

Anette Schlimm

Formwandel der Politik

Transformationen des Regierens im ländlichen Raum, circa 1870–1930*

Gesellschaftswandel im 19. und 20. Jahrhundert betraf nicht zuletzt die Formen, Vorstellungen, Praktiken und Institutionen von Politik.¹ Dabei wäre es falsch, Politik – etwa im Gegensatz zu »Herrschaft« – als Kennzeichen erst der Moderne zu fassen, wie zahlreiche Studien, nicht nur zur Begriffsgeschichte, gezeigt haben.² Doch fragt sich, wie die Veränderungen von Politik, politischen Institutionen, auch politischen Akteuren und politischen Kommunikationsweisen, für das 19. und 20. Jahrhundert analysierbar sind, wenn sie nicht vollkommen neu, aber doch deutlich gewandelt erscheinen. Ein klassischer Ansatz, diesen Wandel zu beschreiben, ist das Paradigma der Fundamentalpolitisierung, das von der Entstehung eines »politischen Massenmarktes« seit dem späten 19. Jahrhundert ausgeht.³ Aufgrund seiner starken modernisierungstheoretischen Prägung ist dieses Forschungskonzept in den letzten Jahren aus der Mode gekommen; diverse andere Ansätze, etwa zur Herrschaftsverdichtung oder zur Durchstaatlichung, haben die Forschungen zur Fundamentalpolitisierung ergänzt und erweitert. Ich schlage in diesem Aufsatz vor, zur Bündelung älterer und neuerer Forschungsprogramme ebenso wie zur Integration von Mikro- und Makroansätzen nach Transformationen der Politik aus der Perspektive des *Regierens* zu fragen: also nach den Wandlungen desjenigen Wissens, derjenigen Akteure und derjenigen Praktiken, mit deren Hilfe Gesellschaft beeinflusst, gesteuert, unterworfen, mobilisiert und geregelt werden sollte.⁴

* Ich danke der Redaktion des Archivs für Sozialgeschichte für hilfreiche Hinweise zu früheren Versionen dieses Aufsatzes sowie Levke Harders für Lektüre und Kritik.

- 1 Die Unterscheidung zwischen Politik und dem Politischen ergibt offenbar nur Sinn, wenn man »Politik« ähnlich eng versteht, wie es Pierre Rosanvallon tut: Die Geschichte der Politik sei vor allem die chronologische Wiedergabe politischer Ereignisse sowie die Analyse der »Funktionsweise der Institutionen, [...] [der] Mechanismen der öffentlichen Entscheidungsfindung, [...] [der] Wahlresultate« sowie der Motivationen von Akteuren und Systemen. Das Politische hingegen widme sich darüber sowohl dem Feld wie auch der Tätigkeit: dem Raum einerseits, in dem »Männer wie Frauen [...] ihre vielfältigen Lebensentwürfe koordinieren« und den »Prozess der Erarbeitung impliziter oder expliziter Regeln des kollektiv Zugänglichen und Verfügbaren [...], die dem Leben des Gemeinwesens seine Gestalt verleihen«. Pierre Rosanvallon, Für eine Begriffs- und Problemgeschichte des Politischen. Antrittsvorlesung am Collège de France, Donnerstag, den 28. März 2002, in: *Mittelweg* 36 20, 2011, H. 6, S. 43–66, hier: S. 51 und 46. Alle Aspekte, die Rosanvallon anspricht, wären meiner Meinung nach problemlos in einen breiten Politikbegriff zu integrieren.
- 2 Willibald Steinmetz, Neue Wege einer historischen Semantik des Politischen, in: *ders.* (Hrsg.), »Politik«. Situationen eines Wortgebrauchs im Europa der Neuzeit, Frankfurt am Main/New York 2007, S. 9–40, hier: S. 30.
- 3 Ein Modell zur Organisation der vielfältigen Transformationen hat Michael Th. Greven vorgeschlagen, der mit seinem Konzept einer »politischen Gesellschaft« in der Geschichtswissenschaft bislang nur wenig rezipiert wurde, dabei aber ein Modell mittlerer Reichweite anbietet, das meiner Meinung nach analytisch noch längst nicht ausgeschöpft ist. Michael Th. Greven, Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Deziision als Probleme des Regierens und der Demokratie, Opladen 1999.
- 4 Explizit sind damit Formen der Selbstregierung eingeschlossen; Regierung sollte nicht nur in einer Top-down-Perspektive verstanden werden.

Dass hier als Untersuchungsgegenstand der ländliche Raum gewählt wird, hat mehrere Gründe: Erstens galt der ländliche Raum lange Zeit als statischer Raum, der auch in der Hochmoderne letztlich unverändert geblieben sei – in neueren Gesamtdarstellungen sind noch immer Spuren dieser Haltung zu finden, offenbar ist sie auch unter Historikerinnen und Historikern noch sehr verbreitet.⁵ Zweitens ist der Forschungsstand zur Wandlung politischer und Herrschaftspraktiken im ländlichen Raum weiterhin sehr uneinheitlich; vor allem gibt es kaum Ansätze, die etwa die Mobilisierung agrarischer Interessen mit den Veränderungen lokaler Herrschaftspraktiken und weitergehenden gesellschaftlichen Wandlungsprozessen zu verknüpfen versuchen. Eine integrierte Geschichte der politischen Praktiken im ländlichen Raum fehlt für die Transformationsperiode zwischen 1850 und 1950 nicht zuletzt deshalb, weil die deutschsprachige Agrargeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts sehr stark an *agrarwirtschaftlichen* Fragestellungen orientiert ist, während Sozial-, Politik- und Kulturgeschichte vornehmlich den städtischen Raum in den Blick nehmen.⁶ Drittens wird im Folgenden Politik in ihren Wandlungen dort sichtbar gemacht, wo sie nach Ansicht der Zeitgenossen eben gerade nicht zu finden war oder nicht zu finden sein sollte: im ländlichen Raum. Damit wird der Ansatz, der das Regieren fokussiert, eingeführt, um dem Quellenproblem einer nominalistischen Politikdefinition zu entgehen, dass nämlich das Politische dort zu finden sei, wo davon die Rede war.⁷

Zunächst nehme ich das klassische modernisierungstheoretische Paradigma der Politikforschung, das Konzept der Fundamentalpolitisierung, kritisch unter die Lupe, zeige aber auch anhand der neueren Forschungsansätze die Weiterentwicklungen und Umorientierungen auf (Abschnitt I). Anschließend umreißt ich knapp meinen Alternativvorschlag, der auf der lockeren Anbindung an foucaultsche und post-foucaultsche Überlegungen zur Gouvernementalität beruht. Anhand von zwei Fallstudien werde ich danach diese Überlegungen am empirischen Material erproben und dabei das Konzept weiter differenzieren (Abschnitt II). Schließlich plädiere ich dafür, auf unterschiedlichen Ebenen politische Regierungsweisen zu untersuchen, um damit die bislang vorhandenen Ansätze zum Formwandel der Politik zu bündeln und in einen breiteren Kontext zu stellen. Gleichzeitig ermöglicht es diese Orientierung, jenseits eines teleologischen Modernisierungsverständnisses Wandlungen der Politik zu untersuchen (Abschnitt III).

Die beiden Fallstudien sind nicht als Beispiele für generalisierbare Prozesse zu verstehen, sondern dienen der Untersuchung von Zusammenhängen, die nur in spezifischen Kontexten und einem bestimmten Untersuchungsmaßstab sichtbar gemacht werden können.⁸ Die erste Fallstudie, die legislative Reformen und lokale Alltagspraktiken zusammenbringt, widmet sich dem Verhältnis von Staat und Gemeinden in Bayern im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und wirft dabei einen genaueren Blick auf die Gemeindeverwaltung in Bernried am Starnberger See, eine zu dieser Zeit etwa 500 Einwohner zählende Gemeinde in Oberbayern, die um die Jahrhundertwende als kleiner Sommerfrischeort zumindest regio-

5 Vgl. etwa *Ulrich Herbert*, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München 2015, S. 41.

6 Vgl. dazu *Gunter Mahlerwein*, *Grundzüge der Agrargeschichte*, Bd. 3: *Die Moderne 1880–2000*, Köln/Weimar etc. 2016. Für eine differenziertere Darstellung des Forschungsstands vgl. den nächsten Abschnitt.

7 Dies ist ein grundsätzliches Problem derjenigen Ansätze, die sehr stark von der politischen Semantik her kommen. Vgl. die Studien in *Steinmetz*, »Politik«; allerdings eignet sich gerade die semantisch sensible Politikgeschichte dazu, auch die (wiederum hochpolitischen!) Grenzziehungen zwischen Politik und Nicht-Politik, die jeweils historisch unterschiedlich praktiziert wurden, zu analysieren. *Ute Frevert*, *Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen*, in: *dies./Heinz Gerhard Haupt* (Hrsg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt am Main/New York 2005, S. 7–26, hier: S. 24.

8 Vgl. dazu *Matthias Pohl*, *Vom Besonderen zum Allgemeinen? Die Fallstudie als geschichtstheoretisches Problem*, in: *HZ* Bd. 297, 2013, S. 297–319.

nale Bekanntheit erlangte. Die zweite Fallstudie widmet sich der Regierung und Mobilisierung von Vorstehern preußisch-ostelbischer Landgemeinden vor und nach dem Ersten Weltkrieg und nimmt für die 1920er-Jahre die zunehmende Polarisierung zwischen Stadt und Land anhand des Preußischen Landgemeinerverbands in den Blick.

Intendiert ist mithin kein Vergleich von Bayern und Preußen oder von Mikro-, Makro- und Mesoebenen. Die Fallstudien verdeutlichen vielmehr, dass Wandlungen des Regierens nicht nur an einem Beispiel untersucht werden können. Es bedarf also der Analyse ganz unterschiedlicher Gegenstände auf verschiedenen Untersuchungsebenen und mit unterschiedlichen Methoden.

I. DIE MODERNISIERUNG DER POLITIK: DIE ENTSTEHUNG DES »POLITISCHEN MASSENMARKTES« UND DIE WANDLUNG VON LOKALEN HERRSCHAFTS-PRAKTIKEN

Für die Wandlungen der Erscheinungsformen von Politik ist die erweiterte Wende zum 20. Jahrhundert im Sinne einer verlängerten Transformationsperiode von besonderer Bedeutung.⁹ In der klassischen Sozialgeschichte sprach man von der Politisierung oder auch Fundamentalpolitisierung der Gesellschaft seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, in deren Folge immer größere Bevölkerungsgruppen dauerhaft in die Politik einbezogen wurden. Obwohl in der gegenwärtigen Geschichtswissenschaft die klassisch modernisierungstheoretische Perspektive nur noch selten eingenommen wird, ist sie für die Erforschung des ländlichen Raums beziehungsweise regionaler politischer Kulturen weiterhin ein wichtiger Bezugspunkt.¹⁰ Und auch in anderen Forschungsarbeiten sind implizite Bezugnahmen auf bestimmte grundlegende Deutungsmuster des Politisierungsparadigmas immer noch anzutreffen, sodass eine sorgfältige Kritik hier angebracht zu sein scheint.

Wichtige institutionelle Veränderungen der erweiterten Jahrhundertwende waren vor allem die Gründung von Massenparteien und -verbänden (etwa der SPD oder des Alldeutschen Verbands), massenhaft anschlussfähige Ideologien (wie Nationalismus und Sozialismus), die Einbindung der breiten Bevölkerung in Wahl- und Repräsentativsysteme sowie die wachsende Bedeutung der massenmedialen Vermittlung und Beeinflussung von Politik. Insgesamt, so Hans Rosenberg in seiner klassischen Formulierung, habe sich in den 1870er-Jahren im Deutschen Reich ein »politischer Massenmarkt«¹¹ etabliert. Dadurch veränderten sich nicht nur die äußeren Erscheinungsformen, sondern auch die Rationalitäten, Methoden und Möglichkeitsräume von Politik. Die Politisierungsforschung lenkte mithin den Blick darauf, wie Politik das Leben von immer mehr Menschen betraf, wie breitere Bevölkerungskreise in die Politik einbezogen wurden, nicht mehr nur Objekte, sondern Subjekte politischer Prozesse wurden. Trotz dieser wichtigen Einsichten ist der Begriff in vielerlei Hinsicht problematisch und sollte für eine reflektierte Geschichte des Gesellschaftswandels im 19. und 20. Jahrhundert kritisch hinterfragt und durch andere Perspektiven zumindest ergänzt werden.

Erstens ist das Politisierungsparadigma einer grundlegenden Teleologie verpflichtet; mithilfe des Grades der Politisierung ließen sich, so wiederum Rosenberg, traditionelle von

9 August Nitschke/Gerhard Ritter/Detlev J.K. Peukert u. a. (Hrsg.), Jahrhundertwende. Der Aufbruch in die Moderne, 2 Bde., Reinbek 1990.

10 Vgl. etwa Heinz-Joachim Barsickow, Politische Lager und Reichstagswahlen im Raum Herne vor dem Ersten Weltkrieg, Bochum 2004; Alfred Bauer, Ländliche Gesellschaft und Agrarwirtschaft im Hunsrück zwischen Tradition und Innovation (1870–1914), Trier 2009.

