

Organisationsrechtliche Bedingungen des Verwaltungswandels

in: Berchtold, D., Hofmeister A. (Hrsg.); Verwaltungsrecht und Management: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, SGVW, Band Nr. 30, Bern 1995, S. 176-223

1.	Einleitung	
1.1.	Rechtsgrundlage der Departemente: Vielfältiges Erscheinungsbild	176
1.2.	Verankerung der Departemente in der Kantonsverfassung?	
2.	Einfluss der gewählten Rechtsform auf das Strukturierungsverhalten	180
2.1.	Organisationsrechtlich bedingtes Strukturieren: Beobachtungen und Interpretationen	181
	- "Reglements Kantone"	
	- Fallbeispiel St. Gallen	
	- Fallbeispiel Thurgau	
	- Fallbeispiel Genf	
	- "Dekrets- und Gesetzes Kantone"	
	- Fallbeispiel Bern	
	- Fallbeispiel Glarus	
	- Fallbeispiel Zürich	
2.2.	Folgerungen	188
3.	Organisationsrechtliche Entwicklungstendenzen	192
3.1.	Überblick	192
3.2.	Rechtszersplitterung in Einzeldekrete	192
3.3.	"Sachbedingte Bewegungsfreiheit"	194
3.3.1.	Zweiteilung des Organisationsrechts	194
3.3.2.	Pauschalgenehmigung und Verzicht auf Departementsbezeichnungen in der Gesetzgebung	199
3.4.	Organisationsrecht und Verwaltungsmanagement	200
3.4.1.	Sparsame Regelungspraxis	202
3.4.2.	Sparsame Regelungspraxis versus Absicherung in Gesetz und Verfassung	
3.4.3.	Reaktion der Staatspraxis	204
3.4.4.	Vermengen von Kompetenznormen mit organisationsrechtlichen Bestimmungen	
3.5.	Kritische Würdigung	206
	Literatur	
	Zusammenstellung zu organisationsrechtlichen Erlassen der Kantone	

Dr. oec. publ. Dorothee Berchtold, Teufen AR

Organisationsrechtliche Bedingungen des Verwaltungswandels - Grundlagen zum Tagungsthema

1. Einleitung

Eine passende und anpassungsfähige Gliederung eines Staatsverwaltungsorganismus kann nur in beschränkter Masse geplant werden; man muss sie entwickeln. Verwaltungskultur, Rechtskultur und gesetztes Recht ergänzen einander.

Wer künftigen Wandel bewältigen will, beachtet daher die durchlaufene Entwicklung. Dazu gehört auch die Beurteilung der Rechtsgrundlage der Ämter, Referate, Ratsabteilungen, Departemente, Direktionen, kurz das Organisationsrecht i.e.S., ohne Haushalt- und Personalrecht. Gerade der Vergleich von Zielnormen gemäss Organisationsrecht und vom Verhalten in der Rechtswirklichkeit sind wichtig. Die folgenden Beobachtungen beziehen sich auf den Zeitraum nach der Entstehung kantonaler Direktionen und/oder Departemente bis zur Gegenwart; sie umspannen also einen Zeitraum von über 150 Jahren. Der Blick richtet sich auf das Strukturbild und die Reaktionen (Strukturanpassungen) der Verwaltungen an ihr Umfeld bei gegebenem, unterschiedlichem rechtlichem Rahmen ¹.

Um die Aufbauorganisation einzelner Kantone im Hinblick auf künftige Anpassungsfähigkeit beurteilen zu können, ist von folgender Fragestellung auszugehen: Ist die Bewältigung von strukturellem Anpassungsbedarf der Departemente an geänderte Aufgaben dank der traditionsbedingten Rechtsgrundlage (z.B. St. Gallen) bzw. trotz der restriktiven Rechtsgrundlage gelungen (z.B. Zürich, Bern)?

1.1. Rechtsgrundlage der Departemente: Vielfältiges Erscheinungsbild

Bei der Suche nach zukunftsadäquaten Rechtsgrundlagen ist von einem vielfältigen Erscheinungsbild der Gegenwart auszugehen ². Allgemein muss immer noch vom geringen Entwicklungsstand der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz, wie auch dem relativ geringen Interesse der Juristen an Fragen des kantonalen Organisations-

¹ Um Umbildungen von Ressorts (Direktionen, Departemente) überhaupt zu erfassen und zum Organisationsrecht in Beziehung zu setzen, ist eine sorgfältige Durchleuchtung von Regierungsdokumenten, wie z.B. Amtsberichte, Staatskalender, bis hin zu den einzelnen Regierungsratsbeschlüssen (RRB) notwendig.

² Eine Dokumentationszentrale des kantonalen Rechts fehlte noch 1985. Inzwischen im Aufbau an der Universität Fribourg am Institut für Föderalismusforschung (in Zusammenarbeit zur Staatsschreiberkonferenz).

rechts ausgegangen werden. Daher kann kaum auf Arbeiten zum kantonalen Organisationsrecht i.e.S. (Verwaltungseinheiten, Ämter, Abteilungen, Departemente des Regierungsrats) zurückgegriffen werden. Angesichts der bestehenden Forschungslücken beschränken wir uns auf wenige Grundzüge bei den hier betrachteten Kantonen.

Die Rechtgrundlagen der "Departemente und/oder Direktionen der Schweizer Regierungskollegien" sind in folgende Typen einteilbar ³:

- Verordnung des Regierungsrats SG, TG, GE "Geschäftsreglemente des Regierungsrats"
- Verordnung des Grossen Rats BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SO, AG, VD seit 1803 ("Parlamentsdekret"), darunter "Geschäftsreglemente des Kantonsrats", so in Uri mit fakultativem Referendum)
- Gesetz des Grossen Rats (Kantonsrat, Landrat, kantonales Parlament) ZH, ZG, BS, BL, SH, GR, AG ab 1985

Bei der Betrachtung der organisationsrechtlichen Grundlagen der kantonalen Departemente und/oder Direktionen wird spürbar, in welcher Zeit sie entstanden sind, bzw. welche Entwicklungsprozesse der Verwaltungsorganisation damals wegleitend waren. Das organisationsrechtliche Erscheinungsbild der Departementsorganisation spiegelt deren Entwicklungsvoraussetzungen und -verlauf. Dazu gehört auch die Frage nach der Integration der Beamtengesetze, z.B. der ehemaligen Kanzleireglemente, in die organisationsrechtlichen Grundlagen der Verwaltungsorganisation (Ressorts: Departemente und/oder Direktionen) ⁴. Ein Gesetz der Verwaltungsorganisation eines Kantons ist im letzten Jahrhundert nie gebaut worden. Ganz andere Grundlagen waren massgebend. Die Verwaltung bestand aus Stadt-, Landes-, bzw. Staatskanzlei mit dort angesiedelten Sekretären der Kommissionen (Nebenregierungen und Regierung). Ein Dekret oder Gesetz betraf daher zunächst die Regelung für die wenigen Mitarbeiter, also den Schreiber und die Regierungssekretäre in den Kanzleien (Kanzleireglemente als Personalgesetz). Es handelte sich um eine erste Form der Regelung, z.B. in Form eines Geschäftsreglements, später Verordnungsstufe, da Exekutive und Legislative damals nur schwach voneinander abgegrenzt waren. Aus dieser Zeit stammen viele Grundzüge der gegenwärtigen Regelungen, auch dort wo wir nicht mehr daran denken. Ähnliches gilt für die Regelungen der Vorläufer der heutigen Exekutive, der Standes-

³ vgl. Organisationsrechtliche Erlasse der Kantone nach Literaturangaben

⁴ Es ist auf die späte Entstehung der Departementsorganisation zurückzuführen, wenn organisationsrechtliche Erlasse meist neben der älteren, rechtlichen Regelung des Personals (Beamtengesetze) stehen bleiben (nicht in SG bis 1942, TG bis in die 80-er Jahre, ZH bis 1989 ff).

kommission, des kleinen Rats, und für die Kommissionen des Regierungsrats vor 1845 in Form eines Geschäftsreglements, anschliessend Dekret des Grossen Rats.

Erst um 1970 beginnt man darüber nachzudenken, die Verwaltungsorganisation eines Kantons in einem einheitlichen Erlass zu regeln, bzw. zu vereinigen (Recht der Kanzleien und Recht der Nebenregierungen [Regierungskommissionen, wie Sanitätsrat, Erziehungsrat] und des Regierungsrats [Standeskommission]).

Ursprünglich mögen Zufälle bei der Wahl der Rechtsform mitgespielt haben. So hat Solothurn sein Departementssystem von 1842⁵ nach HIS am St. Galler Muster orientiert (obwohl HIS die Departementseinführung in Solothurn erst für 1851 erwähnt, statt für 1842, nach Staatskalender)⁶. Dies legt Vermutungen nahe: Hat der Kanton Thurgau 1840 sein erstes "Geschäftsreglement des Regierungsrats" demjenigen des St. Galler Nachbarn von 1833 "abgeschaut"? Fest steht, dass die Form, "Geschäftsreglemente des Regierungsrats" nicht auf die neuen Kantone beschränkt bleibt, sondern auch die Stadtrepublik Genf diese Rechtsform einsetzt. Bern regelt in einem⁷ "Geschäftsreglement" das nähere Verfahren in der Regierung. Bei aller Vielfalt vorhandener Rechtsformen zur organisationsrechtlichen Regelung der Departemente ("Geschäftsreglemente", "Dekrete", "Gesetze") sind einzelne Passagen beinahe wörtlich übereinstimmend. Dies gilt selbst bei einem zeitlichen Abstand der Rechtsgrundlagen von 40 und mehr Jahren.

1.2. Verankerung der Departemente in der Kantonsverfassung?

Auch die Verankerung der Departemente in der Kantonsverfassung scheint eher vom Zufall bestimmt. Dabei kommt dem Entstehungszeitpunkt des Departementalsystems offenbar eine entscheidende Rolle zu. In Glarus - einem Kanton, der Direktionen 1887 erst spät einführt (wie auch Uri 1888, Graubünden 1893) - enthält die Verfassung einen Hinweis auf die Existenz der Direktionen, was in Kantonen mit früher Einführung der Departemente, wie St. Gallen 1833, Thurgau 1840 nicht der Fall ist. Diese Kantone diskutieren die Aufnahme der Grundlagen des Departementalsystems in die Kantons-

⁵ Noser, 1981, 58

⁶ His, 1929, 312

⁷ "Geschäftsreglement" Bern (erstmalig ab 27.4.1889) neben dem "Organisationsdekret des Regierungsrats", regelt das nähere Verfahren in der Regierung, so betrifft etwa § 10 des Interimsdekrets vom 22.4.1889 erste Formen des sog. Mitberichtsverfahrens. Bereits das Berner Gesetz vom 25.1.1847 enthält unter § 46 eine Regelung betreffend **Konflikte unter den Regierungsräten**, in einem Kollegium, das 1850 bereits konservative Mitglieder aufgenommen hat.

verfassung⁸.

Unterschiede zwischen den Kantonen zum Einbezug der Departemente in die Rechtsordnung wurzeln in der Entstehungsgeschichte der Ressort-Organisation, die von Kanton zu Kanton variiert. Die Existenz der Departemente und/oder Direktionen war überall dort rechtlich in der Verfassung verankert, wo die Departemente nach 1848 entstanden sind, also nicht in St. Gallen, Thurgau (Verfassung 1869)⁹, Solothurn, und nicht in modernen Verfassungen, die inzwischen gelernt haben, dass dies auf Verfassungsstufe nicht unerlässlich ist, wie Ausserrhoden 30.4.1995¹⁰:

Beispiele:

BE Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4.1.1893, Art. 44, 45 2)

GL Kantonsverfassung des Kantons Glarus vom 15.6.1887, Art. 50, 51

ZH Kantonsverfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18.4.1869, Art. 42

SH Kantonsverfassung des Kantons Schaffhausen vom 24.3.1876, Art. 68

AG Kantonsverfassung des Kantons Aargau vom 23.4.1885, Art. 40

Je nach der Form der Abstützung der Departemente in Rechtserlassen (Verfassung, Gesetz, Verordnung des Regierungsrats) ergeben sich unterschiedliche Verhaltensweisen "parlamentarischer Mitregierung"¹¹ beim Organisieren der Grundgliederung der kantonalen Verwaltungen. Dazu einige Beobachtungen.

⁸ TG Verfassungsentwurf gemäss Botschaft vom 23.3.1981, jetzt in der Verfassung vom 16.3.1987 § 47, vgl. Stähelin, P, 1990, 117, SG (Kobler, 1971, 31).

⁹ Thurgauer Verfassung vom 16.3.1987 § 47 Abs.1 Die Verwaltung ist in fünf Departemente und die Staatskanzlei gegliedert. Abs.2 Jedes Mitglied des Regierungsrats steht einem Departement vor. (Mitglieder des Regierungsrats ohne Portfeuille werden schon auf Verfassungsstufe ausgeschlossen; obwohl die Kantone Zürich, Bern, Nidwalden, Innerrhoden Abteilungsleiter als Mitglieder des Regierungsrats kannten.

¹⁰ Gerade in Kantonen mit früher Departementsbildung (SG, TG) wird auf deren Aufnahme in die Kantonsverfassung bis heute verzichtet, was teilweise diskutiert wird.

¹¹ Schmid, 1977, 99

2. Einfluss der gewählten Rechtsform auf das Strukturierungsverhalten

Für ausgewählte "alte" (Bern, Glarus) und "neue" Kantone (St.Gallen, Thurgau) ¹² lohnt ein Vergleich organisationsrechtlicher Grundlagen. Offenbar haben organisationsrechtliche Grundlagen einen gewissen Einfluss auf das jeweilige Verhalten der kantonalen Verwaltungen bei der Organisationsgestaltung. Die beiden "alten" Kantone Bern, Glarus kennen sog. "Parlamentsdekrete" ¹³ als Rechtsgrundlage der "Departemente des Regierungsrats", die beiden "neuen" Kantone St. Gallen, Thurgau sog. "Geschäftsreglemente des Regierungsrats" ¹⁴. Dieser organisationsrechtliche Unterschied ist für jede Veränderung der Verwaltungsorganisation bedeutungsvoll: Im ersten Fall bedarf eine Reorganisation der parlamentarischen Genehmigung ¹⁵, im zweiten Fall liegt sie im Rahmen der inneren Organisationshoheit des Regierungsrats ¹⁶. Der organisationsrechtliche Unterschied kann aber nicht allein mit der historisch bedingten Unterscheidung nach "alten" und "neuen" Kantonen erklärt werden. Weitere Faktoren müssen für diese Entwicklung mitbestimmend sein. Daher wird selektiv ein Blick auf weitere Kantone versucht, insbesondere auch auf Genf (Geschäftsreglement) und Zürich (Gesetz), selektiv, d.h. ohne Kenntnis der gesamten Geschäftsverteilung der Regierungskollegien im Zeitablauf.

2.1. Organisationsrechtlich bedingtes Strukturieren: Beobachtungen und Interpretationen

Ein Durchleuchten anhand von Beispielen hilft, die vollzogene Entwicklung bei dem Ringen nach dem geeigneten Organisationsrecht zu illustrieren ¹⁷. Eine Anpassung an den Wandel der Zeit gelingt unterschiedlich gut. Weshalb? Voraussetzungen für "Organizational Engineering" ¹⁸ sind offenbar verwaltungskulturell, aber auch organi-

¹² Im Hof, 1981, 98

¹³ Fleiner, 1985, 6 Verordnungen des kantonalen Parlamentes

¹⁴ Rechts- oder Verwaltungsverordnungen des Regierungskollegiums (SG, TG in der Gesetzesammlung publiziert)

¹⁵ Die Frage, ob das kantonale Parlament gemäss AG Organisationsdekret "in einem so umfassenden Sinn abschliessend zuständig sei" für die Verteilung der Geschäfte unter den Direktionen, bezweifelt Müller, 1976, 2; eine Feststellung, die für den Kanton Bern aufschlussreich sein kann.

¹⁶ Ein Regierungsratsbeschluss, RRB, genügt zur Änderung der Organisationsstruktur.

¹⁷ Anhänge G 22 Departements- oder Geschäftsverteilung auf Regierungsmitglieder inkl. Parteifarben, Anhänge G 21: organisationsrechtliche Entwicklungen.

¹⁸ Szablonski, 1979, 43

sationsrechtlich unterschiedlich. Wird parteipolitisch geprägtes Strukturierungsverhalten der Mitglieder des Regierungskollegiums durch organisationsrechtliche Faktoren und Restriktionen verstärkt? Um dem Bedürfnis nach struktureller Anpassung des Staatsapparates gerecht zu werden, sind verschlungene Wege und Vorgehensweisen der Anpassung der Organisation beobachtbar ¹⁹.

