Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Artikel: Verwaltungsgeschichte - eine einleitende Perspektive

Autor: Haas, Stefan / Pfister, Ulrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078009

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

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

Verwaltungsgeschichte – eine einleitende Perspektive

Stefan Haas und Ulrich Pfister

Politische Herrschaft begegnet uns im Alltag als Verwaltung. Diese organisiert die staatliche Seite unseres alltäglichen Lebens, sie bildet die Schnittstelle zur Politik und im Kontakt mit ihr erleben wir die Folgen politischer Entscheidungen. Ohne sie würde kein Gesetz umgesetzt werden können, keine staatliche Aufgabe vom Kindergartenbau bis zur Strassenreinigung könnte wahrgenommen werden. Aber auch in ausserstaatlichen Institutionen erscheint sie unumgänglich. Kein grösseres Wirtschaftsunternehmen würde funktionieren, keine Universität könnte ihre Arbeit aufrechterhalten, würde sich nicht eine Verwaltung um die Organisation der alltäglichen Aufgaben bemühen. Trotz dieser eminent hohen Bedeutung in unserem Alltagsleben hat Verwaltung einen schlechten Ruf. Allzu oft gilt sie als langsam, unfreundlich, überheblich, wird sie verantwortlich gemacht für zu lange Entscheidungswege und gilt sie als zu schwerfällig, um politisch notwendige Reformen zügig umsetzen zu können. Niemand scheint mit ihr zufrieden, und keiner kann wirklich auf sie verzichten.

Auch als Thema der Geschichtswissenschaft kann sie sich von diesem ambivalenten Geruch des notwendigen Übels nicht befreien. In ihrer Geschichte führt sie eine scheinbar untergeordnete Existenz in der terminologischen Kombination als «Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte», und auch in den gegenwärtigen Debatten, besonders jenen um eine Neuorientierung der historischen Wissenschaften, die sich häufig um den Begriff der Kulturgeschichte gruppieren, scheint sie keine Rolle zu spielen. Das Interesse liegt gegenwärtig bei Themen, deren Aktualität angesichts der postmodernen Verfassung unserer Wirklichkeit einsichtiger ist: bei Themen wie Geschlecht, Bild, Symbol, Körper oder Erinnerung.[1]

Aber alle diese Themen haben empirisch auch eine verwaltungshistorische Seite. Und sie haben alle etwas gemeinsam, was auch Verwaltung innewohnt: Es sind Themen, die eine Synthese von Blickweisen und Methoden ermöglichen. Alle aktuellen neuen Kategorien sprengen den klassischen Kanon der Einteilung der Geschichtswissenschaft. Körper, Geschlecht, Symbol oder Erinnerung haben eine sozialhistorische Seite ebenso wie eine kultur- oder alltagshistorische. Sie sind von ökonomischen Faktoren ebenso bedingt wie von politischen. Der Reiz dieser Themen, neben ihrer Aktualität für die gegenwärtige Weiterentwicklung von Gesellschaft und Kultur, liegt in der Not-

1 Vergleiche Christoph Conrad und Martina Kessel, Hg., *Geschichte schreiben in der Postmoderne: Beiträge zur aktuellen Diskussion*, Stuttgart 1994.

wendigkeit, eine Synthese von vielschichtigen Blickweisen zu erzwingen. Spannend ist dies dort, wo die Vielfalt der heute akzeptierten Möglichkeiten, wissenschaftlich zu arbeiten, zu Schwierigkeiten im wissenschaftlichen Dialog geführt hat, wo Begriffe von Unübersichtlichkeit und Willkür Symptome einer kaum mehr zu überbrückenden Heterogenität von Forschungsthemen und -theorien sind. Neue Synthesen sollen auch diese Sprachbarrieren überwinden helfen und Forschung wieder in einen produktiven Dialog führen.

Auf diesem Weg kann auch Verwaltung wieder an Aktualität gewinnen. Sie ist traditionell ein politikhistorisches Thema, das aber seit längerem auch sozial- und gesellschaftshistorisch untersucht wird. Jüngst sind Arbeiten zum Alltag der Verwaltung erschienen, und seit einiger Zeit bemüht sich die Politikwissenschaft, über den Begriff der «Verwaltungskultur» Differenzen in verschiedenen nationalen Stilen, Verwaltung zu organisieren, erklären zu können.[2] Verwaltung hat eine spezifische Form, sich ihrer eigenen Geschichte zu erinnern, indem sie sie in Akten niederlegt, und sie verfügt über eine spezifische Körperlichkeit, mit der sie in Uniformen oder leiblichen Verhaltensritualen den staatlichen oder institutionellen Machtanspruch im Alltag repräsentiert.

Schwierigkeiten bereitet es jedoch, diese unterschiedlichen Ansätze zusammen zu denken. Da sie vielfach auf Grundannahmen basieren, die sich wechselseitig ausschliessen, muss eine einfache Addition zu Widersprüchen und Antinomien führen. Eine Synthese ist daher nicht im Objekt zu finden, sondern muss dort gesucht werden, wo die Wissenschaft die Konzepte ihrer Forschung erarbeitet, in der Erkenntnistheorie. Das bedeutet, dass das Konzept des Forschers die Syntheseleistung zu erbringen hat. Theoretische Fragen weitgehend ausgeblendet zu haben, ist aber eine Schwäche der Verwaltungsgeschichte der letzten Zeit. Sie hat sich – nicht überall, aber an vielen Stellen – der theoretischen Diskussion verweigert. Und damit eben auch innere Widersprüche und Kontroversen nicht ausreichend thematisiert oder auf andere Schauplätze verlagert.

Der vorliegende Band versucht, die Themenfülle und Vielfalt zeitgenössischer Verwaltungsgeschichtsschreibung aufzuzeigen und sich in verschiedenen Studien dem heterogenen Thema auf innovative Weise zu nähern. Ein Blick auf die gegenwärtig am weitesten entwickelten Konzepte, die eine Syn-

2 Vergleiche z. B. Joachim Eibach, *Der Staat vor Ort: Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Frankfurt a. M. 1994. Aus psychologischer Sicht vergleiche Petra Muckel, *Der Alltag mit Akten – Psychologische Rekonstruktionen bürokratischer Phänomene: Eine empirische Untersuchung in verschiedenen Institutionen auf Grundlage der Grounded Theory*, Aachen 1997; zum Begriff der Verwaltungskultur Werner Jann, *Staatliche Programme und «Verwaltungskultur»: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen 1983; Roland Sturm, «Verwaltungskultur», in: Dirk Berg-Schlosser und Jakob Schissler, Hg., *Politische Kultur in Deutschland: Bilanz und Perspektiven der Forschung*, Opladen 1987, S. 422–428.

these der verwaltungshistorischen Forschung leisten können, soll eine Einordnung und Zusammenfassung der Ergebnisse erleichtern. In ihnen wird Verwaltung paradigmatisch zur Erforschung komplexer Zusammenhänge verwendet. Diese sind die verstehende Soziologie Max Webers, die Diskurstheorie Michel Foucaults und die systemtheoretische Politikfeldanalyse.

