Pragmatismus, Delegieren und Routinebildung

Zum Verhältnis vormoderner Verwaltungspraxis und Herrschaftsausübung

BIRGIT NÄTHER

Der vorliegende Aufsatz¹ widmet sich der Verwaltung in der Frühen Neuzeit und setzt sich damit von den weiteren Beiträgen des Bandes ab, die sich mit dem 19. und 20. Jahrhundert befassen. Allerdings möchte er keineswegs nur eine ›Vorgeschichte‹ zum ›eigentlichen‹ Thema liefern, das der Vollständigkeit und des besseren Verständnisses halber breiter eingeleitet würde. Vielmehr sollen hier Forschungsergebnisse zur Verwaltungspraxis und methodische Überlegungen skizziert werden, die universelle Bedeutung haben könnten, weil sie möglicherweise nicht auf vormoderne Konstellationen beschränkt sind.

Die Geschichte der vormodernen Staatsbildung wird von der Forschung als Entwicklung beschrieben, deren drei Linien einander beeinflussten und tendenziell gegenseitig verstärkten: die Etablierung von herrschaftlichen Zentralen in den Residenzen und der Ausbau landesherrlicher Institutionen in der Fläche, eine zunehmende Formalisierung sowie die sukzessive Professionalisierung der Verwaltungsarbeit und des Verwaltungspersonals. Das Zusammenwirken dieser drei Entwicklungslinien führte nach gängiger Lesart der Forschung zu einer fortschreitenden herrschaftlichen Durchdringung des Raumes und zur Intensivierung von Herrschaft auch abseits der Zentralen.²

Bei der Durchsicht der Forschungsliteratur fällt allerdings auf, dass auch Entwicklungen thematisiert werden, die quer zu dieser Großnarration stehen oder mindestens Fragen zur angenommenen Stetigkeit und Intensität ihrer Entwicklungslinien aufwerfen. So berichten Forschungsarbeiten von institutionellen und praxisbezogenen Einschränkungen, die Verwaltungsarbeit bis mindestens zum Beginn des 18. Jahrhunderts, in manchen Territorien auch bis in dessen zweite Hälfte prägten: Lokale Verwaltungen waren oft zu spärlich ausgebaut und personell zu gering besetzt, um tatsächlich eine flächendeckende Durchdringung herrschaftlicher Räume zu ermöglichen.³ Dies galt vor allem für Territorien mittlerer oder größerer Dimension, deren lokale Verwaltungsgeschäfte von langen Wegen geprägt waren und daher vonseiten der Zentralen im Alltag nur sehr schwer kontrolliert werden konnten. Aus diesem Grund und wegen einer mindestens in den lokalen Behörden durchgängig an Sachleistungen gekoppelten Entlohnung war Korruption ein Dauerbegleiter frühneuzeitlicher Verwaltungsarbeit.⁴ Auch blieb das geringe Qualifikationsniveau von lokalen, oft auch von übergeordneten Amtleuten nicht ohne Einfluss auf deren Arbeit.⁵ Im Lichte dieser Hinweise ist nicht verwunderlich,

dass die Forschung von Korruption und schwerfälligen, auch tendenziell dysfunktionalen Verfahren zu berichten weiß,⁶ die häufige Wiederholung gleichlautender Normen als Beispiel der Wirkungslosigkeit von Gesetzen und Anordnungen diskutiert⁷ und administrative Praktiken als eigenlogisch beschreibt.⁸

Dieses Bild entspricht im Übrigen der populären Meinung über Verwaltungen, die diese häufig als logisch kaum zu durchdringende, eigengesetzlich und selbstreferenziell arbeitende Gebilde umreißt: Zu erinnern wäre an das Fortschritt hemmende »Circumlocution Office« von Charles Dickens oder eine Behörde als »Haus, das Verrückte macht« im beliebten Klassiker »Asterix erobert Rom«. Das von René Goscinny und Albert Uderzo entworfene Szenario wurde dabei sogar für so realitätsnah befunden, dass es die aktuelle Verwaltungsschulung als negatives Lernbeispiel verwendet.¹⁰

Entsprechend gibt es Bedarf, über diese widersprüchlichen Hinweise nachzudenken: Wie konnte die herrschaftliche Durchdringung des Raumes erreicht werden, wenn die beschriebenen Dysfunktionalitäten Teil der historischen Praxis waren? Sicher ist es richtig, auf die Langfristigkeit der Geschichte der Staatsbildung hinzuweisen und dabei anzunehmen, dass sich die übergeordneten Entwicklungen auf lange Sicht durchsetzten, obwohl es in der Praxis gegenläufige Tendenzen gab. Doch ersetzt diese Annahme keinesfalls eine Auseinandersetzung mit den historischen Widersprüchen, die ihr zugrunde liegen und die einer Einordnung bedürfen, um die Praxis frühneuzeitlicher Staatsbildung zu verstehen.

Der vorliegende Beitrag nimmt diese Überlegungen auf und analysiert anhand des Beispiels eines konkreten Verwaltungsverfahrens, der landesherrlichen Visitation, wie herrschaftlicher Raum durchdrungen werden konnte (erster Teil). Ziel ist es, eine genaue Vorstellung davon zu bekommen, wie und auf Grundlage welcher Logiken vormoderne Verwaltungen eigentlich arbeiteten: Auf Basis welcher Überlegungen oder Mechanismen wurden Verfahren verändert? Wie wurden Ziele definiert: abstrakt-analytisch, fallbezogen, mechanisch – oder gar nicht?

Anschließend wird gezeigt, welche Implikationen diese Ergebnisse für unsere Vorstellung von frühneuzeitlicher Herrschaftspraxis haben (zweiter Teil): Was bedeuten die Erkenntnisse für das Verständnis von herrschaftlicher Norm und administrativer Praxis? Und wie

beeinflussen sie die Methodik geschichtswissenschaftlicher Analyse? Der Beitrag schließt mit Thesen und Fragen, die zur Forschungsdiskussion über Ergebnisse und methodische Fragen beitragen sollen (dritter Teil).

Vormoderne Verwaltungspraxis: Forschungsergebnisse

Der folgende Abschnitt lehnt sich an die Dissertationsschrift der Autorin an.¹¹ Es handelt sich um eine Längsschnittstudie zu einem Verfahren der bayerischen Verwaltung, nämlich der landesherrlichen Visitation. Das Verfahren wurde von den dortigen Mittelbehörden, den sogenannten Rentämtern, seit 1579¹² und über einen Zeitraum von fast 200 Jahren durchgeführt, weshalb die Quellenlage vergleichsweise herausragend ist.¹³

Mithilfe des landesherrlichen Visitationsverfahrens realisierten die Mittelbehörden in den ihnen unterstellten Unterbehörden eine umfassende policeyliche Aufsicht in weltlichen Fragen. Sie prüften vor Ort das Gewerbe-, Forst-, Zoll- und Mautwesen, inspizierten Amtsstuben, Straßen, Plätze und Grenzmarkierungen, begutachteten Spitäler und Schulen, und sie kontrollierten sämtliche Kassen und Kassenbücher der örtlichen Verwaltungen und Spitäler sowie die vorhandenen Vorratsspeicher. Auf diese Weise dienten die Inspektionen auch der »Evaluation« der lokalen Amtsträger, deren Namen und dienstliche Qualitäten man direkt am Eingang der Protokolle vermerkte.¹⁴ Nach dem Konkordat von 1583 untersuchten die Mittelbehörden zudem die geistlichen und kirchlichen Angelegenheiten.¹⁵ Neben dem Zustand von Kirchenbauten wurde nun auch die Amts- und Lebensführung lokaler geistlicher Amtsinhaber geprüft.¹⁶ Nach dem Abschluss der Inspektionsreisen überführten die Amtleute der Mittelbehörden die gewonnenen Ergebnisse auf der Amtsstube in zusammenhängende, fortlaufend mit Seitenzahlen und Registerklammern versehene Akten und schnürten diese mit Fäden zusammen. Dieser Arbeitsschritt ist für Historiker insofern entscheidend, als er gleichbedeutend war mit der Begutachtung und Reformulierung der erhobenen Informationen: Die Mittelbehörden filterten die Informationen nach administrativen Gesichtspunkten, strukturierten sie inhaltlich, ordneten sie nach Sachgesichtspunkten und gaben ergänzende Hinweise. Die fertigen Akten wurden an die für die Visitation

zuständige Hofkammer gesendet, welche die Dokumente durcharbeitete, kommentierte und an andere zuständige Hofbehörden wie den Geistlichen Rat weiterleitete. Zur Kenntnisnahme und Archivierung wurden sie danach an die jeweilige Mittelbehörde zurückgeschickt. Die Handhabung der Dokumentation und der institutionelle Werdegang der Akten bestimmen demnach das analytische Potenzial des Materials, denn die Dokumente enthalten in erster Linie – und zwar durchaus umfangreich – Hinweise zu den administrativen Vorgängen in den Mittel- und, via Kommentierungen, in den Oberbehörden. Die Aussagekraft zur genauen Durchführung der Visitation vor Ort ist im Fall der bayerischen Akten dagegen begrenzt.

