

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 Ausserhoden, Herisau

Dorothée 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
Dorothée 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 \TeX ($\text{\LaTeX} 2\epsilon$)

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:Abstrahierende Organigramme 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: <i>Gesetzessammlung AR</i> , 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 Kantonsskanzlei	62
23.2: Landschreiber, Ratschreiber	62
23.3: Zu: <i>Ausserrhoder Direktionssekretäre</i>	63
23.4: Zu: <i>Ausserrhoder Einzelbeamtungen, 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 Regierungstäthliche 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: Kantionale 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 sous-tendent. 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.

Dorothée 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 Ausserrhoden

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 festgefügter, altüberliefelter 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, Departamentalsystem
- 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 Ausserrhoden 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 Beamten 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 Beamten (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.

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 Kantskanzlei (Administration und Äusseres). Weitere (Einzel) Beamungen, 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 (Fachwesen), Landesbussen, Kantonalbank, 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,
Umwelt+ 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 Verhörrichter 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 Standeskommision, 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 Gesetzesammlung, des Landbuchs. Ähnlich liegt 1834 bei der Verfassungsrevision das *Schwerpunkt 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. Zedeln) war eine Differenz entstanden.

Aus diesen Landesbeamten⁷ entsteht 1858 **nicht nur** die Standeskommision, das Regierungskollegium; auch die schon bestehenden Einzelbeamungen, die direkt von der gestuften Exekutive, dem doppelten Landrat, gewählten Beamten, werden weitergeführt. Es handelt sich damals um Bauherr, Läufer, Wegmeister, Spitalamt, Scharfrichter (Ohmgeldner = Steuerverwalter⁸, Kantonsförster gibt es noch nicht.) Aus den Einzelbeamungen 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 Standeskommision (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 Landfahnrich, 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 Landesfahnrich ist gelegentlich Ratschreiber. Die Verwirrung in den Ratsbezeichnungen entsteht vor allem deshalb, weil neben den Klein- und Grossräten noch die *Kleinen- oder Wocheräthe* 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 Einzelbeamungen: 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 Standeskommision.

Entscheidungen und Arbeit werden, gemäss Zivil-, Kirchen- und Militär-Etat (ab 1845), nicht nur in der Standeskommision geleistet, sondern insbesondere in den Nebenkollegien, den ständigen Spezialkommissionen: Landesschul-, Aufsichtskommision der Kantonsschule, Militär-, Bau- und Strassenbau. Die Assekuranzverwaltung wird von Mitgliedern der Standeskommision 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 verleichbar. 1876/77 werden gemäss Antrag der Standeskommision vom 26.2.1877 die bisherigen ständigen Spezialkommissionen* neu festgelegt bzw. erweitert: *Landesschul-, *Militär-, *Landesbau- und *Strassenbau, Sanität, *Assekuranz, Justiz-, Polizei + Masswesen (Fachwesen), Landesbussen, Kantonalbank, Handel und Gewerbe. Es bestehen keine Kommissionen, denen nur Mitglieder der Standeskommision (des späteren Regierungsrats) angehören. Die Räthe (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 Reichsämter 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 Beamungen, 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 Ausserrhoden 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 Ausserrhoden Landeskasse (also Finanzwesen F) als Nr. 1 der *Verwaltung*/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-)Beamtungen 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, Al 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 Regierungssekretär). 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 bestimmt, nämlich – nach Staatskalender – bis 1940. Erst 1940 folgt zögernd ein kleiner Ausbau der *allgemeinen Verwaltung* (Beamtungen, 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 eingefügt (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 erkennlich, 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 bestehenden bleibenden *ständigen Spezial- bzw. Verwaltungskommissionen*, die Vorläufer der Direktionen, werden von Regierungsmitgliedern präsidiert; 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 Pfleganstalt 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 hinauszudrängen, 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 zählebig 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 *abteilungsgleich* 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 Verwaltungs-
glied [wesen] c) nach b) Kantonalbank in der Nähe der Finanzverwaltung
geführt. Ferner bleibt Steuer an Stelle [10] vormals unter k) Steuerver-
waltung 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 abge-
schafft) 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 struktu-
rierter 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 Verwaltungs-
hierarchie von 13 Direktionen (1984) bei sieben nebenamtlichen Mitglie-
dern des Regierungskollegiums ist wohl mit ein Grund dafür, dass in Aus-
serrhoden noch keine Entwicklung von 13 Direktionen zu 7 oder 5 De-
partementen (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 die-
ses Vorgehen Chancen für eine weitere Autonomisierung und Dezentrali-
sation von Verwaltungsteilen im Dienste der staatspolitisch bedeutsamen
Verwesentlichung der Staatsaufgaben. Dies insbesondere im Leistungsbe-
reich (Sanität, Erziehung, Soziales, usw.). Eine konsequenterere Trennung
von Kontrolle und Durchführung von Verwaltungsleistungen erscheint bei
wesensgerechter, lockerer Verwaltungshierarchie einfacher wieder erreich-
bar. Die Rolle der dezentralen Kollegien und ständigen Ressortkommis-
sionen, 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 Vertrau-
en in funktionierende dezentrale Einheiten.

Chancenreich dazu sind zum Beispiel das Gesundheits- und Erziehungswesen. In Ausserrhoden entsteht ein Erziehungswesen neben der Landeschulkommission (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 Regierungskollegien, d.h. der Aufteilung der Arbeit und der anschliessend stets wieder neu zu findenden Form der geeigenten 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 eingereichtet, 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 → konglomeratsähnlich
aber mit Ausnahmen

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 → selbsttätig, Prozesse
hierarchisch → über Netze

Tendenzen im Behördenmanagement allgemein

Kriterium	heute	morgen
Ausrichtung Reichweite	Funktion Departements	→ Klientel (nicht nur Prozesse) → Netzwerk von Ämten → Anstalten privat oder öffentlich
Organisationsstruktur Hierarchien	steile Hierarchie Palastorganisation	→ flach, vernetzte Teams → Zeltorganisation, flachere Hierarchien
Organisationsgrösse	gross	→ klein, modular
Innovation	Perfektionierung Redesign	
Prozess	komplex	→ einfach
Mitarbeiter	Spezialisierung Beamter	→ ganzheitliche Sachbearbeitung → 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 Einzelbeamten und Landesbeamten.

In Ausserrhoden wird die Hierarchie der Sekretäre unter dem (Land-) bzw. Ratschreiber verwischt; dies in Stufen. Weil die Bezeichnung Regierungssekretär fehlt, ist dies leichter möglich als in anderen Kantonen. Kanzleisekretäre ersetzen um 1942 die eigentlichen Regierungssekretäre. 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 Regierungssekretär 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 Regierungssekretär fehlt.

Der Ratschreiber ist zugleich Regierungssekretär und Registratur: *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. Sportelen [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 gnießt 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 Landesfähnrich 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 Beamtenzahl 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/Amtsdienner und freie Wohnung.

³⁰ Gemäss den Verhandlungen des Grossen Raths (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 Kanzlei 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 Beamung 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 regierungsrätslichen 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 1. Sekretär. Daher fehlt ein eigentlicher Registrar 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 Aktuariat 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 Aktuariat 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 *Verhöramtsverweser* zugeordnet, dem Polizeiweisen, 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 zu geteilt. 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 Handel- 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. Chefbeamung* 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 Regierungsmittel 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 Stabsstelle 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 *Beamtungen* (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 Einzelbeamungen dazu: Oberförster ab 1877, Kantonsingenieur ab 1891. Einige spät ausgebildete Beamtungen 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 (Regierungsmittel, 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 Rubik 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 bestehende Verbindung der Gerichtsschreiber, Verhörrichter (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 Verwaltungskommisionen zu Direktionen des Regierungsrats – in allen Kantonen, so auch in Ausserrhoden – herabgespielt. Gemeinsame europäische Entwicklungslien 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: Beamte, 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 selbstständig (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 raren 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 Einzelbeamten, 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 Registrators 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, hierarchieunabhängige 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 Managementerkenntnisse 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 Städterepubliken von den Räten gewählt wurden, wird klar, dass es in unseren Landgemeindedemokratien 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 kantonal 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 Verwaltungsgerichtskanzleien 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

