

## Departementalisierung. Die Geburt der Verwaltung aus dem ›Geist‹ der Praxis

Die der Bürokratie seit Hegel und Weber gewährte  
 »Rationalisierung« wurde versehentlich dem  
 ›Geist‹ (preußischer) Bürokraten zugeschrieben:  
 Es liegt alles in den Akten selbst.<sup>1</sup>

### Departementalisierung

Ich möchte das Zitat von Bruno Latour, das ich meinem Vortrag als Motto vorangestellt habe, als Ausgangspunkt für einige grundsätzliche Überlegungen zur Verwaltungsgeschichte der bzw. in der Schweiz nutzen. Die Frage, die mich umtreibt, ist zunächst eine methodische: Wie schreibe ich über Verwaltungsgeschichte in der Schweiz, ohne in die Fallen des methodischen Nationalismus zu tapen oder in idiosynkratische Helvetismen zu verfallen; aber auch ohne die Eigenheiten hiesiger Verwaltung durch Begriffsübertragungen zu kolonisieren? Eine solche kolonialistische Begriffsübertragung scheint mir der Begriff der Bürokratie darzustellen. Ich halte den Begriff für problematisch, weil er im Unterschied zur deutschen und französischen Verwaltungsgeschichte in den Quellen der schweizerischen Verwaltungsgeschichte nicht auftaucht oder genauer: nicht diskursiviert noch archviert ist. In den Verwaltungen und dem Verwaltungsrecht des 19. und frühen 20. Jahrhunderts tauchen andere Begriffe, andere Formationen auf: beispielsweise im *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone* von Jacob Schollenberger, der ersten Abhandlung zum schweizerischen Verwaltungsrecht, die zwischen 1898 und 1900 in drei Bänden erschienen ist. Im Kapitel zur »Exekutive« im »speziellen« zu den Regierungen schreibt der Ordinarius für Öffentliches Recht in Zürich im Telegrammstil über den Geschäftsgang »[i]m allgemeinen:«

*Behandlung der Geschäfte nach einzelnen Direktionen oder Departementen, denen je ein Mitglied des Regierungsrates vorsteht = Direktorial- oder Departementalsystem (Bureausystem).  
 Gegensatz: Kollegialsystem, wonach alle Geschäfte von Kollegium selbst behandelt.*<sup>2</sup>

Eingeklammert und im Unterschied zu den anderen kategorialen Begriffen nicht gesperrt, also typographisch doppelt abgesetzt, taucht der Begriff Bureausystem als Synonym zum Direktorial- oder Departementalsystem auf. Die doppelte Absetzung markiert eine Distanz. Die Distanz zu einem Begriff, der einen Bezug herstellt zu den eigentlich kategorialen Begriffen. Tatsächlich ist mit dem Bureausystem ein schillernder Begriff aus den deutschen Staatswissenschaften des 19. Jahrhunderts angeschrieben.

1817 dokumentiert, systematisiert und verarbeitet Johann Ludwig Klüber in seinem *Öffentlichen Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten* das geltende deutsche Staatsrecht mit pro-

1 BRUNO LATOUR, *Drawing Things Together: Die Macht der unveränderlich mobilen Elemente*. In: Andréa Belliger, David J. Krieger (Hg.): *ANTHology*. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie. Bielefeld 2006, 259-307, hier 295f.

2 JACOB SCHOLLENBERGER, *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*. Bd. 1: *Das Staatsrecht*. Zürich 1900, 251. Ähnlich auch im Artikel zur Bundesverwaltung von LUDWIG RUDOLF VON SALIS im *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, hg. von Naum Reichesberg, Bd. 1. Bern 1901, 707-711, hier 709f. VON SALIS schreibt vom »Departementalsystem« und davon dass »die Departemente, die eidgenössischen Aemter und Direktionen [...] bureaumässig organisiert« sind.

funder Literaturkenntnis.<sup>3</sup> Das Buch avanciert zum Standardwerk,<sup>4</sup> in dem der Mentor des Vormärz das Büro in eine folgenreiche Formel giesst:

*In der Art, wie die Besorgung der Staatsgeschäfte den Staatsbehörden obliegt, unterscheidet man: 1) CollegialSystem, das heißt, Behandlung der Staatsgeschäfte durch Collegien, in welchen die Beschlüsse, nach gemeinschaftlicher Berathung, durch Stimmenmehrheit (vota decisiva majora) gebildet werden; 2) Einheit- oder BureauSystem, das heißt, Behandlung der Staatsgeschäfte nach dem Willen einzelner (en bureau), deren Gehülfen bloß berathende Stimmen (vota consultativa s. deliberativa) eingeräumt sind; 3) Mittelweg oder zweckmäßige Vereinigung beider Systeme, indem manche Arten von Staatsgeschäften durch collegialisch berathende und bestimmende, andere durch einzeln ausführende Staatsdiener behandelt werden, damit Reife und Sicherheit der Beurtheilung mit zweckmäßiger Beschleunigung der Geschäfte verbunden werde.<sup>5</sup>*

Der vernunftrechtliche Liberale Klüber integriert das Büro in ein System der »StaatsVerwaltungsform«, wie das Kapitel überschrieben ist.<sup>6</sup> Das Büro setzt sich dabei vom Kollegium ab, das nach gemeinschaftlicher Beratung auch gemeinschaftlich Beschlüsse fasst. Dagegen heisst *en bureau*, dass ein einzelner beschliesst, die Gehilfen bloss beraten. Im Büro sind Beschliessen und Beraten funktional differenziert und getrennt. 1846 in der zweiten Auflage des Staatslexikons von Karl Rotteck und Carl Theodor Welcker wird daraus das »Collegial- und büreaukratische System der Verwaltung«,<sup>7</sup> in der dritten Auflage von 1859 ein mehr als 40 Seiten langer Eintrag zur »Bureaukratie«.<sup>8</sup> In gewisser Weise, so könnte man diese Verweiskette von Begriffen (Departemental- – Bürosystem – bürokratisches System der Verwaltung – Bürokratie) zusammenziehen, heisst Bürokratie im Kontext schweizerischer Verwaltung besser Direktorial- oder Departementalsystem. In einem immer noch lesenswerten Aufsatz über »Beamtenstaat und Volkstaat« hat der Diskursbegründer des schweizerischen Verwaltungsrechtswissenschaft, Fritz Fleiner, auf ein epistemologisches Problem verwiesen. Das wissenschaftliche Verständnis der schweizerischen Verwaltung werde nämlich, so Fleiner, erschwert »durch die Neigung der schweizerischen Literatur, schweizerische Einrichtungen wegen ihrer äußerlichen Ähnlichkeit mit ausländischen, insbesondere reichsdeutschen Erscheinungen mit den im deutschen Recht dafür geprägten Ausdrücken zu belegen«.<sup>9</sup> Der Begriff der Departementalisierung könnte sich demnach als geeignet erweisen, um den fundamentalen Wandel der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz im 19. Jahrhundert zu beschreiben.

