

Peter Eich

**Zur Metamorphose
des politischen Systems
in der römischen Kaiserzeit**

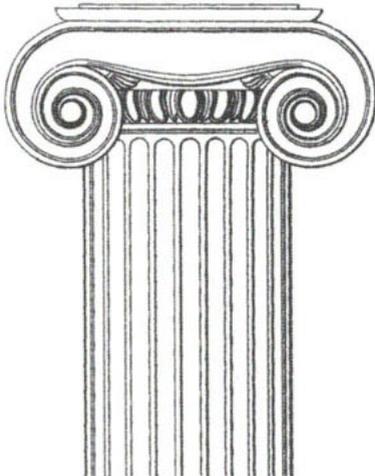
KLIO

Beiträge zur Alten Geschichte

Beihefte

Neue Folge Band 9

Unter Mitarbeit von
Manfred Clauss und
Hans-Joachim Gehrke
herausgegeben von
Hartwin Brandt und
Martin Jehne



Peter Eich

Zur Metamorphose des politischen Systems in der römischen Kaiserzeit

Die Entstehung einer „personalen Bürokratie“
im langen dritten Jahrhundert



Akademie Verlag

ISBN 3-05-004110-2

ISSN 1438-7689

© Akademie Verlag GmbH, Berlin 2005

Das eingesetzte Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten.
Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikroverfilmung oder irgendein
anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von
Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

Einbandgestaltung: Jochen Baltzer, Berlin
Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza
Bindung: Norbert Klotz, Jettingen-Scheppach
Printed in the Federal Republic of Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	9
Einleitung.....	11
1. Die methodische Grundlegung der Untersuchung.....	20
1.1. Hierarchie – zur Begriffsgeschichte und -definition.....	20
1.2. Entwurf einer Typologie „bürokratischer“ Herrschaftsformen.....	21
1.2.1. Bürokratie im heutigen Sprachgebrauch.....	21
1.2.2. „Bürokratie“ im Werk Max Webers	22
1.2.3. Modelle „vormoderner Bürokratien“	26
1.2.4. Zur Terminologie dieser Studie	32
1.3. Die Konstruktion eines neuen Idealtyps: Merkmale „personaler Bürokratien“	33
1.3.1. Ziele der Herrscher und Widerstände gegen deren Implementierung	33
1.3.2. Strukturelle Veränderungen: der „Extraction-Coercion Cycle“	35
(a) Ein stehendes Heer als Impuls für den Ausbau der Verwaltung ...	35
(b) Der Aufbau einer neuen Finanzadministration.....	36
(c) Die Finanzen und der „Haushalt“ des kaiserzeitlichen Roms	38
1.3.3. Veränderungen bei der Rekrutierung von Administratoren	40
1.3.4. Die Einrichtung neuer Ämter unter der Kontrolle der Zentralgewalt	45
1.4. Fragestellung.....	47
2. Die republikanischen Grundlagen	48
2.1. Die Konstruktion der Führungsschicht und ihre informellen Machtmittel	49
2.2. Das administrative Instrumentarium der Republik	54
3. Herrschaft und Regierung im Imperium Romanum der Kaiserzeit.....	67
3.1. Klientelismus als Methode zur Überwindung der Distanz zwischen Peripherie und Zentrum.....	69
3.1.1. Politischer Klientelismus: eine Definition	69
3.1.2. Die Überwindung des dyadischen Rahmens.....	71
3.1.3. Politischer Klientelismus als Medium der Zentralisierung	74
3.2. Ein Gegenmodell: F. Millars „Emperor in the Roman World“	78

4.	Das procuratorische System	85
4.1.	Die Präfiguration des procuratorischen Systems in der Republik	85
4.1.1.	Administratives Personal in der Umgebung mächtiger Senatoren.....	86
4.1.2.	Der administrative Stab Caesars	89
4.1.3.	Die Zeit der Triumvirn.....	94
4.2.	Der kaiserzeitliche Provinzprocurator: „subordonné direct“ oder „independent agent“?	98
4.2.1.	Kaiserzeitliche Provinzprocuratoren und ihr Verhältnis zu senatorischen Statthaltern	106
	(a) <i>Legati</i> und Procuratoren in der literarischen und epigraphischen Überlieferung.....	106
	(b) Proconsuln und Procuratoren in den <i>provinciae publicae</i>	118
	(c) Die papyrologische Überlieferung aus dem Nahen Osten.....	124
4.2.2.	Procuratoren als Kommandeure militärischer Verbände	135
4.2.3.	Die jurisdiktionellen Kompetenzen der Procuratoren.....	137
4.3.	Procuratoren als Provinzstatthalter	145
4.4.	Zusammenfassung	154
5.	Der <i>a rationibus</i>	159
5.1.	Die Entwicklung der Funktion und ihr Zuständigkeitsbereich	160
5.2.	Indizien für Kompetenzhierarchien in der kaiserlichen Finanzadministration	164
5.2.1.	Die Inschrift aus Ain-el-Djemala.....	165
5.2.2.	AE 1908, 233: Die Mission von Beryllus	167
5.2.3.	CIL VI 1585b: Die „Rationalesinschrift“ aus Rom	168
5.2.4.	Das Dossier von Claudius Marcellus und Vibius Salutaris.....	171
5.2.5.	Die Entwicklung des Amtes im ausgehenden dritten und im frühen vierten Jahrhundert	175
5.3.	Zusammenfassung	178
5.4.	Das procuratorische System: Eine Zwischenbilanz	180
6.	Der <i>praefectus annonae</i>	189
6.1.	Die Entwicklung der Funktion im Prinzipat	189
6.2.	Ritterliche Untergebene des <i>praefectus annonae</i> ?.....	193
6.2.1.	Die italischen Häfen.....	194
6.2.2.	Personal der <i>annona</i> in den Provinzen.....	197
	(a) Die reguläre Provinzialverwaltung	197
	(b) Personal der <i>annona</i> in Nordafrika	199
	(c) Sondermissionen von Personal der <i>annona</i> in anderen Provinzen.....	202
	(d) CIL III 14165 ⁸	204
6.3.	Vorgesetzte des Präfekten der <i>annona</i> ?.....	208
6.4.	Zusammenfassung	209
7.	Ein Paradigma für „schleichende Institutionalisierung“: die Gardepräfektur	211
7.1.	Die Anfänge der Präfektur.....	212
7.2.	Die Befugnisse der Präfekten bis zur Mitte des dritten Jahrhunderts	213

7.2.1.	Der Präfekt als Kommandeur der kaiserlichen Leibwache	213
7.2.2.	Der Präfekt als Kommandeur größerer militärischer Verbände.....	214
7.2.3.	Die jurisdiktionellen Kompetenzen der Präfekten	216
7.2.4.	Die Präfekten als Funktionsträger der zivilen Administration.....	222
	(a) Präfekten als politische Instrumente der Kaiser.....	222
	(b) Präfekten als Vorgesetzte von Administratoren?	224
7.3.	Die Präfektur am Übergang vom Prinzipat zur „Spätantike“	235
7.4.	Gründe für den Aufstieg der Präfekten im administrativen System	241
7.5.	Die <i>vicarii</i>	249
8.	Die „Ritter im kaiserlichen Dienst“	258
8.1.	Der Ritterstand als soziale Gruppierung	259
8.2.	Der Ritterstand als eigenständige politische Gruppierung?	260
	8.2.1. Die Ritter als <i>ordo</i>	260
	8.2.2. Der Ritterstand als soziales Substrat der Führungsposten im kaiserlichen Stab	264
	8.2.3. Die Thesen P. Brunts	266
	8.2.4. Unterschiede zwischen „ritterlicher“ und „senatorischer“ Administration	274
	8.2.5. Die Bedeutung standardisierter Ausbildungsgänge für vormoderne Bürokratien	278
8.3.	Zusammenfassung und Versuch einer Auswertung der Ergebnisse	282
9.	Die interne Struktur des procuratorischen Systems.....	288
9.1.	Die Domanalprocuratoren	290
	9.1.1. Nordafrika	292
	(a) Die ritterlichen Domanalprocuratoren in Nordafrika	292
	(b) Die administrative Organisation des <i>tractus Karthaginiensis</i>	294
	9.1.2. Die Verwaltung der kaiserlichen Güter in Asia	297
	(a) Die Position des Provinzprocurators	297
	(b) Der kaiserliche Besitz in Phrygien	303
	9.1.3. Die übrigen Provinzen	308
	9.1.4. Die Konstellation im Kernland des Imperiums.....	309
	9.1.5. Resümee.....	313
9.2.	Die Verwaltung von <i>metalla</i>	314
	9.2.1. Die Administration von Bergwerken	314
	9.2.2. Die Situation auf der iberischen Halbinsel.....	319
	9.2.3. Die gallischen Provinzen	323
	9.2.4. Die Konstellation in den Donauprovinzen.....	323
	(a) Noricum.....	324
	(b) Pannonien, Dalmatien, Moesien, Dakien	327
	9.2.5. Die Hypothese P. Ørsteds	330
	9.2.6. Die Verwaltung der Steinbrüche.....	333
9.3.	Resümee.....	337

10. Die sogenannte „Krise des dritten Jahrhunderts“	338
10.1. Die militärische „Krise“	339
10.2. Veränderungen bei der Rekrutierung des administrativen Personals	341
10.2.1. Die senatorischen Karrieren im dritten Jahrhundert	343
10.2.2. Der Aufstieg ritterlicher Funktionsträger.....	344
10.2.3. Erklärungsmodelle für die Restrukturierungen des dritten Jahrhunderts	346
10.3. Eine Neuinterpretation des Aufstiegs der ritterlichen Funktionsträger im dritten Jahrhundert: das Entstehen einer „personalen Bürokratie“	350
10.3.1. Die Reorganisation der Statthalterschaften.....	350
10.3.2. Folgen und Begleiterscheinungen der veränderten Rekrutierungspraxis	356
(a) Die neuen <i>officia</i> in den Provinzen.....	356
(b) Supraprovinziale Kommanden im dritten Jahrhundert.....	359
10.3.3. „Militarisierung“ der Gesellschaft oder das Entstehen eines „Extraction-Coercion Cycle“? Die imperiale Administration im dritten Jahrhundert	362
10.4. Die Entwicklung des Rechtssystems	370
10.4.1. Die römischen Juristen: Herkunft und soziale Stellung.....	372
10.4.2. Juristen in der imperialen Administration: die quantitative Dimension.....	374
10.4.3. Die Entwicklung der Rechtsordnung	379
10.5. Resümee: von der Stadt zum Reich	383
Literaturverzeichnis	391
Indices.....	442
Quellen	442
Personen, Orte, Sachen.....	450

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die im Umfang stark gekürzte Fassung meiner Dissertation, die im Wintersemester 2001/2002 von der Philosophischen Fakultät zu Köln angenommen wurde. Von dieser ursprünglichen Version liegen hier allerdings nur mehr etwa 60 % vor; neben mancher Detailuntersuchung und dem größten Teil von Kapitel 1 sind vor allem die Kapitel über die Verwaltung Ägyptens in der Kaiserzeit sowie die spätrömische Administration aus dem Manuskript ausgegliedert worden. Ich hoffe, diese Studien separat publizieren zu können. Da der Überarbeitungsprozeß meine ganze Zeit und Kraft in Anspruch genommen hat, konnte die seit der Einreichung der Studie erschienene Literatur leider nur noch partiell berücksichtigt werden.

Einer ganzen Reihe von Gelehrten, Kollegen und Freunden habe ich zu danken. Herrn Prof. Dr. Michael Zahrnt danke ich für die Übernahme des Korreferats im Promotionsverfahren und für manche wichtige Hinweise. Herrn Prof. Dr. Karl-Joachim Hölkeskamp möchte ich speziell für seine Unterstützung bei der Publikation der Arbeit danken. Prof. Dr. Hannah M. Cotton hat die Entstehung und Veröffentlichung der Arbeit über den gesamten Zeitraum in jeder Weise gefördert. Großzügige Förderung erfuhr ich auch von Herrn Prof. Dr. Hartmut Wolff. Professor Dr. Martin Jehne und Professor Dr. Hartwin Brandt gaben mir viele nützliche Hinweise für die Gestaltung der Arbeit und zahlreiche Ratschläge für die Drucklegung. Ihnen bin ich für die Aufnahme in die Reihe „Klio – Beiträge zur Alten Geschichte“ zu besonderem Dank verpflichtet. Mit Rat und Kritik haben mich auch PD Dr. Rudolf Haensch, PD Dr. Johannes Heinrichs und Dr. Alexander Jakobson unterstützt. Ihnen sei auf diesem Wege herzlich gedankt. Meinem Freund Dr. Dirk Erkelenz möchte ich für die gute Zusammenarbeit über viele Jahre danken, in denen wir Zimmer und Meinung teilten. Ursula Pitsch war mir bei der Erstellung des Manuskriptes eine sehr große Hilfe. Bei der Vorbereitung auf den Druck halfen auch Frau Annika Sturm und Herr Ulrich Heider, denen ich gleichfalls danken möchte.

Meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Werner Eck, in einer kurzen Formel meinen Dank abzustatten, fällt schwer. Die vielfältige Unterstützung, die ich von ihm erfuhr, kann hier nicht im Detail nachvollzogen werden. Nur so viel sei gesagt, daß er engagierte Betreuung mit der Kreation wissenschaftlichen Freiraums in idealer Weise miteinander zu verbinden vermochte, so daß die Entstehungsphase dieses Buches eine nicht nur arbeitsintensive, sondern auch sehr schöne Zeit war.

Den meisten Dank schulde ich meiner Familie. Meine Eltern haben in gleicher Weise durch ihr wissenschaftliches Interesse wie durch Hilfen aller Art meine Tätigkeit unter-

stützt und gefördert. Ihnen ist das Buch gewidmet. Meinem Bruder, PD Dr. Armin Eich, in adäquater Weise zu danken, sehe ich mich außerstande. So muß ich mich auch ihm gegenüber mit einem lapidaren Dank begnügen.

Köln-Mülheim, den 20. 8. 2004

Einleitung

Die vorliegende Studie nahm ihren Ausgang von der Frage nach Hierarchien in der römischen Administration. Existierten zwischen den Funktionen des kaiserlichen Stabes auf unterschiedlichen „Kompetenzen“ basierende Ober- und Unterordnungsverhältnisse, die eine möglichst vollständige Umsetzung der in der Zentrale erarbeiteten oder einfach ausgegebenen Ziele ermöglichen sollten, oder waren Rangordnungen stets auf das Ansehen der beteiligten Personen und persönliche Beziehungen, vor allem also Nähe zum Kaiser, gegründet? Diese Problemstellung diente als Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen und Beobachtungen. Hierarchien der zuerst beschriebenen Art sind Gliederungsprinzipien einer bürokratisch organisierten Verwaltung, sie setzen einen kontinuierlichen, regelgebundenen Amtsbetrieb voraus und können daher nicht isoliert als Untersuchungsgegenstand erhalten: Die Frage nach Hierarchien zu stellen, impliziert unmittelbar auch, das größere Problem anzugehen, welche Form von Administration im Imperium Romanum praktiziert worden ist. Aber auch die Umrissform dieses institutionellen Feldes bilden nicht die natürlichen Grenzen einer solchen Studie: Die Administration eines politischen Gebildes ist keine nach außen abgeschlossene Entität, sondern ist unter anderem stets Ausdruck des im politischen System bestehenden Kräfteverhältnisses. So kann die „Verwaltung“ eines Staates beispielsweise ein bürokratisches Präzisionsinstrument sein, dessen Maßnahmen weit in die sozialen Systeme der Lebenswelt einer Bevölkerung hineinreichen; am anderen Ende der Skala ist ein auf ein Minimum reduzierter administrativer Apparat lokalisiert. Die jeweilige modale Ausprägung der Verwaltung läßt dann Aussagen darüber zu, inwieweit das politische Teilsystem aus dem gesellschaftlichen Gesamtsystem ausdifferenziert ist und inwieweit infolgedessen die Machteliten in der Lage oder willens sind, autonome politische Ziele zu entwickeln und zu implementieren, oder in welchem Ausmaß die Umsetzung von Zielvorgaben der Eliten der Dialektik elementarer Solidaritätsbeziehungen überlassen bleibt. Umgekehrt beeinflussen die Implementierungsinstrumente je nach Grad der Dynamik der von ihnen ausgelösten Prozesse die Konstruktion des politischen Systems: Hier besteht offensichtlich Reziprozität. Politische Rahmenbedingungen und administrativer Apparat können nicht, auch nicht zu heuristischen Zwecken, dissoziiert werden. Die Untersuchung, ob Hierarchien als Strukturprinzip der Administration existierten, ist also nur ein Teilaspekt der Fragestellung, wie das Imperium Romanum der Kaiserzeit unter den Bedingungen der Zeit regiert und administriert werden konnte.

Die gewählte Thematik gewinnt dadurch ebenso an Reiz wie an Schwierigkeit, daß sie in den meisten Arbeiten über die römische Administration wegen ihrer Größe und der schwierigen Quellenlage ausgespart bleibt. Zwar beschäftigt sich mit diesem Pro-

blemfeld eine große Zahl von Studien seit vielen Jahrzehnten, doch sind diese Studien meist nur Teilaspekten des angesprochenen Themenkomplexes gewidmet. Einer größeren Zahl dieser Arbeiten unterliegt dabei *implicite* oder *explicite* die Annahme, daß das Imperium Romanum prinzipiell unvergleichbar mit anderen imperialen politischen Systemen gewesen sei. Nur selten wird der Versuch unternommen, Analysen des politisch-administrativen Systems Roms vorzunehmen, die dem prozessualen Charakter des Entstehens von Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen auch über die Epochengrenzen der Ereignisgeschichte hinaus gerecht werden. In anderen Arbeiten wird dagegen die Existenz von Analogien als so evident erachtet, daß diese nach Ansicht der Autoren nicht spezifiziert zu werden brauchen. Die – hier im reinen Typus skizzierten – Grundannahmen finden ihren Ausdruck in dem zur Darstellung römischer Strukturen und Ereignisse gewählten Vokabular. In der althistorischen Forschung lassen sich diesbezüglich zwei größere Strömungen ausmachen. Eine Gruppe von Forschern verwendet zur Beschreibung römischer Phänomene die Sprache der Lebenswelt, das zeitgenössische Idiom, und bezeichnet beispielsweise ohne weitere Erklärungen auch die römische Administration als Bürokratie und ihre Exponenten als Beamte. Diese Praxis läßt sich zum einen bei der „älteren Forschung“, also der Literatur der Vorkriegszeit, ausmachen, sie ist aber auch noch in jüngster Zeit zu beobachten.¹ Dieser Sprachgebrauch basiert offensichtlich auf der Vorstellung, zwischen Antike und Moderne gebe es genügend Gemeinsamkeiten und Kontinuitäten, um die Einführung einer speziellen Terminologie als redundant erscheinen zu lassen. Ebenfalls verbreitet ist die genau konträre Strategie, zur Wiedergabe römischer Erscheinungen und Ereignisse die Sprache der Quellen selbst und unmittelbar aus ihr abgeleitete Termini zu benutzen. Beide Methoden haben jedoch eindeutige Schwächen. Die zuerst skizzierte Variante unterlegt offensichtlich der Untersuchung eine Annahme als Prämisse, deren Gültigkeit erst bewiesen werden müßte, und erscheint daher außerordentlich problematisch. Die zweite Methode minimiert demgegenüber zwar die Fehlerquellen, doch ist das analytische Potential von Erkenntnissen etwa der Art, daß im Prinzipat das *aerarium Saturni* durch den *fiscus Caesaris* oder der *ordo iudiciorum* durch das *cognitio extra ordinem*-Verfahren verdrängt worden seien, nach meinem Dafürhalten als gering anzusehen. Die Schwäche des ersten genannten Sprachgebrauchs ist schon mehrfach verbalisiert worden, Kritik an einem modernistischen Jargon ist geradezu ein Proprium des in der althistorischen Forschung dominierenden isolationistischen Interpretationsansatzes, der – bei gleichzeitiger Skepsis gegenüber sozialwissenschaftlichen Theoremen – von der substantiellen Andersartigkeit des Imperium Romanum im Vergleich mit späteren, und speziell den europäischen Gesellschaften ausgeht.² Vertreter dieser Forschungsrichtung betonen zur

¹ Zu der älteren Forschung siehe die Diskussion in den einzelnen Kapiteln. Für neuere Beispiele vgl. BEYER (1995a), 148; WOLTERS (1999), 174ff., speziell 185; RODA (1998), 147; vgl. 155.

