Verwalten statt regieren : Management kollektiver Ressourcen als Kerngeschäft von Verwalten in der alten Eidgenossenschaft

Autor(en): **Schläppi, Daniel**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **23.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-390999

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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

http://www.e-periodica.ch

Verwalten statt regieren

Management kollektiver Ressourcen als Kerngeschäft von Verwaltung in der alten Eidgenossenschaft

Daniel Schläppi

Dieser Beitrag verbindet empirische Beobachtungen und begrifflich-theoretische Überlegungen zu einer alternativen Sichtweise auf Staat und Verwaltung in der alten Eidgenossenschaft. Verwaltung wird nicht als Handeln höher gestellter Herrschaftsträger gegenüber subalternen Objekten der Herrschaft begriffen, sondern vielmehr als institutionell gerahmte Interaktion unterschiedlicher Akteure innerhalb korporativ strukturierter Personen- beziehungsweise Besitzverbände. Kommunen und Korporationen fungierten als Verwaltungsinstanzen, in denen unterschiedliche Entscheidungsträger Lasten und Nutzen unter den Mitgliedern verteilten, Nutzungskonflikte managten und Ressourcenkreisläufe steuerten.

Ich wähle diesen Fokus auf vormoderne Verwaltung im Wissen darum, dass lokale Institutionen stets in grössere Herrschaftszusammenhänge eingebunden waren. Sollte der erste Abschnitt Erwartungen hinsichtlich der historischen Wirksamkeit kommunaler «Selbstverwaltung» oder «Gemeindeautonomie» geweckt haben, so müssen diese enttäuscht werden. Für die ältere Schweizergeschichte ist nämlich von primärem Interesse, wie eine institutionelle Mechanik, in der obrigkeitliche Bürokratie – wenn es eine solche in Reinkultur denn überhaupt gegeben haben sollte – und korporative Verwaltung bald Hand in Hand, bald gegeneinander agierten, überhaupt funktionieren konnte, auf welchen Handlungsträgern, Institutionen und Interdependenzen sie beruhte und was das Institutionengebilde zusammenhielt.[1]

Zum Verständnis derartiger Zusammenhänge ist zu untersuchen, in welchen Bereichen sich behördliches Handeln prioritär manifestierte, wie Zuständigkeiten geregelt waren und aus welchen finanziellen Quellen und personellen Rekrutierungsfeldern sich diese Verwaltungen alimentierten. Dabei wird deutlich, dass viel Verwaltungshandeln im Kontext korporativ strukturierter Besitztümer und kollektiv bewirtschafteter Ressourcen entstand. Das Management dieser Güter stellte ein zentrales behördliches Handlungsfeld dar.[2] Gleichzeitig wurde die Verwaltungstätigkeit aus Erträgen korporativ generierter Vermögen finanziert, was den Obrigkeiten erlaubte, auf direkte Steuern zu verzichten. Darüber hinaus fügten sich Selektion und Legitimation von Amtsträgern in eine genos-

senschaftlich-korporative Logik (Wahl, Los, Rotation, Amtszeitbeschränkung, Rechenschaftspflicht), ob es sich nun um den Schultheissen einer mächtigen Stadt oder den Weibel eines abgelegenen Weilers handelte.
Dieser Denkansatz entkoppelt Herrschaft und Verwaltung. Verwaltung ist hier nicht mehr einfach Herrschaft *in actu*. Trotzdem spielten soziale und politische Machtgefälle auch innerhalb korporativer Strukturen eine wichtige Rolle. *Korporativ* heisst nicht *egalitär*, sondern meint einzig, dass Individuen und Gruppen legitime Nutzungsrechte an einem Korpus von materiellen Gütern und Rechtsprivilegien geltend machen durften und dies tatsächlich auch taten. Dennoch legt das historische Wissen um die ungleiche Verteilung von Einfluss und Reichtum nahe, dass Machtstrukturen und soziale Konkurrenz auch korporative Gemeinwesen prägten. Allerdings manifestierten sie sich hier stärker im Informellen und über sozialhierarchische Gegensätze als über formalisierte Prozeduren und mit bürokratischen Mitteln durchgesetzte Herrschaftsrechte.
Diese einführenden Bemerkungen bilanzierend, ist davon auszugehen, dass es viele Verwaltungsinstitutionen, -ebenen und -akteure gab. Ob und wie sie unter- oder gegeneinander funktionierten, ist eine Leitfrage für künftige Untersuchungen zur Verwaltungsgeschichte der vormodernen Schweiz. Dabei dürften zentrale Kategorien und Begrifflichkeiten – zum Beispiel Berufsbeamtentum und bürokratische Rationalität –, wie sie üblicherweise aus dem Idealtypus des zentralisierten Territorialstaats abgeleitet werden, in den Hintergrund rücken. Hingegen bedarf es alternativer Theorien, anhand derer sich die Staatswesen der vormodernen Eidgenossenschaft und ihre Verwaltung beschreiben und reflektieren lassen.
Im diesem Aufsatz zeichne ich zunächst ein idealtypisches Bild korporativ strukturierter Verwaltung und überprüfe danach, ob es Berührungspunkte zwischen diesem Modell und dem verwaltungsgeschichtlichen Forschungsstand gibt.[3] Es folgen Überlegungen zum Paradigma kommunaler «Selbstverwaltung», die gewissen Auffassungen zufolge Grundlage und Ausdruck politischer «Freiheit» gewesen sein soll.[4] Um den spezifischen Modus korporativer Verwaltung empirisch zu fassen, müssen neben klassischem Verwaltungsschriftgut und normativen Quellen Bestände aus der Gemeinde- und Korporationsökonomie in den Blick genommen werden. Zum Schluss werden theoretische Konzepte zur Diskussion gestellt, die der Forschung neue Fluchtpunkte liefern können.

Verwaltung «in actu» – Idealtypus korporativer Administration

Am 27. Oktober 1798 – nach einem halben Jahr Erfahrung mit dem Verwaltungsbetrieb der Helvetik – entschied die in ihren Ursprüngen weit ins Ancien Régime zurückgehende Waisenkommission der Gesellschaft zu Schmieden in Bern, wer

Fürsorgeleistungen aus der Korporationskasse beziehe, müsse mit Ausnahme unterstützter Kinder und Lehrlinge künftig nicht mehr zur «Allmosen-Musterung» erscheinen.[5] Unter dem Eindruck revolutionärer Umwälzungen auferlegte sich ein Honoratiorenausschuss, wie er für den alteidgenössischen Verwaltungsapparat typisch war, die Abkehr von einem altehrwürdigen, traditionell mit einem Abendessen im Kreis des Gremiums verbundenen Brauch im Fürsorgewesen.

