

AUSSER- RHODEN.

Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW)
Publication de la Société Suisse des Sciences Administratives (SSSA)

Band/volume 32

9.1995



Bild Landammann, 19. Jahrhundert aus:
Chronik, Jos.Fisch, Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Dorothee Berchtold, Teufen AR

Appenzell Ausserrhoden

Zur Entwicklung eines Staatsverwaltungsorganismus 1812-1994

Appenzell Rhodes-Exterieurs

Evolution d'un organisme de l'Administration Publique 1812-1994

mit einem Vorwort des Ratschreibers und *Hinweisen zum Begrifflichen*
Avant-propos du chancelier d'Etat

Mit Dank für die freundliche Durchsicht durch
Dr. P. Witschi, Staatsarchivar, Herisau und
Ratschreiber H.U. Schär, Staatsschreiber, Herisau

Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
SGVW
Publications de la Société Suisse des Sciences Administratives SSSA
Società Svizzera delle Scienze Administrative SSAS
Swiss Society of Administrative Sciences SSAS
Sekretariat 3000 Bern

Band/volume 32

9.1995

CIP-Titelaufnahme der deutschen Bibliothek
Dorothee Berchtold, 9053 Teufen
Appenzell Ausserrhoden:
Zur Entwicklung eines Staatsverwaltungsorganismus 1812-1994
Appenzell Rhodes-Exterieurs
Evolution d'un organisme de l'Administration Publique 1812-1994

1. Auflage, Bern, Verlag SGVW, 1995
ISBN 3-908128-32-3 (Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft
für Verwaltungswissenschaften SGVW, 3003 Bern, Bd. 32)
(Publications de la Société Suisse des
Sciences Administratives SSSA, 3003 Berne, vol 32)
© Verlag SGVW, Bern 1995, alle Rechte vorbehalten
2. überarbeitete Auflage 2019, im Internet, neu mit Register, das den schon
1995 vorhandenen verwaltungswissenschaftlichen Vergleich zu zahlrei-
chen Kantonen besser erschliesst.
Die Internetedition der Monographie «Ausserrhoden» 2019 bildet inhalt-
lich auch Teil des Bands 13 Kantone 1803-2016: Blick auf ihre Organisa-
tion, ISBN 978-3-033-06331-0, 9053 Teufen 2017

Titel: Graphik und Werbung Ph. Kuhn Teufen AR
Buchrücken: Landweibel, aus Chronik, Joh. Fisch
Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden, Herisau
Textsatz: K. Edel mit BaKoMa T_EX (L^AT_EX 2_ε)

Appenzell Ausserrhoden

Abbildungen und Beispiele	3
Vorwort des Ratschreibers	4
Avant-Propos du chancelier d'Etat	4
Vorwort D.Berchtold	5
1. Zielsetzung und Zusammenfassung	6
1.1. Ziel	6
1.2. Zusammenfassung	6
- Organisation der zentralen Kanzlei	6
- Markante Entwicklungsstufen der kanton.Verwaltung AR	7
2. Bestandesaufnahme	10
3. Entwicklung der Organisation	12
3.1. Vorfeld	12
3.2. Einführung von Direktionen des Regierungsrats:	
Ministerielle oder Ressort-Organisation	15
3.3. Umbruch in der Staatsverwaltung: 1940	19
3.4. Zur Entwicklung der Verwaltungshierarchie	20
3.5. Organisationsrechtliche Aspekte	23
3.6. Ausblick: Entwicklung mit Mass	24
4. Entwicklung der Mitglieder der Organisation:	
Angestellte und Beamte	28
4.1. Landschreiber und Sekretäre der Regierung	28
4.2. Organisatorisch-hierarchische Aspekte der Zusammenarbeit der Angestellten und Beamten	32
- Verselbständigung der Sekretäre der Kanzlei zu Einzelbeamten oder zu Direktionssekretären	33
- Ratschreiber Stellvertreter	35
- Verwischung der Hierarchie in der zentralen Kantonskanzlei	35
4.3. Wandel der Einzelbeamten zu Chefbeamten	36
5. Schlussfolgerungen	38
Anhang	43
6. Quellen, Rechtsgrundlagen, Literatur	43
7. Hinweise zum <i>Begrifflichen</i>	85
8. Autoren- und Sachregister	91

Abbildungen und Beispiele

Darstellung: Tendenzen im Behördenmanagement	27
1: <i>Abstrahierende Organigramme</i> der Landesverwaltung des Kantons Ausserrhoden (Prinzipschemen)	46
1.1: 1812, 1.2: 1858 1.3: 1877, 1.4: 1901, 1.5: 1912, 1.6: 1920, 1.7: 1939/40, 1.8: 1960, 1.9: 1984	
1.10: Vergleich Selbstdarstellung zum Aufbau der Ausserrhoder Staatsverwaltung im Rechenschaftsbericht und im Staatskalender 1910, 1919, 1923, 1944, 1960	54
2: Vergleich: Beamte	59
21: Zum Vergleich <i>Behördenstruktur Schaffhausen 1817</i>	59
22: Ratschreiber	60
22.1: Instruktion für den jeweiligen Ratschreiber, in: Gesetzessammlung AR, Sammlung der in Kraft stehenden Verordnungen und Beschlüsse, Trogen (Zuberbühler) 1834	60
22.2: Besoldungen des Ratschreibers, Landschreibers, Landweibels und des Standesläufers, Grossratsbeschluss vom 24.4.1832	61
23: Ausserrhoder <i>Staatsschreiber, Direktionssekretäre</i>	62
23.1: Übersicht: Entwicklung in Kantonskanzlei	62
23.2: Landschreiber, Ratschreiber	62
23.3: Zu: <i>Ausserrhoder Direktionssekretäre</i>	63
23.4: Zu: <i>Ausserrhoder Einzelbeamten, Chefbeamte</i>	64
23.5: Verzeichnis der Beamten, die gemäss Art. 2 der Verordnung durch den Kantonsrat zu wählen sind (AR Verordnung betreffend die Dienstver- hältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949)	65
3: Beispiele aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden 1656 Staatsrechnung im Staatsarchiv AR 1658 Staatskalender AR und 1845/46, 1863/64, 1902/03	66
1902/03 Inhalt: keine Direktionen, <i>Vorstand</i> , Ständige Kommissionen und Verwaltungen	71
1904/05 Etat der Lehrer, Kirchenetat, Militäretat	72
1908/09 Regierungstätliche Direktionen; 1909/10 Regierungsrätliche Direktionen	73

1911/12, Inhalt: Regierungsrätliche Direktionen (neu), Kantonskanzlei, Ständige Kommissionen und Verwaltungen	74
1922/23, Inhalt: Kantonskanzlei, Landesbuchhalter, Ständige Kommissionen und Verwaltungen	75
1937/38, Inhalt: c) Kantonskanzlei inkl. neu Arbeitsamt	76
1938/39, Inhalt: C. Ständige Kommissionen und Verwaltungen, neu: Kantonale Verwaltung, Allg. Verwaltung, Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung: Landesbuchhalter usw.	77
1940/41 neu: Griffregister (nach der Art der Welt-Almanache, Verzeichnis der Obrigkeiten), Inhalt: Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung, b) Verwaltung der Kantonalbank, c) Assekuranzverwaltung, d) Erziehungswesen, dd) Militärverwaltung, e) Bau- und Strassenverwaltung. i) neu: Steuerverwaltung l) Kantonsbibliothek	78
1942/43, Inhalt: Kantonale Verwaltung, Allg. Verwaltung (a) -1)	79
1946/47, Inhalt: neu: Ausgleichskasse in a) Finanzverwaltung, dd) Militärverwaltung	80
1952/53 Inhalt: l) Volkswirtschaftswesen, neu: m) Gemeindewesen n) Sanitätswesen, weggefallen: Kantonsbibliothek	81
1980 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung, b) Verwaltung der Kantonalbank, c) Verwaltung der Brandversicherung d) Erziehungswesen	82
1982 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, Finanzverwaltung: neu der Direktor wird erwähnt	83
1984/85 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, neu Finanzdirektion statt Finanzverwaltung, Direktor erwähnt	84

Vorwort des Ratschreibers

In einer Zeit, wo das New Public Management auch für kleine Staatswesen zu einem Thema geworden ist, ist es besonders reizvoll, wohl aber auch notwendig, gelegentlich einen Blick zurückzuwerfen und zu fragen, wie die Strukturen dieses Organismus entstanden sind und wie sich die Funktionen seiner Leistungsträger herausgebildet haben. Die soeben totalrevidierte Kantonsverfassung stellt für den Kanton Appenzell Ausserrhoden eine hervorragende Möglichkeit dar, auch im Behörden- und Beamtenbereich neue Erkenntnisse umzusetzen. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist das Wissen um das Vergangene. Die vorliegende Arbeit erscheint somit gerade im richtigen Moment; sie kann im Hinblick auf die bevorstehenden Reorganisationsbemühungen wichtige Impulse vermitteln.

Hans Jürg Schär, Ratschreiber, Herisau

Avant-Propos du chancelier d'Etat

A l'heure où la Nouvelle gestion publique (New Public Management) intéresse même les petits Etats confédérés, il y a tout lieu de jeter, de temps à autre, un regard en arrière et de s'interroger sur l'origine de leurs structures et l'apparition progressive des différentes fonctions qui les soutiennent. Grâce à la récente révision totale de sa Constitution, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieurs dispose d'un atout majeur pour mettre en pratique de nouvelles connaissances touchant également aux administrations publiques. Mais pour ce faire, il doit connaître son passé. Le présent ouvrage vient donc à point nommé et apporte quelques précieux éléments de réflexion en prévision d'une réorganisation future.

Hans Jürg Schär, chancelier d'Etat, Herisau

Vorwort

Im Staatskalender stellt sich die Staatsverwaltung selbst dar, ihre Organisation ihre Gliederung; sie gibt Antwort auf die Frage: *Wer macht was?* Staatskalender, Almanache, Civil-Etats oder Behördenverzeichnisse gab es nicht nur im Frankreich Ludwig des XIV, in allen europäischen Staaten, also auch in Schweizer Kantonen, sondern bereits im Alten Rom¹. Was bei der Arbeit gereizt hat: Im 20. Jahrhundert war es eher schwierig, strukturell Entwicklungen zu erkennen. Dies war bei der Durchsicht der Staatskalender rasch zu sehen. Nicht in den Direktionen liegt der Schlüssel zur Erklärung der Verwaltungsentwicklung, sondern in den Ämtern und Einheiten der Verwaltung selbst, bzw. in deren zögerlicher Entwicklung. Die Verwaltungsentwicklung ist in Ausserrhoden gekennzeichnet durch viel Verantwortung in den dezentralen Einheiten. Sie waren lange Zeit nicht unter Direktionen eingereiht. *Hierarchisches* war offenbar weniger wichtig. Weil die Unterstellung der Ämter unter Direktionen des Regierungsrats erst spät erfolgt und weil bei der Geschäftsverteilung keine grundlegenden Änderungen der Aufbauorganisation der Staatsverwaltung erfolgen, wurde auf die Analyse der Geschäftsverteilung des Regierungsrats verzichtet. Die Analyse der Verwaltungen, ihrer Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit über lange Strecken, vermag die Organisationskultur zu erhellen. Dies erleichtert künftige Prozessrestrukturierung, das Reengineering. Damit wird auch versucht, einen Beitrag zum Zusammenführen der Prozesse durch Reengineering durch die neue Informatik zu leisten, die langlebiger und flexibler zu sein will.

Dorothee Berchtold, Dr.oec.publ., 9053 Teufen AR

¹ Im alten Rom bestand bereits aus Anlass der Numachen Fasti der Brauch, eine chronologische Liste der Namen und Geburtstage der Magistratspersonen, Consuln, zu erstellen. Beim Almanac Royal 1679 (unter Ludwig XIV.) hatte Buchhändler L. Houry, den glücklichen Einfall, den Staatskalender durch statistische Zusätze zu bereichern. Das Grundschema kantonaler Staatskalender, bzw. kommunaler Behördenverzeichnisse lautet: übergeordnete Behörden, Ratsmitglieder, Gesandte, Behörden, untergeordnete Verwaltungseinheiten wie Bezirke, Gemeinden. Nur über die Einordnung der Kommissionen und öffentlichen Unternehmungen besteht keine Einheitlichkeit (unter dem zuständigen Departement) oder als separate Liste. Vgl. Schwarzkopf, Joachim; Über Staats- und Adress-Calender, Ein Beitrag zur Staatenkunde, Berlin, 1792

Zur Entwicklung des Staatsverwaltungsorganismus Appenzell Ausserrhodens

Teil I.

1. Zielsetzung und Zusammenfassung

1.1. Ziel

Ziel der Darstellung ist es, typische Entwicklungsabfolgen der Staatsverwaltung nachzuzeichnen, dies nicht nur im Zeitablauf, sondern kritisch und im Vergleich zur Entwicklung anderer kantonaler Verwaltungen. Daraus ergeben sich Folgerungen für die Führung von Staatsorganismen, für die Gestaltung von Aufgabenpaketen. Das Herausdestillieren von Bestimmungsfaktoren der Staatsverwaltung über lange Zeiträume und der Vergleich zu neueren Tendenzen des Verwaltungsmanagements erlauben Folgerungen für künftiges Management der Staatsverwaltungs-Organismen. Ein Augenmerk der Aufzeichnung richtet sich auf die Punkte, wo Verantwortungen für Aufgaben und Mitteleinsatz schon früher dezentral wahrgenommen wurden.

1.2. Zusammenfassung

Die Organisation der zentralen Kanzlei ist älter als die ministerielle Organisation der Ressortministerien (Direktionen). Die Beamten der zentralen Kanzlei, hierarchisch in festgefügt, altüberlieferter Ordnung, betreuen die Ressortministerien bzw. davor deren Vorläufer, die Verwaltungskommissionen (Ressortkommissionen). Daher zunächst ein Blick auf die Entwicklung der zentralen Kanzlei.

- Organisation der zentralen Kanzlei

In Ausserrhoden - einem relativ kleinen Staatsgebilde – wird die Hierarchie der Sekretäre unter dem (Land-) bzw. Ratschreiber verwischt. Diese Entwicklung verläuft in Stufen. Weil die Bezeichnung Regierungssekretär fehlt, ist dies leichter möglich als in anderen Kantonen. Kanzleisekretäre

ersetzen um 1942 die Regierungssekretäre. Allerdings wird die Hierarchie der Sekretäre I und II unter dem Ratschreiber auch erst spät (1898) ausgebildet, davor arbeitet nur ein Sekretär mit der Bezeichnung *Kanzleisekretär*, was seine Stellung im *Dienstadel* der Beamtenhierarchie eher abwertet. Die hierarchische Einordnung des (Regierungs)sekretärs vor dem Kanzleisekretär ist in Ausserrhoden schon im 19. Jahrhundert nicht immer eingehalten. Es ist möglich, dass derartige Vereinfachungen der Beamtenhierarchie strukturellen Wandel erleichtert haben, wo es um die Bewältigung ausgeweiteter Verwaltungsaufgaben ging.

- Markante Entwicklungsstufen der kantonalen Verwaltung AR

- ab 1803 10 Landesbeamte kollegial nicht verbunden, je 5 als Vertreter des Landes vor und hinter der Sitter, sog. Doppelregiment (gestufte Exekutive)
- 1858 Einführung Kollegialprinzip (Standeskommission), neue Verfassung: Teilung der Gerichts- von der Kantonskanzlei. Das Amt des Landschreibers in der Gerichtskanzlei in Trogen und dasjenige des Ratschreibers in der Kantonskanzlei in Herisau wird geteilt.
- 1876/77 neue Verfassung: Spezialkommissionen festgelegt
- 1908/09 Einführung von Direktionen des Regierungsrats, reine Geschäftseinteilung, Departementalsystem
- 1920 Aufgabenteilung in der zentralen Kanzlei (Steuersekretär, Handels- und Güterrechts-, Assekuranzsekretär, Erziehungssekretär)
- 1940/42 Trennung der ständigen Verwaltungskommissionen von der Kantonalen Verwaltung, Beginn der Hierarchisierung unter Verwaltungen, nicht nur unter den ständigen Kommissionen. Erste Aufteilung der Sekretariate der Kanzlei auf *Verwaltungen*
- 1959 Zweite Aufteilung der Sekretariate der Kanzlei auf *Verwaltungen*
- 1984 Beginn der Hierarchisierung der Verwaltungen unter Direktionen (gemäss Selbstdarstellung im Staatskalender)

Den Spezialkommissionen, den Vorläufern der Direktionen, bleiben die Beamten lose, nur teilweise hierarchisch zugeordnet, nicht aber den Direktionen des Regierungsrats. Man spricht von der *reinen Geschäftseinteilung*, die in Ausserrhoden auffallend lang andauert, nämlich 1909 bis 1982 (vgl. St. Gallen 1833-1843, Obwalden 1869-1904, Schwyz 1849-1904,

Schaffhausen 1852-1904). Ihr geht so wie in anderen Kantonen das *Kommissionalsystem* voraus. Typische Einführungsschwierigkeiten der Ressort-Organisation durch Regierungsmitglieder sind erkennbar, so das lange Beibehalten der ständigen Ressort-*Kommissionen*, später der Verwaltungen/Wesen, das Beibehalten der eigenverantwortlichen, bzw. der dem Land-, bzw. Kantonsrat verantwortlichen Einzelbeamten. Die Einführung des Departementalsystems (Direktionen des Regierungsrats) schliesst aber in Ausserrrho den nicht unmittelbar an das System der *Landesbeamten* an, wie in Nidwalden.

Die Sekretäre der *Verwaltungen/Wesen* sind Sachbearbeiter, nicht Führungsstab. Sie gehen alle aus dem Kreis der I., II. Sekretäre des Ratschreibers hervor (hierarchisch eigentlich Regierungssekretäre unter Staatskanzler). Die Archivierung der Regierungs- und Kantonsratsbeschlüsse obliegt ihnen (Registratorfunktion). Wie in vielen anderen Kantonen ist ein Sekretär (Regierungssekretär bzw. später Direktionssekretär) Stellvertreter des Ratschreibers (Sekretär, Erziehungssekretär bis 1959, Finanzkontrolleur bis 1970, Sekretär Volkswirtschaftswesen, 1971-1992 ff.). Es erfolgt kein systematischer Ausbau der Sekretariate der Direktionen nach deren Einführung. Die Kanzleiordnung vom 17.2.1898 mit ihrer Aufgabenzuteilung auf Sekretäre der zentralen Kanzlei behält im Prinzip ihre Gültigkeit bis 1942, z.T. bis 1959 (trotz Verordnung vom 1.2.1949). Bis 1959 sind nur wenige Direktionen mit eigenen Sekretären ausgestattet, Erziehung, Handelsregister, Steuer, Assekuranz². Um 1960 folgen Bau, Landwirtschaft. In einigen Direktionen (Finanz, Polizei, Militär, Sanität zugleich Erziehungssekretär) verzichtet Ausserrhoden auf den Einsatz von Sekretären (bis ca. 1982).

Ähnlich wie in einer Reihe von Kantonen sind auch in Ausserrhoden in dieser Zeit Unsicherheiten in der hierarchischen Zuordnung von Beamten belegt. Ein Beispiel: Nach einer Umbruchphase (1917-1922) wird sogar der in allen Kantonen (und Staaten, auch in Ausserrhoden) markant unabhängige Landesbuchhalter der Kantonskanzlei unterstellt; anschliessend ist er wieder unabhängiger Landesbuchhalter unter a) Finanzverwaltung (ab 1938).

² vgl. SZ 1948-1986, OW bis 1974, NW bis 1955bzw. bis 1978, AI sicher bis 1985, UR Hierarchie der 3-4 Landschreiber bis 1970 ff.

Es wird insgesamt deutlich, dass zwei Gruppen von Beamtungen über lange Zeiträume die Entwicklung der Staatsverwaltungen prägen³.

- a) *regierungsunabhängige* Einzelbeamte, später Chefbeamte
- b) Beamte als Mitglieder der Diensthierarchie der zentralen Kanzlei, später der Direktionen.

Einige Beamtungen (sog. Einzelbeamte, später Chefbeamte) werden vom Parlament (Legislative) gewählt; sie sind daher traditionell *regierungsunabhängig* und mit stärkerer Eigenverantwortlichkeit ausgezeichnet. Andere Beamte werden *nur* vom Regierungskollegium (Exekutive) gewählt; sie sind mit geringerer Legitimität ausgestattet.

Eine Übersicht über verwendete Begriffe erleichtert das Lesen der Detaildarstellung.

³ In Luzern noch deutlich enthalten im Organisationsgesetz vom 8.3.1899, Ausgabe vom 1.1.1994, § 80, 85-109, Einzelbeamte wie Kantonsingenieur, Kantonsbaumeister, Beamte und Angestellte des Justizwesens (Obermeister Strafanstalt) usw.

Teil II.

2. Bestandesaufnahme

- ab 1803 Je 5 als Repräsentanten des Landes vor und hinter der Sitter gewählte Landesbeamte nach dem System des Doppelregiments (kollegial nicht verbunden). Landschreiber als Aktuar der Räte sowie als Vorsteher der Trogener Landeskanzlei (Inneres, Justiz). Ratschreiber als Vorsteher der Herisauer Kantonskanzlei (Administration und Äusseres). Weitere (Einzel) Beamtungen, vom zweifachen Landrat gewählt (gestufte Exekutive)
- 1858 neue Verfassung; Aufhebung des Doppelregiments, Verwaltungskommissionen, Landesschul-, Militär-, Bau- und Strassenbau-, Kirchenkommission, Standeskommission und damit des Kollegialprinzips (Innerrhoden erst 1872),
- 1876/77 neue Verfassung, ständige Spezialkommissionen: Landesschul-, Militär-, Landesbau- und Strassenbau, Sanität, Assekuranz, Justiz, Polizei, Masswesen (Fachtwesen), Landesbussen, Kantonalkbank, Handel und Gewerbe⁴
- 1901 7 Regierungsmitglieder, keine Direktionen, sondern Vorstand:
Justizvorstand
Gemeindewesen Vorstand
Fabrikwesen (ohne Feuerpolizei (V)
Viehseuchenpolizei (nicht Niederlassungs- und Wirtschaftswesen)
- 1908 7 Regierungsmitglieder, 7 Direktionen:
Landeskassa F, Erziehung E, Gemeinden G und Zivilstandswesen, Justiz J, Niederlassungs- und Wirtschaftswesen V, Bau- und Landwirtschaft B+L; Ratschreiber als Chef der Kantonspolizei
- 1909 7 Regierungsmitglieder, 7 Direktionen:
F, E, B+L, J, P+M, V, G Gemeinden (kein Politisches, Staatswirtschaft, VA, S)
- 1987 7 Regierungsmitglieder, 12 Direktionen:
Finanz F, Steuer, Erziehung E, Bau B, Landwirtschaft L+Fo, Justiz J, Polizei P, Assekuranz, Militär M, Volkswirtschaft V, Sanität S, Gemeinden G

1990 7 Regierungsmitglieder, 13 Direktionen: (Änderung 1988)
Finanz F (inkl. Steuer), Erziehung E, Kultur, Bau B,
Umweit+ Energie, Landwirtschaft L+Fo, Justiz J, Polizei P,
Assekuranz, Militär M, Volkswirtschaft, V, Sanität S,
Gemeinden G

Quellen: Gesetzessammlung, Rechenschaftsberichte des Regierungsrats,
Staatskalender 1843-1994, Dokumente des Staatsarchivs, Rechenschafts-
berichte des Regierungsrats, Staatsrechnungen

⁴ neue Verfassung; (Art. 28) gemäss Antrag der Standeskommission vom 26.2. 1877 (Amtsblatt 1877, S.37 ff.) werden die ständigen Spezialkommissionen neu festgelegt. Noch 1877 war der Verhörer Chef der *Kantonspolizeidirektion* mit Sitz in Trogen

3. Entwicklung der Organisation

3.1. Vorfeld

Von Reduktionen des kleinen Rats nach 1820, 1832, 1844, welche in einigen Kantonen stattfinden, kann in Ausserrhoden nicht gesprochen werden⁵. Der *Kleine Rath* (Wochenrath) ist in Ausserrhoden dannzumal eine Justizbehörde, die zweite Instanz in Streitfällen, die sich rund 1 mal pro Monat trifft. Es ist wichtig zu sehen, dass in Ausserrhoden noch kein Kollegium der Regierung besteht, so wie in anderen Kantonen der sog. Kleine Rath. Die damaligen 10 von der Landsgemeinde gewählten Landesbeamten (12 inkl. Landsschreiber und Weibel) Ausserrhodens stehen kollegial nicht verbunden nebeneinander. Sie treffen sich nicht regelmässig. Nur die zwei Landammänner, teils mit Statthaltern, treffen sich ungefähr alle 14 Tage (Korrespondenzverteilung, vgl. Wochenrath Nidwalden 1851, Uri noch 1964).

Je 5 der 10 Landesbeamten vertreten den Landesteil **vor** bzw. **hinter** der Sitter. Man spricht vom System des Doppelregiments (kollegial nicht verbunden). Die Landesbeamten sind somit – wie in anderen Landsgemeindekantonen – nur bedingt als Vorläufer der späteren Standeskommission, dem Regierungskollegium zu sehen. Es gibt seit dem 16. Jahrhundert die Hierarchie der 2 Landammänner, der 2 Statthalter, in der Verfassung vom 28.6.1814 sind erwähnt: die vier Standeshäupter, die sechs übrigen Beamten, die beiden Landeskanzleien (Kölz A., 1992, S.239). Die 12 sog. Landesbeamten (inkl. Landschreiber, Landweibel) werden erst 1858 auf 7 reduziert⁶.

⁵ **Pressefreiheit** wird in Ausserrhoden demgegenüber als erstem Stand der Eidgenossenschaft gewährt, Schläpfer W., 1972, S.356,358; Die Jahresrechnung (Staatsrechnung) des Staates AR wird bereits 1826 veröffentlicht (vgl. 1831 Kanton St. Gallen Staatsschreiber Baumgartner G.); anschliessend folgt 1828 der Druck der Gesetzessammlung, des Landbuchs. Ähnlich liegt 1834 bei der Verfassungsrevision das *Schwergewicht nicht im Organisatorischen, sondern in der Gewährleistung der liberalen Prinzipien* (Stimmrecht, Glaubensfreiheit, Niederlassungsfreiheit). Schläpfer W., 1972, S. 372

⁶ Eine Ursache für die neue Verfassung von 1858 war offenbar die sog. Ausserrhoder Münzagitation an der 1853 Landsgemeinde nach Schläpfer W., 1984, S. 249. Die Verwaltung reagiert auf Veränderungen der Umwelt. Der Bürger entdeckte den Bewertungsunterschied bei der Umwandlung von fl. (Gulden), in Fr.. Zwischen Lohnzahlungen und Hypotheken (sog. Zeddeln) war eine Differenz entstanden.

Aus diesen Landesbeamten⁷ entsteht 1858 **nicht nur** die Standeskommission, das Regierungskollegium; auch die schon bestehenden Einzelbeamtungen, die direkt von der gestuften Exekutive, dem doppelten Landrat, gewählten Beamten, werden weitergeführt. Es handelt sich damals um Bauherr, Läufer, Wegmeister, Spitalamt, Scharfrichter (Ohmgeldner = Steuerwalter⁸, Kantonsförster gibt es noch nicht.) Aus den Einzelbeamtungen und/oder den Landesbeamten, später erweitert⁹, werden die späteren Chefbeamten, nach Ende des zweiten Weltkrieges. Die gestufte Exekutive, der doppelte oder zweifache Landrath¹⁰ wird erst 1858 gleichzeitig mit der Einführung des Kollegialprinzips mit der Standeskommission (neue Verfassung, Innerrhoden erst 1872/73) abgelöst.