- "Reglements Kantone"

- Fallbeispiel St. Gallen

Die Rechtsgrundlage "Geschäftsreglement" (Verordnung der Regierung) ²⁰ bildet eine der Voraussetzungen dafür, dass sich St. Gallen nicht zur Breitengliederung durch Nebendirektionen entwickelt, was zu struktureller (aber nicht notwendig auch parteipolitischer) Zementierung führen kann. Obwohl St. Gallen in der parteipolitischen Bindung der Departementsstrukturen erstarrt scheint, gelingt es hier bis 1990, einzelne Abteilungen nach reinen Sachgesichtspunkten - unabhängig von Parteien - zwischen Departementen zu verschieben ²¹. Dass dies nicht in allen Fällen losgelöst von parteipolitischen Überlegungen gelingt ²², widerspricht der generellen Tendenz in St. Gallen nicht. In St. Gallen waren Phasen häufiger Änderungen des "Geschäftsreglementes" mitverantwortlich dafür, dass die kantonale Verwaltungsorganisation noch heute über ein Anpassungspotential verfügt. Die Verwaltung scheint in der Lage, ihre Struktur an veränderte Aufgaben anzupassen. Die Flexibilität wurde aber kaum missbraucht; die Organisation wirkt aufgabenbezogener als in anderen Kantonen z.B. Bern, Schaffhausen, Glarus. War die 150-jährige Flexibilität im "neuen" Kanton St. Gallen, eine Voraussetzung für den kühnen, ersten Erlass in der Schweiz der das gesamte

¹⁹ G BE 22, G FR 22, G SO 22

²⁰ Zur rechtlichen Problematik der "Geschäftsreglemente" des Regierungsrats: Kobler, 1971, 31 weist darauf hin, dass die Departemente, zur Vorbereitung der Entscheide geschaffen, heute zu deren Erledigung eingesetzt werden. Für Spring, 1976, 56, sind die Departemente, ursprünglich nur als geschäftsvorbereitende Instanzen gedacht, heute auch mit verschiedenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Spring erwähnt sogar die sog. "unbefriedigende Rechtsgrundlage", Spring, 1976 57, in Bezug auf die Thurgauer Departemente und empfiehlt Regelung kraft Gesetz (TG Gesetz über die Geschäftsführung des Regierungsrats Abl 1974 S. 505, gescheitert in der Volksabstimmung). Nach Jagmetti (zit. bei Spring, 1976, 57) beansprucht der Regierungsrat zu Unrecht die Kompetenz zum Erlass einer selbständigen Verordnung. Nach Müller, G. gehört die Diskussion der Rechtsnatur verwaltungsinterner Organisationserlasse offenbar nicht zu den fruchtbarsten Themen: "Man braucht dann auch das schwierige Problem der Rechtsnatur verwaltungsinterner Organisationserlasse (Rechtsverordnung, Verwaltungsverordnung) nicht zu lösen", Müller, G., 1976, 4.

²¹ vgl. G SG 22 und G BE 22

²² Beibehalten der Doppelunterstellung der Bezirksstatthalter in SGI und SGJP; Zwischenbericht des Regierungsrats über die Stellung der Bezirksämter vom 10.11.1981 (SGI: CVP, SGJP: SP seit 1972)

Organisationsrecht i.w.S. (Haushalt-, Personal- und Organisationsrecht) in einem Erlass vereinigt, in dem Staatsverwaltungsgesetz vom 4.5.1994?

- Fallbeispiel Thurgau

Für den Kanton Thurgau ist charakteristisch, dass er die Flexibilität, welche die Form des organisationsrechtlichen Erlasses "Geschäftsreglement" bietet, gar nicht nutzt. Es ist wohl auch dem berühmten Thurgauer Realitätssinn zu verdanken, wenn die Grundgliederung der Staatsverwaltung kaum geändert wird, obwohl allmählich beträchtliche Ungleichgewichte der Arbeitslast und Machtverteilung gewachsen sind. So ist es sehr wohl zum Überdenken der Kumulation der Leitungsdepartemente gekommen (Sanitäts- und Erziehungs-departement, TGSE, 60 % der Mitarbeiter der Thurgauer Verwaltungen); lange Zeit nicht aber zur Reaktion. TGSE, 1879 durch Zufall zusammengefügt (Deucher, selbst Arzt, später Bundesrat, nimmt auch Sanität mit in die Departementsebene), wurde bis 1989 trotz mehrfacher Infragestellung²³ beibehalten. Ebensovienig wurde das Problem der Inhomogenität der übrigen Glieder (Inners und Volkswirtschaft, Justiz und Polizei, Finanz) angegangen. Erst 1990 kommt es - an diesem Punkt - zur Neugliederung, nachdem die Regierung die vorhandene Flexibilität und Einfachheit einer Umgliederung wiederentdeckt.

- Fallbeispiel Genf

Dem Kanton Genf ist 1983 eine wirkungsvolle Bereinigung der Querschnittstrukturen gelungen²⁴. Genf ändert auf der organisationsrechtlichen Basis ("Geschäftsreglement" des Regierungsrats) seine Strukturen (fast) laufend.

Neben den Flexibilität erlaubenden Regelungsmustern von St. Gallen, Thurgau, Genf²⁵ stehen "Gesetzeskantone" und sog. "Dekretskantone" (Parlamentsverordnung). Grundlagen der Staatsorganisation, z.T. Parlamentsdekret²⁶ (Bern, Schwyz, Glarus, Solothurn, Schaffhausen), z.T. Gesetz (Zürich) werden in diesen Kantonen vom Parlament bzw. vom Souverän genehmigt.

- "Dekrets- und Gesetzeskantone"

- Fallbeispiel Bern

²³ BWI-Bericht TG, 1970, 45, Konferenz der Thurgauer Sekretäre 1983

²⁴ gemäss dem ehemaligen Staatsschreiber D. Haenni, 18.4.85: Informatik wird neu der Chancellerie d'Etat angegliedert. Dies ist dank dem Änderungen erleichternden "Geschäftsreglement" möglich.

²⁵ "Geschäftsreglemente" des Regierungsrats

²⁶ Verordnungen, nicht Gesetze des kantonalen Parlamentes

Die Bestimmungen der Berner Staatsverfassung von 1847 werden 1893 "durch elastischere ersetzt"²⁷. Dazu gehört in Bern die Zurücknahme der organisationsrechtlichen Regelung von der Stufe Gesetz, 1847, zu derjenigen des "blossen" Parlamentsdekrets 1889²⁸. Parlamentsdekrete, "Überbleibsel" parlamentarischer Mitregierung, zwingen die Regierung faktisch zur Entwicklung von Ausweichstrategien um den ständigen parlamentarischen Genehmigungsübungen von kleinen Änderungen organisationsrechtlicher Erlasse zu entgehen²⁹. Auf die im Dekret als Rechtsgrundlage der "Departemente des Regierungsrats" enthaltene Verpflichtung, bei jeder Änderung der Organisation jeweils ein schwerfälliges parlamentarisches Genehmigungsverfahren durchzuführen, reagiert die Regierung z.B. in Bern nach 1898³⁰ durch die Konstruktion bzw. Wiederaufnahme von flexiblen Nebengliedern, welche um "Hauptdirektionen" fast beliebig gruppierbar sind³¹. "Nebendirektionen" werden aber nicht am grünen Tisch geplant und entwickelt, sondern beziehen sich exakt auf davor dagewesene Abteilungen (bis ca 1888), bzw. auf die Nebenkommissionen aus dem alten Bern (vor 1798). Sie werden nur etwas erweitert. Dem Bedürfnis nach struktureller Anpassung des Staatsorganismus³² wird entsprochen. Dabei sind jedoch nach 1906 bzw. nach 1920 verschlungene Wege und Vorgehensweisen des Regierungskollegiums beobachtbar³³. "Nebendirektionen", z.B. Militär, Armenwesen, bis 1966 Sanität (neben Gemeinden), sind fast beliebig anderen Hauptgliedern an- und abkoppelbar. Auf den sachlichen Aufgabenzusammenhang wird dabei keine Rücksicht genommen. Bedingt durch die erst nach 1903 beginnende Einführung von Dekreten für (fast) jede Direktion, davor z.T. bereits für jede Anstalt, z.T. jedes Amt, hat der Kanton Bern zweifellos eine der

²⁷ Göschke, 1942, 12

²⁸ Parlamentsdekrete (= Verordnungen des kantonalen Parlamentes), wie Interimsdekret vom 22.4.1889 (Organisationsdekret), anschliessend Dekrete nach 1898, siehe G BE 21.

²⁹ ohne Friburg, siehe G FR 22

³⁰ Die Berner Staatsverfassung vom 4.1.1893 Art. 44 enthält die Regelung: "Die Umschreibung und Organisation der Direktionen des Regierungsrats sowie die Organisation der Staatskanzlei findet durch Dekret des Grossen Rates statt." Damit wird die Gesetzesstufe (1847) abgelöst. Organisation durch Dekret wird auch im 20. Jahrhundert beibehalten (§ 8 des Dekrets vom 2.2.1966)

³¹ Die Bezeichnung "Hauptdirektionen" bezieht sich auf die Hauptkommissionen Bern's vor 1831, bzw. vor 1846 (Geiser, 1890, Hodler II, 1910). Der Begriff "Nebendirektionen" stammt aus Schaffhausen 1881, ist in Bern nicht üblich. Das Strukturierungsverhalten der Regierungsmitglieder bei der Aufteilung von "Haupt- und virtuellen "Nebendirektionen" legt jedoch die Verwendung dieses Begriffs für Bern nahe.

³² vgl. z.B. Einführung der Volkswirtschaftsdirektion Zürich 1899, St. Gallen 1890

³³ vgl. G BE 22

heftigsten organisatorischen Hin- und Her Bewegungen hinter sich gebracht ³⁴. St. Gallen und Genf stehen ihm aber um die Jahrhundertwende mit ihren fast alljährlichen Anpassungen des "Geschäftsreglements" wenig nach ³⁵. Ein Problem der Berner Staatsverwaltung besteht wohl darin, dass sie bis 1995 noch nicht zurück zu *einem* Erlass für die Staatsorganisation gefunden hat, darin nur dem Kanton Basel Stadt vergleichbar. Vermutlich beanspruchte allein die Rückbildung der 14 Abteilungen/ Direktionen auf sieben Einheiten derart viel Kraft, dass in einem Schritt nicht mehr bewältigt werden konnte.

- Fallbeispiel Glarus

Glarus wartet zunächst rund 50 Jahre ab und weitet seine sieben Direktionen erst 1937 aus. Diese Verbreiterung erfolgt durch die Abtrennung der "Direktion" (eigentlich Abteilung) Militär von der Polizei, der Sanität von Landwirtschaft, und der Verselbständigung von Forst von der Abteilungsstufe zur Direktionsstufe. Diese Entwicklung kann zu flexiblen sog. Nebendirektionen in Bezug gesetzt werden (vgl. Bern, Schaffhausen, Solothurn usw). Danach beginnt jedoch eine Reihe von "Strukturänderungen" ³⁶, welche eher als "weiche Änderungen", zu interpretieren sind, nicht aber als "geplante Strukturänderung" oder strategische Verwaltungsplanung. Diese Änderungen sind nur im Rahmen des Kollegialprinzips möglich. Sie werden weder von Organisatoren vorgeschlagen noch von Organisationsjuristen entworfen.

Obwohl gemäss Dekret 1937 Strukturvarianten sachlich festgelegt sind, hält sich das Glarner Siebnerkollegium den Spielraum offen, fast (jederzeit) sowohl neue Strukturformen zu gestalten bzw. beliebig wieder auf die alten, ererbten zurückzukommen ^{37 38}.

³⁴ Anhang G BE 21, FR noch mehr

³⁵ Anhang G SG 21

³⁶ siehe Anhang G GL 22

³⁷ Beispiel GL: Direktionen Militär von Polizei 1937, diverse Kombinationen von Militär, z.B. nach 1942 zu Sanität und Landwirtschaft 1887 - 1937, Sanität, Armenwesen und Vormundschaft 1937 - 1949, Sanität und Landwirtschaft, 1954 - 1974, Sanität, Armenwesen und Vormundschaft 1974 - ff. Dazwischen wird gelegentlich auch Militär der Sanität und Landwirtschaft 1954 - 1974 zugeordnet ohne den Landratsbeschluss je zu modifizieren.

³⁸ Die Direktionsstruktur scheint bei diesen Umbildungen aber nicht auf Anforderungen gewandelter Aufgaben und gewandelter Technologie zu reagieren. Die Modifikationen der Verwaltungsorganisation erwecken zwar den Anschein gewichtiger "Strukturänderungen", gleichen, bei näherem Zusehen, aber mehr den für Schweizer Kollegialregierungen typischen Ressortwechsel der Regierungsräte zwischen Direktionen, die zunächst mehr von personellen später auch von parteipolitischen Motiven getragen werden. Sachliche Gesichtspunkte stehen kaum im Vordergrund. Parlamentsdekrete als Gestaltungsform der Verwaltungsorganisation haben die Möglichkeit zu parteipolitisch-personellen Motiven bei der Änderung der Grundgliederung der Verwaltungen nicht verbaut, sondern offenbar erst geöffnet.

Die Verselbständigung von Forst aus der Abteilungsstufe zur Direktionsstufe neben Landwirtschaft, 1932 - 1952, wird anschliessend wieder zurückgenommen. Forst wird erneut Abteilung der Polizeidirektion. Wenn kulturelle Aufgabenbereiche, wie das Landesarchiv, 1942 aus dem Inneren abgekoppelt werden, so ist auf den Eintritt des ersten Sozialdemokraten ins Regierungskollegium hinzuweisen³⁹. Er übernimmt das Innere, allerdings von kulturellen Aufgaben entblösst. Obwohl das Dekret die Möglichkeit zur vorübergehenden Zuteilung der Aufgabenkreise zu anderen Direktionen nicht ausschliesst⁴⁰, wird von dieser Möglichkeit vor 1942, Eintritt der Sozialdemokratischen Partei ins Kollegium, nicht Gebrauch gemacht. 1932 und 1937 werden Strukturänderungen dem Landrat vorgelegt⁴¹. Wenn also 1942 das Regierungskollegium neu selbständig entscheidet, handelt es sich um eine Praxisänderung. Der einfache Regierungsratsbeschluss (RRB) von 1942 enthält nämlich keinen Hinweis zu den organisationsrechtlichen Grundlagen.

1995 erst werden Landwirtschaft, Forst und Umweltschutz zusammengefügt; Glarus prüft die Einführung einer Justizdirektion, deren Aufgaben inhaltlich indessen immer wahrgenommen wurden (vgl. traditionelle Rolle des Inneren, das auch den Ratschreiber Stellvertreter stellt) der Polizeidirektion und der Regierungskanzlei.

- Fallbeispiel Zürich

Zürich regelt, wie Bern noch 1847, seine neue Grundgliederung nach Ablösung der "regimentsfähigen Familien" in den Räten durch Gesetz⁴². Im Gegensatz zu Basel, Bern, der Bundesverwaltung, bleibt es in Zürich auch später bei einem einzigen organisationsrechtlichen Erlass. Dieser enthält nicht nur die Grundlagen für die

³⁹ Beispiel: Glarner Amtsbericht 1942/43: "Durch Regierungsratsbeschluss sind Landesarchiv, Naturalienkabinett und Landesbibliothek der Erziehungsdirektion unterstellt worden."

⁴⁰ GL Dekret gemäss Art. 25 Abs. 2 (schon in der ersten Fassung von 15.6.1887)

⁴¹ Einfache Regierungsratsbeschlüsse (RRB) werden bis dahin für Strukturänderungen nicht verwendet. Vielmehr lassen die Dekretsänderungen von 1932 und 1937 darauf schliessen, dass der Glarner Landrat die Zuteilung der Aufgabenkreise zu Direktionen aufmerksam verfolgt. Einzig 1923 ist gemäss Staatskalender eine Ausnahme dieser Regel festzustellen: Das Glarner Handelsregister wechselt - nach der Zulassung der Domizilgesellschaften (1919) - aus GLI zur GLF. Ein Wechsel der erst 1932 gemäss Dekret nachvollzogen wird. Diese "Strukturänderung" ist u.E. nicht überzubewerten: In der Wirtschaftskrise nach Ende des ersten Weltkrieges ist die Glarner Verwaltung klar in einer Phase des Umbruchs. Kennzeichnend dafür sind: Ablösung der Ordnung der 3 Ratsschreiber aus der Regierungskanzlei und den Direktionen, Erscheinen einer Liste der Domizilgesellschaften im Glarner Amtsbericht 1923, eine Publikationsdienstleistung die nur ein Jahr erscheint und damit im krassen Gegensatz zu den üblichen Publikationspraktiken kantonaler Amt- oder Rechenschaftsberichte steht.