Im Verlauf der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts veränderte sich die Verfahrenspraxis insofern, als auf polizeylich motivierte Befragungen und Begehungen zunehmend verzichtet und stattdessen Abschriften aus Amtsbüchern in den Mittelpunkt des Verfahrens gerückt wurden. Vermutlich verlor aus diesem Grund auch die Teilnahme von Untertanen als Zeugen und Informanten im Verfahren an Bedeutung. Zuvor brachten Untertanen während der an öffentlichen Plätzen durchgeführten Befragungen ihre Anliegen vor und konnten Darstellungen der lokalen Amtsträger korrigieren. Hinweise wie »Underthonen clag weg der Wölff, vnnd Wildtschweine«¹⁷ finden sich daher nur bis zum ausgehenden 17. Jahrhundert regelmäßig. Unabhängig vom Abfassungsdatum der Akten findet sich die lokale Bevölkerung aber selten erwähnt und wird, wie auch das Zitat zeigt, fast ausschließlich summierend genannt, weswegen ihre genaue Rolle im Verfahren über die Akten nicht rekonstruiert werden kann.

Die Forschung hat bislang stets darauf hingewiesen, dass Fürsten und ihre Zentralbehörden den unteren Behörden dieses sowie ähnliche Verfahren vorschrieben, um mit ihrer Hilfe Steuern und Abgaben einzuziehen sowie Informationen über die Zustände in den Gebieten abseits der Zentrale zu erhalten und sich herrschaftliche Zugriffsmöglichkeiten zu verschaffen.¹⁸ In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass nach dem Prinzip ›form follows function‹¹⁹ die Zentralen ihren zunehmenden ›Informationshunger‹ in entsprechenden Verwaltungsverfahren kanalisieren.²⁰ Diese Annahmen suggerieren eine zielgerichtete Verfahrensinitiation, bei der die Zentralen eine klare Vorstellung der Funktionen neuer Verfahren, ihrer Agenden und

Durchführung formulierten und die untergeordneten Behörden entsprechend instruierten.

Ein in diesem Zusammenhang interessanter erster Befund ist, dass für den gesamten Verfahrenszeitraum in Bayern lediglich fünf landesherrliche Visitationsanordnungen überliefert sind, und zwar in Form der Instruktionen der Jahre 1574, 1613, 1669, 1750 und 1774.²¹ Dabei wurde keine dieser Instruktionen in erkennbarem Zusammenhang mit einer politischen Entwicklung in München oder dem Territorium veröffentlicht, etwa einem Herrscherwechsel oder dem Ende der österreichischen Fremdadministration im Jahr 1714.²²

Wertet man zudem die Instruktionen und Akten zum dicht überlieferten Verfahren aus, so kann man ein ganz anderes Bild von der konkreten Bedeutung der Münchner Zentrale gewinnen als das verbreitete.²³ Bei seiner Einführung im Jahr 1574 umriss die Zentrale in München das Verfahren nämlich lediglich vage.²⁴ So formulierte man die Anweisungen unkonkret und sachlich lose zusammenhängend. Man wies etwa lediglich darauf hin, dass der Rentmeister auf die lokalen »Amtleuth [...] sein vleissig aus vnnd aufmerkhen, auch nachfrag«²⁵ haben solle. Auch beschied der Münchner Hof den Mittelbehörden allgemein, dass sie mittels Visitationsverfahren kontrollieren sollten, ob vor Ort die von Albrecht V. im Jahr 1557 herausgegebene »Policey Ordnung vesstigelich gehalten«²⁶ werde. Diese erweiterte man ohne Sachreihenfolge um einige Einzelpunkte, etwa die Kontrolle der »gemainen Lanndtstrassen«,²⁷ der »Münß sortten«,²⁸ der Einhaltung von Regeln zum Fleischverzehr²⁹ und der Überprüfung von »Paufell [...] bey vnnsern heusern«,³⁰ Zudem unterließ es die Zentrale 1574, den Mittelbehörden vorzuschreiben, wie sie die Ergebnisse der Verfahren nach München übermitteln sollten. Eine Dokumentation schrieb man also nicht vor, sondern hielt die Rentmeister nur dazu an, was sie »erfahren würde[n], vnns dasselb Mündlich oder schriftlich [...] wissen«³¹ zu lassen.

Interessant ist, wie die Mittelbehörden mit der Instruktion umgingen: Sie gliederten die losen Einzelpunkte der Instruktion in Sachfelder und erweiterten die Anordnungen großzügig. Bei diesen Erweiterungen handelte es sich um Punkte, die offenbar in ihrer eigenen Verwaltungspraxis eine Rolle spielten – sie waren also nicht etwa anderen Vorschriften entnommen, beispielsweise der eben erwähnten Policeyordnung. Zwei Themen

etablierten die Mittelbehörden so als feste Sachbereiche, nämlich den Schutz von Untertanen und die Inspektion landesherrlicher, den Residenzen untergeordneter Städte. So untersagten die Mittelbehörden etwa den lokalen Amtleuten die außervorschriftsmäßige Belastung von Untertanen, empfahlen Richtern, »[d]ie Vnnderthonen mit Vnnd in den Verhörn nit wider die gebür Aufzeziehen«³² und bezogen alle von der Instruktion vorgeschriebenen Inspektionenpunkte auch auf den Untertanenschutz. Entsprechend wiesen die Mittelbehörden bei der Visitation der landesherrlichen Städte die »[b]ürgerliche[...] Obrigkhait«³³ auf policeyliche Anordnungen und Mandate hin, kontrollierten Märkte, Gerichte, Pflegen, Kästen, Handwerker³⁴ sowie Spitalsverwaltungen und hatten auch hier ein besonderes Augenmerk auf die Angelegenheiten der »Armen leüt«.³⁵ Dies alles dokumentierten die Mittelbehörden auf eigene Veranlassung seit dem ersten Verfahren systematisch in serienreifen Akten, in denen sie nach Unterbezirken geordnet und thematisch gegliedert die Ergebnisse ihrer Inspektionen aufzeichneten. Um den schnellen Zugriff zu ermöglichen, statten sie die Akten zudem mit Inhaltsverzeichnissen, Registerklammern und Randzusammenfassungen aus.³⁶

Die Reaktion der Oberbehörden auf diese Vorgehensweise war pragmatisch: Die Münchner Amtleute nutzten für die nächste Visitationsinstruktion des Jahres 1613 die Akten als Vorlagen³⁷ und übernahmen die inhaltlichen Ergänzungen der Mittelbehörden sowohl substantiell als auch begrifflich.³⁸ Angeregt durch die Berichte der Mittelbehörden widmeten sie nun beispielsweise der Armut von Untertanen einen langen Abschnitt.³⁹ Diese Vorgehensweise bedeutet dabei nichts weniger, als dass der in der Praxis von den Mittelbehörden definierte Status quo des Verfahrens im Nachhinein durch die Zentrale verrechtlicht wurde. Dieser Vorgang wird hier in Anlehnung an den bekannten Satz von Georg Jellinek als »Normativität des Praktischen« beschrieben.⁴⁰ Das Delegieren von Arbeit an die Mittelbehörden und die konkreten Grenzen ihrer Gestaltungsfreiheit thematisierte oder begrenzte die Zentrale in München bis zur zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Zusammenhang mit den Visitationen übrigens nicht näher, denn für die Hofbehörden bedeutete die »Arbeitsteilung« offenbar eine Erleichterung ihrer Tätigkeiten. Zugleich schränkte diese »Arbeitsteilung« aber de facto ihren definitorischen Zugriff auf das Verfahren deutlich ein: Es waren vor allem die

mittelbehördlichen Entscheidungen, die zur Grundlage der Visitation und ihrer Dokumentation wurden und die über die Entwicklung des Verfahrens bestimmten.

Diese Untersuchungsergebnisse geben einen Eindruck, wie vormoderne Verwaltungshierarchien in der Praxis gehandhabt wurden: Zwar oblag die Einführung des landesherrlichen Visitationsverfahrens dem Münchner Hof, doch lief eine selbstständige mittelbehördliche Gestaltung und Interpretation des Verfahrens den hierarchischen Strukturen dieses Verwaltungssystems nicht zuwider. Vielmehr waren institutionelle Hierarchien in der Praxis offenbar dann von sekundärer Bedeutung, wenn ihre Berücksichtigung der pragmatischen Arbeits erledigung nicht dienlich schien.

Zudem zeigen die Ergebnisse, dass sich administrative Handlungsprozesse nicht in der Abfolge aus Norm und Praxis erschöpften. Erst in der Sequenz aus Norm, Praxis und Folgenorm offenbaren sich nämlich die administrativen Gestaltungsstrategien. »Differenzen« zwischen Anordnungen und Verfahrenspraxis sollten daher nicht zwangsläufig als theoretisch unintendiert und praktisch unvermeidlich bewertet werden. Stattdessen ist es empfehlenswert zu prüfen, ob sie sich im jeweiligen Fall nicht als durchaus funktionales Grundelement administrativer Praxis erwiesen und intendiert waren. In diesem Punkt unterscheiden sich die Ergebnisse der hier zugrunde liegenden Studie auch von den wichtigen Arbeiten Achim Landwehrs, der richtigerweise die Analyse der Wirkungen von Normen vorschlägt, statt sich, wie die ältere Forschung, auf deren Wirksamkeit zu konzentrieren.⁴¹ Nach der hier vertretenen Überzeugung sollten Untersuchungen aber zusätzlich eine flexiblere Definition der Normen vornehmen, da administrative Praxis normbildend wirken konnte und auch die Gestaltung von Vorgaben letztlich Teil der administrativen Praxis war. Zudem sollte eine zu schematische Beurteilung des Zusammenwirkens von Behörden und ihrer gemeinsamen Einbindung in Verfahrensgeschichten vermieden werden.⁴²

Dass von der Forschung trotzdem häufig – und auch in vielen anderen Bereichen – Disparitäten zwischen Norm und Praxis herausgearbeitet und betont werden, beruht dabei auf einem Fehlschluss: Abgleiche dieser Art gehen vom Ideal einer hohen Norm-Praxis-Entsprechung aus. Sie setzen damit ein modernes, sicher auch für das 19. Jahrhundert noch nicht oder nicht vollständig zutreffendes Konstrukt voraus, das auf der Vorstellung

einer gänzlich norm-umfänglichen und norm-geleiteten Verwaltung basiert. Ähnlich ist dies auch beim Ideal einer hinsichtlich Mitteleinsatz und Zielerreichung effizienten Verwaltung der Fall, das ebenfalls ein Konstrukt der Moderne ist. Beide Konzepte sollten zur Analyse vor-moderner Praktiken nicht ungeschützt herangezogen werden, da sie das zeitgenössische Verständnis funktions-tüchtiger und legitimer administrativer Institutionalität und Praxis nicht berücksichtigen und nach falschem Maß messen. Frühneuzeitliche Verwaltungen können vor dem Hintergrund dieser Überlegungen nicht anders als falsch konzipiert werden: als mangelhafte Prototypen ›moderner‹, nach dieser Lesart ›verbesserter‹, Ektypen.