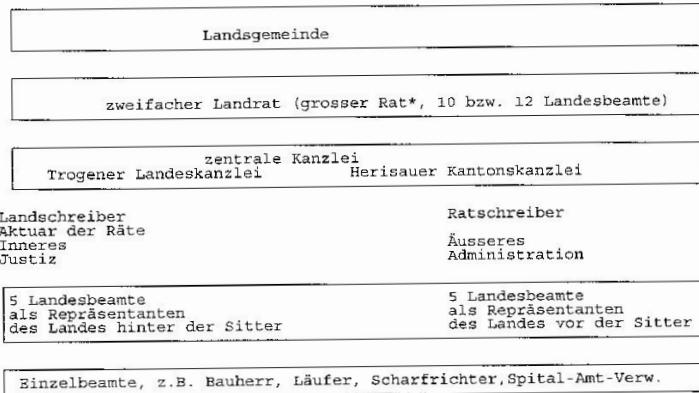
Schläpfer, Walter, Wirtschaftsgeschichte Ausserrhoden bis 1939, Gais 1984

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

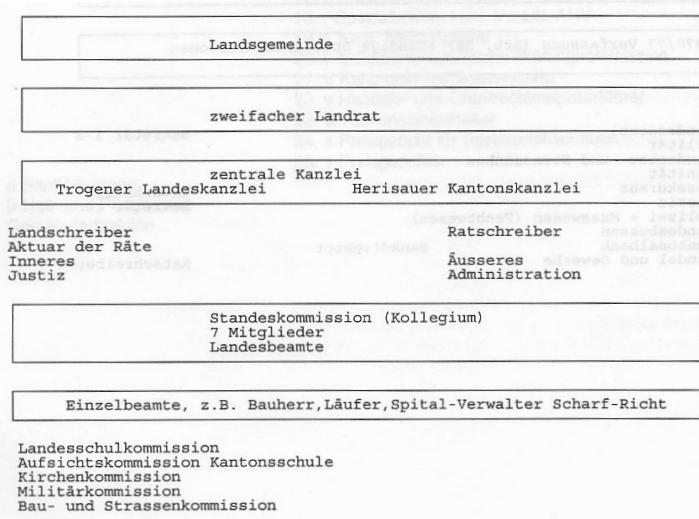
Tobler, Otto, Entwicklung und Funktionen der Landesämter in Appenzell AR vom Ende des 14. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Diss. Bern, Trogen 1905

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

Ausserrhoden um 1812 System des Doppelregiments

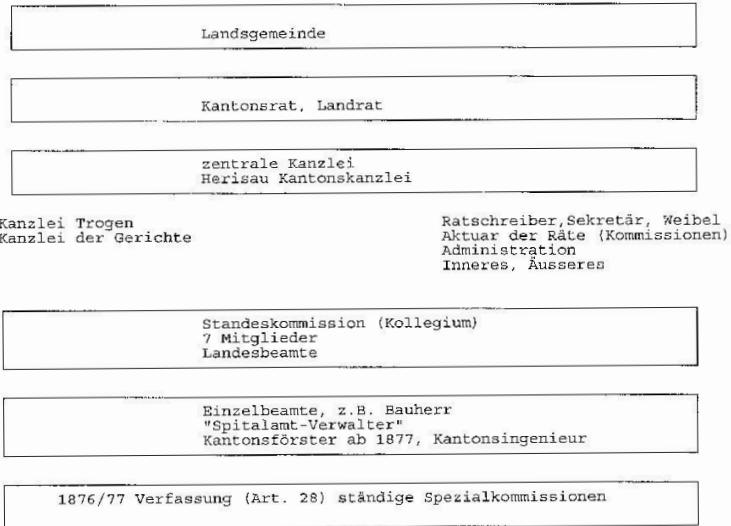


Ausserrhoden um 1858 Kollegialsystem



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

Ausserrhoden um 1877 (neu Standeskommission und Kommissionen)



Landesschul Militär Landesbau- und Strassenbau Sanität Asssekuranz Justiz Polizei + Masswesen (Fachwesen) Landesbussen Kantonalbank Handel und Gewerbe	Sekretär I E Ratschreiber Sekretär I Ratschreiber
---	--

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

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



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

Ausserrhoden um 1912 (neu Erweiterung der Kanzlei Abteilungen, Ressorts der Standeskommission *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 Ausserrhoden (Prinzipschemen) 1939/40

Ausserrhoden 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 Ausserrhoden (Prinzipschemen) 1960

Ausserrhoden 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



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

Ausserrhoder Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1910/1911	Ausserrhoder Staatskalender 1910/1911: Beamtungen, Kommissionen und Vergleich zu 1900
Innere kant. Angelegenheiten	
- Kantonsarchiv	Kantonskanzlei
- Kantonsbibliothek	
- Kant. Gesetze	e) g Justiz und Polizeiwesen c) e Sanitätskommission weggefallen seit 1900 h Landesbussenkommission m Landessteuerkommission
Gemeindewesen	
Schulwesen	a) b Landesschulkommission
Militär	d Militärkommission n Militärsteuerkommission o Militärsteuerrekurskommission
Assekuranz	d) f Assekuranzkommission
Landesbau- und Strassenwesen	b) c Landes Bau und Strassenkommission
Finanzen	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	e g Justiz und Polizeiwesen
Fachtwesen	
- Eichmeister	
- Heumesser	
- Brot (Gewicht- Qualität) 1909 an CH	
Zwangsarbeitsanstalt	i p Zwangsarbeitsanstalt, neu Kommission
Heil- und Pfleganstalt	c e Sanitätskommission g Aufsichtskommission Heil- und Pfleganstalt f i Kantonalbankverwaltung Kantonsbibliothekar Handelsregisterführer Vakat 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 Kantonalbankverwaltung (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
Direktionen des Regierungsrats

Finanzdirektion
Erziehungsdirektion
Bau, Landwirtschaftsdirektion B+L

Justizdirektion
Polizei- und Militärdirektion P+M

Volkswirtschaftsdirektion

a Sanitätswesen
b Heil- und Pfleganstalt

Ausserrhoder Staatskalender 1919/20

Kantonskanzlei inkl. Landeskassa F

- a b Landesschulkommission Erziehung E
- b c Landes Bau und Strassenkommission
- c e Sanitätskommissiond
- d f Assekuranzkommission

- e I Kommission für Landwirtschaft inkl. Forstwesen
- f Justiz- und Polizeiwesen

- g i Kantonalbankverwaltung
- h AufsichtsK. Heil- und Pfleganstalt
- i m Landessteuerkommission
- k AufsichtsK. Zwangsarbeitsanstalt

- I 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 Rechenschaftsberichte und der kant. Kassarechnungen)
- u Kantionale Militärverwaltung Handels- und Güterrechtsregisterführer
- w Kantonsbibliothekar
- x Preisgericht für Bezirksviehschauen
- y Preisgericht für Zuchteberschauen

Gemeindedirektion Bemerkung: Veränderungen der Nummerierung werden dargestellt.

Rechenschaftsbericht ab 1920	Ausserrhoder Staatskalender 1923
Direktionen des Regierungsrats	Kantonskanzlei inkl. Landeskassa F
Finanzdirektion	
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 Staatwirtschaftliche 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
Bau- und Landwirtschaftsdirektion	c) Assekuranzverwaltung
Justiz- und Polizeidirektion	d) Erziehungswesen
Steuerdirektion	dd) Militärwesen (nicht: Verwaltung)
Volkswirtschaftsdirektion	e) Bau und Strassenverwaltung
Sanitäts- und Gemeindedirektion	f) Landwirtschaft und Forstwesen
	g) Justiz- und Polizeiverwaltung (nicht wesen)
	i) Steuerverwaltung (nicht wesen) neu
	k) Volkswirtschafts- und Sanitätswesen V nicht vorhanden: Gemeinden
	Heil- und Pfleganstalt
	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 Volkswirtschaftsdirektion	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 Strafarbeitsanstalt
	i) Polizeiwesen
Steuerdirektion	k) Steuerverwaltung (nicht Steuerwesen)
Volkswirtschaftsdirektion	l) Volkswirtschaftswesen
Sanitäts- und Gemeindedirektion	m) Gemeindewesen, seit 1952/53
	n) Sanitätswesen

Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1951/52 Direktionen	Ausserrhoder Staatskalender 1960 reine Geschäftseinteilung des Regierungsrats
Finanz- und Assekuranzdirektion	<ul style="list-style-type: none"> a) Finanzverwaltung b) Verwaltung der Kantonalbank c) Assekuranzwesen
Erziehungs- und Volkswirtschaftsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> d) Erziehungswesen e) Militärverwaltung
Polizei- und Militärdirektion P+M	
Bau, Landwirtschaftsdirektion B+L	<ul style="list-style-type: none"> f) Bau
Justizdirektion	<ul style="list-style-type: none"> g) Landwirtschaft und . Forstwesen h) Justizverwaltung Verwalter der Strafarbeitsanstalt i) Polizeiwesen
Steuerdirektion	<ul style="list-style-type: none"> k) Steuerverwaltung
Volkswirtschaftsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> l) Volkswirtschaftswesen
Sanitäts- und Gemeindedirektion	<ul style="list-style-type: none"> m) Gemeindewesen, seit 1952/53 n) Sanitätswesen
Rechenschaftsbericht des Regierungsrats 1966 Direktionen	Ausserrhoder Staatskalender 1966 keine Direktionen/Wesen
Finanz- und Steuerdirektion	<ul style="list-style-type: none"> a) Finanzverwaltung b) Verwaltung der Kantonalbank c) Verwaltung der Brand- und Elementarschadenvers
Erziehungs- u. Volkswirtschaftsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> d) Erziehungswesen e) Militärverwaltung f) Bauverwaltung
Bau	<ul style="list-style-type: none"> g) Landwirtschaft u. Forstwesen h) Justizverwaltung (nicht wesen)
Landwirtschafts- und Sanitätsdirektion	
Justizdirektion	
Polizei- und Militärdirektion P+M	<ul style="list-style-type: none"> i) Polizeiwesen
Steuerdirektion	<ul style="list-style-type: none"> k) Steuerverwaltung
Volkswirtschaftsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> l) Volkswirtschaftswesen
Gemeinde- und Assekuranzdirektion	<ul style="list-style-type: none"> 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. Alphab. Register der Instanzen seit 1911.

