Zeitschrift: Der Geschichtsfreund : Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz

Herausgeber: Historischer Verein Zentralschweiz

Band: 92 (1937)

Artikel: Der Träger der verwaltenden Staatsgewalt im Kanton Unterwalden ob dem Wald im Laufe der staatsrechtlichen Entwicklung

Autor: Wirz, Wolfgang

Kapitel: Einleitung

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-118144

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 24.11.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der Träger der verwaltenden Staatsgewalt im Kanton Unterwalden ob dem Wald

im Laufe der staatsrechtlichen Entwicklung.

Von Wolfgang Wirz, Sarnen.

Einleitung.

Wir leben in einer Zeit, in der die Grundlagen der staatlichen Organisation wieder zur Diskussion stehen. Die einen verlangen und suchen etwas Neues; die andern verteidigen das Bestehende. In einer Meinung sind sich alle einig, daß die staatsrechtliche Organisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht einem fremden Schema entnommen werden darf, sondern aus der Eigenart und der geschichtlichen Entwicklung von Land und Volk organisch hervorgegangen sein muß. Das setzt die Kenntnis dieser Entwicklung und ihrer originären Formen und Typen voraus.

Die staatsrechtlichen Gebilde, die auf schweizerischem Boden im Laufe der Jahrhunderte entstanden, sind nach ihrer staatsrechtlichen Struktur außerordentlich verschieden: absolut-unmittelbare Demokratien, aristokratische und zünftische Stadtstaaten, geistliche Monarchien, Untertanenländer eines oder mehrerer Vogteiorte.

Alle diese staatsrechtlichen Typen flossen nach Ablauf einer fünfzigjährigen evolutionären Entwicklung 1848 zu dem neuen Typus des schweizerischen Bundesstaates zusammen. Jeder von ihnen hatte seine Lebensfähigkeit auf Schweizerboden durch eine jahrhundertelange Dauer unter Beweis gestellt. Und obwohl heute einige von ihnen durch die Entwicklung der politischen Anschauung, durch Wirtschaft, Kultur und moderne Gesellschaftsordnung als endgültig überwunden erscheinen, so sind

doch auch sie zum Verständnis der Eigenart und Mannigfaltigkeit in der politischen Struktur von Land und Volk unerläßlich.

Gemeinsam ist bei jedem dieser Typen die endliche Einmündung in die einheitliche rechtliche Form des Bundesstaates, verschieden sind Ursachen, Zeiten und Orte ihres Entstehens. Jeder will für sich verstanden sein und verlangt eine gesonderte Behandlung. Wir haben daher einen Typus herausgegriffen, der mit einigem Recht als der schweizerische Typus angesprochen wird: die absolute, unmittelbare Demokratie — die Landsgemeindedemokratie.

Sechs von den dreizehn Orten der alten Eidgenossenschaft hatten diese Staatsform: Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell. Drei von ihnen, Unterwalden, Glarus und Appenzell, trennten sich aus verschiedenen Ursachen in Halbkantone. Bei zweien wurde die Trennung vollständig und endgültig, während sie in Glarus unvollständig und nur vorübergehend war, so daß die Summe der souveränen, unmittelbar - demokratischen Staatswesen acht (resp. neun) betrug. Aus der Zahl dieser Demokratien haben wir als Objekt der vorliegenden Abhandlung den Halbkanton Unterwalden ob dem Wald herausgegriffen, um an diesem Beispiel die staatliche Organisation und den Aufbau des Behördenapparates einer (ur-)schweizerischen Landsgemeindedemokratie aufzuzeigen.

*

Die staatlichen Funktionen und die damit verbundene Organisation der Funktionenträger werden seit Montesquieu [1] allgemein in gesetzgebende, verwaltende und richterliche eingeteilt. [2] Die Gewaltentrennung folgt organisatorisch-technisch notwendig aus dem Wesen der

[1] Montesquieu XI, Kap. 6.

[2] Jellinek 595; Koellreutter 87.

verschiedenen Staatsaufgaben;[3] sie ist daher praktisch auch da vorhanden, wo sie theoretisch unbekannt ist oder direkt abgelehnt wird. Die Lehre von der Gewaltentrennung entstand aus dem Anblick konkreter Staaten; der Theorie lag die jeweilige geschichtliche Wirklichkeit des Staatslebens zugrunde.[4] Auch in den alteidgenössischen Orten gab es — Jahrhunderte vor der theoretischen Begründung durch Montesquieu — eine faktische Trennung der verschiedenen Staatsgewalten.

