

Verwalten und regieren = Administrer et gouverner

Autor(en): **Nellen, Stefan / Nienhaus, Agnes / Sardet, Frédéric**

Objekttyp: **Preface**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **18 (2011)**

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **12.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Verwalten und regieren

Die Verwaltungsgeschichte der Schweiz harrt trotz wegweisenden Ansätzen und Plädoyers einer eingehenden historisch-kritischen Analyse.¹ 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.² In der Schweiz ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Verwaltung im Unterschied zu Deutschland³ und Frankreich⁴ bis weit ins 20. Jahrhundert eine exklusiv juristische Domäne. Auch haben Juristen wichtige verfassungsgeschichtliche Studien vorgelegt.⁵ Erst Ende der 1970er-Jahre institutionalisierte sich in der Schweiz eine von der Verwaltungsrechtswissenschaft emanzipierte Verwaltungswissenschaft.⁶

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.»⁷ 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.⁸ «Insofern kann man die Verwaltung die <handelnde Staatsgewalt> nennen»,⁹ 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."¹⁰ 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.¹¹ Bis heute stellt sie einen zentralen und umstrittenen Bezugspunkt der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion dar.¹² 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.»¹³ In der Vormoderne entwickelt sich Verwaltung als Teil einer Regierungskunst, die sich durch eine enge Verbindung von rechtsprechenden, gesetzgebenden und administrativen Tätigkeiten auszeichnet.¹⁴ 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 juridischen, gouvernementalen und administrativen Praktiken und Techniken.

Die Herkunft moderner, sogenannter bürokratischer Verwaltung reicht weit zurück in die Antike,¹⁵ ihre Entstehung allerdings ist neueren Datums. Im ausgehenden 12. Jahrhundert verdichtet sich in Europa eine Reihe von Verschriftlichungsprozessen zu einem veritablen Zeitalter der Buchführung.¹⁶ 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.¹⁷ 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 *schrîbern* und *secretariis*, von der nichtöffentlichen Zirkulation ihrer geheimen Schriftstücke in Gang gehalten und gesteuert. Zur Politik gesellt sich die Buch führende Verwaltung.¹⁸ 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 Delegierung der Schriftproduktion korrespondiert dabei mit der Delegierung von Kompetenzen an die Orte und der desintegrativen politischen Struktur der Eidgenossenschaft.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹ 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.²² 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.²³ 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 Schiedi

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 Untertanengebiete 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.

Administrer et gouverner

En dépit d'approches novatrices et de beaux plaidoyers, l'histoire de l'administration de la Suisse attend une analyse historique critique fine.¹ En cela la Suisse diffère de pays européens comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne ou l'Autriche. En outre, le droit administratif au même titre que la science administrative n'ont été sollicités que relativement tard et de façon indirecte en Suisse. En 1911, Fritz Fleiner, juriste suisse et professeur à Heidelberg publie ses *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Ce traité académique, rapidement adopté en Suisse, fut utilisé jusque dans les années 1960, où il fut remplacé par les travaux de Hans-Rudolf Schwarzenbach, Zaccaria Giacometti et Max Imboden.² En Suisse, contrairement à l'Allemagne³ et la France⁴, l'analyse scientifique de l'administration est demeurée l'apanage du droit, jusque tard dans le 20^e siècle. Les juristes ont d'ailleurs mené d'importantes études en histoire constitutionnelle.⁵ Ce n'est qu'à la fin des années 1970 qu'une science administrative émancipée du droit administratif a vu le jour en Suisse.⁶