Das geschilderte Prinzip des Arbeitspragmatismus führte zu einem weiteren wichtigen Schritt der administrativen Praxis im frühneuzeitlichen Bayern: der Entwicklung von Routinen. Diese waren der entscheidende Faktor der Verfahrensentwicklung.

Wie ist die Entstehung von Routinen konkret vorzustellen? Nicht nur die Zentrale, sondern auch die Mittelbehörden orientierten ihre Arbeit an Vorlagen, und zwar an ihren eigenen, im konkreten Fall den Visitationsakten, deren Gliederungen als Gerüst für die jeweils folgenden Verfahren verwendet wurden.⁴³ In den Akten materialisierten sich vergangene Handlungsabläufe, welche sich im Laufe des Verfahrens als funktional erwiesen hatten. Diese Handlungsabläufe erhielten durch Wiederholung Verbindlichkeit und waren durch ihre Verzeichnung in Folgeverfahren stets abrufbar. Die Mittelbehörden dokumentierten ihre Routinen also nicht nur, sondern führten sie im Verfahren mittels der Dokumentationen zugleich aus und sicherten sie so für die Zukunft. Die Reproduktion von Vorlagen führte des Weiteren zur Eliminierung von formalen und inhaltlichen Varianten der Verfahrenspraxis, was die Visitation insbesondere zu Beginn der Verfahrensgeschichte definierte und stabilisierte.

So dienten die Akten den Mittelbehörden also auch dazu, sich das Verfahren anzueignen: Ihre selbst entworfenen Zusammenfassungen, mit denen sie die Akten einleiteten, enthielten keinerlei Visitationsergebnisse, sondern lediglich ihre eigenen inhaltlichen Definitionen des Verfahrens.⁴⁴ Mit diesen Akteilen suggerierten die Mittelbehörden die Existenz von Arbeitsroutinen schon zu einem Zeitpunkt, als diese Routinen de facto noch gar nicht existierten. Gegenüber der Zentrale inszenierten sie die Visitation als ein Verfahren, zu dem sie in der Praxis

eigentlich erst noch werden musste. Zugleich stellten die Mittelbehörden der Zentrale mittels der selbst entworfenen Zusammenfassungen ihre Version des Verfahrens vor. Da schriftliche Kommunikation in Territorien von der Größe Bayerns der im Alltag gängige (und manchmal einzige) Weg des Austausches zwischen Peripherie und Zentrale war, nutzten die Mittelbehörden ihre Akten auch dazu, dem Münchner Hof ihre Arbeitsleistungen zu präsentieren. Weil diese und die weiteren geschilderten inneradministrativen Funktionen der Aktenführung von den Behörden allerdings nicht wörtlich expliziert wurden, hat die Forschung sie bislang kaum beachtet.⁴⁵

Wie sich anhand der bayerischen Akten beobachten lässt, entwickelten Routinen durch ihre stete Wiederholung über die Jahrzehnte offenbar eine sehr hohe Verbindlichkeit im Sinne von eingeübten, von Vorgängern für tauglich befundenen und von der Zentrale nicht beanstandeten ›Arbeitstraditionen‹. So konnten Routinen zur Grundlage einer dynamischen Entwicklung des bayerischen Verfahrens werden, die eine sukzessive Umkehrung von Mitteln und Zielen der Visitation zur Folge hatte. Während nämlich zu Beginn noch selektive Erhebungen von Informationen das Ziel der landesherrlichen Kontrolle sichern sollten, setzten die Mittelbehörden im Laufe des 17. Jahrhunderts umgekehrt die Kontrollen zur Erhebung immer umfangreicherer Informationen ein. Die Auswertung des Quellenmaterials zeigt, dass sich aus den Vorgängerakten eine Art ›Gerüst‹ für das Verfahren ergab. Dieses gab der Visitation ihre Themen und grobe Struktur vor, wurde aber über die Jahrzehnte sukzessive mit mehr Informationen ›gefüllt‹. Um die Aufzeichnung zu erleichtern, wurden daher seit dem ausgehenden 17. Jahrhundert immer häufiger nur noch leicht zu erhebende quantifizierende Informationen, wie etwa fiskalische Angaben, verschriftlicht und immer seltener qualitative Hinweise vermerkt, beispielsweise Evaluationsergebnisse zu lokalen Amtsträgern oder sozialen Zuständen.⁴⁶ Die Aufzeichnungen gerieten im Laufe des 18. Jahrhunderts schließlich so umfangreich, dass das Verfahren kaum noch durchgeführt wurde.⁴⁷ Entsprechend veraltet waren die Informationen zum Zeitpunkt der Dokumentation, weshalb große Teile der Akten schon bei der Abfassung praktisch unbrauchbar waren.⁴⁸ Infolge dieser Entwicklung konnte mithilfe des Verfahrens kaum noch landesherrliche Kontrolle realisiert werden, die daher als Verfahrensziel de facto marginalisiert war.

Die Entwicklung der Verfahrensziele hing demnach stark von der administrativen Praxis ab und war im Fall der bayerischen Visitationen keineswegs ein Gegenstand gezielter administrativer Planungen oder Reflexionen. So entstand ein Paradoxon: Routinen gerieten zugleich zur Grundlage von Stabilität und Wandel des Verfahrens. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass administrative Schriftlichkeit offensichtlich dazu animierte, ausgebaut zu werden. Die Vorgängerdokumente stellten Gerüst und Verpflichtung für das zukünftige administrative Handeln dar, und das stets etwas übererfüllte ›Soll‹ wurde jeweils zum neuen Stand des Verfahrens.

Dass Routinen die Grundlage für eine dynamische Entwicklung der landesherrlichen Visitationspraxis bildeten, verdeutlicht auch die Stetigkeit des Verfahrens. Politische Ereignisse wie Wechsel im Amt der Kurfürsten und Kriege hatten ebenso wenig Einfluss auf Frequenz oder Struktur des Verfahrens wie veränderte Voraussetzungen beim Zugang zu administrativen Ämtern im 17. und 18. Jahrhundert.⁴⁹ Entsprechend sollten die Bedeutung und Beständigkeit der von Landesherren und ihren Zentralbehörden formulierten Ziele nicht überschätzt werden, zumal es im Fall der bayerischen Visitation vor allem die nicht explizierten (kommunikativen) Ziele waren, die über zwei Jahrhunderte Bestand hatten.

Die Bedeutung von nicht explizierten Zielen und Routinen zeigt sich auch bei der Bewältigung der erwähnten Probleme der Verfahrenspraxis. Obwohl die Visitationen zunehmend schwieriger durchzuführen waren, fand bis etwa zur Mitte des 18. Jahrhunderts von keiner Seite ein struktureller Eingriff in das Verfahren statt. Der Grund hierfür war, dass Verfahrensroutinen eben nicht nur eine fallbezogene Verbindlichkeit besaßen, sondern den Rentämtern als eine Art verpflichtende behördliche ›Handlungstradition‹ erschienen. Entsprechend nahmen diese nur geringfügige formale, aber keine grundlegenden, auf Reflexion des Verfahrensverlaufs basierenden Änderungen vor – die etwa zu einer Minderung der erhobenen Informationsmengen hätten führen können.

Aus diesen Gründen sollte die Rolle der am Verfahren beteiligten Amtleute insgesamt nicht überschätzt werden. Die Entwicklung der Visitation war eben nicht daran gebunden, dass rational handelnde Akteure reflexiv gewonnene Entscheidungen trafen. Im Gegenteil wurden Routinen und Arbeitstraditionen von den Beteiligten nicht oder mindestens nicht strukturell hinterfragt, sondern

in der Regel lediglich dupliziert.⁵⁰ Daher ist auch die Vorstellung irreführend, wonach Oberbehörden und Landesherren als Korrektiv hätten fungieren können – oder, je nach Lesart: hätten fungieren müssen.⁵¹ Zentralstellen und ihnen untergeordnete Mittelbehörden waren nämlich *gemeinsam* in eine weitgehend routiniert ablaufende Verfahrenspraxis verwickelt. Die hierarchische Ordnung prägte also zweifelsohne die administrativen Prozesse, war jedoch offenbar lediglich eine von verschiedenen entscheidenden Variablen der administrativen Praxis. Das Delegieren von Arbeit war also keine Notlösung aufgrund eingeschränkter landesherrlicher Möglichkeiten der Kontrolle und Durchsetzung. Auch handelte es sich nicht um das Ergebnis ›mangelhafter‹ Normsetzung, bei der Oberbehörden das Ausarbeiten ›vollständiger‹ Vorgaben erst noch erlernen mussten. Eher tritt hier eine spezifische Methode der Arbeitsteilung, des Delegierens und Pragmatismus hervor, die einen Einblick darin bieten könnte, was nach zeitgenössischer Auffassung als ›rational‹ organisierte Verwaltungsarbeit galt. Zudem zeigen die rasche Etablierung von Routinen und der Umgang mit den entstehenden Dynamiken, dass Hierarchien in der Praxis zugunsten einer subsidiär gestalteten Verfahrensabwicklung ausgeblendet werden konnten.

