

Gorm Harste

Den europæiske stats dannelse

Staten er et system, hvis succes ikke var givet på forhånd. For at få greb om det særlige ved statens indtog på verdenshistoriens arena er det frugtbart at udvikle Luhmanns systemteori med begrebshistoriske metoder og med den historiske sociologi. Alternativet til staten var middelalderens netværkssamfund, som blev udkonkurreret i forbindelse med datidens militære revolutioner. Denne funktionelle oprindelse formede staten som en rationalistisk, gennemorganiseret militærstat, hvis princip det var specielt militært at efterligne andre stater for at kunne fastholde en politisk, territorial og finansiel autonomi.

Doktrinen om staters territoriale suverænitet behersker Jorden i en sådan grad, at der bortset fra Antarktis og verdenshavene ikke er en eneste plet, der ikke følger denne historisk set europæiske forestilling. Opdelingen af territorier med tilknyttede befolkninger, hovedstæder, regeringer og statsoverhoveder, lovgivning, forsvar og betalingsmidler, repræsentationer i FN og heraf følgende diplomatisk anerkendelse har sat sig igennem overalt på planeten.

Staten er så indgroet en institution, at de færreste tænker over dens tilblivelse. Men staten var ikke på forhånd programmeret ind i verdenshistorien. Derfor er der er al mulig grund til at se nærmere på den indviklede, men fascinerende historie om statens fortrængning af de konkurrerende magtcentre fra middelalderen og frem. Det er emnet for denne artikel. Artiklen tager afsæt i Niklas Luhmanns systemteori, der er tilpas abstrakt til at kunne indfange de mangeartede mekanismer bag statens succes med at blive indbegrebet af, hvad politologien i dag forstår ved et politisk system. Den centrale pointe hos Luhmann (1997, 2000) er, at staten er en *usandsynlig* enhed, dvs. at andre organisatoriske rammer end staten kunne have sejret eller med andre ord, at både held og særlige omstændigheder spillede ind. Pointen uddybes nedenfor. Staten er en betegnelse for en organisation af subsystemer. Redegørelsen for den model efterfølges af en begrebshistorisk beskrivelse af staten samt af de historiske forudsætninger og forløbere i højmiddelalderen som en form for netværkssamfund. Det fører analysen til beskrivelsen af statens konsolidering fra 1500-tallet og frem, under inddragelse af komparative data om datidens hærstørrelser, flåde- og bureaukratiopbygning samt statslige indtægter som indikatorer på statens konkrete og ret ensartede udforming som *militærstater*. Artiklens hovedkonklusion er, at stater både historisk og den dag i dag efterligner hinanden som *selvrefererende systemer*. Den systemteoretiske analyse af statens tilblivelseshistorie kan dermed klarlægge sammenhængen mellem på den ene side det *eksterne* pres på den militære organisering og på den anden side de *interne* forsøg på organisatorisk at modstå presset.

Staten blev udviklet som en politisk form med en række koder og programmer, der berettigede Max Weber (1980: 822) til at definere staten som "det menneskelige fællesskab, der inden for et afgrænset område har monopol på udøvelsen af fysisk vold". Pierre Bourdieu (1997: 104) præciserer ved at tilføje symbolsk vold

og forstår staten som "en ubekendt størrelse (som må bestemmes nærmere), der med succes hævder monopolet på den legitime brug af fysisk og symbolsk vold inden for et afgrænset territorium og over for den samlede befolkning i dette territorium". Statsdannelsen er tema for forskningsfeltet historisk sociologi, navnlig i form af det paradoks, at mere eller mindre enevældige militærstater har udviklet sig til demokratiske velfærdsstater med et fredeligt indbyrdes forhold (Moore, 1967; Poggi, 1976; Downing, 1992; Porter, 1994; Ertmann, 1997; Luhmann, 2000; Foucault, 2004). Min påstand er, at den systemiske tilgang kan hjælpe til at fortolke dette paradoks, idet den arbejder med de helt overordnede mekanismer og udviklinger, der ligger til grund for dannelsen af den europæiske stat som vor tids indbegreb af et politisk system.

Fremvæksten af et usandsynligt system

Systemteori: empirisk åbenhed og metodisk fokus

Den systemteori, som Luhmann udviklede de sidste årtier af det 20. århundrede, er specielt egnet til at beskrive fremvæksten af det, han kalder "usandsynlige" systemer, dvs. udviklinger, der meget vel ikke kunne have fundet sted, men som alligevel er slået igennem og har konsolideret sig ved hjælp af egne elementer. Hos Weber og de tyske historikere, hvis arbejder Weber knyttede an til, fremgår det tydeligt, at staten opstod som netop "usandsynlige enheder" (Luhmann, 1997, 2000). Staten opstod i Europas historie som et *organisationssystem* adskilt fra middelalderens netværk af *interaktionssystemer*. Staten fik karakter af organisationssystem, fordi nogle historiske udviklinger i højmiddelalderen fra 1100-tallet begyndte at skabe en række systemer med afgrænsede funktioner knyttet til bestemte kommunikationskoder inden for religion, ret, finansiering, krig og infrastruktur. Frem for alt udsøndrede den bestemte (personer) grupper fra deres interaktionsnetværk og gav dem en yderligere status som embedsmænd i en "etat". Den fik yderligere næring af de egentlige *funktionssystemer*, som voksede frem fra slutningen af 1600-tallet. Det er denne udvikling, artiklen nærmere vil udrede teoretisk og historisk

En styrke ved den systemteoretiske tilgang er, at den ikke tager noget substantielt udgangspunkt i på forhånd givne territorier, befolkningsgrupper, magtdefinitioner, organisationer, militære former, retsformer eller religiøse afgrænsninger. Tværtimod er *alt*, der vedrører sociale systemer historisk set i bevægelse. Eksempelvis er denne metodiske tilgang åben over for, at det i fortiden var vande snarere end lande, der var omdrejningsaksen for *kommunikation*. Rent faktisk var vandområder og vandkort afgørende i det gamle Ægypten (Nilen), Mesopotamien (Eufrat og Tigris), de græske bystater (Ægæerhavet), Romerriget (Middelhavet), vikingetiden (Nordsøen, Kattegat, Østersøen), Helstaten Danmark (et Kattegatsrige), Sverige i stormagtstiden (et Østersørige), England (et kanalrige indtil midten af 1400-tallet), Republikken Venezia (omkring Adriaterhavet), Osmannerriget (omkring det østlige Middelhav) og Det aragonske Rige (omkring det vestlige Middelhav indtil 1469). Vandkortene var uhyre præcise allerede i 1300-tallet, mens landkortene lignede tilfældige streger.

En anden styrke ved den systemiske tilgang er, at den både er åben over for, hvad der udgør magtens medium i staten, og samtidig alligevel giver kriterier for

statsdannelsen. De procedurer og mekanismer, der markerer og behersker voldsudøvelse, var nemlig ikke på forhånd fastlagt, hverken fysisk eller symbolsk. Romerrigets delvise sammenbrud omkring 400-tallet indebar, at de strukturer, former og koder for militær, politisk og organisatorisk magtudøvelse, der havde sikret riget stabilitet gennem en 700-årig periode blev opløst. Kun den religiøse symbolmagt var intakt, mens det østromerske rige (Byzans) opretholdt den retlige symbolmagt (mere herom nedenfor). Luhmanns kriterium for statsdannelse er udviklingen af statens evne til at være selvorganiserende, hvormed menes et socialt system, der kan lukke sig om sine egne koder. Retsudviklingen skal her gives som eksempel.

Meningen med retlig kommunikation er, at domstole, administrationer og love bøger så at sige tiltager sig "ret til at have ret frem for uret". Koder om ret/ uret dukkede op og forsvandt igen; men det afgørende spring skete, dengang forfatninger og kancellier (forformen for justitsministerier) opstod og fastlagde, hvornår og hvor en lov eller en dommer kunne være retsskabende. Denne lukning af retssystemet beskriver den amerikanske historiker Harold Berman (1983) i en stor afhandling om den vestlige retstraditions opståen som en revolution i retssystemet og tidsbestemmer den til perioden fra 1070 til 1250. Senere indtraf tilsvarende lukninger i selvorganiserende funktionssystemer inden for religion, uddannelse, videnskab, finansverden, militær, politik og på en lidt anden måde inden for det organisatoriske system. På alle de nævnte områder taler historikerne om revolutioner og diskuterer, hvad der skabte dem.

Selv om systemteorien således er meget åben med hensyn til det substantielle indhold, så udpeger teorien alligevel nogle afgørende begivenheder. Ifølge systemteorien bør analysen af statens udvikling fokusere på "revolutioner" defineret som *overgange til dobbelt-kodificerede systemer*, hvilket vil sige, at man skal analysere de historiske processer, hvor ret opnår ret til at have ret, der kommer videnskab om videnskab, penge koster penge, organisationen kan reorganisere organisation og der føres krig om krigens afgrænsning (dens definitioner og legitimationsmuligheder, mulige alliancer, dens udnyttelse af ressourcer). Det er altså kodificeringen af kommunikationskoder, der skaber strukturerne og stabiliserer systemerne. Luhmann har indgående beskrevet den semantiske udvikling af systemiske koder for de fleste af de ovennævnte sagsområder i sit store hovedværk *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (Luhmann, 1997, 1980-1994, 2000). Bortset fra hans analyser af semantiske begrebsudviklinger er hans analyser ofte abstrakte, hvilket som nævnt rummer en fordel, når det drejer sig om et empirisk åbent emne som staten og dens opståen som system.