² Ebenso wie der gesamte Ansatz wird auch die für ihn charakteristische Kritik an dem Sprachgebrauch der älteren Forschung in dieser Studie noch relativiert werden. LUHMANN (1968), 36 stellt fest: „Einer großen Aussage kann man nur von ihren Denkvoraussetzungen her gerecht werden. Die letzten, undefinierten Bezugsbegriffe einer Theorie bleiben immer in ein gewisses Dunkel gehüllt. Oft hat die Kraft einer Darstellung gerade dieses Dunkel zur Voraussetzung. Dann kann sich in der Einzelforschung ein Wandel der Orientierung anbahnen, der lange Zeit unbemerkt bleibt. Man wird durch einprägsame Begriffe und Vorstellungskombinationen getäuscht und übersieht, daß der Be-

Begründung ihrer Position die Unterschiedlichkeit von Moderne und Vormoderne, die nicht nur als sich typologisch gegenüberstehend gedacht werden, sondern die auch in einer Genealogie miteinander in Beziehung gesetzt werden, indem davon ausgegangen wird, daß moderne Phänomene ihre vormodernen „Vorläufer“ in allen Teilsystemen der Gesellschaft sukzessive abgelöst hätten.

Die Beobachtung oder Feststellung, daß die antike Welt der Vormoderne zuzurechnen ist und sich gegen hermeneutische Konzepte, die im zwanzigsten Jahrhundert für zeitgenössische Prozesse und Ereignisse entwickelt wurden, als resistent erweist, hat auch für die vorliegende Studie axiomatischen Grundcharakter. Doch sind, wie bereits im Zusammenhang mit der Wahl der Terminologie erwähnt wurde, dem analytischen Potential eines im wesentlichen auf der Dichotomie „Moderne“ und „Vormoderne“ basierenden Interpretationsansatzes enge Grenzen gesetzt. Dies soll kurz an einem Beispiel illustriert werden. Die Forschung zur antiken Wirtschaft wurde lange Zeit von den Thesen M.I. FINLEYS dominiert, der auf der Inkommensurabilität der antiken und der neuzeitlichen Ökonomie insistiert. Vor wenigen Jahren kommentierte L. FOXHALL die von FINLEY gewählte Methode:¹ „The remainder of *The Ancient Economy* is a treatise on what the ancient economy was not: i.e. commoditised and organised labour, capital investment, corporations, integrated markets, etc.“ FOXHALL verweist mit Recht auf die Schwächen, die einem Interpretationsmuster inhärent sind, das auf der Gegenüberstellung von Moderne und Vormoderne basiert: Es kann letztlich nur zur Dekonstruktion fehlerhafter älterer Modelle eingesetzt werden. Die von FOXHALL artikuliert Kritik läßt sich auf das hier behandelte Sujet übertragen. Beispielsweise wird in der Literatur immer wieder darauf verwiesen, daß die politische Elite Roms keinen rational-legalen, bürokratischen Verwaltungsapparat aufbaute. Da dieser Administrationstyp – in seiner entwickelten Form – von Sozialwissenschaftlern als spezifische Ausformung der Herrschaftsausübung und Regierung im industriellen Zeitalter angesehen wird, kann ein solches Forschungsergebnis nicht überraschen. Die Veränderungen der letzten zweihundertfünfzig Jahre sind so umwälzend gewesen, daß die Antike und Moderne kontrastierende Vorgehensweise *a limine* nur wenig erfolgversprechend erscheint. Wie A. SICA vor kurzem formulierte: „The way war is waged, business is carried out, learning codified, and personal life experienced, then evaluated – to begin what could easily become an endless list – have endured a transformation so thorough that picturing a pre-rationalized world becomes ever more a feat of imagination granted only to the most gifted historians, novelists, and film-makers.“² Diesem Urteil kann meines Erachtens abgesehen von der Verwendung des Superlativs zugestimmt werden. Der skizzierte Ansatz ermöglicht also vor allem Aussagen darüber, was und wie das Imperium Romanum *nicht* gewesen ist. Um diese der lange Zeit in den Altertumswissenschaften domi-

zugsrahmen der Begriffe sich verschoben hat und sie selbst dadurch einen anderen Sinn bekommen haben. Daher ist die Frage berechtigt, ob Webers Selbstverständlichkeiten noch unsere Selbstverständlichkeiten sind, ob wir seine Kategorien noch in seinem Sinne verstehen.“ Nur wenige Werke sind inhaltlich so komplex und so facettenreich wie das Œuvre von Max Weber. Dennoch gilt LUHMANNs Feststellung mit den entsprechenden Abstrichen für alle wissenschaftlichen Aussagen.

¹ FOXHALL (1990), 21.

² SICA (2000), 45.

nierenden Methode immanenten Beschränkungen der Erkenntnismöglichkeiten aufzuheben, müssen neue Parameter des Vergleichs geschaffen werden, die subtilere Bewertungen und Analysen des politischen Systems Roms ermöglichen sollen, als nur die Differenzen zwischen (post-)modernen – heutigen - und vormodernen – *i.e.* in diesem Falle römischen - Strukturen und Phänomenen zu betonen, zumal eine solche Vorgehensweise die Gefahr birgt, der Untersuchung eine teleologische Perspektive zu unterlegen. Wenn also die sozialen und politischen Systeme Europas und der „westlichen Welt“ der letzten zweihundert Jahre wegen des erwähnten fundamentalen Wandels in fast allen institutionellen Feldern als Bezugshorizonte ungeeignet erscheinen, so besteht ein erfolversprechender Ansatz zu einer tiefergehenden Interpretation des Imperium Romanum und der dort praktizierten Herrschafts- und Regierungsform offensichtlich darin, Vergleichsmaterial aus anderen Epochen zu finden, die noch nicht oder jedenfalls noch nicht im gleichen Maße wie die heutige Welt von den mit dem Begriff „modern“ assoziierten Transformationen erfaßt worden waren.¹ Beiden skizzierten Ansätzen ist die Methode der Komparation gemeinsam, wenn dies auch in dem zuerst diskutierten Denk- und Sprachmodus selten expliziert wird.

Der Vergleich als analytisches Instrument ist in der historischen Forschung stets umstritten gewesen.² Die komparative Methode schafft zum einen neue und bessere Verständnismöglichkeiten als die Isolierung einzelner historischer Phänomene, da das Allgemeine im Besonderen sichtbar gemacht werden kann. Auf der anderen Seite besteht aber die Gefahr, daß durch Abstraktion gewonnene Ergebnisse den Blick auf die spezifischen Varianten und Eigenarten historischer Prozesse verstellen. Dieses Risiko darf sicher nicht ignoriert werden. In der Praxis laufen jedoch die kognitiven Prozesse, die der historischen Analyse vorausgehen, ebenso unter Zuhilfenahme von Modellen ab³,

¹ Der Terminus „modern“ ist bekanntlich in hohem Maße inhaltlich geladen und wird je nach Werthorizont mit anderen Inhalten assoziiert, so daß er als problematischer Ordnungsbegriff gelten muß. In dieser Studie soll der Begriff „modern“ die spezifische westeuropäische soziopolitische Konfiguration bezeichnen, die durch die Entwicklung des kapitalistischen Produktionsmodus, die erhöhte soziale Mobilität, „the demographic transition“, Urbanisierungstendenzen, die Privatisierung der Religion, die Durchsetzung des Nationalstaates als politischer Form, die Ausbildung von Demokratien mit Massenpartizipation sowie die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten zweihundert Jahre in beispielsweise der Haushalts- und Berufsstruktur, dem Erziehungssystem und der Arbeitsorganisation entstanden ist. Vgl. dazu CROUCH (1999), 1ff.

² Vgl. die Diskussion bei MOLHO/RAAFLAUB/EMLEN (1991). Zur den vielfältigen Möglichkeiten, die komparative Methode in der althistorischen Forschung einzusetzen, vgl. beispielsweise LENDON (1997), 32; JONGMAN/KLEIJWEGT (2002). Zu dieser Vorgehensweise speziell im Kontext der Analyse von administrativen Systemen siehe RIGGS (1969), 14ff.

³ DEUTSCH (1952). Wie DEUTSCH, L.c. 356 feststellt: „We are using models, willingly or not, whenever we are trying to think systematically about anything at all.“ Vgl. 357f.: „The only alternative to their use (sc.: von Modellen) would be an attempt to ‘grasp directly’ the structure or process to be understood; that is to say, to match it completely point for point. This is manifestly impossible.“ Nicht nur kann auf die Anwendung von Modellen nicht verzichtet werden, so gut wie alle Begriffe, die Phänomene des Themenfeldes Verwaltung bezeichnen, sind historisch so hochgesättigt, daß mit ihrem Gebrauch automatisch ihnen zugeordnete Modelle evoziert werden. Vgl. ADORNO (1964), 11: „Wer sie (sc.: die Möglichkeit, Worte wertfrei und nicht-genetisch zu gebrauchen) überspannt, steuert einer blank nominalistischen Sprachtheorie zu, der die Worte austausch-

die auf historischer Erfahrung basieren, wie die historische Analyse selbst, da „es eine ‚Voraussetzungslosigkeit‘ im logischen Sinn auf dem Boden der Wirklichkeit nicht gibt und auch das einfachste Aktenexzerpt oder Urkundenregest nur durch Bezugnahme auf ‚Bedeutungen‘, und damit auf Wertideen als letzte Instanz, irgend welchen wissenschaftlichen Sinn haben kann (...)“.¹ Auf Vergleichen (wenn auch nicht zwingend zweier historischer Epochen) beruhende Interpretationsansätze sind also durchaus typisch für historische Analysen, wobei jedoch die so konstruierten Modelle – anders als bei den deklariert „komparativen“ Studien - oft hinsichtlich Genese und Folgen unreflektiert bleiben.² Die Abhängigkeit des Historikers von solchen oder anderen Modellen lockern oder beenden zu wollen, hätte zur Folge, daß historisches Arbeiten – jedenfalls in dem konkreten Fall - auf ein rein positivistisches Aufzählen von Textstellen oder Artefakten in einer den Quellen entlehnten Sprache beschränkt würde:³ Angesichts dieser Alternative ist daher – speziell im Kontext der Diskussion über die komparative Methode in der Alten Geschichte - meines Erachtens F. BRAUDEL zuzustimmen, wenn er postuliert: „Si vous ne sortez pas de l'Antiquité pour voir ce qu'il se passe ensuite, vous ne pouvez pas faire l'histoire de l'Antiquité!“⁴

Das Heranziehen von historischem Vergleichsmaterial kann allein selbstverständlich noch nicht zu einem besseren Verständnis antiker Handlungsabläufe und Strukturen beitragen: Der heuristische Nutzen dieses Verfahrens kann die ihm immanenten Risiken nur dann überwiegen, wenn die Auswahl und die Präsentation des Materials mit größter Sorgfalt vorgenommen wird. In dieser Studie liegt der Fokus auf der Frage, inwieweit sich bei der Untersuchung der römischen Herrschafts- und Verwaltungspraxis auch in anderen historischen Imperien⁵ erkennbare Muster und Formen ermitteln lassen und inwieweit die römischen Phänomene singulärer Natur gewesen sind; besonders wird untersucht werden, ob schon im Imperium Romanum Tendenzen zu einer protobürokratischen Formalisierung der Administration ermittelt werden können oder ob nichts Vergleichbares zu erkennen ist.

„Bürokratisierung“ – das heißt hier das Entstehen der historischen Vorläufer dieses modernen Administrationstypus - ist ein Prozeß, der auf das Engste mit der europäischen Staatswerdung verbunden ist. Das Vergleichsmaterial soll daher in besonderem Maße aus dem Fundus von Beispielen entnommen werden, den die entstehenden euro-

bare Spielmarken sind, unberührt von Geschichte. Diese wandert jedoch in jedes Wort ein und entzieht ein jedes der Wiederherstellung vermeintlichen Ursinns (...)“

¹ WEBER (1988), 192f.

² Vgl. auch WEBSTER (1996), 4; 8.

³ Dabei würde die historische Disziplin zugleich den Charakter einer Wissenschaft einbüßen. Vgl. LUHMANN (1987), 13: „Entscheidend ist jedoch, daß die Wissenschaft, Systeme bildend, über solche Punkt-für-Punkt Entsprechungen hinausgeht; daß sie sich nicht darauf beschränkt, zu kopieren, zu imitieren, widerzuspiegeln, zu repräsentieren; sondern daß sie Differenzenerfahrungen und damit Informationsgewinnung organisiert und dafür adäquate Eigenkomplexität ausbildet.“

⁴ BRAUDEL (1986), 21. Vgl. noch FINLEY (1999), 194.

⁵ Zu diesem Begriff im Sinne eines patrimonialstaatlichen Gebildes siehe SCHLUCHTER (1998), 173. Diese Begriffsbestimmung ist auch kompatibel mit der Semantik des Terminus in juristischen Schriften der frühen Neuzeit: PAGDEN (1995), 13. Für eine weitere semantische Ausdifferenzierung des Begriffs siehe ebd. 13ff. Wenig hilfreich ist in diesem Kontext DUVERGER (1980).

päischen Staaten bieten. So nützlich ein Vergleich Roms mit beispielsweise patrimonialstaatlichen Gebilden Ostasiens vom Standpunkt der komparativen soziologischen Analyse erscheinen muß, für die Ziele dieser Studie eignet diesem Verfahren nur geringer heuristischer Nutzen. Die Auswahl von Vergleichsmaterial aus den Gesellschaften des spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Europas hat zudem den Vorteil, daß die Exempla den Rezipienten der Studie bereits vertraut sind und erkennbare Analogien tatsächlich zu einem besseren Verständnis des Imperium Romanum beitragen können. Nach dieser räumlichen und zeitlichen Beschränkung der Selektion von Vergleichsmaterial muß vor allem geklärt werden, in welcher Form Vergleichsbeispiele gewonnen werden können.

Die Bürokratisierung von Herrschaft und Verwaltung ist in allen europäischen Territorien unterschiedlich abgelaufen. Ein Vergleich von Phänomenen aus dem Imperium Romanum mit einigen beliebig gewählten Detailbeispielen aus unterschiedlichen europäischen „Staaten“ kann daher nur in die Irre führen. Eine sinnvolle Komparation ist nur dann möglich, wenn es gelingt, die „Unendlichkeit diffuser und diskreter menschlicher Handlungen und Duldungen, faktischer und rechtlich geordneter Beziehungen“¹ zu systematisieren und begrifflich zu fassen. Um die einer auf Komparation basierenden Methode inhärenten Risiken so gering wie möglich zu halten, muß den verwendeten Begriffen die größtmögliche Klarheit eignen, die daher einer speziellen Definition bedürfen: „Der Gebrauch der undifferenzierten Kollektivbegriffe, mit denen die Sprache des Alltags arbeitet, ist stets Deckmantel von Unklarheiten des Denkens oder Wollens, oft genug das Werkzeug bedenklicher Erschleichungen, immer aber ein Mittel, die Entwicklung der richtigen Problemstellung zu hemmen.“² Ebenso wie diese Einschätzung von M. WEBER meines Erachtens noch Gültigkeit besitzt, ist auch die von ihm entwickelte Methode, die Bildung von Typenbegriffen durch Ausscheiden des Zufälligen, noch immer das geeignete Verfahren, um terminologische Deutlichkeit zu erreichen.

Kaum ein Einzelaspekt des Weberschen Œuvre ist so stark diskutiert worden wie das Idealtypuskonzept.³ WEBER selbst hatte die Gewinnung eines Idealtyps so beschrieben:

„Ein spezifisch historisches Gebilde (...) kann zu begrifflicher Deutlichkeit (...) nur (...) durch Synthese seiner einzelnen Komponenten, wie sie die Realität der Ge-

¹ WEBER (1988), 200.

² WEBER (1988), 212.

³ KOCKA (1977), 86ff.; FINLEY (1987), 107ff.; TURNER (2000), 7. Zur Einordnung des Idealtypkonzepts in das Gesamtwerk des Soziologen siehe J. WEISS (1992), 65ff. Die Verwendung dieser Methode ist nach WEBER eng mit der Eigenart historischen Erkenntnisinteresses verbunden. Dazu erläutert WEISS, L.c. 68: „Dieses Erkenntnisinteresse gilt menschlichem Handeln als einem je konkret sinnbezogenen. De facto ist mögliches Handeln in aller Regel bestimmt von einer unentwirrbaren Verbindung sowohl höchst heterogener *sinnhafter* wie auch schlechthin sinnfremder Determinanten. Grundsätzlich ist es jedoch eines durchgehend sinnhaften ('sinnadäquaten') und – auf der Sinnenebene – homogenen Vollzugs fähig. Das eigentümliche, durchaus kausale historische Erkenntnisinteresse richtet sich auf Art und Grad konsequenter Sinnbezogenheit menschlichen Handelns. Wenn ein solches Erkenntnisinteresse sich mit 'begrifflicher Deutlichkeit' zu artikulieren strebt, so wird es zu Begriffsbildungen kommen, welche auf eindeutig voneinander abhebbare und in sich konsequent ausgeformte Sinnzusammenhänge zielen.“

schichte darbietet, erhoben werden. So zwar, daß wir aus der Realität des historisch Gegebenen jene Einzelzüge, die wir dort in vielfach vermittelter, gebrochener, mehr oder minder folgerichtiger und vollständiger Art, mehr oder minder vermischt mit anderen, heterogenen, sich auswirkend finden, in ihrer schärfsten, konsequentesten Ausprägung auslesen, nach ihrer Zusammengehörigkeit kombinieren und so einen 'ideal-typischen' Begriff, ein Gedankengebilde, herstellen, dem sich die *faktischen* Durchschnittsinhalte des Historischen in sehr verschiedenem Grade *annähern*."¹

Begriffliche Deutlichkeit ist demnach ohne Synthese, Synthese ohne Typenbildung nicht möglich. Ohne Synthese entziehen sich die heterogenen und partikularistischen Einzelercheinungen, die historischen Prozessen und Phänomenen zugrunde liegen, nicht nur dem Verständnis, sie entbehren auch jedes heuristischen Wertes für weitergehende analytische Schritte. Dieser zuletzt genannte Aspekt ist für die Beurteilung des Nutzens von Gattungsbegriffen der skizzierten Art von entscheidender Bedeutung. Wie WEBER formuliert:²

„Alle Darstellungen eines 'Wesens' des Christentums z.B. sind Idealtypen von stets und notwendig nur sehr relativer und problematischer Gültigkeit, wenn sie als historische Darstellung des empirisch Vorhandenen angesehen sein wollen, dagegen von hohem heuristischen Wert für die Forschung und hohem systematischen Wert für die Darstellung, wenn sie lediglich als begriffliche Mittel zur *Vergleichung* und *Messung* der Wirklichkeit an ihnen verwendet werden. In dieser Funktion sind sie geradezu unentbehrlich.“

Ihren Sinn entfalten Idealtypen also auch und besonders in der Systematisierung von disparatem Material zu heuristischen Zwecken und nicht als eine verknappende schematische Darstellungsform eigentlich individuell ablaufender Prozesse etc. Die Analyse der römischen Administration wird auch als Vergleichung und Messung an späteren Manifestationen „historischer“ Bürokratien ablaufen: Um eine solche Komparation leisten zu können, muß zwingend auf einen Idealtyp der Administration solcher Imperien rekuriert werden, der gewonnen werden wird „durch einseitige *Steigerung eines* oder *einiger* Gesichtspunkte und durch Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandenen *Einzelercheinungen*, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen *Gedankenbilde*“.³ Dieser Idealtyp „vormoderne Bürokratie“ ist wie jeder Idealtyp ein Konstrukt, das kein Pendant in der Realität besitzt oder besaß: Die durch Abstraktion gewonnenen Allgemeinaussagen basieren auf einer Fülle von historischen Varianten. Die Vorgehensweise in dieser Arbeit ist daher auch nicht als komparativ im engeren Sinne aufzufassen: Geschaffen werden typisierte Bezugshorizonte, an denen ausgewählte institutionelle Felder des römischen Imperiums gemessen werden sollen, mit dem Ziel, die römischen Phänomene besser als bisher in vorhandene kategoriale Ordnungen der Herrschafts- und Verwaltungsanalyse integrieren zu können.⁴ Eine sol-

¹ WEBER (1995), II 303f.