11 Hans Rosenberg, Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa, Berlin 1967, S. 123.

modernen Gesellschaften unterscheiden, da die Beteiligung der »unteren Klassen« an der Politik nun dauerhaft, nicht mehr nur punktuell sei.¹² Demgegenüber werden frühere Formen politischer Betätigung als nicht politisch disqualifiziert, etwa als bloße Subsistenzproteste.¹³

Zweitens ist dem Begriff auch eine normative Tendenz eingeschrieben, wenn er explizit oder implizit in der Prägung Karl Mannheims als »Fundamentaldemokratisierung«¹⁴ verstanden wird. Dann nämlich handelt es sich um eine notwendige Vorbedingung der modernen Massendemokratie, ohne dass dabei andere Entwicklungswege einer politisch mobilisierten Gesellschaft jenseits eines demokratisch-repräsentativ-rechtsstaatlichen Systems ausreichend beachtet werden.¹⁵ Besonders stark ausgeprägt ist das republikanisch-demokratische Telos in der französischen Politisierungsforschung, etwa bei Maurice Agulhon.¹⁶

Drittens ist der Begriff Fundamentalpolitisierung durch eine negative Grundhaltung gegenüber den »Massen« geprägt. So ist bei Rosenberg von den »aufgescuechten« Unterschichten die Rede, von den Bauern, die »von der Depressionspsychose« ergriffen gewesen seien und sich daraufhin politisiert hätten.¹⁷ Auch Karl Mannheim sieht die Beteiligung der Massen an der Politik skeptisch, sähe es doch so aus, »als ob die irrationalen Kräfte den Sieg davontragen werden«.¹⁸ Diese massenkritische Perspektive ist für eine analytische Herangehensweise hinderlich und produziert mehr Probleme, als sie zu lösen vermag.¹⁹

Schließlich privilegiert der Begriff der Politisierung viertens häufig nationale Bezugsräume gegenüber der lokalen oder regionalen Ebene.²⁰ Politisierung finde dann statt, wenn »parochial[e], lokal[e] und regional[e] Wertesysteme«²¹ abgeschliffen und durch nationale

12 Ebd., S. 122.

13 Zu dieser Problematik vgl. abwägend *Manfred Gailus*, Zur Politisierung der Landbevölkerung in der Märzbewegung von 1848, in: *Peter Steinbach* (Hrsg.), Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozess, Stuttgart 1982, S. 88–113.

14 *Karl Mannheim*, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Darmstadt 1958, S. 51 (Herüberhebung nicht im Original).

15 *Paul Nolte*, Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, München 2012, S. 183–186.

16 »La politisation des campagnes, c'est, logiquement, la pénétration dans les campagnes de la politique. Mais qu'est-ce, à son tour, que la politique ? Nous avons peut-être trop tardé à expliciter : nous parlons de la politique moderne, la nôtre, c'est-à-dire, en termes précis, la démocratie libérale«, *Maurice Agulhon*, Présentation, in: La politisation des campagnes au XIX^e siècle. France, Italie, Espagne, Portugal, Rom 2000, S. 1–11, hier: S. 2.

17 *Rosenberg*, Große Depression und Bismarckzeit, S. 122f.

18 *Mannheim*, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, S. 53.

19 Diesen pejorativen Einschlag der Rede vom »politischen Massenmarkt« hat auch Margaret L. Anderson in der Einleitung ihres Buchs zum Reichstagswahlrecht herausgestellt. *Margaret Lavinia Anderson*, Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich, Stuttgart 2009 (zuerst engl. 2000), S. 38f.

20 Vor allem explizite und implizite Verweise auf Stein Rokkan, den norwegischen Politikwissenschaftler und wichtigen Stichwortgeber für die sozialwissenschaftliche Modernisierungstheorie, sind hier von Relevanz. Vgl. *Peter Flora*, Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans (zuerst engl. 1999), Frankfurt am Main 2000.

21 *Thomas Kühne*, Wahlrecht – Wahlverhalten – Wahlkultur. Tradition und Innovation in der historischen Wahlforschung, in: *AfS* 33, 1993, S. 481–547, hier: S. 507. Vgl. dazu Peter Steinbach, der die rokkanschen Kategorien maßgeblich in die deutsche Diskussion eingeführt hat. Die Nationalisierung sieht Rokkan (und mit ihm Steinbach) erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts endgültig durchgesetzt; vorher seien viele Politisierungs- und Partizipationsformen weiterhin regional gebrochen gewesen. Doch die Abschleifung lokaler und regionaler Deutungs- und Partizipationsmuster sehen beide als das »Ende der politischen Entwicklung« an. *Peter Steinbach*, Modernisierungstheorie und politische Beteiligung. Zur Analyse politischer Partizipation im langfristigen Wandel, in: *Jürgen Bergmann/Jürgen Brockstedt/Hartmut Kaelble* u. a. (Hrsg.), Arbeit, Mobilität, Partizipation, Protest. Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland im 19. und 20.

ersetzt würden. Dagegen haben nicht nur neuere Forschungen die enorme Bedeutung lokaler und regionaler Bezugsräume für den Wandel des Politischen im 19. und 20. Jahrhundert hervorgehoben.²²

Aufgrund dieser Probleme scheint die Benutzung der Begriffe Politisierung oder Fundamentalpolitisierung nicht sinnvoll zu sein, um den Formwandel von Politik nicht-teleologisch und multidimensional zu erforschen. Thomas Stockinger hat vorgeschlagen, die »qualitativen Veränderungen der Politik« mithilfe einer Vielzahl von ineinander verschränkten Bewegungsbegriffen – von »Formalisierung« über »Durchstaatlichung« bis hin zu »Pluralisierung« von Politik – zu beschreiben.²³ Doch auch diesen Begriffen bleibt eine Teleologie eingeschrieben, allen Bemühungen zum Trotz, dem zu entgehen. Welche Alternativen gibt es darüber hinaus?

Ein wichtiger Strang der aktuellen Forschungen zur Wandlung der politischen Praktiken im ländlichen Raum ist der gesamte Bereich, der unter »Durchstaatlichung«, »Herrschaftsverdichtung« oder »administrative Durchdringung« zu subsumieren ist. Dabei handelt es sich insbesondere um neuere Studien zur Verwaltungsgeschichte, die Verwaltung als Herrschaftspraxis begreifen und nicht als vermeintlich neutrale Ausführung von Regeln.²⁴ Sie haben sich der Frage gewidmet, wie der expandierende Staat die Verhältnisse vor Ort gewandelt und beeinflusst hat; viele Anregungen in dieser Richtung stammen aus der Frühneuzeit-Forschung, die wichtige Impulse für die neue Verwaltungsgeschichte gesetzt hat.²⁵ Dabei haben diese Forschungen, so unterschiedlich sie auch jeweils angelegt sind, vor allem gezeigt, dass eine eindeutige Kausalität oder Bewegungsrichtung von »oben« nach »unten«, vom Staat bis in die kleinsten Verästelungen der lokalen Verhältnisse, nicht eindeutig auszumachen ist. Vielmehr wurde offenbar, dass die lokalen Akteure eine deutlich größere Gestaltungsmacht bei der Aneignung und Aushandlung der neuen Verhältnisse hatten, als das bisher sichtbar geworden sei. Damit haben diese Forschungen nicht nur dazu beigetragen, die Wandlungen der lokalen Verhältnisse im 19. Jahrhundert nachzuzeichnen, sondern auch die Geschichte der Staatlichkeit neu zu fassen.²⁶

Eng mit diesen Forschungen verknüpft sind Ansätze zur Herrschaftspraxis durch Eliten, wie sie beispielsweise Patrick Wagner oder Tatjana Tönsmeier vorgelegt haben. Sie gehen der Frage nach, welchen Einfluss vor allem adlige Eliten auf die Herrschaftsgefüge in ländlichen Regionen Europas in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch hatten.

Jahrhundert, Opladen 1986, S. 36–65, hier: S. 56. *Stein Rokkan/Angus Campbell/Per Torsvik* u. a., *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970, S. 227.

- 22 Vgl. *Martina Steber*, *Ethnische Gewissheiten. Die Ordnung des Regionalen im bayerischen Schwaben vom Kaiserreich bis zum NS-Regime*, Göttingen 2010; *Alon Confino*, *The Nation as a Local Metaphor. Württemberg, Imperial Germany and National Memory, 1871–1918*, Chapel Hill 1997; *Celia Applegate*, *A Nation of Provincials. The German Idea of Heimat*, Berkeley 1990.
- 23 *Thomas Stockinger*, *Dörfer und Deputierte. Die Wahlen zu den konstituierenden Parlamenten von 1848 in Niederösterreich und im Pariser Umland (Seine-et-Oise)*, Wien/München 2012, S. 75.
- 24 *Joachim Eibach*, *Verfassungsgeschichte als Verwaltungsgeschichte*, in: *ders.* (Hrsg.), *Kompass der Geschichtswissenschaft. Ein Handbuch*, Göttingen 2002, S. 142–151, hier: S. 149.
- 25 Eine Zwischenbilanz der Forschung zieht der Band von *Stefan Brakensiek/Corinna von Bredow/Birgit Näther* (Hrsg.), *Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*, Berlin 2014.
- 26 Vgl. *Jörg Ganzenmüller/Tatjana Tönsmeier* (Hrsg.), *Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts*, Köln/Weimar etc. 2016; *Lutz Raphael*, *Staat im Dorf. Transformation lokaler Herrschaft zwischen 1750 und 1850: Französische und westdeutsche Erfahrungen in vergleichender Perspektive*, in: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 51, 2003, H. 1, S. 43–61; *Thomas Ellwein*, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, 2 Bde., Opladen 1993–1997.

Dabei zeigen beide Autoren, dass der Eindruck, diese Eliten hätten ungebrochen ihre Machtposition halten können, einer optischen Täuschung geschuldet ist. Zwar konnten die preußischen Gutsbesitzer in Wagners Studie weiterhin die Herrschaftsgefüge vor Ort stark beeinflussen, doch waren sie in ihrer Machtausübung seit dem späten 19. Jahrhundert von den bürokratischen Akteuren, vor allem den professionellen Landräten, abhängig, verfügten mithin also nicht mehr über ungebrochene eigene Machtressourcen.²⁷ Auch Tönsmeier verweist darauf, dass die von ihr untersuchten Eliten in Böhmen und England, jeweils der landbesitzende Adel, keineswegs die eigenen Herrschaftspraktiken konservierte, sondern situativ unterschiedliche Ressourcen nutzte.²⁸ Eine Teleologie der Herrschaftsmodernisierung lässt sich aus diesen Forschungen nicht ableiten, sondern vielmehr infrage stellen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass der Einfluss des Staats in den untersuchten Regionen wuchs und die lokalen Verhältnisse dynamisierte, dass dies aber ein weder ungebrochener noch zielgerichteter Prozess war.

Während diese Forschungen vor allem die Herausbildung staatlicher Herrschaftsinstitutionen sowie deren Interaktionen mit regionalen und lokalen Akteuren betrachten, haben etwa Forschungen zur lokalen Armenpolitik im 19. Jahrhundert stärker das Agieren lokaler Akteure in den Blick genommen. Diese Forschungen haben für den Formwandel von Politik zweierlei zutage gefördert: Erstens blieben im ländlichen Raum unterschiedliche Formen und damit Institutionen der Armenfürsorge nebeneinander bestehen, veränderten sich aber in ihrem Verhältnis zueinander. So übernahm keineswegs der expandierende Staat das Monopol in Sachen Armenfürsorge; vielmehr ordnete er sich andere, bereits existierende Formen der Wohltätigkeit unter.²⁹ Zum anderen haben die Forschungen ebenso wie andere Untersuchungen zum Gebaren von Landgemeinden gezeigt, dass diese durchaus gegenüber der staatlichen Verwaltung eine Handlungsmacht entfalteten, wenn sie geschlossen handelten. Innere soziale Konflikte und Verwerfungen standen also mit dem Agieren der Landgemeinden nach außen in einem engen Zusammenhang.³⁰

Die neueren Forschungen, die sich dem Wandel politischer Formen im ländlichen Raum widmen, setzen sich von der stark teleologisch und normativ aufgeladenen Politisierungsforschung ab. Sie fokussieren Herrschaftspraktiken stärker als Institutionen und stellen alte Denkmuster von vollständiger oder auch partieller (und damit pathologischer) Modernisierung infrage. Dabei orientieren sie sich an Joachim Eibachs Diktum von der Verwaltungsgeschichte als Geschichte der »Herrschaftspraxis«³¹ und fragen für den langen Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert in erster Linie nach den Interdependenzen zwischen staatlichen Expansionsprozessen und lokalen oder zumindest regionalen administrativen Praktiken.

27 Patrick Wagner, *Bauern, Junker und Beamte. Lokale Herrschaft und Partizipation im Ostelbien des 19. Jahrhunderts*, Göttingen 2005, S. 569f.

28 Tatjana Tönsmeier, *Adelige Moderne. Großgrundbesitz und ländliche Gesellschaft in England und Böhmen 1848–1918*, Wien/Köln etc. 2012, S. 327.

29 Inga Brandes/Katrin Marx-Jaskulski, *Armut und ländliche Gesellschaften im europäischen Vergleich – eine Einführung*, in: dies. (Hrsg.), *Armenfürsorge und Wohltätigkeit. Ländliche Gesellschaften in Europa, 1850–1930*, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2008, S. 9–45, hier: S. 20.

30 Vgl. dazu auch Niels Grüne, *Dorfgesellschaft – Konflikterfahrung – Partizipationskultur. Sozialer Wandel und politische Kommunikation in Landgemeinden der badischen Rheinpfalz (1720–1850)*, Stuttgart 2011; Norbert Franz, *Durchstaatlichung und Ausweitung der Kommunalaufgaben im 19. Jahrhundert. Tätigkeitsfelder und Handlungsspielräume ausgewählter französischer und luxemburgischer Landgemeinden im mikrohistorischen Vergleich (1805–1890)*, Trier 2006.

