

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire =
Rivista storica svizzera

Band: 54 (2004)

Heft: 1

Artikel: Verwaltung des Sonderfalles : Plädoyer für eine
Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz

Autor: Brändli-Traffelet, Sebastian

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-81361>

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: 06.10.2024

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

Verwaltung des Sonderfalles

Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz

Sebastian Brändli-Traffelet

Es galt über lange Zeit als politisch unkorrekt, von einem «Sonderfall Schweiz» zu sprechen. Sonderfall legt Besonderheit, Unvergleichbarkeit, ja sogar Auserwähltheit nahe, was verpönt war. In jüngerer Zeit scheint sich durch die realen Imperative, uns als Gesellschaft und als Land mit anderen zu vergleichen, das Problem etwas abgemildert zu haben; seit der positiven Besetzung des Begriffs in der Ausstellung des Schweizerischen Landesmuseums – und natürlich im Zusammenhang mit der Frage der Integration der Schweiz in die internationale und besonders in die europäische Staatengemeinschaft – sind Fragestellungen, die die besonderen Rahmen- und Strukturbedingungen der Schweiz im internationalen Vergleich untersuchen, wieder mehr als gerechtfertigt¹.

Dass die Schweiz mit ihrer eigenständigen Staatsentwicklung bzw. ihrer letztlich doch unikalen Staatsform einen staatsrechtlichen Sonderfall darstellt, ist weder in der wissenschaftlichen Theorie noch im politischen Alltag umstritten. Es erstaunt allerdings, dass diese spezifische schweizerische Konstellation vergleichsweise wenig theoretische Aufarbeitung gefunden hat. Das trifft weniger zu für die staatsrechtliche Literatur, wohl aber für die Politischen Wissenschaften und die Geschichte, gleichermassen für klassische wie für neuere Fragestellungen, die die Untersuchung staatlicher Aktivitäten im Bereich der Politik, insbesondere der Verwaltung, betreffen².

Der staatspolitische Sonderfall Schweiz kann auf verschiedene Weisen beschrieben werden. Als zentrale Kriterien – insbesondere im Hinblick auf die Charakterisierung der entsprechenden Verwaltungstätigkeiten – erweisen sich: der spezifische Begriff von Freiheit, *Bürgerfreiheit*, der insbesondere im Kontext von *Milizverwaltung* in Erscheinung tritt und eine spezifische Bürokratie- und Amtshypothese generiert³; die durch Kleinräumigkeit und Geschichte begründete *Födera-*

1 *Sonderfall? Die Schweiz zwischen Réduit und Europa*. Schweizerisches Landesmuseum, Zürich, 1992.

2 Für die politischen Wissenschaften ist in jüngster Zeit allerdings eine unübliche Häufung grundsätzlicher Publikationen zum politischen System der Schweiz auszumachen: Wolf Linder: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, 1999; Ulrich Klöti, Peter Knöpfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, NZZ, 1999; Leonhard Neidhart: *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich, Neue Zürcher Zeitung, 2002.

3 Vgl. z.B. die Titelgebung des Staatsrechtlers Fritz Fleiner im Jahre 1925: *Zwischen Beamtenstaat und Volksstaat*.

lismuskonzeption; die *direkte Demokratie*, die formell-berufliche Konzeptionen der Politik ebenfalls behindert und damit das ohnehin fragile Verhältnis zwischen Politik und ihrer Vorbereitungs- und Vollzugsgehilfin, der Verwaltung, noch stärker problematisiert. Kurz: es gilt, die drei Spezifitäten der schweizerischen politischen Kultur: Miliz, Föderalismus und direkte Demokratie einerseits darzustellen und andererseits durch diese Darstellung Ähnlichkeiten und Verschiedenheit mit anderen politischen Verwaltungssystemen und -kulturen aufzeigbar zu machen.

Verwaltungsgeschichte passé?

Die Schweiz kennt keine Tradition der Verwaltungsgeschichte. Als nationale Flächenstaaten sich im Sinne durchaus klassischer Geschichtsschreibung für Verwaltung als Untersuchungsobjekt zu interessieren begannen, machte die Schweiz nicht mit⁴. Begründen lässt sich das zunächst mit der antibürokratischen politischen Mentalität der Schweizer: Verwaltung tönt nach Staub, nach Ärmelschönern und Papierbergen. Der Begriff hat einen pejorativen Beigeschmack, lässt Sturheit und Unkreativität vermuten, vor allem aber steht Verwaltung im Verdacht, ineffizient und ineffektiv zu sein und sich jeder politisch zugedachten Steuerung zu entziehen⁵. Wichtig ist aber die tieferliegende Begründung, dass Verwaltungsgeschichte fehlt: weil die Stellung von Verwaltung als Teil der Exekutive unter den Bedingungen schweizerischer Staatlichkeit stärker als anderswo unklar und nicht gefestigt ist – und daher die staatliche Bürokratie in der Schweiz auch weniger ausgebaut erscheint.