Målet her er at konkretisere denne abstrakte analyse på tre niveauer, dels begrebs-historisk, dels i en redegørelse for de organisatoriske udviklinger, der er centrale i statsdannelsen og endeligt udpeger analysen også en række materialhistoriske forandringer. Mere specifikt er hypotesen, at statsdannelse drejer sig om, at der opstod forskellige, men indbyrdes sammenkoblede funktionssystemer inden for rammerne af et organisationssystem. Den rige historiske litteratur om de europæiske staters opståen peger temmelig entydigt på, at frem for alt tre systemdannelser var afgørende (Porter, 1994: 58).

Etableringen af subsystemer

Først skal peges på udviklingen af organisationssystemer, der blev så tilstrækkeligt hierarkiserede og formaliserede med hensyn til udnævnelser, beslutninger, pligter og kommandoer, at de blev i stand til systematisk at behandle deres egen reorganisering. En organisation kan således defineres som et socialt kommunikationssystem, der kan beslutte at *reorganisere* sig selv og få en anden organisatorisk form end før. I den forstand er moderne organisationssystemer dobbeltkodede (Harste, 2003).

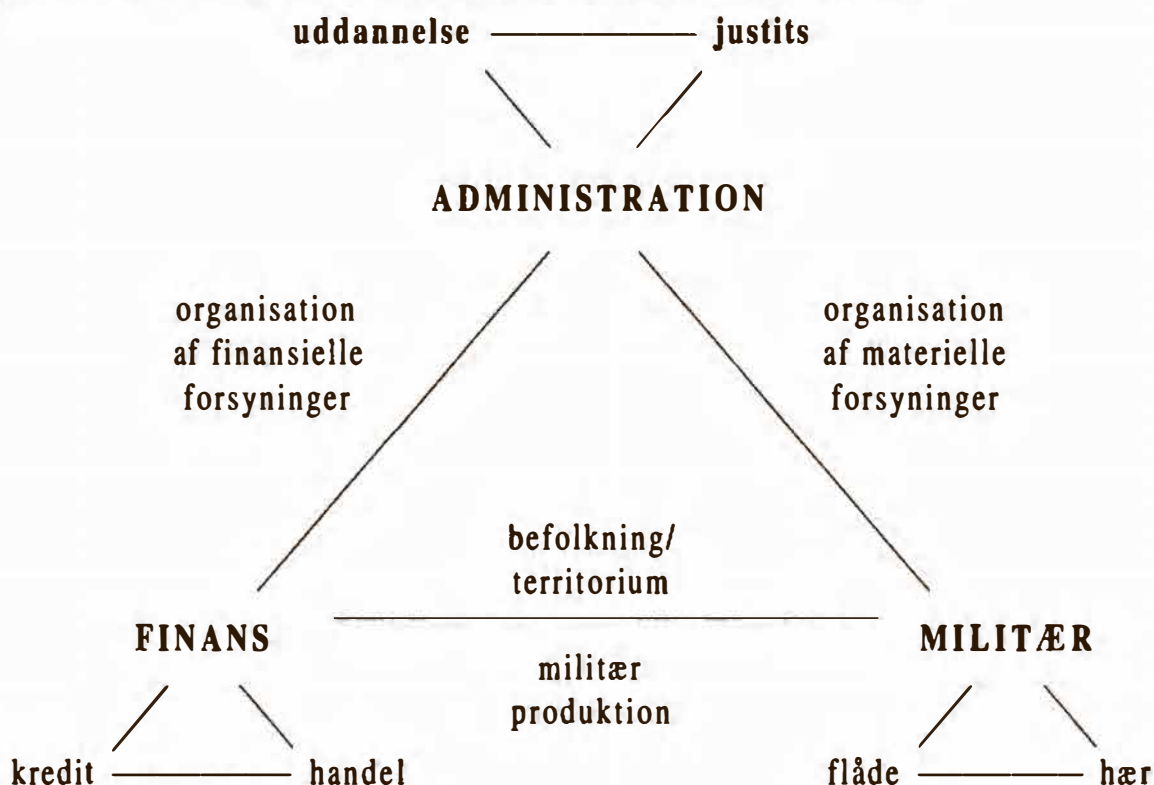
For det andet skal der peges på en udvikling af militære systemer. De opbygges siden antikken ud fra koder om krig og fred, der udvikledes fra Mosebøgerne til Augustin (354-430) i tiden efter Roms erobring i 410 for så at genetablere sig i korstogstiden. Igennem Middelalderen var krigens system ikke meget andet end et højt udviklet interaktionssystem for personkampe. Borgsystemer og interaktionsnetværk mellem riddere i lag af bannerførere (herre/vasal-forhold) var ganske vist veludviklede, men ikke adskilt fra opgaver knyttet til domstole, administration og frem for alt jordbesiddelser (Corvisier, 1992). Fra midten af 1400-tallet blev krigen imidlertid systematiserede i en grad, der gjorde stående hære "nødvendige" (*necessitas*). Det var i løbet af denne funktionelle evolution, at skydevåbnene udvikledes og raffineredes på en måde, der erstattede borgene med fæstninger og flådebaser, og ridderne med officerer. Generelt har krigskunsten udviklet sig i revolutionære spring, men første halvdel af 1600-tallet udnævner flere, herunder Michael Roberts, til et afgørende spring. Det skyldes primært Trediveårskrigen (1618-1648) som kan hævdes at have været en krig om, hvad der overhovedet kan betegnes, tillades og kodificeres som krig (Harste, 2004a). Altså en krig om krigens afgrænsning, netop på et tidspunkt hvor denne grænse – i form af en pavelig orden, naturret eller folkeretlig orden – var enten brudt sammen eller endnu ikke etableret. Den benhårde militære konkurrence forandrede sig derfor til en enorm vækst i hærenes og flådernes størrelse, også kvalitativt. Udviklingen gik fra løst indkaldte, ikke-uniformerede lejehære til stående, uniformerede hære, udstyret med langt tungere og dyrere udstyr, der krævede eksercits og skoling. Skønt befolkningerne og deres økonomiske ydeevne ikke voksede synderligt, voksede de løst etablerede hære fra 5-10.000 mand i begyndelsen af 1400-tallet til op mod 400.000 mand i slutningen af 1600-tallet, oven i købet permanent indkaldte over hele året og udrustet med uniform, kostbare skydevåben og langt bedre infrastruktur i form af kaserner, veje og broer.

For det tredje var omkostningerne ved denne militære revolution så omfattende, at organisationssystemet måtte udvikle helt nye finansieringssystemer. Domænefinansieringen af fyrstedynastiernes lejehære blev afløst af helt nye centralt administrerede skattesystemer. Dertil kom en udvikling af kredit baseret på handels- og banksystemer, fordi penge koster penge. Bankudviklingen og kapitaldannelsen udgør et skoleeksempel på et dobbeltkodet funktionssystem. Denne uddifferentiering af skatte- og kreditsystemer beskriver historikere som en finansiel revolution. De militære udgifter lå i snit på 60-80 pct. af statens indtægter, højere i krigstid. Datidens mange krige endte ofte som udmattelseskrige, der begyndte med akut mangel på dækning af den opståede rustningsbyrde, og som endte med udpinte

økonomier samt fortsat kløft mellem forsvarsudgifter og statsindtægter. Følgelig var det ikke bare på slagmarken, at kampen stod mellem staterne, men nok så meget mellem "finansministerierne". Konkurrence angik "logistik", altså forsyninger, økonomisk slagkraft og politisk legitimitet, hvad angår de ekstraudgifter og reorganiseringer, krigene førte med sig. Der ligger således revolutionerende organisatoriske, militære og finansielle forandringer bag staternes fremvækst.

Endelig peger den systemteoretiske tilgang på, at de mange omvæltninger, evolutioner og revolutioner, ikke foregik isoleret inden for en enkelt stat, men netop var tværstatslige militære og ikke-militære innovationer (Elias, 1976; Tilly, 1992). Staterne blev ikke bare velsmurte militærmaskiner, men samtidig tillige "kopimaskiner", der af al magt efterlignede hinandens succes, samtidig med, at de forsøgte at opdyrke egne fortrin og specialer. Rekrutteringen af de administrative, finansielle og militære eliter var udpræget international, ligeså rekrutteringen af de lejetropper, staterne endnu betjente sig af. Af den grund var den territorielt organiserede nationalstat et usandsynligt slutpunkt for en række, ikke altid indlysende koblinger mellem først interaktions- og organisationssammenhænge, senere funktionelle mønstre, der netop løb på tværs af Europa og efterhånden udstraktes på kryds og tværs af hele jordkloden. Nedenfor har jeg i grafisk form gengivet Luhmanns systemteoretiske pointe om staten som et selvreferentielt system af forskelligartede subsystemer.

Figur 1. Staten som et selvreferentielt system af subsystemer



Man skal imidlertid ikke bare forestille sig én trekant (svarende til en konkret stat, for eksempel Frankrig), men adskillige svarende til hver sin stat. Nogle var mere,

andre mindre differentierede. Endvidere var deres funktionssystemer forbundne i tværgående mønstre. Så selv om eksempelvis militærsystemet organiseres af den enkelte stat, er dets funktionelle evolution i sagens natur stærkt interdependent og betinget af innovationer, reformer og nytænkninger på tværs af staterne. Man må derfor vitterlig spørge, om det *er* staten, der – som doktrinen siger – er suveræn, eller om det er funktionssystemernes tværgående mekanismer for efterligninger, der i deres selvorganiserende form i virkeligheden udgør den suveræne selvbestemmelse?

