

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg6>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 6 (2005)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg06/202-206>

Rg **6** 2005 202 – 206

Lothar Schilling

Gute Ordnung als Theorie und Praxis

veranschlagt werden. Darüber hinaus wird der von ihm erstellte Katalog noch für lange Zeit wertvolle Dienste leisten. Führen wir daher als abschließende Bewertung in voller Überzeugung

die Hand zur Kopfbedeckung und entbieten dem Autor ein aufrichtiges *chapeau!*

Achim Landwehr

Gute Ordnung als Theorie und Praxis*

Die Policey ist auf dem besten Wege, vom Aschenputtel zur Ikone der Frühneuezeitforschung zu werden. Manche Historiker sehen darin inzwischen ein Konzept, das geeignet ist, Grundprinzipien und Leitvorstellungen politischen Handelns in der Frühneuezeit zu charakterisieren. Peter Blickle etwa versteht Policey als Fundamentalprinzip, das »Sozialdisziplinierung und Absolutismus als Paradigmen zur Beschreibung der Frühen Neuzeit zunehmend verdrängt«. ¹ Für diese Einschätzung spricht nicht nur die Quellennähe des Begriffs und die ungeheure Vielfalt der Lebensbereiche, die policeylicher Ordnung und Regulierung unterworfen waren, sondern auch die Tatsache, dass die Konkretheit und Ereignisbezogenheit policeylichen Handelns die Chance eröffnet, Staat und Herrschaft von den ihnen zugrunde liegenden Interaktionen und Praktiken her in den Blick zu nehmen. ² Die Tragfähigkeit des Policeykonzepts als Paradigma der Frühneuezeitforschung ist freilich jenseits des deutschen Sprachraums bislang noch kaum ausgelotet. ³

Dies galt bislang auch für die französische *police*, die lediglich für das Paris des 18. Jahrhunderts einigermaßen gründlich untersucht war. Nun liegen zwei breiter angelegte Studien vor, die Möglichkeiten des Vergleichs eröffnen: die bei Peter Blickle entstandene Dissertation von Andrea Iseli zur *bonne police* und die auf eine

juristische *thèse* zurückgehende Studie des an der Pariser *École des Hautes Etudes en Sciences Sociales* lehrenden Rechtshistorikers Paolo Napoli. Trotz zahlreicher Berührungspunkte sind die beiden Bücher grundverschieden. Iselis Arbeit verfolgt das Ziel, ein möglichst vollständiges Bild der frühneuezeitlichen *police* »in all ihren Facetten« nachzuzeichnen (16) und dabei die Theorie ebenso einzubeziehen wie die beteiligten Institutionen, deren Kompetenzen und deren Praxis. Napoli verfolgt eine juristische (und im Kern politische) Fragestellung. Ihm geht es darum, die Grundlagen der spezifischen, vom juristischen Standpunkt aus hybriden, anomalen Rationalität der heutigen *police* herauszuarbeiten, indem er deren Anfänge seit dem Spätmittelalter und deren Wandel unter dem Einfluss der Aufklärung und der Französischen Revolution analysiert. Liest man beide Arbeiten, ergänzen sich ihre Ergebnisse zu einem dichten Bild.

Dies gilt vor allem für die Entwicklung des *police*-Konzepts und seine theoretische Durchdringung bis zum frühen 18. Jahrhundert, die – mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – in beiden Arbeiten behandelt wird. Napoli zufolge kristallisierte sich bereits im Frankreich des 13. Jahrhunderts ein erster konzeptioneller Kern dessen heraus, was später als *police* bezeichnet wurde: konkrete Regelungen und Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung und der inne-

* ANDREA ISELI, »Bonne police«. Frühneuezeitliches Verständnis von der guten Ordnung eines Staates in Frankreich (Frühneuezeit-Forschungen, 11), Epfendorf: bibliotheca academica 2003, 400 S., ISBN 3-928471-40-6; PAOLO NAPOLI, Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société, Paris: La Découverte 2003, 311 S., ISBN 2-7071-4054-6

1 PETER BLICKLE, Vorwort, in: Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland, hg. von DEMS. u. a., Frankfurt a. M. 2003, VII.

