

---

## Verwalten und regieren

Die Verwaltungsgeschichte der Schweiz harrt trotz wegweisenden Ansätzen und Plädoyers einer eingehenden historisch-kritischen Analyse.<sup>1</sup> Das unterscheidet die Schweiz von europäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich, Grossbritannien oder Österreich. Verwaltungsrechts- und Verwaltungswissenschaft setzen in der Schweiz vergleichsweise spät und auf Umwegen ein. 1911 erscheinen die *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts* des Schweizer Juristen und Heidelberger Professors Fritz Fleiner. Die lehrbuchartige Abhandlung wird schnell in der Schweiz rezipiert und bestimmend, bis die Darstellungen von Hans-Rudolf Schwarzenbach, Zaccaria Giacometti und Max Imboden um 1960 das Lehrbuch ablösen.<sup>2</sup> In der Schweiz ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Verwaltung im Unterschied zu Deutschland<sup>3</sup> und Frankreich<sup>4</sup> bis weit ins 20. Jahrhundert eine exklusiv juristische Domäne. Auch haben Juristen wichtige verfassungsgeschichtliche Studien vorgelegt.<sup>5</sup> Erst Ende der 1970er-Jahre institutionalisierte sich in der Schweiz eine von der Verwaltungsrechtswissenschaft emanzipierte Verwaltungswissenschaft.<sup>6</sup>

Die erste massgebende wissenschaftliche Abhandlung für die Verwaltung in der Schweiz ist also ein rechtswissenschaftliches (kein verwaltungswissenschaftliches) Werk über deutsches (nicht schweizerisches) Verwaltungsrecht. Folglich gilt es disziplinäre, territoriale und zeitliche Verflechtungen bei Fleiners Konzeption der Verwaltung zu berücksichtigen: «Wenn wir die Durchführung eines fremden Willens, somit auch die Verwirklichung des Gesetzgebers durch besondere staatliche Behörden als Vollziehung bezeichnen, so erscheint im Gegensatz dazu das Verwirklichen des eigenen Willens der handelnden Organe als Regierung. Vollziehung und Regierung stellen die zwei Seiten der dritten staatlichen Funktion dar, der Verwaltung im engeren Sinn.»<sup>7</sup> Die dritte staatliche Gewalt – neben Rechtsetzung und Rechtsprechung – heisst Verwaltung. Den Begriff «Ver-walten, walten» leitet der Jurist aus dem lateinischen «valere: lenken, regieren, einen Willen betätigen» ab.<sup>8</sup> «Insofern kann man die Verwaltung die <handelnde Staatsgewalt> nennen»,<sup>9</sup> weshalb Fleiner der Verwaltung nicht nur exekutive, vollziehende, sondern auch regierende Funktion zuschreibt. Er

wendet damit das Dogma der amerikanischen Politikwissenschaft seiner Zeit: die *politics-administration dichotomy*.

Woodrow Wilson fordert in seinem 1887 erschienen wegweisenden Artikel *The Study of Administration* eine analytische Trennung von Politik und Verwaltung. "The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative."<sup>10</sup> Bei der Herleitung des Theorems beruft sich der erste amerikanische Verwaltungswissenschaftler und spätere Präsident unter anderem auf europäische Autoren wie Johann Caspar Bluntschli, Charles-Jean Baptiste Bonnin und Lorenz von Stein. Die *politics-administration dichotomy* resultiert aus Wilsons Übersetzung des von Stein'schen Begriffspaares *Regierung – Verwaltung* ins Amerikanische.<sup>11</sup> Bis heute stellt sie einen zentralen und umstrittenen Bezugspunkt der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion dar.<sup>12</sup> Das verwaltungswissenschaftliche Theorem statuiert Regierung und Verwaltung als zwei Pole. Die Verwaltung ist das Andere der Regierung: detaillierte Vollziehung, genaue Ausführung der Politik. Fleiner dagegen konzipiert Verwaltung als eine zweiseitige staatliche Funktion. Nimmt man die Metapher der zwei Seiten ernst, heisst Verwalten zugleich Regieren und Vollziehen; das eine ist ohne das andere nicht zu haben. Aus der Dichotomie *Regierung – Verwaltung* beziehungsweise *politics – administration* ist eine zweiwertige Funktion geworden: Verwaltung ist Regierung *und* deren Vollziehung.