La première contribution scientifique qui fasse autorité pour l'administration en Suisse est donc un traité juridique (et non un traité de science administrative) concernant le droit administratif allemand (et non suisse). Par conséquent, il faut revenir sur les interdépendances disciplinaires, territoriales et temporelles de la conception de l'administration telles que pensées par Fleiner: «Si nous qualifions la mise en œuvre d'une volonté étrangère, et par conséquent la concrétisation de cette volonté de législation par des autorités spécifiques comme simple exécution, on se trouve en contradiction avec l'idée que gouverner est l'expression de la volonté des organes exécutifs. L'application de la loi et le gouvernement sont les deux faces de la troisième fonction de l'Etat, l'administration au sens strict.»⁷ La troisième force étatique – à côté de la législation et de la jurisprudence – s'appelle donc administration. Pour le juriste, le terme «ad-ministrer» (*ver-walten* en allemand) vient du latin «valere: orienter, diriger, faire acte de volonté».⁸ «En ce sens on peut appeler l'administration le «pouvoir en acte»⁹ et c'est pourquoi Fleiner attribue à l'administration non seulement une fonction exécutive, mais aussi gouvernementale. Ainsi, il

se tourne vers le dogme de la science politique américaine de son temps: la *politics-administration dichotomy*.

Dans son article fondateur publié en 1887 – *The Study of Administration* – Woodrow Wilson postule une distinction analytique entre le politique et l'administration. "The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative."¹⁰ La formulation du théorème par le premier spécialiste américain de l'administration et futur président s'appuie sur les travaux d'autres penseurs européens tels que Johann Caspar Bluntschli, Charles-Jean-Baptiste Bonnin et Lorenz von Stein. Le théorème de Wilson n'est que la traduction américaine du couple *gouvernement – administration* pensé par von Stein.¹¹ Dans la discussion ouverte au sein des sciences politiques et administratives, la dichotomie *politics – administration* constitue jusqu'à aujourd'hui, un point central et controversé.¹² Le paradigme des sciences de l'administration constitue le gouvernement et l'administration en deux pôles. L'administration est l'Autre du gouvernement: elle est pensée comme détails d'exécution ou comme exécution rigoureuse du politique. Pour Fleiner au contraire, l'administration est une fonction du gouvernement duale. Si l'on prend cette métaphore au sérieux, l'administration est à la fois geste exécutif et acte de gouvernement, l'un ne pouvant se penser sans l'autre. De la dichotomie *gouvernement – administration* respectivement *politics – administration* est née une fonction duale: l'administration comme exercice du pouvoir *et* exécution de celui-ci.

Avant le développement des arguments dogmatiques, Fleiner historicise son concept d'administration. «Ce que l'Etat entreprend pour résoudre ses tâches courantes semble être, contrairement à la Constitution, de l'administration au sens large. Si la Constitution représente le moment calme et persistant de la vie publique, l'Etat en tant qu'acteur nous place dans l'administration. On usait encore du terme «gouverner» pour décrire ce phénomène au 18e siècle.»¹³ L'administration s'est développée à l'époque pré-moderne comme partie d'un art du gouvernement, caractérisé par les relations étroites nouées entre les pouvoirs judiciaire ou législatif et les actes administratifs.¹⁴ Dans les Etats-Nations modernes, le pouvoir de l'Etat n'est plus inscrit dans le seul gouvernement, mais se voit scindé en trois fonctions spécifiques: la création de lois, la jurisprudence et l'administration. Administrer ne signifie plus gouverner de manière absolue, mais exécuter des lois et gouverner dans le respect de la loi. Du 18e au 19e siècle, administrer et gouverner changent de position dans la structure politique. Ainsi ces conceptions de l'Etat et de l'administration fondent une matrice qui reflète et dépasse le tournant historique que représente la séparation des pouvoirs, rendant pensable une histoire européenne de l'administration dans laquelle la Confédération peut s'inscrire: l'administration

moderne naît dans un espace traversé par les tensions issues des pratiques et techniques juridiques, gouvernementales et administratives.