31 Eibach, *Verfassungsgeschichte als Verwaltungsgeschichte*, S. 149.

II. PERSPEKTIVENERWEITERUNG: REGIERUNGSWEISEN IM LÄNDLICHEN RAUM

Die skizzierten Forschungen zur administrativen Praxis im ländlichen Raum stellen einen wichtigen Ausgangspunkt für meine Überlegungen dar, doch möchte ich im Folgenden noch darüber hinausgehen, indem ich sie mit anderen Aspekten der Steuerung und Beeinflussung des Sozialen auf unterschiedlichsten räumlichen Ebenen verknüpfe. Dafür schlage ich vor, den angesprochenen Wandlungen im 19. und 20. Jahrhundert mithilfe des Terminus des »Regierens« zu begegnen. Dabei ist »Regieren« weder ein Synonym für Herrschaft oder Souveränität noch für den politikwissenschaftlichen Terminus der »governance«.

Vielmehr kopple ich diesen Begriff locker an Überlegungen zum Begriff der Gouvernamentalität an, wie er in Michel Foucaults Spätwerk uneinheitlich verwendet³² und später in diversen Disziplinen aufgegriffen wurde.³³ Damit stellt dieses Konzept, ganz im Sinne der neueren Forschungen zur Geschichte moderner Staatlichkeit³⁴, »den Staat« als Gegebenheit infrage, indem er als *Effekt* einer historischen Konstellation von Regierungspraktiken und -rationalitäten auf unterschiedlichen Ebenen verstanden wird.³⁵ Gouvernamentalität beschreibt zunächst kein institutionelles Zentrum wie »den Staat«, sondern dezentrale Praktiken unterschiedlicher Akteure, die sich selbst, aber auch ihre Umwelten zu regieren, zu beeinflussen und zu steuern versuchten. Damit einher geht die Aufmerksamkeit für institutionelle Verfestigungen, neue Wissensbestände, Handlungspositionen und mehr oder weniger zur Routine gewordene Praktiken, die sich in konkreten historischen Situationen herausbildeten und gegenseitig beeinflussten. Für die Erforschung des Regierens im ländlichen Raum ergeben sich daraus drei verschiedene Beobachtungsperspektiven:

32 Michel Foucault selbst definiert Gouvernamentalität in seiner berühmten Vorlesung vom 1. Februar 1978 in dreierlei Hinsicht, wobei sich diese Definitionen durchaus widersprechen. Zum einen bezeichnete er damit ein spezifisches Setting von Regierungsrationalität, -institutionen und -praktiken seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert. Zum zweiten führte er Gouvernamentalität als ein allgemein-neuzeitliches Phänomen der »raison d'État« ein und zum dritten beschrieb er den Prozess der Staatstransformation vom »mittelalterliche[n] Staat der Gerichtsbarkeit« zum »Polizeystaat« und schließlich zum gouvernementalisierten, liberalen, sich selbst beschränkenden Staat, ohne damit aber eine Höherentwicklung von Staatlichkeit zu implizieren. Vielmehr sollen historisch spezifische Erscheinungsformen des Staates skizziert werden. *Michel Foucault, Geschichte der Gouvernamentalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977–1978*, Frankfurt am Main 2004, S. 164.

33 Als Überblick zu den vor allem britischen und amerikanischen Gouvernamentalitätsstudien: *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke, From Foucault's Lectures at the Collège de France to Studies of Governmentality. An Introduction*, in: *dies.* (Hrsg.), *Governmentality. Current Issues and Future Challenges*, New York/Oxon 2011, S. 1–33.

34 Vgl. etwa (mit weiterführender Literatur) *Jörg Ganzenmüller/Tatjana Tönsmeier*, Einleitung: Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts, in: *dies.*, *Vom Vorrücken des Staates in die Fläche*, S. 7–31; als Versuch der interdisziplinären Debatte zwischen Geschichts- und Politikwissenschaft *Mathias Albert/Willibald Steinmetz*, Be- und Entgrenzung von Staatlichkeit im politischen Kommunikationsraum, in: *APuZ* 2007, Nr. 20/21, S. 17–23.

35 Die »Gouvernentalisierung des Staates«, so Foucault, sei ein indirekt zu beobachtender Prozess, »da es ja die Taktiken des Regierens sind, die in jedem Augenblick erlauben zu definieren, was in die Zuständigkeit des Staates fallen darf und was nicht, was öffentlich und was privat ist, was staatlich ist und was nicht staatlich ist«. *Foucault, Geschichte der Gouvernamentalität I*, S. 164. Vgl. dazu auch *Bob Jessop*, From Micro-Powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power, in: *Political Geography* 26, 2007, S. 34–40.

Zum Ersten frage ich nach den zeitgenössischen *Wissensordnungen*, die Voraussetzungen, gleichzeitig aber auch bereits Praktiken des Regierens waren. Konkret auf den ländlichen Raum bezogen: Was verstand man seit der Mitte des 19. Jahrhunderts unter einer »Landgemeinde«? Welche Funktionen wurden ihr zugeschrieben, welche normativen Ordnungen entworfen, an die die vorgefundene Wirklichkeit auf dem Dorf mittels Regierungspraktiken angepasst werden sollte? Besonders interessant ist dabei, wie das Verhältnis von (Land-)Gemeinde und modernem Staat gefasst wurde und wie es sich veränderte. Ebenso ist die Differenz zwischen Stadt und Land diesen Wissensordnungen eingeschrieben und muss besonders analysiert werden.

Zum Zweiten geraten damit unterschiedliche *Akteure* in den Blick, die unterschiedlichen sozialen Gruppen und institutionellen Ordnungen angehörten, die über je spezifisches Wissen verfügten und entsprechende politische Agenden hatten. Wie griffen diese verschiedenen Gruppen von Akteuren ineinander, auch auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen? So sind die Praktiken von dörflichen Akteuren ebenso zu untersuchen wie die von »Brokern«³⁶, die zwischen der dörflichen und der staatlichen Ebene vermittelten, etwa die Vertreter der regionalen Bürokratie wie die Landräte; dazu kommen staatliche, parlamentarische, wissenschaftliche, soziale und religiöse Akteure, die zumindest punktuell versuchten, Einfluss auf das Regieren im ländlichen Raum beziehungsweise des ländlichen Raums zu nehmen. Diese Akteure waren jeweils mit unterschiedlichen Machtressourcen und Handlungsoptionen ausgestattet, wobei keineswegs ausgemacht ist, dass immer die Staatsvertreter über die stabilsten Machtressourcen verfügten, um innerhalb einer ländlichen Gemeinde erfolgreich intervenieren – oder regieren – zu können.³⁷

Zum Dritten wird der Blick auf die *Praktiken* des Regierens gelenkt, nicht (nur) im Sinne der Umsetzung von Programmen des Regierens.³⁸ Damit sind alltägliche, mehr oder weniger verfestigte Handlungsroutrinen angesprochen, mittels derer unterschiedliche Akteure Gesellschaft zu steuern und öffentliche Angelegenheiten zu regeln versuchten; nicht nur im Raum der (staatlichen oder kommunalen) Verwaltung, aber doch besonders hier.³⁹ Dabei interessieren nicht nur die Praktiken selbst, sondern auch deren Effekte, etwa im Sinne der Gouvernementalitätsstudien die Schaffung von Räumen, in denen ein bestimmtes Verhalten von Individuen wahrscheinlicher wurde als ein anderes.⁴⁰ Dafür müssen Prak-

36 Den Begriff des »Brokers«, der aus der soziologischen Netzwerkanalyse stammt, hat Patrick Wagner in die Diskussion um die Herrschaftspraxis im ländlichen Raum eingebracht, und seitdem ist er aus der Diskussion nicht wegzudenken. Patrick Wagner, Gutsherrn – Bauern – Broker. Die ostelbische Agrargesellschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: JMEH 2, 2004, S. 254–278; vgl. auch Ira Spieker, Kapital – Konflikte – Kalkül. Ländlicher Alltag in Sachsen im 19. Jahrhundert, Dresden 2012, S. 79f.; Ganzenmüller/Tönsmeier, Einleitung: Vom Vorrücken des Staates in die Fläche, S. 15.

37 Zum schwachen beziehungsweise starken Staat und den problematischen Implikationen, die mit dieser Bewertung einhergehen vgl. Wagner, Bauern, Junker und Beamte, S. 102.

38 Insofern versteht sich dieser Aufsatz auch als Beitrag zu einer historischen Praxeologie – trotz aller Schwierigkeiten und notwendigen Anpassungen, die für die Geschichtswissenschaft mit dem Konzept der Praxeologie verbunden sind. Vgl. Sven Reichardt, Praxeologische Geschichtswissenschaft. Eine Diskussionsanregung, in: Sozial.Geschichte 22, 2007, H. 3, S. 43–65.

39 Gilbert Coutaz/Thomas Gees/Urs Germann u. a., Was soll und kann Verwaltungsgeschichte?, in: Traverse 18, 2011, H. 3, S. 160–170, hier: S. 161 und 169.

40 In den letzten Jahren seines theoretischen Wirkens definierte Foucault Macht generell als »ein Ensemble aus Handlungen, die sich auf mögliches Handeln richten [...]. Sie [die Macht] bietet Anreize, verleitet, verführt, erleichtert oder erschwert, sie erweitert Handlungsmöglichkeiten oder schränkt sie ein, sie erhöht oder senkt die Wahrscheinlichkeit von Handlungen, und im Grenzfall erzwingt oder verhindert sie Handlungen, aber stets richtet sie sich auf handelnde Subjekte, insofern sie handeln oder handeln können«, Michel Foucault, Subjekt und Macht, in: ders., Dits et Ecrits. Schriften in vier Bänden, Bd. 4: 1980–1988, Frankfurt am Main 2005 (zuerst frz.

tiken des Zwangs, des Ausschlusses, der Unterdrückung und Verpflichtung, aber eben auch der Mobilisierung, Aktivierung und Auszeichnung in den Blick genommen werden.

Diese drei Dimensionen können nicht getrennt voneinander untersucht werden. Das Wissen um das Regieren im ländlichen Raum, die Positionen der Akteure und ihre jeweiligen Machtressourcen, aber auch die Praktiken, die sie an den Tag legten, veränderten sich nicht nur mit der Zeit, sondern auch durch ihre wechselseitige Beeinflussung. Mit diesem Ansatz wird die Perspektive der Verwaltungs- und Herrschaftspraxis, die in neueren Forschungen zur Geschichte von Verwaltung, Staatlichkeit und Politik entwickelt wurde, erweitert. Denn Regieren fand und findet nicht nur innerhalb staatlicher Institutionen statt, sondern war und ist ein integraler Bestandteil (moderner) Gesellschaften, ist eine besondere Perspektive, aus der sich Macht und Politik beschreiben lassen. Damit geraten nicht nur administrative Praktiken und Institutionen in den Blick, sondern auch die Organisation von Interessen, insofern sie auf die Regierung des Sozialen abzielten, die gemeinsame Regelung ökonomischer Verhältnisse oder das Wissen darum, wer mitreden und mitregieren durfte. All diese Aspekte lassen sich ebenso wie die klassischen Bereiche der administrativen Praktiken als Regieren untersuchen; die erweiterte Perspektive ermöglicht es vor allem, die Interdependenzen zwischen diesen unterschiedlichen Praktiken in den Blick zu nehmen und das Verhältnis zwischen den jeweiligen Akteuren, ihrem je unterschiedlichen Wissen und ihren Handlungsspielräumen genauer zu untersuchen. Gleichzeitig wird damit eine Teleologie vermieden und die Gewissheit, was »der Staat« eigentlich ist, infrage gestellt.

Eine Herausforderung ist die Analyse von Regierungsweisen insofern, als sie die übliche Unterscheidung von Mikro- und Makrostudien unterläuft. Die Perspektive des Regierens »vor Ort« reicht nie aus, denn zu viele institutionelle Rahmenbedingungen, diskursive Muster, Akteurspositionen und Machtressourcen sind nur durch die Analyse überörtlicher Zusammenhänge zu verstehen; gleichzeitig spiegeln sich diese Verhältnisse auf Makro- oder Mesoebene nicht einfach im Lokalen wider. Die Regierungsanalyse macht also den ständigen Wechsel der Untersuchungsmaßstäbe ebenso notwendig wie die sorgfältige Abwägung von Einflussmustern und Kausalitäten zwischen diesen Ebenen.

In den beiden folgenden Abschnitten werde ich diese analytischen Perspektiven an zwei Aspekten des Formwandels von Politik im ländlichen Raum durchspielen, ohne dass ich damit eine endgültige Geschichte des Regierens im ländlichen Raum erzählen könnte. Vielmehr dient dieser Aufsatz dazu, die skizzierte analytische Perspektive zu plausibilisieren und anhand des Untersuchungsgegenstands weiter zu präzisieren. Die beiden Fallstudien sollen also nicht Beispiele für bereits Bekanntes liefern, sondern das Potenzial der Regierungsanalyse genauer eruieren und den Formwandel des Regierens im ländlichen Raum mit ersten Thesen unterfüttern.