Vor der Entfaltung der dogmatischen Argumente historisiert Fleiner seinen Begriff der Verwaltung. «Was der Staat zur Lösung seiner Lebensaufgaben unternimmt, erscheint im Gegensatz zur Verfassung als Verwaltung im weiteren Sinn. Wenn die Verfassung im staatlichen Leben das ruhende, beharrende Moment darstellt, so tritt uns in der Verwaltung der aktive Staat entgegen. Noch das 18. Jahrhundert hat dafür die Bezeichnung <Regierung> gebraucht.»<sup>13</sup> In der Vormoderne entwickelt sich Verwaltung als Teil einer Regierungskunst, die sich durch eine enge Verbindung von rechtsprechenden, gesetzgebenden und administrativen Tätigkeiten auszeichnet.<sup>14</sup> In modernen Nationalstaaten ist staatliche Gewalt nicht mehr in der Regierung gebündelt, sondern in die drei staatlichen Funktionen Rechtsetzung, Rechtsprechung und Verwaltung ausdifferenziert. Verwalten heisst nicht mehr eine Operation souveränen Regierens, sondern Gesetze vollziehen und innerhalb der Rechtsordnung regieren. Verwalten und Regieren tauschen im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert ihre Plätze in der politischen Struktur. Der Staats- und Verwaltungsrechtler entwirft damit eine Matrix, welche die historische Zäsur der Gewaltenteilung reflektiert und überschreitet und so eine Geschichte europäischer Verwaltung denkbar macht, in die sich auch die Eidgenossenschaft einschreiben lässt: Moderne Verwaltung entsteht in einem Spannungsfeld aus juristischen, gouvernementalen und administrativen Praktiken und Techniken.

Die Herkunft moderner, sogenannter bürokratischer Verwaltung reicht weit zurück in die Antike,<sup>15</sup> ihre Entstehung allerdings ist neueren Datums. Im ausgehenden 12. Jahrhundert verdichtet sich in Europa eine Reihe von Verschriftlichungsprozessen zu einem veritablen Zeitalter der Buchführung.<sup>16</sup> In den Städten werden Register (über Darlehensgeschäfte, Getreidehandel, Steuern) oder Sammlungen (wie Statutenbücher, Ratsprotokolle, Imbreviaturen) angelegt, die nach dem Prinzip der Buchführung, des Ein- und Austragens, funktionieren. Aber nicht nur das Beschreiben von Akten, Büchern und Hefen, auch ihre gezielte Archivierung zur Wiederbenutzung und die weitere Verwendung der in ihnen gespeicherten Informationen durch Exzerpieren, Kompilieren und Markieren revolutionieren kommunale Verwaltungen.<sup>17</sup> Das Begehren umfassender Dokumentation lässt solche Sammlungen nicht planlos wuchern: Das Buch wird zum eigentlichen Medium des gesicherten Erfassens und der übersichtlichen Datenpräsentation.

Im 15. Jahrhundert ändert dann auch der Staat seine Existenzfunktion. Es ist zwar nach wie vor der Souverän, der den Staat im öffentlichen Raum repräsentiert. Aber die Maschinerie des Staatsschiffs, wie die zeitgenössische Herrschaftsmetaphorik lautet, wird nicht mehr durch reisende Herren, sondern zunehmend von rechtskundigen *schrïbern* und *secretariis*, von der nichtöffentlichen Zirkulation ihrer geheimen Schriftstücke in Gang gehalten und gesteuert. Zur Politik gesellt sich die Buch führende Verwaltung.<sup>18</sup> In Frankreich und England, teilweise in Deutschland, führt dieser Prozess zur Zentralisierung von Hofkanzleien. Die alte Eidgenossenschaft dagegen bildet kein eigentliches Verwaltungszentrum, keine Zentralisierung aus. Die Tagsatzungen im 15. Jahrhundert delegieren die Aktenproduktion an die Städte Zürich, Bern und Luzern, zum Teil an Solothurn und Freiburg. Diese Delegation der Schriftproduktion korrespondiert dabei mit der Delegation von Kompetenzen an die Orte und der desintegrativen politischen Struktur der Eidgenossenschaft.<sup>19</sup>

