

Institutions or Individuals? Delegated Personifications of Highest-Level State Authority in Early Modern Europe

Veranstalter: Freiburg Institute for Advanced Studies (FRIAS)

Datum, Ort: 30.06.2011-01.07.2011

Bericht von:

Philipp Batelka, Freiburg im Breisgau

E-Mail: philipp@batelka.de

Aufgaben und Kompetenzen an Dritte abtreten zu können, gehört heute zu den Grundfertigkeiten einer Führungspersönlichkeit. Ob nun in Politik, Verwaltung oder freier Wirtschaft – ohne Arbeitsteilung lassen sich weder ein Staat noch eine Behörde effizient organisieren. Die bürokratisch organisierte Delegation von Staatsautorität nahm im Europa der Frühneuzeit ihren Anfang und führte zur Herausbildung einer sozial äußerst mobilen Gruppe, die nach und nach zur Funktionselite an den Höfen der Herrscher avancierte und mit der allmählichen Ausbildung von bürokratischen Strukturen im Beamtenwesen sichtbar wurde. Diese Entwicklung führte nicht nur zu einem Spannungsverhältnis mit den althergebrachten adeligen Eliten sondern auch zu Konflikten mit den Günstlingen der Herrscher.

Mit der Frage, wie Delegation an der Spitze von Regierungen aussah, beschäftigte sich ein Workshop an der FRIAS School of History vom 30. Juni bis zum 1. Juli 2011.

WOLFGANG REINHARD (Freiburg) eröffnete in seinem vom 8. bis ins 20. Jh. reichenden Abendvortrag die Tagung mit der Frage, ob Staatlichkeit überhaupt delegierbar sei und wie Delegationsempfänger beschaffen sein müssten, um als solche zu taugen. Den Günstling charakterisierte er als Person, die sich wegen einer emotionalen Beziehung zum Herrscher oder aufgrund besonderer Leistungen eignete und ihre Autorität im Gegenzug aus der Gunst des Herrschers und der Qualität der übertragenen Aufgaben ableitete.

Auf der einen Seite als eigene Kreaturen des Herrschers stets von dessen Gnade abhängig, waren Günstlinge und Günstlingswirtschaft auf der anderen Seite für Fürsten aus mehreren Gründen attraktiv: Zunächst war es die Unschärfe der Zuständigkeit, ja die bewusst ungenau definierte Rolle, die Günstlinge im Herrschaftsgefüge einnahmen, die sie für die Herrschenden zu einem probaten Mittel der Machtausübung machten. Dann rekrutierten sich die Günstlinge aus sog. Aufsteigerfamilien und somit war unwahrscheinlich, dass die Macht des Herrschers durch eben diese Familie gefährdet würde. Drittens gab es für die Obersten im Staat kaum eine einfachere Möglichkeit, die Verantwortung für die Folgen unliebsamer Entscheidungen auf die Person des Günstlings abzuwälzen.

Trotz all dieser Vorzüge war Günstlingswirtschaft nicht in allen Territorien Europas gegeben, oft brach sie sich am hochadeligen Machtanspruch und der adeligen Traditionslinie, die Günstlingen wenig Spielraum gab.

Größere Ausprägung fand das Günstlingstum im Kirchenstaat, dem Reinhard einen Vorsprung in Sachen Delegation bescheinigte. Begründet sei dieser Vorsprung im System des ›Beutemachens‹ der Papstfamilien, das sich im Amt des Kardinalnepoten äußerte. Die Hauptaufgaben eines Kardinalnepoten bestanden in der päpstlichen Ämterpatronage und in der Akkumulation von Kapital für die Papstfamilie. Daneben fungierten Kardinalnepoten als Bauherren, Kunstsammler und Mäzene.

Im Übergang vom Urkunden zum Aktenzeitalter, das in Rom von der päpstlichen Bulle über das Breve hin zu Korrespondenzen verlief, machte Reinhard mehrere Tendenzen ausfindig: Erstens machte die sprunghafte ansteigende Zahl von Schriftstücken in deren Produktion geschulte Experten notwendig. Zweitens brachte es diese Expertenexpansion mit sich, dass

das Personal mehr und mehr austauschbar wurde. Drittens sank mit der wachsenden Zahl von Briefwechseln die Verbindlichkeit von Dokumenten: die Schreiben wurden leichter widerrufbar.