I disciplinen historisk sociologi har centrale forskere som Perry Anderson, Charles Tilly og Michael Mann vist, at sådanne funktionssammenhænge let har kunnet lade sig etablere i Vesteuropa, hvor de romerske legionsbyer gav basis for handelsudvikling og en monetarisering af økonomien med deraf følgende stærkere finansieringssystemer, sammenlignet med det mindre urbaniserede Østeuropa (Anderson, 1979, 1974; Tilly, 1992; Mann, 1993). En tese om, at Østeuropas stænder og rådsforsamlinger var svagere, er derimod nok mere udtryk for efterkrigstidens efferationaliseringer (Moore, 1967). Sådanne forkortede nationalt tonede historiefortællinger om eksempelvis en tysk *Sonderweg* (positiv eller negativ) eller en engelsk ikke-statslig parlamentarisk vej er i dag forladt i seriøs komparativ forskning (Blackbourn og Eley, 1984; Behrens, 1985; Brewer, 1990; Cosandey og Descimon, 2002).

Opfindelsen af begrebet stat – en begrebshistorisk analyse

For overblikkets skyld kan man sige, at det europæiske statssystem konsoliderede sig i perioden mellem 1748 (Aachen-freden) og 1814 (Wiener-kongressen). Systemet kendes som det *westfalske system af stater*, fordi det ofte skrives tilbage til den westfalske fred af 1648 efter den store og ekstremt destruktive Trediveårskrig, dvs. fredsafslutningerne i Osnabrück og Münster. Den var kun en indledende markering af, at tidens og eftertidens verdensorden var fransk domineret. Frankrig selv anså sig dengang for at være en stat i Webers og Bourdieus forstand, altså med voldsmonopol, men det tog hundrede år, før denne selvforståelse var overtaget af de omliggende kongeriger, fyrstendømmer og republikker. Under oplysnings-tiden i midten af 1700-tallet havde betegnelsen "stat" fortrængt termer som kongedømme, dynasti eller republik. Fra da af blev Europa beskrevet som et system af stater, om end allerede hertugen af Sully, den første store franske premierminister (under Henrik 4. 1589-1610), skrev om "Europas stater" (Goyard-Fabre, 1994: 96-100). Hvad skyldes da, at staten blev sådan en begrebshistorisk succes: Hvad kunne den, som konkurrenterne ikke kunne – sprogligt og konkret? Hvad var konsekvenserne?

Begyndelsesfasen for statens triumf var 1500-tallet. Med hensyn til kriterier for, at statsbegrebet slår an, foreslår Luhmann (1980: 9-72, 1989: 65-148, 2000) at se på den semantiske konsolidering af *begrebet "stat"* over for andre betegnelser *samtidig* med, at man ser på den differentiering af *funktioner*, som begrebet kobler sig til. I midten af 1500-tallet var statstermen på ingen måde slået an, selv om Machiavelli brugte *ordet* (Koselleck et al., 1990; Dyson, 1980; Foucault, 2004: 261 ff.). Andre betegnelser var langt mere fremtrædende, dels de klassiske romerske

begreber *res publica*, altså republikken, og synonymerne *bonum commune/le bien commun/das gemeine Wohl* (: det fælles gode). Aristoteles' termer for styreformer monarki/aristokrati/despoti/tyranni/demokrati er stærke konkurrenter til staten selv i nutidens statskundskab, men mangler den substans med hensyn til statsmagts indhold, som kun statsbegrebet har. *Gouvernement* angår styreform snarere end det offentlige selv.

Statsbegrebets styrke var dets særdeles tvetydige betydningsindhold. Stat kommer af latin *stato*, der betyder status i betydningen tilstand, hvilket kan angive såvel social status som regnskabets status. Det skal forstås som en uforanderlig (statisk!) og ikke mindst evig tilstand. Nok så vigtig var de romanske sprogs *estates*, der ligesom på engelsk kan betyde besiddelser, ejendomme og domæner, men som endnu vigtigere også betyder stænder (fortidens klasser). De kongelige besiddelser eller *estates'* status kan gøres op af en kongelig *estat* (embedsstand). Det ses her, hvordan statstermen bekvemt sammenføjer adskillige semantiske spor, herunder også i forhold til det tyske ord for by, *Stadt*. På fransk fjernede man senere s'et i *estat* og satte apostrof over *état* i stedet således, at stat i dag hedder *État* med stort É og stand hedder *état* med lille é. Sprogbrugen kendes fra lidt ældre dansk, hvor vi talte om statens *etater* (postetaten, læreretaten etc.).

Et andet afgørende moment er det funktionelle. Når statsbegrebet trods alle odds fik så stærk en placering sidst i 1500-tallet, skyldes det, at "stat" var politisk belejlig *newspeak*. Magtcentrene havde brug for elastiske begreber, der kunne rumme den hastigt voksende etat, som fyrsterne betjente sig af. Dels voksede antallet af nyoprettede embeder under eksempelvis den franske konge fra omtrent 7000 omkring 1520 til knap 50.000 omkring 1600, dels gik embederne fra at være løse vasalagtige afhængighedsforhold til at være retligt forpligtede kommissionsforhold.

Man finder en udførlig retssociologisk beskrivelse af de forvaltnings- og statsretlige ændringer hos den berømte franske advokat og repræsentant for tredje stand Jean Bodin i hans *Seks bøger om republikken* fra 1576 (Bodin, 1583). Her taler han om *offices* og *commissions*, idet de sidste er langt mere forpligtende. De konstituerer embedsmanden som repræsentant placeret i et hierarkisk kommandoforhold, adskilt fra ham som privatmenneske. Embedsstanden var født, og staten begyndte nu at udstyre sig med en etat, der fungerede som et forpligtet hierarki (Harste, 2001). Følgelig kunne Bodin samle alle fyrstedynastiets magtbeføjelser til en enkelt kompetence: lovudstedelsen. På den baggrund definerede han suveræniteten på en banebrydende måde som den "absolutte og evige magt i en republik" (Bodin, 1583: 122).

Der var flere ledsagefænomener til den pludselige administrative vækst. Ud over at de militære systemer voksede eksplosivt, åbnede *trykpressen* fra 1460'erne en ny verden af informationer og meddelelser om jura, kunst, videnskab og geografi i form af rejsebeskrivelser og fik den katolske kirkes monopol på tekstfortolkning til at bryde sammen; alt sammen veritable revolutioner (Eisenstein, 1983). Inden jeg beskriver sammenhænge mellem disse omvæltninger, er det nyttigt at beskrive centrale historiske træk ved de samfund, som statsdannelsen sker på grundlag af. Altså: hvordan hang samfundet sammen i højmiddelalderen?

Middelalderens netværkssamfund

Godser og feudale kontrakter

Tiden fra det vestromerske riges endelige sammenbrud i 476 til gennembruddet af renæssancen i midten af 1400-tallet er det, man normalt afgrænser som middelalderen. Naturhistorikere har vist, at det blev koldere i perioden frem til 900-tallet, så landbruget ikke kunne producere det overskud, der er betingelsen for opretholdelsen af så store byer, som Romerriget havde haft. Handelen og byerne sygnede hen, og produktionen skrumpede stort set ind til selvforsyningen omkring de større godser, der blev den politiske, militære og retlige mindsteenhed.

Godset blev til byggestenen i et nyt herre-vasalforhold, det feudale kontraktforhold, der skabtes med baggrund i antikkens aristokrati og standsdelinger. I dag diskuterer historikerne, hvor homogent og formaliseret kontraktforholdet var, idet man er blevet opmærksom på den efterrationalisering af forholdet, der skjuler sig i 1500-tallets retlige beskrivelser af det hos eksempelvis Bodin (Reynolds, 1994). Men fra midten af 1200-tallet var de retlige institutioner dog tilstrækkeligt etablerede til, at man i England og Frankrig kunne skrive betingelser op i to identiske udgaver på samme papir (kalveskind), som blev skåret over, så de to kopier kunne bekræftes som identiske. Herigennem stiftedes kontrakter om militære ydelser og loyalitet i forholdet mellem en hertug (*dux/duc/duke*) eller en greve (*comte/markgreve/count*) (Genet, 2003). Grevskabet (*comté/Mark/shire/county*) var gerne på størrelse med vore dages større kommuner, de tidligere herreder.

Karolingerriget

Når det territoriale herre-vasalforhold blev så udbredt i Europa, skyldes det to forhold: Karolingerriget og kirkens betydning. Udviklingen begyndte med, at det frankiske Merovingerrige blev det dominerende i Vesteuropa, mens det Østromerske Rige formindskedes indtil osmannerne til slut erobrede Byzans i 1453. Frankerne holdt oprindeligt til i et område fra den store romerske legionsby Köln (*Colonia*) og nordpå til de frisiske øer, men flyttede efterhånden besiddelserne længere sydpå, så det blev området mellem Antwerpen, Köln, Calais og Paris, der udgjorde centrum. Merovingerne knyttede sig siden kong Klodevig (*Clovis*, 482-511) til den katolske udgave af kristendommen, der havde været officiel religion i Romerriget siden 391, mens andre udgaver gennem de næste århundreder helt frem til reformationen bekæmpedes som kætterske (kætter: fra catharerne bosiddende i Sydfrankrig). Merovingerdynastiet deltes imidlertid, og den af dets grene, der herskede over Austrasien (: Nordfrankrig og Belgien), erobrede under kong Karl den Store (*Charlemagne*, heraf navnet "Karolingerriget") i løbet af 700-tallet og begyndelsen af 800-tallet det område, som påfaldende nok omtrent er identisk med de første seks EF-lande (Frankrig, Tyskland, Italien og Benelux). Hovedstaden var Aachen.

