

Schriften des
Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

Band 15

Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert

Deutschland und Italien im Vergleich

Herausgegeben von

Oliver Janz
Pierangelo Schiera
Hannes Siegrist



Duncker & Humblot · Berlin

**Zentralismus und Föderalismus
im 19. und 20. Jahrhundert**

Schriften des
Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

Band 15

Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert

Deutschland und Italien im Vergleich

Herausgegeben von

Oliver Janz

Pierangelo Schiera

Hannes Siegrist



Duncker & Humblot · Berlin

Italienisch-Deutsches Historisches Institut in Trient
Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert
Deutschland und Italien im Vergleich
Berlin 7. – 9. Dezember 1995

Leiter der Tagung

Oliver Janz
Pierangelo Schiera
Hannes Siegrist

Italienische Ausgabe

Centralismo e federalismo nell'Ottocento e nel Novecento
Italia e Germania a confronto
(Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Quaderno 46),
il Mulino, Bologna 1997

Übersetzung der italienischen Texte

Klaus Peter Tieck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert :
Deutschland und Italien im Vergleich / Hrsg.: Oliver Janz . . . –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts
in Trient ; Bd. 15)
ISBN 3-428-10432-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0939-0960
ISBN 3-428-10432-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Inhaltsverzeichnis

Einführung

- Oliver Janz* und *Hannes Siegrist*
Zentralismus und Föderalismus – Strukturen und Kulturen im deutsch-italienischen Vergleich. Einleitende Bemerkungen. 9
- Pierangelo Schiera*
Zentralismus und Föderalismus in der nationalstaatlichen Einigung Italiens und Deutschlands. Anregungen zu einem politologischen Vergleich 19

Wege zum Nationalstaat

- Marco Meriggi*
Zentralismus und Föderalismus in Italien. Erwartungen vor der Einheit 41
- Otto Dann*
Der deutsche Weg zum Nationalstaat im Lichte des Föderalismus-Problems 51
- Carlo Ghisalberti*
Einheitsstaat und Föderalismus in Italien 69
- Dieter Langewiesche*
Föderalismus und Zentralismus im deutschen Kaiserreich: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur – eine Skizze. 79
- Árpád von Klimó*
Zwischen Zentralstaat und Peripherie. Spitzenbeamte in Italien und Preußen-Deutschland 1870-1914. 91
- Ilaria Porciani*
Lokale Identität – nationale Identität. Die Konstruktion einer doppelten Zugehörigkeit 103

Nation, Region, Republik*Susanne von Falkenhausen*

- Das Bild des Volkes – Vom Zentralismus zur Totalität
in Italien und Deutschland 137

Oliver Janz

- Nationalismus im Ersten Weltkrieg. Deutschland und
Italien im Vergleich. 163

Gustavo Corni

- Zentralismus und Lokalismus in der deutschen Land-
wirtschaft zwischen den beiden Weltkriegen. 185

Kurt Düwell

- Zwischen Föderalismus, Unitarismus und Zentralis-
mus. Reichsreform und Länderneugliederung in der
Weimarer Republik (1918-1933) 215

Hans Mommsen

- Reichsreform und Regionalgewalten – Das Phantom
der Mittelinstanz 1933-1945 227

Jens Petersen

- Italien in seiner Vielfalt – Das Prinzip der Stadt als
Erklärungsmodell der Nationalgeschichte 239

Umberto Allegretti

- Zentralismus und Föderalismus im republikanischen
Italien. 253

Christoph Kleßmann

- Thesen zur Rolle von Zentralismus und Föderalismus
in der Bundesrepublik und in der DDR. 263

Jürgen Kocka

- Bemerkungen zur Schlußdiskussion 275

Paolo Prodi

- Bemerkungen zur Schlußdiskussion 279

- Verzeichnis der Autoren 283

Einführung

Zentralismus und Föderalismus – Strukturen und Kulturen im deutsch-italienischen Vergleich

Einleitende Bemerkungen

Von Oliver Janz und Hannes Siegrist

Zentralismus und Föderalismus sind in den letzten Jahren in Italien weit mehr als in Deutschland Gegenstand von wissenschaftlichen und politischen Debatten¹. Mit der Krise des politischen Nachkriegs-Systems und dem Aufkommen regionalistisch-separatistischer Protestbewegungen ist auch die zentralistische Staatsordnung unter heftigen Beschuß geraten. Ihr wird eine ganze Reihe von italienischen Fehlentwicklungen angelastet, allen voran die Hypertrophie und Ineffizienz der Verwaltung und die schwache Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen. Nahezu alle politischen Lager sprechen sich heute in Italien für eine Stärkung dezentraler Instanzen aus, ohne daß dies jedoch bis jetzt zu einer durchgreifenden Reform geführt hätte.