Die klassische Position, in der Verwaltungsgeschichte Paradigma für umfassendere Prozesse ist, ist diejenige von Max Weber. Bürokratisierung als historischer Prozess einer Zunahme an rationaler Verwaltung ist Teil der Modernisierung. Verwaltung steht für deren positive wie negative Folgen. Sie ist das Beispiel, anhand dessen sich Ursachen und Resultate diskutieren lassen. Mit zunehmender Komplexität des Staates nimmt auch die Verwaltungstätigkeit zu.[3] Notwendige Konsequenzen sind Ausdifferenzierung der Tätigkeiten und mit ihr verbunden die Zunahme des Spezialistentums, die Zuschreibung fester Zuständigkeiten und Instanzenzüge, die formell geregelte Unter- und Überordnung, die Dokumentation der eigenen Tätigkeit in Akten und die rationale Regelung von Schulung, Entlohnung und Versorgung der Beamten. Herrschaft wird rationalisiert, um zentralstaatliche Steuerbarkeit in einer zunehmend komplexer werdenden Welt gewährleisten zu können. Um dies umzusetzen, werden spezialisierte Institutionen geschaffen, die in ein Geflecht horizontaler und vertikaler Hierarchie eingeordnet werden.[4]

Verwaltung ist daher das zentrale Organisationsprinzip, auf dem moderne Gesellschaften beruhen: «In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden, noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums.»[5] Indem das Verwalten zum zentralen Prinzip wird, wird der Staat zu einem Betrieb. Nicht nur, weil beide anonymen Funktionsweisen folgen, sondern weil rationales Kalkül ihr formales Ordnungsprinzip darstellt.[6] Damit ist Verwaltung aber nicht nur zentral für das Funktionieren des modernen Staates und der kapitalistischen Wirtschaftsweise, sondern stellt zugleich ein Paradigma für die Geschichtswissenschaft zur Klärung der Frage dar, wie es zum historischen Prozess der Modernisierung hat kommen können.

3 Vergleiche Stefan Breuer, *Max Webers Herrschaftssoziologie*, Frankfurt a. M. 1991, S. 213f.; Andreas Anter, *Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin 1995, S. 172–184.

4 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980[5], S. 825–837.

5 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (wie Anm. 4), S. 825.

6 Zur Rationalität des modernen Staates bei Weber vergleiche Pietro Rossi, *Vom Historismus zur historischen Sozialwissenschaft*, Frankfurt a. M. 1987, S. 70–73.

So notwendig die Bürokratisierung ist, so gefährlich ist sie auch. Die Position der verstehenden Soziologie ist eine ambivalente, sie erkennt die Unausweichlichkeit dieser historischen Entwicklung, sieht aber auch die Gefahren.[7] Ihr Ziel ist es, Gegenkräfte zu konzipieren, die zu einem Machtgleichgewicht führen, in dem Demokratie entstehen kann. Webers Position ist in diesem Sinn nicht historistisch, sie akzeptiert nicht allein die Resultate der Geschichte, sondern sie sucht nach Modifikationsmöglichkeiten. Ihre Motivation ist verstehendes Eingreifen. Ihre Erkenntnislegitimation gewinnt sie ebenfalls aus dieser zweideutigen Ambivalenz: Sie kann den Prozess der Modernisierung verstehen, da sie als rationale Wissenschaft selbst Teil von ihm ist. Der rational arbeitende Wissenschaftler ist Produkt der Modernisierungsgeschichte, die er erzählt.[8] Ihr verbindendes Glied ist der Begriff der Rationalität.[9] Was aber, wenn die Annahme einer singulären Vernunft und mit ihr einer eindeutigen Rationalität schwindet, wenn die Rationalität von historischen Entwicklungen nicht mehr eindimensional gilt, sondern mehrere Rationalitäten angenommen werden können, wie es in der Debatte um die Postmoderne diskutiert wird? Zu fragen ist, ob es eine solche Position gibt, die zugleich der Ausgangsfrage entspricht, der Verwaltung einen paradigmatischen Stellenwert einzuräumen. Dies führt zu den Arbeiten von Michel Foucault.

Foucaults Ansatz scheint in vielem demjenigen Webers diametral entgegengesetzt zu sein.[10] Nicht mehr Organisationen und Institutionen sind es, die Wirklichkeit bestimmen, sondern das offene, scheinbar ungeordnete, unvorhersehbare Spiel der Wörter, die sich zu diskursiven Einheiten, den Diskursen, verbinden. Diskurse sind in diesem Sinn ein Komplex von Begriffen und Denkfiguren, die einen Apparat zur Beschreibung und Konstruktion von Wirklichkeit zur Verfügung stellen. In Webers rationalistischer Betrachtungsweise war die Frage, warum sich gerade jene Lösungsstrategien entwikkelten, die man historisch feststellen kann, mit der Frage beantwortet, dass diese rational waren. Rational hiess effizient, erfolgreich, sinnvoll. Sie entsprachen dem Geist der Wissenschaft, die er betrieb, und der Zeit, die er be-

7 Vergleiche Friedrich Jaeger, *Bürgerliche Modernisierungskrise und historische Sinnbildung: Kulturgeschichte bei Droysen, Burckhardt und Max Weber*, Göttingen 1994.

8 Zur Wissenschaftstheorie Webers vergleiche Gerhard Wagner und Heinz Zipprian, Hg., *Max Webers Wissenschaftslehre: Interpretation und Kritik*, Frankfurt a. M. 1994. Zu Webers Bedeutung für die Geschichtswissenschaft vergleiche Jürgen Kocka, Hg., *Max Weber, der Historiker* (= *Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft* 73), Göttingen 1986; Christian Gneuss und Jürgen Kocka, Hg., *Max Weber: Ein Symposion*, München 1988.

9 Vergleiche Emil Angehrn, «Handlungserklärung und Rationalität: Zur Methodologie Max Webers», in: *Zeitschrift für philosophische Forschung* 37, 1983, S. 341–362; Rainer Adolphi, «Drei Thesen zum Typus einer Rationalitätstheorie nach Weber: Begriffsdifferenzierung, Pluralität, Konflikte», in: Karl Otto Apel und Matthias Kettner, Hg., *Die eine Vernunft und die vielen Rationalitäten*, Frankfurt a. M. 1996, S. 91–138.