Bei jeder Staatsgewalt sind die Organe und die Funktionen zu unterscheiden. O r g a n ist der rechtmäßig bestimmte oder faktisch allgemein anerkannte Träger einer Gewalt, der dieselbe im Namen einer Gemeinschaft ausübt. „Schon aus dem Wesen des Staates als eines einheitlichen, organisierten Verbandes, folgt notwendig das Dasein von Staatsorganen. Ein Staat ohne Organe ist eine unvollziehbare Vorstellung, gleichbedeutend mit der Anarchie, daher eine contradictio in adiecto."[5] Dieser Träger — als Staatsorgan heißt er Behörde — kann eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit (Kollegialbehörde) sein. — In der Praxis teilen sich meistens mehrere Behörden in die Ausübung einer Staatsgewalt. F u n k t i o n ist die staatliche (resp. behördliche) Handlung.

Zuerst werden — nach Montesquieu und der heute allgemein herrschenden Lehre — gesetzgebende, verwaltende und richterliche Funktionen ausgeschieden, nach denen dann die Staatsorgane, denen die regelmäßige Ausübung einer bestimmten Funktion oder Funktionengruppe zukommt, gesetzgebende, verwaltende oder richterliche Behörden genannt werden.[6] Die verschiedenen Funk-

---

[3] Koellreutter 89.

[4] Jellinek 595 ff.

[5] Jellinek 544.

[6] Allerdings besaß die Theorie einer primären Gewaltentrennung bei den Funktionen und der hieraus resultierenden Schluß-

tionen haben die Tendenz, sich in verschiedenen Organen darzustellen. [7]

Während also die Trennung primär bei den Funktionen durchgeführt wird und es daher einer Funktion inhaerent ist, daß sie entweder dem gesetzgebenden oder vollziehenden oder richterlichen Bereiche angehört, gehört ein Organ, d. h. ein Funktionenträger, sobald ihm Funktionen aus verschiedenen Gewaltbereichen übertragen sind, eben beiden Gewalten an. Es kann daher ein vollziehendes Organ zugleich auch gesetzgebendes und richterliches sein, während beispielsweise eine vollziehende Funktion niemals zugleich eine gesetzgebende oder richterliche sein wird.

Ueber den Träger der richterlichen Staatsgewalt in Obwalden liegt eine Abhandlung bereits vor; [8] über die Landsgemeinde, den einzigen Träger der gesetzgebenden Gewalt, soll eine im Entstehen begriffen sein. Die vorliegende Abhandlung beschränkt sich daher, gewissermaßen als Ergänzung zu diesen beiden, auf den Träger der vollziehenden und verwaltenden (abgekürzt: v. u. v.) Gewalt in Obwalden. Es kann aber nicht ihre Aufgabe sein, die durch die Funktionen bestimmte Trennung der Gewalten zu erörtern. Sie setzt vielmehr das Bestehen einer v. u. v. Funktionengruppe voraus, um davon ausgehend zu untersuchen, welchen Organen im Gebiet des Kantons Unterwalden ob dem Wald die Ausübung der v. u. v. Staatsgewalt in Vergangenheit und Gegenwart zukommt.

---

folgerung auf die Organe nicht immer allgemeine Geltung. Aristoteles teilte die Funktionen nach dem Kriterium der dafür kompetenten Organe ein. Seine Auffassung fand bis in die neue Zeit hinein Anklang; erst Montesquieu (XI/6) brachte die Entscheidung, daß nunmehr endgültig die Funktionen als Einteilungskriterium für die Organe angesehen werden (Jellinek 595, 602).

[7] Jellinek 608.

[8] Niderberger: Die Entwicklung der Gerichtsverfassung in Obwalden (Freiburger Dissertation 1900).

Immerhin scheint eine kurze Definition dessen, was in der Abhandlung als v. u. v. Gewalt bezeichnet wird, notwendig zu sein.

