

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Band: 17 (1977)

Artikel: Staatsverwaltung und Sozialstruktur : ein Vergleich zwischen vier Kantonen

Autor: Geser, Hans / Höpflinger, François

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172079>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.10.2024

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

STAATSVERWALTUNG UND SOZIALSTRUKTUR: EIN VERGLEICH ZWISCHEN VIER KANTONEN

von Dr. Hans Geser und Dr. François Höpflinger
Assistenten am Soziologischen Institut der Universität Zürich

I. Einleitung

Das Bild der öffentlichen Verwaltung, von der sich die Soziologie wie auch die Verwaltungswissenschaften bisher leiten liessen, ist stark von der Vorstellung der Grossorganisation, der „Bürokratie“, geprägt.¹ Diesem Modell entsprechend wird dem Verwaltungsapparat ein relativ hohes Niveau an struktureller Ausdifferenzierung – sowohl in bezug auf die Innenverhältnisse wie auch in Hinblick auf die Ausgrenzung gegenüber der Umwelt – zugeschrieben, was etwa in den geläufigen Vorstellungen über

- eine hierarchisch saubere Abstufung von Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen
- die hohe Spezialisierung und klare funktionelle Trennung von Rollen
- die eindeutige Dichotomie von „Linie“ und „Stab“
- eine Tendenz zum Routinehandeln gemäss formalisierten Regeln zum Ausdruck kommt.

Diese und andere, einer „Staatsbürokratie“ zugeschriebenen Merkmale werden aber dann prinzipiell in Frage gestellt, wenn es sich nicht mehr um grosse, sondern um mittlere oder gar kleine Verwaltungsorganisationen handelt, wie sie vor allem in den kleineren schweizerischen Kantonen unweigerlich bestehen. In einem solchen Fall können die klassischen Bürokratie-Vorstellungen (sowie alle ihre späteren Modifikationen²) höchstens noch als ideeller Vergleichsmaßstab

1 Dazu etwa: M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris 1963, Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart/Köln 1966. F. M. Marx, *Einführung in die Bürokratie*, Neuwied 1959.

2 Dazu: N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964. Ch. Perrow, *Organizational Analysis. A sociological view*, Belmont 1970.

dienen, von dem grosse und kleine Verwaltungen in verschieden hohem Grad abweichen.

So ist insbesondere zu postulieren, dass in den öffentlichen Verwaltungen kleinerer Staaten im generellen und kleinerer Kantone im besonderen die folgenden Merkmale auftreten:

- Es existiert eine geringere Zahl von hierarchischen Niveaus und diese sind voneinander nur unvollständig ausdifferenziert.
- Die Umschreibung der jeder Abteilung, Amtsstelle oder Rolle zukommenden Pflichten und Rechte bleibt unscharf und diffus.
- Die Ausgrenzung des formal-amtlichen Bereichs gegenüber dem gesellschaftlichen Kontext bleibt unklar. Insbesondere ist die Abgrenzung zwischen politischen und administrativen Entscheidungsbereichen höchst unscharf.
- Formale und informelle Aspekte der Organisation lassen sich nicht trennen, sondern sie sind aufs engste miteinander vermischt, im Extremfall sogar fusioniert.
- die Trennung zwischen spezifischen Stabsfunktionen und der Linienorganisation ist nicht oder höchstens in Ansätzen vorhanden.

Als generellste Hypothese kann formuliert werden: Je kleiner ein Kanton, desto geringer ist tendenziell seine Kapazität, den Verwaltungsapparat strukturell ausdifferenzieren.³ Der Mangel an struktureller Differenzierung ist mit Einbussen im Umfang und in der Qualität der Verwaltungsleistungen verknüpft, was vor allem für diejenigen Kleinkantone problematisch wird, die sich als Folge hoher wirtschaftlicher Entwicklung umfangreichen und differenzierten Kontexterwartungen gegenübersehen.

Dabei stellt sich die Frage, inwiefern es Alternativen zur – nur über zunehmende Grösse der Verwaltungsorganisation erreichbaren – funktionalen Differenzierung gibt und ob Kleinkantone schon allein aufgrund ihrer „strukturellen Knappheit“ auf die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben verzichten müssen. Als – bisher allerdings nur theoretisch formulierte – Möglichkeiten, um auch bei beschränkten personellen Ressourcen (d. h. auch unter Bedingungen der Kleinstaatlichkeit) gewisse Funktionen ohne dementsprechende funktionale Differenzierung zumindest teilweise zu erfüllen, können gelten:

- die Rekrutierung und/oder Sozialisierung möglichst *vielfältig einsetzbarer (polyvalenter) Personen*, die imstande sind, sehr viele Rollen simultan oder nacheinander auszufüllen und durch eigene Strukturierungsleistungen soziale Organisation zu ersetzen.
- die Entwicklung von *polyvalenten*, für verschiedene, wechselnde Aufgaben verwendbare *Codes und Techniken* (z. B. allgemeine Theorien, die sich für die

3 J. D. Kasarda, „The Structural Implications of Social System Size: Three-level Analysis“, in: *American Sociological Review*, 39, 1974, J. J. Noell, „On the Administrative Sector of Social Systems: An Analysis of the Size and Complexity of Government Bureaucracies in the American States“, in: *Social Forces*, 52, June 1974.

Analyse unterschiedlicher Problembereiche eignen oder technische Ausrüstungen mit variablem Verwendungszweck).

- die Förderung „*polymorpher*“ sozialer Organisationsformen, die deshalb mit einer geringen strukturellen Differenzierung auskommen, weil sie je nach Bedarf leicht modifiziert werden können, sei es, dass Rollen jeweils flexibel zu neuen Kombinationen zusammengesetzt werden können, oder sei es, dass sich ganze Abteilungen je nach Aufgabe rasch anders umorganisieren lassen.⁴

Unser Forschungsinteresse bewegt sich damit in zwei Richtungen:

- Erstens geht es um die vergleichende Analyse kleiner und grosser kantonaler Verwaltungen der Schweiz, um so zu differenzierten, den Verhältnissen der Schweiz eher angepassten Modellen der Staatsverwaltung zu gelangen.
- Zweitens sollen mögliche Anpassungs- und Lösungsstrategien für die Probleme der Kleinstaatlichkeit und des Föderalismus lokalisiert, analysiert und theoretisch aufgearbeitet werden. (Für die Soziologie ist dabei vor allem die Erarbeitung von Modellen für die Analyse polyvalenter Organisationsformen von Interesse).

Die Schweiz bietet in diesem Rahmen ein fast optimales Untersuchungsfeld für vergleichende Verwaltungsstudien, da sie 25 in der Grösse und im Entwicklungsgrad hinreichend streuende Einheiten enthält,⁵ die aus Gründen staatsrechtlicher Kompetenzzuweisung in ihrem Funktionsbereich in weiten Bereichen vergleichbar sind.

II. Vorgehensweise

In einer ersten – vorwiegend der Exploration gewidmeten – Phase eines vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojektes wurden vier Kantone unterschiedlicher Grösse wie auch unterschiedlicher wirtschaftlicher Struktur ausgewählt:

- *Obwalden*, als Repräsentant eines landwirtschaftlich-gewerblich strukturierten Kleinkantons.
- *Zug*, als wirtschaftlich hochentwickelter Kleinkanton.
- *Aargau*, als industrialisierter Mittelkanton ohne dominantes urbanes Zentrum.
- *Zürich*, als urbaner Grosskanton.

Wichtiges Instrument zur Erarbeitung von Informationen über die Verwaltungen der vier Kantone waren – neben der Analyse ihrer Budgets, ihrer Staatskalender und anderes mehr – systematische, jedoch relativ offen geführte Informations-

4 Für eine ausführlichere Darstellung der drei Strategien, siehe: H. Geser / F. Höpflinger, „Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften“, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 2. Juni 1976.

5 Dabei ist von Vorteil, dass Grösse und Entwicklungsgrad interkantonal nur relativ tief miteinander assoziiert sind. So beträgt die Korrelation zwischen Pro Kopf-Einkommen und Bevölkerungsgrösse eines Kantons nur .30.

gespräche mit Chefbeamten. Befragt wurden Staats- bzw. Landschreiber, Direktionssekretäre, aber auch ausgewählte Abteilungsleiter (Polizeikommandanten, Leiter der kantonalen Raumplanungsämter und andere).

III. Gemeinsame „unbürokratische“ Merkmale aller untersuchten Verwaltungen

Die relative Kleinheit der Schweiz, aber auch der föderalistische Aufbau der Staatsstruktur führen dazu, dass selbst die Verwaltungen der grossen Kantone im internationalen Vergleich als mittelgrosse oder sogar kleine Verwaltungsorganisationen erscheinen, so dass einige Merkmale staatlicher Verwaltung, die aufgrund der ausländischen Modelle allgemein das Bild der Staatsverwaltung prägen, nicht oder weniger stark auftreten. Im Laufe der Informationsgespräche sind vor allem zwei dieser Merkmale deutlich geworden:

1. das Fehlen einer „Beamtenkultur“

Selbst in der relativ grossen Zürcher Verwaltung finden sich nur wenige Hinweise auf das Bestehen einer spezifischen Beamtenkultur, eines ausgeprägten „esprit de corps“, der die Beamten als Gruppe aneinanderbindet und sie gleichzeitig von sämtlichen Nicht-Mitgliedern trennt. Auch rechtlich und sozialpolitisch kommt der Trennung von Angestellten und Beamten in der Schweiz nie die Bedeutung zu wie etwa in Deutschland und Frankreich.

