

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 17 (1977)

Artikel: Regierungs- und Verwaltungsreform in der Schweiz : Stadt und Chancen
Autor: Bischofberger, Pius
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172075>

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: 02.02.2026

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

REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM IN DER SCHWEIZ

Stand und Chancen

von Dr. Pius Bischofberger
Dozent an der Hochschule St. Gallen

Allein dadurch, dass man
das Gegenwärtige aus dem
Vergangenen entwickelt,
kann man ihm eine Dauer
für die Zukunft versichern.
(Freiherr vom Stein)

I. Einleitung

Die folgenden Ausführungen vermitteln einen Querschnitt durch die anschliessend aufgeführten Berichte und Botschaften.¹ Ferner gibt der Anhang Aufschluss über den Stand der Reformbestrebungen bzw. über geplante Schritte im Bund und in den Kantonen.

Ein umfassender Überblick ist allein schon aus Platzgründen nicht möglich. Zunächst musste deshalb eine Auswahl bezüglich der Reformpunkte getroffen werden. Sodann konnten die Gemeinden nicht berücksichtigt werden. Immerhin ist bekannt, dass vorab einzelne Städte, aber auch übrige Gemeinden bestrebt sind, Verwaltungsorganisation und Funktionsweise den veränderten Aufgaben anzupassen und nach Möglichkeit auf künftige Anforderungen auszurichten. Unberücksichtigt bleiben schliesslich die Westschweiz und der Kanton Tessin.

1 Für eine tiefgreifende Analyse der leitenden Gesichtspunkte reicht der verfügbare Raum nicht aus. Der Leser erhält also keine Antwort etwa auf die Frage, ob die Leistungsfähigkeit des Staatsapparates signifikant verbessert werden könne, „indem einzelne Institutionen zwar geringfügig modifiziert, das Institutionengefüge in seinen grossen Zügen jedoch unverändert belassen wird“ (Raimund E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975, S. 171).

Gute Gründe können für eine gesamtschweizerische Darstellung vorgebracht werden; andere legten einen Verzicht nahe.²

Gegenstand dieser Darstellung bilden:

Bund

- Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, November 1967 (zit. nach dem Kommissionspräsidenten: Bericht Hongler)
- Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971 (zit. nach dem Kommissionspräsidenten: Bericht Huber)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (BBl 1975 I 1453; zit. Botschaft)

Kanton Aargau

- Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau. Bericht der Arbeitsgruppe für die Verwaltungsreform, November 1968 (zit. Bericht AG)
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Verwaltungsreform, Rechenschaftsbericht vom 21. April 1975 (zit. Botschaft AG)

Kanton Basel-Landschaft

- Erster Bericht der Kommission für die Verwaltungsreform an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft vom 20. Februar 1976 (zit. Bericht BL)

Kanton Uri

- Bericht der Expertenkommission für die Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit des Kantons Uri vom 15. März 1972 (zit. Bericht UR)

Kanton Zürich

- Bericht der Kommission für die Reform der Regierungstätigkeit und der Verwaltungsführung im Kanton Zürich, Mai 1975 (zit. Bericht ZH)

Im Anhang werden unter einzelnen Kantonen weitere Berichte und Botschaften aufgeführt, die wegen der unterschiedlichen Zielsetzung und Methode in dieser Abhandlung nicht berücksichtigt werden.

Aus dieser Aufzählung ist ersichtlich, dass sich die folgenden Betrachtungen auf einen Zeitraum von rund 10 Jahren beschränken. Neben den aufgeführten

² Für die Westschweizer Kantone vgl. Roland Ruffieux, „Die kantonale Verwaltung – Reformversuche in der welschen Schweiz“, in: Pius Bischofberger, Raimund E. Ger-
mann, Roland Ruffieux, *Verwaltung im Umbruch*, Bern 1972, S. 99–135.

Arbeiten bestehen weitere Expertenberichte und gutachtliche Stellungnahmen, welche das hier aufgeworfene Thema berühren.³

Das Interesse an den Reformbestrebungen in der Schweiz hat über die Landesgrenze hinaus ein Echo gefunden.⁴ Andererseits dürfen auch hierzulande ausländische Erfahrungen und Überlegungen zur Kenntnis genommen werden.

II. Die geschichtliche Dimension

Seitdem es Verwaltung gibt, unterliegt sie dem Wandel. Art, Ausmass und Geschwindigkeit dieses Prozesses sind je nach der geschichtlichen Situation verschieden. Insofern trifft der folgende Vergleich zwischen dem Recht und einem Gletscher auch für die öffentliche Verwaltung zu: „Beide, das Recht und der Gletscher, stehen scheinbar still und bewegen sich doch; beide fliessen je nach der Umwelt, in die sie eingebettet sind, sehr ungleichmässig. Spalten und Abbrüche sind Zeichen der Spannungen, die die Bewegung des Eises erzeugt.“⁵ Die Spannungsfelder werden vor allem in Zeiten überdurchschnittlichen Wachstums sicht- und spürbar. Solange der Staat seine Hauptaufgabe auf die Sicherung von Leben, Freiheit und Eigentum des Bürgers beschränkte, war die Gefahr gering, dass er an Haupt und Gliedern deformierte. Entsprechend leise war der Ruf nach Re-formen.

Der Übergang zum sozialen Rechtsstaat leitete zugleich den Wandel zum Leistungs- und Lenkungsstaat ein. Insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg ist das Verhältnis zwischen Umfang und Komplexität der Staatsaufgaben einerseits und den Möglichkeiten andererseits, mit diesen Aufgaben fertig zu werden, in zunehmendem Masse gestört worden. An einschlägigen Diagnosen fehlt es nicht. Der Bundesrat gab seiner Sorge über die Situation auf Bundesebene bereits in den ersten Regierungsrichtlinien unmissverständlich Ausdruck.⁶ Die Diskrepanz zwischen den Ansprüchen des Bürgers und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung

3 Vgl. als Beispiel den Bericht der vom Eidg. Finanz- und Zolldepartement eingesetzten Expertenkommission zur Überprüfung der Bundesausgaben vom Dezember 1971, der wertvolle Anregungen organisatorischer Natur enthält.

4 Vgl. etwa Roman Schnur, „Regierungsreform in der Schweiz“, *Die Verwaltung* (1972), S. 223–233.

5 *Stand und Fortentwicklung im schweizerischen Recht*, St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1965, Bern 1965, Vorwort.

6 Vgl. *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975* vom 23. April 1975, BBl 1975, Band I/2, S. 1716 f.; ferner Finanzplan des Bundes für die Jahre 1977 bis 1979 vom 28. Januar 1976 (in Verbindung mit den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979, BBl 1976 I 442), S. 1 f. (Der Finanzplan ist im Bundesblatt nicht abgedruckt.) Sodann an Stelle vieler Karl Huber, „Ist unser Staat überfordert?“, *documenta* 6/1974, herausgegeben von der Bundeskanzlei, Bern, S. 8–13.

erweckt jene Vorstellungen eines relativ unförmigen Staatswesens, die ihren Niederschlag im „Helvetischen Malaise“⁷ gefunden haben.

Es würde zu weit führen, hier die Entwicklungslinien von Regierungs- und Verwaltungsreformen im einzelnen aufzuzeigen. Fest steht, dass Verwaltungsreform „ein altes, ewig neues Thema“⁸ ist. Für die folgenden Überlegungen mag der Satz genügen, welcher dieser Abhandlung vorangestellt wird. Wer solche Einsicht hat, wird das Bewährte mit Überzeugung vertreten und sich gleichzeitig der Zukunft verpflichten. Die Steinsche Aussage hat bis heute an Aktualität nichts eingebüsst. „Wer im Staat reorganisiert, kann sich nicht beliebig lösen von dem, was geschichtlich gewachsen ist.“⁹ Es ist deshalb verständlich, dass in Reformberichten auch Rückschau gehalten wird.¹⁰ Die Übersicht über die Reformbestrebungen der Bundesverwaltung seit 1848 wird mit der Feststellung eingeleitet, die Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates sei durch die laufende Übertragung von Kompetenzen der Kantone auf den Bund sowie durch Aufnahme neuer Staatsaufgaben durch den Bund gekennzeichnet, was zwangsläufig Rückwirkungen auf die Struktur der Bundesverwaltung hatte.¹¹

Die Entwicklung namentlich der letzten Jahrzehnte stellte in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhöhte Anforderungen an die Staats- und Gemeindeorgane. Dieser Trend hält bis heute unvermindert an. Es zeugt deshalb von einem aussergewöhnlichen Weitblick des damaligen Vorstandes des Institutes für Ver-

7 Vgl. die gleichnamige Broschüre von Max Imboden, Zürich 1964; ferner Hans Zbinden, „Der Schweizer und das Malaise“, *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft* 1970, Bern 1969, S. 11–21; Kurt Eichenberger, *Leistungsstaat und Demokratie*, Basel 1969, insbes. S. 13 f.

8 Niklas Luhmann, „Reform und Information“, *Die Verwaltung* (1970), S. 15; als umfassendster geschichtlicher Abriss vgl. Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, Neuwied am Rhein und Berlin 1966; als Beispiel einer bestimmten Epoche Georg-Christoph von Unruh, „Verwaltungsreformbestrebungen im Zeitalter des Absolutismus“, *Die Verwaltung* (1970), S. 89–100.

Für die Entwicklung der schweizerischen Verhältnisse im besondern sind – in Ergänzung zu Anmerkung 10 – zu erwähnen J. Steiger, „Die Reorganisation des Bundesrates und der Bundesverwaltung“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1913), S. 117–122; Fritz Fleiner, „Probleme und Zielpunkte der schweizerischen Verwaltungsreform“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1920), S. 61–64; Otto Graf, „Verwaltungs-Reform“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1942), S. 49–64; ferner Bruno Schmid, „Spezifische Züge der Schweizer Verwaltungsgeschichte“, *Verwaltungs-Praxis* (1971), S. 334–340; Yvo Hangartner, „Verwaltung im Wandel des Bundesstaates“, *Verwaltungs-Praxis* (1971), S. 171–177; *Grosse Verwaltungsmänner der Schweiz*, in Verbindung mit Karl S. Bader und Walter Müller herausgegeben von Pius Bischofberger und Bruno Schmid, Solothurn 1975.