Anhang 21: Zum Vergleich *Behördenstruktur Schaffhausen 1817*

Kanzleipersonal:

Staatsschreiber
2 Ratsschreiber
Archivar (1 Person)
7 Substitute

Standeskommission:

Kirchenrat
Schulrat
Geist- und weltliche Prespitexi St Johann
Seklinheim (in verschiedenen Kirchen), (am Leutsekellmeister)
Ehegericht
Kriegsrat
Militärkommission
Werbekommission
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*

Anhang 22.1: Instruktion für den jeweiligen Ratschreiber, in: Gesetzes-
sammlung AR, Sammlung der in Kraft stehenden Verordnungen und Be-
schlüsse, Trogen (Zuberbühler) 1834

Instruction für den jeweiligen Rathschreiber.

(Gr. Rath's. Beschl. vom 26. Jänner 1832.)

1. Der Rathschreiber wohnt dem zweifachen Landrath, dem Gr. Rath's, 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 beizuhören hat.
2. Er hat den Briefwechsel der Obrigkeit mit auswärtigen Behörden zu besorgen.
3. Alle eingehenden Schreiben soll er sogleich nach dem Empfang nummerirren, 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 registrieren.
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 ertheilt Pässe, Wanderbücher und Hausspatente nach Anleitung der darüber bestehenden polizeilichen Verordnungen.
8. Er stellt Wechselproteste und Ursprungsscheine für Waaren aus; er legalisiert Heimathscheine und andere Zeugnisse, wird aber Alles, was er ausgestellt und legalisiert hat, registrieren.
9. Wenn Privaten Bescheinigungen oder Schreiben von der Kanzlei verlangen, so dürfen dieselben nicht ohne Weisung eines

Anhang 22.2: Besoldungen des Ratschreibers, Landschreibers, Landweibels und des Standesläufers, Grossratsbeschluss vom 24.4.1832

Besoldungen des Rathschreibers, Landschreibers,
Landweibels und des Standesläufers.

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

Um verschiedenen im Laufe vieler Jahre eingeführten Ungleichheiten in der Bezahlung der Angestellten zu begegnen und in besonderer Betrachtung, daß die in vielerlei Sparten bestandene, sehr komplizierte 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 notwendig gefunden, für einstweilen dem Rathschreiber, Landschreiber, Landweibel und Landläufer nachfolgend, fixe Besoldung zu bestimmen:

Der Rathschreiber bezieht jährlich 800 fl. fixen Gehalt, wofür ihm ohne irgend weitere Belohnung alles zu besorgen auferlegt wird, was er zu besorgen hat; den Aufkauf der Schreibmaterialien und die Heizung des Kanzleizimmers hat er zu bestreiten. Den Mietzins von 66 fl. für das Kanzleizimmer bezahlt das Land, eben so die von der Kanzlei angeschafften Bücher.

Bei Rath's. und Commissionssitzungen erhält er das Taggeld wie andere Säye, 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, um den Aufkauf der Schreibmaterialien und die Heizung des Kanzleizimmers bestreitet; au dem Mietzins erhält er 66 fl.; die für die Kanzlei angeschaffenden Bücher bezahlt das Land.

Bei Rath's. und Commissionssitzungen erhält er das Taggeld gleich andern Säye, ohne Schreibgebühr.

Außer dem vorbenannten fixen Gehalt von 900 fl. bezieht er noch auf eigene Rechnung die Gebühren für Pässe, Wanderbücher, Ausfertigung der Zettel, Konkurseitze, Legalisationen von Heimathscheinen, Ursprungsscheinen, Urteilstaten; Vollmachten, Urtheilsrezesse; und überhaupt alles, was bisher von Gemeinden und Partikulären 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 Militärverw.

ab 1939 Kanzlist Bauverwaltung

ab 1954 Sekretär Landwirtschaft, ab 1923 Kanzlist

ab 1982 Finanzsekretär

Aufgabeteilung 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: *Ausserrhoder 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, Emst, 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 Hrch. 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 Beamtungen:
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, Büchler, 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 Gemeindewesen
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
Walburger, 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*

Ratschreiber
Kantonsingenieur
Oberförster
Verhörrichter 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 Ge- Wahl-
richtskanzleien sowie die Vorsteher der einzelnen Verwaltungen ge- kompetenzen
mäss separater Aufstellung im Anhang dieser Verordnung.

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

Ersetz folgenden Erlass:

BS Bd. I, Nr. 16
mit den Teilerevisionen 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

Anhang 3: Beispiele aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden
Staatsrechnung im Staatsarchiv AR 1656

7. 7. 1656 mit dem 2. April 1656
8. 1. 1656 mit dem 2. April 1656
9. 2. 1656 mit dem 2. April 1656
10. 3. 1656 mit dem 2. April 1656
11. 4. 1656 mit dem 2. April 1656
12. 5. 1656 mit dem 2. April 1656
13. 6. 1656 mit dem 2. April 1656
14. 7. 1656 mit dem 2. April 1656
15. 8. 1656 mit dem 2. April 1656
16. 9. 1656 mit dem 2. April 1656
17. 10. 1656 mit dem 2. April 1656
18. 11. 1656 mit dem 2. April 1656
19. 12. 1656 mit dem 2. April 1656
20. 1. 1657 mit dem 2. April 1656
21. 2. 1657 mit dem 2. April 1656
22. 3. 1657 mit dem 2. April 1656
23. 4. 1657 mit dem 2. April 1656
24. 5. 1657 mit dem 2. April 1656
25. 6. 1657 mit dem 2. April 1656
26. 7. 1657 mit dem 2. April 1656
27. 8. 1657 mit dem 2. April 1656
28. 9. 1657 mit dem 2. April 1656
29. 10. 1657 mit dem 2. April 1656
30. 11. 1657 mit dem 2. April 1656
31. 12. 1657 mit dem 2. April 1656
Summe 700.2

Corbo.

Die Sonnenfahrt kostet
einen Tag Sonnenfahrt
Appenzell.

~~Die Sonnenfahrt kostet~~

Am Sonnenfahrt kostet
samt einem Jungen und einer
einer Person 12.18. —

1656.

De i 658

Ghau zu Baden überal vpt.
gaben 15 R 9 G
gl. zu Bülag 1 R
gl. zu Elgg über al. 2 R 7 G
gl. zu Ricken Baug zw. 25 G
gl. den Zornen umfang . . . 9 G
gl. das Bapfleug gelt . . . 2 R
gl. 9 Tag kou vpt 15 R
Ghau vnd das Kästlij. die
Land fast allez zu fassen 6 R 30 G
gl. den zw. Baden Land
Kästlij 3 R 10 G
Ghau zu den Kästlij das vnd
von Basel vnd pfaffnau zell 17 G
gl. Baden zw. Elgg zu 11
Schallau vnd tragen vnd dann vnd
Luzern vnd den fröhnen pfaffnau 24 G
Ghislis vnd fons 8. 50 R 12 G

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



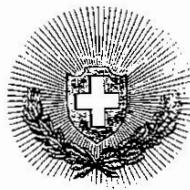
Staats-Kalender

des

Kantons Appenzell A. R.

auf

das Umtsjahr 1864.



Herren.
Schulpräsident der K. Schweizerischen Landesmünze.
1863.

B. Behörden und Beamte des Kantons.

1. Verwaltungs- und Vollziehungsbehörden.

Standeskommission.