Das Fehlen einer Beamtenkultur hängt sicherlich damit zusammen, dass in der Schweiz – etwa im Gegensatz zu Frankreich – bisher noch keine eigentlichen Verwaltungshochschulen bestehen und ein Grossteil der Chefbeamten nach ihrem Studium an einer allgemeinen Hochschule oder nach einer allgemeinen kaufmännischen Lehre eher ungeplant, ja sogar zufällig in die Verwaltung eingetreten sind. Die Durchlässigkeit von der Privatwirtschaft in die Verwaltung, wie auch umgekehrt, scheint vor allem in Zeiten der Hochkonjunktur relativ hoch zu sein.

Die geringe normative Organisationsbindung kann sich darin äussern, dass die Beamten in ihrer Amtsrolle Loyalitäten zu externen Bezugsgruppen bewahren und zum Ausdruck bringen. Gerade in den kleinen Verwaltungen bilden die extern aufgebauten sozialen Beziehungen nicht nur ein wichtiges Kriterium für die Rekrutierung und Beförderung, sondern auch eine wesentliche „Ressource“ für eine erfolgreiche Amtsführung.

2. das Fehlen einheitlicher, standardisierter Rollen

Auch wenn es bei kleinen Verwaltungen verständlich ist, dass jeder einzelne Beamte eine individualisierte, mit einer spezifischen Konstellation von Pflichten, Kompetenzen und Qualifikationsanforderungen ausgestattete Rolle besetzt, so sollte man doch in den Verwaltungen der grossen Kantone das Auftreten einer begrenzten Anzahl von Rollentypen vermuten, die – in Analogie zu den industriellen Berufen – als Verwaltungsberufe aufgefasst werden können. Tatsächlich aber lässt sich der Berufsbegriff auch bei den grösseren Verwaltungen kaum anwenden, da selbst die Inhaber formal gleich benannter Stellen (Direktionssekretäre, Kanzlisten, Abteilungsleiter usw.) sich im Funktionskreis, den Qualifikationsanforderungen, dem Autonomiespielraum usw. stark unterscheiden.

Die öffentliche Verwaltung lässt sich dabei am ehesten als ein Konglomerat heterogener, untereinander wenig vergleichbarer Einzelrollen begreifen. Die starke Heterogenität staatlicher Aufgaben bringt es mit sich, dass die verschiedenen Subeinheiten je mit anderen Aufgabenstellungen konfrontiert werden, die je mit unterschiedlichen Verfahren gelöst werden müssen. Im Vergleich zu Industriebetrieben wird so eine zentrale Steuerung der Personalpolitik unmöglich, so dass Rekrutierung, Sozialisierung und Personalführung jeweils in starkem Masse auf der Ebene der Subeinheiten (Abteilungen und Ämter) verbleibt.

IV. Allgemeine Strukturunterschiede zwischen grossen und kleinen Verwaltungen

Als teilsouveräne Gliedstaaten des Bundes sind den Kantonen ein ganzes Bündel von Aufgaben übertragen, die sie mit eigenen organisatorischen Mitteln bewältigen müssen. Je nach Grösse und wirtschaftlicher Struktur des Kantons stehen den kantonalen Verwaltungen dabei allerdings nicht nur höchst unterschiedliche finanzielle, sondern auch unterschiedliche organisatorische Ressourcen zur Verfügung.

Betrachtet man vorerst einmal den rein formalen Aufbau der verschiedenen kantonalen Verwaltungen, werden zwei gegenläufige Tendenzen deutlich:

- Einerseits wird eine in bezug auf die enormen Grössenunterschiede doch recht erstaunliche Einheit in der Strukturierung der Gesamtverwaltung sichtbar. Abgesehen vom kleinsten und in seiner Staatsstruktur traditionellsten Kanton Appenzell-Innerrhoden haben heute alle Kantone das Direktorialprinzip übernommen. Dies ist insofern bedeutsam, als damit eine relative Einheitlichkeit der äusseren Verwaltungsform gewährleistet ist, die interkantonale Kontakte und Koordination – etwa auf der Ebene von Regierungskonferenzen – erleichtert. Bei kleinen Kantonen wie Obwalden führt allerdings die strikte Einhaltung eines den grösseren Kantonen angepassten Direktorialprinzips zu teilweise atrophischen Gebilden, die aufgabenmässig nicht entsprechend ausgelastet werden können.

Die Differenzierung von Direktionen bzw. Departementen scheint dabei mehr von historischen Gegebenheiten denn von aktuellen strukturellen Kontextfaktoren her bestimmt zu sein. So lassen sich zwischen der Zahl von Direktionen und der Bevölkerungsgrösse, wirtschaftlichen Strukturvariablen und dem Verstärkungsgrad keine Beziehungen feststellen. Die diesbezüglichen Korrelationen bewegen sich gegen Null.

- Andererseits ist das Ausmass an interner Differenzierung – gemessen an der Zahl formaler Untergliederungen – in relativ systematischer Weise mit Kontextvariablen assoziiert (Tab. 1). Eine lineare Regressionsanalyse zeigt, dass allein die Bevölkerungsgrösse eines Kantons 75 Prozent der beobachteten Varianz zu erklären vermag, und dass von den übrigen Variablen einzig der Grad an Tertiarisierung einen zusätzlichen (positiven) Beitrag leistet. Allerdings sind die Unterschiede in der formalen Differenzierung zwischen grossen und kleinen Verwaltungen geringer als es den Bevölkerungsunterschieden entsprechen würde. Dies gilt vor allem für die hierarchischen Niveaus erster Ordnung (Abteilungen und Ämter ohne ihre jeweiligen Untergliederungen) (Tab. 2).

Von relativ grundsätzlicher Bedeutung für das Verständnis kantonaler Verwaltungen scheint die Beobachtung, dass sich kleine Verwaltungen weniger im Ausmass an *primärer Differenzierung* ihrer formalen Organisation (sichtbar etwa an der Zahl von Ämtern) als vielmehr in der *personellen Besetzung* dieser Subeinheiten von den grösseren Verwaltungen unterscheiden.

Dies führt – wie Tabelle 3 zeigt – nicht nur im ländlichen Kleinkanton Obwalden, sondern auch im hochentwickelten Kanton Zug zur Proliferation von sehr kleinen Verwaltungseinheiten, Ein-Mann-Ämtern und nebenberuflichen Amtsträgern.

Die Ausdifferenzierung von Einzelrollen und/oder eine nebenamtliche Funktionsausübung (etwa in Form der Kommissionsarbeit) ist eine gerade für kleine Kantone wichtige Alternative, um auch bei geringer Verwaltungsgrösse die funktional spezifische Ausübung von Funktionen – zumindest teilweise – zu garantieren. Das Ausmass, in dem eine solche Strategie möglich ist, hängt allerdings teilweise – jedoch nur teilweise – von der Beschäftigungsstruktur des Kontextes ab. Die Möglichkeit, Aufgaben neben- oder gar ehrenamtlich auszufüllen, besteht vor allem bei denjenigen Kleinkantonen, die auf eine relativ reichhaltige Auswahl von freiberuflich-tätigen Personen (Landwirte, Gewerbetreibende und andere) zurückgreifen können.

Eine Analyse von 68 ausgewählten staatlichen Aufgabenbereichen gibt gewisse Hinweise in dieser Richtung. In Tabelle 4 wird zudem deutlich sichtbar, dass die entscheidende, grössenabhängige Schwelle nicht in der Erfüllung einer Funktion überhaupt, sondern in deren Ausdifferenzierung als spezifische organisatorische Subeinheit (Abteilung oder Amt) liegt.

Eine lineare Regressionsanalyse zeigt, dass die Bevölkerungsgrösse (in positiver Richtung) und der Prozentsatz an Selbständigen im Tertiärsektor (in negativer Richtung) zusammen über 50 Prozent der beobachteten Varianz im Aus-

mass an funktionaler Differenzierung zu erklären vermögen, während das Pro-Kopf-Einkommen keinen eigenständigen Erklärungsbeitrag leistet.

Allerdings ist zu beachten, dass auch dort, wo kleine Kantone formell nicht auf die Ausdifferenzierung von spezifischen Ämtern, Beamtenrollen usw. verzichten, die Aufgaben und Kompetenzen der jeweiligen Beamten in vielen Fällen sehr viel diffuser gehalten werden als in grösseren Verwaltungen. Das heisst: In kleinen Verwaltungen besteht eine stärkere Tendenz zu unspezifischen Funktionsumschreibungen, die eine flexible Anpassung an neue, nirgends formal abgedeckte Probleme ermöglichen. Es lässt sich nicht selten beobachten, dass Chefbeamte in kleinen Kantonen neben ihrem eigentlichen Funktionskreis noch eine ganze Reihe zusätzlicher Aufgaben übernommen haben bzw. übernehmen mussten, die z. B. mit ihren ursprünglichen Pflichtenheften und formalen Kompetenzen nicht übereinstimmen. Demgegenüber dominieren in den grösseren Kantonen mehr die spezifischeren, stark unpersönlich fixierten Rollendefinitionen. Einer Ausweitung der Tätigkeit – etwa nach persönlicher Präferenz – stehen starke Widerstände entgegen, etwa weil aufgrund des höheren Differenzierungsgrades der Verwaltung jede individuelle Ausdehnung der eigenen Rollentätigkeit die Gefahr von Kompetenzübergreifen akut werden lässt.