9 Kurt Eichenberger, a. a. O. (Anm. 7), S. 16.

10 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 7 ff. mit Beilagen 1 und 2; *Bericht Huber*, Anhang über Organisationserlasse und Reformbestrebungen von 1848 bis 1971; *Botschaft*, S. 1454 ff.; *Bericht BL*, S. 2 ff.

11 Vgl. *Bericht Huber*, Anhang, S. 3.

waltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Professor Hans Nawiasky, dass er unmittelbar nach Kriegsende das Thema Verwaltungsreform zum Gegenstand eines Kurses wählte.¹²

Grundsätzliche Auseinandersetzungen in Zeiten des Umbruchs sind schwierig. Die – gelegentlich scheinbare – Dringlichkeit kurzfristiger Massnahmen verdrängt die Sorge um die fernere Zukunft und ist geschichtlichen Betrachtungen abhold. Welches die geeignete Zeit für Reform sei, ist eine nicht leicht zu beantwortende Frage. Es werden sich immer Stimmen finden, welche mit gutem Recht darauf hinweisen, dass jetzt andere, näherliegende Probleme anstehen. Die geschichtliche Erfahrung zeigt indessen, dass Reformen nur unter dem Druck der Ereignisse zustande kommen.¹³ Damit ist die Forderung zu verbinden, dass Strukturen und Funktionen nicht dauernd in Frage zu stellen sind, sondern dass sich vorübergehend zumindest relative Ruhelagen einpendeln müssen, aus denen die Verwaltungsträger neue Kräfte schöpfen.

III. Voraussetzungen für die Reform

1. Zum Beitrag der Wissenschaft

Die Verwaltung befindet sich seit einigen Jahren in einem Umbruch von ungeahntem Ausmass. Die Verwaltungspraxis ist bei der Lösung zahlreicher Probleme überfordert. Tradierte Verwaltungsstrukturen und Handlungsabläufe reichen für sach- und fristgerechte Lösungen nicht mehr aus. Die Exekutive ist zusehends auf den Rat der Wissenschaft angewiesen. Wer ihn anruft, wird aber kaum ein Echo vernehmen. In einzelnen Expertenberichten über Regierungs- und Verwaltungsreformen wird die Klage darüber laut.¹⁴

Auch die von Luhmann entworfene Theorie der öffentlichen Verwaltung¹⁵ hat bis heute nicht die erhoffte Wirkung entfaltet. Einer der Hauptgründe liegt darin, dass nach einer noch weitverbreiteten Ansicht die Stärke des Regierungs- und Verwaltungssystems in der praktischen Handhabung liegen soll. Mit Pragmatismus allein kann aber die Zukunft nicht bewältigt werden, wie Bundeskanzler Huber an einem Seminar für Mitglieder kantonaler Regierungen aus-

12 Vgl. *Die Verwaltungsreform*. Band 8 der Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Einsiedeln/Köln 1947.

13 Vgl. Roman Schnur, *Zeit für Reform*, Köln und Berlin 1967, S. 51 f.

14 Vgl. *Bericht Huber*, S. 2 f.; *Bericht AG*, S. 13; *Bericht BL*, S. 7; vgl. ferner Pius Bischofberger, „Zum Stand der Verwaltungswissenschaft in der Schweiz“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 17./18. Juli 1976, Nr. 165, S. 28; Thomas Fleiner, „Grenzen und Möglichkeiten einer Verwaltungsreform“, *Festgabe für Josef Schwarzfischer*, Freiburg Schweiz 1972, S. 127; Niklas Luhmann, *a. a. O.* (Anm. 8), S. 15; Roman Schnur, *a. a. O.* (Anm. 13), S. 49 ff.

15 Vgl. Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln und Berlin 1966.

fürte.¹⁶ Gerade in Zeiten starker und rascher Veränderungen wird ein erhebliches Bedürfnis der Regierungs- und Verwaltungspraxis nach wissenschaftlichen Erkenntnissen offenbar. Die gewünschte Unterstützung wird allerdings nur auf Grund intensiver Forschungstätigkeit zu erreichen sein. Die verwaltungswissenschaftliche Forschung steht indessen noch am Anfang. Schon deshalb wäre es verfehlt, in einem einzigen Schritt eine in sich geschlossene, eigenständige Verwaltungstheorie anzustreben. Demgegenüber ist nicht zu verkennen, dass in verschiedenen Disziplinen, deren Erkenntnisgegenstand die öffentliche Verwaltung bildet, durchaus Ansätze zu beobachten sind, die zu einer Synthese ermutigen.

In diesem Zusammenhang mag – als Beispiel – der folgende Hinweis aufschlussreich sein. Herkömmlicherweise wird die Tätigkeit des Staates eingeteilt in Rechtssetzung, Vollziehung und Rechtsprechung. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung wird sich eine zeitgemässe Funktionenlehre mit diesem Erkenntnisstand nicht gerne abfinden. Deshalb wird versucht, eine Verbindung zwischen *rechts*-wissenschaftlichen und *betriebs*-wirtschaftlichen Funktionen herzustellen.¹⁷ Damit wird einerseits ein Weg aufgezeigt, wie die staatlichen Tätigkeiten am zweckmässigsten erfasst werden können. Gleichzeitig wird ersichtlich, welche Ansätze für die Entwicklung einer neuzeitlichen Verwaltungswissenschaft bereits bestehen. Zu betonen ist dabei, dass das normative Element mit der Verwaltung stets eng verbunden bleiben wird.¹⁸ Die Betriebswirtschaftslehre ihrerseits sucht den Rat bei weiteren Wissenszweigen, insbesondere bei der Soziologie, der Systemtheorie und anderen. Warum sollen diese Erkenntnisse nicht für die öffentliche Verwaltung nutzbar gemacht werden? Sie können zwar in aller Regel nicht unbesehen übernommen, sondern müssen transformiert werden. Wie diese Umsetzung zu erfolgen hat, müsste die Verwaltungsforschung ebenfalls erst noch ergeben. Bis heute wird das Problem noch allzu gerne mit Leerformeln verdeckt, wonach privatwirtschaftliche Grundsätze sinngemäss auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden können. Was dabei „sinngemäss“ bedeutet, ist bisher weitgehend offen geblieben; das Spezifische ist noch zu ermitteln.¹⁹

16 Vgl. Karl Huber „Organisationsrichtlinien“, *documenta helvetica* 11/1970, herausgegeben von der Bundeskanzlei, Bern, S. 23.

17 Vgl. *Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern 1973, S. 573 ff.

18 Was hingegen not tut, ist eine vertiefte Auseinandersetzung der Rechtswissenschaft mit denjenigen Aspekten der öffentlichen Verwaltung, die bisher juristisch kaum erfasst wurden. Insbesondere bei der „Normierung wissenschaftlicher Grundsätze der Organisationslehre tauchen immer wieder Schwierigkeiten auf, die sich bisher aus dem Rückstand der Rechtslehre gegenüber der Organisationslehre ergaben“ (Karl Huber, *a. a. O.*, Anm. 16, S. 17).

19 Vgl. *Bericht Huber*, S. 7, S. 36. Die Begründung liegt in der „besonderen Natur der staatlichen Verwaltung“, wie sich die Verfasser des *Berichtes UR* ausdrücken (S. 9); ebenso *Bericht Hongler*, S. 12 f.; *Botschaft*, S. 1461; *Bericht BL*, S. 1; vgl. ferner Thomas Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 128 ff.; Yvo Hangartner, „Die Leitung der öffent-

Schliesslich äussert sich der Mangel an verwaltungswissenschaftlichen Leistungen in der Tatsache, dass die neuesten Reformberichte gegenüber demjenigen der aargauischen Arbeitsgruppe aus dem Jahre 1968 keine wesentlich neuen Erkenntnisse enthalten. Die Gefahr wächst, dass sich die Reformdiskussion im Kreise zu drehen beginnt, solange keine neuen Impulse zu verzeichnen sind.²⁰ Damit wird nicht der Wert bisheriger Beratungsergebnisse in Frage gestellt. Vielmehr dürften gerade von diesen Expertenkommissionen notwendige wissenschaftliche Anregungen ausgehen. Dem Bericht Huber wird von berufener Seite attestiert, dass er nicht nur ein Meisterstück deutscher Prosa bilde, sondern – unter Hinweis auf eine Äusserung des in Zürich lehrenden Philosophen Hermann Lübbe – dass solche Expertengremien in wachsendem Masse der Ort seien, an dem der Fortschritt der Wissenschaft gesteuert werde.²¹

Schliesslich dürfen keine falschen Erwartungen in die Verwaltungswissenschaft gesetzt werden. Gegen eine offensichtlich mangelhafte Verwaltungsführung beispielsweise ist kein wissenschaftliches Kraut gewachsen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die in den vorliegenden Reformberichten enthaltenen Erkenntnisse und Forderungen vermehrt in die Regierungs- und Verwaltungspraxis einflössen.

2. Der Beitrag der Betroffenen

Im wesentlichen sind es zwei Faktoren, welche sich fördernd oder hemmend auf Reformabsichten auswirken. Auf der einen Seite ist es die Verwaltungsorganisation, die einer sachlichen Prüfung zugänglich ist. Andererseits sind es Personen, die in einer Verwaltung tätig sind und ihr ein bestimmtes Gepräge geben. Sie legen durch ihr Verhalten über das in den Grundzügen rechtlich verankerte Gerüst ein undurchsichtiges und unsichtbares Netz von Einfluss- und Kommunikationsmustern, das einer organisatorischen Regelung nicht zugänglich ist. Damit

lichen Verwaltung", *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1969), S. 417; Karl Huber, *a. a. O.* (Anm. 16), S. 17; ders., „Die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bund", *Büro und Verkauf* (1975), S. 204; *Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF)*, erlassen vom Schweizerischen Bundesrat, Bern 1974, S. 6.