² WEBER (1988), 198f.

³ WEBER (1988), 191.

⁴ Diese Integration zu leisten oder aber ihre Unmöglichkeit unter Beweis zu stellen, ist in den letzten Jahren wiederholt als Forschungsdesiderat bezeichnet worden. Vgl. NICOLET (1985), speziell 10

che Integration ist aber kein zwingendes Resultat der folgenden Untersuchung: Um dem Vorwurf des Dezisionismus sogleich die Spitze abzuberechen, muß darauf verwiesen werden, daß der Idealtyp seinen Zweck auch erfüllen kann, „indem er seine eigene Unwirklichkeit“ manifestiert,¹ seine Anwendung kommt der Erprobung einer Hypothese gleich, deren Richtigkeit nicht *a limine* vorausgesetzt werden kann oder soll, der also Kontingenz wesenhaft ist. In dem speziellen Falle dieser Studie bedeutet dies, daß bei erwiesener Diskrepanz zwischen Modell und Realität die Erklärung von Prozessen, die im politischen System Roms abliefen, mit Ordnungsbegriffen, die aus der Institutionenkultur der europäischen Neuzeit entlehnt sind, endgültig als irreführend aufgegeben werden muß: Ein solches Resultat wäre mit der zur Zeit bestehenden *communis opinio* gut vereinbar.

Vor dem Beginn der eigentlichen Untersuchung gilt es noch, eine andere Kritik an dem gewählten Verfahren zu antizipieren: die Kritik der Wirklichkeitslosigkeit der Idealtypen. Ein solches Gebilde sei – so der Vorwurf – aufgrund seines konstruktiven Charakters eine Utopie ohne empirischen Nutzen. Hierauf kann zunächst geantwortet werden, daß allen Aussagen über die faktisch bestimmenden sinnadäquaten Motive menschlichen Handelns eine gewisse Unsicherheit endemisch ist. Diese Problematik wurde von WEBER ebenso wenig geleugnet², wie sie in dieser Studie verschwiegen werden soll. Vielmehr beruht die idealtypische Methode grundsätzlich auf der erkenntnistheoretischen Prämisse, daß es sich bei historischen wie bei sozialwissenschaftlichen Einsichten stets um Partialerkenntnisse handelt und daß die exakte Erfassung von Handlungsorientierungen durch keine Untersuchungstechnik gewährleistet wird. Mehr noch: Es muß überhaupt fraglich erscheinen, ob historische Arbeit *ohne* Typenbildung auskommen *kann*. WEBER negiert dies:³

„Jede aufmerksame Beobachtung der begrifflichen Elemente historischer Darstellung zeigt nun aber, daß der Historiker, sobald er den Versuch unternimmt, über das bloße Konstatieren konkreter Zusammenhänge hinaus die *Kulturbedeutung* eines noch so einfachen individuellen Vorgangs festzustellen, ihn zu ‚charakterisieren‘, mit Begriffen arbeitet und arbeiten *muß*, welche regelmäßig nur in Idealtypen scharf und eindeutig bestimmbar sind.“

Diese Einschätzung mag in verschiedener Hinsicht modifiziert werden können, in der Grundaussage bleibt sie meines Erachtens nach wie vor korrekt; präzises historisches Arbeiten ist mithin letztlich immer, auch da, wo dies nicht deklariert wird, auf Typenbildung angewiesen: Wegen der Nachteile des Verfahrens ganz auf diese Methode zu

Anm. 3; cf. den Tenor und die einzelnen Beiträge in GENET/LOTTE (1996). Siehe auch die Bemerkungen von TERRAY (1989), der als Erwiderung auf Thesen M.I. FINLEYS (1983) feststellt (720): „Si l’hypothèse suggérée ici se trouvait confirmée, il faudrait modifier sur un point au moins les conclusions de Finley: la politique ne se serait pas propagée dans l’histoire à partir d’un foyer unique: elle aurait surgi de façon indépendante en plusieurs lieux et à plusieurs dates différentes, et une comparaison serait nécessaire pour vérifier si à cette multiplicité d’origines correspond une multiplicité équivalente de formes.“ Wie TERRAYS Artikel zeigt, sind seine Hypothesen auch für die hier diskutierte Problematik fruchtbar.

¹ WEBER (1988), 203.

² Vgl. noch besonders WEBER (1985), 124.

³ WEBER (1988), 193. Vgl. dens. (1995), II 304.

verzichten, bedeutet demnach in letzter Konsequenz, alle sachgemäßen Erkenntnismittel aufzugeben. Bei dem Versuch zu ermitteln, ob im Imperium Romanum zu irgendeinem Zeitpunkt seines Bestehens Funktionselemente einer vormodernen Bürokratie entstanden sind, gibt es zu diesem Verfahren keine Alternative; die kreierte Idealtypen können lediglich hinsichtlich ihrer Angemessenheit variieren. Das erste Kapitel dient im wesentlichen dazu, ein dynamisches Modell mit einer begrenzten Anzahl von Wirklichkeitselementen zu schaffen, an dem die römische Verwaltung der Kaiserzeit gemessen werden kann.

1. Die methodische Grundlegung der Untersuchung

1.1. Hierarchie – zur Begriffsgeschichte und -definition

Hierarchie ist ein wichtiges, wenn nicht das bedeutendste Strukturprinzip bürokratischer Organisationen.¹ In seiner einflußreichen Studie „Administrative Behavior“ hat H. SIMON das Konstruieren von administrativen Organisationen so beschrieben: „It is a task of setting up an operative staff and superimposing on that staff a supervisory staff, capable of influencing the operative group toward a pattern of coordinated and effective behaviour.“² Weiter unten schildert SIMON das Etablieren von standardisierten Handlungsabläufen innerhalb einer Organisation: „The organization transmits decisions downward (...) through its ranks by establishing systems of authority and influence. The most familiar form this takes is the hierarchy of formal authority; (...)“³ Formal bedeutet in diesem Kontext: „auf einem schriftlich fixierten Regelwerk basierend“; formalisiert bezeichnet, daraus abgeleitet, in typischer Weise wiederholbares Handeln. Die konventionelle Form, die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Ebenen in einer Administration zu gestalten, ist nach SIMON „the hierarchy of formal authority“; die beiden bezeichneten Phänomene, Hierarchie und formalisierte Organisation, sind auf das Engste miteinander verknüpft.

Der skizzierte Sinngehalt von „Hierarchie“ eignet dem Begriff allerdings erst in den letzten zwei Jahrhunderten. Der Terminus ist jedoch historisch hochgesättigt und trägt daher noch weitere Bedeutungsinhalte in sich. Es ist hier nicht der Ort, die spätantiken Ursprünge und die semantischen Transformationen des Begriffes während des Mittelalters nachzuvollziehen: Dafür sei auf den guten Überblick von H. RAUSCH (1982) verwiesen. Im neunzehnten Jahrhundert wurde der Begriff verweltlicht und verlor allmählich den im Wort enthaltenen sakralen Charakter, der heute nur noch eine untergeordnete Rolle im Sprachgebrauch spielt. Das Wort erfuhr im zwanzigsten Jahrhundert eine semantische Differenzierung und wurde dabei auch an die veränderte politische Konfiguration in dieser Epoche adaptiert: „Im modernen Sprachgebrauch bezeichnet Hierarchie jede Rangstufe im sozialen Bereich und insbesondere jedes Verhältnis von Ober- und Unterordnung im öffentlichen Dienst.“⁴ Der zuerst angesprochene Bedeutungsinhalt bezieht sich allerdings auf Rangordnungen, die nicht auf formaler Autorität basieren, sondern die die Klassifikation der in ihnen zusammengefaßten Personen in Hinblick auf ein Wertesystem entspre-

¹ Cf. beispielsweise KRÜGER (1966), 117ff.

² SIMON (1997), 2.

³ SIMON (1997), 112.

⁴ Vgl. RAUSCH (1982), 103.

chend der Normenorientierung der Mehrheit wiedergeben, ein Wortsinn, der oft auch dem klerikalen Sprachgebrauch unterlag. Bei aller Ähnlichkeit beider Hierarchietypen – Hierarchie als Bauprinzip in einer formalisierten Organisation oder als Rangstufe im ursprünglich klerikalen oder auch übertragenen „sozialen“ Sinn – sind auch die Unterschiede unverkennbar. Um diese Differenz deutlich herauszuarbeiten, soll kurz auf die klassische Organisationstheorie rekurriert werden, deren recht einfachem Schema zufolge Zweck-Mittel-Strukturen und hierarchischer Aufbau in einer formalisierten Organisation parallel geschaltet sein sollten. Nach dieser Auffassung müßten die Zwecke an der Spitze der Organisation gesetzt und die Handlungen, die als Mittel erforderlich seien, Subordinierten als Aufgaben zugeordnet werden, die wiederum Unteraufgaben an Unterinstanzen delegieren und so weiter bis auf die Ebene der Ausführenden. Kennzeichen dieses Organisationsmodells ist eine einzige, einheitliche vertikale Kommunikationsstruktur, deren Ordnungsprinzip im Rationalmodell eine Form der Kompetenzordnung für Befehlsgebung und Befehlsausführung ist. So problematisch eine solche Konzeptualisierung der internen Gliederung von Organisationen sein mag¹, das Modell demonstriert sehr klar und in diesem Punkt auch zutreffend, was die einzelnen Hierarchieebenen der Organisation voneinander abgrenzt: eine abgestufte Kompetenz. Gerade dieser Begriff – „Kompetenz“ – beinhaltet die entscheidende Differenz zwischen einer Hierarchie als Reglement der sozialen Interaktion und einer Hierarchie des „bürokratischen“ Typs. Trotz dieses essentiellen Unterschiedes wird der Begriff „Hierarchie“ allerdings auch in wissenschaftlichen Abhandlungen *promiscue* bald in dem einen, bald in dem anderen Sinne verwendet, ohne daß eine inhaltliche Unterscheidung vorgenommen würde.² Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist aber gerade die Trennung beider Bedeutungsinhalte von größter Wichtigkeit: Die römische Administration der Kaiserzeit soll auf hierarchische Strukturen in dem „bürokratischen“ Sinn untersucht werden: Rangordnungen des anderen Typs, die im Imperium Romanum fast ubiquitär waren, treten nur dann ins Blickfeld dieser Studie, wenn zwischen ihnen und den formalisierten Hierarchien Interdependenz bestand.

1.2. Entwurf einer Typologie „bürokratischer“ Herrschaftsformen

1.2.1. Bürokratie im heutigen Sprachgebrauch

Wie zu Anfang angesprochen, ist die Hierarchie eines der bedeutendsten Strukturprinzipien einer Bürokratie. So bezeichnet H. DREIER die Behördenhierarchie als wichtigstes Merkmal der Verwaltung des modernen Staates, nennt die hierarchische Anordnung der Beamten-schaft eine der typischen Systematisierungserscheinungen in der Verwaltung der Neuzeit und führt als Beispiel die Verstärkung der Bürokratisierung im deutschen Kaiserreich an, die sich in der Institutionalisierung von geregelten Instanzenzügen, in klaren Kompetenz-gliederungen und in der Festlegung vertikaler Verbindungen und fester Hierarchien manife-

¹ LUHMANN (1968), 42.

² RAUSCH (1982), 127; cf. noch DUVERGER (1960), 173.

tiert habe, eine Entwicklung, die er unter dem Oberbegriff „Durchbruch des hierarchischen Prinzips“ subsumiert.¹ Diese „Kompetenzhierarchien“, die in besonderem Maße für die organisatorische Grundstruktur des modernen Staates kennzeichnend sind, sind der Gegenstand dieser Studie: Existierten bereits in der römischen Verwaltung solche Hierarchien? Können Modelle von Organisationen, die anhand und zur Untersuchung von modernen Zuständen entwickelt wurden, auf antike Phänomene appliziert werden? Ähnlich wie in dem platonischen Dialog über den Staat wird, um das Problem mit Aussicht auf Erfolg angehen zu können, eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes unerlässlich. Kompetenzhierarchien sind Merkmale von Bürokratien: Sie zu erforschen, impliziert notwendigerweise, auch die Frage zu stellen, ob bürokratische Strukturen im Untersuchungszeitraum existiert haben. Dazu ist aber zunächst wiederum eine Begriffsdefinition erforderlich: Was ist eine Bürokratie? Schon die Definition dieser Verwaltungsform stellt den Forscher aber vor fast unüberwindliche Hindernisse. In seinem dieser Thematik gewidmeten Artikel gibt G. AYLMEER drei Definitionen von Bürokratie, die die Ambivalenz des historisch hochgesättigten Begriffs noch einmal klar unterstreichen:²

„(1) Bureaucracy as administration, either public or private, by full-time salaried officials, who are professionals, graded and organised hierarchically, with regular procedures and formalised record-keeping, and recruited for the tasks in hand. (...) (2) Bureaucracy as a political system or other institution where power resides in the hands of such officials. (...). (3) Bureaucracy as a pejorative description of (1), and/or (2), signifying: 'form-filling'; 'red-tape'; procrastination and frustration; a waste of time, money and resources; the stifling of enterprise and initiative (...).“

Aufgrund seiner Entwicklungsgeschichte enthält der Terminus „Bürokratie“ mithin sowohl die Bedeutung „effiziente Verwaltung“ wie deren Gegenteil, wobei eine negative Konnotation bei der Verwendung des Wortes heute fast immer mitklingt. Angesichts seiner fluiden Konstitution scheint „Bürokratie“ als abstrakter Begriff kaum als Ausgangspunkt einer Untersuchung der römischen Verwaltung geeignet zu sein; eine wissenschaftliche Beschäftigung mit Bürokratie verlangt eine eindeutige Definition, wie sie auch in AYLMEERS Punkt (1) noch mitklingt, der an der im Zitat ausgelassenen Stelle fortfährt: „This is essentially the definition established by the great German sociologist of the late nineteenth - early twentieth century, Max Weber; the word has often been used in this sense by historians and social scientists since then.“ Bürokratieforschung impliziert mithin zwingend auch Beschäftigung mit dem Werk von WEBER.

1.2.2. „Bürokratie“ im Werk Max Webers

Kein anderer Wissenschaftler hat die Forschung über bürokratische Organisationen als Ausdruck von rationaler Herrschaft so geprägt wie Max WEBER; seine Studien dominierten lange Zeit jede weitere Beschäftigung mit dieser Thematik, und auch in den Aspekten, in denen eine inhaltliche Trennung von den Ergebnissen des deutschen Soziologen einsetzte, blieb sein Einfluß auf die folgenden Forschergenerationen und ihre Arbeiten noch unverkennbar. WEBERS Schaffen darf dabei nicht als ein monolithischer Block betrachtet

¹ DREIER (1991), 44 Anm. 35; 47; 91 mit Literaturangaben. Vgl. CHURCH (1981), 174; 282.

² AYLMEER (1979), 164. Vgl. auch MORSTEIN MARX (1959).

werden; wie bei einem Œuvre dieses Umfangs nicht anders zu erwarten, läßt sich eine innere Entwicklung in seinen Ansichten konstatieren.¹ Da aber im Rahmen dieser Arbeit nicht „Weber-Philologie“ betrieben werden kann, wird im folgenden auf die Weberschen Skizzen der unterschiedlichen Typen von Herrschaft und Verwaltung in „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1985) 124ff. rekurriert, um einen Abriß seiner auch heute noch oft als kanonisch geltenden Definition von „legaler Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungstab“ zu geben.² Aus Platzgründen geschieht dies allerdings nur in Auszügen.