Was soll in dieser Situation ein Ruf nach Verwaltungsgeschichte? Soll Geschichte als Support für Image-Pflege herangezogen werden? Oder soll an die Hochblüte nationalstaatlicher Verwaltungsgeschichte angeschlossen werden? Wenn hier für eine Verwaltungskulturgeschichte plädiert wird, so soll Verwaltung im Kontext der gesellschaftlichen und politischen Bedingungen in der Schweiz – im Bundesstaat, in den Kantonen und den Gemeinden – gesehen werden. Verwaltungskulturgeschichte wird damit Teil einer weit verstandenen Sozialgeschichte, ist gleichzeitig den strukturellen Bedingungen verpflichtet und an der Analyse konkreter Verwaltungspraxis interessiert. Natürlich soll im staatsrechtlichen Rahmen der Gewaltenteilung zunächst der Geltungsbereich der Verwaltung – formell eingeschränkt auf den dienenden und vollziehenden Teil der Exekutive – untersucht werden. Daran anschliessen sollen aber Forschungen über die tatsächliche Wirkung von Verwaltung – sei es im Rahmen der Konzeption und Vorbereitung von Rechtssetzung und staatlichem Handeln, sei es im Bereich der Umsetzung und dem konkreten Vollzug von Erlassen. Schon beim ersteren, vor allem aber bei letzterem kommt das Umfeld von Verwaltung – die «Kunden»: die Politik *und* die

4 Kurt A. Jeserich: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. 6 Bände. Stuttgart, DVA 1983–1988; *Histoire de l'administration française depuis 1800. Problèmes et méthodes*. Genf, 1975.

5 Nicht besser steht es um das synonym verwendete Lehnwort *Bürokratie* (fr. *bureaucratie*), das allerdings bereits in seiner Etymologie die Kritik am gesellschaftlichen Phänomen öffentlicher Verwaltung formuliert: Die Herrschaft des Büros wurde in argwöhnischer Weise der Königs-, der Adels- oder der Volksherrschaft entgegengesetzt. Andere Begriffe wie öffentlicher Dienst oder *service public*, die heute in der politischen Diskussion gerne Verwendung finden, versuchen der pejorativen Begriffswelt zu entfliehen, ebenso die Umbenennung von Ämtern durch Einführung angelsächsischer Funktionsbegriffe (etwa «HRM» oder *Financial service*) und positiv besetzter Stichwortkombinationen («Grün Zürich»).

Rechtsunterworfenen – ins Blickfeld. Bürgerinnen und Bürger, so die Rahmenbedingungen der direkten Demokratie, sind dabei täglich nicht nur Kunden im Sinne von Konsumenten staatlicher Dienste, sondern sie kommen auch als Souverän häufiger als in anderen politischen Systemen zum Zug.

Überdies gibt es einige Anzeichen, dass wir uns in einem relativ grundsätzlichen Transformationsprozess befinden, was den Staat und seine Verwaltung betrifft. Ob dieser fundamentale Wandel sich stärker aus der zunehmenden Internationalität und Globalisierung unserer Welt ergibt, die die Nationalstaaten quasi systemisch bedrängen, ob die vor allem von der Systemtheorie angeführte Normalisierung des Staates, d.h. der Verlust der Sonderstellung und Gleichsetzung mit anderen Funktionssystemen, oder ob andere Faktoren für den Wandel verantwortlich sind, ist heute kaum zu entscheiden⁶. Auch ist noch nicht absehbar, welchen Anteil der Wandel der Politik – auch international, besonders aber in der Schweiz auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene – an diesem Transformationsprozess hat. Doch es ist klar, dass sowohl fundamentaler Wandel wie auch kleinere Änderungen von Funktion und Funktionsweise des Staates Auswirkungen auf die Verwaltung haben. Auch die Wahrnehmung dieser Veränderungen ist mir Grund genug für eine intensive historisch-analytische Beschäftigung mit dem Phänomen staatlicher Verwaltung zu plädieren.

Verwaltungskulturgeschichte

Wenn hier statt von Verwaltungsgeschichte von mit kulturellen Fragestellungen erweiterter Verwaltungskulturgeschichte die Rede sein soll, so sind zwei unterschiedliche Begründungen anzuführen. Zum einen spricht auch der Volksmund von politischer Kultur bzw. von Verwaltungskultur. Wer den Amtsschimmel bemüht, meint eine Mentalität, und damit eine kulturelle Dimension. Gerade angesichts der fragilen Position von Verwaltung in der politischen Realität der Schweiz ist anzunehmen, dass kulturelle Dispositionen eine besondere Bedeutung erlangen. Zum anderen sind auch einige methodische Argumente anzuführen, die mit der Entwicklung der Geschichtswissenschaft zu tun haben. Die jüngeren Debatten um die wahre Charakterisierung von Geisteswissenschaften führen in der Folge des *cultural turn* unweigerlich zur Frage der Geisteswissenschaften als Kulturwissenschaften. Diese Erweiterung ist bei der Beschäftigung mit staatlicher Verwaltung unbedingt anzunehmen, gilt es doch, die jeweiligen Problemlagen, die zu politischen Programmen und institutionellen Lösungen führen, auch in ihrer Entstehung und Wahrnehmung zu thematisieren und zu erklären; es gilt auch, den *Blick auf Verwaltung* zu verstehen (von innen und aussen) und die Wirkung von Verwaltung als komplizierte Vermittlung von Erwartung und postulierter Lösung eines politisch formulierten Problems⁷.