Geord.	Ge-
nam-	nam-
1853.	Herr Johann Jakob Gütter in Bühl, regie-
	rendes Landammann, Präsident
1860.	„ Johann Nep. Dr. jur. in Zürich,
	hülfesuchender Landammann
1853.	„ Johann Georg Reif in Herisau, Landes-
	händler
1860.	„ Bartholomäus Schäferziger in Wollerau,
	Landammann
1863.	„ Emanuel Meyer in Herisau, Landes-
	händler
1863.	„ Adolph Friedrich Sürcher, med. Dr.
	in Herisau, Landammann
1863.	„ Jakob Georg Guter in Esgenberg, Landes-
	händler

Nähere.

1847.	Herr Johannes Höhl in Herisau, Rathä-
	äder

13

Landeschulkommission.

Geord.	Ge-
nam-	nam-
1853.	Herr Landammann Johann Jakob Gütter von Bühl,
	Präsident.
1860.	„ Landesbaumeister Adolph Friedrich Sürcher, med.
	Dr., in Zürich.
1861.	„ Oberförster Daniel Schäfer in Zürich.
1862.	„ Deacon Caspar Melchior Wirth, erster Pfarrer in
	Herisau.
1862.	„ Greifeld und Erzieher Johann Arnold Zellmeier
	in Gold.
1859.	„ Pfarrer Hermann Walter Bion in Zürich.
1861.	„ Heinrich Jakob Hünim in Gold, zugleich
	Uttwiler.

Staatskalender

Alphabefisches Register.

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

Staatskalender

II. Kantone und Bezirksbehörden.

des

A. Verwaltungsbehörden.

Gründungs- jahr	1. Regierungsrat.	2. Kantons- rat
1890	Gugger, Arthur, v. und in Speicher,	
	Lundmann (1901)	1863
1895	Lug, J. Konrad, v. und in Lugenberg,	
	Bürgerpräsident	1841
1899	Bruderer, Joh. Heinrich, v. und in Trogen	1851
1900	Zwisch, Friedolin, v. Obstdorf, in Herisau	1853
1900	Sonderegger, Wilhelm, v. und in Heiden	1862
1901	Speicher, J. Konrad, v. und in Herisau	1833
1901	Übler, Karl, v. und in Herisau	1845

Ratsschreiber:

1893	Tobler, J. J., v. Lugenberg, in Herisau	1854
------	---	------

Justizvorstand:

1900	Bruderer, J. Regierungsrat, in Trogen.
1900	Zwisch, Friedolin, v. Obstdorf, in Herisau, Stellvertreter.

Vorstand des Gemeindemeisters:

1901	Schäfli, J. R. Regierungsrat, in Herisau.
------	---

Vorstand des Fabrikwesens:

1899	Bruderer, J. Regierungsrat, in Trogen.
------	--

Vorstand der Biegeleisenindustrie:

1900	Sonderegger, W. Regierungsrat, in Heiden.
------	---

Landesreiselei:

1896	Tobler, Gott, v. Lugenberg, in Herisau	1872
------	--	------

2. Kantonsrat

3. Kantonskanzlei.

1893	Ratsschreiber: Tobler, J. J., v. Lugenberg 1854
1898	I. Sekretär: Tobler, Arnold, v. Heldru 1868
1898	II. Sekretär: Luk, Jakob, v. Lugenberg 1866
1896	Kopit, Kaspar, und Expeditor:
	Tobler, Jörg, v. Lugenberg 1846

4. Ständige Verwaltungen und Kommissionen.

a) Landesfürsorgeverwaltung.

1901	Übler, Karl, Negri, in Herisau.
------	---------------------------------

b) Landesfürsorgekommission.

1890	Gugger, Arthur, Lundmann, in Speicher,
	Präf. (1900).

1892	Giger, Albert, Präf. v. Gais, Bürgerpräs.
1896	Schofer, Otto, Richter, in Herisau.

1897	Wiger, Albert, Rektor der Realshule, in Herisau.
------	--

1900	Höhl-Güter, Reinhard, in Lugenberg.
------	-------------------------------------

1900	Sonderegger, W. Negri, in Heiden.
------	-----------------------------------

1900	Tanner, J. J., Ritter, in Herisau.
------	------------------------------------

1900	Übler, Tobler, Kreis, in Herisau.
------	-----------------------------------

Kantons Appenzell A. Rh.

des

das Amtsjahr 1901/1902.



Bettina,
Dr. von Salapeter & Cie.
M.

Kantons- schul-Kultuskommission:

1891	Gugger, Arthur, Lundmann, in Speicher, Präf.
1891	Übler, Albert, Präf. v. Gais.
1891	Höhl, Otto, Landammann, in Trogen, Käffler.
1894	Ölbundat, Jakob, M. Negri, in Gais.
1899	Glenat, J. C., Ritter, in Herisau.

Direktor der Kantonschule:

1899	Dr. Wiger, Heinrich Theodor, v. Kirchberg (St. Gallen).
------	---

Bernalter der Lehrerseminarschule:

1900	Höhl-Güter, Reinhard, in Lugenberg.
------	-------------------------------------

Stipendienkassier:

1898	Wiger, Albert, Ritter, in Herisau.
------	------------------------------------

Bernalter des Schirmitteldepots:

1901	Ruedi, Christian, Lehrer, in Gais.
------	------------------------------------

(Das Verzeichniß des Lehrerseminars ist Anhang.)

c) Landes-Pan- und Straßenkommission.

1900	Zwisch, Fried, Negri, in Herisau, Präf. (1900).
------	---

1882	Höhl, J. J., Ritter, in Scherzobel.
------	-------------------------------------

Kantons-Ingénieur und Amtuar der

Kommission:

1901	Zwisch, Leopold, v. Hosten (Starz), in Herisau.
------	---

VII

Militär-Etat.

	Ges.
A. Militär-Behörden und -Bameie des Bundes.....	78
B. Staatsrat, Militär-Behörden und -Bameie:	
I. Militärfommissionen	81
II. Kriegsformmission und Angloamerikaner	81
III. Kriegsformmission	81
IV. Sekretärat	81
C. VII. Armee-Division:	
Söldnig	82
Landwehr	85
Musik und Landwehr	92
Landsturm	94

Anhang.

Staaten- und regierungsrätliche Spezialkommissionen .. 97

VI.	
Waischatt, Deutzen und Böhler	96
Wais, Sprecher, Tragen und Schreib	97
Walt, Grab und Helden	98
Wolfschalen, Zuhenberg, Walzenhausen und Reute ..	99
VII.	
Teile	
I. Vereignis der Ärzte, Apotheker, Zahnräste, Zier- äste, der Hebammen und der Fräuleinshauer... ..	40
II. Etat der Lehrer, Lehrerinnen und Lehrerlehrerinnen ..	43
III. Rechtskommission der vom Bunde für den Geschäfts- betrieb konstituierter Verfahrengesellschaften im Kanton Appenzell A. Rh.	50
IV. Auszug aus dem eidgenössischen Staatskalender:	
A. Nationalrat	63
B. Ständerat	67
C. Bundesrat	69
D. Bundeskanzlei	70
E. Administration des Bundesstaates (Departement) ..	70
F. Bundesgericht	70
G. Volksschulrat Schule	71
H. Bevölkerung der schweizerischen Bundesbahnen ..	71
J. Schweizerische Vertretungen im Auslande	72
K. Vertretungen des Kantons in der Schweiz	73
L. Post- und Telegraphen-Bameie	73
M. Mitglieder der Eisenbahndienstkommissionen ..	75
V. Bejöuden der Appenzell A. Rh. Landeskirche:	
A. Evangelisch-reformierte Zürinde	76
B. römisch-katolisch	77
C. Abgeordneter in die theol. Konfessionsprüfungsb- ehörde	77

Nummerierung.

Allfällige Unrichtigkeiten im Namen, Geburtsjahr, Dienst-
dauer u. s. w. sollen die Betreffenden bei der Verichtigung gefällig
der Kantonsschule in Herisau anzeigen.

1908/09 und 1910 Regierungsräthliche Direktionen

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

Regierungsräthliche Direktionen.
Landeskassa: Zellweger, Johs., Regtr., in Herisau.
Bank- und Steuerwesen: Lutz, J. A., Regtr., in Lüzenberg.
Erziehungswesen: Gugster, A., Landammann, in Speicher.
Gemeinde- und Zivilstandswesen (Innernes): Kellenberger, Reinhard, Regtr., in Walzenhausen.
Justizwesen: Bruderer, Joh. Hrd., Regtr., Trogen.
Stellvertreter: Baumann, Johs., Dr. jur., Regtr., in Herisau.
Niederlassungs- und Wirtschaftswesen, Fabrik- und Feuerpolizei: Baumann, Johs., Dr. jur., Regtr., in Herisau.
Bauwesen und Landwirtschaft: Sonderegger, Sch., Regtr., in Heiden.