2 So jetzt mustergültig ANDRÉ HOLENSTEIN, »Gute Policey« und lokale Gesellschaft im Staat des ancien régime, 2 Bde., Epfendorf 2003.

3 Einen ersten Überblick bietet bislang: Policey im Europa der Frühen Neuzeit, hg. von MICHAEL STOLLEIS unter Mitarbeit von KARL HÄRTER und LOTHAR SCHILLING, Frankfurt a. M. 1996.

ren Ordnung großer Städte. Im Gefolge der auf die Aristoteles-Übersetzung des Nicolas Oresme (1371) zurückgehenden Einführung des Begriffs in die französische Sprache⁴ bezeichnete *police* vor allem die materiell-konkrete Dimension der Politik, ohne klar davon abgegrenzt zu sein. Neben dieser objektiv-materiellen »Achse« identifiziert Napoli seit dem frühen 15. Jahrhundert (mit dem Auftauchen der Wendung *police générale du royaume*) aber auch eine subjektiv-formale »Achse« des Konzepts, die auf die Tätigkeit des Ordners durch Gesetzgebung und auf die Fähigkeit, Disziplin und Ordnung im ganzen Land herzustellen, abgezielt habe. Napoli ordnet dieses Verständnis der *police* sogleich der »Souveränität« zu (25) – anachronistisch insofern, als von einer souveränen Gewalt im Sinne Bodins noch nicht die Rede sein kann. Dies zeigt gerade das Gesetz, in dem Napoli zufolge zum ersten Mal Regelungen zur *police générale du royaume* ergehen, die unter dem Druck eines Aufstands erlassene und nach dessen Niederschlagung widerrufen, also keineswegs souveräner Gewalt entspringende *ordonnance cabochienne* des Jahres 1413. Noch bis zum Ende des 16. Jahrhunderts kamen Gesetze *sur la police générale du royaume* stets nach eingehender Beratung von Repräsentativversammlungen zustande, ohne deren Beteiligung offenbar auch die Krone derartig umfassende Regelungen für unmöglich erachtete. Andererseits – dies bedeutet keinen Widerspruch, und insofern ist Napoli durchaus zuzustimmen – entwickelte sich seit dem 15. Jahrhundert das Idealbild des sein gesamtes Reich ordnenden Königs – ein Bild, dessen Einfluss ungeachtet der skizzierten Einschränkungen nicht unterschätzt werden sollte.

Das Konzept der *police* indes blieb – dies wird zumal bei Iseli (26–38) deutlich – noch während des ganzen 16. Jahrhunderts offen

und vielschichtig. Es schloss nicht nur Regelungen und Maßnahmen zur Sicherung und Erhaltung der guten Ordnung ein, sondern auch die gute Ordnung selbst, ja – hier ging die *police* sogar über die deutsche *Policey* hinaus – im umfassenden Sinne die gesamte überkommene Verfassung von der Regierungsform über Institutionen, Ämter und Verfahren bis hin zu den »guten alten« Gesetzen. *Police* in diesem Sinne war nicht frei verfügbares Instrument des Souveräns, sondern Beschränkung und Bremse (*frein*) der königlichen Gewalt. Im 17. Jahrhundert ist eine starke Ausweitung policeylicher Regulierung zu beobachten, die mit der zunehmenden Ausdifferenzierung eines (von Iseli sehr detailliert beschriebenen) administrativen Apparats einherging. Zugleich wurde die *police* kaum mehr mit der überkommenen Ordnung in Verbindung gebracht, sondern vorwiegend als Instrument gouvernementalen Handelns gedeutet, dem die Aufgabe zukommen sollte, die Autorität des Königs nicht mehr nur punktuell in einzelnen Städten, sondern generell im gesamten Königreich zur Geltung zu bringen. Sie sollte wo immer nötig Maßnahmen zur Lösung konkreter Probleme bereitstellen und andererseits dem Monarchen eine genaue Kenntnis des Landes ermöglichen, mit der Perspektive, allen sozialen Beziehungen den Stempel aufzudrücken.