6 Vgl. Peter Saladin: *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*. Bern, Stämpfli, 1995; Helmut Willke: *Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein, Athenäum, 1983.

7 Das renommierte *Journal of Social History* ruft für den Herbst 2004 zu einer Konferenz *The futures of Social History* ein. Das Dilemma einer *Sozialgeschichte der Politik* bzw. die Notwendigkeit einer methodischen Weiterentwicklung wird gleich im ersten *main topic* ausgeführt: «Social history and politics, the state – This is an old issue in social history, never clearly resolved, warranting additional comment in light of current issues.»

Verwaltungskulturgeschichte soll insbesondere auch den stark institutionellen Bezug von klassischer Verwaltungsgeschichte überwinden helfen. Bereits die sog. Policy-Forschung der politischen Wissenschaften half mit, zu sehr Institutionen-orientierte Fragestellungen durch thematische zu ersetzen. Gleichwohl wirkt aber die von den Akteuren erzeugte und gelebte, in der Praxis erkennbare Gliederung der Politik in einzelne Bereiche wie Wirtschaftspolitik, Infrastrukturpolitik, Bildungspolitik etc. wiederum disziplinär und schränkt analytische Fragen ein. Die Emanzipation der Forschung von den überkommenen Gliederungsannahmen des Untersuchungsobjektes ist eine wichtige methodische Entwicklung; sie hat im Falle der Politikwissenschaften sogar dazu beigetragen, Vernetzung durch Projektarbeit und interdepartementale Zusammenarbeit in der konkreten Verwaltungspraxis zu fördern. Themenorientierung statt Institutionengeschichte? So einfach ist es nicht. Aber sozialgeschichtlich steht die Frage nach einem Problem, das mit Hilfe institutioneller Arrangements gelöst werden kann, im Vordergrund, wobei im Sinne von Kulturgeschichte, wie bereits bemerkt, auch die Formulierung und Wahrnehmung von Problemlagen zur Analyse gehören muss. Zur Problemlösung bzw. zur Formierung institutioneller Arrangements gehören damit immer auch die politische Diskussion, in der die Problemformulierung geschieht, die Massnahmenformulierung, die instrumentelle Realisierung der Problemlösung, die erzielten Wirkungen sowie die Reaktion der Betroffenen.

Weil in Wirklichkeit die Vernetzungsintensität gross und unübersichtlich ist, sind der Umfang des betrachteten Gegenstandes als Systemgrenze sowie einzelne für wichtig befundene Stränge und Module als Funktionsketten zu identifizieren und darzustellen. Diese Auswahl und die Gewichtung einzelner Elemente hat aufgrund theoretisch formulierter Kriterien zu erfolgen. Dabei können Quellenbestände oder die Visibilität einzelner institutioneller Arrangements, einzelner als Institutionen wahrgenommener Elemente durchaus eine Rolle spielen, müssen aber in postulierte Begründungs- und Wirkungszusammenhänge eingebettet werden. Dabei gibt es für Verwaltungsgeschichte im Arsenal moderner Theoriebildung keine Königswege. Kein theoretischer Ansatz wird dem öffentlichen bzw. staatlichen Handeln in besonderer oder gar exklusiver Weise gerecht, wie hernach ausgeführt wird. Jeder Ansatz fokussiert auf bestimmte Aspekte stärker, während andere reduziert Beachtung finden. Gleichwohl möchte ich in der Folge einige theoretische Bemerkungen machen, um eine Verbindung herzustellen zu Charakter und Struktur von Verwaltung, dies im Kontext eines dreistufigen Staatswesens, das ausgeprägte Züge der direkten Demokratie trägt und stark der Miliztätigkeit politischer Exponenten verpflichtet ist.

Schwierig ist auch die Einbettung einer modern konzipierten, integrierten Verwaltungsgeschichte in eine sozialgeschichtlich verstandene Politikgeschichte. Immer gilt es aufzupassen, mit der Rückeroberung der politischen Geschichte nicht ins alte Fahrwasser einer Herrschaftsgeschichte als Geschichte von Kriegen und Königen zurückzufallen, sondern Politik selber als Kommunikations-, als Problemlösungs- und als sozialen Integrationsprozess zu verstehen, der allerdings wegen der Nähe zur Herrschaftsfrage, wegen Hierarchie des Staatsaufbaus und Gewaltmonopol in der zunächst allgemein zugänglich, demokratisch verfassten politischen Entscheidung besonders eine Analyse hinsichtlich illegitimer Macht durch Usurpation, durch Intransparenz oder durch Missverständnisse umfassen muss. Das bedeutet, dass diese Politikgeschichte eher als Sozialgeschichte der Politik verstanden werden muss, in der die Akteure – die auf der politischen Bühne Agierenden ebenso wie

die Stakeholders und die Betroffenen – in ihrer Interessenslage, ihrer Herkunft, ihrer sozialen Kultur und ihrem sozialen Netzwerk begriffen werden.