Die höhere Bedeutung funktional spezifizierter Tätigkeitsfelder mit zunehmender Verwaltungsgrösse zeigt sich auch auf der Ebene von Abteilungen und Ämtern: die mehr funktionsspezifischen Abteilungen und Ämter haben in den grösseren Kantonen ein höheres Gewicht als in den kleineren Kantonen, wo den funktionell allgemeinen Abteilungen wie der Staatskanzlei, den Direktionssekretariaten und anderen ein relativ höherer Anteil an der gesamten Organisationsstruktur zufällt (Tab. 5).

V. Ein Vergleich von vier kantonalen Verwaltungen

Um die generellen Konzepte und Hypothesen der Gesamtuntersuchung zu verdeutlichen, wird im folgenden der Versuch gemacht, jede der vier Verwaltungen in möglichst generellen, theoretischen Termini zu charakterisieren. Dabei kann gezeigt werden, dass neben der Grösse auch der wirtschaftliche Entwicklungsgrad und das Verhältnis zwischen der kantonalen und kommunalen Ebene mit den strukturellen Charakteristika und den Verhaltensformen der Verwaltung in engem Zusammenhang stehen.

1. Obwalden

Zusammen mit Appenzell-Innerrhoden repräsentiert Obwalden heute noch am ehesten den Typus des Kleinkantons, bei dem eine geringe – und langfristig nur wenig anwachsende – Bevölkerungszahl mit einer eher geringen sozio-ökonomischen Entwicklung koinzidiert. Zwischen beiden Faktoren besteht in dem

Sinne eine gewisse kausale Verbindung, als das geringe Entwicklungsniveau zu einer ständigen Abwanderung in die umliegenden urbanen Zentren führt, was wiederum eine für weitere Entwicklungschancen ungünstige Verzerrung der Bevölkerungsstruktur bewirkt.

Die innere Gliederung des Kantons ist in erster Linie durch das Bestehen von sieben voneinander klar unterschiedenen Gemeinden gekennzeichnet, die auch heute noch in hohem Masse Kristallisationspunkte für die lokale Identität der Bevölkerung darstellen und die die Ausprägung eines übergreifenden kantonalen Niveaus stark behindern. Die Zersplitterung des Kantons (mit Engelberg als geographisch abgetrenntem Kantonsteil) hat die Ausprägung einer eigentlich kantonalen Bezugsebene noch zusätzlich erschwert.

Die relative Schwäche der kantonalen gegenüber der kommunalen Ebene kommt darin zum Ausdruck, dass der Kanton über einen geringeren Prozentsatz des internen Steueraufkommens verfügt (nur 29 Prozent) als irgendein anderer Kanton. In weitaus stärkerem Masse als in den anderen drei Kantonen ist die kantonale Verwaltung Obwaldens deshalb bei der Erfüllung von Aufgaben auf die – immer problematische und neu auszuhandelnde – finanzielle Unterstützung der Gemeinden angewiesen (Tab. 6).

In beiden Kleinkantonen, speziell aber in Obwalden, werden die Gemeinden in stärkerem Masse für Beitragszahlungen an den Kanton herangezogen. Für die Verwaltung bedeutet dies, dass sie in zahlreichen Bereichen ihrer Tätigkeit auf eine enge Kooperation mit den Gemeinden angewiesen ist. Demgegenüber wird ein grosser Kanton gegenüber den (zahlreichen) Gemeinden eher „autoritär“ auftreten können.

Abgesehen von den mit geringer Bevölkerungszahl und geringer ökonomischer Entwicklung zwangsläufig verbundenen Auswirkungen, scheint die relative Schwäche und Isolierung der kantonalen gegenüber der kommunalen Ebene eine wichtige Randbedingung zu sein, die mit Merkmalen der kantonalen Verwaltung in Zusammenhang gebracht werden kann.

Die relative Isolierung des kantonalen Akteurs hat insbesondere zur Folge, dass sich organisatorische und rechtliche Entwicklungen innerhalb eines bedeutenden Spielraums vollziehen lassen, ohne dass mit dem Widerstand des Kontextes gerechnet werden muss. Dies kommt nirgends deutlicher zum Ausdruck als in der raschen Art und Weise mit der Obwalden – ganz im Gegensatz zu Appenzell-Innerrhoden – innerhalb der letzten Jahrzehnte den in grösseren, städtischen Kantonen bereits früher stattgefundenen Modernisierungsprozess des Rechts und der Verwaltungsorganisation nachvollzogen hat, bis hin zur Ausdifferenzierung eines – auch in viel grösseren Kantonen noch keineswegs selbstverständlichen – Verwaltungsgerichtes. Aus einem eher schwerfälligen System von zahlreichen nebenamtlichen Räten mit unscharfer Kompetenzabgrenzung⁶ ist

⁶ Dazu: W. Wirz, *Die Träger der verwaltenden Staatsgewalt im Kanton Unterwalden ob dem Wald*, Stans 1938.

ein dem klassischen Verwaltungsmodell formell entsprechendes Direktorialsystem geworden.

Allerdings haben die einzelnen Verwaltungsbereiche bisher schon allein wegen ihrer Kleinheit eine äusserst fluide, reversible Struktur behalten, die sie der ständigen Möglichkeit radikaler Neuorganisation zugänglich macht. Ein Beispiel bilden die in den letzten Jahren vollzogenen radikalen Reorganisationen im Erziehungs- und Baudepartement, die bei nur minimaler personeller Expansion ein hohes Ausmass an Kompetenzverschiebungen, Formalisierung von Zuständigkeiten und anderes mehr brachten. Mehr als in grösseren Kantonen trifft man auf die – auch im Regierungsprogramm der Obwaldner Exekutive ausgedrückte – Einstellung, dass Leistungssteigerungen allein durch organisationellen Wandel (und ohne Neuschaffung von Stellen) möglich seien.⁷

Diesselbe Tendenz zu sprunghaften Modifikationen lassen sich auch im Bereich der Rechtssetzung erkennen: Während grössere Kantone einen mehr konstanten Fluss von Gesetzen und Verordnungen „produzieren“, findet man in Obwalden eine ausgeprägte zeitliche Oszillation. Perioden jahrzehntelanger Inaktivität wechseln mit Zeiten des Aufbruchs und allseitiger Reorganisation, ausgelöst etwa durch Totalrevisionen der Verfassung oder der Reform wichtiger Gesetzeswerke.⁸ Dieser Rhythmus erscheint in entscheidendem Masse von den inneren Gegebenheiten her bestimmt: Infolge des generellen Entwicklungsrückstands ist der Kanton oft imstande, mit Gesetzesreformen oft sehr lange zuzuwarten, um von den Erfahrungen der vorangehenden grösseren Kantonen zu profitieren und Zeit für die Ausarbeitung einer mit der bisherigen Rechtstradition organisch verknüpfbaren Formulierung zu gewinnen. Zugleich fällt dann aber eine relativ rasche und grundsätzliche Reorganisation leichter als in grösseren Kantonen: weil die Ausgangsbasis der bestehenden Rechtslage weniger differenziert ist und weil es wegen der geringen Zahl artikulationswilliger und -fähiger politischer Gruppen leichter ist, einen Konsens herzustellen.⁹

Die geringe strukturelle Verfestigung und die Tendenz zu mehr diskontinuierlichem organisatorischen wie auch rechtlichen Wandel hängt aber auch direkt mit der Kleinheit der Verwaltung zusammen: Aufgrund des geringen Personalumfangs, ja oft sogar der Singularität von Rollen ist die interne Struktur kleiner Verwaltungen so stark „personalisiert“, dass bei jedem Wechsel eines Beamten innerhalb der Verwaltungseinheit ein hoher Verlust an Erfahrungswissen und praktischem Können entsteht. Denn im Gegensatz zu grossen Verwaltungen besteht in kleinen Verwaltungen weder die Möglichkeit einer internen Vorsozialisierung noch die Möglichkeit einer rein internen Rekrutierung der Position.

7 Kanton Obwalden. Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 1974 bis 1978, Sarnen 30. November 1974, S. 5.

8 Dazu: N. Küchler, *Die Entwicklung der Zivilrechtspflege im Kanton Obwalden von 1867 bis 1967*, Zürich 1972.

9 Eine ähnliche Tendenz zu mehr diskontinuierlichem Wandel wird auch im finanziellen Bereich sichtbar. Dort lässt sich zwischen der Bevölkerungsgrösse und der Fluktuation der Staatsausgaben eine deutlich negative Beziehung finden.

