Was soll und kann Verwaltungsgeschichte?

Autor(en): **Courtaz, Gilbert / Gees, Thomas / Germann, Urs**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 3: **Rat holen, Rat geben = Consulter, guider et orienter**

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-391018

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Was soll und kann Verwaltungsgeschichte?

Gilbert Coutaz, Thomas Gees, Urs Germann, Stefan Nellen, Fritz Sager, Benjamin Schindler

Verwaltungsgeschichtliche Themen haben in jüngster Zeit innerhalb der Geschichtswissenschaft neuen Auftrieb erhalten – Zeugnis davon ist nicht zuletzt der letzte Heftschwerpunkt von *traverse*. Das gewachsene Interesse für die Geschichte der staatlichen Verwaltung und der administrativen Techniken ist auch der Anlass dieses Diskussionsbeitrags, der aus einem Workshop hervorgegangen ist, zu dem das Schweizerische Bundesarchiv im Juni 2010 Vertreter verschiedener Disziplinen eingeladen hat. Zweck dieses Beitrags – wie des Workshops von 2010 – ist es, eine Debatte über die Rolle von Verwaltungsgeschichte im disziplinären Kanon, ihre Ziele, relevante Forschungsansätze, Schwerpunkte und Forschungsdesiderate zu lancieren. Das Vorgehen, das wir zu diesem Zweck gewählt haben, besteht aus einem «Schreibexperiment»: Ausgangslage bildete ein thesenartiger Input, auf den die übrigen Teilnehmer mit einer Stellungnahme reagierten, die ihre persönliche Sicht, aber auch die Anliegen ihres Fachs einbringt. Der so entstehende Text wurde dabei von einem Autor zum andern weitergereicht. In einer zweiten Runde erhielten alle Teilnehmer nochmals die Möglichkeit, an ihrer Stellungnahme Korrekturen und Ergänzungen anzubringen. Auf diese Weise entstand ein vielstimmiges und doch punktuell aufeinander bezogenes Kaleidoskop von Positionen. Übereinstimmung besteht etwa bezüglich der Aufgabe, Verwaltungshandeln auf allen Ebenen zu historisieren, aber auch die Überreste vergangenen Verwaltungshandelns – die «Akten» – stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Daneben werden ganz unterschiedliche disziplinäre Bedürfnisse und Ansprüche, aber auch verschiedene Desiderate der Forschung deutlich wie etwa die Wissenschafts- und Dogmengeschichte des Verwaltungsrechts, eine Ideengeschichte der Verwaltung, Darstellungen wichtiger Verwaltungsakteure oder eine Geschichte der verwaltungsmässigen Datenverarbeitung. Die Liste der gemeinsamen Desiderate und der beteiligten Disziplinen ist offen und verhandelbar. Eine Verwaltungsgeschichte (in) der Schweiz kann sich erst etablieren, wenn die Diskussion in einem fächerübergreifenden Verbund und kontrovers geführt wird. In diesem Sinn ist der Beitrag als Einladung zu einer weiteren Debatte zu verstehen.

Diskussionsinput: Verwaltungsgeschichte – Sub- oder Hilfsdisziplin?

Der Stellenwert von Verwaltungsgeschichte innerhalb der Geschichtswissenschaft ist paradox: Auf der einen Seite gibt es kaum eine/n Historiker/in, der/die sich nicht einmal mit Fragen der Verwaltungsorganisation beschäftigt hat. Auf der andern Seite lassen sich Darstellungen, die – zumindest für die Schweiz – den Anspruch erheben, Verwaltungsgeschichte zu betreiben, an einer Hand abzählen. Die Frage lautet also: Bleibt Verwaltungsgeschichte auf den Statuts einer Hilfswissenschaft beschränkt oder soll sie sich zu einer eigenen Richtung der Geschichtswissenschaft entwickeln? Dazu kommt die Frage der interdisziplinären Verortung: Welche Erkenntnisgewinne sind von einer Zusammenarbeit zwischen historischen und sozial- oder rechtswissenschaftlichen Disziplinen zu erwarten?