In einem schrittweisen Transformationsprozess werden im Laufe des 19. Jahrhunderts aus den klassischen Kollegialverwaltungen des Ancien Régime moderne Departementalverwaltungen französischer Provenienz. Elemente dieses Prozesses sind unter anderem Versachlichung der Verwal-

3 Vgl. STOLLEIS, Die Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, 83f.

4 Vgl. ROBERT VON MOHL, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. In Monographien dargestellt, Bd. 2. Erlangen 1856, 473.

5 JOHANN LUDWIG KLÜBER, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4. Auflage. Frankfurt a. M. 1840, 537.

6 KLÜBER, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 534-548.

7 So das Lemma in CARL WELCKER, Collegium, Collegial- und büreaukratisches System der Verwaltung. In: ders., Carl von Rotteck (Hg.), Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. 3, neue durchaus verbesserte und vermehrte Auflage. Altona 1846, 264-268.

8 HEINRICH VON GAGERN, Bureaukratie. In: Karl von Rotteck, Karl Welcker (Hg.), Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. 3, 3., umgearbeitete, verbesserte und vermehrte Auflage, hg. von Karl Welcker. Leipzig 1859, 178-220

9 FRITZ FLEINER, Beamtenstaat und Volksstaat [1916]. In: ders., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 138–162, hier 146

tung, funktional-arbeitsteilige Strukturierung, Verrechtlichung, institutionalisierte Entscheidungs- und Kontrollverfahren, Professionalisierung der Beamten. In den verbleibenden knapp 15 Minuten wird es darum gehen, die Departementalisierung der Verwaltung, die in gewisser Weise die Geburt der modernen Verwaltung verkörpert, am Beispiel von Basel nachzuzeichnen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass mit Departementalisierung nicht einfach die Versachlichung der Verwaltung, die Einführung des Ressortprinzips bezeichnet ist. Zumindest in Basel geht die Einführung des Ressortprinzips der Einführung des Departementalsystems mehr als 40 Jahre voraus. Bereits das »Reglement für den Kleinen Rath [die damalige Regierung], für dessen Kollegien, Kommissionen und Kammern und für die Kanzlei« vom 6. Dezember 1833 bezeichnet »[z]u den nöthigen Berathungen sowohl, als auch zu teilweiser Ausführung der ihm durch die Verfassung übertragenen Verrichtungen« eine ganze Reihe von kollegialisch organisierten Fachressorts wie »das Staatskollegium«, welches als »berathende und vorbereitende Behörde über auswärtige Geschäfte« amtet, das »Finanzkollegium«, welches »den Bezug der öffentlichen Einkünfte« leitet, »die Aufsicht über das Rechnungswesen« hat und das Staatsvermögen verwaltet, das »Erziehungskollegium«, welches »die sämtlichen öffentlichen Unterrichtsanstalten des Kantons« leitet, das »Militärkollegium«, das »Justiz- und Polizeikollegium«, das »Baukollegium«, das Sanitätskollegium etc.<sup>10</sup>

### Regierung und Verwaltung

Die Einführung des Departementalsystems in Basel-Stadt datiert von 1875, d.h. im schweizerischen Kontext verhältnismässig spät. Statuiert wird es von der Totalrevision der Verfassung, umgesetzt durch die Geschäftsordnung des Regierungsrats zwei Jahre darauf. Insofern handelt es sich nicht um eine Reform der Verwaltung, sondern um eine Revision der Verfassung. Nicht eine Um- oder Neugestaltung ist das Ziel der Anstrengungen, sondern eine prüfende Wiederdurchsicht. Dabei war das Regierungssystem in der Tat eines der beherrschenden Themen der Verfassungsrevision. Die Grossratskommission zur Vorberatung der Verfassungsrevision, deren Verlaufsprotokolle sowohl als stenographische Notizen und handschriftliche Konzepte als auch in Reinschrift erhalten sind, hat sich während vier von insgesamt 20 Sitzungen mit der Frage beschäftigt, »ob Departemental- oder Collegialsystem«. Die Kommission diskutierte kontrovers, aber sachlich. Der freisinnige Präsident der Kommission

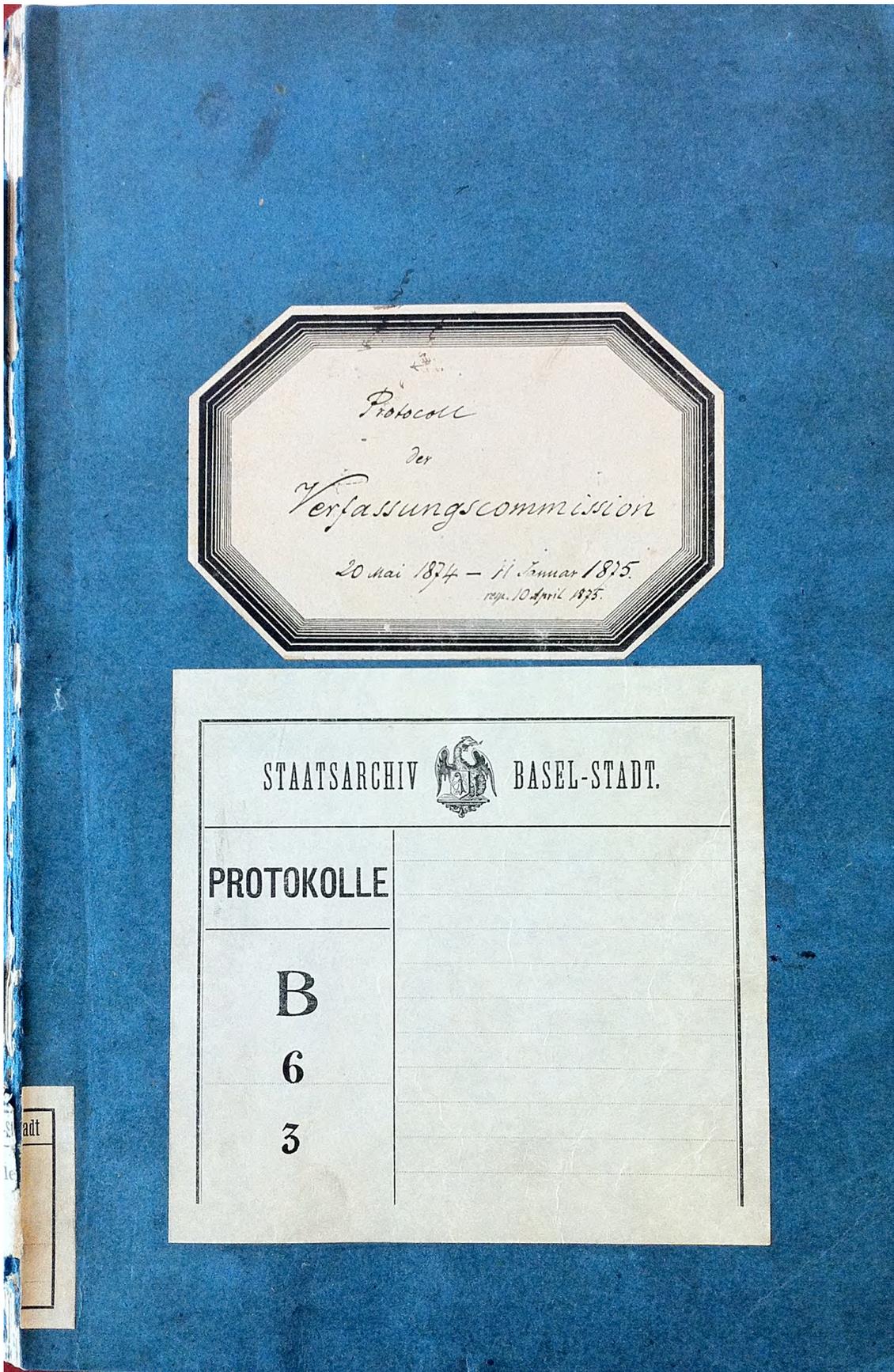
*Hr. Amtsbgrm. Burckhardt-Iselin spricht sich für das Departementalsystem aus. Das Collegialsystem ist an sich zu schwerfällig und setzt uns auch in Nachteil gegenüber concentrirten Administrationen mit denen wir zu verkehren haben. [...] Durch Besoldungen wird ganzen Klassen, wie Lehrern, Professoren, Beamte, die Möglichkeit in die Regierung zu treten eröffnet.<sup>11</sup>*