Zu reflektieren ist auch der Umstand, dass die angelsächsische Kulturwissenschaft zwei Begriffe als Pendant zum deutschen Begriff Verwaltungsgeschichte geprägt hat. Hier spricht man einerseits von *history of administration*, andererseits von *history of government*. Zu deutsch von Regierungsgeschichte zu sprechen, wäre zumindest unüblich. Jedoch ist z.B. die Geschichte des Regiments im Rahmen von Stadtgeschichtsforschung der frühen Neuzeit ein *must*. Und Regimentsgeschichte umfasst vor allem Sozialgeschichte der führenden Familien, die aufgrund von Verfassungs- oder Gewohnheitsrecht ihre Stadt (und zugehörige Landschaft) regierten bzw. beherrschten. Dieser Aspekt der Sozialgeschichte politisch führender Kreise oder Netzwerke ist sicher Teil einer modernen Verwaltungsgeschichte. Thematisch aber ist die *history of government* eher als historische Policy-Forschung zu fassen: also Geschichte eines bestimmten politischen Themas, die selbstverständlich nicht reine politische Ideengeschichte sein soll, sondern eben praxisnahe Umsetzungsgeschichte mitumfasst.

Methoden der Verwaltungskulturgeschichte

Die zentrale Stellung des Werks des deutschen Nationalökonomen und Soziologen Max Weber (1864–1920) für die Analyse und Darstellung von Verwaltung ist nicht bestritten. Zwar wird Webers Staatssoziologie je nach Erkenntnisinteresse und weltanschaulichem Standort von Autoren unterschiedlich gewertet, das Modell moderner Verwaltung hat Weber mit seinen drei Idealtypen der Herrschaft, vor allem seinem Modell bürokratischer Herrschaft, aber vorgezeichnet. Dabei stand Weber für die Analyse moderner Staatsherrschaft vor allem das preussische Staatsmodell vor Augen, welches wie bekannt im verfassungsrechtlichen Rahmen des Kaisertums gesellschaftliche Modernisierung *von oben* praktizierte. Welche Änderungen am Weberschen Konzept bei der Analyse von Verwaltung in der modernen Republik vorgenommen werden müssen, bleibt deshalb umstritten. Für die Untersuchung der Mechanismen in der direkten Demokratie ist Webers Modell jedenfalls nicht ohne Anpassungen anwendbar⁸. Gleichwohl bleiben viele seiner Fokussierungen auch für die Verhältnisse in der Schweiz fruchtbar, man denke an den Typus des charismatischen Herrschers, der auch in der Demokratie eine grosse Rolle spielen kann, oder an die Funktion von Tradition zur Legitimation staatlichen Handelns. Auch das aus Webers Werk abgeleitete Konzept der Sozialdisziplinierung birgt gute Ansätze für die Analyse schweizerischer Verhältnisse.

Eine ähnliche Stellung wie Weber hat für die Analyse moderner Staatlichkeit im Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen das Werk von Michel Foucault erungen. Was Foucault selber an Beispielen wie Erziehung und Strafvollzug («Überwachen und Strafen») oder Medizin und Psychiatrie («Geburt der Klinik») dargestellt hat, wurde von vielen Autoren als Denkansatz auch auf andere Aktivitätsfelder moderner Staatlichkeit angewandt⁹. Etwas weniger spezifisch auf Ver-

8 Vgl. auch Stefan Breuer: *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*. Reinbek, Rowohlt, 1998, v.a. S. 168–175.

9 Vgl. etwa: Regula Argast: «Schweizer Staatsbürgerschaft und gouvernementale Herrschaft 1848–1920. Foucaults Konzept der liberalen Gouvernamentalität in der Analyse der Staatsbürgerschaft». In: *SZG* 2003-4, S. 396–408.

waltungsgeschichte adaptierbar scheinen Denkmodelle wie dasjenige von Norbert Elias, dessen Geschichte der Zivilisation vor allem für die kulturelle Entwicklung von Staatlichkeit Ableitungen zulässt, oder von Niklas Luhmann, dessen Schüler Helmut Willke die Systemtheorie in aller Klarheit und Konsequenz auf das staatlich-politische System angewandt hat; auch in diesen beiden Konzepten wie auch in anderen sind viele Elemente als Modelle staatlicher Verwaltungsaktivität angelegt. Gemeinsam sind moderneren soziologischen Ansätzen der Einbezug von Alltagserfahrung und Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger, sozusagen der Blick von unten, den allerdings bereits Max Weber mit seinem Diktum von der Herrschaft, die im Alltag als Verwaltung daherkommt, vorbereitet hat. – Einen besonderen Stellenwert sollte eigentlich die Theoriebildung der Politologie für die historische Analyse politischer Praxis haben; hierzu wären intensivere Querbeziehungen und Überkreuzungen fruchtbar, vor allem mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus; für die Analyse der in jüngster Zeit immer wichtiger werdenden parastaatlichen («intermediären») Agenturen beispielhaft ist der einschlägige Reader, der von Fritz Scharpf und Renate Mayntz im Jahre 1995 herausgegeben wurde¹⁰.