„Die Grundkategorien der rationalen Herrschaft sind also 1. ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften, innerhalb: 2. einer *Kompetenz* (Zuständigkeit), welche bedeutet: a) einen kraft Leistungsverteilung sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten, – b) mit Zuordnung der etwa dafür erforderlichen Befehlsgewalten und c) mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzungen ihrer Anwendung. Ein derart geordneter Betrieb soll ‚Behörde‘ heißen. (...) Dazu tritt 3. das Prinzip der *Amtshierarchie*, d. h. die Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden für jede Behörde mit dem Recht der Berufung oder Beschwerde von den nachgeordneten an die vorgesetzten. (...) 4. Die ‚Regeln‘, nach denen verfahren wird, können a) technische Regeln, – b) Normen sein. Für deren Anwendung ist in beiden Fällen, zur vollen Rationalität, *Fachschulung* nötig. (...) 5. Es gilt (im Rationalitätsfall) das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabes von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln. (...) Es besteht das Prinzip der vollen Trennung des Amts- (Betriebs-) Vermögens (bzw. Kapitals) vom Privatvermögen (Haushalt) und der Amtsbetriebsstätte (Bureau) von der Wohnstätte. 6. Es fehlt im vollen Rationalitätsfall jede Appropriation der Amtsstelle an den Inhaber. (...) 7. Es gilt das Prinzip der *Aktenmäßigkeit* der Verwaltung (...). 8. (...). § 4. Der reinste Typus der legalen Herrschaft ist diejenige mittelst bürokratischen Verwaltungsstabes. (...) [Die Gesamtheit des Verwaltungsstabes besteht nach WEBER im reinsten Typus aus Einzelbeamten, welche:] persönlich frei nur *sachlichen* Amtspflichten gehorchen, 2. in fester *Amtshierarchie*, 3. mit festen *Amtskompetenzen*, 4. kraft Kontrakts, also (prinzipiell) auf Grund freier Auslese nach 5. *Fachqualifikation* (...) *angestellt* (...) sind, 6. entgolten sind mit festen Gehältern in Geld (...), 7. ihr Amt als einzigen oder Haupt-Beruf behandeln, 8. eine Laufbahn: ‚Aufkrücken‘ je nach Amtsalter oder Leistungen oder beiden, abhängig vom Urteil der Vorgesetzten, vor sich sehen, 9. in völliger ‚Trennung von den Verwaltungsmitteln‘ und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten, 10. einer strengen einheitlichen *Amtsdisziplin* und Kontrolle unterliegen.“

Selbst für den nur oberflächlich mit der römischen administrativen Praxis vertrauten Betrachter ergibt sich aus den Kriterien, die WEBER für diesen Typus von Herrschaft als konstitutiv erarbeitet hat, augenblicklich, daß im Imperium Romanum zu keinem Zeitpunkt ein bürokratischer Verwaltungsstab aufgebaut worden ist. Es bedarf keiner ausführlichen Untersuchung des politischen Systems Roms und der römischen Verwaltung, um ein solches Resultat zu erzielen. Dieses Ergebnis einer Komparation zwischen dem Imperium Romanum während seines gesamten Bestehens und dem Idealtyp rational-legaler Herrschaft wird schon durch die Vorbemerkung WEBERS zu seiner zitierten Skizze antizipiert:³ „Es wird hier absichtlich von der spezifisch modernen Form der Verwaltung ausgegangen, um nachher die anderen mit ihr kontrastieren zu können.“ Rational-legale Herrschaft mit

¹ Siehe dazu e. g. TENBRUCK (1980); KALBERG (1979).

² Zu WEBERS Analysen bürokratischer Herrschaft siehe BENDIX (1964), 321ff.; BADIE/BIRNBAUM (1979), 68f.; NOKIELSKI/PANKOKE (1977), 12ff.

³ WEBER (1985), 124.

bürokratisch organisiertem Verwaltungsstab wurde, so zwar nicht die Schlußfolgerung des Soziologen, aber doch die Quintessenz der Weberschen Darstellung, erst in der Moderne möglich; es bedurfte bestimmter fiskalischer und ökonomischer¹ Voraussetzungen, einer gewissen Demokratisierung der Gesellschaft, des Ausbaus der Kommunikationsmöglichkeiten² und anderer Entwicklungen der Moderne, um auch nur die Konzeptualisierung dieser Herrschaftsform realisierbar zu machen. Diese Bemerkungen sind zwar *cum grano salis* zu nehmen³, können aber in unserem Zusammenhang als grobe Richtlinien bei der Erstellung einer Chronologie der Bürokratisierung der Welt dienen.⁴ Es ist denn auch ein Allgemeinplatz, daß sich Verwaltungen, die den oben aufgezählten Kriterien entsprechen, erst im neunzehnten Jahrhundert entwickelt haben.⁵ Nach dieser Zäsur setzte dann fast überall in Europa und, von dort ausgehend, in der ganzen Welt eine Bürokratisierung ein, so daß man sagen kann, daß alle heutigen Staatsformen bürokratisch sind. Herrschaft liegt seitdem, wie es Weber formuliert hat, in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben.⁶ Akzeptiert man also die Webersche „Definition“ von Bürokratie, wird dadurch impliziert, daß die Herrschaft in vormodernen Staaten unbürokratisch ausgeübt wurde, und der Begriff „Bürokratie“ scheidet als heuristisches Instrument für die Untersuchung politischer Systeme und administrativer Strukturen der Zeit vor dem neunzehnten Jahrhundert aus. WEBERS Ergebnisse und Thesen können allerdings heute keine universelle Gültigkeit mehr beanspruchen.

Eine ebenso banale wie wichtige Feststellung über WEBERS Konstruktionen von Herrschaftstypen ist, daß es Idealtypen sind, nicht etwa Deskriptionen bestehender Systeme oder auch nur Projektionen in eine als unabwendbar dargestellte Zukunft: Es darf also keineswegs aus seinen Ausführungen der Schluß gezogen werden, daß nach seiner Ansicht *alle* aufgeführten Merkmale rational-legaler Herrschaft vorliegen müßten, damit der Terminus „Bürokratie“ zur Anwendung kommen dürfe.⁷ Die Synthese des deutschen Soziologen dient nur als heuristisches Konstrukt, um Organisationsformen untersuchen zu können, nicht als Schablone, die zwingend passen muß, um ihren Zweck zu erfüllen. Diese Verwendung des Weberschen Idealtyps als heuristisches Diagnoseinstrument bedarf aufgrund ihrer Zeitgebundenheit aber noch weitergehender Erläuterungen. Denn trotz des unbestreitbaren Fortschritts, den die Weberschen Untersuchungen für die Erforschung politischer und administrativer Systeme und Organisationen gebracht haben, ist in der Folgezeit Kritik an seinen Ergebnissen formuliert worden, die auch für die vorliegende Arbeit von Bedeutung ist.⁸ Angesichts der Themenstellung dieser Studie kann allerdings auf solche Auseinandersetzungen mit der Weberschen Herrschaftssoziologie nur ganz

¹ BADIE/BIRNBAUM (1979), 45.

² KISER (1994).

³ Vgl. WEBER (1985), 571; AYLNER (1979), 167; BRADDICK (1996), 101; OGBORNE (1998), 305; O'BRIEN/HUNT (1999), 74.

⁴ Siehe WEBER (1985), 128f.; 826. Vgl. LUHMANN (1968), 51; EISENSTADT (1958).

⁵ Vgl. beispielsweise DREIER (1991), 53; 56f.; AYLNER (1980), 91f.; 103; REINHARD (1996), 13; LÜDTKE (1990), 38; KOSELLECK (1989), 153ff. Oft wird Bürokratisierung als eine Folge oder eine Begleiterscheinung von Revolutionen angesehen; siehe dazu aber KISER/KANE (2001).

⁶ WEBER (1985), 825.

⁷ Vgl. MAYNTZ (1968), 31.

⁸ Vgl. beispielsweise BADIE/BIRNBAUM (1979), 46f.; COHEN/BRITAN (1980), 10ff.

knapp eingegangen werden. WEBER hatte in seinen Schriften das Bild einer Bürokratie skizziert, in der – im Idealfall – die Beamten durch Internalisierung der Organisationszwecke ausschließlich an der Umsetzung der Organisationsziele orientiert sein sollten; ihre Fachschulung ermögliche die Implementierung dieser Ziele mit zweckgerechter Rationalität. Gemessen an der Vorgabe, die Handlungsziele zu erreichen, müßte eine so organisierte Verwaltung ein Maximum von Effizienz garantieren. Kritik an dieser Darstellung entzündete sich beispielsweise an der (von WEBER durchaus konzediten) Diskrepanz zwischen dem Ideal und dem zu beobachtenden Handeln in Organisationen. Ein wesentlicher „Defekt“ einer idealtypischen „Bürokratie“ Weberschen Zuschnittes wurde etwa darin gesehen, daß das Postulat universeller Anwendbarkeit von derartigen „closed-system“ - Modellen von administrativen Organisationen (die also auf der Annahme basieren, das Handeln in einer Organisation würde durch den Organisationszweck und die interne Strukturierung determiniert) durch die empirische Verhaltensforschung nicht verifiziert werden konnte.¹ Ein wichtiger Grund für das Scheitern solcher Ansätze scheint darin zu bestehen, daß WEBER und die in diesem Punkt vergleichbare klassische Organisationstheorie soziale und psychologische Faktoren nicht in ihren Interpretationen berücksichtigten², daß ihre Analysen Organisationen nicht als soziale Systeme, sondern als Konglomerate von Einzelpersonen und Zweck-Mittel-Orientierungen behandelten und Befehlsgebung und ihre Legitimation als ausschließlich organisationsinterne Vorgänge auffaßten, wovon die Organisationstheorie in der Folgezeit zumeist abrückte.³ Demgegenüber setzten andere Forscher auf eine stärkere Miteinbeziehung der Systemumwelt in ihre Analysen und betonten die Bedeutung des psychologischen und sozialen Umfeldes der in der Organisation eingesetzten Administratoren für deren Funktionieren.⁴ Selbst bei der Rekrutierung für staatliche Verwaltungen könnten daher unter Umständen, so einzelne Stimmen, Auswahlkriterien, die eindeutig vormodern und deshalb dysfunktional erscheinen, die Qualität der erbrachten Arbeit im Hinblick auf den Organisationszweck steigern, anstatt sie abzumindern.⁵ In einer der einflußreichsten Deskriptionen des Funktionierens von Bürokratien kommt M. CROZIER⁶ zu dem Schluß, daß der Rückgriff auf persönliche Beziehungen und informelle Vorgehensweisen und ähnliche, zunächst als eine parasitäre oder korrumpierte Subkultur erscheinende Verhaltensmuster als alternative Funktionsweisen bisweilen sogar notwendig seien, um die Blockaden, die durch allzu rigide Hierarchien und Kommunikationsstrukturen entstehen könnten, zu umgehen oder aufzulösen. Der Widerspruch zwischen strukturellem Zentralismus und dem Gewicht informeller Parallelsteuerung kann nach Untersuchungen der letzten Jahrzehnte geradezu als Charakteristikum von Verwaltungsorganisationen gelten.⁷

¹ LUHMANN (1968), 39f.; MORTARA (1973), 18; RIGGS (1964), 72.

² Vgl. dazu BACH (1996), 13; RIGGS (1964), 83ff.

³ MORTARA (1973), 21ff.; LUHMANN (1968), 38ff.; ders. (1987), 22; COHEN/BRITAN (1980), 10f.

⁴ Cf. dazu MCGREGOR (1985); MORTARA (1973), 23; 44ff.; MIZERA (1995), 78f.; SIMON (1997), 189; 198f.; 115ff.; SIMSA (1996), 148ff.

⁵ PETERS (1989), 75ff.; siehe besonders 79; vgl. auch MORTARA (1973), 64; 114.

⁶ CROZIER (1963); für einen ähnlichen Ansatz cf. BRETON/WINTROBE (1982), speziell 162.

⁷ Vgl. SIMSA (1996), 105ff. mit Literaturangaben.

Weder die Organisationsforschung noch die Systemtheorie insgesamt sind damit zu einem Stillstand gekommen.¹ Da hier jedoch ein konkreter fachlicher und zeitgebundener Gegenstand untersucht werden soll, müssen diese wenigen Bemerkungen ausreichen, um zu verdeutlichen, daß dem Weberschen Ansatz bei der Analyse von Organisationen kein normativer Charakter mehr zukommen kann. Als heuristisches Instrument ist seine idealtypische Beschreibung rational-legaler Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab noch stets unverzichtbar, doch muß der Charakter des Idealtyps als Diagnoseinstrument stets vollkommen klar sein. Auch dürfen diesem Hilfskonstrukt keinerlei wertende Konnotationen inhärent sein; WEBERS Idealtyp kann also nicht als Maßstab für (eine wie immer definierte) Effizienz dienen. Der Nachweis von parallel zu den formalen Autoritätswegen angelegten informellen Strukturen oder der Wirksamkeit von Eigeninteresse der Administratoren, das gegen die Organisationsziele gerichtet ist, reicht allein noch nicht aus, um den Schluß zu rechtfertigen, daß der Begriff und das Modell „Bürokratie“ auf die jeweiligen Gebilde nicht appliziert werden darf.

Die angesprochenen, dem Weberschen Idealtyp immanenten Beschränkungen werden noch bedeutsamer, wenn man sich der Untersuchung von politischen und administrativen Systemen der Vormoderne zuwendet, die evident die Kriterien rational-legaler Herrschaft des Weberschen Idealtyps nicht erfüllen, in denen aber bei einer analytischen Zergliederung bereits Elemente einer bürokratischen Verwaltung nachgewiesen werden können. Scheiden durch die diskutierte „Definition“ von Bürokratie dieses Modell und dieser Begriff als Mittel der Untersuchung aus, muß der Forscher – will man es nicht bei einer simplen, um 1750 oder 1800 anzusetzenden Zäsur belassen, eine Methode, die dem evolutionären Charakter der Entstehung von Institutionen nicht Rechnung tragen kann – einen anderen Begriff und ein anderes Modell substituieren oder kreieren, die für die bereits in einzelnen Aspekten vergleichbaren „Verwaltungsorganisationen“ der vorhergehenden Epochen die Aufgabe des nunmehr festgelegten Terminus Bürokratie übernehmen können.

1.2.3. Modelle „vormoderner Bürokratien“

WEBER war sich des skizzierten Dilemmas durchaus bewußt. Er konzedierte, daß es bereits vor dem achtzehnten Jahrhundert administrative Strukturen gegeben hatte, die Ähnlichkeit mit einer bürokratischen Organisation aufwiesen, aber neben anderen Abweichungen noch nicht nach diskursiv analysierbaren, unpersönlichen Regeln, die die Rechte des Befehlsgebers einschränkten (dessen Machtausübung andererseits durch dieses Regelwerk legitimiert wurde), also nicht rational-legal funktionierten. Er spricht in solchen Fällen von einer Patrimonialbürokratie. Der Ansatz, ein Modell einer protobürokratisch formalisierten Administration und einen durch ein Attribut näher bestimmten (und dadurch gleichsam

¹ Verwiesen sei hier nur auf den beispielsweise von N. LUHMANN thematisierten Paradigmenwechsel in der Theoriebildung hin zu einer neuen Leitdifferenz von Identität und Differenz, durch den die bereits angesprochene System/Umwelt-Differenz gewissermaßen aufgehoben wird, ohne daß der ältere Leitfaden in der neu entstandenen Theorie selbstreferentieller Systeme deswegen als verfehlt völlig aufgegeben wurde: (1987), 25. Die ältere, wesentlich leichter handhabbare Leitdifferenz von System und Umwelt wird in das neue Konstrukt aufgenommen und behält zumindest partiell ihre analytische Qualität bei der Informationsverarbeitung bei.

„abgeschwächten“) Bürokratiebegriff als Instrumente für die Analyse vormoderner Herrschafts- und Verwaltungstypen zu verwenden, bietet sich in der Tat an; bürokratische Organisationen sind Produkte eines langsam verlaufenden historischen Prozesses: Schon bevor sie ihre für die Moderne typische Ausprägung erfuhren, gab es unübersehbare Ansätze zu solchen Organisationsformen in vielen politischen Systemen Europas, vor allem in den frühneuzeitlichen Fürstenstaaten, die eine Spätblüte des Patrimonialismus darstellten¹, einer der Manifestationen traditionaler Herrschaft, die nach WEBERS Klassifizierung einen der drei reinen Typen von legitimer Herrschaft bildet.² Die elementare Ausprägung von traditionaler Herrschaft sieht der Soziologe in „patriarchaler“ Gewalt verwirklicht, einer Art uneingeschränkter *patria potestas* im eigenen Hausverband, die noch ohne Zwangsstab ausgeübt werden kann. Stützt sich die Macht des Herrn im wesentlichen auf seine Güter, liegt nach dieser Typologie „patrimoniale Herrschaft“ vor: Das beherrschte Territorium entspricht einem überdimensionalen Oikos. Dehnt nun der Herr seine Macht unter Einsatz seines Patrimoniums auf Gebiete und Personengruppen aus, die technisch nicht zu seinen Gütern gehören, spricht WEBER von „patrimonialstaatlicher Herrschaft“.³ Die Diener der patrimonialen Herrschaft werden in patrimonialstaatlichen Gebilden zu patrimonialen Beamten, der Herrschaftsapparat kann zu einer Patrimonialbürokratie ausgebaut werden. Über das Entstehen der entsprechenden Ämter äußert sich WEBER an einer Stelle so:⁴

„Schon die großen Domänengebilde, die des Fürsten, die also im einfachsten Fall einen Herrenhofhalt mit einem Komplex von grundherrlich abhängigen Besitzungen und diesen Besitzungen dauernd zugehörigen Grundholdenhaushalten umfassen, erfordern eine organisierte ‚Verwaltung‘ und also, je größer ihr Umkreis wird, desto mehr: zweckmäßige Funktionsteilung. Erst recht die angegliederte politische Verwaltung. Es entstehen dadurch die patrimonialen Ämter.“

Aus diesen Wurzeln kann durch einen von WEBER nicht näher analysierten „Rationalisierungsprozeß“ eine Patrimonialbürokratie entstehen.⁵ Das von WEBER entwickelte Konzept einer Patrimonialbürokratie ist weit genug, um auf zeitlich deutlich auseinander liegende politische Systeme anwendbar zu sein. Wie er an der gleichen Stelle über die patrimonialen Beamten schreibt, waren die entsprechenden Ämter fast ubiquitär. Gerade diese Weite des Modells bedingt aber auch eine klare konzeptuelle Schwäche. Auch wenn die Webersche Darlegung sich natürlich nicht auf den zitierten Passus beschränkt und die folgende Kritik seiner Analyse entsprechend nicht wirklich gerecht wird, drängt sich doch der Einwand auf, daß diese idealtypische Schilderung eine zu große Spannweite politischer Systeme abdeckt, um als heuristisches Diagnoseinstrument bei der Analyse einerseits des Grades innerer Differenzierung von politischen Systemen und andererseits der Unterschiede zwischen politischen Systemen und ihren administrativen Strukturen wirksam

¹ Siehe dazu WEBER (1985), 637.

² Sein Konzept von rationaler Herrschaft ist schon kurz gestreift worden. Zu dem Legitimationstyp „charismatische Herrschaft“ speziell im römischen Kontext siehe HATSCHER (2000). Zu patriarchalischen Komponenten des Prinzipates vgl. STROTHMANN (2000); ANDO (2000).

³ Vgl. besonders WEBER (1985), 585.

⁴ WEBER (1985), 594.

