Fabio Rugge

Die Gemeinde zwischen Bürger und Staat*

I.

Ich möchte zunächst einige der üblichen – und zwar in diesem Fall vier ganz kurze – Bemerkungen vorausschicken. Erstens umfaßt mein Beitrag nicht den ganzen Zeitraum, dem diese Tagung gewidmet ist, sondern er reicht nur bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs, wobei ich allerdings einige Ausblicke auf die Zeit nach dem Ende der autoritären Regime in den beiden zu betrachtenden Ländern geben werde. Zweitens werde ich nicht Italien und Deutschland, sondern Italien und Preußen einander gegenüberstellen, jedenfalls solange man Preußen von Deutschland getrennt betrachten kann. Schon unter diesen Prämissen erscheint ein Vergleich ziemlich kompliziert, aber für mich jedenfalls wäre die Aufgabe unüberschaubar geworden, wenn ich auch andere Gebiete Deutschlands und damit eine noch größere Zahl von Variablen hätte mit einbeziehen müssen. Drittens wird mein Vergleich nur städtische und nicht ländliche Gemeinden berücksichtigen, eine Unterscheidung, die ihrerseits Gegenstand der Betrachtung sein wird. Viertens werde ich keine Analyse von Charakter und Entwicklung der Gemeindeordnung in Preußen und Italien anstellen. Da ich davon ausgehen kann, daß sie in ihren Grundzügen, soweit sie hier in Betracht kommen, bekannt sind, werde ich direkt auf einige Kennzeichen zu sprechen kommen, die für den Vergleich, um den es geht, besonders interessant sind.

II.

Als erste Frage möchte ich untersuchen, inwiefern und inwieweit die geltenden Normen für die Gemeinden in Italien und Preußen übereinstimmen oder sich unterscheiden. Der Unterschied ist beeindruckend groß. Mit dem Gesetz von 1865 wurde in Italien das Gemeindewesen vereinheitlicht, wobei noch einige Reste der Regelungen aus der Zeit vor der Einigung bestehen blieben, die aber im Rahmen der herrschenden Uniformität bedeutungslos waren. In Preußen dagegen

* Aus dem Italienischen übersetzt von Friederike Hausmann.

war das Gemeindewesen durch unterschiedliche Gesetze auf Provinzebene geregelt. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts existierten nicht weniger als zehn Ordnungen auf Provinzebene. Als Johannes Miquel im Jahr 1873 die Einführung einer staatlichen Gemeindeordnung für alle preußischen Städte vorgeschlagen hatte, fehlte seiner Aufzählung der bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindeordnungen kein einziges wichtiges Element der Stadtverwaltung. Die Unterschiede betrafen z.B. die Modalitäten des Erwerbs und der Ausübung des Gemeindewahlrechts, die Einrichtung der Ämter, die Dauer der Amtsausübung, den Umfang der Gemeindesteuern, die städtische Polizei, die staatlichen Kontrollbefugnisse.

Eine zweite Ebene von Abweichungen betraf die Gemeindeverfassungen, d. h. die von den einzelnen Gemeinden selbständig geschaffene Ordnung der Verwaltungsorganisation. Aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegesetzgebungen auf Provinzebene und der Autonomie der Gemeinden in ihrer Selbstorganisation bildete sich somit in Preußen eine sehr weitreichende Differenzierung des Gemeindewesens heraus. Es war beispielsweise möglich, daß sich einzelne Städte der Rheinprovinz, wo in der Regel eine Bürgermeistereiverfassung üblich war, für ein Magistratssystem entscheiden konnten, wie es in den sechs Ostprovinzen gültig war. In letzteren dagegen galt wenigstens für die kleinen Städte umgekehrt, daß sie für die Bürgermeistereiverfassung votieren konnten.

Der Unterschied zu Italien spricht für sich. Im neu geschaffenen Königreich haben wir es mit einer Piemontisierung des Landes zu tun, weshalb sich das Problem, regionale oder gar städtische Traditionen und Orientierungen zu respektieren oder zu übernehmen, überhaupt nicht oder nur selten stellte. In Preußen dagegen bestand eine sehr genaue Vorstellung von der Vielgestaltigkeit des Herrschaftsgebietes, und man war mit einem Feingefühl, das vormodern zu nennen wäre, bereit, die unterschiedlichen Gemeindeverwaltungsformen, die diese Vielgestaltigkeit mit sich brachte, zu integrieren. Ich werde jetzt nicht auf die Frage eingehen, wie und inwieweit das System der Gemeindeverwaltungen in Italien als zentralistisch zu charakterisieren wäre, aber die Uniformität an sich bewirkt, ganz abgesehen von weiteren Faktoren, unzweifelhaft eine Zentralisierung. Um diese Wirkung und gleichzeitig die weiterbestehende Bevorzugung der Uniformität innerhalb der italienischen institutionellen Kultur zu belegen, möchte ich eine Stellungnahme des *Consiglio di Stato* aus dem Jahre 1975 zitieren. Darin wird die Notwendigkeit einer Gemeindeordnung betont, „die Allgemeingültigkeit und Einheitlichkeit besitzt“, und den Kommunen das Recht, eine Gemeindeverfassung zu bestimmen, bestritten – was in Preußen zugelassen war –, weil man verhindern wollte, „daß die Autonomie im Gegensatz zum Staat tritt und so zum Störfaktor im System der allgemeinen gesellschaftlich-politischen Ordnung wird“.