Karl den Store lod sig krone til kejser i Rom juledag år 800, en mærkedag i flere henseender. Fra da af indtraf en forandring som fik både begrebshistoriske og nok så konkrete følger. Kronens udsendinge, "delegater", og de lensforhold, de indplaceredes i, signalerede en ny form for magt (*potestas*) og legitim autoritet (*auctoritas*). Begrebshistorisk blev ideen om forsynets legitime autorisering af

magt til en form, der gjorde, at man kunne fastholde delegaternes pligter, hvorefter ideen i 1600-tallet banede vejen for den formel, at kongen kunne være kejser i sit kongerige og opbygge en selvlegitimerende *absolut* magtform, enevælden.

Konkret opdeltes Karolingerriget igen mellem Karl den Stores tre børnebørn, som fik tildelt henholdsvis det østlige rige, som med Otto d. 1. fra 961 bar titlen som tysk-romersk kejser, principielt en universel titel; det vestlige frankiske rige; og endelig det midterste rige, som lige siden var karakteriseret af halvstore, ustabile fyrsten- og kongedømmer (Nederlandene, Belgien, Luxemburg, Alsace, Lothringen, Burgund, Savoie og Piemonte), der har været genstand for utallige, stadig blodigere og bekosteligere krige frem til Kul- og Stålunionens dannelse i 1950.

Med normannernes erobring af Normandiet og i 1066 af England fik de britiske øer ligeledes en organisationsform af karolingisk tilsnit. Den hurtige erobring muliggjorde en ensartet og i datiden usædvanlig centraliseret administration af England, som også førte til en hurtig, omfattende og forbløffende langtidsholdbar anvendelse af de nye retstekniske midler, som datidens kirkelige nyudvikling af romerretten havde ført til. Siden tiden mellem *The Domesday Book* (landregistreringen) i 1086 og *Magna Charta*-forfatningen i 1215 blev herredømmeforhold retligt konstitueret og bundet til den troværdighed, det centraliserede kongedømme måtte have til sine nyudnævnte fredsdommere og sheriffer (i *shires*). Hermed skabtes den britiske *common law*-tradition (Berman, 1983: 434-469; Weber, 1980: 387-513).

Kirken og korstogene

Imidlertid var det snarere kirken end Karolingerriget, der bidrog til statens organisatoriske form. Konflikten mellem pavekirken og den tysk-romerske kejser satte sit præg på mange af de koder og magtmidler, organisations- og territorialitetsformer, beslutningspræmisser og legitimitetsformer, som moderne stater senere kunne udstyre sig med. For kirken handlede det om at hierarkisere sin "organisme", så centrale klostre som Cluny og paven i Rom kunne få forrang. Det førte til bruddet med den østromerske kirke i 1054 ("det store skisma") og til den såkaldte investiturstrid i 1075. Paven udstedte et edikt, der hævdede hans ret til at indsætte ("investitur") biskopper i territoriale biskopdømmer. Det undergravede kejserens magt i det tysk-romerske rige med det resultat, at hverken Tyskland eller Italien fik den centralistiske territorialstat, som kendtes i resten af Europa. Selv efter Tysklands samling i 1871 er landet idag forbundsstatligt. Ligeledes er Italien efter sin samling i 1861 selv i nutiden stærkt regionaliseret. De mange småstater i Mitteleuropa, hvoraf vi stadig har San Marino, Lichtenstein og Luxembourg, er tilsvarende et levn fra investiturstriden.

Paradoksalt nok var pavens næste træk (i 1095) at komme Byzans til undsætning i kamp mod de turkmenske seldjucker, der havde erobret det østlige af det nuværende Tyrkiet og derpå "Det hellige land". Hvilke grunde, der var til korstogene, er omstridt (Flori, 2001; Riley-Smith, 1987), men paven kunne utvivlsomt styrke sin position ved at forsvare "Det hellige land" og tale fra Jesu grav frem for apostlen Peters grav i Rom, hvilket forlenede dem med ekstra autoritet og legitimi-

tet, når han skulle udnævne eller ekskommunikere personer i magtfulde stillinger. Korstogenes gav givetvis en ny symbolik og autoritet til de teologiske koder for det hellige trosfællesskab. Kirken gav fuldmagt (*plenitudo potestas*) og ret til magtudøvelse til personer, der havde været forsamlede i nærvær (*præsens*) af ceremonielt afholdte møder, hvorfor man kunne bemyndige dem som *re-præsenter* og delegater på tværs af rum og tid i det vidt udstrakte kirke- og klosternetværk. Nadveren blev en organisatorisk model for, hvordan en chef (Jesus) kunne lede møder (med eventuelle afvigere: Judas), så det kollegiale nærvær garanterede loyalitet. Lederembedet bestod (som Kristus), selv om den konkrete indehaver (Jesus) døde. Fortolkningsfællesskabet forankredes i en korpsånd (*corpus spiritus*) ved den ceremonielle partsdeling af Jesu krop og blod. Hermed var de organisatoriske grundelementer, der sidenhen har gået sin sejrsgang, sat på plads: organisation (af organisme = korpus/krop), *esprit de corps*, repræsentation, embede/indehaver, loyalitet og forpligtelse, mødeform, delegation, participation, del/helhed, kollegialitet og eksklusion, kommunikation samt motivation (Kantorowicz, 1957).

Krydsende jurisdiktioner og magtrelationer

Organisatorisk set er det lige så væsentligt, at man samlede den østromerske kejser Justinians lovbøger og den omfattende samling af domme i, hvad man kaldte *Corpus Juris*. Romerretten blev fra den tid gendannet ud fra de autoritative sammenhængsskabende betydninger en teologisk-bibelsk udlægning af domme og love angav. Med oprettelsen af Europas første universitet i Bologna i 1086 fik man en professionel juristuddannelse, som efterhånden tiltrak op mod 10.000 studerende. Det blev grundlaget for revolutionen inden for det magtmiddel, som ret og jura udgør. Dermed blev skriftlighed og læsekompetencer også langt mere udbredte. Fyrsterne knyttede retslærde til sig og indrettede efter kirkeligt forbillede kancellier til dem. Kancellierne udviklede sig gradvis til meget mere end skrivestuer for afsendelse, modtagelse og journalisering af breve, anordninger og udnævnelser (Mitteis, 1974; Jørgensen og Westrup, 1982). Det blev afsættet for en forfatningsretlig revolution, hvis kulmination var Englands berømte *Magna Charta* (1215), Kongedømmet Siciliens *Melfi-konstitution* (1231), *Mainzer Landfrieden* (1235) og *Jydske, Sjællandske og Skånske Lov* (1241) (Berman, 1983). Endelig opstod de "suveræne domstole", ganske vist bestyret af potentater med delvist tvivlsomme juridiske kvalifikationer, men til gengæld centrale led i magteliternes familiære bånd. Det indebar stadig stærkere accentforskydninger til fordel for byerne og fyrstehusenes interesser på bekostning af landadelen, selv om magtforholdene varierede fra egn til egn. Hovedtendensen var, at der nord for Lyon og Schweiz var en svag tradition for skriftlige retssystemer, hvorfor sædvaneret stod stærkere her, modsat sydpå.

På det militære plan medførte korstogene, at de hjemvendte riddere kunne forsvare en plads i det sociale hierarki på linie med deres ofte ældre godsejerbrødre. Ridderne blev eksperter i at føre krig, for de tunge rustninger og borgsystemer krævede ekspertise og træning. En fuldt udstyret ridder svarer til nutidens kampvogne eller jagerfly med hensyn til træningsbehov, personlige egenskaber og ikke mindst udgifter. Ridderudstyret kostede bogstavelig talt en meget stor bondegård.

Endvidere betød korstogene, at de italienske bystater blomstrede op som følge af handelen på Middelhavet. Napoli havde 200.000 indbyggere, Genova 80-100.000, Milano 50-125.000, Firenze 80-100.000, Venezia 90-120.000. Den største by i Europa var nok den endnu muslimske by Toledo i Spanien, som menes at have haft henved 60.000 forretninger. (Peking havde dog allerede da langt over en million indbyggere.) Andre store byer lå i det sydfranske bælte: Toulouse, Narbonne, Beziers, Montpellier, Nimes, Avignon, Lyon og Marseilles (alle på mellem 30.000 og 80.000 indbyggere). Paris og London lå på cirka 100.000 indbyggere. Ellers prægedes Nordeuropas byudvikling af det rige Flandern med handelsbyerne Brugge, Gent, Louvain, Ieper, Bruxelles, Antwerpen, der alle havde mellem 30- og 125.000 indbyggere, ligesom Köln. Avignon var en tid centrum for pavehoffet (1309-1377). Dets forvaltning på mellem 450 og 600 embedsmænd var på størrelse med den danske centraladministration i 1930'erne (Spruyt, 1994).

Mange af senmiddelalderens storbyer havde ressourcer til egenhændigt at tage vare på deres interesser og sikkerhed – politisk, økonomisk, juridisk, religiøst og militært. Det uorganiserede tyske område og Baltikum blev imidlertid genstand for adskillige forbund af relativt mindre byer. Langt det største var forbundet mellem de såkaldte hansestæder, der bortset fra det nuværende Danmark ellers dækkede det meste af Nordeuropa og havde centrum i Lübeck. Sydpå og i Mitteleuropa var det økonomiske liv frem til slutningen af 1500-tallet tillige præget af Medicinernes og Fuggernes handelshuse og bankvæsen.