Der ebenfalls freisinnige Ratsherr, i.e. Mitglied der damaligen Regierung, Rudolf Falkner sieht die Vorzüge des Departementalsystems zunächst in der Vereinfachung des Geschäftsgangs:

10 Reglement für den Kleinen Rath, für dessen Kollegien, Kommissionen und Kammern und für die Kanzlei. In: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiverordnungen für den Kanton Basel-Stadttheil, Bd. 1/8. Basel 1838, 82-117, hier 101-115.

11 StABS, Protokolle B 6.3. Protocoll der Verfassungscommission 20. Mai 1874 – 11. Januar 1875 resp. 10. April 1875 (Reinschrift), 49f.

Abb. 1: Umschlag des gebundenen Vefassungskommissions-Protokolls (Reinschrift)



*Daher sei das weitschichtige Collegial- und Commissionaleswesen durch das einfachere Departmentalsystem zu ersetzen. Das jetzige System basire nicht auf demokratischen, sondern aristokratischen Grundlagen [...] Factisch können nur die Begüterten an der Regierung theilnehmen; es sei nicht, wie eine Eingabe sage, eine Selbstregierung der Bürgerschaft, sondern eine Regierung der Mehrzahl durch eine kleine Klasse. [...] Der Geschäftsgang sei bei dem jetzigen System schleppend und das Gefühl der Verantwortlichkeit werde dadurch geschwächt. [...] In jetziger Zeit könne man das Regieren nicht mehr »en amateur« betreiben, der Mann müsse mit seiner ganzen Zeit und Kraft eintreten.<sup>12</sup>*

Zum administrativen Argument gesellt sich ein politisches. Weil die Ratsherren ehrenamtlich walten, »können nur die Begüterten an der Regierung theilnehmen«. Deshalb muss das aristokratische Ratsherrenregiment mit seinem weitschichtigen Collegialsystem abgeschafft werden. Wie Karl Burckhardt-Iselin fordert auch Falkner eine Besoldung, d.h. Professionalisierung der Regierungsstellen, damit Basel demokratisch von Männern regiert werden kann. Das differenzierteste Votum aber stammt von August Staehelin-Brunner, einem Vertreter des juste milieu.

*Das Collegialsystem scheint dem Sprechenden eben doch aus einem demokratischen Zug hervorgegangen zu sein, aus einer gewissen Eifersucht des Bürgerthums gegen die Macht. Dann dachte man sich auch, von mehreren würden die Sachen besser geprüft als von einem; überdies war man früher in Bezug auf die Zeit freier. Jetzt scheint sich aber die öffentliche Meinung von dem Collegialsystem abgewandt zu haben. Dieser veränderten Ansicht müssen wir folgen, doch sollte man nicht zu weit gehen und sollte unterscheiden zwischen Ausführung und Vorberathung; für letztere werden Collegien immer gute Dienste leisten können. [...] Was die Regierung betrifft, so ist klar dass wenn man den Stellen den Character von Ehrenstellen giebt, die Geschäfte nicht auf zu wenig Schultern geladen werden können und dass im Fall einer besoldeten Regierung schon aus finanziellen Gründen die Zahl nicht zu groß sein darf. Wie man aber auch die Zahl festsetzen mag, als erster Grundsatz sollte in die Verfassung aufgenommen werden dass alle wichtigeren Geschäfte vom gesamten Regierungsrath collegialiter erledigt werden müssen damit derselbe nach aussen als eins dastehe.<sup>13</sup>*

Staehelin-Brunner bezieht sich zunächst auf die staatswissenschaftlichen Debatten des Vormärz, die sich vom Kollegialprinzip tatsächlich eine Demokratisierung der Verwaltung erhofft haben. Auch die funktionale Differenzierung »zwischen Ausführung [in Departementen] und Vorberathung [in Collegien]« korrespondiert mit den staatswissenschaftlichen Debatten. Eine dezidiert schweizerische verwaltungsrechtliche Leistung stellt der Grundsatz dar, »dass alle wichtigeren Geschäfte vom gesamten Regierungsrath collegialiter erledigt werden müssen damit derselbe nach aussen als

---

12 StABS, Protokolle B 6.3, 47.

13 StABS, Protokolle B 6.3, 53.

eins dastehe«. Damit ermöglicht die collegialische Organisation der obersten Behörde die Einheit von Regierung und Verwaltung, in der Theorie eine Funktion des Büros oder Departements.