Das Kriterium der Einheitlichkeit hat tatsächlich als besonders integrierendes und verstärkendes Element des zentralistischen Systems in Italien gewirkt. Weil die Ordnung der Gemeinden einheitlich sein *mußte*, rechtfertigte sich aus dem Bedürfnis, die kleineren – gewöhnlich weniger starken – Gemeinden zu schützen,

der Wille, die großen – gewöhnlich stärkeren – Gemeinden den gleichen Bedingungen zu unterwerfen. Da die letzteren Aufgaben zu bewältigen hatten, wie sie aus dem Charakter einer Großstadt erwachsen, sahen sie sich gezwungen, vom Zentrum die Entscheidungs-, Regulierungs- und Finanzressourcen zu fordern, über die sie aufgrund der Einheitsordnung nicht verfügten.

Dieser Blick auf Größenordnung und somit *Typus* der Gemeinde, läßt einen weiteren Aspekt des Vergleichs erkennen. Man sollte nämlich nicht vergessen, daß in Preußen nicht nur nach Provinzen, sondern auch nach der Art der Gemeinde unterschieden wurde, d.h. in Preußen gab es eine eigene, fest in der preußischen Tradition verwurzelte Gemeindeordnung für die Städte. Die wichtigste dieser Städteordnungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde im Jahr 1853 ausdrücklich als Folge eines drei Jahre zuvor erlassenen Gesetzes eingeführt – oder in gewisser Weise als Reaktion darauf –, mit dem man versucht hatte, eine einheitliche Ordnung für Städte und Landgemeinden einzuführen. Die unterschiedliche Behandlung von Städten und Gemeinden blieb bis in die Weimarer Zeit erhalten.

In Italien wurde durch die Einheitlichkeit, wie sie die Gesetzgebung nach der Einigung zum Dogma erhoben hatte, auch dieser Aspekt der Differenzierung der Gemeinden ausgelöscht. Anders als in einigen Staaten vor der Einigung, gab es im neuen Königreich Italien keine gesonderte Regelung für die Städte. Durch die Piemontisierung wurden alle auf die einheitliche und durchgängige Stufe der Gemeinde gestellt, und man kann sich vorstellen, wie demütigend dies auf einige ehemalige Hauptstädte gewirkt hat. Die Bezeichnung „Stadt“ behielt einen nur noch symbolischen Wert. In einem „Lexikon der Gemeindeverwaltung“ von 1860 heißt es dazu: „Nachdem der *Codice Civile* [Zivilgesetzbuch] und die *Legge municipale* [Gemeindegeseztgebung] auch die Köpfe der Städte rücksichtslos eingeebnet hat, besitzt das Prädikat [Stadt – Anm. R.] keinerlei Wert mehr. Wer es hat, kann es behalten, aber es ist ganz und gar unwirksam.“

Das Dogma der Einheitlichkeit der Gemeinden behielt bis vor nicht allzu langer Zeit in Italien Gültigkeit. Als Ausdruck einer weitverbreiteten und einflußreichen institutionellen Kultur zitiere ich dazu die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts aus dem Jahre 1975, die zudem noch das Verdienst hat, eine Art historische Bilanz dieser Frage zu ziehen: „Der italienische Gesetzgeber glaubte, im neuen Einheitsstaat den nationalen Zusammenhalt dadurch besser garantieren zu können, daß die Tätigkeit der Kommunen und Provinzen einheitlich und im wesentlichen durch Einebnung geordnet wurde, um auf diese Weise strukturelle Unterschiede zwischen der Ordnung der großen und der kleineren Gemeinden zu vermeiden.“ Bemerkenswerterweise wird hier nach über einem Jahrhundert wie in der oben zitierten Äußerung die Metapher der „Einebnung“ benutzt, die als Garantie für den „nationalen Zusammenhalt“ erscheint.

Das Wort „Stadt“ war seit 1859 tatsächlich aus dem Gemeinde- und Provinzgesetz verschwunden und tauchte erst im 6. Kapitel der *Legge sulle autonomie locali* [Gesetz über die Gemeindeautonomie] des Jahres 1990 wieder auf, das den „città metropolitane“ gewidmet ist. Das Prinzip der Gleichrangigkeit der Kommunen

wird erst 1997, und auch dann in bloß theoretischer Form, von den Grundsätzen angetastet, die in dem Gesetz über den sogenannten „federalismo amministrativo“ die Grundlage für die Übertragung von Funktionen an die Gemeinden bilden sollen. Zu diesen Grundsätzen zählt ausdrücklich „das Prinzip der Differenzierung der Zuweisung der Funktionen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Charakteristiken der Gemeinden auch hinsichtlich der Verbände, der Einwohnerzahl, des Gebietsumfangs und der bestehenden Strukturen“.