Die Antwort aus der Sicht eines Historikers, der in einem staatlichen Archiv tätig ist, fällt differenziert aus: Auf der einen Seite ist klar, dass herkömmliche Kompetenzen- und Behördengeschichten dem Reflexionsniveau der universitären Forschung nicht mehr genügen. Auf der andern Seite sind eine übermässige «Akademisierung» und eine stark theoretische Orientierung der Verwaltungsgeschichte ebenfalls problematisch. Erwünscht ist dagegen eine polyvalente und interdisziplinär vernetzte Forschungsrichtung, die ein Verständnis für bürokratische Strukturen und Prozesse schafft, welches unterschiedlichen Forschungsaktivitäten zugute kommen kann. Gerade im «Zeitalter der Interpretation» muss dazu die Förderung der Kompetenz im Umgang mit Verwaltungsquellen gehören – etwa durch die systematische Untersuchung von Aufschreibpraktiken und Verfahrensabläufen. Gefragt wäre also eher eine Grundlagen- als eine Hilfswissenschaft.

Viel versprechend erscheint etwa der Ansatz einer Praxeologie der Verwaltung. Die moderne (Staats-)Bürokratie wird dabei als komplexer Handlungsraum verstanden, der sich nicht auf formale Strukturen reduzieren lässt, sondern als Katalysator und Generator unterschiedlicher Wissensformen und Ordnungspraktiken funktioniert und Staat und Zivilgesellschaft kommunikativ vernetzt.

Eine solche Perspektive setzt Vorentscheidungen voraus (und schliesst damit auch zwangsläufig blinde Flecken ein). Dazu gehört erstens eine gewisse Distanz zu einer rein normativen Betrachtung bürokratischer Strukturen. Verwaltungshandeln findet zwar innerhalb normativer Ordnungen statt, ist aber keineswegs deren ungebrochener Reflex – Verwaltung hat ebenso viel mit kognitiver Orientierung und Wissen zu tun. Zweitens gehört dazu eine gewisse Skepsis gegenüber einem rein funktionalen Verständnis, das die Verwaltung als blossen «Durchlauferhitzer» für die Implementierung politischer Programme betrachtet und die Eigendynamik der Bürokratie unterschätzt. Drittens ist ein

vorsichtiges Misstrauen gegenüber Metaerzählungen angebracht – Stichworte: Rationalisierung, Bürokratisierung, Verwissenschaftlichung. Gefragt sind vielmehr problemorientierte, pragmatische und zugleich empirisch-quellennahe Zugänge. Diese dürfen – und hier kommt das praktische Anliegen der Archive ins Spiel – durchaus dazu dienen, unser nicht allzu umfangreiches «positives» Wissen über die Verwaltungsinstitutionen der Vergangenheit zu erweitern.

Urs Germann, Schweizerisches Bundesarchiv

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht: Historisierung als Dogmengeschichte des Verwaltungsrechts

Mit dem Forschungsgegenstand öffentliche Verwaltung beschäftigt sich traditionell auch die Verwaltungsrechtswissenschaft. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ist diese Disziplin von der «Juristischen Methode» geprägt, welche eine rein normative Betrachtung in den Vordergrund rückt. Diese Perspektive dominiert die Verwaltungsrechtswissenschaft noch heute. Dabei überwiegt eine geltungszeitliche Betrachtungsweise, welche sich auf die Darstellung und Weiterentwicklung des heute geltenden Rechts konzentriert. Eine Auseinandersetzung mit der Geschichte ihres Gegenstandes (der Verwaltung) oder der eigenen Disziplin (der Verwaltungsrechtswissenschaft) findet kaum statt. Dieser Verzicht scheint gut verkraftbar, sieht doch ein Grossteil der Verwaltungsrechtswissenschaft ihre Hauptaufgabe darin, praktikable Lösungsansätze für Gegenwartsprobleme bereit zu stellen. Der Autor dieses Beitrags – selber Vertreter dieser Disziplin – ist jedoch von der Bedeutung einer historisch reflektierten Auseinandersetzung mit der Verwaltung und dem Verwaltungsrecht überzeugt:

Es mag paradox erscheinen – doch möglicherweise ist es gerade diese, in der heutigen Verwaltungsrechtswissenschaft vorherrschende enthistorisierte Sichtweise, die das Beharrungsvermögen gewisser Denkstrukturen fördert. Das liberalrechtsstaatliche, normativ ausgerichtete Grundkonzept des Verwaltungsrechts ist seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert unverändert geblieben: Das Gesetz steuert die Verwaltung; die hierarchisch und einheitlich strukturierte Verwaltung vollzieht das Gesetz mittels förmlicher Entscheidungen; und die Gerichte kontrollieren die Verwaltungstätigkeit am Massstab des Gesetzes. Eine historisch reflektierte Auseinandersetzung mit der Verwaltung und dem Verwaltungsrecht könnte erstens einen Beitrag dazu leisten, diese dogmatischen Verkrustungen aufzubrechen und unbewusste Traditionszusammenhänge offen zu legen. Dies ist einerseits Aufgabe einer Dogmengeschichte, deren Ziel es sein muss, die

System- und Begriffsbildung der Rechtswissenschaft im historischen Kontext aufzuarbeiten. Gegenstand verwaltungsgeschichtlicher Forschung müsste es demgegenüber sein, das liberal-rechtsstaatliche Idealbild der Verwaltung auf seinen historischen Gehalt zu prüfen und allenfalls zu dekonstruieren. Zweitens schafft eine raumzeitliche Positionierung des eigenen Forschungsgegenstandes die nötige Verblüffungsresistenz, um den Innovationsgehalt von Verwaltungs- und Verwaltungsrechtsreformen beurteilen zu können. Die Gefahr einer enthistorisierten Sichtweise besteht darin, dass die fehlende Integrationsfähigkeit von Reformvorschlägen aus anderen Rechts- und Kulturkreisen nicht frühzeitig erkannt wird. Abstossungsreaktionen, wie sie etwa das New Public Management in der Schweiz ausgelöst hat, wären vor dem Hintergrund einer grundlegend anderen Rechtstradition in Kontinentaleuropa und den Ursprungsländern dieses Reformkonzepts durchaus vorhersehbar gewesen. Drittens muss das Offenlegen historisch-politischer Ursprungszusammenhänge das Selbstverständnis der heutigen Verwaltungsrechtswissenschaft als weitgehend unpolitische und technische Disziplin erschüttern.

Das Aufarbeiten der eigenen Wissenschafts- oder Dogmengeschichte ist in erster Linie Aufgabe der eigenen (juristischen) Disziplin, setzt es doch eine vertiefte Auseinandersetzung mit rechtlich-dogmatischen Fragestellungen voraus. Demgegenüber scheint die Befassung mit der Vergangenheit der Verwaltung und ihrer Tätigkeit vor allem eine Aufgabe der Geschichtswissenschaft. Welcher methodische Ansatz diese Forschung einschlagen soll, kann hier von einem Juristen nicht näher vertieft werden. Der vorgeschlagene Weg einer Praxeologie scheint aber überzeugend und das angestrebte Forschungsergebnis auch aus juristischer Sicht viel versprechend. Dabei wäre insbesondere danach zu fragen, woher die Verwaltung ihre Steuerungsimpulse erhält, wie sie organisiert ist und welcher Handlungs- und Kommunikationsmuster sie sich bedient. Entscheidend muss dabei sein, dass dem rein normativ-juristischen Bild der Verwaltung ein quellenbasiertes, empirisch abgestütztes Bild entgegen gestellt wird. Dies ist zweifelsohne Grundlagenforschung. Allerdings sollte sich die Geschichtswissenschaft insofern auch als Hilfswissenschaft verstehen, als sie sich um ihre Anschlussfähigkeit in anderen Disziplinen bemühen muss: Die der historischen Forschung zugrunde liegende Methode und Theorie sollte für Aussenstehende nachvollziehbar sein und die verwendete Sprache muss die Kommunikation in einer multidisziplinären *science community* ermöglichen.