L'origine de l'administration bureaucratique moderne, comme on dit, remonte très loin dans l'antiquité,¹⁵ mais sa construction est toutefois plus récente. A la fin du 12^e siècle en Europe, le recours à des procédures écrites s'intensifie pour donner lieu à une nouvelle ère de la comptabilité.¹⁶ Dans les villes, registres (par le biais des opérations de prêt, le commerce des grains, les impôts) ou collections (tels que livres de statuts, procès-verbaux de conseils ou notarial) sont constitués et structurés sur la base du principe de la tenue comptable des entrées et sorties. La rédaction de dossiers, livres et cahiers, leur archivage ciblé pour leur réutilisation tout comme l'utilisation ultérieure des informations conservées via les extraits, les compilations et les annotations révolutionnent les administrations municipales.¹⁷ Le besoin d'une documentation large ne peut se développer par hasard; le livre est le support matériel qui garantit l'enregistrement certifié et la présentation claire des données.

Au 15^e siècle, l'Etat se transforme dans son essence. Bien que le souverain soit encore celui qui représente l'Etat dans les espaces publics, la machinerie de ce navire qu'est l'Etat, comme le proclame la métaphore d'alors, n'est plus conduite par les seigneurs voyageurs, mais fonctionne de plus en plus par l'entremise de *schrîber* et *secretariis*, instruits en droit, qui assurent la circulation non-publique de leurs documents secrets. L'administration par le livre vient s'ajouter au politique.¹⁸ En France et en Angleterre, en partie en Allemagne, ce processus conduit à la centralisation des chancelleries. L'ancienne Confédération, toutefois, ne voit pas naître de véritable centre administratif ni de phénomène de centralisation. Au 15^e siècle, les Diètes délèguent la production des documents aux villes de Zurich, Berne et Lucerne, et en partie, à Soleure et Fribourg. Cette délégation de la production d'écrits est corrélative de la délégation de pouvoirs en faveur des cantons et de la structure politique de la Confédération en pleine désintégration.¹⁹

L'étude de *Sandro Liniger* cerne les contours d'une rationalité désintégrée de l'administration pré-moderne. A travers l'exemple des Trois Liges, il décrit comment les pratiques et techniques administratives, participent d'une construction permanente de la société par la «différence». Des techniques d'archivage non structurées, des pratiques de prestation de serment au même titre que les fractures et les conflits qui traversent les groupes sociaux, lesquels sont réglés par le recours aux documents et aux archives, maintiennent à la fois le sens de la communauté et l'esprit de controverse. De cette manière l'administration parce qu'elle ne fonctionne pas bien, organise un système social décentralisé. *Daniel Schläppi* quant à lui observe la culture administrative de l'ancienne

modèles de l'histoire constitutionnelle et administrative, il ne voit là nulle déficience bureaucratique mais décrit une culture faite d'interactions parfois coopérantes, parfois conflictuelles entre l'administration des autorités et des corporations. Les corporations accomplissent, pour ainsi dire, des prestations publiques via des ressources décentralisées et la gestion des conflits, tandis que les autorités essentiellement urbaines garantissent la stabilité par un minimum d'intervention.

Les processus de territorialisation rendent possible la puissance des Etats des débuts de la période moderne. Ceux-ci utilisent des réformes absolutistes de l'administration comme la *gute Policey* (bonne police) pour l'étatisation d'autres domaines de la société.²⁰ Poussé par les sciences de l'Etat et le caméralisme, l'ancienne Confédération, comme le reste de l'Europe, vit «une forte expansion de l'écrit dans les affaires, ainsi qu'une croissance de la collecte et la mise en forme de données pour l'administration et le gouvernement».²¹ *Andrea Westermann* s'appuyant sur l'exemple du très talentueux zurichois Hans Conrad Escher, expose la manière dont l'art de l'Etat, ce «gouvernement paternel» repose de plus en plus sur le savoir et l'administration. Chez Escher, gestes administratifs et travaux scientifiques se renforcent mutuellement: les différentes charges qu'occupe ce marchand, homme politique et géologue, lui permettent d'entreprendre de vastes recherches géologiques et minéralogiques, lesquels servent à leur tour, de base aux décisions de l'administration collégiale caméraliste. Cette organisation de l'administration arrive à sa limite historique, par l'introduction de la séparation des pouvoirs. Dans la première moitié du 19e siècle, les juristes débattent des conséquences pratiques et théoriques pour l'administration de la séparation des pouvoirs introduite dans la théorie politique par Locke et Montesquieu. *Niels Hegewisch* examine la tension entre le politique et l'administration avec le déploiement de l'idéologie de la séparation des pouvoirs du *Vormärz*, théorie de l'Etat qui, en Allemagne comme en Suisse, distingue la protection de l'administration de la protection face à l'administration.

