

ITINERA [...] Fasc. 21, 1999: Sozialdisziplinierung - Verfahren - Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung. De l'Etat féodal à l'Etat gestionnaire. Naissance et développement de l'administration moderne

Autor(en): **Brändli, Sebastian**

Objektyp: **BookReview**

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

Band (Jahr): **50 (2000)**

Heft 4: **50 Jahre SZG = 50 ans RSH**

PDF erstellt am: **05.05.2024**

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.

Bialystok sowie am Partisanenkampf teilgenommen hatte und 1946/47 eine grosse Gruppe von jüdischen Kindern aus Polen nach Palästina brachte. Vor der Küste wurde ihr Schiff von der britischen Kriegsmarine abgefangen, und alle mussten noch fast ein halbes Jahr im Internierungslager auf Zypern verbringen, bis sie doch einreisen durften. Heini Bornstein wartete in Palästina schon auf seine Frau, und beide beteiligten sich am Aufbau des Kibbuz Lehavot Habaschan im oberen Galiläa, in dem sie heute noch leben. Mit grosser Anteilnahme verfolgen sie die derzeitige Debatte um die schweizerische Flüchtlingspolitik. 1997 war Heini Bornstein einer der Geehrten am Festakt zum Jubiläum des Ersten Zionistenkongresses von 1897 in Basel.

Heiko Haumann, Basel

ITINERA. Hg. von der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz / Publié par la Société Générale Suisse d'Histoire. Basel, Schwabe, 1999: Fasc. 21, 1999: **Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung. De l'Etat féodal à l'Etat gestionnaire. Naissance et développement de l'administration moderne.** Hg./Ed.: Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet. 296 S.

Die Verwaltungsgeschichte ist in der Schweiz ein weitgehend unbeackertes Feld. Der im Oktober 1997 zum Thema durchgeführte Historikertag sollte deshalb eine längst erkannte Lücke schliessen; die Rechnung, dass allein schon das Ausschreiben eines Anlasses zur Aufarbeitung eines bisher vernachlässigten Themas führt, ist in diesem Fall leider nicht aufgegangen – der unlängst erschienene Tagungsband kann die in ihn gesetzten Hoffnungen jedenfalls nicht erfüllen. Es ist wohl auch ein zu hoch gestecktes Ziel, eine spezifische historische Sparte, die bisher hierzulande nicht nur vernachlässigt war, sondern die sich anderswo auch in starker Wandlung befindet, allein mit einer solchen Tagung voranzutreiben. Unser nördlicher Nachbar beispielsweise, der über eine lange Tradition verwaltungsgeschichtlicher Forschung verfügt, hat in den letzten Jahrzehnten zusätzlich grosse Mittel in Programmforschung investiert, v.a. durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Obwohl die Initiative von Herausgebern und Autorinnen also in hohem Masse zu begrüssen ist und Anerkennung verdient, ist das greifbare Resultat ernüchternd. Das trifft hauptsächlich auf die konkrete Auswahl bzw. auf die Summe und das Zusammenspiel der konkreten Themenstellungen, zuvorderst aber auch auf den einleitenden Beitrag von *Stefan Haas* und *Ulrich Pfister* zu. Da wird der eigene hohe Anspruch – die «Themenfülle und Vielfalt zeitgenössischer Verwaltungsgeschichtsschreibung» zu ordnen und einzuordnen – nicht eingelöst, auch nicht durch den «Blick auf die gegenwärtig am weitesten entwickelten Konzepte, die eine Synthese der verwaltungshistorischen Forschung leisten können». Die zu diesem Zweck ausgewählten Konzepte sind zum einen in der Kürze kaum adäquat darzustellen, zum andern sind sie selber auch zu unterschiedlich, zu vielfältig, als dass die Einordnung insgesamt glücken könnte: Die verstehende Soziologie Max Webers, die Diskursanalyse Michel Foucaults und die systemtheoretische Politikfeldanalyse sind zwar allesamt für die moderne Gesellschaftsgeschichte – und damit auch für die moderne Verwaltungsgeschichte – wichtig, ob sie aber die besondere ihnen zugemessene Funktion erfüllen, bleibt fraglich. Zudem muss man sich fragen, ob die vorgenommene Auswahl theoretischer Zugänge überhaupt für eine Strukturierung oder Erklärung moderner Verwaltungsgeschichtsschreibung taugt, fehlen doch wichtige transdisziplinäre Ansätze – v.a. zur Politologie (v.a. angelsächsische Theoriebildung – z.B. im Nachgang zu Theda Skocpols «Bringing the