Eine solche desintegrierende Rationalität vormoderner Verwaltung konturiert der Artikel von *Sandro Liniger*. Am Beispiel der Drei Bünde skizziert er, wie administrative Praktiken und Techniken eine Gesellschaft in der Differenz immer wieder neu konstituieren. Techniken unstrukturierter Archive, Praktiken des Schwörens sowie Brüche und Konflikte sozialer Gruppierungen, die auf der Ebene von Dokumenten und Archiven verhandelt werden, halten das Gemeinsame verfügbar und umstritten zugleich. Indem sie nicht reibungslos funktioniert, organisiert Verwaltung dezentrale Gesellschaftsformationen. *Daniel Schläppi* nimmt die dezentrale, vielschichtige Verwaltungskultur der Alten Eidgenossenschaft in den Blick. Im Unterschied zur älteren Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte interpretiert er jene aber nicht als defizitäre Bürokratie, sondern beschreibt sie als manchmal kooperierende, manchmal konfliktträchtige

Interaktion zwischen obrigkeitlicher und korporativer Verwaltung. Korporationen erbringen mittels dezentralem Ressourcen- und Konfliktmanagement sozusagen staatliche Leistungen, während die meist städtischen Obrigkeiten durch ein Minimum an Interventionen Stabilität garantieren.

Territorialisierungsprozesse ermöglichen die frühneuzeitlichen Machtstaaten. Diese nutzen absolutistische Verwaltungsreformen wie die *gute Policey* zur Durchstaatlichung weiter gesellschaftlicher Bereiche.<sup>20</sup> Gefördert durch die Staats- und Kameralwissenschaften setzt in der Alten Eidgenossenschaft wie überall in Europa «eine starke Ausweitung der schriftlichen Geschäftstätigkeit sowie des Sammelns und Bereitstellens von Daten für die Verwaltung und Regierung» ein.<sup>21</sup> Wie die Staatskunst dieses «väterlichen Regiments» mehr und mehr auf Wissen und Verwaltung beruht, führt *Andrea Westermann* am Beispiel des Zürcher Multitalents Hans Conrad Escher aus. Dessen Amtshandeln und wissenschaftliche Arbeiten stabilisieren sich gegenseitig: Die verschiedenen Ämter, die der Kaufmann, Politiker und Geologe bekleidet, ermöglichen es ihm, weitreichende geologisch-mineralogische Forschungen zu unternehmen, die wiederum Entscheidungsgrundlagen für die kameralistische Kollegialverwaltung darstellen. Diese Organisation der Verwaltung kommt mit der Gewaltenteilungslehre an ihre historischen Grenzen. Juristen erörtern für die Verwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die praktischen und theoretischen Konsequenzen der Gewaltenteilung, die von Locke und Montesquieu in die politische Theorie eingeführt worden ist. *Niels Hegewisch* untersucht das Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre des Vormärz, in der die deutsche ebenso wie die schweizerische Staatstheorie wechselseitig zwischen einem Schutz der Verwaltung und einem Schutz vor der Verwaltung differenziert.

Kameralismus und klassische Kollegialverwaltung werden im 19. Jahrhundert ebenso verabschiedet wie die Familien- und Standesherrschaft des Ancien Régime. An ihre Stelle treten Zentralisierungstendenzen, eine Herrschaft der Schreibtische und die Trennung von Rechtsetzung, Rechtsprechung und Verwaltung.<sup>22</sup> In der Schweiz setzt sich dabei weder das französische Direktorialsystem durch, noch bleibt die alte Kollegialverwaltung bestehen. Ein Mischsystem ist die Folge, departemental strukturierte Verwaltungen mit einer obersten kollegialen Behörde, die *Martin Illi* mit seinem Fotobeitrag in Szene setzt. Elemente dieses Prozesses sind die Abschaffung des Eigenbesitzes der sachlichen Verwaltungsmittel, Rechnungspflicht, arbeitsteilige Strukturierung und Verrechtlichung der Verwaltung, institutionalisierte Entscheidungs- und Kontrollverfahren, Vereinheitlichung von Sonderrechten und Regelungen sowie ein regelmässiges Gehalt und die Professionalisierung der Beamten.

