

Finger weg von unseren Privilegien! Städtische Autonomie in den früheren Niederlanden vom Mittelalter bis zur französischen Revolution¹

Prof. Dr. Michael Limberger
Katholische Universität Brüssel und Universität Gent

Städtische Selbstverwaltung, bzw. Autonomie ist ein Thema, das aufgrund der grossen Bedeutung, die die Städte in den früheren niederländischen Territorien hatten, eine grosse Rolle in der niederländischen und belgischen Geschichtsschreibung spielt. Seit dem Mittelalter wurde der städtischen Selbstverwaltung eine ganz grosse Bedeutung zugemessen und wiesen die Städte stolz auf ihre grosse Vergangenheit und ihre lange Tradition städtischer Privilegien. Sie ist buchstäblich ein Teil der kollektiven Identität bzw. der politischen Kultur des niederländischen Raums. So spricht Henri Pirenne, der Hauptvertreter der belgischen Nationalgeschichte zu Beginn des 20. Jahrhunderts von im Zusammenhang mit den flämischen Städten des späten Mittelalters von städtischen Demokratien. Während man im Rahmen der Politik- und Verfassungsgeschichte des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts auf eine eher beschreibende Weise mit den Institutionen der städtischen Selbstverwaltung umgegangen ist, verlor man sie nach dem zweiten Weltkrieg vorübergehend ein wenig aus den Augen, um sich konjunkturellen oder strukturellen Aspekten der Gesellschaftsentwicklung früherer Epochen zuzuwenden. In den neunzehnjährigen Jahren gewannen Phänomene wie politische Autonomie wiederum an Bedeutung, diesmal im Rahmen neuerer internationaler Studien zum europäischen Staatsbildungsprozess, wobei unter anderem Soziologen wie Charles Tilly einen wesentlichen Beitrag geliefert haben. Dem Phänomen der städtischen Autonomie und der städtischen Institutionen wurde auch von wirtschaftshistorischer Seite eine grosse Bedeutung beigemessen. Douglass North, der Pionier der sogenannten *new institutional economics* sieht in den städtischen Institutionen, die typisch für europäische Entwicklung sind, einen wesentlichen Erklärungsfaktor für die Entwicklung des europäischen Sonderwegs.

¹ Dieser Text ist eine überarbeiteter Auszug aus einem gemeinsamen Beitrag des Autors und Prof. Dr. Marjolein 't Hart (Universität von Amsterdam) für die Zeitschrift *Problemi e Dimensioni della Ricerca Storica*, der 2008 erscheinen soll.

Die Ursprünge der städtischen Selbstverwaltung

Städtische Autonomie ist ein Prinzip, das fast alle europäischen Städte seit dem Mittelalter für sich beanspruchten. Dies wurde ihnen ermöglicht durch die Schwächung der Territorialstaaten seit dem Fall des Römischen Reichs und die Zergliederung in viele kleine Machtzentren. Vor allem mit dem Aufleben des Handels seit dem 11. Jahrhundert wurden die Städte zu wirtschaftlichen Zentren ersten Ranges und zu Machtzentren. Das Prinzip der städtischen Selbstverwaltung hatte seinen Ursprung in der Delegation von Befugnissen auf dem Gebiet der Rechtssprechung, der Verwaltung und der Legislatur durch den Fürsten an die städtische Gemeinschaft im 12. Jahrhundert. Die Städte boten dem Fürsten eine neue, reichhaltige Quelle von Einkünften in der Form von Steuereinnahmen und Rechtsansprüchen auf Handel, Handwerk und Verbrauch. Daneben konnten sie dem Fürsten selbst mit Anleihen zur Seite springen. Die Städte versuchten zudem, durch ihre politische und finanzielle Unterstützung des Fürsten zusätzliche Privilegien zu erlangen, beziehungsweise andere bestätigt zu erhalten. Grössere Städte, die besser in der Lage waren, dem Fürsten finanziell zu unterstützen konnten daher auch weiterreichende Privilegien erwerben und somit einen höheren Grad an Autonomie zu erreichen. Im Laufe des späteren Mittelalters erreichte diese Autonomie in einigen Teilen Europas, worunter das Deutsche Reich, Norditalien und die früheren Niederlande (der heutige Benelux sowie Teile Nordfrankreichs) einen besonders hohen Grad. Letztere haben durch die starke Kommerzialisierung und das dichte Städtennetz zum Ausgang des Mittelalters eine Ausnahmestellung bezüglich ihrer Autonomie erreicht. Aber auch hier herrschten grosse innere Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Fürstentümern und sogar zwischen den einzelnen Städten. Wim Blockmans spricht in diesem Zusammenhang von einem West-Ostgefälle sowie von einem Nord-Südgefälle innerhalb der Niederlande entsprechend dem Grad der Urbanisierung bzw. der wirtschaftlichen Dynamik. In der Grafschaft Flandern zum Beispiel erhielten die Städte zusätzlich zu ihrer Autonomie innerhalb der Stadtgrenzen auch einen starken Einfluss auf das umliegende Land, das somit in Einflussbereiche, die sogenannten Viertel (*kwartiere*) eingeteilt wurde. Die Städte wurden somit zur führenden politischen Macht in Flandern. Im benachbarten Herzogtum Brabant ist ein gleichlaufendes Phänomen mit einer Verzögerung mehrerer Jahrzehnte und in viel geringerem Masse festzustellen. Aber auch hier erreichte die städtische Autonomie sowie das politische

Mitspracherecht im dreizehnten und vierzehnten Jahrhundert ein sehr hohes Niveau. Weiter östlich, in den Grafschaften von Namur oder Hennegau zum Beispiel wurde niemals ein derartig hoher Grad an städtischer Unabhängigkeit erreicht. In den nördlichen Provinzen, wie etwa in Holland, hat keine derartige Einflussnahme auf das städtische Umland stattgefunden. Allerdings hatten die holländischen Städte dann wieder sehr grosse Vorrechte im kommerziellen Bereich, in der Form von Stapelrechten und Zöllen, und dies aufgrund der schwachen Position des Grafen von Holland, der in viele Kriege verwickelt war.