20 Dass die Verwaltung etwa als soziales System zu verstehen ist, wird im *Bericht BL*, S. 37 ff., zaghaft angedeutet. Auch im *Bericht Huber* ist ein Hauch von Systemtheorie zu verspüren, wenn auf S. 5 betont wird, die Exekutive führe im Staat und im Gefüge der Gewalten kein Eigenleben; ebenso *Bericht Hongler*, S. 15. Vgl. dazu Peter Badura, „Die Verwaltung als soziales System", *Die Öffentliche Verwaltung* (1970), S. 18–22; Peter Eichhorn, „Die öffentliche Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb", *Fortschritte des Verwaltungsrechts*. Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 42 ff.; Helmut Krauch (Hrsg.), *Systemanalyse in Regierung und Verwaltung*, Freiburg i. Br. 1972; Gerhard W. Wittkämper, „Über Systemforschung bei Regierungs- und Verwaltungssystemen", *Die Verwaltung* (1969), S. 1–19.

21 Vgl. Roman Schnur, *a. a. O.* (Anm. 4), S. 233.

hebt sich die öffentliche Verwaltung vom Idealtypus der bürokratischen Organisationsform ab.²² Die Reformchancen sind um so höher, je eher es gelingt, beide Elemente in Einklang zu bringen. Leider handelt es sich hier um ein Problem, das noch weitgehend ungelöst ist und auch kein zentrales Anliegen der vorliegenden Reformberichte bildet.²³ Dabei dürfte die Auffassung unwidersprochen bleiben, dass vorab die Einsicht der Organisationsmitglieder in die Notwendigkeit der Reform eine unerlässliche Voraussetzung für deren Gelingen darstellt. Diese Überzeugung ist gewissermassen der Nährboden für eine fruchtbare Reformarbeit. Eine Organisation bleibt toter Buchstabe, wenn nicht entschiedener Wille zur Verwirklichung dahinter steht.

Was von einer zeitgemässen Exekutive in zunehmendem Masse erwartet wird, ist eine hohe organisatorische Mobilität. Sie ist Voraussetzung dafür, dass sich die Administration neuen Verhältnissen leicht anpassen kann und auch selber Initiativen zu entfalten vermag.²⁴ Weniger leicht lässt sich ermitteln, welche Bedingungen und Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die mit Grund geforderte Beweglichkeit erreicht wird.²⁵

- 22 Zum Wesen der bürokratischen Herrschaft vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbband, 5. revidierte Auflage, mit Textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, Tübingen 1976, S. 551 ff.
- 23 Zwar enthalten einzelne Berichte prägnante Aussagen über das Verhältnis „Mensch und Organisation“, vgl. *Bericht Hongler*, S. 13 f.; *Bericht Huber*, S. 6; *Bericht AG*, S. 17 f.; ferner Kurt Eichenberger, *a. a. O.* (Anm. 7), S. 26; Karl Huber, *a. a. O.* (Anm. 16), S. 18. Solange diese Überlegungen indessen isoliert und unverbindlich im Raume stehen, werden sie nicht zu einer tragenden Säule des Reformgebäudes. Parallel zur Anpassung der Apparatur hat mit andern Worten eine Reform der Personalpolitik zu erfolgen, vgl. dazu Roman Schnur, *a. a. O.* (Anm. 13), S. 42 ff.
- 24 Vgl. *Bericht Huber*, S. 6; *Bericht AG*, S. 20 f., S. 33; gemäss S. 80 ist die Regierungsfunktion wesentlich Anregen und Vorangehen; insofern „ist die Regierung der Motor oder welches Bild auch immer zu belieben mag“.
- 25 Vgl. dazu *Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung*. Projektgruppe Organisationswesen und Verwaltungsreform, Bremen 1972, S. 87 ff. Darin wird nachgewiesen, dass die bremische Verwaltung trotz den Hemmnissen gegenüber Neuerungen keineswegs so starr und versteinert ist, „wie es die Kritiker der öffentlichen Verwaltung ganz allgemein behaupten“ (S. 91 f.). Wer nach derartigen Befunden fragt, wird die Antwort nicht in den eingangs aufgezählten Reformberichten finden. Er wird sich in der einschlägigen Literatur umsehen müssen; vgl. z. B. Otto Haussleiter, *Verwaltungssoziologie*, Baden-Baden 1969; einzelne Beiträge in *Bürokratische Organisation*, herausgegeben von Renate Mayntz, Köln und Berlin 1968; Fritz Morstein Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlin 1965; *Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide*, herausgegeben von Otto Stammer, Berlin 1964.

IV. Kernfragen

1. Zielsetzung und Methode

In den einschlägigen Berichten und Botschaften werden die Reformziele umschrieben.²⁶ Das Gesamtziel lässt sich auf folgenden Nenner bringen: Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen zur Erreichung einer zeitgemässen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Diese allgemeine Formulierung wird regelmässig durch bestimmte Teilziele konkretisiert. Die Leitungsfunktionen – Planung, Entscheidung, Information, Koordination, Kontrolle – sind auf Regierungs- und Departementsebene wie auch innerhalb der einzelnen Departemente wahrzunehmen. In einem Rechtsstaat kommt überdies der Sicherstellung des Rechtsschutzes des Bürgers besondere Bedeutung zu. Diese Grundsätze haben im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) ihren Niederschlag gefunden. Gemäss Artikel 4, Absatz 1 hat der Bundesrat für eine rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der gesamten Bundesverwaltung zu sorgen. Auf Departements- und Abteilungsstufe werden die Organisations- und Leitungsziele in Artikel 46, Absatz 1 umschrieben.

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die Zielsetzungen – entsprechend der Auftragserteilung – zum überwiegenden Teil auf organisatorische Bemühungen ausgerichtet sind. Damit bleibt zunächst die Frage offen, ob eine Aufgabe nötig sei.²⁷ Erst wenn diese Frage bejaht werden kann, ist die Art der Aufgabenerfüllung näher zu prüfen. Eine Lagebeurteilung im Kanton Aargau hat ergeben, dass in Zukunft „die kritische Durchleuchtung überbrachter Aufgaben und die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen“²⁸ im Vordergrund stehen werden.

Eine eingehendere Beschäftigung mit den verfügbaren Reformdokumenten mag sodann den Eindruck erwecken, dass die personelle Komponente zu kurz kommt. Darüber vermögen auch die zitierten Hinweise auf das Verhältnis zwischen „Mensch und Organisation“²⁹ nicht hinwegzutäuschen. Die Überzeugung, dass letztlich eine menschlich und fachlich ausgezeichnete Beamten-

26 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 103 f.; *Bericht Huber*, S. 5; *Botschaft*, S. 1462 f.; *Bericht AG*, S. 28 f., S. 53 f.; *Bericht BL*, S. 31 ff.; *Bericht UR*, S. 9 ff.; *Bericht ZH*, S. 4 f.; ferner Fritz Markus Schuhmacher, *Die Bedeutung von Regierungs- und Verwaltungsreformen* (vervielfältigte Dissertation), Basel 1976, S. 12 ff.

27 Vgl. August Schmuki, „Einleitung: Aktuelle Personalfragen der öffentlichen Verwaltung“, *Personalfragen der öffentlichen Verwaltung*, Band 8 der Neuen Reihe der Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1976, S. 11; ferner Kurt Eichenberger, „Grundfragen staatlicher Reformen“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 21. April 1967, Nr. 1733, Blatt 5.

28 *Botschaft AG*, S. 27.

29 Vgl. Anm. 23.

schaft für den heutigen Leistungs- und Sozialstaat unerlässlich ist,³⁰ müsste die Reformdiskussion in verstärktem Masse durchdringen.

Schliesslich darf zwischen Zielsetzung und Zieldurchsetzung keine unüberwindliche Kluft bestehen, sollen die Reformchancen gewahrt bleiben. Neuerungen sollen deshalb nicht in Modellform vorgeschlagen werden. Sie haben sich nach Ansicht der Verfasser am Bestehenden zu orientieren. Sie werden als Versuch bezeichnet, in einem dem schweizerischen Handeln angepassten Vorgehen die ungelösten Organisationsprobleme zu bewältigen. Gleichzeitig wird allerdings die Ausrichtung an grundsätzlichen Leitlinien und einem Gesamtkonzept des Staates gefordert.³¹

In methodischer Hinsicht ist die Ausgangslage durchwegs dieselbe: Grundlegende Neuordnungen werden keine gefordert. Die Erwartung überwiegt, dass Umbauten ausreichen werden, um die gegenwärtigen und voraussehbaren Aufgaben zu bewältigen.³² Ob sich in dieser Beschränkung eine „nachlassende Kraft zu institutionellen Reformen“³³ äussert, mag offen bleiben. Wir hätten indessen allen Grund, die bestehende Ordnung mit ihren Institutionen kritisch zu überprüfen.³⁴

Übereinstimmung ist in den Kommissionsberichten auch bezüglich Abgrenzung des Gegenstandes festzustellen. Das Hauptinteresse gilt der Leitungsorganisation der Exekutive. Ausgeschlossen bzw. auf spätere Reformphasen verwiesen werden Untersuchungen über Detailregelungen der Organisation und des Verfahrens.³⁵

2. Vorrang des Kollegiums

Das Kollegialprinzip wird als dominante Maxime der Regierungsreform bezeichnet.³⁶ Artikel 27 des Entwurfes zum Verwaltungsorganisationsgesetz bestimmt folgerichtig, den Geschäften des Kollegiums komme der Vorrang vor

30 Vgl. *Bericht AG*, S. 93 f.

31 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 15 f.; *Bericht Huber*, S. 5; *Bericht UR*, S. 7; *Bericht ZH*, S. 3.

32 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 12; *Bericht Huber*, S. 7 f.; *Bericht AG*, S. 15; *Bericht ZH*, S. 3.