10 Zum Vergleich beider siehe Petra Neuenhaus, Max Weber und Michel Foucault, *Über Macht und Herrschaft in der Moderne*, Pfaffenweiler 1993.

trachtete. Sein Denken war noch geprägt von einem Eurozentrismus. Rationalisierung war der Prozess, der das Abendland zur dominierenden Lebensform in der Moderne machte. Das setzt voraus, dass man von einem Zustand relativer Irrationalität zu einem Zustand zunehmender Rationalität übergeht. Mittlerweile aber, besonders aufgrund der Arbeit von Ethnologen und Ur- und Frühhistorikern, die seit Lévy-Bruhls Untersuchungen immer wieder betonten, dass andere Kulturen sehr wohl «rational» sein können, wenn auch nicht im abendländischen Sinn, ist der Glaube an die Eindeutigkeit von Rationalität geschwunden. Das rückt die Frage in den Mittelpunkt, was dazu führte, Rationalität gerade in diesem spezifischen Sinn zu denken. Foucault suchte die Antwort in einer sprachtheoretisch fundierten Diskurstheorie. Wahr ist, was ich sprachlich formuliere. Und diese Sprache funktioniert ausserhalb des Menschen. Seine Vorstellungen, seine Wünsche, seine Konzepte, Welt zu denken und einzurichten, sind ein Resultat des diskursiven Verlaufs von Sprache.[11]

Beim frühen Foucault ist dies noch ein freies Spiel, beim späten eine Frage der Macht.[12] Welcher Diskurs kann sich mit welchen Strategien durchsetzen? Das klingt ähnlich wie Weber, ist aber eine entscheidende Nuance anders. Der Blick richtet sich auch auf universale Tendenzen wie den abendländischen Rationalisierungsprozess, zugleich aber auch auf jene Neben- und Gegendiskurse, die potentielle Alternativen formulieren. Erst alle zusammen stecken den Raum des Denkbaren in einer Epoche ab und geben Antwort darauf, warum ein Prozess wie die Bürokratisierung gerade in dieser Form zustande kam, und nicht anders. Die Macht von Diskursen, nicht mehr von Menschen oder sozialen Gruppen, beantwortet die Frage, warum es epochal prägende Diskurse gibt.

In der Diskurstheorie müssen Innovationen der Verwaltung erst sprachlich formulierbar sein, bevor sie als Handlungen realisiert werden können und sich in Institutionen verdichten. Der Bürokratisierungsdiskurs der Verwaltung ist in diesem Sinn ein zwar sehr erfolgreicher Prozess, aber nur einer neben anderen. Gefragt wird nach seinen Durchsetzungsstrategien, zu denen die Entwicklung disziplinärer Diskurse gehört. Diese formulieren, was in den Blick genommen werden kann. Sprache ist die Welt, in der wir leben. Daher wird nur dasjenige von der Verwaltung behandelt, was in einem disziplinären Diskurs thematisierbar ist. Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, was mit all jenem passiert, das nicht formuliert wird. Das Thema verlagert sich von der Universaltendenz des Bürokratisierungsprozesses bei Weber zur Frage

11 Michel Foucault, *Les mots et les choses: Une archéologie des sciences humaines*, Paris 1966; ders., *L'archéologie du savoir*, Paris 1969.

12 Vgl. Hubert L. Dreyfus und Paul Rabinow, *Michel Foucault: Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*, Weinheim 1994², S. 156–163.

nach den Opfern und damit nach den Durchsetzungsstrategien. Der Blick öffnet sich für Handlungsräume jenseits der Institutionen, für Verweigerung, Konkurrenz und Widerstreit.[13] Damit ändert sich auch die Rolle des Historikers. Er ist nicht mehr das ambivalente Resultat des Rationalisierungsprozesses, dessen Aufklärung er betreibt, sondern er ist, wie Lyotard es formuliert, der Zeuge, der den nicht geschriebenen Geschichten Gerechtigkeit geben soll, indem er sie aufschreibt.[14]

Komplexer als die Ansätze der verstehenden Soziologie und der Diskursanalyse ist jener der Policy-Science-Forschung oder Politikfeldanalyse.[15] Sie arbeitet mit systemtheoretischen Vorstellungen, die sie mit einem dynamischen Kreislaufmodell verbindet. Für sie beginnt Politik mit einem Problem, das sich als Systemdestabilisierung äussert. Das eigentliche politische System, also die Ebene der Politiker und der leitenden Beamten, beginnt nun, ein Ziel zu formulieren und ein Programm zu seiner Umsetzung zu entwikkeln. Spannend ist die Policy-Science dort, wo sie ihre Aufmerksamkeit nicht mit dem Erlassen des Gesetzes oder der Verordnung beendet, sondern im nachfolgenden Prozess des Gesetzesvollzuges, der Implementation, einen wesentlichen Bestandteil des Politikprozesses sieht.[16] Am Ende steht das Ergebnis, das zu neuen Problemen führt. Der Politikzyklus beginnt erneut, ohne aber von demselben Ausgangspunkt zu beginnen. Die Entwicklungsvorstellung der Politikfeldanalyse lässt sich weniger in einem Zirkel denn in einer fortlaufenden Spirale visualisieren.

Für die historische Verwaltungsforschung ist nun von Bedeutung, dass die Implementationsphase nicht als nur passiver Vollzug gedeutet wird, sondern dass er aktiv in den Politikprozess eingreift, die Intentionen der Politiker modifiziert und neue Ebenen in einen Politikprozess hineinbringt. Gerade letzteres hat zur schmerzhaften Geburt der Implementationsforschung geführt. Sie ist ein Kind der Enttäuschung. Sie entstand, als in den 1960er und 1970er Jahren in den USA und Europa deutlich wurde, dass Reformpolitik trotz euphorischer Vorhaben auf dem Weg der Realisierung versikkern kann.

Wenn man Implementation in diesem Sinn verwendet, stellt sich die Frage nach politischen Entscheidungen historisch nicht mehr nur als eine der ober-

13 Zu dieser Thematik im Kontext der Sozialdisziplinierungsthese vergleiche Stefan Breuer, «Sozialdisziplinierung: Probleme und Problemverlagerungen eines Konzepts bei Max Weber, Gerhard Oestreich und Michel Foucault», in: Christoph Sachsse und Florian Tennstedt, Hg., *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung: Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt a. M. 1986, S. 45–69.

14 Jean-François Lyotard, *Der Widerstreit*, München 1989², S. 54f. et passim.

15 Klaus Schubert, *Politikfeldanalyse: Eine Einführung*, Opladen 1991.

16 Zur Implementationsforschung vergleiche Adrienne Windhoff-Héritier, *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein 1980; Renate Mayntz, Hg., *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*, Königstein 1980; dies., *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983.

sten politischen Entscheidungsinstanzen. Eine politische Massnahme ist nicht mehr das, was «oben», auf der Ebene der Politikentscheidungen beschlossen wird, sondern das, was «unten», an der Schnittstelle von politisch-administrativem System und Klienten herauskommt. Dabei spielen Rezeptionsprozesse durch die verschiedenen Instanzen ebenso eine Rolle wie der bewusste oder unbewusste Versuch, eine Verordnung in eine andere Richtung zu lenken. Politik ist nicht mehr eine Frage des intentionalen Handelns von einzelnen, wie es die hermeneutische Position der klassischen politischen Geschichtsschreibung thematisiert, sondern von komplexen Kommunikationsprozessen der verschiedenen beteiligten sozialen Gruppen und Strukturen. Und auch die ältere scharfe Trennung von Politik- und Sozialgeschichte wird in dieser Perspektive aufgehoben. Die Implementationsforschung erfüllt vielmehr die zu Beginn aufgestellte Forderung nach einer theoriensynthetisierenden Betrachtungsweise: Sozialhistorisch ist die Frage relevant, wer implementiert, institutionenhistorisch, welche Organisationsformen zur Realisierung eines Politikvorhabens genutzt werden können, geschaffen werden müssen oder durch ihr Fehlen zum Scheitern des Vorhabens beitragen, kulturhistorisch, was überhaupt als Lösungsstrategie gedacht werden kann.