Neben den Landes- und Einzelbeamten besteht, wie in allen Staaten Europas, die zentrale Kanzley des Landes. Diese ist in Ausserrhoden geographisch (nicht hierarchisch) geteilt, denn der Ratsschreiber ist dem Landschreiber – wie überall – unterstellt. Der Landschreiber als Aktuar der Räte steht 1803 der Trogener Landeskanzlei vor (Inneres, Justiz). Der Ratsschreiber wirkt als Vorsteher der Herisauer Kantonskanzlei (Administration und Äusseres) und wird nicht von der Landsgemeinde gewählt.

⁷ Nach Schläpfer W., 1972, S.45,57 handelt es sich um eine eigenartige Doppelregierung, nämlich um Landammann, Statthalter, Säckelmeister, Landshauptmann und Landfährnich, je vor und hinter der Sitter, die nach GRB vom 4.5.1647 bis 1858 bestehen. Vgl. AR Verfassung vom 28.6.1814 in Kölz A., 1992, S. 239. Im 18. Jahrhundert nehmen die Landesbeamten eher zivile als militärische Aufgaben wahr: Salzdirektor, Verhörrichter, Bauherr, Der Landesfährnich ist gelegentlich Ratschreiber. Die Verwirrung in den Ratsbezeichnungen entsteht vor allem deshalb, weil neben den Klein- und Grossräten noch die *Kleinen- oder Wochenrätche* arbeiten. Diese beurteilen vor allem Straf- und Justizfälle, Schläpfer W., 1972, S.52

⁸ Schläpfer W., 1984, S.124, Fonds der Salzverwaltung (Salzregal) erreichte 1840 64977 fl. (Gulden), eine willkommene Reserve für den mit regelmässigen Steuern nicht verwöhnten Staat.

⁹ Später entstandene Einzelbeamtungen: Oberförster ab 13.11.1877, Kantonsingenieur ab 1891, Schulinspektoren für Schulen ihres Bezirks, GRB vom 16.6.1830, ab 1912 kantonal

¹⁰ Beispiel für gestufte Exekutive: AR 1834. Zweifacher Landrath, bestehend aus den Landesbeamten und 40 regierenden und stillstehenden Hauptleuten, ferner konnte jede Gemeinde auf 1500 Einwohner je 1 Mitglied entsenden, Schläpfer W., 1972, S.372. vgl. OW Doppelter Landrath, bestehend aus den Landesbeamten und 1 Mitglied aus den Gemeinden auf 1000 Einwohner, vgl. Dreifacher Rath OW 1857, GL bis 1886 (bestehend aus kleiner Rath, Landrat und Rat bestehend aus einem Mitglied auf 125 Einwohner), ferner UR 1886 Regierungsrath und Standeskommission.

Entscheidungen und Arbeit werden, gemäss Zivil-, Kirchen- und Militär-Etat (ab 1845), nicht nur in der Standeskommission geleistet, sondern insbesondere in den Nebenkollegien, den ständigen Spezialkommissionen: Landesschul-, Aufsichtskommission der Kantonsschule, Militär-, Bau- und Strassenbau. Die Assekuranzverwaltung wird von Mitgliedern der Standeskommission wahrgenommen.

1876 – im Anschluss an die neue Ausserrhoder Verfassung – erfolgt erstaunlicherweise noch nicht die Einführung von regierungsrätlichen Direktionen (wie in anderen Landsgemeindekantonen vgl. Schwyz 1849 – unter den Bajonetten –, Luzern 1847, Fribourg 1847, sowie Obwalden 1869). Ausserrhoden ist somit in diesem Punkt eher den Kantonen Glarus 1887, Uri 1888, Graubünden 1893, Nidwalden (1923) 1978, Innerrhoden ab 1953 vergleichbar. 1876/77 werden gemäss Antrag der Standeskommission vom 26.2.1877 die bisherigen ständigen Spezialkommissionen* neu festgelegt bzw. erweitert: *Landesschul-, *Militär-, *Landesbau- und *Strassenbau, Sanität, *Assekuranz, Justiz-, Polizei + Masswesen (Fachtwesen), Landesbussen, Kantonalbank, Handel und Gewerbe. Es bestehen keine Kommissionen, denen nur Mitglieder der Standeskommission (des späteren Regierungsrats) angehören. Die Räte (und Gewalten) sind noch nicht klar abgegrenzt. Noch 1877 war der Verhörrichter Chef der *Kantonspolizeidirektion* mit Sitz in Trogen. Die *Kantonspolizeidirektion* hat aber wie in Nidwalden 1851, Uri und anderen Kantonen damals noch nichts mit den späteren Direktionen des Regierungsrats, dem Departementalprinzip, gemeinsam. Es handelt sich auch kaum um Reste aus dem *Direktorialsystem der Helvetik*¹¹, den Salzdirektor (Salzregal) gab es schon im 18. Jahrhundert (Ausserrhoden und andere Stände), sondern am ehesten um einen neueren *Landesbeamten*.

¹¹ Das Departementalprinzip steht im Gegensatz zum Direktorialprinzip. Saladin erwähnt das Direktorialsystem wie etwa in Schweden, wo die Reichsämters direkt der Regierung unterstellt sind (Saladin P., 1985, S.272). Nach Breitenstein M., 1993, S.57 bedeutet das Direktorialprinzip die Aufteilung der Regierung und Verwaltung auf zwei Ebenen. Das Amt (seine Schaffung und Legitimierung) entzieht sich auf eidgenössischer Ebene dem Bundesrat (VwOG vom 19.9.1978, Art. 58 Abs.2 und 3). Weil die Bundesverwaltung dem Modell der Kantone nachgebildet wurde, bleibt die Kompetenz zur Schaffung neuer Bundesämter, neuer Beamtungen, bei der Bundesversammlung. Wer sich an die Entwicklung erinnert, versteht, warum der Bundesrat Ämter zwar verschieben oder neugruppieren, nicht aber schaffen kann.

3.2. Einführung von Direktionen des Regierungsrats: Ministerielle oder Ressort-Organisation

In Ausserrhoden erfolgt die Einführung von sieben Direktionen des Regierungsrats spät. Also nicht nach der Einführung der neuen Verfassung von 1858 oder derjenigen von 1876¹², wohl aber im Anschluss an den Kantonsratsbeschluss vom 21.4.1902. 1903 bildet sich ein *Vorstand* aus, ein Vorläufer von Direktionen:

- Justizvorstand¹³
- Vorstand Gemeindewesen
- Vorstand Fabrikwesen (ohne Feuerpolizei)
- Vorstand Viehseuchenpolizei

noch nicht: Bau, Landwirtschaft B+L, Zivilstandswesen [Inneres]
nicht: Niederlassungs- und Wirtschaftswesen [Volkswirtschaft]

1908 – wohl nach Erlass der Kantonsverfassung vom 26.3.1908 – werden die Geschäfte des Regierungsrats bereits nach Direktionen auf die 7 Regierungsmitglieder (Regierungsräte) verteilt:

Landeskassa F

Bank- und Steuerwesen,

Erziehung E

Gemeinden G und Zivilstandswesen

Justiz J

Niederlassungs- und Wirtschaftswesen V

Bau, Landwirtschaft B+L

¹² Der Landammann erhält erst spät eine kleine Festbesoldung, nämlich nur Fr. 200 nach Gesetz vom 27.4.1873. Die Taggelder der Standeskommission sind Fr. 5.50/Tag.

¹³ Justizwesen als alte Nr. 1; vgl. OW Justiz und Politisches 1876, also Äusseres. Daher ist dort Justiz als erstes der Departemente erwähnt. In AR Zivilstandswesen (Inneres) um 1908 erwähnt, dann weggelassen. Ausbildung des Äusseren als Direktion in AR nach 1904 nicht mehr notwendig (vgl. andere Kantone, wo Äusseres, als kantonale Direktion bis 1904 (SZ), bis 1907 (OW), im Staatskalender erwähnt ist). Da Äusseres und Inneres nicht notwendig ist, wird in AR Finanz an erster Stelle der Direktionen ausgebildet, vgl. Kanton SH dort seit 1852.

Im Vergleich zur späteren Organisation fehlen: Polizei und Militär P+M, Politisches, Vormundschaft und Armenwesen V+A, Sanität; die sog. ständigen Spezialkommissionen (Polizei, Sanität, Militär) bestehen fort.

1910 (nach der neuen Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 28. Januar 1909, § 19, siehe Staatskalender AR 1909/10) sind die sieben Ausserrhoder Direktionen verändert¹⁴. Diesmal entspricht die Reihenfolge – wie in anderen Kantonen – den bestehenden (Ressort)-Kommissionen (Sanitätsdirektion fehlt). Die Arbeitsteilung ist klar: F, E, B+L, J, P+M, V, G Gemeinden. Erst 1909 nicht schon 1908 sind die Stellvertretungen der Regierungsmitglieder geregelt.

Der Wandel in rascher Folge von 1903, 1908 und 1909 ist schwer zu erklären¹⁵. Wurde damals experimentiert mit der Verwaltungsorganisation? Sicher ist: Bei den damaligen Direktionen handelt es sich um eine erste einfache Form der Arbeitsteilung des Ratskollegiums; die *Direktionen* stehen, Ratsabteilungen vergleichbar, vor – bzw. neben den bisherigen Verwaltungseinheiten, den Verwaltungskommissionen (z.B. Justiz- und Polizeikommission, Landesschulkommission, Sanitätskommission, Landesbau und Strassenkommission). Das Amtsblatt Ausserrhodens gibt über die nur für ein Amtsjahr geltende verbindliche Direktionseinteilung Auskunft. Dabei handelt es sich wohl um eine bewährte Praxis, wenn eine Neuerung Platz greift und nicht um einen Ausdruck des Misstrauens in eine verbindliche Direktionseinteilung, wie bei der Vorschrift in einzelnen Verfassungen zur Rotation der Ressorts (Zürcher bis 1916, Berner bis 1906). Es kann sich auch schlicht um Unsicherheit im Umgang mit der Verwaltungshierarchie handeln. So war nur 1908 der Ratschreiber als Chef der Kantonspolizei eingesetzt (rechtlich *Kantonspolizeiamt* mit einem Polizist). Eine Suche nach organisatorischen Varianten fällt auf: Polizei ist in vielen Kantonen unabhängig von der Landeskanzlei eingereiht, z.B. Polizei-, Salz-,

¹⁴ AR 1911 Finanzen Nr. 1 wie in GL, BL, AR war Landeskassaverwaltung um 1901 an erster Stelle vor Landesschulkommission.

¹⁵ Ähnlich rascher Wandel war 1833, 1834-1844 in St. Gallen zu beobachten, also im ersten Schweizer Kanton, der Departemente eingeführt hatte, AR: 1901 wie 1908 ist in Ausserrhodens Landeskassa (also Finanzwesen F) als Nr. 1 der *Verwaltungen/Kommissionen* (noch nicht *Direktionen*) erwähnt. Dort ist auch der Landesbuchhalter, der Säckelmeister, ein Regierungsmitglied, aufgeführt. Das Innere fehlt bei dieser Aufzählung; es war 1908 in Ansätzen bei Zivilstandswesen (oft Nr. 1 der *Direktionen*, falls das Äussere bereits fehlt so wie zu diesem Zeitpunkt in AR).

Strassen-, Zeughausdirektor in der Glarner Verfassung vom 2.10.1836¹⁶. Bei der Errichtung der Direktionen geht es – wie im Kanton St. Gallen 1833 – wohl eher um eine systematische Verteilung der Arbeit auf das siebenköpfige Regierungskollegium, als um hierarchische Verwaltungsorganisation. Früher fand im Rat, dem kleinen – oder Regierungsrat in vielen Kantonen schlicht Korrespondenzverteilung statt.

Auffallend: 1910/11 wird auf ein hierarchisch gegliedertes Inhaltsverzeichnis im Staatskalender verzichtet. Bewusst? Immerhin erfolgt zu diesem Zeitpunkt die Einführung der regierungsrätlichen Direktionen, obwohl bei der Reihenfolge der Verwaltungskommissionen und den Unterstellungsverhältnissen nichts geändert wird. Davor bestand beides, alphabetisches Aufzählen der Behörden und hierarchisch gegliedertes Inhaltsverzeichnis (dieses seit 1888, genannt Register). Nun folgt nur mehr ein alphabetisches Aufzählen der Behörden, wie in Innerrhoden ab 1953, dort aber auch im Inneren des Staatskalenders, was dort besonders verwirrt. Soll Hierarchisches versteckt werden? Erst nach 1938 werden Nachwirkungen sichtbar¹⁷.

Anschliessend – nach 1909/10 – bleibt die Einteilung der Ausserrhoder Direktionen relativ stabil; es kommen lediglich weitere (Einzel-)Beamten hinzu, z.B. 1912 der kantonale Schulinspektor (davor auf Bezirksebene), 1914 Lebensmittelinspektor, 1916 Viehseuchen-Kommissär.

Es fällt auf, dass Beamte (sprich vom Parlament gewählte Einzelbeamte [Parlament ist inzwischen nur noch ein Rat, der grosse Rat, Kantonsrat]), 1910 nicht den Direktionen des Regierungsrats hierarchisch zugeordnet werden, sondern im Staatskalender unabhängiger dargestellt sind. Sie stehen nach 1910 immer noch unter den Spezialkommissionen, also eigentlich unter den Vorläufern der Direktionen. Den eigentlichen *Direktionen des Regierungsrats* sind nach wie vor keine Beamten unterstellt; im Gegensatz zu anderen Kantonen (St. Gallen, Luzern, Thurgau, Aargau, Bern) nicht einmal Sekretäre. Man spricht daher von der *reinen Geschäftseinteilung* der Direktionen des Regierungsrats. Auf eine *hierarchische Unterstellung von Einzelbeamten und Kanzleibeamten der Verwaltung* oder auf

¹⁶ in NW, AI besteht schon im 19. Jahrhundert der *Polizeidirektor*, obwohl noch keine Direktionen des Regierungsrats ausgebildet sind.

¹⁷ Erst 1938 werden ständige Kommissionen nicht mehr zusammen mit den *ständigen Verwaltungen und Kommissionen* der kantonalen Verwaltung aufgeführt.

die Zuteilung der ständigen Kommissionen zu Direktionen hat somit die Errichtung der Direktionen keinen Einfluss. Hier bleibt vielmehr alles bis 1940 beim alten. 1920 werden zwar die Arbeitsgebiete des I. und II. Sekretärs auch gemäss Staatskalender (Formatwechsel)¹⁸ konkretisiert (Erziehungssekretär, Assekuranzsekretär, Steuersekretär, Handel- und Güterrechtsekretär). Auf eine Unterstellung der Sekretäre der Kantonskanzlei unter regierungsrätliche Direktionen (Regierungsmitglieder nebenamtlich) wird aber dann immer noch verzichtet, es erfolgt auch keine *kosmetische* Unterstellung der *Sekretäre* unter Kantonskanzlei und unter Direktionen des Regierungsrats (vgl. Glarus bis 1919, Thurgau bis 1913, Solothurn bis 1902, Luzern bis 1937, Uri bis 1978, Zug bis 1986, 1993 nur noch ein Regierungsssekretär). Dies ist in Ausserrhoden erst 1940-1959 der Fall (unter sog. *Verwaltungen* 1940, bzw. *Wesen* 1951; den Vorläufern hierarchisch gegliederter Direktionen des Regierungsrats).

Ferner wird erst 1920 im Rechenschaftsbericht des Regierungsrats dazu übergegangen, neu gemäss der Einteilung der *Doppeldirektion* zu berichten und nicht mehr nach der herkömmlichen Gebietseinteilung, Innere Angelegenheiten (inkl. Gesetze, Schulwesen), über Finanzen bis Polizei (inkl. Gesundheitspolizei), vgl. Anhang. Im Inneren des Staatskalenders finden indessen zahlreiche Änderungen der Bezeichnungen, der Nummerierung (a,b,c, oder 1.2.3.) und der Reihenfolge statt. Kommissionen werden weggelassen (1910 Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, Steuer), kommen wieder dazu (Landwirtschaft, Steuer). Dazu kommt das Bilden neuer Kommissionen (z.B. Preisgerichte, Förderungskommissionen); es findet eine starke Vermehrung ab 1920 statt, siehe Anhang 1.10.

¹⁸ 1919/20 (Formatwechsel Staatskalender von A6 auf A5), zuvor schon 1888 Formatwechsel Staatskalender AR von A5 auf zirka A6, Staatskalender AR erscheint schon ab 1843, Ziviletat, Kirchenetat, Militäretat usw. ab 1845/46 im Titel Staatskalender genannt.

3.3. Umbruch in der Staatsverwaltung: 1940

Der organisatorische Systemwechsel von Verwaltungskommissionen zu Direktionen wird somit 1908, 1909, 1920 kaum merkbar. Die Vorläufer der Direktionen des Regierungsrats, die Verwaltungskommissionen (der Ressorts) bleiben im Vordergrund. Sie bleiben nach 1902 KRB/1909 RRB weiterhin für die kantonale Aufbauorganisation bestimmend, nämlich – nach Staatskalender – bis 1940. Erst 1940 folgt zögernd ein kleiner Ausbau der *allgemeinen Verwaltung* (Beamten, unabhängig von der zentralen [Kantons-]Kanzlei). Erst nach 1938 wirkt sich auch das fehlende hierarchisch gegliederte Inhaltsverzeichnis aus. Die rein alphabetische Reihenfolge der Behörden erleichtert den Übergang zu einer Neugliederung der kantonalen Verwaltungen. Nach 1938 werden ständige Kommissionen nicht mehr zusammen mit den *ständigen Verwaltungen u. Kommissionen* der kantonalen Verwaltung aufgeführt. 1940 sind die ständigen Kommissionen neu in einer eigenen Rubrik vor der *Kantonalen Verwaltung* als allgemeine Verwaltung aufgeführt¹⁹. Gleichzeitig werden 1940 in Ausserrhoden erstmals sog. Griffregister im Staatskalender ein geschnitten (vgl. St.Gallen 1942, Obwalden 1943, Thurgau 1946, Nidwalden 1949), so dass die einzelnen Teile der Verwaltungen leichter auffindbar sind (nicht aber Direktionen, nur in St.Gallen). So wird z.B. Sanität in Ausserrhoden 1940 neu dem Volkswirtschaftswesen *angehängt*, damals strukturell sichtbar unter der Rubrik *Direktionen*, nicht unter der Rubrik *Kantonale Verwaltung* im Staatskalender. 1949/50 finden bei den *Direktionen* weitere Veränderungen in der Verteilung der Direktionen statt: neu Sanität und Gemeinden (obwohl der Sekretär Erziehung und Sanität betreut), Erziehung und Militär. Demgegenüber sind diese Veränderungen im Inneren des Staatskalenders nicht erkenntlich, weil die *Verwaltungen*, 1951 die *Wesen*, je einzeln aufgeführt sind. Dort kommt **1952 Gemeindewesen** neu hinzu; davor war es lediglich Teil der Geschäftseinteilung der Regierung. (Möglicherweise ging es um die Übertragung des kant. Güterrechtsregisters an die Gemeinden, dafür wird kantonal ein Inspektorat Grundbücher, Zivilstandsregister eingeführt).

¹⁹ vgl. GL 1938/40 Umbruch in der Sortierung und Darstellung der Direktionen, statt Landjäger neu Kantonspolizei, vgl. NW neue Bezeichnung *Departemente und Kommissionen* ab 1949

Ein derart tiefer Wandel der Verwaltungsdarstellung wie 1940 ist später in Ausserrhoden u.E. nicht mehr zu beobachten. Wenn 1950 der Wechsel von gotischen zu lateinischen Buchstaben im Staatskalender, im Landbuch vollzogen wird, erfolgt dieser Wechsel wohl eher zufällig, dem Zeitgeschmack folgend. Ein Zusammenhang zu organisatorisch strukturellen Massnahmen ist nicht erkennbar.

3.4. Zur Entwicklung der Verwaltungshierarchie

Den ständigen Verwaltungskommissionen bleiben auch nach 1920 einige Beamte hierarchisch zugeordnet, nicht aber den Direktionen des Regierungsrats. Man spricht daher bei der Organisation der Direktionen der Regierungsmitglieder von der *reinen Geschäftseinteilung*. Die Hierarchie der zentralen Kanzlei wird nicht aufgebrochen. Die Sekretäre der Kanzlei werden den Kommissionen 1877, 1920 nicht hierarchisch zugeordnet. Sie bleiben dem Ratschreiber unterstellt.

Ratskollegium und Beamtenhierarchie stehen eher unabhängig nebeneinander; die Arbeiten werden teils flexibel durch den Ratschreiber den Kanzleisekretären zugeordnet. Die bestehen bleibenden *ständigen Spezial- bzw. Verwaltungskommissionen*, die Vorläufer der Direktionen, werden von Regierungsmitgliedern präsiert; unter den Mitgliedern sind aber auch zahlreiche Mitglieder des Kantonsrats, was die lockere, konglomeratsähnliche Organisation unterstreicht.

Erst ab 1942 sind in Ausserrhoden allmählich ehemalige Beamte (Sekretäre der zentralen Kanzlei) unter den sog *Wesen/Verwaltungen* aufgeführt. Eine Einführung des **terminus technicus** *Direktionen* als hierarchischer Oberbegriff anstelle von Verwaltungen bzw. Wesen wird erst ab 1984 beobachtbar (gemäss Selbstdarstellung der Hierarchie im Inneren des Staatskalenders). Ähnliches gilt für den Begriff *Direktor*, z.B. Finanzdirektor, erstmals 1982 (gleichzeitig Arbeitsbeginn des ersten Finanzsekretärs). Im Inhaltsverzeichnis des Ausserrhoder Staatskalenders (alphabetisches Register) wird diese *hierarchische* Höherbewertung der Direktionen 1982 nicht übernommen. Respektlos ist dort nach wie vor von Finanzwesen die Rede; darunter Direktor.

Damit geht 1984 eine Teilung der ständigen Kommissionen einher:

- a) (Parlamentarische) Kommissionen (ursprünglich nur Staatswirtschaftliche- und Finanzkommission (Prüfung des Rechenschaftsberichts))
- b) ständige (Ressort-)Kommissionen

Die ständigen Verwaltungskommissionen, bestehend seit 1858 (ab 26.2. 1877 *ständige Spezialkommissionen*) werden ab 1959 *regierungsrätliche Kommissionen* und ab 1971 *ständige Ressortkommissionen* genannt.

Ansätze zu einer Verwaltungshierarchie unter *allgemeiner Verwaltung* nach *Wesen* (Ressorts), nicht aber unter *regierungsrätlichen Direktionen*, entstehen in Ausserrhoden erst um 1940 bzw. 1982²⁰. Im Gegensatz etwa zu Obwalden 1903/04, wo Beamte Departementen zugeordnet werden (im Staatskalender), bleiben in Ausserrhoden die ständigen Kommissionen der Verwaltung, ab 1971 Ressortkommissionen statt *ständige regierungsrätliche Kommissionen* genannt, den Teilen der kantonalen Verwaltung zugeordnet (also nicht untergeordnet). (Rechtliche Grundlagen ändern in vielen Kantonen nicht synchron mit der organisatorischen Selbstdarstellung staatlicher Verwaltungen im Regierungsetat bzw. Staatskalender). Die Ausserrhoder *Staatsrechnung* verwendet den Mantelbegriff *Direktion* ab 1978, vgl. andere Kantone Thurgau, St.Gallen ab 1962. Die Ausserrhoder Rechenschaftsberichte des Regierungsrats enthalten Direktionen ab 1920 und nicht schon 1911 (Direktionen und *Wesen* bleiben gemischt, z.B. 1920 Polizeiwesen, Armenwesen, Militärwesen unter Polizeidirektion). Ab 1967 wird gemäss Rechenschaftsbericht des Regierungsrats darauf verzichtet, sog. Doppeldirektionen zusammenzufassen. Die Berichterstattung erfolgt je einzeln nach den 12 bzw. 13 Direktionen (inkl. Bankverwaltung). Zum Vergleich: 1964, Amtsantritt Ratschreiber Schär, 1966 sind die Sekretäre [der Direktionen] nicht mehr in der Staatskanzlei erwähnt.

Der Prozess der Verwaltungsentwicklung verläuft daher in Ausserrhoden sehr kontinuierlich; strukturell organisatorischer Wandel scheint kaum spürbar. Erst 1940 werden die ständigen Kommissionen in einer unabhängigen Rubrik vor der kantonalen Verwaltung aufgeführt. Dies ist hier nicht mit Änderungen im Inhaltsverzeichnis verbunden (alphabetisches Register, das Entwicklungen der Verwaltungshierarchie ohnedies verschleiert).

²⁰ vgl. SG 1851, SZ 1904, SO 1902 Verwaltungshierarchie unter den Departementen, davor sog. reine Geschäftseinteilung.

Das Inhaltsverzeichnis ist nämlich seit 1911 ein alphabetisches Register, das erst ab 1956 erneut als Inhaltsverzeichnis bezeichnet wird. Das sach- bzw. ressortorientierte Inhaltsverzeichnis (nicht alphabetisch) wurde ja bereits 1911 aufgegeben.

Im Rechenschaftsbericht des Regierungsrats wird von 1920 bis 1966 gemäss der Einteilung der *Doppeldirektionen* berichtet, anschliessend 12 Einzeldirektionen, davor herkömmliche Gebieteinteilung, Innere Angelegenheiten (inkl. Gesetze, Schulwesen), bis Polizei (inkl. Gesundheitspolizei). Dass auch in Ausserrhoden in der Phase ab 1940 ein Verwirrspiel der sog. *Doppeldirektionen* stattfindet, wird somit vor allem im Rechenschaftsbericht des Regierungsrats, weniger im Staatskalender ersichtlich. Die Verwaltungshierarchie bleibt davon ausgeklammert, weil die *Wesen* – holdingähnlich – einzeln aufgeführt sind.

Beispiele

1920-1940 Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion

1940-1965 Gemeinde- und Sanitätsdirektion

1966 Landwirtschafts- und Sanitätsdirektion

usw. (siehe Anhang Rechenschaftsbericht des Regierungsrats und Staatskalender).

Bisher (1995) sind die Direktionen relativ stetig in der Aufteilung der Arbeits- bzw. Sachgebiete unter die Mitglieder des siebenköpfigen Regierungskollegiums.

Geschäftsordnung vom 28.1.1909, Art. 19, 7 Direktionen; 7 Regierungsmitglieder

1908/09 7 Regierungsmitglieder, 7 Direktionen:

Landeskassa F, Erziehung E, Gemeinden G und Zivilstandswesen, Justiz J, Niederlassungs- und Wirtschaftswesen V, Bau- und Landwirtschaft B+L; Ratschreiber als Chef der Kantonspolizei, was fehlt: P+M, Politisches, Vormundschaft und Armenwesen VA, Sanität

1909 7 Regierungsmitglieder, 7 Direktionen:

F, E, B+L, J, P+M, V, Gemeinden G (kein Politisches, Staatswirtschaft, VA, S)

1984 7 Regierungsmitglieder, 12 Direktionen:

Finanz F, Steuer, (Bank als Bankverwaltung), Erziehung E, Bau B,

Landwirtschaft L+Fo, Justiz J, Polizei P, Assekuranz, Militär M, Volkswirtschaft V, Sanität S (davor Kommission), Gemeinden G, erst seit 1952 Gemeindewesen

- 1994 7 Regierungsmitglieder, 13 Direktionen: (Änderung 1988)
Finanz F (inkl. Steuer), Erziehung E, Kultur, Bau B, Umwelt+Energie, Landwirtschaft L+Fo, Justiz J, Polizei P, Assekuranz, Militär M, Volkswirtschaft V, Sanität S, Gemeinden G

Die Ausserrhoder Direktionen weisen somit, in der Benennung, kaum Veränderungen auf im Vergleich zu 1909. Sie sind vielmehr insgesamt recht konstant. Die harmonisch eingefügten Änderungen sind: Kultur beim Erziehungswesen, Umwelt + Energie neu nach Baudirektion, Landwirtschaft +Forst als Direktion, Justiz-, Polizei-, Assekuranz neu, Militär, Volkswirtschaft, Sanität, neu, (davor Kommission), der G Gemeindedirektion sind erst seit 1952 Behörden zugeordnet.