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

Ratschreiber:
1893 Tobler, J. J., v. Lüzenberg, in Herisau 1854 : 1909/10
Landweibel:
1896 Tobler, Emil, von Lüzenberg, in Herisau 1872

Regierungsräthliche Direktionen.
Finanzdirektion: RR. Lutz, in Lüzenberg. — Stellvertreter: RR. Büchler.
Erziehungsdirektion: Ldm. Gugster, in Speicher. — Stellvertreter: RR. Lutz.
Bau- und Landwirtschaftsdirektion: RR. Sonderegger, in Heiden. — Stellvertreter: Ldm. Gugster.
Justizdirektion: RR. Bruderer, in Trogen. — Stellvertreter: RR. Baumann.
Polizei- und Militärdirektion: RR. Baumann, in Herisau. — Stellvertreter: RR. Bruderer.
Volkswirtschaftsdirektion: RR. Büchler, in Herisau. — Stellvertreter: RR. Kellenberger.
Direktion des Gemeindewesens: RR. Kellenberger, in Walzenhausen. — Stellvertreter: RR. Sonderegger.

II. Kantone und Bezirksbehörden.

A. Verwaltungsbehörden.

1. Regierungsrat.

Gründungs- jahr	Leiter	Gründungs- jahr
1905	Baumann, Joh., Dr. jur., v. und in Herisau, Landammann (1910)	1874
1899	Bruderer, Joh. Heinrich, v. und in Trogen	
	Vizepräsident (1910)	1851
1906	Kellenberger, Heinr., v. u. in Walzenhausen	1855
1908	Sonderegger, Konrad, v. und in Helden	1863
1909	Büchler, Herm., v. Giffhorn (Thurgau), in Herisau	1858
1910	Tobler, Joh. Ab., v. und in Herisau	1854
1910	Hofstetter, Alfred, Dr. jur., v. und in Gais	1869
	Ratschreiber:	
1910	Merz, Jakob, v. in Herisau	1874
	Ganbwiesel:	
1896	Tobler, Emil, von Zugenberg, in Herisau	1872
	Regierungsrätsliche Direktionen:	
	Finanzdirektion: Mr. Büchler, in Herisau. — Stellvertreter: Landammann Dr. Baumann.	
	Erziehungsdirektion: Mr. Kellenberger, in Walzenhausen. — Stellvertreter: Mr. Tobler.	
	Gau- und Landwirtschaftsdirektion: Mr. Sonderegger, in Helden. — Stellvertreter: Mr. Kellenberger.	
	Zolldirektion: Mr. Bruderer, in Trogen. — Stellvertreter: Mr. Hofstetter in Gais.	
	Polizei- und Militärdirektion: Landammann Dr. Baumann, in Herisau. — Stellvertreter: Mr. Bruderer.	
	Volkswirtschaftsdirektion: Mr. Tobler, in Herisau. — Stellvertreter: Mr. Büchler.	
	Direktion des Gemeindeverfass: Mr. Dr. Hofstetter in Gais. — Stellvertreter: Mr. Sonderegger.	

— 8 —

Vertretungen des Regierungsrates.

Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat:	
Nationalrat: Mr. Egger.	
Kreisdelegationsrat IV, St. Gallen: Mr. J. J. Töster.	
Gefreigürtelverein St. Gall, Verwaltungsrat: Landammann Dr. Baumann.	
Freiwilligenkommission der Gemeinwesen	
Gesellschaft: Mr. Tobler.	
Arbeiterföderation Herden, Aufsichtskommission:	
Mr. Dr. Hofstetter.	
2. Kantonsrat.	
Präsident:	
1896 Egger, Robert, Pfc., in Gais (1910).	
Vizepräsident:	
1907 Eisenhut-Schoefer, Mr.-Mr., in Gais (1910).	
Stimmenzähler:	
1906 Diem, Robert, in Schwelbrunn (1908).	
1907 Bühl, Robert, Dr. med. vet., in Teufen (1908).	
1908 Endtner, Robert, in Helden (1909).	
Protokollführer:	
Merz, Jakob, Ratschreiber.	

Gründungs- jahr	Leiter	Gründungs- jahr
1910	Statschreiber: Merz, Jakob, v. Herisau	1874
1901	I. Sekretär: Tobler, Halbr., v. Rehetobel	1859
1910	II. Sekretär: Valant.	
1886	Kopistu. Expeditor: Tobler, J. v. Zugenberg 1848	

3. Kantonskanzlei.
4. Ständige Verwaltungen und Kommissionen.

a) Landesschulkommission.

1900	Hofstetter, Alfr., Regtr., in Gais, Präf. (1910).
1892	Giger, Robert, Älter., Pfc., in Gais, Vizepräf.
1905	Brüderer, Karl, Pfc., in Herisau.
1906	Brüderer, Karl, Älter., in Bühl.
1907	Bühl, Robert, Dr. med. vet., Älter., in Teufen.

Attnau: Tobler, Halbreich, in Herisau.

Seminar-Aufsichtskommission:

1910	Hofstetter, Alfred, Regtr., in Gais.
1897	Giger, Robert, Pfc., in Gais.

Kantonschule-Aufsichtskommission:

1910	Hofstetter, Alfred, Regtr., in Gais.
1891	Gugler, Arthur, Nationalrat, in Speicher.
1891	Giger, Robert, Pfc., in Gais.
1891	Högl, Otto, Gundspurz, in Trogen.
1905	Baumann, Joh., Landammann, in Herisau.

Naturrätskommission:

1908	Gugler, Arthur, Nationalrat, in Speicher, Vell.
	Giger, Robert, Pfc., in Gais.

— 11 —

**Gründungs-
jahr** **Rektor der Kantonschule:**

1904	Bühl, Ernst, v. Bligkowitz (Bern).
------	------------------------------------

Referent über das Stipendienwesen:

1905	Brüderer, Karl, Pfc., in Herisau.
1902	Baumann, Albert, Lehrer, in Herisau.
	(Das Zeugnis des Lehrpersonals siehe Anhang.)

b) Landes-Bau- und Straßenkommission.

1908	Sonderegger, Konrad, Regtr., in Helden
	Präsident (1908).

1894	Högl, Reinhard, Älter., in Zugenberg.
1902	Rehfelder, Daniel, Älter., in Speicher.

1909	Wüller, Ernst, Älter., in Uetliberg.
------	--------------------------------------

c) Landes-Zugener und Attnau der Kommission:

1909	Schäfer, Adolf, in Herisau.
------	-----------------------------

d) Sanitätskommission.

1910	Tobler, J. J., Regtr., in Herisau, Präf. (1910).
1899	Wiesmann, Paul, Dr. med., in Herisau, Vizepräf.

Attnau: Tobler, Halbe, in Herisau.

(Das Zeugnis der Arzte,

Apotheker, Tierärzte, Schäfermeier und der Zeichenhauer

findet sich im Anhange).

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

c) Kantonskanzlei.

1922	Natschreiber: Schieb, Emil, Dr. phil., von Trogen	1894
1920	Sekretär: Niederer, Hubrecht, von Heiden	1895
1918	Kanzleist: Brenner, E., von Weinfelden	1899
	Kanzlist und Ausläufer:	
1919	Baumann, Hans, von Wattwil	1900
1901	Erziehungssekretär: Tobler, Ulrich, von Herisau	1859
1910	Steuersekretär: Egli, David, von Speicher	1885
1914	Uffskuranzsekretär: Egli, Wilhelm, von Wald	1884

— 9 —

Familie Name lebt	Landesbuchhalter:	Ges. Büro- jahr
→ 1917	Frehner, Karl, von Urnäsch	1886
1919	Buchhalterin: Heierle, Dora, von Gais	1898

d) Ständige Verwaltungen und Kommissionen.

1. Landesbildungskommission.

1921	Tanner, J. J., Dr. jur., Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1921).
1915	Rotach, Paul, Kantonsrat, in Waldstatt, Vizepräsident.
1917	Wildi, Ernst, Rektor, in Trogen.
1921	Bärlocher, Karl, Pfarrer, in Heiden.
1921	Schläpfer-Schaefer, Albert, Gemeinderat, in Herisau. Altuar: Tobler, Ulrich, Sekretär, in Herisau.

Kantonaler Schulinspektor:

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

Seminar-Aufsichtskommission:

1915	Rotach, Paul, Kantonsrat, in Waldstatt.
1915	Scherrer, A., Schulinspektor, in Trogen.

Kantonschul-Aufsichtskommission:

1921	Tauner, J. J., Dr. jur., Regierungsrat, in Herisau, Präsident.
1891	Giger, Robert, Pfarrer, in Gais.
1891	Hohl, Otto, Alt-Gemeindehauptmann, in Trogen.
1906	Baumann, Sohn, Dr. jur., Landammann, in Herisau.
1921	Ufer, Oskar, Redator, in Heiden.