Gemeinden zwischen lokaler Korporation und Staatlichkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Die Regierung der Dörfer

Der Charakter von Land- wie Stadtgemeinden war schon in der Frühen Neuzeit umstritten: Waren sie Objekte von Herrschaft, Untereinheiten des sich ausbildenden Territorialstaats oder selbstständige Korporationen? Im Zuge der Herrschaftsverdichtung und der

2002), S. 269–294, hier: S. 286. Zur Schaffung »staatsferner« Räume zur Regierung der Bevölkerung im Neoliberalismus vgl. *Nikolas Rose/Peter Miller*, *Political Power beyond the State. Problematics of Government*, in: *The British Journal of Sociology* 61, 2010, Beiheft 1, S. 271–303 (zuerst 1992). Clemens Reichold schlägt vor, neben den liberalen Formen des Regierens auch solche konservative Formen der Gesellschaftssteuerung als *Gouvernementalität* zu analysieren, die über die Etablierung von Räumen der Tradition indirekt zu regieren versuchten. *Clemens Reichold*, *Der Imperialismus als Regierung der Masse. Zur Geschichte der Gouvernementalität bei Foucault*, in: *GG* 36, 2010, S. 437–461.

Expansion zentralstaatlicher Gewalten wurden partikulare Machträume wie Gemeinden gegenüber dem staatlichen Machtanspruch mehr und mehr zurückgedrängt, ohne dass die Korporationen ihre Selbstverwaltung vollständig verloren.⁴¹ Diese Dualität von Staat und Gemeinde blieb auch über das Ende des Alten Reiches hinaus erhalten: (Land-)Gemeinden behielten eigene Handlungsspielräume und der Frühliberalismus basierte vor allem im deutschen Südwesten auf dem Bewusstsein bürgerlicher Rechte (wenn auch vornehmlich in der Stadt).⁴² Allerdings sollte das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde nicht (nur) als Polarität gedacht werden. Die beiden politischen Ebenen bildeten sich nicht ausschließlich in Konkurrenz zueinander heraus, sondern durchdrangen sich durchaus gegenseitig. Die Ausweitung staatlicher Interventionen ging in Mitteleuropa in der Regel mit der Ausweitung kommunaler Handlungsmöglichkeiten einher.⁴³

In den süddeutschen Staaten nahm die verfassungsrechtliche Neuorganisation des Verhältnisses von Staat und Gemeinden um 1800 ihren Anfang, als die Verstaatlichung der Gemeinden und deren Verselbstständigung in großer zeitlicher Nähe vorangetrieben wurden. Land- und Stadtgemeinden wurden als öffentliche Korporationen eingesetzt, deren Selbstverwaltungsrechte vom Staat verliehen und garantiert, standardisiert und strikt überwacht wurden. Ein Beispiel dafür ist das Königreich Bayern.⁴⁴ Nachdem 1808 die Gemeinden einer zentralen staatlichen Verwaltung unterworfen worden waren, wurden sie 1818 wieder als Selbstverwaltungskörperschaften eingesetzt. Seitdem wählten die Gemeindebürger in Stadt und Land ihre Vorsteher und Körperschaften zur Verwaltung der Gemeinden selbst. Auf dem Land wurde die Gemeindeversammlung als Organ der Gemeinde etabliert, das allerdings keine bindenden Entscheidungen treffen konnte.⁴⁵ Von einer Demokratisierung der Verhältnisse in den Gemeinden kann allerdings nicht gesprochen werden, weil die Einwohner, die über das Bürgerrecht verfügten, eine sehr kleine Minderheit darstellten.⁴⁶

-
- 41 *Peter Blickle*, Kommunalismus: Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, 2 Bde., München 2000; als Kurzzusammenfassung inklusive der Kritik am Konzept *ders.*, Kommunalismus, in: *Friedrich Jaeger* (Hrsg.), Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 6, Stuttgart 2007, Sp. 985–990; *Heide Wunder*, Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland, Göttingen 1986.
- 42 *Grüne*, Dorfgesellschaft – Konflikterfahrung – Partizipationskultur; *Robert von Friedeburg*, Ländliche Gesellschaft und Obrigkeit. Gemeindeprotest und politische Mobilisierung im 18. und 19. Jahrhundert, Göttingen 1997; *Wolfgang Kaschuba*, Kommunalismus als sozialer »Common Sense«. Zur Konzeption von Lebenswelt und Alltagskultur im neuzeitlichen Gemeindegedanken, in: *Peter Blickle* (Hrsg.), Landgemeinde und Stadtgemeinde in Mitteleuropa. Ein struktureller Vergleich, München 1991, S. 65–91; *Josef Mooser*, Ländliche Klassengesellschaft 1770–1848. Bauern und Unterschichten, Landwirtschaft und Gewerbe im östlichen Westfalen, Göttingen 1984; für die kommunalistischen Wurzeln des Frühliberalismus vgl. *Paul Nolte*, Gemeindebürgertum und Liberalismus in Baden 1800–1850, Göttingen 1994.
- 43 *Ganzenmüller/Tönsmeier*, Einleitung: Vom Vorrücken des Staates in die Fläche, S. 23. Zur Verflechtung der beiden politischen Bezugs- und Handlungsräume vgl. die Untersuchungen zum »Staat im Dorf«, die in Trier durchgeführt wurden. Zusammenfassend: *Raphael*, Staat im Dorf.
- 44 *Werner K. Blessing*, Staatsintegration als soziale Integration. Zur Entstehung einer bayerischen Gesellschaft im frühen 19. Jahrhundert, in: ZBLG 41, 1978, S. 633–700.
- 45 *Emma Mages*, Gemeindeverfassung (19./20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayern 2006, URL: <[http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Gemeindeverfassung_\(19./20._Jahrhundert\)](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Gemeindeverfassung_(19./20._Jahrhundert))> [22.2.2017]; *Hans-Joachim Hecker*, Bayerisches Kommunalrecht von 1818 bis 1919: Historische Einführung, in: Bayerisches Kommunalrecht 1818–1919 mit Reprint der Originale und einer Einführung von Archiv-Oberrat Hans-Joachim Hecker, München/Kronach 1998, S. 3–9; *Wilhelm Volkert*, Innere Verwaltung, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983, S. 30–108, hier: S. 92f.
- 46 *Reinhard Heydenreuter*, Heimatrecht, Heiratserlaubnis und Ansässigmachung. Die Gesetzgebung zum Heimat- und Ansässigmachungsrecht im Königreich Bayern, in: Forum Heimatforschung 16, 2013, S. 120–138.

Durch verfassungsrechtliche Änderungen wurden die Gemeindeglieder also in die Verwaltung der lokalen Angelegenheiten eingebunden. Das sagt aber nichts darüber aus, wie sehr diese Regelungen vor Ort auf Gegenliebe stießen. Reinhart Koselleck hat für die preußische Städteordnung, die bis heute oft als erster Schritt in die kommunale Demokratie gilt, verdeutlicht, dass sich die Begeisterung derjenigen, die nun als Bürger partizipieren sollten, in sehr engen Grenzen hielt.⁴⁷ Auch in einigen bayerischen Landgemeinden dürfte das lokalpolitische Engagement im frühen 19. Jahrhundert eher gering ausgeprägt gewesen sein. Das Protokollbuch der Gemeindeverwaltung, das in der kleinen Gemeinde Bernried am Starnberger See aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts überliefert ist, zeugt nicht gerade von einer aktiven Selbstverwaltung. Im Gegenteil weist es in erster Linie Fehlanzeigen und große zeitliche Lücken auf; neben Pflichtaufgaben wie der regelmäßigen Feuer- und Viktualienvisitation verzeichnete die Gemeindeverwaltung auch in besseren Zeiten wenig Aktivität.⁴⁸ Da auch in der Parallelüberlieferung der Regierung des Isarkreises (ab 1837 Oberbayern) und des zuständigen Landgerichts Weilheim wenig bis gar keine Aktivitäten der Gemeinden zu verzeichnen sind, weist die fehlende Überlieferung für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts auf sehr passive Gemeindeverwaltungen hin, wie sie auch für andere Regionen festgestellt wurden.⁴⁹

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann sich das nach und nach zu ändern. Zwei Faktoren spielten dabei eine Rolle: Erstens wurden durch Lernprozesse langfristiger Art administrative und politische Verfahren und Gewohnheiten in den Landgemeinden etabliert. So rückten die Gemeinden und ihre ehrenamtlichen Verwaltungseliten durch alltägliche Praktiken immer stärker an die staatliche Bürokratie heran; eine besonders wichtige Rolle dafür spielten die Beamten der Landgerichte beziehungsweise Bezirksämter⁵⁰, die für die Gemeindeaufsicht zuständig waren und den engsten Kontakt mit den Gemeindeverwaltungen pflegten. Doch je nach geografischer Lage der Gemeinde zum Bezirksamt, der Zahl der Gemeinden im Bezirk, den vorhandenen Verkehrswegen und natürlich der Initiative der jeweiligen Beamten konnte dieser Kontakt zwischen lokaler Gemeindeverwaltung und der untersten Ebene der staatlichen Bürokratie sehr unterschiedlich eng sein. Jedoch wurden die Bezirksämter im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zunehmend professionalisiert; hatten die Landrichter noch um die Mitte des 19. Jahrhunderts ihre Aufsicht über die Gemeinden häufig aufgrund persönlicher Überlastung, anderer Verpflichtungen et cetera nur sehr rudimentär gehandhabt⁵¹, wuchs nun der Mitarbeiterstamm der

47 Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, 2., bericht. Aufl., Stuttgart 1975, S. 568f.

48 Protokollbuch für Gemeindegeschäfte 1822–1854, Gemeindearchiv Bernried (GAB), B2/0.

49 Mayr hat herausgearbeitet, dass in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein passiver Amtsstil von ländlichen Gemeindevorstehern auch im Rhein-Maas-Raum nichts Ungewöhnliches war. Diese Vertreter der Gemeindeverwaltungen traten schlichtweg gar nicht in Erscheinung, füllten ihr Amt nicht aus – zumindest nicht so, dass es Spuren hinterlassen hätte. *Christine Mayr*, *Zwischen Dorf und Staat. Amtspraxis und Amtsstil französischer, luxemburgischer und deutscher Landgemeindeglieder im 19. Jahrhundert. Ein mikrohistorischer Vergleich*, Frankfurt am Main 2006, S. 275f.

50 In Bayern wurde erst im Jahr 1861/62 die unterste Ebene der Verwaltung von der Justiz getrennt; ab diesem Zeitpunkt waren die neu geschaffenen Bezirksämter, nicht mehr länger die Landgerichte, für die Gemeindeaufsicht zuständig.

51 Ein Großteil der im Staatsarchiv München überlieferten Akten zur Gemeindevisitation bis etwa 1860 beschäftigt sich nicht etwa mit den Verhältnissen in den Gemeinden, sondern mit den Problemen, die Landrichter und ihre Assessoren zu ordnungsgemäßer Überprüfung der Gemeinden anzuhalten – oft genug ohne Erfolg. Beispielhaft: Akten der Königlichen Regierung von Oberbayern, Kammer des Innern. Visitation der Gemeinden des Bezirksamts Weilheim, 1845–1899, Staatsarchiv München, RA 65693.

Bezirke, aber gleichzeitig auch ihr Aufgabenspektrum. Doch im Vergleich zu anderen deutschen Staaten, etwa Preußen, lag in Bayern der Schwerpunkt der Kommunalverwaltung in den Gemeinden, nicht auf der Ebene der Bezirke, und die Interventionsmöglichkeiten des Bezirksamtsmanns auf die gemeindlichen Verhältnisse bezogen sich vor allem auf die Kontrolle der rechtlichen Verhältnisse und der fachmännischen Aufsetzung des Etats. Von einer Dominierung der lokalen Verhältnisse durch die Unterbeamten kann hier nicht die Rede sein.⁵²

Zweitens hatte auch die Gesetzgebung Auswirkungen darauf, wie die öffentlichen Angelegenheiten im ländlichen Raum geregelt wurden, etwa die neue Gemeindeordnung von 1869. Gemeindeordnungen zogen oder verschoben Grenzen des Möglichen, legten Verfahrensregeln, Hierarchien und Ausschlussweisen fest. Und durch die langwierigen Debatten über ihre Ausgestaltung – in Bayern von der ersten Ankündigung der neuen Gemeindeordnung im Jahr 1861 bis zum Inkrafttreten der Ordnung im Jahr 1869 immerhin fast acht Jahre – wurden auch Deutungsmuster dessen verschoben, was unter einer (Land-)Gemeinde zu verstehen sei und welche Regierungsweisen wünschenswert, welche abzulehnen seien.