Dies zeigt auch die Geschichte des Endes der landesherrlichen Visitation, dem ein jahrelanger Streit insbesondere zwischen dem Rentamt Landshut und der Zentrale vorausging: Tatsächlich existierten die Probleme des Verfahrens schon mehr als hundert Jahre, bevor der Hof 1774 erstmals einen größeren Eingriff in mittelbehördliche Routinen vornahm. Die Visitation sollte ›entschlackt‹ und leichter durchführbar werden.⁵² Interessanterweise wurde die neue Instruktion im Duktus des werbenden Bittens verfasst, um sie den Mittelbehörden geradezu schmackhaft zu machen. Offenbar wussten die Amtsträger bei Hof genau, warum sie sich zu dieser Vorgehensweise herabließen: Sämtliche Mittelbehörden verweigerten fortan die Durchführung des Verfahrens trotz der sachlich entgegen- und dienstlich sogar zukommenden Anordnung, obwohl eine Visitation nach neuer Maßgabe tatsächlich beträchtlich weniger Arbeit bedeutet hätte.⁵³ Und warum? Es erschien den Mittelbehörden offenbar einfacher, ein überkomplexes, aber mit festen Routinen verbundenes Verfahren zu realisieren, als ein neues, wenngleich organisatorisch reduziertes zu etablieren.

Zum Verhältnis von Verwalten und Herrschen

Die vorgestellten Untersuchungsergebnisse zum landesherrlichen Visitationsverfahren in Bayern sind in erster Linie für unser Verständnis davon relevant, wie und aufgrund welcher Erwägungen vormoderne Verwaltungen ihre Praxis organisierten. Abstrahiert man vom Einzelfall, so bilden die Hinweise zudem einen interessanten Kontrapunkt zu den eingangs beschriebenen Annahmen einer in der Vormoderne stetig fortschreitenden und planmäßig forcierten Durchdringung des herrschaftlichen Raumes durch politische Obrigkeiten.

So zeigt die Beschreibung der Normativität des Praktischen, dass es auch analytisch-konzeptionell keine zu starre Abgrenzung zwischen den Praktiken von Ober- und Unterbehörden geben sollte, da sich Oberbehörden bei ihrer Arbeit durchaus an der Verfahrenspraxis untergeordneter Behörden orientierten. Die Praxis der untergeordneten Behörden konnte also in durchaus erheblichem Maß landesherrliche Agenden bestimmen und somit vermutlich auch das landesherrliche Verständnis davon, wie Herrschaft überhaupt gestaltet und praktisch vollzogen werden konnte.⁵⁴ Dies zeigt auch, dass hierarchische Strukturen im behördlichen Alltag zugunsten einer pragmatischen Arbeitspraxis hintangestellt und Herrschaft konsequent delegiert werden konnte. Da die Behörden Ebenen im Verfahrenskontext gemeinsame Routinen teilten, korrigierten die Oberbehörden zwar die Angaben in den Akten, aber keineswegs die von den Mittelbehörden weitgehend selbstständig entworfenen und auch auf Verfahrensinhalte bezogenen Strukturen der Visitation. Ein strukturell korrigierender Eingriff der Zentrale, der einen abstrakten und reflexiven Blick ›von außen‹ auf das Verfahren erfordert hätte, blieb daher bis zum Ende des Verfahrens aus. Dabei meint der Begriff der Zentrale neben den Oberbehörden auch den Landesherrn, der sein Territorium vor allem durch das Nadelöhr des (lokalen) Verwaltungsschriftguts erfasste und seine Agenda daran ausrichtete.⁵⁵ Es ist in diesem Zusammenhang ganz sicher kein Zufall, dass das Visitationsverfahren in Bayern eine Entwicklungsdynamik aufweist, die keine Koppelung mit politischen Entwicklungen zeigt, und dass die von den Oberbehörden ausgefertigten und von den Landesherrn unterschriebenen Instruktionen stets der Sachlogik der von den Mittelbehörden entworfenen Akten

folgten. Dieser Befund und die dynamische Entwicklung des Verfahrens und seiner Routinen belegen: Dass ein machtvoller Landesherr in Verwaltungsabläufe eingriff und sie nach eigenen Vorstellungen steuerte, ist auf Basis dieser Ergebnisse keineswegs ausgeschlossen. In der zeitlichen und sachlichen Breite der politischen Praxis ist dies aber doch deutlich unwahrscheinlicher als bis heute vielfach angenommen. Gleichzeitig bedeutet dies nicht per se, dass Verwaltungen selbstreferenziell arbeiteten, da sich ihre Praktiken vor Ort sehr wohl als Herrschaft manifestierten – allerdings in der Summe, und sicher auch dadurch, dass Verwaltungen vor Ort überhaupt vorhanden waren und handelten. Im Umkehrschluss heißt dies, dass nicht jede einzelne Verwaltungshandlung planvoll auf das Beherrschen des politischen Raumes hin ausgerichtet sein musste, sondern auch inneradministrativen Logiken und Zielen folgen konnte, die sich dynamisch und auch unreflektiert entwickelten. Entsprechend ist die institutionelle und formale Entwicklung der Verwaltung als Grundlage der vormodernen Staatsbildung weniger zielgerichtet gewesen als vielfach vermutet: Es ist vielmehr »eine Form der Stilisierung gewesen, die im Rahmen der Selbstbeobachtung der modernen Gesellschaft entstanden ist«, dass »[d]iese unwahrscheinliche Entwicklung im Nachhinein zu einem zielgerichteten Fortschrittsprozess«⁵⁶ erklärt wurde. Der Hintergrund dieser Vorstellungen liegt im obsoleten, aber in dieser Hinsicht implizit wirkmächtigen Absolutismusparadigma, das zu einer zu hierarchisch-linear gedachten Vorstellung von vormoderner Verwaltung und einer Banalisierung ihrer Komplexität beigetragen hat.⁵⁷

Entsprechend diesen Hinweisen sollten Verwalten und Herrschen von der verwaltungshistorischen Forschung künftig seltener als quasi-synonyme Begriffe benutzt werden. Diese Gleichsetzung ist nicht nur sachlich unzutreffend, sondern auch methodisch problematisch, da sie den Zugriff auf den Forschungsgegenstand begrifflich und sachlich konfiguriert. Angelehnt wird dies meist an den bekannten Satz von Max Weber, wonach »Herrschaft [...] im Alltag: Verwaltung«⁵⁸ sei, der zu einer Art ›zitierpflichtigem‹ Common Sense des Fachs geworden ist, obwohl er nicht ohne hermeneutische Verluste umgekehrt werden kann. Das ist höchst erstaunlich, da Weber seinen Satz vom Interesse an den Funktionsweisen von Herrschaft her dachte und das Verwalten und seine Praxis dabei nachrangig waren. Einen ähnlichen

Hinweis formulierte schon der Staatsrechtler Otto Mayer in der 1924 veröffentlichten Neuauflage des 1895 erstmals erschienenen zweibändigen Werkes »Deutsches Verwaltungsrecht« mit Blick auf die Weimarer Verfassung: »Groß Neues ist ja seit 1914 und 1917 nicht nachzutragen. ›Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht‹ [...]«. ⁵⁹ Zwar gelingt die Übertragung dieser Gleichung auf die Praxis vormoderner Verwaltung nicht ohne Reibungsverluste, da frühneuzeitliche Administrationen ohne Verfassungen im Sinne moderner Staatsgrundgesetze arbeiteten. Der für die verwaltungshistorische Forschung entscheidende Hinweis ist aber ohnehin universeller: Mayer schrieb administrativen Handlungsgrundlagen eine so ausgeprägte Langlebigkeit zu, dass sie nicht nur unabhängig von obrigkeitlichen Vorgaben ausgeführt werden, sondern sogar den Wechsel normativer und politischer Ordnungen überdauern können. Warum dieser Gedanke bislang von der Forschung zur Verwaltungsgeschichte kaum aufgegriffen wurde, ist nicht verständlich.

Thesen und offene Fragen

Anstelle einer Zusammenfassung der Ergebnisse werden die Erkenntnisse der Studie im Folgenden in sechs Thesen überführt, die der Forschungsdiskussion über die Epochengrenzen hinaus dienen sollen.

Erstens: Analysen der Verwaltungspraxis, Untersuchungen von Entscheiden und Verfahren, aber auch von normativen Entwicklungen sollten die spezifischen Eigenlogiken von Administrationen zukünftig stärker berücksichtigen. Vormoderne administrative Praxis war – entgegen einschlägigen Zuschreibungen – weder ausschließlich nach dem Top-down-Prinzip noch chaotisch organisiert. Auch sollte sie nicht vorschnell als selbstreferenziell, beliebig oder unproduktiv qualifiziert werden.

Zweitens: Die bisherige Konzeption von Norm und Praxis, welche die Praxis stets an der Norm misst, sollte zugunsten eines durchlässigeren Modells einer gekoppelten Norm-Praxis-Beziehung aufgegeben werden. Im Fall des landesherrlichen Visitationsverfahrens waren Normen Teil der administrativen Praxis und Praktiken normbildend. Dabei wurde deutlich, dass »Diskrepanzen« ein funktionales und durchaus rationales Gestaltungselement der administrativen Praxis sein und in einer gekoppelten Praxis austariert werden konnten.