Au 19e siècle, Caméralisme et administration collégiale classique ont disparu au même titre que le pouvoir des familles et des Seigneuries d'Ancien Régime. A leur place s'installent des tendances centralisatrices, la bureaucratie et la séparation des pouvoirs entre le législatif, le judiciaire et l'administration.²² En Suisse, le système directorial français n'est pas introduit, mais l'ancienne direction collégiale ne perdure pas plus. Il s'ensuit un système mixte, fait d'administrations départementales placées sous une autorité supérieure collégiale que *Martin Illi* met en scène dans son dossier photographique. On trouve des éléments de ce processus dans l'abolition du caractère privé des ressources matérielles de l'administration, dans l'exigence de la gestion comptable, dans

la structuration par la division du travail et l'inscription dans le cadre légal de l'administration, dans l'institutionnalisation des prises de décision et des procédures de contrôle, dans l'harmonisation des droits et des règlements spécifiques, et enfin dans le versement d'un salaire régulier corrélatif de la professionnalisation des agents administratifs.

Frédéric Rebmann suit dans sa contribution la formation et la carrière des hauts fonctionnaires de la Confédération durant le 20^e siècle. En Suisse, contrairement à l'Allemagne, tous les citoyens – à l'exception des chefs d'office – peuvent devenir fonctionnaires sans avoir à se prévaloir de compétences spécifiques. Dès le début du 20^e siècle, la très grande majorité des directeurs avaient suivi un cursus universitaire. Dans la seconde moitié du 20^e siècle on constate un poids plus fort de l'économie: de plus en plus de hauts fonctionnaires ont fait des études d'économie. Depuis les années 1980, ils sont de plus en plus recrutés dans le secteur privé ou y partent.

Les relations tendues et ambivalentes entre le droit et l'administration sont discutées par *Urs Germann* dans son article sur la naissance du Recueil systématique du droit fédéral (1948–1956). Bien que la tâche entraînât diverses conséquences législatives et politiques, le parlement s'est vu contraint de déléguer cette révision à l'administration. C'est pourquoi le projet a été l'occasion, au vu des pratiques administratives, de soumettre à examen critique la distinction entre *politics and administration*. Les pratiques administratives en différents points ont rendu problématique la distinction entre révision et création du droit, et par là même entre administration et législation. Au cours du 20^e siècle, les Etats-Nations modernes ont été des Etats fiscaux non seulement d'un point de vue financier mais aussi dans une perspective sociale et culturelle.

C'est ce que montre finalement *Olivier Perroux* par son étude de la planification à long terme de la ville de Genève, qu'il analyse comme un exemple de la mise en œuvre de la théorie de la *Rationalisation des Choix budgétaires*, l'adaptation française de la théorie américaine du *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). A travers les modalités administratives de ce programme économique dans les années 1970 quelques hauts fonctionnaires de l'administration communale de la Ville de Genève ont cherché à optimiser et contrôler des investissements à long terme prometteurs. En définitive, le projet a échoué en raison de l'énorme fardeau administratif, imposé par le PPBS.