⁴² ZH Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrats und seiner Direktionen ursprünglich vom 6.4.1850, anschliessend vom 26.2.1899, derzeit gemäss Bereinigungsgesetz vom 5.4.1981, editiert am 1.10.93

gesamte Staatsorganisation, sondern auch die Zahl und Art der Direktionen ⁴³.

Angesichts der faktischen Entwicklung (nach 1935 bereits festgefrorene Grundgliederung der Zürcher Verwaltung) erstaunt das Versäumen einer Anpassung des Zürcher Organisationsrechts. Erst am 17.11.1960 nimmt Zürich die rein formelle Änderung der Direktionen gemäss RRB vor. Einer materiellen Bereinigung des alten Gesetzes vom 26.2.1899 geht Zürich 1960 und anschliessend noch in den achziger Jahren konsequent aus dem Wege. Statt dessen begnügt es sich mit der rein formellen Bereinigung ⁴⁴. Beibehalten wird die skurrile Verankerung des Personalrechts im Organisationsrecht ⁴⁵ und die eigentümliche Verknüpfung zur Verwaltungsrechtspflege ⁴⁶ im Organisationsrecht ⁴⁷. Auch bedeutende Gebiete der kantonalen Verwaltungsaufgaben wie Erziehung, Gesundheit, werden in Zürich nach wie vor z.T. auf besonders alte, offene Regelungen abgestützt. Überall wo dies der Fall ist, wird vor der Anpassung der Erlasse zurückgeschreckt. Auch im Gesetz, editiert am 1.10.1993, sind noch Kompetenznormen mit organisationsrechtlichen Bestimmungen vermengt.

2.2. Folgerungen

Weshalb also gelingt organisatorische Veränderung einigen Kantonen besser als anderen? Bei den "Dekrets- und Gesetzeskantonen" behält sich das kantonale Parlament einen Teil der sog. "inneren Organisationskompetenz" über den Staatsorganismus vor. In dieser Engpasssituation öffnen sich der Regierung neue Handlungsspielräume durch den allmählichen Ausbau der Abteilungen zu virtuellen "Nebendirektionen" (Bern 1898, Glarus 1937, Schaffhausen 1881, Solothurn, Fribourg, Tessin). Nebendirektionen wachsen langsam. Von den dabei entstandenen eigenartigen Strukturbildern (Bern, Schaffhausen, Solothurn, Fribourg, Aargau vor 1969) auf der Basis sog. Nebendirektionen kommen Kantone nur mühsam wieder los, weil inzwischen neben die Scheu vor parteipolitischen Änderungen der Direktionszuteilung (Ressortzuteilung) eine strukturelle Zementierung der Ämter der Direktion tritt. Bezüglich Intensität der Suche nach zukunftsadäquaten Rechtsgrundlagen stehen "Dekrets- und Gesetzeskantone" den

⁴³ vgl. SZ 1848, SG 1833 usw. Erst nach der Zweiteilung des Organisationsrechts wird im Grund-
erlass auf das Auflisten der Einheiten verzichtet.

⁴⁴ ZH Bereinigungsgesetz vom 5.4.1981 und durch den Beschluss des Regierungsrats über die
Geschäftsverteilung seiner Direktionen vom 1.1.1981, davor vom 17.11.1960

⁴⁵ § 53, 55 ZH

⁴⁶ § 13 ZH

⁴⁷ vgl. ZH Bericht und Antrag zur Motion Nr. 2094 betreffend Verbesserung des verwaltungs-
internen Rekursverfahrens vom 13.11.1985

"Reglements-kantonen" kaum nach.

Bei den Kantonen mit "regierungs-rätlicher Verordnung" wirkt sich die vorhandene Flexibilität selbstheilend gegen parteipolitische Zementierung aus. Sachliche Bereinigungen der Staatsorganisation werden durchgeführt. Im Vergleich zu Bern und Glarus wirkt das Beibehalten der alten, offenen, schlichten Rechtsgrundlage im Verordnungsrecht der Regierung, "Geschäftsreglement des Regierungsrats", für notwendige Strukturanpassungen offenbar chancenreich. Dies aus der Optik, dass jede Organisation systemimmanenter Flexibilität bedarf. Diese Anforderung muss an jede Organisation aus der Sicht ihrer Führbarkeit gestellt werden. Den beiden "neuen" Kantonen St. Gallen, Thurgau ist eine schrittweise Anpassung ihrer Departements- und Abteilungsstruktur (Verwaltungsreform) auf der Basis der "Geschäftsreglemente" offenbar leichter gefallen als den beiden Dekretskantonen Bern, Glarus.

Diese Entwicklungen erfolgen in einem Rahmen, gegeben durch das Organisationsrechts i.e.S.. Die fehlende "*innere Organisationskompetenz*" des Regierungskollegiums in "Dekretskantonen" scheint Konsequenzen für das Verwaltungsmanagement zu haben. Es fehlt den "Dekrets- und Gesetzeskantonen" - in organisationsrechtlicher Hinsicht - eine Kultur und Disziplin der notwendigen Strukturanpassungen. Strukturanpassungen finden zwar kontinuierlich statt, aber nicht sachlich auf Reengineering ausgerichtet, sondern immer nur die wenigen noch offenen "Hintertüren" durch Nebendirektionen oder Abteilungen nutzend, Strukturanpassungen als Folge von Vorlieben der Regierungsmitglieder (Jagd, Fischerei, Militär) kommen vor.

Die "neuen Kantone" St. Gallen und Thurgau zeigen über fast zwei Jahrhunderte betrachtet, mehr Disziplin und Sachlichkeit in ihrer Organisationsgestaltung und -veränderung als rechtlich starrer geregelte Kantone. Sie verzichten, im Vergleich zu Bern oder Glarus auf die häufigen, oft willkürlichen Vorwärts- und Rückwärtsbewegungen der Direktionen, insbesondere der Nebendirektionen⁴⁸. Die Disziplin beim Reorganisieren (Zusammenhang der Arbeitsteilung des Regierungskollegiums mit der Strukturierung der Verwaltungsorganisation) d.h. der Verzicht auf ständige Vorwärts- und Rückwärtsbewegungen der Departemente in den "Reglements-kantonen", wurde u.E. bisher nicht gewürdigt. Unter dem Gesichtspunkt des effektiven Verwaltungsmanagements ist dies zu bedauern. Ihre strukturell chancenreiche Ausgangslage für künftige Anpassungsfähigkeit der jeweiligen Verwaltungsorganisation wird kaum beachtet. Zudem haben diese Verwaltungen ihr Milizparlament nicht für organisationsrechtliche Bagatellentscheidungen strapaziert. Was indessen diskutiert wird, ist die Zulässigkeit der fehlenden organisationsrechtlichen Regelung auf Verfassungsstufe, Kobler, 1971, Spring

⁴⁸ siehe Anhänge G BE, GL, SG, TG 22

1976⁴⁹. Was noch nicht diskutiert wird, sind rechtliche Möglichkeiten und Hilfestellung zur Selbstorganisation der Verwaltungseinheiten. Kann das Recht hierfür Voraussetzungen bieten? Ist es die offene Regelung nach dem St.Galler Muster? Diese Fragen sind schwer zu beantworten. Einfacher ist es, von den Restriktionen kontinuierlicher Anpassung der Verwaltungsstrukturen auszugehen. Als wichtigste Restriktionen der Verwaltungsanpassung an die Bedürfnisse des gesellschaftlichen Umfeldes kristallisieren sich hierbei die folgenden heraus:

- fehlende Änderungsbereitschaft der Grundstrukturen und organisationsrechtlichen Erlasse durch Regierung und Verwaltung
- Scheu vor parlamentarischen Genehmigungshürden organisationsrechtlicher Erlasse
- fehlende "sachbedingte Bewegungsfreiheit" der Verwaltungsorganisation
- in der Gesetzgebung verankerte aufbau- und ablauforganisatorische Details

⁴⁹ Es ist auch die Befugnis zur selbständigen Erledigung der Geschäfte durch Delegation des Regierungsrats, vgl. etwa Schmucki-Hengartner, 1977, welche die Diskussion der Rechtsgrundlage der Departemente des Regierungsrats auslöst. Die Delegationskompetenz des Regierungsrats an Departemente steht jedoch nicht erst heute zur Diskussion. Die Departemente des Regierungsrats werden schon 1833 zur "selbständigen Erledigung von Geschäften" ermuntert: So in St. Gallen, Geschäftsreglement vom 18.1.1833 Paragraph 36 wonach "jedes Departement theils zu unmittelbarer Besorgung ... der überwiesenen Geschäfte" angehalten war. Ebenso bereits im Kanton Thurgau, Geschäftsreglement 1850 § 14, ferner Kantone Zürich, Bern 1889. Die Delegation zur selbständigen Erledigung gilt damals allerdings lediglich der Person des Departementsinhabers, der als Mitglied des kleinen Rats Geschäfte selbständig vorbereitet. Wenn die Delegationskompetenz des Regierungsrats an Departemente daher Anlass zu parlamentarischen Auseinandersetzungen bildet, so darf die Frage nach parlamentarischer Selbstbeschäftigungsübung nicht verhehlt werden. Verordnungen des Regierungsrats kommen nach Kobler, 1971, 30 und einer Reihe dort zitierter Autoren keine Rechtskraft zu. Solange **Departemente reine Hilfsorgane der Regierungsräte** sind und nicht als selbständig handelnde Behörden Entscheidungsbefugnisse übertragen erhalten, mag für ihre "rechtliche Konstituierung ein selbständiges Ordnungsrecht des Regierungsrats" genügen, Kobler, 1971, 30. Kobler gibt zwar zu, die St Galler Regelung habe sich unbestreitbar als praktisch erwiesen. Er plädiert aber, wie Spring, 1976, aus "rechtsstaatlichen Gründen" für eine Verankerung der Departemente in der Kantonsverfassung. Aus der **Optik der Kontingenz der Verwaltungsorganisation** (bisheriges Reformbedürfnis) muss an eine derartige Regelung die Anforderung der Pragmatik und Flexibilität gestellt werden. Eine Regelung in der Kantonsverfassung, z.B. durch blosses Erwähnen der Existenz von Departementen ohne deren namentliche Erwähnung, kann nach Kobler, 1971, 31, diesen Flexibilitätserfordernissen Rechnung tragen. Er schlägt eine zweckmässige Verfassungsbestimmung vor. Daneben stellt sich die Frage nach der Auswirkung der Regelung auf Projektorganisationen in der öffentlichen Verwaltung, sowie auf die Anliegen des sog. Lean Management durch einen losen Verbund von Ämtern durch Leistungsziele und Globalbudget geführt, unter Rückbau der Querschnittsaufgaben (Finanz, Personal, Staatskanzlei (Recht), Bauten, Material) zu den eigentlichen Aufgabenträgern.

(Departements-, Amts- und Berufsbezeichnungen, Arbeits- und Ablagevorschriften) ⁵⁰.

Beobachtungen zur Entwicklung der jüngsten Gegenwart liefern aufschlussreiche Grundlagen für die Beurteilung künftiger Gestaltungsmöglichkeiten der Staatsverwaltungen.

Flexibilität des Organisationsrechts der öffentlichen Verwaltungen darf indessen nicht nur bei Formen der "regierungsrätlichen Verordnung" ("Geschäftsreglement") vermutet werden. Das selbsttätige Ordnungsrecht bildete sich auch in den "Reglements-kantonen" erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus, also nach der Bildung von Departementen des Regierungsrats, St. Gallen 1833, Thurgau 1840, Solothurn, 1842, Genf 1847. Von daher sind Probleme der Abgrenzung von Rechts- und Verwaltungsverordnung zu erfassen. Die Glarner landrätliche Verordnung erlaubte dem Regierungskollegium z.B. ab 1932 weit mehr Spielraum beim Verschieben seiner Direktionen, als in Reglements-kantonen, wie St. Gallen oder Thurgau benutzt wurde. Bei der Hin- und Herbewegung der Glarner Direktionen zwischen 1938 - 1966 wurde immer wieder auf frühere Formen zurückgegriffen ⁵¹. Das in Thurgau vorhandene Verschiebungspotential ist demgegenüber kaum benutzt worden ⁵².

Es scheint, dass die strengere Form des Parlamentsdekrets genau so viel "Vorwärts- und Rückwärts" Bewegungen der Direktionen ermöglicht, wie die staatsrechtlich - eine zeitlang diskutierte - ältere, offene und grosszügigere Form, die schlichten "Geschäftsreglemente". Der strukturelle Anpassungsbedarf der Verwaltungsorganisation und der Mehrparteienkollegien wird jedoch angesichts der parlamentarischen Genehmigungshürde auf andere Strukturebenen verschoben, z.B. auf die Bildung und Verstärkung der abtauschbaren Nebendirektionen. Damit stehen weniger sachliche als vielmehr systembedingte Faktoren, wie der Übergang zum "Mehr-Parteien-Regierungskollegium" im Vordergrund der Anpassungsfähigkeit des Staatsorganismus. Im Vergleich zu Thurgau und St. Gallen haben Bern und Glarus ihre parlamentarisch genehmigte Rechtsgrundlage für intensive Direktionsum- und Neubildungen und Ressortwechsel benutzt. Trotz

⁵⁰ Es kann nicht genug betont werden: Organisationsrechtliche Erlasse waren nie als Kompetenznormen gedacht. Dazu das SG Beispiel von 1833: wonach "... die Geschäftseintheilung keinerlei gesetzliche Kompetenz begründet, sondern einzig zu dem Zweck einer regelmässigen, geordneten und vollständigen Besorgung aller dem kleinen Rath obliegenden Verrichtungen .. festsetzt" (SG Geschäftsreglement vom 18.1.1833 gemäss § 35). Erst später entsteht die Verwischung. Es bleibt ein Missverständnis, im organisationsrechtlichen Erlass, Finanzrecht SG, Personalrecht (SG bis 1942) und Verwaltungsrechtspflege (ZH) hier weiter verankert zu lassen.

⁵¹ Anhang G GL 22

⁵² Anhang G TG 22

strenger Reglementierung ist deren Strukturierungswirklichkeit weit chaotischer als diejenige der hier betrachteten Reglements Kantone.

Strenge der Genehmigungspraxis durch das Parlament⁵³ scheint für wachsende und komplexer werdende Verwaltungen angesichts der zu bewältigenden Umfeldkomplexität besondere Gefahren für die Zukunft ihrer Organisationsgestaltung zu bedeuten. Die Strukturen drohen unübersichtlicher und unflexibler zu werden. Engherzige Genehmigungspraxis bedeutet un stabile Organisation, die eher dazu neigt, parteipolitische Gestaltungsstrategien beizubehalten als sich für sachbedingte Gestaltungsentscheidungen zu öffnen. Engpässe beim Wachstum der Verwaltung sind die Folge. Koordinationsprobleme zwischen den Departementen nehmen zu.

Demgegenüber scheint Freizügigkeit bei den Entscheidungen zur eigenen Strukturgestaltung bessere Anpassungsfähigkeit an Umfeldveränderungen zu bieten sowie die Chance zur "Entpolitisierung" der Verwaltungsstrukturen, sobald dafür Gelegenheiten bestehen (Vakanzen im Kollegium, Pensionierungen oder Wechsel von Beamten), siehe Beispiele in St. Gallen und Thurgau, denen der Ausbau der "Sekretariate" der Departemente zu Stabsorganisationen mit dem Generationenwechsel in den siebziger Jahren gelingt. Die "Entpolitisierung" einseitiger parteipolitischer (Chef)beamtenselektion einzelner Departemente wird zwar auch in einzelnen Direktionen des Kantons Bern möglich (z.B. Volkswirtschaft, BEV, Polizei, BEP), dort aber nur auf Stufe Chefbeamte inkl. Beamte⁵⁴. Diese Entwicklung bleibt aber auf einzelne Departemente beschränkt und zufallsbedingt⁵⁵.