Med andre ord var Europa sidst i 1400-tallet yderst komplekst, hvad magt- og autoritetsforhold angår. Det var et virvar af krydsende jurisdiktioner og magtrelationer med hver sine styrker. At tegne et retvisende magtpolitisk kort over forholdene i datidens Europa er ret håbløst. En underviser ville kunne lægge en bunke transparente ark oven på hinanden i fremviseren, hver med sine grænsemarkeringer, med det rene krimskrams som resultat. Det var i den omverden, staten begyndte at slå sine folder.

Udviklingen fra renæssancen og frem: suveræn statsræson, gehejmestat og statsterritorialitet

I slutningen af 1500-tallet var betegnelsen "regering" (*gouvernement*) sidestillet med termen "stat". Folkesuveræniteten (*souveraineté populaire*) var velkendt i 1400- og 1500-tallet, men især brugt om lokale, regionale og "generelle" stænderforsamlinger. Aristokratiets ridderadel stod for det militære styre sammen med kongen, mens de suveræne domstoles embedsadel deltog i retlige forhandlinger med kongen. Adelen var endnu i høj grad selvudnævrende. Men det ændrede sig i løbet af 1500-tallet. Trykpressen revolutionerede medierne og koderne for samfundskommunikation, frem for alt skriften. Ikke blot kunne Bibler optrykkes. Diskutable bibeloversættelser og kommentarværker florerede, lige så verdslige romaner og videnskabelige værker. Endvidere trykkedes atlasser, der kunne udvides og forbedres så at sige i takt med deres egen udbredelse (selv om de var omgivet af samme hemmelighedskræmmeri som instruktionsbøger i skydevåben). Lovgivningen kunne bruges på en helt ny måde samtidig med, at dens nedskrivning kunne afføde modforslag, der blev mangfoldiggjort (Eisenstein, 1983; Luhmann, 1997: 291 ff.).

Med trykpressen adskiltes læsere og skribenter i tid og rum, hvorefter en politisk revolutionær mekanisme for udbredelsen af verdsligt – næsten anarkisk – kætterske idéer trådte i kraft. Martin Luthers religiøse lære fra 1520'erne og frem var dog også en modsatrettet doktrin, der efter bibelsk forbillede gjorde kongen til trosfyrste og kejser i sit kongerige, altså til guddommelig autoritet bag lovene. Lovudstedelsen fik dermed en religiøs legitimitet. Majestætsfornærmelse, gudsbespottelse og landsforræderi blev fra da af til totalforbrydelser, som den fremvoksende stat kunne straffe og afstive sig med. Samtidig blev krongodserne ved overtagelsen af kirkegodserne eksempelvis i Danmark forøget fra 100.000 tønder land til 300.000 tønder land (Feldbæk, 1993: 24). Mens det overalt i Nordeuropa var kombinationen af autoritet og nyvunden rigdom, der førte til et egentligt *take-off* i statsdannelse, formedes statsdannelsen i Sydeuropa af de militære revolutioner inden for fæstningsbyggeri og skydevåben i de italienske krige (1492-1525) mellem Habsburgerne og Frankrig. Det er ligeledes fra 1500-tallet, at magtmonopolet slog igennem geografisk med hovedstæder (*capital* fra latin *caput* = hoved) som magtcentre. Hovedet var kroppens og samfundslegemets centrum. Tidligere havde de kommende monarker været på bestandig rejse – ligesom OSCE, indtil det blev en fast organisation i december 1994.

De begrebshistoriske forandringer fik mur- og nagelfast form. Et skoleeksempel er *centralperspektivet*, der slog igennem i maleri og arkitektur fra midten af 1400-tallet. Det kunne anvendes til at forme geografisk-mentale landkort, hvilket for alvor hjalp en statsforståelse frem, der byggede på en erkendelse af statens fysiske territorium. Endvidere kunne centralperspektivet bruges som en organisatorisk og militær styringsteknik for fæstningsbyggeri og udvikling af infrastruktur (veje, broer, kaserner og stalde). Enhed og differentiering kunne kobles sammen: en stat, et territorium, en forvaltning, en militærbastion eller en slotspark kunne opdeles i adskilte, men koordinerede størrelser, konkret-symbolisk som udsigten midt fra slotstrappen øverst i Versailles (bygget ca. 1660-1680), jf. også Fredensborgs slot. De pompøse slotte symboliserede landskabskontrollerende fæstninger, og de havde reel diplomatisk betydning (Mukerji, 1997). Men før centralperspektivet slog an som diagram over den gennemrationaliserede og -organiserede statsforvaltning i slutningen af 1600-tallet var der nogle mellemregninger, der markerede opgør med senmiddelalderens virvar af krydsende perspektiver og overlappende autoriteter.

En særlig statsræson, vinder frem i de italienske bystater i løbet af 1500-tallet som *ragione di stato*, senere i Frankrig som *raison d'état*. Den tyske retshistoriker Michael Stolleis (1990) supplerer med den iagttagelse, at en ny term for staten som hemmelig vandt frem i tyske stater, nemlig i beskrivelsen af en *geheimstat* ledet af *geheimråd* med ansatte *geheimråder* som en yderligere ophøjet lukning om staten. Som før antydet blev atlasser dengang nærmest hemmelig-stemplede, fordi den geheimstatslige kortteknik havde stor militær betydning. Luhmann peger med sin tese om systemers operationelle lukning om deres selvreference og selvorganisering på den ekstra gevinst for staten, der lå i, at den fik en eksakt erkendelse af sig selv gennem detaljerede efterretninger om dens egne etater, herunder faktisk viden af typen *statistik* og registrering i registre; alt sammen noget,

der, militært begrundet, blev til statshemmeligheder. I oplysningstidens Preussen var det således kun kongen selv, der kendte statsbudgettet.

For at illustrere den nære forbindelse mellem militære og ikke-militære aspekter af statens udviklingsdynamik under dens konsolideringsfase følger nedenfor nogle tabeller med komparative data for størrelsen af henholdsvis hære, flåder, embedsværk og statslige budgetter i udvalgte europæiske stater (samt USA) i årene 1470 til 1910.

Tabel 1. Hærstørrelser målt i antal soldater, 1470-1700

	1470	1550	1590	1630	1650	1670	1700
Det spanske monarki	20.000	150.000	200.000	300.000	100.000	70.000	50.000
Nederlandene			20.000	50.000		110.000	100.000
Frankrig	40.000	50.000	80.000	150.000	100.000	120.000	400.000
England	25.000	20.000	30.000		70.000		87.000
Sverige			15.000	45.000	70.000	63.000	100.000
Rusland				35.000		130.000	170.000

Kilde: Parker (1995: 44).

Tabel 2. Flådestørrelser (i 1.000 tons) (specialiserede kanonbåde) 1500-1860

	1500	1560	1620	1650	1680	1720	1790	1815	1860
Danmark-Norge		8	16	25	39	38	87	DK: 8	DK:34 N:11
Sverige		7	16	28	21	34	48	37	36
Rusland						55	190	169	162
Nederlandene			15	29	66	68	123	71	69
England	5	19	24	49	132	147	473	609	825
Frankrig		?	3	21	135	45	324	228	461
Spanien		1590: 40-50	(50)			22	253	60	65
Portugal		?	?	26	(24)	(37)	43	44	15
Venezia					9	42	22	A: 13	A: 30
Osmannerriget					(5)	(60)	(70)	90	60
USA								36	150

Kilde: Glete (1993: *passim*). Parenteser betyder tilnærmelsesvise talangivelser. A = Østrig.

Tallene i tabel 1 og 2, der viser den militære styrkeopbygning, burde egentlig justeres voldsomt opad efter 1470 for at tage højde for den kvalitative militære revolution, der ligger i, at hærene gik fra kortvarigt samlede lejetropper til permanente

Table 3. Dynamikken i udvalgte europæiske embedsværkers vækst fra 1520 til 1910

	1520	1600	1660	1740	1785	1848	1910
Danmark (kun central- administration)	(15-20?)	36	76 + 51A = 127	33 + 28 + 29A = 90	40 + 26 + 24A = 90	184 + 19A	111
Preussen			((50))	368	Central og provins: 3100. Alle kategorier: 38.000	55.000	1.000.000 Hele det Tyske Kejserrige i 1907: 1.475.312
Frankrig	8.000	46.000	90.000	150.000	350.000 (670 centralt)	300.000 (146.000 i staten)	562.000
England				457	16.000	67.000	229.000
				Skatteadm.: 6765			

Kilder: Jespersen (2000: 152-153); Lind (2000: 169); Pedersen (1998: 399); Feldbæk (2000: 255, 265, 317); Stjernqvist (1948: 150-156); Mousnier (1971); Jouanna (1996: 209, 232); Mann (1993: 803-809); Johnson (1975: 283-288); Wunder (1986: 45, 73). A = amtmænd eller deslige.

stående og mere veltrænede hære. Noget lignende fandt sted på det sømilitære felt i årene 1500-1860, hvor industrialiseringen til sidst begyndte at slå igennem (: sejl blev suppleret, siden erstattet af dampkraft).