Schon seit 1848 wurde die sachgerechte Autonomisierung von Gemeinden, besonders von Landgemeinden, als wirksame Schranke gegen das Eindringen politischer Leidenchaften und Bindungen in den lokalen Raum diskutiert. Es ging also bei der Abwägung von Verstaatlichung und Autonomisierung nicht nur darum, eine effiziente Verwaltung bis in den letzten Winkel des Königreiches sicherzustellen, sondern auch darum, Verhaltensprogramme für die ländliche Bevölkerung zu realisieren. In dieser konservativen Spielart wurde noch Ende des 19. Jahrhunderts im maßgeblichen Kommentar zur Gemeindeordnung dieser Ansatz als besonders erfolgreich gepriesen:

»So viel ist gewiß, – je mehr sich die Gemeinden und deren Vertreter in die Gemeindeordnung einleben, je mehr sie sich mit dem Gefühle der Selbständigkeit zugleich der daraus hervorgehenden Verantwortlichkeit und Pflichten bewußt werden, je mehr sie es vermeiden, in den Kreis der gemeindlichen Verwaltung politische Rücksichten und Bestrebungen, welche außerhalb des gesetzlichen gemeindlichen Wirkungskreises liegen, hereinzuziehen, und je mehr sie sich endlich namentlich auch bei den Gemeindevahlen lediglich durch die Rücksicht auf die Interessen der Gemeinde und nicht durch einseitige Parteirücksichten leiten lassen, desto mehr wird es sich zeigen, daß der in der Gemeindeordnung zum Ausdruck gekommene Grundsatz gemeindlicher Selbstverwaltung unter der Kontrolle einer gesetzlich genau begrenzten, maßvollen Staatsaufsicht volle Berechtigung hat.«⁵³

Die liberale Kammermehrheit hingegen wollte durch die Reform der Gemeindeordnung die gemeindlichen Rechte weiter stärken; dabei hatten die Abgeordneten aber vor allem das städtische Bürgertum im Kopf; die ländlichen Gemeinden wollten sie möglichst wenig antasten, da die Landbevölkerung als konservativ eingeschätzt wurde und nicht in Aufruhr versetzt werden sollte.⁵⁴ Doch die Gesetzesänderungen sowie die damit einhergehenden neuen Ausführungsbestimmungen, Formulare, Protokollbücher et cetera bewirkten, dass beispielsweise die Gemeindeverwaltung der kleinen bayerischen Gemeinde Bernried immer mehr Schriftgut produzierte, welches bis heute überliefert ist. Hier ist zu beobachten, wie in einer individuellen Landgemeinde die Gemeindeverwaltung aktiver wurde, ohne dass es sich dabei um eine vollständige Angleichung der ländlichen an die staatlichen Verwaltungspraktiken gehandelt hätte.

52 Vgl. im Kontrast dazu Preußen: *Christiane Eifert*, Die kleinen Könige. Zu Selbstverständnis und Herrschaftspraxis brandenburgischer Landräte im 19. Jahrhundert, in: *Historische Anthropologie* 7, 1999, S. 381–403.

53 *Gustav von Kahr*, Bayerische Gemeindeordnung für die Landestheile diesseits des Rheins, erläutert und mit den Vollzugsvorschriften, Bd. 1, München 1896, S. 32f.

54 *Horst Hesse*, Die sogenannte Sozialgesetzgebung Bayerns Ende der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Strukturanalyse der bürgerlichen Gesellschaft, München 1971, S. 185.

Die Auswertung der Protokolle der Gemeinderatssitzungen lässt zunächst den Schluss zu, dass die Selbstverwaltung weiterhin vor allem ad hoc operierte. Regelmäßige Sitzungen der Gemeindeverwaltung (also des kleinen gewählten Gremiums, bestehend aus Bürgermeister, Beigeordneten und einigen sonstigen Gemeindemitgliedern) gab es nicht; mal traf sich das Gremium über Monate hinweg gar nicht, mal in sehr engen Abständen. Die Zahl der Gemeindeverwaltungssitzungen blieb über Jahrzehnte hinweg stark schwankend – von einem kontinuierlichen Aufwuchs kann nicht die Rede sein, geschweige denn davon, dass diese Sitzungen regelmäßiger wurden. Im Gegenteil: Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Bernried regelmäßige Sitzungen mit geschäftsmäßiger Vorbereitung abgehalten, in denen nicht mehr nur ein jeweils akut anliegendes Problem geklärt wurde, sondern mehrere Tagesordnungspunkte geschäftsmäßig abgehandelt wurden. Demgegenüber wirkt die Gemeindeverwaltung im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert wenig regelhaft.⁵⁵

Die Themen, die in den Gemeindeverwaltungssitzungen verhandelt wurden, waren dabei relativ gleichförmig: Die Gemeindeverwaltung entschied über Bürgeraufnahme und Verheirathungsgenehmigungen, legte einmal im Jahr den Etat für das kommende Jahr, damit einhergehend die Höhe der Gemeindeumlagen, fest und besetzte die Ämter, die die Gemeinde zu bespielen hatte: im Armenrat, in Genossenschaften, bei der Schulaufsicht et cetera. So kamen zwar über das Jahr einige Entscheidungen zusammen, doch fragt sich, inwieweit es sich hierbei um »politische« Entscheidungen im eigentlichen Sinne handelte, also um solche, die unterschiedliche mögliche Alternativen voraussetzten, oder ob nicht einfach Pflichtaufgaben erledigt wurden.⁵⁶ Die Sitzungsprotokolle lassen als Ergebnisprotokolle in der Regel nicht auf größere Konflikte oder kontroverse Diskussionen schließen; die wenigen Ausnahmen, etwa bei der Verteilung von Diensten und Abgaben, zeigen sich durch nachträgliche Änderungen im Protokoll.⁵⁷

Dennoch, die lokale Verwaltung der Landgemeinde spielte in Bayern nicht nur für die politischen, sondern auch für die sozialen und materiellen Verhältnisse vor Ort eine enorme Rolle, nicht zuletzt, weil von einer Vereinheitlichung der Verwaltung bis auf die unterste Ebene aufgrund des hohen Autonomiegrades der Gemeinden und der eingeschränkten Gemeindeaufsicht bis weit ins 20. Jahrhundert hinein keine Rede sein konnte. Werner K. Blessings Befund für das frühe 19. Jahrhundert, dass »lokalspezifische Formen öffentlicher Ordnung« bestehen blieben, obwohl gleichzeitig eine Neuausrichtung auf das Königreich im Ganzen stattfand, kann problemlos bis ins späte 19. Jahrhundert verlängert werden.⁵⁸ Die lokalspezifischen Formen und informellen Strukturen vor Ort sollten jedoch nicht vorschnell als »Fortdauern« traditionaler Praktiken interpretiert werden. Vielmehr gilt es zunächst, die Spezifik dieser lokalen Verwaltungs- und Regierungspraktiken zu analysieren. An einem Großprojekt, nämlich dem Bau des neuen Gemeinde-, Schul- und Feuerwehrhauses, das nach längerem Vorlauf in den frühen 1880er-Jahren schließlich realisiert wurde, lässt sich exemplarisch zeigen, wie die Bernrieder Gemeindeverwaltung aus einem breiten Arsenal unterschiedlicher Handlungsweisen schöpfte, um zu lokal praktikablen Lösungen zu kommen.

Zunächst zur Frage der Finanzen:⁵⁹ Der Bau des Schulhauses, das neben Unterrichtsräumen auch Platz für die Feuerwehrtensilien und für die Gemeindeverwaltung und

55 Protokollbücher der Gemeindeverwaltung 1870–1954, GAB, B2/2–B2/9.

56 Vgl. zu diesem Politikbegriff *Greven*, Die politische Gesellschaft, S. 27.

57 Vgl. dazu *Anette Schlimm*, Die wortkargen Spuren ländlicher Politik, URL: <<https://uegg.hypotheses.org/33>> [14.3.2017].

58 *Blessing*, Staatsintegration als soziale Integration, S. 669.

59 Den Prozess der Durchstaatlichung und der Ausweitung der Kommunalaufgaben hat insbesondere mit Blick auf die gemeindlichen (Finanz-)Ressourcen Norbert Franz untersucht. *Franz*, Durchstaatlichung und Ausweitung der Kommunalaufgaben im 19. Jahrhundert.

-registratur bieten sollte, war für einen Ort von knapp 500 Einwohnern, die zumeist Kleinbauern oder kleine Handwerker waren, eine gewaltige finanzielle Anstrengung, und bereits zu Beginn der Verhandlungen hatten einige Gemeindemitglieder darauf bestanden, dass der Bau »einfach u. so billig als möglich ausgeführt« werden möge.⁶⁰ Allein das Grundstück wurde für 650 Mark erworben; der erste Kostenvoranschlag für den Bau belief sich auf 2.000 Mark.⁶¹ Ein Teil des Kapitals sollte nun über einen Kredit bei der Hypothek- und Wechselbank akquiriert werden. Wie aber an den Rest kommen? Die Verwaltung diskutierte, ob ein Lokalmalzaufschlag eingeführt werden sollte, wie die Gemeindeordnung es als Möglichkeit vorsah. Diese kommunale Abgabe hätte allein den einzig ökonomisch potenten Dorfbewohner, den Brauerei- und Gutsbesitzer Baron von Wendland, getroffen. Doch die Gemeindeverwaltung entschied sich dagegen – die Gründe dafür sind nicht protokolliert. Statt eine administrative Strategie einzuschlagen und die Möglichkeiten der Gemeindeordnung auszuschöpfen, entschied die Gemeindeverwaltung, mit dem reichen Gutsbesitzer eine kooperative Übereinkunft zu schließen, die an klassische Formen der Spende und Patronage erinnert: Baron von Wendland wurde dazu gebracht, die Einrichtungsgegenstände für das Schul- und Gemeindehaus zu finanzieren, ebenso wie die notwendige Wasserleitung. Außerdem sollte er für den nötigen Sand sowie dessen Lieferung für den Bau sorgen.⁶²

Im Bereich der Ressourcenmobilisierung finden sich also Anfang der 1880er-Jahre unterschiedliche Strategien, die die Gemeindeverwaltung kombinierte. Was aus der Rückschau als Anachronismus⁶³ oder Abweichung von bürokratischen Normen erscheint, dürfte aus der Perspektive der Akteure, die ja keine Vertreter einer professionalisierten Verwaltungselite waren, eine pragmatische Strategie gewesen sein, um einerseits die notwendigen Finanzmittel zu akquirieren, andererseits die soziale Ordnung im Dorf zu wahren. Dafür war eine Mischung aus personalisierten und formalisierten Regierungspraktiken besonders gut geeignet; erst beide gemeinsam ermöglichten der Gemeinde die Realisierung des Schul- und Gemeindehausbaus.

Die Auftragsvergabe zeigt ein ähnliches Handlungsmuster. Nach dem ersten Kostenvoranschlag, der der Gemeindeverwaltung zu hoch erschien, entschied sich das Gremium, die unterschiedlichen Gewerke einzeln zu beauftragen und dafür Submissionen einzufordern. Es wurde also (in heutigen Begrifflichkeiten) eine Ausschreibung durchgeführt, bei der jedoch Handwerker aus Bernried besonders berücksichtigt werden sollten.⁶⁴ Ein halbes Jahr später waren 42 Submissionen bei der Gemeindeverwaltung eingegangen. Nun entschied man sich kurzerhand, doch eine Gesamtbauausführung zu wählen. Der Maurermeister Eberhart aus der Kreisstadt Weilheim wurde in die engere Wahl gezogen, und da er sich gerade am Ort befand (womöglich im Bernrieder Wirtshaus?), wurde er kurzerhand in die Sitzung geholt. Dort gab er einen weiteren Rabatt auf sein Angebot. Das und die persönliche Nähe zum Maurermeister gaben nun den Ausschlag, obwohl er nicht aus dem Ort stammte beziehungsweise zumindest sein Geschäft nicht in Bernried betrieb.

»[D]a nun derselbe ein tüchtiger Baumeister ist, u. man von ihm die richtige Ausführung des Plans sowie die Caution Beachtung am sichersten erwarten kann, so wurde von der unterzeichneten Ge-

60 Protokoll des Gemeindeausschusses vom 14.8.1881, Ankauf eines Grundstückes zum Schulhausbau betreffend, GAB, B2/3, S. 39f., hier: S. 40.

61 Ebd.; Protokoll der Gemeindeverwaltung vom 12.12.1881, Schul, Feuer u. Gemeindehausbau [sic] betr., GAB, B2/3, S. 47f.

62 Ebd.

63 Zur Kritik dieses Deutungsmusters vgl. *Achim Landwehr*, Über den Anachronismus, in: *ZfG* 61, 2013, S. 5–29.

64 Protokoll der Gemeindeverwaltung vom 12.12.1881, Schul, Feuer u. Gemeindehausbau [sic] betr., GAB, B2/3, S. 47f., hier: S. 47.

meindeverwaltung u. vom Bauausschuß Maurermeister Eberhart in Weilheim einstimmig als Bauübernehmer für den ganzen Schulhausbau erwählt.«⁶⁵

Auch in diesem Fall wurde also regelhaftes Handeln (die Ausschreibung, die Prüfung von Kostenvoranschlägen) durch personale Strategien (die Vergabe an einen persönlich bekannten Handwerker, mit dem *face to face* nachverhandelt werden konnte) ergänzt und erweitert.

Die Veränderung von Handlungsspielräumen und Handlungsweisen, wie sie exemplarisch am Schul- und Gemeindehausbau herausgearbeitet wurden, verschließen sich einer einfachen Teleologie. Weder handelt es sich hierbei um einen reinen Übergang von einer »alten« Handlungslogik in eine neue, modernere, noch sind permanente Ausweitungen von Handlungsspielräumen zu beobachten. Von einem Hereinragen »traditionalen Handelns« in die Epoche der bürokratischen Moderne kann ohnehin nicht die Rede sein, da gerade im Falle Bernrieds eine Kontinuität gemeindlichen Handelns angesichts der dargestellten Passivität im frühen 19. Jahrhundert nicht belegt werden kann. Vielmehr finden sich im lokalen Raum der kleinen Gemeinde besondere Formen, mit denen gemeindliche Herausforderungen bewältigt wurden. Diese Regierungsweisen waren zum Teil dadurch geprägt, dass es sich bei den Handelnden eben nicht um bürokratische Experten, sondern um ehrenamtlich Tätige handelte, dass diese aber durchaus durch den Kontakt mit den vorgesetzten Behörden und durch verschiedenes Schulungsmaterial keine vollkommenen administrativen Analphabeten waren.⁶⁶ Zudem wird deutlich, dass nicht nur administrative, sondern auch soziale Erwägungen beim Handeln der Gemeindeverwaltung eine Rolle spielten.