3. Organisationsrechtliche Entwicklungstendenzen

3.1. Überblick

Wer versucht, Entwicklungstendenzen des Organisationsrechts der Kantone und des Bundes zu beurteilen, erkennt einige gemeinsame Bestrebungen:

- Vereinheitlichung des Organisationsrechts (Tendenz zur Ablösung von Einzeldekretten der Direktionen/Departemente)
- Zweiteilung des Organisationsrechts mit dem Ziel der sog. "sachbedingten Bewegungsfreiheit"

⁵³ vgl. Bern bis 1990, Basel-Stadt bis 1977, Bundesverwaltung Genehmigung jedes Einzelschritts in der Modifikation des Organisationsrechts

⁵⁴ Quelle: Interviews mit 1. Direktionssekretären Kanton Bern 1983/84

⁵⁵ vgl. Rekrutierungspraxis der Direktionsvorsteher Anhänge G 22

- Pauschalgenehmigung und Verzicht auf Departementsbezeichnungen in der Gesetzgebung

3.2. Rechtszersplitterung in Einzeldekrete

Bei einer Bestandesaufnahme zur organisationsrechtlichen Regelungspraxis der Schweizer Verwaltungen fallen die noch bestehenden Einzeldekrete für jede Direktion/ Departement auf. Diese Besonderheit kennen bzw. kannten nur die Bundesverwaltung und die Kantone Bern und Basel Stadt. Charakteristisch ist hierbei: Die rechtliche Fragmentierung der Departements- und Abteilungsstruktur beginnt erst *spät*, nämlich nach 1897 Bund, 1904 Bern, 1908 Basel Stadt. Vor diesem Entwicklungsschub sind auch in Bern, Basel Stadt und der Bundesverwaltung alle Grundglieder der Verwaltung in einem Erlass geregelt. Dazu kommen organisationsrechtliche Regelungen einzelner Departements- bzw. Verwaltungsbereiche, z.B. des Inneren ⁵⁶. Diese werden anschliessend - im Rahmen einer Art Pflichtübung - auf (fast) alle Verwaltungsbebereiche erweitert; dabei eine Erstarrung in der Praxis der Organisationsgestaltung und des Organisationsrechts herbeiführend, die der Entscheidungs- und Gestaltungskraft des Kollegiums zutiefst widerspricht.

Interessanterweise geht der Bericht HUBER ⁵⁷ in seinem ausführlichen historischen Teil zum Organisationsrecht der Bundesverwaltung auf diese Veränderung nicht ein. Die Einzelgesetze für EDI, EJPD und die Bundeskanzlei vom 28. und 27.6.1919 kennen indessen alle Vorläufer, z.B. vom 16.12.1901 für EJPD.

Inzwischen wird diese Entwicklung fast überall wieder abgelöst (ohne Bern, trotz der Rückbildung von 14 auf sieben Direktionen, 1992, als Folge des sog. Finanzskandals). Der Bund ging 1978 bekanntlich zum vereinigenden Organisationsgesetz ⁵⁸ über, dabei auf die Einzeldekrete der Departemente EJPD, EDI der Bundeskanzlei und diejenige einzelner Amtsbereiche wie z.B. Büro für Statistik, verzichtend ⁵⁹. Basel-Stadt geht diesen Weg mit dem Organisationsgesetz vom 22.4.1976, dabei *pauschal* die sich

⁵⁶ Dazu gehören alte Regelungen wie die "Kanzlei", oder des oft ältesten der noch vorhandenen Departemente: Inneres (BE, und Bund). Offenbar handelt es sich um eine besondere Interpretation des bestehenden Organisationsrechts, wenn dieses wie in BE, BS auf (fast) alle Direktionen/ Departemente ausgeweitet wird.

⁵⁷ Bericht Huber, 1971, 12, historischer Teil zum Organisationsrecht

⁵⁸ VvOG vom 19.9.1978, RVOG Botschaft dazu vom 20.10.1993

⁵⁹ vgl. Bericht Huber, 1971, 12 "historischer Teil", und Entwurf des Gesetzes

widersprechenden Gesetzesbestimmungen aufhebend ⁶⁰.

Unter dem Gesichtspunkt der Anpassungsfähigkeit des Organisationsrechts und damit der Anpassungsfähigkeit und Effizienz der Organisationsstrukturen scheinen diejenigen Kantone im Vorteil, welche auf die Entwicklung zu Einzeldekreten pro Direktion/Departement verzichtet haben. Diese Kantone verhalten sich derart zurückhaltend bei der rechtlichen (nicht der faktischen) Anpassung von Organisationsregelungen (Zürich, Glarus, Thurgau), dass Änderungen kaum auffallen. Im Gegensatz dazu ist der Kanton Bern zur fast kontinuierlichen Änderung seiner Einzeldekrete gezwungen (vgl. Anhang G BE 21). Verpasste Anpassungen des Organisationsrechts scheinen aber kein Kopfzerbrechen zu verursachen ⁶¹. Wenn ein Berner Direktionssekretär im Interview aufgefordert wird über einen verbesserungsfähigen Punkt der Direktion zu sprechen, so liegt für ihn die bequeme Aussage nahe: "Das Organisationsdekret ist veraltet."

3.3. "Sachbedingte Bewegungsfreiheit"

3.3.1. Zweiteilung des Organisationsrechts

Angesichts der dargestellten Behinderungen der Strukturentwicklung durch organisationsrechtliche Bestimmungen und der dabei auftretenden Belastungen kantonaler Parlamente (Fallbeispiele) wird eine Lösung dieses Zielkonflikts angestrebt. Sowohl dem Wunsch nach demokratischer und parlamentarischer Mitregierung, wie auch der Entscheidungshoheit und Gestaltungskraft des Regierungskollegiums in Fragen der inneren Struktur des Verwaltungsorganismus soll entsprochen werden. Dies erfolgt durch Trennung des Organisationsrechts in zwei Teile:

- a) Grundlage der Departementsorganisation (Departementalprinzip) und der Grundformen der Zusammenarbeit (Grundsystem) auf Stufe Gesetz bzw. "Parlamentsdekret", evtl. ergänzend in der Kantonsverfassung.
- b) Aufteilung der Arbeitsgebiete auf Departemente und Abteilungen in anpassungsfähiger Form ⁶² (Reglements- bzw. Verordnungsform)

Die häufige Anpassung des Organisationsrechts bedeutet zusätzliche Belastungen der

⁶⁰ BS § 56 a OG vom 9.4.1908

⁶¹ BS regelt ab 1908 für vier Departemente in Einzelerlassen (Organisationsgesetze aOG vom 9.4.1908, § 26, Satz 2). Ähnlich scheint es Bern nach der pflichtbewussten Erstellung des Einzeldekrets für das "Armen- und Kirchenwesen" (12.9.1933) einfach vergessen zu haben, nach der Abtrennung der "Direktion Armenwesen" vom Kirchenwesen" für das anderswo zugeteilte "Kirchenwesen" ebenfalls ein eigenes Einzeldekret zu schaffen.

⁶² anpassbar an den Wandel der Aufgaben (und an Vakanzen im Kollegium)

zuständigen Instanzen. Aus diesem Grund ist Uri⁶³ bei der Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zur Zweiteilung der Rechtgrundlage der Departemente übergegangen. Damit will Uri Flexibilität gewinnen und allzu häufige Änderungen des Gesetzes- und Ordnungsrechts vermeiden. Nidwalden⁶⁴, Basel⁶⁵ und Graubünden⁶⁶ haben ebenfalls die Notwendigkeit, Flexibilität in der Zuteilung der Sachbereiche beizubehalten, erkannt.

Obwalden und Zug⁶⁷ sind - trotz landrätlicher Verordnung bzw. trotz Kantonsratsbeschluss - in der Lage, die Departemente bzw. die Direktionen "vorübergehend" anders zuzuteilen. Die "vorübergehende" Zuteilung kann sich in der Staatspraxis über

⁶³ Uri Änderung vom 20.5.1985, gemäss Mitteilungsblatt der Staatsschreiber - Konferenz, (genehmigt am 20.5.1985): 1. Organisationsverordnung (Parlamentsdekret, der nach Urner Recht dem fakultativen Referendum untersteht); 2. Organisationsreglement (Aufgabengebiete), siehe ferner Hartmann, 1985, 151 ff. zur Urner Verfassung genehmigt am 28.10.1984

⁶⁴ Die Gliederung der Nidwalder Kantonsverwaltung in 16 Direktionen und Standeskanzlei zeigt die frei änderbare Regierungsratsverordnung vom 21.4.1978, Anhang. Es handelt sich um die erste Nidwaldner Verordnung, welche die Direktionen erwähnt. Sie existieren seit ca. 1958, mit einzelnen Vorläufern Reduktion des Kollegiums Nidwaldens von 11 auf 9. Die Rechtsform Regierungsratsverordnung wird beibehalten und nicht auf Landratsbeschluss hinübergewechselt. Das Geschäftsreglement vom 13.1.1951 erwähnte in 19 kurzen Paragraphen lediglich Departemente und Kommissionen, verwies für Kompetenzstreitigkeiten auf den Gesamtregierungsrat. Dasjenige für den Nidwaldner Wochenrat von 1851 zählte nur die Prioritäten der Geschäftsbehandlung Paragraph 4 auf. Unter dem Gesichtspunkt des "Management by Exceptions" war beachtenswert, dass damals wichtige und dringende Geschäfte immer als Ausnahme vorgesehen waren.

⁶⁵ St. Gallen und Basel ziehen die Bereinigung der weitverstreuten organisationstechnischen Bestimmungen dem erneuten Bemühen um Aufteilung in Form eines Erlasses vor. Damit steht ihre Veränderungspraxis im Gegensatz zum VwOG vom 19.9.1978 der Bundesverwaltung. St. Gallen durchlöchert dieses System zwar neuerdings durch Nennung der Departementsbezeichnung in den Fussnoten, was faktisch erneut zur Bereinigungsarbeit führen wird.

⁶⁶ Graubünden GR Art. 26 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den kleinen Rat (Regierungsrat) vom 26.2.1972, vom GR erlassen, "soweit Gesetz und Verordnung nichts bestimmen, teilt die Regierung die einzelnen Sachgebiete den Departementen im Rahmen ihres Aufgabengebietes zu. Aus wichtigen Gründen, insbesondere zur Vereinfachung der Organisation, zur Vermeidung von Interessenkollisionen oder zur gleichmässigen Belastung der Regierungsmitglieder, kann sie ausnahmsweise von Art. 25 (Departementsverteilung) abweichen". Nur wenige Monate nach Erlass dieser grossrätlichen Verordnung (anstelle derjenigen vom 19.5.1893 und des GRB vom 3.12.1943 über die authentische Interpretation dieser Geschäftsordnung) beschliesst die Regierung bereits **neu über die "Zuteilung einzelner Geschäfte an die Departemente"** (Graubünden RRB 5.6.1972 unter 170.330). **Luzern und Solothurn** gehen einen ähnlichen Weg, verzichten aber nicht auf ausdrückliche Departementsbezeichnungen in den Gesetzen. Damit nehmen sie später erneute Bereinigungsübungen in Kauf.

⁶⁷ Nach Art. 41 Abs. 1 des KRB vom 25.4.1949 ist der **Zuger** Regierungsrat "befugt, die nachfolgende Zuteilung vorübergehend abzuändern oder zu ergänzen." ZG: 151.1., ZG KRB über die Geschäftsordnung des Regierungsrats und seiner Direktionen vom 25.4.1949, vom KR erlassen, Fassung vom 5.11.1959 löst die Geschäftsordnung vom 16.11.1887 ab.

Jahrzehnte erstrecken. Glarus ist u.E. ebenfalls in diesen Zusammenhang einzuordnen, obwohl der Übergang zur Anwendung der "vorübergehend" anderen Zuteilung⁶⁸ sich lediglich aus der Praxis ab 1942 (Eintritt der Sozialdemokratischen Partei) ergibt und nicht aus einer Dekretsänderung. Die landrätliche Praxis der Dekretsänderungen enthält 1932, 1937 vielmehr den "Einzelgenehmigungscharakter" von Strukturänderungen, vergleichbar Bern, Basel-Stadt.

⁶⁸ Art. 25, Abs. 2 VO vom 15.7.1887, Glarus

Schwyz kennt ebenfalls die Form, der Verordnung des Kantonsrats⁶⁹. Sie ist bezüglich der Departementsgliederung relativ einfach mutierbar. So werden die Departemente gegenwärtig zwar vom Kantonsrat genehmigt⁷⁰, erfordern aber nicht jeweils eine Änderung der Geschäftsordnung bei Änderungen der Departementsstruktur. Die neue Aufgabe "Umwelt- und Gewässerschutz" wurde gemäss § 25 zugeteilt und später, verändert, der Justizdirektion übertragen. Die Revision sieht eine (kantonsrätliche) Organisationsverordnung vor, welche durch einen regierungsrätlichen Erlass ergänzt und verfeinert werden soll.

Solothurn zählt seit 1970 lediglich die 12 Departemente auf⁷¹. Die Verteilung der Abteilungen auf Departemente sind in einfachen RRB⁷² geregelt.

Zürich geht 1960 und 1981 ebenfalls den Weg in Richtung Zweiteilung des Organisationsrechts, verzichtet aber, wie erwähnt, auf die materielle Bereinigung der Rechtsgrundlagen⁷³. Ähnlich geht Luzern vor⁷⁴. Die Flexibilität der Zürcher Regelung (obwohl Departemente auf Gesetzesstufe enthalten sind) ergibt sich aus dem Verzicht auf die Regelung einer Reihe wichtiger neuerer Verwaltungstätigkeiten, etwa die sich stark wandelnde Informatikorganisation. Diese erfolgt flexibel durch einfachen Regierungsratsbeschluss (RRB), der aber immerhin dazu geeignet ist, neue Technologien wie Netzwerkverknüpfungen dezentraler Einheiten vorerst (1986, inzwischen revidiert) für Zürich zu verbieten. Für sich stark wandelnde Verwaltungsteile, wie etwa für die *Informatikorganisation*, stellt sich im Dienste der Flexibilität des Verwaltungsmanagements die Frage: Ist das Korsett Regierungsratsbeschluss, RRB, zu eng und zu unflexibel für die Erprobung der Organisation? Wo es auf Experimentieren und

⁶⁹ Parlamentsdekret vom 24.4.1849, heute vom 22.3.1968

⁷⁰ Geschäftsordnung Schwyz vom 24.4.1849, vom 22.3.1968, in Revision begriffen, gemäss § 24 Genehmigung durch den Kantonsrat

⁷¹ KRB vom 21.3.1851, später vom 21.2.1877 (§ 19), ferner sachliche Bereinigungen durch RRB 1919, 1969

⁷² RRB vom 21.12.1981, (in der Gesetzessammlung). Im Gegensatz zu St. Gallen, von dessen Departementsordnung es wohl inspiriert war, handelt es sich beim Solothurner Erlass um ein "Geschäftsreglement des Kantonsrats" und nicht des "Regierungsrats" (Parlamentsdekret nicht Rechtsverordnung des Regierungsrats).

⁷³ ZH Beschluss des Regierungsrats über die Geschäftsverteilung seiner Direktionen vom 1.1.1981, davor vom 17.11.1960. siehe als Wurzel insbesondere: Nef, H.; Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrats durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten Zürich, 1976: 33 ff. zit. bei Schmid, 1977, 104 und in: Zbl, 1977, 241 ff.

⁷⁴ Die Präzisierung der Abteilungen der Direktionen sind in der Organisationsverordnung vom 15.7.1983 enthalten, den der Regierungsrat in Form eines GRB (Grossratsbeschlusses) genehmigen lässt, gemäss § 79 des Organisationsgesetzes vom 8.3.1899.

Projekte ankommt, ist eine verwaltungseinheitliche Regelung kaum von vorneherein erreichbar und anstrebenswert. Leistungsverwaltung, die nach dem neuen Steuerungsmodell durch den Staat eigentlich nur kontrolliert, nicht aber durchgeführt werden soll, etwa Schulverwaltung, Gesundheitseinrichtungen benötigen meist andere Informatikmittel als regierungsnahe Einheiten. Ein Thurgauer Regierungsratsbeschluss, RRB vom 17.12.91, 172.31., § 4, § 8, der "ein" Anwender-Handbuch verlangt⁷⁵, regelt bereits viel zu tief, stoppt und bremst neue Projekte, kostengünstigeres Entwickeln. Der Aufbau einer Kartei war nicht durch RRB geregelt; bei Regelungen betreffend Registrierung z.B. Form der gebundenen Rödel für RRB, Hypothekarkredite, Vogtsbuch (Bevogtigung oder Amtsvormundschaften), Buchhaltung usw. hat man gerade erst erkannt, wie instrumentell engherzige Vorschriften aufgelöst werden müssen, um Datenverarbeitung überhaupt zuzulassen. Ähnlich bei der Beschaffung von Hard- und Software: muss diese nach RRB erfolgen, wird das Erproben neuer Werkzeuge rasch obsolet in einer Zeit, wo dies auch für EDV-Pflichtenhefte gilt (weil alle Werkzeuge die Pflichten bereits erfüllen). Der Kanton St. Gallen lässt daher im Konzept "Informatik in der Staatsverwaltung" vom 23.1.1993 mehr Freiheit zu: Externe Anbieter sind neu zugelassen. Eine "rechtssparende" Minimallösung⁷⁶ nach MÜLLER ist in einem dynamischen Gebiet naheliegend.