33 Max Imboden, *a. a. O.* (Anm. 7), S. 17.

34 Vgl. Max Imboden, *a. a. O.* (Anm. 7), S. 19; ferner Hans Peter Fagagnini, *Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung*, Bern 1974; Raimund E. Germann, *a. a. O.* (Anm. 1); Frido Wagener, *Neubau der Verwaltung*, 2. unveränderte Auflage, Berlin 1974.

35 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 14 f.; *Bericht AG*, S. 18 f.; *Bericht BL*, S. 6; *Bericht UR*, S. 5; *Bericht ZH*, S. 2.

36 Vgl. insbes. *Bericht Huber*, S. 17 ff.; *Botschaft*, S. 1466 ff.; *Bericht AG*, S. 53, S. 79 ff.; *Bericht BL*, S. 59 f.; *Bericht UR*, S. 13 ff.; *Bericht ZH*, S. 4; gleichlautend die Ausführungen im *Schlussbericht* (Anm. 17), S. 503 ff. Verwiesen sei ferner auf die These von Raimund E. Germann, *a. a. O.* (Anm. 1), S. 172, wonach eine höhere Leistungsfähigkeit des Kollegialsystems nur mit „relativ einschneidenden Änderungen“ zu erreichen ist.

allen andern Verpflichtungen eines Mitgliedes des Bundesrates zu. Entsprechend werden in den Reformberichten die Voraussetzungen untersucht, welche eine grössere Entfaltung der kollegialen Beratung ermöglichen. Zu beachten ist dabei, dass das in den Verfassungen von Bund und Kantonen verankerte Kollegialsystem nie absolut durchgehalten wurde. Namentlich „das massive Anwachsen der Verwaltungsaufgaben bewirkte zwangsweise, dass vom reinen Kollegialsystem abgewichen und die Direktionen zur selbständigen Erledigung von Verwaltungsgeschäften ermächtigt wurden“.³⁷ Die Arbeitsgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau geht noch weiter, indem nämlich die Entwicklung beim Dualismus Kollegialprinzip – Departementalprinzip nicht stehen geblieben ist. Sie greift über auf die Abteilungen, deren Spitzen zu Teilhabern an Leitungsfunktionen werden. Es hat sich mit andern Worten ein Wandel zur Dreiheit der organisatorischen Regierungsprinzipien vollzogen.³⁸

Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung erblickt in der Ausweitung des Departementalprinzips eine Gefährdung des Kollegialprinzips. Gleichzeitig werden Massnahmen zur Sicherstellung eines funktionstauglichen Kollegialsystems vorgeschlagen.³⁹ Von den zahlreichen Ratsschlägen wird letztlich eine Reformchance von der Beachtung der folgenden Empfehlung abhängen: „So muss vorwiegend der Bundesrat aus eigenem Antrieb und in aufmerksamer Behütung des Ziels für die Durchsetzung des Kollegialprinzips in der täglichen Arbeit besorgt sein.“⁴⁰ Rechtsnormen kommt bestenfalls eine unterstützende Funktion zu.

In Verbindung mit dem Kollegialsystem stellen sich eine ganze Reihe weiterer Fragen, die hier nicht näher erörtert werden können, die aber Gegenstand der Reformberichte bilden.⁴¹ Von besonderer Tragweite erscheinen indessen im Lichte der heutigen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit einzelne Leitungsobliegenheiten, die für das herkömmliche Regierungs- und Verwaltungsverständnis von untergeordneter Bedeutung waren.

37 *Bericht UR*, S. 14; übereinstimmend *Bericht Hongler*, S. 19 ff.; *Bericht AG*, S. 25 f.

38 Vgl. *Bericht AG*, S. 25 f.; ebenso *Bericht Hongler*, S. 21; *Bericht UR*, S. 26.

39 Vgl. *Schlussbericht* (Anm. 17), S. 504, S. 506 ff.; *Bericht Hongler*, S. 30 ff.; *Bericht Huber*, S. 17 ff.; *Bericht AG*, insbes. S. 28 f.; *Bericht BL*, S. 59 f.; *Bericht UR*, S. 13 ff.; *Bericht ZH*, S. 4 ff.

40 *Bericht Huber*, S. 18.

41 Zu erwähnen ist etwa die Leitung des Kollegiums; vgl. *Bericht Huber*, S. 21 ff.; *Botschaft*, S. 1467, wo als denkbare Variante ein gemildertes Präsidialprinzip helvetischer Prägung erwähnt wird, ohne dass das Kollegialprinzip ganz preisgegeben würde; *Bericht AG*, S. 45 ff.; *Bericht BL*, S. 60 ff.; *Bericht UR*, S. 17 f.; *Bericht ZH*, S. 20 ff.; vgl. ferner zum gescheiterten Versuch der Einführung eines ressortfreien Regierungspräsidenten den Beitrag von Gerhard Schmid in diesem Jahrbuch unter Ziffer II.

3. Wahrnehmung der Führungsfunktionen

Verfassungsgemäss obliegt die Leitung der Regierung. Artikel 95 der Bundesverfassung bestimmt, die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft sei der Bundesrat. Diese verfassungsrechtliche Stellung ist in den Entwurf zum neuen Verwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen worden (Art. 1, Abs. 1). Sinngemäss ist der Führungsauftrag auch in den Verfassungen der Kantone geregelt. Leitungsfunktionen erfüllen aber neben der Regierung weitere Exekutivorgane, wozu namentlich die Departemente gehören.⁴² Dieser zweifachen Führungsfunktion entspricht die Doppelstellung der Regierungsvertreter als Mitglied des Kollegiums sowie als Vorsteher eines Departementes. Von dieser Differenzierung gehen denn auch sämtliche Reformberichte aus.

Für die Aargauer Arbeitsgruppe bestimmen zwei Ansatzpunkte den Erfolg der ganzen Reform: Neben der bereits erwähnten Stärkung des Kollegialsystems tritt die Forderung, „die Departementsvorsteher für die Leitungsaufgaben in ihren Ressorts weit besser auszurüsten und die Führung effektiver zu machen“.⁴³ Unter dem Aspekt der Führung stehen also das Kollegial- und das Departementalprinzip in sehr enger Beziehung und dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Eine Aufwertung der Kollegialidee setzt ein Umdenken in der Departementsleitung voraus.

Entsprechend dem Wandel der Staatsaufgaben werden die Leitungsorgane mit zusätzlichen neuartigen Funktionen konfrontiert. Reformen haben diesen gewandelten Tätigkeiten Rechnung zu tragen. Voraussetzung dafür ist allerdings ein Verzicht auf die utopische Vorstellung, „Regierung und Verwaltung seien nichts anderes als gehorsame Vollzieher dessen, was anderwärts angeordnet worden sei“.⁴⁴ Nach Ansicht der Kommission Huber werden der Exekutive in der Staatspraxis weit mehr und insbesondere auch leitende Funktionen übertragen. Was in den einzelnen Reformberichten mit unterschiedlichen Akzenten versehen wird, brachte Professor Eichenberger in seiner Rektoratsrede an der Universität Basel im Jahre 1969 deutlich zum Ausdruck. Es sei vergeblich, mit überholten Gewaltenteilungslehren zu versuchen, die Regierung auf die Leitung des Gesetzesvollzuges zu beschränken und sie zur blossen Administrativspitze zu verengen. „Vielmehr wird man ihr Raum verschaffen zur gestaltenden Lenkung des Staats überhaupt, zur initiiierenden Aktivität, zu der für den Leistungsstaat lebenswichtigen Koordination, zur gubernativen Planung.“⁴⁵ Damit sind wichtige Leitungsfunktionen genannt.⁴⁶ Es erstaunt nicht, dass ge-

42 Vgl. Yvo Hangartner, *a. a. O.* (Anm. 19), S. 418.

43 *Bericht AG*, S. 53.

44 *Bericht Huber*, S. 7; vgl. ferner *Bericht AG*, S. 79; *Bericht UR*, S. 14; *Bericht ZH*, S. 11.

45 Kurt Eichenberger, *a. a. O.* (Anm. 7), S. 23.

46 Vgl. dazu *Bericht Huber*, S. 11 ff. mit Verweisen auf den Gesetzesentwurf; *Bericht AG*, S. 79 ff.; *Bericht BL*, S. 42 ff.; *Bericht UR*, S. 64 ff.; *Bericht ZH*, S. 11 ff.

rade Koordination und Planung in besonderem Masse betont werden, und in einzelnen Berichten wird gar eine Kombination dieser Funktionen in Form einer Planungskoordination gefordert.⁴⁷

Erschwerend fällt ins Gewicht, dass die Erwartungen hinsichtlich Engagement der öffentlichen Hand widersprüchlich sind. Für zahlreiche Bürger ist der Verwaltungsapparat ständig und auf immer höheren Touren in Gang zu halten. Der Verwaltungsführung stehen aber zusehends knappere Antriebskräfte zur Verfügung. Solche Situationen stellen hohe Anforderungen an das Orientierungsvermögen der Leitungsorgane. Dass eine wirkungsvolle Wahrnehmung der Führungsfunktionen nur unter Einsatz qualifizierter Führungshilfen gelingt, wird im folgenden Abschnitt näher dargestellt.

4. Mittel der Reform

Für die Lösung der zentralen Reformprobleme – vorab Stärkung des Kollegialsystems und verstärkte Wahrnehmung der Führungsfunktionen – bieten sich mehrere Mittel und Wege an.

a) Verwaltungsgliederung

Bei sämtlichen Reformvorhaben stellt sich die Frage nach der zweckmässigsten Gliederung der Verwaltung insgesamt, der einzelnen Departemente sowie der Stabsorgane auf Regierungs- und Departementsebene.⁴⁸ Wie bei andern organisatorischen Regelungen ist von den Aufgaben auszugehen, mit denen sich die Behörden zu befassen haben. Der nächste Schritt besteht darin, aus den Teilaufgaben Fachbereiche zu bilden, die sachlich und funktionell nach Möglichkeit zusammenhängen. In dieser Beziehung wird ein pragmatisches Vorgehen nicht zu vermeiden sein, indem sich mit gewachsenen Strukturen nicht wie mit Ton modellieren lässt.