⁵ Vgl. WEBER (1985), 131: „Die ‚Bureaucratie‘ ist in Patrimonialstaaten zuerst entstanden [und zwar] als Beamtentum mit extrapatrimonialer Rekrutierung.“

eingesetzt werden zu können. Zwar wird *in praxi* im Weberschen Œuvre der Terminus Patrimonialbürokratie für schon weit entwickelte Formen dieses Typs der Herrschaft und Verwaltung wie etwa das antike Ägypten oder die chinesische Administration bestimmter Epochen reserviert, doch unterbleibt eine klare Abgrenzung des Konzepts gegenüber den jeweiligen historischen Vorstufen. Diese Unschärfe schmälert beträchtlich den Erkenntniszuwachs, der sich aus dem Nachweis der Zugehörigkeit eines politischen Systems zu den als „Patrimonialbürokratien“ etikettierten politischen Gebilden gewinnen ließe.¹ Die Analyse wäre dann gezwungen, die jeweilige modale Ausprägung einer Patrimonialbürokratie durch nähere Bestimmungen der Relationen dieser politischen Systeme zueinander kenntlich zu machen und entsprechend Begriffe wie „weit entwickelte“ oder „noch primitive“ Patrimonialbürokratie einzuführen, Bezeichnungen, die für eine wissenschaftliche Untersuchung nicht präzise genug erscheinen. Das Modell „Patrimonialbürokratie“ ist daher als Beschreibung einer vormodernen, aber bereits partiell an den von WEBER für eine bürokratische Organisation entwickelten Kriterien orientierten Form von Herrschaft und Verwaltung nicht so geeignet, als daß es sich für eine Studie über die Frage, wie das politische System und die Administration in Rom organisiert gewesen sind, als heuristisches Instrument anböte.²

Einen weiteren vielversprechenden Ansatz zur Analyse vormoderner Administrationstypen mit protobürokratisch formalisierten Zügen hat S. N. EISENSTADT in seinem Werk „The political Systems of Empires“ (1969) entwickelt; in der Einleitung zu dieser Studie schreibt er:³

Most of these empires were ruled and governed by monarchs with claims to traditional-sacred legitimacy. Similarly, they closely resembled more traditional political systems in the relatively great political passivity of the many parts of the population and in the lack of any general franchise and political rights. On the other hand, within them several basic characteristics developed that were akin to some characteristics of modern polities. Among these, the most important were a relatively unified central polity; organs of bureaucratic administration and of political struggle; and a relatively intensive political struggle connected with attempts by those who participated actively in this struggle – the rulers and various active elites – to mobilize the political support of many groups in the society. Thus these political systems combined, in varying

¹ Erschwerend kommt hinzu, daß WEBER den Begriff Patrimonialbürokratie nicht einheitlich verwendet. So schreibt er etwa (1985), 127: „Wo unfreie Beamte (Sklaven, Ministeriale) in hierarchischer Gliederung mit sachlichen Kompetenzen, also in formal bürokratischer Art, fungieren, wollen wir von 'Patrimonialbürokratie' sprechen.“ Diese Reduktion des Konzeptes auf einen administrativen Apparat, der sich wesentlich aus „Unfreien“ rekrutiert, wird aber nicht kontinuierlich durchgehalten, der Terminus wird vielmehr auch auf frühneuzeitliche Staaten appliziert, in denen die genannte Bedingung *stricto sensu* nicht mehr vorlag.

² So definiert etwa HOPKINS (1968), 79 das von Augustus begründete politisch-administrative System als „imperial bureaucratic state“. Vgl. dens. (1978), 45: Patrimonialbürokratie. Es bleibt dann offen, ob das Imperium in den folgenden Jahrhunderten dieses Stadium transzendierte oder ob eine Stagnation eintrat. RIGGS (1964), 134 kommentiert in ähnlichem Kontext: „The first differentiated organ of government to appear in a semi-fused system is the bureaucracy, a set of officials appointed by chief, king, or emperor to help him rule.“ In diesen Stellungnahmen nähert sich der verwendete Terminus „Bürokratie“ meines Erachtens zu stark einem Synonym für Administration.

³ EISENSTADT (1969), 4. Cf. auch die kurzen Bemerkungen vom gleichen Autor (1973), 173ff.

degrees, elements both of the less developed, traditional, and of the more developed, differentiated, political systems; and within them, political problems of both these types arose.“

EISENSTADT versucht in seiner Analyse, durch den Vergleich potentiell relevanter Gesellschaften aus der Masse des Materials – klarer als dies bei WEBER geschah, der mehr an der Legitimitätsgeltung einer Herrschaftsform als an ihrer praktischen Ausgestaltung interessiert war – einen eigenen Typus eines politischen Systems herauszuarbeiten, den er als „historische Bürokratie“ etikettiert; die Studie von EISENSTADT ist dabei auf die Zeit vor 1800 fokussiert. Die politischen Subsysteme solcher Gesellschaften hätten demnach bereits eine partielle „Modernisierung“ erfahren, trügen aber noch mehr oder weniger starke traditionale Elemente in sich, die alleine gleichwohl noch nicht rechtfertigen würden, einen gänzlich stationären Charakter dieser Systeme anzunehmen.¹ Die im Laufe der Analyse von anderen Systemen abgegrenzten politischen Gebilde transzendierten nach Ansicht EISENSTADTS das rein patrimonialstaatliche oder feudale etc. Stadium und könnten deswegen unter einem eigenen Lemma „historical bureaucratic Empires“ eingeordnet werden, auch wenn die Unterschiede, wie EISENSTADT konzidiert, gradueller Natur sind. Das römische Kaiserreich wird von ihm unter diese Kategorie von politischen Systemen subsumiert, erscheint dann aber kaum in Einzelanalysen, was vor allem in Quellenmangel seine Begründung findet. Es wäre durchaus lohnend, eine sorgfältige, quellennahe Untersuchung des Prinzipats nach den von EISENSTADT ausgearbeiteten Kriterien vorzunehmen; doch wird das nicht das Ziel der vorliegenden Studie sein. EISENSTADT analysiert die in Frage kommenden politischen Gebilde in ihrer Gesamtheit, *i. e.* nicht nur bezüglich ihrer administrativen Strukturen, sondern auch hinsichtlich ihrer ökonomischen Ausrichtung, der religiösen und kulturellen Orientierung ihrer Eliten und der übrigen Bevölkerung, ihrer sozialen Gegebenheiten etc. Obwohl alle diese Aspekte im weiteren eine Rolle spielen werden, ist diese Studie erheblich weniger ambitioniert als EISENSTADTS Werk: Objekt der Analyse wird im wesentlichen die römische Institutionenkultur und, spezieller, die Administration des Imperiums sein. Ein anderer Grund, die Untersuchung nicht einfach an der Vorgehensweise von EISENSTADT auszurichten, ist seine Einstufung der von ihm untersuchten „polities“ als eigene Spezies von politischen Systemen, eine Kategorisierung, die nicht nur im Einzelfall, sondern auch *in toto* als nicht unproblematisch gewertet werden kann; eine nahe Anlehnung an EISENSTADT würde mithin eine Involvierung in diesbezügliche Kontroversen implizieren und diese Studie *a limine* Bedenken aussetzen, die vermieden werden können. Trotz dieser Kautel ist aber festzustellen, daß der Einfluß EISENSTADTS und seiner Arbeiten auf diese Arbeit unverkennbar und unbestritten ist.²

¹ EISENSTADT (1973), 153.

² Einen anderen Ansatz, das geschilderte Problem, wie Vorformen von bürokratischer Herrschaft definiert und bezeichnet werden können, zu lösen, wählte F. RIGGS in seiner Studie über die politischen Systeme in Entwicklungsländern des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts ([1964], 267ff.): „We must avoid words readily confused with either the fused or diffracted bureaucratic scene. (...) It seems advisable to reach outside the familiar English lexicon for a word that can be re-defined for our purpose. I shall take the spanish word *sala*, which is often used for a government office in Latin-American countries. Moreover, the word is widely distributed elsewhere, and has a similar meaning in Arabic-speaking countries, as well as in Southeast Asia.“ Gegen eine Verwendung dieser oder einer vergleichbaren Terminologie sprechen allerdings gleichfalls gute Gründe: Unbestreitbar hat

Die wichtigste Erkenntnis, die aus den zitierten Werken für die vorliegende Untersuchung gewonnen wurde, ist die Methode, wie das Dilemma, das sich aus dem in der Forschung oft veranschlagten Antagonismus zwischen Bürokratie im Sinne moderner Verwaltung und zwingend unbürokratischen, weil vormodernen administrativen Praktiken für die Analyse des Imperium Romanum ergeben hatte, aufgehoben werden kann: Ein komparativer Ansatz kann dazu dienen, über die banale Erkenntnis, daß das von WEBER konzeptualisierte Modell „bürokratische Herrschaft“ auf antike politische Systeme nicht appliziert werden kann, hinauszugelangen. Geklärt werden muß allerdings zuvor, ob prinzipiell eine Vergleichbarkeit der herangezogenen Systeme gegeben ist und, wenn ja, welches die Parameter und Modi des Vergleichs sein sollen. EISENSTADT schreibt dazu:

„Are we justified in grouping these various historically and geographically separate and distinct societies under one heading and claiming that they constitute or belong to one type? Obviously, many differences must exist between these different societies – differences in historical and geographical backgrounds and in cultural traditions. And yet, from the point of view of comparative sociological analysis, they seem to belong to one type evincing some basic common characteristics.“¹

Die gesamte Studie des Jerusalemer Sozialwissenschaftlers zielt darauf ab, diese Ähnlichkeiten unter Beweis zu stellen und herauszuarbeiten, so daß eine knappe Wiedergabe seiner Fragestellung und seiner Ergebnisse unmöglich ist; grundsätzliche oder mögliche Ähnlichkeiten dieser Systeme untereinander, die für den Fall Rom erst noch belegt werden müssen, werden weiter unten noch behandelt werden. Bevor aber auf die Vergleichsmöglichkeiten *in concreto* eingegangen werden kann, seien noch einmal zwei wichtige methodische Kautelen, die in der Einleitung bereits thematisiert wurden, in Erinnerung gerufen. Jede Untersuchung, die sich auf mehrere Gesellschaften erstreckt, die eine große Bandbreite von Unterschieden aufweisen, kann als Ergebnisse nur Näherungswerte erbringen. Variationen im Ablauf von historischen Prozessen und speziell in der Institutionalisierung von Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen sind mit anderen Worten von vornherein zu erwarten und sollen zu keinem Zeitpunkt camoufliert werden, auch wenn nicht immer *expressis verbis* auf Unterschiede in den politischen Systemen hingewiesen wird, die im folgenden zur Kreation typisierter Bezugshorizonte herangezogen werden. Gegenüber dem Eisenstadtschen Vorbild wird sodann zumindest schwerpunktmäßig eine Reduktion des Vergleichsmaterials auf die sich entwickelnden monarchischen Staaten der europäischen frühen Neuzeit vorgenommen. Die Konstruktion der neuen Staatsgewalt korrelierte fast immer auch mit dem Aufbau einer Verwaltung neuen Typs;

dieses Verfahren etwas Willkürliches und schafft, in dem Maße, wie es Schwierigkeiten beseitigt, andere neu: Denn daß sich Interpretationsansätze als operationalisierbar erweisen, die auf einer speziell für den Zweck der Analyse geprägten, sich der Sprachkonvention entziehenden Terminologie basieren, ist zwar hochwahrscheinlich, doch besteht konstant die Gefahr von Zirkelschlüssen, da die applizierten Termini eben für den speziellen Fall und mit Kenntnis der ihm zugrundeliegenden Konstellation geprägt wurden. Zudem wird durch dieses Verfahren das Generalisieren von Modellen zusätzlich erschwert, da die unterschiedlichen Sprachebenen, die konventionelle und die neu geschaffene, kaum zu harmonisieren sind. Die von RIGGS vorgeschlagene Methode birgt daher ebenfalls nicht unbeträchtliche Probleme.

¹ EISENSTADT (1969), 12. Vgl. auch EMERSON (1981), 386; ALCOCK u. a. (2001).

in dieser Zeit entstanden die Wurzeln jener Verwaltungsorganisationen, die nach allgemeiner Auffassung ein Proprium des modernen Staates darstellen.¹ Da diese administrativen Apparate Vorstufen der modernen Bürokratien waren, müßten sich hier besonders gut Charakteristika vormoderner Bürokratien isolieren lassen, die dann, verdichtet zu einem Idealtyp, als Instrument bei der Diagnose des Imperium Romanum dienen sollen. Eine Argumentation, die aus der relativen Modernität und dem daraus resultierenden höheren Entwicklungsstadium der frühneuzeitlichen Staaten auf die prinzipielle Inkommensurabilität der römischen Administration und der diversen frühneuzeitlichen Verwaltungen schließen will, kann kaum als stichhaltig gelten.² Die frühneuzeitlichen Verwaltungen beruhten noch stark auf ihren spätmittelalterlichen Vorläufern. Phänomene wie Ämterpatronage, Ämterkäuflichkeit, Amtsführung auf Lebenszeit, eine privatistische Auffassung bekleideter Funktionen, die Vergabe von Sinekuren oder der Einsatz von Stellvertretern waren gängig. Die Bezahlung bestand oftmals in diversen Typen von Vergünstigungen. Spezielle Qualifikationen wurden nur selten verlangt. Vor allem aber überlagerte die persönliche Bindung der diversen Amtsträger zum Monarchen noch jede Verpflichtung gegenüber einem transpersonal verstandenen „Staat“.³ Eine im Vergleich zur römischen Administration höhere Effektivität kann nicht einfach vorausgesetzt werden. Dagegen hatten die frühneuzeitlichen Administrationen sehr viel mehr Personal als die römische, vor allen in den diversen Regionen, weniger in den Zentralen, wo in den meisten großen Monarchien jeweils nur mehrere hundert Funktionsträger aktiv waren.⁴ In Rom wurden nicht einmal diese Zahlen erreicht. Wenn man die „höheren Beamten“ mit einhundert Personen veranschlagt⁵, fällt angesichts der gewaltigen Dimensionen des Imperium Romanum die quantitative Differenz zwischen Rom und den administrativen Systemen des gewählten Vergleichszeitraumes besonders auf. Erst als der römische „Staat“ in größerem Ausmaße auf die Dienste von freiem, nur kontraktuell gebundenem Verwaltungspersonal rekurrierte, das für die bis dahin in der Reichsadministration eingesetzten Soldaten und die *servi* und *liberti* des Herrschers substituiert wurde, gleichen sich die Zahlen mehr an, ohne daß proportional Rom je gleichgezogen hätte.⁶ Damit ist schon *a limine* der Fokus der Analyse auf die Zeit des Einsatzes freien

¹ Siehe dazu etwa DREIER (1991), 45f.; JACOBY (1984), 39ff.

² Ein grundsätzlicher Systemvergleich kann hier nicht durchgeführt werden. Mehr illustratives Material und mehr Zahlen werden an anderer Stelle präsentiert werden. Vgl. P. EICH, Die spätrömische Administration. Personalbürokratische Strukturen im Imperium Romanum des vierten Jahrhunderts, in Arbeit.

³ Vgl. AYLMEYER (1961); dens. (1979); dens. (1980); REINHARD (1996), 13f.; I. A. A. THOMPSON (1976), 274f.; ROSENBERG (1966), 140; LAUX/TEPPE (1998); DREIER (1991), 37ff.; 48; MORTATI (1973), 27f.; THÉRET (1991), 172; NIEDHART (1979), 209; HUBATSCH (1973), 29.

⁴ Für Zahlengaben siehe FISCHER/LUNDGREEN (1975), 462; H. FINER (1949), 751; MOUSNIER (1970), 20. MEYER (1983), 56; FISCHER (1977), speziell 196; AYLMEYER (1961), 440; 452; ROSENBERG (1966), 60; DREIER (1991), 59; KOSELLECK (1989), 245.

⁵ Es fällt schwer, das römische Äquivalent für die höheren „Zentralbeamten“ der frühen Neuzeit zu benennen. Am ehesten wird man die senatorischen und ritterlichen Funktionsträger in Rom und Italien mit ihnen vergleichen können. Für Zahlenangaben siehe ECK (1974), 272f.; dens. (1998c), 73f.

⁶ Die Zahl der Funktionsträger in der Verwaltung der späten Kaiserzeit betrug rund 31 000: PALME (1999), 100.

Verwaltungspersonals in signifikantem Ausmaß gelenkt, *i. e.* auf die zweite Hälfte des dritten Jahrhunderts, eine Epoche, die noch aus weiteren Gründen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen wird. Prinzipiell lassen sich jedoch die Methoden der Herrschaftsausübung und die organisatorischen Merkmale auch der frühen und hohen Kaiserzeit mit denen der frühneuzeitlichen Fürstenstaaten sinnvoll vergleichen, da die absoluten Zahlen der in die Verwaltung im engeren Sinne involvierten Funktionsträger nicht allzu stark divergierten und die hohe Zahl von Funktionsträgern in den diversen regionalen Strukturen frühmoderner politischer Systeme sicher nicht mit hoher Verwaltungsintensität gleichgesetzt werden kann.¹ Wie „Rom“ mit einer so geringen Zahl von leitendem Personal seine Herrschaft über ein Imperium dieser Größe aufrichten und bewahren konnte, wird in Kapitel 3 noch diskutiert werden. Als Surrogate für einen eigenständigen administrativen Apparat fungierten, wie schon erwähnt, die *familia Caesaris* und das Militär: Diese beiden Institutionen weisen auch bereits Züge bürokratischer Organisation, besonders Hierarchien, auf; in der Armee sind klare Befehlswege ein unverzichtbares Strukturprinzip. Die Applikation ‚militärischer‘ Strukturierungsprinzipien auf die *familia Caesaris* wurde durch den inferioren Personenstatus der Sklaven und Freigelassenen erleichtert; rational kann eine Organisationsform, in der Über- und Unterordnungsverhältnisse auf zugeschriebenen Merkmalen und damit letztlich auf der Vorstellung unterschiedlicher Wertigkeit von Menschen (und eben nicht auf abgestuften Kompetenzen) beruhen, jedoch niemals sein: Mit anderen Worten, die *familia Caesaris* sollte keinesfalls als „civil service“ oder als „Bürokratie“ etikettiert werden.

1.2.4. Zur Terminologie dieser Studie

Verschiedene Bezeichnungen für vormoderne Bürokratien sind diskutiert worden, die unterschiedlichen Konzeptualisierungen dieses administrativen Typus entsprechen; trotz geäußerter Bedenken könnten sie im Prinzip übernommen werden. Um aber den angesprochenen terminologischen Fallen soweit wie möglich zu entgehen, wird ein anderer Begriff für den Untersuchungsgegenstand präferiert. In einem klärenden Beitrag zu der Debatte über die im politischen System Roms wirksamen Kräfte kommen T. JOHNSON und Chr. DANDEKER auf die gerade diskutierte Problematik zu sprechen:² Die beiden Forscher diskutieren Trends, die in einer von Patron-Klienten-Beziehungen dominierten Gesellschaft zum Entstehen protobürokratisch formalisierter Institutionen führen konnten. Über die Ergebnisse der beiden Soziologen wird weiter unten noch ausführlicher behandelt werden: Hier geht es um ihre Terminologie. Nach ihrer These können solche politischen Systeme wie das Imperium Romanum im Zuge einer systemischen Transformation, die sich als Übergang von einem partikularistischen zu einem universalistischen Personalismus beschreiben läßt, „a potential for the development of ‚personalized‘ bureaucratic institutions“ ausbilden. Der Ausdruck „‚personalized‘ bureaucratic institutions“ verdeutlicht ein Spezifikum vormoderner Bürokratien: Obwohl diese Administrationsformen in unterschiedlichem Ausmaß bereits Züge des Weberschen Idealtyps ausgebildet hatten –

¹ MOUSNIER (1971); DOYLE (1984); BOSHER (1970), 3ff.; VILLAIN (1952), 22ff.; KISER (1994); KISER/KANE (2001), 214; O'BRIEN/HUNT (1999), 87; HINRICHS (1989), 81ff.