Iseli führt diese Entwicklung u. a. auf die »von Bodin eingeführte Theorie der absoluten Monarchie« zurück (38); unverkennbar ist sicherlich, dass nun im juristischen Diskurs fast durchweg die Auffassung vertreten wurde, alle *police* gehe vom König aus. Auch Napoli versucht den »theoretischen Rahmen des Aufstiegs der *police*« im *siècle classique* nachzuzeichnen. Er deutet die intensive Nutzung der Policeygewalt als Ausdruck der nun tatsächlich neu konzipierten Lehre von der Souveränität, räumt aber

4 Vgl. nun auch BLAISE KROPP, Der Begriff aus der politischen Theorie – das Konzept aus der administrativen Praxis. Zum Entstehen der *police* im frühneuzeitlichen Frankreich, in: Gute Policey als Politik (Anm. 1) 491–514.

freimütig ein, dass der *police* in dieser Lehre »aucune place spécifique [...] en tant que marque de la souveraineté« zukam (35). Sein Hinweis auf Parallelen zur Lehre von der Staatsraison, der es wie der *police* um die »évaluation concrète et casuistique de ce qui peut être objectivement poursuivi comme bien de l'État« gegangen sei (39), ist anregend, umspielt aber letztlich nur die inhaltliche Unbestimmtheit der *police*.

Tatsächlich fehlten im Frankreich des 17. und erst recht des 18. Jahrhunderts theoretische Entwürfe, die über die bloße Wiederholung des aristotelischen Leitbilds vom »guten Leben« in einem geordneten, wohlhabenden und bevölkerungsreichen Gemeinwesen hinaus die inhaltlichen Aufgaben der *police* und ihren spezifischen Ort in der Verfassung und der Rechtsordnung des Königreichs diskutiert hätten. Stattdessen dominierten aus praktischen Erfahrungen hervorgegangene und für die Praxis konzipierte Darstellungen, in denen die bald kaum mehr zu überschauenden Policynormen kompiliert und als konkrete Mittel zur Erreichung bestimmter, ihrerseits nicht theoretisch reflektierter Zwecke dargestellt wurden. Dieser pragmatisch-kasuistische Grundzug unterscheidet – wie Napoli in einem anregenden Kapitel (251–286) betont – den französischen grundlegend vom deutschsprachigen Policity-Diskurs. Letzterer war weit stärker theoretisch untermauert und fand im 18. Jahrhundert im Rahmen der Kameralwissenschaften sogar Eingang in den universitären Fächerkanon. Der von vielen deutschen Policitywissenschaftlern des 18. Jahrhunderts erhobene Anspruch, die theoretischen Grundlagen für den Zusammenhalt des Gemeinwesens und die Harmonie zwischen privaten und öffentlichen Bedürfnissen und Reichtümern zu liefern, wurde in Frankreich wiederum mit Unverständnis quit-

tiert. So kritisierte etwa Pierre Dupont de Nemours die französische Übersetzung von Justis »Grundsätzen der Policitywissenschaft« mit dem Argument, Praktiken könnten nicht aus universalen Prinzipien abgeleitet werden. Sie nähmen der *action policière* jene fundamental kasuistische Dimension, die ihr eigen bleiben müsse.

Der *police* als Praxis nähert sich Iseli unter breiter Berücksichtigung archivalischer Quellen. Anhand der unter Beteiligung von Provinzialständen regierten Provence, des ständelosen Lyonnais und der beiden großen Handelsstädte Lyon und Marseille kann sie etwa zeigen, dass das von der juristischen Literatur postulierte Recht des Monarchen, alleinige Quelle einer einheitlichen, im ganzen Königreich aufzurichtenden guten Ordnung zu sein, nur sehr begrenzt umsetzbar war. Dies lag zunächst daran, dass Regelungen zur *police générale du royaume* vielfach mit lokalen Besonderheiten kollidierten. Hinzu kam, dass der König, wie Charles Loyseau es um 1600 formulierte, »weder alles wissen noch überall sein« konnte – auch die massive Vermehrung der mit Policityaufgaben betrauten königlichen *officiers* und *commissaires* vermochte dieses Defizit nicht wirklich zu beheben. Neben den königlichen Amtsträgern und Obergerichten nahmen deshalb bis zum Ende des Ancien Régime lokale Amts- und Herrschaftsträger wichtige Teile der Policitygewalt weitgehend autonom wahr. Doch auch die königlichen *règlements de police* waren immer wieder Gegenstand von Verhandlungen zwischen Ständen, Korporationen und Städten. Schließlich bestand die Möglichkeit, gegen Entscheidungen und Maßnahmen der mit der Handhabung der *police* betrauten Instanzen den Rechtsweg zu beschreiten – eine Möglichkeit, die häufig genutzt wurde und schließlich im 18. Jahrhundert zur Herausbildung eines spezifischen Verwal-