Was die Delegation von Staatsautorität anbelangte, herrschten im Grunde zwei Modelle vor: Einmal das Günstlingsregiment mit der Person des Premierministers oder Ministerpräsidenten, der Behörden mit seinen eigenen Leuten besetzte und für deren Erfolg bürgte. Dann das Prinzip der Selbstherrschaft, die eine Konkurrenzsituation verschiedener Faktionen vorsah. So spielten beispielsweise Ludwig XIV., Friedrich II. von Preußen oder Philipp II. von Spanien verschiedene Parteien gegeneinander aus, um selbst die politischen Fäden stärker in der Hand halten zu können.

Doch auch hier führte die Verschriftlichung der Regierung in der Folge und besonders im 18. Jh. dazu, dass die Sachkompetenz zunehmend wichtiger und unqualifizierte Günstlinge als ›informelle Chefs‹ in hohen Positionen mit der Zeit untragbar wurden.

Mit der Französischen Revolution hielt der Verfassungsstaat Einzug in Europa, was einerseits zu einer transparenten Organisation der Ämter und andererseits zu einem Abbau von Improvisation in Regierungsfragen führte.

Mit der Delegation von Verwaltungsautorität auf höchster Ebene beschäftigte sich LEONHARD HOROWSKI (Freiburg/Berlin) und ging in seinem Vortrag von zwei forschungsleitenden Annahmen aus:

Gerade in Gesellschaften, die die Loslösung der Idee des Staates von der Person des Herrschers (noch) nicht vollzogen hätten oder ihr keine allzu große Bedeutung beimäßen und somit stärker von herrschaftlicher Personifizierung im Zeremoniell abhingen, mussten sowohl der abstrakte Staat wie auch dessen Regierung dadurch allmählich denkbar geworden sein, dass sie in Form einer Gruppe höchst sichtbarer Individuen repräsentiert wurden, die nach und nach zu einer kollektiven Institution wurden.

Unter Berücksichtigung der hierarchischen Logik des europäischen Ancien Régime müsste sich diese Gruppe auf der höchstmöglichen hierarchischen Stufe wiederfinden, um überhaupt Einfluss gewinnen zu können – also direkt unterhalb des Monarchen selbst und auf Augenhöhe mit allen anderen hoch- und höchstrangigen Magnaten und Würdenträgern. Damit überhaupt eine Vorstellung von einer ›Regierung‹ als schlüssige und abstrakte Einheit an der Spitze des Staates zustande kommen könne, müsse es ferner eine Gruppe von Beamten gegeben haben, die nicht nur ein bewusstes Interesse daran hatte, die abstrakte Idee des Staates fortzuentwickeln, sondern auch durch die eigene Präsenz schlagende Argumente dafür lieferte.

Aus dieser These leitete Horowski im ersten Teil seines Vortrags eine Definition ab, wonach es sich bei dieser Gruppe um Träger der höchsten zivilen Verwaltungsämter gehandelt habe. Idealerweise waren diese Personen lediglich dem Monarchen Rechenschaft schuldig; mit heutigen und somit anachronistischen Begriffen wären sie am treffendsten als Staatsminister bezeichnet. Dabei sprach sich Horowski gegen die Verwendung des Terminus ›Bürokraten‹ aus und schlug vor, von höchsten zivilen Verwaltungsbeamten zu sprechen, wofür er zwei Gründe lieferte:

Erstens fänden sich Bürokraten im Allgemeinen nicht auf höchster Ebene des Staates wieder und zweitens bestehe eine starke Assoziation mit Max Webers idealtypischem Bürokratiebegriff aus »Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie«. Darin beschreibt Weber die Verwaltung als Sammlung von Einzelpersonen, die im Gegensatz zum Kollegialitätsprinzip stehen.

Im zweiten Teil beschäftigte sich Horowski mit den Verwaltungsbeamten als Gruppe. Es ging dabei darum herauszuarbeiten, inwiefern sich diese Gruppe selbst als Gruppe verstand und durch Funktionslogik, Hierarchien und Zusammenhalt sichtbar wurde. Der Frage nach der Sichtbarkeit und somit nach der Rolle von Zivilfunktionären wurde Gegenstand eingehender