Da das Thema des vorliegenden Beitrags „Die Gemeinde zwischen Bürger und Staat“ lautet, scheint es angebracht, die Konsequenzen der hier angestellten Beobachtungen für den Bürger zu beleuchten. Ohne Zweifel bewirkte die italienische Ordnung, die jede regionale, typologische und individuelle Eigenart beseitigt hatte, eine Schwächung der Bindung des Bürgers an seine Kommune. Die Gemeinde, die jede eigene institutionelle Identität verloren hat, stellt nur noch eine Ausdrucksform des Staatlichen, ein organisatorisches Phänomen dar, das dem Bürger zwar nahe, im wesentlichen aber bloß Vertreter der höheren und höchsten Autorität des Staates ist. Der Bürger wird in eine Gemeinde geboren und hat dort seinen Wohnsitz, aber er ist im wesentlichen Bürger des Staates, und es hat keinen Sinn, unter diesen Voraussetzungen von einer Gemeindebürgerschaft zu sprechen.

Ganz anders lagen die Dinge in Preußen, wie schon der scharfsinnige Beobachter Santi Romano zu Beginn des 20. Jahrhunderts festgestellt hat. Er hob hervor, daß bei den „germanischen Völkern [...] die persönliche Bindung derer, die einer Gemeinde angehören“, fortbestehe, und brachte damit zum Ausdruck, daß in Preußen die Identität des Stadtbürgers sehr viel stärker als in Italien ausgeprägt sei und sich forterhalte. Auch die historisch-konstitutionellen Implikationen dieses Umstands hat Santi Romano aufgezeigt. Im Fortbestehen unterschiedlicher Städteordnungen leben, auch wenn eine Tendenz zur Angleichung besteht, alte Partikularismen fort. Die Einheitlichkeit der Gemeindeordnung dagegen, die als Charakteristikum der Moderne angesehen wird, entspricht der Forderung nach Gleichheit politischer Partizipationsrechte und erfüllt damit eines der grundlegenden Prinzipien zeitgenössischer Verfassungen.

Vor etwa 100 Jahren konnte es passieren, daß ein Preuße das Recht hatte, einen städtischen Magistrat zu wählen oder auch nicht, je nachdem ob er in Hannover oder in Danzig lebte. Je nachdem in welcher der beiden Städte er lebte, konnte seine Stimme sehr viel weniger – oder aber sehr viel mehr – Gewicht haben als die eines Wählers in Frankfurt am Main. In Italien war weder das eine noch das andere möglich, denn ein bestimmtes Einkommen und die Kenntnis des Lesens und Schreibens berechtigten überall zur Wahl, die überall dem Prinzip „ein Mann eine Stimme“ folgte.

Dieser Unterschied hatte im ganzen 19. Jahrhundert natürlich auch Auswirkungen auf den Einfluß des preußischen Bürgertums auf das städtische Leben. Das Bürgertum hatte seine Wurzeln in der eigenen Stadt und machte sie zu seiner Hochburg, fast als sollte damit der geringe Einfluß auf das staatliche Leben kompensiert werden. Dagegen konnten Impulse und institutionelle Pläne zur Verein-

heitlichung von Stadt und Land und zur Einführung einheitlicher Städteordnungen in ganz Preußen nur vom Staat kommen; der aber verzichtete darauf. Als wollte Berlin das städtische Bürgertum für dessen schwache Position auf staatlicher Ebene entschädigen, bot es eine flexible und vielfältige Ordnung und delegierte auf gewisse Weise die Entscheidung über Form und Umfang der Kommunalverwaltung.

Trotz dieser Unterschiede bewegten sich die Entwicklungen in Italien und Preußen aufeinander zu. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das kommunale Wahlrecht in der Weimarer Republik sogar durch eine Verfassungsnorm (Art. 17) vereinheitlicht. Diese Tatsache verdeutlicht, daß auch im Rahmen der deutschen Verfassung das Gemeindebürgerrecht als Ausformung des Staatsbürgerrechts verstanden wurde. Auch in Deutschland setzte sich demnach die „Verstaatlichung“ des Gemeindebürgerrechts durch, die in Italien seit der Schaffung des Königreichs im wesentlichen gegolten hatte und im Jahr 1889 durch die Vereinheitlichung der Wahllisten für Parlament und Gemeinde auch faktisch zum Abschluß gekommen war.