Für einfache Leute repräsentierten derartige Waisenkommissionen, Korporations- oder Zunftvorstände, Vorgesetztenbotte, Gemeinderäte, Geldanwendungsgremien et cetera den «Staat». Es waren diese Behörden, welche in die Lebenswelt der Bevölkerung eingriffen. An sie musste man seine Anliegen richten. Das bürokratische Tagesgeschäft lag in den Händen kommunaler und korporativer Ausschüsse, die zur Umsetzung ihrer Entscheide ein Heer lokaler Milizionäre einsetzten. Dieses Gelegenheitsbeamtentum der Schreiber, Säckelmeister, Stab- und Statthalter, Bauherren, Stubenmeister, Weibel, Meier, Waisenvögte, Almosner, Pfleger, Feuerwächter, Fleischschauer, Förster, Bergvögte, Alpmeister, Landjäger, Profosen, «Verleider» et cetera hatte in der Regel keine spezifische Ausbildung in Verwaltungswissen und -theorie genossen. Hingegen konnte es dank der in eigener Berufspraxis erworbenen Fachkenntnisse im Zuzügerstatus wertvolle Dienste leisten. Besoldet wurden diese teilzeitlich Bediensteten nach Aufwand in Geld oder Naturalien in Form von Sitzungsgeldern, Reisespesen, Taggeldern für die in Verbindung mit Gemeindegeschäften üblichen Mahlzeiten, Brot-, Käse-, Fleisch- oder Weinspenden, Siegelgeldern, Anteile an Bussen, Sporteln, Gebühren für Schreibarbeiten, Augenscheine oder Verhaftungen et cetera. Reine Ehrenamtlichkeit kam kaum vor.

Obwohl unterschiedlichen sozialen Schichten angehörend – in der Regel verwalteten Angehörige der Oberschicht ihre sozial schlechter gestellten Mitmenschen –, gehörten die Verwalter und die von ihnen Verwalteten der gleichen Korporation an. Genossen wählten Mitgenossen in Ämter. Die Gewählten zahlten für die Wahl einen Beitrag in die Gemeinschaftskasse, was eine spezifische Wechselseitigkeit unter Amtsträgern und Korporationsangehörigen vermuten lässt, selbst wenn sie real scharfe soziale Hierarchien trennten. Wenn die Ziele der obrigkeitlich-gouvernementalen Rationalität und Interessen der Korporationen in Widerspruch standen, konnte dies Amtsinhaber in spannungsträchtige Konfliktfelder bringen.[6]

Als Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Zünfte, Nachbar- und Bruderschaften et cetera) verfügten Korporationen über Geldmittel oder Gemeinbesitz in Form von Landreserven, Immobilien und den Korporationsangehörigen vorbehaltenen Privilegien.[7] Zu den zentralen Aufgaben der Behörden gehörte das Management des korporativen Besitzturns. Aus den Erträgen wurden diverse Leistungen finanziert, die heute als Staatsaufgaben angesehen werden.

Korporationen waren überschaubare Gruppen, und im Verwaltungsbetrieb spielten gesellige Aspekte eine wichtige Rolle. Die Akteure kannten und begegneten sich zwangsläufig. Dies generierte eine *Administration von Angesicht zu Angesicht*, evozierte einen charakteristischen Modus von Verantwortlichkeit (siehe die Ausführungen zu Fragen der Rechenschaft unten) und moderierte sozialhierarchisch begründete Abhängigkeiten. Die geschilderte Verwaltung war kein anonymer Apparat. So konnte durchaus auch mal ein Vertreter der obersten Staatsspitze auf einer Gesellschaftsstube erscheinen, um einen Ratsbeschluss «wyttlöuffig»[8] zu erläutern, wie das 1587 etwa Schultheiss von Mülinen im Zusammenhang mit einer neuen Metzgerordnung tat. Die Akteure der Verwaltung wurden bei Versammlungen, Rechnungsrevisionen und eigens zelebrierten Vergemeinschaftungsritualen sichtbar, die aus Korporationsmitteln finanziert wurden.[9]

Modell in Reibung mit klassischen Forschungsansätzen und Begrifflichkeiten

Obwohl das skizzierte Institutionengefüge effizient funktionierte und erhebliche Nachhaltigkeit entwickelte, hat Wolfgang Reinhart in der Schweiz des Ancien Régime den «Inbegriff uneinheitlicher vormoderner Herrschaftsverhältnisse» gesehen und der alten Eidgenossenschaft Staatlichkeit schlechthin abgesprochen.[10] Andreas Suter teilt Reinhards Feststellung, der Staatsbildungsprozess sei «sowohl auf der Ebene des Staatenbundes, des ‹Corpus Helveticum›, wie auch auf der Ebene der einzelnen Kantone deutlich hinter der europäischen Entwicklung zurückgeblieben».[11] Diese Passage verdeutlicht, dass selbst die moderne Sozialgeschichte Staatsbildung – und natürlich auch den Staat als solchen – nach wie vor in Kategorien wie Territorialisierung, Zentralisierung und systematisierter Verwaltung denkt und misst.[12] Gemessen an klassischen verwaltungsgeschichtlichen Konzepten, die nach Zentralgewalten, bürokratischen Strukturen und Berufsbeamten fragen, manifestiert sich Gouvernementalität in der schweizerischen Variante als Summe von Defiziten.[13]

Tatsächlich trieb die aristokratische Regentenschicht die Modernisierung der staatlichen Institutionen nur zögerlich voran. Zum Ausbau einer effizienten Bürokratie fehlten den Obrigkeiten die Entschlossenheit und das Geld. Das politische System und die tägliche Verwaltung sollten nach dem Willen von Regierenden und Regierten ein wohlfeiler Staat sein und bleiben. Entsprechend wurde auf direkte Steuern für Vollbürger verzichtet.[14] Statt einen Fiskalstaat nach Vorbild europäischer Grossmächte zu etablieren, bauten die Regierungseliten auf korporative Strukturen und nutzten deren Ressourcen für öffentliche Zwecke. Auf diese Weise gewannen die korporativen Institutionen an Wichtigkeit. Dass die

meisten Verwaltungsträger selbst in korporativen Kontexten sozialisiert worden waren, schuf Konsens mit dem politischen System und machte es resistent gegen Legitimationskrisen.