Die gesellschaftstheoretische Einordnung von Verwaltungskulturgeschichte bleibt damit grundsätzlich offen. Eine klare Überlegenheit eines bestimmten Ansatzes ist nicht erkennbar, vielmehr bietet sich meistens eine Kombination mehrerer gesellschaftstheoretischer Annahmen an, um die Verwaltungstätigkeit selber sowie ihre Rolle innerhalb ihres gesellschaftlichen Rahmens erklärbar zu machen. Ein theoretischer Ansatz rechtfertigt es allerdings, im Zusammenhang mit Verwaltung stärker als bisher in den Blickpunkt genommen zu werden: *Professionalisierung*. Dieses theoretische Konzept wurde bekanntlich in den 1950er und 1960er Jahren im angelsächsischen Raum anhand des Beispiels der *professionals* (der freien Berufe) herausgebildet; seither hat nicht nur eine globale Erweiterung sondern vor allem auch eine Übersetzung des Konzepts auf andere, «weniger freie» Berufe und Berufsrollen stattgefunden. Die Anwendung des Professionalisierungskonzepts auf staatliche Angestellte bleibt zwar bis heute umstritten; da Professionalisierung aber nicht nur bei neuen Anwendungen, sondern insbesondere auch bei den seinerzeitigen Pioniergruppen – Ärzte und Juristen – zusehends an Schärfe einbüsst (etwa was den staatlichen Anteil am Erfolg einer Berufsgruppe ausmacht), ist es ohnehin nötig, am ursprünglichen Konzept Modifikationen vorzunehmen¹¹.

Die Anwendung des Professionalisierungskonzeptes auf die staatlichen Akteure scheint mir nur schon deshalb interessant, weil verschiedene Akteursgruppen heute politisch Veränderungen wünschen und fordern, die in der aktuellen Diskussion mit Professionalisierung umschrieben werden (v.a. Parlamente, aber beispielsweise auch im Milizamt geleistete Dienste im Sozialwesen und im Bil-

10 Renate Mayntz, Fritz Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, Campus, 1995. Darin vor allem: Renate Mayntz und Fritz Scharpf: «Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus».

11 Vgl. Douglas R. Skopp: «Auf der untersten Sprosse: Der Volksschullehrer als *Semi-Professional* im Deutschland des 19. Jahrhunderts». In: *Geschichte und Gesellschaft*. Jg. 6, Göttingen, 1980. – Mit der Anwendung des Professionalisierungskonzeptes auf öffentliche (Bildungs- und Wissenschafts-)Funktionen hat sich Rudolf Stichweh intensiv auseinandergesetzt, z.B.: Rudolf Stichweh: *Wissenschaft, Universität, Professionen. Soziologische Analysen*. Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1994.

dungswesen). Die Herausbildung von staatlichen Rollen ist ein zentrales Merkmal der Modernisierung von Staat und Verwaltung. Gerade akteurzentrierte Erklärungsansätze benötigen als konkretisierende theoretische Konstrukte die Basisierung auf berufliche Vorstellungen, die den Staat als Arbeitgeber, und die Funktionsträger als Magistraten, Beamte oder Angestellte in ihrer beruflichen Praxis leiten.

Themenfelder der Verwaltungskulturgeschichte

Im folgenden sollen einige für die Verwaltung und ihre (jüngere) Geschichte relevante Fragefelder und Schnittstellen identifiziert und analysiert werden. Grundsätzlich ergeben sich dabei zwei Gruppen von Fragestellungen, eine erste eher auf die Einbettung bzw. Funktionalisierung von Verwaltung ins und im gesellschaftlichen Umfeld (Gesellschaft, Staat) gerichtet, eine zweite eher am internen Funktionieren orientiert. Beide sind *in concreto* wohl nicht zu trennen; dies ist aber nicht zu beklagen, vielmehr liegt gerade darin der Schlüssel zur Innovation, indem erst die konsequente Kombination mehrerer Forschungsfelder zu wirklich neuen Erkenntnissen führen dürfte; insbesondere ist dabei eine Verschränkung von Fragen des gesellschaftlichen Wandels mit Fragen verwaltungsinterner Entwicklung anzustreben. An Kategorien von Fragefeldern dürften relevant sein:

Verwaltung als gesellschaftliche Funktion bzw. als Teil staatlichen Handelns: Darin inbegriffen sind die gesellschaftliche und politische Begründung von Verwaltung sowie die gesellschaftlichen Effekte, die von Politik und Verwaltung ausgehen. – Von grundsätzlicher Bedeutung ist dabei immer das Verhältnis Politik–Staat resp. das Dreieck Politik–Regierung–Verwaltung. «Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus», meint Carl Schmitt; doch für die konkrete Gestaltung von Verwaltungshandeln ist es z.B. von grösster Bedeutung, ob die Politik im Sinne von Regierung (im Rahmen der gegebenen Hierarchie innerhalb der Exekutive) oder im Sinne einer Reaktion auf öffentliche Intervention (z.B. Parlament) geschieht. Die Analyse von Verwaltung darf damit nicht beim staatsrechtlichen Tatbestand einer nicht-regierenden Exekutive bzw. einer Verwaltung als Exekutive unter einer Regierung als Gubernative stehenbleiben, sondern muss empirisch der materiellen Funktion von Verwaltung nachspüren¹².

