

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 17 (1977)  
**Vorwort:** Préface = Vorwort  
**Autor:** Germann, Raimund E.

### **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:** 02.11.2025

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

## PREFACE

En Suisse, comme dans d'autres pays, l'Etat assume des tâches de plus en plus nombreuses et complexes. L'administration publique y est devenue un facteur politique et économique important; l'Etat occupe actuellement une personne active sur huit. Néanmoins les milieux scientifiques n'ont que peu tenu compte de cette évolution; la science administrative en tant que discipline autonome n'en est encore qu'à ses débuts dans notre pays. Toutefois des progrès ont été réalisés depuis 1971, date à laquelle l'Association suisse de science politique avait choisi l'administration comme thème de son congrès et de son annuaire. Différents projets de recherche ont été élaborés depuis lors, certains sont achevés. Le but de ce volume est de présenter des résultats partiels ou définitifs à un public plus large, faciliter l'échange d'informations entre des groupes de recherche isolés et établir la communication avec les hommes politiques et les fonctionnaires. La science administrative moderne doit être interdisciplinaire et orientée vers la pratique. Cet annuaire reflète bien cette exigence puisqu'il réunit des contributions de politologues, de sociologues, de juristes et d'économistes, de chercheurs et de praticiens.

L'abondance des tâches et la complexité croissante de l'Etat interventionniste moderne ont conduit à postuler la nécessité d'une planification politique. Dans un article introductif *Wolf Linder* analyse la problématique, les chances et limites de cette nouvelle forme d'action politique en Suisse. Ses considérations théoriques qui sont à la base d'un projet de recherche de l'Institut ORL abordent de nombreux points qui seront illustrés et approfondis dans les contributions suivantes.

La Confédération et les cantons cherchent à répondre aux demandes croissantes qui sont adressées à l'Etat par des réformes du gouvernement et de l'administration. *Pius Bischofberger* présente un aperçu de ces réformes qui s'effectuent avec précaution et à un rythme lent. — Au niveau fédéral la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration doit entrer en vigueur sous peu. Cependant, un point central de cette réforme, la transformation de la Chancellerie fédérale en un organe d'état-major du Conseil fédéral est déjà réalisé depuis 1968. L'article de *Christian Furrer* décrit la position juridique et la fonction de la nouvelle Chancellerie et résume le débat auquel cette réforme a donné lieu. — Une autre innovation est apparue en 1968 dans le domaine gouvernemental: les "grandes lignes de la politique gouvernementale". Le programme gouvernemental pour la période 1975 à 1979 a été pour la première fois mis en rapport avec le plan financier. *Ulrich Klöti* décrit dans son article la genèse de cet instrument de planification. Dans un complément *Hans Werder* signale les différences avec les programmes gouvernementaux d'Argovie et de Lucerne. — Alors que la Confédération cherchait à réaliser une réforme du gouvernement en attri-

buant un rôle accru à la Chancellerie, à Bâle-Ville une commission d'experts recommandait de revaloriser la présidence du gouvernement. Le projet échoua, le canton se limitant à une réforme plus modeste que *Gerhard Schmid* analyse dans son article.

Nous n'avons que peu de connaissances systématiques sur les administrations cantonales, bien que ces dernières constituent le pilier central du "fédéralisme d'exécution". De plus, les théories en science administrative se sont préoccupées surtout jusqu'ici des bureaucraties de grande taille et sont donc peu adéquates pour l'étude des administrations telles que celles des petits cantons. La contribution de *Hans Geser* et *François Höpflinger* qui comparent les systèmes administratifs d'Obwald, de Zoug, d'Argovie et de Zurich, ainsi que leurs contextes socio-économiques, essaie de combler une lacune théorique et empirique. — *Lukas Spiess* étudie la coopération entre les cantons du point de vue des disparités régionales, à propos de la répartition des charges entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne.

L'aménagement du territoire fait l'objet de trois contributions. *Monica Wemegah* examine la coordination des activités de l'administration fédérale relatives à l'aménagement du territoire et décrit les exigences, l'institutionnalisation et la pratique de cette tâche complexe. *Raimund E. Germann* compare l'exécution de l'arrêté urgent de 1972 à Genève, en Valais et au Tessin dans la perspective du "fédéralisme d'exécution". *Paolo Urio* enfin présente l'aménagement du territoire et les mesures urgentes au Tessin, dans leur contexte historique, politique et économique.