tungsrechts beitrug. Deutlich wird aber auch, dass die *police* nicht grundsätzlich auf Ablehnung stieß. Große Akzeptanz fand insbesondere die klassische *police des grains*, die mit Hilfe staatlicher Intervention die (im vormodernen Frankreich oft prekäre) Versorgung zumal der Städte mit Nahrungsmitteln sicherzustellen versuchte. In den Augen großer Teile der Bevölkerung war dies ohnehin die wichtigste Aufgabe des Königs und seiner Amtsträger – entsprechend massiv waren die Proteste, als Turgot die klassische *police des grains* aufhob und die Getreidepreise freigab. In ihrer praktischen Handhabung erscheint die *police* bei Iseli also nicht in erster Linie als Instrument eines vereinheitlichenden, disziplinierenden Zugriffs des Monarchen, sondern als durch und durch pragmatische, trotz zunehmender Zentralisierung bis zuletzt vielpolige und komplexe Interaktion über zentrale Fragen des *bien public*.

Auch Napoli übersieht nicht, dass die im policylich-administrativen Diskurs propagierten Vorstellungen, Instrumente und Lösungen ungeachtet ihrer pragmatischen Ausrichtung in der Praxis vielfach nur mit erheblichen Abstrichen umgesetzt werden konnten, wenn sie nicht gar scheiterten. Doch liegt hier nicht sein Hauptinteresse. Ihn interessiert vielmehr die Entwicklung administrativ-gouvernementaler Techniken, der ihnen zugrunde liegenden Rationalität und der damit verknüpften Vorstellungen. Widerstände, Kritik, Schwierigkeiten bei der Durchsetzung policylicher Normen und Maßnahmen oder bei ihrer Implementierung gesammelte Erfahrungen erscheinen als Anstöße, die »technique gouvernementale« fortzuentwickeln, um die Effizienz der *police* zu verbessern. So vertritt Napoli etwa mit Blick auf das Ende des 17. Jahrhunderts die Auffassung, die Bestrebungen, eine einheitliche *police générale* zu etablieren, seien

»sur le terrain des faits« gescheitert. Dieses Scheitern »dans la rue« habe die *police* freilich »dans le domaine de la technique gouvernementale« kompensiert, etwa durch die Einführung statistischer Verfahren (54). Die Entwicklung der »technique gouvernementale« macht Napoli wiederum nicht so sehr an der Entwicklung einzelner Chargen, Ämter und Institutionen fest, sondern am Policydiskurs; er wertet dementsprechend nicht archivalische Quellen aus, sondern der *police* und ihrer Praxis gewidmete Publikationen.

In dieser Perspektive analysiert Napoli auch die Auswirkungen der aufgeklärten Kritik, die etwa die Lenkung von Produktion und Handel oder die Kontrolle des Buchmarkts in Frage stellte, und schließlich die den hybriden Charakter der *police* ausdrücklich thematisierenden Debatten der Revolutionszeit. Ohne seine dichte Argumentation hier im Einzelnen besprechen zu können, sei lediglich Napolis zentrale These vorgestellt. Ihr zufolge haben aufgeklärte Kritik und Französische Revolution nicht nur keine prinzipielle Einschränkung, sondern lediglich eine Neuverteilung der Kompetenzen der *police* bewirkt; vor allem aber seien auch ihre Normen wie ihre Organisation und zumal ihre »modes d'action« und ihre »rationalité pratique« im Wesentlichen unberührt geblieben. Verantwortlich dafür macht Napoli den oben angesprochenen pragmatisch-kasuistischen Grundzug der alten *police*, der über die Revolution hinweg erhalten geblieben sei. Nach mehr als zwei Jahrhunderten sei die *police* so eng mit den Notwendigkeiten des Alltags verwoben gewesen, dass ihr quasi politische Neutralität zugekommen sei und sie sich an ganz unterschiedliche Kontexte habe anpassen können. Der liberalen These vom grundlegenden Bruch stellt Napoli somit eine Kontinuitätsthese entgegen, die nicht