Die Politikfeldforschung macht theoretische Aussagen darüber, was in einer konkreten Implementationssituation geschieht. Für den Historiker ist diese Offenheit ein Gewinn, denn er kann je nach individuellem Fall und seiner eigenen theoretischen Basis Antworten entwickeln. In jeder empirischen Studie stellt sich jeweils neu die Frage, unter welchen historischen Bedingungen welche Faktoren in welcher Konstellation den Vollzug von Politik durch Verwaltungsinstitutionen bedingen. Historische Vollzugsforschung ermöglicht es aber auch, das Scheitern von Politik zu erklären, indem Vollzugsdefizite herausgearbeitet werden können. Politik ist in dieser Vorstellung nicht mehr nur ein historisches Thema, das auf der hohen Bühne der politischen Entscheidungen stattfindet, sondern in alle Bereiche des menschlichen Lebens eingreift. Noch stärker als bei den beiden zunächst behandelten Modellen spielt hier die Umweltbeziehung des betrachteten Wirklichkeitsausschnittes eine Rolle. Im Verhältnis des Systems zu seiner Umwelt kann man sogar den entscheidenden Aspekt dieses Modells sehen. In den beiden anderen Modellen ist dieses Aussen eher störend aufgetreten, hier wird es zu einer kreativen Kraft. Verwaltung kann als Umwelt der politischen Entscheidungsbühne auftreten, Kultur und Gesellschaft als Umwelt der Verwaltung. Diese greift auch in die anderen Phasen des Politikzyklusses ein, nicht nur in den der Implementation. Aber hier wird der Verwaltung ein eigenständiger kreativer Beitrag an der Gestaltung von Politik, Gesellschaft und Kultur zugeschrieben.

Verwaltung stellt in allen drei hier angesprochenen Betrachtungsweisen eine Herausforderung für Historikerinnen und Historiker dar, über eine zu enge Gegenstandsdefinition hinauszuschreiben. Insbesondere können theoretische Konzepte dazu dienen, eine grosse Bandbreite an Erscheinungen und historischen Entwicklungen in einen einheitlichen Zusammenhang einzuordnen. Dies sei im folgenden anhand einer knappen Skizze der wichtigsten Phasen der Verwaltungsentwicklung im Raum der Schweiz seit dem Spätmittelalter illustriert.

(1) Die Anfänge der modernen Staatlichkeit werden gemeinhin in Zusammenhang mit der Entstehung des *spätmittelalterlichen Territorialstaats* gesehen, in dem sich die Herrschaftsausübung von einem älteren Personalverband zu einem Territorialverband verlagerte. Der Vorgang wurde in unserem Raum von einer Reihe von Trägern angegangen, von Adelsherrschaften wie Savoyen oder Neuchâtel über die Städte zu den geistlichen Herrschaften wie etwa der Abtei St. Gallen. In einer Phase, in der im Gefolge der spätmittelalterlichen Agrarkrise die grundherrschaftlichen Einkommen sanken, eröffnete die Territorienbildung neue Chancen zur Sicherung herrschaftlicher Einkommen, erforderte aber auch den Einsatz neuer Techniken zur Herrschaftsausübung – unter anderen eben einer verfahrensorientierten Verwaltung insbesondere der Finanzen. Diese erschöpfte sich nicht nur in der systematischen territorialen Gliederung von Rechten in Vogteien und Amtsbezirke, sondern führte auch zur Ausgestaltung der Rollen abhängiger Herrschaftsträger, der werdenden Beamten im Sinn Webers, nach Kriterien der Verantwortlichkeit gegenüber vorgelagerten Instanzen sowie der sachlichen Zuständigkeit – ein Vorgang, der etwa in den zunehmend elaborierteren Amtseiden sichtbar wird. Als zentrales Trägermedium routinisierter Verfahren und beliebig reproduzierbaren Wissens nahm auch die pragmatische Schriftverwendung einen Aufschwung, der sich in der Folgezeit noch fortsetzte und heute noch nicht abgeschlossen zu sein scheint.[17] Der vermehrte Einsatz von Verwaltungstechniken in der Herrschaftsausübung impliziert, dass sich das Grössenniveau, auf dem Herrschaftsapparate für ihre Besitzer überhaupt lukrativ waren, markant verschob. Auf individueller Ebene schlägt sich dies darin nieder, dass Adelige vermehrt die Patronage und eine Beamtenstelle im Dienste von Territorialherren suchten. Auf kollektiver

17 Die Beiträge von Christian Hesse und Jean-Daniel Morerod in diesem Band betonen insbesondere das Aufkommen neuer Typen von Beamten sowie den prozeduralen Aspekt der Verwendung von Schriftlichkeit; vergleiche in diesem Zusammenhang Philip Robinson, *Die Fürstabtei St. Gallen und ihr Territorium 1463–1529*, St. Gallen 1995, Kap. II.3, II.4; Thomas Hildbrand, *Herrschaft, Schrift und Gedächtnis: Das Kloster Allerheiligen und sein Umgang mit Wissen in Wirtschaft, Recht und Archiv (11.–16. Jahrhundert)*, Zürich 1996. Allgemein vergleiche Hagen Keller, «Vom ‹heiligen Buch› zur ‹Buchführung›: Lebensfunktionen der Schrift im Mittelalter», in: *Frühmittelalterliche Studien* 26, 1992, S. 1–31; Ernst Schubert, *Fürstliche Herrschaft und Territorium im späten Mittelalter*, München 1995, S. 14–19, 27–38, 87f.

Ebene verschwanden kleine selbständige Herrschaften zunehmend zugunsten der konsolidierten Einheiten, die uns zu Beginn der Neuzeit entgegentreten.[18]