Die einzelnen Voten der Mitglieder zieht der Schriftführer der Kommission, der Regierungsekretär Heinrich Zehntner, in seinem »Gutachten zum Entwurf zu einer neuen Verfassung des Kantons Baselstadt« zusammen. Neben den bisher erwähnten Stellungnahmen, die Zehntner alle im Gutachten reformuliert, findet sich auch eine Stelle, welche die tiefgreifende Transformation der Regierung im Departementalsystem auf den Punkt bringt:

*Unsre Regierung wird sich weniger mit großen politischen Fragen als mit Verwaltungssachen zu befassen haben und es wird also bei der Wahl vorzugsweise auf administrative Talente ankommen, welche kennen zu lernen und zu würdigen der Große Rath doch besser im Fall ist als das gesammte Volk.<sup>14</sup>*

Regieren im Modus der Departemente heisst vor allem Verwalten resp. Ausführen, weshalb sich künftige Regierungsräte durch administratives Talent qualifizieren. Ich fasse zusammen: Die Verfassungsrevision halbiert die Zahl der Regierungsmitglieder von 15 Ratsherren auf 7 Regierungsräte. Die Geschäfte der Regierung werden nicht mehr in Kollegien beraten und entschieden, sondern von den einzelnen Regierungsräten in Departementen geführt. Die Besoldung der Regierungsstellen zieht eine Professionalisierung der Verwaltung nach sich. Diese departementale Struktur der Regierung und Verwaltung, ist mit zwei collegialischen Versatzstücken angereichert: Zum einen werden den Departement dort, wo es »auf eine möglichst vielseitige Prüfung ankommt«,<sup>15</sup> »einzelne Collegien oder Commission beigeordnet werden«, wie es in der Verfassung heisst.<sup>16</sup> Zum andern, so das Gutachten, soll in »allen wichtigern Fragen [...] der Regierungsrath als einheitliche Behörde dastehen, nicht in bloße Directionen zerfallen, sondern eine Gesamtverantwortlichkeit übernehmen.«<sup>17</sup>

Departementalsystem bzw. Departementalisierung bedeutet demzufolge Klübers »Mittelweg oder zweckmäßige Vereinigung beider Systeme, indem manche Arten von Staatsgeschäften durch collegialisch berathende und bestimmende, andere durch einzeln ausführende Staatsdiener behandelt werden, damit Reife und Sicherheit der Beurtheilung mit zweckmäßiger Beschleunigung der Geschäfte verbunden werde.«<sup>18</sup>

### Die neue Ordnung der Geschäfte

Nach der deutlichen Annahme der Verfassung am 9. Mai 1875 und der Wahl des neuen Regierungsrats schickt sich dieser im Juni 1875 an, seine Geschäftsordnung auszuarbeiten und das bezügliche

14 STABS, Drucksachensammlung. Gutachten und Entwurf zu einer neuen Verfassung des Kantons Baselstadt. Dem Großen Rath vorgelegt von der Verfassungscommission am 18. Januar 1875, 38.

15 Gutachten und Entwurf zu einer neuen Verfassung des Kantons Baselstadt, 41.

16 §. 40. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 1875.

17 Gutachten und Entwurf zu einer neuen Verfassung des Kantons Baselstadt, 41

18 KLÜBER, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 537.

Gesetz dem Grossen Rath zur Lesung und Abstimmung vorzulegen. Festlegung und Verteilung der Departemente stehen bereits am 25. Juni fest:

1. Finanzdepartement (Niklaus Halter)
2. Erziehungsdepartement (Wilhelm Klein)
3. Justizdepartement (Karl Burckhardt-Burckhardt)
4. Polizeidepartement (Karl Burckhardt-Iselin)
5. Baudepartement (Rudolf Falkner)
6. Sanitätsdepartement (Karl Sarasin)
7. Departement des Innern (Gottlieb Bischoff)

Was noch aussteht ist ein Gesetz, das, so der Wortlaut der Verfassung, »die Grenzen bestimmt, innerhalb welcher den Departementsvorstehern oder den Collegien und Commissionen selbständige Entscheide unter Vorbehalt des Recursrechtes an die obern Behörden zukommen«. <sup>19</sup> Dieser Passus hat es in sich, weil sich an ihm entscheidet, was die Departemente in Eigenregie verwalten und regieren dürfen. Das Gutachten der Verfassungskommission hat sich dazu bereits geäußert:

*Das Departementalsystem bringt es mit sich, daß die Vorsteher der Departemente gewisse Competenzen für Erledigung der in ihre Verwaltungszweige einschlagenden Geschäfte haben. Wir halten es für gut, daß hierin nicht zu weit gegangen werde, und beantragen daher zu sagen, daß alle Entscheide, die nicht ausdrücklich den Departementschefs oder den Collegien und Commissionen durch das Gesetz zugewiesen sind, vom gesammten Regierungsrath ausgehen sollen.*<sup>20</sup>

Departemental ausgeführt und entschieden darf nur werden, was explizit, gesetzlich positiv festgelegt wird, alles was noch nicht statuiert wurde, ist »dem Regierungsrath vorzulegen«. <sup>21</sup> Der Regierungsrat als Kollegium bleibt im Departementalsystem bestimmendes Zentrum. Aber diese Formulierung ist der Grossratskommission zur Vorberatung der Geschäftsordnung zu unbestimmt. Folglich zieht diese Frage den ausführlichsten Schriftwechsel im Dossier nach sich. Die vorberatende Grossratskommission verlangt vom Regierungsrat »namentlich eine durchgehende Ausscheidung der Competenzen sowohl zwischen Regierungsrath und Departement als zwischen den Departementsvorstehern und den bestehenden Commissionen«. <sup>22</sup> Darauf antwortet der Regierungsrat lapidar mit einer kurzen Zusammenfassung, der die sieben Berichte der Departemente beiliegen:

*Aus der Mehrzahl dieser Berichte, sowie auch aus der in unserer Mitte gewalteten Diskussion geht hervor dass eine nähere Aufzählung der verschiedenen Competenzen in der Geschäftsordnung des Regierungsrathes zum Theil als zu weitläufig und umständlich, zum Theil als überflüssig angesehen wird[.]*<sup>23</sup>

<sup>19</sup> §. 40. der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 1875.

<sup>20</sup> Gutachten und Entwurf zu einer neuen Verfassung des Kantons Baselstadt, 41.

<sup>21</sup> §. 36 der Geschäftsordnung des Regierungsraths des Kantons Basel-Stadt. Vom 15. Februar 1877. In: Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiordnungen für den Kanton Basel-Stadt, Bd. 12/19. Basel 1879, 234-255, hier 245.

<sup>22</sup> StABS, Räte und Beamte D 2. Zuschrift der Grossratskommission zur Vorberatung der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Basel, 22.9. 1876.