Der Blick in die Geschichte zeigt, daß föderale und zentralistische Prinzipien von Verfassung und Verwaltung auch in Deutschland die Auseinandersetzungen um die politische, gesellschaftliche und kulturelle Integration tiefgreifend geprägt haben². Der Problemkreis ist von hoher Bedeutung für die Gesellschafts- und Verfassungsgeschichte beider Länder, die sich aufgrund ihrer Gemeinsamkeiten als ‚verspätete‘ Nationen, der Gleichzeitigkeiten in der Nationalstaatsbildung, der parallelen Erfahrung von Faschismus und Nationalsozialismus und einer demokratischen Neuordnung nach dem Krieg als Ver-

¹ Das Spannungsverhältnis von zentralen und dezentralen, nationalen und regionalen Strukturen in Politik, Kultur und Gesellschaft ist eine prominente Leitfrage in neueren Gesamtdarstellungen der italienischen Geschichte (Vgl. z.B.: *G. Sabbatucci / V. Vidotto* (Hrsg.), *Storia d'Italia*, 6 Bde., Bari 1994-1999) aber auch in Synthesen einzelner Forschungsfelder (Vgl. z.B.: *A.M. Banti*, *Storia della borghesia italiana*, Bari 1996). Auch scheinen in Italien zur Zeit mehr verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Synthesen, die auf ein breites Publikum zielen, auf den Markt zu kommen als in Deutschland. Vgl. z.B.: *R. Romanelli* (Hrsg.), *Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Rom 1995; *G. Melis*, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996.

² Grundlegend: *T. Nipperdey*, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: *ders.*, *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, München 1986, S. 60-109; *R. Koselleck*, *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: *O. Brunner / W. Conze / R. Koselleck* (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politischen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1972, S. 582-671.

gleichspartner gut eignen³. Trotz mancher Ähnlichkeiten hat sich die Beziehung von Zentrum und Peripherie in den beiden Fällen ganz verschieden gestaltet und ganz unterschiedliche Dynamiken entfaltet. Die in diesem Band versammelten Beiträge überprüfen, inwieweit sich die Frage nach dem Spannungsverhältnis von zentralistischen und föderalistischen, nationalen und regionalen Gestaltungsprinzipien und Kräften in ihrer Komplexität, Widersprüchlichkeit und Wechselwirkung als strukturierende Perspektive einer vergleichenden deutsch-italienischen Gesellschaftsgeschichte der letzten 150 Jahre eignet.

Zentralismus und Föderalismus bilden einen zentralen Aspekt der Geschichte der Bürgergesellschaft, ihres Aufstiegs, ihrer Krisen und ihrer Perspektiven. Sie stehen für Partizipations-, Macht-, Einfluß- und Verteilungschancen im System der gesellschaftlichen Ungleichheit. Sie verweisen auf Aushandlungs-, Entscheidungs- und Legitimationsmechanismen und auf unterschiedliche Weisen von funktionaler und symbolischer Integration gesellschaftlicher Interessengruppen und soziokultureller Milieus⁴. Wie zahlreiche Beiträge zeigen, muß daher die verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Ebene mit gesellschafts- und kulturgesellschaftlichen Perspektiven verbunden und die in vielen Bereichen noch nicht hinreichend erforschte Verfassungspraxis und ihre sozialgeschichtlichen Kontexte einbezogen werden. Zu fragen ist nicht nur nach Trägerschichten und Interessengruppen, sondern auch nach den mentalitätsgeschichtlichen Dimensionen von Zentralismus und Föderalismus und nach deren Bedeutung für die politische Kultur der beiden Länder, etwa für das Spannungs- und Wechselverhältnis von bürgerlicher Selbstorganisation und staatlichem Handeln.

In dieser Perspektive lassen sich in Verfassung und Gesellschaft der beiden Länder immer wieder Elemente ausmachen, die im Kontrast zu den jeweils dominanten Leitbildern stehen. So tritt für das „zentralistische“ Italien bei näherer Betrachtung die ausgeprägte Bedeutung vor allem lokaler und kommunaler Instanzen, Identitäten und Loyalitäten und ihre Wechselwirkung mit den zentralen staatlichen Strukturen, für das „föderale“ Deutschland eine faktische und im Verlauf eher zunehmende Zentralisierung und Homogenisierung in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens in den Vordergrund.