² JOHNSON/DANDEKER (1989), 239.

dies vor allem in ihrem organisatorischen Rahmen und sehr viel weniger oder gar nicht im Typus der Legitimitätsgeltung –, sich zwar noch klar von ihm unterschieden, aber doch bereits gewisse Konvergenzen aufwiesen, fungierten sie vor allem als persönliche Werkzeuge der Herrscher und nicht als Implementierungsinstrumente einer abstrakt verstandenen Hyperinstitution „Staat“.¹ Unter „personaler Bürokratie“ wird also im weiteren jene Form von herrscherlichem Zwangsstab verstanden, der schon partiell an bürokratischen Organisationsprinzipien orientiert war, dessen wesentliche Aufgabe aber die Kontrolle und Allokation der vorhandenen Ressourcen für den Herrscher war und in dem die Sinnorientierung der eingesetzten Funktionsträger nur oder jedenfalls primär in der Unterstützung der Person des Herrschers und nicht in der Aufrechterhaltung einer transpersonal verstandenen Staatsordnung bestand.

1.3. Die Konstruktion eines neuen Idealtyps: Merkmale „personaler Bürokratien“

1.3.1. Ziele der Herrscher und Widerstände gegen deren Implementierung²

Bei den Herrschern der bezeichneten Gruppe politischer Systeme können einige gemeinsame Interessen vorausgesetzt werden. Dazu gehört die Sicherung ihrer Machtstellung (und zwar individuell und für die monarchische Prärogative).³ Zweitens wollten die Herrscher autonome politische Ziele entwickeln und durchsetzen können. Die Strategien, die die Herrscher zur Implementierung dieser Ziele ausbildeten, faßt S. N. EISENSTADT so zusammen:⁴

„1. They were interested in promoting free resources and in freeing resources from commitments to particularistic-ascriptive groups. 2. They did not want these resources to develop beyond limits appropriate to their own traditional legitimation. 3. They tried to control these resources – to commit them, as it were, to their own uses.“

Die Versuche der Herrscher, Machtmittel zu mobilisieren, zu kontrollieren und dann nach eigenen Vorstellungen zuzuweisen, vollzogen sich nicht in einem Vakuum. Die Monarchen besetzten dabei gesellschaftliche Positionen, die zuvor von anderen Personen und

¹ Vgl. dazu EISENSTADT (1956), vor allem die Diskussion 30f. Zur der Entwicklung der Administratoren von Fürsten- zu Staatsdienern vgl. beispielsweise LOTZ (1914); REINHARD (1979), 58. Die allmähliche Transformation des Status der Beamten koinzidiert nicht zufällig mit der schon mehrfach angesprochenen Zäsur in der Entwicklung der politischen Systeme Europas um 1800. Vgl. DREIER (1991), 47.

² Die Mittel und Wege der Herrscher, ihre Selbständigkeit zu erhöhen, und ihre Möglichkeiten, autonome politische Ziele zu entwickeln und zu implementieren, zu verbessern, werden im folgenden *nicht* in einer chronologischen Reihenfolge präsentiert. Die einzelnen Maßnahmen konnten zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten (und mit Varianten in den einzelnen „Staaten“) ergriffen werden; lediglich in der Rückschau lassen sie sich als erkennbare Emanzipationsstrategien aus der gesamten Politik von Herrschern der relevanten Zeitspanne herausarbeiten.

³ Vgl. LEVI (1981), 438ff.; REINHARD (1992), 64.

⁴ EISENSTADT (1969), 119.

Gruppierungen okkupiert gewesen waren. Ein Großteil der Ressourcen, die die Herrscher zur Durchsetzung ihrer Ziele zu akkumulieren bemüht waren, war zuvor in der Verfügungsgewalt der jeweiligen traditionellen Elite gewesen: Ihr Widerstand gegen die von ihr zwingend als Depossedierungsprozeß empfundenen Zentralisierungstendenzen kann als eine Grundgegebenheit vorausgesetzt werden und ist in unterschiedlicher Intensität auch in allen relevanten politischen Systemen nachweisbar. EISENSTADT beschreibt diese Konfliktsituation so:¹

„Their aims (sc.: die der Herrscher) were often oriented against, and opposed by, various social and political groups (...). These groups – generally consisting of some aristocratic groups, patrician, or more traditional urban groups, and traditional cultural elites – usually felt menaced by the new objectives and activities of the ruler (...). But, beyond these purely ‘social’ reasons, they felt that their positions were threatened by the trend to political centralization; and they were not willing to implement this trend. Therefore, they frequently attempted to deny the rulers resources and support, and plotted and worked against them, either in open political warfare or by sleight of hand, infiltration, and intrigues.“

EISENSTADT weist allen angeführten unterschiedlichen Ausprägungen traditioneller Eliten – „aristocratic groups, patrician, or more traditional urban groups, and traditional cultural elites“ – in den von ihm untersuchten „centralized polities“ die gleiche soziale Position zu. Nach dieser Annahme hätten also auch der *ordo senatorius* und der europäische Adel vergleichbare Rollen in den jeweiligen Gesellschaften und politischen Konfigurationen eingenommen. Die gleiche Grundannahme einer diesbezüglich analogen internen Konstruktion der Gesellschaften und einer vergleichbaren Positionierung der Eliten in diesen Systemen unterliegt offensichtlich auch den Stellungnahmen von Althistorikern, die den *ordo senatorius* als „Senatsadel“ oder ähnlich bezeichnen.² Doch beinhaltet die Applizierung eines mit vielen Bedeutungsfacetten geladenen Begriffs einer historischen Epoche auf Phänomene einer anderen Epoche stets die Gefahr, über die terminologische Übertragung hinaus auch Konzepte zu transferieren, die der fraglichen Zeit fremd waren, und somit zusätzliche Unklarheiten zu schaffen, statt vorhandene Schwierigkeiten zu lösen: Der Begriff „Adel“ bezeichnet eben nicht nur neutral eine politische und soziale Elite, er ist eindeutig den institutionellen und sozialen Feldern des europäischen Mittelalters und der Neuzeit entlehnt.³ J. POWIS⁴ hat vor kurzem einer verwandten Thematik, der „Aristokratie“, eine Studie gewidmet. Die semantische Weite dieses Terminus kann bei dem Versuch, einen gemeinsamen Nenner von sozialen und politischen Eliten unterschied-

¹ EISENSTADT (1969), 14.

² Cf. e. g. MÜNZER (1963); MEIER (1997), 46f.; STEMMLER (1997).

³ Vgl. GENICOT (1993), speziell 178f. DILCHER (1990), 59f., nennt als die vier Pfeiler adliger Macht: (1) Haus und Geschlecht; (2) Herrschaft über Land und Leute; (3) Teilhabe an der königlichen oder fürstlichen Herrschaft; (4) Verfügung über die Positionen in der Kirche. Die Zusammenstellung verrät klar die Orientierung an mittelalterlichen und neuzeitlichen Adelskonzepten: Mehrere der von DILCHER angeführten konstitutiven Merkmale lassen sich nicht oder nur in adaptierter Form bei den römischen Senatoren nachweisen. Auch die Beiträge des von PARAVICINI/OEXLE (1997) edierten Kolloquiumsbandes „Nobilitas“ setzen erst mit dem Ende des Imperium Romanum ein. Vgl. noch WEHLER (1990), 11.

⁴ POWIS (1984), 1.

licher Epochen zu finden, vielleicht ein Vorteil sein.¹ POWIS gibt „hereditary ruling groups“ als „working definition“ für Aristokratie. Die Möglichkeit der Vererbung des Status und die soziale Akzeptanz dieses Vorgangs, also der Besitz eines über Generationen akkumulierten sozialen Kapitals, ist ein wichtiges Merkmal, wenn nicht das entscheidende Proprium sowohl des *ordo senatorius* als auch vieler politischer Eliten der frühen Neuzeit.² Folgt man also der Definition von POWIS, lassen sich sowohl der *ordo senatorius* der Kaiserzeit wie die traditionellen Eliten des frühneuzeitlichen Europas unter dem gleichen Lemma „Aristokratie“ rubrizieren. Die Verwendung eines einheitlichen Oberbegriffs für soziale und politische Eliten unterschiedlicher Epochen impliziert aber noch nicht zwingend, daß diese Gruppierungen analoge gesellschaftliche Positionen eingenommen haben. Doch wurde auf die in diesem Kontext entscheidende Parallele zwischen römischen Senatoren und europäischem Adel bereits hingewiesen: Beide soziale Gruppen konkurrierten mit den Herrschern der jeweiligen politischen Systeme um wichtige Ressourcen wie Reichtum, Prestige, Zugriff auf die Bevölkerung des Territoriums oder politische Entscheidungsmöglichkeiten; die jeweilige Aristokratie bildete, sei es nun durch formelle Privilegien oder durch informelle, aber durch Tradition fest verankerte Rechte eine intermediäre Ebene zwischen Monarch und großen Teilen der Bevölkerung; im Imperium Romanum waren vor allem diverse Formen von Patronagebeziehungen das Medium hierzu. Die Formen, die diese Konkurrenz in Rom annahm, werden noch zu untersuchen sein.

Ein politisches System mit einem einzelnen Herrschaftsträger, das noch stark in ältere, soziale Systeme eingebettet und in nur geringem Maße ausdifferenziert war, konnte verschiedene Entwicklungen nehmen. Das wichtigste Medium zur Stärkung der monarchischen Prärogative war oftmals ein kontinuierlicher Ausbau des Zwangsstabs durch die Herrscher.

1.3.2. Strukturelle Veränderungen: der „Extraction-Coercion Cycle“

(a) Ein stehendes Heer als Impuls für den Ausbau der Verwaltung

Der Aufbau und Unterhalt einer Präsenzarmee war für fast alle „Staaten“ der Zeit vor der französischen Revolution (und zumeist auch noch lange danach) die größte finanzielle Belastung; lange Zeit nach dem Zusammenbruch des römischen Reiches verfügten die europäischen Machtzentren jedoch nicht über stehende Heere, sondern über bei Bedarf zusammengerufene oder auch kurzfristig angeworbene Truppen.³ Dieses improvisierte Verfahren, die benötigten Kontingente zusammenzustellen, war zum Teil einfach durch die Konstruktion des gesellschaftlichen Systems oder auch die Kräfteverhältnisse im politischen Subsystem bedingt. Seit dem Spätmittelalter trat die Kostenfrage stärker in den Vordergrund. Politische Ziele waren in der Zeit vor der industriellen Revolution meist

¹ Vgl. NEDELMANN (1995).

² Für die Kaiserzeit siehe beispielsweise die Untersuchung von SETTIPANI (2000), speziell 76. Vgl. auch JACQUES (1986); FUSCO (1981), 50. Vgl. noch Kap. 2.1. Für die späteren Epochen siehe WERNER (1997); MEIER/CONZE (1972), 1ff.; VELEN (1899), 85.

³ Erst im sechzehnten Jahrhundert wurden von einzelnen „Staaten“ wieder Truppenzahlen erreicht, die mit den römischen Werten vergleichbar sind. Vgl. PARKER (1988), 45. Zu diesem Zeitpunkt aber war die Bevölkerung gegenüber der Antike bereits deutlich angewachsen.

„außenpolitischer“ Natur. Um ihre eigenen Vorstellungen umsetzen zu können, war es das Bestreben der Herrscher, ein Präsenzheer zu schaffen und es ständig zu vergrößern. Widerstand gegen diese Absicht kam von zwei Seiten. Die Opposition der traditionellen Elite läßt sich auf den Kern reduzieren, daß sie den Herrschern ein solches polyfunktionales Machtinstrument nicht oder jedenfalls nicht unkontrolliert überlassen wollte. Passiven oder sogar bewaffneten Widerstand leistete auch die Bevölkerung, die die Lasten einer solchen Militärpolitik ganz wesentlich zu tragen hatte: Abgabenerhöhungen, Aushebungen und Requirierungen waren typische Folgen der Etablierung eines stehenden Heeres. So entstanden fast alle großen direkten Steuern in der europäischen Staatenwelt als Sondererhebungen für spezielle Feldzüge; solche Abgaben wurden dann immer häufiger auch ohne einen konkreten Anlaß eingezogen und schließlich fest etabliert. Konnten sich die Herrscher mit ihrem Wunsch nach konstanter Präsenz größerer militärischer Verbände durchsetzen, war das Heer wiederum das Mittel, um weitere Ressourcen auch gegen Widerstand zu erschließen und zu erwerben. Die daraus entstehende Wachstumsspirale der Staatsgewalt wird in der Regel als „extraction-coercion cycle“ bezeichnet: Mehr Soldaten – verbesserte Steuererhebung – mehr Soldaten:¹ Die durch diesen zirkulären Prozeß hervorgerufene Intensivierung „staatlicher“ Aktivitäten hatte nicht nur Auswirkungen auf den militärischen Sektor des politischen Subsystems, vielmehr entwickelte das stehende Heer auch zentripetale Kräfte innerhalb des beherrschten Gebietes, da zu seiner Versorgung, personellen Ausstattung und Verwaltung ebenso formalisierte, der Zentralgewalt unterstellte Institutionen nötig waren wie zur Bekämpfung des allenthalben gegen die neue Politik ausbrechenden Widerstandes; Vereinheitlichungstendenzen in allen betroffenen institutionellen Feldern und territoriale Konsolidierung waren im Regelfall Folgen der für die Extraktion der nötigen Mittel unternommenen Anstrengungen.² Daß die Vergrößerung der Personalstärke der europäischen Heere und die damit verbundenen Ausgabenerhöhungen – neben kostenintensiven militärtechnischen Innovationen – einen entscheidenden Impuls für den „state-building-process“ in Europa darstellten, wird von der Forschung fast übereinstimmend angenommen.³ Varianten dieses Zyklus lassen sich in fast allen erfolgreichen politischen Systemen Europas herausarbeiten. Eng verbunden mit diesem Wachstumsimpuls ist eine andere typische Komponente des Staatswerdungsprozesses, die im weiteren skizziert werden soll.

(b) Der Aufbau einer neuen Finanzadministration

Eine besonders wichtige methodische Vorüberlegung bei der Analyse eines politischen Systems zielt darauf ab festzustellen, welche Strukturen des betreffenden politischen Systems konstitutiv für dessen Bestehen und Funktionieren sind und welche eher akzi-

¹ Vgl. dazu besonders pointiert REINHARD (1992), 69 mit weiteren Literaturangaben.

² Vgl. DOWNING (1992), speziell 74ff. Das Heer bildete nicht nur in der Regel den Kristallisationspunkt für einen neuen Typ von Verwaltung, es lieferte auch in struktureller Hinsicht ein Vorbild, da Präsenzarmeen fast immer auf straffe Hierarchien, Schriftlichkeit als Verwaltungsprinzip, ein geregeltes Avancement etc. angewiesen waren.

³ Vgl. TILLY (1995); MEYER (1983), 91ff.; ROGERS (1995); KROENER (1996); WEBBER/WILDAVSKY (1986), 45; RAEFF (1975), 1223; REINHARD (1996), 9; ROSENBERG (1966), 36f.; 49; DREIER (1991), 37; S. E. FINER (1975). Siehe aber auch 't HART (1993).

dentiellen Charakter haben. Darüber, daß die Finanzen eines Staates dessen eigentliches Gerüst darstellen, gab und gibt es bei den Analytikern politischer Systeme von ULPIAN über J. BODIN und J. A. SCHUMPETER zu G. ARDANT einen breiten Konsens.¹ Daß die administrativen Strukturen eines politischen Systems ganz wesentlich der Verwaltung von dessen finanziellen Ressourcen dienen und gedient haben, ist eine einleuchtende Annahme. Abgaben wurden nicht erst mit der Einführung permanent einsatzbereiter Truppen erhoben: Auch davor verfügten die Herrscher der europäischen Mächte natürlich über Einnahmen, vor allem zweierlei Art: von fürstlichen Domänen oder aus seigneurialen Rechten, Prerogativen und Privilegien wie dem Münzrecht, Marktmonopolen etc.² Zusätzlich gab es in vielen Herrschaftsbereichen schon im Hochmittelalter direkte Steuern, die in der Regel aber außerordentlicher Natur waren.³ In der Folgezeit gelang es zwar den meisten Herrschern, die direkte Besteuerung als Medium der Ressourcenakkumulation zu etablieren. Doch die militärische Revolution in der frühen Neuzeit – immer größere Truppenkontingente und kostspielige militärische Innovationen⁴ – erforderte Geldbeschaffung in ganz anderem Ausmaß als zuvor; finanzielle Ressourcen in der benötigten Größenordnung standen den Herrschern patrimonialer oder feudaler Systeme in Europa zunächst jedoch ebensowenig zur Verfügung wie adäquate Institutionen zur Kollektion und Verwaltung dieser Mittel. Der neue Staat und seine Organisationsstruktur entstand mithin aus der Krise des vorhergehenden politischen Systems; mit J. A. SCHUMPETER läßt sich feststellen, „that without financial need the immediate cause for the creation of the modern state would have been absent.“⁵ Hinzuzufügen ist, daß dieser erhöhte Bedarf an finanziellen Mitteln wesentlich von den politischen Zielvorgaben der Herrscher und ihrer Berater hervorgerufen wurde.⁶

Die Militärausgaben bildeten den entscheidende Stimulus in der Entwicklung der öffentlichen Finanzen und für den Ausbau der staatlichen Verwaltung.⁷ Welche Auswirkungen der Aufbau eines großen militärischen Apparates auf die „öffentlichen“ Finanzen und den Haushalt eines „Staates“ wie Brandenburg-Preußen hatte, soll das folgende

¹ Dig. 48, 18, 1, 20; BODIN (1586), VI 2, p. 638; SCHUMPETER (1959), 19; ARDANT (1975); ders. (1965); ders. (1971-2). Vgl. F. K. MANN (1937); dens. (1943), 225; STOLLEIS (1983), 63; WEBBER/WILDAVSKY (1986), 38; DROEGE (1966).

² Vgl. DROEGE (1966).

³ SCHMOLLER (1877); KENNEDY (1964), 17ff.; ORMROD/BARTA (1995); ORMROD (1995); GENET (1992), 131. Vgl. auch BRAUN (1975), 252f.; REINHARD (2002), 309ff.

⁴ PARKER (1988).

⁵ SCHUMPETER (1959), 8; cf. 16.

⁶ F. K. MANN (1933/34), 8.

⁷ Vgl. schon GOLDSCHIED (1926), 149. Zum Anteil der Ausgaben für das Militär am Gesamthaushalt in den werdenden Staaten Europas siehe die Beiträge in GENET/LE MENÉ (1987); vgl. auch M. KÖRNER (1995). Während beispielsweise die Monarchien des vierzehnten und fünfzehnten Jahrhunderts noch bis zu 40% ihrer Ausgaben auf die Hofhaltung verwandten (KÖRNER, L. c. 402), galt für die folgende Zeit (411): „But as a general rule, the monarchical states devoted almost half of their budgets to military activities (...)“ Auch die Staatsschulden gingen ganz wesentlich auf den erhöhten Geldbedarf in militärischen Konfrontationen zurück: MORINEAU (1980), besonders 318; MEYER (1983), 47ff.; GUÉRY (1978).

Beispiel illustrieren:¹ 1740 hatte Brandenburg-Preußen keine Staatsschulden, also auch keinen Schuldendienst; 80 % aller Ausgaben dienten militärischen Zwecken. Auch im Vereinigten Königreich – dem früher oft ein Sonderweg in der Staatswerdung zugeschrieben wurde – lassen sich diesbezüglich (wenn auch nicht *ceteris paribus*) durchaus vergleichbare Ziffern ermitteln.² Die Bedeutung der Militärausgaben für den Aufbau eines „staatlichen“ Verwaltungsapparates wird durch diese Zahlen noch einmal unterstrichen. Man mag solchen monokausalen Erklärungen mißtrauen, die Wichtigkeit stehender Heere und die Bedeutung des Prägungsfaktors der Staatsfinanzierung für den Aufbau einer „modernen“ Verwaltung sind aber kaum hoch genug zu veranschlagen.