Die Verwaltung ist als umfassendste Funktion die Grundfunktion, aus der sich die übrigen Funktionen erst im Laufe der Entwicklung absonderten. Man kann daher als Verwaltung alle Staatstätigkeit bezeichnen, die nach der Ausscheidung von Gesetzgebung und Rechtsprechung übrig bleibt.[9] Diese negative Bestimmung kann durch eine einfache und klare positive nicht ergänzt werden, da es nach Jellinek ein unwissenschaftliches Beginnen wäre, diese Staatsgewalt durch Aufzählung ihres Inhaltes erschöpfend darstellen zu wollen,[10] m. a. W. da eine positive Definition sich in einer kasuistischen Aufzählung verlieren würde.[11]

Als das bezeichnendste Merkmal der Verwaltungstätigkeit erscheint ihre Kontinuität. Verwaltung (resp. Regierung s. u.) muß immer, ununterbrochen, getätigt werden. Ohne sie könnte der Staat keinen Augenblick existieren. Im Gegensatz hiezu werden Gesetzgebung und Rechtsprechung intermittierend ausgeübt.[12] Damit steht das Objekt der Verwaltungstätigkeit in engem Zusammenhang. Sie löst konkrete Aufgaben gemäß den Rechtsnormen oder innerhalb deren Schranken durch Mittel, die eine nähere Untersuchung als reichgegliedertes System erkennen läßt.[13] Die Auf-

---

[9] Jellinek 612.

[10] Jellinek 598.

[11] Anders Kelsen, der folgende, allerdings sehr unbestimmte positive Definition der Verwaltung gibt: „V. ist freie Tätigkeit der Staatsorgane zur Realisierung des Staatszweckes innerhalb der gesetzlichen Schranken" (493) und weiter: „So erscheint in der Rechtssprechung der wollende, in der Verwaltung der handelnde Staat. Und damit ist auch die Grenze gefunden, die zwischen Legislative und Exekutive, richtiger zwischen Rechtsordnung und Verwaltung zu ziehen ist" (511).

[12] Jellinek 612.

[13] Jellinek 610.

gaben stellen sich ununterbrochen, mindestens muß immer mit dem Eintritt der Notwendigkeit des Handelns gerechnet werden, während die Setzung von Schranken, die vor allem durch die Gesetzgebung erfolgt, in einmaligen Akten besteht und eine Revision, die neue Akte voraussetzt, in der Regel erst nach sehr großen Zeitabständen erfolgt. Indem aus diesem Grunde für die Rechtssetzung intermittierend funktionierende Organe genügen, verlangt die Verwaltung Organe, die ununterbrochen aktionsfähig sind. Dieses Erfordernis der Kontinuität in der Funktionsbereitschaft hatte, wie die Abhandlung zeigen wird, einen bestimmenden Einfluß auf Entstehung und Entwicklung der die v. u. v. Gewalt ausübenden Organe.

Die Abhandlung wählte die Bezeichnung „verwaltende und vollziehende" Behörden (resp. Gewalt) in Uebereinstimmung mit dem Wortlaut vieler neuerer und geltender Kantonsverfassungen.[14] Dieser Begriff, der im herrschenden gesetzlichen Sprachgebrauch oft als eine Einheit erscheint, mindestens aber nur ungenügend seziert wird, verlangt eine genauere Umschreibung und Zerlegung.

Nach der neueren staatsrechtlichen Theorie zerfallen — wie wir bereits dargelegt haben — die staatlichen Funktionen in gesetzgebende, verwaltende und richterliche.[15] Somit steht „Verwaltung" als zweiter Begriff dem ersten (Gesetzgebung) und dem dritten (Rechtssprechung) ebenbürtig gegenüber, umfaßt also das ganze Gebiet dieser zweiten Funktion oder Staatsgewalt. Die Verwaltungstätigkeit zerfällt nach Jellinek[16] in Vollziehung und Regierung. Die Vollziehung besteht in der Ausführung des Angeordneten (durch Verfassung, Gesetze, Verordnungen, feste Uebung), während die

[14] K. V. 1850, Art. 50 und 57, 1867/50, Abs. 2, 1902/34, ebenso Zürcher K. V. Art. 37; dagegen B. V. Art. 95: „vollziehend und leitend".

[15] Montesquieu XI, Kap. 6; Jellinek 595; Koellreutter 87.

[16] Jellinek 618.