So entstehen bei jedem Wechsel neue Risiken und Diskontinuitäten, die die Möglichkeiten der Tradierung von Verhaltenserwartungen erschweren. Jeder Nachfolger bringt einen reichen – und im voraus nie genau abschätzbaren – Schatz von Informationen, Qualifikationen und persönlichen Besonderheiten in die Verwaltung ein. Der Zwang zur externen Sozialisierung und Rekrutierung hat zur Folge, dass in kleinen Verwaltungen in vielen wichtigen Positionen über Generationen nur eine geringe Kontinuität der Amtsführung aufrechterhalten werden kann. In kleinen Kantonen kann es dabei auf der Ebene der Gesamtverwaltung zu eigentlichen Diskontinuitäten bzw. Innovationssprüngen kommen, wenn eine ganze Generation von Chefbeamten ausgewechselt wird. Die Traditionalisierung der Verhaltensweisen innerhalb einer kleinen Verwaltungseinheit hängt in hohem Masse davon ab, ob es gelingt, Personen mit den gewünschten „Idealqualifikationen“ extern zu rekrutieren. Dies ist aber oft schwierig, da sich die meisten relevanten Qualifikationen im voraus nicht operational und formal festlegen lassen, sondern sich erst im Nachhinein, nach erfolgter Rekrutierung, erweisen. Verwaltungseinheiten in kleinen Kantonen sind in ihrer internen Struktur deshalb über Generationen einem grossen Risiko und starken Unsicherheiten ausgesetzt. Andererseits ermöglicht dies Innovationen, die in grösseren Kantonen nur in stark formalisierter Weise erreicht werden können.

Kleine, hoch personalisierte Verwaltungseinheiten mit diffusen Rollen werden deshalb eher dazu tendieren, eine Stelle möglichst lange Zeit durch die gleiche Person zu besetzen, um so allzu häufige Diskontinuitäten zu verhindern. In Obwalden amtierten z. B. innerhalb von 85 Jahren nur 3 Oberförster und 4 Landschreiber. Um Wechsel zu verhindern, wird man eher Personen rekrutieren, die mit dem Kontext verbunden sind, und man wird die fehlenden formalen Karrieremöglichkeiten durch mehr informelle Karrieremöglichkeiten substituieren (etwa in dem Sinne, dass mit zunehmendem Dienstalter die Rollenmöglichkeiten und -kompetenzen zunehmen). Eine weitere häufig beobachtete Möglichkeit, um Positionen lange besetzt zu halten, besteht in der Rekrutierung relativ junger Personen. Infolge des Fehlens von geregelten internen Karrieremustern werden Rekrutierungsmerkmale wie formaler Bildungsgrad, persönliche Bekanntschaft mit dem Kontext, Reputation der Familie usw. relevant. In Obwalden haben in den letzten Jahren relativ viele jüngere Personen zentrale Positionen – wie etwa das Landschreiberamt – übernommen, was in grösseren Kantonen kaum je der Fall ist.

Allerdings haben alle Strategien zur Gewährleistung möglichst langer Amtszeiten den Nachteil, dass einerseits die – in kleinen Verwaltungen immer problematische – Fusion von Person und Funktion eher noch verstärkt wird und dass sich andererseits das Nachfolgeproblem – wenn es sich nach Jahrzehnten einmal stellt – dann potenziert. Gerade beim Ausscheiden eines langjährigen, erfahrenen Chefbeamten entsteht innerhalb einer kleinen Verwaltung fast zwangsläufig ein starkes Einfluss- und Strukturierungsdefizit, das erst langsam wieder aufgefüllt werden kann. Ein solcher ausgeprägter „Generationenwechsel“ – wie er in den

letzten Jahren in Obwalden sichtbar wurde – erweitert allerdings in hohem Masse die Möglichkeiten für Innovationen.

Organisatorische bzw. bürokratische Traditionen finden sich denn vor allem in grossen Verwaltungen. Verwaltungen in kleinen Kantonen – gerade auch in sogenannten „traditionellen“ Kleinkantonen – weisen längerfristig weniger Verwaltungstraditionen und strukturelle Rigiditäten auf.¹⁰

2. Zug

Die Besonderheit des Kantons Zug besteht einerseits darin, dass er wirtschaftlich und urban stärker entwickelt ist als seine innerschweizerischen Nachbarkantone, andererseits aber auch darin, dass er sehr viel kleiner ist als der Kanton Zürich. Der Kanton Zug gehört zu den – wenigen – hochentwickelten Kleinkantonen. Die wirtschaftliche und städtische Differenzierung des Kontextes führt einerseits dazu, dass die Nachfrage nach staatlichen Leistungen und die Anforderungen an die kantonale Verwaltung sehr viel höher sind als in Obwalden. Andererseits sind die Möglichkeiten zur Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation aufgrund der Kleinheit des Kantons in vielen Bereichen stark eingeschränkt. Dies um so mehr, als die Kleinheit des Kantons und die relative Überschaubarkeit der zugerischen Verhältnisse mit zu den wesentlichen Komponenten der kantonalen Identität gehören. Kleinheit und Überschaubarkeit werden von Verwaltungsseite her dementsprechend stark betont und positiv bewertet. Trotz hoher wirtschaftlicher Expansion gerade in den letzten Jahrzehnten wird am Wert der Kleinheit festgehalten. Dies kommt innerhalb der Verwaltung darin zum Ausdruck, dass – trotz gegebenen finanziellen Möglichkeiten – teilweise auf die Ausdifferenzierung von Funktionsbereichen verzichtet wird. In starkem Masse werden in Zug Strategien gewählt, die es erlauben, auf eine – etwa dem Kanton Zürich entsprechende – Differenzierung der Verwaltung zu verzichten und relativ überschaubare Verhältnisse zu konservieren. Modernität soll soweit als möglich ohne Verlust an Überschaubarkeit realisiert werden. Dies geschieht mit Hilfe verschiedener Strategien, wie z. B.

- durch teilweisen Verzicht auf die Übernahme von Funktionen durch den Kanton und die Ersetzung solcher Eigenaktivitäten durch den Transfer öffentlicher Funktionen an private Organisationen und/oder durch Kooperation mit anderen (grösseren) Kantonen.
- durch Kultivierung eines generellen Klimas der Kooperativität und Offenheit im internen wie externen Verwaltungsbereich. Damit wird eine allzu starke

10 Sekundär kann die organisatorische Kontinuität in kleinen Verwaltungen etwa durch Formalisierung, durch Rekrutierung von Beamten aus der gleichen Profession bzw. derselben Elite usw. verstärkt werden.

und starre Aussendifferenzierung und Isolierung der Verwaltung gegenüber ihrer Umwelt verhindert.¹¹

Durch Kooperation mit externen Instanzen kann die Verwaltung auf die interne Differenzierung von Funktionen teilweise verzichten. Eine solche Strategie der „Externalisierung“ entlastet die kantonale Verwaltung weniger in finanzieller, als in organisatorisch-administrativer Hinsicht. Sie wird z. B. davon befreit, bestimmte Rollen, Abteilungen usw. selbst zu organisieren und zu kontrollieren. Voraussetzung einer solchen Strategie ist allerdings eine hohe Offenheit seitens der Verwaltung, die mit externen Instanzen (z. B. Privatschulen oder Privatspitälern) zusammenarbeiten muss.

Der Kanton Zug bietet mehrere Beispiele für die private Organisation von Aufgaben, die in anderen Kantonen von der Verwaltung direkt übernommen werden. Dazu gehören private Lehrerseminare, private Sozialfürsorge durch Grossunternehmen des Kantons, aber auch das immer noch privatrechtlich organisierte Spitalwesen des Kantons. Als einer der wenigen hoch entwickelten Kantone besitzt Zug kein eigentliches Kantonsspital, sondern die vier Akutspitäler sind alle privatrechtlich organisiert (wobei allerdings der Kanton über die Subventionierung der Betriebs- und Investitionskosten Einfluss nimmt).

In ähnlicher Weise kooperiert der Kanton Zug mit anderen Kantonen, vor allem mit dem Kanton Zürich: Durch die Benützung der Expertise und der organisatorischen Kapazitäten des grösseren Nachbarkantons für Spezialfunktionen im Bereich der Bildung, der Gesundheit und des Polizeiwesens kann auf die interne Differenzierung solcher für einen kleinen Kanton im allgemeinen schwer tragbaren Spezialrollen und Spezialorganisationen verzichtet werden. Beispielsweise wird aufgrund der Zusammenarbeit mit den grösseren Kantonen Zürich und Luzern im Gesundheitswesen die Anschaffung gewisser hochspezialisierte Apparaturen und Fachexpertise unnötig. In dem Masse, wie ein Kleinkanton auf Autarkie verzichtet und auf das Strukturangebot grösserer Kantone zurückgreift, verringert sich der Bedarf nach interner Differenzierung. Allerdings – und dies ist ein selten beachteter Punkt in der Diskussion um interkantonale Zusammenarbeit – verringert sich damit gleichzeitig auch die Notwendigkeit einer internen Reorganisation und Zusammenfassung der eigenen Ressourcen. Interkantonale Kooperation kann konservative Wirkungen haben, insofern damit die Möglichkeiten zunehmen, auch relativ traditionelle Strukturen aufrechtzuerhalten (z. B. in Zug die Beibehaltung kleiner Bürgerspitäler anstelle eines einheitlichen Kantonsspitals).