(c) *Die Finanzen und der „Haushalt“ des kaiserzeitlichen Roms*

Der Unterhalt einer Armee war, wie angesprochen, in den meisten frühneuzeitlichen Staaten der bei weitem größte Haushaltsposten. Über das „Budget“³ des kaiserzeitlichen Rom lassen sich leider keine verlässlichen Angaben machen, nur Schätzungen und Schlüsse sind möglich.⁴ In der Forschung wurden divergierende Hypothesen über das Verhältnis des Gesamtvolumens des Haushaltes zu den Militärausgaben vorgebracht, doch gibt es in allen Rechnungen, die diesen Schätzungen zugrunde liegen, stets mehrere Unbekannte: So sind etwa weder die Bevölkerungszahl⁵ des Imperiums, noch das Sozialprodukt, noch die Steuerquote⁶ mit Sicherheit zu bestimmen. D. S. POTTER etwa geht davon aus, daß der römische Zentralstaat 5 % des Sozialproduktes des Imperiums durch Steuern abschöpfte.⁷ Dieser Wert bewegt sich ungefähr auf dem Niveau der vorindustriellen europäischen Staaten. R. GOLDSMITH⁸ kommt zu einer leicht abweichenden Schätzung: „The share of the expenditures of the central and local governments was very low, probably not above three percent for the imperial government and on the order of eight percent for all governmental units.“ Die von GOLDSMITH veranschlagten 8 % sind vergleichbar mit den Werten von England vor 1688 und Frankreich vor 1820.⁹ Diese Angaben sind aber nur Näherungswerte; größere Margen müssen einkalkuliert werden. Ebenso besteht Unklarheit über die vom Imperium Romanum des Prinzipats unterhaltene Truppenstärke und in vielen Aspekten auch über die Soldhöhe.¹⁰ Zudem kann man davon ausgehen, daß die Ausgaben

¹ Siehe zum Folgenden MAYER (1926), 225f.

² Vgl. BREWER (1989), 39ff.; GOODMAN (1988), 1ff.; 78ff.

³ Zu der Terminologie vgl. WEBBER/WILDAVSKY (1986), 18.

⁴ Siehe zum Folgenden NEESEN (1980); BRUNT (1990e); GOLDSMITH (1984); dens. (1987); DUNCAN-JONES (1998); WIERSCHOWSKI (1984), 220ff.; BURGERS (2001).

⁵ Schätzungen gehen von einer Bevölkerung von 50-60 Millionen in der frühen Kaiserzeit aus: GOLDSMITH (1984), 34; HOPKINS (1980), 120.

⁶ Zu Berechnungen des Sozialproduktes und der Steuerquote (5%?) siehe etwa POTTER (1990), 65f. und die dort angegebene Literatur.

⁷ POTTER (1990), 9f. und 64ff.

⁸ GOLDSMITH (1984), 283.

⁹ POTTER (1990), 65.

¹⁰ Siehe dazu Kap. 10.3.3. A. R. BIRLEY (1981a), veranschlagt als unteren Wert für die in der Severerzeit unter Waffen gehaltenen Truppen 415 500 Soldaten, während CAMPBELL (1984), 4f. 450 000 annimmt. Diese Berechnungen sind jedoch meines Erachtens angesichts der Tatsache, daß dann kaum Spielraum für eine für die Regierungszeit Diocletians bezeugte Erhöhung der Truppenstärke bleibt, zu hoch

für das Heer im Kriegsfall wohl beträchtlich anstiegen.¹ In Kriegszeiten mußten die Einheiten auf Sollstärke gebracht, neue Pferde angekauft, zusätzliche Befestigungen errichtet werden; auch die Transport- und Versorgungskosten stiegen an. Wie hoch durchschnittlich (ohne die Unterscheidung in Kriegs- und Friedenszeiten) der Anteil der Aufwendungen für das stehende Heer am Gesamtbudget gewesen ist, ist unter diesen Umständen kaum zu errechnen. Um einen ungefähren Eindruck zu vermitteln, seien zwei Schätzungen zitiert: GOLDSMITH nimmt an, daß im frühen Prinzipat die Militärausgaben 45-58 % der Einnahmen verschlangen.² R. DUNCAN-JONES veranschlagt für die Zeit um 150 n. Chr. den Anteil der Militärausgaben am Gesamthaushalt bei etwa drei Vierteln. Bei aller Unsicherheit im Detail wird aus diesen Zahlen deutlich, welche Belastung das Heer für den römischen „Staat“ darstellte.³ Das imperiale Finanzsystem divergierte in diesen Zügen noch nicht allzu stark von den entstehenden europäischen Nationalstaaten oder gar anderen, außereuropäischen „centralized bureaucratic empires“ des von EISENSTADT beschriebenen Typus: Trotz der Unklarheiten darüber, wie die Relation von Ein- und Ausgaben im Imperium Romanum zueinander gewesen ist, kann kein Zweifel bestehen, daß die Kosten der Armee der dominierende Faktor im „Haushalt“ des Imperiums gewesen sind.

Das Problem der Kommensurabilität der antiken und der frühneuzeitlichen Ökonomie wurde in der Forschung in den letzten Jahrzehnten ausführlich thematisiert.⁴ Die entstehenden „Staaten“ Europas verfügten keineswegs schon frühzeitig über bedeutend höhere Einnahmen oder eine deutlich bessere Infrastruktur als das römische Reich. Auch sie mußten mit den Folgen geringer Monetarisierung zurechtkommen und deshalb noch lange Zeit gewisse Steuern in Natural- oder Sachleistungen erheben.⁵ Auch die Erstellung von korrekten und präzisen Katastern, doch eine unabdingbare Voraussetzung für ein funktionierendes Steuersystem unter den Bedingungen der Zeit, brachte erhebliche Probleme mit sich und war noch im Preußen Friedrichs des Großen eine zeitraubende und komplexe Aufgabe.⁶ An dieser Stelle ist jedoch ein *caveat* dringend notwendig. Ziel der bisherigen Ausführungen war es zu demonstrieren, daß die Kosten für ein stehendes Heer im Haushalt des Imperium Romanum ein ähnlich präponderanter Faktor gewesen sind wie in den Budgets der „Staaten“ der frühen Neuzeit, so daß tendentiell die Armee in beiden Epochen Herrscher und Beherrschte vor vergleichbare Probleme stellte. Dies darf jedoch nicht dahin gehend mißverstanden werden, daß für die frühneuzeitlichen Ökonomien und

gegriffen. Weitere Schätzungen (und Literaturangaben) bietet MITTHOF (2001), 26. Zu der Höhe des Soldes vgl. M. P. SPEIDEL (1973); M. A. SPEIDEL (1992); ALSTON (1994); CARRIÉ/ROUSSELLE (1999), 75. Neben den Soldzahlungen kamen natürlich weitere Ausgaben für die Armee auf das Imperium zu: DUNCAN-JONES (1998), 35ff.

¹ POTTER (1990), 67ff.; vgl. dazu MACMULLEN (1984); BOST (2000), 400.

² GOLDSMITH (1987), 55; ähnliche Werte berechnet HOPKINS (1980), 125.

³ DUNCAN-JONES (1998), 45. Für die Entwicklung des dritten Jahrhunderts siehe Kap. 10.3.3.

⁴ Vgl. etwa PLEKET (1990); ANDREAU (1995); ERDKAMP (2001); SAVINO (1999); TEMIN (2001).

⁵ Vgl. ARDANT (1975), 176f.; dens. (1971-2), 324ff.; VIGNES (1961).

⁶ SPITTLER (1980), 578; 583; 594ff. Zu den Problemen, die das Durchführen eines Zensus in der frühneuzeitlichen Welt bereitete, siehe RIGAUDIÈRE (1994), 237ff.; BONNEY (1993); dens. (1995), 478; GROSS (1993), 101; KAIN/BAIGENT (1992), 257f.; 336ff.

die römische Wirtschaft auch die absoluten Zahlen parallel gestellt werden dürften.¹ Im Imperium Romanum war aufgrund der geringen Produktivität und der entsprechend beschränkten Abschöpfungsmöglichkeiten der Zentralregierung eine Steigerung des „staatlichen“ Einkommens nur sehr bedingt möglich.² Für einige der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten der römischen Machteliten lassen sich Äquivalente oder Pendants im frühneuzeitlichen Europa finden. Bei allen Konvergenzen divergierten die beiden ökonomischen Systeme aber in jedem Falle in einem essentiellen Aspekt, ihrem Entwicklungspotential. Die Produktivität einer Gesellschaft wie der des Imperium Romanum hing im wesentlichen von der Bevölkerungsdichte des beherrschten Territoriums ab, Wirtschaftswachstum größeren Ausmaßes konnte, da es an technologischen Innovationen weitgehend fehlte, nur gleichbedeutend sein mit Wachstum der Bevölkerung.³ Die Höhe der Steuereinnahmen war also vor allem gekoppelt an die Fluktuation der Bevölkerungszahl, die im späten zweiten und dritten Jahrhundert als Folge von Seuchen, Kriegen und Plünderungszügen von auswärtigen Feinden zumindest in Teilen des Imperiums rückläufig gewesen sein dürfte.⁴ Da dem römischen Reich zur Mobilisierung der benötigten finanziellen Mittel nur sein, einen Teil des Mehrproduktes abschöpfendes Steuersystem zur Verfügung stand⁵, konnten Mehreinnahmen nur durch das Anziehen der Steuerschraube erzielt werden, und diesem Verfahren waren durch die geringe Elastizität der Produktionsfaktoren enge Grenzen gesetzt. Es gelang daher der politischen Elite des Imperiums auch in existentiellen Krisen nicht, die Einnahmen substantiell zu erhöhen. Im dritten Jahrhundert wurde als Antwort auf die erhöhten finanziellen Anforderungen der Edelmetallanteil der Münzen immer weiter gesenkt. Doch auch diese Methode zur Steigerung der Einnahmen konnte nicht unbegrenzt praktiziert werden. So weit erkennbar, versuchte die römische Zentrale zu keinem Zeitpunkt, andere Wege zur Erhöhung des „staatlichen“ Einkommens zu gehen, als die gerade skizzierten. Wenn M. RAEFF⁶ feststellt, daß im siebzehnten Jahrhundert der „Staat“ als „pump primer in promoting and protecting the productive potential of society“ agierte und auf „policies“ hinweist „that go under the names of cameralism and mercantilism“, so läßt sich für Rom nichts Vergleichbares konstatieren.

1.3.3. Veränderungen bei der Rekrutierung von Administratoren

Um die für die Sicherung ihrer Herrschaft unentbehrlichen Machtmittel mobilisieren und ihre Entscheidungen umsetzen zu können, benötigten die Herrscher in der Regel einen eigenen Zwangsstab. Wie Ch. TILLY bemerkt: „(...) Specialized organization works. If the task at hand is well defined and consists of manipulating the outside world, the ruler who

¹ Vgl. die tabellarische Darstellung bei GOLDSMITH (1987), 55, in der Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen beiden Ökonomien deutlich werden.

² DUNCAN-JONES (1998), 4.

³ POTTER (1990), 7 mit der Literatur.

⁴ Vgl. Kap. 10.1.

⁵ GOLDSMITH (1987), 51 ff. vermutet, daß die römische Zentrale 30-33% ihrer Einnahmen aus Tributen bezog und ca. 25% aus Zöllen.

⁶ RAEFF (1975), 1224.

builds a special-purpose organization and keeps it supplied with resources tends to have the advantage over his rivals.“¹ In den meisten mittelalterlichen politischen Systemen wurde vom Adel und vom Klerus, aber auch von der restlichen Bevölkerung die Maxime aufrechterhalten, ein Monarch müsse auch für die die Allgemeinheit betreffenden Aufgaben in der Regel mit den Erträgen zufrieden sein, die sich aus den Besitzungen der Krone ziehen ließen;² lediglich in Ausnahmefällen wie größeren, zwingend gebotenen militärischen Unternehmungen konnten zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Den Grundstock und die historische Wurzel des herrscherlichen Zwangsstabes bildeten unter diesen Bedingungen die Angehörigen des herrschaftlichen Haushaltes. Den in der Folge einsetzenden Ausbau dieses Stabes schildert M. WEBER so:

„Der Herr rekrutiert seine Beamten zwar zunächst und in erster Linie aus den ihm persönlich kraft leibherrlicher Gewalt Unterworfenen, Sklaven und Hörigen. Denn ihres Gehorsams ist er unbedingt sicher. Aber eine politische Verwaltung ist nur sehr selten mit ihnen allein ausgekommen. Nicht nur die Mißstimmung der Untertanen, unfreie Leute an Macht und Rang über alle anderen emporsteigen zu sehen, sondern auch der direkte Bedarf und die Anknüpfung an die vorpatrimonialen Formen der Verwaltung nötigte die politischen Herren fast durchweg, ihr Beamtenum auch extrapatrimonial zu rekrutieren.“³

Die hoch- und spätmittelalterliche „Verwaltung“ und die sie tragenden Ämter ähnelten einander in den meisten europäischen Regionen.⁴ Auch die Hof- und Kronämter hatten ihren Ursprung vielleicht im Haushalt des Herrschers.⁵ Diese Funktionen gerieten jedoch oft so stark in die Kontrolle der jeweiligen Aristokratie, daß sie ihrem ursprünglichen Zweck nur noch bedingt dienten.⁶ Wie bereits erwähnt, wurde die politische Konfiguration in fast allen entstehenden Staaten Europas zu einem wichtigen Teil (aber sicher nicht ausschließlich) von der Interaktion zwischen traditioneller Elite und Herrscher mitbestimmt, deren Form zwischen Konkurrenz und (für das politische System zunächst noch unverzichtbarer) Kooperation oszillierte.⁷ Solche Statusgruppen, für die askriptive Kriterien konstitutiv waren, kontrollierten viele der von den Herrschern für die Sicherung und den Ausbau ihrer Stellung benötigten Ressourcen und figurierten daher im politischen System als intermediäre Macht zwischen weiten Teilen der Bevölkerung und der fürstlichen Administration. Um ihren Einfluß zu kompensieren und schließlich zu neutralisieren, rekurrten die Herrscher zum Teil auf neue oder adaptierte Verwaltungsstrukturen und setzten zum anderen auch eine größere Bandbreite von Personal als zuvor in ihrem Dienst ein. S. N. EISENSTADT beschreibt die Charakteristika von historisch-bürokratischen Organisationen in Abgrenzung von älteren feudalen oder patrimonialen Systemen so:⁸

- „1. The organization of specifically administrative, as distinct from other political, activities.
2. A system of recruitment usually not requiring membership in any kinship, local-territorial

¹ TILLY (1975c), 29. Vgl. auch BONNEY (1995), 444.

² GELABERT (1995), 542 mit weiterer Literatur.

³ WEBER (1985), 594f.; vgl. S. 27 Anm. 5.

⁴ Vgl. REINHARD (2002), 141ff. und die reichen Literaturangaben 564ff.

⁵ RIBALTA (1996), 19. Vgl. aber auch REINHARD (2002), 147.

⁶ RIBALTA (1996), 19.

⁷ Siehe beispielsweise WERNER (1998), 19; GENICOT (1993), 182ff.; 192f.

⁸ EISENSTADT (1969), 21.

groups, but based to a greater extent on criteria of skill, wealth, achievement, or political loyalty to the rulers. 3. The development of an internal organizational autonomy tending to develop in a bureaucratic direction (...). 4. Growing professionalization of the staff, with the officials becoming gradually a type of *salaried* personnel, recruited on the basis of some of the above-mentioned criteria (...).“

Eine wichtige Komponente der Transformation von Herrschaft und Verwaltung in diesen Imperien bestand also nach EISENSTADT in einer Veränderung der Modi der Personalselektion. Infolge der geschilderten Konkurrenzsituation zwischen Herrscher und Aristokratie standen die (zu Anfang meist noch recht rudimentären) monarchischen Stäbe zumindest auf einzelnen Politikfeldern im Gegensatz zu den jeweiligen traditionellen Eliten, die, um eigene Privilegien zu bewahren, mehrheitlich dem Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsprozeß um die herrscherliche Prärogative Obstruktion entgegensetzte. Für die Herrscher lag es daher nahe, von der traditionellen Elite distinkte gesellschaftliche Strata zu fördern und in ihren Stäben einzusetzen, wenn auch, um soziale Akzeptanz zu erreichen, die neue „Elite“ Berührungspunkte mit der traditionellen Elite haben mußte.¹ Die Stäbe der Herrscher waren keineswegs homogen in ihrer Zusammensetzung; es gab keine strenge Dichotomie in aristokratische und nichtaristokratische Helfer der politischen Machttträger. Aber obwohl Aristokraten Aufgaben für die Herrscher in deren Implementierungs- und Kontrollwerkzeug übernahmen, waren die Interessen dieser Stäbe dennoch selten mit denen der Aristokratie identisch, da die Stäbe als persönliche Instrumente der Herrscher fungierten und die Sinnorientierung der dort eingesetzten Amtsträger jedenfalls in ihrer intentionalen Ausprägung vor allem in der Umsetzung der Ziele der politischen Machthaber bestand.² Da die von den Herrschern promovierten nichtaristokratischen Funktionsträger zumindest ursprünglich kein oder nur ein geringes autonomes Sozialprestige besaßen, Sozialprestige aber als Voraussetzung für den Aufbau einer eigenständigen Machtposition galt, konnten die Herrscher in der Regel (nicht immer ging dieses Kalkül auf) darauf bauen, daß diese Amtsträger keine eigenständige Politik betreiben konnten und daß ihre Loyalität mehr dem Monarchen selbst als ihrem neuen „Stand“ oder ihrem eigentlichen Sozialisationsumfeld galt.³

Die Herrscher setzten ihre nichtaristokratischen Helfer in einem breiten Spektrum von Tätigkeiten ein. Oft waren es besonders sensible Felder, Kristallisationspunkte monarchischer Macht, die ihnen überantwortet wurden. Seit dem hohen Mittelalter rekurrten Herrscher häufig auf die Dienste von Absolventen eines Studiums des römischen Rechts, die für die sich konsolidierende monarchische Macht eine legitimierende Doktrin kreieren, respektive adaptieren sollten, die ihre Stringenz aus der Parallelstellung der jeweiligen Machthaber mit dem römischen Kaiser gewann.⁴ Die Expansion der „Staatsgewalt“ in der Folgezeit eröffnete nichtaristokratischen Aspiranten auf den Dienst für den Herrscher immer neue Aufgabenbereiche.

In der einen oder anderen Form finden sich nichtaristokratische Administratoren des beschriebenen Typs in den meisten europäischen Staaten der frühen Neuzeit. Die ge-

¹ Siehe noch EISENSTADT (1973), 38f.

² EISENSTADT (1969), 156ff.; FORD (1962); CONTAMINE (1989), 26 Anm. 28.

³ EISENSTADT (1969), 135ff.; vgl. 158. Siehe auch SINOPOLI (2001), speziell 196.