Drittens: Routinen sind einer der wichtigsten Entwicklungsfaktoren von Verwaltungsverfahren und sollten in der zukünftigen Forschung stärker berücksichtigt und dabei begrifflich schärfer umrissen sowie sachlich undogmatisch behandelt werden. Die Herausbildung einer spezifischen administrativen Schriftlichkeit stellt die Grundlage der Entwicklung von Routinen dar.

Viertens: Die routinierte Ausführung des skizzierten Verfahrens zog eine erst in Längsschnittstudien deutlich werdende Dynamik der Verfahrensentwicklung nach sich. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass administrative Schriftlichkeit offenbar dazu verführte, ausgebaut zu werden. Der Wandel der Verfahrensziele – von der selektiven Kontrolle hin zur umfangreichen Informationserhebung – war dabei ein Ergebnis eben dieser routinierten Praxis. Der Wandel wurde nicht angeordnet und von keiner Behörde überhaupt als solcher benannt. Eine individuelle oder kollektive Reflexion des Verfahrens fand nicht statt. Auch dies konnte mittelfristig durchaus rational sein, da Routinen Varianten eliminierten, im Sinne einer »Amtstradition« als geprüft gelten konnten und verlässliche Planungsgerüste boten. Dies zeigt, dass Ämter Handlungen prägten – und zwar möglicherweise sogar stärker als Amtsträger ihre Ämter.

Fünftens: Die Ergebnisse und Thesen haben Implikationen für die Vorstellung davon, was Herrschaft vor Ort in der Praxis überhaupt bedeutete. Es waren die lokalen Verwaltungen, die in einem nicht unerheblichen Maße das landesherrliche Verständnis davon prägten, was Herrschaft bedeutete, wie Herrschaft im Rahmen konkreter Verfahren gestaltet und auf welche Weise der herrschaftliche Raum durchdrungen und geschlossen werden konnte.⁶⁰ Berichte aus lokalen Verwaltungen strukturierten also die landesherrlichen Agenden. Und dies lag im Fall der bayerischen Visitation nicht nur an der reflexiv gewonnenen Einsicht der Zentralen in ihre lokale Absenz, sondern auch daran, dass das lokale Verfahren von der Zentrale nicht abstrakt im Hinblick auf seine grundsätzliche Funktion ausgewertet wurde. Vielmehr waren die Ober- und Mittelbehörden in eine gemeinsame Verfahrensgeschichte verstrickt, in deren Rahmen eine solche abstrakte Auswertung über fast zweihundert Jahre auf beiden Seiten unterblieb.

Sechstens: Geht man davon aus, dass die landesherrliche Visitation vonseiten der Landesherren zu Zwecken der Herrschaft vor Ort, also der Durchdringung des

herrschaftlichen Raumes, initiiert wurde, so zeigen die beschriebene Normativität des Praktischen und die Routinisierung, dass Herrschaft offenbar konsequent delegiert wurde. Begründet liegt das im beschriebenen Arbeitspragmatismus und dem Bewusstsein der Zentralen dafür, dass die Behörden lokale Bedürfnisse oft besser einschätzen und praxisnäher bearbeiten konnten. Die Routinisierung des Verfahrens trug im konkreten Fall dazu bei, dass auch politische Krisenzeiten und Herrschaftswechsel keinen nennenswerten Einfluss auf die Verfahrensdurchführung hatten. Solange die Mittelbehörden das Verfahren in der bekannten Form realisierten, wurden sie von landesherrlicher Seite zudem in ihrem Tun bestätigt, da der Status quo der Verfahrensdurchführung zur Grundlage der Anordnungen gemacht wurde. Verwaltung brachte daher sehr wohl Herrschaft hervor, allerdings geschah dies im Alltag nicht unbedingt linear, reflexiv und zielgerichtet. Die Erzählung einer vormodernen Staatsbildung, in deren Rahmen mittels zunehmend professioneller arbeitender Verwaltungen eine sukzessiv intensivierte Durchdringung des herrschaftlichen Raumes erreicht wurde, ist damit in der Summe nicht falsch. Allerdings muss die Forschung die Unschärfen dieser Erzählung stärker berücksichtigen und sollte sie nicht als Folie zur Beurteilung der konkreten administrativen Praxis und ihrer Entwicklung verwenden: Es ist nötig, Verwalten und Herrschen nicht per se als Synonyme zu denken. Unter dem Oberbegriff des Verwaltens summierten sich nämlich, wie im Fall des bayerischen Visitationsverfahrens, auch solche Tätigkeiten, deren Zweck zunächst einmal lediglich die Tätigkeit selbst und mit ihr die Erfüllung einer administrativen Routine und der Erhalt des – aus herrschaftlicher Sicht situativ obsolet gewordenen – Verfahrens war. Die

Praxis des Verwaltens wurde im 18. Jahrhundert auf seine Basisfunktion beschränkt, das heißt die Kommunikation zwischen Zentralen und untergeordneten Behörden und die Organisation lokaler Verwaltungsabläufe. Damit wird deutlich, warum die Ausführung eines Verfahrens, dessen ursprünglicher Zweck die Erlangung von herrschaftlicher Kontrolle durch die Erhebung von (selektiven) Informationen gewesen war, keineswegs dysfunktional war. Das Verfahren konnte auch eine Grundlage für den seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts geführten Austausch darüber werden, welche (neuen) Funktionen und Verfahren beziehungsweise Verfahrensmodifikationen mit ›dem Verwalten‹ verbunden werden sollten, und darüber, wie zukünftig Herrschaft vor Ort zu verstehen und auszuüben sei. Die kommunikative Funktion bewahrte also einen herrschaftlichen Konnex, der den genannten Verwaltungspraktiken situativ abhandengekommen war – und trug somit zu der eingangs beschriebenen Entwicklung von Staat und Verwaltung bei.

Zuletzt soll aufgrund der vorgetragenen Überlegungen dafür plädiert werden, die bislang bedauerlich starr konzipierte Epochengrenze zwischen der Vormoderne und dem 19. Jahrhundert elastischer zu handhaben. Herrschaftliche ›Grundbedürfnisse‹ wie Kontrolle oder die Gewinnung von Informationen, die Bildung von Routinen und das Zusammenwirken von Norm und Praxis sind sicher kein Alleinstellungsmerkmal vormoderner Administrationen und existieren unabhängig von der Existenz oder Beschaffenheit einzelner Verfahren. Daher soll hier nachdrücklich dafür geworben werden, den Austausch über Forschungsergebnisse, Methoden und Theorien des Fachs über die Epochengrenzen hinweg deutlich zu intensivieren.

BECKER, Frank: »Einleitung: Geschichte und Systemtheorie – ein Annäherungsversuch«, in: Frank Becker (Hg.): *Geschichte und Systemtheorie. Exemplarische Fallstudien*, Frankfurt am Main 2004, S. 7–28.

BRAKENSIEK, Stefan: *Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830)*, Göttingen 1999. • »Herrschaftsvermittlung im alten Europa. Praktiken lokaler Justiz, Politik und Verwaltung im internationalen Vergleich«, in: Stefan Brakensiek / Heide Wunder (Hg.): *Ergebene Diener ihrer Herren? Herrschaftsvermittlung im alten Europa*, Köln 2005, S. 1–21. • »Lokale Amtsträger in deutschen Territorien der Frühen Neuzeit. Institutionelle Grundlagen, akzeptanzorientierte Herrschaftspraxis und obrigkeitliche Identität«, in: Ronald G. Asch / Dagmar Freist (Hg.): *Staatsbildung als kultureller Prozess. Strukturwandel und Legitimation von Herrschaft in der Frühen Neuzeit*, Köln 2005, S. 49–67. • »Akzeptanzorientierte Herrschaft. Überlegungen zur politischen Kultur der Frühen Neuzeit«, in: Helmut Neuhaus (Hg.): *Die Frühe Neuzeit als Epoche*, München 2009, S. 395–406. • »Verwaltungsgeschichte als Alltagsgeschichte. Zum Finanzgebaren frühneuzeitlicher Amtsträger im Spannungsfeld zwischen Stabsdisziplinierung und Mitunternehmerschaft«, in: Michael Hochedlinger / Thomas Winkelbauer (Hg.): *Herrschaftsverdichtung, Staatsbildung, Bürokratisierung. Verfassungs-, Verwaltungs- und Behörden-geschichte der Frühen Neuzeit*, Wien 2010, S. 271–290. • »Visitation«, in: Friedrich Jaeger (Hg.): *Enzyklopädie der Neuzeit*, Bd. 14: *Vater – Wirtschaftswachstum*, Stuttgart 2011, Sp. 342–346.

BRENDECKE, Arndt: *Imperium und Empirie. Funktionen des Wissens in der spanischen Kolonialherrschaft*, Köln 2009.

BUCHAN, Bruce / **HILL**, Lisa: *An Intellectual History of Political Corruption*, Basingstoke 2014.

DICKENS, Charles: *Little Dorrit*, London 1875.

EMICH, Birgit: »Mit Luhmann im Kirchenstaat. Die römische Wasserbauverwaltung in verfahrenstheoretischer Sicht«, in: Barbara Stollberg-Rilinger / André Krischer (Hg.): *Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne*, Berlin 2010, S. 275–301.

ENGELS, Jens Ivo: *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2014.