Betrachtung. Horowski identifizierte das Amt des Premierministers als Spitze der Verwaltung, was Fragen nach Rang, Netzwerken sowie Voraussetzungen und Motiven für eine Verwaltungskarriere in der Frühen Neuzeit nach sich zog: Speiste sich die Selbstwahrnehmung von Verwaltungsbeamten aus ihrer Funktion bzw. ihrem Rang? Machten sie den Staat dadurch sichtbar, dass sie sich erfolgreich selbst sichtbar machten? Um die Beziehungen von Verwaltungsbeamten zu gleich- und höherrangigen Personen ging es schließlich im dritten Teil: Besonderes Augenmerk legte Horowski auf das Verhältnis zum Monarchen. Sie waren einerseits an die Person des Herrschers gebunden, andererseits dienten sie der abstrakten Idee des Staates. Konnte der Machtanspruch des Herrschers, eines Favoriten oder des Premierministers mit den Befugnissen der obersten Ziviladministratoren kollidieren? Und wenn ja, wie wirkte sich dies aus?

Interaktionisten vs. Systemtheoretiker – auf diese Formel lässt sich der Vortrag von ANDREAS PEČAR (Halle) verkürzen, der sich mit dem Fürstenhof als Raum sozialer und kommunikativer Interaktion im Staatsbildungsprozess beschäftigte. War dieser Raum eher durch Interaktion oder durch Organisation geprägt? Oder anders gefragt: Ist der Hof im Eltonischen Sinne als »point of contact« zu verstehen, geprägt von persönlichen Kontakten und Netzwerken, die mehr auf direktem persönlichem Austausch beruhen als auf schriftlicher Korrespondenz, oder lässt sich der Hof am ehesten als Organisation im Luhmannschen Sinne begreifen, die mittels fester Mitgliedschaft über bloße Interaktion hinausgeht und somit durch »Verfahren schriftlicher Kommunikation [. . .] die persönliche Abwesenheit ermöglicht«? Ziel des Vortrags war es die zweite These – vom Hof als Organisation und der damit verbundenen »Entwicklung von Staatlichkeit«[1] – kritisch zu überprüfen.

Die Organisationstheorie Luhmanns in der frühneuzeitlichen Deutung Mark Hengerers und Rudolf Schlögl's, geht davon aus, dass sich Hof und Regierung während der Frühen Neuzeit mehr und mehr auseinander bewegt, sich quasi in deren Verlauf zu unterschiedlichen Sphären entwickelt haben. Dieser Annahme widersprach Pečar am Beispiel der Stuartherrschaft: »Der Königshof war Zentrum von Haushalt und Regierung zugleich.« Man dürfe sich nicht zu sehr auf die Herausbildung politischer Ratsgremien konzentrieren, da so schnell die Gunst des Herrschers als Pfeiler politischer Machtausübung übersehen werden könne. Dafür spreche, dass sich der Günstling oftmals außerhalb formaler Amtskompetenzen bewegen konnte – dies zeige besonders die »besondere Konjunktur für prominente und einflussreiche Favoriten im 17. Jahrhundert«. In der Person des Fürsten identifizierte Pečar ein weiteres Problem der Organisations-These. So sei der Monarch zwar Mitglied der Organisation, jedoch nicht dazu verpflichtet, deren Entscheidungen anzuerkennen: »Ein Herr [ist] immer mehr als nur Entscheidungsträger.«[2]

Pečar schloss mit der These, wonach die Landesherren, Monarchen und Fürsten den organisatorischen (Fort-)Schritt der Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsfindung verhinderten. Belegen ließe sich dies einerseits anhand der adeligen Selbstdarstellungspraxis im Schlossbau, für den Adelige einiges auf sich nahmen, und andererseits anhand ihres Verständnisses von Herrschaft, die sie als »ihnen von Gott zugeeignete Majestas« verstanden und nicht als »officium« oder schlimmer noch »ministerium«. Damit blieb der Hof vorrangig Ort kommunikativer Interaktion und nicht hofinstitutioneller Organisation im Luhmannschen Sinne.

»What is French ›politics‹ in the eighteenth century?« Diese Frage beschäftigte PETER CAMPBELL (Brighton) in seiner Analyse des Kardinalats André-Hercule de Fleury's. Was Politik ist und wie sie gemacht wird, hänge Campbell zufolge stark davon ab, wie das Staatssystem definiert ist. Dabei handelte es sich bei Frankreich im 18. Jh. keineswegs um einen Verwaltungsstaat und ebenso wenig um eine absolutistische Monarchie, sondern um einen barocken Staat. Die Gründe dafür lägen darin, dass mit Überzeugung, Patronage,

Verwaltung, Zwang und künstlerischer Propaganda Kontrolltechniken gebraucht wurden, die in einer absoluten Monarchie kaum nötig gewesen sein dürften. Da Frankreich im 18. Jh. nicht bürokratisch organisiert war, sondern viele Bestandteile eines Patrimonialstaats in sich vereinigte und mit dem Königshof als »Nervenzentrum« ein überlebenswichtiges Element enthielt, sprach sich Campbell dafür aus die französische Mischform als »thing in itself« zu betrachten.