3.5. Organisationsrechtliche Aspekte

Ausserrhoden kennt die sog. Zweiteilung des Organisationsrechts, was Flexibilität der Behördenorganisation erleichtert. Nach Art. 34 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 14.11.1988, GO (erlassen vom Kantonsrat), sind die Direktionen im Anhang der Verordnung aufgeführt. Die Zuordnung von Aufgaben zu den Direktionen ist damit variabel und bedarf (teilweise neu) zu ihrer Änderung nicht der Zustimmung des Kantonsrats. So modern und konsequent flexibel diese sachgerechte Aufteilung der Staatsaufgaben auch scheint, sie kann auf ältere Wurzeln zurückgreifen. So geht bereits aus § 28 der Geschäftsordnung des Regierungsrats 28.1.1909 hervor: Der Regierungsrat besitzt das Recht, sowohl von dem Geschäftskreis einer Direktion einzelne Geschäftskreise abzutrennen und einer anderen Direktion zuzuweisen als auch zu bestimmen, welcher Direktion allfällige neue Geschäftszweige zu übertragen seien. Damit hat die nach Schai *Joker-Norm*²¹ genannte Norm auch die neue GO bestimmt, was bereits in einer Reihe anderer Kantone vorweggenommen worden war. In der Organisationspraxis Ausserrhodens fällt insbesondere die Anwendung

²¹ Schai P., 1984b, S.375

dieser Norm im Sanitätsbereich auf: *Die Leitung des Sanitätswesens und der Viehseuchenpolizei* (5) ist 1909 dem Volkswirtschaftswesen zugeordnet (bis 1940). Ebenso *die Aufsicht über den Betrieb der Heil- und Pflanzanstalt in Verbindung mit der Anstaltskommission* (7). Anschliessend bleibt nur Viehsanität in der Volkswirtschaftsdirektion V, ein eigenes Sanitätswesen wird installiert, nach 1978 Sanitätsdirektion. Besonders erwähnenswert für das Lernen von Organisationen ist dies, weil hier das Bedürfnis, über die Starrheit des Organisationsrechts hinauszudringen, zutage tritt. Die Trennung der Aufsicht über Tier- und Humanmedizin läuft einer typischen Entwicklungsstufe gleich ab, z.B. Zürich 1872. Nur Luzern verzichtet darauf. Keine Teilung der Aufsicht über Viehsanität in Volkswirtschaft und Aufsicht [nicht Durchführung] über Sanitätswesen in Gesundheitsdirektion).

Wegweisend für künftige Konfliktbewältigungen erscheint auch folgende Norm, in zahlreichen Kantonen, von Anfang an, verankert: § 29. Über Kompetenz-Anstände der Direktionen entscheidet endgültig der Regierungsrat. Sie wurde in der neuen GO übernommen.

3.6. Ausblick: Entwicklung mit Mass

Die späte Ausbildung von den bisherigen *Verwaltungen* bzw. *Wesen* zu 12 hierarchisch gegliederten Direktionen des Regierungsrats darf u.E. nicht auf die bernische Herkunft des Ratschreibers (Schär) zurückgeführt werden (Kanton Bern bis 1992 14 zählbig bestehen gebliebene Direktionen). Vielmehr war schon 1940 mit rund 13-15 bisherigen Verwaltungen bzw. *Wesen* der Baustein zu 13 bzw. 12 Direktionen gelegt (damals auch Kantonsbibliothek, Strafanstalt, Assekuranz, Bankverwaltung, die in grösseren Kantonen im 19. Jahrhundert gelegentlich auch vorübergehend Direktion genannt werden; z.B. pendelt in Zürich die *Gefängnisdirektion* bis 1923 *abteilungsähnlich* zwischen Direktionen; ähnliches gilt für Bern. 1847 wechseln Strafanstalten zwischen Direktion und/oder Abteilung, das Innere teilt sich in Abteilungen (Gemeinden, Versicherung, Vormundschaft, Sanität, Armenwesen), ab 1946 Berner Volkswirtschaftsdirektion.

Es erstaunt vielleicht, dass in Ausserrhoden 1982 Direktionen wie Steuer, Assekuranz noch ausgebildet werden. Assekuranz (Gebäudeversicherung)

ist indessen bereits 1877 als Kommission vorhanden; als Verwaltungsglied [wesen] c) nach b) Kantonalbank in der Nähe der Finanzverwaltung geführt. Ferner bleibt Steuer an Stelle [10] vormals unter k) Steuerverwaltung in Form einer virtuellen *Nebendirektion* erhalten. So entsteht auf dem Papier erst 1982 eine Form von Haupt- und Nebendirektionen, wie dies traditionell im übrigen nur in Schaffhausen (ab 1878, 1985/86 abgeschafft) und Bern (ab ca. 1650, 1992 geschafft) der Fall war und nicht in Ausserrhoden, das bezüglich Nebendirektionen keine Tradition aufweist. Das lockere, konzernartige Nebeneinander hierarchisch schwach strukturierter Direktionen ist für den kleinen Kanton wohl geeignet, solange nicht künstlich unter den Direktionen eine *Departementshierarchie* aufgebaut wird, sondern die interdepartementale Koordination und Zusammenarbeit (u.a. über die zentrale Kanzlei, bzw. vernetzte Prozesse) spielt.

Die späte Umbenennung von Verwaltungen/Wesen zu einer Verwaltungshierarchie von 13 Direktionen (1984) bei sieben nebenamtlichen Mitgliedern des Regierungskollegiums ist wohl mit ein Grund dafür, dass in Ausserrhoden noch keine Entwicklung von 13 Direktionen zu 7 oder 5 Departementen (vgl. Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Bern, Solothurn 1995) stattgefunden hat (Aargau: von 10 Direktionen zu 5 Departementen für 5 vollamtliche Regierungsmitglieder, Thurgau ab 1978 von 14 Direktionen zu 5 Departementen für 5 Regierungsmitglieder, oder Schaffhausen von 13 Haupt- und Nebendirektionen zu 5 Departementen).

Angesichts des zögernden Ausbaus der Verwaltungshierarchie bietet dieses Vorgehen Chancen für eine weitere Autonomisierung und Dezentralisation von Verwaltungsteilen im Dienste der staatspolitisch bedeutsamen Verwesentlichung der Staatsaufgaben. Dies insbesondere im Leistungsreich (Sanität, Erziehung, Soziales, usw.). Eine konsequentere Trennung von Kontrolle und Durchführung von Verwaltungsleistungen erscheint bei wesensgerechter, lockerer Verwaltungshierarchie einfacher wieder erreichbar. Die Rolle der dezentralen Kollegien und ständigen Ressortkommissionen, die nicht flächendeckend unter der Direktionsorganisation stehen, kann neu gedacht werden. Machtteilung war in Ausserrhoden nie ganz aus der Traktandenliste gestrichen. Die lange Tradition der hoch legitimierten Einzelbeamten (Wahl durch den Kantonsrat), belegt ebenfalls das Vertrauen in funktionierende dezentrale Einheiten.

Chancenreich dazu sind zum Beispiel das Gesundheits- und Erziehungswesen. In Ausserrhoden entsteht ein Erziehungswesen neben der Landesschulkommission (Erziehungsrat in anderen Kantonen) erst spät, nämlich nach 1942²² Eine **Erziehungsdirektion** anstelle bzw. neben der Landesschulkommission (Erziehungsrat) entsteht noch später. Dabei erstaunt, dass dies nicht um 1949 ff. (allgemein kleine Umbruchphase in vielen Kantonen) nachgeholt wird, sondern erst 1984. Schliesslich wirkt auch in Ausserrhoden seit 1858²³ eine Landesschulkommission (Erziehungsrat), die nur allzuoft die Kompetenzen in allen Fragen des Schulwesens an sich zu ziehen weiss (vgl. in St. Gallen bis 1861, bis 1900, erneut 1960-1972). Suchen nach der geeigneten Form der Organisation mit Regierungskolegien, d.h. der Aufteilung der Arbeit und der anschliessend stets wieder neu zu findenden Form der geeigneten Zusammenarbeit (Koordination) bildet ein Dauerthema, das in Ausserrhoden erst ca. ab 1982 hierarchisch ausgeprägter wird. Davor erfolgte die Koordination der Arbeit über die zentrale Kanzlei; also ohne Ressort- und Direktionshierarchie.

1990 (GO 1988) wird – nach Staatskalender – Steuerverwaltung bzw. Steuerdirektion sanft und unauffällig in die Finanzdirektion eingefügt, auch die Kantonalbankverwaltung ist nach der Finanzdirektion eingereiht. Davor wird 1989 (Staatskalender) neu die Umwelt- und Energiedirektion eingerichtet, vgl. die flexible Regelung nach Art. 34 Abs. 2 GO 14.11.1988 (Direktionen im Anhang der Verordnung). Ausserrhoden beweist damit: sachgerechte Organisationsgliederung ist auch adequat möglich, wenn die eigenen Traditionen und Entwicklungen berücksichtigt werden. Eine moderne und konsequente Installation der Umwelt- und Energiefragen im Zusammenspiel der Ressorts ist u.E. wichtiger als eine künstliche Reduktion auf 5 oder 7 Direktionen. Die Begründung: Zielkonflikte des Umweltschutzes zu Bau und Landwirtschaft werden nicht in die Ressortorganisation eingebaut; sie müssen bis zum Kollegium gelangen. Ähnlich elegant löst Schwyz die Eingliederung des Ressorts Umweltschutz: Der ansonsten ausgehöhlten Justiz wird Umweltschutz zugeteilt.

²² SG bis 1861, OW bis 1966 kein Erziehungsdepartement; in AR kein *Landesbeamter* Schulinspektion, Schulinspektion auf Bezirksstufe bis 1912, ab 1858 Landesschulkommission, ab 1940 Erziehungswesen.

²³ Viele Kantone seit der Helvetik, SZ z.B. seit 1841, NW

Ausserrhoden: Tendenzen im Behördenmanagement

vorgestern, gestern	heute	morgen?
Behördenorganisation lockeres Nebeneinander	hierarchisch aber mit Ausnahmen	→ konglomeratsähnlich
Verantwortungen hoch	zentral konzentrat	→ dezentral f. Ressourcen
Haftung Aufgabenträger	zentral	→ dezentral f. Leistungen, Ressourcen
Aufgabenwahrnehmung teils privat	staatlich	→ Reprivatisierung von Teilen ausserhalb Kernaufgaben
Aufgaben nur Aufsicht	Dienstleistungen durchführen	→ nur Aufsicht?
Vorbeugen	Gesundheit	→ nur Aufsicht?
Registerführen	Erziehung	→ nur Aufsicht?
Zusammenarbeit locker z.Kanzlei	Regelungen hierarchisch	→ selbsttätig, Prozesse → über Netze

Tendenzen im Behördenmanagement allgemein

Kriterium	heute	morgen
Ausrichtung	Funktion	→ Klientel (nicht nur Prozesse)
Reichweite	Departements	→ Netzwerk von Ämtern → Anstalten privat oder öffentlich
Organisationsstruktur	steile Hiearchie	→ flach, vernetzte Teams
Hierarchien	Palastorganisation	→ Zeltorganisation, flachere Hierarchien
Organisationsgrösse	gross	→ klein, modular
Innovation	Perfektionierung	Redesign
Prozess	komplex	→ einfach
Mitarbeiter	Spezialisierung	→ ganzheitliche Sachbearbeitung
	Beamter	→ Angestellte
Lösungen	flächendeckend	→ einheitsspezifisch
Bürokratie	Megabürokratie	→ Multibürokratie
Entscheidungen	oben konzentriert	→ nicht zu hoch

4. Entwicklung der Mitglieder der Organisation: Angestellte und Beamte

4.1. Landschreiber und Sekretäre der Regierung

Eine Hierarchie unter der zentralen Kanzlei ist in allen europäischen Staatsverwaltungen vorhanden. Aus diesem Kern entstehen die Beamtenhierarchien. In den Schweizer Stadtrepubliken und Landsgemeindedemokratien kommen zu diesem Kern die Einzelbeamtungen und Landesbeamten.

In Ausserrhoden wird die Hierarchie der Sekretäre unter dem (Land-) bzw. Ratschreiber verwischt; dies in Stufen. Weil die Bezeichnung Regierungsssekretär fehlt, ist dies leichter möglich als in anderen Kantonen. Kanzleisekretäre ersetzen um 1942 die eigentlichen Regierungsssekretäre. Allerdings wird die Hierarchie der Sekretäre I und II unter dem Ratschreiber auch erst spät (1898) ausgebildet, davor existiert nur ein Sekretär mit der Bezeichnung *Kanzleisekretär*, was seine Stellung im *Dienstadel* der Beamtenhierarchie von vorne herein eher abwertet (vgl. Zug, wo noch 1994 der Regierungsssekretär neben dem Landschreiber existiert).

Bereits im 18. Jahrhundert bildet sich die Hierarchie der zentralen Kanzlei aus: Landschreiber, Ratschreiber (vgl. Bern schon im 16. Jahrhundert). Der Ratschreiber Ausserrhodens (ab 1767) nimmt nach 1863 allmählich den Platz des Landschreibers ein. Der Regierungsssekretär fehlt.

Der Ratschreiber ist zugleich Regierungsssekretär und Registrator: *Schreiben, die er im Namen von Landammann und Rath ausfertigt, wird er in ein eigenes Copierbuch eingetragen, und ebenso diejenigen, die von der Kanzlei für sich oder im Namen von Commissionen ausgehen. Bei jeder Copie soll angemerkt werden, wer das Schreiben unterzeichnet habe. Dieselben sind auf bisherige Weise zu registrieren* (Zur Registrierung der Regierungs- und Kantonsratsbeschlüsse, nach Instruction für den jeweiligen Rathsschreiber 26.1.1832, siehe Abb. 22.1).

Im Gegensatz zum Kanton Glarus um 1900 ist in Ausserrhoden der Begriff *Festbesoldung* nicht im Gesetz enthalten. Gemäss GRB vom 24.4.1832 wird die Festbesoldung bereits eingeführt, also im interkantonalen Vergleich auffallend früh. Dabei wird nicht mehr nur auf die leistungs- bzw.

fallbezogene Entlohnung, sog. Sporteln, abgestützt. Sporteln [lateinisch ursprünglich der Korb, in dem die Reste der Mahlzeit des römischen Villenbesitzers dem Volke überlassen werden]. Fixe Besoldung und das **Global-budget** wird einstweilen für *Ratschreiber, Landschreiber, Landweibel und Landläufer...eingeführt,...* weil vielerlei Sporteln eine *sehr komplizierte Besoldung* bilden ... als sie für den einfachen Haushalt unseres Landes unpassend sind. Beispiel: *Der Ratschreiber bezieht jährlich 800 fl. Festbesoldung, wofür ihm ohne irgend weitere Belohnung alles zu besorgen auferlegt wird, was er zu besorgen hat; den Ankauf der Schreibmaterialien und die Heizung des Kanzleizimmers hat er zu bestreiten*²⁴ ... Ein Pool bzw. eine Reserve oder Ressource, aus der global die übrigen Ausgaben zu bestreiten sind, verbleibt dem Ratschreiber.

Erst 1858 kommt es in Ausserrhoden auch im Kanzleibereich zur klaren Teilung von Gerichts- und Verwaltungsfunktion (Glarus schon 1836, Schaffhausen um 1833, bzw. 1800). Damit teilt sich definitiv das Amt des Landschreibers in der Gerichtskanzlei in Trogen und dasjenige des Ratschreibers in der Kantonskanzlei in Herisau. Ab 1863 führt der Ratschreiber²⁵ sogar das Protokoll der Landsgemeinde, obwohl er dem Landschreiber untergeordnet ist (Stellvertreter des Landschreibers²⁶). Dennoch genießt er nicht die hohe Legitimität des Landschreibers, der erst 1877 aus dem Amt scheidet (Amt und Titel werden aufgehoben). Anschliessend wird der Ratschreiber in Ausserrhoden erst ab 1975 *nur* durch den Regierungsrat gewählt, also nicht mehr durch den Kantonsrat, wie seit 1876²⁷ oder durch die Landsgemeinde (Landschreiber). Noch 1949 und 1964 wird der Ratschreiber indessen vom Kantonsrat gewählt, wie die übrigen wichtigsten *Einzelbeamtungen* des Kanton²⁸.

²⁴ AR GRB vom 24.4.1832 zum Vergleich: Landschreiber 900 fl, Landweibel 850 fl, (fl= Gulden bis 1853). Einzelne Sporteln kommen dazu nach Tarif.

²⁵ In AR wirkt ab 1767 der Landesfährnrich als Ratschreiber (Tobler, O. 1905: S.113), nach 1858 ein vom Kantonsrat gewählter Beamter. In BE besteht ab 3.1.1533 ein Ratsschreiber neben dem Stadtschreiber; in ZH bis 1872. Zum Entwicklungsverlauf des Ratschreibers in allen Kantonen, vgl. Berchtold, D. 1989: S.168)

²⁶ Tobler, O., 1905, S.131

²⁷ gemäss Art. 28 der 1876 Verfassung und noch gemäss Verordnung betreffend Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949, Änderung der Wahlbefugnis gemäss Verfassungsänderung vom 27.4.1975.

²⁸ siehe Anhang zur Verordnung betreffend die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949 AR

Ende 19. Jahrhundert wird es in einigen Kantonen üblich, das Amt des (autonomen, teils mitregierenden, durch Wahl an der Landsgemeinde hoch legitimierten) Landschreibers nicht mehr weiterzuführen. Der Ratschreiber, ursprünglich der zweite Mann in der Kanzlei, nimmt fortan in Glarus, Ausserrhoden, Innerrhoden die Funktion des Staatsschreibers wahr (Glarus ab 1842, Ausserrhoden ab 1877, Innerrhoden ab 1927). Umgekehrt führt Basel-Land 1832 den bzw. die Landschreiber noch ein; in Uri, Graubünden, Schwyz unter Kanzleidirektor und in Nidwalden bleiben diese Ämter weitgehend erhalten (Obwalden erst 1968 Abschaffung des 2. Landschreibers, 1757-1968, Schwyz Kantonsschreiber unter Kanzleidirektor). Später führt der Ratschreiber Ausserrhodens auch besoldungsmässig klar die Hierarchie in der zentralen Kantonskanzlei an²⁹.

1877 ist in Ausserrhoden die Beamtenschar noch klein: Ratschreiber und der *Kanzleisekretär* als dessen Stellvertreter bestimmt³⁰. Gemeint ist vermutlich gleichwohl der Rang des *Regierungssekretärs*. Es gibt nämlich keine weiteren Kanzleisekretäre³¹. Das Aktuariat der ständigen Verwaltungskommissionen wird gerade nicht vom Sekretär der Kantonskanzlei geführt, wie dies in anderen Kantonen üblich ist, sondern von einem eigens dazu bestelltem Aktuar, z.B. Rektor Kantonsschule für Landesschulkommission, Kommissionen Sanität S und Militär M erhalten einen Aktuar aus ihrer Mitte: (S ein Arzt), (M Kreiskommandant), vgl. Kanton Glarus (Kantonsförster, Kreiskommandant, dort zugleich Direktionssekretäre).

Der Ratschreiber und der I. und II. Sekretär der Kantonskanzlei erledigen ab 1898 bis 1919 praktisch die Mehrzahl der Geschäfte. Ab 1920 werden

²⁹ Tarife, Besoldungen, Taggelder, Reisespesen und Sporteln vom 27.6.1865: 3000 Jahresgehalt Ratschreiber und freie Wohnung, 1200 Jahresgehalt Landweibel/Amtsdiener und freie Wohnung.

³⁰ Gemäss den Verhandlungen des Grossen Rathes (Antrag der Standeskommission, Verordnung der Kanzleien vom 26.2.1877)

³¹ Der Sekretär, ab 1877 **Stellvertreter des Ratschreibers**, wird zwar *Kanzleisekretär* genannt. Dennoch trägt der *Kanzleisekretär* 1891 einen akademischen Grad, (Dr. O. Kellenberger von Walzenhausen). Wenn der (Regierungs-)sekretär *nur*, quasi abwertend, als *Kanzleisekretär* bezeichnet wird, darf dies u.E. nicht überbewertet werden (Abwertend wirkt die Bezeichnung nach der europäisch gültigen Diensthierarchie administrativ neben militärisch vgl. Berchtold D., 1989, S. 69: Hierarchie der russischen Bürokratie, zivil und militärisch. Die Hierarchie in der zentralen Kanzley ist seit den Reformen Maria Theresias in den Grundzügen europaweit ein Modell, siehe dazu Hintze O., 1908 und 1911

die *Herren Sekretäre*, immer in der Kantonskanzlei, lediglich anders benannt und personell verstärkt; nämlich Steuersekretär, Assekuranzsekretär, Erziehungssekretär und später Handels- und Güterrechtsekretär. Auch der davor als Säckelmeister (Landesbeamter bzw. Regierungsmitglied) unabhängige **Landesbuchhalter** wird nun 1917 fast *sekretärartig* – gemäss Staatskalender – der Kantonskanzlei zugeordnet. Auffallend ist dies, weil gerade der Ausserrhoder Landesbuchhalter noch 1901 bis 1908 als Rubik a) vor der Landesschulkommission eingereiht war³².

Man spricht von der *Hierarchie der zentralen Kanzlei*, wo z.B. auch in Nidwalden, Uri, Obwalden bis 1968 und im neuen Basel-Land die Hierarchie der Landschreiber bestehen bleibt, nicht aber in Glarus, Ausserrhoden, wo der Landschreiber aufgehoben wird (Glarus 1842, Ausserrhoden 1877) oder nicht weitergeführt wird, nachdem sein Stellvertreter, der Ratsschreiber die eigentliche zentrale Kanzlei, die Kantonskanzlei leitet.

In den neuen Direktionen des Regierungsrats kommt es in Ausserrhoden, wie erwähnt, weder 1908/09 noch 1910/11 zur Bildung von eigenständigen Sekretären der Direktionen, wie etwa in St. Gallen 1833 bei deren Einführung³³. Dies ist z.T. erst nach 1980 der Fall. Es handelt sich um einen differenzierten Prozess, einen Wandel der Organisation in verästelten Stufen.

³² Landesbuchhalter 1907/08: Hrch. Zweifel von Haslen GL, 1908/09 Johs. Zellweger, [Regierungsmitglieder], 1910/11 ist Landeskassa nicht mehr vor Landesschulkommission eingereiht, nicht mehr als Beamtung genannt. Erst ab 1917 kommt Karl Frehner als Landesbuchhalter. Beim Landesbuchhalter ist unklar, ob er in die Fussstapfen des Säckelmeisters tritt, also gewählter Einzelbeamter wird oder Kanzleisekretär. Daher wird Frehner 1917-1922 sekretärähnlich unter der Kantonskanzlei zugeordnet. Wer fragt, wer die Funktion des Landesbuchhalters in der Zwischenzeit wahrnimmt, hat Schwierigkeiten bei der Suche, Fündig wird er bei den Regierungsmitgliedern, welche offenbar noch die Verantwortung der Führung der Staatskassa tragen, also unter den neuen regierungsrätlichen Direktionen (als reine Geschäftseinteilung vorne im Staatskalender): Landeskassa: Johs. Zellweger 1903-1908/09, Finanzdirektion: J. Konr. Lutz 1909/1910, Finanzdirektion: F. Büchler, Kt. Thurgau 1910/11, vor Zellweger, Art. Eugster 1900-1903

³³ Meist werden die Sekretäre der Kommissionen zu Sekretären der Direktionen des Regierungsrats; St. Gallen 1833, Bern 1846, Thurgau 1840. In Ausserrhoden gab es diese Sekretäre der Kommissionen, zugleich Sekretäre der zentralen Kanzlei, nicht. Die Funktion erfüllten *Einzelbeamte* im Nebenamt

4.2. Organisatorisch-hierarchische Aspekte der Zusammenarbeit der Angestellten und Beamten

Vor der Herauslösung der Sekretäre aus der Kantonskanzlei sind sie hierarchisch klar dem Ratschreiber unterstellt. Sie arbeiten für die *Verwaltungen/Wesen* bzw. die ständigen Verwaltungskommissionen; zugleich sind sie Teil der Kantonskanzlei. Die Verordnung der Kanzleien vom 17.2.1898 wirkt noch bis 1940, teils bis 1959 nach; Einige Sekretäre der Kantonskanzlei führen die Aktuariate der ständigen Verwaltungskommissionen. Die Registratur der Regierungs- und Kantonsratsbeschlüsse und deren Archivierung obliegt dem I. Sekretär. Daher fehlt ein eigentlicher Registrator und Archivar (oft Stellvertreter des Ratschreibers auch für das Protokoll der Regierung, z.B. in den Kantonen Bern, Schaffhausen). Das Staatsarchiv wird später von einem Archivar im Nebenamt wahrgenommen (Lehrer bis 1986).

Der I. Sekretär ist zugleich der *Stellvertreter des Ratschreibers* und nimmt das Aktuarat bzw. Sekretariat der ständigen Verwaltungs- und Vollziehungskommissionen wahr (Erziehung, Sanität, Justiz z.T. Kantonsrat) gemäss Verordnung vom 17.2.1898, § 4). Der II. Sekretär ist der Handelsregisterführer und nimmt das Aktuarat bzw. Sekretariat der ständigen Verwaltungs- und Vollziehungskommissionen wahr (Volkswirtschaft V [Handel und Gewerbe, Landessteuer, Assekuranz, Strafanstalt und weiterer Arbeiten] Verordnung § 5)³⁴.

Ein Verschieben der Beamten zwischen verschiedenen Aufgabengebieten (Direktionen) durch den Regierungsrat ist ohne weiteres möglich (Verordnung der Kanzleien vom 17.2.1898, § 8). Eine Abgrenzung der Direktionen steht hierbei nicht zur Diskussion; bei den Beamten in der Hierarchie der zentralen (Kantons-)Kanzlei handelt es sich nicht um für ein Amt gewählte Beamtungen. Sie sind abzugrenzen von den vom Kantonsrat gewählten Beamten mit eindeutiger Aufgabenzuweisung wie Schulinspektor, Oberförster, Kantonsingenieur, den sog. *Einzelbeamten*. Diese sind bereits 1912, 1920 unter *Ständigen Kommissionen und Verwaltungen*,

³⁴ Landessteuer wird also vom II. Sekretär der Kantonskanzlei bewältigt wie in Glarus bis 1923, dann wird dort dieser Sekretär Steuerkommissär. Es gab wenig direkte Steuern, Beitrag aus Gewinn Nationalbank, aus Salzregal war noch von Bedeutung.

1940 unter der Rubrik *Kantonale Verwaltung* aufgeführt. Sie sind unabhängig vom Ratschreiber, von der sog. Hierarchie der zentralen Kanzlei. So führt auch der Schulinspektor nicht das Aktuariat der Landesschulkommission, sondern der I. Sekretär der Kanzlei.

Zu der Hierarchie der zentralen (Kantons-)Kanzlei gehören nicht nur der Erziehungssekretär und der Handels- und Güterrechtsekretär, sondern ab 1921/22 auch ein Steuersekretär, Assekuranzsekretär. Die Ämter des I. und II. Sekretärs werden um 1920 (erster Umbruch) auf einen grösseren Personenkreis verteilt. In Ausserrhoden gibt es also keinen Ohmgeldner oder Chef der Steuerverwaltung, ausgestattet mit hoher Legitimität (Wahl durch den Kantonsrat)³⁵. Der neue Steuersekretär untersteht der Kantonskanzlei. Dies ändert sich erst 1944 bzw. 1949, der Steuersekretär wird Vorsteher der Steuerverwaltung, der Assekuranzsekretär 1954 Assekuranzverwalter.