Die Wandlungen, die bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts in der Praxis der Gemeindeverwaltung zu beobachten sind, lassen sich nicht ausschließlich auf staatliche Diskontinuitäten wie die Reformen von Gemeindeordnungen zurückführen. So fand die entscheidende verfassungsrechtliche Diskontinuität für das Verhältnis von Staat und Gemeinden bereits um 1800 statt. Weitere Faktoren müssen für die Wandlungen des lokalen politischen Lebens mit einbezogen werden; dazu gehören praktische Erwägungen der lokalen Akteure und Veränderungen des lokalen Settings einerseits, langfristige Lernprozesse und Veränderungen im politischen Gefüge – auf lokaler wie staatlicher Ebene – andererseits. Interessant wird also die Perspektive auf das Regieren im lokalen Raum dann, wenn die konkreten Spezifika der Regierungsweisen zunächst herausgearbeitet werden, ohne sie unmittelbar als Mischung aus alt/neu oder parochial/national einzuordnen. Mit dem Begriff der Politisierung sind diese Entwicklungen ohnehin nicht sinnvoll zu fassen, handelt es sich doch nicht um Auswirkungen oder Beiträge zur Entstehung politischer Massenbewegungen. Vielmehr ermöglicht der Fokus auf das Regieren des ländlichen Raums und im ländlichen Raum, das veränderte Verhältnis von Staat und Gemeinde, idealisierte Verhaltensprogramme für die ländliche Bevölkerung und lokale Praktiken gleichermaßen in den Blick zu nehmen und in ihrer Interdependenz zu beobachten.

Objekte und Subjekte des Regierens: Dorfbürgermeister im frühen 20. Jahrhundert

Stand im vorigen Abschnitt das Königreich Bayern im Fokus, bewegen wir uns nun in Richtung Norden. Im ostelbischen Teil Preußens prägte sich die Interdependenz von Verstaatlichung und Autonomisierung der Landgemeinden deutlich geringer und auch später aus als etwa in Bayern. Das hat unterschiedliche Gründe: Die starke Position des landsässigen

65 Protokoll der Gemeindeverwaltung, Betr. Vergabe der Bauaufträge, 4.6. [o.J., 1882], GAB, B2/3, S. 63f., hier: S. 64.

66 Vgl. dazu *Anette Schlimm*, Vom unwilligen, unfähigen Schulzen zum kompetenten Bürgermeister. Lernprozesse der kleinsten Rädchen im Staatsgetriebe, in: *Administrory* 2, 2017 (im Erscheinen).

Adels verhinderte eine Verstaatlichung des ländlichen Raums seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts.⁶⁷ Außerdem war die Gemeindestruktur anders als im Süden oder Südwesten. Sehr kleine und kleine Gemeinden mit bis zu 500 Einwohnern herrschten vor.⁶⁸ Diese galten als nicht leistungsfähig genug, um ihre eigenen Angelegenheiten regeln zu können. Hinzu kam, dass vom frühen 19. Jahrhundert bis zu den späten 1920er-Jahren neben den ostelbischen Landgemeinden eine weitere Form ländlicher kommunaler Struktur existierte: die Gutsbezirke, in denen der Gutsbesitzer alle kommunalen Rechte (und formal auch: Pflichten) hatte. Erst ab 1927 wurden die letzten (bewohnten) Gutsbezirke in Landgemeinden überführt.⁶⁹ In der Konsequenz konzentrierte sich die Selbstverwaltung im ostelbischen Preußen auf die Kreisebene. Durch die Kreisordnung von 1872, vor allem aber die Landgemeindeordnung von 1891 wurde jedoch auch die örtliche Verwaltung standardisiert; durch die wachsenden Staatsaufgaben und die Notwendigkeit, wirklich *vor Ort* zu regieren, wurden zumindest die preußischen Gemeindevorsteher (weniger aber andere Gemeindeglieder) nach und nach in die bürokratischen Strukturen eingeordnet.

Die Gemeindevorsteher dienten als Relais zwischen der Dorfgesellschaft und der Bürokratie, die im ländlichen Raum in erster Linie durch die preußischen Landräte repräsentiert wurde. Aus deren Perspektive waren die Bürgermeister vor allem passive Werkzeuge, die als Verlängerung des Arms der Bürokratie die staatliche Regierung noch in den entlegensten Ort des jeweiligen Territoriums hineinbringen sollten. Diese Sichtweise wird bis heute verstärkt durch die einseitige Quellenüberlieferung, die der bürokratischen Perspektive – den Sprecherpositionen von Landrat, Provinzregierung et cetera – eindeutig den Vorrang einräumt, während in vielen ländlichen Gemeinden Ostelbiens aus der Zeit vor der Landgemeindeordnung von 1891 kaum lokale Quellen überliefert sind, die die Perspektive von Gemeindevorsteher und Gemeindeversammlung nachzuvollziehen erlauben.⁷⁰ Die Idealvorstellung brach sich allerdings an den Alltagsproblemen zwischen bürokratischer und lokaler Ebene, denn die Gemeindevorsteher waren aus der Perspektive der Bürokratie oft nicht für ihre Aufgaben geeignet; sie weigerten sich, ihr Amt zu übernehmen oder beriefen sich darauf, die Aufgaben nicht erfüllen zu können.⁷¹ Entsprechend mussten die ländlichen Gemeindevorsteher, die ihr Amt ehrenamtlich ausführten, diszipliniert und mobilisiert werden, um ihren eigenen Anteil am Regieren des ländlichen Raums übernehmen zu können. Sie wurden von den Bürokraten, vor allem den Landräten, zumindest in gerin-

67 *Barbara Vogel*, Verwaltung und Verfassung als Gegenstand staatlicher Reformstrategie, in: *Bernd Sösemann* (Hrsg.), *Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen*, Berlin 1993, S. 25–40; *Paul Nolte*, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800–1820*, Frankfurt am Main/New York 1990, S. 54–77.

68 *Ferdinand Fischer*, *Die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 ergänzt aus den Motiven der Regierung, den Berichten der Kommissionen beider Kammern, den Verhandlungen derselben, der Instruktion des Ministeriums und den früheren Gesetzen. Hilfsbuch für Bürgermeister, Gemeindevorsteher, Schöffen, Gemeinderäthe, Mitglieder der Kreis-Kommissionen, Gemeindebeamte und Gemeindeglieder*, Breslau 1850, S. 85.

69 *Thomas Nabert*, *Der Großgrundbesitz in der preußischen Provinz Sachsen 1913–1933. Soziale Struktur, ökonomische Position und politische Rolle*, Köln/Weimar etc. 1992, S. 151.

70 In »meiner« Untersuchungsgemeinde Mahlow ist das auch der Fall; die Überlieferung der Gemeindeverwaltung setzt im Jahr 1893 ein. Protokollbuch Gemeinderatssitzungen, 1893–1909, Kreisarchiv Teltow-Fläming Luckenwalde, Mahlow: XII.294.

71 Vgl. *Schlimm*, *Vom unwilligen, unfähigen Schulzen zum kompetenten Bürgermeister*; *Patrick Wagner*, *Landräte, Gutsbesitzer, Dorfschulzen. Zum Wandel der »Basisposten« preußischer Staatlichkeit in Ostelbien im 19. Jahrhundert*, in: *Bärbel Holtz/Hartwin Spenkuch* (Hrsg.), *Preußens Weg in die politische Moderne. Verfassung – Verwaltung – politische Kultur zwischen Reform und Reformblockade*, Berlin 2001, S. 249–283.

gem Maße geschult und in ihrer Amtsführung unterstützt.⁷² Häufig aber wurden sie für die »Konformität« ihrer jeweiligen Gemeindeglieder verantwortlich gemacht, etwa zur Sicherstellung der konservativen Stimmenmehrheit bei Landtags- und Reichstagswahlen.⁷³ Für die preußisch-monarchische Bürokratie waren die Gemeindevorsteher nicht nur selbst Objekte des Regiertwerdens, sondern auch wichtige Relais, um die ländliche Bevölkerung zu regieren – neben Schule, Kirche und Militär.

Zwar waren die Gemeindevorsteher formal gesehen sowohl von der jeweiligen Gemeinde als auch von der Bürokratie als Legitimationsinstanzen abhängig, denn sie wurden einerseits von den Gemeindebürgern gewählt (seit 1872), aber andererseits vom Landrat bestätigt. Dieser hatte erheblichen Ermessensspielraum, um nicht genehmen Kandidaten die Bestätigung zu versagen, sodass sich in erster Linie die Abhängigkeit der Gemeindevorsteher von der Bürokratie ausprägte. Vor allem im späten 19. und im frühen 20. Jahrhundert wurde diese Kopplung der Gemeindevorsteher an den bürokratisch-monarchischen preußischen Staat immer stärker, obwohl die Vorsteher nicht als Staatsbeamte galten und beispielsweise keinerlei Versorgungsansprüche aus ihrem Amt ableiten konnten. Doch auch auf symbolischer Ebene, nicht nur durch harte Disziplinierung, wurden die Gemeindevorsteher an den preußischen Staat gebunden. Sie leisteten einen Eid auf den preußischen König und die preußische Verfassung, während das Gemeindeamt bei der feierlichen Amtseinführung keine Erwähnung fand.⁷⁴ Anfang des 20. Jahrhunderts wurde in der Provinz Brandenburg diskutiert, ob nicht auch die Gemeindevorsteher nach langjähriger Amtsführung, zum Beispiel nach 25 oder 40 Jahren im Amt, mit einem Ehrenzeichen geehrt werden sollten.⁷⁵ Der Kreis Beeskow-Storkow meldete zurück, hier verleihe man den langjährigen Gemeindevorstehern bereits seit geraumer Zeit »ein schön gerahmtes Kaiserbild mit entsprechender Widmung« und diese Ehrung habe allseits Anerkennung gefunden.⁷⁶ Aus Jüterbog kam hingegen die Antwort, ein offizielles Ehrenzeichen sei schon deshalb eine hervorragende Idee, weil die Gemeindevorsteher vonseiten der lokalen Einwohner stark unter Druck stünden.⁷⁷ Waren die Dorfschulzen Mitte des 19. Jahrhunderts noch vor allem Vertreter der Gemeinden, so führte nicht zuletzt die symbolische Aufwertung der Gemeindevorsteher, etwa durch die Verleihung von Ehrenzeichen und Ähnlichem, dazu, dass die Gemeindevorsteher an die preußische Monarchie gebunden und der konservativen politischen Ordnung auf dem Land gegenüber loyal waren.

Im Ersten Weltkrieg wuchs die Aufgabenlast der ehrenamtlichen Gemeindevorsteher immer weiter an. Baten die Gemeindevorsteher darum, von ihrem Amt entbunden zu wer-

72 Patrick Wagner hat allerdings darauf hingewiesen, dass zumindest in den von ihm untersuchten Regierungsbezirken Ost- und Westpreußen sowie Schlesien die Landräte in der Regel wenig Interesse daran hatten, die lokalen Gemeindevorsteher zu kompetenten Mitspielern zu machen, um ihre eigene Einflussphäre nicht zu schmälern. *Wagner*, Bauern, Junker und Beamte, S. 123.

73 Vgl. dazu *Thomas Kühne*, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und parlamentarischem Massenmarkt, Düsseldorf 1994, S. 64. Ähnliche Prozesse dürften bei den Reichstagswahlen, obwohl in anderem Modus durchgeführt, stattgefunden haben. *Anderson*, Lehrjahre der Demokratie, S. 69 und 78f.

74 *Emil Brandt*, Der Preußische Gemeindevorsteher (Richter, Schulze). Eine systematische Darstellung der bei der Amtsführung dieses Beamten in Anwendung kommenden Gesetze, Verordnungen etc. Vollständige Anleitung für des Gemeindevorstehers gesammte Functionen vom Stadtrath Otte, 6., neu bearb. u. verm. Aufl., Halle an der Saale 1888, S. 44.

75 Regierungspräsident an die Landräte des Bezirks, mit Ausnahme des Kreises Niederbarnim, 24.8.1906, Brandenburgisches Landeshauptarchiv (BLHA) Potsdam, 2A I Kom 81, Bl. 34.

76 Landrat des Kreises Beeskow-Storkow an den Regierungspräsidenten, 10.9.1906, BLHA Potsdam, 2A I Kom 81, hier: Bl. 38 und RS.

77 Landrat des Kreises Jüterbog-Luckenwalde an den Regierungspräsidenten in Potsdam, 13.9.1906, BLHA Potsdam, 2A I Kom 81, Bl. 41 und RS.

den, wurden sie vom Landrat daran erinnert, dass sie dem Vaterland insgesamt zu dienen hatten: »Ich habe die betreffenden Beamten selbstverständlich darauf aufmerksam gemacht, dass sie wie jeder gute Patriot ihre Pflicht jetzt bis zum äussersten [sic] zu erfüllen hätten, und dass von einer Niederlegung ihrer Aemter – soweit diese überhaupt angängig sei – jetzt nicht die Rede sein dürfte.«⁷⁸

Die Anbindung der Gemeindevorsteher an den bürokratisch-monarchischen Staat war allerdings nicht die einzige für die Gemeinden bedeutsame Entwicklung, die seit dem späten 19. Jahrhundert stattfand. Auch die Polarisierung von Stadt und Land, von Gemeinde und Staat, prägte sich in bestimmten Zeitfenstern besonders aus. Statt diesen Gegensatz jedoch im Sinne einer Cleavage-Theorie als universelles Kennzeichen moderner Gesellschaften zu verstehen, muss genau analysiert werden, in welchen Situationen und wodurch genau diese Polarisierung zustande kam.⁷⁹ Aus der Perspektive des Regierens im ländlichen Raum wird deutlich, wie stark die Polarisierung von Stadt und Land an bestimmte Formen der Bürokratiekritik gekoppelt war.