Solche unterentwickelte Staatlichkeit erklärt, warum sich die klassischen verwaltungsgeschichtlichen Ansätze mit der alten Eidgenossenschaft schwer tun. Die aktuelle Fassung des Artikels «Verwaltung» im *Historischen Lexikon der Schweiz* etwa datiert von 2004 und greift überwiegend auf ältere Forschungen zurück, die das Thema Verwaltung nur am Rand behandeln.[15] Verwaltungsgeschichte wird hier mit Fokus auf Institutionen und mit wenig sozialhistorischer Tiefenschärfe entlang der bekannten Paradigmen geschrieben (generelle Ausweitung, Ausbildung einer professionellen beziehungsweise entlöhnten Verwaltung, Gründung von Kammern im Geist der kameralistischen Verwaltungslehre, Zentralisierung, obrigkeitlicher Verordnungs- und Mandatierungsaktivismus).[16] Die seit den Standardwerken von Hans Conrad Peyer und Rudolf Braun etablierten Sichtweisen auf die Staatwesen der alten Eidgenossenschaft – verkürzt: aristokratischer Herrschaftsanspruch in den Machtzentren reibt sich am politischen Widerstand im Territorium – haben das Bild einer in ihrer Entwicklung gehemmten Territorialverwaltung mitgeprägt. Es wurde nicht danach gefragt, ob jenseits einer enggeführten Vorstellung von zentralisierter Verfügungsgewalt über Untertanengebiete allenfalls Strukturen existierten, die das Potenzial zu Verwaltungsinstitutionen hatten.[17]

Aktuelle Forschungsansätze aus europäischem Kontext wie Vollzugsprobleme obrigkeitlich diktierter Politik,[18] das für die Idee einer guten öffentlichen Ordnung stehende Konzept der *guten Policey*[19] oder die zuletzt erkannte Bedeutung interaktiver Prozesse und kommunikativer Praktiken für den vormodernen Verwaltungsbetrieb[20] werden gerade erst von neuen Forschungsarbeiten aufgegriffen.[21]

Überlegungen zum Paradigma der «Selbstverwaltung»

Neben dem Manko unterlassener Staatsbildung mag ein anderer Topos dazu beitragen, dass die schweizerische Verwaltungshistorie noch etliche Lücken aufweist. Ausgehend von älteren Studien ist oft davon die Rede, in der alten Eidgenossenschaft habe ausgeprägte «Gemeindeautonomie» geherrscht.[22] Sollte diese Formel suggerieren, Gemeinden und Korporationen hätten sich frei von obrigkeitlichem Zugriff verwalten können, muss diese Sicht relativiert werden:

1. Die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten waren in den eidgenössischen Orten so heterogen, dass Pauschalaussagen unhaltbar sind. Je nach Region genossen unterschiedliche Akteure andere Sonderbefugnisse. Verwaltungshandeln orientierte sich an örtlichen Gewohnheiten und normativen Traditionen. Die Institutionen waren jeweils unterschiedlich gewachsen und strukturiert. Obrig-

keiten, Gemeinden und Individuen reklamierten widersprüchliche Privilegien. Benachteiligte Gruppen nahmen obrigkeitlichen Schutz in Anspruch, um sich gegen lokale Eliten zu wehren.

2. Diese Heterogenität verlangt nach einer differenzierten Sicht auf jeweils spezifische Gegebenheiten zentraler und lokaler Verwaltung. Die Obrigkeiten nahmen unterschiedlich stark und erfolgreich Einfluss, wenn Korporationsbeamte gewählt wurden. Obrigkeitliche Kanzleien prüften Gemeinderechnungen, die zuvor von den Nutzungsberechtigten genehmigt worden waren. Die Obrigkeiten hatten das Recht zur Einberufung und Beaufsichtigung von Gemeindeversammlungen. Die Kommunen ihrerseits liessen sich ihre selbst erlassenen Gesetzeswerke obrigkeitlich bestätigen, um dadurch bessere Rechtsgarantien zu erwirken und ihren Status abzusichern.
3. Fallweise variierende Interessen generierten wechselnde Koalitionen zwischen aristokratischen Regierungseliten (Geheim- und Kleinräte), zentraler Bürokratie (Kommissionen, Kammern und Kanzleien), intermediären Gewalten (Landvögte, Landschreiber, lokale Herrschaftsträger, Repräsentanten der Kirche), lokalen Honoratioren (Angehörige der Dorfaristokratien, ökonomische und kulturelle Eliten, Träger von persönlichen Privilegien), nutzungsberechtigter Bevölkerung (korporativ organisierte Bürgerschaften, Landleute und Dorfbewohner) und unterprivilegierten Hintersassen. Im Licht der vor diesem Hintergrund denkbaren Interessenkonstellationen zielt der krude Antagonismus kommunaler Selbstverwaltung versus Obrigkeitsstaat an der historischen Realität vorbei.

Alternative Quellen – Verwaltungsschriftgut aus der Ressourcenbewirtschaftung

Wer sich mit Gemeinde- und Korporationsgeschichte befasst, wird zwangsläufig mit Fragen zur Quellenlage konfrontiert. Bereits Karl Siegfried Bader erachtete es als unerlässlich, «in das Gewirr der vom staatlichen Aktenmaterial halbverdeckten Kleinzeugnisse kommunalen Lebens» hinabzusteigen.[23] Dort hat man es allerdings meist mit fragmentierten Beständen zu tun. Für die teilweise dürftige Überlieferungssituation braucht keineswegs mangelnde Aufzeichnungspraxis verantwortlich zu sein. Vielmehr dürfte in Gemeindearchiven das Bewusstsein für die Bedeutung langfristiger Archivierung eher gefehlt haben als anderswo.[24]

Gemeinde- und korporationsgeschichtliche Arbeiten sind so oft auf Dorfordnungen und Versammlungsprotokolle angewiesen. Bei Letzteren handelt es sich in der Regel um Beschlussprotokolle, die keine Auskunft über Ziele und

Strategien der massgebenden Verwaltungsakteure und ihre Rolle in kollektiven Meinungsbildungsprozessen geben. Die normativen Quellen wiederum berichten zwar darüber, wie Gemeinden idealiter funktionieren und in staatliche Ordnung eingebunden sein sollten.[25] Von der konkreten Politik und Verwaltung erzählen sie jedoch bestenfalls zwischen den Zeilen. Selbst Änderungen des Dorfrechts wurden oft lediglich in einzelnen Briefen oder Protokollen vermerkt.