Dieser Konvergenz zwischen den beiden Ländern liegt ein epochaler und universeller Demokratisierungsprozeß zugrunde, der zur unterschiedslosen Verallgemeinerung des Rechts auf politische Partizipation führt. Die Verallgemeinerung des Wahlrechts führt dazu, daß dort, wo für ein Gebiet Vertreter gewählt werden, diese Wahlen allen betroffenen Individuen offenstehen müssen, wobei natürlich bestimmte Beschränkungen bestehen bleiben. Als notwendigerweise überörtliche, fest im staatlichen Zentrum verankerte Organisationen tragen die Parteien zur Integration der Gemeinden in den Staaten bei und geben durch ihre Beteiligung an der Gemeindepolitik dieser einen größeren geistigen Horizont. Sie wenden sich an die Bürger vor allem als Staatsbürger und ihre das Ganze betreffenden Forderungen gehen über die Unterschiede zwischen den Provinzen und den Gegensatz zwischen Stadt und Land hinaus. Die trotzdem bestehende Verwurzelung der Parteien im Lokalen, die ihre Existenz und ihr Handeln bestimmt, wird somit ständig sublimiert und verdrängt. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nicht verwunderlich, daß in Deutschland zwei so unterschiedliche Parteien wie die Sozialdemokratie und die NSDAP gleichförmige Kommunalordnungen vorschlugen, die sowohl die Unterschiede zwischen den Provinzen als auch die zwischen Stadt und Land überwinden sollten. Erst das nationalsozialistische Gemeindeverfassungsgesetz von 1935 hat dieses Ziel eines „gleichförmigen“ Systems der Kommunalverwaltung tatsächlich erreicht.

III.

Die Rolle der Parteien als Befürworter der Vereinheitlichung der Gemeindeordnungen und deshalb der Verstaatlichung des Gemeindebürgerrechts führt zu der zweiten Frage, mit der ich mich hier beschäftigen will, nämlich der Dialektik des Verhältnisses von bürokratischem und „partitokratischem“ Modell der Stadtver-

waltung. Dabei braucht wohl kaum betont zu werden, daß ich beide Adjektive nicht in dem pejorativen Sinn benutze, der ihnen gewöhnlich anhaftet. Auch erübrigt sich eine vorhergehende Definition der beiden Modelle, da diese Charakterisierung aus der kurzen diachronen Rekonstruktion der Kräfte von selbst deutlich wird, die in den beiden Ländern die Lokalverwaltungen beherrscht haben. Auch hier werden natürlich Unterschiede und Übereinstimmungen zum Vorschein kommen.

In der *ersten Phase*, die von den 60er Jahren bis in die 80er Jahre des 19. Jahrhunderts reichte, lag sowohl in Preußen als auch in Italien die Stadtregierung in der Hand der Notabeln. Die Zusammensetzung dieser Notabellenschicht war aber ziemlich unterschiedlich. In Preußen handelte es sich in erster Linie um Notabeln aus den Städten selbst, in Italien dagegen von außerhalb der Städte. Unter den italienischen Notabeln waren nämlich zahlreiche Grundbesitzer zu finden, und häufig spielten alte oder neue Adelstitel, die in jedem Fall einen nicht-städtischen Bezug herstellten, eine nicht unwesentliche Rolle für das Selbstbewußtsein dieser Schicht. Sowohl in Preußen als auch in Italien organisierten sich diese Eliten für den Kampf um die Stadtverwaltung nicht in regelrechten Parteien, sondern in parteiähnlichen Gruppierungen, die sich auf ein ausgedehntes Klientelwesen stützten.

Der grundlegende Unterschied zwischen dem italienischen und dem preußischen Beispiel liegt in der Reichweite ihrer Herrschaft. Während die italienischen Notabeln entweder direkt oder durch Männer ihres Umfelds die Stadt verwalteten, teilten die preußischen *Honoratioren* die Stadtherrschaft mit einem Beamtenum, das zwar von ihnen ausgewählt wurde, aber in ethischer und normativer Hinsicht Eigenständigkeit genoß. Die Leitung der Verwaltung hat ein Bürgermeister inne, der ebenso wie der Magistrat bezahlt wird, um die Kommunalverwaltung professionell führen zu können. In Italien dagegen liegt die Verwaltung in der Hand des *sindaco* [Gemeindevorstand] und der *giunta* [Stadtverordnetenversammlung]. Ersterer wird von der italienischen Regierung ernannt, wobei Verwaltungserfahrung nicht das entscheidende Kriterium ist, sondern vielmehr, inwieweit der Ernannte die Notabellenschicht zu repräsentieren vermag, loyal gegenüber der Regierung und zur Vermittlung fähig ist.

In dieser ersten Phase kann weder von einem ausgesprochen bürokratischen noch von einem „partitokratischen“ Modell gesprochen werden, sondern frühestens in der *zweiten Phase* um die Jahrhundertwende. Seit den 80er Jahren wurden die Kommunen in Preußen zu Trägern von Versorgungsunternehmen, denn früher als in Italien übernahmen sie eine wachsende Zahl sozialer Funktionen und Aufgaben. Die städtische Notabellenschicht fühlte sich anscheinend weder dazu „berufen“ noch technisch in der Lage, diese Entwicklung zu steuern und selbst in die Hand zu nehmen. An ihre Stelle trat eine immer größere und professionell ausgestattete Bürokratie, die selbst zur Erweiterung der städtischen Dienstleistungen beitrug und damit die Voraussetzung auch ihres eigenen Wachstums schuf.