Bereits im 19. Jahrhundert zeigte sich bei Reformen der ländlichen Verwaltung eine Konfliktlinie zwischen den vermeintlich »ländlichen« Interessen und denjenigen des bürokratischen Staats, etwa in Bayern 1869 oder im ostelbischen Preußen 1891.⁸⁰ Besonders spitzte sich dieser Konflikt in Preußen aber in den frühen 1920er-Jahren zu, als sich die ländlichen Vertreter der Gemeinden, die gerade aufgrund ihrer Loyalität zur konservativen Ordnung auf dem Land ins Amt gekommen und als Vertreter des bürokratisch-monarchischen Staats in der Peripherie stabilisiert worden waren, einer veränderten Bürokratie gegenüber sahen. Die Funktionsträger der preußischen Bürokratie wurden insbesondere nach dem gescheiterten Kapp-Lüttwitz-Putsch 1920 auf den mittleren und oberen Ebenen, zum Teil aber auch auf Landratsebene, gegen republikfreundliche, demokratische Beamte ausgetauscht.⁸¹ Zeitlich eng verschränkt mit der Umbesetzung der Landratsposten waren andere gravierende Veränderungen der politisch-administrativen Struktur der Landgemeinden. Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts auf kommunaler Ebene (mit Ausnahme der Gutsbezirke) beendete die Privilegierung der Landbesitzer. Unruhe brachte auch das Gesetzesvorhaben einer neuen Gemeindeordnung. Bereits im Ersten Weltkrieg hatte die Preußische Regierung erste Erkundungen in dieser Richtung vornehmen lassen, die vor

78 Schreiben des Landrats des Kreises Teltow an den Herrn Regierungspräsidenten in Potsdam, betrifft: Amtsniederlegung von Gemeindevorstehern und sonstigen Kommunalbeamten, 28.4.1915, BLHA Potsdam, 2A I Kom 81, Bl. 148ff., hier: Bl. 148. Im Anhang des Schreibens befinden sich diverse Eingaben von landgemeindlichen Funktionsträgern; auch der zuständige Amtsvorsteher betonte, dass diese Belastungen zu hoch seien. Geändert wurde trotzdem nichts.

79 Dann ist nämlich das Konzept von »Land« zu grob und nicht hilfreich; vielmehr wird damit eine Kategorie gesetzt, die eigentlich erst das Ergebnis der Untersuchung sein müsste. Vgl. dazu den polemischen, aber hilfreichen Diskussionsbeitrag von *Keith Hoggart*, *Let's Do Away with Rural*, in: *Journal of Rural Studies* 6, 1990, S. 245–257. Zur Cleavage-Theorie vgl. *Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan*, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in: *dies.* (Hrsg.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York/London 1967, S. 1–64.

80 Regelmäßig entzündeten sich die Konflikte daran, wie stark die staatliche Bürokratie die ländlichen Gemeinden umformen dürfe. Besonders heikel war die Frage der Samtgemeinden oder Bürgermeistereien, in denen mehrere kleine Landgemeinden zu einem Verwaltungsbezirk zusammengefasst werden sollten, um die (aus bürokratischer Perspektive) geringe Leistungsfähigkeit der Gemeinden ausgleichen zu können. In Bayern agitierte vor allem der konservativ-katholische »Volksbote« und mit ihm die Bayerische Patriotenpartei (später: Bayerisches Zentrum) gegen die Einrichtung von Bürgermeistereien. *Hesse*, *Die sogenannte Sozialgesetzgebung Bayerns Ende der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts*, S. 266–269.

81 *Hagen Schulze*, *Democratic Prussia in Weimar Germany, 1919–33*, in: *Philip G. Dwyer* (Hrsg.), *Modern Prussian History. 1830–1947*, Harlow 2001, S. 211–229, hier: S. 218.

allem die Verwaltungseffizienz fördern sollten. Nach 1918 sollte die Reform der Umformung des monarchischen in einen demokratischen Staat dienen: Auch die Landgemeinden sollten nun im Sinne der neuen modernen, republikanischen Ordnung regiert werden und sich selbst regieren. Bis 1927 dauerten die zähen und konfliktreichen Verhandlungen über die Landgemeindeordnung; letztlich scheiterte das Gesetzesvorhaben im Preußischen Landtag.⁸² Trotzdem hatte der lang dauernde Reformprozess weitreichende Wirkungen. Die Debatten fanden nicht nur unter Fachleuten oder im Parlament statt; alle Parteien versuchten, ihre Wähler auf öffentlichen Veranstaltungen über die Gemeindeordnung aufzuklären und machten Stimmung für oder gegen die Reform. Zudem entfachte die Gesetzesreform eine rege publizistische Debatte in den unterschiedlichsten Presseorganen. In allen diesen Kommunikationsräumen wurde die Frage des Regierens im ländlichen Raum beziehungsweise die des Regierens *des* ländlichen Raums ausführlich und durchaus erhitzt debattiert.⁸³

Die ländlichen Gemeindevorsteher reagierten auf die (geplanten und realisierten) Veränderungen der administrativen Struktur des Landes zunehmend mit Opposition zum preußischen Staat. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang der Preußische Landgemeindeverband. Dieser war zwar bereits im Jahr 1897 gegründet worden, doch bewegte er sich als Verband der *kleinen* östlichen Gemeinden lange am Rande der Handlungsunfähigkeit. So kamen im Jahr 1906 lediglich 16 Delegierte nach Berlin, um Fragen der Verwaltung der preußischen Landgemeinden zu debattieren.⁸⁴ Doch nach dem Ersten Weltkrieg änderte sich das Bild. Der Verband inszenierte sich weiterhin als unpolitischer Verband⁸⁵, mobilisierte aber Tausende neuer Mitglieder in den frühen Jahren der Weimarer Republik, indem er gegen das Projekt der Landgemeindeordnung agiterte.⁸⁶ Zwar hatte der Verband sich bereits im Kaiserreich als Interessenverband der kleinen, der ländlichen Gemeinden im östlichen Preußen inszeniert; jetzt aber schien diese Strategie zu verfangen. Dabei war der selbst ernannte Agitator des Verbands, der Verleger und Herausgeber der Zeitschrift »Die Landgemeinde«, Bruno Krey, durchaus paternalistisch gegenüber den Landgemeinden eingestellt. Die Organisation nur der ländlichen Interessen sei deshalb so wichtig, weil nur so »die kleinen Gemeinden verstehen lernen, wie notwendig es für sie ist, ihre Gemeindefürsorge selbst wahrzunehmen.«⁸⁷ Der Verband grenzte in den 1920er-Jahren immer

82 Horst Möller, Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus, in: Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Handbuch der Preußischen Geschichte, Bd. 3: Vom Kaiserreich zum 20. Jahrhundert und große Themen der Geschichte Preußens, Berlin/New York 2001, S. 149–316, hier: S. 261–266; Hartwin Spenkuch, »Es wird zu viel regiert«. Die preußische Verwaltungsreform 1908–1918 zwischen Ausbau der Selbstverwaltung und Bewahrung der bürokratischen Staatsmacht, in: ders./Holtz, Preußens Weg in die politische Moderne, S. 321–356.

83 Vgl. dazu Anette Schlimm, Governing Rural Exodus in Nazi Germany: 1933 to 1939, in: Liesbeth van de Grift/Amalia Ribí Forclaz (Hrsg.), Governing the Rural in Interwar Europe, New York (im Erscheinen).

84 Krey, Kurze Geschichte des Preußischen Landgemeinde-Verbandes und der Verschmelzungs-Verhandlungen mit dem Preußischen Landgemeindetag (1. Teil), in: Die Landgemeinde 30, 1921, S. 209–221.

85 Das war zum einen bedingt durch den unpolitischen Charakter von Vereinen (vgl. dazu § 3 der Satzung des Preußischen Landgemeindeverbandes von 1902 beziehungsweise 1910, BLHA Potsdam, 2 A I Kom 88), zum anderen war aber die Betonung des »unpolitischen« Charakters ein klassisches konservativ-reaktionäres Argumentationsmuster. Vgl. dazu Rudy Koshar, Social Life. Local Politics, and Nazism. Marburg, 1880–1935, Chapel Hill 1986.

86 Bruno Krey, Kurze Geschichte des Preußischen Landgemeinde-Verbandes und der Verschmelzungs-Verhandlungen mit dem Preußischen Landgemeindetage (Schluß), in: Die Landgemeinde 30, 1921, S. 227–244, hier: S. 230 und 237.

87 Ebd., S. 229.

stärker die Interessen kleiner Landgemeinden von denen größerer, etwa Vorortgemeinden, ab. So argumentierte ein Mitglied des Verbands gegen die Vereinigung mit dem »Preußischen Landgemeindetag«, der in erster Linie große Landgemeinden vertrat:

»Die Landgemeinden stehen in direktem Gegensatz in vielen Fragen zu den Gemeinden, die in der Nähe von großen Städten liegen. [...] Ich denke weiter daran, daß die kleinen Landgemeinden die Kreise umfassen, die die Erzeuger sind, die die Produkte liefern, um das deutsche Volk zu ernähren, daß aber außer den Städten die Industrievororte von Großstädten und andere größere Landgemeinden vor allen Dingen die Gemeinden sind, die die Tausende von Menschen liefern, die das brauchen, was bei uns auf dem Lande erzeugt wird. Ganz naturgemäß müssen sich entgegengesetzte Interessen herausbilden.«⁸⁸

Es wurde sogar ein neuer Terminus eingeführt, um den Rechtsbegriff »Landgemeinde« zu ersetzen, der neben dörflichen Gemeinden auch größere Orte ohne Stadtrecht umfasste: die »Dorfgemeinde«.

»Die Verwaltung einer Dorfgemeinde hat ihre Grundlage auf einem gewissen Vertrauensverhältnis zwischen den Gemeindebürgern und den von ihnen erwählten Ehrenbeamten. Die Dorfgemeinden setzen sich fast durchweg aus alteingesessenen Familien zusammen, welche an den ihnen von ihren Vorfahren überkommenen Sitten und Gebräuchen, auch hinsichtlich der Gemeindeverwaltung, hängen. Und das ist gut so. Solche alten Gewohnheiten sind noch in vielen der zurzeit in Kraft befindlichen Landgemeindeordnungen der verschiedenen Teile Preußens enthalten. Es wäre bedauerlich, wenn man solche althergebrachten Ueberlieferungen nur der lieben ›Einheitlichkeit‹ wegen beseitigen wollte.«⁸⁹

Die wesensmäßige Beschreibung einer traditionellen Dorfgemeinde ließ sich einerseits einsetzen, um gegen die Verwaltungsreform zu argumentieren, wie es im vorangestellten Zitat geschah. Zunehmend diente der Terminus (und das ganze Reden von wesensmäßig spezifischen Dörfern) aber auch dazu, einen grundlegenden und überzeitlichen Interessengegensatz im Sinne eines Kampfes zu evozieren. So seien die Dorfgemeinden »noch niemals von so viel offenen und verkappten Feinden umgeben [gewesen] wie gegenwärtig«⁹⁰; das Mitgliederblatt des Preußischen Landgemeindevorbands wurde um den Zusatz »Kampforgan für die Interessen der Dorfgemeinden« erweitert. Denn die Gefahr bestehe darin, dass endgültig die städtische Bevölkerung mit ihren partikularen Interessen im Staat die Oberhand gewinne und alle Maßnahmen, die direkt gegen das Land gerichtet seien, problemlos durchsetzen könne. Diese Verschwörungstheorie wurde nicht nur mit antiurbanen und antisozialdemokratischen, sondern auch mit antisemitischen Stereotypen unterlegt, indem ohne inneren Zusammenhang auf den Barmat-Kutischer-Skandal angespielt wurde.⁹¹ Diese Ausrichtung verstärkte sich im Laufe der 1920er-Jahre noch weiter, bis 1928 der Verbands-

88 Die Verhandlungen des Verbandstages des Preußischen Landgemeinde-Verbandes am 18. März 1922 im neuen Rathause zu Berlin-Schöneberg, in: *Die Landgemeinde* 31, 1922, Beilage, S. 1–16, hier: S. 11.

89 Die Vereinheitlichung der Städte- und Landgemeindeordnungen, in: *Nachrichtenblatt des neuen Preußischen Landgemeinde-Verbandes*, zugleich Kampforgan für die Interessen der Dorfgemeinden und für die Zeitschrift »Die Landgemeinde«. Zwanglose Beilage zum Verwaltungsblatt »Die Landgemeinde«, 2.2.1925, S. 6–7, hier: S. 7.