Maturitätskommission:

1921	Tanner, J. J., Dr. jur., Reg.-Rat, in Herisau, Präsident.
1908	Giger, Robert, Pfarrer, in Gais.
1908	Marti, Adam, Dr. phil., Professor, in Trogen.
1908	Staub, Jakob, Dr. phil., Professor, in Trogen.
1908	Wildi, Ernst, Rektor, in Trogen.
1917	Eggensperger, Hans, Dr. med., in Herisau.
1921	Bärlocher, Karl, Pfarrer, in Heiden.

Rektor der Kantonschule:

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

Stipendienverwalter:

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

Lehrmitteldepot:

1921	Aufsicht: Schläpfer-Schaefer, Al., Gemeinderat, in Herisau.
1902	Verwalter: Baumgärtner, A., Lehrer, Herisau.

(Das Verzeichnis des Lehrpersonals siehe im Anhang S. 36 ff.)

e) Kantonskanzlei.

1937	Ratschreiber: Tanner, August Barth., Dr. iur., von Speicher	1911
1920	Gelehrter: Nieverer, Huldreich, von Heiden	1895
1921	Kanzler: Baumgärtner, Jakob, von Rothrist (Aarg.)	1885
1936	Kanzler: Müller, Werner, von Stein App.	1912
1930	Kanzlerin: Keller, Maria, von Walzenhausen	1907
1901	Erziehungssekretär: Tobler, Paul., von Herisau	1859
1910	Steuersekretär: Egli, David, von Speicher	1886
1914	Assistenzsekretär: Egli, Michael, von Herisau 1884	

Landesbuchhalter:

1917	Grehner, Karl, von Herisau	1886
------	----------------------------	------

Kantonales Arbeitsamt und Zentralstelle
für Einführung neuer Industrien:

1933	Baumann, Albert, von Herisau	1879
------	------------------------------	------

5. Kommission für Landwirtschaft und Forstwesen.

1929	Wüll, Jakob, Regierungsrat, in Gais, Präsident (1929).
1918	Müller, Jakob, Kantonsrat, in Stein, Vizepräsident.
1921	Blatter, Ernst, Alt-Kantonsrat, in Walzenhausen.
1922	Altherr-Schärer, Jakob, Kantonsrat, in Speicher.
1934	Went, Jakob, Kantonsrat, in Schönengrund.

Altuar: Högl, David, Oberförster, in Teufen.

Oberforstamt (incl. Meliorationsweien):

1926	Högl, David, in Teufen.
	Kommission bei: Festlegung von Wildschäben
	(Art. 9 des kantonalen Jagdgesetzes vom 29. April 1928).
1928	Högl, David, Oberförster, Teufen, Präsident.

1928	Müller, Jakob, Kantonsrat, in Stein.
------	--------------------------------------

1936	Bruderer, Jakob, Kantonsrat, in Teufen.
------	---

Kantonsrätartat:

1932	Achleitner, Daniel, Dr. med. vet., in Speicher.
------	---

Stiftungsrat des „Karl Bürcher Walbers“, 1936—1940.

1925	Zürcher-Schäfer, Alfred, Teufen.
------	----------------------------------

1925	Högl, David, Oberförster, Teufen.
------	-----------------------------------

6. Justiz- und Polizeiamen.

Kantonales Verhöramt und Kantonspolizeiamt:

1929	Weier, H., Verhörrichter, in Trogen.
------	--------------------------------------

1917	Högl, Jakob, Chef des Kantonspolizeiamtes (1929), und I. Substitut (1936), in Trogen.
------	---

1936	Auer, J., Dr. iur., in Herisau, II. Substitut.
------	--

1929	Künzler, Huldreich, Verbrauchsstaatsrat, in Trogen.
------	---

1934	Graf, Ernst, Amtsrat des Kantonspolizeiamtes, in Trogen.
------	--

1934	Motorfahrzeug- und Fahrzeuberichtskontrolle: Vorsteher: Sturzenegger, Albert, in Trogen.
------	--

1934	Büchereintrag: Das Kantonspolizeiamt in Trogen.
------	---

1934	Präsident der Schutzaufdienstkommission für entlassene Sädlinge: Jägerbühler, E., Alt-Oberrichter, in Trogen.
------	---

1936	Kellenberger, Willi, in Trogen.
------	---------------------------------

1932	Widmer, Rolf, in Urnach.
------	--------------------------

1929	Bezirks-Geheimrat: Winter, H., Verwaltungsrat, in Herisau.
------	--

1902	Wülfel, August, Oberst, in Trogen.
------	------------------------------------

1917	Wülfel, Jakob, in Herisau.
------	----------------------------

7. Kantonalbankverwaltung.

Adermann, Walter, Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1934).
--

Zanner, Ernst, Kriminalrichter, in Teufen.
--

Keller, Albert, Nationalrat, in Teufen.

Aber, Paul, Kantonsrat, in Herisau.

Sturzenegger, Robert, Dr. med. vet., Kantonsrat, in Trogen.

Stigi, Konrad, Alt-Kantonsrat, in Gais.

Müller, Jakob, Kantonsrat, in Stein.

Blatter, Eduard, Kantonsrat, in Walzenhausen.

Kantonalbank-Kommission:

Adermann, Walter, Regierungsrat, in Herisau, Präsident (1934).
--

Aber, Paul, Kantonsrat, in Herisau.

Zanner, Ernst, Kriminalrichter, in Teufen.
--

Altuar: Hildebrand, U., Kantonsrat, in Herisau.

C. Ständige Verwaltungen und Kommissionen

1. Kantonale Verwaltung.

Allgemeine Verwaltung.

Gründungs- jahr	Kantonskanzlei.	Ge- burtst. jahr
Ratschreiber und Vorsteher der Kantonskanzlei:		
1937	Tanner, August Barth., Dr. iur., von Speicher	1911

Kanzleisekretäre.

1914	Gugster, Wilhelm, von Herisau	1884
Erziehungs- und Sanitätssekretär:		
1938	Kürsteiner, Max, Dr. phil., von Gais	1891

Handels- und Güterrechtsregisterführer:

1920	Niederer, Huldreich, von Heiden	1895
Steuer-Sekretär:		
1910	Gugster, David, von Speicher	1885

Kanzlisten:

1921	Baumgärtner, Jakob, von Rothrist (Aarg.)	1885
1936	Müller, Werner, von Stein App.	1912

Kanzlistin:

1938	Bruggmann, Trudy, von Münchwilen (Thurg.)	1914
Landweibel:		
1934	Röhner, Hans, Kanzlist, von Steute, in Herisau	1910

a) Finanzverwaltung.

1917	Frehner, Carl, von Herisau
b) Verwaltung der Kantonalbank.	

Director:

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>(Gesetzliche Rechte Seiten 10—14)</small>	
Erziehungsleiter:	
1938 Kürsteiner Mag. Dr. phil., von Gais, in Herisau.	
Kantonsleiter:	
1912 Scherrer Wolf, von Toggenburg, in Trogen.	
Leiter der Kantonsstudie:	
1937 Wohlfahrt Oskar, Prof., Dr. phil., von Arbon, in Trogen.	
Vorstand der Kantonsstudie:	
1937 Böbmer Adolf, Prof., von Wald, in Trogen.	
Stipendienberater:	
1921 Bärlocher Karl, Pfarrer, von Thal, in Heiden.	
Verwalter des kant. Vermittlungsdepots:	
1927 Meier Jakob, Lehrer, von und in Herisau.	
dd) Militärverwaltung.	
Kreiskommandant und Sekretär der Militärdirektion:	
1930 Kapp Ernst, Optik, von Lütisburg, in Herisau.	
Sekretär des Kreiskommandos:	
1930 Bobenmann Ernst, von und in Herisau.	
Ganzili:	
1938 Büdler Emil, von Schwellbrunn, in Herisau.	
Zeugungsverwalter und Kriegsamtmeister:	
1934 Kerne Ulrich, St., von Bruggmünster, in Herisau.	
Lehrer:	
1938 Schüs Eduard, von Sennwald, in Herisau.	
e) Bau- und Strassenverwaltung.	
<small>(Gesetzliche Rechte Seite 11)</small>	
Kantonsingenieur:	
1937 Bänziger Christian, von Lünenberg, in Herisau.	
Assist.	
1939 Kern Heinrich, von Gais, in Herisau.	
Buchhalter:	
1939 Nohner Paul, von Steine, in Herisau.	
Strassenmeister:	
1917 Wettler Emil, Ingenieur, von Gais, in Herisau.	
1908 Lüchfinger Johannes, von Schwanden (Glarus), in Heiden.	
f) Landwirtschaft und Forstwesen.	
<small>(mit Meliorationsarbeiten)</small>	
<small>(Gesetzliche Rechte Seite 11—12)</small>	
Herold:	
1925 Göhl David, von Gründen (Mazargen), in Teufen.	
g) Steuerverwaltung.	
<small>(Gesetzliche Rechte Seite 12)</small>	
Steuerleiter:	
→ 1910 Gugster David, von Speicher, in Herisau.	
h) Volkswirtschafts- und Sanitätswesen.	
<small>(Gesetzliche Rechte Seite 12—13)</small>	
Sanitis- und Güterordnungsregulierer:	
1920 Niederer Hubert, Sekretär, von Hohen, in Herisau.	
Verwalter des kantonalen Schlingengamtes:	
1937 Ufer Jakob, von Urdorf, in Speicher.	
Verwalter des kantonalen Arbeitsamtes und der Zentralstelle für Einführung neuer Industrien:	
1933 Baumann Albert, von und in Herisau.	
Sanitätssekretär:	
1938 Kürsteiner Mag. Dr. phil., von Gais, in Herisau.	
Lebensmittelinspektor:	
1914 Bühler Robert, Dr. med. vet., von Schwellbrunn, in Teufen.	
i) Kantonsbibliothek.	
<small>(Kantonsbibliothekar:</small>	
1928 Mägeli Albert, Dr. phil., Professor, von Zürich, in Trogen.	
Post	