Anders vollzog sich die Entwicklung in Italien. Dort übernahmen die Stadtverwaltungen nur zögernd soziale Versorgungs- und Dienstleistungsfunktionen. So-

weit bürokratische und technische Strukturen in dieser Hinsicht erforderlich waren, blieb das Verwaltungspersonal unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Hierarchie und des Prestiges immer dem *sindaco* und seinen *assessori* untergeordnet, die anfangs noch Vertreter der örtlichen Notabelnschicht waren. Durch die Ausweitung des Wahlrechts und die Wählbarkeit des *sindaco* begannen die Gemeindeverwaltungen immer stärker von Fraktionen beherrscht zu werden, und die Gemeinderäte setzten sich nach Kriterien der Parteizugehörigkeit zusammen und bezogen ihre Legitimation aus dem jeweiligen Programm. Die stärkere Übernahme sozialer Versorgungsaufgaben durch die städtischen Verwaltungen wurde zum Objekt der Parteipolitik. Dafür ist symptomatisch, daß man in Italien von „städtischem Sozialismus“ oder – in der katholischen Version – „sozialer Rathauspolitik“ sprach, wenn man die Bemühungen der Stadtverwaltungen zur Unterstützung ihrer Bevölkerung meinte, für die sich in Preußen die großen Bürgermeister stark machten und dabei schlicht von „kommunalen Aufgaben“ sprachen.

Das heißt natürlich keineswegs, daß es nicht auch in Preußen auf kommunaler Ebene zu parteipolitischen Auseinandersetzungen gekommen wäre, aber solche Übereinstimmungen ändern nichts an den grundsätzlichen Unterschieden. Der erste Unterschied besteht im preußischen Dreiklassenwahlrecht, das den Einfluß sowohl der Sozialdemokraten als auch – wenngleich in geringerem Maße – den des Zentrums spürbar abschwächte. Während in Italien in wichtigen Städten wie Mailand und Rom die Stadtverwaltungen ganz in der Hand der Sozialisten lagen, war dies in vergleichbaren Städten Preußens viel weniger der Fall. Der zweite Unterschied zwischen Preußen und Italien ist darin zu sehen, daß auch unter den geänderten politischen Verhältnissen die Autonomie der städtischen Beamten in Preußen nicht angetastet wurde. Diese Tatsache trat in dieser zweiten Phase um so deutlicher hervor, als es angesichts der beginnenden Politisierung des städtischen Lebens für die Gemeinderäte durchaus denkbar und möglich gewesen wäre, stärker in den Vordergrund zu treten. Dies war aber nicht der Fall, und sogar die Sozialdemokraten, die am meisten dazu neigten, auch auf kommunaler Ebene die Parteipolitik vorherrschen zu lassen, ließen erkennen, daß sie die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Bürgermeister befürworteten. Sie erkannten, daß die Bürgermeister häufig die Interessen der ärmsten Schichten gegen die Egoismen der ersten und zweiten Zensusklasse verteidigten.

Es sollte beachtet werden, daß der zweite Unterschied nicht zur Gänze aus dem ersten entspringt, d. h. daß das konziliante Verhalten der Sozialdemokraten gegenüber den Bürgermeistern nicht einzig und allein Ausdruck der Schwäche war, zu der das Dreiklassenwahlrecht die Parteien der Linken verurteilte. Als in der Weimarer Republik das Dreiklassenwahlrecht auch auf städtischer Ebene abgeschafft wurde und alle Parteien, einschließlich der extremen Linken, in den Gemeinderäten vertreten waren, behielten die Bürgermeister häufig ihre unabhängige Position. Das zeigt die Tatsache, daß viele Bürgermeister, die noch nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählt worden waren, auch nach den Wahlen nach neuem Recht in der Kommune auf ihrem Posten blieben. Für einige von ihnen, die auch von den Arbeiter- und Soldatenräten nicht ihres Amtes enthoben worden waren, endete

ihre Karriere erst 1933. In jenem Jahr wurden Bürgermeister wie Eichhoff in Dortmund abgesetzt, der seit 1911 im Amt war, Jarres in Duisburg, Bürgermeister seit 1914, Adenauer in Köln und Luken in Kiel, beide seit 1917 im Amt.