Diese außergewöhnlichen staatlichen Rahmenbedingungen hätten, so Campbell, wichtige Konsequenzen für die Attribute, die ein zukünftiger Minister mitbringen musste, um in einer solchen Umgebung bestehen zu können. So wird Fleurys Arbeitsstil als Premierminister – er verzichtete zeitlebens auf das Führen dieses Titels – in dieser Hinsicht wohl am besten beschrieben als ein Vorausahnen dessen, was Ludwig XIV. wünschte. Diese Wünsche wurden durch Fleurys Minister (Kanzler und Siegelbewahrer) und deren Untergebene umgesetzt. Die für diese Posten in Frage kommenden Colbert, Le Tellier und Phelypeaux agierten als Clans, die sich durch langanhaltende Loyalität nicht zuletzt in Finanzfragen auszeichneten. So überraschte der Befund nicht, dass das Ministeramt aufgrund einer Mischung von starken Familiennetzwerken einerseits und individueller Kompetenz andererseits erreicht wurde. Dazu kam eine ausgesprochene Dienstethik, die sich durch die gesamte französische Verwaltung zog.

Als wichtige Stützen der französischen Politik identifizierte Campbell Patronage und Klientelismus – schließlich mussten Interessengruppen zufrieden gestellt und Loyalität gleichsam erkaufte werden.

Im negativen Sinne als käuflich – zumindest aus französischer Perspektive – beschrieb ROBIN EAGLES (London) die Spitzenbeamten am Hof Karls II. von England. Im Sommer 1668 erhielt der neue französische Botschafter am englischen Hof Instruktionen, die ihn auf sein neues Amt vorbereiten sollten. Der englischen Nation bescheinigten sie Gewinnsucht, die bei ihren Ministern so weit ging, auch vor fremdem (lies: französischem) Geld keinerlei Halt zu machen.

Die Korruption unter den Ministern schien in England dermaßen weit verbreitet, dass Zeitgenossen den besonders korrupt erscheinenden Magistraten verschiedene oft mysteriös und exotisch klingende Namen gaben: »Cabal Ministry« also Intrigen-Ministerium unter Karl II., »Junto« in den 1690er-Jahren und »Junctilla« im frühen 18. Jh.

Dass das Verdikt über die englische Peerage im Zeitraum von 1660 bis 1714 nicht ganz so düster ausfällt, versuchte Eagles in seinem Referat zu zeigen. Peer zu sein bot auf der einen Seite weitreichende Vorteile bis hin zur Straffreiheit bei Tötungsdelikten, war auf der anderen Seite jedoch mit Nachteilen behaftet wie etwa verschiedenen gesellschaftlichen Zwängen und hohen Kosten: Die meisten Ämter waren unbezahlt und die Vorstellung weit verbreitet, dass der Vergabe von Posten in Behörden finanzielle Entschädigungen zu folgen hätten. Damit zeigte Eagles, dass Korruption im heutigen Sinn im frühneuzeitlichen England (und wohl weit darüber hinaus) ein kaum zu umgehender Normalzustand war. Dadurch dass Ämter den Träger zu unbedingter Loyalität gegenüber dem Monarchen verpflichteten, so Eagles' Befund, stellte sich ein Gleichgewicht zwischen persönlichem Ehrgeiz und Dienst am Staat ein, das Gewissenlosigkeit und Korruption in der Peerage zu einer Ausnahmeerscheinung und England größtenteils zu einem wohl geordneten Staat machte.

Wenn wichtige Staatszeremonien nicht mehr am Hof des Monarchen statt finden, wenn die Verwaltung den höfischen Haushalt verlässt, ja, wenn sich nicht einmal mehr zentrale Regierungsorgane am Herrscherhof befinden, dann spricht man vom »going out of court«. Mit dem zweiten Mann im Staat als Kopf der institutionalisierten Bürokratie im Osmanischen Reich und im Kaiserreich China beschäftigte sich JEROEN DUINDAM (LEIDEN) im letzten Vortrag des Workshops.