2. Kantonale Verwaltung.		
Allgemeine Verwaltung.		
Ernäh- lung 1928	Ratschreiber und Vorsteher der Kantonsschule:	Ge- burt- jahr
1927	Tanner Aug. Barth., Dr. iur., v. Speicher, in Herisau 1911	
	Kanzleisekretär:	
1938	Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau 1891	
	Handels- und Güterrechtsregistermeister:	
1920	Niederer Huldreich, von Helden, in Herisau 1895	
	Noturanc-Sekretär:	
1914	Eugster Wilhelm, von und in Herisau 1884	
	Vorsteher des kantonalen Steueramtes:	
1910	Eugster David, von Speicher, in Herisau 1885	
	Kanzlisten:	
1921	Baumgärtner Jakob, von Nothrist (Aargau) in Schwellbrunn 1885	
1936	Müller Werner, von Stein, in Herisau 1912	
	Kanzlisten:	
1938	Bruggmann Trudy, von Münchwilen (Thurgau), in Herisau 1914	
	Landweibel:	
1934	Röhner Hans, Kanzlist, von Neute, in Herisau 1910	
	a) Finanzverwaltung. (Kommissionen siehe Seite 8-9)	
	Landesbuchhalter:	
1917	Frehner Carl, von und in Herisau 1886	
	b) Verwaltung der Kantonalsbank. (Kommissionen siehe Seite 9)	
	Director:	
1937	Preisig Ernst, von und in Herisau. 1886	
	Prokurist:	
1939	Höhl Jakob, von Wolfhalden, in Herisau 1900	
1919	Kellwolff Ernst, von und in Herisau 1886	
1927	Reitler Werner, von Hemberg, in Herisau 1898	
1928	Müller Ernst, von Wängi (Thurgau), in Herisau 1890	
1937	Schläpfer Otto, von Baldkalt, in Herisau 1896	
1939	Schoch Adolf, von und in Herisau 1906	
	Handlungsbewilligter:	
1938	Künzler Walter, von Walzenhausen, in Herisau 1905	
	c) Assekuranzverwaltung. (Kommissionen siehe Seite 9)	
	Absturzangestellter:	
1914	Eugster Wilhelm, von und in Herisau	
	Beiratschäfer:	
	Hinterland:	
1934	Staub Konrad, Kantonordrat, in Hundwil	
1936	Gloor Ernst, Baumeister, in Herisau	
	Stellvertreter: Biagioli Adolf, Alt-Emderat, in Uenäf.	
	;	
	Bermalter:	
1929	Stich Albert, von Uensel, in Herisau 1898	
	i) Kantonsbibliothek.	
	Kantonsbibliothekar:	
1928	Nägeli Albert, Dr. phil., Professor, von Zürich, in Trogen 1880	
	Stellvertreter:	
1928	Gubler Heinrich, Dr. phil., Professor, von Meiningen (Thurgau), in Trogen 1892	

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

Ranglisten:		
1938 Bruggmann Trudi, von Münchwilen TG, in Herisau	Landweibel:	1914
1934 Röhner Hans, Ranglist, von Neute, in Herisau		1910
a) Finanzverwaltung. <small>(Kommissionen siehe Seite 9)</small>		
	Landesbuchhalter:	
1917 Frehner Carl, von und in Herisau		1886
	Landesbuchhalter Stellvertreter:	
1946 Kessler Heinrich, von Marthalen ZH, in Herisau		1917
	Bewerber der Kant. Ausgleichskasse:	
→ 1946 Büst Arnold, von Wolfshalden, in Herisau		1907
b) Verwaltung der Kantonalbank. <small>(Kommissionen siehe Seiten 9–10)</small>		
	Direktor:	
1937 Preisig Ernst, von und in Herisau		1886
	Posturisten:	
1941 Blattner Hans, von Ermatingen TG, in Herisau		1896
1939 Höhl Jakob, von Wolfshalden, in Herisau		1900
1919 Kneifl Wolf Ernst, von und in Herisau		1886
1927 Mettler Werner, von Hemberg SG, in Herisau		1898
1928 Müller Ernst, von Wängi TG, in Herisau		1890
1937 Schläpfer Otto, von Waldstatt, in Herisau		1896
1939 Schöch Adolf, von und in Herisau		1906
	Handlungsbewilligte:	
1938 Künzler Walter, von Walzenhausen, in Herisau		1905
1941 Röhner Walter, von Walzenhausen, in Herisau		1904
c) Assekuranzverwaltung. <small>(Kommissionen siehe Seite 10)</small>		
	Ausschussesekreter:	
1920 Gugster Wilhelm, von und in Herisau		1884
	Bezirkssteuersekretär:	
1944 Herrmann Karl, Maurer u. Hafnerm., in Schönengrund,		
d) Erziehungswesen. <small>(Kommissionen siehe Seiten 10–11)</small>		
	Erziehungssekretär:	
1938 Kürsteiner Max, Dr. phil., von Gais, in Herisau		1891
	Kantonaler Schultheiss:	
1941 Hünziger Paul, von Modlerau AG, in Teufen		1888
	Rector der Kantonschule:	
1937 Wöhlyli Oskar, Prof., Dr. phil., von Arbon TG, in Trogen		1883
	Prorektor der Kantonschule:	
1937 Bodmer Adolf, Prof., von Wald AR, in Trogen		1903
	Spendenverwalter:	
1946 Dässler Albert, Pfarrer, von Lüzen GR		1895
	Bewerber des Kant. Lehmitteldepots:	
1927 Meier Jakob, Alt-Lehrer, von und in Herisau		1876
	Post:	
dd) Militärwesen. <small>(Kommissionen siehe Seite 11)</small>		
	Kreiscommissant und Sekretär der Militärdirektion:	
1930 Stopp Ernst, Major, von Lütisburg SG, in Herisau		1894
	Ausbildung Vertrags:	

1952/53 Inhalt: l) 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

Steuersekretäre:

1944 Büeler Conrad, von Rapperswil SG, in Herisau 1912
(Stellvertreter des Vorsteher 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 Schachter 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 Ruch Willi, von Trachselwald BE, in Herisau 1931

l) Volkswirtschaftswesen

(Kommissionen siehe Seite 10)

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

Kantonaale Arbeitslosenversicherungskasse:

1932 Niederer Huldreich, Sekretär, von Heiden, in Herisau 1895

Kanzlist:

1951 Höhener 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 Tägerwilen und
Kesswil TG, in Herisau 1903

Gemeinde-
Gerichte

D. Kantonale und Bezirks-Gerichtsbehörden

Erwähnungs- jahr	1. Obergericht	Geburts- jahr	Arznei usw.
1932	Enderlin Ernst, in Bühler, Präsident (1936)	1889	
1949	Süss Eduard, Dr. iur., in Herisau, Vizepräsident (1951)	1896	