Demgegenüber wird bei näherem Hinsehen deutlich, dass die Verwaltung kollektiver Ressourcen viel Aktenmaterial generierte.[26] Wenn innerhalb von Gruppen Rechenschaft abgelegt werden muss, werden Dinge aufgeschrieben, um im Konfliktfall auf Fakten Bezug nehmen zu können. Wiederkehrende Streitsachen waren etwa Grenzverletzungen, missachtete Besitzstände, klientelistische Übervorteilung, ungetreue Geschäftsführung, fehlerhafte Buchhaltung, Selbstbereicherung, Schattenwirtschaft, ungerechtfertige Ansprüche, Bestechung oder Haftung für Versäumnisse in der Amtsführung.[27]

Seit 20 Jahren inventarisiert das Staatsarchiv Zug die Gemeinde- und Korporationsarchive des Kantons.[28] Die sich dank diesen Erschliessungsarbeiten abzeichnende Aktenlage ist eindrücklich. Der diagnostizierte Mangel an klassischem Verwaltungsschriftgut (Korrespondenz, Protokolle et cetera) wird durch eine Fülle an Quellen zu staatlicher und kommunaler Ökonomie und Ressourcenmanagement unter korporativen Vorzeichen aufgewogen. Bei aller heuristischen Komplexität kommt man anhand der vorgefundenen Überlieferung in Verbindung mit anderen Quellenbeobachtungen zu den folgenden Befunden:

1. Allein für Zug liegen Hinweise auf Urbarien zu mindestens 100 Gemeinde- beziehungsweise Korporationskassen, Fonds, Pfründen, Kirchgemeinden, Stiftungen et cetera vor.[29] Darüber hinaus existieren zahlreiche Zinsrödel, Rechnungsserien sowie Berichte über (halb)öffentliche Rechnungsabnahmen, die spannende Fragen hinsichtlich politischer Legitimation in Stadt, Gemeinden und Vogteien aufwerfen. Dazu kommen Akten und Rechnungen zum Vormundschaftswesen, zu Gelstagen und Ganten, Handänderungen von Immobilien und Wertschriften, Hinterlassenschaften, Erbstreitigkeiten, Holzversteigerungen, Abrechnungen von ambitiösen Hoch- und Tiefbauprojekten, Kapital- und Betriebsrechnungen von Kirchen, Spitälern und Staatsbetrieben, Pensionen, Zehntsachen – alles Angelegenheiten, an denen die Gemeinden in ihrer Funktion als Versorgungsversicherung der nutzungsberechtigten Angehörigen vitales Interesse hatten.
2. Bei aller Materialfülle legen die Register Überlieferungslücken offen und den Schluss nahe, dass umfangreiche Rechnungsbestände und andere Quellen genuin ökonomischer Natur aufgrund des prosaischen Gebrauchscharakters als «unhistorisch» taxiert und vernichtet wurden. Bedenkt man die Menge der vorhandenen und verschwundenen Dokumente, liegt es aus sozialgeschicht-

licher Perspektive nahe, den rechnerisch-haushälterischen Grundzug der Gemeinwesen der alten Eidgenossenschaft stärker zu gewichten. Trotzdem befasst sich die Forschung nur selten mit den ganz banalen Modalitäten der Amts- und – noch entscheidender – der Rechnungsführung niederer Amtsträger.[30]

3. Ämter gaben ihren Trägern Verfügungsgewalt über einen seit alters geäufneten Bestand an Kapitalien und/oder Sachgütern, für dessen Bewirtschaftung sie verantwortlich und rechenschaftspflichtig waren.
4. Elaborierte Rechnungsführung kann als Indiz für professionelles Selbstverständnis der Schreibenden gelesen werden. Bei ihnen handelte es sich meist um Exponenten lokaler Oberschichten, denen der Aufstieg in höchste politische Ämter in Ermangelung erforderlichen Herkommens verwehrt war.
5. Gemeingüter sind in Verbindung mit allen politischen Instanzen zu finden. Folglich bestanden auch überall Nutzungsansprüche, korporative Verwaltungsstrukturen mit kommunal gewählten Amtsträgern, Mitgliederversammlungen und systematisierte Rechnungsführung. Der materielle Unterbau der Gemeinwesen setzte viele Handlungsträger an kleine Schalthebel, kraft derer sie Anlagen tätigen und Entscheidungen über Investitionen fällen konnten. Auch wenn die obersten Machteliten in den alteidgenössischen Staatswesen diese korporativ-dörflichen Ökonomien zunehmend zu kontrollieren versuchten (beispielsweise über ein zentralisiertes Notariat und exklusives Siegelrecht), lag die Verwaltung dieser Belange in der Hand einer vielgesichtigen Gruppe korporativ legitimierter Zuständiger vor Ort.
6. Korporationsgüter wurden haushälterisch bewirtschaftet, denn im genossenschaftlichen Denken waren Betriebs- und Unterhaltskosten aus Vermögenserträgen zu finanzieren. Der Kapitalstock wurde nach Möglichkeit nie angegriffen. Solches Ressourcenmanagement hatte zwei Seiten: Einerseits erlaubte es den Gemeinden, mannigfaltige Aufgaben auf eigene Rechnung wahrzunehmen, die heute als «staatlich» bezeichnet würden (Armenwesen, Markt- und Gewerbeaufsicht, Feuerpolizei, Militärwesen, Investitionen in Infrastruktur et cetera). Andererseits wurden die Korporationen genau deswegen von den zentralen Gewalten als Erbringer öffentlicher Leistungen an der räumlichen und sozialen Peripherie instrumentalisiert.
7. Aus der Verfügungsgewalt über finanzielle Ressourcen resultierten für Amtsträger ökonomische Vorteile. Sie wussten Bescheid über Gütertransaktionen, Erbgänge und private Schuldenwirtschaft und konnten dank ihrer Finanzbefugnis in der lokalen Ökonomie potenter mitmischen, als es ihnen ihre persönlichen Verhältnisse erlaubt hätten. Belegt ist, dass sich Amtsträger beim Gemeingut für private Zwecke verschuldeten, ohne dass dies Sanktionen nach sich zog.[31] Dass es möglich war, aus privilegiertem Zugang zur genossen-

schaftlichen Ressourcenzirkulation finanziellen Nutzen zu schlagen, erklärt, weshalb Ämter teuer erkauft oder von den Gewählten an Dritte vermietet werden konnten.