Flådestørrelserne har længe været overset, men tabel 2 viser, at de vokser hastigt fra midten af 1500-tallet og igen med de store krige (den Fransk-nederlandske krig, 1672-79; den Augsburgske ligakrig, 1688-97; den Spanske Arvefølgekrig, 1701-13; den Store Nordiske Krig, 1720-21; den Østrigske arvefølgekrig, 1740-48; Syvårskrigen, 1756-63; den Amerikanske frihedskrig, 1775-83). Tallene angiver langt fra den samlede vækst i orlogsfartøjer, da mange af dem sank (grundet uvejr eller krig). Tabellen viser dels, at de specialiserede kanonbåde blev bygget i et eksplosivt tempo fra omkring 1560 samt, at flåderivaliseringen blev yderst intens fra midt i 1600-tallet. Dels illustrerer tabellen, at England fra 1720 begyndte at have overherredømmet til søs.

For staten selv var det en forudsætning for kunne begå sig i staternes indbyrdes kappestrid, at den kunne beskrive omfanget og antallet af de loyalitets- og ansættelsesforhold, som den havde til i det mindste sine centrale embedsmænd. Imidlertid kan de tidlige tal i tabel 3 *ikke* tages for pålydende, da staterne først mellem 1600 og 1800 gik fra udnævnelser til fastansættelser af embedsmænd. Forud for den tid lader det sig ikke gøre at tælle embedsmænd, for begrebet fandtes som allerede nævnt ikke i sin senere og nuværende forstand. Egentlig er det kun reformerne 1720-1785 (i Danmark på initiativ af Struensee), der tillader et weberiansk embedsmandsbegreb (: fast job, løn, kontor, indplacering i et offentligt bureaukrati; Friedrich Wilhelm, 1722; Hegel, 1821: §§ 275-297).

For Danmarks vedkommende angår opgørelsen kun centraladministrationen. Væksten i Preussens embedsapparat skyldtes primært den territoriale udvidelse af staten. De mest pålidelige tal stammer fra Preussen i 1785, hvor forholdet mellem statens højere og lavere embedsmænd var 1:12. Bruger man den omregningsfaktor på Danmark i 1600, bliver resultatet en statslig etat på lidt over 400 personer. Dertil kom eksempelvis skattefogedernes hjælpere.

Den sidste indikator for statens udviklingsdynamik, jeg vil slå ned på, er statsregnskabet, hvor man ideelt set burde dække tre felter: indtægter, udgifter og gæld. For nogle staters vedkommende lader det sig gøre i visse år, men typisk er det kun dele af budgettet såsom forsvarsudgifter, der kan dokumenteres. Vedrørende Frankrig er det tvivlsomt, om man meningsfuldt kan tale om et samlet budget (Bosher, 1970; Barbiche, 1999: 261ff.). For de to andre landes vedkommende er det ret spredte informationer, man har, ligesom tabellens lange tidsmæssige afgrænsning gør, at man strengt taget skulle korrigere nogle tal nedad for inflation. Alligevel giver tabel 4 et vigtigt fingerpeg om statens fiskale ekspansion, idet den mellem 1520 og 1820 gik fra at være et domænefinansieret dynasti til en skattestat (Petersen, 1984; Bonney, 1995).

Jeg har tidligere nævnt udviklingerne i staternes beskrivelser af sig selv som gehejmestater med et suverænt centralperspektiv. Efter at have set på det kvantitative aspekt af dette gennemslag bliver det nu muligt at analysere "nødvendigheden" af denne "statsræson". Den franske historiker Joel Cornette (1993) hævder, at der skete et skred i den franske stats selvopfattelse i perioden 1629-1635. I

Tabel 4. Budgetudviklinger, dvs. primært indtægter i tre europæiske stater, 1505-1820

	1505	1600	1660	1680	1715	1785	1820
England (i 1000£) konstante 1690-priser	867	939	1933	2064	6.400 (udgifter)	13.000 (udgifter)	25.600 (udgifter)
Danske Helstat (i 1000 rigsdaler)		411	922	3036			15.000 (i 1835; efter stærk inflation)
Frankrig (i mio. pund)		30	128	250	200 (i 1740)	270	

Kilder: Mann (1988: 82, 107); Jespersen (1984); Jespersen (1989); Collins (1995: 201, 227).

1629 belejrede Ludvig 13. succesfuldt de franske *protestanter*, huguenotterne, i fæstningen La Rochelle. Det blev enden på de religiøse borgerkrige i Frankrig, hvilket blev brugt bevidst i propagandaen til at fremmane et forenet Frankrig under én kristen konge. Imidlertid følte Frankrig sig truet af de *katolske* habsburgere i den igangværende Trediveårskrig, idet deres lejevære, ligeledes i 1629, under Wallenstein var trængt frem til Østersøen, og Jylland var besat. Frankrig risikerede omringning, idet habsburgerne også sad i Spanien og førte krig mod Nederlandene. Selv om de svenske tropper under Gustav 2. Adolf i løbet af de næste par år genoprettede balancen i Tyskland, var de protestantiske magter for svage. Den katolske kardinal og franske førsteminister Armand Richelieu foretog en benhård magtkalkule og konkluderede, at Frankrig måtte gå over på protestanternes side, hvilket skete med en pompøs krigserklæring i 1635. En langt mere gigantisk propaganda-offensiv skulle opløse, hvad der ellers syntes at være en paradoksal kovending foretaget på kun seks år. Vanskeligheden bestod i at skabe en ny og alternativ figur for centralmagts legitimitet, hvis autoritet kunne hæves over såvel den tysk-romerske kejser, paven som protestanterne samt katolikkerne. Den løsning, der blev udfaldet, var den abstrakte, men symbolsk potente figur *staten* (Cornette, 1993; Thuau, 2000).

Man skal huske på, at Trediveårskrigens ødelæggelser synes at kunne være sammenlignelige med en moderat atomkrigs: de enorme lejevære plyndrede sig vej gennem Mitteleuropa. Det mest sikre sted var at befinde sig ved fronten i denne kaotiske krig om krigen som altødelæggende fænomen. Så længe krigen handlede om religion fortsatte den, fordi pavemagts sidste forsøg på at skabe en europæisk fredsordning med Trentokonciliet (1545-1562) var brudt sammen i katolsk ensidighed og ikke kunne genetableres. Derefter bestemte konflikten selv sin gang, sine metoder og ressourcebehov, sine koder, programmer og organisationsformer: Krigen blev selvbestemmende og selvorganiserende. Netop på det punkt blev *staten* løsningen. Staten udgjorde frem for noget *krigens organisationssystem*. Under Spaniens lange konflikt med Nederlandene, der allerede begyndte i 1566 og slut-

tede med den westfalske fred i 1648, havde den franske centraladministration afluret habsburgernes svage punkter, nemlig de alt for lange forbindelseslinier, den umulige blanding af centralistisk og alligevel udliciteret beskatning af kerneområdet (Castilien): Spanien havde i realiteten "udliciteret" de militære, fiskale og retlige funktioner. Den uundgåelige politiske følge var centrifugalisering (Elias, 1976: bd. 2), hvor ikke mindst de rige nederlandske byer løsrev sig for at undgå at skulle betale for Spaniens militære eventyr, da udliciteringen efter få årtier førte til den ene finansielle fallit efter den anden.

Statsapparatets svar på det problem var for det første at gøre staten til en størrelse, der ejer sig selv og med lokale eliter som medbesiddere. Dette medejerskab til staten var retligt og politisk rationelt, selv om det senere i 1700-tallet viste sig at rumme finansielle problemer for endnu senere under den franske revolution at udgøre en grobund for et militært *nationalt* potentiale. For det andet muliggjorde statens centralisering af organisationsperspektivet en regionalt udjævnet skatteinddrivelse, så man undgik at forarme fattige egne yderligere. For det tredje kunne staten udvikle infrastruktur, så tropper hurtigt kunne føres frem og tilbage mellem grænseområderne uden at plyndre og udhule beskatningsgrundlaget.

De tre koncepter blev samlet i en reform, som nyopdelte det franske territorium i administrative "generaliteter", forbilledet for amterne. Udkantområder blev ledet af forsyningsofficerer, der var kommissærer udsendt fra kongens centraladministration, men ellers blev Frankrig på lokalt niveau styret af centrale juridiske eliter, de senere intendanten (i dag: præfekter). De skulle beskrive, ordne og regulere beskatningen af generaliteterne så konstruktivt og rationelt som muligt. Adskillige rationaliseringer blev opdyrket: militær logistik, civil transport (havne, broer, veje, hestestalde), økonomisk vækst, administrativ koordinering, politisk tilslutning og retssikkerhed samt uddannelse og propaganda. Alle disse funktionelle hensyn fulgte i kølvandet på fordringen om statsræsonens legitimitet. Samtidig fortsatte statsræsonen imidlertid med mere despotisk at hævde en legitimation i den nødvendighed (*necessitas*), der tillod krigenes mange *ad hoc*-kommissærer og "ekstraordinære" skatter at blive permanente. Endvidere gjorde den reformerede franske stat sig til centrum for en ny type sikkerhed (*securitas*), baseret på en vision om evig fred *inden for* et territorialt forsvarsværk af forbundne bastioner. Ludvig 14.s berømte forsvarsminister Vauban opførte et gennemrationaliseret, ekstremt dyrt fæstningssystem, der imidlertid holdt fjender ude helt frem til 1870. For at undgå borgerkrige nedlagde han til gengæld et væld af regionale borge og fæstninger.