1980 Inhalt: Kantonale Verwaltungen, Kantonskanzlei, a) Finanzverwaltung, b) Verwaltung der Kantonalfank, 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 Margrit, von Unterligeri ZG, in Herisau	1939
1978	Fuchs Karl, von Appenzell AI, in Herisau	1940
a) Finanzverwaltung		
(Kommissionen siehe Seiten 13, 14–15)		
Landesbuchhaltung		
Landesbuchhalter:		
1980	Lümmel Alfred, von und in Herisau	1949
Landesbuchhalter-Stellvertreterin:		
1980	Lieberherr Margrit, von Ebnat-Kappel SG, in Urnäsch	1957
Kantonaler Finanzkontrolleur		
1977	Kunz Peter, von Trub BE, in Herisau	1935
b) Verwaltung der Kantonalfank		
(Kommissionen siehe Seiten 15–16)		
Direktor:		
1962	Lutz Siegfried, von Wolfshalden, in Herisau	1914
Vizedirektoren:		
1976	Kellenberger René, von Walzenhausen, in Heiden	1940
1967	Künzle Hans, von Kappel SG, in Herisau	1924
Prokurierten:		
1980	Alder Max Walter, von Urnäsch, in Waldstatt	1927
1977	Büchler Armin, von Appenzell, in Herisau	1949
32	•	
32	•	
c) Verwaltung		
der Brand- und Elementarschadenversicherung		
(Kommission siehe Seite 16)		
Verwalter:		
1954	Waldburger Hans, von Bühler, in Herisau	1922
Sekretär:		
1968	Wäspi René, von Ernetschwil SG, in Herisau	1941
Feuerpolizeibeamter:		
1977	Brunner Georg, von Hemberg SG, in Trogen	1932
Gebäudeschätzer		
Hinterland		
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-Jürg, 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 Margrit, Herisau

Finanzkontrolleur

Kunz Peter, Herisau

Verwaltung der Kantonalsbank

Tel. 071/51 14 51

(Kommissionen siehe Seiten 13–14)

Direktor:

Hunziker Samuel, Teufen

Militärverwaltung

Tel. 071/51 31 41

(Kommissionen siehe Seiten 18–19)

Militärdirektor:

Landammann Dr. R. Reutlinger
Kreiskommandant und Zeughausverwalter:
Frei Bruno, Herisau
Stellvertreter (Zivilschutz-Ausbildungschef):
Popp Joseph, Urnäsch
Adjunkt Zeughaus:
Sturzenegger Fredi, Herisau

Buchhalter/Kassier:

Lehmann Peter, Herisau

Sekretärinnen/Sekretär:

Stadelmann Kurt, St.Gallen-Winkel

Fürgler Marlis, Herisau

Basler Margrit, Waldstatt

Staub Hans Rudolf, Bühler

Ausrüstungschef:

Bühler 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

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
Kanzleistinnen:

Preisig-Stark Elena, Teufen
Malländer Bianca, Teufen
Bänziger Irene, Teufen

Landwirtschaftliche Kreditkasse

Geschäftsführer und Fachberater:

Klee Anton, dipl. Ing. agr. ETH, Herisau
Kanzleistin:

Ärzte
Zahnärzte
Apotheker
Tierärzte

Lehrer

Landeskirche

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

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, Registratur. 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 blosen 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 *kiinstlich 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 Raths, bzw. des Regierungskollegiums sind zunächst auch Mitglieder des Grossen Raths (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 mehreren 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. *Beamten*, also Einzelbeamten.

gestufte Exekutive

Beispiel: Doppelter Landrath, bestehend aus den Landesbeamten und 1 Mitglied aus den Gemeinden auf 1000 Einwohner (Ausserrhoden), Drei-facher 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 Einzelbeamtungen und/oder Verwaltungskollegien (Kommissionen) verwaltet. Unterstützt werden sie von einer einzigen zentralen Kanzley, 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-Kanzley*. Um 1800 sind in Schaffhausen die Staats- und die Polizeykanzlei noch ungeteilt.

Im 19. Jahrhundert kommen Bereiche wie Viehsanität (Pferde-, Hornvieh-schaukommissionen) dazu, ferner Gewerbeaufsicht, z.B. Register der Pante 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
Helvetica, 14, 26
Hierarchie, 16, 37
Hierarchie der russischen Bürokratie, 34
Hierarchie der zentralen Kanzlei, 85

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

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

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

- Band 1: Albert Hofmeister (Hrsg.) Effizienz im öffentlichen Bereich - eine Methodendiskussion
- Band 2: Albert Hofmeister (Editeur) La notion d'efficacité dans la domaine public - un de bat sur les methodes
- Band 3: Walter Buser (Hrsg.) Vollzug des Umweltschutzgesetzes
- Band 4: Walter Buser (Editeur) Execution de la loi sur la protection de l'environnement
- Band 5: Hans Werder (Hrsg.) Effizienz in Hilfs- und Sozialwerken
- Band 7: Ernst Buschor (Hrsg.) Verwaltungsaufsicht
- Band 8: Albert Hofmister (Hrsg.) Effizienz im öffentlichen Bereich - ein internationaler Erfahrungsaustausch
- Band 9: Ulrich Klöti (Hrsg.) Milizverwaltung in den Gemeinden
- Band 10: Raimund E. Germann/Jean D. Müller (Editeurs) La dynamique fderaliste en Suisse, Berne 1989
- Band 11: Georg Iselin (Hrsg.) Von der Vollzugsbürokratie zum politische Management
- Band 12: Albert Hofmeister (Hrsg.) Effizienz und öffentliches Dienstrecht - eine kritische Bilanz
- Band 13: John Hess (Hrsg.) Informatik als Führungsaufgabe
- Band 14: Peter Schwarz, Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform
- Band 15: John Hess (Hrsg.) Anlageformen der Beruflichen Vorsorge der öffentlichen Hand
- Band 16: Albert Hofmeister (Hrsg.) Anreizsysteme im öffentlichen Bereich
- Band 17: Albert Hofmeister (Hrsg.) Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung
- Band 18: John Hess (Hrsg.) Controlling in der öffentlichen Verwaltung
- Band 19: Hans Werder (Hrsg.) Koordination im Umweltschutz
- Band 20: Urs Studer/Thomas Sluder (Hrsg.) Führen durch Persönlichkeit, Bern 1992
ISBN 3-908128-19-6
- Band 21: Albert Hofmeister (Hrsg.) Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung: Controlling und Evaluation, Bern 1994 ISBN 3-908128-20-X
- Band 22: John Hess (Hrsg.) Anlagepolitik in globalen Märkten - auch für Pensionskassen der öffentlichen Hand, Bern 1992 ISBN 3-908128-21-8
- Band 23: Martin Kaufmann/Markus Hämerle (Hrsg.) Erfolg im öffentlichen Bereich, Bern 1993
ISBN 3-908128-22*6
- Band 24: John Hess (Hrsg.) Öffentliche Finanzen und Haushaltsanierungen, Bern 1994
ISBN 3-908128-23-4
- Band 25: Ruedi Meier/Ruedi Muggli (Hrsg.) S-Bahnen als Instrument der Siedlungs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik, Bern 1994 ISBN 3-908128-24-2
- Band 26: Albert Hofmeister (Hrsg.) Krisenmanagement im öffentlichen Bereich - Eigengesetzlichkeit oder Folgewirkung?, Bern 1994 ISBN 3-908128-25-0
- Band 27: Yves Emery (Hrsg.) Leistungslohn im öffentlichen Dienst, Bern 1994 ISBN 3-908128-26-9
- Band 28: Albert Hofmeister (Hrsg.) Krisenmanagement im Öffentlichen Bereich - Eigengesetzlichkeit oder Folgewirkung?, Bern 1994 ISBN 3-905128-25-0
- Band 27: Yves Emery (Hrsg.) Leistungslohn im öffentlichen Dienst, Bern 1994 ISBN 3-908128-26-9
- Band 28: Dorothee Berchtold/John Hess (Hrsg.) Informatique - Rightsizing, Outsourcing, Bern 1995
ISBN 3-908128-29-3
- Band 29: Albert Hofmeister (Hrsg.) New public Management in der Praxis, Bern 1996
ISBN 3-908128-23-4
- 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
- Band 31: Albert Hofmeister/Martin Kaufmann/Karl Schwaar (Hrsg.) Die öffentliche Verwaltung im Wandel: neues Verwaltungsmanagement, Bern 1996 ISBN 3-903128-31-5
- Band 32: Dorothee Berchtold, Ausserrhoden - Zur Evolution eines Staatsverwaltungsorganismus, mit Vorwort des Ratschreibers H.J. Schär, Bern 1995 ISBN 3-908128-32-3
- Band 34: Arthur Taugwalde; (Hrsg.) *Public Relations* in der öffentlichen Verwaltung, Bern 1996
- 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- wertet. Gerne werde ich das Heft 32 der SGVW
in unsere Dokumentation aufnehmen□

Mit freundlichen Grüßen Der Staatsarchivar:

Dr P. Witschi