Dennoch ist ein Zusammenhang zwischen dem bürokratischen Modell der Kommunalverwaltung und dem Zensuswahlrecht nicht zu bestreiten, und die Entstehung der Parteien hat dieses Modell unzweifelhaft in Schwierigkeiten gebracht. Diese Entwicklung möchte ich durch die Darstellung verdeutlichen, die sich in einer der kanonischen Schriften der deutschen kommunalen Wissenschaften findet, nämlich dem „Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis“ in der Ausgabe von 1953. Redakteur dieser Ausgabe war Erich Becker, der sich unter anderem allzu zurückhaltend zur Reform der Gemeindeordnung unter dem Nationalsozialismus äußerte. Er hob den Unterschied zwischen dem ursprünglichen bürokratischen Modell, das er keineswegs ablehnt, und dem „partitokratischen“, wie es sich unter der Weimarer Republik herausgebildet hat, deutlich hervor und machte letzteres für die Katastrophe der Selbstverwaltung verantwortlich, auf die der Nationalsozialismus dann reagiert habe. Becker schreibt: „Die Demokratisierung der Gemeinden durch die Politisierung der Gemeindewahlen, die Repräsentation der Gemeinde durch Vertreter der politischen Parteien, die Verwirklichung der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen ... und die Anwendung der Grundsätze der Verhältniswahl haben eine Revolution traditional gebundener Verhältnisse zur Folge gehabt. ... Die zur Parteienzersplitterung mißbrauchte demokratische Freiheit ... hat sich jedoch destruktiv ausgewirkt.“ Entscheidend ist dann, daß „der Pluralismus der politischen Kräfte einheitsstiftende Entscheidungen gefährdete ... und eine widerstrebende wirtschaftliche Interessenpolitik den Gemeinsinn zerstörte“.

Unzweifelhaft hatte das vor der Weimarer Republik bestehende bürokratische System „einheitsstiftende Entscheidungen“ ermöglicht und den „Gemeinsinn“ gegen „widerstrebende wirtschaftliche Interessen“ geschützt. Der Nationalsozialismus hat jedoch das vorherige System nicht wiederhergestellt. Deutschland hat nämlich im Gegenteil als *dritte Phase* nach dem Notabelnsystem und dem beginnenden Überhandnehmen der Parteien eine autoritäre Radikalisierung des „partitokratischen“ Systems erfahren. Die neuen Bürgermeister unter dem Nationalsozialismus waren der Partei verpflichtet. Sie bezogen ihre Legitimation mehr aus der Parteizugehörigkeit als aus der professionellen Eignung, und ihre Funktion bestand darin, auf lokaler Ebene im Zentrum formulierte Willensentscheidungen durchzusetzen. Das Wesen des bürokratischen Modells der wilhelminischen Zeit ging dadurch verloren und ebenso das Element der Wahl, das ein integrierender Bestandteil dieses Modells gewesen war.

Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich unter den autoritären Regimen der beiden Länder bezeichnenderweise konvergente Entwicklungen beobachten. Auch in Italien war die Zeit vor dem Faschismus durch heftige Konflikte auf lokaler Ebene charakterisiert, die der Reform von 1926–1927 zur Rechtfertigung dienten, um die Wählbarkeit der Ämter auf lokaler Ebene aufzuheben und einen *podestà* einzuführen. Die kommunalen Wahlkämpfe und die Anwesenheit von Parteien in

den Gemeindesälen wurden lächerlich gemacht. In gewisser Weise erinnert diese Rhetorik an die *Maxime*, auf die sich das wilhelminische bürokratische Modell stützte, wonach Politik „nichts im Rathaus zu suchen“ habe. Beide rhetorischen Formulierungen laufen darauf hinaus, auf kommunaler Ebene bloß noch „Verwaltung“ zu sehen. Es ist bezeichnend, daß allzu leichtgläubige amerikanische Forscher sich so weit täuschen ließen, die Einführung des *podestà* als die Einführung des *city manager* in Italien zu begrüßen.

Die beiden Formen der Gemeindevertretung sind jedoch in Wirklichkeit abgrundtief verschieden. Im wilhelminischen bürokratischen Modell sollte die Verwaltung als Zusammenfassung städtischer Interessen in erster Linie der Stadt selbst dienen. Im faschistischen Modell, das für Italien wie Deutschland Geltung besaß, sanktionierte die herausgehobene Rolle der Verwaltung den beschränkten und untergeordneten Charakter städtischer Interessen angesichts der übergreifenden politischen Werte, die die Partei verkörperte.

VI.

Bisher wurde das Thema unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der kommunalen Ordnungen und der Modelle der Gemeindeordnung betrachtet. Nun möchte ich einige weitere Überlegungen anfügen, die den Vergleich verständlicher, aber auch problematischer machen. Deutlich wurde bereits das Fortbestehen eines Partikularismus in den Gemeindeordnungen Preußens, der erst durch die Modernisierung unter dem Nationalsozialismus aufgehoben wurde. Der Begriff „Modernisierung“ ebenso wie das Adjektiv „modern“ werden hier selbstverständlich nicht im wertenden Sinne verwendet und nur, um eine abgeschlossene Vergangenheit zu bezeichnen. Der Fortbestand dieses Partikularismus hängt sicher mit der Fähigkeit des preußischen Bürgertums zusammen, im lokalen Rahmen sozusagen die Herrschaft im eigenen Haus zu beanspruchen und zu bewahren. Die Durchsetzung einer einheitlichen Gesetzgebung in Italien von Anfang an mußte dann im Gegenteil eine stärkere zentripetale Ausrichtung der italienischen Bourgeoisie bedeuten oder aber die Existenz einer entsprechend stärker eingreifenden Zentralmacht.