<sup>23</sup> StABS, Räte und Beamte D 2. Bericht des Regierungsrats an die Grossratskommission für Vorberatung der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Basel, 21.10. 1876.

Abb. 2: Bericht des Regierungsrats an die Grossratskommission, S. 1.

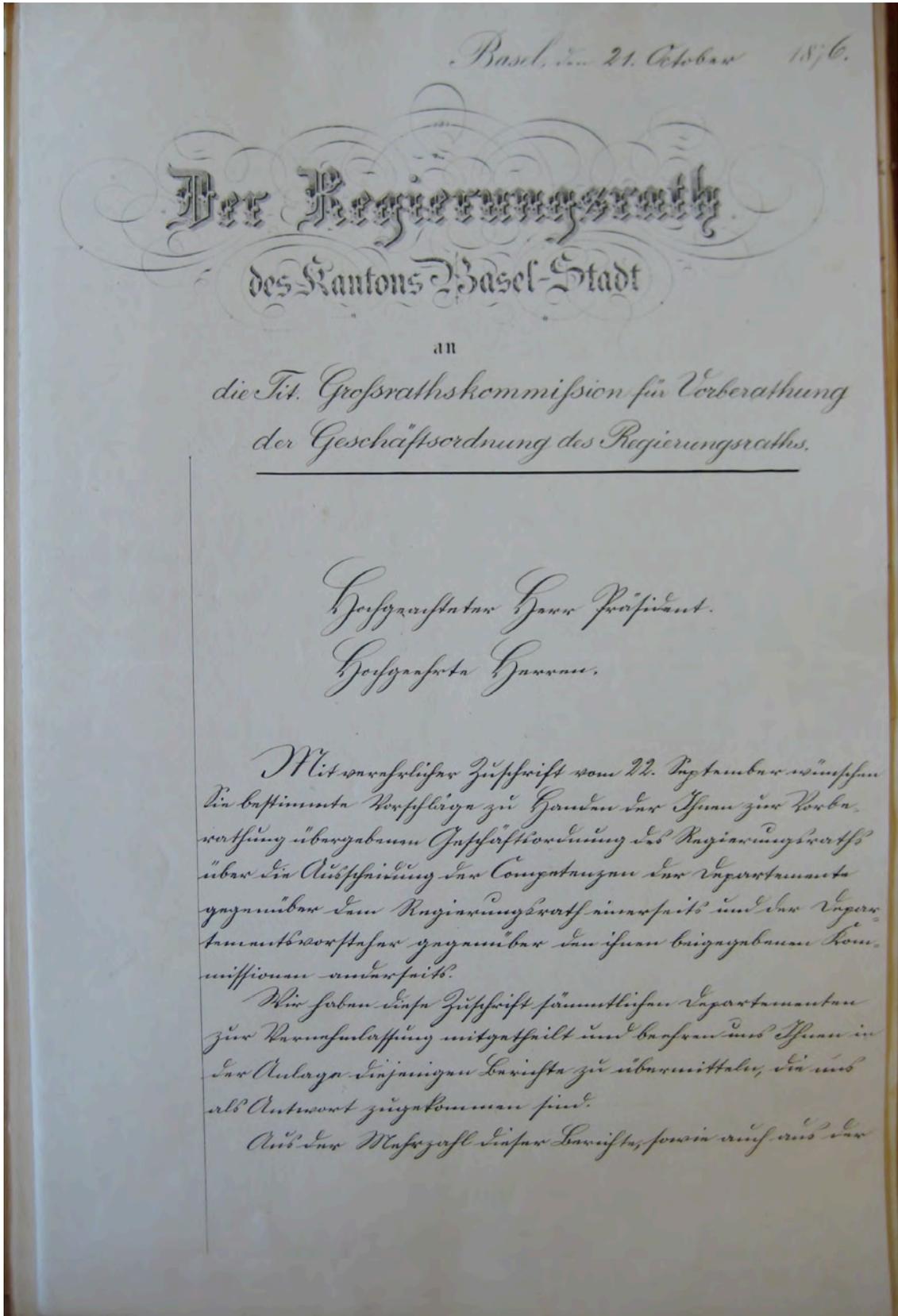
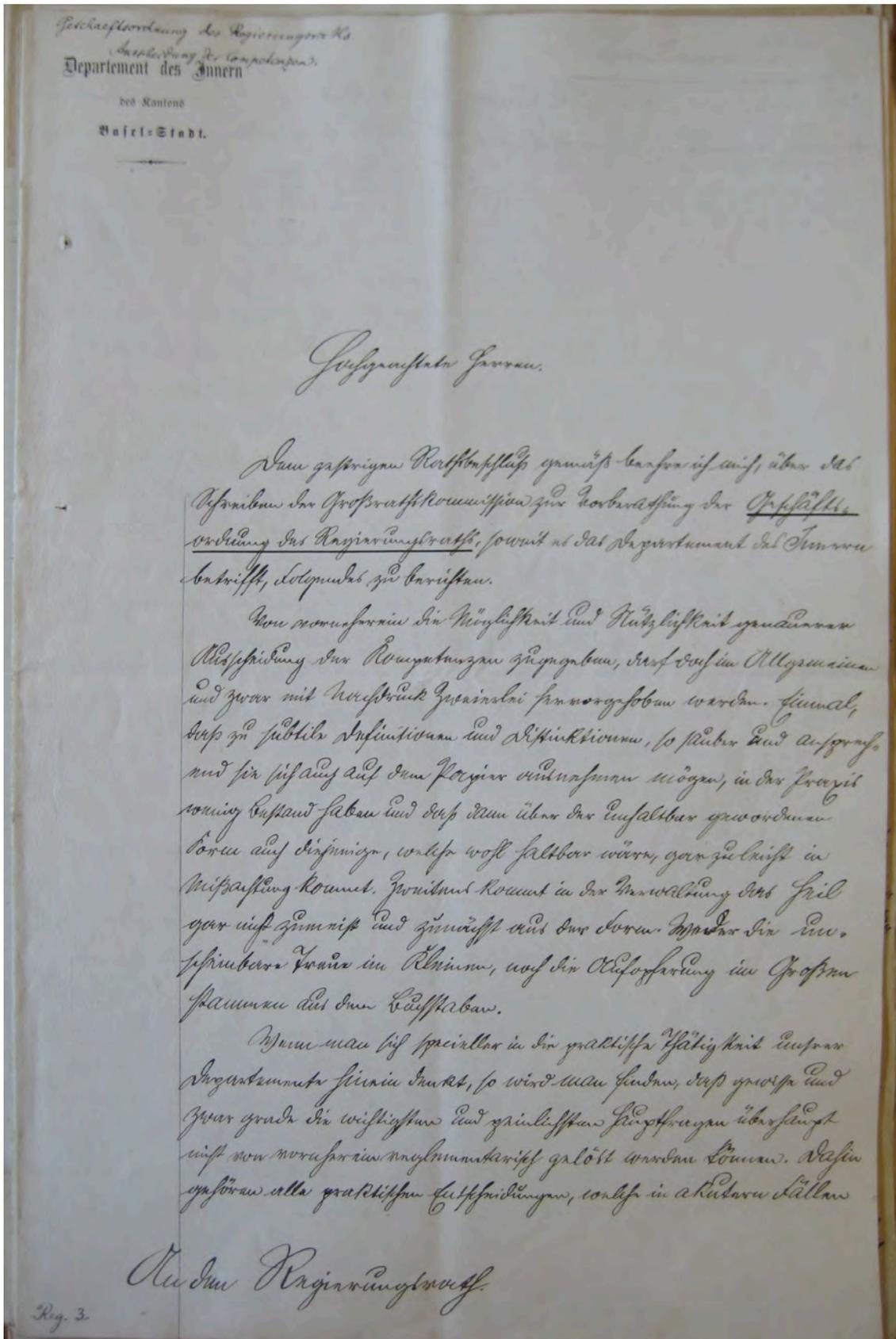