Benjamin Schindler, Universität St. Gallen

Aus politikwissenschaftlicher Sicht: Verwaltungsgeschichte als Re-Kontextualisierung politischer Entscheidungen und als Ideengeschichte

Das Bewusstsein, dass die öffentliche Verwaltung nicht bloss «Durchlauferhitzer» beim Vollzug öffentlicher Politik, sondern vielmehr ein zentraler politischer Akteur in allen Phasen des Politikzyklus, also von der Problemdefinition über die Umsetzung und bis zur Bewertung von öffentlicher Politik, ist, hat sich in der Politikwissenschaft seit dem Aufkommen der sogenannten *policy*-Analyse in den 1960er-Jahren etabliert. Nach einer Blütezeit der politischen Verwaltungsforschung in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren in der Schweiz hat sich die einschlägige Politikwissenschaft allerdings von den institutionellen Strukturen des *policy-making (government)* abgewandt und den Fokus auf den Prozess der gesellschaftlichen Steuerung *(governance)* gelegt. Dieser Perspektivenwechsel weg von den administrativen Strukturen war durchaus gerechtfertigt durch den Wandel der politischen Realitäten, er führte allerdings zu einer tendenziellen Übergewichtung der Rolle der gesellschaftlichen Selbststeuerung bei der Formulierung und Umsetzung öffentlicher Politik. Die Folge für die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung war, dass diese dem politikwissenschaftlichen Interesse zunehmend entglitt. Die analytische Vakanz wurde gefüllt durch die Managementforschung, die die öffentliche Verwaltung im Zuge der Reformen des New Public Management als betriebswirtschaftliche Herausforderung definierte und mit dem entsprechenden Werkzeugkasten versah. Damit ging zu einem bestimmten Grad das eingangs erwähnte Bewusstsein für die politische Rolle zugunsten einer innerbetrieblichen Sichtweise verloren. Der dekontextualisierte und gleichsam ahistorische Gültigkeitsanspruch dieses Zugangs ist aus einer politikwissenschaftlichen Sichtweise nur bedingt akzeptabel, verbaut er doch die ganzheitliche Sicht auf das Funktionieren von Politik. Erst in den letzten Jahren findet sich eine Rückbesinnung der Politologie auf die Bedeutung der Verwaltung.

Im Zuge dieser Entwicklung gibt es aus politikwissenschaftlicher Perspektive ein mehrfaches Interesse an der Verwaltungsgeschichte. Erstens kann die historische Arbeit wesentlich zur Relativierung des universellen Gültigkeitsanspruchs von Managementinnovationen beitragen, indem sie offenlegt, dass die entsprechenden Lehren einen historischen Ursprung mit spezifischen Kontextbedingungen haben und mit deren Änderung selber laufendem Wandel unterworfen waren. Zweitens und daran anknüpfend ist es die Ideengeschichte, die – analog zur Dogmengeschichte in den Rechtswissenschaften – eine Verortung unserer Gegenwartsinterpretation von Verwaltung und Staat erlaubt. Besonders ertragreich

zeigt sich hier die Transferforschung, die sich mit dem Austausch politischer und verwaltungswissenschaftlicher Ideen zwischen unterschiedlichen Staatstraditionen über Zeit und Raum auseinandersetzt und so – gerade auch in vergleichender Perspektive – wesentlich zur vorab erwähnten Verblüffungsresistenz gegenüber Modeerscheinungen im Bereich der Verwaltungsreformen beitragen kann. Drittens hilft aber auch die Geschichte der Verwaltungspraxis selber der Verdeutlichung der politischen Rolle von Verwaltung. Eine Forschungslücke, die sich konkret auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung bezieht, betrifft beispielsweise die Aufarbeitung der politischen Verwaltungskontrolle in der Schweiz. Weitere Anknüpfungspunkte für die historische Aufarbeitung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sind beispielsweise die Rolle von Verwaltungsakteuren in einzelnen Politikfeldern über die Zeit oder die Diskussionen über institutionelle Veränderungen im Verhältnis von Politik und Verwaltung wie das Beispiel der immer wiederkehrenden Idee der Staatssekretäre.
Eine solche, breit angelegte Verwaltungsgeschichte kann dem realistischen Verständnis der politischen Gegenwart zudienen, das sich von einer verklärten politischen Vergangenheit in Milizstrukturen ebenso abgrenzt wie von einem blinden Vertrauen in dekontextualisierte Managementrezepte.