Das sichtbare Ergebnis des Zusammenspiels von politisch Handelnden und normativen Beschränkungen ist denn auch eine im Vergleich zu Italien größere Autonomie der preußischen Städte. Diese waren hinsichtlich der Stadtverfassung und ihres Kompetenzbereichs keinerlei Beschränkungen unterworfen. Die italienischen Städte dagegen besaßen nicht das Recht, eine Gemeindeverfassung zu bestimmen, und ihre Zuständigkeiten waren nur virtuell unbeschränkt, da in diesem Bereich die Prioritäten gesetzlich geregelt waren. Die Kontrollbefugnisse sind vielleicht vergleichbar, aber die in Preußen bestehende Bewegungsfreiheit und der Handlungsspielraum der Städte waren in Italien undenkbar. In Preußen übernahmen die Kommunen wesentlich früher als in Italien und ohne jegliche spezielle Gesetzgebung Aufgaben der öffentlichen Hand besonders im Bereich der Sozial-

politik. Erst 1938 schritt die nationalsozialistische Regierung in Deutschland mit einer gesamtstaatlichen Regelung ein. Die entsprechende italienische Regelung stammt aus dem Jahr 1903, also etwa gleichzeitig mit der Entwicklung städtischer Dienstleistungen auf der Halbinsel.

Wenn wir diese unterschiedlichen Entwicklungen aus der Perspektive des Bürgers zu betrachten versuchen, sind die Erkenntnisse eindeutig und klar entgegengesetzt. Der preußische Bürger besaß die Gewißheit, daß viele Fragen, die ihn unmittelbar betrafen, auf kommunaler Ebene entschieden wurden. Der italienische Stadtbürger dagegen hatte fast die entgegengesetzte Gewißheit: Das Rathaus erschien als der verlängerte Arm eines entfernten staatlichen Willens und eines vielleicht abstrakten, deshalb aber nicht weniger gegenwärtigen staatlichen Gesetzes.

Wenn diese etwas gewagte historisch-psychologische Darstellung einen Sinn haben soll, dann stellt sich die Frage, welche von beiden Situationen tatsächlich die Voraussetzungen für jenen „nationalen Zusammenhalt“ und die Wahrung jener „allgemeinen gesellschaftlich-politischen Organisation“ bot, um die es den oben zitierten italienischen Verwaltungsrichtern so sehr ging. Aus diesen Gründen rechtfertigten sie, wie wir gesehen haben, die Einheitlichkeit der italienischen Gemeindeordnungen und den zugrundeliegenden Zentralismus. Natürlich ist das keine abstrakte Frage – so als handelte es sich um das ideale System der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie –, sondern eine Aufgabe, die überlegt und systemkonform in den beiden Ländern angegangen und gelöst wurde.

Unter diesem Gesichtspunkt können wir nun zu den Modellen der Gemeindevertretung zurückkehren. Es läßt sich leicht sehen, daß das bürokratische wilhelminische Modell dem „nationalen Zusammenhalt“ durchaus diente, der auch in Preußen ohne Zweifel als notwendig erachtet wurde. Der Bürgermeister konnte auf seine Verwaltungsfachkenntnisse und auf seine konservative politische Einstellung oder gar das Fehlen von parteipolitischen Überzeugungen verweisen, was allerdings durch die Prozedur der „Bestätigung“ zu verifizieren war. Damit besaß die Zentralregierung eine sichere Garantie dafür, daß die Stadtverwaltung, über die der Bürgermeister die volle Kontrolle besaß, keine irgendwie gefährliche politische Richtung einschlagen würde. Das Dreiklassenwahlrecht seinerseits ergänzte das bürokratische Modell insofern, als die Spitze der Verwaltung nicht befürchten mußte, mit einem allzu radikalen Stadtrat, der etwa mit der politischen Einstellung der Zentralregierung nicht übereinstimmte, konfrontiert zu sein. In dieser ‚Anordnung‘ wurde der ‚Zusammenhalt‘ dadurch gewährleistet, daß der Bürgermeister wie ein Scharnier zwischen Stadt und Staat angesiedelt war und beide vertrat.

Auch der italienische *sindaco* übte eine solche doppelte Funktion aus, aber ihm mangelten die anderen institutionellen und professionellen Merkmale, die den Bürgermeister für die preußische Zentralregierung so vertrauenswürdig machten. Auch erhielt er sein Amt nicht auf der Basis eines Klassenwahlrechts, und trotz der Beschränkungen des Wahlrechts konnten durchaus Vertreter von Gruppen das Rathaus erobern, die der Zentralregierung alles andere als loyal gegenüberstanden. Deshalb schien zur Wahrung des „nationalen Zusammenhalts“ und der

„allgemeinen gesellschaftlich-politischen Organisation“ eine einheitliche, d.h. zentralistische Gesetzgebung tatsächlich gerechtfertigt und eine aktive Kontrolle über die verbliebene Gemeindefreiheit, d.h. über Funktionen, die man den Gemeinden nicht entziehen konnte, notwendig. Nicht zufällig waren die Beziehungen zwischen Regierung und Kommunen im ganzen 19. Jahrhundert von der häufigen Auflösung von Gemeinderäten und der Absetzung der *sindaci* bestimmt.