Verwaltung als volkswirtschaftlicher Faktor: Staat und Verwaltung sind immer auch ein volkswirtschaftlicher Faktor. Politisch wird die sog. Staatsquote als relevant angesehen, d.h. der Anteil des Staates am Bruttoinlandprodukt; in diese Fragestellung gehört auch die immer wiederkehrende Frage paralleler Angebote von Staat und Privaten im Bereich der Leistungsverwaltung bzw. die Diskussion über «gleich lange Spiesse» sowie «Nicht-Verzerrung» des Marktes durch staatliche Angebote.

Verwaltung als Herrschaft: Jede staatliche Massnahme trifft auf Rechtsunterworfenen, auf Individuen, die im modernen Staat zwar unveräusserliche Rechte besitzen und politisch den Souverän bilden, als Adressat von Massnahmen aber die Herrschaft legitimer Regelungen, im Falle von Minderheiten insbesondere solcher von der Mehrheit verabschiedeter, spüren. Besonders prägend sind Institu-

12 Die wichtigsten diesbezüglichen Beiträge stammen aus den 1960er Jahren! Vgl. Richard Bäumlin: «Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung». *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2. Halbband, 1966, S. 165–319.

tionen und Massnahmen im Bereich von Sozialdisziplinierung, politischer Legitimation, Macht, Gewaltmonopol und Ordnungsverwaltung; dazu gehören aber auch die Durchsetzung privater Interessen durch staatliche Regelungen, etwa im Baurecht, im Wettbewerbsrecht, bei der Forschungsförderung usf.

Verwaltung als Kommunikation: Verwaltung bedeutet immer auch Kommunikation: zwischen Politik und Gesellschaft, zwischen Regierung und «Volk», zwischen Herrschenden und Beherrschten.

Verwaltung «von unten gesehen»: Wichtig ist, wie erwähnt, immer auch die Perspektive der Rechtsunterworfenen, der Beherrschten, in die Analyse einzubeziehen und die Teilhabe der Rechtsunterworfenen am Souverän mit zu reflektieren.

Verwaltung als Organisation: Viele Aspekte von Verwaltung und Verwaltungskultur unterscheiden sich wenig oder gar nicht vom Funktionieren grosser Organisationen allgemein. Gegenstand sind z.B. die Ausbildung von Verwaltungskulturen, die Praxis der Verwaltungstätigkeit, d.h. die internen Prozesse. Gerade die Invention und Innovation von internen (und externen) Prozessen und Instrumenten sind lohnende Objekte von Verwaltungskulturgeschichte.

Verwaltung als Ort des Schaffens, als Arbeitsort: Verwaltung heisst immer auch, dass angestellte oder beauftragte Personen gewisse Leistungen zu erbringen haben. Verwaltungskulturgeschichte darf deshalb die Arbeitgeberrolle des Staates nicht ausblenden. Dazu gehört die Untersuchung des *personal factor*, seien es nun klassische «Beamten geschichten» oder Analysen im Umfeld der aktuellen Service-public-Diskussion (z.B. auch Auswirkung der Politik und der Positionen der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften).

Verwaltung als Gegenstand von Verwaltungspolitik und Verwaltungswissenschaft: Verwaltungspolitik kann in Form einer übergeordneten Ordnungspolitik (z.B. als Funktion der Finanz- oder einer Staatsquotenpolitik) oder als den Service- und Leistungsaspekt betonende Service-public-Politik in Erscheinung treten. In jüngerer Zeit schärfte vor allem die Politik des *New Public Management* generell Wirkungsfragen von Verwaltung unter den Stichworten Effizienz- und Effektivitätssteigerung. Verwaltungspolitik ist so selber eine bewusste Klammer zwischen den beiden Fragefeldern der externen Bedingungen und Wirkungen von Verwaltung auf der einen, den internen Bedingungen und Funktionsausprägungen von Verwaltung auf der anderen Seite. Die Geschichte dieser Klammer ist methodisch besonders zu situieren. – Ähnliches gilt auch für die Verwaltungswissenschaft, die als Wissenschaft akademischen Regeln folgt, zeitweilig aber sehr direkt auf konkrete Anwendungen bzw. auf Fragen der politischen Praxis reagiert.