- Zur Verselbständigung der Sekretäre der Kanzlei zu Einzelbeamten oder zu Direktionssekretären

1940 findet – wie bereits erwähnt – ein markanter Umbruch im Verwaltungsaufbau von Ausserrhoden statt: Kantonale Verwaltungen werden im Staatskalender unabhängig von den Verwaltungskommissionen dargestellt. Dem Justizwesen ist ein *Verhörantsverweser* zugeordnet, dem Polizeiwesen, neu, der Chef der Kantonspolizei. 1908 (also nur einmal) hatte diese Funktion sogar der Ratschreiber inne! Griffregister im Staatskalender werden zur besseren Kenntlichkeit der Verwaltungsteile eingeführt. In der zentralen Kantonskanzlei kommt es nun auch zum Umbruch: Ein Teil der ihr ehemals unterstellten *Sekretäre* verselbständigt sich. Der Assekuranzsekretär und der Steuersekretär werden neu nur noch den *Kantonalen Verwaltungen* unterstellt. Bei Steuerverwaltung, Assekuranzverwaltung handelt es sich noch nicht um sog. Direktionen des Regierungsrats, sondern um *Verwaltungen* (1951 wieder *Wesen*). Die Direktionen des Regierungsrats dienen immer noch nur der Arbeitsverteilung im Regierungskollegium; auch Sekretäre sind ihnen nach wie vor nicht unterstellt.

³⁵ vgl. Glarus: der Chef der Steuerverwaltung entsteht um 1923 aus der Position des *Sekretärs* (Regierungssekretär der zentralen Regierungskanzlei).

Erst 1942 werden auch die alten Sekretäre, der Erziehungssekretär und der Handels- und Güterrechtssekretär neu den *Wesen* Erziehungswesen, Volkswirtschaftswesen zugeteilt. Gleichzeitig weist die zentrale Kantonskanzlei bereits 1942 erneut viel Personal auf. Es sind dies 3 Kanzlisten und 2 Kanzleisekretäre. Es handelt es sich bei diesen *Kanzleisekretären* um die alten Sekretäre I und II, nämlich den nunmehr unter Erziehungswesen genannten Erziehungssekretär und den unter Mandel und Gewerbe (noch nicht Volkswirtschaftswesen) genannten Handels- und Güterrechtssekretär. Erstaunlich weil international die Bezeichnung *Kanzleisekretär* hierarchisch unter die Sekretäre (Regierungssekretäre) gestellt wird (vgl. Rangordnungen der Beamten international, Hierarchie der russischen Bürokratie, zivil und militärisch³⁶).

Trotz des Umbruchs bleiben also die alten Sekretäre, der Erziehungssekretär (als Kanzleisekretär) und der Handels- und Güterrechtsekretär der zentralen Kantonskanzlei zugeteilt. Wird versucht, den Umbruch zu mildern? Hier wird die *Hierarchie der Sekretäre* unter dem Ratschreiber verwischt. Indessen: Doppelunterstellungen unter Kanzlei und Direktionen ist für Übergangsphasen der kantonalen Verwaltungen typisch (vgl. Glarus bis 1919, Thurgau bis 1913, Luzern bis 1937, Uri bis 1978, Zug bis 1993).

Der Ausbau der Ausserrhodischen Staatsverwaltungen erfolgt somit sparsam und zögerlich. Noch 1952 gibt es nur einen Assekuranzsekretär unter Assekuranzwesen, keine weiteren Angestellten, einen Kanzlisten, später Sekretär Bau unter dem Kantonsingenieur, nicht aber unter dem Direktor (Regierungsmitglied) der Baudirektion. Erst 1959 lösen sich auch der Erziehungssekretär und der Handels- und Güterrechtsekretär aus dem Kreis der Sekretäre der Kantonskanzlei. Anschliessend wird die Funktion des Ratschreiber Stellvertreters neu explizit auch im Staatskalender genannt. Organisatorische Darstellungsfragen gewinnen an Bedeutung.

Obwohl es auf den ersten Blick so aussieht, kann also auch der Sekretär des Erziehungswesens (1940 schon unter Erziehungswesen) schlecht als erster Direktionssekretär bezeichnet werden. Vielleicht solange er einziger Sekretär der Kanzlei war, also bis 1891 (multifunktional; Erziehung und Handelsregister). Anschliessend wird der I. Sekretär der Kantonskanzlei, ab 1920 Erziehungssekretär. Huldreich Tobler arbeitet von 1901 bis 1919

³⁶ vgl. Berchtold D., 1989, S.69

als I. Sekretär, dann 1920-1937 als Erziehungssekretär³⁷. Er bleibt in der Kantonskanzlei. Noch 1938 ist sein Nachfolger, der Erziehungssekretär und zugleich Sanitätssekretär, Dr.phil. M. Kürsteiner, unter der Kantonskanzlei eingereiht. Wichtiger scheint das Herauslösen des Steuersekretärs, der erst 1946 Verwalter der kantonale Steuerverwaltung, also *Einzel- bzw. Chefbeamtung* wird. Die neue Steuerverwaltung wird erst später Steuerdirektion. Halbherzig bleibt auch die Ablösung des Handels- und Güterrechtsekretärs, des ehemaligen Sekretärs (IV) aus der zentralen Kanzlei. Er ist ab 1942 im Volkswirtschaftswesen und in der zentralen Kanzlei.

- Ratschreiber Stellvertreter

Der Finanzkontrolleur (die neu gebildete Stelle, administrativ dem Finanzwesen zugeordnet) wird 1960 Ratschreiber-Stellvertreter. Davor war seit 1877 der I. Sekretär, also der spätere Erziehungssekretär, Ratschreiber Stellvertreter, (gemäss Antrag der Standeskommission vom 26.2.1877 und gemäss Organisationsverordnung der Verwaltungskanzleien / 17.2.1898). Später wird der ehemalige Handels- und Güterrechtsekretär, also der alte II. Sekretär (bis 1959 in der Kanzlei) ab 1971 Ratschreiber Stellvertreter; dies aber neu als Sekretär Volkswirtschaftswesen neben dem Handels- und Güterrechtsekretär. Man versteht diese Zusammenhänge aber erst, wenn man die alte Aufgabenzuteilung auf Sekretäre von 1898 kennt.

- Verwischung der Hierarchie in der zentralen Kantonskanzlei

In Ausserrhoden fehlt ein systematischer Ausbau zu Sekretären der Direktionen bis 1982. Von 1959 bis 1963 arbeiten unter Ratschreiber R. Reutlinger (ab 1966 Regierungsmitglied) wenig Kanzlisten, ab 1966 wieder 3 Sekretäre (nicht mehr Kanzlisten, oder Kanzleisekretäre genannt), später deren zwei. Damit sind ab 1959 nicht mehr die Herren Sekretäre der Direktionen in der Kantonskanzlei (Regierungssekretäre); sondern der Übergang zu Kanzlisten vollzogen; die alte Kanzleihierarchie eingehalten, obwohl die neue Bezeichnung Sekretäre (ab 1966) in der Kantonskanzlei

³⁷ Tobler Huldreich (geb. 1859 von 1901 bis 1919 I. Sekretär der Kantonskanzlei, dann Erziehungssekretär bis 1937. Nicht zu verwechseln mit Tobler A. (geb. 1868) bis 1901 I. Sekretär der Kantonskanzlei.

verwirrend wirkt. Inzwischen löste, ab 1964, der neue Ratschreiber, Fürsprecher Schär, das spätere Regierungsmitglied Reutlinger ab.

Erst spät werden die Direktionen *mit grosser Geschäftslast* mit Sekretären ausgestattet (Finanz 1982). Die Bezeichnung *Direktionssekretär* darf daher u.E. nicht überbewertet werden: Der Sekretär Volkswirtschaftswesen ist. Dies ist 1971 der einzige ausführende Sachbearbeiter im Volkswirtschaftswesen neben dem Handelsregisterführer, dem Arbeitsamtsverwalter und bildet nicht klar die Stabstelle des Volkswirtschaftsdirektors. Es findet kein systematischer Ausbau der Stabsorgane der Direktionen statt, wie in einigen grösseren Kantonen (nach 1960 z.B. St. Gallen M. Lendi, Bausekretär, als erster); die Sachbearbeiter Funktion der Sekretäre überwiegt (in Ausserrhoden wie in St. Gallen und weiteren Kantonen).

4.3. Wandel der Einzelbeamten zu Chefbeamten

Die Landsgemeinde hat mit Landammann, Statthalter, später den sog. Landesbeamten wie Hauptmann, Säckelmeister, Fähnrich, (ab etwa 1500) *Sachbeauftragte*, Sachbearbeiter/Verantwortliche gewählt. Dazu kommen sog. Zwitter zwischen Landesbeamten und Einzelbeamten: *Bauherr*, später im 19. Jahrhundert Polizei-Direktor, später etwa Salz-Direktor usw. Daneben stehen die ältesten *Beamten* (ohne Gerichte): Landschreiber, Weibel, schon ab etwa 1400.

Was in Ausserrhoden auffällt: Die Kompetenz zur Wahl, aus der die hohe Legitimation des Einzelbeamten resultiert, bleibt beim Landrat, später Kantonsrat. Ende 19. Jahrhundert kommen wichtige selbstverantwortliche Einzelbeamten dazu: Oberförster ab 1877, Kantonsingenieur ab 1891. Einige spät ausgebildete Beamten bleiben im Kreis der Standeskommission: z.B. Polizeidirektor.

Der Beamte ist somit mit viel Autorität, Autonomie, gegeben durch die Volkswahl (Landesbeamte), oder die Wahl durch die obersten Räte des Landes (Einzelbeamte) ausgestattet. Er ist nicht auf Lebenszeit beamtet. Er steht auch für finanzielle Belange gerade, und ist oft durch Hinterlegung einer Geldsumme bereit, die Verantwortung für eigene Fehler zu tragen. Später versuchen Amtskautionsgenossenschaften das Problem zu lösen, dass ein Amt daher nur einem relativ beschränkten Personenkreis offen stand.

Im 20. Jahrhundert wird dieses System der Beamtungen erweitert. Dabei stellt sich allmählich das Problem der entstandenen Hierarchie, der Vielzahl von Einzelbeamtungen, so dass Verantwortungen und hierarchische Beziehungen (Einzelverantwortung gegenüber Kantonsrat (Einzelbeamtung), Unterstellung unter zentrale Kanzlei, unter Direktionen bzw. Verwaltungen) nicht immer einfach zu überschauen sind.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang in Ausserrhoden ab 1917 die sekretärartige Unterstellung des davor unabhängigen Landesbuchhalters (Regierungsmitglied, Säckelmeister) unter die zentrale Kantonskanzlei, sobald die Landesbuchhaltung von einem Angestellten geführt wird. Auffallend ist dies, weil gerade der Ausserrhoder Landesbuchhalter noch 1901 bis 1908 als Rubrik a) vor der Landesschulkommission eingereiht war, anschliessend (1938) Finanzwesen wieder Nr. 1 in der Reihenfolge der Verwaltungen bzw. Direktionen bleibt. Erst ab 1938 wird der beamtete Landesbuchhalter im Rang eines *Einzelbeamten* wieder unabhängiger Landesbuchhalter unter a) Finanzverwaltung. Deutlich wird hierbei auch eine Unsicherheit der hierarchischen Zuordnung, wie sie in vielen Kantonen in dieser Zeit zu beobachten ist vgl. Glarus nur 1923 Aufzählung der Fonds im Staatskalender, Nidwalden 1923: Erziehungsdepartement neben Direktionen, Staatskalender, 1923).

Folgende Positionen zählen u.E. in Ausserrhoden weniger klar zu den Einzelbeamtungen im innersten Kern der Staatsverwaltung bzw. den späteren Chefbeamten: Kantonsbibliothekar (bis 1951 direktionsähnlich), Assekuranzverwaltung (ab 1940 bzw. 1951 direktionsähnlich). Sie sind auf andere Art autonom, oder pendeln zwischen Direktionsstufe und Kanzleisekretär (Assekuranzsekretär). So wird auch der Verwalter der Zwangsarbeitsanstalt ab ca. 1940 einzeln genannt, dann Aufsichtskommission Strafanstalt; vor 1900 Zwangsarbeitsanstalt als Kommission.

Im 20. Jahrhundert findet somit eine Suchphase statt: Gesucht wird die systemkonforme Einordnung der Beamtungen, d.h. der Einzelbeamtungen. Diese Suche findet offenbar vor derjenigen nach der geeigneten Hierarchie unter Direktionen statt. Die Ausserrhoder Verwaltung gleicht vielmehr einem Konglomerat oder Konzern von Einzelbeamtungen (mit und ohne Unterstellte), die mit beachtlicher Autonomie ausgestattet sind. Gemäss Verordnung betreffend die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949, der sog. DBO, wer-

den die wichtigsten Beamtungen durch den Kantonsrat gewählt. Dies gilt bis 12.6.1978, dem Erlass der neuen DBO. Es handelt sich bereits um eine stark erweiterte Liste der Beamten. Bei den neueren Beamtungen wird wohl zunehmend unklar, ob es sich noch um den Typus des autonomen Einzelbeamten handelt, der dem Kantonsrat verantwortlich ist, oder schlicht um Chefbeamte, die *nur* dem Regierungsrat unterstellt sind: Chef Kantonspolizeiamt nach 1908, Schulinspektor ab 1912, Lebensmittel-Inspektor ab 1914, Viehseuchen-Kommissar 1916 später Kantonstierarzt, Verwalter Arbeitsamt ab 1933, Verwalter Lehrlingsamt ab 1937, Leiter Ausgleichskasse ab 1946. Auffallend bleibt ferner in der DBO vom 1.12.1949 die bestehen gebliebene Verbindung der Gerichtsschreiber, Verhör-richter (Untersuchungsrichter) und der kantonalen Chefbeamten (alte Einzelbeamte).

Deutlich wird diese Suche auch bei relativ alten Teilen dieses Systems, die jedoch nicht aus dem Kreise der Einzelbeamtungen stammen: Vorsteher kantonale Steuerverwaltung, davor als II. Sekretär, später Steuersekretär in zentraler Kanzlei, ab 1944 Einzelbeamter, Handels- und Güterrechtsregisterführer als Kanzleisekretär, ab 1971 *Einzelbeamter*.

Unsicherheiten in der Zuordnung der *neuen Einzelbeamten*, bzw. dieser Ämter zu Verwaltungen, den späteren Direktionen, sind sodann unübersehbar: Verwalter Kant. Arbeitsamt, ab 1933 (in ARVS), Verwalter Kant. Lehrlingsamt, ab 1937 (in ARVS), Leiter Ausgleichskasse, ab 1946-1954 in ARF, dann ARV, 1960 Gemeindewesen, Vorsteher kant. Steuerverwaltung, ab 1944, (davor Steuersekretär in zentraler Kanzlei), Finanzkontrolleur ab 1962 in zentraler Kanzlei.

5. Schlussfolgerungen

Es wurde versucht, die begrenzte Regelungskraft der Gesetze bzw. der Verfassung für die Organisationspraxis der Staatsverwaltung zu zeigen, die Kontinuität der Entwicklung der Staatsverwaltung unabhängig von Gesetz und Verfassung darzustellen. Dazu gehört, dass sich verschiedene Verwaltungshierarchien überlagern und gegenseitig durchdringen. Weniger die gewollte Organisation nach Rechtsbuchstaben (Gesetz, Verfassung) bestimmt die Praxis als vielmehr Jahrhunderte alte Ordnungen, mit europäischen Wurzeln, international gültig, individuell und personell an-

gepasst. Dazu gehört weiter: Entwicklungen der Verwaltungshierarchie wachsen und werden nicht einfach von anderen, grösseren Staatsgebilden kopiert. So wird z.B. der Systemwechsel von Verwaltungskommissionen zu Direktionen des Regierungsrats – in allen Kantonen, so auch in Ausserrhoden – herabgespielt. Gemeinsame europäische Entwicklungslinien beim Wachsen der Verwaltungsstruktur und -hierarchie sind, trotz der Kleinheit, klar zu erkennen. Dazu gehört insbesondere die Hierarchie der Beamten in der zentralen Kanzlei, die lange Zeit bestehen bleibt und neue Organisationen überstrahlt, bzw. das Funktionieren der Ressortministerien erst ermöglicht³⁸.

Dazu gehören aber auch die relativ *regierungsunabhängigen*, hoch legitimierten vom Landrat (Legislative) gewählten Einzelbeamten, bzw. später die *Chefbeamten*. Der Inhalt des *Amts* überstrahlt die Organisation des Staatsorganismus. Der bleibende Wert, nicht ausschliesslich juristische Termini, wirken hier. Seit Jahrhunderten wird *Amt*, *Beamtung* als etwas Verantwortliches, Überdauerndes, Bedeutendes angesehen. Diese verwaltungskulturelle Auffassung kommt auch in der Organisation der Bundesverwaltung zum Tragen: Beamtin, Beamter ... dies hat etwas zu tun mit Amt. Amt beinhaltet eine Aufgabe, selbstverantwortlich mit gegebenen Mitteln durchzuführen. Daher ist der Einzelbeamte, der Landesbeamte an der Landsgemeinde gewählt. Die hohe Autorität und Autonomie, gegeben durch die Volkswahl, oder die Wahl der obersten Räte des Landes verleihen Verantwortung. Der Beamte ist seiner Wahlbehörde verantwortlich, koordiniert selbsttätig, verwaltet einige Ressourcen selbständig (vgl. Beispiel AR 1832). Einzelbeamte, heute in Chefbeamtenpositionen, sind noch heute in der Organisation der kantonalen Staatsverwaltungsorganismen auszumachen. Sie sind, oft bis etwa 1980, vom kantonalen Parlament gewählt (auf Amtsperiode, nicht lebenslänglich wie in anderen europäischen Staaten). Das Amt – seine Schaffung und Legitimierung – entzieht

³⁸ Eine weitere europäische Wurzel der überdauernden Strukturen von Staatsverwaltungsorganismen: *Lordchancellor* und *Lord of the Budget*, Landschreiber und Säckelmeister, bilden die zentralen, zivilen Figuren unter den Beamten. So auch in Ausserrhoden, Landschreiber und Säckelmeister sind durch die Wahl an der Landsgemeinde hoch legitimiert für ihr Amt. Unter dem Landschreiber (bzw. Ratsschreiber) entwickelt sich eine Hierarchie, welche lange alle Verwaltungseinheiten umschliesst, also die Koordination von Personen leistet. Beim Säckelmeister leisten Finanzmittel die Koordination und nicht Personen.

sich auf eidgenössischer Ebene dem Bundesrat³⁹. Weil die Ämter der eidgenössischen Bundesverwaltung aus dem Modell der Kantone entwickelt wurden, bleibt diese Kompetenz bei der Bundesversammlung.

Daher erstaunt nicht, dass der Bundesrat Ämter zwar verschieben oder neugruppieren, nicht aber schaffen kann. Ressortorganisation durch Ministerien (Departements) waren 1848, 1874 keine festen Säulen der Staatsverwaltungsorganisation; sie waren Hilfskrücken der Arbeitsteilung des Kollegiums.

Verwaltungskultur in der Schweiz wirkt auch in unsere Bundesbehörden hinein. Sie hilft, Normen zu interpretieren. Sie hilft aber auch, den ursprünglichen Grundgedanken von Normen freizulegen; neu in die Absichten der Führung der Staatsverwaltung zu integrieren. Normen verändern sich über Jahrzehnte, über Jahrhunderte. Ihrem Grundgedanken liegen oft moderne, zugleich altverwurzelte Ideen zugrunde. Diese Verwaltungskultur, diese Kernkompetenzen werden von vielen Mitgliedern des Staates getragen. Sie bilden eine Basis zum Wandel der Organisation.

Dieser Befund macht gleichzeitig deutlich, dass die Individualität der Kantone bei der Freiheit und Beengung in den Gestaltungsentscheidungen ihrer Verwaltungsstrukturen eher noch unterschätzt denn überbewertet wurde. Der Beobachtung von entwicklungsbedingten Voraussetzungen der Organisationsgestaltung kommt daher für das Aufdecken von Struktur- und Problemlösungsalternativen Bedeutung zu. Dies bildet die Grundlage für die Suche nach Eigenarten, gesetzlichen Bedingungen, dem Organisationsklima und -kultur angepassten Lösungen. Die Betrachtung möglicher Restriktionen, Verwaltungstraditionen und Chancen wird daher zur wichtigen Voraussetzung für wirkungsvolle Strukturentscheidungen, für die Verkürzung der Arbeitsabläufe durch die Informatik (Proces Redesign) in kantonalen Verwaltungen.

Eine Darstellung grundlegender Elemente zum strukturellen Zusammenhalt kantonaler Verwaltungen soll es erlauben, Gegenwartsbarrieren der Verwaltungsorganisation kompetenter zu beurteilen. Es ist zu hoffen, dass individuell kantonale Massnahmen und koordinierte Wachstums- und Entwicklungsprozesse der Führungsorganisation bei den seltenen sich überhaupt noch bietenden Gelegenheiten, erleichtert werden. Dabei mag folgender

³⁹ Breitenstein, M., Reform der Kollegialregierung, Basel 1993, S.102 (VwOG Art, 58 Abs. 2 und 3)

Gedanke P. Drucker's wegleitend bleiben: *Öffentliche Verwaltungen sollten nicht versuchen, immer mehr **business like** zu werden, sondern vermehrt über ihre eigene spezifische Tätigkeit, deren Ziele, Erfolge, Resultate nachzudenken*⁴⁰. Klaus König spricht in diesem Zusammenhang von der Verwesentlichung der Staatsaufgaben⁴¹.

Folgerungen ergeben sich u.E. ferner aus folgenden Beobachtungen: In Ausserrhoden zögerte man deutlich länger als in anderen Kantonen, Direktionen des Regierungsrats als hierarchische Obereinheit der heterogenen Einzelbeamtungen, Verwaltungseinheiten des Regierungskollegiums und der Nebenregierungen (ständige Kommissionen der Verwaltung) darzustellen. Mit der Kantonsgrösse hat dies nur bedingt etwas zu tun; Glarus, Obwalden, Schwyz, Schaffhausen vollzogen diese Schritte früher. Uri, Graubünden, Nidwalden, z.T. Bern (Reduktion des Kollegiums) mit vergleichbaren Verzögerungen.

Der *Dienstadel* der Beamtenhierarchie war in Ausserrhoden immer deutlich verkürzt. Zunächst beschränkte man sich auf Landschreiber und Ratsschreiber. Später begnügte man sich mit der Bezeichnung *Kanzleisekretär* anstelle von Sekretär bzw. Regierungssekretär, die Position des Registrars wurde personell nicht geteilt. Bis 1959 fehlte die vollständige Aufteilung der *Kanzleisekretäre* (Regierungssekretäre) auf Direktionen.

Die lange Scheu vor hierarchischen Zuordnungen unter Direktionen der Regierungsmitglieder macht deutlich, dass die Schweizer Verwaltungsentwicklung viel mehr mit dem Wandel althergebrachter dezentraler, flexibler Einheiten zu tun hat (zu denen auch die bewusst schwach ausgestatteten Kollegialregierungen gehören), denn mit der Gleichschaltung von Behörden unter Direktionshierarchien und unter einem falsch, da zu ausladend verstandenen Legalitätsprinzip. Gerade diese nicht flächendeckende Führung, in der Schweizer Verwaltungskultur verankert, ist die positive Seite des Schweizerischen Dualismus von Kollegialprinzip und Ressortprinzip. Das Ressortprinzip wurde nie starr eingehalten, daneben bestanden nur dem Parlament oder Souverän verantwortliche, hierarchieunabhängigere Ämter fort, sowie Kollegien/Kommissionen als Nebenregierungen neben dem Regierungskollegium der Exekutive. Bestehen von dort aus Chancen,

⁴⁰ Drucker, P.F., 1956, 1977: S. 294

⁴¹ Jubiläumstagung der Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Thun vom 19.- 21.1.1995, Referat

moderne Managementkenntnisse umzusetzen, Kostendruck unmittelbar spürbar werden zu lassen? An der Beobachtung erfolgreicher Lebensbewältigung interessierte Manager fordern Dezentralisation von Verantwortungen für spezifische Aufgaben, für aufgabenbezogene, individuelle Organisation, die gerade nicht flächendeckend ausgestaltet ist. Die Schweizer Verwaltungen haben dafür interessante Wurzeln bis heute bewahrt.

Was die Verwaltungen heute unverhältnismässig viel an Kraft kostet, das Kämpfen für Einzelpositionen des Budgets, hat offenbar keine Tradition in der Schweiz. Bedenkt man, dass *Einzelbeamte* und davor kollegial nicht verbundene *Landesbeamte* direkt vom Volk bzw. in den Städteterritorien von den Räten gewählt wurden, wird klar, dass es in unseren Landsgemeindedemokratien darum ging, begrenzte, aber kompakte Macht an eigenverantwortlich gewählte Personen zu übertragen. Budget-, Material-, Raumverantwortung waren den Amtssträgern übertragen (Einzelbeamte, Landesbeamte wie Bauherr, Aawasservogt, Förster, Kriegsherr) und nicht beim Dienstadel der Hierarchie der zentralen Kanzlei. Das Verwischen der Verantwortungen entstand spät. Erst dann nach Abschluss des 2. Weltkriegs entstand Hierarchie unter Departementen des Regierungsrats, flächendeckendere Gesetze betreffend die ganze Staatsverwaltung. Davor prägte die kantonale Schweizerische Verwaltungskultur: Eigenverantwortlichkeit des Amtes inklusive finanzielle, räumliche, materielle, personelle Ausstattung. Das Verzetteln der Verantwortungen über zahllose Hierarchiestufen erscheint so als unschweizerisches Krebsgeschwulst misstrauischer Parlamente der Wohlstandsphase.