*Frédéric Rebmann* beleuchtet in seinem Beitrag die Ausbildung und den beruflichen Werdegang der eidgenössischen Chefbeamten im 20. Jahrhundert. Zwar

können in der Schweiz im Unterschied zu Deutschland alle Staatsbürger ohne spezifisches Fachwissen Beamte werden – nicht aber Chefbeamte. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte die überwiegende Mehrheit der Chefbeamten ein Universitätsstudium vorzuweisen, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lässt sich dann eine Ökonomisierung feststellen: Immer mehr Chefbeamte haben Wirtschaftswissenschaften studiert und seit den 1980er-Jahren werden sie vermehrt aus der Privatwirtschaft rekrutiert oder wandern in diese ab.

Das spannungsgeladene, ambivalente Verhältnis zwischen Recht und Verwaltung erörtert *Urs Germann* in seinem Artikel über die Entstehung der Sammlung des Bereinigten Bundesrechts (1948–1956). Obwohl die Aufgabe verschiedene gesetzgeberische und politische Implikationen aufweist, sieht sich das Parlament gezwungen, die Bereinigungsarbeiten an die Verwaltung zu delegieren. Das Projekt bildet deshalb eine Gelegenheit, die einschlägige Grenzziehung zwischen *politics and administration* im Hinblick auf konkrete Verwaltungspraktiken kritisch zu hinterfragen. Administrative Praktiken machen an verschiedenen Stellen die Grenzziehung zwischen Bereinigung und Rechtsschöpfung – und damit zwischen Administration und Gesetzgebung – problematisch.

Die modernen Nationalstaaten werden im Lauf des 20. Jahrhunderts nicht nur in finanzieller, sondern auch in sozialer und kultureller Perspektive zu Steuerstaaten. Das zeigt abschliessend *Olivier Perroux* in seiner Studie über die Dienststelle für langfristige Planung der Stadt Genf, die er als ein Beispiel für die Umsetzung der Theorie der *Rationalisation des Choix budgétaires* analysiert, der französischen Spielart des amerikanischen *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). Mit der administrativen Umsetzung dieses ökonomischen Programms in den 1970er-Jahren versuchen einige Chefbeamte der Genfer Kommunalverwaltung Investitionen langfristig zu optimieren und zu steuern. Letztlich scheitert das Projekt am enormen administrativen Aufwand, den das PPBS voraussetzt.

Die historische Auseinandersetzung mit der Geschichte der Verwaltung in der Schweiz birgt auch methodische Probleme. So wird die angemessene Charakterisierung hiesiger Verwaltungsformen immer noch «durch die Neigung der schweizerischen Literatur» erschwert, «schweizerische Einrichtungen wegen ihrer äusserlichen Ähnlichkeit mit ausländischen, insbesondere reichsdeutschen Erscheinungen mit den im deutschen Recht dafür geprägten Ausdrücken zu belegen». Um «diesen Fehler zu vermeiden», hat Fleiner sich nicht allein «der Einartigkeit aller öffentlichen Verwaltung» in den Kantonen zugewandt, sondern diese darüber hinaus mit der Bundesverwaltung sowie deutschen und französischen Verwaltungstraditionen kontrastiert.<sup>23</sup> Die vorliegenden Aufsätze verfahren in ähnlicher Weise, wenn sie Verwaltung historisieren. Fleiners Thesen stellen dabei eine mögliche Blaupause dar. Sein Verdienst ist es, die Unterschiede zwischen deutschen, französischen und schweizerischen Verwaltungsformen

nicht als Defizite zu beschreiben, sondern diese Differenzen zum produktiven Ausgangspunkt seiner Analysen gemacht zu haben. Daran knüpfen die nachfolgenden Texte an. Wenn sie dasselbe bei ihren Leserinnen und Lesern vermögen, hat das Heft sein Ziel erreicht.