zuletzt darauf abzielt, das problematische vorrechtsstaatliche Erbe des modernen französischen Interventions- und Wohlfahrtsstaats bewusst zu machen.

Napolis Studie ist in mancher Hinsicht durchaus anfechtbar. Nicht unproblematisch erscheint insbesondere, dass sie ihren auf diskursanalytischer Grundlage herauspräparierten Gegenstand nicht nur weitgehend losgelöst von seinem jeweiligen ideengeschichtlichen Kontext behandelt, sondern auch die Praktiken der Akteure ausblendet. So sehr es um Alltagsbezogenheit, Pragmatismus und Praxisorientierung geht, so unverkennbar handelt es sich dabei um deren Reflexe in einem Diskurs, dessen Randbedingungen und Eigengesetzlichkeiten womöglich klarer herausgearbeitet werden könnten. Die Konzentration auf die diskursivierte Praxis verleiht Napolis klar strukturierter, brillant formulierter Studie andererseits große innere Geschlossenheit und ermöglicht eine stets pointierte, auf hohem theoretischem Niveau geführte Argumentation, die zur Diskussion anregt.

In Iselis Arbeit hingegen gerät die Argumentation gelegentlich in die Gefahr, unter der Vielfalt der berücksichtigten (und sprachlich nicht immer prägnant dargebotenen) Aspekte unterzugehen. An einigen Stellen, etwa im Kapitel über die »Policey als »Herrschaftsbremse« des

absolutistischen Herrschers« (III. 3), in dem Iseli sich unter anderem (tendenziell kritisch) mit Oestreichs Disziplinierungsthese und (tendenziell zustimmend) mit Foucaults Konzept der *gouvernementalité* auseinandersetzt, wäre man für etwas weniger vornehme Zurückhaltung dankbar, auch wenn diese Zurückhaltung angesichts der Komplexität der hier in Frage stehenden Probleme nur zu verständlich ist. Die Stärke des Buches liegt in der gründlichen Analyse der Policy- und Verwaltungspraxis in der französischen Provinz der Frühneuzeit – hier erschließt sie der Forschung fraglos neue Horizonte.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus den beiden Arbeiten im Hinblick auf die Policy als Paradigma zur Beschreibung der Frühen Neuzeit? Für diesen Ansatz spricht – dies wird bei Iseli wie bei Napoli überdeutlich – die Omnipräsenz der »police« in der französischen Gesellschaft der Frühneuzeit. Dieser Omnipräsenz steht allerdings ein recht unscharfes Profil gegenüber. Wofür steht die *police*, welche spezifische Signatur könnte sie der Epoche verleihen, was könnte diese Signatur erhellen? Diese Fragen stellen sich zumal angesichts der Kontinuitätsthese Napolis mit größerer Dringlichkeit.

Lothar Schilling

Dead Man Talking*

Wäre es nach dem Willen seines Landesherrn gegangen, so hätte William Cragh das dreißigste Lebensjahr nicht erreicht. Er hätte, an einem weithin sichtbaren Galgen baumelnd, seinen Waliser Landsleuten als warnendes Bei-

spiel der harten Bestrafung von Rebellion gegen die noch junge englische Herrschaft über den Westen der Insel gedient. Doch nicht Gnadenbitten einflussreicher Persönlichkeiten, nicht die Zahlung einer Kompensation oder eine gewalt-

* ROBERT BARTLETT, *The Hanged Man. A Story of Miracles, Memory and Colonialism in the Middle Ages*, Princeton: Princeton University Press 2004, XIV, 168 S., ISBN 0-691-11719-5