Abb. 3: Bericht des Departements des Innern an die Grossratskommission, S. 1.



In seinem Bericht zur »Geschäftsordnung des Regierungsraths« und der »Ausscheidung der Kompetenzen« des Departements des Innern, eine der sieben Beilagen, übersetzt der vormalige Staatschreiber und neu gewählte Regierungsrat Gottlieb Bischoff in Klartext, indem er hervorhebt,

*daß zu subtile Definitionen und Distinktionen, so sauber und ansprechend sie sich auf dem Papier auch ausnehmen mögen, in der Praxis wenig Bestand haben und daß dann über der unhaltbar gewordenen Form auch diejenige, welche wohl haltbar wäre, gar zu leicht in Mißachtung kommt. [...] Wenn man sich specieller in die praktische Thätigkeit unserer Departemente hineindenkt, so wird man finden, daß gewisse und zwar gerade die wichtigsten und peinlichsten Hauptfragen überhaupt nicht von vornherein reglementarisch gelöst werden können. Dahin gehören alle praktischen Entscheidungen, welche in akuterer Fällen den höchsten Grad von Verantwortlichkeit mit sich bringen.<sup>24</sup>*

Nicht um »subtile Definitionen und Distinktionen« auf dem Papier geht es dem neuen Regierungssystem, sondern um »Praxis«, um »die praktische Thätigkeit [der] Departemente«, deren wichtigste Aufgaben eben nicht »von vornherein reglementarisch gelöst«, sondern allein praktisch entschieden werden können. Departementalisierung heisst folglich, nicht alle Belange des Regierens rechtlich zu reglementieren, sondern einen Handlungsspielraum offen zu lassen, in dem die Praxis Verantwortlichkeiten schafft und Kompetenzen ausscheidet. Die Geburt der Verwaltung aus der Praxis. Dieser Erklärung fügt sich die Kommission und mit ihr der Grosse Rat. Was für die Zukunft offen bleibt, sind die Geschäfte und Gesetze, die den Departementen künftig zugewiesen werden können.

### **Akten und Protokolle**

Wenn ich, und damit möchte ich schliessen, das historische Material nicht nur auf seinen Inhalt hin lese, sondern mir auch seine dokumentarische Materialität vergegenwärtige, dann fällt auf, dass ich es mit unterschiedlichem Verwaltungsschriftgut zu tun habe. Genauer verhält es sich so, dass im Falle der Verfassungsrevision ausschliesslich Protokolle prozessieren, währenddem bei der Ausarbeitung des Gesetzes vorwiegend Akten das Verfahren bestimmen. Berücksichtige ich auch die beiden Vorgänge: Verfassungskommission auf der einen, Ausarbeitung der Geschäftsordnung auf der anderen Seite, so lässt sich sagen, dass die Arbeit der Kommission nicht nur noch zur Zeit der Kollegialverwaltung stattfindet, sondern eine Kommission auch im Modus des Kollegialsystems verfährt, währenddem die Ausarbeitung der Geschäftsordnung wesentlich in den Departementen geschieht. Es könnte folglich sein, dass die vorgefundenen Akten und Protokolle, das Verwaltungsschriftgut, nicht nur über den Wandel der öffentlichen Verwaltung berichten, sondern diesen Wandel selber teilweise verkörpern.

Man könnte dann sagen, das Protokolle das Kollegialsystem prozessieren, während Akten mit dem Departementalsystem korrespondieren. Im Kollegialsystem würde man dann von Prozessen sprechen, die durch das Ceremonial der Reihenfolge der Geschäfte im Protokoll strukturiert wer-

---

24 StABS, Räte und Beamte D 2. Bericht von Gottlieb Bischoff, Vorsteher des Departements des Innern. Basel, 28.9. 1876.

den. Es liesse sich zeigen, dass das Protokoll exakt die Funktionen des Beratens und Beschliessens prozessiert. Dagegen strukturieren im Departementalsystem Akten das Verfahren der Geschäfte. Administrative Verfahren konstituieren sich über Akten, die medientechnisch nichts anderes sind als Briefe (Datum, Titulatur, Begehren, Unterschrift) allenfalls mit Beilagen, die ein Antwortschreiben verlangen, dem alle vorgehenden Akten wieder beiliegen: eine Kaskade von Akten, ein Dossier, wie jenes über die Ausarbeitung der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Dabei werden in einem Verfahren Anschlussmöglichkeiten hergestellt und Entscheidungen getroffen, indem »eine Akte auf eine andere Akte verweist und jeder Akt einen anderen Akt fordert und abweist zugleich.«<sup>25</sup>

Nun könnte man einwenden, dass es Akten schon zu Zeiten der Kollegialverwaltung gegeben hat und das Protokolle im Departementalsystem nach wie vor Verwendung finden. Dem würde ich entgegenhalten, dass dieser Sachverhalt exakt der Dialektik von departementalen Elementen der Kollegialverwaltung und collegialischen Element der Departementalverwaltung entspricht. Zumindest in der Schweiz tauchen diese Staatsverwaltungsformen nicht (mehr) in Reinform auf. Die These vom Protokoll als Prozessmedium der Kollegialverwaltung und den Akten als Verfahrensmedien der Departementalverwaltung liefert womöglich eine Interpretation für das Auftauchen des Ressortprinzips in der Kollegialverwaltung. Im Unterschied zu Protokollen, die nur nach Datum abgelegt und deren Geschäfte erst nachträglich mittels Register erschlossen werden können, beinhaltet ein Aktendossier, eine Kaskade von Akten zu ein und demselben Geschäft nach dem das Dossier abgelegt werden kann. Das Aufkommen der Sachlogik in der Verwaltung, d.h. der Versachlichung der Verwaltung könnte mithin nichts anderes als ein Effekt des Verfahrensmediums Akten sein. Die Departementalisierung der Verwaltung beschriebe dann folglich eine Organisationsform, welche die administrativen (Büro-)Praktiken und Techniken selber hervorbringt, die sie erst konstituieren.