FELDMAN, Martha S. / **MARCH**, James G.: »Information in Organisationen als Signal und Symbol«, in: James G. March / Thomas von Linggen / Herbert Woratschek (Hg.): *Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*, Wiesbaden 1990, S. 455–477.

FREIST, Dagmar: *Absolutismus*, Darmstadt 2008.

FRIEDRICH, Susanne: »Zu nothdürftiger information«. Herrschaftlich veranlasste Landeserfassungen des 16. und 17. Jahrhunderts im Alten Reich«, in: Arndt Brendecke / Markus Friedrich / Susanne Friedrich (Hg.): *Information in der Frühen Neuzeit. Status, Bestände, Strategien*, Berlin 2008, S. 301–335.

GOSCINNY, René / **UDERZO**, Albert: *Asterix erobert Rom. Das Buch zum Film*, Berlin 2016.

GROEBNER, Valentin: *Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit*, Konstanz 2000.

GRÜNE, Niels / **SLANIČKA**, Simona (Hg.): *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, Göttingen 2010.

HAAS, Stefan / **HENGERER**, Mark: »Zur Einführung: Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne«, in: Stefan Haas / Mark Hengerer (Hg.): *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950*, Frankfurt am Main 2008, S. 9–22.

HEINDL, Waltraud: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*, Wien 1991.

HEYDENREUTER, Reinhard: »Die Behördenreform Maximilians I.«, in: Hubert Glaser (Hg.): *Wittelsbach und Bayern*, Bd. 2/1: *Um Glauben und Reich. Kurfürst Maximilian I.* Beiträge zur Bayerischen Geschichte und Kunst 1573–1657, München 1980, S. 237–251.

HINTZE, Otto: »Die Entstehung der modernen Staatsministerien«, in: Otto Hintze: *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen*

Verfassungsgeschichte, hg. von Gerhard Oestreich, Göttingen 1970, S. 275–320.

HOLENSTEIN, André: »Gute Policy« und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach), 2 Bde., Tübingen 2003.

HORNUNG, Hans: *Beiträge zur inneren Geschichte Bayerns vom 16. – 18. Jahrhundert aus den Umrissprotokollen der Rentmeister des Rentamtes Burghausen*, München 1915.

JELLINEK, Georg / **JELLINEK**, Walter: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914.

KLINGEBIEL, Thomas: *Ein Stand für sich? Lokale Amtsträger in der Frühen Neuzeit. Untersuchungen zur Staatsbildung und Gesellschaftsentwicklung im Hochstift Hildesheim und im älteren Fürstentum Wolfenbüttel*, Hannover 2002.

LANDWEHR, Achim: *Policy im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policyordnungen in Leonberg*, Frankfurt am Main 2000.

LANZINNER, Maximilian: *Fürst, Räte und Landstände. Die Entstehung der Zentralbehörden in Bayern 1511–1598*, Göttingen 1980.

LINDEMANN, Mary: »Dirty Politics or ›Harmonie‹? Defining Corruption in Early Modern Amsterdam and Hamburg«, in: *Journal of Social History* 45 (2012), S. 582–604.

LUHMANN, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983.

MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 1, München 1924.

MCCARTER, Robert: *Frank Lloyd Wright*, London 1997.

NÄTHER, Birgit: *Die Normativität des Praktischen. Landesherrliche Visitationen in Bayern, Münster 2018* [im Druck].

PRESS, Volker: »Die wittelsbachischen Territorien. Die pfälzischen Lande und Bayern«, in: Kurt G. A. Jeserich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983, S. 552–599.

REINHARD, Wolfgang: »Zusammenfassung: Staatsbildung durch ›Aushandeln‹«, in: Ronald G. Asch / Dagmar Freist (Hg.): *Staatsbildung als kultureller Prozess. Strukturwandel und Legitimation von Herrschaft in der Frühen Neuzeit*, Köln 2005, S. 429–438.

SCHLUMBOHM, Jürgen: »Gesetze, die nicht durchgesetzt werden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?«, in: *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft* 23 (1997), S. 647–663.

SCHNABEL-SCHÜLE, Helga: »Kirchenleitung und Kirchenvisitation in Territorien des deutschen Südwestens«, in: Helga Schnabel-Schüle (Hg.): *Repertorium der Kirchenvisitationsakten aus dem 16. und 17. Jahrhundert in Archiven der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Baden-Württemberg*, Teilbd. 2: *Der protestantische Südwesten*, Stuttgart 1987, S. 13–106. • »Kirchenvisitationen und Landesvisitationen als Mittel der Kommunikation zwischen Herrschaft und Untertanen«, in: Heinz Duchhardt / Gert Melville (Hg.): *Im Spannungsfeld von Recht und Ritual. Soziale Kommunikation in Mittelalter und früher Neuzeit*, Köln 1997, S. 173–186.

STOLLBERG-RILINGER, Barbara: »Einleitung«, in: Barbara Stollberg-Rilinger / André Krischer (Hg.): *Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne*, Berlin 2010, S. 9–31. • »Die Frühe Neuzeit – eine Epoche der Formalisierung?«, in: Andreas Höfele / Jan-Dirk Müller / Wulf Oesterreicher (Hg.): *Die Frühe Neuzeit. Revisionen einer Epoche*, Berlin 2013, S. 3–27.

STOLLEIS, Michael: »Grundzüge der Beamtenethik (1550–1650)«, in: Roman Schnur (Hg.): *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, Berlin 1986, S. 273–302.

VISMANN, Cornelia: *Akten. Medientechnik und Recht*, Frankfurt am Main 2000.

VOGELSANG, Matthias / **PONGRATZ**, Philip: *Serviceorientierte Verwaltung und Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*, Wiesbaden 2016.

WEBER, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1972.

WUNDER, Bernd: *Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1825)*, München 1978.