(2) Die Epoche der *frühen Neuzeit* erscheint zunächst gerade in der Schweiz wenig innovativ als Etappe der blossen Honoratiorenverwaltung im Stil eines Ancien Régime: Beamte hatten zwar eine einigermassen klar definierte Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, erhielten aber in der Regel kein Salär, sondern nur eine Verehrung, die sie abhängig von einem Renteneinkommen (Abkömmlichkeit) oder von Nebeneinkommen aus dem Verwaltungsbetrieb machte, das die Grenze zur Korruption öfters überschritt.[19] Verwaltungsschriftgut, auch wenn es an Laufmetern von Jahrhundert zu Jahrhundert zunahm, blieb vielfach wenig strukturiert und wurde in der Epoche selbst vielfach von den amtsführenden Schreibern zu Hause aufbewahrt. Dennoch erfolgten in der frühen Neuzeit wichtige Innovationen, die sich ausgehend vom neu entstehenden Politik- und Verwaltungszweig der Policey fassen lassen. Staatliche Organe waren zunehmend für Bereiche des Alltagslebens zuständig, die weit über die territoriale Ordnungsverwaltung hinausgriffen: Armenfürsorge, Gewerbepolizei – sowohl was das Handwerk wie die entstehende Protoindustrie anbelangt –, Sexual- und Sittenleben der Untertanen etc.[20] Diese Aufgaben wurden allerdings von den in der frühen Neuzeit noch sehr beschränkt regulierten Gemeinden, das heisst sowohl Nutzungs-, Gerichts- als auch Kirchgemeinden, wahrgenommen und nur zum Teil von den Behörden der Territorialverwaltung. Bis zum 18. Jahrhundert erfolgte denn auch eine starke Verdichtung kommunaler Aufgabenbereiche, die vom Armenwesen über die Schule, das Mäusefangen und die Feuerwehr bis zur erstinstanzlichen Ehegerichtsbarkeit reichen konnten. Allerdings wurden alle diese Bereiche noch sehr rudimentär verwaltungsmässiger Routine

18 Auf der diesem Band zugrundeliegenden Tagung wurde dieser Aspekt entwickelt im Referat von Bernard Andenmatten: «L'administration savoyarde du Pays de Vaud au moyen âge»; für analoge Tendenzen am anderen Ende der Schweiz vergleiche nochmals Robinson, Die Fürstabtei St. Gallen (wie Anm. 17), S. 269–292.

19 Hans Conrad Peyer, «Die Anfänge der schweizerischen Aristokratien», in: Kurt Messmer und Peter Hoppe, *Luzerner Patriziat*, Luzern 1976, S. 1–28; für den ganzen Abschnitt vergleiche Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz: Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984, Kap. 5.

20 Allgemein zum Begriff der Policey vergleiche Peter Preu, *Polizeibegriff und Staatszwecklehre: Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1983; Marc Raef, *The well-ordered police state: Social and institutional change through law in the Germanies and Russia, 1600–1800*, New Haven 1983; Michael Stolleis, Hg., *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M. 1996; spezifisch zur Armenpolitik vergleiche Anne-Lise Head-König und Brigitte Schnegg, Hg., *La pauvreté en Suisse (XVIIe–XXe siècles)*, Zürich 1989; zur Gewerbepolicey Ulrich Pfister, *Die Zürcher Fabriques: Protoindustrielles Wachstum vom 16. zum 18. Jahrhundert*, Zürich 1992, S. 180–199; zur Entwicklung der Ordnungs- und Finanzverwaltung vergleiche Niklaus Bartlome und Stephan Hagnauer, «Abschöpfung und Umverteilung: Zu den Finanzhaushalten der bernischen Ämter im 17. und 18. Jahrhundert», in: Ulrich Pfister, Hg., *Stadt und Land in der Schweizer Geschichte: Abhängigkeiten – Spannungen – Komplementaritäten*, Basel 1998, S. 157–179.

unterworfen und blieben eher Gegenstand von Notablenpalaver und unmittelbarer Aktion.[21]

Dennoch erforderte seitens der Territorialherrschaften das stärkere Eingreifen in den Alltag der Untertanen neue Konzepte und Instrumente. Um die zentralen Konzepte der Sozialdisziplin – verstanden als Unterwerfung einer ständisch entprivilegierten Bevölkerung unter individualpädagogische und individualmoralische Vorgaben der Obrigkeit – und die gesicherte Nahrung entstanden eine Reihe von stabilen, auf die erwähnten neuen Felder der Verwaltungstätigkeit bezogenen Diskursen. Sie trugen zur Verdichtung und Routinisierung von älteren Verwaltungszweigen bei, so etwa der Ehegerichtsbarkeit, zum Teil auch der Sittengerichtsbarkeit, die näher an die Bevölkerung heranrückte und durch mehrere hierarchisch gegliederte, durch Festlegung von Zuständigkeit und Verfahren aufeinander bezogene Ebenen gekennzeichnet war.[22] Daneben entstanden auch über die reine Erfassung von Herrschaftsrechten hinausreichende Verfahren zur Beschreibung der durch die Verwaltung bearbeiteten Umwelt, so etwa durch Bevölkerungszählungen, insbesondere kirchliche Seelenstandsregister und Kirchenbücher, aber auch durch die Erfassung der Bodenbesitzverhältnisse durch ein obrigkeitlich organisiertes Notariatswesen und erste Kataster.[23] Allerdings erfolgte diese Differenzierung der Verwaltungsinstrumente über die herkömmliche Herrschaftssicherung hinaus in den einzelnen Orten sachlich und hinsichtlich des Ausmasses höchst unterschiedlich; neben den Landsgemeindeorten blieben besonders die gemeinen Herrschaften in dieser Hinsicht stark zurück.[24]

Eine andere Grenze des frühneuzeitlichen Staatsausbaus ist systematischer Art und betrifft das Vollzugsdefizit. Trotz einer erheblichen Differenzierung zwischen Eliten- und Volkskultur in der frühen Neuzeit gingen zahlreiche Verordnungen von der Gewerbe- bis zur Moralpolitik von einer moralischen Einheit von Obrigkeiten und Beherrschten aus, das heisst es wurde als selbstverständlich angenommen, dass christliche, im Sinn der Sozialdiszipli-

21 Vergleiche den Beitrag von Marco Polli-Schönborn in diesem Band; wichtig bleibt Erwin W. Kunz, *Die lokale Selbstverwaltung in den zürcherischen Landgemeinden im 18. Jahrhundert*, Zürich 1948; zur Ehe- und Sexualpolicey Heinrich R. Schmidt, *Dorf und Religion: Reformierte Sittenzucht in Berner Landgemeinden der Frühen Neuzeit*, Stuttgart 1995.

22 Allgemein Winfried Schulze: «Gerhard Oestreichs Begriff ‹Sozialdisziplinierung in der frühen Neuzeit›», in: *Zeitschrift für Historische Forschung* 14, 1987, S. 265–302; Breuer, Sozialdisziplinierung (wie Anm. 13); Renate Blickle, «Nahrung und Eigentum als Kategorien in der ständischen Gesellschaft», in: Winfried Schulze, Hg., *Ständische Gesellschaft und soziale Mobilität*, München 1989, S. 73–93; zur reformierten Sittengerichtsbarkeit Schmidt, Dorf und Religion (wie Anm. 21), und die dort angeführte Literatur; zu ähnlichen Ansätzen auf katholischer Seite Josef Brülisauer, «Die bischöflichen Kommissare in der Schweizer Quart», in: Brigitte Degler-Spengler, Hg., *Der schweizerische Teil der ehemaligen Diözese Konstanz*, Basel 1994, S. 111–119.

23 Markus Mattmüller, *Bevölkerungsgeschichte der Schweiz: I. Die frühe Neuzeit, 1500–1700*, 2 Bde., Basel 1987, S. 78–108.