Frankrig var i løbet af 1640'erne blevet til Europas militære supermagt, også med hensyn til befolkningens størrelse, som omtrent var det dobbelte af Spaniens, det tredobbelte af Tysklands og det femdobbelte af Englands. I datidens ekstreme konkurrence om militær innovation blev den historiske evolution domineret af det militære systems koder om fornyelse og reorganisation, så staterne i praksis efterlignede hinanden, hvad også gentages i den *copycat*-logik, der kan ses i nutidige forvaltningspolitiske reformer (Foss Hansen, 2000). Som pioner på området leverede den franske stats indretning normen for, hvordan militæret skulle organiseres. Den franske statsform vandt indpas således, at alt lige fra bastioner til

propagandastrategier, retsformer og begrebernes semantik blev kopieret i det øvrige Europa. Hvor nederlandske hærreformer forinden havde været toneangivende blev det senere preussiske reformer og for flådens vedkommende britiske reformer (Behrens, 1985). Politisk styring ud fra "de-lande-vi-plejer-at-sammenligne-os-med" var dengang mindst lige så udbredt som i dag.

Tre aspekter må fremhæves: det folkeretlige, det administrative og det nationale. Hvad det folkeretlige angår, stod Frankrig som sejrherre ved forhandlingerne i 1648 i Münster og Osnabrück om Trediveårskrigen's fredsslutning. Frankrig kunne hermed gøre sine koncepter for jura, stat og statsgrænser til rettesnor for det indbyrdes forhold mellem de europæiske stater. I den forstand kom den Westfalske Fred til at konstituere det europæiske statssystem som Trediveårskrigen's udfald. Ganske vist kan det ikke umiddelbart aflæses allerede i den første traktat, der interessant nok udgør en kontrakt mellem ganske enkelt "den meget kristelige franske konge" og modparten, det tysk-romerske rige eller rettere dets utallige bestanddele, der næsten fylder en sides opremsning.

Det danske kongerige er et godt eksempel på kopieringsstrategien. Bodin havde i 1576 advaret om, at adelens styrke i rigsrådene i Polen og Det danske kongerige ville føre til de to staters militære undergang, og det lykkedes Danmark kun med nød og næppe ved Nederlandenes og Preussens hjælp at undgå at blive erobret af Sverige i 1659. Chokket fra denne oplevelse gjorde det muligt at indføre den franske absolutistiske statskonception mere konsekvent end selv i Frankrig og med mindre modstand. Kongeriget blev fra 1660 til 1848 det mest entydige eksempel på enevælde (Knudsen, 1995; Ertman, 1997).

I Sverige sluttede adelens rigsråd så tilpas meget op om den centrale magtstat, at enevælden kun i perioder slog stærkt igennem (1680-1720 og efter 1780). Nederlandene og Venezia forblev bystyrede republikker; Preussen fik en føderal opbygning, Det Habsburgske Rige, det senere Østrig-Ungarn forblev endnu mindre territorielt integreret end Spanien, der var den oprindelige anden halvdel af Habsburgriget. Habsburgernes monarkiske stat formåede aldrig at styre adlingen i retning af den altafgørende kooptering, så adelen som lokale eliter blev interessenter i statsdannelsen. Det var altså ikke alle punkter i den franske statsudvikling, der blev efterlignet.

Som påpeget af den banebrydende tyske historiske sociolog Norbert Elias (1976) var de franske principper en uholdbar blanding af moderne rationelle symboler og helt anakronistiske islæt. Det fastholdt staten i et finansieringsdilemma, der først blev løst ved den franske revolution, der i realiteten begyndte i 1770 og varede ved til 1875 (Furet, 1989). Revolutionen gjorde elitekoopteringen til en massekooptering gennem nationalisme – det tredje aspekt – hvilket påny fik omverdenen til begejstret at kopiere Frankrig. Den militære territorialstat blev transformeret til en nationalstat. Årene efter Napoleonskrigene, der sluttede i 1815, blev afgørende for nationsbygningen.

Departementalisering eller governmentalisering i det vestfalske system

Blandt historikere har man kunnet påvise, at to udviklinger har gjort sig gældende. På den ene side har vi en stærk efterlignings- eller kopieringsdynamik med cen-

trum i de militære (r)evolutioners opbygning af stater. På mange måder er Danmark her det bedste eksempel efterfulgt af Rusland, Preussen, Frankrig, Sverige, England og Østrig-Ungarn. Grundmodellen findes i den franske statsudvikling, hvor den klassiske "officielle" nationale historieforskning først pegede på, at den franske revolution i 1789 brød med enevælden og paradoksal kunne udforme et demokrati i kontrast til fortiden. Siden Alexis Tocqueville har den klassiske forskning vist, at den moderne stats bureaukratiske strukturer udvikledes og rationaliseredes allerede siden midten af 1600-tallet (Tocqueville, 1856; Mousnier, 1974, 1980; Furet, 1989).

På den anden side har amerikanske historiske institutionalister på baggrund af fagets *grand old man* tyskeren Otto Hintze peget på, at den politisk konstitutionaliserede retsstat har fået overleveret en lang række institutionssammenhænge fra højmiddelalderen og renæssancen (Hintze, 1962; Ertman, 1997; Downing, 1992). Franske historikere har dertil vist, at de konstitutionelle retsstatslige institutioner i Frankrig var meget mere intakte før revolutionen, end den "officielle" historiskrivning og Tocqueville mente (Cosandey og Descimon, 2002). Ligeledes har man påvist en så lang række "republikanske" rådsinstitutioner i Venedig, Nederlandene, Sverige, tyske småstater og England, at billedet af en "enevældig" epoke må modereres en hel del.

I den politiske sociologi og idéhistorie anvendes i stadig højere grad en metodologisk *begrebshistorie*, der har rødder i mellemkrigstidens tyske historieforskning og Max Webers sociologi samt i fransk intellektuel historie og britisk sprogfilosofisk inspireret historieforskning (Koselleck et al., 1990). I politisk teori fra Immanuel Kant til Jürgen Habermas og David Held har man peget på magtdelingens betydning for udviklingen af konstitutionelle demokratier (Kant, 1795; Habermas, 2004; Held, 1995).

Min påstand er her, at det er frugtbart at modstille de to tilgange som repræsenteres af Niklas Luhmanns systemiske forskning henholdsvis Michel Foucaults genealogiske diskurs- og magtanalytik. Begge forener begrebshistorien med en mere substantiel institutionshistorie (Foucault, 1997, 2004; Luhmann, 2000).

Ifølge Foucault udgør moderne demokratiske stater en forlængelse af militærstaterne. Foucault foretager en vending af den preussiske militærteoretiker Clausewitz' berømte tese om, at "krig er en forlængelse af politik, men med andre midler", så Foucault ser "politik er en forlængelse af krig, men med andre midler". Pointen er netop, at militærstaten skabte territoriet, dets ind- og opdeling. Staten registrerede, normerede og disciplinerede først sig selv. Dernæst den befolkning der blev underlagt den. Så staten skabte samfundet som en nation og et folk, der, da det først havde fået lært de termer og styreteknikker, som staten havde skabt, kunne transformere monarkisk suverænitet til folkesuverænitet.

Argumenterne herfor ligger på mange måder lige for: Enevældestaternes militære opbygning kulminerede med Napoleons regime, der gennem enorme krige erobrede næsten hele Vesteuropa og i løbet af meget få år overalt fik gennemført gennemrationaliserede modeller af den bureaukratiske arv, som udvikledes under enevældemodellen. Da man i Danmark i 1960 begyndte at modernisere den offentlige sektor, fandt man frem til, at selve statens bureaukratiske struktur knyttet til

ministerialsystemet blot var udvidet, men ikke afgørende ændret siden begyndelsen af 1800-tallet. Det samme kan man sige om Frankrig og om mange andre europæiske stater (Harste, 2004b). Disciplineringen var blot slået mere og mere igennem, så alle borgere efterhånden opførte sig og styrede sig selv som forlængelser af, hvad der oprindeligt var statens *gouvernementale* apparat. Foucault taler derfor om *gouvernementalitet* og *gouvernementalisering*.

Over for denne tilgang peger Luhmanns systemiske tilgang imidlertid på, at militærstaterne var nødt til at departementalisere sig i den forstand, at militærets logistiske forsyningsudvikling krævede en lang række opdelinger i departementer. Igennem 1700-tallet kan man dokumentere, hvorledes militæret nok voksede, men også organiseredes som et afgrænset departement, der kunne og nødvendigvis skulle koble sig til andre departementer som indenrigsdepartementer, finansdepartementer, kirke departementer, uddannelses- og forskningsdepartementer og ikke mindst justitsdepartementer. Centralt i denne departementalisering stod, hvad man siden Charles Montesquieu (1748) har kaldt magtdelingsdoktrinen. Forudsætningen for folkesuverænitet doktrinen om politisk selvbestemmelse var altså realiseringen af doktrinen om, at retssystemet blev selvrefererende og selvorganiserende, samt at forvaltningssystemet også blev det. Mere generelt beskriver Luhmann det, jeg her kalder *departementalisering*, som funktionel differentiering mellem strukturelt koblede subsystemer, der også omfatter offentlighedens massemedier, videnskabsystemet, kunstsystemet, og som slutteligt med oplysningstiden frisætter det politiske som et selvstændigt og selvbestemmende system (Luhmann, 2000).