Massgebende Kriterien für die Verwaltungsgliederung sind neben einer möglichst geschlossenen Materie die Führbarkeit der einzelnen Organisationseinheiten sowie ein gewisses Gleichgewicht unter den Sachbereichen.⁴⁹ Damit wird jene Konzentration und Klarheit der Organisation erreicht, welche auch von einer gesetzlichen Regelung erwartet wird. Bei jeder Reform wird zu überlegen

47 Vgl. *Bericht BL*, S. 70 f.; *Bericht ZH*, S. 12 f., S. 34; ferner Titel sowie die Kapitel IV und V des Beitrages von Gerhard Schmid im vorliegenden Jahrbuch.

48 Vgl. *Bericht Huber*, S. 26 ff.; *Bericht AG*, S. 69 ff.; *Bericht BL*, S. 69 ff.; *Bericht UR*, S. 20 ff., S. 26 ff.; *Bericht ZH*, S. 33 ff., S. 53 ff.

49 Vgl. *Bericht Huber*, S. 42; *Bericht BL*, S. 83. Bei der Schaffung eines neuen Amtes für Wasser- und Energiewirtschaft im Kanton St. Gallen wurde folgerichtig darauf geachtet, „dass die Abteilungen des Baudepartementes, die wasserwirtschaftliche Fragen bearbeiten, organisatorisch zusammengefasst sind“ (Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 2. November 1976).

sein, wie die bestehenden Bereiche entsprechend den genannten Merkmalen auf die verschiedenen Departemente zu verteilen sind – was regelmässig zu Verschiebungen führt – und welche Verwaltungseinheiten neu zu schaffen bzw. mit andern zusammenzulegen sind. Dabei sind neben den bisherigen vor allem künftige Entwicklungen zu berücksichtigen, um der Exekutive eine gewisse Konstanz zu verleihen. Eine Verwaltung soll zwar beweglich, aber nicht dauernd in Bewegung sein. Von diesem Grundsatz hat namentlich eine Gesetzgebung über die Verwaltungsorganisation auszugehen. Derartige Erlasse sollten nicht kurzfristigen Veränderungen unterliegen. Demnach sind freie Räume offenzuhalten, die eine Anpassung der Detailorganisation an die sich wandelnden Verhältnisse erlaubt. Damit ist eine Grenze des Organisationsrechts angedeutet. Die normative Kraft des Faktischen scheint in diesem Bereich besonders ausgeprägt zu sein.

b) Der Einsatz von Führungshilfen

In sämtlichen Reformberichten werden Zuordnung und Funktion von Hilfsdiensten auf Regierungs- und Departementsstufe untersucht.⁵⁰ Übereinstimmend wird betont, dass die beschriebenen Reformanliegen nur durch den Einsatz von Hilfsorganen, auch Stabsstellen oder zentrale Dienste (soweit sie dem Kollegium zugeordnet sind) genannt, einer Lösung näher gebracht werden können. Ebenso verbreitet ist die Einsicht, dass die herkömmlichen Stabseinrichtungen den in sie gesetzten Erwartungen in der Regel nicht mehr zu genügen vermögen. Das Schwergewicht verlagert sich von den rein ausführenden Kanzleigeschäften auf die materielle Mitwirkung bei der Ausübung der Leitungsfunktionen. Die Hilfestellung der Stäbe besteht somit in der planenden, koordinierenden, informierenden, kontrollierenden Unterstützung der leitenden Organe.

Aus den mit der Stabsorganisation zusammenhängenden Fragen sind in diesem Zusammenhang lediglich zwei Aspekte hervorzuheben. Der eine betrifft die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Diensten und den departementalen Stäben.⁵¹ Allen obliegen zwar Koordinationsaufgaben; die gegenseitige Koordination ist aber keineswegs selbstverständlich und sichergestellt. Vielmehr dürften regelmässige, institutionalisierte Kontakte zwischen den Hilfsorganen der Regierung und den departementalen Stäben bisher eher die Ausnahme bilden. Der Gewinn, der aus einer engen und reibungslosen Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen sowohl für die Tätigkeit der Regierung wie auch der Departemente resultieren würde, ist unbestritten.

50 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 26, S. 32 ff., S. 65 ff., S. 75 ff.; *Bericht Huber*, S. 27 ff.; *Botschaft*, S. 1485 ff.; *Bericht AG*, S. 43 ff., S. 59 f., S. 80; *Botschaft AG*, S. 22.; *Bericht BL*, S. 69 ff., S. 104 f.; *Bericht UR*, S. 20 ff., S. 33 ff.; *Bericht ZH*, S. 33 ff., S. 65 ff. Zur Bundeskanzlei als „höchst atypisches Stabsorgan“ vgl. Raimund E. Germann, „Richtlinien der Regierungspolitik – Fragen zu einer neuen Institution“, *Verwaltungs-Praxis* (1973), S. 74 f.; zum Stabsproblem in der öffentlichen Verwaltung ferner die Beiträge von Fritz Morstein Marx, Alfred Ernst, Felix Weber, Yvo Hangartner und Hans Trümpler in *Verwaltungs-Praxis* (1968), S. 331–354.

51 Vgl. *Bericht ZH*, S. 67.

Eine zweite Feststellung bezieht sich auf den Einsatz von Stäben. Wo immer leitende Organe durch Führungshilfen verstärkt werden – also auch in privatwirtschaftlichen, kirchlichen, militärischen Organisationen –, hängt der Erfolg der Stabsarbeit letztlich von der Leitung selbst ab. Wo der Wille zur Förderung eines Stabes vorhanden ist, erhält das Führungsorgan in aller Regel die gewünschte Unterstützung. Fehlt dieser Impuls, erlahmt mit der Zeit auch der beste Stab. Die Urner Expertenkommission formuliert zutreffend, dass es letztlich nicht auf die organisatorische Lösung ankommt; „wesentlich ist, dass die *Funktion der Leitungshilfe* für den Direktionsvorsteher wahrgenommen wird”.⁵²

c) Die Weiterbildung

An Stelle weiterer organisatorischer Kernfragen wie etwa der Organisationsgewalt,⁵³ mit Einschluss der Kompetenzzuweisung, soll abschliessend ein Reformanliegen berührt werden, das mit der bereits erwähnten „Sorge für die personelle Qualität der Exekutive”⁵⁴ zusammenhängt, die Förderung der Fortbildung.

Das Reformziel wurde im ersten Abschnitt in dem Sinne umschrieben, dass Regierung und Verwaltung instand gesetzt werden, die quantitativ und qualitativ wachsenden Staatsaufgaben sinnvoll erfüllen zu können. Die rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der Verwaltung ist sicherzustellen. Auf dieses Ziel hin ist nicht nur die staatliche Organisation auszurichten; an ihm haben sich auch die Organisationsmitglieder zu orientieren. Von ihnen wird erwartet, dass sie ihren Aufgaben menschlich und fachlich gewachsen sind. Sind sie namentlich in der Lage, Organisation und Handlungsformen der Verwaltung an der sich wandelnden Wirklichkeit zu messen und neue Entwicklungen wahrzunehmen? Es wurde ausgeführt, dass die bürokratische Organisation aus sich heraus nicht imstande ist, sich den gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen. Dieses Beharrungsvermögen trägt zu jenem Unbehagen bei, welches den Ruf nach Regierungs- und Verwaltungsreformen verstärkte.⁵⁵ Nach Imboden droht neben der verzerrten Verwaltungsstruktur die Qualität des öffentlichen Dienstes sichtbar zu sinken, wenn nichts Entscheidendes geschieht. „Es gibt für das Gemeinwesen nichts Kostspieligeres als Beamte, die nicht auf der Höhe ihrer Aufgaben stehen.”⁵⁶ Für ihn stand zugleich fest, dass die überkommene Aus- und

52 *Bericht UR*, S. 35. Wie die Praxis zeigt, müssen Beauftragung und Konsultation von beratenden Stellen in der Regel gelernt werden. Daraus resultiert nicht zuletzt ein entschärftes Verhältnis zwischen Linie und Stab; vgl. *Botschaft*, S. 1486.

53 Vgl. *Bericht Huber*, S. 69 ff.; *Botschaft*, S. 1488 ff.; *Bericht AG*, S. 29 ff.; *Bericht BL*, S. 51 ff.; *Bericht UR*, S. 52 ff.; *Bericht ZH*, S. 5 ff.; ferner Thomas Fleiner, *a. a. O.* (Anm. 14), S. 132 ff.

54 *Bericht AG*, S. 93.

55 Es war nicht zuletzt Max Imboden, der mit seinem *Helvetischen Malaise* (Anm. 7) den Stein der Reform ins Rollen gebracht hat. Darin wird auf die ständige Ausweitung der Staatsaufgaben hingewiesen; „das Behördengefüge aber wurde nur aufs notwendigste den neuen Gegebenheiten angepasst” (S. 18).