Dann hätte Latour am Ende Recht, die »Rationalisierung« und der »Geist« der Departementalverwaltung läge tatsächlich »in den Akten selbst«.

---

25 Dirk Baecker, Durch diesen schönen Fehler mit sich selbst bekannt gemacht. In: ders., Organisation und Management. Aufsätze, Frankfurt a. M. 2003, 18-40, hier 33.

Abb. 4: Das Auskunftsbegehren der Grossratskommission über »Competenz Ausscheidung zwischen Regierungsrat und Departementen u. Commission« verlangt nach einem...

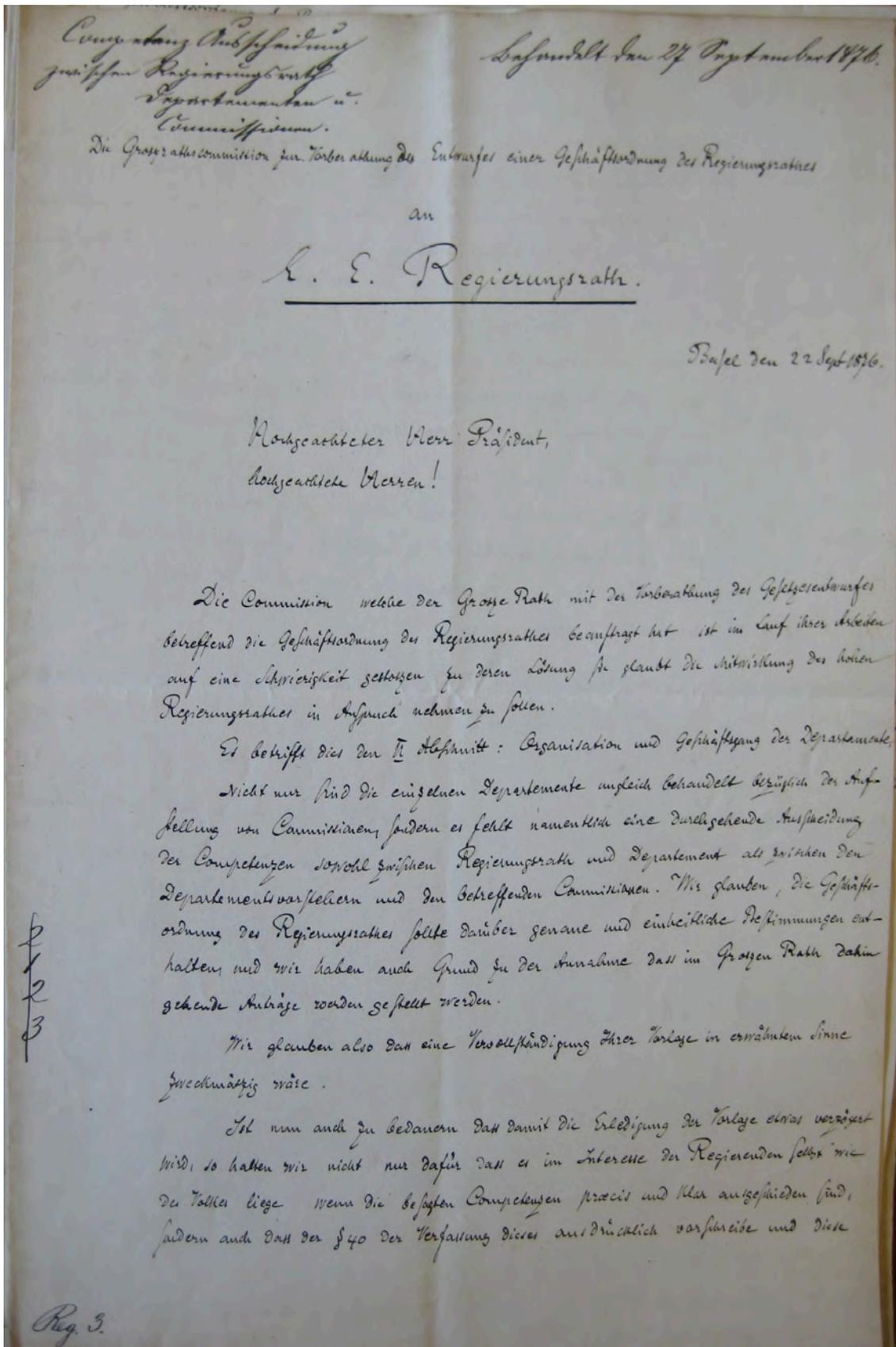


Abb. 5: ...Beschluss des Regierungsrats, der die Departemente zur Vernehmlassung anweist,...