Die starke Betonung einer Strategie der Externalisierung von Funktionen und der Kooperation mit privaten Instanzen und/oder anderen Kantonen wird in der Ausgabenstruktur des Kantons vor allem für die klassischen Bereiche staatlicher Sozialaufgaben deutlich sichtbar. Der Anteil der Transferzahlungen ist sehr viel

11 Eine weitere Strategie besteht in der Betonung präventiver Massnahmen. Darauf soll hier nicht eingegangen werden.

höher und der Anteil der direkten Besoldungen an den Ausgaben sehr viel tiefer als in den anderen drei Kantonen (Tab. 7).

Während grosse Kantone genügend gross sind, um auch für Spezialprobleme je spezifische Expertenrollen auszudifferenzieren, ist der Kanton Zug als kleiner, doch hochentwickelter Kontext in stärkerem Masse von der Benützung verwaltungsexterner Expertise abhängig (Tab. 8).

Ist aus rechtlichen und/oder politischen Gründen eine Eigenaktivität des Kantons in relativ spezifischen Funktionsbereichen nötig, wird in kleinen Kantonen eher die Tendenz bestehen, diese Spezialbereiche auch anderen Instanzen (Gemeinden oder Privaten) zur Verfügung zu stellen. Nur so kann eine optimale Ausschöpfung dieser spezialisierten – oft technologisch komplexen – Verwaltungseinheiten garantiert werden (Tab. 9).

Auch hier wird wieder ein Element der externen Verflechtung und Offenheit der zugerischen Verwaltung gegenüber dem Kontext sichtbar.

Kooperativität und Offenheit scheinen ganz allgemein wichtige Merkmale der Zuger Kantonsverwaltung zu sein. In den Gesprächen mit den Chefbeamten wurde der Schaffung und Erhaltung eines generellen Klimas der Kooperation – etwa im Sinne der Pflege des direkten Kontaktes mit dem Bürger, der Schaffung von persönlichen Vertrauensbeziehungen usw. – immer wieder starkes Gewicht beigemessen. Dem Gespräch mit dem Bürger, dem Eingehen auf seine Wünsche bzw. der persönlichen Erklärung von Entscheiden usw. wurde von Seiten der Chefbeamten in Zug explizit eine grössere Bedeutung zuerkannt als in den drei anderen Kantonen. Eine solche – explizit als „nichtbürokratisch“ bezeichnete – Form der Offenheit gegenüber dem Kontext hängt offensichtlich mit der relativen Kleinheit und Überschaubarkeit der Verhältnisse zusammen. Informelle Gespräche und direkte Beziehungen mit den jeweils beteiligten Personen sind noch möglich. Die Kleinheit der Verhältnisse erleichtert es im internen wie auch im externen Verkehr in vieler Hinsicht, von persönlicher Bekanntschaft auszugehen. Persönliche Bekanntschaft wie auch mündliche Kommunikation¹² erleichtern den Einbezug vielfältiger, teilweise im voraus nicht bekannter individueller Spezifikas. Die jeweils massgeblichen Erwartungen können in flexibler und direkter Rückkoppelung im Gespräch expliziert bzw. sogar ausgehandelt werden, was bei rein schriftlicher Kommunikation nicht möglich ist. Durch die Kultivierung eines Klimas der gegenseitigen Gesprächsbereitschaft wird es wahrscheinlicher, dass Konflikte schon in ihrer Entstehung abgefangen werden können (sei es durch Eingehen auf die Besonderheiten des individuellen Falles, sei es durch Aufbau von Verständnis für Entscheidungen). In einem kleinen Kontext würde ein förmliches, sogenannt „bürokratisches“, Verhalten eines Beamten sich zudem direkt auswirken, weil der Beamte in anderen Situationen oder zu anderen

12 Die Dominanz mündlicher gegenüber schriftlicher Kommunikation in kleinen Kantonen zeigt sich im Verhältnis zwischen Frankatur- und Telephongebühren:

	ZH	AG	ZG	OW
Frankaturgebühren / Telephongebühren	2.36	2.74	1.13	1.10

Zeitpunkten wieder mit denselben Personen interagieren muss. Durch Pflege von Kooperativität und Informalität wird die generelle Disposition für weitere Interaktionen aufrechterhalten.

Generell wird dabei eine reduzierte Ausdifferenzierung der öffentlichen gegenüber der privaten Handlungssphäre sichtbar, die dem „klassischen“ Staatsmodell diametral widerspricht: Der Staat tritt hier nicht primär als regelbezogene administrative Instanz auf, sondern als „Gesprächspartner“. Ein in dieser Hinsicht wichtiger Aspekt ist die Betonung von Empathie (d. h. der Einbezug der jeweiligen Erwartungen der Betroffenen in das eigene Erwartungsfeld). Dadurch ist es eher möglich, Umweltsreaktionen zu antizipieren und zu absorbieren, die sonst z. B. den komplizierten Weg der Verwaltungsrechtspflege gehen müssten.

Durch eine so intensive Rückkoppelung von staatlicher Verwaltung und Kontext erhält ein sozial und ökonomisch differenzierter Kleinkanton wie Zug die Möglichkeit, das – tendenziell zu generelle – Regel- und Normensystem fallweise anzupassen und auf neue Problemstellungen flexibel zu reagieren. Andererseits jedoch besteht die Gefahr einer allzu starken Penetration der Verwaltung mit kontextuellen Einflüssen wie auch der Kooptation von Beamten durch Interessengruppen, womit Rechtsgleichheit und Unabhängigkeit der Verwaltung in Frage gestellt werden können.

Im verwaltungsinternen Bereich ist informelle Kooperation ein wichtiges Mittel der Gesamtkoordination. Insbesondere die jeweilige persönliche Bekanntschaft – zum Teil sogar Freundschaft – zwischen den Chefbeamten wirkt in Richtung einer engen verwaltungsinternen Integration und Koordination, die in grösseren Verwaltungen nur durch formale Planung und Kontrolle erreicht werden kann.

Möglicherweise hängt allerdings die in Zug beobachtbare explizite Betonung solcher Elemente informeller Kooperativität durch die Chefbeamten – wie sie in Obwalden weniger stark zum Vorschein kommt – damit zusammen, dass Offenheit und Informalität in Zug wegen der wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Entwicklung des Kantons in den letzten Jahrzehnten nicht mehr a-priori vorausgesetzt werden kann bzw. sich nicht mehr von selbst ergibt, sondern von der Verwaltung immer wieder neu konstituiert werden muss, um eine unerwünschte Isolierung gegenüber dem Kontext zu verhindern. Die explizite Betonung der Gesprächsbereitschaft von Seiten der Chefbeamten wäre damit als Versuch anzusehen, auch unter veränderten Kontextbedingungen die Elemente kleinstaatlicher Informalität und Offenheit aufrechtzuerhalten. Dass die Zuger Verwaltung in dieser Hinsicht auf Grenzen stösst, zeigt sich in der teilweisen recht hohen zeitlichen Belastung von Chefbeamten durch Auskünfte, Aussenkontakte usw.

Auch in anderer Hinsicht scheint die zugerische Verwaltung insofern an organisatorische Grenzen zu stossen, als in verschiedenen Abteilungen auch eine relativ kleine personelle Ausweitung eine relativ umfangreiche organisatorische Umstrukturierung erzwingen würde (Ausdifferenzierung einer zusätzlichen hier-

archischen Ebene, Ersetzung von teamartiger Kooperation durch eine formal hierarchische Führungsform und anderes mehr).

3. Aargau

Trotz seiner Stellung als viertgrösster Kanton der Schweiz und trotz des hohen Ausmasses an Industrialisierung zeigt der Kanton Aargau zahlreiche Merkmale interner Strukturschwäche, die auch seine Staatsverwaltung eher in die Nähe mittelgrosser und weniger entwickelter Kantone rücken. Dies hängt mit der Kumulation teils historisch, teils geographisch und sozio-ökonomisch bedingter Faktoren zusammen, unter denen folgende besondere Aufmerksamkeit verdienen:

- a) Die heteronome politische Konstitution des Kantons Aargaus (aufgrund eines Diktats des Wiener Kongresses) hatte zur Folge, dass vier völlig verschiedenartige, durch keine gemeinsame Tradition miteinander verbundene Teilregionen zu einem einzelnen Kanton zusammengefasst wurden. Daraus resultiert eine bis heute spürbar prekäre Legitimation des kantonalen Akteurs, der durch die fragmentierende Kraft der Teilregionen teils paralysiert und teils zur funktional nicht gerechtfertigten Duplikation von Schulen, Spitälern usw. gezwungen wird.
- b) Die dezentralisierte Form der Industrialisierung, die – für die schweizerische Entwicklung generell typisch – im Aargau in besonders ausgeprägter Form stattgefunden hat, hat nicht nur den regionalistischen Tendenzen eine zusätzliche sozio-ökonomische Basis verliehen, sondern generell zur Konservierung stark dezentralisierter Besiedlungsverhältnisse geführt. Damit verbunden ist das Weiterbestehen von rund 230 – zum Teil kleiner und strukturschwacher – Gemeinden und das Fehlen eines urbanen Zentrums mit genügend Eigengewicht, um den Kanton in wichtigen Bereichen wie Kultur, Polizei, Bildung zu entlasten oder ihm zusätzliche urbane Leistungen anzubieten.
- c) Das überdurchschnittliche Wachstum der umliegenden urbanen Zentren hat zur Folge, dass sich die zentrifugalen Kräfte im Kanton zusätzlich verschärfen und dass dem Aufbau einer übergreifenden kantonalen Identität – die mangels historischer Gemeinsamkeit artifiziell erzeugt werden müsste – auch künftig Hindernisse im Wege stehen. Die Existenz der vier urbanen Zentren Basel, Bern, Luzern und Zürich bedeutet, dass jedes der vier traditionellen „Ämter“ sein eigenes ausserkantonales Orientierungszentrum hat, das in Hinblick auf Ausbildung, berufliche Mobilität und Kultur sehr viel mehr bieten kann als irgendeine Ortschaft innerhalb des Kantons.