56 Max Imboden, *a. a. O.* (Anm. 7), S. 13.

Weiterbildung angesichts der Vermehrung und Differenzierung der Funktionen des modernen Verwaltungsstaates nicht mehr genügt.⁵⁷ Seine Diagnose findet sich in den späteren Reformberichten bestätigt, indem in der systematischen Fortbildung ein unerlässliches Mittel erblickt wird, um namentlich die leitenden Organe zu befähigen, das Beste zu erbringen.⁵⁸

V. Was bleibt?

1. Reformen sind nichts Neues. Gewandelt haben sich Umfang und Komplexität des politisch-administrativen Systems. Das Ziel der Reformarbeit besteht darin, der Exekutive erhöhte Wirksamkeit zu verleihen und sie zugleich in jenen Zustand zu versetzen, der ihr Kontinuität gewährt und sie für Neuerungen offen hält.
2. Reformen stellen sich nicht von selber ein. Sie bedürfen des Antriebs und des entschiedenen Willens zur Verwirklichung. Damit werden Reformen zu einer Aufgabe der Führung, die mit dem Bild des Motors verglichen wurde. Führung heisst hier auch, die Spreu vom Weizen zu sondern.
3. Bleiben werden Erfahrung und Einsicht, dass sich Schwierigkeiten ergeben werden, wenn es um die Realisierung der Reformvorschläge geht. Davon war in diesem Beitrag kaum die Rede.⁵⁹ Je grösser das Beharrungsvermögen ist, desto stärkere Widerstände gegen Neuerungen sind zu erwarten. Vor allem die her-

57 Vgl. Max Imboden, „Die gegenwärtige Lage der Verwaltung und der Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in der Schweiz“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (1957), S. 351; ferner Karl Huber, *a. a. O.* (Anm. 16), S. 21; Otto Hongler, „Führungsrichtlinien“, *documenta helvetica* 11/1970, herausgegeben von der Bundeskanzlei, Bern, S. 11 f.; Karl S. Bader, „Verwaltungsgeschichte – ein vernachlässigter Zweig der Verwaltungswissenschaften“, *Verwaltungs-Praxis* (1971), S. 296; Pius Bischofberger, „Verwaltung als Leistungsapparat“, *Verwaltung im Umbruch* (Anm. 2), S. 22 ff.; Raimund E. Germann, „Die Bundesverwaltung – Organisatorische, personelle, politische Aspekte“, *Verwaltung im Umbruch* (Anm. 2), S. 55 ff.; Paul Strasser, *Die Ausbildung zum Verwaltungsbeamten*, Winterthur 1972; Bruno Henke, *Die Ausbildung und Weiterbildung des Gemeindepersonals – am Beispiel des Kantons Thurgau*, Zürich 1975; *Bericht der Arbeitsgruppe innere Verwaltungsreform*, Oktober 1974, herausgegeben vom Innenministerium Baden-Württemberg, S. 109 ff.

58 Vgl. *Bericht Huber*, S. 35; *Bericht AG*, S. 93 f.; *Botschaft AG*, S. 15; *Bericht BL*, S. 127; *Bericht UR*, S. 69: Weiterbildung als Bestandteil der interkantonalen Zusammenarbeit; *Bericht ZH*, S. 17 f.

59 Die vorliegenden Berichte bieten kaum Anlass dazu, solange sie sich auf Reformvorschläge beschränken, die „Aussicht auf Verwirklichung haben“ (*Bericht ZH*, S. 3); ferner *Bericht BL*, S. 6; zur Dominanz der „Praktikabilität“ Fritz Markus Schuhmacher, *a. a. O.* (Anm. 26), S. 175 ff.; überdies Gotthard Brunner, „Personalpolitik und Verwaltungsreform“, *Verwaltungsarchiv* (1957), S. 127: „Die Verwaltungsreform kommt dort gut voran, wo niemandem ein Haar gekrümmt werden muss.“

kömmliche Exekutive ist grundsätzlich auf Bewahrung angelegt. Sie vermag deshalb „Änderungen nur insoweit einzufangen, als sie sich im Grundkonzept statischer Verhältnisse bewegen“. ⁶⁰ Erfolgreiche Reformen setzen somit ein neues Verwaltungsverständnis voraus.

4. Was bleibt, ist aber auch die Chance. Dass Regierungs- und Verwaltungsreformen Aussicht auf Erfolg haben, beweist das Beispiel des Kantons Aargau. Er ging auf dem Reformpfad pionierhaft voran. Die Ergebnisse blieben nicht aus. Der Kanton verfügt über eine zweckmässige und leistungsfähige Verwaltung. Die Schwierigkeiten, welche die Umstellungen mit sich brachten, werden nicht verschwiegen. Inskünftig geht es darum, die gewonnene Flexibilität der Verwaltungsorganisation und die Reformbereitschaft des öffentlichen Dienstes zu erhalten. ⁶¹ Eine systematische Fortbildung kann wertvolle Hilfestellung leisten.

5. Was bleibt, ist ferner die Erkenntnis, dass mit Reformmassnahmen kein Idealzustand zu erreichen ist. Reformen geschehen nicht auf der grünen Wiese; sie haben stets von gewachsenen Strukturen und Funktionsabläufen auszugehen. Neuerungen sind zudem schrittweise einzuführen. Dabei ist dort anzusetzen, wo sachlich die grösste Dringlichkeit, nicht wo der geringste Widerstand festzustellen ist.

6. Was bleibt, ist schliesslich die Forderung, Reform als Daueraufgabe zu begreifen. ⁶² Dabei sind institutionelle Vorkehren nicht zu umgehen. Welche organisatorische Lösung sich im einzelnen empfiehlt, hängt nicht zuletzt von den Voraussetzungen innerhalb einer Verwaltung ab. In den einzelnen Berichten werden denn auch unterschiedliche Möglichkeiten aufgezeigt.

60 Emil Guillaume, „Politische Entscheidungsfunktion und Verwaltungsstruktur“, *Die Verwaltung* (1970), S. 7.

61 Vgl. *Botschaft AG*, insbes. S. 21 ff. sowie die im Anhang unter dem Kanton Aargau aufgeführten Literaturhinweise.

62 Vgl. *Bericht Hongler*, S. 13; *Bericht Huber*, S. 6; *Bericht AG*, S. 20 ff.; *Botschaft AG*, S. 24; *Bericht BL*, S. 36; *Bericht UR*, S. 73; *Bericht ZH*, S. 17; ferner Emil Guillaume, „Politische Entscheidungsfunktion und Sachverstand“, *Die Verwaltung* (1973), S. 36; Klaus Stern, „Geleitwort“, *Archiv für Kommunalwissenschaften* (1969), S. 207.

Anhang

Dieser Anhang enthält das Ergebnis einer Umfrage bei der Bundeskanzlei und den Staatskanzleien der deutschsprachigen Kantone über den Stand (1. Januar 1977) und voraussehbare Entwicklungen auf dem Gebiete der Regierungs- und Verwaltungsreform. Für die bereitwillig erteilte Auskunft sei auch an dieser Stelle der verbindliche Dank ausgesprochen.

A. Bund

Vorbemerkung

Die einschlägigen Expertenberichte sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975) sind in Ziffer I aufgeführt; vgl. ferner Christian Furrer, „Die Verwaltungsreform im Bunde“, *Verwaltungs-Praxis* (1976), S. 3–6. Die nachfolgenden Ausführungen über die parlamentarische Beratung des Entwurfes zum neuen Verwaltungsorganisationsgesetz dürften für den Leser von besonderem Interesse sein. Grundsätzliche Überlegungen zu diesem Thema enthält die Schrift von Roman Schnur, *Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen*, Baden-Baden 1966, insbesondere die Abschnitte IV und V.

1. Beratung durch die nationalrätliche Kommission

Die Vorlage wurde vom Nationalrat genehmigt und liegt zur Zeit bei der Kommission des Ständerates, die am 26. November 1976 Eintreten beschlossen hat. Die Kommission wird am 10./11. Februar 1977 die Detailberatung in Angriff nehmen. Im einzelnen ist zur parlamentarischen Beratung folgendes festzuhalten.

Der Bundesrat hat am 12. Februar 1975 die Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet; der damalige Bundespräsident Graber und Bundeskanzler Huber haben am 29. April 1975 an einer Pressekonferenz die Vorlage erläutert. An ihrer *ersten* Sitzung vom 18. August 1975 führte die *Kommission des Nationalrates* eine allgemeine Eintretensdebatte durch, ohne jedoch auf die Vorlage einzutreten. Sie beschloss, vorerst das Ergebnis der Beratungen des Nationalrates über die Einzelinitiative Breitenmoser (Erhöhung der Zahl der Bundesräte) abzuwarten. Nach der Ablehnung der Initiative Breitenmoser (mit 97 : 37 Stimmen) in der Septembersession 1975 trat die Kommission an ihrer *zweiten* Sitzung vom 24. November 1975 auf die Vorlage ein und traf die folgenden Vorentscheide:

- der Vorschlag „Parlamentarischer Staatssekretär“ wird nicht weiter verfolgt;
- auch der „beamtete Staatssekretär“ wird abgelehnt;
- zum „Titularstaatssekretär“ werden weitere Informationen benötigt;
- der Bundesrat soll sich zur Idee eines „persönlichen bzw. Berater-Staatssekretärs“ äussern;
- die Bundeskanzlei soll einen Bericht über den Ausbau der Generalsekretariate der Departemente vorlegen.

An der *dritten* Sitzung vom 16./17. Februar 1976 diskutierte die Kommission vorerst ausgiebig über die Frage der Gruppenbildung, wobei sich eine deutliche Mehrheit für diese Institution aussprach. Anschliessend wurde die Detailberatung begonnen (Art. 1–17).

In der Zwischenzeit, d. h. am 7. April hatte der Bundesrat auf Verlangen der Kommission zwei Stellungnahmen zu deren Handen verabschiedet, nämlich

- zur Frage der Organisationsgewalt;
- zur Idee eines „persönlichen Staatssekretärs“.

Am 28. und 29. April setzte die Kommission (*vierte* Sitzung) die Detailberatung fort (Art. 17–48). Die Kommission beschloss, bei der Gruppenbildung eine parlamentarische Mitwirkung vorzusehen.

An der *fünften* Sitzung der Kommission vom 12./13. August wurde die Detailberatung in erster Lesung beendet; unter den Beschlüssen sind folgende hervorzuheben:

- Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Zuweisung der Ämter an die Departemente (mit 10 : 9 Stimmen);
- Schaffung eines Verkehrs- und Baudepartementes (mit 8 : 7 Stimmen).

An der *sechsten* Sitzung vom 30. August 1976 wurde die Vorlage in zweiter Lesung redaktionell bereinigt und mit 14 Stimmen – bei einer Enthaltung – gutgeheissen.

2. Bemerkungen zu den Kommissionsberatungen

Die beiden wichtigsten Entscheide, die von der bundesrätlichen Vorlage abweichen, sind bereits erwähnt worden. Nach dem Beschluss der Kommission soll der Bundesversammlung sowohl bei der *Bildung der Gruppen* als auch bei der *Zuweisung der Ämter an die Departemente ein Genehmigungsrecht* zustehen (Vetorecht).