*Stefan Nellen, Agnes Nienhaus, Frédéric Sardet, Hans-Ulrich Schiedt*

#### Anmerkungen

- 1 Zu den Ansätzen vgl. u. a.: Martin Illi, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zürich 2008; Gilbert Coutaz, *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise. Pouvoir exécutif et administratif (1803–2007)*, Chavannes-près-Renens 2010; Barbara Katharina Studer Immenhauser, *Verwaltung zwischen Innovation und Tradition. Die Stadt Bern und ihre Untertanengebiet 1250–1550*, Ostfildern 2006; Matthieu Leimgruber, *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge 2008; Sara Galle, Thomas Meier, *Von Menschen und Akten. Die Aktion «Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute*, Zürich 2009; zu den Plädoyers vgl. Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (Hg.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung*, Basel 1999; Sebastian Brändli-Traflet, «Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 54/1 (2004), 79–89; aktuell die Tagung *Öffentliche Verwaltung im Wandel. Verwaltungsreformen in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*, organisiert vom Schweizerischen Bundesarchiv und dem Kompetenzzentrum für Public Management, 16. 9. 2011.
- 2 Vgl. Markus Müller, *Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft*, Bern 2006, 100–105.
- 3 Vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft, 1800–1914*, München 1992.
- 4 Vgl. Jacques Chevallier, *Science administrative*, 3. Aufl., Paris 2002.
- 5 Vgl. Eduard His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, 3 Bände, Basel 1920–1938; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 2 Bände, Bern 1992–2004.
- 6 Vgl. Raimund E. Germann, *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*, Bd. 1: *Der Staatsapparat und die Regierung*, aus dem Französischen übertragen und nachgeführt von Christophe Germann und Raimund E. Germann, Bern 1998, 15–18.
- 7 Fritz Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1911, 4 f.
- 8 Ebd., 3.
- 9 Ebd., 7.
- 10 Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly* 2/2 (1887), 198–222, hier 212.
- 11 Vgl. Paul Nieuwenburg, Mark R. Rutgers, «Politics and Administration: Some Remarks on the Conceptual Roots of the Dichotomy», *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 12 (2000), 185–202, hier 190 f.
- 12 Exemplarisch und mit einer anderen Bewertung und Verortung von Wilson: Christian Rosser, Fritz Sager, «Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy», *Public Administration Review* 69/6 (2009), 1136–1147.
- 13 Fleiner (wie Anm. 7), 3 f.
- 14 Vgl. Rainer Polley, «Kollegialprinzip und Geschäftsgang im 19. Jahrhundert. Eine verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Fallstudie zur Aktenkunde», *Archiv für Diplomatik, Schriftgeschichte, Siegel- und Wappenkunde* 42 (1996), 445–488, hier 450.

- 15 Vgl. Harold A. Innis, *Empire and Communications*, Toronto 1950.
- 16 Vgl. Hagen Keller, «Vom ‹heiligen Buch› zur ‹Buchführung›. Lebensfunktionen der Schrift im Mittelalter», *Frühmittelalterliche Studien* 26 (1992), 1–31, hier 26 f.
- 17 Vgl. Simon Teuscher, *Erzähltes Recht. Lokale Herrschaft, Verschriftlichung und Traditionsbildung im Spätmittelalter*, Frankfurt a. M. 2007.
- 18 Horst Wenzel, «Sekretäre – heimliche. Der Schauraum öffentlicher Repräsentation und die Verwaltung des Geheimen», in Bernhard Siegert, Joseph Vogl (Hg.), *Europa. Kultur der Sekretäre*, Zürich 2003, 29–43, hier 37 f.
- 19 Vgl. Michael Jucker, *Gesandte, Schreiber, Akten. Politische Kommunikation auf eidgenössischen Tagsatzungen im Spätmittelalter*, Zürich 2004, 232 ff.
- 20 Vgl. Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2000.
- 21 Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984, 229.
- 22 Vgl. Benjamin Schindler, *Verwaltungsermessens. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2010, 130 ff.
- 23 Fritz Fleiner, «Beamtenstaat und Volksstaat» [1916], in Ders., *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, 138–162, hier 146.