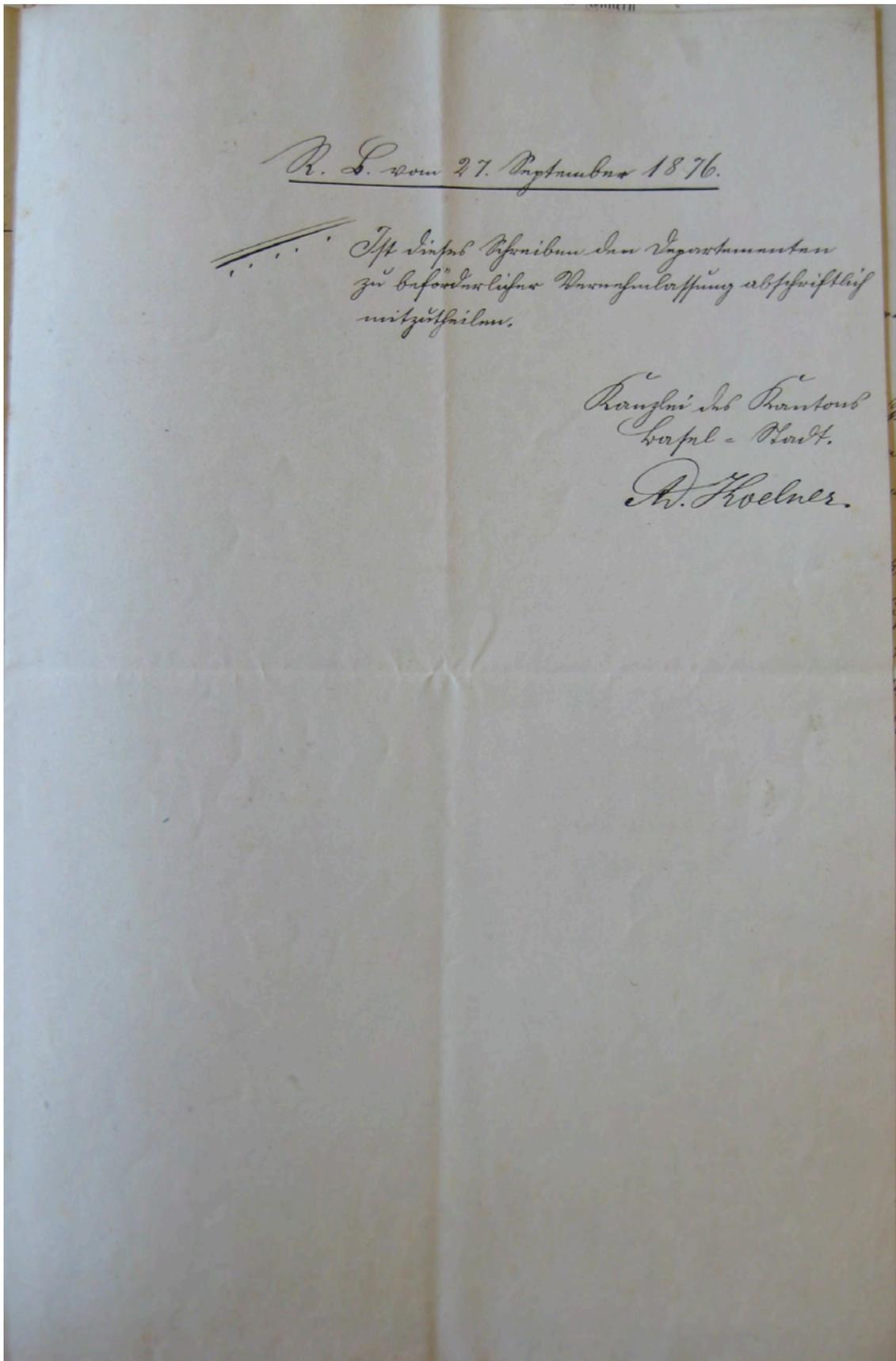


Abb. 6: ... woraufhin jedes Departement, wie das Departement des Innern, einen betreffenden Bericht verfasst. Auf der Grundlage der sieben Departementsberichte verfasst...

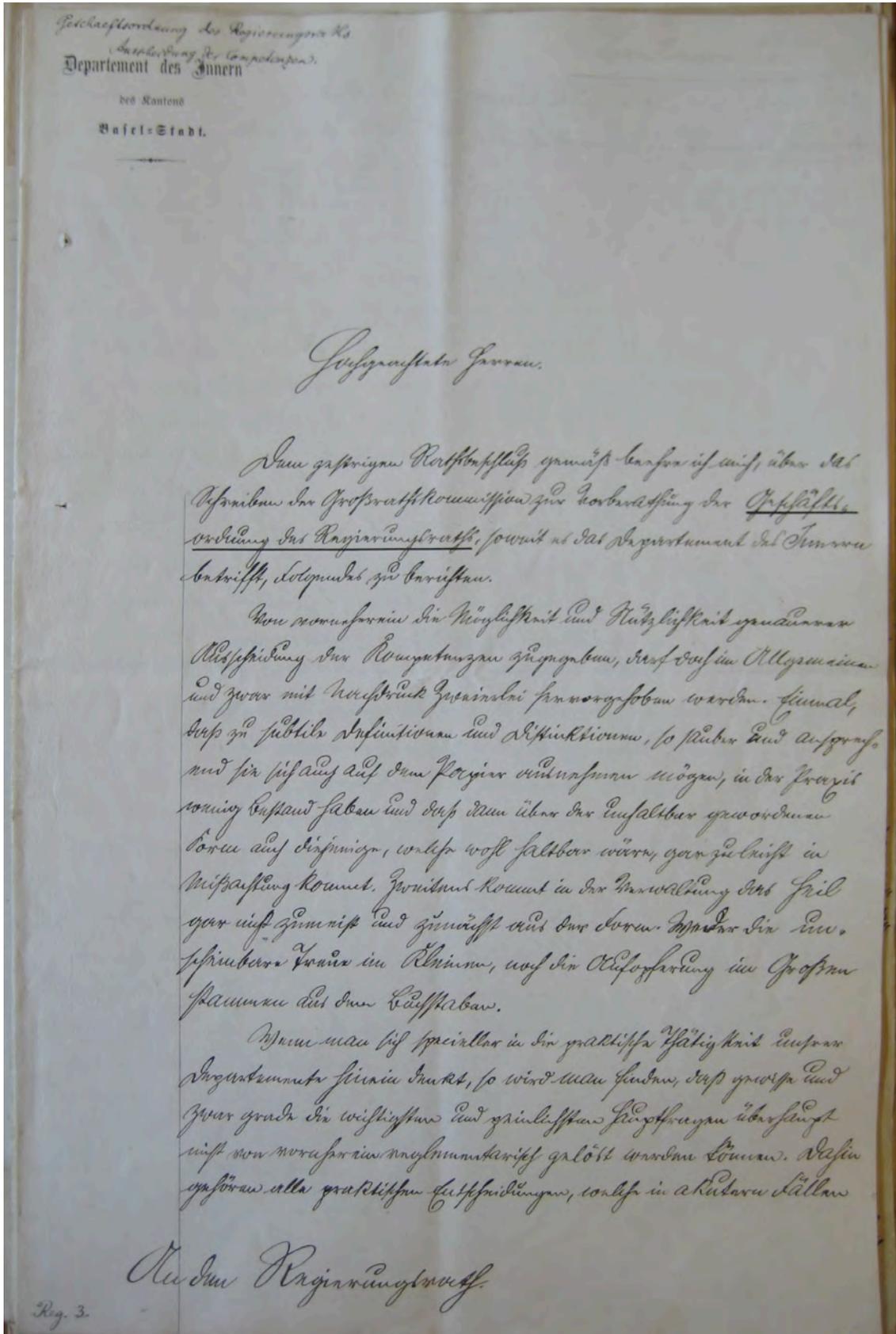


Abb. 7: ...der Regierungsrat einen zusammenfassenden Bericht zu Händen der Grossratskommission, der dieses Aktendossier, diese Kaskade von Akten, dieses Verfahren abschliesst.