Fritz Sager, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern

Aus zeitgeschichtlicher Sicht: Verwaltung als epistemische Gemeinschaft

Fast alle Geschichtsforschenden beschäftigen sich mit sozialen und rechtlichen Normen, also früher oder später auch mit Diskursen zur gesellschaftlichen Ordnung. Diese Diskurse wiederum werden stark von Eliten geprägt, welche auf ihrem jeweiligen Gebiet als anerkannte Experten über Definitionsmacht verfügen. Zu dieser Elite gehören Vertreter aus Publizistik, Politik, Wirtschaft, Religion, Militär, Verbänden und Hochschulen, aber häufig auch aus der Verwaltung. Gerade die Rolle der Verwaltung wird in diesen Diskursen über gesellschaftliche Ordnungsentwürfe – so meine Einschätzung – schon beinahe systematisch unterschätzt oder vergessen. Von einigen prominenten Ausnahmen abgesehen – etwa Heinrich Rothmund in der Flüchtlingspolitik oder die Handelsdiplomaten Walther Stucki, Hans Schaffner und Paul Jolles – gibt es kaum Repräsentanten aus der Verwaltung, welche einer breiteren Öffentlichkeit bekannt oder im Gedächtnis haften geblieben sind. Dies ist umso erstaunlicher, als es – zumindest auf Bundesebene – eine grosse Zahl von (unerforschten) Beamten gibt, die häufig über Jahrzehnte in demselben Departement oder

gar in demselben Bundesamt tätig waren und dazu beigetragen haben, dem schweizerischen politischen System jene Stabilität zu verleihen, für welche die Schweiz bekannt ist.

Daraus könnte man nun ableiten, dass eine Verwaltungsgeschichte zukünftig die «vergessenen grossen Männer» historisch ins Bewusstsein zurückholen sollte. Anstatt Politiker- Beamtenbiografien zu schreiben, das allein ist noch kein umfassendes Forschungsprogramm einer innovativen Verwaltungsgeschichte. Klar ist: wer sich im weitesten Sinne mit politischer Geschichte befasst, wird nicht darum herumkommen, sich mit dieser Akteursgruppe – verstanden als epistemische Gemeinschaft – zu befassen. Dazu wäre es sicher hilfreich, wenn es neben Bundesrats- auch Beamtenbiografien gäbe. Doch für den eiligen Nationalhistoriker noch hilfreicher wären Überblicksdarstellungen über drei Dutzend der wichtigsten Bundesämter. Die Entwicklung dieser Ämter, vor allem deren Ausdifferenzierung in der Nachkriegszeit unter dem Paradigma des Leistungs-, Vorsorge- oder Sozialstaates, sagt viel über den Wandel im Verhältnis von Staat und Gesellschaft aus. Viele Bundesämter verdanken ihre Entstehung nicht so sehr einer demokratischen Initiative (Parlament); vielmehr sind sie entstanden durch intensive internationale Vernetzung im europäischen oder globalen Rahmen. So ist beispielsweise der Einstieg des Bundes in die kantonale Hochschulförderung in den 1960er Jahren nicht ohne die intensiven Expertendebatten innerhalb der OECD erklärbar. Zu diesen Experten gehörten auch Vertreter der Bundesverwaltung, welche später die Gründung des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft (heute Staatssekretariat für Bildung und Forschung) vorangetrieben haben.