6. Quellen, Rechtsgrundlagen, Literatur

Aus der Gesetzessammlung

Kantonsverfassungen 1814,1858,1877,26.4.1908, Änderung vom 27.4.1975 Revision Art. 49 Kantonsrat als Wahlbehörde, 30.4.1995

Kantonsrathbeschluss vom 21.3.1902

Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 14.3.1977

Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 28. Januar 1909

Geschäftsordnung des Regierungsrats 14.11.1988 (erlassen vom Kantonsrat) 142.12

AR Anträge der Standeskommission betreffend die Organisation der Verwaltungskanzleien vom 26.2.1877, S.49

Amtsblatt 1877, S.45, § XI. Bestellung der ständigen Spezialkommissionen

AR Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltungskanzleien vom 17.3.1891

AR Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltungskanzleien vom 17.2.1898, AR Gesetzessammlungen, Ausgabe 1898, Band 14

AR Verordnung betreffend die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949

AR Verordnung über die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten, DBO, vom 12.6.1978 (sGS 142.21)

AR Angestellten Verordnung, AVO, vom 16.11.1992 (sGS 142.2)

Staatskalender 1843-1994, weitere Dokumente des Staatsarchivs AR

Literatur:

Berchtold, Dorothée.; Staatskalender – öffentliches Führungsinstrument im Wandel zwischen Verwaltungstradition und Verwaltungserneuerung, in: VP Nr. 11, 1982, S. 12-16

Berchtold, D.; Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz, Verwaltungskultur und Führungsorganisation – Zusammenhänge des Kollegial- und Departementalsystems 1848-1988, Bern (Haupt) 1989

Berchtold, D.; Verwaltungen trimmen Richtung Zukunft, Dezentrale Führung, flachere Hierarchien, in: Traktandum Magazin, Nr. 3 1990, S.59-67

Breitenstein, Martin, Reform der Kollegialregierung, Basel 1993

Drucker, Peter, F.; Die Praxis des Managements, Düsseldorf 1956, Orig. The practice of management, New York 1954

HBLS Historisch Biographisches Lexikon der Schweiz 1921-1934

His, Eduard.; Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, Basel 1929, 1938

Hintze, Otto, Der Beamtenstand, Leipzig 1908, unv. Neudruck, Darmstadt 1963

Hintze, Otto, Beamtentum und Bürokratie, 1911, *Die Staatsministerien*, Krüger, K. (neu Hrsg.), Göttingen 1981

Kölz, Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992

Kölz, Alfred, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992

Möckli, Silvano; Die Schweizerischen Landsgemeindedemokratien, überarb. Fassung, Bern (Haupt), 1987

Müller, S., Grünwald, Ch.; Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz, Diessenhofen 1983

Riklin, Alois, Möckli, Silvano; Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin, A. (Hrsg.); Handbuch Politisches System der Schweiz, I, Bern 1982

Saladin, Peter, Probleme des Kollegialprinzips, in: SZR, 1985 I, S. 271-286

Schai, Peter, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Eichenberger, K. et. al. (Hrsg.) Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel, 1984 a, S.371-390

Schai, Peter, Verwaltung, in: Burckhardt, Frey, Kreis, Schmid (Hrsg.), Das politische System Basel-Stadt, Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche Basel, 1984 b, S.279-301

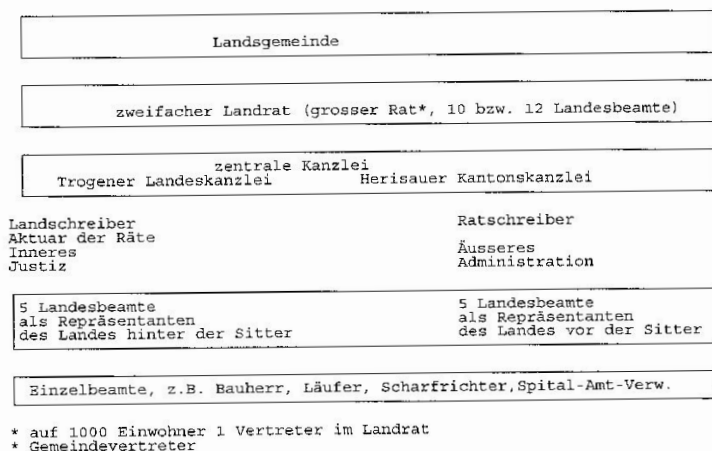
Schläpfer, Walter, Wirtschaftsgeschichte Ausserrhoden bis 1939, Gais 1984

Schläpfer, Walter, Appenzeller Geschichte, Appenzell Ausserrhoden 1597 bis zur Gegenwart, Herisau (Ratskanzlei) 1972

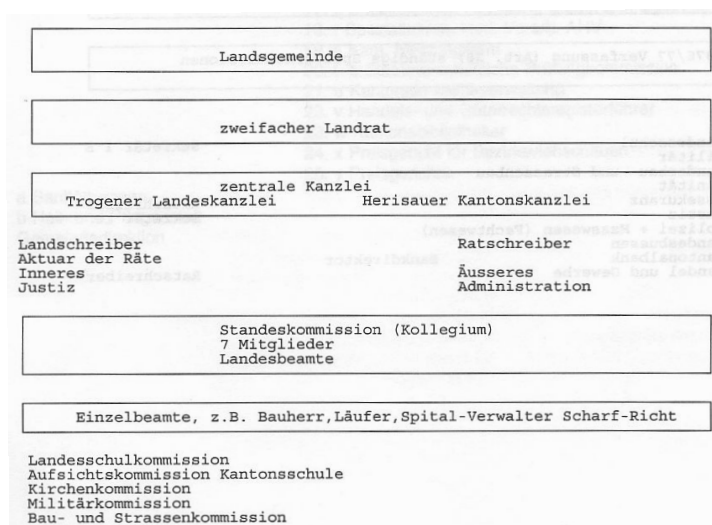
Tobler, Otto, Entwicklung und Funktionen der Landesämter in Appenzell AR vom Ende des 14. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Diss. Bern, Trogen 1905

Anhang 1: *Abstrahierende Organigramme* der Landesverwaltung des Kantons Aargersrhoden (Prinzipschemen) 1.1: 1812 und 1.2: 1858

Ausserrhoden um 1812 System des Doppelregiments

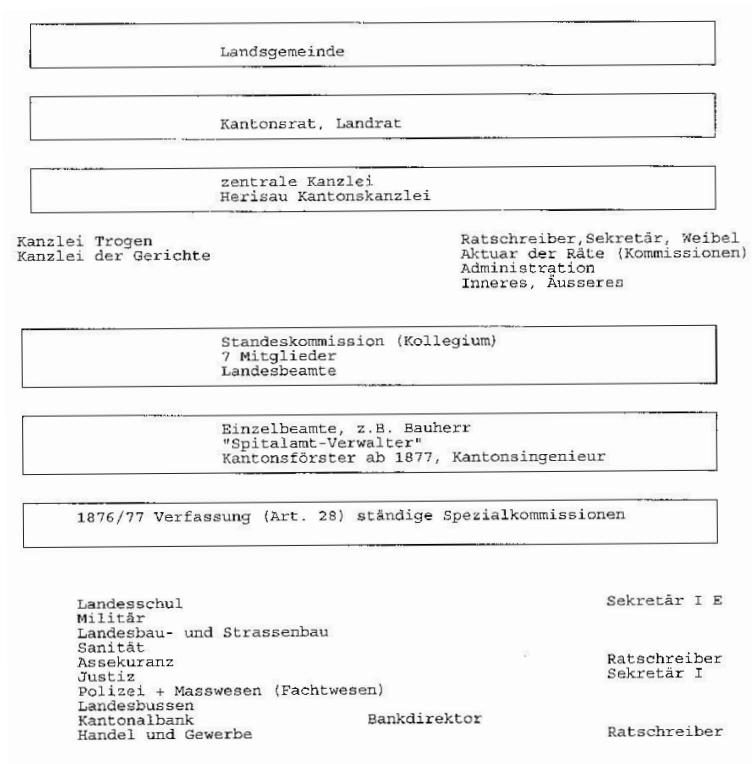


Ausserrhoden um 1858 Kollegialsystem



Anhang 1: *Abstrahierende Organigramme* der Landesverwaltung des Kantons Auser Rhoden (Prinzipschemen) 1877

Auser Rhoden um 1877 (neu Standeskommission und Kommissionen)



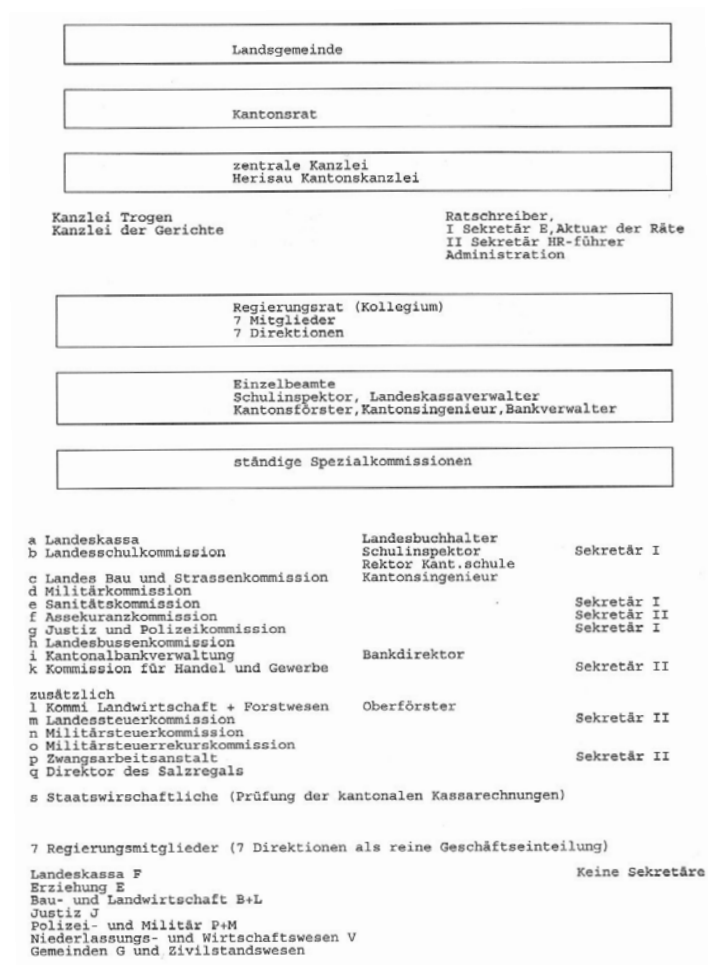
Anhang 1: *Abstrahierende Organigramme* der Landesverwaltung des Kantons Aargers (Prinzipschemen) 1901

Aargers um 1901 (neu Erweiterung der Kanzlei und der Kommissionen)



Anhang 1: Abstrahierende Organigramme der Landesverwaltung des Kantons Aargers (Prinzipschemen) 1912

Aargers um 1912 (neu Erweiterung der Kanzlei Abteilungen, Ressorts der Ständekommission *Direktionen*)



Anhang 1: *Abstrahierende Organigramme* der Landesverwaltung des Kantons Ausserrhoden (Prinzipschemen) 1920

Ausserrhoden 1920 - 1940 (neu Erweiterung der Kanzlei Abteilungen, Ressorts)



Anhang 1: Abstrahierende Organigramme der Landes Verwaltung des Kantons Auserrhoden (Prinzipschemen) 1939/40

Auserrhoden ab 1939/40 (neu Kommissionen abgetrennt von ständigen Kommissionen und Verwaltungen (*Direktionen* noch nicht in *Verwaltungen* integriert)



Anhang 1: Abstrahierende Organigramme der Landesverwaltung des Kantons Aargau (Prinzipschemen) 1960

Aargau in 1960 Aushöhlung der zentralen Kanzlei (*Direktionen* noch nicht in *Verwaltungen* integriert)



Ausserrhoden um 1984: *Direktionen des RR* ummanteln *kantonale Verwaltungen* und *Sekretäre*, jetzt *Direktionssekretäre* der *zentralen Kanzlei*, hierarchisch

Landsgemeinde

Kantonsrat

Finanzkomm, Staatswirtschaftliche Kommission (Prüfung Kassarechnungen)

zentrale Kanzlei
Herisau Kantonskanzlei

Kanzlei Trogen (Gerichte)
Kriminalgerichtskanzlei
Obergerichtskanzlei

Ratschreiber
Kanzleisekretäre
Aktuar der Räte, (Komm., Verwal)

Regierungsrat (Kollegium)
7 Mitglieder, (13) Direktionen

Einzelbeamte
Kantonsbibliothekar, Schulinspektor, Landesbuchhalter, Lebenm.i.
Oberförster, Kantonsingenieur, Bankdirektor, Kreiskommandant usw.

ständige Ressortkommissionen (regierungsräthliche)

Kommissionen	"Direktionen. Einzelbeamte d. Regierungsrats"	zentrale Kanzlei
Finanzkomm (KR) [1] Landessteuerk [10]	a) Finanzverw. k) Steuerverw.	Landesbuchhalter Vorst. Steuerverwaltung Finanzkontrolleur
Landesschulk [4]	d) Erziehung	Schulinspektor Rektor Kantonsschule Kantonsbibliothekar
Strassenkomm [6]	f) Bau	Kantonsingenieur Vorst. Hochbauamt
Landwirts. Forstwesen [7]	g) Landwi. Forst	Kantonstierarzt Oberförster
Justizkomm. Justizwesen [8]	h) Justizd Zwangsarbeit- anstalt	Verhöramt Staatsanwalt usw. Verwalter Strafanstalt
Polizeikomm Polizeiwesen [9] h Landesbussen- kommission	i) Polizeid (Busseneinzug)	Kantonspolizeiamt (12) (Eichmeister, Fisch. aufseher, Wildhüter)
Militärkomm. [5] Zivilschutzkomm	e) Militärd	Kreiskommandant Zeughausverwalt.
g Sanitäts- kommission [13]	j) Sanitätsd	Kant. Lebensmittelinspektor Kantonstierarzt Dir. Heil-Pfleganstalt Assekuranzverwalter
Assekuranz- kommission [3] i Kantonal bankverwaltung [2]	c) Assekuranz verwaltung b) Kantonalbank verw	Bankdirektor
Komm.-Handel und-Gewerbe [11]	l) Volkswirt- schafts- wesen	Verwalter Arbeitsamt
Gemeinden IV., AHV Rekurskomm [12]	m) Gemeinden G Zivilstandsw.	Leiter Ausgleichskasse AHV/IV
n Militärsteuerk. o Militärsteuerrekursk	p Zwangsarbeit--Verwalter-Strafanstalt	
7 Regierungsmitglieder 13 Direktionen hierarch. Vor. Verwaltungen		

[m] Reihenfolge 1984
m) Reihenfolge 1960
m Reihenfolge 1877

(Ratschreiber-Stellver
Sekretär
Handelsregisterführer
Legende:

Anhang 1.10: Vergleich Selbstdarstellung zum Aufbau der Ausserrhoder Staatsverwaltung im Rechenschaftsbericht und im Staatskalender

Ausserrhoder Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1910/1911 Innere kant. Angelegenheiten - Kantonsarchiv - Kantonsbibliothek - Kant. Gesetze	Ausserrhoder Staatskalender 1910/1911: Beamtungen, Kommissionen und Vergleich zu 1900 Kantonskanzlei e) g Justiz und Polizeiwesen c) e Sanitätskommission weggefallen seit 1900 h Landesbussenkommission m Landessteuerkommission
Gemeindewesen Schulwesen Militär	a) b Landesschulkommission d Militärkommission n Militärsteuerkommission o Militärsteuerrekurskommission
Assekuranz Landesbau- und Strassenwesen Finanzen	d) f Assekuranzkommission b) c Landes Bau und Strassenkommission a Landeskassaverwalter k s Staatswirtschaftliche Prüfungskommission des Rechenschaftsberichts und der kant. Kassarechnungen I Kommission für Landwirtschaft inkl. Forstwesen k Kommission für Handel und Gewerbe
Landwirtschaft, Forst, Fischerei	K zur Festsetzung der Wirtschaftsgebühren Preisgericht für Bezirksviehschauen Preisgericht für Zuchteberschauen
Polizeiwesen Fachtwesen - Eichmeister - Heumesser - Brot (Gewicht- Qualität) 1909 an CH	e g Justiz und Polizeiwesen
Zwangsarbeitsanstalt Heil- und Pfliganstalt	i p Zwangsarbeitsanstalt, neu Kommission c e Sanitätskommission g Aufsichtskommission Heil- und Pfliganstalt f i Kantonalkbankverwaltung Kantonsbibliothekar Handelsregisterführer Vakant Zeughausverwalter
	Ausserrhoder Staatskalender 1900 Kantonskanzlei a Landeskassaverwalter b Landesschulkommission c Landes Bau und Strassenkommission d Militärkommission e Sanitätskommission f Assekuranzkommission g Justiz und Polizeikommission

	h Landesbussenkommission i Kantonalkontrollverwaltung (AI Bankkontrolle) k Kommission für Handel und Gewerbe l Kommission für Landwirtschaft inkl Forstwesen Oberförster m Landessteuerkommission n Militärsteuerkommission o Militärsteuerrekurskommission p Zwangsarbeitsanstalt q Direktor des Salzregals s Staatswirtschaftliche (Prüfung der kantonalen Kassarechnungen)
Rechenschaftsbericht 1920	Ausserrhoder Staatskalender 1919/20
Direktionen des Regierungsrats	Kantonskanzlei inkl. Landeskassa F
Finanzdirektion	
Erziehungsdirektion	a b Landesschulkommission Erziehung E
Bau-, Landwirtschaftsdirektion B+L	b c Landes Bau und Strassenkommission
	c e Sanitätskommission d
	d f Assekuranzkommission
Justizdirektion	e l Kommission für Landwirtschaft inkl. Forstwesen
Polizei- und Militärdirektion P+M	f Justiz- und Polizeiwesen
	g i Kantonalkontrollverwaltung
	h AufsichtsK. Heil- und Pfleganstalt
	i m Landessteuerkommission
Volkswirtschaftsdirektion	k AufsichtsK. Zwangsarbeitsanstalt
	l K .. Wirtschaftsgebühren
	m K ungünstig situierte Gemeinden
	n K Fö Turnunterricht...
	o Stiftungsrat f. Tuberkulosefürsorge neu
	p Fürsorgekomm. für die Zeit der Kriegswirren
	q Spezialkomm. Rev. kant. Steuergesetzgebung
	r Spezialkomm. kant. Vorarb. AHV
	s Kant. Einigungsamt
	t s Staatswirtschaftliche Prüfungskommission des Rechenschafts- berichte und der kant. Kassarechnungen)
	u Kantonale Militärverwaltung Handels- und Güterrechtsregisterführer
	w Kantonsbibliothekar
	x Preisgericht für Bezirksviehschauen
	y Preisgericht für Zuchteberschauen
a Sanitätswesen	
b Heil- und Pfleganstalt	
	Gemeindedirektion Bemerkung: Veränderungen der Nummerierung werden dargestellt.

Rechenschaftsbericht ab 1920 Direktionen des Regierungsrats	Ausserrhoder Staatskalender 1923
Finanzdirektion	Kantonskanzlei inkl. Landeskassa F
Erziehungsdirektion	1. ab Landesschul kommission Erziehung E
Bau, Landwirtschaftsdirektion B+L	2. b c Landes Bau und Strassenkommission
	3. c e Sanitätskommission
	4. d f Assekuranzkommission
	5. e i Kommission für Landwirtschaft inkl. Forstwesen
Justizdirektion	6. f Justiz- und Polizeiwesen
Polizei- und Militärdirektion P+M	7. g i Kantonalbankverwaltung
	8. h AufsichtsK. Heil- und Pfleganstalt
	9. i m Landessteuerkommission
	10. Eidg. Kriegssteuer, neu
	11. k AufsichtsK. Zwangsarbeitsanstalt
Volkswirtschaftsdirektion	12. l K .. Wirtschaftsgebühren
	13. m K ungünstig situierte Gemeinden
	14. n K Fö Turnunterricht ...
	15. o Stiftungsrat f. Tuberkulosefürsorge neu
	16. p Fürsorgekomm. für die Zeit der Kriegswirren
	17. q Spezialkomm. Rev. kant. Steuergesetzgebung
	18. r Spezialkomm. kant. Vorarb. AHV
	19. s Kant. Einigungsamt
	20. t s Staatswirtschaftliche Prüfungskommission
	21. u Kantonale Militärverwaltung
	22. v Handels- und Güterrechtsregisterführer
	23. w Kantonsbibliothekar
	24. x Preisgericht für Bezirksviehschauen
	25. y Preisgerichte
a Sanitätswesen	
b Heil- und Pfleganstalt	
Gemeindedirektion	

Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1944 Direktionen	Ausserrhoder Staatskalender 1944/45 keine Direktionen/Wesen reine Geschäftseinteilung des Regierungsrats
Finanz- und Assekuranzdirektion	a) Finanzverwaltung (wieder neu)
Erziehungs- und Militärdirektion	b) Verwaltung der Kantonalbank
	c) Assekuranzverwaltung
	d) Erziehungswesen
Bau- und Landwirtschaftsdirektion	dd) Militärwesen (nicht: Verwaltung)
Justiz- und Polizeidirektion	e) Bau und Strassenverwaltung
Steuerdirektion	f) Landwirtschaft und Forstwesen
Volkswirtschaftsdirektion	g) Justiz- und Polizeiverwaltung (nicht wesen)
Sanitäts- und Gemeindedirektion	i) Steuerverwaltung (nicht wesen) neu
	k) Volkswirtschaft- und Sanitätswesen V
	nicht vorhanden: Gemeinden
	Heil- und Pflanzanstalt
	l) Kantonsbibliothek
Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1951/52 Direktionen	Ausserrhoder Staatskalender 1951 keine Direktionen/Wesen reine Geschäftseinteilung des Regierungsrats
Finanz- und Assekuranzdirektion	a) Finanzwesen (nicht -Verwaltung)
	b) Kantonalbank
	c) Assekuranzwesen
Erziehungs- und Volkswirtschaftsd	d) Erziehungswesen
	e) Militärwesen
Polizei- und Militärdirektion P+M	
Bau, Landwirtschaftsdirektion B+L	f) Bau (nicht mehr Landwirtschaft)
Justizdirektion	g) Landwirtschaft und Forstwesen
	h) Justizwesen (nicht Verwaltung)
	Verwalter der Strafanstalt
Steuerdirektion	i) Polizeiwesen
Volkswirtschaftsdirektion	k) Steuerverwaltung (nicht Steuerwesen)
Sanitäts- und Gemeindedirektion	l) Volkswirtschaftswesen
	m) Gemeindewesen, seit 1952/53
	n) Sanitätswesen

Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1951/52 Direktionen	Ausserrhoher Staatskaiender 1960 reine Geschäftseinteilung des Regierungsrats
Finanz- und Assekuranzdirektion	a) Finanzverwaltung b) Verwaltung der Kantonalbank c) Assekuranzwesen
Erziehungs- und Volkswirtschaftsd	d) Erziehungswesen e) Militärverwaltung
Polizei- und Militärdirektion P+M	
Bau, Landwirtschaftsdirektion B+L	f) Bau
Justizdirektion	g) Landwirtschaft und . Forstwesen h) Justizverwaltung Verwalter der Strafarbeitsanstalt
Steuerdirektion	i) Polizeiwesen
Volkswirtschaftsdirektion	k) Steuerverwaltung
Sanitäts- und Gemeindedirektion	l) Volkswirtschaftswesen m) Gemeindewesen, seit 1952/53 n) Sanitätswesen
Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1966 Direktionen	Ausserrhoher Staatskalender 1966 keine Direktionen/Wesen
Finanz- und Steuerdirektion	a) Finanzverwaltung b) Verwaltung der Kantonalbank c) Verwaltung der Brand- und Elementarschadenvers
Erziehungs- u. Volkswirtschaftsdir	d) Erziehungswesen e) Militärverwaltung
Bau	f) Bauverwaltung
Landwirtschafts- und Sanitätsdirek.	g) Landwirtschaft u. Forstwesen
Justizdirektion	h) Justizverwaltung (nicht wesen)
Polizei- und Militärdirektion P+M	i) Polizeiwesen
Steuerdirektion	k) Steuerverwaltung
Volkswirtschaftsdirektion	l) Volkswirtschaftswesen
Gemeinde- und Assekuranzdir	m) Gemeindewesen n) Sanitätswesen

Ab 1967 wird gemäss Rechenschaftsbericht des Regierungsrats darauf verzichtet, sog. Doppeldirektionen zusammenzufassen. Die Berichterstattung erfolgt je einzeln nach den 12 bzw. 13 Direktionen (inkl. Bankverwaltung). Zum Vergleich: 1964, Amtsantritt Ratschreiber Schär, 1966 sind die Sekretäre [der Direktionen] nicht mehr in der Staatskanzlei erwähnt. Alfab. Register der Instanzen seit 1911.

Anhang 21: Zum Vergleich *Behördenstruktur Schaffhausen 1817*

Kanzleipersonal:

Staatsschreiber
2 Ratsschreiber
Archivarius (1 Person)
7 Substitute

Standeskommission:

Kirchenrat
Schulrat
Geist- und weltliche Prespitexei St Johann
Seklinheim (in verschiedenen Kirchen), (am Leutsekelmeister)
Ehegericht
Kriegsrat
Militärkommission
Werbkommission
Auffallsrat
Zehendkommission
Waisengericht
Holzkommission
Holzbussengericht (gegenwärtig noch nicht organisiert)
Sanitätsrat
Landespolizeikommission
Wachenrat
Kriminaiverhörkommission
Zollkommission
Brandassekuranzkommission
Strassenkommission
Jägerkommission
Kaufmännisches Direktorium
Kaufhauskommission
sodann Stadt- und Landgericht

siehe auch 1833

*Verzeichnis unserer hochgeachtet gnädigen
Herren und Obern von Klein- und Grossen
Räten der Stadt und des Kantons Schaffhausen*

Instruktion für den jeweiligen Ratschreiber.

(Gr. Ratss-Beschluß vom 26. Jänner 1832.)

1. Der Ratschreiber wohnt dem zweifachen Landrath, dem Gr. Rathe, den Versammlungen der Standeshäupter und allen denen Commissionen bei, zu welchen er verordnet wird. Er protokolliert die Verhandlungen der Standeshäupter und der Commissionen, denen er beizuwohnen hat.

2. Er hat den Briefwechsel der Obrigkeit mit auswärtigen Behörden zu besorgen.

3. Alle eingehenden Schreiben soll er sogleich nach dem Empfang nummeriren, überschreiben und ins Hauptregister tragen, in welchem die Behörde, von der sie ausgingen, wie auch diejenige, an die sie gerichtet sind, angemerkt werden muß.

4. In den Nebenregistern, die für eigene Abtheilungen der eingegangenen Briefe bestimmt sind, hat er sie von Zeit zu Zeit nachzunehmen.

5. Schreiben, die er im Namen von Landammann und Rath ausfertigt, wird er in ein eigenes Copierbuch eintragen, und eben so diejenigen, die von der Kanzlei für sich oder im Namen von Commissionen ausgehen. Bei jeder Copie soll angemerkt werden, wer das Schreiben unterzeichnet habe. Dieselben sind auf bisherige Weise zu registriren.

6. Die Copie eines abgehenden Schreibens soll auf die Nummer des empfangenen hinweisen und auf dem empfangenen die Nummer der Antwort angemerkt werden.

7. Er erteilt Pässe, Wanderbücher und Hausirpatente nach Anleitung der darüber bestehenden polizeilichen Verordnungen.

8. Er stellt Wechselproteste und Ursprungsscheine für Waaren aus; er legalisirt Heimathscheine und andere Zeugnisse, wird aber Alles, was er ausgestellt und legalisirt hat, registriren.

9. Wenn Privaten Bescheinigungen oder Schreiben von der Kanzlei verlangen, so dürfen dieselben nicht ohne Weisung eines

Besoldungen des Ratschreibers, Landschreibers,
Landweibels und des Standesläufers.

(Gr. Rath's-Beschluss vom 24. April 1832.)

Um verschiedenen im Laufe vieler Jahre eingeschlichenen Ungleichheiten in der Bezahlung der Angestellten zu begegnen und in besonderer Betrachtung, dass die in vielerlei Sporteln bestandne, sehr complicirte Besoldung derselben, eben sowohl die richtige Einsicht in die von ihnen abgelegten Rechnungen erschwert, als sie überhaupt für den einfachen Haushalt unsers Landes unpassend ist, hat E. E. Gr. Rath nothwendig gefunden, für einzuweisen dem Ratschreiber, Landschreiber, Landweibel und Landläufer nachfolgende fixe Besoldung zu bestimmen:

Der Ratschreiber bezieht jährlich 800 fl. fixen Gehalt, wofür ihm ohne irgend weitere Belohnung alles zu besorgen auferlegt wird, was er zu besorgen hat; den Ankauf der Schreibmaterialien und die Heizung des Kanzleizimmers hat er zu bestreiten. Den Mietzins von 60 fl. für das Kanzleizimmer bezahlt das Land, eben so die von der Kanzlei angeschafften Bücher.

Bei Rath's- und Commissionsitzungen erhält er das Taggeld wie andere. Sätze, ohne Schreibgebühren. Ausser dem vorgenannten fixen Gehalt bezieht er noch für eigene Rechnung die Gebühren für Pässe; Wanderbücher, Legalisationen, Ursprungsscheine, Heimathscheine, Proteste und die Taxe für Besorgung der Pensionen.

Der Landschreiber hat jährlich als fixen Gehalt 900 fl. zu beziehen, wofür er alles, was dem Landschreiber obliegt, zu besorgen hat, und den Ankauf der Schreibmaterialien und die Heizung des Kanzleizimmers bestreitet; an dem Mietzins erhält er 60 fl.; die für die Kanzlei anzuschaffenden Bücher bezahlt das Land.

Bei Rath's- und Commissionsitzungen erhält er das Taggeld gleich andern Sätzen, ohne Schreibgebühr.

Ausser dem vorgenannten fixen Gehalt von 900 fl. bezieht er noch auf eigene Rechnung die Gebühren für Pässe, Wanderbücher, Ausfertigung der Zedel, Konturdekette, Legalisationen von Heimathscheinen, Ursprungsscheinen, Attestaten, Bollmachten, Urtheilsdekresse, und überhaupt alles, was bisher von Gemeinden und Partikularen bezahlt worden ist.