- 1 Der Aufsatz lehnt sich an die Ergebnisse der Dissertationsschrift der Autorin an; vgl. Birgit Näther: *Die Normativität des Praktischen. Landesherrliche Visitationen in Bayern*, Münster 2018 [im Druck].
- 2 Vgl. zu den Entwicklungen z. B. den »Klassiker« Otto Hintze: »Die Entstehung der modernen Staatsministerien«, in: Otto Hintze: *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hg. von Gerhard Oestreich, Göttingen 1970, S. 275–320. Zudem Stefan Brakensiek: »Verwaltungsgeschichte als Alltagsgeschichte. Zum Finanzgebaren frühneuzeitlicher Amtsträger im Spannungsfeld zwischen Stabsdisziplinierung und Mitunternehmerschaft«, in: Michael Hochedlinger / Thomas Winkelbauer (Hg.): *Herrschaftsverdichtung, Staatsbildung, Bürokratisierung. Verfassungs-, Verwaltungs- und Behörden-geschichte der Frühen Neuzeit*, Wien 2010, S. 271–290; Michael Stolleis: »Grundzüge der Beamtenethik (1550–1650)«, in: Roman Schnur (Hg.): *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, Berlin 1986, S. 273–302. Mit Bezug zu Bayern vgl. Volker Press: »Die wittelsbachischen Territorien. Die pfälzischen Lande und Bayern«, in: Kurt G. A. Jeserich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983, S. 552–599; Maximilian Lanzinner: *Fürst, Räte und Landstände. Die Entstehung der Zentralbehörden in Bayern 1511–1598*, Göttingen 1980.
- 3 Hingewiesen werden soll hier darauf, dass das zeitgenössische Konzept von Korruption nicht an den für moderne Gemeinwesen geltenden Kriterien gemessen werden darf.
- 4 Zur Korruption in der Vormoderne instruktiv: Bruce Buchan / Lisa Hill: *An Intellectual History of Political Corruption*, Basingstoke 2014; Jens Ivo Engels: *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2014; Niels Grüne / Simona Slanička (Hg.): *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, Göttingen 2010; Valentin Groebner: *Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit*, Konstanz 2000. Eine Begriffsdiskussion bietet Mary Lindemann: »Dirty Politics or »Harmonie? Defining Corruption in Early Modern Amsterdam and Hamburg«, in: *Journal of Social History* 45 (2012), S. 582–604.
- 5 Press: »Die wittelsbachischen Territorien«, S. 593. Für die Zeit ab 1780 siehe die grundlegende Arbeit zu Bayern und Württemberg von Bernd Wunder: *Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1825)*, München 1978. Zudem Stolleis: »Grundzüge«; Waltraud Heindl: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*, Wien 1991, S. 93–178.
- 6 Auf diese Möglichkeit wies beispielsweise Stollberg-Rilinger hin und betonte, dass Dysfunktionalität zur Erreichung von partikularen Zielen auch planvoll angestrebt werden kann; vgl. Barbara Stollberg-Rilinger: »Die Frühe Neuzeit – eine Epoche der Formalisierung?«, in: Andreas Höfele / Jan-Dirk Müller / Wulf Oesterreicher (Hg.): *Die Frühe Neuzeit. Revisionen einer Epoche*, Berlin 2013, S. 3–27, hier S. 15.
- 7 Eine Forschungskritik dazu bietet Achim Landwehr: *Policey im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policeyordnungen in Leobenberg*, Frankfurt am Main 2000, S. 1–9.
- 8 Dies in der Regel in Anlehnung an Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983, S. 207. Luhmann ging in Bezug auf Verwaltungen davon aus, dass deren Eigengesetzlichkeit handlungsprägend und von Behördenutzern nicht unmittelbar zu erkennen sei. Instruktive Hinweise bieten auch Stefan Haas / Mark Hengerer: »Zur Einführung: Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne«, in: Stefan Haas / Mark Hengerer (Hg.): *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950*, Frankfurt am Main 2008, S. 9–22.
- 9 Charles Dickens: *Little Dorrit*, London 1875, S. 75–89; René Goscinny / Albert Uderzo: *Asterix eroberet Rom. Das Buch zum Film*, Berlin 2016, S. 45 (deutscher Komplettbegleitband zum Film »Les Douze Travaux d'Astérix« aus dem Jahr 1976; der Film ging in diesem Fall dem Buch voraus, angegeben ist der aktuellste deutsche Abdruck).
- 10 Matthias Vogelsang / Philip Pongratz: *Serviceorientierte Verwaltung und Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*, Wiesbaden 2016, S. 58, greifen die Filmsequenz in ihrem Schulungshandbuch auf, um Lernstoff abzufragen, und fordern die Lernenden auf, »der Leitung dieser antiken Behörde« Tipps »als »antiker Organisationsberater« zu geben.
- 11 Es werden im Folgenden v. a. Ergebnisse der Auswertung Landshuter Akten angegeben, um die Entwicklung einer Mittelbehörde durchgängig herauszuarbeiten. Die Ergebnisse sind in der hier angeführten Form übertragbar auf die beiden weiteren von der Autorin ausgewerteten Mittelbehörden Burghausen und Straubing.
- 12 Dies ist insofern erklärungsbedürftig, als in der Literatur zur bayerischen Landesgeschichte durchweg dargelegt wird, die Visitation sei in Bayern bereits im 15. Jahrhundert etabliert gewesen. Es handelt sich dabei jedoch um eine Fehleinschätzung, die darauf zurückgeht, dass die Zeitgenossen für verschiedene lokale Verfahren, die mittels des Umherreitens der Rentmeister realisiert wurden, den Begriff »Umritt« nutzten. Dies betrifft insbesondere die Kontrollen der sogenannten »Vitzumswändel«, ein Verfahren, das dem Einziehen von Gerichtsgebühren diente; vgl. Press: »Die wittelsbachischen Territorien«, S. 591f. So finden sich im Staatsarchiv München Vitzumswändelbücher vermutlich wegen der begrifflichen Ähnlichkeit unter den Visitationsakten abgelegt; vgl. z. B. Staatsarchiv München [StA Mü], Rentmeister Litteralia [RL], 74/340, 75/341, 75/342, 79/347.
- 13 Trotz der quantitativ und qualitativ herausragenden Quellensituation wurden die Bestände bislang kaum für die Forschung genutzt. Die neben der Dissertationsschrift der Autorin einzige Monografie zum Thema stammt aus dem Jahr 1915 und enthält derart massive Fehler bei Auswahl, Anordnung, Auswertung und Verzeichnung der Quellen, dass sie für die Forschung nicht mehr herangezogen werden sollte: Hans Hornung: *Beiträge zur inneren Geschichte Bayerns vom 16. – 18. Jahrhundert aus den Umrittsprotokollen der Rentmeister des Rentamtes Burghausen*, München 1915. Eine ausführliche Auswertung und Begründung dieser Einschätzung findet sich im zweiten Kapitel der Dissertationsschrift der Autorin.
- 14 Vgl. beispielsweise Staatsarchiv Landshut [StA La], Rentmeisteramt Landshut [RA La], P2, fol. 36v (aus dem Jahr 1586) mit StA La, RA La, P17, fol. 331r (aus dem Jahr 1700).
- 15 Zuvor hatte man nur allgemein ein Augenmerk auf mögliche reformatorisch gesinnte Umtriebe gehabt und diese z. B. als Auftreten von »Gottslessterer[n]« vermerkt; vgl. StA La, RA La, P1, fol. 1v.
- 16 Die spätere Ergänzung von geistlichen und kirchlichen Themen zeigt, dass die Einführung von landesherrlichen Visitationsverfahren nicht zwingend aufgrund der Erfordernisse der Konfessionalisierungszeit vorgenommen wurde. Dies und die Annahme einer besonderen Bedeutung der landesherrlichen Visitation in reformierten Territorien muss daher als revidiert gelten; vgl. Helga Schnabel-Schüle: »Kirchenleitung und Kirchenvisitation in Territorien des deutschen Südwestens«, in: Helga Schnabel-Schüle (Hg.): *Repertorium der Kirchenvisitationsakten aus dem 16. und 17. Jahrhundert in Archiven der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Baden-Württemberg, Teilbd. 2: Der protestantische Südwesten*, Stuttgart 1987, S. 13–106, hier S. 78.
- 17 StA La, RA La, P11, fol. 39r.

- 18 Stefan Brakensiek: »Visitation«, in: Friedrich Jaeger (Hg.): Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 14: Vater – Wirtschaftswachstum, Stuttgart 2011, Sp. 342–346, hier Sp. 345f.; Stefan Brakensiek: »Akzeptanzorientierte Herrschaft. Überlegungen zur politischen Kultur der Frühen Neuzeit«, in: Helmut Neuhaus (Hg.): Die Frühe Neuzeit als Epoche, München 2009, S. 395–406, hier S. 399.
- 19 Als Leitsatz bildender Kunst und Architektur erstmals von Horatio Greenough und Louis Sullivan angebracht, später auch in den Sozial- und Geisteswissenschaften viel zitiert; vgl. Robert McCarter: Frank Lloyd Wright, London 1997, S. 14.
- 20 Helga Schnabel-Schüle: »Kirchenvisitationen und Landesvisitationen als Mittel der Kommunikation zwischen Herrschaft und Untertanen«, in: Heinz Duchhardt / Gert Melville (Hg.): Im Spannungsfeld von Recht und Ritual. Soziale Kommunikation in Mittelalter und früher Neuzeit, Köln 1997, S. 173–186, hier S. 176; Susanne Friedrich: »Zu nothdürftiger information«. Herrschaftlich veranlasste Landeserfassungen des 16. und 17. Jahrhunderts im Alten Reich«, in: Arndt Brendecke / Markus Friedrich / Susanne Friedrich (Hg.): Information in der Frühen Neuzeit. Status, Bestände, Strategien, Berlin 2008, S. 301–335, hier S. 301–309.
- 21 Die Instruktionen finden sich in: StA La, Lehenprobstamt Landshut [LPA La], A1169 (Jahr 1574); StA La, Regierung Straubing [Reg Str], A3966 (Jahr 1613); StA La, Rentkastenamt Straubing [RA Str], A1194 (Jahr 1669); Hauptstaatsarchiv München [HStA Mü], GR, Fasz. 1262/1 (Jahr 1750); HStA Mü, GR, Fasz. 1262/2 (Jahr 1774). Einige Instruktionen sind dabei auch in weiteren Versionen erhalten und unter anderen Zuordnungen archiviert.
- 22 Einzig die Instruktion von 1750 ließe sich vielleicht entsprechend interpretieren. Maximilian III. Joseph kam zu Beginn des Jahres 1745 ins Amt und ist zugleich der einzige Herrscher, in dessen Amtszeit zwei Instruktionen ausgefertigt wurden.
- 23 Die folgenden Hinweise beziehen sich auf den für die Definition des Verfahrens wichtigen Vorgang der Einführung der Visitation. Das Zusammenspiel von Praxis und Normsetzung, bei der die Anordnung stets nachlaufend war, kann aber ebenso für die landesherrlichen Instruktionen von 1669 und 1750 beobachtet werden. Die beiden Visitationsinstruktionen lagern in: StA La, RA Str, A1194 (Abgabe aus dem Hauptstaatsarchiv München, GR 1262/2); HStA Mü, Staatsverfassung [StV] 1876 (1–211).
- 24 Bei den vor 1574 durchgeführten Verfahren handelt es sich um die von landesherrlichen Visitationen zu unterscheidenden Viztumswandelumritte, siehe Anm. 12.
- 25 StA La, LPA La, A1169, fol. 2v.
- 26 StA La, LPA La, A1169, fol. 2v.
- 27 StA La, LPA La, A1169, fol. 4r.
- 28 StA La, LPA La, A1169, fol. 6v.
- 29 StA La, LPA La, A1169, fol. 7v.
- 30 StA La, LPA La, A1169, fol. 9v.
- 31 StA La, LPA La, A1169, fol. 3r.
- 32 StA La, RA La, P1, fol. 2r.
- 33 StA La, RA La, P2, fol. 3v.
- 34 StA La, RA La, P2, fol. 3v–4r.
- 35 StA La, RA La, P2, fol. 4r.
- 36 Vgl. z. B. das frühe Inhaltsverzeichnis in StA La, RA Str, P7; die Registerklammern in StA La, RA La, P7 sowie die Randzusammenfassungen in StA La, RA La, P5, Protokoll zum Gericht Biburg. Hierbei handelt es sich um willkürlich gewählte Beispiele, da ein Großteil der Visitationsakten entsprechend angelegt bzw. ausgestattet war.
- 37 Vgl. z. B. die Reihung nach Amtsgruppen, die den Visitationsakten entnommen wurde: StA La, Reg Str, A3966, fol. 33r, 37v, 39v.
- 38 StA La, Reg Str, A3966, fol. 12v, 13v, 23r.
- 39 StA La, Reg Str, A3966, fol. 20v.
- 40 Angelehnt an die auch außerhalb der Staatsrechtslehre viel zitierte Formel von der »normativen Kraft des Faktischen« bei Georg Jellinek / Walter Jellinek: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1914, S. 338.
- 41 Landwehr: Policy im Alltag, S. 5; vgl. Jürgen Schlumbohm: »Gesetze, die nicht durchgesetzt werden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?«, in: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft 23 (1997), S. 647–663.
- 42 Vgl. Barbara Stollberg-Rilinger: »Einleitung«, in: Barbara Stollberg-Rilinger / André Krischer (Hg.): Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne, Berlin 2010, S. 9–31, hier S. 27; Birgit Emich: »Mit Luhmann im Kirchenstaat. Die römische Wasserbauverwaltung in verfahrenstheoretischer Sicht«, in: Barbara Stollberg-Rilinger / André Krischer (Hg.): Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne, Berlin 2010, S. 275–301.
- 43 Vgl. z. B. die strukturell kaum veränderten Akten aus den ersten hundert Jahren des Verfahrens: StA La, RA La, P1 bis P14. Die Visitationsakten wurden bei ihrer Ersterarbeitung am bereits etablierten Verfahren des Viztumswandelumritts orientiert; vgl. z. B. StA Mü, RL 74/340, RL 75/341, RL 75/342, RL 76/347. Viztumswandelbücher sind im Bestand RL bis zum Jahr 1609 nachweisbar.
- 44 Vgl. direkt die erste bayerische Visitationsakte: StA La, RA La, P1, fol. 1r; oder auch StA La, RA Str, P3, fol. 6r.
- 45 Vgl. Cornelia Vismann: Akten. Medientechnik und Recht, Frankfurt am Main 2000, S. 8, 161–168. Die Arbeit bietet Überlegungen zur Bedeutung von Akten im Zusammenhang mit Institutionalisierung und Formalisierung. Sie ist konzeptionell und analytisch höchst instruktiv, allerdings nicht auf kleinteilige historische Beweisführung ausgelegt, weshalb im Einzelfall ab und an Unschärfen bleiben. Dies betrifft z. B. die Frage, ob Formulare tatsächlich nach dem Prinzip von »slot and filler« funktionierten und sich »zur handschriftlichen Eintragung wie das abstrakte Gesetz zum konkreten Fall« verhielten, so Vismann: Akten, S. 161. Durch Rubriken und Formularabschnitte wurde der Erhalt und die Berücksichtigung einer Meta-Information auch vorgegaukelt – mal abgesehen davon, dass die Zunahme administrativer Schriftlichkeit auch für die Zeit der Formulare galt und auch die Abstraktion dadurch ganz praktisch keine mehr war; vgl. Martha S. Feldman / James G. March: »Information in Organisationen als Signal und Symbol«, in: James G. March / Thomas von Lingen / Herbert Woratschek (Hg.): Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven, Wiesbaden 1990, S. 455–477, hier S. 466. Dazu auch die Ausführungen zu den Funktionen von Wissen bei Arndt Brendecke: Imperium und Empirie. Funktionen des Wissens in der spanischen Kolonialherrschaft, Köln 2009.
- 46 Policyliche Angelegenheiten behandelte man in allen drei Rentämtern in stetig abnehmendem Maße. Am auffälligsten ist dies in Landshut, wo die zuvor zentralen policylichen Fragen seit dem ausgehenden 17. Jahrhundert nur noch einen Anteil von etwa 5 Prozent an jedem einzelnen Protokoll hatten; vgl. StA La, RA La, P16 und P17, z. B. Protokolle zu den Orten Eggenfelden und Geisenhausen.
- 47 Enthalten die ersten Akten aus der Zeit um 1600 noch unter 50 Doppelseiten, so fassen jene aus dem 18. Jahrhundert bis zu 2000 Doppelseiten. Im Rentamt Landshut umfasste die erste Akte 1579 kaum 20 Doppelseiten, wogegen 1718 insgesamt ca. 1900 Doppelseiten auf zwei Akten verteilt wurden: StA La, RA La, P1 und P18–P19.
- 48 Um ein Beispiel zu geben: Im Straubinger Protokoll zum Pfliegergericht Dießenstein aus dem Jahr 1733 wurden unter der Rubrik »Vorige Unexequierte Bscheidtpuncten« Verhörprotokolle von 1711 aufgezeichnet: StA La, RA Str, P17, fol. 105r–107r.