Die Entwicklung im frühen 19. Jahrhundert stand zunächst in beiden Ländern, wie Dann und Meriggi herausarbeiten, im Zeichen einer vielfach an die

³ Zum deutsch-italienischen Vergleich: *W. Schieder*, Das Deutschland Hitlers und das Italien Mussolinis. Zum Problem faschistischer Regimebildung, in: *G. Schulz* (Hrsg.), Die große Krise der dreißiger Jahre, Göttingen 1985, S. 44-71, S. 46 ff.; *H. Siegrist*, Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.-20. Jahrhundert), Frankfurt a.M. 1996. Grundsätzlich zum Vergleich *H.-G. Haupt / J. Kocka* (Hrsg.), Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt a.M. 1996.

⁴ Zur Problematik der Bürgergesellschaft in historischer Perspektive: *J. Kocka*, Das europäische Muster und der deutsche Fall, in: *J. Kocka* (Hrsg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert, 3 Bde., Göttingen 1995, S. 9-75.

napoleonische Zeit anknüpfenden Entpartikularisierung, einer politisch defensiven Modernisierung und administrativen, infrastrukturellen und kulturellen Zentralisierung innerhalb der Einzelstaaten. Diese Zentralisierungstendenzen scheinen jedoch in Deutschland viel stärker den einzelnen Staaten und ihren Monarchien zugute gekommen zu sein und polyzentrische Konstellationen und föderative Weichenstellung langfristig eher verstärkt zu haben als in Italien, nicht zuletzt, weil sie dort zunehmend als Ausdruck der Fremdherrschaft betrachtet wurden.

In den liberalen Nationalbewegungen in Italien und Deutschland waren über weite Strecken keineswegs unitarisch-zentralistische Modelle dominant, wenn auch aus ganz unterschiedlichen Gründen: in Deutschland wegen der starken Identifikation der Liberalen mit einzelstaatlichen Traditionen und einer zunehmend realpolitisch-konservativen Orientierung, die die Staatsbürgernation nicht gegen die Fürsten durchsetzen wollte (Dann), in Italien aus einem Impuls gegen den Zentralismus der restaurativen „monarchia amministrativa“, der sich aus einem Gemisch aus traditionellem Lokalismus und liberalistischem Verlangen nach einem „*stato minimo*“ speiste (Meriggi).

Mit der Gründung der Nationalstaaten verfestigten sich die Divergenzen. Für eine föderale Lösung auf der Basis einzelstaatlicher Monarchien fehlten in Italien schon wegen des Papsttums und der österreichischen Herrschaft in großen Teilen von Nord- und Mittelitalien die Voraussetzungen. Hinzu kam, daß in Süditalien nur schwer an historisch gewachsene Regionen angeknüpft werden konnte. Die schmale soziale Basis und die Opposition von Papsttum und Kirche, das Erstarken legitimistischer Tendenzen, die bürgerkriegsartigen Verhältnisse in Süditalien und die prekäre äußere Lage Italiens führten in den liberalen Führungsschichten rasch zu defensiven Reaktionen, die zunächst noch diskutierte Alternativen zu einer kompromißlosen Durchsetzung des zentralistischen Einheitsstaates, der sich in den Jahren nach 1861 rasch verfestigte, verdrängten (Meriggi, Ghisalberti).

Der deutsche Nationalstaat von 1871 dagegen war ein Mischgefüge aus föderalen und unitarischen Zügen, das dynamische Politikfelder aus Bereichen wie Recht, Wirtschaft, Sozialpolitik und Militär dem Reich zuordnete und damit für weitere Unitarisierungstendenzen offen war, diese jedoch in beträchtlichem Maße föderal-regional brach und abfederte. Daß die föderalen Elemente der Reichsverfassung konservative Funktionen erfüllten, ist bekannt⁵: Der Bundesrat war als Gegengewicht zum Reichstag konzipiert und stellte damit eine Barriere gegen eine durchgreifende Parlamentarisierung dar, indem die Reichsgewalt dem Zugriff des Parlaments in einem „föderalistischen Verantwortungsnebel“ (Langewiesche) entzogen wurde.

So fand das Problem der sozialen und politischen Kontrolle in Deutschland und Italien unterschiedliche konstitutionelle und administrative Lösungen, die

⁵ Vgl. T. Nipperdey, Föderalismus, S. 149.