90 Ebd.

91 *Ursus*, Landgemeinden, seid auf der Hut, in: *Nachrichtenblatt des neuen Preußischen Landgemeindevorbandes*, zugleich Kampforgan für die Interessen der Dorfgemeinden und für die Zeitschrift »Die Landgemeinde«. Zwanglose Beilage zum Verwaltungsblatt »Die Landgemeinde«, 2.3.1925, S. 10–11, hier: S. 11. Zum Skandal und seiner Kontextualisierung im politischen Klima der Weimarer Republik vgl. *Martin H. Geyer*, Der Barmat-Kutischer-Skandal und die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in der politischen Kultur der Weimarer Republik, in: *Ute Daniel/Inge Marszolek/Wolfram Pyta* u. a. (Hrsg.), *Politische Kultur und Medienwirklichkeiten in den 1920er Jahren*, München 2010, S. 47–80.

geschäftsführer Günther Gereke davon sprach, man müsse »die Landesverräter rechtzeitig dahin [stellen], wohin sie gehörten, nämlich an die Wand [...]. Die Auflösung der Gutsbezirke und Einführung der Landbürgermeistereien sei ein neuer Schlag der jüdischen Plutokratie gegen das verhaßte Dorf«.⁹²

Innerhalb weniger Jahre wandelte sich der Preußische Landgemeinerverband, der vor dem Ersten Weltkrieg mit wenigen Mitgliedern und noch weniger Aktiven etwa für die Verleihung des Titels »Bürgermeister« an alle besoldeten Gemeindevorsteher gekämpft hatte⁹³, zu einem Verband, der für sich reklamierte, die wahren Interessen des ländlichen Raums und seiner Bevölkerung zu repräsentieren und dabei einen grundlegenden Interessenkonflikt zwischen Stadt und Land, aber auch zwischen ländlichen Interessen und dem demokratischen preußischen Staat beschwor. Dass der Verband dabei eng mit anderen republikfeindlichen agrarischen Interessenorganisationen wie dem Landbund kooperierte, verfestigt dieses Bild.⁹⁴

In der klassischen Mobilisierungs- und Politisierungsforschung wäre dieser Mobilisierungsprozess auch von Interesse – das zeigen schon die vielfältigen Untersuchungen, die sich den größeren Kontexten der Mobilisierung, etwa durch die Landbünde, widmen.⁹⁵ Was aber lässt sich gewinnen, wenn nicht nach der Herausbildung des »politischen Massenmarktes« auf dem Land gefragt wird, sondern der Fokus auf dem Regieren des Landes beziehungsweise dem Regieren auf dem Land liegt?

Hier zeigt sich der Vorteil einer längeren zeitlichen Perspektive sowie der Verknüpfung der Verbands- mit der Gemeindeebene. Denn dadurch kann die Mobilisierung der preußischen Gemeindevorsteher durch einen republikfeindlichen Verband verknüpft werden mit ihrer gewandelten Stellung zwischen Gemeinde und preußischem Staat im 19. Jahrhundert. Außerdem wird die Attraktivität des Verbands beziehungsweise anderer rechter Organisationen nicht nur an strukturelle Faktoren (agrarische Interessen, Konfession oder Ähnliches) gekoppelt, sondern auch aus spezifischen Praktiken und Wissensbeständen heraus erklärt. Damit wird die These von der grundlegenden Differenz zwischen Stadt und Land zumindest insofern aufgelöst, als sie selbst erklärungsbedürftig und zu einem Kennzeichen der Regierung des Landes wird. Vor allem zeigt sich, welche ambivalente Stellung zwischen Objekt und Subjekt von Regierung die Gemeindevorsteher insbesondere in Preußen hatten. Sie sollten im 19. Jahrhundert zu funktionsfähigen Werkzeugen der Verwaltung gemacht werden und nach 1919 ihre vergrößerte Autonomie nutzen, um gegen das neue System zu opponieren.

III. REGIEREN UND DER LÄNDLICHE RAUM – ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Im zweiten Abschnitt habe ich drei analytische Bereiche unterschieden, die für das Regieren im ländlichen Raum von besonderem Interesse sind: Wissen, Akteure und Praktiken. Die beiden Fallstudien haben gezeigt, wie relevant diese Kategorien in ihrer Interdependenz für die empirische Arbeit tatsächlich sind.

92 Preußischer Landtag, 3. Wahlperiode, 1. Tagung 1928, Kleine Anfrage Nr. 491, Bl. 498, in: BLHA Potsdam, 2 A I Kom 88.

93 Krey, Kurze Geschichte des Preußischen Landgemeinerverbandes und der Verschmelzungsverhandlungen mit dem Preußischen Landgemeindetage (Schluß), S. 227.

94 Vgl. Verbands-Nachrichten, in: Die Landgemeinde 31, 1922, S. 97–100; Verbands-Nachrichten, in: ebd., S. 157–164.

95 Mechthild Hempe, Ländliche Gesellschaft in der Krise. Mecklenburg in der Weimarer Republik, Köln/Weimar etc. 2002; Stephanie Merkenich, Grüne Front gegen Weimar. Reichs-Landbund und agrarischer Lobbyismus 1918–1933, Düsseldorf 1998.

Das *Wissen*, das das Regieren des ländlichen Raums strukturierte und durch das das Regieren wiederum strukturiert wurde, war ein Wissen um die Differenz des ländlichen Raums gegenüber dem Raum des Staats, auch gegenüber der Stadt. Diese Differenz prägte sich jedoch in den beiden Fallstudien unterschiedlich aus. Im späten 19. Jahrhundert in Bayern galt es zwar, die ländlichen Räume möglichst wenig zu reformieren, um die lokale Bevölkerung nicht in Aufruhr zu versetzen, doch gleichzeitig waren die Reformer der Meinung, nur eine sachgerechte Autonomisierung ländlicher Gemeinden könne ein Bollwerk gegen politische Leidenschaften bilden. Im 20. Jahrhundert agierte der Preußische Landgemeinerverband, indem er ein Wissen um ländliche Gemeinden verbreitete, das diese in eine strikte Opposition zu städtischen Gemeinden einerseits und zum nun demokratischen preußischen Staat andererseits stellte. In beiden Fällen jedoch kam dem jeweiligen Wissen um die Ländlichkeit und deren Spezifika (zum Beispiel traditionelle soziale Verfasstheit) eine besondere Bedeutung zu. Dies wirkte sich auch auf die Praxis ländlicher Verwaltung aus, ohne sie zu determinieren. Zwei unterschiedliche Möglichkeiten, wie die Verwaltung von Landgemeinden gefasst werden konnte, habe ich am Beispiel von Bayern und Preußen en passant erwähnt: In Bayern wurden die Landgemeinden autonomisiert, hier wurden örtliche Spezifika und die unbürokratische Regierung vor Ort zumindest partiell durch die Verwaltung toleriert; in Preußen hingegen versuchten die Landräte, über die Gemeindevorsteher als funktionstüchtige, aber letztlich passive Objekte die konservative politische Ordnung im ländlichen Raum sicherzustellen.

Das deutet nun bereits auf die Ebene der Akteure hin. Nicht nur wurden in den Fallstudien unterschiedliche Akteure untersucht. Neben staatlich-bürokratischen Akteuren wie Beamten und Politikern sowie Verbandsvertretern waren auch lokale Handelnde präsent, zumindest soweit es der nicht immer günstigen Quellenlage zu entnehmen war. Diese Akteure verfügten über unterschiedliche Machtressourcen, und auch die institutionellen Settings, in denen sie sich bewegten – zu denken ist nur an die unterschiedlichen Strukturen der Landgemeinden in Bayern und Ostelbien –, hatten Auswirkungen auf ihre Handlungsmöglichkeiten und -reichweiten. Besonders interessant scheint zudem zu sein, welche Rolle diesen Akteuren von anderen dabei zugeschrieben wurde: Sollten sie nur als passive Objekte dienen? Oder wurde ihnen eigene Handlungsmacht zugestanden? Wie nutzten die Akteure jeweils die ihnen zugestandenen (oder auch versagten) Optionen, wo gingen sie darüber hinaus, wie veränderten sich ihre Stellungen in den komplexen personalen und institutionellen Gefügen? Diese Fragen wurden angerissen, aber noch nicht systematisch bearbeitet.

Der Fokus auf Praktiken zeigte, dass Regieren im ländlichen Raum auf einem breiten Arsenal unterschiedlicher (nicht nur bürokratischer) Praktiken beruhte. Einige der von der Bernrieder Gemeindeverwaltung ausgeübten Praktiken basierten auf der lokalen Nähe der Akteure zueinander, ohne dass sie damit nicht mehr zeitgemäß gewesen wären. Nun könnte man diese Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Handlungslogiken im Sinne einer verlängerten Modernisierung verstehen, die nicht durch revolutionäre Brüche, sondern langfristige Entwicklungen gekennzeichnet wäre und damit die Transformationsperiode vom späten 18. bis ins frühe 20. Jahrhundert verlängerte. Diese Deutung basiert auf zwei problematischen Vorannahmen, nämlich einerseits einer klaren Unterscheidung, welche Praktiken als »modern« und welche als »traditional« zu verstehen sind, und andererseits der Gewissheit, wann dieser Übergang abgeschlossen war, von welchem Endpunkt her also die Transformation des Regierens im ländlichen Raum sinnvollerweise zu betrachten sei. Dass damit zudem die Annahme einer Bewegungsrichtung der Geschichte jenseits konkreter sozialer Verhältnisse nahegelegt wird, macht es nicht besser. Ich schlage hingegen vor, beispielsweise das Agieren der Bernrieder Gemeindeverwaltung eher als situatives Austesten unterschiedlicher Möglichkeiten zu verstehen und damit keine natürliche Zielrichtung der

(administrativen) Entwicklung zu unterstellen. Dann nämlich kann die Untersuchung des lokalen Regierens von der Kontingenz der Transformationen der Politik nicht nur im ländlichen Raum zeugen und von den vielfältigen Einflüssen und Einflussmöglichkeiten, denen diese Entwicklung ausgesetzt war (und möglicherweise auch immer noch ist).

Die Analyse hat neben der Interdependenz der drei Felder Wissen, Akteure und Praktiken auch gezeigt, dass der Wechsel der Untersuchungsebenen für eine Untersuchung der Regierungsweisen nicht nur hilfreich, sondern notwendig ist. Damit stellt sich aber gleichzeitig das Problem des Verhältnisses von Mikro-, Meso- und Makroebene. Mikro- und Makrogeschichte sind weder, um einen berühmten Debattenband zum Thema zu erwähnen, komplementär noch inkommensurabel⁹⁶, sondern stehen in einem wirklich komplexen Verhältnis zueinander. Auf je unterschiedlichen Untersuchungsebenen können unterschiedliche Aspekte des Regierens sichtbar gemacht werden, die auf anderen Ebenen verborgen bleiben. Gleichzeitig standen alle Ebenen miteinander in einem engen Beziehungsgefüge und beeinflussten sich gegenseitig. Nicht nur hatten staatliche Politiken Einfluss auf die lokale Ebene, sondern auch lokale Akteure eigneten sich Regierungsprogramme, Wissensbestände und Praktiken der Steuerung des Sozialen an und trugen damit zur Dynamisierung des Gesamtgefüges bei. Dabei handelt es sich aber um wechselseitige Beeinflussungen, nicht um klare kausale Gefüge und Determinierungen. Gegenüber einer Unterscheidung von Fallstudien auf Mikro-, Makro- und Mesoebene ist es für die Analyse von Regierungsweisen sinnvoller, in vernetzten Strukturen zu denken und die lokale Ebene gegenüber der staatlichen (und umgekehrt) nicht als abgeschottet zu denken. Der Fokus auf die wechselseitige Beeinflussung von Wissen, Akteuren und Praktiken hilft dabei, denn diese Faktoren implizieren bereits unterschiedliche Schwerpunkte, was die Beobachtungsperspektive, die untersuchten Quellen et cetera angeht. Wichtig bleibt zu betonen, dass die Fallstudien, die für die Analyse von Regierungsweisen herangezogen werden, nicht Beispiele im Sinne des Belegs übergeordneter Makrothesen sind, sondern eher der Verkomplizierung einheitlicher Entwicklungserzählungen dienen.

Die Fallstudien haben aber auch gezeigt, dass das begrifflich-konzeptionelle Verhältnis von Politik, Staatlichkeit und Regieren genauer geklärt werden muss, wenn die Erforschung von Regierungsweisen den Formwandel politischer Praktiken erhellen soll. Dafür muss vor allem der Begriff des Regierens stärker spezifiziert werden und an einen breiten Politikbegriff angekoppelt werden. Mit einem solchen Begriff, der etwa den Vorschlag Pierre Rosanvallon modifiziert aufgreift und damit Politik begreift als die Art und Weise, wie »Männer wie Frauen [...] ihre vielfältigen Lebensentwürfe koordinieren« und dabei die »implizite[n] oder explizite[n] Regeln des kollektiv Zugänglichen und Verfügbaren [erarbeiten], die dem Leben des Gemeinwesens seine Gestalt verleihen«⁹⁷, würde Regieren an genau diese Prozesse ankoppeln, sie aber stärker in eine Machtperspektive rücken. Wenn Regieren so als *politisches* Regieren verstanden wird, werden damit auch solche Prozesse erforschbar, die in der klassischen Politisierungsperspektive ebenfalls in den Blick geraten; diese werden dann aber anders kontextualisiert und interpretiert. So wird zum Beispiel die Mobilisierung von Bevölkerungsgruppen, die dadurch zu Subjekten von Politik werden, nicht als »Vermassung« von Politik gedeutet, sondern als ein Effekt von ebenso wie als ein Ausgangspunkt neuer Regierungsweisen interpretiert werden können.

96 Jürgen Schlumbohm (Hrsg.), *Mikrogeschichte – Makrogeschichte. Komplementär oder inkommensurabel?*, Göttingen 1998.

97 Rosanvallon, *Für eine Begriffs- und Problemgeschichte des Politischen*, S. 46. Vgl. dazu Anm. 1 in diesem Aufsatz.