Dieses eine Beispiel soll zeigen, dass mit der Ausblendung von Verwaltungsgeschichte viele Entwicklungen nicht hinreichend zu verstehen sind. Es ist deshalb zu wünschen, dass Historiker und Historikerinnen vermehrt auch zeitliche Ressourcen aufwenden werden, sich mit Verwaltungsgeschichte zu befassen. Aus historischer – mindestens aus zeithistorischer Sicht – kann die Integration des Akteurs Verwaltung beitragen, den Wandel in diversen Politikbereichen besser zu verstehen. Dadurch wird eine «ganzheitliche Sicht auf das Funktionieren von Politik» erst möglich, wie Fritz Sager aus politikwissenschaftlicher Warte festhält. Eigene Lehrstühle für eine historische Verwaltungswissenschaft wären zwar *nice to have,* aber es braucht sie nicht zwingend. Ein vermehrtes Interesse für Verwaltungsgeschichte ist hingegen allen involvierten Disziplinen zu wünschen. Die Verwaltungsgeschichte wird somit Hilfswissenschaft bleiben. Dieser inferiore Status muss kein Nachteil sein; eventuell kommt man damit der Forderung nach einer «Praxeologie der Verwaltung» (Germann) sogar näher. Denn Verwaltungsgeschichte ist nicht Selbstweck. Das Interesse von Lehre und Forschung sollte von den angestammten Disziplinen ausgehen. Das historische

Wissen um die Rolle der Verwaltung kann Kontinuitäten aufzeigen und so – neben vielem anderen – vor modischen Irrwegen und der Ausrufung immer neuer Paradigmen im wissenschaftlichen Verwaltungsdiskurs schützen.

Thomas Gees, Berner Fachhochschule, Fachbereich Wirtschaft

Point de vue de l'archiviste: le principal garant de l'histoire administrative

Le développement de l'archivistique depuis le début des années 1990 se caractérise par l'introduction de normes générales et internationales de description de valeur universelle et l'insistance de plus en plus grande sur le contexte des documents. Ainsi, coup sur coup, trois normes, solidaires entre elles, ont été publiées entre 1995 et 2007, à savoir la Norme générale et internationale de description archivistique (ISAD[G]), la Norme internationale sur les notices d'autorité archivistique relatives aux collectivités, aux personnes et aux familles (ISAAR, CPF), et la Norme internationale pour la description des fonctions (ISDF). Elles font la part belle à la description du contexte de production, de l'organisme producteur d'archives et des compétences qui lui sont associées. Depuis les années 1840, un autre concept, aujourd'hui de valeur universelle, imprègne les pratiques professionnelles des archivistes: le principe de provenance, avec son corollaire le respect des fonds. Qui plus est, selon les traditions nationales et les écoles de formation, l'évaluation des archives est justifiée en grande partie par l'importance et le positionnement des liens entre les fonctions opérationnelles et les structures administratives. Tous ces atouts fondent la relation naturelle des archivistes avec l'histoire de producteurs d'archives, partant avec l'histoire de l'administration.

En effet, le contenu d'un dépôt d'archives dépend étroitement de l'histoire de l'administration dans lequel il s'inscrit, les fonds d'archives reflètent nécessairement l'évolution de l'administration, ils sont structurés par l'organisation de l'organisme producteur, les attributions qui lui sont dévolues et les actions qu'il mène. Revendiquer des archives, c'est d'abord justifier leur existence par la législation et les missions administratives, financières, sociales et techniques. L'identification du producteur d'archives initie toute approche archivistique, l'examen de ses fonctions et de ses attributions permet d'en apprécier le périmètre et l'impact. La définition, de valeur universelle, des archives restitue ces affirmations: «ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et

par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité».[1] Autrement dit, s'occuper d'archives, c'est obligatoirement comprendre le contexte institutionnel de constitution et de transmission des fonds jusqu'à nous, c'est situer les profils fonctionnels, la localisation et la hiérarchie des structures administratives, le jeu des différents pouvoirs qui se combinent, s'affrontent et se subordonnent sur le plan national, cantonal ou communal.

Dans son travail quotidien, l'archiviste fixe le sort final des documents. Il se réfère à l'étude de l'administration, à la fois sa valeur-refuge, son juge de paix et sa pièce à conviction. Il livre les résultats de ses réflexions et de ses choix dans les inventaires, il renseigne les organismes producteurs d'archives et lie fonctions et activités, missions et activités. Par ses connaissances de l'administration, il explique les lacunes et les trop pleins documentaires, débusque les anachronismes et rehausse l'intérêt des documents par leur contexte. En restituant constamment derrière chaque fonds, son producteur, son contexte et son cadre d'activité, il appelle constamment l'histoire administrative à son aide, pour fixer les repères chronologiques, les réalités fonctionnelles, l'empreinte sur les décisions et les jeux d'influence entre les différents pouvoirs amenés à s'exprimer sur les dossiers et les faits.