Les experts et le savoir qu'ils représentent jouent un rôle toujours plus important dans la politique et l'administration. Les deux derniers articles abordent ce thème des rapports entre experts et politiciens. *Albert A. Stahel* et *Urs Luterbacher* développent une argumentation plutôt normative en montrant comment les instances compétentes pourraient utiliser des recherches empiriques pour la fixation de la politique suisse de sécurité. A titre d'exemple ils citent une simulation sur la course aux armes nucléaires entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. — *Silvio Borner* et *Jürg Sommer* fournissent par contre une remarquable étude empirique sur l'expertocratie. Leur étude de cas sur les révisions de l'AVS depuis 1948 révèle l'impuissance du parlement et du gouvernement face à certaines constellations d'intérêts et à des justifications scientifiques divergentes; ils décrivent, entre autres, la tendance à transformer les questions de faits en questions de confiance et à donner aux décisions politiques l'apparence de nécessité technique.

*Ulrich Klöti* et *Paolo Urio* ont collaboré à la rédaction de cet annuaire; qu'ils en soient ici remerciés.

Raimund E. Germann  
Rédacteur

## VORWORT

Wie in andern Ländern hat der Staat auch in der Schweiz immer mehr und immer kompliziertere Aufgaben übernommen. Die öffentliche Verwaltung ist zu einem zentralen politischen und wirtschaftlichen Faktor geworden; jeder achte Erwerbstätige steht heute im Staatsdienst. Im Bereich der Wissenschaft wurde bei uns diese Entwicklung jedoch kaum nachvollzogen: Verwaltungswissenschaft als eigenständiges Lehr- und Forschungsgebiet steckt noch in den Anfängen und ist nur in Ansätzen institutionalisiert. Immerhin sind Fortschritte erzielt worden, seit 1971 die Vereinigung für Politische Wissenschaft die Verwaltung zum Thema ihres Kongresses und ihres Jahrbuchs erhob. Verschiedene Forschungsprojekte sind seither konzipiert, in Angriff genommen oder vereinzelt gar abgeschlossen worden. Dieser Band des Jahrbuchs möchte Zwischen- und Endergebnisse solcher Projekte einem breiteren Publikum vorlegen. Er dient dem Informationsaustausch zwischen getrennt arbeitenden Forschergruppen, sucht aber auch die Kommunikation mit Politikern und Beamten. – Moderne Verwaltungswissenschaft soll interdisziplinär und praxisbezogen sein. Das Jahrbuch spiegelt dieses Anliegen wider, indem es Beiträge von Politikern, Soziologen, Juristen und Ökonomen, von Leuten an der Hochschule und von Praktikern vereint.

Aufgabenfülle und gestiegene Komplexität des modernen Interventions- und Leistungsstaates haben zum Postulat der politischen Planung geführt. *Wolf Linder* analysiert im einleitenden Aufsatz Problematik, Chancen und Grenzen dieser neuen Form politischen Handelns in der Schweiz. Seine theoretischen Überlegungen, welche einem Forschungsprojekt des ORL-Instituts zugrunde liegen, berühren zahlreiche Punkte, die in den folgenden Aufsätzen illustriert und vertieft werden.

Bund und Kantone suchen durch Regierungs- und Verwaltungsreformen den gewachsenen Ansprüchen an den Staat gerecht zu werden. *Pius Bischofberger* bietet in seinem Beitrag Überblick und Bewertung dieser mit Vorsicht und zumeist in kleinen Schritten erfolgenden Bemühungen. – Auf Bundesebene soll das neue Verwaltungsorganisationsgesetz demnächst in Kraft treten. Ein zentrales Postulat dieses Reformwerkes wurde indessen schon 1968 vorweg verwirklicht, nämlich der Ausbau der Bundeskanzlei zum allgemeinen Stabsorgan des Bundesrates. Der Aufsatz von *Christian Furrer* beschreibt rechtliche Stellung und Funktion der neuen Bundeskanzlei und resümiert die teilweise kritische Diskussion über diese Reform. – Das Jahr 1968 brachte neben der Aufwertung der Bundeskanzlei noch eine weitere Neuerung im Regierungsbereich: die jeweils für eine Legislaturperiode erlassenen „Richtlinien der Regierungspolitik“. Die neuesten „Richtlinien“ für die Periode 1975 bis 1979 sind nun erstmals mit dem Finanzplan gekoppelt worden; *Ulrich Klöti* beschreibt in seinem Artikel den Werdegang dieses Planungsinstruments. In einem Nachtrag dazu weist *Hans Werder* auf