Regierung eine durch keine spezielle Rechtsregel, sondern nur durch das Gemeininteresse [17] bestimmte, freie initiative Tätigkeit darstellt. [18] Die in der Regierung liegende Initiative erweist sich nach ihrem Wesen im eigentlichen Sinne als der Normierung nicht fähig. Ein Staat mit einer nur nach Gesetzen handelnden Regierung (d. h. Vollziehung) wäre ein politisches Unding, da die Verwaltung niemals bloße Vollziehung, maschinenmäßige Anwendung allgemeiner Regeln auf den einzelnen Fall sein kann, schon deshalb nicht, weil sie nicht bloß obrigkeitliche, sondern auch soziale Tätigkeit in sich schließt.[19] Regierung ist die eigentliche höchste Leitung des Staates und das auszeichnende Merkmal des höchsten Staatsorgans. [20] Tatsächlich gelten auch in der Praxis und vor allem in der herrschenden Volksmeinung die Träger der Regierungsgewalt, auch wenn sie rechtlich unter den Parlamenten und der Aktivbürgerschaft stehen, als die Spitzen der staatlichen Organisation. Aus der offiziellen Bezeichnung der kantonalen V. und V.-Behörden als Regierungsrat, [21] aus dem den Regierungsbegriff einschließenden Verwaltungsbegriff und aus der Praxis geht hervor, daß diesen Behörden auch die Regierungsgewalt zusteht. [22]

Die Verwaltung umfaßt also Vollziehung und Regierung. Vollziehung ist somit in der Verwaltungstätigkeit enthalten. Die Bezeichnung „Verwaltungsbehörde" würde genügen, um die voll-

---

[17] Jellinek 616.

[18] Ueber Verwaltungstätigkeit extra legem und das „freie Ermessen" (Regierung) siehe auch Kelsen 501 ff.

[19] Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., II, S. 164 (aus Kelsen 493): Der Begriff der Vollziehung muß daher erweitert werden zum Begriff der Verwaltung.

[20] Jellinek 617, 618.

[21] K. V. 1850/Art. 57, 1867/50, 1902/34, Zürcher K. V. 37.

[22] B. V. Art. 95 versteht wohl unter dem Ausdruck „leitende Behörde" dasselbe, was Jellinek als Regierung definiert.

ziehende wie die regierende Tätigkeit zu erfassen. Obwohl aus diesem Grunde der Ausdruck „verwaltende und vollziehende" Behörde oder Gewalt als staatsrechtstheoretisch unkorrekt betrachtet werden muß, wird er in dieser Abhandlung in Uebereinstimmung mit dem Wortlaut der neueren und geltenden K. V. als Synonym mit „verwaltender" Behörde resp. Gewalt verwendet.

*

Aus zwei Gründen begegnet die vorliegende Abhandlung über den Träger der v. u. v. Gewalt in Obwalden besonderen Schwierigkeiten:

I. Die Gewaltentrennung war bis 1798 theoretisch unbekannt, d. h. so weit sie tatsächlich existierte, war sie unbewußt. Sie ist auch heute noch nicht restlos durchgeführt.

Es gibt eine Gewaltentrennung im formellen und im materiellen Sinn.

Die formelle Gewaltentrennung besteht in der Existenz verschiedener Staatsorgane, die nebeneinander gleichzeitig verschiedene, bestimmt umgrenzte staatliche Funktionen ausüben, wobei jedes Organ vor dem Eingriff eines anderen in seinen Kompetenzkreis geschützt ist. Es wäre falsch, anzunehmen, daß vor dem Entstehen der Gewaltentheorie im 18. Jahrhundert noch keine Ansätze der formellen Gewaltentrennung bestanden hätten. Sie waren in der Praxis vorhanden, aber sie waren naturgemäß äußerst primitiv, umso mehr, da bei dem Fehlen einer formellen Kantonsverfassung bis 1798 (resp. 1815) die gesamte Staatsorganisation in steter langsamer Veränderung und Entwicklung begriffen war. Neben der absolut souveränen Landsgemeinde,[23] die auch die oberste vollziehende,[24] ebenso wie die gesetzgebende und richterliche Gewalt inne hatte, entstanden bald neue Behörden,

[23] Ryffel 34.
[24] Ryffel 61.