Dabei zeigte er auf, dass Verschriftlichung zwar sowohl in der Verwaltung als auch im Haushalt eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung einer funktionierenden Bürokratie darstellte, verdeutlichte aber ebenso die Einseitigkeit einer solchen Sichtweise.

Die politischen Auseinandersetzungen zwischen Herrschern und den jeweiligen Eliten, so Duindam, sei die Umgebung, in der Staatlichkeit geformt wurde. Es ging dabei sowohl auf chinesischer wie auch auf osmanischer Seite um Rechts- und Finanzfragen, die in China früher, im Osmanischen Reich später zur Ausformung einer Bürokratie führten, wobei von Bürokratie sprechen für Duindam bedeutet, Zahlen und Effizienz zu große Bedeutung beizumessen.

Im Schlusskommentar von RONALD G. ASCH (Freiburg) trat deutlich zutage, dass es sich bei dem Problem, ob Individuen oder Institutionen die Delegation von oberster Staatsautorität eher beförderten bzw. behinderten, um zwei Seiten einer Medaille handelt: Auf Seiten der Institutionen zeige sich zuerst in der Rechtsprechung eine Objektivierung von Herrschaft beispielsweise durch die Person des Premierministers. Der Favorit oder Freund hingegen diene als ›Mann für den Ausnahmezustand‹ und verhalf dem Herrscher dazu die Institutionen zu umgehen, ohne sie dabei an sich infrage zu stellen. Diese Feststellung gilt für die Rechtsprechung zum Beispiel unter Jakob I. von England, wo im Wirken Sir Edward Cooks deutlich wurde, dass die Delegation königlicher Herrschaft zuweilen nicht zurück genommen werden konnte. Sie gilt aber auch für den Kriegszustand, wo die Heeresgewalt auf einen quasi ›roi connétable‹ überging, und ebenso für Provinzstatthalter, die als alter ego zur Personifikation des Königs wurden.

Die Abschlussdiskussion machte mehr als deutlich, dass auf dem Feld der Institutionenforschung noch viel zu tun ist. Besonders an der institutionellen Entwicklung während der Frühen Neuzeit glaubten die Diskussionsteilnehmer eine Expansion der Aufgaben des Gemeinwesens feststellen zu können, was zur Schaffung einer Verwaltung in Form eines ›deus ex machina‹ führte. Dabei war das Modell der institutionellen Verwaltung derart erfolgreich, dass Herrscher in der Folge oftmals gezwungen waren Rat einzuholen, um nicht zu Despoten zu werden.

Die spannende Diskussion kreiste immer wieder um die Frage, was genau delegiert wurde: Waren es lediglich Aufgaben und Kompetenzen oder gingen noch andere Qualitäten von den Herrschern auf die Delegationsempfänger über? Darüber waren die Meinungen geteilt. Während die einen meinten, die Delegation sei derart weitreichend gewesen, dass sogar die Person des Königs ›mitdelegiert‹ wurde – so sprachen preußische Minister alle Befehle im Namen des Königs aus; in diesem Moment waren die Minister der König –, waren die anderen davon überzeugt, dass das Charisma des Königs, erreicht durch militärische Größe, nicht delegierbar sei, dass Staatsbeamte ein solches Charisma nicht auf sich übertragen konnten.

Workshopübersicht:

Wolfgang Reinhard (Freiburg): Von Pippin bis Bormann. Institution oder Individuen?

Leonhard Horowski (Freiburg/Berlin): Institutions or individuals? The Delegation of Top-level Administrative Authority in Early Modern Europe and its Problems

Andreas Pečar (Halle): Figuration oder Organisation? Der Kaiserhof in Wien und seine Rolle für die Staatsbildung

Peter Campbell (Brighton) Cardinal Fleury, his Ministers, and the Struggle for his Succession, 1726-45

Robin Eagles (London): „One Long Revel and Brawl“? The Experience of Office-holding, Privilege and Elite Society in England c.1660-1715

Jeroen Duindam (Leiden): Rulers, Servitors, Warriors, Scribes: A Comparative View of the State in Early Modern Eurasia

Anmerkungen:

- [1] Rudolf Schlögl, Der frühneuzeitliche Hof als Kommunikationsraum. Interaktionstheoretische Perspektiven der Forschung, in: Becker, Frank (Hrsg.), Geschichte und Systemtheorie. Exemplarische Fallstudien, Frankfurt am Main 2004, S. 189.
- [2] Niklas Luhmann, Organisation und Entscheidung, 2. Aufl. Wiesbaden 2006, S. 68.