Mit dieser Konstellation aus „Industrialisierung ohne Urbanisierung“, einer Vielzahl autonomiebedachter, strukturschwacher Subeinheiten und einer prekären Koexistenz von heterogenen, auf je andere kulturelle Zentren hin bezogene Regionen bildet der Kanton Aargau mehr als jeder andere Kanton eine Mini-

Ausgabe der Schweiz als ganzes, bei der sich praktisch dieselbe Problematik auf umfassenderem Niveau wiederholt.

Ebenso wie für den Bund ergibt sich deshalb auch für den kantonalen Akteur im Aargau der Zwang, Aussenpolitik im Sinne einer Kooperation nach allen Seiten und Innenpolitik im Sinne eines permanenten Aushandelns divergierender, vorgegebener Interessen zu betreiben. Anders als in Obwalden treffen die Intentionen und Handlungen der kantonalen Politiker und der kantonalen Verwaltung auf ein bereits vorstrukturiertes und oft „überdeterminiertes“ Feld divergierender Ansichten und Gegenvorschlägen. Und anders als in Zug lässt es die Grösse und Heterogenität nicht mehr zu, die Integration des Gesamtkantons auf die Kultivierung „guter Beziehungen“ zwischen kantonalen und kommunalen Schlüsselpersonen abzustützen. Die typische „Gratwanderung“ aargauischer Politik besteht mehr als in anderen Kantonen darin, einerseits den hohen Bedarf nach Gesamtintegration abzudecken, andererseits aber die Autonomieansprüche der Subeinheiten zu respektieren. Mit besonderer Eindringlichkeit manifestiert sich diese Problematik im Bereich der Raumplanung, wo dem Kanton die relativ bescheidene Rolle zukommt, bereits bestehende Planungsbemühungen auf regionaler Ebene sekundär zu koordinieren. Auch im Bereich des Spitalwesens bilden die in ihrer Gegend stark verwurzelten Regionalspitäler für den Kanton vorgegebene Institutionen, die – indem sie einen grossen Anteil aller Gesundheitsausgaben absorbieren – den Ausbau der zentralen kantonalen Kliniken erschweren.

Die relativ lange Konservierung agrarischer Strukturen mag zusätzlich dazu beigetragen haben, dass zahlreiche Elemente staatlicher Organisation (wie z. B. die Staatsverfassung) heute überholt werden müssen und zahlreiche neue Ertragschaften (wie Schulen oder Spitäler) erst relativ spät expandieren konnten. Ein besonders deutliches Beispiel für die verzögerte Ausdifferenzierung staatlicher Organisation bildet die Polizei, deren Mannschaftsbestand zwischen 1861 und 1955 durch gesetzliche Normierung auf 100 Mann beschränkt war, und die – trotz Einhaltung der maximal möglichen Wachstumsrate während der letzten zwanzig Jahren – auch heute noch den stark angewachsenen Ansprüchen nicht genügen kann.

Ebenso ist die relative Zahl der Staatsbeamten im Kanton Aargau allgemein deutlich tiefer als in den anderen drei Kantonen (Tab. 10). Der Prozess einer Instrumentalisierung der stark angewachsenen Ressourcen in Hinblick auf den Erwerb von Grosskanton-Attributen (z. B. im Hochschulbereich) hat eben erst begonnen, was zur Folge hat, dass sich zahlreiche Institutionen und unter anderem auch die Staatsverwaltung im Vergleich zu Zürich in einem wenig konsolidierten, „experimentierhaften“ Zwischenzustand befinden.

Die relativ rasche Expansion der letzten Jahre und der noch viel rascher zunehmende Zwang zur Bewältigung neuartiger Aufgaben scheinen die Ursache für die gegenwärtig beobachtbaren Tendenzen zu lockeren, flexiblen, teilweise improvisierten Organisationsformen zu bilden, die insbesondere mit dem hohen

Grad an Konsolidierung der viel kontinuierlicher gewachsenen Zürcher Verwaltung kontrastieren.

Dies wird auch durch einen Vergleich der Verwaltungsreformversuche deutlich, die sowohl in Zürich wie in Aargau Ende der sechziger Jahre gestartet wurden:

Während in Zürich bisher nur relativ geringfügige, die Kompetenz des Regierungsrates und die Arbeitsteilung unter den Abteilungen wenig berührende Modifikationen in Aussicht genommen worden sind, hat die Aargauer Verwaltung eine Phase relativ rasch ablaufender und weitreichender innerer Reformen erlebt. Dazu gehören beispielsweise¹³

- die Straffung der Gesamtverwaltung durch Zusammenlegung der ehemals zehn zu fünf neuen, grösseren Direktionen.
- die Delegation zahlreicher sekundärer Entscheidungskompetenzen vom Regierungsrat auf die Ebene von Direktionen oder Einzelabteilungen, wodurch eine spürbare Entlastung der politischen Verwaltungsspitze eintrat.¹⁴
- grundsätzliche Modifikationen in den zentralen Stabsfunktionen des Gesamtregierungsrates (z. B. durch Einführung eines zentralen Rechtsdienstes, einer Informationsstelle und einer neuartigen Stabsstelle für Finanz- und Wirtschaftsfragen).

Obwohl auch im Kanton Aargau – wie in anderen Verwaltungen unabhängig von ihrer Grösse – mit eingelebten Routinen und den Resistenzen vorgegebener Persönlichkeiten Kompromisse geschlossen werden mussten und einige Reformpostulate aus diesem Grund nicht zur Durchführung gekommen sind, so hat man aus der Tatsache Nutzen ziehen können,

- dass Phasen der Expansion und der strukturellen Differenzierung (weil sie mit personellen Neubesetzungen einhergehen) gleichzeitig immer auch Innovationschancen darstellen.
- dass bei einer mittleren Organisationsgrösse wahrscheinlich überhaupt optimale Chancen struktureller Innovation bestehen: weil einerseits – im Unterschied etwa zu Obwalden – die Ebene sozialer Organisation sich gegenüber der Persönlichkeitsebene der Einzelmitglieder genügend verselbständigt hat und damit für geplante Veränderungen verfügbar ist, und andererseits – im Unterschied zu Zürich – die Übersicht des Ganzen noch gewährleistet ist und auf dem Niveau der Abteilungen und Unterabteilungen weniger Autonomieansprüche und Resistenzen gegen Reformeingriffe bestehen.

Dieselben Faktoren scheinen es der Aargauer Verwaltung zu ermöglichen, neben spektakulären Reformphasen auch ein gewisses Mass an permanenter „struktureller Unbestimmtheit“ zu tolerieren sowie auf ad-hoc-Basis zusätzliche, zum

13 Daten aus: Verwaltungsreform Rechenschaftsbericht. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 21. April 1975, S. 30.

14 1966 musste der Regierungsrat pro Jahr noch über 4000 Geschäfte erledigen, 1974 waren es dank Delegation noch 2440 Geschäfte.

gesetzlich verankerten Direktorialssystem quer verlaufende Organisationsformen einzuführen.

Die „strukturelle Unbestimmtheit“ zeigt sich beispielsweise in der wenig fixierten Zuordnung der Verwaltungsbereiche zu den einzelnen Direktionen. Zahlreiche und zum Teil bedeutsame Verwaltungsbereiche (Landwirtschaft, Militär, Zivilschutz und anderes) gehören der sogenannten „Manövriermasse“ an und können je nach Eignung oder Wunsch bestimmter Regierungsräte von einer Direktion zur anderen geschoben werden. Daraus entstehen dann zusätzliche Möglichkeiten der Kooperation, die in der formalen Struktur nicht vorgesehen werden konnten.¹⁵

Die Durchbrechung des Direktorialsystems zeigt sich einerseits in der starken Institutionalisierung des „Mitberichtsverfahrens“, durch das viele sonst innerhalb der Regierung erfolgende Prozesse der Konsensbildung auf das Niveau der interdepartementalen Koordination unter Chefbeamten vorverlagert werden, andererseits aber insbesondere in der Form der sogenannten „Projektorganisation“: Bei Grossprojekten, die – wie z. B. Spital- oder Schulbauten, Meliorationsaufgaben und anderes) – von ihrer Struktur her mehrere Departemente berühren, wird ad-hoc eine nur auf die Durchführung dieser einen, spezifischen Aufgabe hin ausgerichtete, quer zu den Departementen verlaufende Organisationsform ausdifferenziert. Dabei gewinnt man Möglichkeiten flexibler Zusammenarbeit, wie sie allein durch eine Koordination unter Direktionsvorstehern nicht erreichbar wäre. Allerdings handelt man sich dafür das Risiko von Erwartungsunsicherheiten und Inkonsistenzen ein, die vor allem mit der doppelten Unterstellung von Mitarbeitern (unter die Direktion und unter die Projektleitung) zusammenhängen.