24 Vergleiche den Beitrag von Frauke Volkland in diesem Band.

nierung wohlerzogene Untertanen die Befehle christlicher Obrigkeiten auch ausführen würden. Aufgrund dieser Prämisse der moralischen Einheit des Herrschaftsverbands rückte der Vollzug, das heisst das Umsetzen politischer Normen in administrative Verfahren und Zuständigkeiten, kaum je ins Blickfeld. Es scheint, dass dieser Tatbestand in den grösseren Orten die weitere Staatsentwicklung begrenzte und bis in die ersten Jahrzehnte in eine schleichende Krise des Patrimonialstaats mündete.[25]

(3) Erst die im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts einsetzenden aufgeklärten Reformen brachten eine bis weit ins 19. Jahrhundert hinein sich ziehende *kantonale Staatsbildung*, in deren Rahmen eine entscheidende Fortentwicklung der Verwaltungsapparate in die Richtung von Systemen mit expliziten Verfahren der Umweltbeobachtung, des Vollzugs und des feed-back erfolgte. In Gebieten wie der Landwirtschafts- und Forstpolitik, der Gewerbepolitik und zum Teil des Elementarschul- und des Gesundheitswesens wurde nun systematisch vom Instrument der Umfrage bei den Territorial- oder Lokalbehörden Gebrauch gemacht, um die Sachlage in den zu regulierenden Bereichen zu erfassen, es fanden über Preisfragen Ansätze der Vernehmlassung statt, und Gesetze benannten vermehrt Vollzugswege und die Personen, die für sie zuständig waren.[26]

Dies wiederum erfolgte bezogen auf zwei weitere Vorgänge: Erstens differenzierten sich aus den älteren moralischen Diskursen über Pflichten von Obrigkeiten und Untertanen, über das richtige Zusammenleben von Geschlechtern und Nachbarn sowie die richtige Lebensführung neue pragmatische Disziplinen aus wie die Landwirtschafts- und Forstwirtschaftslehre, die Medizin und die Pädagogik. Sie leiteten den pragmatischen «objektiven Tatsachenblick» auf die vom Staat bearbeitete Umwelt an und entwickelten ein theoretisches Rüstzeug, um bestimmte Absichten in vollziehbare Massnah-

25 Zwei gut untersuchte konkrete Beispiele sind die gescheiterte Repression des Tabakkonsums in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts sowie grosse Teile der protoindustriellen Gewerbepolitik; Thomas Hengartner und Christoph M. Merki, «Heilmittel, Genussmittel, Suchtmittel: Veränderungen in Konsum und Bewertung von Tabak in der Schweiz», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 43, 1993, S. 375–418, hier S. 378–382; Pfister, Die Zürcher Fabriques (wie Anm. 20), S. 180–199; allgemein vergleiche Jürgen Schlumbohm, «Gesetze, die nicht durchgesetzt werden: Ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?», in: *Geschichte und Gesellschaft* 23, 1997, S. 647–663.

26 Zu Innovationen im Bereich der Selbstbeschreibung siehe Christian Simon, «Hintergründe bevölkerungsstatistischer Erhebungen in Schweizer Städteorten des 18. Jahrhunderts: Zur Geschichte des demographischen Interesses», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 34, 1984, S. 186–205; Christian Pfister und Andreas Kellerhals, «Verwaltung und Versorgung im Landgericht Sternenberg, mit einem Exkurs über die Verteilung von Grundbesitz und Getreidevorrat im Jahre 1757 in der Kirchengemeinde Bolligen», in: *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 51, 1989, S. 151–215, hier S. 152–175. Die hier und im folgenden betonte Verknüpfung von Informationsbeschaffung, vollzugsorientierter Gesetzesformulierung, Ausbildung von Sachdisziplinen und Entstehung von Sachbeamten lässt sich gut anhand der Entwicklung des Forstwesens nachvollziehen; Leo Weisz et al., *650 Jahre zürcherische Forstgeschichte: I. Forstpolitik, Waldbenutzung und Holzversorgung im alten Zürich*, Zürich 1983, S. 29–43.

men umzusetzen.[27] Zweitens erforderte die Ausdifferenzierung und Verdichtung von politischen Abläufen und Verwaltung ein Mehr an Fachkompetenz und schlicht auch an Zeit. Mit etlicher zeitlicher Verzögerung entstand deshalb ab etwa 1800 der Fachbeamte, zum Beispiel Kantonsförster, wurden kommunale Angestellte wie Hebammen, Gemeindeförster und Volksschullehrer von staatlichen Kontroll- und Professionalisierungsbestrebungen erfasst, und es bildeten sich seit der Helvetik angesichts des gesteigerten alltäglichen Schriftverkehrs dauerhafte zentrale Verwaltungskammern und ständige Distriktstatthalter, die von vollberuflichen Beamten im Angestelltenverhältnis versehen wurden. Die traditionelle, von der Notablenelite gestellte Honoratiorenverwaltung begann ihren in der Schweiz überaus langsamen Rückzug; der Staatsdienst öffnete sich für Abkömmlinge aus Nicht-Elitegruppen mit entsprechender Ausbildung.[28]

Systemische Differenzierung des staatlichen Handelns in Problembeobachtung, Normgebungsprozess und Vollzug, Ausformung von verwaltungsrelevanten Fachdisziplinen und Umsetzung von deren Wissen in Verwaltungsroutine sowie schliesslich die Anfänge des Berufsbeamtentums sind die zentralen Elemente der kantonalen Staatsbildung, die sich etwa vom letzten Drittel des 18. bis zum dritten Viertel des 19. Jahrhunderts erstreckte. Zentrale Etappensprünge bilden dabei erstens die Helvetik, die zwar in der kurzen Zeit ihrer Existenz das Problem der Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung in einer hierarchisch gegliederten und zentralistisch geführten Verwaltung nicht lösen konnte, aber durch die Menge an behandelten Dossiers die funktionale Gliederung der kantonalen Verwaltungsbehörden antrieb und – über den Aufbau eines «Heeres von nutzlosen Beamten» – massgeblich zur Entstehung des besoldeten, vollangestellten Beamten beitrug.[29] Räumlich weiteten sich mit der Helvetik die bisher vor allem in den grossen Städteorten entstandenen Modernisierungsansätze auf das gesamte Territorium der Schweiz aus. Zweiter Etappensprung waren die liberalen Reformen der 1830er Jahre, die die genannten Prinzipien für die gesamte kantonale Verwaltung generalisierten und dauerhaft institutionalisierten. Mit dem Vorgang der kantonalen Staatsbildung wurden auch die Kommunen einer verstärkten Regulierung von kantonaler Seite unterworfen. Dies betraf nicht nur wie erwähnt einzelne Fachangestellte, sondern in ganzen Dossiers wur-

27 Wolfgang Bonss, *Die Einübung des Tatsachenblicks: Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung*, Frankfurt a. M. 1982, insbesondere Kap. 3.