Theoretische Bezüge jenseits verwaltungsgeschichtlicher Denkgewohnheiten

Unter dem Titel *Herrschaftsfremde Verbandsverwaltung und Repräsentanten-Verwaltung* hat *Max Weber* den erwähnten Verwaltungstypus beschrieben.[32] Leider beschränken sich seine Ausführungen auf verfassungs- und verfahrensrechtliche Aspekte. Der untrennbare Konnex der Wahl- und Verwaltungsmodalitäten zum materiellen Untergrund, auf dem die bezeichneten Personenverbände dank Gemeinbesitz und kollektiven Ressourcen fussten, thematisiert Weber nicht weiter, obwohl er unter den Kerncharakteristika «strenge Rechenschaftspflicht vor der Genossenversammlung» erwähnt.

Als theoretische Leitplanken zur adäquaten Analyse des vorgestellten Typs frühneuzeitlicher Verwaltung drängen sich die Modelle der Nobelpreisträgerin *Elinor Ostrom* auf. Sie versteht politische Institutionen als Personen- und Regelgefüge, die sich mit dem Management von im Kollektiv erarbeiteten Ressourcen befassen.[33] So gedacht entsteht Verwaltung als Beiprodukt, sobald Gesellschaften auf einem dinglichen Fundament korporativ organisierten Besitztums beruhen.

Doch wo bleibt bei solchen Organisationsstrukturen der Staat, der normalerweise den strukturellen Überbau für eine Verwaltung abgibt? Im Anschluss an Hans Conrad Peyer, der eine generelle «korporative Abwehr gegen die obrigkeitlichen Vereinheitlichungstendenzen» festgestellt hat,[34] stilisiert die schweizerische Frühneuzeitforschung das Korporative und Staatliche gerne zu unvereinbaren Strukturprinzipien. So kollidierten für Rolf Graber staatliche Regulierungsansprüche mit den hergebrachten Rechtstraditionen auf der Landschaft.[35] Tatsächlich können solche kategorialen Gegensätze ohne alternative Konzepte von Staatlichkeit nur schwer zusammengedacht werden. Wissenschaftliche Theoriebildung ist nötig und nützlich, wenn das amorphe, ganz und gar nicht bürokratisch anmutende Institutionengewirr zu einem Idealtypus vormoderner Staatlichkeit modelliert werden soll.

Als Fluchtpunkt bietet sich ein Modell aus der aktuellen Politologie an. Die Rede ist neuerdings von *Koproduktion von Staatlichkeit*.[36] Dahinter steht die Idee, dass Staat weder verordnet wird noch das Ergebnis anonymer, mechanistischer Prozesse wie Bürokratisierung oder Modernisierung ist. Vielmehr werden öffentliche Leistungen, die irgendwann später als Staat bezeichnet werden können, zuerst von dezentralen Akteuren mit anfänglich wenig Anbindung an zentralstaatliche

Administration, dafür aber in enger Kooperation mit der Bevölkerung erbracht. Dieses Konzept, das anhand der Analyse von Gebieten mit schwachen staatlichen Strukturen entwickelt wurde, passt gut auf vormoderne Staatlichkeit nach Muster der alten Eidgenossenschaft, wo sich Staat als Mixtur von kommunalen, korporativen und zentralen Institutionen unter aristokratischer Ägide präsentiert.[37] Frühneuzeitliche Staatlichkeit manifestiert sich nicht in Form bürokratischer Abläufe oder eines schlagkräftigen Behördenapparats. In Essenz ist sie zu erkennen in einem auf das Management kollektiver Ressourcen fokussierten Korpus von Milizbehörden und -institutionen, Abläufen, Kommunikationskanälen und situativ bedingten Handlungsmustern. Diese Strukturen bildeten das tragende Skelett der alteidgenössischen Staatswesen, obwohl Institutionen und Verfahren kaum formalisiert, wenig transparent und nur ansatzweise administriert waren sowie wesentlich auf personalem Handeln beruhten. Ohne von oben etabliert worden zu sein, entstand im Raum der alten Eidgenossenschaft auf korporativem Untergrund ein Verwaltungswesen, das nicht nur den im 18. Jahrhundert zunehmend geforderten Reformen widerstand, sondern auch die in mehreren revolutionären Umbrüchen versuchte Vereinheitlichung und Systematisierung der Bürokratie überdauerte.[38]

Anmerkungen

1 «Bürokratie» im engeren Sinn lässt sich folgendermassen charakterisieren: Beamte als Handlungs- und Entscheidungsträger verfügen über spezifische Qualifikationen (Verwaltungs- und Rechtswissen, auf spätere Verwaltungstätigkeit ausgerichtete Berufsausbildungen und Techniken). Solch exklusive Kompetenzen sind Grundlagen zu einer rationalen, zielführenden und begründbaren Amtsführung. Herrschaftliches Verwaltungshandeln erlangt auf diese Wiese vernunft- und verfassungsbasierte Legitimität. Entscheidungsprozeduren unterliegen vorgängig konzipierten Verfahren und müssen die Gesetze respektieren. Insofern sind sie rekursfähig. Der Verwaltungsbetrieb verteilt Entscheidungskompetenzen hierarchisch. Analog dazu sind Verantwortung und Rechenschaftspflicht ebenfalls hierarchisch und prozedural definiert. Eine zentralstaatliche Bürokratie finanziert sich aus Steuererträgen. Als «Staatsdiener» geniessen Beamte einen spezifischen Sozialstatus und werden regelmässig entlöhnt. Es wäre Gegenstand noch zu leistender Forschungen, ob und wieweit ausgesuchte Teile der obrigkeitlichen Regierungsapparate in den eidgenössischen Orten diese Kriterien erfüllten (Kammern, Kanzleien).