Anhang AR 23: Ausserrhoder *Staatsschreiber, Direktionssekretäre*

23.1: Übersicht: Entwicklung in Kantonskanzlei

Ratschreiber ab 1877

Kanzleisekretär ab 1877 und Handels- und Güterrechtsführer
ab 1898

Sekretär I, später Erziehungs- und Sanitätssekretär

Sekretär II, später Steuersekretär

ab 1920

Sekretär III, später Assekuranzsekretär

Sekretär IV, später Handels- und Güterrechtssekretär

ab 1912 Sekretär und Kreiskommandant Mifitärverw.

ab 1939 Kanzlist Bauverwaltung

ab 1954 Sekretär Landwirtschaft, ab 1923 Kanzlist

ab 1982 Finanzsekretär

Aufgabenteilung in der zentralen Kanzlei 1920 Amtsdauer

Erziehungssekretär, Tobler, Huldr. 1901-1937

Steuersekretär, Eugster, David, 1910-1946 ff

Assekuranzsekretär, Eugster, Wilhelm, 1914-1953

Handels- und Güterrechtssekretär, Niederer, Huldr., 1920-1961

Landesbuchhalter beamtet in Kanzlei, Frehner, Karl, 1917-1954, (bis 1938 in Kanzlei)

23.2: Landschreiber, Ratschreiber

Landschreiber Ausserrhoden

Tobler, Joh. Heinr. 1803-1816

Grunholzer, Joh. Ulrich 1816-1831

Hohl, Joh. Jak., Arzt, 1831-1837

Hohl, Joh. Jak., Lehrer, 1837-1845

Krüsi, Johannes 1845-1848

Grunholzer, Joh. Ulrich 1848-1857

Schläpfer, Leonhard 1857-1863

Fässler, Joh. 1863-1876

Ratschreiber Ausserrhoden

Schäfer, Joh. Konrad 1802-1831

Tanner, Joh. Heinr. 1832-1839

Schiess, Joh. Ulrich 1839-1847

Hohl, Joh. 1847-1865

Engwiler, Lorenz 1865-1893

Tobler, Joh. Jak. 1893-1910

Merz Jak. 1910-1922

Schiess Emil 1922-1937

Tanner Aug. 1937-1949

Reutlinger, Rudolf 1949-1964

Schär Hans Jürg 1964-1995 ff.

23.3: Zu: *Ausserrhoeder Direktionssekretäre*

Gehilfe der Kanzlei Herisau

Kanzleisekretär (Regierungssekretär vom Rang her gesehen), ab 1877

Meyer, Joh, Herisau - 1891*1843, Aktuar der Standeskommission

Kellenberger, Oskar, Dr. iur. Kanzleisekretär -1891, zugleich Handelsregisterführer *1860
1892 vacat

Tanner J.J. 1893 -, von Herisau

I. Sekretär, ab 1877 Kanzleisekretär, ab 1920 Erziehungssekretär (+Sanität)

Tobler, Arnold, I. Sekretär, 1898-1901

Tobler, Huldr. I. Sekretär 1901-1937, ab 1920 Erziehungssekretär (auch Sanität)

Kürsteiner, Max, Dr. phil. *1891, 1938-1963, Erziehungs- und Sanitätssekretär

Meier, Werner, * 1932, 1963-1967

Schiess, Hans, * 1916, 1967-1968

Alder, Emil, *1918, 1968 -1974

Keller, Hans, *1924, 1974 -1989

Kunz, Richard, *1938, 1989-1995 ff. (nur noch Erziehung)

II. Sekretär, ab 1898

Lutz, Jakob II. Sekretär, 1898-1909

1910 vakant

Eugster, David, II. Sekretär, 1910 - 1938, ab 1920 Steuersekretär, ab 1944

Vorsteher kant. Steuerverwaltung

III. Sekretär, ab 1914

Eugster, Wilhelm, IEI. Sekretär, 1914 - 1938, ab 1920 Assekuranzsekretär

1953 Assekuranzsekretär

Waldburger, Hans 1954 - Assekuranzverwalter

Leuzinger, Jost 1966 - Assekuranzverwalter

1910 vakant

Niederer, Huldr., 1920-1961, Sekretär, Handels- und Güterrechtsregisterführer

Stoffel. A. Dr., 1971-1995 ff. Sekretär Volkswirtschaftsdirektion

dd) Militärverwaltung

Walser, Ernst, Major, 1912-1921 ff. Sekretär der Militärdirektion und Kreiskommandant

Kopp, Ernst, Hptm, 1944 ff. Kreiskommandant und Sekretär

Frei, Bruno

d) Landwirtschaft und Forstwesen

Menet, Konrad, 1923-1940 ff., Kanzlist

Enz, Joh., * 1926, ab 1954- ca. 1990

f) Bauverwaltung
Kern, Hnr. ab 1939, Kanzlist
Fausch, Max, *1925, ab 1960

h) Justizverwaltung
Schiess, H., *1916, ab 1959

a) Finanzen Müller, Willy, Dr. oec., 1982-1995 ff.

Sanität
1971 vacat

23.4: Zu: *Ausserrhoder Einzelbeamtungen, Chefbeamte*

Rektor Kantonsschule
Oberförster ab 13.11.1877
Kantonsingenieur ab 1891 (Zweifel Hrsh. von Haslen GL), Bänziger, Chr. 1937-
Säckelmeister, dann Finanzdirektor, dann Landesbuchhalter
Frehner, Karl, 1917-1954, *1886 (bis 1938 in Kanzlei)
Keller, Hr., 1954-1973, *1917
Lämmli, Alfred, 1974-1995 ff.
Finanzkontrolleur, ab 1962

Neuere Beamten:
Schulinspektor ab 1912 (davor Bezirke GR-Beschluss vom 16.6.1830)
Scherrer, Ad. 1912-ff.
Lebensmittel-Inspektor ab 1914
Schiess, W. 1950-
Viehseuchen-Kommissär 1916, Böhler, Rob. 1914-, Steger, Ad. 1941-1960 ff.
Verwalter Kant. Arbeitsamt, ARVS, Baumann, Albert, 1933-, *1879
Verwalter Kant. Lehrlingsamt, ARVS, Alder, Jak. 1937-
Verwalter Zwangsarbeitsanstalt ab ca. 1940 einzeln genannt, davor Aufsichtskomm.
Leiter Ausgleichskasse, ab 1946-1954 in ARF, dann ARV, 1960 Gemeindegewesen
Züst, Arnold 1946- 1960 ff.
Vorsteher kant. Steuerverwaltung, ab 1944, statt Steuersekretär (zentrale Kanzlei),
Eugster David
Verwalter Kant. Arbeitslosenversicherungskasse, Leuzinger, Jost 1966-
statt Assekuranzsekretär (zentrale Kanzlei), Verwalter Assekuranz, nach 1954
Waldburger, Hans
Handels- und Güterrechtsregisterführer, ARV, statt Sekretär, Bai, Emil, 1971-1992
Bläsi, Ch. 1991-

Anhang 23.5: Verzeichnis der Beamten, die gemäss Art. 2 der Verordnung durch den Kantonsrat zu wählen sind (AR Verordnung betreffend die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten vom 1.12.1949)

Verzeichnis der Beamten, die gemäss § 2 der Verordnung durch den Kantonsrat zu wählen sind ANHANG

Ratschreiber
Kantonsingenieur
Oberförster
Verhörer I und II
Obergerichtsschreiber
Bezirksgerichtsschreiber
Kriminalgerichtsschreiber
Chef des Kantonspolizeiamtes
Verhöramtsaktuar I
Direktor der Kantonalen Psychiatrischen Klinik
Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung
Landesbuchhalter
Finanzkontrolleur
Leiter der kantonalen Ausgleichskasse
Schulinspektor
Kreiskommandant und Zeughausverwalter
Verwalter der Kantonalen Psychiatrischen Klinik
Verwalter der Straf- und Arbeitsanstalt Gmünden
Verwalter des kantonalen Arbeitsamtes
Verwalter des kantonalen Lehrlingsamtes
Kantonstierarzt
Kantonaler Lebensmittelinspektor
Leiter der kantonalen Zentralstelle für den
milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst
Gerichtsweibel

§ 2

¹ Der Kantonsrat wählt die Beamten der Verwaltungs- und Gerichtskanzleien sowie die Vorsteher der einzelnen Verwaltungen gemäss separater Aufstellung im Anhang dieser Verordnung. Wahlkompetenzen

² Der Regierungsrat wählt die übrigen Beamten und Angestellten; er führt ein Verzeichnis über die von ihm gewählten Beamten und Angestellten.

¹⁾ Bereinigte Fassung, Stand 1. Januar 1971

Ersetzt folgenden Erlass:

BS Bd. I, Nr. 16

mit den Teilrevisionen vom

27. November 1958: GS Bd. III, Nr. 308

30. November 1961: GS Bd. III, Nr. 356

7. Dezember 1964: GS Bd. III, Nr. 427

20. März 1967: GS Bd. III, Nr. 468

1. Dezember 1969: GS Bd. III, Nr. 516

66

1650.

De 1 6 5 8

Gf. zu Baden überal 17.
gaben . . . 15 R 9 G
Gf. zu Bülach . . . 1 R
Gf. zu Gf. über 11. 2 R 7 G
Gf. zu Kirchen bay zu 11. 25 G
Gf. den Damm Anglar . 9 G
Gf. das baylauf gut . 2 R
Gf. 9 Tag Lön 17 . 15 R
Gf. und das Kästly die
Landfart alle zu samst 6 R 30 G
Gf. den zu 17 Baden Landt
Kädel . . . 3 R 10 G
Gf. zu den Kästly das 17
von Basel und Pfaffen zu 17 G
Gf. Baden zu Alsdan zu 17
Gf. allen und tragen und den 17
Lafar von den Pfaffen zu 17 G
Christliche und sonst 17 50 R 12 G

Anhang 3: Beispiele aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden
1845/46 Appenzell Ausserrhoder Staatskalender



A. **Civiletat.**

Landesbeamte.
(Von der Landsgemeinde gewählt.)

Ursach- jahr.	Obstand- jahr.
1842 Hr. Joh. Heinrich Tanner von Perikon, registrierter Landammann (1844)	1799
1839 • Jakob Stilleweger, M. D., von Trüben, Land- ammann	1805
1845 • Joh. Konrad Dettli, M. D., von Trüben, Land- ammann	1816
1842 • Joh. Jakob Weiss von Mündigen, Landammann	1791
1844 • Joh. Heinrich Keschelner von Trüben, Land- ammann	1801
1842 • Joh. Ulrich Schütz von Perikon, Landammann	1807
1845 • Johannes Jakob von Trüben, Landammann	1804
1836 • Martin Müller von Trüben, Landammann	1803
1845 • Joh. Ulrich Müller von Trüben, Landammann	1793
1836 • Joh. Friedrich Zuberbühler von Schwyz, Land- ammann	1786
1845 • Johannes Krüli von Trüben, Landammann	1818
1839 • Johannes Krüli von Trüben, Landammann	1816

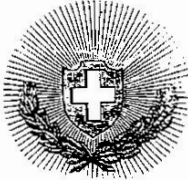
Staats-Kalender

des

Kantons Appenzell A. R.

auf

das Amtsjahr 1863.



Herisau.

Schulverordnungs- und P. Schäfer'schen Buchdruckerei.
1863.

B. Behörden und Beamte des Kantons.

1. Verwaltungs- und Vollziehungsbehörden.

Landeskommission.

Wahl- jahr.	Ge- wähl- ter.	Ge- wähl- jahr.
1853.	Herr Johann Jakob Gutter in Hühler, regie- render Landammann, Präsident . . .	1812.
1860.	„ Johannes Roth, Dr. jur., in Leuzen, Stellvertretender Landammann . . .	1812.
1853.	„ Johann Georg Rej in Herisau, Land- rathhalter . . .	1809.
1850.	„ Bartholomäus Sonderegger in Mülhau- sen, Landrathhalter . . .	1797.
1863.	„ Emanuel Meyer in Herisau, Land- rathhalter . . .	1813.
1853.	„ Adolph Friedrich Zürcher, med. Dr., in Herisau, Landhausmann . . .	1820.
1863.	„ Joh. Georg Guler in Zugsteg, Land- rath . . .	1816.

Militär.

1847.	Herr Johannes Gohl in Herisau, Rath- halter . . .	1813.
-------	--	-------

13

Landeschulkommission.

Wahl- jahr.	Ge- wähl- ter.
1853.	Herr Landammann Johann Jakob Gutter von Hühler, Präsident.
1860.	„ Landhausmann Adolph Friedrich Zürcher, med. Dr., in Herisau.
1861.	„ Christen Daniel Scherer in Truten.
1862.	„ Deten Kajzer Melchior Wietz, erster Pfarrer in Herisau.
1852.	„ Orosch und Gutscher Johann Konrad Zellme- ger in Gais.
1859.	„ Herrmann Walter Wion in Zugsteg.
1861.	„ Heinrich Jakob Heim in Gais, zugleich Kantonsrath.

1902/03 Alphabetisches Register neben Inhaltsverzeichnis
(Direktionen des Regierungsrats bereits im Inhaltsverzeichnis)

Alphabetisches Register.		Seite	
Messe	88		
Apotheker	89		
Stichtagsrechnen	47		
Vollzugskommission	12		
Wahlberechtigter	13 und 51		
Rundschau über Schuldverteilung zc.	17		
Bank- und Zinsenverlehen, Direktion	5		
Bankwesen, Direktion	5		
Bezirksamtsrat	30		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	18		
Bezirksamtsrat	19		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	16		
Bezirksamtsrat	16		
Bezirksamtsrat	81		
Bezirksamtsrat	55		
Bezirksamtsrat	55		
Bezirksamtsrat	54		
Bezirksamtsrat	38		
Bezirksamtsrat	54		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	17		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	89		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	32		
Bezirksamtsrat	30		
Bezirksamtsrat	3		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	1		
Bezirksamtsrat	15		
Bezirksamtsrat	39		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	15		
Bezirksamtsrat	10		
Bezirksamtsrat	16		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	10		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	13		
Bezirksamtsrat	6		
Bezirksamtsrat	6		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	73		
Bezirksamtsrat	15		
Bezirksamtsrat	15		
Bezirksamtsrat	28		
Bezirksamtsrat	17		
Bezirksamtsrat	63		
Bezirksamtsrat	87		
Bezirksamtsrat	12 und 77		
Bezirksamtsrat	12 und 77		
Bezirksamtsrat	12		
Bezirksamtsrat	18		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	14		
Bezirksamtsrat	10		
Bezirksamtsrat	10		
Bezirksamtsrat	16		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	5		
Bezirksamtsrat	15		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	11		
Bezirksamtsrat	78		
Bezirksamtsrat	12 und 77		
Bezirksamtsrat	16		
Bezirksamtsrat	48		
Bezirksamtsrat	1		

Staatskalender

des

Kantons Appenzell A. Rh.

auf

das Amtsjahr 1902/1903.




Verlag.

Zürich von Zehnpfiffer & Cie.

1902.

1902/03 Inhalt: keine Direktionen, *Vorstand*, Ständige Kommissionen und Verwaltungen)

II. Kantonal- und Bezirksbehörden.		
A. Verwaltungsbehörden.		
Gemein- schafts- jahr		Gemein- schafts- jahr
1. Regierungsrat.		
1900	Gugler, Arthur, v. und in Speicher, Landammann (1901)	1863
1896	Luh, A. Konrad, v. und in Luzenberg, Vizepräsident	1841
1899	Bruderer, Joh. Heinrich, v. und in Trogen	1851
1900	Zwida, Fridolin, v. Obkalden, in Herisau	1853
1900	Sonderregger, Wilhelm, v. und in Heiden	1862
1901	Schlegel, J. Konrad, v. und in Herisau	1833
1901	Alber, Karl, v. und in Herisau	1845
Ratschreiber:		
1893	Tobler, J. J., v. Luzenberg, in Herisau	1854
Justizvorstand:		
1900	Bruderer, H., Regierungsrat, in Trogen.	
1900	Zwida, H., Regierungsrat, in Herisau, Stellvertreter.	
Vorstand des Gemeindefonds:		
1901	Schlegel, J. H., Regierungsrat, in Herisau.	
Vorstand des Fabrikwesens:		
1899	Bruderer, H., Regierungsrat, in Trogen.	
Vorstand der Viehwirtschaft:		
1900	Sonderregger, W., Regierungsrat, in Heiden.	
Landweibel:		
1896	Tobler, Emil, v. Luzenberg, in Herisau.	1872
2. Kantonsrat		
3. Kantonskanzlei.		
1893	Ratschreiber: Tobler, J. J., v. Luzenberg	1854
1898	I. Sekretär: Tobler, Arnold, v. Heiden	1868
1898	II. Sekretär: Luh, Jakob, v. Luzenberg	1866
1886	Kopist, Auskäufer und Expeditor: Tobler, Jakob, v. Luzenberg	1846
4. Ständige Verwaltungen und Kommissionen.		
a) Landesfallverwaltung.		
1901	Alber, Karl, Regt., in Herisau.	
b) Landesschulkommission.		
1890	Gugler, Arthur, Landammann, in Speicher, Präf. (1900).	
1892	Wiger, Robert, Adv. Vtr., in Glis, Vizepräf.	
1896	Schacher, Otto, Architekt, in Herisau.	
1897	Wiger, Albert, Rektor der Realschule, in Herisau.	
1900	Hohl-Gutler, Reinhard, in Luzenberg.	
1900	Sonderregger, W., Regt., in Heiden.	
1900	Tanner, J. J., Adv., in Herisau.	
Aktuar: Tobler, Arnold, in Herisau.		

Staatskalender	
des	
Kantons Appenzell A. Rh.	
auf	
das Amtsjahr 1901/1902.	
	
Herisau. Druck von Schläpfer & Cie. 1901.	
Gemein- schafts- jahr	Seminar-Kaufmannskommission:
1895	Gugler, Arthur, Landammann, in Speicher.
1897	Wiger, Robert, Adv., in Glis.
Kantonschul-Kaufmannskommission:	
1891	Gugler, Arthur, Landammann, in Speicher, Präf.
1901	Wiger, Robert, Adv., in Glis.
1901	Hohl, Otto, Architekt, in Trogen, Kassier.
1894	Gillenbat, Joh. H. Regt., in Glis.
1900	Gillenbat, J. H. Regt., in Herisau.
Direktor der Kantonschule:	
1899	Dr. Wiger, Heinrich Theodor, v. Kirchberg (St. Gallen).
Verwalter der Lehrerpensionskassa:	
1900	Hohl-Gutler, Reinhard, in Luzenberg.
Stipendienaffären:	
1898	Wiger, Robert, Adv., in Herisau.
Verwalter des Lehrermitteldepots:	
1901	Mueller, Christian, Lehrer, in Glis.
(Das Verzeichnis des Lehrpersonals i. Anhang.)	
c) Landes-Pan- und Straßenskommission.	
1900	Zwida, Frid., Regt., in Herisau, Präf. (1900).
1882	Hohl, J. J., Adv., in Hegetobel.
Kantons-Ingenieur und Aktuar der Kommission:	
1891	Zweifel, Heinrich, v. Herten (Glarus), in Herisau.

VI	
Stadtkost, Zinsen und Güter.....	Seite 36
Wald, Spritzer, Tragen und Scheidel.....	37
Wald, Wald und Wald.....	38
Waldwälder, Waldwälder, Waldwälder und Wald.....	39
Anhang.	
I. Verzeichnis der Ärzte, Apotheker, Zahnärzte, Tierärzte, der Hebammen und der Krankenpfleger... 40	
II. Etat der Lehrer, Lehrerinnen und Arbeitslehrerinnen 43	
III. Rechtsanwältin der vom Bunde für den Geschäftsbetrieb konzipierten Versicherungsgesellschaften im Kanton Appenzell A. M. 50	
IV. Auszug aus dem eidgenössischen Staatskalender:	
A. Nationalrat.....	53
B. Ständerat.....	57
C. Bundesrat.....	59
D. Bundeskanzler.....	59
E. Administration des Bundesrates (Departement).....	60
F. Bundesgericht.....	60
G. Eidgenössische Schule.....	61
H. Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen ..	61
J. Schweizerische Vertretungen im Auslande.....	62
K. Vertretungen des Auslandes in der Schweiz.....	68
L. Post- und Telegraphen-Beamte.....	73
M. Mitglieder der Eisenbahnschlagungskommissionen ..	75
V. Behörden der Appenzell A. M. Landeskirche:	
A. Evangelisch-reformierte Synode.....	76
B. Kirchenrat.....	77
C. Abgeordneter in die theol. Staatsratsprüfungsbehörde.....	77

VII	
Militär-Etat.	
A. Militär-Behörden und Beamte des Bundes.....	Seite 78
B. Kantonale Militär-Behörden und Beamte:	
I. Militärkommission.....	81
II. Kriegskommissär und Jungmännerkorps.....	81
III. Kriegskommissar.....	81
IV. Kriegskommissar.....	81
C. VII. Kanton Thurgau:	
Kriegs.....	82
Kriegs.....	88
Kriegs.....	92
Kriegs.....	94
Anhang.	
Stations- und regierungsamtliche Spezialkommissionen...	97

Anmerkung.

Unfälle Unfälle im Namen, Geburtsjahr, Amtsdauer u. müssen die betreffenden Behörden der Kantonskanzlei in Thurgau anzeigen.

Ratſchreiber:
 1893 Tobler, J. J., v. Luzenberg, in Herisau 1854 AR 1908/09

Regierungsrätliche Direktionen.

Landeskassa: Zellweger, Johs., Regrt., in Herisau.

Bank- und Steuerwesen: Luz, J. R., Regrt., in Luzenberg.

Erziehungswesen: Gugler, M., Landammann, in Speicher.

Gemeinde- und Zivilstandswesen (Inneres): Kellenberger, Reinhard, Regrt., in Balgensehen.

Justizwesen: Bruderer, Joh. Frd., Regrt., Trogen.

Stellvertreter: Baumann, Johs., Dr. jur., Regrt., in Herisau.

Niederlassungs- und Wirtschaftswesen, Fabrik- und Feuerpolizei: Baumann, Johs., Dr. jur., Regrt., in Herisau.

Bauwesen und Landwirtschaft: Sonderegger, Ed., Regrt., in Heiden.

Landweibel.
 1896 Tobler, Emil, von Luzenberg, in Herisau 1872

Ratſchreiber:
 1898 Tobler, J. J., v. Luzenberg, in Herisau 1854 : 1909/10

Landweibel:
 1896 Tobler, Emil, von Luzenberg, in Herisau 1872

Regierungsrätliche Direktionen.

Finanzdirektion: M. Luz, in Luzenberg. — Stellvertreter: M. Büchler.

Erziehungsdirektion: Bm. Gugler, in Speicher. — Stellvertreter: M. Luz.

Bau- und Landwirtschaftsdirektion: M. Sonderegger, in Heiden. — Stellvertreter: Bm. Gugler.

Justizdirektion: M. Bruderer, in Trogen. — Stellvertreter: M. Baumann.

Polizei- und Militärtdirektion: M. Baumann, in Herisau. — Stellvertreter: M. Bruderer.

Volkswirtschaftsdirektion: M. Büchler, in Herisau. — Stellvertreter: M. Kellenberger.

Direktion des Gemeindewesens: M. Kellenberger, in Balgensehen. — Stellvertreter: M. Sonderegger.

1911/12, Inhalt: Regierungsrätliche Direktionen (neu), Kantonskanzlei, Ständige Kommissionen und Verwaltungen

II. Kantonale und Bezirks-Behörden.			10	
A. Verwaltungsbehörden.			3. Kantonskanzlei.	
1. Regierungsrat.			Ge- bäude- jahr	
1905 Baumann, Jos. J., Dr. jur., v. und in Herisau, Randamann (1910)	1874	1874	1910 Ratsschreiber: Herz, Jakob, v. Herisau	1874
1899 Bruderer, Joh. Heinrich, v. und in Trogen Vizepräsident (1910)	1851	1851	1901 I. Sekretär: Tobler, Guldr., v. Mühelobel	1859
1906 Kellenberger, Heinr., v. u. in Walzenhausen	1855	1855	1910 II. Sekretär: Balant.	
1908 Sonderegger, Konrad, v. und in Felden	1863	1863	1886 Kopist u. Expeditor: Tobler, J., v. Eugenberg	1846
1909 Bühler, Ferd., v. Gschliffen (Thurgau), in Herisau	1858	1858	4. Ständige Verwaltungen und Kommissionen.	
1910 Tobler, Jos. Jb., von und in Herisau	1854	1854	a) Landeshulskommission.	
1910 Hofstetter, Alfred, Dr. jur., v. und in Gais	1869	1869	1900 Hofstetter, Alf., Regt., in Gais, Präs. (1910).	
Ratsschreiber:			1892 Giger, Robert, Stdt., Vize, in Gais, Vizepräs.	
1910 Herz, Jakob, v. und in Herisau	1874	1874	1905 Zuchler, Karl, Vize, in Herisau.	
Bauweiser:			1906 Bruderer, Josef, Lehrer, in Bühler.	
1896 Tobler, Emil, von Lugenberg, in Herisau	1872	1872	1907 Bühler, Robert, Dr. med. vet., Stdt., in Teufen.	
Regierungsrätliche Direktionen.			Aktuar: Tobler, Guldr., in Herisau.	
Finanzdirektion: H. Bühler, in Herisau. — Stellvertreter:			Seminar-Ratsschulskommission:	
Randamann Dr. Baumann.			1910 Hofstetter, Alfred, Regt., in Gais.	
Erziehungsdirektion: H. Kellenberger in Walzenhausen. —			1897 Giger, Robert, Vize, in Gais.	
Stellvertreter: H. Tobler.			Kantonschul-Aufsichtskommission:	
Ges- und Landwirtschaftsdirektion: H. Sonderegger, in			1910 Hofstetter, Alfred, Regt., in Gais.	
Felden. — Stellvertreter: H. Kellenberger.			1891 Giger, Robert, Nationalrat, in Speicher.	
Justizdirektion: H. Bruderer, in Trogen. — Stellvertreter:			1891 Giger, Robert, Vize, in Gais.	
H. Dr. Hofstetter in Gais.			1891 Gohl, Otto, Gmündgen, in Trogen.	
Polizei- und Militärdirektion: Randamann Dr. Baumann,			1905 Baumann, Joh., Randamann, in Herisau.	
in Herisau. — Stellvertreter: H. Bruderer.			Naturhistorische Kommission:	
Volksmündigkeitdirektion: H. Tobler, in Herisau. — Stell-			1908 Giger, Robert, Nationalrat, in Speicher, Weid.	
vertreter: H. Bühler.			Giger, Robert, Vize, in Gais.	
Direktion des Gemeinderats: H. Dr. Hofstetter in Gais.			Wiesmann, Paul, Dr. med., in Herisau.	
— Stellvertreter: H. Sonderegger.			— 11 —	
8			Ge- bäude- jahr	
Verrichtungen des Regierungsrates.			Rektor der Kantonschule:	
Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat:			1904 Bili, Emil, v. Biaggioviti (Bern).	
Nationalrat A. Giger.			Referent über das Stipendienwesen:	
Rechtsbeschwerde IV, St. Gallen: H. J. J.			1905 Zuchler, Karl, Vize, in Herisau.	
Tobler.			Verwalter des Lehrmittelsbezugs:	
Gefährlichkeitsrat. Verwaltungsrat: Rand-			1902 Baumgärtner, Albert, Lehrer, in Herisau.	
amann Dr. Baumann.			(Das Verzeichnis des Lehrpersonals siehe Anhang.)	
Jugendverforgungskommission der Gemeinnützigen			b) Landes-Bau- und Straßenkommission.	
Gesellschaft: H. Tobler.			1908 Sonderegger, Konrad, Regt., in Felden,	
Arbeitskolonie Herbers, Aufsichtskommission:			Präsident (1908).	
H. Dr. Hofstetter.			1894 Gohl, Reinhard, Stdt., in Lugenberg.	
2. Kantonsrat.			1902 Hefstetter, Daniel, Stdt., in Speicher.	
Präsident:			1909 Alfer, Emil, Stdt., in Urnäsch.	
1896 Giger, Robert, Vize, in Gais (1910).			1909 Anellwolf, Julius, Stdt., in Herisau.	
Vizepräsident:			Kantons-Ingenieur und Aktuar der	
1907 Eisenhut-Schofer, M. H., in Gais (1910).			Kommission:	
Stimmengähler:			1909 Schlatter, Adolf, in Herisau.	
1906 Diem, Robert, in Schwelbrunn (1908).			c) Sanitätskommission.	
1907 Bühler, Robert, Dr. med. vet., in Teufen (1908).			1910 Tobler, J. J., Regt., in Herisau, Präs. (1910).	
1908 Endler, Robert, in Felden (1909).			1899 Wiesmann, Paul, Dr. med., in Herisau, Vizepräs.	
Protokollführer:			Aktuar: Tobler, Guldr., in Herisau.	
Herz, Jakob, Ratsschreiber.			(Das Verzeichnis der Ärzte, Krankpfleger, Tierärzte, Hebammen und der Leichenhauer findet sich im Anhang.)	