Blicken wir daher auf die Wurzel der sog. "Joker-Norm"⁷⁷, die wohl in folgender Grundformel liegt: Die Zuteilung der sog. "verbleibenden Geschäfte" hat nach "*Natur und Analogie*" zu erfolgen bzw. nach Beschaffenheit und Analogie der ganzen Geschäftseintheilung" vgl. St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen. Diese erwähnt GIACOMETTI⁷⁸ auch für Luzern, Obwalden. Die "vorübergehende Änderung" war in der Mehrzahl kantonaler Organisationsstatute enthalten⁷⁹. Die Kantone haben ihr Organisationsrecht einfach voneinander abgeschrieben. Das Anliegen, Geschäfte sach- und

⁷⁵ Thurgau Regierungsratsbeschluss über den Einsatz der Informatik (RRB) vom 17.12.91, 172.31., § 4, § 8)

⁷⁶ Müller, 1976, 2, Verzeichnis in internen Richtlinien, bzw. im Staatskalender, der zur Verfügung stehenden Softwarepakete

⁷⁷ Schai, 1984B, 375 "systemischer Widerspruch im früheren Recht von Basel-Stadt": "... der Regierungsrat ... ist befugt, einzelne Geschäfte oder Geschäftszweige eines Departementes dem Vorsteher eines anderen Departementes zu übertragen" BS a OG 9.4.1908, § 24, Absatz 3). Diese Joker-Norm steht im Widerspruch zur Genehmigungshoheit des Grossen Rats und zur Regelung der Departemente in Einzeldekreten.

⁷⁸ Giacometti, 1941, 392 LU 14, OW 17, Sowie SG 34, TG 14, SH. Schai nennt dies "Joker-Norm". wir erkennen die Wurzel der Norm u.a. in der der Grundformel für die Zuteilung der sog. "**verbleibenden Geschäfte**" nach der "**Natur und Analogie**" bzw. nach Beschaffenheit und Analogie der ganzen Geschäftseintheilung".

⁷⁹ Vgl. Art. 3 des Berner Dekrets vom 3.8.1898 und Art. 12 desjenigen vom 20.5.1889, Paragraph 2 Abs. 2 des Zürcher Gesetzes vom 26.2.1899, Zug 1949 Paragraph 41, Abs. 1. **Joker-Normen**

bedürfnisgerecht flexibel anderen Verwaltungsteilen zuordnen zu können, war zugleich allen Kantonen wichtig. Es stand von vorneherein die Organisation des gesamten Staats- und Verwaltungskörpers im Vordergrund und nicht diejenige einzelner Glieder. Erst später ging die Anpassungsfähigkeit des Ganzen verloren zugunsten von Einzelanpassungen der Glieder. Davor schon ging der Blick auf den Zusammenhang des Ganzen, "auf die Natur und Analogie" der ganzen Einteilung, verloren. Der Blick auf den inneren Zusammenhang des Staatsorganismus schwand; die Freiheit der vorübergehenden Änderung durch das Regierungskollegium blieb.

Zumindest von einem Teil der organisationsrechtlichen Grundlagen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit wollen sich die - ohnedies geschwächten - kantonalen Parlamente offenbar nicht lösen (Beispiele in: Zürich, Uri, Luzern, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Graubünden).

Für einen Teil dieses Rechts bleibt sogar der Souverän einbezogen (Uri, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Aargau 1985). Dabei handelt es sich in der Regel kaum um mehr als die Feststellung der Existenz der Departemente. Für die Bewältigung künftigen Wandels kann sich indessen bereits diese lapidare Feststellungsabstimmung als Schranke auswirken ⁸⁰.

⁸⁰ "Projektleitungen, die sich aus Vertretern der interessierten Departemente zusammensetzen und die Koordination sicherzustellen haben," sind den Direktionen des Regierungsrats oder dem gesamten Kollegium unterstellt (AG, zit. bei Müller, 1976). Müller, 1976, 6, stellt fest, in den Organisationsdekreten **fehle die Rechtsgrundlage für Projektorganisationen**. Projektmanagement gehört indessen heute mehr denn je zum Alltag der Verwaltungsführung und stellt einen der bedeutendsten ihrer Teile und Aufgaben dar. Der Staat nennt jahrhundertealte Tradition des Projektmanagements sein eigen. Dabei mutet es paradox an, dass versucht wird, die früher zum Selbstverständnis der Departemente des Regierungsrats gehörende Zusammenarbeit zwischen der Departementen zunehmend durch Regelungen abzusichern, z.T. sogar zu unterbinden. Gerade im Falle des Projektmanagements **zwischen den Departementen** kann dies verhängnisvoll wirken. Die Gefahr, durch zuviel Regelung in Widersprüche hineinzugeraten, ist in diesem Bereich besonders gross. Projektmanagement kann weder Departementen noch Stabstellen gleichgestellt werden noch nur **einem** Departement bzw. nur Stabstellen unterstellt werden. Die Regelung der Regierungs-Departemente in organisationsrechtlichen Erlassen muss daher **offen** genug bleiben für Projektorganisation durch Regierungsmitglieder (und nicht nur durch Einzelbeamte und Kommissionen, d.h. der Stabsorganisation). Anlass zu Bedenken geben auch neue Verfassungsbestimmungen. So auch der - einmal abgelehnte - erste TG Entwurf zu einer neuen Kantonsverfassung (1971) und das knapp in der Volksabstimmung angenommene AG Organisationsgesetz von 1985 unter Paragraph 25. Gemäss Botschaft vom 23.3.1981 - sieht der inzwischen äusserst knapp angenommene zweite TG Verfassungsentwurf nach Paragraph 46, Abs.1 vor: "Jedes Mitglied des Regierungsrates leitet ein Departement." Wird hier durch Kantonsverfassung, Gesetz und Verordnung die Möglichkeit verbaut für Projektorganisation durch Regierungsmitglieder und/oder regierungsrätliche Delegationen (und nicht nur durch Einzelbeamte und Kommissionen)? Dabei kann Projektorganisation auf alle Regierungsmitglieder (Winterthur) aufgeteilt werden oder auf einzelne Regierungsmitglieder (Kanton Zürich). In Zürich arbeiten z.B. seit ca. 1975 regierungsrätliche (Projekt)kommissionen: Kommission Investitionsplanung - Personalkommission - Behördendelegation im öffentlichen Verkehr * (* gemäss Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen im öffentlichen Verkehr vom 2.4.1978 und gemäss Gesetz über

Obschon in einer Reihe von Kantonen der Regierungsrat dem Grossen Rat (Dekrete) bzw. dem Souverän jeweils seine organisationsrechtlichen Bestimmungen (Gesetze) vorlegt, bemüht er sich allgemein um eine rechtlich einwandfreie Darlegung der "sachbedingten Bewegungsfreiheit" der Verwaltungsorganisation Uri⁸¹, Graubünden, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen (geltende bzw. geplante Gesetze und Verordnungen).

3.3.2. Pauschalgenehmigung und Verzicht auf Departementsbezeichnungen in der Gesetzgebung

Um sich die zufällig "ererbte" Flexibilität der Departementsbildung und -umbildung zu bewahren, hat sich in St. Gallen eine informelle Praxis herausgebildet: Kobler⁸² weist darauf hin, dass in der neueren Spezialgesetzgebung das jeweilige Departement nicht namentlich erwähnt wird. Dies bleibt der Vollzugsverordnung überlassen, im Gesetz wird nur vom "*zuständigen Departement*" gesprochen⁸³. Dieses Vorgehen streben auch andere Kantone an:

- Uri mit der Trennung in Organisationsverordnung und Organisationsreglement (1982) an (Organisationsreglement vom 20.5.85),
- Thurgau mit der Änderung des Geschäftsreglementes vom 1.4.78, Paragraph 3a (eingefügt durch RRV)
- Zürich teilweise

Wie in St. Gallen werden die Aufgaben inskünftig nur mehr der "zuständigen" Direktion übertragen. Der Verzicht auf die Namensnennung erfolgt im Dienste der Flexibilität.

regionalen öffentlichen Verkehr vom 4.6.1972). Diese regierungsrätliche (Projekt)kommissionen sind als ständige Kommissionen aktiv (Gespräch mit B. Wittwer, Finanzverwaltung, Gebäudeversicherung Kanton Zürich). Bereits vor der Zweiteilung des Zürcher Organisationsrechts (ZH 1981) war die Projektorganisation nicht behindert. So gesehen bedeutet die Neuerung "Jedes Mitglied des Regierungsrates leitet ein Departement" nur einen sehr kleinen Schritt, nämlich die Ablösung der alten Mehrfachkombinationen von Departementen und deren relativ willkürliche Bewegungen. Auch das AG Organisationsgesetz von 1985 geht auf Flexibilitätserfordernisse der Projektorganisation kaum ein. Dort regelt Paragraph 26 sogar die Hauptaufgaben der Departemente, wobei es die Regelung wichtiger koordinationsbedürftiger Aufgabenfelder wohlweislich weglässt. Dazu gehören althergebrachte wie Verkehr, aber auch jüngere, bedeutungsvolle Aufgaben wie Informatik, Statistik, Umweltschutz.

⁸¹ Uri gemäss Mitteilungsblatt der Staatskanzleien 1982

⁸² Kobler, 1971, 30

⁸³ SG durchlöchert dieses System zwar neuerdings durch Nennung der Departementsbezeichnung in den Fussnoten, was faktisch erneut zur Bereinigungsarbeit führen wird.

Damit soll die zeitaufwendige Bereinigung der weitverstreuten organisationstechnischen Bestimmungen vermieden werden. In Basel - Stadt erforderte dies 1977 die Änderung von 60 bestehenden Gesetzen, in St. Gallen rund 25⁸⁴. Dank der Praxis der "sparsamen Namensgebung" kann heute in St. Gallen auf derartige Bereinigungsübungen verzichtet werden⁸⁵. Darin unterscheiden sich die genannten Kantone von der Bundesverwaltung (VwOG vom 19.9.1978 Art 58)⁸⁶. Nach FURRER machen sich im Rahmen der sog. Pauschalgenehmigung Souverän, Parlament und Exekutive die Kompetenz zum Erlass des Organisationsrechts streitig⁸⁷. "Die Pauschalgenehmigung von Regierungsverordnungen durch das Parlament erweist sich - so gesehen - als praktisch, aber überflüssig"⁸⁸.

3.4. Organisationsrecht und Verwaltungsmanagement

Wo grundlegende Regelungsänderungen solange wie möglich verzögert werden, sind folgende Risiken in Kauf zu nehmen: Fehlende Koordinationsmechanismen, Erschwerung der Zusammenarbeit, unübersichtliche Doppelunterstellungen, Vielzahl von Ansprechpartnern für einen Sachverhalt (z.B. im Umweltschutz), Verzögerungen beim Zusammenführen von sachlich zusammengehörenden Aufgaben infolge fehlender

⁸⁴ BS Paragraph 56 OG. Ähnlich war St. Gallen noch 1967 im Rahmen der "begrenzten Verwaltungsreform des Delegationsgesetzes von 1967 (Abl 1966: 1524) gezwungen, rund **zwei Dutzend Erlasse zu ändern**. In St Gallen ist dies dank dem seit 1955 erarbeiteten Fussnotensystem (Fundstellen in der Gesetzessammlung ohne Rechtskraft) erleichtert. Eine Grundlage bildet Nef, H.; Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrats durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten Zürich, 1976: 33 ff. zit. bei (Schmid, 1977: 104) und in: Zbl, 1977: 241 ff.

⁸⁵ Sie schleichen sich in St.Gallen allerdings in jüngster Zeit wieder ein, da die informelle Übereinkunft, auf Departementsbezeichnungen in Gesetzen zu verzichten, gerade im Fussnotensystem durchlöchert wird, was faktisch erneut zu Bereinigungsübungen führt.

⁸⁶ Das VwOG vom 19.9.1978 der Bundesverwaltung gleicht in der Starrheit der Aufzählung des Bestands der Bundesverwaltung (Art. 58) den Regelungen aus dem 19. Jahrhundert (z.B. Schaffhausen 1881). Die Aufzählungspraxis verführt gelegentlich sogar zu Fehlinterpretationen. Die **Gemeindeordnung der Stadt Zürich** (Fassung vom 26.4.1970 mit Abänderungen bis 20.5.1973, verwechselt noch heute die Liste der Geschäftseinteilung mit Kompetenzzuweisungen Art. 67 ff. Ein organisationsrechtlicher Erlassen begründet keine Kompetenzen. SG Geschäftsreglement vom 18.1.1833 Paragraph 35: "... die Geschäftseintheilung keinerlei gesetzliche Kompetenz begründet, sondern einzig zu dem Zweck einer regelmässigen, geordneten und vollständigen Besorgung aller dem kleinen Rath obliegenden Verrichtungen festsetzt." Es handelt sich also klar um eine Vorform der Pflichtenhefte, nicht aber um Kompetenznormen. Dies wird später gründlich missverstanden.

⁸⁷ Furrer, 1984, 39 ff. erwähnt die praktische Bedeutung der Genehmigungsverordnung und stellt sie gleichzeitig als Zwischenform zur Diskussion, welche "Diskrepanzen zwischen Rechtsetzungsrecht und Rechtsetzungspraxis" geschaffen hat.

⁸⁸ Furrer, 1984, 39 ff

Flexibilität der Staatsorganisation, konfliktreichere Verwaltung, Unzureichende Initiative und Kompetenz zu fachübergreifen dem Projektmanagement, fehlende Entlastung der Regierungsmitglieder von der aufwendigen Betreuung mehrerer inhomogener Nebendirektionen, ungenügende Analyse der bestehenden Verbindung von Aufgaben, die Querbezüge zwischen den Direktionen aufweisen (oft Doppelt- bis Sechsfacherfassung gleicher Daten, die durch Reengineering der Prozesse angegangen werden können). Dazu kommt die Gefahr, dass wichtige Entscheidungen auf unterster Ebene getroffen werden, wie z.B. im Kanton Aargau 1967, wo der Fall Engel für die Auslösung der Verwaltungsreform mitverantwortlich war ⁸⁹.

Obwohl diese Gefahren wahrgenommen werden, richtet sich die Suche nach geeigneten Formen der Anpassung zunächst jedoch gerade nicht auf die Änderung Strukturen und demzufolge der Rechtsgrundlagen, sondern z.B. zunächst auf den Ausbau der Verwaltung durch Stabstellen, durch Beratungsorgane und weitere Ämter.

3.4.1. Sparsame Regelungspraxis

Den Bestrebungen nach parlamentarischer Genehmigung organisationsrechtlicher Erlasse ist das Bemühen des Verwaltungsmanagements nach sparsamer, flexibel bleibender Regelung gegenüberzustellen. Dabei gilt es einen wesentlichen Punkt festzuhalten: Das Bemühen um Regelungen, welche die Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen an Veränderungen des Umfeldes (der Stakeholder) nicht beeinträchtigen, widerspricht den Grundlagen der Rechtsordnung nicht. Eine zentrale Anforderung der Rechtslehre lautet: "Die Beschränkung der Regelung auf das Notwendige" ⁹⁰.

Bei der Umschreibung von Aufgaben und Zuständigkeiten an die verschiedenen Abteilungen, Ämter, Kommissionen usw. empfiehlt G. MÜLLER daher grösste Zurückhaltung. "Die Gesetzesinflation mit all ihren unheilvollen Auswirkungen kann nur dann wirksam bekämpft werden, wenn auf alle Erlasse verzichtet wird, die nicht unbedingt notwendig sind" ⁹¹. Aus dieser Sicht "genügen Verzeichnisse der Regierungsdepartemente und der diesen zugeteilten Sachgebiete (etwa im Staatskalender)". "Man braucht dann auch das schwierige Problem der Rechtsnatur verwaltungsinterner Organisationserlasse (Rechtsverordnung, Verwaltungsverordnung) nicht zu lösen" ⁹². Der Kampf

⁸⁹ Lareida, K., Bericht AG II, 1976, 3

⁹⁰ Müller, G., 1976, 2

⁹¹ Müller, G., 1976, 2

⁹² Müller, G., 1976, 4

gegen übertriebene Verrechtlichung bildet ein zentrales Anliegen der Rechtslehre⁹³. Hier sind Ziele der Rechtswissenschaft und der Managementlehre kongruent. So gesehen - stellt sich nur noch die Frage nach den Privilegien der Räte, die mit der Bildung der Kollegialregierung anstelle von Einzelbeamtungen (AR 1858, AI 1873, GR 1892) und anschliessend mit der Teilung bzw. allmählichen Abspaltung des Regierungskollegiums vom grossen Rat, dem Parlament, gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstanden sind. "Parlamentarische Mitregierung" in Fragen der sog. "inneren Organisationsgestaltung und -kompetenz" erwies sich in der kantonalen Praxis nicht gerade als wirkungsvoll. Sie kann umgangen werden, und sie wird umgangen. Allerdings nicht zum Wohle des sachlichen Wandels der Organisation.