2 Zur Bedeutung korporativ gebundener Ressourcen allgemein vgl. Daniel Schläppi, «Das Staatswesen als kollektives Gut. Gemeinbesitz als Grundlage der politischen Kultur in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft», in Johannes Marx, Andreas Frings (Hg.), *Neue politische Ökonomie in der Geschichte*, Köln 2007, 169–202. Die in diesem Beitrag angestellten Überlegungen sind Gegenstand meines Forschungsprojektes zum Thema «Gemeinbesitz, kollektive Ressourcen und die politische Kultur in der alten Eidgenossenschaft».

3 Ich verstehe und verwende einen «Idealtypus» als in heuristischer Absicht gebildeten Begriff, der empirische Phänomene zu einem exemplarischen Modell modelt, um auf dieser Basis trennscharfe Kategorien zu entwickeln. Ein «Idealtypus» als solcher existiert realiter nicht. Dennoch stellen Bildung und Applikation von Idealtypen geläufige Instrumente zur wissen-

schaftlichen Theoriebildung und zur Entwicklung einer passförmigen Heuristik dar, denn sie tragen dazu bei, widersprüchliche empirische Befunde zu strukturieren und analytisch zu durchdringen. Da sich nun im Fall der hier diskutierten Forschungsfragen ganze Historikergenerationen am Paradigma bzw. Idealtypus des zentralisierten Territorialstaats abgearbeitet haben und im Bezug auf die ältere Schweizer Geschichte viele Fragen nicht klären konnten und statt dessen generell auf Defizite hinsichtlich Staatsbildung hingewiesen haben, scheint die Konstruktion eines alternativen Idealtypus geradezu unverzichtbar, will man über die traditionelle, auf Defizite fokussierenden Denkweise hinauskommen. Der unten präsentierte Idealtypus korporativer Administration soll dazu beitragen, der Verwaltung alteidgenössischer Prägung angemessene Kategorien bilden zu können.

4 Ich vertrete die Auffassung, dass korporative Strukturen nicht als unvollkommene Frühfigurationen von «Freiheit» gedeutet werden dürfen, da sie primär als Instanzen sozialer und politischer Ungleichheit fungierten. Im Zentrum ihrer Politik standen nicht «Unabhängigkeit» und «Freiheit», sondern das Aushandeln spezifischer Modalitäten der Ressourcenbewirtschaftung und -verteilung zum Nutzen der Korporationsangehörigen.

5 Vgl. Burgerbibliothek Bern, Zunftarchiv Schmieden, Bd. 27, 400.

6 Zur geselligen Dimension korporativer Verwaltung und der intermediären Rolle von Amtsträgern vgl. Daniel Schläppi, «Der Lauf der Geschichte der Zunftgesellschaft zu Metzgern seit der Gründung», in Zunftgesellschaft zu Metzgern Bern (Hg.) *Der volle Zunftbecher. Menschen, Bräuche und Geschichten aus der Zunftgesellschaft zu Metzgern*, Bern 2006, 15–199, hier 48–53, 74–77, 173–175.

7 Vgl. Daniel Schläppi, «Corporate Property, Collective Resources and Statebuilding in Older Swiss History», in Wim Blockmans, André Holenstein, Jon Mathieu (Hg.), *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300–1900*, in collaboration with Daniel Schläppi, Aldershot 2009, 163–172, hier 164–166.

8 Burgerbibliothek Bern, Zunftarchiv Metzgern, Bd. 3, 2 f.

9 Sandro Frefel, «Streiten, Schlichten und Gemeindebier. Vom Aushandeln dörflicher Interessenskonflikte an Gemeindeversammlungen», in André Holenstein et al. (Hg.), *Berns goldene Zeit. Das 18. Jahrhundert neu entdeckt*, Bern 2008, 194–196. Zum Konnex von Gemeinbesitz und politischen Ritualen vgl. Daniel Schläppi, «Politische Riten, Ämterkauf und geschmierte Plebiszite. Ritualisierter Ressourcentransfer in der Alten Eidgenossenschaft», in Margo Kitts et al. (Hg.), *State, Power and Violence*, Wiesbaden 2010, 301–322.

10 Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, 252.

11 Andreas Suter, «Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte», in Benjamin Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1780–1866*, Zürich 2006, 217–278, hier 252.

12 In expliziter Abgrenzung zu Reinhards Positionen, in den Diskussionen über Fragen der Staatsbildung nach alteidgenössischem Muster bisher aber noch wenig rezipiert: Jon Mathieu, «Statebuilding from Below – Towards a Balanced View», in Blockmans/Holenstein/Mathieu (wie Anm. 7), 305–311.

13 Michel Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977–1978*, hg. von Michael Sennelart. Aus dem Französischen von Claudia Brede-Konersmann und Jürgen Schröder, Frankfurt a. M. 2004, 162, beschreibt «Gouvernementalität» als aus Institutionen, Verfahren, Analysen und Reflexionen, Berechnungen und Taktiken gebildete *Totalität*. Idealiter ermöglicht es dieses Instrumentarium, eine «spezifische, wenn auch sehr komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als wichtigste Wissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument Sicherheitsdispositive hat.» An dieser Definition gemessen mutet der alteidgenössische Verwaltungsmodus hinsichtlich seines Entwicklungsstands, seiner Funktionsweise, seiner Zielsetzungen und seiner Wirkungsmacht in der Tat rudimentär an.

14 Dazu zuletzt Stefan Altorfer-Ong, *Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts*, Baden 2010.

15 Martin Körner, Art. «Verwaltung», in *Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch* (Version vom 20. 12. 2004). Zur Verwaltungsgeschichte allgemein vgl. Joachim Eibach, «Verfassungsgeschichte als Verwaltungsgeschichte», in Martin Körner, Günther Lottes (Hg.), *Kompass der Geschichtswissenschaft. Ein Handbuch*, Göttingen 2002, 142–151.