1922/23, Inhalt: Kantonskanzlei, Landesbuchhalter, Ständige Kommissionen und Verwaltungen

c) Kantonskanzlei.

1922	Matfchreiber: Schieß, Ernst, Dr. phil., von Trogen	1894
1920	Sekretär: Niederer, Gulbreich, von Heiden	1895
1918	Kanzlistin: Brenner, B., von Weinfelden	1899
1919	Kanzlist und Ausläufer:	
1919	Baumann, Hans, von Battwil	1900
1901	Erziehungssekretär: Tobler, Gulbr., von Herisau	1859
1910	Steuersekretär: Eugster, David, von Speicher	1885
1914	Affekuranzsekretär: Eugster, Wilhelm, von Wald	1884

— 9 —

Erwäh- nungsjahr	Landesbuchhalter:	Er- wäh- nungsjahr
→ 1917	Frehner, Karl, von Urnäsch	1886
1919	Buchhalterin: Heierle, Dora, von Gais	1898

d) Ständige Verwaltungen und Kommissionen.

1. Bundesschulkommission.

1921	Tanner, J. J., Dr. jur., Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1921).
1915	Notach, Paul, Kantonsrat, in Baltsatt, Vizepräsident.
1917	Wiltzi, Ernst, Rektor, in Trogen.
1921	Bärlocher, Karl, Pfarrer, in Heiden.
1921	Schlüpfer-Schaefer, Albert, Gemeinderat, in Herisau.

Aktuar: Tobler, Gulbreich, Sekretär, in Herisau.

Kantonsaler Schulinspektor:

1912	Scherrer, Adolf, von Egnach, in Trogen.
------	---

Seminar-Aufsichtskommission:

1915	Notach, Paul, Kantonsrat, in Baltsatt.
1915	Scherrer, A., Schulinspektor, in Trogen.

Kantonschul-Aufsichtskommission:

1921	Tanner, J. J., Dr. jur., Regierungsrat, in Herisau, Präsident.
1891	Giger, Robert, Pfarrer, in Gais.
1891	Hohl, Otto, Alt-Gemeindehauptmann, in Trogen.
1905	Baumann, Jos. S., Dr. jur., Landammann, in Herisau.
1921	Alber, Oskar, Redaktor, in Heiden.

Maturitätskommission:

1921	Tanner, J. J., Dr. jur., Reg.-Mat, in Herisau, Präsident.
1908	Giger, Robert, Pfarrer, in Gais.
1908	Marti, Adam, Dr. phil., Professor, in Trogen.
1908	Stauder, Jakob, Dr. phil., Professor, in Trogen.
1908	Wiltzi, Ernst, Rektor, in Trogen.
1917	Eggenberger, Hans, Dr. med., in Herisau.
1921	Bärlocher, Karl, Pfarrer, in Heiden.

Rektor der Kantonschule:

1904	Wiltzi, Ernst, Professor, von Wiggiswil (Bern).
------	---

Stipendienverwalter:

1921	Bärlocher, Karl, Pfarrer, in Heiden.
------	--------------------------------------

Lehrmitteldepot:

1921	Aufsicht: Schlüpfer-Schaefer, Alb., Gemeinderat, in Herisau.
1902	Verwalter: Baumgärtner, A., Lehrer, Herisau.

(Das Verzeichnis des Lehrpersonals siehe im Anhang S. 35 ff.)

c) Kantonskanzlei.		
1937	Ratsschreiber: Tanner, August Barth., Dr. iur., von Speicher	1911
1920	Sekretär: Niebeler, Fulbreich, von Heiden	1895
1921	Kanzlist: Baumgärtner, Jakob, von Rothrist (Marg.)	1885
1936	Kanzlist: Müller, Werner, von Stein Ayp.	1912
1930	Kanzlistin: Keller, Maria, von Walzenhausen	1907
1901	Erziehungssekretär: Tobler, Fuldr., von Herisau	1859
1910	Steuersekretär: Eugster, David, von Speicher	1885
1914	Abschranungssekretär: Eugster, Wilhelm, von Herisau	1884
Landesbuchhalter:		
1917	Frehner, Carl, von Herisau	1886
Kantonales Arbeitsamt und Zentralkasse für Einführung neuer Industrien:		
1933	Baumann, Albert, von Herisau	1879
:		
5. Kommission für Landwirtschaft und Forstwesen.		
1929	Wälti, Jösk, Regierungsrat, in Gais, Präsident (1929).	
1918	Müller, Jakob, Kantonsrat, in Stein, Vizepräsident.	
1921	Blatter, Ernst, Alt-Kantonsrat, in Walzenhausen.	
1922	Mühler-Scherer, Jösk., Kantonsrat, in Speicher.	
1934	Went, Jakob, Kantonsrat, in Schönengrund.	
Aktuar: Döhl, David, Oberförster, in Teufen.		
Oberforstamt (inkl. Meliorationswesen):		
1925	Döhl, David, in Teufen.	
Kommission betr. Festsetzung von Wildschäden (Art. 9 des kantonalen Jagdgesetzes vom 26. April 1928.)		
1928	Döhl, D., Oberförster, Teufen, Präsident.	
1928	Müller, J., Kantonsrat, Stein.	
1936	Brubert, Joh. Jakob, Kantonsrat, in Teufen.	
Kantonsliterat:		
1932	Rehsteiner, Daniel, Dr. med. vet., in Speicher.	
Stiftungsrat des „Carl Zürcher Waldes“, 1938–1940.		
1925	Zürcher-Schlöpler, Alfred, Teufen.	
1925	Tanner, C., Kriminalrichter, Teufen.	
1925	Döhl, D., Oberförster, Teufen.	
6. Justiz- und Polizeimeßen.		
Kantonales Verhörsamt und Kantonspolizeiamt:		
1929	Meier, H., Verhörsrichter, in Trogen.	
1917	Döhl, G., Chef des Kantonspolizeiamtes (1929), und 1. Substitut (1936), in Trogen.	
1936	Muer, J., Dr. iur., in Herisau, II. Substitut.	
1929	Künzler, Fulbreich, Verhörsamtschef, in Trogen.	
1934	Graf, Ernst, Aktuar des Kantonspolizeiamtes, in Trogen.	
Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs-kontrolle:		
1934	Becherer: Stutzinger, Albert, in Trogen.	
Ausweisung: Vor Kantonspolizeiamt in Trogen.		
Präsident der Saugaufsichtskommission für entlassene Sträflinge:		
Inverhörsrichter, G. Alt-Oberrichter, in Trogen.		
Kantonspolizeiwachmeister:		
1936	Reisenberger, Wili, in Trogen.	
Waldhüter:		
1932	Widie, Niklaus, in Urnäsch.	
Bezirks-Gleichrichter:		
1929	Niederland: Rehtsteiner, Ernst, in Herisau.	
1932	Niederland: Huesche, Robert, in Teufen.	
1917	Niederland: Döhl, J. D., in Heiden.	
7. Kantonalbankverwaltung.		
Adernmann, Walter, Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1934).		
Tanner, Ernst, Kriminalrichter, in Teufen.		
Keller, Konrad, Regierungsrat, in Walzenhausen.		
Keller, Albert, Nationalrat, in Reute.		
Moser, Paul, Kantonsrat, in Herisau.		
Stutzenegger, Robert, Dr. med. vet., Kantonsrat, in Trogen.		
Fisli, Konrad, Alt-Kantonsrat, in Gais.		
Müller, Jakob, Kantonsrat, in Stein.		
Blatter, Edward, Kantonsrat, in Walzenhausen.		
Kantonalbank-Kommission:		
Adernmann, Walter, Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1934).		
Moser, Paul, Kantonsrat, in Herisau.		
Tanner, Ernst, Kriminalrichter, in Teufen.		
Aktuar: Friedrich, H., Bankdirektor, in Herisau.		

C. Ständige Verwaltungen und Kommissionen

1. Kantonale Verwaltung.

Allgemeine Verwaltung.

Gründungs- jahr	Kantonskanzlei.	Be- ruchs- jahr
	Kantonschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei:	
1937	Tanner, August Barth., Dr. iur., von Speicher	1911

Kanzleisekretäre.

Asssekuranz-Sekretär:

1914	Eugster, Wilhelm, von Herisau	1884
------	-------------------------------	------

Erziehungs- und Sanitätssekretär:

1938	Hürsteiner, Max, Dr. phil., von Gais	1891
------	--------------------------------------	------

Handels- und Güterrechtsregisterführer:

1920	Niederer, Hulbreich, von Heiden	1895
------	---------------------------------	------

Steuer-Sekretär:

1910	Eugster, David, von Speicher	1885
------	------------------------------	------

Kanzlisten:

1921	Baumgärtner, Jakob, von Rothrist (Arg.)	1885
1936	Müller, Werner, von Stein Aapp.	1912

Kanzlistin:

1938	Bruggmann, Trudy, von Münchwilen (Thurg.)	1914
------	---	------

Landweibel:

1934	Köhner, Hans, Kanzlist, von Rente, in Herisau	1910
------	---	------

a) Finanzverwaltung.

Landesbuchhalter:

1917	Frehner, Carl, von Herisau	
------	----------------------------	--

b) Verwaltung der Kantonalbank.

Direktor:

1940/41 neu: Griffregister (nach der Art der Welt-Almanache, Verzeichnis der Obrigkeiten), Inhalt: Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung, b) Verwaltung der Kantonalbank, c) Assekuranzverwaltung, d) Erziehungswesen, dd) Militärverwaltung, e) Bau- und Strassenverwaltung. i) neu: Steuerverwaltung l) Kantonsbibliothek

d) Erziehungswesen.		
<small>(Kantonskanzlei siehe Seiten 10—11)</small>		
Erziehungssekretär:		
1938	Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau.	
Kantonaler Schulinspektor:		
1912	Scherrer Adolf, von Gnanach, in Trogen.	
Direktor der Kantonsbibliothek:		
1937	Bohntsch Oskar, Prof., Dr. phil., von Arbon, in Trogen.	
Präsident der Kantonskassen:		
1937	Bodmer Adolf, Prof., von Esch, in Trogen.	
Zivildienstverwalter:		
1921	Bärlocher Karl, Pfarrer, von Thal, in Felden.	
Verwalter des kant. Vermittlungsamtes:		
1927	Meier Jakob, Lehrer, von und in Herisau.	
dd) Militärverwaltung.		
Kreiskommandant und Leiter der Militärdirektion:		
1930	Stopp Ernst, Major, von Hirsburg, in Herisau.	
Leiter des Kreiskommandos:		
1930	Bodenmann Emil, von und in Herisau.	Gerichte
Kanzlei:		
1938	Bühler Emil, von Schwellbrunn, in Herisau.	Gemeinde-
Jugendverwalter und Kreiskommandant:		
1934	Merne Ulrich, Dr., von Brunnenu, in Herisau.	Behörden
Kanzlei:		
1938	Schäp Eduard, von Schwellbrunn, in Herisau.	Gemeinde-
e) Bau- und Strassenverwaltung.		
<small>(Kantonskanzlei siehe Seite 11)</small>		
Kantonsingenieur:		
1937	Hängiger Christian, von Lugenberg, in Herisau.	Ärzte etc.
Kanzlei:		
1939	Kern Heinrich, von Gais, in Herisau.	
Schlichter:		
1939	Hofner Paul, von Kreuz, in Herisau.	Lehrer
Zugmaschinenführer:		
1917	Wetter Emil, Ingenieur, von Gais, in Herisau.	
1908	Ludwiger Johannes, von Schwanden (Murus), in Felden.	Landesküche
f) Landwirtschaft und Forstwesen.		
<small>(mit Meliorationswesen)</small>		
<small>(Kantonskanzlei siehe Seite 11—12)</small>		
Forstinspektor:		
1925	Gohl David, von Gränichen (Murgan), in Teufen.	Eldg. Behörden
g) Steuerverwaltung.		
<small>(Kantonskanzlei siehe Seite 13)</small>		
Steuerssekretär:		
→ 1910	Gugler David, von Speicher, in Herisau.	Gerichte
k) Volkswirtschafts- und Sanitätswesen.		
<small>(Kantonskanzlei siehe Seiten 13—14)</small>		
Handels- und Güterrechtsekretär:		
1920	Niederer Hulbreich, Sekretär, von Felden, in Herisau.	Gemeinde-
Verwalter des kantonalen Verordnungsamtes:		
1937	Alber Jakob, von Hirsburg, in Trogen.	Behörden
Verwalter des kantonalen Arbeitsamtes und der Zentralkasse für Einführung neuer Industrien:		
1933	Baumgartner Albert, von und in Herisau.	Gemeinde-
Sanitätssekretär:		
1938	Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau.	Gerichte
Lebensmittelinspektor:		
1914	Bühler Robert, Dr. med. vet., von Schwellbrunn, in Teufen.	Ärzte etc.
l) Kantonsbibliothek.		
Kantonsbibliothekar:		
1928	Mägeli Albert, Dr. phil., Professor, von Zürich, in Trogen.	Post

2. Kantonale Verwaltung.		
Allgemeine Verwaltung.		
Ernäh- rungs- jahr	Kantonskanzlei.	Ge- büch- jahr
Ratsschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei:		
1987	Tanner Aug. Barth, Dr. iur., v. Speidher, in Herisau	1911
Kanzleisekretäre.		
Erziehungs- und Sanitätssekretär:		
1938	Kirchleiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau	1891
Handels- und Güterrechtsregisterkassier:		
1920	Niederer Guldreich, von Heiden, in Herisau	1896
Versicherung-Sekretär:		
1914	Eugster Wilhelm, von und in Herisau	1884
Vorsteher des kantonalen Steueramtes:		
1910	Eugster David, von Speidher, in Herisau	1885
Kanzlisten:		
1921	Baumgärtner Jakob, von Rothrist (Aargau) in Schwellbrunn	1885
1936	Müller Werner, von Stein, in Herisau	1912
Kanzlistin:		
1938	Bruggmann Trudy, von Mönchwil (Thurgau), in Herisau	1914
Landweibel:		
1934	Höner Hans, Kanzlist, von Neute, in Herisau	1910
a) Finanzverwaltung.		
(Kommissionen siehe Seite 8-9)		
Landesbuchhalter:		
1917	Freßner Carl, von und in Herisau	1886
b) Verwaltung der Kantonalbank.		
(Kommissionen siehe Seite 9)		
Direktor:		
1937	Breißig Ernst, von und in Herisau.	1886
Prokuristen:		
1939	Hohl Jakob, von Wolfthalen, in Herisau	1900
1919	Knechtli Ernst, von und in Herisau	1886
1927	Meitler Werner, von Hemberg, in Herisau	1898
1928	Müller Ernst, von Wängi (Thurgau), in Herisau	1890
1937	Schäpfer Otto, von Waldbühl, in Herisau	1896
1939	Schoch Adolf, von und in Herisau	1906
Handlungsbevollmächtigter:		
1938	Küngler Walter, von Balgensehen, in Herisau	1905
c) Assekuranzverwaltung.		
(Kommissionen siehe Seite 9)		
Versicherungsekretär:		
1914	Eugster Wilhelm, von und in Herisau	
Registrierer:		
Hinterland:		
1934	Staub Konrad, Kantonsrat, in Hundwil	
1936	Gloor Ernst, Baumeister, in Herisau	
Stellvertreter: Bischoff Adolf, Alt-Gmderat, in Urdorf.		
:		
:		
Verwalter:		
1929	Bischoff Albert, von Urdorf, in Herisau	1898
d) Kantonsbibliothek.		
Kantonsbibliothekar:		
1928	Mägeli Albert, Dr. phil., Professor, von Zürich, in Trogen	1880
Stellvertreter:		
1928	Gubler Heinrich, Dr. phil., Professor, von Wangen (Thurgau), in Trogen	1892

1946/47, Inhalt: neu: Ausgleichskasse in a) Finanzverwaltung,
dd) Militärverwaltung

Ranglistin:		
1938	Bruggmann Trubi, von Mündschwilen TG, in Herisau	1914
Landweiser:		
1934	Höfner Hans, Ranglist, von Neute, in Herisau	1910
a) Finanzverwaltung.		
(Kommissionen siehe Seite 9)		
Landesbuchhalter:		
1917	Frehner Carl, von und in Herisau	1886
Landesbuchhalter-Stellvertreter:		
1945	Keller Heinrich, von Marthalen ZH, in Herisau	1917
Verwalter der Kant. Ausgleichskasse:		
→ 1946	Büti Arnold, von Wolfthalen, in Herisau	1907
b) Verwaltung der Kantonalbank.		
(Kommissionen siehe Seiten 9-10)		
Direktor:		
1937	Breiffig Ernst, von und in Herisau	1886
Präsidenten:		
1941	Blattner Hans, von Ermatingen TG, in Herisau	1896
1939	Gohl Jakob, von Balgthalen, in Herisau	1900
1919	Knechtolf Ernst, von und in Herisau	1886
1927	Mettler Werner, von Semberg SO, in Herisau	1898
1928	Müller Ernst, von Wängi LG, in Herisau	1890
1937	Schläpfer Otto, von Balgthal, in Herisau	1896
1939	Schopf Adolf, von und in Herisau	1906
Handlungsbevollmächtigte:		
1938	Künzler Walter, von Balgthalen, in Herisau	1905
1941	Höfner Walter, von Balgthalen, in Herisau	1904
c) Assekuranzverwaltung.		
(Kommissionen siehe Seite 10)		
Assekuranzsekretär:		
1930	Gugster Wilhelm, von und in Herisau	1884
Registriersekretär:		
1944	Herrmann Karl, Maurer u. Hafnerm., in Schönengrund.	
d) Erziehungswesen.		
(Kommissionen siehe Seiten 10-11)		
Erziehungssekretär:		
1938	Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau	1891
Kantonaler Schulinspektor:		
1941	Hungler Paul, von Moudsleerau AG, in Teufen	1888
Rektor der Kantonschule:		
1937	Wohnlich Oskar, Prof., Dr. phil., von Arbon TG, in Trogen	1883
Vize-Rektor der Kantonschule:		
1937	Wohmer Adolf, Prof., von Balg AL, in Trogen	1903
Stipendienverwalter:		
1946	Däbiger Albert, Pfarrer, von Luzern GR	1895
Verwalter des Kant. Behrmitteldepots:		
1927	Meier Jakob, Mit-Lehrer, von und in Herisau	1875
dd) Militärwesen.		
(Kommissionen siehe Seite 12)		
Kontrollkommandant und Sekretär der Militärsektion:		
1930	Kopp Ernst, Major, von Lütisburg SO, in Herisau	1894

Behörden

Ärzte et

Lehrer

Landesk

Elde
Behör.

Post

Ausladi
Verwaltung

1952/53 Inhalt: 1) Volkswirtschaftswesen, neu: m) Gemeindewesen
n) Sanitätswesen, weggefallen: Kantonsbibliothek

k) Steuerverwaltung		
(Kommissionen siehe Seiten 17–18)		
Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung:		
1910	Eugster David, von Speicher, in Herisau	1885
Steuerssekretäre:		
1944	Büeler Conrad, von Rapperswil SG, in Herisau	1912
(Stellvertreter des Vorstehers der Kantonalen Steuerverwaltung)		
1945	Hiller Hans, von St. Gallen, in Herisau	1909
1946	Jakob Walter, von Hundwil, in Herisau	1922
1946	Schiess Jakob, von und in Herisau	1915
1946	Kellenberger Ernst, von Walzenhausen, in Herisau	1915
1949	Schachtler Erwin, von Altstätten SG, in Herisau	1906
1951	Züst Alfred, von Wolfhalden, in Herisau	1927
Kanzlisten:		
1947	Schiess Emil, von und in Herisau	1902
1950	Rohner Walter, von Rehetobel	1914
1952	Rueh Willi, von Trachselwald BE, in Herisau	1931

1) Volkswirtschaftswesen		
(Kommissionen siehe Seite 18)		
Handels- und Güterrechtsregisterführer:		
1920	Niederer Huldreich, Sekretär, von Heiden, in Herisau	1895
Kantonales Arbeitsamt:		
Verwalter:		
1933	Baumann Albert, von und in Herisau	1879
Kanzlist: (Fabrikkontrolle)		
1950	Fässler Paul, von Rehetobel, in Herisau	1895
Kantonale Arbeitslosenversicherungskasse:		
1932	Niederer Huldreich, Sekretär, von Heiden, in Herisau	1895
Kanzlist:		
1951	Hühener Ernst, von Thal SG, in St. Gallen-Bruggen	1922

m) Gemeindewesen		
Inspektor für das Grundbuchwesen:		
1941	Schefer Johannes, Alt-Gemeindeschreiber, in Teufen	1877
Inspektor für das Zivilstandswesen:		
1952	Rutz Ludwig, Gemeindeschreiber, in Bühler	1894

n) Sanitätswesen		
(Kommissionen siehe Seiten 18–19)		
Sanitätssekretär:		
1938	Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau	1891
Lebensmittelinspektor:		
1950	Schiess Walter, von und in Herisau	1909
Heil- und Pflegeanstalt:		
Direktor:		
1943	Künzler Heinrich, Dr. med., von Tägerwil und Kesswil TG, in Herisau	1903

D. Kantonale und Bezirks-Gerichtsbehörden		
---	--	--

1. Obergericht		
Erwäh- lungs- jahr		Geburts- jahr
1932	Endertin Ernst, in Bühler, Präsident (1936)	1889
1949	Süss Eduard, Dr. iur., in Herisau, Vizepräsident (1951)	1896

Gemeinde-
Gerichte

Ärzte usw.

1980 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung, b) Verwaltung der Kantonalbank, c) Verwaltung der Brandversicherung d) Erziehungswesen

D. Kantonale Verwaltung		
Funktions- übernahme	Allgemeine Verwaltung	Geburts- jahr
Kantonskanzlei		
Ratschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei:		
1964	Schär Hans-Jürg, Fürsprecher, von Gondiswil BE, in Herisau	1937
Ratschreiber-Stellvertreter:		
1971	Stoffel Armin, Dr. oec., von Visperterminen VS, in Herisau	1944
Sekretärinnen/Sekretär:		
1972	Nadig Martha, von Flums SG, in Gossau SG	1946
1973	Iten Margrith, von Unterägeri ZG, in Herisau	1939
1978	Fuchs Karl, von Appenzell AI, in Herisau	1940
a) Finanzverwaltung		
(Kommissionen siehe Seiten 13, 14–15)		
Landesbuchhaltung		
Landesbuchhalter:		
1980	Lämmli Alfred, von und in Herisau	1949
Landesbuchhalter-Stellvertreterin:		
1980	Lieberherr Margrith, von Ebnat-Kappel SG, in Urnäsch	1957
Kantonaler Finanzkontrolleur		
1977	Kunz Peter, von Trub BE, in Herisau	1935
b) Verwaltung der Kantonalbank		
(Kommissionen siehe Seiten 15–16)		
Direktor:		
1962	Lutz Siegfried, von Wolfhalden, in Herisau	1914
Vizedirektoren:		
1976	Kellenberger René, von Walzenhausen, in Heiden	1940
1967	Künzle Hans, von Kappel SG, in Herisau	1924
Prokuristen:		
1980	Alder Max Walter, von Urnäsch, in Waldstatt	1927
1977	Büchler Armin, von Appenzell, in Herisau	1949
32	*	
	*	
c) Verwaltung		
der Brand- und Elementarschadenversicherung		
(Kommissionen siehe Seite 16)		
Verwalter:		
1954	Waldburger Hans, von Bühler, in Herisau	1922
Sekretär:		
1968	Wäspi René, von Ernetswil SG, in Herisau	1941
Feuerpolizeibeamter:		
1977	Brunner Georg, von Hemberg SG, in Trogen	1932
Gebäudeschätzer		
<i>Hinterland</i>		
1964	Forrer Paul, Baumeister, Stein	
1974	Küchlin Paul, Architekt, Schwellbrunn	

1982 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, Finanzverwaltung: neu der Direktor wird erwähnt

Kantonale Verwaltung

Allgemeine Verwaltung
Tel. 071/53 11 11

Kantonskanzlei

Ratschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei:
Schär Hans-Jörg, Fürsprecher, Herisau
Ratschreiber-Stellvertreter:
Stoffel Armin, Dr.oec., Herisau
Sekretärinnen/Sekretär:
Nadig Martha, St.Gallen
Fuchs Karl, Herisau
Luther Yolanda, Waldstatt

Finanzverwaltung

Tel. 071/53 11 11
(Kommissionen siehe Seiten 12—14)

Finanzdirektor:

Regierungsrat H.U. Hohl

Finanzsekretär:

Müller Willi, Dr.oec., Teufen

Landesbuchhaltung

Landesbuchhalter:
Lämmli Alfred, Herisau
Landesbuchhalter-Stellvertreterin:
Lieberherr Margrith, Herisau

Finanzkontrolleur

Kunz Peter, Herisau

Verwaltung der Kantonalbank

Tel. 071/51 14 51
(Kommissionen siehe Seiten 13—14)

Direktor:

Hunziker Samuel, Teufen

Landwirtschaft und Forstwesen

Tel. 071/33 26 33
(mit Meliorationswesen)
(Kommissionen siehe Seiten 20—22)

Landwirtschaftsdirektor:

Regierungsrat A. Stricker

Landwirtschaftssekretariat

Sekretäre:
Enz Johannes, Teufen
Klee Anton, dipl. Ing. agr. ETH, Herisau
Agrotechniker:
Hohl Rudolf, dipl. Ing. agr. HTL, Teufen
Kanzlistinnen:
Preisig-Stark Elena, Teufen
Müllender Bianca, Teufen
Bänziger Irene, Teufen

Landwirtschaftliche Kreditkasse

Geschäftsführer und Fachberater:
Klee Anton, dipl. Ing. agr. ETH, Herisau
Kanzlistin:

Militärverwaltung
Tel. 071/51 31 41

(Kommissionen siehe Seiten 16—18)

Militärdirektor:

Landammann Dr. R. Reutlinger
Kreiskommandant und Zeughausverwalter:
Friel Bruno, Herisau
Stellvertreter (Zivilschutz-Ausbildungschef):
Popp Joseph, Urnäsch
Adjunkt Zeughaus:
Sturzenegger Fredi, Herisau
Buchhalter/Kassier:
Lehmann Peter, Herisau
Sekretärinnen/Sekretäre:
Stadelmann Kurt, St.Gallen-Winkeln
Furgler Marlis, Herisau
Basler Margrith, Waldstatt
Staub Hans Rudolf, Böhler
Ausrüstungschef:
Böhler Hansjörg, St.Gallen
Zeugwart:
Ulrich Rudolf, Waldstatt

Bauverwaltung

Tel. 071/53 11 11
(Kommissionen siehe Seiten 19—20)

Baudirektor:

Regierungsrat H. Niederer
Kantonsingenieur:
Lanker Emil, dipl. Ing. ETH, Herisau
Technischer Adjunkt:
Kunath Hans-Dieter, dipl. Ing., Herisau

Ärzte
Zahnärzte
Apotheker
Tierärzte
Lehrer

Landes-
kirche

Eidg.
Behörden

1984/85 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, neu Finanzdirektion statt Finanzverwaltung, Direktor erwähnt

Kantonale Verwaltung			Kantonale Verwaltung
Eintritt in den Dienst des Kantons	Allgemeine Verwaltung Tel. 071/53 11 11	Geburtsjahr	
	<i>Kantonskanzlei</i>		Kantonale Gerichtsbehörden
	Ratschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei: Schär Hans-Jürg, Fürsprecher, Herisau	1937	
1964	Ratschreiber-Stellvertreter: Stoffel Armin, Dr. oec., Herisau	1944	Gemeindebehörden
1971	Sekretärinnen/Sekretär: Fuchs Karl, Herisau	1940	
1978	Luther Yolanda, Appenzell	1948	Ärzte Zahnärzte Apotheker Tierärzte
1981	Nadig Martha, Herisau	1946	
1972			
	Finanzdirektion Tel. 071/53 11 11 (Kommissionen siehe Seiten 12—13)		Lehrer
	<i>Finanzdirektor</i> Regierungsrat Hohl Hans Ueli		
	<i>Finanzsekretär</i>		Landeskirche
1982	Müller Willi, Dr. oec., Teufen	1941	
	<i>Landesbuchhaltung</i>		Eidg. Behörden
	Landesbuchhalter: Lämmli Alfred, Herisau (1980)	1949	
1974			
	<i>Finanzkontrolle</i>		Post
1977	Kunz Peter, Herisau	1935	
			Inhaltsverzeichnis
	Verwaltung der Kantonalsbank Tel. 071/51 14 51 (Kommissionen siehe Seiten 13—14)		
	Direktor: Hunziker Samuel, Teufen	1937	
1981	Vizedirektoren: Alder Max Walter, Waldstatt	1927	
1978	Künzle Hans, Herisau	1924	
1943	Rottach Helmut, Herisau	1947	
1967	Styger Rudolf, Teufen	1929	
1962			
	Vollunterschriftsberechtigte: Böckler Armin, Herisau	1949	
1965	Erne Otto, Herisau	1938	
1977	Hauptli Rolf, Herisau	1939	
1971	Hilty Hansjörg, Heiden	1948	
1976	Kaiser Johann, Herisau	1936	
1970			
	Prokuristen: Alder Martin, Gais	1953	
1970	Benz Oswald, Heiden	1944	
1972	Dörig Martin, Herisau	1950	
1978			

7. Hinweise zum Begrifflichen

zentrale Kanzley, Staatskanzlei, Ratskanzlei, usw.