BÖCKENFÖRDE stellt fest: Die Wirkungsart rechtlicher Regelungen in und für Institutionen ist nicht immer gradlinig; sie ist nicht selten umwegig...⁹⁴. "Allgemein lässt sich sagen, dass das Recht als Weg und Mittel der Reform von Institutionen grundsätzlich geeignet und notwendig ist und zwar deswegen, weil Institutionen im Recht stehen und auch durch das Recht leben. Wie sich jedoch gezeigt hat, ist Recht keineswegs das einzige und oft auch nicht das primäre Mittel, um Institutionen zu reformieren⁹⁵." Und G. MÜLLER"Ich glaube aber, dass die Möglichkeiten des Rechts zur Verhaltenssteuerung und die Grenzen der Wirksamkeit von Rechtsregeln noch zu wenig ergründet sind. Mir scheint, dass die Steuerungsfunktion des Rechts im allgemeinen, vor allem von Politikern, aber manchmal auch von Juristen, eher überschätzt wird, dass wir uns von unserem Recht, insbesondere von der Gesetzgebung, zuviel erhoffen⁹⁶."

Dazu kommt ein weiteres: Angesichts der Aufgabenfülle wächst die Sorge um die Funktion des Rechts. Dazu BADURA, der EICHENBERGER zitiert: "Es gebe eine Art Gedränge zunehmender Aufgaben des Staates. Ich glaube, dass das die wesentliche Reformfrage ist. Wir haben in der Tat ein zunehmendes Gedränge der Aufgaben, und wir haben auf der anderen Seite die beengte Rolle der Gesetzgebung. Also müsste es eigentlich Aufgabe des Staatsrechts sein, dafür zu sorgen und darüber nachzudenken, wie der Gesetzgeber in die Lage versetzt werden kann, dieser Rolle gerecht zu werden." ...Denn die Gesellschaft bedarf des Rechts.." ..Die Reform einer Institution gerade darin besteht und danach streben muss, dass das Recht wiederhergestellt wird. Reform der Institution durch deren Rückführung in die rechtlichen Grenzen ihres

⁹³ So wendet sich z.B. F. K. Savigny 1779 - 1861, Vertreter der "organischen" Rechtslehre, als einer der ersten gegen zu weit getriebene Verrechtlichung.

⁹⁴ Böckenförde, 1993, 49

⁹⁵ Böckenförde, 1993, 45, in: Müller, G., Rhinow R., Schmid, G., Schweizer, R., Wildhaber L. (Hrsg.)

⁹⁶ Müller, G., 1993, 140, in: Müller, G., Rhinow R., Schmid, G., Schweizer, R., Wildhaber L. (Hrsg.)

Wirkens, auf ihren verfassungsrechtlichen Wirkungskreis" ⁹⁷.

3.4.2. Sparsame Regelungspraxis versus Absicherung in Gesetz und Verfassung

Einige Autoren empfehlen, die rechtlichen Grundlagen der Departemente des Regierungsrats in der Kantonsverfassung zu verankern: Obwohl dem Regierungsrat die sog. "**innere Organisationshoheit**" zugebilligt wird (BÖCKENFÖRDE, FORSTHOFF), fällt die Schaffung des Departementalsystems nach SPRING ⁹⁸ nicht mehr in diese Kompetenz. SPRING übersieht dabei vermutlich die allmähliche Entwicklung des Departementalsystems, das oft bis nach 1940 keine strukturbildende Wirkung auf die Organisation der Verwaltung ausübt, wie z.B. in Ausserrhoden, Innerrhoden bis ca. 1980, sondern lediglich der Aufgaben- bzw. Geschäftszuteilung unter Regierungsmitgliedern dient. Konsequenterweise wird in der neuen Ausserrhoder Verfassung vom 30.4.1995 denn auch auf darauf verzichtet, die Existenz von Direktionen zu erwähnen; Kantonskanzlei und Kommissionen genügen.

Für viel Flexibilität plädieren daher FLEINER ⁹⁹ und MÜLLER, G. in diesem Band. Ob die Absicherung der Existenz des Departementalsystems ¹⁰⁰ in der Verfassung und in Gesetzen sinnvoll bzw. für eine leistungsfähige sich selbst koordinierende Verwaltungsstruktur geeignet ist, bleibt vorerst dahingestellt. KNAPP weist ausdrücklich auf das bescheidene Interesse des Bürgers am Aufbau der Verwaltungsinstitutionen hin ¹⁰¹.

3.4.3. Reaktion der Staatspraxis

Die von MÜLLER vorgeschlagene "rechtssparende" Minimallösung ¹⁰² steht offenbar (noch) jenseits des politisch Realisierbaren. Daher sind einige Kantone mit ihrer schlichten Lösung (St. Gallen ab 1955 bis 1994, Thurgau ab 1977) bislang besonders glücklich. Daneben erscheint das Vorgehen von BS 1977 (OG), (Pauschal-) Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrats durch den Kantonsrat effizient und belegt, dass auf die Zweiteilung des Rechts verzichtet werden kann.

⁹⁷ Badura, 1993, 60, in: Müller, G., Rhinow R., Schmid, G., Schweizer, R., Wildhaber L. (Hrsg.)

⁹⁸ Spring, 1976, 56

⁹⁹ Fleiner, 1980: Paragraph 45, Nr. 5 und 6

¹⁰⁰ allenfalls sogar ergänzt durch ein Abteilungssystem, was angesichts der Willkür bei der Entwicklung (nicht Entstehung) des Departementalsystems der Demokratieidee diametral widerspricht

¹⁰¹ Knapp, 1983, 19, Knapp 1992

¹⁰² Müller, 1976, 2. Wohl unbewusst wird dies z.B. von Nidwalden praktiziert 1851 bis ca. 1978, Verzeichnis von Departemente, neben Direktionen, gleichrangig Abteilungen, im Staatskalender.

Die Reaktion der Verwaltungen bzw. der Regierungskollegien auf engherzige parlamentarische Genehmigungspraxis legt folgende Frage nahe: Kann sich "parlamentarische Mitregierung" ¹⁰³ und das Einhalten der demokratischen Grundlagen nicht auf andere Inhalte konzentrieren, als auf Detailfragen bei der Genehmigung von organisationsrechtlichen Erlassen.

Es ergibt sich somit fast übereinstimmend die Tendenz, Gesetze, Verordnungen, Dekrete und Beschlüsse des Parlaments auf denjenigen Teil des Organisationsrechts zu beschränken, der weniger Anpassungsbedarf aufweist: Die sog. Zweiteilung des Organisationsrechts. Die eigentliche Geschäftsverteilung bleibt einer Verordnung des Regierungsrats überlassen, welche die "sachbedingten Bewegungen der Direktionen und Abteilungen" ermöglicht ¹⁰⁴.

3.4.4. Vermengen von Kompetenznormen mit organisationsrechtlichen Bestimmungen

Das Vermengen von Kompetenznormen mit organisationsrechtlichen Bestimmungen wurzelt wohl auch in der Herkunft und Entwicklungsgeschichte der Erlasse, also den verstreuten Reglementen zur Geschäftsverteilung des Regierungsrats, den Kanzlei-reglementen, d.h. in Erlassen zu Einzelbeamten, wie Förster, Baumeister, Lehrer, usw. Arbeits- und Ablagevorschriften (Registratur). Das konglomeratsähnliche, dezentrale Nebeneinander der Verwaltungen, das uns heute aus der Managementoptik so modern anmutet, ist allmählich gewachsen und nicht durch einen genialen Wurf einer einheitlichen Verwaltungsorganisationsverordnung entstanden.

Da sich die Behörden intern permanent verändern und wandeln, sagt ein Kompetenzen begründender Erlass nie, wer die Kompetenz wahrnehmen soll, sondern nur was zu tun bzw. zu unterlassen ist. Das "Wer?" wird in anderen Erlassen geregelt. Dies erfolgt in rein organisationsrechtlichen internen Erlassen durch das zuständige Organ.

Die klare, unmissverständliche Abgrenzung der Kompetenzen begründenden Erlasse von rein organisationsrechtlichen internen Reglementen fehlte insbesondere in der Anfangszeit nicht. Bei der Erstinstallation der Departemente in der Schweiz war noch alles klar: Nach dem St. Galler Geschäftsreglement vom 18.1.1833, § 35, wird durch "... die Geschäftseintheilung keinerlei gesetzliche Kompetenz begründet, ... sondern einzig zu dem Zweck einer regelmässigen, geordneten und vollständigen Besorgung aller dem

¹⁰³ Schmid, 1977, 99

¹⁰⁴ Paradox wirkt daher die Verästelung des Organisationsrechts in BL, später noch in der Volksabstimmung vom 4.12.1983 angenommen. Neben Direktionen sind Aemter oder Abteilungen aber auch Funktionen aufgeführt. BL Gesetz vom 28.4.1958 (und Verordnung), Verordnung vom 28.8.1967, heute vom 6.6.1983

kleinen Rath obliegenden Verrichtungen festsetzt." Es handelt sich also klar um eine Form von Aufgabenverteilung, nicht aber um Kompetenznormen. Dies wird später gründlich missverstanden (Kanton Zürich, Stadt Zürich, Kanton Luzern, usw). Die Aufzählungspraxis verführt gelegentlich sogar zu Fehlinterpretationen. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich (Fassung vom 26.4.1970 mit Abänderungen bis 20.5.1973) verwechselt nach wie vor die Liste der Geschäftseinteilung mit Kompetenzzuweisungen Art. 67 ff.

Dazu Müller: "Im Vordergrund steht dabei wohl das Prinzip der Verantwortlichkeit, das eine klare Zuordnung der Kompetenzen an Staatsorgane und Verwaltungseinheiten verlangt. Es soll das staatliche Handeln zurechenbar, kontrollierbar und kritisierbar machen und damit Korrekturen und Sanktionen rechtlicher und politischer Art ermöglichen. Das setzt eine Gliederung der Verwaltung voraus, die Aufgaben- und Entscheidungskomplexe im Hinblick auf eine Verantwortlichkeit zusammenfasst, d.h. Verwaltungseinheiten aus Politikbereichen bildet, die sich gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit darstellen und "ver-antworten" lassen (...)" ¹⁰⁵. Erlasse, die sich mit einer schlichten Gliederung begnügen (St. Gallen, Thurgau) scheinen hier im Vorteil, vgl. Übersicht "Kompetenzen in organisationsrechtlichen Erlassen". Nicht zu vergessen, dass eine transparente Verwaltung lediglich eine klare Gliederung dieser Verwaltung voraussetzt - mehr nicht, auch keine komplexe detaillierte Aufgaben- oder Kompetenzzuweisung. "Zwischen den staatspolitisch-rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten muss also abgewogen werden." Diese Art der Problemstellung entspricht genau derjenigen der Management - Forschung. Nicht Verzetteln von Entscheiden über viele Stufen, über zahlreiche Stäbe. Lean Management will: Einfache Einheiten, klare Grundgedanken und Verantwortung, einfache Kommunikation, keine aus-fernden, falsch verstandenen Hierarchien. Angestrebt werden Mitdenken der Angestellten und Beamten im Hinblick auf ihre Arbeit, nicht Beschränkung des Einblicks durch zu hoch in der Hierarchie angesiedelte Zugriffsberechtigungen zu den Datenbeständen (Informatik).

3.5. Kritische Würdigung

Das Organisationsrecht der kantonalen Verwaltungen bzw. dasjenige der Departemente und/ oder Direktionen des Regierungsrats befindet sich in starker Entwicklung. Ein einheitliches Dach wird gesucht. Die Suche nach zukunftsadäquaten Rechtsgrundlagen ist in fast allen Kantonen zum Thema geworden. Diese Entwicklung ist unabhängig davon festzustellen, ob die Strukturanpassung unter dem Titel "Verwaltungsreform" oder "New Public Management" nach aussen dringt oder nicht. Dabei steht der Zielkonflikt zwischen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der rechtlichen Grundlage zum einen und demokratischer Willensbildung (bzw. parlamentarischer Mitregierung)

¹⁰⁵ Müller, G. 1989, 411

zum anderen im Mittelpunkt der intensiv gewordenen Suche nach den geeigneten Rechtsgrundlagen der Departemente. Ob diese Suche mit einer Verwaltungsreform zusammenfällt, hängt von der praktizierten Regelungstradition ab. Die Intensität der Regelungsänderungen Bern, St. Gallen, Waadt belegen das Vorhandensein eines starken Änderungsbedürfnisses auch für Kantone ohne explizit genannte Verwaltungsreform, welche meist bereits schrittweise im Stillen (St. Gallen 1967, 1970, 1994, Thurgau, Dr. H. Fisch 1948, 1990), aber nicht weniger erfolgreich eingeleitet ist, dabei Generationenwechsel jeweils taktisch geschickt nutzend (Regierungssekretäre, Chefbeamte, Regierungsräte).

Die Suche nach rechtlichen Möglichkeiten und Hilfestellungen zur Selbstorganisation der Verwaltungseinheiten ist offenbar in Gang gekommen. Welche Voraussetzungen bietet das Recht hierfür? Muss auf Regelung verzichtet werden, damit sich der Verwaltungsorganismus von selbst sachgerecht gliedert? Werden damit rechtliche Voraussetzungen für die Selbstorganisation der Verwaltungseinheiten geschaffen? Bedeutet Selbstorganisation auch Selbstheilung? Dem Anliegen einiger Staatsrechtslehrer, die Regelung im Organisationsrecht i.e.S. auf das Minimum zu beschränken¹⁰⁶, wird dabei offensichtlich wenig Beachtung geschenkt. Im Vordergrund bleibt die Konsequenz der übernommenen Regelungstradition, d.h. individuell kantonaler Kulturmuster der organisationsrechtlichen Regelung. Hierbei bleiben einzelne Kantone bereit, die zur Unübersichtlichkeit, ja zum Chaos gewachsenen Strukturen der Traditionsbedingtheit zuliebe beizubehalten. Das so gefundene einstweilige (parteipolitische) Gleichgewicht im Kollegium, der "Besitzstand der Departemente" mag strukturerhaltend wirken.

Eine Betrachtung der Anpassungsfähigkeit der Organisationsstruktur der kantonalen Verwaltung über Jahrhunderte belegt deren Abhängigkeit von der einmal gewählten Rechtsgrundlage der Departemente. Dies gilt auch für die Rechtsformen der Gemeindeorganisation¹⁰⁷. Die *Dominanz des historisch gewordenen in allen Bereichen der Verwaltung* SCHAI, (1984b), so auch im Organisationsrecht, bestimmt Entscheidungsszenarien für die Zukunft. Das gewachsene Regelungsmuster des Organisationsrechts, ein "Überbleibsel" des historischen Erbes verwaltungsorganisatorischer Regelung aus dem 18. Jahrhundert (in Bern Dekrete, in St. Gallen, das Paritätsprinzip) und aus dem 19. Jahrhundert (St. Gallen, Thurgau, Genf "Geschäftsreglement"), prägt den künftigen Handlungsspielraum der Regierung und Verwaltung bei ihren Strukturentscheidungen.

Neben dem Streben des Parlamentes nach Kontrolle organisationsrechtlicher Erlasse ist dasjenige einiger Ämter zu sehen, sich organisationsrechtlich zu verewigen. Dazu

¹⁰⁶ Müller, G. 1976, Noll, 1973, Fleiner, 1980, Knapp 1983

¹⁰⁷ Schaffhauser, 1977, 61 ff, 225 ff.

gehört der Wunsch, die eigene Stelle in einer Verordnung genannt zu sehen. Dieses Anliegen, das nur einen Schritt neben dem **Ressortegoismus** und dessen Stärkung steht, geht aus der Detaillierung der Berner Organisationsdekrete hervor. In St. Gallen erwähnt nur das Volksschulgesetz den Beruf des Departementssekretärs. Sparsame Namensnennung der Behörden im Gesetz gilt auch für Glarner Departementssekretäre, die nicht (mehr) im Gesetz enthalten sind. Die Stellungnahme des Berner Direktionssekretärs (Justiz) "Die Arbeit ohne Organisationsdekrete oder ohne Justizdirektion sei nicht vorstellbar", gehört in diesen Zusammenhang.