16 Eine grundlegende Forschungsproblematik leitet sich aus der Fixierung auf normative Quellen ab, die auch aktuelle Editions- und Erschliessungsvorhaben prägt. Dazu zuletzt Karl Härter, Michael Stolleis (Hg.), *Repertorium der Policeyordnungen der Frühen Neuzeit*, Bd. 7: *Orte der Schweizer Eidgenossenschaft: Bern und Zürich*, hg. von Claudia Schott-Volm, Frankfurt a. M. 2006.

17 Vgl. dazu die Einschätzungen von Simon Hari, *Sanfte Regulierung. Herrschaft und Verwaltung in der Landvogtei Yverdon 1750–1756*, Lizentiatsarbeit, Bern 2004, 15–17, der den Stellenwert der Darstellungen von Hans Conrad Peyer, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978, und Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984, reflektiert.

18 Achim Landwehr, «‹Normdurchsetzung› in der Frühen Neuzeit? Kritik eines Begriffs», *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 48 (2000), 146–162; Gerhard Oestreich, «Strukturprobleme des Absolutismus», *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 55 (1986), 329–340; Jürgen Schlumbohm, «Gesetze, die nicht durchgesetzt wurden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?», *Geschichte und Gesellschaft* 23 (1997), 647–663.

19 André Holenstein, *«Gute Policey» und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach)*, Epfendorf 2003; Andrea Iseli, *Gute Policey. Öffentliche Ordnung in der Frühen Neuzeit*, Stuttgart 2009; Achim Landwehr, «Von der ‹guten Policey›. Untersuchungen zum frühneuzeitlichen Staat», *Neue Zürcher Zeitung*, 18. 2. 2004.

20 Blockmans/Holenstein/Mathieu (wie Anm. 7); Stefan Brakensiek, *Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830)*, Göttingen 1999; Joachim Eibach, *Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Frankfurt a. M. 1994.

21 Bislang liegen die folgenden Arbeiten vor: Sandro Frefel, *«Nach dem ein ehrsame gemeind wohlbedächtlich darüber deliberiert». Berner Gemeindeversammlungen im 18. Jahrhundert*, Nordhausen 2007; Hari (wie Anm. 17); Antonia Jordi, *Interessen – Konflikte – Strategien. Probleme und Problemlösungen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Gemeinen Herrschaften im 17. Jahrhundert am Beispiel des Landschreibers der Freien Ämter, Heinrich Ludwig Zurlauben*, Lizentiatsarbeit, Bern 2008. Im Entstehen sind die folgenden Untersuchungen: Daniel Bitterli, *Vom Freiheitsbrief zum Stadtrecht Entwicklung des geschriebenen Rechts im mittelalterlichen Zürich;* Markus Brühlmeier, *Familie, Dorf und Obrigkeit. Herrschaftspraxis im Zürcher Oberland (1400–1700);* Tobias Hodel, *Die Beschwerdeschriften von 1411. Pragmatisches Schriftgut in den habsburgischen Vorlanden;* Rainer Hugener, *Lebendige Bücher. Totengedenken, Verschriftlichung und Administrationskultur zwischen Mittelalter und Moderne;* Sandro Liniger, *Die Bündner Wirren (1600–1640);* Isabelle Schürch, *Macht und Information. Missiven als Medien der Herrschaft im Spätmittelalter;* Regula Wyss, *Reformpolitik und Verwaltung. Strategien und Praktiken der Umsetzung von Reformideen der Oekonomischen Gesellschaft Bern in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts.*

22 Zur Selbstverwaltungstradition vgl.: Kurt Bächtold, *Beiträge zur Verwaltung des Stadtstaates Schaffhausen von der Reformation bis zur Revolution*, Schaffhausen 1947; Adolf Gasser, «Der Irrweg der Helvetik», *Zeitschrift für Schweizerische Geschichte* 27 (1947), 425–455; Erwin W. Kunz, *Die lokale Selbstverwaltung in den zürcherischen Landgemeinden im 18. Jahrhundert*, Zürich 1948.

23 Karl Siegfried Bader, *Studien zur Rechtsgeschichte des mittelalterlichen Dorfes*, Bd. 2: *Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde*, Köln 1962, 323.

24 Zu Fragen der Überlieferung vgl. Frefel (wie Anm. 21), 42–46.

25 Der Fokus auf normative Quellen prägt auch die im 20. Jahrhundert zahlreich entstandenen rechtsgeschichtlichen Untersuchungen zu Genossenschaften und Korporationen. Vgl. beispielsweise: Andreas Hubli, *Die Genossamen Schillingsrüti und Sattelegg. Ein Beitrag zur Rechtsgeschichte der Allmendgenossenschaften im Kanton Schwyz*, Zürich 1995; Adrian Kennel, *Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz*, Zürich 1989; Josef Mächler, *Geschichte der Gemeinde Schübelbach*, Lachen 1979; Rudolf Sidler, *Die schwyzerische Unterallmeind-Korporation*, Zürich 1956.

26 Zur Intensivierung der Registrierung und Verdatung im Zusammenhang mit fürsorgepolitischer Ressourcenbewirtschaftung vgl. Schläppi (wie Anm. 6), 38–43. Nach Simon Teuscher, *Erzähltes Recht. Lokale Herrschaft, Verschriftlichung und Traditionsbildung im Spätmittelalter*, Frankfurt a. M. 2007, 31, markieren Güterverzeichnisse, welche die Savoyer bereits vor 1300 anzulegen begannen, den Anfang systematischer Verschriftlichung.

27 So schlug die Zuger Bevölkerung im «Harten- und Lindenhandel» (1728–1736) vor, dass die Ratsherren für die durch den Bruch des Vertrags mit Frankreich ausgefallenen Pensionen aus der eigenen Kasse aufkommen sollten. Vgl. dazu Beat Caspar Hegglin, *Dreissiger oder der Lind und Harte Handel in der Stadt und in den dreij Gemeinden des Cantons Zug entstanden über ungleiche Austheilung der Französischenn Bundsfrüchten. 1728 angefangen und geendet 1736*, 332.