⁴ Für Frankreich vgl. etwa RIGAUDIÈRE (1994), 145; 149ff.; FAVIER (1989), 243ff.; 251f.; 255.

meinsame Tätigkeit für den Machthaber und die fehlende soziale Qualifikation bildeten dabei ein Band, das diese Funktionsträger lose zusammenschloß; das Zusammengehörigkeitsgefühl konnte durch die Verleihung eigener Statussymbole noch forciert werden. Das typische Modell, diesen Aufsteigern eine Statuserhöhung zu verleihen, sah ihre Nobilitierung durch den Dienst für den Herrscher vor.¹ In einigen Fällen wurde die Kohärenz dieser Gruppierungen durch die Herrscher noch artifiziell dadurch verstärkt, daß die Zugehörigkeit zu ihnen formalisiert wurde.² Ein solcher Schritt stärkte einerseits das Sozialprestige der Mitglieder solcher funktional definierten Eliten und sollte zugleich nach dem Prinzip des Gabentausches politische Loyalität sicherstellen. Zum anderen verhinderte eine solche Vorgehensweise der Herrscher ein allzu rasches Aufgehen der Aufsteiger in den traditionellen Eliten und in der Folge davon eine Anpassung auch ihrer Sinnorientierung. Selbst wenn sich eine nach solchen Kriterien konstituierte Elite als gesellschaftliche Gruppierung mit der Zeit konsolidierte und in der Folge davon auch eigene Interessen artikulierte und allmählich eine vom Fürsten autonome Orientierung ausbildete, konnte der Herrscher immer noch die um seine Gunst rivalisierenden Eliten gegeneinander ausspielen und ihre unterschiedlichen Interessen zu einem System von „checks and balances“ nutzen. Die so entstandene politische Konfiguration implizierte nicht kontinuierlichen Konflikt zwischen Herrscher und funktional definierter Elite auf der einen Seite und der traditionellen Elite auf der anderen Seite; im Ancien Régime bestanden durchaus gute Gründe für Kooperation und Konsens zwischen Monarch und Adel. Dennoch gab es Konfliktpotential; in solchen Situationen war die Loyalität der „officers of commoner status“ im Regelfall größer.³ Auch wenn die vom Herrscher berufenen Administratoren, die nicht der traditionellen Elite angehörten, nicht einen formell eigenen Status erhielten, konnten beide Gruppierungen in der Verwaltung konkurrieren, wie etwa die Spannungen zwischen alter und neuer Elite in Brandenburg-Preußen während des siebzehnten und auch noch des achtzehnten Jahrhunderts beweisen, die andererseits nicht weitgehende Kooperation zwischen beiden Gruppen auf anderen politischen und gesellschaftlichen Feldern verhinderten.⁴ Der herrscherliche Stab war schließlich so klar von seiner Aufgabe imprägniert, die selbständige Stellung des politischen Hauptes der jeweiligen Systeme zu sichern, daß auch dort, wo dem Stab ein hoher Prozentsatz von Geburtsadligen angehörte, die Orientierung der Institution nicht mit den Interessen der traditionellen Elite identisch war.⁵

Die promovierten nichtaristokratischen Funktionsträger waren aber sicher nicht einfach Feinde des Geburtsadels oder eine „bürokratische“ Elite. Zwischen beiden Typen von Eliten gab es durchaus auch Übereinstimmungen.⁶ Die scheinbar im Widerspruch zueinander stehenden Merkmale funktional definierter Eliten haben zu einer kontroversen Diskussion der Bedeutung solcher Gruppierungen in der Forschung geführt.⁷ Speziell die

¹ Vgl. REINHARD (1996), 7; RIBALTA (1996), 20.

² DESCIMON (1996), 110; PELORSON (1980); AUTRAND (1981); I. A. A. THOMPSON (1979); BAELDE (1967); MACZAK (1996), 199.

³ MACZAK (1996), 202.

⁴ ROSENBERG (1966), 111 ff.

⁵ OGRIS (1981), 256; ROSENBERG (1966), 43 ff.; STRAUBEL (1998), 243 ff.

⁶ Siehe beispielsweise CONTAMINE (1989); GOUBERT/ROCHE (1984), 133 ff.

⁷ Siehe die Literaturangaben und die Diskussion bei POWIS (1989), 231.

politische Konfiguration Frankreichs ist dabei Gegenstand lebhafter Debatten. Den Kern dieser Kontroversen bildet die Frage, wie scharf man die Konturen der unterschiedlichen Gruppierungen im „Staatsdienst“ zeichnen darf: Impliziert die Permeabilität zwischen „noblesse de l'épée“, dem alten Schwertadel, und „noblesse de robe“, dem Paradigma einer funktional definierten Elite¹, identische politische Ziele dieser soziopolitischen Gruppierungen und ihrer Vertreter? Darf man aus Berührungspunkten im Sozialverhalten zwischen der Gruppe der ursprünglich nichtaristokratischen Funktionsträger und der traditionellen Elite oder aus der Tatsache, daß vor allem im achtzehnten Jahrhundert die Robins den Lebensstil des alten Adels kopierten² und daß die ökonomische Grundlage beider Eliten und anderer Aufsteiger zumindest im wesentlichen gleich gewesen sein dürfte³, darauf schließen, daß auch die jeweiligen politischen Orientierungen dieser Schichten kaum divergierten?⁴ Es gibt durchaus Indizien für Unterschiede zwischen den politischen Interessen der „noblesse d'épée“ und der „noblesse de robe“ und erst recht der Aufsteiger⁵ im Bereich der „finance“, die sich in der Haltung dieser Gruppierungen zur Stärkung der königlichen Prerogative und in ihrer Beziehung zueinander manifestieren.⁶ Daraus darf nicht der Schluß gezogen werden, die angesprochenen sozialen Gruppierungen hätten sich in permanentem Konflikt befunden oder der Einsatz nobilitierter *homines novi* oder einer funktional definierten Elite sei an sich schon ein Beleg für die Existenz einer protobürokratisch organisierten Verwaltung: Eine solche einseitige Einschätzung wäre mit Sicherheit unzutreffend. Dennoch deuten die vorhergehenden Ausführungen darauf hin, daß zwischen Zentralisierung um den Monarchen, Auf- und Ausbau von dessen persönlichem Zwangsstab und den bezeichneten Veränderungen in der Selektion von Administratoren eine gewisse Interdependenz bestand. Der hier diskutierte Typus Funktionär ermöglichte den Herrschern zum einen eine bessere Kontrolle der vorhandenen Machtmittel und zum anderen die Etablierung klarer gegliederter und dem Monarchen eindeutig subordinierter Strukturen, die mit dem Ethos, den Wertorientierungen und den politischen Zielen der traditionellen Eliten oft nicht vereinbar waren. Transformationen im Rekrutierungsverfahren waren offensichtlich Komponenten des Zentralisierungsprozesses und Voraussetzungen für die Ausbildung „personaler Bürokratien“ in monarchischen politischen Systemen. Diese Thematik wird in Kapitel 8 noch intensiver zu diskutieren sein.

¹ Vgl. MILLET/MORAW (1996), 178; AUTRAND (1981).

² Vgl. DESCIMON (1989), speziell 365.

³ Vgl. Kap. 8.2.3.

⁴ FISCHER/LUNDGREEN (1975), 507.

⁵ Vgl. zu der internen Differenzierung der diversen Typen von *homines novi* DESCIMON (1989), besonders 370f.; FORD (1962), 34; GRUDER (1968), 97ff.; BLUCHE (1959).

⁶ Siehe e. g. DESCIMON (1989), 371; AUTRAND (1989); CONTAMINE (1989), 13; JOUANNA (1989), 253; dies. (1977), 34; DESCIMON (1989), 375; MOUSNIER (1980), II 323ff.; 152; BÉRENGER (1978), 147; 151; BITTON (1969), 63 und passim; METTAM (1988), 23 mit REINHARD (2002), 84; DONATI (1988); GENICOT (1993), 190ff.

1.3.4. Die Einrichtung neuer Ämter unter der Kontrolle der Zentralgewalt

Oft wurden die höfischen Zentralämter und die überkommene Regionaladministration in feudal oder patrimonial geprägten politischen Systemen von der jeweiligen traditionellen Elite dominiert, deren Vertreter nur solange mit den Herrschern kooperierten, wie das politische, militärische oder ökonomische Handeln der Zentralgewalt mit ihren Vorstellungen konform ging. Mit dem soziopolitischen Status solcher Gruppierungen war straffe Subordination unter Standesgenossen oder auch nur den Herrscher oft ebensowenig vereinbar¹ wie ein Rekrutierungsverfahren, das – mit den oben zitierten Worten S. N. EISENSTADTS – „to a greater extent on criteria of skill, wealth, achievement, or political loyalty to the rulers“ basierte: Hierarchien und neue Formen der Kandidatenauslese waren jedoch unverzichtbare Funktionselemente einer vormodernen Bürokratie. Wollten die Fürsten autonome politische Ziele nicht nur entwickeln, sondern auch implementieren, mußten sie danach streben, entweder diese Ämter, deren Autorität in nicht geringem Maße auf der Autorität der Amtsträger beruhte, in stärkere Abhängigkeit zu bringen oder, ohne die traditionellen Ämter abzuschaffen, Parallelinstitutionen zu errichten, die stärker der Zentralgewalt untergeordnet waren: Das konnte auf informelle Weise geschehen, etwa wenn in einer bereits etablierten höfischen Konfiguration ein „Favorit“, häufig ein Aufsteiger², dazu verwandt wurde, die Alltagsgeschäfte zu koordinieren und die Umwelt zu manipulieren³, also intendierte politische Konstellationen herbeizuführen und auszunützen, ohne daß die Herrscher unmittelbar in die Tagespolitik involviert wurden. Auf diese Weise konnten die Machthaber ihr politisches Instrument desavouieren, wenn das Resultat von dessen Bemühungen nicht ihren Absichten entsprach. Eine andere Variante bestand in der formalen Institutionalisierung einer Parallelorganisation, bei der essentielle Aufgaben konzentriert wurden. Solche neuen Funktionen standen zumindest in ihrer intentionalen Gestalt in größerer Abhängigkeit von der Zentrale, auch wenn natürlich stets die Gefahr bestand, daß diese Kontrolle wieder schwand. Die diversen Zentralgewalten haben im Lauf der Zeit mit unterschiedlichen Ausformungen solcher Parallelinstitutionen operiert. Als besonders bedeutsam erwies sich der Ausbau des Kommissariatswesens. In der Forschung besteht weitgehend Konsens, daß die Etablierung von Institutionen dieses Typus‘ ein wichtiger Teilaspekt der Konstruktion des modernen Staatsapparates und des Aufbaus rational-legal operierender Bürokratien gewesen ist. Die Merkmale des neuen Typus Funktionsträger lassen sich besonders klar anhand der Kommissare in Brandenburg-Preußen und in Frankreich herausarbeiten. In Frankreich firmierten diese Agenten allerdings unter der Bezeichnung Intendant.⁴ Die folgenden Bemerkungen gelten primär diesen beiden „Staaten“.⁵

¹ Vgl. beispielsweise RIGAUDIÈRE (1994), 163.

² Siehe dazu REINHARD (2002), 168f. und die reichen Literaturangaben 566f.

³ BÉRENGER (1974), besonders 191f.

⁴ HINTZE (1962), speziell 245.

⁵ Vgl. zum Folgenden NEUGEBAUER (1981); ROSENBERG (1966); FISCHER/LUNDGREEN (1975), 499ff.; HINTZE (1962); MOUSNIER (1958); dens. (1980), II; ANTOINE (1970); dens. (1982); GRUDER (1968); H. FINER (1949), 742f.; BONNEY (1978); S. E. FINER (1975), 133ff.; BRAUN (1975), 270ff.; RIBALTA (1996), 31; DESCIMON (1996), 106.

Unter Kommissaren versteht man zunächst Funktionäre, die auf nicht-ständiger Basis eine eigens definierte Sonderaufgabe versahen. Ihre dauerhafte Etablierung stellt eine wesentliche Komponente der Umstrukturierung der Verwaltung im siebzehnten Jahrhundert dar: In der Konfrontation zwischen „officiers“ (weitgehend unabhängiger Repräsentanten partikularistischer und traditionaler Kräfte) und „commissaires“ (neuer Funktionäre, abhängig nur von der Zentralgewalt) spiegelte sich die Auseinandersetzung zwischen Herrschern und traditionellen Eliten wider, wenn auch die Institutionalisierung der Kommissare nicht nur (und vielleicht auch nicht primär) innenpolitische Gründe hatte, sondern ebenso wie die Einführung eines (permanent expandierenden) stehenden Heeres auch von außen- oder militärpolitischen Motiven veranlaßt wurde.¹ Die Hauptaufgabe der neuen Funktionsträger bestand in der Beschaffung der für das stehende Heer nötigen Finanzen und in der Verwaltung und Versorgung dieses Heeres.² Die Kommissare waren ausschließlich von den Herrschern abhängig, die sie nach eigenem Gutdünken abberufen konnten. Kommissare stammten oftmals nicht aus der traditionellen Elite. Die Intendanten wurden in der Regel aus der „noblesse de robe“, einer funktional definierten Zweitelite, rekrutiert. Wichtig in diesem Kontext ist besonders, daß die Kommissariatsverwaltungen bereits eindeutig Züge vormoderner Bürokratien aufwiesen.

In der neuen Funktion waren die bisher besprochenen Anforderungen an historisch-bürokratische Institutionen kumuliert. Die Etablierung von Kommissaren diente primär dem Zweck, die für das stehende Heer benötigten Ressourcen zu beschaffen und sie zu verwalten. Zugleich aber wurden mit ihnen nicht oder jedenfalls nicht vollständig in den strukturellen Rahmen des alten politischen Systems integrierte Institutionen geschaffen, die es den Herrschern erlauben sollten, ihre eigenen politischen Ziele möglichst unbehindert von der traditionellen Elite und ihren Wertvorstellungen und Orientierungen zu implementieren; diese Ziele waren neben dem Aufbau einer effektiven, um die herrscherliche Prärogative zentralisierten Verwaltung und ihrer Absicherung zunächst primär außenpolitischer Natur. Das zugrundeliegende Kalkül der Herrscher bei der Institutionalisierung der Kommissare war die Erhöhung der eigenen Kontrolle über die Funktionsträger der Peripherie durch die Aufspaltung von deren Kompetenzen und speziell das Abspalten der Finanzverwaltung, ein Verfahren, das grundsätzlich schon lange bekannt war und auch schon öfters praktiziert worden war.³ Da die Bedeutung der Fiskaladministration gegenüber anderen Verwaltungsbereichen durch die Einführung stehender Heere und deren stetiges Anwachsen (sowie durch militärtechnische Innovationen) ständig größer wurde, gewann diese bekannte Strategie zusätzlich an Gewicht.

Für die Zielsetzung dieses Kapitels, die Kreierung eines Idealtyps „vormoderne Bürokratie“, sollen diese knappen Ausführungen genügen. Die wichtigsten Kristallisationspunkte für die Expansion des Verwaltungscorps in den entstehenden Staaten der frühen Neuzeit bildeten das stehende „monarchische“ Heer, die Extraktion der für diese Truppen und ihren Einsatz benötigten Ressourcen und die Verwaltung dieser Mittel und des Heeres selbst. Schon vor der Etablierung einer Präsenzarmee hatten Herrscher, um ihre eigenen Ziele besser umsetzen oder überhaupt erst entwickeln zu können, den quasi-monopoli-

¹ KUNISCH (1999), 82; ROSENBERG (1966), 17f.; 56; FISCHER/LUNDGREEN (1975), 499ff. Vgl. Kap. 8, 3.

² NEUGEBAUER (1981), 548; ARDANT (1971-2), 453ff.; BAYLEY (1975), 356; LYONS (1994), 68f.

³ WEBER (1985), 606.

stischen Anspruch der traditionellen Eliten auf die leitenden Positionen im politischen System durchbrochen: Diese Strategie gewann mit der Ausweitung des administrativen „Apparates“ noch an Bedeutung, und das nicht nur aus quantitativen Gründen.

1.4. Fragestellung

Mit dem aus den beschriebenen Bausteinen zusammengesetzten Diagnoseinstrument soll nun die römische Administration untersucht werden, um die eingangs gestellte Frage zu klären, ob das Imperium Romanum zu irgendeiner Zeit seines Bestehens dem administrativen Typus „personale Bürokratie“ zugerechnet werden kann. Gewisse Ähnlichkeiten zwischen Rom und dem Idealtyp scheinen unmittelbar evident zu sein. Mit der Etablierung einer dauerhaften Alleinherrschaft wurde auch ein stehendes Heer institutionalisiert; zugleich erschien mit den Procuratoren des Herrschers eine neue Gattung von Funktionären, die es in dieser Form zuvor nicht gegeben hatte. Die Fragen, die an die Quellen gerichtet werden sollen, orientieren sich im folgenden an dem in diesem Vorwort entwickelten Idealtyp: Operierten die neu installierten Funktionäre unabhängig von den traditionellen, magistratischen Ämtern und waren nur dem Herrscher verantwortlich? Wurden die Funktionen des procuratorischen Systems und der angeschlossenen ritterlichen Posten untereinander vernetzt, *i. e.*, bildeten sich einheitliche Autoritätskanäle vom Typus der „Kompetenzhierarchie“ zwischen diesen Positionen heraus und, wenn ja, an welchen Stellen? Lagen solche Strukturen unmittelbar zu Beginn der Kaiserzeit vor oder lassen sich Entwicklungslinien oder auch Zäsuren eruieren? Wenn sich Entwicklungen ausmachen lassen, welcher Dynamik unterlagen diese Prozesse? Diese Fragen gilt es im weiteren zu klären. Bevor aber die bisher entwickelte Theorie in die Praxis umgesetzt werden kann, ist noch eine terminologische Vorklärung bezüglich des hier verwandten Begriffes „Kompetenzhierarchie“ notwendig, da der Terminus vielleicht als zu eng mit dem modernen Anstaltsstaat verbunden erscheinen könnte, um als Untersuchungsgegenstand bei der Analyse vormoderner Bürokratien geeignet zu sein. Als „Kompetenzhierarchie“ soll im folgenden ein Ober- und Unterordnungsverhältnis dann bezeichnet werden, wenn die Vollmacht des Befehlsgebers regulativ bedingt war (auch wenn diese Regeln nicht rational und unpersönlich waren) und die von diesen Regeln legitimierten Imperative, Direktiven etc. in typischer Weise wiederholbar waren, also nicht auf einmalige oder auch mehrmalige Autorisierungen durch den Kaiser zurückgingen, die in solchen Fällen der Person des Amtsinhabers und nicht dem Amt galten. Dieser Kompetenzbegriff entspricht in der Weberschen Konzeption dem Stadium, daß Aufträge und Vollmachten der Herrscher durch traditionale Stereotypierung faktisch dauerhaft geworden waren; in dieser Form konnten die Imperative der Zentralgewalt dann nach WEBER für sachliche Zuständigkeiten konstitutiv werden. Der Begriff „Kompetenz“ wird damit auf *faktische Dauerzuständigkeiten* ausgedehnt, um nicht einen weiteren Terminus für dieses Zwischenstadium kreieren zu müssen.¹

¹ SCHLUCHTER (1998), 220f.; vgl. WEBER (1985), 131f.