State Back» – oder der akteurzentrierte Institutionalismus, der in Deutschland von Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz vertreten wird) oder zur modernen Rechtsgeschichte und zur Rechtssoziologie. Speziell verwundert ist man mit Blick auf die weitgehende Fokussierung des Bandes auf schweizerische Themenstellungen, dass den Zugängen der Pioniere Erich Gruner und Rudolf Braun im einleitenden Beitrag keine Zeile gewidmet ist. Gruners Verdienste im Bereich verwaltungsgeschichtlichen Schaffens mögen zwar zeitlich etwas zurückliegen, seine Beiträge in den Bereichen Arbeitergeschichte, Parteiengeschichte sowie Beziehungen von Staat und Verbänden sind aber sowohl unter inhaltlichen wie auch methodischen Aspekten für die moderne Verwaltungsgeschichte nach wie vor wegweisend. Rudolf Brauns spezifischer Zugang zur Verwaltungsgeschichte startet im legendären Aufsatz zur Finanzierung frühneuzeitlicher Staaten, der im von Charles Tilly herausgegebenen Standardwerk «The Formation of National States in Western Europe» (Princeton 1975) erstmals, später dann auch deutsch in etwas gekürzter Fassung im von Reinhard Koselleck herausgegebenen Reader zum Beginn der modernen Welt (Stuttgart 1977) erschien¹. Für die Schweizer Verwaltungsgeschichte zentral ist dann das umfassende Werk zur frühen Neuzeit: «Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz» (Göttingen 1984). Die wohl grössten Verdienste im genannten Forschungsfeld dürfte sich Braun jedoch als Lehrer erworben haben, indem er mindestens ein Dutzend wichtigster Monographien zur neueren schweizerischen Verwaltungsgeschichte angeregt und als Dissertationen betreut hat (einige dieser Werke sind im angezeigten Band denn auch zitiert).

Um heute verwaltungsgeschichtliche Theoriebildung fruchtbar zu machen, sind vor dem Hintergrund von Max Webers weltumspannendem Ansatz sowohl Einschränkungen als auch Ausweitungen erforderlich. Einschränkend ist aus Gründen der Komplexitätsreduktion auf die Existenz (bzw. das Herannahen) moderner Staatlichkeit abzustellen. Theoretischer Ausgangspunkt für die moderne Verwaltungsgeschichte wird so der spezifische Bezug von Verwaltung zum modernen Staat bzw. die Funktion von Verwaltung für die Politik in der modernen Gesellschaft. Verwaltung wird dann in enger Abhängigkeit von Staat und Politik sowie deren Theoriebildung gesehen und damit als deren Instrument quasi funktionalisiert. – Für eine nächste Phase könnte sich auch eine Konzentration auf schweizerische Verwaltungsgeschichte als fruchtbringend erweisen. Eine solche Beschränkung könnte sich nämlich nicht nur aus der Not bisheriger Bedürftigkeit ergeben, sondern auch aus theoretischen Gründen: Der Sonderfall Schweiz existiert – jedenfalls was das politische System und die politische Kultur angeht. Das weitgehende Fehlen einer verwaltungsgeschichtlichen Forschung in der Schweiz ist deshalb besonders beklagenswert, weil so Verwaltungsrealität im höchst föderalen und kleinräumigen, höchst demokratischen und höchst miliz- und honoratiorenpolitischen System (auch international) nicht wahrgenommen werden kann. So verdienstvoll wissenschaftliche internationale Vergleiche sein mögen, wenn sie ohne autochthone Vorarbeit geschehen, sind sie fast nicht zu bewältigen.