L'approche de l'histoire de l'administration en Suisse pose également des problèmes méthodologiques. Ainsi, la caractérisation appropriée des formes locales d'administration est rendue toujours plus difficile «par la propension de la littérature suisse, à imposer aux institutions suisses des expressions rattachées au droit allemand en raison de leur ressemblance apparente avec des modèles étrangers, en particulier tout ce qui vient du *Reich* allemand». Afin

«d'éviter ces erreurs», Fleiner ne s'est pas seulement consacré aux «singularités de toutes les administrations publiques» cantonales, mais a veillé à les faire contraster avec celles de l'administration fédérale ainsi qu'avec celles des traditions française et allemande.²³ Dans le cas présent, les contributions procèdent d'une manière similaire quand elles historicisent l'administration. Les thèses de Fleiner représentent un modèle possible. Son mérite est précisément de ne pas décrire les différences entre les formes allemandes, françaises et suisses de l'administration comme des déficits, mais d'avoir fait de ces différences la base productive de ses analyses. Les textes qui suivent s'y rattachent. S'ils sont capables d'avoir le même effet sur les lectrices et les lecteurs, ce numéro de *traverse* aura atteint son but.

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

Notes

- 1 Parmi les différentes approches, voir notamment: Martin Illi, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zurich 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 Untertanengebiete 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*, Zurich 2009; parmis les plaidoyers voir: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (éd.), *De l'Etat féodal à l'Etat gestionnaire. Naissance et développement de l'administration moderne*, Bâle 1999; Sebastian Brändli-Traffelet, «Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 54/1 (2004), 79–89. On notera dans l'actualité, la journée *Les mutations de l'administration publique. Réformes administratives en Suisse au 19e et 20e siècles* organisée par les Archives fédérales suisses et le centre de compétences en gestion publique, 16. 9. 2011.
- 2 Voir Markus Müller, *Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft*, Berne 2006, 100–105.
- 3 Voir Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. 2: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft, 1800–1914*, Munich 1992.
- 4 Voir Jacques Chevallier, *Science administrative*, 3e éd., Paris 2002.
- 5 Voir: Eduard His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, 3 vol., Bâle 1920–1938; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 2 vol., Berne 1992–2004.
- 6 Voir Raimund E. Germann, *Administration publique en Suisse*, vol. 1: *L'appareil étatique et le gouvernement*, Berne 1996, 15–18.
- 7 Fritz Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1911, 4 s.
- 8 Ibid., 3.
- 9 Ibid., 7.
- 10 Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly* 2/2 (1887), 198–222, ici 212.
- 11 Voir 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, ici 190 s.
- 12 Exemple, avec une évaluation différente, concernant Wilson voir Christian Rosser, Fritz Sager, «Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy», *Public Administration Review* 69/6 (2009), 1136–1147.
 - 13 Fleiner (voir note 7), 3 s.
 - 14 Voir 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, ici 450.
 - 15 Voir Harold A. Innis, *Empire and Communications*, Toronto 1950.
 - 16 Voir Hagen Keller, «Vom «heiligen Buch» zur «Buchführung». Lebensfunktionen der Schrift im Mittelalter», *Frühmittelalterliche Studien* 26 (1992), 1–31, ici 26 s.
 - 17 Voir Simon Teuscher, *Erzähltes Recht. Lokale Herrschaft, Verschriftlichung und Traditionsbildung im Spätmittelalter*, Francfort-sur-le-Main 2007.
 - 18 Horst Wenzel, «Sekretäre – heimliche. Der Schauraum öffentlicher Repräsentation und die Verwaltung des Geheimen», in Bernhard Siegert, Joseph Vogl (éd.), *Europa. Kultur der Sekretäre*, Zurich 2003, 29–43, ici 37 s.
 - 19 Voir Michael Jucker, *Gesandte, Schreiber, Akten. Politische Kommunikation auf eidgenössischen Tagsatzungen im Spätmittelalter*, Zurich 2004, 232 ss.
 - 20 Voir Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Francfort-sur-le-Main 2000.
 - 21 Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingue 1984, 229.
 - 22 Voir Benjamin Schindler, *Verwaltungsermessens. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zurich 2010, 130 ss.
 - 23 Fritz Fleiner, «Beamtenstaat und Volksstaat» [1916], in Ibid., *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941, 138–162, ici 146.