Verwaltungskulturgeschichte in der Schweiz

Angesichts der unikalenen staatspolitischen und staatsrechtlichen Situation ist es bedauerlich, dass die klassische Verwaltungsgeschichte in der Schweiz ein weitgehend unbeackertes Feld blieb. Eine methodische Neuorientierung als Sozial- und Kulturgeschichte der Verwaltung sollte sich nun aber auch in der Schweiz positiv auswirken, geraten durch diesen Ansatz die Kontextbedingungen sozialer, politischer und wirtschaftlicher Art doch stärker als bisher ins Blickfeld. In der Tat kann die Verwaltungskulturgeschichte im nationalen, kantonalen und kommunalen Rahmen stärker an Vorarbeiten der Sozialgeschichte anschliessen, als an die spärlichen Ansätze, die unter dem Siegel der Verwaltungsgeschichte erschienen

sind¹³. An vorderster Front sind die Forschungen von Erich Gruner und Rudolf Braun sowie deren Schülerschaft zu nennen. Während beim Vater der schweizerischen Politikwissenschaft historisch aufgearbeitete politologische Fragestellungen überwogen, so näherte sich Rudolf Braun gleichsam von der Kontextseite dem Thema: staatliche Modernisierung wird in den frühen Arbeiten als Funktion der Industrialisierung interpretiert. Erst im grossen Werk über das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz stehen Staat (und Verwaltung) als eigenständige Untersuchungsobjekte als soziopolitische Faktoren neben den sozioökonomischen und den soziokulturellen.

Mit dem ungestümen Wachstum der Studierendenzahlen im Fach Geschichte (dem der infrastrukturelle Ausbau bekanntlich nur ungenügend gefolgt ist) sowie im Zuge der methodischen Erneuerung des Faches sind in den letzten Jahren viele Untersuchungen entstanden, die zum genannten Verständnis einer Verwaltungskulturgeschichte beitragen. Neben diversen Publikationen der ersten Generation sozialgeschichtlicher Lehrstuhlinhaber und unzähligen Einzeluntersuchungen, v.a. Lizentiate und Dissertationen mit einem sozialgeschichtlichen Bezug zur Verwaltungsgeschichte. Zu nennen sind im weiteren aktuelle Forschungsschwerpunkte mit einschlägigen Schnittstellen, so etwa der Schwerpunkt *Psychiatriegeschichte* an der Forschungsstelle für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Zürich, Forschungsarbeiten im Rahmen des Lehrstuhls für Technik- und Technologiesgeschichte an der ETH Zürich, die über die besondere Stellung der ETH im Bundesstaat fast durchwegs einen Bezug zur Verwaltungsgeschichte aufweisen, sowie verschiedene weitere Schwerpunkte an Lehrstühlen in Basel und Bern. Ein eigentlicher Schwerpunkt Verwaltungsgeschichte hat sich aber nirgends herausgebildet (was vielleicht auch damit zusammenhängt, dass Verwaltungswissenschaft als neuere Disziplin nicht im Programm des Humboldt'schen Kanons Platz gefunden hat und in der Schweiz praktisch nur an den Universitäten in Genf und St. Gallen sowie am IDHEAP in Lausanne angeboten wird). Diese Einschätzung lag bereits dem 1997 zum Thema durchgeführten Historikertag zu Grunde¹⁴. Und es ist eigentlich symptomatisch, dass die einschlägigen Artikel im «Historischen Lexikon der Schweiz» vom leider früh verstorbenen Politikwissenschaftler Raimund Germann, seinerzeit Professor am IDHEAP in Lausanne, verfasst wurden¹⁵.

Sozial- und kulturgeschichtliches Zentrum von Verwaltungsgeschichte in der Schweiz ist m.E. das Milizprinzip. Es ist nicht nur eng verbunden mit der Föderalismuskonzeption und den Mechanismen der direkten Demokratie, sondern auch mit vielen weiteren «typisch schweizerischen» Einrichtungen: Loblied auf Kleinstaat und Föderalismus; Kollegialität auf allen Stufen; ein aktives Vereinswesen, das die Schnittstelle zur staatlich organisierten Leistung weit hinauschiebt; Frei-

13 *Grosse Verwaltungsmänner der Schweiz*, hg. von Pius Bischofberger und Bruno Schmid. Solothurn, Union, 1975.

14 *ITINERA*, hg. von der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz. Basel, Schwabe, 1999: Fasc. 21, 1999: *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung*. Hg.: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet. – Vgl. auch meine Rezension in der *Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte*, Heft 4, 2000, S. 554–558.

15 Als Separatdruck erschienen: Raimund E. Germann: «Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte». *Cahier de l'IDEHAP* 173/1997. Chavannes-près-Renens, IDEHAP, 1997.

willigkeit als spezifischer Ausdruck von Bürgerfreiheit usw. Dabei ist das Milizprinzip wohl auf kommunaler Ebene stärker als auf Bundesebene verankert, wichtig ist aber, dass auf allen Ebenen Milizelemente konstitutiv sind. Das Milizprinzip ist dabei nicht nur historisch verankert, sondern auch in aktuellen Staatskonzepten vital. Es scheint nicht nur konstitutiver Bestandteil der politischen Kultur, sondern gar bis ins Unterbewusstsein der Schweiz vorgedrungen zu sein. Milizionäre sind und bleiben Teil des «Volkes». Das Milizprinzip verringert die Gefahr, in der sich eine professionelle Bürokratie stets bewegt: sich «dem Volk» zu entfremden und sich als Teil der «classe politique» den Alltagsbedürfnissen der Bevölkerung zu entziehen.