Die Erzeugung einer prinzipiell nicht klar normierbaren und insofern „anomischen“ Koexistenz zwischen Direktorialssystem und gleichrangiger Projektorganisation ist vielleicht das deutlichste Beispiel dafür, in welchem Masse die Aargauer Verwaltung innere strukturelle Unbestimmtheit toleriert.

4. Zürich

Der Kanton Zürich ist nicht nur der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz, sondern er gehört auch arealmässig mit zu den grossen schweizerischen Kantonen. Seine absolute wie relative Grösse wirkt sich direkt auf die innere Struktur seiner Staatsverwaltung aus.

15 So hatte die neu erfolgte Zuordnung des Zivilschutzes zum Gesundheitsdepartement die Institutionalisierung einer Zusammenarbeit im Hinblick auf den Ausbau des für Katastrophenfälle bedeutsamen „integrierten Sanitätsdienstes“ zur Folge.

Allerdings sind neben der Grösse auch noch zwei weitere intervenierende Kontextmerkmale zu erwähnen:

- Erstens weist der Kanton Zürich – ganz im Gegensatz zum Kanton Aargau – eine höhere innere Geschlossenheit auf, was auch auf das Bestehen eines dominierenden urbanen Zentrums zurückzuführen ist. Die Bedeutung der Grossagglomeration Zürich liegt nicht nur darin, dass der Kanton sich mit urbanen Problemen konfrontiert sieht, sondern dass neben dem kantonalen Akteur mindestens ein weiterer (kommunaler) Akteur von hohem Gewicht und starker organisatorischer Kapazität besteht.¹⁶
- Zweitens verlief im Kanton Zürich – mit regionalen Unterschieden – die wirtschaftliche Entwicklung kontinuierlicher und auch früher ab als in den drei anderen Kantonen.

Der relative Vorsprung des Kantons Zürich in verschiedenen Bereichen – bedingt durch die Grösse und dem Bestehen eines urbanen Zentrums – führt dazu, dass Verfahren und Organisationsformen, die für andere Kantone eher „Neuland“ bedeuten, in Zürich eine schon relativ lange Tradition aufweisen. Im Verwaltungsbereich fand der – oft krisenhafte – Übergang zu Organisationsformen einer Grossverwaltung schon vor langer Zeit statt, während dieselben Schwellen- und Grössenprobleme etwa im Kanton Aargau erst in den letzten Jahren aktuell geworden sind. Die kantonale Verwaltung macht deshalb in vieler Hinsicht einen sehr viel festgefügteren, konsolidierteren Eindruck als diejenige der anderen drei Kantone.

Diese innere Konsolidierung hängt auch damit zusammen, dass innerhalb der Zürcher Staatsverwaltung wegen ihrer absoluten Grösse die Kapazität zur (endogenen) Akkumulation von Tradition viel höher ist. Die Grösse einer Verwaltung wirkt schon in dem Sinne konsolidierend – teilweise sogar konservierend –, als die soziale Ebene der Organisation ein von den spezifischen Rollenträgern unabhängiges Eigengewicht erhält. Soziale und personelle Systemebenen variieren in grossen Verwaltungen unabhängiger voneinander, ein Element der „Depersonalisierung“, das in den Verwaltungen der beiden Kleinkantonen weitgehend fehlt und das deren besondere Problematik ausmacht.

Grosse Verwaltungen haben vor allem mehr Möglichkeiten, funktional benachbarte bzw. gleichgelagerte Rollen zu erzeugen, um die Rollenausübung auch unabhängig von je spezifischen Rollenträgern zu garantieren. Die Stellvertretungsmöglichkeiten sind höher, die Risiken einer Monopolisierung von Wissen durch eine einzige Person geringer als in einer kleinen Verwaltungsorganisation. Zunehmende Formalisierung ist dabei nur ein Ausdruck dieser mehr personenunabhängigen Strukturierung und Tradierung von Verfahrensweisen.

Das hohe Eigengewicht der organisatorischen Ebene erschwert andererseits aber eine Um- und Neustrukturierung der Gesamtverwaltung. Die Rücksicht-

16 Dies zeigt sich auch in der stärkeren Dezentralisierung der staatlichen Ausgaben auf die kommunale Ebene:

Anteil des Kantons an den	ZH	AG	ZG	OW
gesamten öffentlichen Ausgaben	39,6 %	50,7 %	56,0 %	57,7 %

nahme auf traditionelle Gewohnheiten bzw. auf organisch gewachsene Gegebenheiten wirkt sich in einer Einengung der Reorganisationsmöglichkeiten aus. Die hohe strukturelle Fixierung der Verwaltung wird durch das hohe Ausmass an Eigenexpertise und die hohe funktionale Autonomie vieler Abteilungen verstärkt, so dass bei übergreifenden Reformen mit der inneren Resistenz der Verwaltung zu rechnen ist. Dies ist um so mehr der Fall, als die Grösse der Verwaltung es selbst für Chefbeamte schwierig werden lässt, sich nicht in erster Linie mit einem spezifischen Departement bzw. einer spezifischen Abteilung, sondern mit der Gesamtverwaltung zu identifizieren.

In diesem Rahmen entsteht ein organisatorischer Anpassungsstil, der sich mehr auf abteilungsinterne, denn auf gesamtsystembezogene Reorganisationen zentriert und wo das Auftreten neuer Probleme tendenziell eher durch die Ausdifferenzierung neuer, als durch die Umstrukturierung bestehender Stellen gelöst wird.

Als Folge davon entsteht eine Verwaltung deren – relativ kontinuierlich gewachsene – Struktur mehr durch historisch tradierte Elemente verschiedenster Form gekennzeichnet ist als durch eine systematische, formell eindeutige Organisationsstruktur.

Mit dem hohen Eigengewicht der organisatorischen Ebene und der hohen funktionalen Ausdifferenzierung der grössten kantonalen Staatsverwaltung sind zwei weitere Aspekte verknüpft, die die Zürcher Verwaltung von den anderen drei betrachteten Staatsverwaltungen deutlich unterscheiden:

Erstens kumulieren sich in Zürich die Probleme der Integration und Koordination. In der organisationssoziologischen Literatur¹⁷ wird immer wieder auf das Verhältnis von Grösse, Differenzierungsgrad und Integrationsproblematik hingewiesen. Für grosse Verwaltungen – im Gegensatz etwa zu grossen Industriebetrieben – stellen sich die Probleme der Integration und Koordination allerdings deshalb in verschärfter Form, weil sie in ihren Funktionen und Rollen äusserst heterogen sind. Im Gegensatz zu kleinen Verwaltungen kann in grossen Verwaltungen Integration dabei nicht mehr über informelle Kontakte, gegenseitige Bekanntschaft usw. geleistet werden. Ebenso ergibt sich der Überblick über die laufenden Geschäfte nicht von selbst, sondern er muss durch entsprechenden Aufwand an Schriftlichkeit immer neu hergestellt werden. Immer wieder stellen sich Probleme von Doppelspurigkeiten, fehlender Koordination usw., die nur mit entsprechendem Entscheidungs- und Kontrollaufwand bewältigt werden können. So war es beispielsweise gar nicht einfach, die verschiedenen Direktionen und Abteilungen dazu zu bringen, bei ihrer jeweiligen Planung von denselben demographischen Grundannahmen auszugehen.

17 Dazu: P. M. Blau, „A Formal Theory of Differentiation in Organizations“, in: *American Sociological Review*, 35, April 1970. S. R. Klatzky, „Relationship of Organization Size to Complexity and Coordination“, in: *Administrative Science Quarterly*, Dec. 1970.

Die geringe integrative Kapazität zentraler Stellen wird vor allem bei den Departementen deutlich, deren Abteilungen mit genügend Eigenexpertise – etwa juristischer Art – ausgestattet, stark autonom und sehr heterogen sind. In einem solchen Falle, wie etwa beim Bau- oder beim Erziehungsdepartement, verlieren die Direktionssekretäre stark an Linienfunktionen.

Die Integration des Gesamten findet in Zürich weniger als in den anderen drei Kantonen auf der Ebene persönlicher Interaktionen, eines einheitlichen rechtlichen Rahmens oder organisatorischer Kontrolle statt, sondern eher auf der abstrakteren Ebene finanzieller Kontrolle. Z. B. ist innerhalb der Justizdirektion die Ausarbeitung des Budgets das wichtigste gesamtdepartementale Steuerungsinstrument des Direktionssekretärs.

Die Grösse und funktionale Heterogenität der zürcherischen Verwaltung führt aber insbesondere auf der Ebene der Regierung zur Kumulation von Koordinationsproblemen. Gerade weil die Gesamtintegration sonst nicht gewährleistet werden kann, liegt ein Hauptteil der Koordinations- und Kontrollast bei der Spitze, die dadurch stark überlastet ist. Dabei wirkt die Grösse und die relative Intransparenz der Verwaltung zusätzlich als „delegationshemmend“: „Eine zu weit gehende Delegation würde die Gefahr in sich bergen, dass der Regierungsrat mit zahlreichen Problemen der kantonalen Verwaltung nicht mehr genügend vertraut wäre.“¹⁸ Oder mit den Worten des Staatsschreibers: „Der Kanton Zürich ist so gross, dass die Kompetenzen sehr weit nach unten delegiert werden müssten, so dass die Gesamtkontrolle in Frage gestellt würde.“ In diesem Rahmen besteht seitens der Regierung eine gewisse Vorliebe für reversible Delegation, die allerdings eher unsystematisch geschieht und je nach persönlichem Vertrauensverhältnis zu den Chefbeamten variiert.