Auf das Thema "Suche nach zukunftsadäquaten Rechtsgrundlagen" gehen einige Reformberichte¹⁰⁸ nicht ein. Dass auch dort eine intensive Suche nach den geeigneten Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation vorliegt, ist lediglich der faktischen Entwicklung zu entnehmen¹⁰⁹. Glarus schliesst eine Änderung der staatsrechtlichen Grundlagen der Verwaltungsorganisation nach der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht aus. In Thurgau wird - nach einem erfolglosen Anlauf - von Änderungen abgesehen. Genf ist mit seinen "Geschäftsreglementen" glücklich: Genf verdankt die Anpassung im Bereiche der Informatik - Organisation, 1984, der Flexibilität des "Geschäftsreglements". Das St. Galler Staatsverwaltungsgesetz vom 4.5.1994 nimmt keine Modifikationen vor und beabsichtigt keine Staats- und Verwaltungsreform; verweist aber auf die begrenzte Verwaltungsreform des Delegationsgesetzes von 1967¹¹⁰, das Richtlinien der Kompetenzaufteilung zwischen Regierungsrat und Departementen entwickelt. Bis auf das Nennen der Departementssekretäre und der Chefärzte ist die Zweiteilung des Organisationsrechts realisiert.

Einer Reihe von "Dekretskantonen" gelingt dank der Zweiteilung des Organisationsrechts (Zürich, Solothurn, Uri, Basel-Land, Basel-Stadt) oder durch die Reaktivierung der ursprünglichen "Joker-Norm" (Obwalden, Glarus) eine Flexibilisierung der departementalen Grundstruktur. Dabei wird möglicherweise eine Enttabuisierung der politisch geprägten und erstarrten Departementsstruktur erleichtert, die Bewältigung des Wandels nicht allein auf die Abteilungsebene verwiesen, welche teilweise aus den parlamentarischen Genehmigungshürden ausgeklammert bleiben. Die Abneigung zu legiferieren und das Spannungsfeld zwischen kantonalem Parlament und Regierung wird beim Organisationsrecht der Kantone besonders deutlich.

Dem Bestreben, die Anpassungsfähigkeit der Grundgliederung der Verwaltungsorganisation an Veränderungen im Umfeld, bzw. an den kommenden Anpassungsbedarf aufrechtzuerhalten, genügen tendenziell Regierungsratsbeschlüsse (RRB) mehr

¹⁰⁸ Bern Bericht 1977, GL (BWI 1970)

¹⁰⁹ Anhang G BE 21, G BE 22, G GL 22

¹¹⁰ St. Gallen, Amtsblatt, Abl 1966, 1524

denn Gesetze oder vom Parlament genehmigte Verordnungen. Dies würde auch eine Dezentralisation der Verwaltungsorganisation erleichtern, z.B. Konzentration des Regierungskollegiums auf die verbliebenen und neuen (Umwelt, Drogen) Kernaufgaben, Konzentration von Nebenregierungen, bzw. -kollegien auf Qualitätskontrolle der Leistungsverwaltung (Gesundheit, Erziehung), auf deren Vorläufer auch SALADIN ¹¹¹ hinweist.

¹¹¹ Saladin, 1985, 272 ff.

Literatur:**Abkürzungen:**

Abl	Amtsblatt
DöV	Die öffentliche Verwaltung
GRB	Grossratsbeschluss
Hrsg	Herausgeber
Kbl	Kantonssblatt
RRB	Regierungsratsbeschluss
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft
VP	Verwaltungspraxis, ab 1985 Verwaltung und Organisation
VOP	Verwaltung, Organisation, Personal
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
Zbl	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung

Allg. geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (Hrsg.); Historisch - Biographisches Lexikon der Schweiz (HBLs), Neuenburg 1921 - 1934, Band I - VII, insbesondere Kantone BE, GL, SG, TG

Auer, And.; Les droit politiques dans les cantons suisses, 1978

Bachof, O., Wolff, H.J.; Verwaltungsrecht II, München 1976, 4. Aufl.

Banner, G.; Das neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung, in: KGSt (Hrsg.), KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln

Batz, H.P.; Die Bündner Regierung, Diss. Basel 1978 (s. dort Geschäftsverteilung der Bündner Regierung)

Becker, U.; Stabilität und Neuerung, Zur Disposition der öffentlichen Verwaltung für organisatorische Entwicklungen, in Die Verwaltung, Okt. 1979, S. 20-35

Beinhofer, P.; Das Kollegialitätsprinzip im Bereich der Regierung, Diss. München 1981

Berchtold, D.; Öffentliches Marketing - Was spricht dafür und was dagegen? Eine Problemübersicht, in: VP Nr. 11/12 1981, S. 10 - 15

Berchtold, D.; Staatskalender - öffentliches Führungsinstrument im Wandel zwischen Verwaltungs-tradition und Verwaltungserneuerung, in: VP Nr. 11, 1982, S. 12 - 16

Berchtold, D.; Entwicklung aus der Praxis für die Praxis: Verwaltungswissenschaften in der Schweiz: Zur Gründung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, in: VP Nr. 1 / 2 1984, S. 29 - 30

Berchtold, D.; Kinderkrankheiten und Entwicklungsprozess kantonaler Verwaltungen, in: VP Nr.

11, 1985, S. 362-365

Berchtold, D.; Zur Rolle der Stabsorganisation im Verwaltungswandel, in: VP Nr. 4, 1986, S. 77 - 80

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

Beyme K. von; Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970

Beyme K. von; Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, München 1972

Bischofberger, P.; "Regierungs- und Verwaltungsreform. Stand und Chancen", in: SJPW 1977, S. 33 - 56

Bleicher, K.; Unternehmensentwicklung und organisatorische Gestaltung, Stuttgart und New York, 1979

Blum, R.; Rolle, Schwierigkeiten und Reform der kantonalen Parlamente in: SJPW, 1978, S. 11 - 32

Blumer, J. J.; Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien, Band I bis III, St.Gallen ab 1850

Böckenförde, E.W.; Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der BRD, Berlin 1964

Böckenförde, E.W.; Organ, Organisation, Juristische Person, Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktion des staatlichen Organisationsrechts, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für H.J. Wolff, München 1973, S. 269 - 306
Breitenstein, M.; Reform der Kollegialregierung, Bundesrat und Staatssekretäre in einem zweistufigen Regierungsmodell, Basel Helbing & Lichtenhahn 1993

Brodtrick, O.; Lernen. Principal Associate of the Office of the Auditor General of Canada, Ottawa), in: Hill, H., Klages, H. (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Management, Aktuelle Tendenzen und Entwürfe, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 61. Speyrer Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften vom 17.- 19.3.1993, Duncker & Humblot Verlag Berlin, 1993

Bullinger, M. (Hrsg.), Von bürokratischer Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, Kolloquium vom 26./27.6.92, Baden-Baden [Nomos] 1993

Buschor, E.; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer Heft Nr. 52, Zürich, Verlag der Zürcher Handelskammer, 1993

Buschor, E.; Die öffentliche Finanzwirtschaft zwischen Automatismen und Mittelverknappung, Staat und Politik 28, Bern 1983

Buschor, E.; Probleme der staatlichen Finanzaufsicht, in: VP Nr. 3, 1986, S. 41 - 47

Buser, W.; "Die Organisation der Rechtsetzung", in: ZSR, Nr. 93, II, 1974, S. 377 - 456

Bussmann, W.; Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus, Bern 1980

Bürgi A.; Vom Finanzhaushalt der Kantone, in: ZBI 1960, S. 545 ff.

Cavelti, U.; Koordination in der öffentlichen Verwaltung, in: VP Nr. 4, 1986, S. 86 - 88

Chatelanat: Die Besoldungsverhältnisse der kantonalen Staatsdiener in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Statistik 1879, S. 299 ff.

Deal, T. E., Kennedy, A. A.; Corporate Cultures, The Rites and Rituals of Corporate Life, London, 1982

Dejung, Chr.; Schweizer Geschichte seit 1945, Frauenfeld 1984

Delley, J.D., Derivaz, R., et. al; Le droit en action, St. Saphorin 1982

Derlien, H.U.; Grösse, Aufgaben und Struktur der Referate in den Landesministerien, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 24, 1985, S. 1042 - 1050

Durrer, H.; Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz 1910 - 1960; Zürich, 1967

Dürsteler, Joh.; Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, Diss. Aarau 1912

Eichenberger, K.; Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im Schweizerischen Staatsrecht, in: Festschrift Hans Huber 1961

Eichenberger, K.; Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz, in: Basler juristische Mitteilungen, 1965, S. 166 ff.

Eichenberger, K.; Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SZJ, Nr. 61, 1965 (II)

Eichenberger, K.; Grundfragen staatlicher Reformen, in: NZZ, Nr. 1733, vom 21.4.67, S.5

Eichenberger, K.; Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, in: SJPW, 1967, S. 62 ff

Eichenberger, K., Buser, W., Metraux, Trappe (Hrsg.); Grundfragen der Rechtsetzung, Basel

1978

Eichenberger, K.; Von der Justiz im modernen Staat,
in: ders. Der Staat der Gegenwart, Basel 1980

Eichenberger, K.; Wechselwirkungen zwischen Gesetzgebung und Rechtsanwendung, in: Zbl,
1984, Nr 3, S. 97 - 104

Eichenberger, K.; Über die Führungsaufgabe der Juristen bei der Erarbeitung von Erlassen,
Murtener Gesetzgebungsseminar, 1985

Faganini, H.P.; Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung (Eine interdisziplinäre Studie zum
innern Aufbau des Kantons SG), Diss. St.Gallen, Bern 1974

Faganini, H.P.; Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene, in SJPW 1978, S. 75 - 94

Finanzhaushalt der Kantone 1930 - 1971; Statistische Quellenwerke, Heft 520; Bearbeitet von
der eidg. Steuerverwaltung, Bern 1973

Fisch, H.; Das Beamtenverhältnis in der thurgauischen Zentralverwaltung. Ein Beitrag zu einem
kantonalen Beamtenrecht, in: Festgabe für Regierungsrat Anton Schmid, Fraueneld 1942

Fischer, G., Altermatt, K., Resegatti, R.; Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften seit
1965, Bern 1981

Fleiner, F./Giacometti, Z.; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Neudruck 1965)
Fleiner, Rob.; Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz,
Diss. Zürich 1917

Fleiner-Gerster, Th., Allgemeine Staatslehre, Berlin 1980

Fleiner-Gerster, Th.: Grundzüge des allgemeinen schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl.,
Zürich 1980

Fleiner-Gerster, Th.; Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde, in: VP, Nr. 1/2,
1983

Fleiner-Gerster, Th.; Gesetz und Gesetzgebung in der direkten Demokratie, Murtener
Gesetzgebungsseminar 1985

Fleiner-Gerster, Th., Von bürokratischer Verwaltung zum Verwaltungsmanagement,
in: Von bürokratischer Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, M. Bullinger, (Hrsg.),
Kolloquium vom 26./27.6.92, Baden-Baden [Nomos] 1993

Forsthoff, E.; Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954 - 1973, 2.
Aufl., München 1976

- Forsthoff, O.; Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1973
- Frenkel, M. (Hrsg.); Besser - Billiger - Bürgernäher, Bern 1981
- Frenkel, M.; Der Beitrag der Kantone zur Regierbarkeit der Schweiz, in: SJPW, 1983
- Frenkel, M.; Föderalismus und Bundesstaat, Band I, Bern 1984
- Frenkel, M.; Institutionen der Verwaltungskontrolle, Diss. Zürich 1969
- Frey, B.S.; Wie gross ist der öffentliche Sektor, in: NZZ vom 31.1./1.2.1981, S.37
- Frey, R.L.; Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977
- Furrer, Ch.; "Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung", in: SJPW 1977, S. 57 -75
- Furrer, Ch.; 19 Jahre Verwaltungsreform im Bunde, in: Wirtschaft und Recht, Jg. 36, Heft 1, 1984, S. 31 -48
- Geiser, K.; Die Verfassung des alten Bern 1191 - 1891, in: Festschrift zur VII. Säkularfeier der Gründung Bern's, Bern 1891
- Göschke, R.; Die bernische Staatsverwaltung, Bern 1942
- Hablützel, P.; New Public Management, Ein Verwaltungsreformkonzept für die Schweiz?, in: VOP, Nr. 3, 1995, S. 142 - 147
- Häfelin, U., Müller, G.; Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993
- Hangartner, Y.; Die kantonalen Staatskanzleien, in: VP Nr. 12, 1968, 22. Jg. S. 347 ff.
- Hangartner Y.; - Soll die St.Gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden? Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons St.Gallen 1972
- Hangartner, Y.; Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974
- Hangartner, Y.; Ausgewählte Rechtsfragen der öffentlichen Dienstverhältnisse, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1. Halbband, Heft 4, 1980 S. 389 - 407
- Hangartner, Y.; Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd I. Organisation, Zürich, 1980, Band II Grundrechte, Zürich, 1982
- Hartmann, K.; Das Werden einer neuen Kantonsverfassung, Die Totalrevision des ernerischen

Grundgesetzes, in: ZBL, Nr. 4, 1985, S. 151 - 156

Helfenstein, U.; unveröffentlichtes internes Dokument zur Geschichte der Zürcher Staatsverwaltung, Zürich 1973

Hintze, O.; Beamtentum und Bürokratie, 1911, dort insbesondere Teil "Die Staatsministerien", 1908, neu hrsg. von K. Krüger, Göttingen 1981

Hintze, O.; Der Beamtenstand, Leipzig 1911, unveränderter Neudruck, Darmstadt 1963

His, Ed.; Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, 3 Bände, Basel 1920/29/38

Hodler, Fr.; Notizen über die Organisation der bernischen Behörden von 1831 - 1846, Bern 1912

Hodler, Fr.; Notizen über die Organisation der bernischen Behörden von 1798 - 1831, Bern 1911

Im Hof, U.; Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bern, Stuttgart 1984

Im Hof, U.; Geschichte der Schweiz, 3. Aufl. Stuttgart 1981

Imboden M.; Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation, in: Zbl, 1951, Jg. 52, Nr. 1/2, 1951, S.1-13

Imboden, M.; Die gegenwärtige Lage der Verwaltung und der Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in der Schweiz; in: Zbl, 1957, S.351 ff.

Imboden M.; Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart 1962

Imboden M.; Helvetisches Malaise, 2.A., Zürich 1964

Knapp, Bl.; Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel/ Frankfurt a.M., 1983

Knapp, Bl.; Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Basel/ Frankfurt a.M., 1992

Knaut, M.; Geschichte der Verwaltungsorganisation, Stuttgart 1961

Kobler, E. F.; Die Rechtsstellung der St.Gallischen Kantonsregierung, Diss. St.Gallen 1971

Kölz, A., Kottusch, P.; Bundesrecht und kantonales Verwaltungsrecht - Eine Problemübersicht, in: ZBl, Nr. 10, 1978, S. 421-457

Lendi, M.; Regieren im modernen Staat, in: Lendi, M. (Hrsg.); Bewährung des Rechts, Zürich 1992, S. 103-108

Lendi, M.; Strategische Führung in der Politik, in: Hansheiri Inderkum (Hrsg.) Festschrift für Franz Muheim, Altdorf 1993, S. 117-124

Linder, W.; Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. St. Martin's Press, New York 1994

Müller, Edda; Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung, Bemerkungen zur ministeriellen Organisation, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 1, 1986, S. 10 - 15

Müller, G., Rhinow R., Schmid, G., Schweizer, R., Wildhaber L. (Hrsg.); Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen, Symposium zum 70. Geburtstag von Kurt Eichenberger, Basel 1993

Müller, G.; Motive, Methoden und Masstäbe für Strukturreformen öffentlicher Verwaltungen, in: Francis Cagianut et al. (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto Kaufmann, Bern/Stuttgart 1989, S. 401-414

Müller, G., Rhinow R. et.al. (Hrsg.); Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift zum 60. Geburtstag von Kurt Eichenberger, Basel 1982

Müller, G.; Aufgabenreform in der Schweiz, Eine Übersicht und Zwischenbilanz, in: Die Verwaltung, Heft 4, 17. Band, 1984, S. 165 ff.