Diese Konstruktion, die zu einer Zersplitterung von Zuständigkeit und Verantwortung führt, ist vom Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 7. April 1976 i. S. Organisationsgewalt abgelehnt worden.

Die zweite wichtige Differenz zur Vorlage bildet der Beschluss der Kommission, ein *Verkehrs-, Energie- und Baudepartement* zu schaffen. Mit knapper Mehrheit entschied die Kommission, durch diese Festlegung der Departementsbezeichnung (Art. 62) die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates in dieser Hinsicht zu beschränken.

Es mag erstaunen, dass die Kommission insgesamt *9 Tage* benötigt hat, um die Vorlage zu beraten. Dies ist hauptsächlich auf den grossen *Informationsbedarf* über das Funktionieren von Regierung und Verwaltung zurückzuführen. Der Bundespräsident und Bundeskanzler Huber mussten immer wieder über verwaltungsinterne Geschäftsabläufe und Einzelheiten der Verwaltungsführung Auskunft erteilen. Die begrenzte Vertrautheit mit der Tätigkeit von Regierung und Verwaltung mag auch erklären, weshalb die Kommission keine neuen Ideen zur Entlastung des Bundesrates in die Vorlage einbrachte. Was an Entlastungsmöglichkeiten erörtert wurde, war bereits in der Botschaft oder im Expertenbericht 1971 dargestellt und beurteilt worden.

Der *Nationalrat* (Prioritätsrat) hat sich am 5. und 6. Oktober 1976 mit der Vorlage befasst. Die Verhandlungen des Nationalrates fanden unter *widersprüchlichen Vorzeichen* statt; zahlreiche Redner warnten vor einer Aufblähung der Verwaltung und mahnten den Bundesrat zur Zurückhaltung, was unter den gegenwärtigen Zeitumständen nicht erstaunt. So stand von Anfang an fest, dass die Vorlage nur auf gedämpften Reformeifer stossen und dass der Spielraum für Neuerungen beschränkt sein würde. Andererseits wurde der Vorlage von sozialdemokratischer Seite der Stempel einer „*Minireform*“ aufgedrückt, und ein Votant setzte den Satz „Der Berg hat eine Maus geboren, und sie hinkt erst noch“ in Umlauf; in der Beratung ist indessen kein substantieller alternativer Lösungsvorschlag vorgebracht worden.

Erwartungsgemäss gab es kritische Voten bei Artikel 48 zur *Gruppenbildung*. Anders als in der Kommission kam es indessen nicht zu einer eigentlichen Auseinandersetzung, da schon die Kommission ein Mitspracherecht der Bundesversammlung bei der Gruppenbildung vorgesehen hatte, was auch im Plenum klar bestätigt wurde. Hier besteht eine erste Differenz zur Vorlage des Bundesrates.

Die zweite wichtige Differenz zur Vorlage bildet der mit 78 : 32 Stimmen gefasste und den Vorschlag der Kommission bestätigende Beschluss, ein Verkehrs-, Energie- und *Baudepartement* zu schaffen. Diese Festlegung der Departementsbezeichnung (Art. 62) führt zu einer erheblichen Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Bundesrates und präjudiziert Wesentliches. Der Bundesrat war bisher der Auffassung, dass die Umstrukturierung der Verwaltung – insbesondere die allfällige Verschiebung von Ämtern – im Rahmen einer *Gesamtlösung* erfolgen sollte. Der Beschluss des Nationalrates wirft überdies gewisse Interpretationsfragen auf. Verpflichtet der Zusatz „Bau“ den Bundesrat, beide Bauämter – Bau-

direktion sowie Amt für Strassen- und Flussbau – in das EVED zu verschieben oder nur den Strassen- und Flussbau, wie dies vom Initianten und Antragsteller (Nationalrat Kaufmann) in den Verhandlungen präzisiert wurde?

Was die *Aufzählung der Ämter* und Dienste in Artikel 62 betrifft, sind folgende Beschlüsse zu vermerken:

- Beibehaltung des traditionellen Namens des BIGA (statt Bundesamt für Binnenwirtschaft);
- Ablehnung eines Amtes für Familienschutz;
- Ablehnung eines Amtes für Berufsbildung;
- Ablehnung einer Zweiteilung der Verkehrsämter; (öffentlicher/privater Verkehr)
- Ablehnung eines Bundesamtes für Nachrichtenwesen.

Die Beratung der Vorlage fällt in eine Zeit, die Reformen und insbesondere Reformen im institutionellen Bereich, nicht günstig gesinnt ist. Bundesfinanzkrise, Personalstopp und Rezession haben dazu geführt, dass am Konzept der Expertenkommission Huber aus dem Jahre 1971 erhebliche Abstriche vorgenommen werden mussten. Die Grenzen für Verwaltungsreformen sind eng gezogen. Die Politik ist geneigt, die Reform aus der Situation des Augenblicks zu beurteilen, was sich in teilweise kleinmütigen Voten zeigte. Die Räte äussern sich noch zurückhaltender als der Bundesrat. Erwartungsgemäss haben sich auch Chefbeamte der Verwaltung in der Sache engagiert, was verschiedentlich in den Beratungen des Nationalrates durchschimmerte. Die Gefahr, dass eine „Reform ad personam“ und nicht eine „Reform ad rem“ durchgeführt wird, konnte aber bis jetzt weitgehend eliminiert werden. Verwaltungsreformen sind auf längere Sicht angelegt.

3. Die nächsten Schritte

Vorerst muss die Beratung in der ständerätlichen Kommission zu Ende geführt werden, anschliessend folgt die Beratung im Plenum des Ständerates. Schliesslich sind in einer weiteren Session allfällige Differenzen zu bereinigen. Nach der Verabschiedung der Vorlage läuft die Referendumsfrist von 90 Tagen. Wird diese nicht benützt, so kann das Gesetz in Kraft gesetzt werden, was im besten Fall auf den 1. Januar 1978 möglich sein sollte.

Im Anschluss daran sind verschiedene Ausführungsverordnungen – Artikel 64 der Vorlage – zu erarbeiten und zu erlassen.

B. Kantone

Zürich

Der Kommissionsbericht ist in Ziffer I aufgeführt. In einer Pressemitteilung vom 7. Juli 1976 hat der Regierungsrat bekanntgegeben, welche Verbesserungsvorschläge er zu übernehmen gedenke. Im wesentlichen handelt es sich um

- eine allgemeine Delegationskompetenz des Regierungsrates im Sinne einer Zielsetzung;
- die Schaffung einer zentralen Presse- und Informationsstelle;
- den Ausbau und die Neuorganisation der Staatskanzlei;
- die Schaffung einer Planungskoordinationsstelle und einer regierungsrätlichen Planungskommission;
- die Verschiebung von Sachbereichen zwischen einzelnen Direktionen im Sinne einer besseren Lastenverteilung.

In Übereinstimmung mit der Kommission werden eine Änderung der Zahl der Regierungsratsmitglieder und der Direktionen, die Verschmelzung von Doppeldirektionen sowie die Schaffung einer Präsidialdirektion abgelehnt. Der Regierungsrat kann sich auch mit einer zweijährigen Präsidialzeit nicht befrenden.

Bern

Der Bericht einer aus Chefbeamten und zwei aussenstehenden Experten zusammengesetzten Kommission für die Reorganisation der kantonalen Verwaltung soll 1977 dem Regierungsrat unterbreitet werden.

Luzern

Die Verwaltungsreform wird als Daueraufgabe verstanden. Sie umfasst neben ausgewählten Erlassen eine Reihe praktischer Massnahmen (Ausbau der Staatskanzlei und der Datenverarbeitung, Koordinationskonferenz der Departementssekretäre mit den Stabsstellen des Regierungsrates, Weiterbildung des Personals usw.).

Die schrittweise Revision des Organisations- und Verfahrensrechts wurde eingeleitet durch den Grundlagenbericht des Justizdepartements von 1967 über „Verwaltungsreform und Ausbau der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Luzern“. Nach den Vorschlägen dieses Berichtes wurde ferner die Vorbereitung der Regierungsratssitzungen verbessert und ein dem Regierungsrat unmittelbar unterstellter Rechtsdienst (Rechtskonsulent) geschaffen. 1971 wurde die Departementseinteilung neu gestaltet und eine Organisationsverordnung erlassen, die das Organisationsrecht der Departemente und der Stabsstellen des Regierungsrates nach modernen Führungsgrundsätzen zusammenfasst. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege von 1972 reformierte – neben dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit – das verwaltungsinterne Verfahren und entlastete den Regierungsrat von zahlreichen Vollzugsgeschäften durch Delegation an die Departemente und Dienststellen. Der damit erstrebten Aufwertung des Kollegialsystems dient auch das Regierungsprogramm und die Kontrolle seines Vollzuges. Das Grossratsgesetz von 1976 intensiviert die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Exekutive, und das neue Finanzhaushaltsgesetz, dessen Entwurf beim Grossen Rat liegt, bringt Reformen in der Finanzverwaltung.

Im Rahmen der Totalrevision des Organisations- und Verfahrensrechtes ist als nächstes ein Gesetz über die Volksbegehren geplant. Den Abschluss bildet ein Erlass über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsgesetz) mit einer neuen Geschäftsordnung für den Regierungsrat. Zur Vorbereitung dieser Erlasse sind namentlich die Erfahrungen mit den bisher getroffenen Massnahmen auf dem Gebiete der Verwaltungsreform auszuwerten.

Uri

Bezüglich Expertenbericht kann auf Ziffer I verwiesen werden. Auf Grund dieses Berichtes setzte der Regierungsrat eine Organisationskommission ein mit dem Auftrag, konkrete Vorschläge für die Regierungs- und Verwaltungsreform auszuarbeiten. 1975 wurden in allen Abteilungen Organisations-Sachbearbeiter bestimmt, und 1976 regelte der Regierungsrat die Frage der Eingliederung und der Organisation der Stabsstellen des Regierungsrates und der zentralen Dienste.