deren Kompetenzkreis im Bereich der verwaltenden und richterlichen Gewalt sich fortwährend erweiterte, sodaß die Landsgemeinde faktisch schließlich nur noch Gesetzgebungs- und Wahlbehörde war. Formell verblieb ihr die oberste vollziehende und richterliche Gewalt bis 1798 (resp. 1815).[25] Gegen Einwirkungen der Landsgemeinde in die Verwaltung und Rechtsprechung, die nach der jahrhundertelangen Praxis der Räte und des Geschworenengerichtes in diesen Gebieten als Uebergriffe angesehen und empfunden wurden, gab es daher bis ins 19. Jahrhundert keinen Rechtsschutz.[26] Andererseits oblagen Behörden, die in der Regel Verwaltungstätigkeit ausübten, weitgehend Funktionen aus dem Bereiche der — insbesonders kriminellen — Rechtssprechung,[27] und zwar bis 1867. Auch in der Gegenwart wird die Gewaltentrennung nur für die richterlichen Funktionen konsequent durchgeführt, während zwischen der gesetzgebenden und der verwaltenden Gewalt nirgends eine grundsätzliche Trennung besteht. So sind materielle Verwaltungsakte, wie Entgegennahme eines Berichtes über den Staatshaushalt, Entscheid über Ausgaben, die eine bestimmte Höhe überschreiten, Erteilung des Kantonsbürgerrechtes, Festsetzung des Salzpreises, der Landsgemeinde, also dem gesetzgebenden Organ, vorbehalten.[28] Dennoch kann die Landsgemeinde nicht mehr als Träger der v. u. v. Gewalt angesehen werden. Sie läßt sich in die Hierarchie der Verwaltungsbehörden, deren Spitze der Regierungsrat ist,[29] nicht eingliedern. Von einer speziellen Behandlung der Landsgemeinde als Inhaber von Verwaltungskompetenzen wird daher im III. und IV. Kapitel (nach 1815) abgesehen. Die Dreiteilung Montes-

[25] K. V. 1816/Art. 18.

[26] Ryffel 34.

[27] Niderberger 38, 56, 64, 67.

[28] K. V. 1902/Art. 25, lit. c—f.

[29] K. V. 1902/Art. 34.

quieus, deren Vorbild die parlamentarische Monarchie war, hat für die demokratische Republik nicht dieselbe Bedeutung; es fehlt hier der Gegensatz von Volk und Monarch. [30]

Die materielle Gewaltentrennung besteht in der Ausscheidung der einzelnen staatlichen Tätigkeitsgebiete und ihrer Subsumierung unter eine bestimmte Funktionengruppe resp. Gewaltenkreis. Während — es ist hier ausschließlich auf die geltende Einteilung in gesetzgebende, verwaltende und richterliche Gewalt abzustellen — die meisten staatlichen Kompetenzen sich klar in den Bereich einer Gewalt eingliedern, ist bei anderen, insbesondere solchen, die auf der Grenze zwischen der Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit liegen, der Entscheid darüber, welcher Gewalt sie angehören, schwieriger. Es handelt sich dabei in der Regel um Funktionen, die tatsächlich der Verwaltung angehören, die jedoch wegen einer gewissen Analogie zur Gesetzgebung oft den gesetzgebenden Organen zugewiesen werden. Hiezu gehört der Entscheid über Ausgaben, die eine bestimmte Höhe überschreiten, die Erteilung des Staatsbürgerrechtes usw. (s. o.). Eine wichtige Stelle nimmt hier die formell unzweifelhaft der Verwaltung beizurechnende Verordnungsgewalt ein. Die Verordnungen haben mit den Gesetzen den rechtssetzenden Charakter gemeinsam. Sie unterscheiden sich jedoch von letzterem dadurch, daß sie keine Rechtssätze aufstellen, die in die Rechtssphäre des Bürgers unmittelbar eingreifen, sondern allgemeine staatliche Anordnungen der Regierung darstellen. In der geltenden Verfassung [32] wird der Gesetzesbegriff ausdrücklich umschrieben [33] und damit prinzipiell die Abgrenzung zwi-

[30] Ryffel 224.

[32] K. V. 1902/Art. 25, lit. a, Abs. 2.

[33] Wortlaut: Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen.

schen Gesetz und Verordnung oder zwischen den Kompetenzen der gesetzgebenden und der verwaltenden Organe bestimmt. Die Verordnungsgewalt steht dem Kantonsrat zu. Doch wird, offenbar um einer willkürlichen Auslegung des Art. 25, lit. a. K. V., durch letztere Behörde vorbeugen zu können, in Art. 31, Abs. 3, dem gesetzgebenden Organ das fakultative Referendum gegeben gegen „solche Verordnungen, soweit sie nicht durch das Bundesrecht gefordert werden". Hier zeigt sich deutlich die Problematik der Trennungslinie zwischen den Gewalten. Die mangelhafte Durchführung der Gewaltentrennung hat den obwaldnerischen Gesetzgeber veranlaßt, beim systematischen Aufbau der K. V. die Behörden in gesetzgebende und verwaltende einerseits[34] und in richterliche andererseits[35] einzuteilen. Eine Unterteilung der ersten Gruppe in gesetzgebende und verwaltende wurde unterlassen, da der gesetzgebenden Behörde auch Verwaltungsfunktionen zustehen. Die vorliegende Abhandlung, welche die — die verwaltende und vollziehende Gewalt tragenden — Organe eruieren und beschreiben will, kann auf jene Behörden, deren wesentliche Bestimmung gesetzgebende Tätigkeit ist, denen jedoch accessorisch auch Verwaltungsfunktionen zustehen, nicht näher eintreten.[36]