Gleichzeitig ist aber auch Erweiterung anzustreben (ansonsten lediglich eine Renaissance der alten Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte entsteht). Die me-

1 Soeben ist die deutsche Fassung dieses Artikels erneut erschienen: «Steuern und Staatsfinanzierung als Modernisierungsfaktoren. Ein deutsch-englischer Vergleich», in Braun, Rudolf: *Von den Heimarbeitern zur europäischen Machtelite. Ausgewählte Aufsätze*. Zürich, Chronos, 2000.

thodische Erweiterung beinhaltet Fragen nach der Begründung, der Praxis sowie den gesellschaftlichen Effekten von Verwaltungstätigkeit. Eine Einbettung in eine bestimmte Richtung moderner Gesellschaftstheorie drängt sich m.E. dabei nicht auf; vielmehr gilt es, einige für die Verwaltung und ihre Geschichte relevante Fragefelder und Schnittstellen zu identifizieren und zu analysieren. Grundsätzlich dürften sich dabei zwei Gruppen von Fragestellungen ergeben, eine eher auf die Einbettung bzw. Funktionalisierung der Verwaltung ins und im gesellschaftlichen Umfeld (Gesellschaft, Staat) gerichtete auf der einen, eine eher am internen Funktionieren orientierte auf der anderen Seite. Beide sind in concreto wohl nicht zu trennen; dies ist aber nicht weiter schade, vielmehr liegt gerade hier 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. Zu den Fragefeldern der gesellschaftlichen Einbettung von Verwaltung dürften folgende Stichworte gehören: *a) Verwaltung als gesellschaftliche Funktion bzw. als Teil staatlichen Handelns* (gesellschaftliche und politische Begründung von Verwaltung sowie gesellschaftliche Effekte von Politik und Verwaltung; Verwaltung im Sinne der nicht-regierenden Exekutive – oder der vierten Gewalt, d.h. Verwaltung als Exekutive neben der Regierung als Gubernative); *b) Verwaltung als volkswirtschaftlicher Faktor* (Verwaltung als Wirtschaftsgrösse, als Teil des BIP, als Funktion der Staatsquote, betrifft insbesondere Aspekte der Leistungsverwaltung); *c) Verwaltung als Herrschaft* (Verweise auf Sozialdisziplinierung, politische Legitimation, Macht, Gewaltmonopol und Ordnungsverwaltung, aber auch generell Verwaltung als Mittel zur Durchsetzung partikularer Interessen); *d) Verwaltung als Kommunikation* (Kommunikation zwischen Herrschenden und Beherrschten, d.h. Konzeption der Verwaltung als Kommunikationsschnittstelle); *e) Verwaltung «von unten gesehen»* (Perspektive der Rechtsunterworfenen, der Beherrschten, gemessen an den staatspolitischen Voraussetzungen bzw. Prämissen, d.h. beispielsweise Teilhabe an demokratischer Mitgestaltung nicht nur in der Rechtssetzung, sondern auch im Rechtsvollzug). – Zu den Fragefeldern des internen Funktionierens dürften gehören: *f) Verwaltung als Organisation* (Funktionieren grosser Organisationen; Ausbildung von Verwaltungskulturen; Praxis der Verwaltungstätigkeit, d.h. Darstellung der internen Prozesse; Invention und Innovation interner Prozesse und Instrumente; Eigenständigkeit versus Abhängigkeit der Verwaltung von gesellschaftlichen Funktionen); *g) Verwaltung als Ort des Schaffens, als Arbeitsort* (Verwaltung konzentriert auf den Arbeitgeber Staat, auf den *personal factor*, z.B. im Sinne von «Beamten-geschichte», aber beispielsweise auch im Sinne der aktuellen Service-public-Diskussion oder im Sinne von Bernd Wunders «Geschichte der Bürokratie in Deutschland», Frankfurt 1986). – Eine Mittelstellung nimmt das Fragefeld *h) Verwaltung als Verwaltungspolitik* (insb. bei wachsenden – und auch bei schrumpfenden – Verwaltungsapparaten, heute meistens zwecks Effizienz- oder Effektivitätssteigerung) ein, indem Verwaltungspolitik selber eine bewusste Klammer zwischen den beiden Fragefeldern darstellt; die Geschichte dieser Klammer ist methodisch besonders zu situieren. – Selbstverständlich ist diese Aufzählung einschlägiger Stichworte nicht abschliessend.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes sind einer Vielfalt von Fragestellungen verpflichtet. Die aufgeführten Aspekte von Verwaltungsgeschichte werden dabei von den 13 sich auf die Schweiz beziehenden Artikeln unterschiedlich behandelt;