Schwyz

Eine grundlegende Reform ist bisher nicht durchgeführt worden. Stattdessen werden einzelne Abteilungen auf die Notwendigkeit allfälliger Anpassungen hin untersucht. Zur Zeit ist eine Reorganisation des Verkehrsamtes im Gange. Ferner ist ein Auftrag zur Überprüfung der Organisation der kantonalen Steuerverwaltung erteilt worden.

Obwalden

Eine umfassende Reform ist in nächster Zeit nicht vorgesehen. Auf Grund der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 sind die Regierungsbefugnisse neu umschrieben worden. Als Folge davon erliess der Kantonsrat eine neue Geschäftsordnung für den Regierungsrat vom 30. Juni 1972. Mit ihr wurde dem Regierungsrat durch eine neue, gleichmässige Aufgabenverteilung auf sieben Departemente sowie durch die Verpflichtung zur Planung und Informa-

tion eine zeitgemässe Führungsgrundlage gegeben. Der Regierungsrat erachtet im übrigen die Überprüfung einer zweckmässigen Regierungs- und Verwaltungsführung sowie die dafür erforderlichen Massnahmen als Daueraufgabe.

Nidwalden

Zur Zeit sind keine Bestrebungen hinsichtlich Regierungs- und Verwaltungsreform im Gange.

Glarus

Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse erteilte der Regierungsrat dem Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH (BWI) den Auftrag für die Überprüfung der Verwaltungsorganisation sowie für die Erstellung eines Rahmenkonzeptes für den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung. Die „Organisationsanalyse der kantonalen Verwaltung“ datiert vom Oktober 1975. Am 20. September 1976 unterbreitete der Regierungsrat seine Stellungnahme zum Bericht des BWI dem Landrat. Gegenwärtig befasst sich die landrätliche Geschäftsprüfungskommission mit diesem Beratungsergebnis. Die Behandlung durch das Parlament ist für die zweite Jahreshälfte 1977 vorgesehen. Im Gegensatz zu den Untersuchungen beim Bund und bei den übrigen Kantonen dringt die Analyse des BWI tiefer in die Verwaltungsorganisation ein. Demzufolge wurde in dieser Abhandlung nicht darauf Bezug genommen.

Zug

Eine Regierungs- und Verwaltungsreform, analog zu den Bestrebungen in anderen Kantonen, ist nicht in Sicht. Reformansätze enthält das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 10. April 1967/29. Januar 1976, besonders in den Paragraphen 4 und 5.

Solothurn

Das Problem ist zur Zeit nicht aktuell.

Basel-Stadt

Siehe Beitrag von Georg Schmid im vorliegenden Jahrbuch.

Basel-Landschaft

Die vom Regierungsrat am 22. November 1973 ernannte Reformkommission war von Anfang an bemüht, über den Stand der Reformbewegungen im Bund und in einzelnen Kantonen ein Bild zu gewinnen. Sie war sich zwar bewusst, dass jede Verwaltung entsprechend ihrer historischen Entwicklung eigene, nicht ohne weiteres übertragbare Strukturen aufweist. Die gegenseitige Kenntnis der Reformabsichten dürfte indessen die sich immer mehr aufdrängenden Harmonisierungsbestrebungen positiv beeinflussen. Eine Übersicht über die verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsreformen wird deshalb begrüsst.

Der von der Kommission ausgearbeitete erste Bericht wurde 1976 vom Regierungsrat behandelt, den Chefbeamten zur Vernehmlassung zugestellt und anschliessend durch die Kommission erneut bearbeitet. Es ist vorgesehen, im Februar 1977 einen Bericht des Regierungsrates dem Landrat zuzustellen und, zusammen mit dem bereits zur Kenntnis gebrachten Kommissionsbericht, beraten zu lassen.

Schaffhausen

Ausgelöst durch eine Motion ist die Reorganisation der Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und seiner Direktionen seit längerer Zeit im Gang. Das Ergebnis einer 1974 eingeleiteten betriebswirtschaftlichen Analyse durch ein privates Unternehmen ist Ende 1975 abgeliefert worden. Der Regierungsrat hat darüber dem Grossen Rat am 6. April 1976 Bericht und Antrag unterbreitet. Seither berät die Staatswirtschaftliche Kommission, welche

zu diesem Zweck erweitert wurde, diese Studie. Nach Abschluss dieser Beratungen soll der Vorentwurf für ein neues Organisationsgesetz weiterbehandelt werden.

Im erwähnten Bericht an den Grossen Rat sieht der Regierungsrat auch eine Projektgruppe „Verwaltungsreform“ mit dem Ziel der Anpassung des Regierungs- und Verwaltungssystems an die veränderten Umweltaforderungen vor. Ferner soll geprüft werden, wie die zu erbringenden Dienstleistungen im Rahmen des gesetzlich Notwendigen und des politisch Tragbaren abgebaut werden können.

Appenzell A. Rh.

Gegenwärtig sind keine Bestrebungen in Richtung Regierungs- und Verwaltungsreform sichtbar.

Appenzell I. Rh.

Es wird eine vermehrte Aufgabenerfüllung auf regionaler Basis angestrebt. In absehbarer Zeit werden vermutlich keine Schritte auf eine Regierungs- und Verwaltungsreform hin unternommen.

St. Gallen

Eine umfassende Verwaltungsreform ist bisher weder durchgeführt worden noch in absehbarer Zeit geplant. Dagegen sind seit Jahren wesentliche Schritte zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation unternommen worden.

Mit dem Delegationsgesetz vom 27. November 1967 (ergänzt durch einen entsprechenden Erlass auf Verordnungsstufe), dessen Beispiel andere Kantone gefolgt sind, wurde eine systematische Übertragung von Befugnissen des Regierungsrates auf die Departemente vorgenommen. Die Vorlage war durch eine Motion betreffend Entlastung der Mitglieder des Regierungsrates ausgelöst worden. In der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 18. Oktober 1966 sowie im Bericht der grossrätlichen Kommission vom 31. März 1967 wurden Richtlinien für die Kompetenzzuweisung an Regierungsrat und Departemente aufgestellt. Dem Regierungsrat wurde im Zusammenhang mit dem Delegationsgesetz eine jährliche Berichterstattung aufgetragen.

Das geltende Organisationsgesetz für Gemeinden und Bezirke soll durch das zur Zeit beim Grossen Rat liegende neue „Gemeindengesetz“ revidiert werden. Die Organisation der Bezirksämter ist in einer späteren Etappe neu zu regeln. Dabei wird sich die Frage eines umfassenden Gesetzes über die Staatsverwaltung stellen.

Graubünden

In den letzten 10 Jahren hat die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zunächst durch die Schaffung eines Verwaltungsgerichtes, das seine Tätigkeit am 1. Januar 1969 aufgenommen hat, eine grundlegende Änderung erfahren. Aber auch im Verwaltungsstrafverfahren sind in Form von Kompetenzdelegationen laufend Verbesserungen eingetreten. Die neueste Verordnung über das Strafmandatsverfahren datiert vom 28. Mai 1975.

Sodann hat der Grosse Rat am 26. Februar 1972 eine neue Geschäftsordnung für die Regierung erlassen, welche gegenüber früher vermehrte Reorganisationsmöglichkeiten offenlässt. Insbesondere ermächtigt Artikel 27 die Regierung, Geschäfte von untergeordneter Bedeutung, die ihr auf Grund einer Verordnung oder eines Beschlusses des Grossen Rates zustehen, auf die Departemente oder ihre Amtsstellen zu übertragen. Von dieser Ermächtigung hat die Regierung verschiedentlich Gebrauch gemacht, nachdem sie bereits 1969 eine Verordnung betreffend die Übertragung von Befugnissen der Regierung auf die Departemente erlassen hatte. Im gleichen Sinne revidierte der Grosse Rat 1970 mehrere von ihm erlassene Verordnungen.

Aargau

Die einschlägigen Dokumente (Bericht der Arbeitsgruppe und Botschaft des Regierungsrates; vgl. Ziff. I) werden im vorliegenden Beitrag berücksichtigt; vgl. ferner Stephan Bieri, „Die Einleitung der Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau“, *Verwaltungs-Praxis* (1970), S. 262–268. *Verwaltungsreform am Beispiel des Kantons Aargau; Erreichtes und Nichterreichtes*. Band XX der Veröffentlichungen der Schweizerischen Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung (Buchvertriebsstelle c/o Generaldirektion PTT, 3000 Bern 33), Bern 1976.

Thurgau

Die Verwaltungsreform wurde eingeleitet durch eine Untersuchung des Betriebswissenschaftlichen Instituts der ETH: Überprüfung der Organisation der Zentralverwaltung des Kantons Thurgau, Hauptbericht vom 4. März 1970 mit zwei ergänzenden Spezialberichten über Organisation und Führung bzw. Regierungstätigkeit (beide ohne Datum).

Ein Gesetz über die Geschäftsführung des Regierungsrates und die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz), welches die rechtliche Grundlage für weitere Massnahmen abgeben sollte, wurde am 30. Juni 1974 vom Volk verworfen; die entsprechende Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat datiert vom 17. Januar 1972. Seither erfolgten Regierungs- und Verwaltungsreform im Rahmen der gegebenen Rechtsgrundlagen „in kleinen Schritten“.

Nächstes Ziel: Ausbau der Stabsorganisation, organisatorische Verbesserungen, vor allem im Führungsbereich auf allen Ebenen (Einführung von Führungsrichtlinien, Stellenbeschreibungen, Verbesserung von Information und Kommunikation innerhalb der Verwaltung). Im September 1976 wurde ein Organisationsplan 1977 (Organisationsstruktur und Aufgabengliederung, Zentralverwaltung) vorgelegt.

Wallis

Zu erwähnen ist das Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976, das am 30. Januar 1977 der Volksabstimmung unterbreitet wird. Weitergehende Reformen sind nicht vorgesehen.