Zweitens führt sowohl die Stellung der Zürcher Verwaltung als grösste Kantonalverwaltung mit hoher organisatorischer Kapazität als auch das Gewicht der inneren Verwaltungstraditionen dazu, dass sich die kantonale Verwaltung stärker nach innen orientiert.

In vielen Bereichen, wo kleinere Kantone auf eine externe Kooperation angewiesen sind, ist Zürich relativ autark. Die Chefbeamten messen denn deshalb interkantonalen Kontakten vergleichsweise weniger Bedeutung zu. Dies wird noch dadurch verstärkt, als Zürich in vielen Bereichen eine „Pionierrolle“ einnimmt und deshalb „sich selber zum Vorbild nimmt“. Die Möglichkeiten von den anderen Kantonen zu lernen, werden deshalb als eher beschränkt angesehen. In verschiedenen Bereichen sind die Kontakte zum Bund oder zum Ausland wichtiger, da die strukturelle Ähnlichkeit mit Bundesstellen oder ausländischen Abteilungen vielfach höher ist als diejenige mit anderen kantonalen Staatsstellen.

18 Bericht der Kommission für die Reform der Regierungstätigkeit und der Verwaltungsführung im Kanton Zürich, Mai 1975, S. 6.

Die stärkere Innenorientierung kommt auch im Verhältnis zum umliegenden Kontext zum Ausdruck:

Gerade im Vergleich zum Kanton Aargau, aber auch zu Zug wird eine deutlich stärkere kontextuelle Unabhängigkeit bzw. Isolierung der Verwaltung sichtbar. Damit entspricht Zürich stärker der klassischen Vorstellung einer gemäss formalen Regeln verfahrenen Verwaltung, die sich in ihrer Tätigkeit von partikulären Umwelteinflüssen nicht beeinflussen lässt. Das höhere Ausmass an Aus- versus Innendifferenzierung, wird in Zürich dadurch verstärkt, dass

- die Chefbeamten stärker intern rekrutiert werden und, mehr als dies in einer kleinen Verwaltung je möglich ist, verwaltungsinterne – zum Teil sogar departementsinterne – Karrieremuster sichtbar werden.
- die Verwaltung sehr viel mehr Eigenexpertise besitzt und deshalb weniger auf die Kooperation mit Privaten angewiesen ist.
- der Abstraktionsgrad der Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen relativ hoch ist. Ein grosser Teil der konkreten Fragen und Konflikte aktualisiert sich dabei weniger auf kantonaler, als auf kommunaler Ebene.¹⁹

Die höhere institutionelle Isolierung der Verwaltung gegenüber dem Kontext bedeutet einerseits eine erhöhte Möglichkeit, nach formal fixierten und/oder endogen erzeugten Regeln ohne ständige Beeinflussung durch externe Instanzen zu handeln. Andererseits führt dies zu einem mehr formellen Vorgehen nicht nur gegenüber dem Bürger, sondern auch gegenüber den anderen staatlichen Instanzen (Gemeinden, Justiz und anderes).

VI. Schlussbemerkungen

Der relativ bescheidene Anspruch dieser vergleichenden Charakterisierung von Kantonalverwaltungen bestand darin, auf die vielfältigen Beziehungen zwischen Aspekten der Gesellschaftsstruktur einerseits und Merkmalen der staatlichen Institution andererseits aufmerksam zu machen, wie sie in der zu abstrakten Modellbildung der Organisationssoziologie ebenso wie der politischen Theorie oft vernachlässigt werden. In diesem Sinne repräsentiert dieser Artikel aber nur ein Zwischenprodukt in einem weitgespannten Forschungsprozess, der die Formulierung neuer, auf die adäquate Analyse kleiner und mittlerer Staatsverwaltungen ausgerichtete Generalisierungen zur Zielsetzung hat.

Durch Einbeziehung weiterer Kantone in die bisherige qualitative Untersuchung wie auch durch eine auf alle Kantone bezogene Analyse quantitativer Daten (vor allem über das Finanzverhalten und die Rechtsstruktur) soll versucht werden, die mit der Grösse und der sozio-ökonomischen Struktur eines Kantons schlechthin assoziierten Charakteristika zu identifizieren und von den historisch oder kulturell bedingten Partikulärfaktoren zu trennen.

19 Dies gilt etwa für den Bereich der Raumplanung oder den Bereich des Fürsorgewesens.

Anhang

Tabelle 1: Kantonale Sozialstruktur und Differenzierung der Staatsverwaltung (20 deutschschweizerische Kantone).

Korrelation zwischen:

Anzahl formaler Untergliederungen
(Ämter, Abteilungen, Unterabteilungen)

und:

Bevölkerungsgrösse	+ ,87
Einkommen pro Kopf	+ ,39
% Beschäftigte im Primärsektor	– ,37
% Beschäftigte im Sekundärsektor	– ,31
% Beschäftigte im Tertiärsektor	+ ,61
Bevölkerungsdichte	+ ,20

Tabelle 2: Verhältnis zwischen Bevölkerungsgrösse und Differenzierungsgrad der Staatsverwaltung

	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
Bevölkerung (1970)	100 %	39 %	6 %	2 %
Anzahl Untergliederungen insgesamt	100 %	60 %	19 %	19 %
Anzahl Untergliederungen (nur erstes hierarchisches Niveau)	100 %	53 %	58 %	58 %

Tabelle 3: Verteilung der Ämter nach personeller Besetzung

	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
Anzahl Ämter mit weniger als 1 Person (Nebenamt)	3	1	7	13
1–2 Personen	0	9	9	17
3–6 Personen	6	11	15	8
5–10 Personen	11	18	13	7
11–20 Personen	16	11	4	1
21–40 Personen	19	8	3	1
über 40 Personen	19	5	0	0
Gesamtanzahl Ämter	71	63	45	45

Tabelle 4: Kantonale Sozialstruktur und Grad der strukturellen Ausdifferenzierung bei 68 ausgewählten staatlichen Aufgabenbereichen (20 deutschschweizerische Kantone)

Korrelation mit:	Anzahl Aufgabenbereiche, die		
	durch eigene Abteilung erfüllt werden	durch Einzelrolle oder Nebenamt erfüllt werden	keine strukturelle Ausdifferenzierung haben
Bevölkerungsgrösse	+ ,73	- ,62	- ,70
Einkommen pro Kopf	+ ,36	- ,42	- ,27
% Beschäftigte im Primärsektor	- ,50	+ ,49	+ ,39
% Beschäftigte im Tertiärsektor	+ ,40	- ,38	- ,36
% Selbständige im Tertiärsektor	- ,71	+ ,63	+ ,69
% der Bevölkerung in den drei grössten Ortschaften	- ,40	+ ,29	+ ,41

Tabelle 5: Kantonsgrösse und relatives Gewicht generalisierter Abteilungen an der Gesamtverwaltung

Prozentanteil an allen Besoldungskosten:	Kantone mit über 300 000	100 bis 300 000 Einwohnern	
		unter 100 000	unter 100 000
Staatskanzlei	1,13 %	1,47 %	4,93 %
Departementssekretariate	6,68 %	7,33 %	15,01 %

Tabelle 6: Kantonsgrösse und finanzielle Verflechtung zwischen kantonaler und kommunaler Ebene

	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
Beiträge des Kantons an Gemeinden (in % aller Kantonsausgaben)	18,5 %	9,2 %	18,8 %	5,6 %
Beiträge der Gemeinden an den Kanton (in % aller Kantonseinnahmen)	1,0 %	3,9 %	3,8 %	8,6 %
Zahl verschiedener Beiträge				
– vom Kanton an Gemeinden	89	45	41	30
– von Gemeinden an Kanton	18	18	24	50

Tabelle 7: Transferzahlungen der Kantone

Prozentsatz von Transferzahlungen an den kantonalen Gesamtausgaben für	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
Bildung	31 %	20 %	43 %	32 %
Gesundheit	29 %	37 %	81 %	3 %
Soziale Wohlfahrt	93 %	95 %	96 %	65 %

Tabelle 8: Erwerb von externer Expertise

Prozentsatz der Ausgaben für „Gut- achten und Expertisen“ an den Gesamt- ausgaben (ordentliche Rechnung)	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
	0,08 %	0,10 %	0,70 %	0,22 %

Tabelle 9: Leistungen für Dritte

Prozentanteil der Einnahmen aus „Arbeiten für Dritte“ an den Gesamt- ausgaben der Abteilung:	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
EDV	0,64 %	20,2 %	45,1 %	–
Chemisches Labor	3,71 %	13,9 %	14,2 %	–
Raumplanungsamt	0,0 %	0,0 %	12,9 %	

Tabelle 10: „Verwaltungsintensität“ der Kantone

	Zürich	Aargau	Zug	Obwalden
Anzahl Staatsbeamte pro 1000 Einwohner (ohne Anstalten, Polizei und technische Betriebe)	3,7	2,5	4,5	3,8