28 Vergleiche den Beitrag von Andreas Fankhauser in diesem Band. Frühe Fachbeamte, insbesondere auf lokaler Ebene, bleiben wenig untersucht; vergleiche Weisz, 650 Jahre zürcherische Forstgeschichte (wie Anm. 26); Agnes Holenweger, *Als die Frauen noch aufrecht gebärten: Ein Beitrag zur Geschichte des Hebammenberufes auf der Zürcher Landschaft zur Zeit des Ancien Régime*, unveröffentl. Lizentiatsarbeit Universität Zürich 1988; Alexandra Bloch, *Zur Sozialgeschichte der Volksschullehrer im Kanton Zürich*, unveröffentl. Lizentiatsarbeit Universität Zürich 1991.

29 Vergleiche den Beitrag von Andreas Fankhauser in diesem Band.

den die kommunalen Behörden vermehrt zu Ausführungsorganen kantonaler Vorgaben gedrängt. Allerdings zeigen gerade auch die in diesem Band zu dieser Thematik vertretenen Beiträge, dass der Vorgang der kantonalen Staatsbildung in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich verlief und in seiner Reichweite vielfach begrenzt blieb.[30]

(4) Ansatzweise ab etwa 1850, verstärkt seit den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts, erfuhr die Verwaltungsentwicklung auf anderen Ebenen als derjenigen der Kantone zunehmend einen stärkeren Impetus. Stichworte sind die *Entfaltung der Bundesstaatlichkeit* sowie der *kommunalen Leistungsverwaltung*. Gerade die hier versammelten Aufsätze zur Aussenpolitik zeigen, wie langsam in der über keine zentralstaatliche Funktionen verfügenden Schweiz die Ausbildung eines professionellen und durch Verfahrensroutine gesteuerten Verwaltungsapparats auf Bundesebene abgelaufen ist. Zum Teil als Folge der starken Präsenz der Exportwirtschaft dominierten im auswärtigen Dienst lange ehrenamtliche Konsuln, die als Teil der Notabilität vor Ort für Schweizer Unternehmen geschäftliche Beziehungen anbahnten und für ihre politische Absicherung sorgten. Die Betrachtung der Aussenpolitik als zentrales Regierungsgeschäft verhinderte überdies lange eine kontinuierliche Leitung, Entscheide wurden nur begrenzt an die Verwaltung ausgegliedert, und die Entscheidungsfindung im Rahmen des Mitberichtsverfahrens blieb informell geregelt. Ergänzt sei, dass in anderen Politikbereichen, vor allem der Wirtschafts-, Sozial- und Agrarpolitik, das Zusammenspiel von schwachem Bundesstaat und relativ gut organisierten Interessengruppen in der zweiten Jahrhunderthälfte dazu führte, dass viele Verwaltungsaufgaben, besonders was die Beschaffung von Informationen zum fraglichen Politikbereich und die Fachexpertise anbelangt, an Verbände delegiert wurden, Verwaltung so einen informellen Milizcharakter erhielt.[31] Gegenläufig zur Entwicklung auf kantonaler Ebene schuf somit die erste Phase des Aufbaus einer bundesstaatlichen Verwaltung bis etwa um 1900 vorerst neue Sphären für ein Honoratiorenbeamtentum. Erst der Ausbau bundesstaatlicher Leistungen wie Post, Eisenbahn und Nationalbank sowie die Professionalisierung einzelner Departemente (neben der Aussenpolitik sei auf das Militärdepartement verwiesen) brachten hier in den Jahren um bzw. nach 1900 eine allmähliche Wende.[32]

30 Siehe die Beiträge von Thierry Christ und Albert Schnyder in diesem Band.

31 Paradebeispiel ist die Wirtschaftspolitik; Bernhard Wehrli, *Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrievereins 1870–1970: Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts*, Erlenbach 1970, insbesondere S. 119–285; Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970, S. 22f., 46–51, 91–94, 103–107, 156f.

32 Für den militärischen Bereich vergleiche Rudolf Jaun, «Vom Bürger-Militär zum Soldaten-Militär: Die Schweiz im 19. Jahrhundert», in: Ute Frevert, Hg., *Militär und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1997, S. 48–77, hier S. 50.

Ohne Zweifel einer der boomenden Sektoren der neueren Verwaltungsgeschichte ist die Analyse der Herausbildung der kommunalen Leistungsverwaltung – oder, in der zeitgenössischen Polemik: des «Munizipalsozialismus» – in den Städten des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Die neu entstehenden Bereiche betreffen hier in erster Linie den Aufbau von öffentlichen Diensten, zum Beispiel Wasser- und Abwasserversorgung, Gas, Elektrizität, Strassenbau, öffentlicher Verkehr, sowie die massive Ausweitung, Systematisierung und Professionalisierung der kommunalen Fürsorge in den Bereichen Gesundheit, Vormundschaft, Wohnen etc., die sich unter anderen im Aufkommen der Sozialarbeit und ihrer Trägerinnen niederschlug.[33]

Ähnlich wie die frühere kantonale Staatsbildung geht auch die Entfaltung der modernen Leistungsverwaltung einher mit neuen Techniken der Umweltbeschreibung, die die Steigerung des Verwaltungszugriffs auf die objektive Realität erst ermöglichten. Zu ihnen zählen neue «Aufschreibsysteme» wie die Topographie (die Landestopographie ist zunächst lange die umfangreichste ständige Behörde des Militärdepartements), Anfänge einer Kybernetik, die die Gesellschaft im Raum als Maschine oder System begriff, in die Verwaltungstätigkeit ebenfalls wie eine Maschine systematisch und gleichförmig eingreifen konnte, und schliesslich die im Sozialbereich sehr wichtige Statistik – erwähnt seien die Wohnungsenqueten oder die Aufnahme der Berechnung eines Lebenshaltungskostenindexes.[34] Diesen Wissenskomplexen gemeinsam ist, dass sie im Unterschied zur Phase der kantonalen Staatsbildung nicht Fachdisziplinen zu konkreten Objektbereichen des Verwaltungshandelns betreffen, sondern allgemein die Methoden von deren systematischen und routinemässigen Beschreibung. Verwaltungsvorgänge wurden somit zunehmend zum Gegenstand selbstreferentieller Kommunikationsprozesse. In dieselbe Richtung weist auch die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft, die allerdings in der Schweiz bis in die 1960er und 1970er Jahre in der Praxis von geringer Bedeutung blieb.

Doch erfuhren auch ältere Disziplinen im Zuge von Verwissenschaftlichung und dem wenigstens von bestimmten Akteurgruppen perzipierten Be-

33 Vergleiche die Beiträge von Daniel Kurz und Thomas Schempp bzw. Nadja Ramsauer in diesem Band; zur Wohnungsfürsorge Barbara Koller, *«Gesundes Wohnen»: Ein Konstrukt zur Vermittlung bürgerlicher Werte und Verhaltensnormen und seine praktische Umsetzung in der Deutschschweiz 1880–1940*, Zürich 1995, Teil II. Allgemein vergleiche Wolfgang R. Krabbe, *Kommunalpolitik und Industrialisierung: Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Fallstudien zu Dortmund und Münster*, Stuttgart 1985, Kap. 1; Christoph Sachsse, *Mütterlichkeit als Beruf: Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929*, Opladen 1994[2].