Or, paradoxalement, en dépit de ces comportements et des pratiques de plus en plus normatives, l'archiviste paraît marginal dans la production de publications sur l'histoire de l'administration. Il en est pourtant le pourvoyeur et l'exploitant privilégiés. Plusieurs constats le démontrent: l'archiviste est le principal garant de l'histoire administrative, parce qu'il en conserve les fondements documentaires; il en est le premier évaluateur, car il choisit ce qui doit être conservé et ce qui peut être éliminé, et l'incontournable promoteur, car il livre, dans ses inventaires, ses expertises, des parts de connaissance et les analyses concrètes. Dès lors, pourquoi l'archiviste reste-t-il si étranger à la publication d'ouvrages sur l'histoire administrative? Deux raisons peuvent expliquer ce constat, à notre avis.

Au lieu de considérer ses champs d'investigation comme un domaine de l'histoire dans lequel il a sa part à prendre, surtout dans les milieux de la formation qui considèrent l'archiviste aussi comme un historien, l'archiviste l'abandonne aux historiens. Pire, il ne cherche pas à les contredire dans leurs conclusions. Dans leur grande majorité, les historiens méconnaissent les réalités archivistiques et se limitent à la valeur informationnelle des documents. Au lieu de s'interroger sur le parcours suivi par les documents, ils s'en tiennent à l'étude des documents, un par un, lot par lot, en omettant d'examiner leur interdépendance et leur appartenance administrative, dans le temps et dans l'espace.

Seconde raison. C'est probablement son attitude d'être surtout au service des autres qui fait de l'archiviste plutôt un intermédiaire et un intercesseur qu'un auteur et un leader de l'histoire de l'administration. Et pourtant, nous sommes convaincu

que si l'histoire de l'administration, comprise dans la durée, peut se faire sans le juriste, le politologue, le sociologue et l'historien, elle n'est pas concevable sans l'archiviste. C'est sans doute dans ce positionnement, certes le plus souvent discret et en retrait, mais nécessaire que la place de l'archiviste dans l'histoire de l'administration tire sa plus grande originalité et sa plus grande force.

Gilbert Coutaz, directeur des Archives cantonales vaudoises

Aus kulturhistorischer Sicht: Verwaltung als Datenverarbeitung

Das Geschäft der Geschichtswissenschaft heisst Historisieren. Verwaltung zu historisieren bedeutet sie zu verflüssigen, die Genealogie – Entstehung und Herkunft – der modernen Verwaltung zu erkunden. Zunächst und zumeist bezeichnen Historiker/innen mit Verwaltung einen Teil der ausführenden, exekutiven Gewalt eines Staates. Verwaltung ist somit ein spezifischer Untersuchungsgegenstand der Geschichte seit der Gewaltenteilung und der Aufklärung. Verwaltet wurde aber auch schon vorher. Datiert die Entstehung der staatlichen Verwaltung vom 18. Jahrhundert, so reichen Elemente ihrer Formierung – Architekturen, Figuren, Institutionen, Praktiken und Techniken – mindestens ins 12. Jahrhundert zurück. Der genealogische Blick auf die moderne, staatliche Verwaltung verleiht der Verwaltungsgeschichte eine historische Tiefe, die es ermöglicht, die formierenden Praktiken und Techniken der Politik und des Rechts sowie die konstitutive Funktion des Archivs zu historisieren und Masternarrative zu dekonstruieren.
Weiter lässt sich Verwaltung, gerade wenn wir ihre Praxis fokussieren, nicht einfach auf staatliche Verwaltung reduzieren. Fasst man Verwaltung als ein Ensemble von Akteuren, Dingen, Diskursen, Institutionen, Prozessen, Praktiken und Techniken, die verwalten, dann erweitert ein solcher Begriff der Verwaltung nicht nur den Horizont der Geschichte, sondern auch der Verwaltung selber. Worin unterscheiden sich die Praktiken von Angestellten, Beamten, Sekretären und Sekretärinnen? Sie archivieren Akten, schreiben Briefe, übermitteln Nachrichten. Eine Genealogie der Verwaltung legt so den Blick frei auf die «Handhabung [von] aufgetragenen und mit einer gewissen Gewalt verbundenen Geschäfte[n]».[2] Verwaltung ist mithin weniger eine staatliche Tätigkeit als vielmehr eine spezifische Tätigkeit der Datenverarbeitung, die Machteffekte zeitigt und ermöglicht.
Folglich tun wir gut daran zu differenzieren, wenn wir danach fragen, was Verwaltungsgeschichte soll und kann. Das Feld der Erkenntnisse und Interessen ist heterogen, seien es die Forderungen nach einer Verwaltungsgeschichte der Schweiz (der Eidgenossenschaft, des Bundes, der Kantone, der Gemeinden) oder einer Dogmengeschichte des Verwaltungsrechts. Sei es die historische Aufarbeitung des