- 49 So ist der Überlieferungsturnus der Mittelbehörden sogar während der Zeit des Dreißigjährigen Krieges nicht wesentlich verändert: Für diese Zeit können in Burghausen, Landshut und Straubing insgesamt 13 Visitationen nachgewiesen werden. Sogar in der Phase starken Kriegsgeschehens zwischen 1630 und 1634 fanden immerhin noch mindestens zwei Visitationen statt. Gleicht man die Frequenzen zu Kriegszeiten mit den durchschnittlichen Durchführungsintervallen ab, so wird deutlich, dass die Kriegszeit kaum Einfluss auf die Frequenz des Verfahrens hatte. Wie sich der Zugang zu den Ämtern der Lokal- und Mittelbehörden in Bayern genau gestaltete und entwickelte, ist noch kaum erforscht; im Überblick vgl. Press: »Die wittelsbachischen Territorien«, S. 593.
- 50 Die Akten aus den ersten hundert Jahren des Verfahrens veränderten sich strukturell kaum: StA La, RA La, P1–P14. Dies lässt auf eine routinierte Dokumentation schließen. Die Durchführung der Instruktionen vor Ort wurde sehr wahrscheinlich anhand der jeweiligen Vorgängerakten konzipiert.
- 51 Im bayerischen Fall ist nachweisbar, dass Maximilian I. die Visitationsakten tatsächlich las. Seine Randanmerkungen finden sich in: StA La, RA Str, P8, fol. 102v.
- 52 Vgl. z. B. die Vereinfachungsvorschläge in: StA La, RA La, A1237, fol. 5, 7, 17, 20, 25–26, 37.
- 53 Die letzte erhaltene Akte stammt aus dem Rentmeisteramt Landshut von 1765: StA La, RA La, P21.
- 54 Vgl. Wolfgang Reinhard: »Zusammenfassung: Staatsbildung durch ›Aushandeln‹«, in: Ronald G. Asch / Dagmar Freist (Hg.): Staatsbildung als kultureller Prozess. Strukturwandel und Legitimation von Herrschaft in der Frühen Neuzeit, Köln 2005, S. 429–438; Stefan Brakensiek: »Herrschaftsvermittlung im alten Europa. Praktiken lokaler Justiz, Politik und Verwaltung im internationalen Vergleich«, in: Stefan Brakensiek / Heide Wunder (Hg.): Ergebnisse Diener ihrer Herren? Herrschaftsvermittlung im alten Europa, Köln 2005, S. 1–21, hier S. 19, der von einer Verschränkung von »politische[n] Agenden und kommunikative[n] Praktiken« ausgeht.
- 55 Im Zusammenhang mit der bayerischen Landesgeschichte zeigt sich eine völlige Überschätzung der Regierungsweise Maximilians I., z. B. bei Reinhard Heydenreuter: »Die Behördenreform Maximilians I.«, in: Hubert Glaser (Hg.): Wittelsbach und Bayern, Bd. 2/1: Um Glauben und Reich. Kurfürst Maximilian I. Beiträge zur Bayerischen Geschichte und Kunst 1573–1657, München 1980, S. 237–251, hier S. 246–248.
- 56 Frank Becker: »Einleitung: Geschichte und Systemtheorie – ein Annäherungsversuch«, in: Frank Becker (Hg.): Geschichte und Systemtheorie. Exemplarische Fallstudien, Frankfurt am Main 2004, S. 7–28, hier S. 18.
- 57 Vgl. Brakensiek: »Herrschaftsvermittlung im alten Europa«; Stefan Brakensiek: »Lokale Amtsträger in deutschen Territorien der Frühen Neuzeit. Institutionelle Grundlagen, akzeptanzorientierte Herrschaftspraxis und obrigkeitliche Identität«, in: Ronald G. Asch / Dagmar Freist (Hg.): Staatsbildung als kultureller Prozess. Strukturwandel und Legitimation von Herrschaft in der Frühen Neuzeit, Köln 2005, S. 49–67. Die Forschungslage fasst insbesondere Dagmar Freist: Absolutismus, Darmstadt 2008, S. 35–45, instruktiv zusammen. Zur Situation der lokalen Verwaltung lieferten verschiedene Autoren wichtige Studien, darunter neben den bereits genannten Arbeiten die großen Studien von André Holenstein: »Gute Policy« und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden(-Durlach), 2 Bde., Tübingen 2003; Thomas Klingebiel: Ein Stand für sich? Lokale Amtsträger in der Frühen Neuzeit. Untersuchungen zur Staatsbildung und Gesellschaftsentwicklung im Hochstift Hildesheim und im älteren Fürstentum Wolfenbüttel, Hannover 2002; Stefan Brakensiek: Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niedersächsischen Kleinstädten (1750–1830), Göttingen 1999.
- 58 Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt am Main 1972, S. 126.
- 59 Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, München ³1924, S. vii. Hier soll keinesfalls behauptet werden, Otto Mayer habe die Abhängigkeit des Verwaltungsrechts von der geltenden Verfassung infrage stellen wollen.
- 60 Brakensiek: »Herrschaftsvermittlung im alten Europa«, S. 1–14.

Abstract

On the basis of what structures, and according to what kinds of deliberations and considerations, did premodern administrations work? This article uses the example of early modern visitations in Bavaria to show how important pragmatism was in administrative practice, and how and with what consequences routines were developed. It is a plea for an interpretation of administrative work beyond current assumptions and epoch boundaries.

About the Author

Birgit Näther is a research assistant in the Department of History at Freie Universität Berlin. She completed her Ph.D. thesis on administrative history of the early modern period in 2015. Prior to this she worked at the Ludwig-Maximilians-Universität Munich and the University of Duisburg-Essen, and studied history, philosophy, political science and theology at the University of Münster. Her current research project deals with political vigilance and ideas of hygiene in early modern London.