34 Charakteristische Beispiele bei Koller, «Gesundes Wohnen» (wie Anm. 33), Teil I; Jakob Tanner, «Der Tatsachenblick auf die ‹reale Wirklichkeit›: Zur Entwicklung der Sozial- und Konsumstatistik in der Schweiz», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45, 1995, S. 94–108; David Gugerli, «Kartographie und Bundesstaat: Zur Lesbarkeit der Nation im 19. Jahrhundert», in: Andreas Ernst et al., Hg., *Revolution und Innovation: Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848*, Zürich 1998, S. 199–215.

darf zur Leistungssteigerung der Verwaltung eine erhebliche Steigerung ihrer diskursiven Mächtigkeit. Paradebeispiel ist die Sozialhygiene, die zwar angesichts ihrer politischen Diskreditierung in den 1930er und 1940er Jahren nicht den Status einer etablierten akademischen Disziplin erlangte, davor aber eine durch eine breite, von Medizinern, Behörden und Sozialreformern getragene Bewegung darstellte, die sich sowohl aus dem bürgerlichen wie aus dem sozialistischen Lager rekrutierte. Teil dieser Disziplin ist auch die Eugenik, und die hier zu diesem Thema vertretenen Aufsätze zeigen, wie breite Felder der Sozialpolitik, aber auch der Blick von Behörden und Fürsorgerinnen auf ihre Klientinnen und Klienten, durch sozialhygienische Konzepte geprägt worden sind.[35] Bisweilen wird argumentiert, dass durch die Ausdifferenzierung von spezifischen Diskursen für einzelne Alltagsfelder, zusammen mit der materiellen Ausweitung der Fürsorge, eine wesentlich dichtere Normierung und Disziplinierung der Lebensführung von Unterschichten erzielt wird als durch die frühneuzeitliche Sozialdisziplinierung. Als Kehrseite davon behaupten etwa Sachsse und Tennstedt auch, dass durch das Wirken der kommunalen Leistungsverwaltung das Leben von Unterschichtsangehörigen bis zur Zwischenkriegszeit sicherer und menschenwürdiger geworden sei, ihr Ausbau somit auch emanzipatorisch gewirkt habe.[36]

Dieses janusköpfige Gesicht der modernen kommunalen Fürsorgeverwaltung lässt generell die Frage nach dem Charakter der langfristigen Entwicklung der Verwaltung aufkommen. Die hier entwickelte, notgedrungen verkürzte chronologische Perspektive lässt die Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung als einen Trend zur zunehmenden Ausdifferenzierung von institutionalisierter Kommunikation (Zuständigkeit, Verantwortlichkeit, Umweltbeobachtung, Vollzug), zur Akkumulation von diesen Vorgang unterstützenden fachdisziplinären Wissensbeständen sowie von spezialisierten, besoldeten Rollenträgern erscheinen. Diese miteinander verbundenen Vorgänge resultieren in einer steigenden Fähigkeit von Verwaltung zur systematischen Strukturierung immer weiterer Bereiche des gesellschaftlichen Alltags. Die Bedeutung des Fehlens einer zentralstaatlichen Tradition gegenüber einem Vorherrschen dezentraler Honoratiorenherrschaften in der Schweiz für das Verständnis dieses Vorgangs belegt dessen Einbindung in herrschaftssoziologische Zusammenhänge. Dass – wie etwa im Zusammen-

35 Neben den Aufsätzen im Teil zur Eugenik vergleiche auch den Beitrag von Nadja Ramsauer in diesem Band.

36 Christoph Sachsse und Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929*, Stuttgart 1988, S. 11–14; allgemein zur Sozialhygiene und ihren Berührungen zum Sozialdarwinismus vergleiche Alfons Labisch, *Homo Hygienicus: Gesundheit und Medizin in der Neuzeit*, Frankfurt a. M. 1992, S. 132–134, 164–175, 189–208; Ausgangspunkt zur Beschäftigung mit der Eugenik bleibt Gisela Bock, *Zwangssterilisation im Nationalsozialismus: Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik*, Opladen 1986.

hang mit der Entwicklung der modernen Fürsorge und der Sozialstaatlichkeit generell – gesellschaftliche Probleme und Konfliktlagen an Verwaltungsorgane delegiert werden können, belegt die angesichts der zunehmenden Reflexivität verwaltungsbezogener Kommunikation zu erwartende steigende Flexibilität.

Eine derart lineare Sicht der Verwaltungsgeschichte hat allerdings ihre heuristischen Grenzen. Zum einen lässt sich fragen, ob der Verwaltungsausbau auch immer mit einer Verlagerung von personalen Kommunikationsfeldern zu formalen Strukturen und systematischen Leistungen einherging. Oft zeigt sich, dass die Schaffung neuer administrativer Strukturen auch Gelegenheiten zur Schaffung neuer personaler Netzwerke, zu neuen Vermittlern von Macht («power brokers») und zur Einbettung von Verwaltungsleistungen in einen «bürokratischen Klientelismus» führte. Mindestens in bestimmten Segmenten wurde damit der Trend zu einer Formalisierung von Herrschaft gebrochen, verbanden sich personale Netze und formale Verfahren zu einer Symbiose.[37]

Zum anderen lässt sich fragen, ob nicht der Vorgang der Ausdifferenzierung von Verwaltung im vergangenen Vierteljahrhundert zu Ende gekommen ist bzw. eine völlig neue Richtung eingeschlagen hat, wie sie durch den Begriff des «New Public Management» angezeigt wird: Betriebs-, Organisations- und Verwaltungswissenschaft erfahren eine zunehmende Konvergenz, und Entwicklungen in der Informationstechnologie erlauben rasch eine radikale Umgestaltung zahlreicher miteinander verbundener Arbeitsprozesse («Business Process Re-engineering»). Sowohl Leistungen als auch Kommunikationsvorgänge verschiedener Organisationstypen, insbesondere in den Bereichen von Unternehmen und Verwaltung, beginnen sich zu verwischen, so dass auch die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft neu definiert werden. Konkret erkennbar wird dies in den laufenden Privatisierungen vormals öffentlicher Betriebe sowie in Projekten zur Verwaltungsreform.[38] Wieweit dies langfristig zu einer Entdifferenzierung von Verwaltung als eigenständigem Organisationstypus führt, bleibt heute noch nicht absehbar.

37 Vergleiche den Beitrag von Christian Windler in diesem Band; allgemein siehe Shmuel N. Eisenstadt und René Lemarchand, Hg., *Political clientelism, pat ronage and development*, Beverly Hills 1981; zu bürokratischem Klientelismus in der frühen Neuzeit (eine Analyse, die ins 19. Jahrhundert weitergeführt werden müsste) vergleiche Ulrich Pfister, «Politischer Klientelismus in der frühneuzeitlichen Schweiz», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 42, 1992, S. 28–68, hier S. 51–55, 58–63.

38 Siehe den Beitrag von Paul Fink: «Vom Personalstopp zum New Public Management», in diesem Band.