28 Zu den folgenden Beständen liegen unterdessen detaillierte Verzeichnisse vor: Staatsarchiv Zug, Stadtarchiv Zug, Bürgerarchiv Zug, Kirchgemeindearchiv Zug, Korporationsarchiv Zug, Bürgerarchiv Baar, Bürgerarchiv Hünenberg, Dorfgenossenschaft Menzingen, Gemeindearchiv Oberägeri, Bürgerarchiv Oberägeri, Bürgerarchiv Unterägeri, Korporationsarchiv Oberägeri, Korporationsarchiv Unterägeri, Pfarr- und Kirchgemeindearchiv Baar, Pfarrarchiv Allenwinden, Pfarrarchiv St. Michael Zug, Pfarrarchive Cham und Hünenberg, Nachbarschaft Lorze. Die Repertorien und Verzeichnisse sind im Staatsarchiv Zug auf Anfrage greifbar.

29 Als Beispiel für den Umfang eines Kirchenguts kann der folgende Band dienen: *Urbar der Kirche St. Martin. Abschrift von Jahrzeitbucheinträgen und Gültenverzeichnis, im Februar 1725 von Gemeindeschreiber Jacob Carli Uttinger vom alten Urbar abgeschrieben, mit Nachträgen bis 1841*. Das Urbar führt mehr als 440 Titel mit teilweise mehreren Vermerken zu nachträglichen Schuldübertragungen. Vgl. Bürgerarchiv Baar, A 1/370.

30 Exemplarisch für das heuristische Potenzial derartiger Fragestellungen ist Thomas Glauser, *Alte Rechte – neue Träger. Ablösungsprozesse bei der Herrschaftsdurchsetzung in Stadt und Amt Zug (1350–1450)*, Lizentiatsarbeit, Zürich 1997, 91–96. Allein Glausers Beobachtung, dass Amtsträger aufgrund der Modalitäten der Kapitalbewirtschaftung und des Abrechnens stets liquid waren, wirft grundsätzliche Fragen auf. Ich danke Simon Teuscher für den Hinweis auf Glausers Untersuchung und Thomas Glauser selber für ein Digitalisat seiner bibliothekarisch nicht mehr greifbaren Arbeit.

31 Vgl. beispielsweise Bürgerarchiv Baar, A 1 102, Kirchenrechnungen 1688–1757, Einträge für die Jahre 1747–1749, 1751. – Im Fall gröberer Verfehlungen in der Amtsführung, bei denen dem Kollektiv Kapitalverluste entstanden, wurden Rückzahlungen verlangt. Vgl. dazu Glauser (wie Anm. 30), 93–96.

32 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen 1980, 169 f.

33 Vgl. Elinor Ostrom, *Die Verfassung der Allmende, jenseits von Staat und Markt*, übersetzt von Ekkehard Schöller, Tübingen 1999. Die praktische Operationalisierbarkeit und den heuristischen Nutzen Ostroms Konzepte zum Verständnis der älteren Schweizer Geschichte reflektiert Schläppi (wie Anm. 2), 184 f.

34 Peyer (wie Anm. 17), 135.

35 Rolf Graber, «Gab es Ansätze zu einem aufgeklärt-absolutistischen Regierungsstil in den Schweizer Städteorten?», in Helmut Reinalter, Harm Klueting (Hg.), *Der aufgeklärte Absolutismus im europäischen Vergleich*, Wien 2002, 55–68.

36 Vgl. Gunnar Folke Schuppert, «Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships», *SFB-Governance Working Paper Series* 12 (April 2008).

37 Michael J. Braddick, *State Formation in Early Modern England, c. 1550–1700*, Cambridge 2000, beschreibt Staat als «a coordinated and territorially bounded network of agents exercising political power». Diese Definition klingt vor dem Hintergrund meiner Überlegungen praktikabel. Allerdings operiert auch Braddick in traditionellen Kategorien wie territorialer Homogenität und politischer Herrschaft. Im von mir postulierten Modell hingegen ist Staat nicht mehr ausschliesslicher Ausdruck obrigkeitlichen Willens zur Vereinheitlichung und Systematisierung.

38 Vgl. Andreas Fankhauser, «Die ‹Staats-Machine› der Helvetischen Republik. Institutionelle und personelle Kontinuität innerhalb eines revolutionären Verwaltungsapparats», in Daniel Schläppi (Hg.), *Umbruch und Beständigkeit. Kontinuitäten in der Helvetischen Revolution von 1798*, Basel 2009, 65–82.

Résumé

Administrer plutôt que gouverner. La gestion des ressources collectives comme forme modale de l'administration pré-moderne. L'exemple de l'ancienne Confédération.

Quand il s'agit de l'ancienne confédération, à peine est-il question de «administration», que surgissent les autorités et organes des communes et des corporations. Bien que des institutions administratives centrales rudimentaires soient nées dans des villes disposant d'un territoire, de nombreux services de l'Etat ont été fournis au niveau des corporations, gérés et financés par les propres fonds de ces corporations. Les fonctionnaires compétents ont été sélectionnés par les membres des organes administratifs eux-mêmes. L'électorat escomptait que la fortune collective ne soit pas entamée par une mauvaise gestion administrative. Tout simplement parce que les associations de personnes au sein des corporations fonctionnaient comme des entités administratives, où administrateur et administré se connaissaient personnellement et lorsqu'ils devaient se rencontrer, se retrouvaient face à face.

En fin de compte, les autorités ont construit leur Etat sur un fond corporatif, car il leur a permis de renoncer aux impôts directs. Cette façon de faire a toutefois rendu la «gouvernance» difficile. Le maintien de communautés indépendantes dans de nombreux domaines administratifs fut le prix à payer pour entretenir des relations stables et un large accord sur les relations de pouvoir. Les autorités supervisaient certes la comptabilité et discutaient de la nomination du personnel

des administrations locales. En général, ils n'intervenaient directement qu'à la requête expresse de la population

Il manque à l'histoire administrative traditionnelle, celle des institutions bureaucratiques centrales, les concepts théoriques pour saisir les caractères fondamentaux, réels et matériels d'une administration qui était principalement amenée à gérer des ressources et des conflits décentralisés. Parmi les emprunts théoriques possibles, on retiendra l'approche d'Elinor Ostrom en relation avec l'idée d'une *co-production du fait d'Etat*, comme cela est discuté depuis plusieurs années en science politique.

(Traduction: Frédéric Sardet)