eine spezifische Verknüpfung von verwaltungsexternen und -internen Entwicklungen wird selten angestrebt. Im Vordergrund stehen vielmehr die Schaffung bestimmter Verwaltungseinrichtungen, allenfalls die Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Instrumenten im Bereich einzelner Politikfelder, so unter eher institutionell-organisatorischen Fragestellungen *Jean-Daniel Morerod* («Aux origines de l'Etat de Neuchâtel. «La mise en place de l'organisation financière du comté, milieu du XIV^e siècle»), *Andreas Fankhauser* («Die Bedeutung der Helvetik für die Ausbildung moderner kantonaler Verwaltungsstrukturen»), *Rudolf Gugger* («Verwaltung auf Distanz. Preussen und Neuenburg 1831–1848»), *Claude Allematt* («La création et les débuts d'un service diplomatique en Suisse»), *Thomas Gees* und *Daniela Meier* («Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des gouvernementalen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik» beim Bund) sowie *Daniel Kurz* und *Thomas Schrempp* («Anfänge der Leistungsverwaltung auf kommunaler Ebene, 1880–1914. Schweizer Städte im Vergleich»). In den Beiträgen von *Marco Polli-Schönborn* «Die Twinggemeinde Emmen in der frühen Neuzeit. Verwaltungsorganisation, Amtsträger und Finanzhaushalt» und von *Albert Schnyder* «Die Anlage neuer Kataster als administrativ-politische und gesellschaftliche Herausforderung. Zur Kontinuität und Diskontinuität der Verwaltungspraxis der beiden Basel im 19. Jahrhundert» kommen konsequenter sowohl gesellschaftliche und politische wie auch verwaltungsinterne und organisatorische Aspekte zum Zug, was der erwünschten Verschränkung der Fragefelder entspricht. Von besonderem Interesse in dieser Beziehung ist der Beitrag von *Thierry Christ* («La lente accession de l'assistance communale au statut de tâche de l'Etat cantonal ou les raisons d'un confinement, Neuchâtel 1773–1889»), der am Beispiel der Armengesetzgebung die Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden in einem Politikbereich untersucht, in dem sich der Kanton – im Gegensatz zum Bildungsbereich – nur auf Ordnungs- und keinesfalls auf Leistungsfunktionen einlassen wollte. – Der Geschichte der Verwaltungspolitik sind die beiden Beiträge von *Paul Fink* zuzurechnen («Regierungs- und Verwaltungsreform als Thema schweizerischer Bundespolitik 1848–1914» und «Vom Personalstopp zum New Public Management. Verwaltungsreformen beim Bund 1974–1998»).

Ein oft zitiertes, auf bürokratische Verwaltung gemünztes Diktum Max Webers lautet: «Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung». Die darin enthaltene Charakterisierung von Verwaltung als Form von Herrschaft gegenüber Rechtsunterworfenen darf auch heute noch als innovative Einsicht gelten. In der Regel ist die Bearbeitung solcher Fragestellungen schwierig, da es entweder Quellen braucht, die aus «Klientensicht» verfasst wurden, oder dann sind die gängigen obrigkeitlichen Quellen gegen den Strich zu lesen. Darum sind Beiträge, die sich vor allem mit der Perspektive der Rechtsunterworfenen beschäftigen, immer noch selten. An dieser Fragestellung orientieren sich im Band ausdrücklich *Frauke Volkland* mit Überlegungen zu den ehegerichtlichen Zuständigkeiten in der Gemeinen Herrschaft Thurgau («Zur Macht der Beherrschten») und *Nadja Ramsauer* mit einem Beitrag zur Begegnung von Fürsorgerinnen und bevormundeten Familien in den Zürcher Jahren nach 1910. – Fünf Beiträge von *Béatrice Ziegler*, *Jakob Tanner*, *Susanne Goepfert*, *Gabriela Imboden* und *Regina Wecker* beschäftigen sich ausschliesslich mit der Eugenik in der Schweiz.