Man könnte also zu dem Schluß kommen, daß wenigstens im 19. Jahrhundert der Eindruck des preußischen Bürgers, viele ihn betreffende Dinge würden auf städtischer Ebene entschieden, dem Eindruck der Elite der preußischen Regierung gegenüberstand, diese Dinge würden nicht ‚unvernünftig‘ entschieden und daher bestünde keine Gefährdung für den „nationalen Zusammenhalt“ und die „allgemeine gesellschaftlich-politische Organisation“. Bei genauerem Hinsehen beruhten diese ‚Eindrücke‘ auf der Existenz einer sehr technischen und sehr elitären Kommunalverwaltung in Preußen. Beide Faktoren fehlten in der kommunalen Organisation Italiens, deren ‚demokratischerem‘, d.h. weniger elitärem und weniger technischem, Charakter eine starke Einschränkung der Gemeindefreiheit als Gegengewicht gegenüberstand.

Dieses Schema, nach dem eine erweiterte Demokratie auf lokaler Ebene eine größere Kontrolle durch das Zentrum nach sich zieht, scheint sich auch durch die Phase der vollen Entfaltung des „partitokratischen“ Modells in Italien seit Anfang des 20. Jahrhunderts zu bestätigen. In dieser Entwicklungsphase lag, wie angedeutet, die Verwaltung wichtiger Städte in der Hand von systemfeindlichen Kräften oder jedenfalls von Gegnern der Zentralregierung, die darauf natürlich mit fortwährenden Eingriffen und Kontrollen reagierte. Die Situation spitzte sich unmittelbar vor dem Machtantritt des Faschismus mit der Auflösung Hunderter von Gemeinderäten besonders zu.

Es muß jedoch eingeräumt werden, daß das genannte Schema bei der Analyse der „partitokratischen“ Phase nicht ohne weiteres zutrifft. Zumindest zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es Anzeichen für die Möglichkeit einer andersartigen Entwicklung des Verhältnisses von Demokratie und Autonomie auf Gemeindeebene, – und nach dem Zweiten Weltkrieg ließe sich dies noch überzeugender darstellen. Unter bestimmten Bedingungen – und nur unter bestimmten Bedingungen – schien eine kohärente Parteiendemokratie eine ‚Anordnung‘ zu sein, die den ‚Zusammenhalt‘ mindestens genauso wirksam garantierte wie das preußische bürokratische Modell.

Die Parteikanäle, die von der Gemeinde zur Hauptstadt führten, ließen sich als Kommunikations- und Vermittlungsebene nutzen. Die lokalen und die zentralen Eliten konnten auf diesem Wege gegenseitiges Mißtrauen überwinden: Die ersten konnten über die Positionen der eigenen Partei ihre Verfassungs-, ja sogar Regierungstreue beweisen; die letzteren konnten auf dieser Basis den Gemeindeverwaltungen größere Bewegungsfreiheit, ja sogar größere Autonomie einräumen. Die Partei oder die Parteien übernahmen so, wenn der Vergleich auch etwas gewagt sein mag, die gleiche Funktion als Zwischenglieder, als Vermittler und Garanten wie die preußischen Bürgermeister des 19. Jahrhunderts.

Ein hervorragendes Beispiel für dieses Zusammenspiel der Funktionen ist das erwähnte Gesetz von 1903 über die öffentlichen Versorgungsbetriebe der Gemeinden. Obwohl es von den Regierungseliten ausgearbeitet war, um die Industriepolitik der Gemeinden zu bremsen, die sozialistischen Umverteilungszielen dienen sollte, wurde es doch von den Sozialisten durch ihren Einfluß auf Giolitti, den Urheber des Gesetzes, mitgestaltet und stellte unzweifelhaft eine Konzession an die Forderungen der Sozialisten dar.

In diesem Fall handelte es sich jedoch um eine besonders günstige Dynamik und einen besonders geglückten Fall. Meiner Ansicht kann man aus dem Vergleich der beiden Fälle die Lehre ziehen, daß das Verhältnis zwischen Demokratie und Autonomie auf Gemeindeebene in der ganzen ersten Phase der zeitgenössischen staatlichen Entwicklung nicht einfach war. Wo die Autonomie – wie in Preußen – sehr weit reichte, war sie in ein System eingebettet, das die Bürgerbeteiligung einschränkte und die Einflußmöglichkeiten der Parteien beschnitt; wo dagegen – wie in Italien – das Prinzip der gleichberechtigten Teilnahme der Bürger an der Selbstverwaltung gesichert war und die Parteien diese Aufgabe erfüllen wollten, wurde die Autonomie streng kontrolliert. Das Verhältnis zwischen Autonomie und Demokratie wurde in beiden Ländern unter den autoritären Regimen neu geordnet, jedoch um den Preis der Unterdrückung beider, so daß von der ‚Gemeinde‘ in Italien nur ein ‚neuer Partikularismus‘ in der Gestalt des *ras* und der Bildung neuer Provinzen und in Deutschland der Gauleitertegoismus übrigblieb.