II. Im Unterschied zu Gesetzgebung und Rechtsprechung, deren Erlasse und Entscheide noch in der frühesten Zeit der staatlichen Entwicklung Obwaldens niedergeschrieben und aufbewahrt wurden,[37] wird der Verwaltungsakt, dem meistens einmalige, augenblickliche

[34] K. V. 1867/Art. 34—56, 1902/Art. 21—40.

[35] K. V. 1867/Art. 57—67, 1902/Art. 41—56.

[36] Solange die Landsgemeinde formell die oberste verwaltende Gewalt inne hatte, ist sie selbstverständlich als Träger der v. u. v. Gewalt im eigentlichen Sinne anzusehen.

[37] Landbücher; Kiem: Urkundenregister des Landesarchivs des Kantons Unterwalden o. d. W. (1864), die Alpenwirtschaft und Agrikultur in Obwalden (1867), S. 187 ff.

Bedeutung zukommt oder der nur ausführenden Charakter hat, in der Regel nicht schriftlich festgehalten, vor allem nicht in einer im Schreibwesen noch nicht sehr fortgeschrittenen Zeit wie jener des ausgehenden Mittelalters. Meistens besteht ja nur ein geringes Interesse an der schriftlichen Festhaltung und Überlieferung einzelner Verwaltungsakte.

Dieser Mangel an Urkunden ist die Ursache dafür, daß — wenn auch aus den vorhandenen Aufzeichnungen die hauptsächlichsten Organe klar erkannt werden — die einzelnen Funktionen der Verwaltung (Vollziehung und Regierung) nie vollständig aus den vorhandenen Quellen entnommen werden können.

Eine erschöpfende Darstellung der verwaltenden Staatsgewalt durch Aufzählung ihres Inhaltes ist sogar unter den modernen, kasuistisch formulierten Verfassungen ein unwissenschaftliches Beginnen,[38] umso mehr fällt eine erschöpfende Darstellung der Verwaltungsfunktionen in Staatsorganisationen mit primitiven Kodifikationsverhältnissen nicht in Betracht. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich daher auf eine Aufzählung der in Landbüchern, Ratsprotokollen und der historischen Literatur erwähnten Verwaltungstätigkeit, ohne auf Vollständigkeit Anspruch zu erheben. Die verschiedenen einer Behörde zufallenden Befugnisse und Aufgaben werden dabei von Fall zu Fall nach bestimmten Gesichtspunkten und unter möglichster Berücksichtigung der geltenden Regelung geordnet und eingeteilt. Allerdings weicht diese Einteilung infolge verschiedener zeitlich bestimmter Voraussetzungen oft weitgehend von der geltenden Departementseinteilung ab.

*

Selbstverständlich werden die kommunalen Verwaltungsorgane — Gemeinden sind unmittelbare Organe

[38] Jellinek 598.

des Staates und üben ihre Dienstpflicht durch eigene unmittelbare Organe aus[39] — in dieser Abhandlung in ihrer Eigenschaft als untere Organe der Kantonsverwaltung ebenfalls berücksichtigt. Hiezu gehört auch ein kurzer Hinweis auf die Verwaltungsdezentralisation an sich, das Entstehen der Gemeinden und ihr Verhältnis zum Staat.

Die Behandlung der Organisation und der Kompetenzen der v. u. v. Behörden verlangt ferner eine Umschreibung des territorialen Geltungsbereiches der einzelnen Verwaltungsorgane. Hier zeigt sich die für Unterwalden spezielle Entwicklung: Zusammenschluß einer großen Anzahl kleiner Verwaltungsbezirke zu einer das Territorium Ob- und Nidwaldens gemeinsam umfassenden Verwaltungseinheit und deren Spaltung in die autonomen Halbkantone.

---

[39] Jellinek.