Verhältnisses von Politik und Verwaltung oder die Stärkung des Archivwissens in der Verwaltungsgeschichte. Aus diesem Grund ist eine multidimensionale, transdisziplinäre Ausrichtung der Verwaltungsgeschichte angezeigt, welche die Auseinandersetzung mit globalen und lokalen Verwaltungstraditionen sucht und dabei Verflechtungen und Differenzen herausarbeitet. Die Erweiterung des Feldes rückt staatliche Verwaltung als Gewordene in den Blick. Verwaltung materialisiert sich in einem Spannungsfeld von juridischen, gouvernementalen und administrativen Techniken, in einem komplexen «Akteur-Netzwerk, das technische Objekte und die Handlungsketten einbegreift, in die sie eingebunden sind, die sie konfigurieren oder die sie konstitutiv hervorbringen».[3] Diese Erweiterung ermöglicht es, Verwaltung wie Lesen, Schreiben, Rechnen als eine Kulturtechnik zu begreifen, die staatliche Verwaltung als einen Sonderfall enthält. Verwaltung ist dann eine Kulturtechnik der Datenverarbeitung: Sie produziert nicht nur Daten, sondern verarbeitet diese primär; entwickelt und implementiert Steuerungsprogramme für den Staat ebenso wie für die (Privat-)Wirtschaft und (Zivil-)Gesellschaft.

Was Archivare, Historikerinnen, Politologen, Rechtswissenschaftlerinnen et cetera einander bieten und von einander lernen können (Grundlagenforschung, Hilfswissenschaft, Praxeologie, positives Wissen der Archive, Aufbrechen dogmatischer Verkrustungen, historische Kritik von Reformvorschlägen, Relativierung von Managementinnovationen, Verwaltung als politischer Akteur mit Expertenfunktion, Archive als historische Aprioris der Verwaltungsgeschichte) sollte dabei ebenso Gegenstand von Diskussionen und Verhandlungen sein wie jede Disziplin selber entscheiden muss, was sie für weiterführend erachtet. Für die Geschichtswissenschaft geht es dabei um die Beackerung eines allzu lange vernachlässigten Feldes, das in Form von Archiven nicht zuletzt auch für sie selber grundlegend ist. Verwaltungsgeschichte könnte sich dabei als Hilfswissenschaft in einem starken Sinn des Wortes erweisen: als Historische Hilfswissenschaft der Verwaltungsreflexion.

Stefan Nellen, Historisches Seminar, Universität Basel

Anmerkungen / Notes

1 Loi no 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives (en France), article 1.

2 Lemma «Verwalten» in Johann Christoph Adelung, *Grammatisch-kritisches Wörterbuch der hochdeutschen Mundart*, Bd. 4, 2. verm. und verb. Aufl., Leipzig 1801, 1170.

3 Lorenz Engell, Bernhard Siegert, «Editorial», *Zeitschrift für Medien- und Kulturforschung* 1/1 (2010), 5–9, hier 7.