Müller, G.; Die Stabstelle der Regierung als staatsrechtliches Problem, Basel 1970

Müller, G.; Rechtsfragen der Verwaltungsorganisation im Kanton Aargau, in: AG Band 20 der Veröff. der Studiengesellschaft für rationelle Verwaltung, Aarau 1976

Müller, G.; Methode und Verfahren der kantonalen Gesetzgebung am Beispiel des Kantons Aargau, in: SJPW, 1978, S. 55 - 74

Müller, G.; Politische Planung, in: Eichenberger, K. et. al. (Hrsg.) Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel - Stadt, Basel 1984, S. 235 - 262

Nef, H.; Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrats durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten, in: Zbl, 1977, S. 243 ff.

Noll, P.; Gesetzgebungslehre, Reinbek b. Hamburg 1973

Noser, O.; Der Solothurner Staatskalender im Ancien Regime, in: Solothurner Jahrbuch 1981, S. 164 - 169

Noser, O.; Über die solothurnische Staatsverwaltung, in: Schweizer Journal 1981 b, S. 57 - 58

Pümpin, C.B., Kobi, J.M., Wühtrich, H.A.; Unternehmungskultur - Basis strategischer Profilierung erfolgreicher Unternehmen, in: Die Orientierung Nr. 85, Bern 1985

Pümpin, C.B.; Management strategischer Erfolgspositionen, Bern 1982

Putzi, J.; Koordinationstätigkeit in der kantonalen Verwaltung GR, in: Verwaltungspraxis, Nr. 7/8, 1972, S.222-226

Ritter, Ernst Hasso; Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Grimm, Dieter (Hrsg.) Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 69-112

Rhinow, René A.; Anforderungen an ein neues Regierungssystem, NZZ 20.12.1991, S. 19

Rhinow, René A.; Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR, 103 II (1984), S. 111-273

Schaffhauser, R.; Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, Diss. St.Gallen 1977

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

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

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

Scharpf, F.; "Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft", in: (SJPW) 1971, S. 7 - 23

Scharpf, F. W.; Problemverstaatlichung und Politikverflechtung: in: Scharpf F. W., Reissert, B. Schnabel, F.; Politikverflechtung II, Kronberg/ts 1977

Schedler, K.; Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Bern 1995

Scherrer A.; Die Gewaltenteilung im Finanzrecht, in: "Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St.Gallen, Band 12, Einsiedeln/Köln 1949, S. 75 ff.

Scheuner, Ul.; Stichwort "Regierung" in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart 1964, S. 781 ff.

Schmid A.; Praktische Betrachtungen über die Gemeindeversammlung im Kanton Aargau, S. 81 ff., in: Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952

Schmid, G.; Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Basel 1971

Schmid, G.; Regierungs- und Verwaltungsreform, Zielvorstellungen und Planungskoordination im Kanton BS, in: SJPW 1977, S. 97 - 111

Schmucki- Hengartner, C.; Die Delegation von Verwaltungsaufgaben der Regierung innerhalb der Verwaltung, Zürich 1977

Schoop, A.; Der Kanton Thurgau 1803 - 1953, Regierungsrat des Kantons Thurgau (Hrsg.), Frauenfeld 1953

Schuhmacher, Fr. M.; Die Bedeutung von Regierungs- und Verwaltungsreformen, Diss. Basel 1976

Schumann, K.; Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971

Schwegler, F.; Koordination zwischen den Departementen, in: VP Nr. 4, 1986, S. 80 - 84

Schweitzer, M.; Die Verwaltung in der europäischen Gemeinschaft, in: Die Verwaltung, 17. Band, Heft 2, 1984, S. 137 - 168

Schweizer, R. J.; Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone, Arbeitspapier zuhanden der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (Aussschuss Gesetzesmethodik) anschliessend in: Zbl, Nr. 78, 1977, S. 1 ff

Schweizer, R. J.; Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, 2 Bände, Glarus 1981

Schweizer, R. J., Die Schweizer Kantone vor der Europäischen Herausforderung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 40, 1991/1992, S. 59-821

Seebas, Ad.; Staatskalender, in: Jubiläumsschrift zum Erasmus Haus Basel, Basel 1984

Seiffert, M.J.; Indikatoren zur quantitativ vergleichenden Organisationsforschung, Speyrer Forschungsberichte, Nr. 2, 1978

Siedentopf H. (Hrsg.); Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976

Siedentopf, H.; Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung, Nr. 1, 1976, S. 1 ff.

Siegenthaler, P.; Verwaltungskontrolle als Führungsaufgabe der Linie, in: VO 7/8, 1989, S. 180-185

Silbernagel - Caloyanni, A.; Handbuch der schweizerischen Behörden, Bern 1931

Smend R.; Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928

Spring, J.; Das Verordnungsrecht des Kantons Thurgau, Diss. Bern, Winterthur 1976

Stadler, P.; Die Französische Revolution und die Schweiz, in: Helbling, H. und Meyer, M. (Hrsg.), Die Grosse Revolution, Zürich, 1990, S. 91-98

Stahelin A.; Helvetik, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. II, Zürich 1977

Stähelin, P.; Die rechtsfähigen öffentlich - rechtlichen Anstalten des Kantons Thurgau, Diss. Friburg, Rheinheim 1972

Stähelin, P.; Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Schriftenreihe der Staatskanzlei des Kantons Thurgau, Nr. 7, Frauenfeld 1991

Szablowski, G. J.; Central Agencies in two Federal Politica Systems: Canada and Switzerland, Riehen BS 1979

Überwasser, H.; Das Kollegialprinzip, Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche der Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates, Basel/Frankfurt 1989

Ulrich H., Sidler F.; Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, Bern 1977

Ulrich, H.; Führung - wohin? in: Festschrift zum 25 -jährigen Bestehen der Schweiz. Kurse für Unternehmensführung, Bern 1979

Ulrich, H.; Management, Bern 1985

Zippelius, Rh.; Allgemeine Staatslehre, 11. Aufl., München, 1991

Zusammenstellung zu organisationsrechtlichen Erlassen der Kantone

Rechtliche Grundlagen der Direktionen und/oder Departemente, soweit hier betrachtet, Hinweise zur Einordnung der "Organisationserlasse" in den Gesetzessammlungen

Zürich

172.1 Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrats und seiner Direktionen vom 26.2.1899, vom KR erlassen, gemäss Bereinigungsgesetz vom 5.4.1981, editiert am 1.10.93

172.11 Beschluss des Regierungsrats über die Geschäftsverteilung seiner Direktionen vom 1.1.1981, davor vom 17.11.1960

Bern

152.01 Dekret über die Organisation der Direktionen des Regierungsrates vom 25.1.1847, derzeit Dekret vom 1.2.1971, in der Gesetzessammlung, sowie Dekrete für jede Direktion, ohne Kirchendirektion
7 Dekrete für 7 statt 14 Direktionen vom 17.9.1992 ff.

Luzern

(chronologisch) LU:

Organisationsgesetzes vom 8.3.1899, Ausgabe vom 1.1.1994 (SRL Nr. 20), derzeit in Revision

Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltung vom 11.6.1971, Fassung vom 23.10.1987 (Reorganisation der Departemente) gemäss Pararaph 79 Abs 1. des Organisationsgesetzes vom 8.3.1899,

Anhang zur Organisationsverordnung der kantonalen Verwaltung mit Tabelle der eingefügten Änderungen

Uri

Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsreglement) Änderung vom 20.5.1985

Schwyz

46 "Geschäftsordnung für den Regierungsrat des Kantons Schwyz erstmals vom 24.1.1849, dann 28.1.1904, derzeit vom 22.3.1968. Die SZ Departemente werden gemäss § 24 der Geschäftsordnung vom 22.3.1968 vom Kantonsrat genehmigt, mit einer Änderung vom 21.2.1973 (s. Abl 1973: S. 239)

Obwalden

Geschäftsreglemente für den Landrath und den Regierungsrath erlassen vom Kantonsrate, vom 7. und 15.6.1850, Geschäftsordnung für den Regierungsrat, erlassen vom Kantonsrate, Sarnen, den 16.1.1869

Geschäftsreglement für den Regierungsrath, Sarnen Jänner 1869, Massgebenderklärung von Art. 32 (geheime Wahlen) durch den Kantonsrat am 16.1.1869

Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 8.1.1964, vom 30.6.1972 (erlassen vom Kantonsrat)

Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen

Verwaltung, Organisationsverordnung vom 7.9.1989 (erlassen vom Kantonsrat), gestützt auf Art. 72, Ziff. 2, Kantonsverfassung vom 19.5.1968

Ausführungsbestimmungen über die Aufgaben und Gliederung der Departemente vom 15.9.1990

Nidwalden

151.12

Verordnung (VO) über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrats und der Kantonsverwaltung (Regierungsratsverordnung) vom 21.4.1978
 ** Der Landrat (LR) beschliesst: gestützt auf KV Art. 60 und Art. 78 des Organisationsgesetzes

Geschäftsreglement für den Regierungsrat vom 13.1.1951, Geschäftsreglement für den Wochenrath von 1851 (ohne Datum)

Geschäftsreglement für die Standeskanzlei 1851 (ohne Datum), die beiden Landschreiber, Geschäftsreglement für die Standeskanzlei und Gerichtskanzlei 5.11.1877, 27.3.1905, Geschäftsreglement für die Standeskanzlei vom 13.1.1951, aufgehoben am 21.4.1978

Glarus

II A /3/2

Verordnung über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrats und seiner Direktionen, erlassen vom Landrath 15.6.1887 (Parlamentsdekret), derzeit vom 28.1.1947, vom 10.5.1970 KV erlassen von der Landsgemeinde vom 22.5.1887, Art. 50, 51 ff.

Zug

151.1.

KRB über die Geschäftsordnung Regierungsrats und seiner Direktionen vom 25.4.1949, vom KR erlassen, derzeit Fassung vom 5.11.1959 löst die Geschäftsordnung vom 16.1.1887 ab. ZG Nach Art. 41 Abs. 1 des KRB vom 25.4.1949 ist der Regierungsrat "befugt, die nachfolgende Zuteilung vorübergehend abzuändern oder zu ergänzen."

Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 10.4.1967

Fribourg

Verfassung Art. 56

Loi du 8 mai 1848 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de ses Directions, in der damaligen deutschen Gesetzessammlung: Gesetz des Staatsrates und seiner Direktionen vom 8.5.1848. Aenderungen insbesondere des Art. 59 des Gesetzes (Ermächtigung des Regierungsrates, Conseil d'Etat, zur Modifikation der Geschäftsverteilung), durch Arretes:

Arrete 27-10-1850, Besprechungsprotokoll (manuscript) 10-3-1856-, Arrete 31-5-1859, 18-6-1862, Arrete 27-1-1902, Arrete 29-12-1936, Arrete 31-12-1946, Arrete 8-1-1952, Arrete 31-12-1956, Arrete 29-12-1961, Arrete 10-1-1967, Arrete 11-1-1972, Arrete 20-2-1973, Arrete 11- 1-1977, Loi du 17-9-1980 modifiant la Loi du 8 mai 1848 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de ses Directions.

Avant Projet Loi d'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale, mai 1991

Kanzleirecht:

Reglement vom 6.11.1850 betreffend die Bureaux der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, Reglement für die Beamten und Angestellten der Staatskanzlei 20. Herbstmonat 1867, Gesetz vom 22.5.1975 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals, Beschluss vom 13.7.1979, insb. Art. 187 Aufhebungen des bisherigen "Kanzlei"rechts

Solothurn

Reglement des Regierungsrats und der Wahlbehörde Kantonsratsbeschluss vom 23.6.1841

122.11 Verordnung über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrats und seiner Departemente, Kantons Solothurn vom 10.9.1969, (Kantonsratsbeschluss), davor 21.2.1877

122.221 Regierungsratsbeschluss vom 21.12.1981 Verzeichnis der Departemente und der diesen und der Staatskanzlei zugeteilten Sachgebiete

Verordnung über die Bildung von fünf Departementen in der kantonalen Zentralverwaltung von Solothurn vom 27.6.1995, (Kantonsratsbeschluss)

122.131, DelG

Gesetz über die Delegation von Verwaltungsbefugnissen vom 5.4.1981 (Bereinigung der Gesetze)

Basel-Stadt

Organisationsgesetz vom 9.4.1908

Organisationsgesetz vom 22.4.1976

Basel-Land

Gesetz über Organisation und Geschäftsgang des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 1.4.1851, aufgehoben 1958

102 Gesetz für die Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten vom 25.11.1851 (noch in Kraft)

Gesetz über die Organisation der Staats- und Bezirksverwaltung, vom 28.4.1958

Verordnung zum Gesetz über die Organisation der Staats- und Bezirksverwaltung (28.4.1958) vom 28.8.67

140 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 6.6.1983 Volksabstimmung vom 4.12.1983 angenommen

140.1 Regierungsrats - Verordnung zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 6.6.1983 unter § 3 Auflistung der

Direktionen unter § 4 alphabetische Auflistung der Dienststellen und Verzeichnis ihrer Dienstordnungen (Regierungsverordnungen in der Gesetzessammlung enthalten) ab 1958 als Regierungsratsbeschlüsse RRB (Regierungsverordnung) eingeführt.

Schaffhausen

I, 9. Gesetz über die Geschäftstätigkeit des Regierungsrates und seiner Direktionen (Organisationsgesetz vom 12.2.1881, davor 18.5.1861. (11) Direktionen, darunter 5 Hauptdirektionen und 6 Nebendirektionen; sog. - "wesen",

Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, "Organisationsgesetz" vom 18.2.1985, gestützt auf Art. 70 KV
Entwurf vom 3.5.1983, Art. 40 angenommen in der Volksabstimmung vom 29.9.1985

Organisationsverordnung vom 6.5.1986 inkl. Änderungen bis 13.7.1993, Regierungsrats - Verordnung

Motionenbündel Verwaltungsstrukturen Schaffhausen Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18.6.1985

Ausserrhoden

142.12. Kantonsverfassung vom 30.4.1995
Kantonsrathbeschluss vom 21.3.1902, Geschäftsordnung des Regierungsrats vom 28.1.1909, Geschäftsordnung des Regierungsrats 14.11.1988 (erlassen vom Kantonsrat)

sGS 142.2 Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltungskanzleien vom 17.3.1891, vom 17.2.1898, Gesetzessammlungen, Band 14, Angestellten Verordnung, AVO, vom 16.11.1992

sGS 142.21 Verordnung über die Dienstverhältnisse und Besoldungen der kantonalen Beamten und Angestellten, DBO, vom 1.12.1949, vom 12.6.1978

Innerrhoden

Verfassung für den eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. angenommen am 24.12.1872, (insbesondere Art. 30 Standeskommission)

Reglement über die Amtspflichten der Behördenmitglieder vom 28.11.1955

St. Gallen

141.3, sGS Geschäftsreglement des Regierungsrats, erstmals vom 18.1.1833, nach häufigen Änderungen, derzeit Geschäftsreglement des Regierungsrates und der Staatskanzlei, vom 7.12.1951 veröffentlicht in der Gesetzessammlung Oktober 1984

nGS 7, 421 Botschaft zum Delegationsgesetz 1967, ABI, 1966, S. 1524, internes Exposé in der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrats
Delegationsgesetz 1967 (VO) (nGS 5. 267.)

Staatsverwaltungsgesetz vom 4.5.1994, Botschaft vom 9.3.1993

Graubünden

Verordnung 19.5.1893, GRB vom 3.12.1943 über die authentische Interpretation dieser Geschäftsordnung

170.320 Graubünden GR Art. 26 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Regierungsrat vom 26.2.1972, vom GR erlassen

Aargau

AGS rev. Bd I - IV, Nr. 89

Organisation des Regierungsrathes, Gesetz nebst Besoldungstafel vom 23.12.1852.

Geschäftsreglement für den Regierungsrath, dessen Direktionen und Kanzleien 29.12.1853. AGS rev. Bd I - IV, Nr. 104

Verordnung über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrathes und seiner Direktionen vom 27.11.1885, AGS NF II, Nr. 9

Dekret über die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Departemente vom 17.3.1969

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) angenommen in der Volksabstimmung Ende 1985

Thurgau

172.1 Geschäftsreglement des Kleinen Rats vom 9.6.1840 in: Kantonsblatt IV; Geschäftsreglement 17.1. 1850 sig. Dr. Kern, derzeit Geschäftsreglement vom 29.1.1948, Fassung RRB vom 21.11.1978, Fassung vom 19.12.1989, in der Gesetzessammlung

Wallis

Reglement du Conseil d'Etat du 3- 7- 1841

Reglement du 11 - 11 - 1892 sur l'organisation du Conseil d'Etat, de la Chancellerie et des departements VS: Reglement du 1 er juin 1977 sur l'organisation de l'Administration cantonale, modific. partielle article 6 (12-6-1985)

Eidgenossenschaft

Einzeldekrete vom 27./28.6.1919 (Bundeskanzlei, EDI, EJPD)

CH: Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) vom 19.9.1978

CH: Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20.10.1993