Unter der zentralen Kanzlei (Kanzley), also unter dem Staatsschreiber, Staatskanzler (welsche Kantone), Kanzleidirektor (UR, SZ, GR) besteht eine eigene Beamtenhierarchie: *die Hierarchie der zentralen Kanzlei*. Dem Staatsschreiber, Staatskanzler untergeordnet sind: Ratsschreiber, Regierungssekretär, Registrator. Oft handelt es sich um mehrere Sekretäre, später Sekretäre der Departemente/Direktionen. Man kann von der Verselbstständigung der Sekretäre aus der Hierarchie der zentralen Kanzlei sprechen. Die Herren Sekretäre, also die Regierungssekretäre, später Departementssekretäre sind nicht zu verwechseln mit blossen Kanzleisekretären. Kanzleisekretäre sind hierarchisch klar unter dem Regierungssekretär eingeordnet. Auch der Weibel – eine sehr alte Beamtung – wird im 19. Jahrhundert hier eingeordnet. Infolge Personalknappheit übernimmt er gelegentlich Aufgaben des Regierungssekretärs (z.B. in Uri).

Die Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei ist älter als diejenige unter dem Regierungskollegium. Ursprünglich gab es unter dem (den) Regierungskollegien, den *Nebenregierungen* bzw. *Verwaltungskommissionen* nur eine Hierarchie, nämlich die Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei. Daneben existieren – hierarchisch kaum gebunden, hoch legitimiert – sog. Einzelbeamtungen. Hierarchien unter den *Departementen des Regierungsrats* entstehen nicht gleichzeitig mit dieser Teilung in *Regierungsressorts*. Zunächst entstehen *Departemente* bzw. *Direktionen des Regierungsrats*; erst anschliessend – und gelegentlich Jahrzehnte später – entwickelt sich eine hierarchische Ordnung der Beamten und Angestellten unter einem *Departement*. Den meisten (kleineren und mittelgrossen) Kantonen genügt bis etwa 1960 die Beamtenhierarchie der zentralen Kanzlei. Weil die Aufgabeneinteilung unter den Departementen oft zufällig ändert, wirken Hierarchien unter den *Departementen des Regierungsrats* bis heute *künstlich und zufällig* ohne echte *Koordinationsaufgabe* der künstlich zusammengewürfelten Amtseinheiten pro Departement. Die Frage der internen Steuerung pro Departement ist bis dato ungelöst und stellt sich daher stets von neuem.

Regierungsrat

Bezeichnung für das Regierungskollegium. Das Regierungskollegium entsteht aus dem ehemaligen kleinen Rath, der ursprünglich nur schwach vom Grossen Rath, der späteren Legislative (Parlament) abgegrenzt war. Das Regierungskollegium besteht aus 3 (GR früher, Stadt Chur bis 2019 ff., 5 (SO, SH, TG usw.) bis 7 Mitgliedern. In Innerrhoden und Nidwalden sind noch Neuner-Kollegien im Amt; ähnlich wie in zahlreichen Gemeinden 9 und mehr, darunter Stadt Zürich. Regierungsräte (-mitglieder) sind gerade nicht als *Minister* zu betrachten, die weitläufigen Beamtenhierarchien vorstehen, sondern ursprünglich eher Abteilungsleitern oder Referenten (Sachbearbeitern) vergleichbar. Dies wenn man die international europäische Verwaltungshierarchie im Auge hat. In Zürich und Bern gab es im 19. Jahrhundert Abteilungsleiter als Regierungsräte, in Schaffhausen Referenten. Das Misstrauen gegenüber der Macht des Regierungskollegiums, das hier zum Ausdruck kommt, zeigt sich auch in der Verpflichtung, im Amt zu rotieren (Zürich bis 1912), oder in der Öffentlichkeit der Regierungssitzung (Schaffhausen bis 1989, Solothurn, Bern nach den Staatskrisen nach 1887 bzw. 1878 *bahnbedingt*). Dass die Vorstellung der Regierungsmitglieder als Sachbearbeiter nicht so weit hergeholt ist, zeigt sich auch in der Bezeichnung des Regierungskollegiums als *verwaltende und vollziehende Behörde* (Reglemente, Staatskalender).

Kommissionalsystem

Mitglieder des Kleinen Rathes, bzw. des Regierungskollegiums sind zunächst auch Mitglieder des Grossen Rathes (Kantonsparlament) und gehören einer oder mehreren ständigen Kommissionen (eigentlich Verwaltungskommissionen) an. Die Verwaltungsarbeiten und -entscheidungen, die Erledigung der Geschäftskorrespondenz wird je gemeinsam verwaltet und vollzogen. Neben diesen Verwaltungskommissionen arbeiten vom Rat gewählte Einzelbeamte. Unterstützt werden die Verwaltungskommissionen von der zentralen Kanzlei, bzw. der Hierarchie der Sekretäre (Erster Sekretär, zweiter Sekretär der Verwaltungskommissionen, im Kanton Bern, Solothurn, Aargau). Oft bleiben Verwaltungskommissionen neben dem neueren Departementalsystem noch lange aktuell und aktiv. Dies besonders im Dienstleistungsbereich (Sanität, Erziehung); Justiz- und Polizeikommissionen als vollziehende Verwaltung verschwinden schneller. Ver-

waltungskommissionen (sog. Nebenregierungen), die Vorläufer der Departemente des Regierungsrats, werden später z.B. *ständige Ressort-Kommissionen* genannt.

Departementalsystem

Das Departementalsystem entsteht – 1833 erstmals im *neuen* Kanton St. Gallen – als System zur Vereinfachung der Arbeitsteilung im Regierungskollegium⁴². Jedes Mitglied des Regierungskollegiums gehört nicht mehr einer oder mehrerer Regierungskommissionen (eigentlich Verwaltungskommissionen) an, sondern steht einem Sachbereich vor (Departement, Direktion, *Ministerium*). Daher bezeichnet sich das Regierungskollegium als die *verwaltende und vollziehende Behörde* (Reglemente, Staatskalender).

Man spricht von der *reinen Geschäftseinteilung*. Den Mitgliedern des Regierungskollegiums als Departementsvorsteher unterstehen noch keine Beamte oder Amtseinheiten. Wohl aber in einigen Kantonen je ein Sekretär (St. Gallen 1833) oder der I. II. III. Sekretär in sog. *Hierarchie der Sekretäre* (Bern Polizei, z.T. Zürich). *Hierarchie der Sekretäre* wird aber nicht gleichzeitig mit dem Departementalsystem eingeführt, sondern besteht bereits davor: *Hierarchie der Sekretäre* in jeweiligen ständigen Verwaltungskommissionen, den *Nebenregierungen*. Bis 1980 sind z.B. in Ausserrhoden keineswegs alle Direktionen mit eigenen Sekretären ausgestattet (vgl. Schwyz 1948-1986, Obwalden bis 1974, Nidwalden bis 1955 bzw. bis 1978, Innerrhoden bis 1985 ff., Uri, Hierarchie der 3-4 Landschreiber bis 1970 ff., Zug 1995 ff.).

Hierarchisierung

Problem der Hierarchisierung als Koordinationsform

Sobald in einem Departement/Direktion nicht mehr nur ein Regierungsmitglied arbeitet (evtl, unterstützt von 1 Sekretär), sondern weitere Beamte oder Amtseinheiten dazukommen, taucht die Frage auf, wie diese Beamten und Amtseinheiten zusammenarbeiten. Zur Schlüsselfrage wird: Arbeiten die Beamten und Amtseinheiten nur in einem Departement/Direktion zusammen oder auch mit den anderen Departementen/Direktionen? Dies ohne jeweils über das zentrale Regierungskollegium zu gelangen.

⁴² Berchtold D., 1989, S.183

Viele Fragen aus der zunehmenden Hierarchisierung der Verwaltungen entstehen erst spät, da Beamte und Ämter bis ca. 1960 über die zentrale Kanzlei miteinander verbunden waren, so dass sich das Problem der Hierarchisierung und dasjenige der Koordination in kleineren Verwaltungen nicht stellte.

Einzelbeamte

Aus Einzelbeamten werden später Chefbeamte. Ihre Entwicklung verläuft autonomer als diejenige der *Regierungssekretäre* der zentralen Kanzlei. Daher verdient der Verlauf ihrer Entwicklung besonders Augenmerk. Einzelbeamte sind vom Grossen Rath, später Kantonsrat für ein bestimmtes Amt gewählt. Dieses Amt erfüllen sie relativ regierungsunabhängig, selbstverantwortlich. Sie teilen die Ressourcen, die sie zur Verfügung haben selbst ein (Finanzen, Raum). Einzelbeamte sind dem Rat, der sie gewählt hat, verantwortlich, mehr als dem z.T. spät entstehenden kleinen Rath, der Standeskommission bzw. dem Regierungskollegium. Beispiele: Ohmgeldner (später Vorsteher Steuerverwaltung) oder Beamten Schaffhausen 1836: Kantonskassier, Rechnungsrevisor, Chef der Polizeijäger, Kantonskommissär (Militärkommission), Zeugherr (nicht mehr als Regierungsmitglied), Zeugwart, Strasseninspektor, Kantonsforstmeister, Kantonsbauaufseher (siehe aus *Schreibkalender auf das Jahr 1836* oder *Verzeichnis der obrigkeitlichen Behörden des Kantons Schaffhausen*).

Landesbeamte

Es handelt sich um Regierungsmitglieder als *Beamte*. So gehören die 10 bzw. 12 (inkl. Landschreiber, Landweibel) unabhängigen Standeshäupter Ausserrhodens zum System der *Landesbeamten* (Tobler O., 1905, 93). Es handelt sich vor 1858 um die an der Landsgemeinde gewählten *Regierungsmitglieder*. Sie sind direkt für ein Amt verantwortlich (vor Einführung der Standeskommission und damit des Kollegialsystems). Zwei Landammänner bestehen von 1598-1876 (Tobler O., 1905, 113). Man spricht von der *Hierarchie der Landammänner*. Um 1840 ist der Landeshauptmann zugleich Bauherr (Tobler O., 1905, 114). Auch der Landschreiber und Weibel gehört seitdem 15. Jahrhundert zu den Landesbeamten. 1877 mit dem Rücktritt des Landschreibers *verlässt dieser den Kreis der Landesbeamten* (Tobler O., 1905, 93).

In Innerrhoden sind einige dieser Zuordnungen erhalten (Reglement über die Amtspflichten der Behördenmitglieder vom 28.11.1955).

Landammann	Aufsicht Ratskanzlei
stillst. Landammann	Präsidium Amtsvormundschaft
Statthalter	Landammann-Stellvertreter
Landessäckelmeister	Finanzchef, aber nicht L'Buchhalter
Landeshauptmann	Leiter Landwirtschaft und Forst, Bodenverbesserungen
Landesfähnrich	<i>Polizeidirektor</i> vgl. OW 1857, NW 1855, UR
Armleutsäckelmeister	Fürsorgedirektor
Erziehungsdirektor	(erst spät) Bauherr, Zeugherr nicht mehr.

Hierin zeigt sich die Zählebigkeit der alten Bezeichnungen. *Landesbeamte* Regierungsmitglieder als Beamte sind zu unterscheiden von den sog. *Beamtungen*, also Einzelbeamten.

gestufte Exekutive

Beispiel: Doppelter Landrath, bestehend aus den Landesbeamten und 1 Mitglied aus den Gemeinden auf 1000 Einwohner (Ausserrhoden), Dreifacher Rath Glarus bis 1886 (bestehend aus kleiner Rath, Landrat und einem 3. Rat bestehend aus einem Mitglied auf 125 Einwohner)

Verwaltungsorganisation Departemente und/oder Direktionen der kantonalen Regierungskollegien (Regierungsrat)

Zur Interpretation der strukturellen Gliederung einer Staatsverwaltung eines Schweizer Kantons gehört in erster Linie ein Blick auf die Geschäftsverteilung der Regierungskollegien (d.h. ihre Entscheidungen betreffend Grundgliederung der Verwaltung). Beobachtet man den Entwicklungsverlauf der Direktionen und Departemente des Regierungsrats wird eine Typologie deutlich. Es handelt sich um eine Stufenabfolge der Verwaltungsentwicklung. Sie lautet:

Äusseres (Militär)
Inneres (Armenfürsorge, Spital=Amt)
Justiz
Polizei
Finanzen
Domänen (Staatsbetriebe: Salz, Landwirtschaft, Bergbau)
Bauten, Inspektor der Staatsstrassen

Diese Ressorts einer Staatsverwaltung werden im 18. und 19. Jahrhundert von gewählten Einzelbeamten und/oder Verwaltungskollegien (Kommissionen) verwaltet. Unterstützt werden sie von einer einzigen zentralen Kanzlei, der späteren Staatskanzlei (Registratur der Beschlüsse, der Auszüge aus dem (Beschluss-)Protokoll, sog. PA). Gerichts- und Verwaltungskanzlei sind meist noch nicht getrennt. In kleineren Kantonen besteht meist keine *Justizkommission*, später Gerichte und Justizdirektion. Verwaltung und Gerichtsbarkeit sind nicht getrennt. Ehegericht und Criminalgericht übernehmen zivile und strafrechtliche Gerichtbarkeit, Verhörrichter, später Staatsanwalt, z.B. Schaffhausen 1800 *Staats-, Standes-, Militär-, Civil-, Policey-Kanzlei*. Um 1800 sind in Schaffhausen die Staats- und die Polizeykanzlei noch ungeteilt.

Im 19. Jahrhundert kommen Bereiche wie Viehsanität (Pferde-, Hornviehschaukommissionen) dazu, ferner Gewerbeaufsicht, z.B. Register der Patente der Hausierer. Aufsicht über die Erfüllung von Aufgaben in den Gebieten Erziehung und Sanität werden von Verwaltungskommissionen (Nebenregierungen) wahrgenommen; bleiben lange relativ regierungsunabhängig, teils vom *Inneren* aus kontrolliert.

8. Register

Autoren

Berchtold D., 29, 30, 34, 44, 87
Breitenstein M., 14, 40
Drucker P.F., 41
Hintze O., 30
Kölz A., 12, 13
König K., 41
Saladin P., 14
Schai P., 23
Schläpfer W., 12, 13
Schwarzkopf J., 5
SGVW, 41
Tobler O., 29, 88

Sachregister

1940, 19, 21, 22, 24, 33
1967, 21
1984, 20
Aargau, 17, 25, 86
alphabetische Reihenfolge, 19
alphabetisches Aufzählen, 17
Amtsblatt, 16
Amtskautionsgenossenschaft, 36
Arbeitsteilung, 16
Arbeitsverteilung, 33
Assekuranzverwaltung, 37
Ausserrhoden, 8, 12–16, 18, 21, 25,
26, 29–31, 41, 87, 89
Basel-Land, 16, 30, 31
Bauherr, 36
Beamtenhierarchien, 28
Bern, 16, 17, 24, 25, 28, 29, 31, 32,
41, 86, 87
Bundesverwaltung, 14
Bundesverwaltung, Modell Kantone,
40
Chur, 86

dezentrale Einheiten, 25
Dienstadel der Beamtenhierarchie, 7,
28, 41
Direktionshierarchie, 26
Direktionssekretär, 36
Direktor, 20
Direktorialprinzip, 14
Doppeldirektion, 21, 22
Doppelunterstellung, 34
Einzelbeamtung, 8, 9, 13, 17, 25, 28,
29, 31–33, 36–39, 41, 42, 64, 65,
88
Erziehung und Handelsregister, 34
Erziehungssekretär, 34, 35
Erziehungswesen, 25, 26, 34
Festbesoldung, 15, 28, 38
Finanzkontrolleur, 35, 38
flächendeckende Führung, 41
flächendeckende Gesetze, 42
Formatwechsel, 18
Fribourg, 14
Gefängnisdirektion, 24
Gemeindewesen, 19
Geschäftsordnung, 23
gestufte Exekutive, 13, 89
Glarus, 13, 14, 16, 18, 19, 28–31, 34,
37, 41, 89
Graubünden, 14, 30, 41, 86
Griffregister, 19, 33, 78
Handels- und Güterrechtsekretär, 35
Handelsregisterführer, 32, 36
Helvetik, 14, 26
Hierarchie, 16, 37
Hierarchie der russischen Bürokratie,
34
Hierarchie der zentralen Kanzlei, 85

Hierarisches, 17	Rechenschaftsbericht, 18, 21, 22
Inhaltsverzeichnis, 17, 19	Regierungssekretär, 28, 30
Inneres, 16	Registrator, 28, 32
Innerrhoden, 8, 13, 14, 17, 30, 86, 87, 89	reine Geschäftseinteilung, 7, 17, 20, 31
Joker-Norm, 23	Ressortkommission, 6, 8, 21
Kantonsforstmeister, 88	Ressortministerium, 39
Kantonsingenieur, 13, 34, 36	Ressortprinzip, 41
Kantonssteuerverwaltung, 35	Rom, 5
Kanzleisekretär, 30	Säckelmeister, 16, 31, 36, 37
Kirchenetat, 18	Salzregal, 13, 14, 16, 32
Kollegialprinzip, 13, 41	Sanität, 25
Kommissionalsystem, 8	Schaffhausen, 8, 15, 25, 29, 32, 41, 86, 90
Landesbeamter, 8, 28, 88	Schulinspektion, 13, 17, 26, 32, 33, 38
Landesbuchhalter, 31, 37	Schweden, 14
Landesfähnrich, 29, 36	Schwyz, 7, 8, 14, 15, 21, 26, 30, 41, 87
Landeshauptmann, 36	Solothurn, 18, 21, 25, 86
Landeskassa, 16	Soziales, 25
Landessteuer, 32	Sporteln, 29, 30
Landschreiber, 28, 62, 88	St.Gallen, 7, 12, 17, 19, 21, 26, 31, 36, 87
Legalitätsprinzip, 41	Staatskalender, 17, 34
Luzern, 9, 14, 17, 18, 24, 34	Staatsrechnung, 11, 21, 66
Münzagation, 12	Stadt Zürich, 86
Maria Theresia, 30	Steuersekretär, 33
Militäretat, 14, 18	Steuerverwaltung, 24, 25, 33
Nationalbank, 32	Strafanstalt, 32
Nebendirektion, 25	Taggelder, 30
Nebenregierung, 85	Thurgau, 17–19, 21, 25, 31, 34, 86
Nidwalden, 8, 14, 17, 19, 26, 30, 31, 37, 41, 86, 87	Umwelt, 12, 23, 26
Oberförster, 13, 32	Uri, 8, 13, 14, 18, 30, 31, 34, 41, 85, 87
Obwalden, 7, 8, 13–15, 19, 21, 26, 30, 31, 41, 87	Verhöramtsverweser, 33
Ohmgeldner, 33, 88	Verhörrichter, 11, 38
Polizeidirektor, 14, 36	Verwaltungen, 18, 19
Polizeijäger, 88	Verwaltungen/Wesen, 25
Pressefreiheit, 12	
Process Redesign, 40	
Ratschreiber, 21, 29, 32, 62	

Verwaltungshierarchie, 22, 25, 38	Wesen, 18, 19, 21
Verwaltungskommission, 30, 85	Wesen/Verwaltungen, 20
Verwaltungskultur, 40	Zürich, 16, 24, 29, 86, 87
Viehseuchenkommissar, 17, 38	Zeddel, 12
Viewsanität, 90	Zeugherr, 88
Vormundschaft, 24	Zivilstandswesen, 16
VwOG, 14	Zug, 18, 28, 34, 87
Weibel, 36	

Bestellung aus dem Verlag SGVW, 3000 Bern Schriftenreihe
Tel/Fax 033 23 59 73 (Sekretariat) (Mitglieder Fr. 10.-, übrige Fr. 20.-)

Bitte senden Sie mir Schriftenreihe Nr. x aus dem Verlag SGVW

- o Band 1: Albert Hofmeister (Hrsg.) Effizienz im öffentlichen Bereich - eine Methodendiskussion
- o Band 2: Albert Hofmeister (Editeur) La notion d'efficacité dans le domaine public - un débat sur les méthodes
- o Band 3: Walter Buser (Hrsg.) Vollzug des Umweltschutzgesetzes
- o Band 4: Walter Buser (Editeur) Exécution de la loi sur la protection de l'environnement
- o Band 5: Hans Werder (Hrsg.) Effizienz in Hilfs- und Sozialwerken
- o Band 7: Ernst Buschor (Hrsg.) Verwaltungsaufsicht
- o Band 8: Albert Hofmeister (Hrsg.) Effizienz im öffentlichen Bereich - ein internationaler Erfahrungsaustausch
- o Band 9: Ulrich Klöti (Hrsg.) Milizverwaltung in den Gemeinden
- o Band 10: Raimund E. Germann/Jean D. Müller (Editeurs) La dynamique fédéraliste en Suisse, Berne 1989
- o Band 11: Georg Iselin (Hrsg.) Von der Vollzugsbürokratie zum politischen Management
- o Band 12: Albert Hofmeister (Hrsg.) Effizienz und öffentliches Dienstrecht - eine kritische Bilanz
- o Band 13: John Hess (Hrsg.) Informatik als Führungsaufgabe
- o Band 14: Peter Schwarz, Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform
- o Band 15: John Hess (Hrsg.) Anlageformen der beruflichen Vorsorge der öffentlichen Hand
- o Band 16: Albert Hofmeister (Hrsg.) Anreizsysteme im öffentlichen Bereich
- o Band 17: Albert Hofmeister (Hrsg.) Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung
- o Band 18: John Hess (Hrsg.) Controlling in der öffentlichen Verwaltung
- o Band 19: Hans Werder (Hrsg.) Koordination im Umweltschutz
- o Band 20: Urs Studer/Thomas Sluder (Hrsg.) Führen durch Persönlichkeit, Bern 1992
ISBN 3-908128-19-6
- o Band 21: Albert Hofmeister (Hrsg.) Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung: Controlling und Evaluation, Bern 1994 ISBN 3-908128-20-X
- o Band 22: John Hess (Hrsg.) Anlagepolitik in globalen Märkten - auch für Pensionskassen der öffentlichen Hand, Bern 1992 ISBN 3-908128-21-8
- o Band 23: Martin Kaufmann/Markus Hämmerle (Hrsg.) Erfolg im öffentlichen Bereich, Bern 1993
ISBN 3-908128-22-6
- o Band 24: John Hess (Hrsg.) Öffentliche Finanzen und Haushaltsanierungen, Bern 1994
ISBN 3-908128-23-4
- o Band 25: Ruedi Meier/Ruedi Muggli (Hrsg.) S-Bahnen als Instrument der Siedlungs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik, Bern 1994 ISBN 3-908128-24-2
- o Band 26: Albert Hofmeister (Hrsg.) Krisenmanagement im öffentlichen Bereich - Eigengesetzlichkeit oder Folgewirkung?, Bern 1994 ISBN 3-908128-25-0
- o Band 27: Yves Emery (Hrsg.) Leistungslohn im öffentlichen Dienst, Bern 1994 ISBN 3-908128-26-9
- o Band 28: Albert Hofmeister (Hrsg.) Krisenmanagement im öffentlichen Bereich - Eigengesetzlichkeit oder Folgewirkung?, Bern 1994 ISBN 3-908128-25-0
- o Band 27: Yves Emery (Hrsg.) Leistungslohn im öffentlichen Dienst, Bern 1994 ISBN 3-908128-26-9
- o Band 28: Dorothee Berchtold/John Hess (Hrsg.) Informatique - Rightsizing, Outsourcing, Bern 1995
ISBN 3-908128-29-3
- o Band 29: Albert Hofmeister (Hrsg.) New public Management in der Praxis, Bern 1996
ISBN 3-908128-23-4
- o Band 30: Dorothee Berchtold/Albert Hofmeister (Hrsg.) Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit. Schnittstelle Verwaltungsrecht und -management Bern 1995 ISBN 3-908128-30-7
- o Band 31: Albert Hofmeister/Martin Kaufmann/Karl Schwaab (Hrsg.) Die öffentliche Verwaltung im Wandel: neues Verwaltungsmanagement, Bern 1996 ISBN 3-903128-31-5
- o Band 32: Dorothee Berchtold, Ausserhoden - Zur Evolution eines Staatsverwaltungsorganismus, mit Vorwort des Ratschreibers H.J. Schär, Bern 1995 ISBN 3-908128-32-3
- o Band 34: Arthur Taugwalde; (Hrsg.) *Public Relations* in der öffentlichen Verwaltung, Bern 1996
- o Band 34: Yves Emery (Hrsg.) Total Quality Management und ISO 9000 in der öffentlichen Verwaltung, Bern 1996





Regierungsgebäude
Telefon 071/53 61 11
Telefax 071/5212 77

Herisau, 5. Dezember 1995

Frau
Dr. D. Berchtold
9053 TEUFEN

Ausserrhodische Entwicklung des Staatsverwaltungsorganismus

Sehr geehrte Frau Berchtold,

ich möchte mich bedanken für die Zusendung eines Belegexemplars»
Mit Freude habe ich zur Kenntnis genommen, dass Sie das in langer
Zeit erarbeitete Manuskript drucken konnten.

Mit Ihrer Arbeit haben Sie die bisher von der systematischen
Geschichtsbetrachtung vernachlässigten Druckerzeugnisse der
Staatskalender, welche beileibe keine spannende Bettlektüre
darstellen, als historische-verfassungsrechtliche Quelle ins
rechte Licht gerückt und als "Spiegel der Staatsverwaltung"
resultatreich ausge- werteto Gerne werde ich das Heft 32 der SGVW
in unsere Dokumentation aufnehmen□

Mit freundlichen Grüßen Der Staatsarchivar:

Dr P. Witschi