Von den übrigen Beiträgen sei lediglich noch auf *Christian Windlers* «Bürokratie als soziale Erfahrung. Möglichkeiten einer biographischen Annäherung» speziell eingegangen. Dies deshalb, weil sich am Beispiel des französischen Wirt-

schaftsdiplomaten Jacques-Philippe Devoize (1745–1832) nicht nur im einzelnen zeigen lässt, mit welchen Strategien ein Verwaltungsmann in revolutionären Zeiten *im Amt* bzw. *oben* bleiben konnte – Devoize war von 1776 bis 1819, also über die Wirren von Französischer Revolution und napoleonischer Dialektik hinweg, in verschiedenen osmanischen Häfen im konsularischen Dienst tätig –, Windler analysiert seinen Gegenstand vielmehr auch eindrücklich auf eine spezifische interdisziplinäre Weise: politische, wirtschaftliche, verwaltungsorganisatorische und partikuläre Mechanismen und Interessen werden zur Begründung konkreten Verwaltungshandelns herangezogen, wobei der Frage Positionserhaltung (bzw. Macht- oder Ressourcenerhaltung) dem Thema entsprechend viel Platz eingeräumt wird. Der Beitrag ist ein überzeugendes Porträt nicht nur einer Verwaltungsperson, sondern einer *Verwaltungsfigur* (inklusive ihrem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeld).
Sebastian Brändli, Zürich

Allgemeine Geschichte / Histoire générale

Steven D. Hoelscher: **Heritage on Stage. The Invention of Ethnic Place in America's Little Switzerland.** Madison, The University of Wisconsin Press, 1998, 327 p.

Les études concernant l'immigration de chaque communauté européenne foisonnent actuellement aux Etats-Unis et les sociétés de généalogie prolifèrent pour permettre aux Américains de partir à la recherche de leurs ancêtres.

«Heritage on Stage» est une démarche originale dans cet intérêt marqué pour les origines: il s'agit de suivre l'évolution sur une centaine d'années d'un «site ethnique» – *ethnic place* –, en l'occurrence New Glaris dans l'Etat du Wisconsin. Fondé en 1845 par une communauté de deux cents familles émigrées avec le soutien des autorités du canton de Glaris, ce lieu est connu aux Etats-Unis comme la Petite Suisse d'Amérique, *America's Little Switzerland*. C'est devenu un site touristique particulièrement prisé lors de son festival folklorique.

L'auteur de l'ouvrage consacré à New Glaris, professeur de géographie à la *Louisiana State University*, apporte une contribution passionnante dans le champ interdisciplinaire de la géographie culturelle – mêlant des approches historiques, sociologiques et géographiques – avec l'étude d'un lieu incarnant l'identité d'une communauté euro-américaine (comme il en existe tant d'autres pour chaque communauté aux Etats-Unis); selon lui, un tel lieu, qu'il appelle une *invented ethnic place*, est une construction consciente, la manipulation voulue d'un héritage continuellement réinterprété.

Il explore l'évolution des références à la Suisse que la communauté locale s'est données au cours des décennies et il distingue trois périodes caractéristiques.

La première va des années 1890 à la Première Guerre mondiale: il s'agissait pour la communauté locale de revaloriser ses origines, de s'affirmer contre une immigration envahissante et multiculturelle en même temps que de glorifier la réussite des prolétaires sacrifiés par l'industrie textile de la patrie d'origine devenus des paysans et des fabricants de fromage florissants. La génération des pionniers occupés à survivre était remplacée par une génération qui n'avait pas connu le pays d'origine et qui cherchait à affirmer son identité en recourant à des traditions oubliées.