Ebenso wichtig ist die Verknüpfung von militärischen und zivilen Bezügen des Milizprinzips: die Genese in beiden Bereichen dürfte mehr oder weniger parallel verlaufen sein und tief im Ancien Régime wurzeln. Historisch und aktuell bedeutsam ist auch, dass das Milizprinzip keineswegs einfach als überkommen und antiquiert betrachtet werden kann, sondern im Prozess der Modernisierung spezifische Chancen – Umdeutungen, Ersatzvornahmen, Neu-Arrangements – erhalten und auch genutzt hat¹⁶. Spezifische Vorstösse zur Abschaffung von Milizfunktionen sind zwar immer wieder gemacht worden – und aus subjektiver Warte heraus scheinen die Vorstösse sogar zuzunehmen –, doch ein eindeutiger Trend zur Abschaffung solcher Funktion- und Leistungsarrangements ist vorderhand nicht erkennbar, zu tief ist das Milizprinzip in der politischen Kultur von Bund, Kantonen und Kommunen verankert. In diesem Sinne wären einzelne Projekte in älterer und jüngerer Vergangenheit zu untersuchen, angefangen beim Ausbau von Landesverwaltung im späten Mittelalter und in der frühen Neuzeit, über Verwaltungsreformen im Zusammenhang mit Französischer Revolution und Napoleonischer Staatskunst, über den Auf- und Ausbau kantonaler Verwaltung im Zuge von Mediation und 19. Jahrhundert, beispielsweise die Professionalisierung und Verstaatlichung von Bildung, insbesondere der Volksschule¹⁷, bis zu Verwaltungsaufbau des Bundesstaates im Rahmen der Kompetenzkonstellation zwischen Bund und Kantonen. Hier böte sich als Paradebeispiel eine Sozial- und Kulturgeschichte des Biga an, das vor kurzem auf andere Stellen verteilte Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit! Auch in jüngerer Zeit sind verschiedene Projekte, die mit der Entwicklung des Milizprinzips in Verbindung stehen, angelaufen, durchgeführt oder auch abgebrochen worden¹⁸.

Ob wir – was die Politik, den Staat und seine Verwaltung betrifft – an einer Epochenschwelle stehen, ist heute nicht beantwortet. Wir stehen aber ohne Zwei-

16 Vgl. Sebastian Brändli: «Direkte Demokratie und Milizgedanke als Elemente schweizerischer Politik. Parlament und Stimmvolk im Prozess politischer Modernisierung». In: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Hg.): *Modernisieren mit der Politik*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, 2003, S. 73–81.

17 Vgl. die Untersuchung zum politischen Aufbau der Bildungsinfrastruktur im Mediationskanton Aargau: Sebastian Brändli, Pius Landolt und Peter Wertli: *Die Bildung des wahren republikanischen Bürgers. Der aargauische Erziehungsrat 1798–1998*. Aarau, Sauerländer, 1998.

18 Das Milizprinzip steht auch als Bollwerk für zu aufwendige, zu formelle, zu «bürokratische» Lösungen. Das hat das erfolgreiche Referendum gegen das Regierungs- und Verwaltungsgesetz des Bundes gezeigt, das vor allem die Institution von Staatssekretären bekämpfte. Damit schlägt das Milizprinzip auch den Bogen zu einer besonderen Kultur von Honoratiorenverwaltung in der Schweiz.

fel in einer sich schnell wandelnden Umwelt, die für die Gemeinschaft grössere und kleinere Herausforderungen als Zukunftsaufgaben bereithält. Eine intensivere Beobachtung und Analyse der bestehenden und bisherigen institutionellen Arrangements zur Bewältigung der Herausforderungen und Problemlagen ist deshalb mehr als sinnvoll. Interessant wären letztlich auch Hinweise, inwiefern die helvetischen staatsrechtlichen Errungenschaften durch internationale Entwicklungen – und in ihrem Gefolge die Unikalität der Verwaltung – aufrecht erhalten bzw. auch bei Entwicklungen in ihrem Kern bewahrt werden können. Um diese Fragen besser zu verstehen, täte vermehrte Arbeit an einem systematischen Überblick über die Entwicklung schweizerischer Verwaltung(en) und ihrer Kulturen Not. Es sind Forschungen wünschbar, die sich mit der kleinräumigen politischen Organisation der Schweiz, mit dem Zusammenspiel der drei staatlichen Ebenen, mit milizmässiger und professioneller Verwaltung sowie mit der Art und Weise der politischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auseinandersetzen.