Selv om Foucaults *gouvernementale* tilgang passer godt på den stærke danske enevælde og magtstatslige tradition, beskriver Luhmanns systemiske tilgang imidlertid et bredere spillerum for de muligheder og den blanding af tilfældigheder og nødvendigheder, der har haft betydning for den europæiske statsdannelse. Den irreversible evolutionære nødvendighed, af at stater efterlignede hinandens militære innovationer, som for eksempel i opstillingen af kanoner på krigsskibe, optræder side om side med historiske tilfældigheder som den orkan, der blev til en katastrofe for den store spanske flådearmada, der nærmede sig de engelske kyster i 1588. Mens spaniernes kanoner havde to hjul og blev skubbet løs i den høje søgang, havde englændernes kanoner fire hjul og kunne trækkes tilbage. En afgørende begivenhed i verdenshistorien.

I den fremvækst ("emergens") af funktionssystemer, der har præget staters historie, optræder en uendelig detaljerighed, der ville blive uhåndterlig, hvis ikke man kan fastholde kriterier og tærskelværdier for udviklingen og stabiliseringen af organisatoriske, militære, retlige og finansielle koder og strukturer. Begreber og kommunikationskoder optræder i uendelig mange varianter, men kun et fåtal stabiliseres så meget, at de får struktur og kan opretholde deres egne komplekse differentieringer uddifferentieret fra andre typer af koder. De stabiliseringer er historisk indtruffet med det, jeg har kaldt dobbeltkodificeringen af koder. Militære koder for forsyning/angreb, taktik/strategi, stab/linje er blevet adskilt fra spørgsmål om koder for ret og uret samt fra politiske koder om regerende/regerede. Stabiliseringen af de koder kan kortlægges og genbeskrives begrebshistorisk, empirisk og komparativt, så fremvæksten af funktionelt differentierede systemer kan påvises.

Hermed kan man opstille og afprøve gyldigheden af spørgsmål om historisk kontinuitet og historiske brud, fremvækst af nye organisations- og funktionssystemer om ret, militær, finansiering, videnskab og politik.

Litteratur

- Anderson, Perry (1974). *Lineages of the Absolutist State*, London: Verso.
- Anderson, Perry (1979). *Fra antikken til feudalismen*, København: Medusa.
- Barbiche, Bernhard (1999). *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris: puf.
- Behrens, Cathrine (1985). *Society, Government and Enlightenment*, London: Thames and Hudson.
- Berman, Harold (1983). *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blackbourn, David and Geoff Eley (1984). *The Peculiarities of German History*, Oxford: Oxford University Press.
- Bodin, Jean (1583/1961). *Les six Livres de la République*, Scientia: Aalen.
- Bonney, Richard (ed.) (1995). *Economic Systems and State Finance*, Oxford: Clarendon.
- Bosher, J.F. (1970). *French Finances 1770-1795*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre (1997). "I statens ånd", pp. 97-133 i Pierre Bourdieu, *Afpraktiske grunde*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Brewer, John (1990). *The Sinews of Power*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Collins, James (1995). *The State in Early Modern France*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cornette, Joël (1993). *Le roi de guerre*, Paris: Payot.
- Corvisier, André (1992). *Histoire militaire de la France T.1*, Paris: puf.
- Cosandey, Fanny et Robert Descimon (2002). *L'absolutisme en France*, Paris: Seuil.
- Downing, Brian (1992). *The Military Revolution and Political Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dyson, Kenneth (1980). *The State Tradition in Western Europe*, Oxford: Robertson.
- Eisenstein, Elizabeth (1983). *The Printing Revolution in Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elias, Norbert (1976). *Über den Prozess der Zivilisation. Band. 1-2*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Ertman, Thomas (1997). *Birth of The Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Feldbæk, Ole (1993). *Danmarks økonomiske historie 1540-1800*, Herning: Systime.
- Flori, Jean (2001). *La guerre sainte*, Paris: Aubier.
- Foss Hansen, Hanne (2000). "Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter", *Politica*, årgang 32, nr. 3, pp. 245-261.
- Foucault, Michel (1997). *Il faut défendre la société*, Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel (2004). *Securité, territoire, population*, Paris: Gallimard.
- Friedrich Wilhelm I (1722). *Instruktion und Reglement König Friedrich Wilhelm I. für das "Generaldirectorium"*, pp. 356-378 in Helmut Neuhaus (Hrsg.), *Deutsche Geschichte in Quellen. Band 5*, Stuttgart: Reclam.
- Furet, François (1989). *La Révolution 1770-1875, T.1-2*, Paris: Hachette.
- Genet, Jean-Philippe (2003). *La genèse de l'État moderne*, Paris: puf.
- Glete, Jan (1993). *Navies and Nations: warships, navies and state-building in Europe and America, 1500-1860*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Goyard-Fabre, Simone (1994). *La construction de la paix*, Paris: Vrin.
- Habermas, Jürgen (2004). *Der gespaltene Westen*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Harste, Gorm (2001). "Jean Bodin om suverænitet, stat og centraladministration", *Distinktion*, nr. 2, pp. 35-52.
- Harste, Gorm (2003). "The emergence of autopoietic organization", pp. 75-102 in Tore Bakken and Tor Hernes (eds.), *Autopoietic Organization Theory*, Oslo: Abstrakt.

- Harste, Gorm (2004a). "Society's war", pp. 157-176 in Mathias Albert and Lena Hilkermeier (eds.), *Observing International Relations. Niklas Luhmann and World Politics*, London: Routledge.
- Harste, Gorm (2004b). "Magtudredningens magt – i enevældens skygge?", *GRUS*, nr. 71, pp. 45-68.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1821/1972). *Grundlinien zur Philosophie des Rechts*, Frankfurt: Ullstein.
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order*, Cambridge: Polity Press.
- Hintze, Otto (1962). *Werke Bd. 1-3*, Göttingen: Ruprecht.
- Jespersen, Knud V. (1989). *Danmarks Historie. Bind 3. Tiden 1648-1730*, København: Gyldendal.
- Jespersen, Leon (1984). "1600-tallets danske magtstat", pp. 9-39 i E. Ladewig Petersen (red.), *Magtstaten i Norden i 1600-tallet*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Jespersen, Leon (2000). "Tiden 1596-1660", pp. 95-158 i Ditlev Tamm (red.), *Dansk Forvaltningshistorie Bd. 1*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Johnson, Hubert (1975). *Fredrick the Great and His Officials*, New Haven: Yale University Press.
- Jouanna, Arlette (1996). *La France du XVIe siècle*, Paris: puf.
- Jørgensen, Frank og Morten Westrup (1982). *Dansk centraladministration i tiden indtil 1848*, København: Dansk Historisk Fællesforening.
- Kant, Immanuel (1795). *Til den evige Fred*, København: Gyldendal.
- Kantorowicz, Ernst (1957). *The King's Two Bodies*, Princeton: Princeton University Press.
- Knudsen, Timm (1995). *Dansk statsbygning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Koselleck, Reinhart et al. (1990). "Staat und Suveränität", in Otto Brunner et al. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe Band 6*, Stuttgart: Suhrkamp.
- Lind, Gunnar (2000). "Den heoroiske tid? 1660 – 1720", pp. 159-226 i Ditlev Tamm (red.), *Dansk Forvaltningshistorie, Bind. 1*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Luhmann, Niklas (1980, 1981, 1989, 1994). *Gesellschaftsstruktur und Semantik Band. 1-4*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft. Band 1-2*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000). *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Mann, Michael (1988). *States, War and Capitalism. Studies in political sociology*, Oxford: Blackwell.
- Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitteis, Heinrich (1940). *Die Staat des hohen Mittelalters*, Darmstadt: Wissenschaftliches Buchgesellschaft (1974).
- Montesquieu, Charles (1748/1998). *Lovenes ånd. Bind 1-2*, København: Gad.
- Moore, Barrington Jr. (1967). *Social Origins of Doctatorship and Democracy*, Harmondsworth: Penguin.
- Mousnier, Roland (1971). *La vénalité des offices*, Paris: puf
- Mousnier, Roland (1974, 1980). *Les institutions de la France sous la Monarchie absolue. T.1-2*, Paris: puf.
- Mukerji, Chandra (1997). *Territorial Ambitions and the Gardens of Versailles*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, Geoffrey (1995). "The Military Revolution, 1560-1660", pp. 37-54 in Clifford Rogers (ed.), *The Military Revolution Debate*, Oxford: Westview Press.
- Pedersen, Karl (1998). *Enevældens amtmænd*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersen, Erling Ladewig (red.) (1984). *Magtstaten i Norden i 1600-tallet og dens sociale konsekvenser*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Poggi, Gianfranco (1976). *The Development of the Modern State*, Stanford: Stanford University Press.
- Porter, Bruce (1994). *War and the Rise of the State*, New York: Free Press.
- Reynolds, Susan (1994). *Fiefs and Vassals*, Oxford: Clarendon.
- Riley-Smith, Jonathan (1987). *The Crusades*, London: Athlone.
- Spruyt, Hendrik (1994). *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Stjernqvist, Henry (1948). "Centraladministrationens Embedsmænd 1848-1946", pp. 145-178 i Ministerialforeningen (red.), *Centraladministrationen 1848-1948*, København: Nyt Nordisk Forlag
- Stolleis, Michael (1990). *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Thuau, Etienne (2000). *Raison d'Etat et pensée politique à l'époque de Richelieu*, Paris: Albin Michel.
- Tilly, Charles (1992). *Coercion, Capital and European States 992-1992*, Oxford: Blackwell.
- Tocqueville, Alexis (1856). *L'ancien régime et la Révolution*, Paris: Gallimard (1988).
- Weber, Max (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr (1922).
- Wunder, Bernd (1986). *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt: Suhrkamp.