Unterschiede zu den Regierungsprogrammen der Kantone Aargau und Luzern hin. – Während der Bund eine Regierungsreform über die Aufwertung des Bundeskanzlers zu verwirklichen suchte, empfahl eine Expertenkommission in Basel-Stadt die Aufwertung des Regierungspräsidenten. Der Vorschlag scheiterte, und der Kanton begnügte sich mit einer weniger weitgehenden Reform, die *Gerhard Schmid* in seinem Beitrag analysiert.

Über Kantonsverwaltungen besitzen wir wenig systematische Kenntnisse, obwohl sie die Hauptpfeiler des schweizerischen „Vollzugsföderalismus“ bilden. Zudem hat sich die Theoriebildung in der Verwaltungswissenschaft bisher vorwiegend an Grossbürokratien orientiert; manche dieser Theorien sind daher kaum relevant für die Untersuchung von Verwaltungen, wie wir sie in den kleineren Schweizer Kantonen antreffen. Der Beitrag von *Hans Geser* und *François Höpflinger*, der die Verwaltungssysteme von Obwalden, Zug, Aargau und Zürich sowie deren sozio-ökonomische Kontexte miteinander vergleicht, stösst somit theoretisch und faktenmässig in Neuland vor. – Kooperation zwischen Kantonen angesichts regionaler Ungleichgewichte ist das Thema des Aufsatzes von *Lukas Spiess*, der den Lastenausgleich zwischen Basel-Land und Basel-Stadt erörtert.

Drei Aufsätze befassen sich je unter verschiedenem Gesichtspunkt mit der Raumplanung. *Monica Wemegah* untersucht die Koordination der raumplanerisch relevanten Tätigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung und beschreibt dabei Anspruch, Institutionalisierung und Praxis dieses nicht einfachen Unternehmens. *Raimund E. Germann* vergleicht den Vollzug der dringlichen Raumplanungsmassnahmen von 1972 in den Kantonen Genf, Wallis und Tessin und versucht damit einen Beitrag zum Thema „Vollzugsföderalismus“ zu leisten. *Paolo Urio* schliesslich stellt Raumplanung und dringliche Massnahmen im Tessin in ihrem historischen und polit-ökonomischen Zusammenhang dar.

Experten und der Sachverstand, den sie verkörpern, spielen eine immer grössere Rolle in Politik und Verwaltung. Das Thema der wissenschaftlichen Politikberatung wird in den beiden letzten Aufsätzen angegangen. *Albert A. Stahel* und *Urs Luterbacher* argumentieren mehr normativ, indem sie aufzeigen, wie die zuständigen Instanzen empirische Untersuchungen für die Festlegung der schweizerischen Sicherheitspolitik nutzbar machen könnten. Als Beispiel politikrelevanter Forschung wird eine Simulation des nuklearen Wettrüstens zwischen den USA und der UdSSR angeführt. – *Silvio Borner* und *Jürg Sommer* dagegen leisten mit ihrer Fallstudie zu den AHV-Revisionen seit 1948 einen bemerkenswerten Beitrag zur Empirie des Expertenwesens. Sie zeigen die Hilflosigkeit von Parlament und Regierung angesichts bestimmter Interessenkonstellationen und divergierendem Sachverstand und beschreiben unter anderem die Tendenz, Tatsachenfragen zu Vertrauensfragen umzustilisieren und politischen Entscheiden den Anschein versicherungstechnischer Notwendigkeit zu geben.

*Ulrich Klöti* und *Paolo Urio* haben bei der Redaktion dieses Jahrbuchs mitgewirkt; ihnen gebührt mein besonderer Dank.

Raimund E. Germann  
Redaktor