Die Landesfürsten sahen sich also immer wieder durch politische und finanzielle Notlagen gezwungen, einer oder mehreren Städten zusätzliche Privilegien zuzuerkennen. Oft wurden diese dem Fürsten buchstäblich abgekauft. Spätere Veränderungen in der politischen Praxis oder aber fürstliche Ordonnanzen konnten aber durchaus mit bestehenden Privilegien im Widerspruch sein, was zu Konflikten, Diskussionen bzw. Verhandlungen führen konnte. Die Städte machten in diesem Falle Gebrauch von ihrem politischen Mitspracherecht, um auf die Verletzung ihrer Privilegien zu weisen. Der Erwerb, die Ausweitung bzw. der Erhalt der städtischen Autonomie bedeutete also einen ständigen Verhandlungsprozess zwischen der Stadtverwaltung und dem Landesherren. Charles Tilly sprach daher in seinem Buch zum Thema Städte und Staatsbildung von sogenannten "bargaining cities" oder Verhandlerstädten.

Die Organe der städtischen Selbstverwaltung

Ogleich es natürlich grosse örtliche Unterschiede gab, zeichnet sich dennoch ein allgemeines Modell der städtischen Verwaltungorgane ab. So wurde die fürstliche Macht durch einen örtlichen Stellvertreter des Fürsten vertreten, der unterschiedliche Titel haben konnte, wie Schout (Schultheiss), Amman (Amtmann) oder Baljuw. Seine Position war meistens eher formeller Natur. In der Praxis griff er kaum in die Stadtverwaltung ein. Auf politischer Ebene war er eine Kontaktperson gegenüber der Zentralverwaltung. Dafür war seine Rolle in der Rechtssprechung umso grösser. Er rief die städtischen Gerichte zusammen, trat als öffentlicher Ankläger auf und führte auch das Urteil aus. Das höchste Organ der Stadtverwaltung waren die Schöffen (schepenen), die zugleich die städtische Gerichtbarkeit sowie die Verwaltung wahrnahmen. Das Schöffencollege wurde meist von einem ersten Schöffen oder

Bürgermeister geleitet, der durch den Gemeinderat gewählt wurde. In einigen Städten gab zwei Bürgermeister, wobei dann einer aus der Gruppe der Schöffen gewählt wurde und einer aus der Bürgerschaft. Zur juristischen Funktion der Schöffen gehörte auch die freiwillige Rechtsprechung, die in der Praxis eine Registrierung von allerlei Transaktionen vor allem mit Immobilien, inhielt. Auf der administrativen Ebene beschränkte sich das Schöffenamtsamt auf das Abkündigen von Ordonnanzen, zu Themen wie Marktpolitik, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Arbeitsregulierung, Finanzen, Verteidigung, soziale Massnahmen usw., während ihre Ausführung oft den Einwohnern oder spezialisierten Pächtern überlassen wurde. Ein wichtiger Anteil der städtischen Autonomie war hingegen die Kontrolle der Stadtfinanzen. Die Stadt hatte das Recht, seine eigenen Steuern, zumeist Konsumabgaben, einzuziehen und konnte selbst über die Verteilung der Ausgaben entscheiden. Neben den Schöffen hatten die Städte einen städtischen Rat, in dem die Bürgerschaft und die Handwerkszilden vertreten waren. Diese spielten vor allem eine wichtige Rolle bei der Zustimmung von neuen Steuern, die der Fürst den Ständen regelmässig vorlegte. Danaben hatten verschiedene Städte auch noch kleinere Verwaltungsräte, die zum Beispiel die neuen Ordonnanzen mit vorbereiteten.

Städte und Staatsbildung

Ab dem 15. bis 16. Jahrhundert war der Höhepunkt der städtischen Selbstverwaltung allerdings überschritten. Der einsetzende Prozess der Staatsbildung war auf der Logik der Territorialmacht und der damit einhergehenden militärischen Überlegenheit begründet. Die Burgunderherzöge hatten seit 1430 die Fürstentümer der Niederlande unter ihrer Herrschaft vereint und probierten diese in einen zentralisierten Fürstenstaat umzuwandeln. Sie versuchten sich ein Monopol in den Bereichen der Rechtsprechung, Fiskalität, Verwaltung und anderen zu sichern. Dabei war ihnen die städtische Machtfülle im Wege, und sie versuchten daher die politische Macht der Städte abzubauen. Dies war jedoch insoweit schwierig, weil viele der Privilegien der Städte ewige Rechtsgültigkeit hatten. In Flandern kam es zu einer Reihe von gewalttätigen Aufständen gegen die Zentralmacht, vor allem in den Grosstädten Gent und Brügge. Dennoch gelang es den Herzögen, vor allem in den südlichen Niederlanden ihren Einfluss auf die Stadtverwaltung zu erhöhen, und etwa den starken Einfluss der Zilden aus der Stadtverwaltung zu wehren, sowie das

Ernennungsrecht von Bürgermeistern und Schöffen für sich zu beanspruchen. Den idealen Anlass für ein Eingreifen des Fürsten boten die Volksaufstände, nach deren Niederwerfung der Fürst Neuerungen im Verwaltungssystem auferlegen konnte. In Holland, wo die Gilden weniger stark in die Stadtverwaltung einbezogen waren, blieb das Eingreifen der Herzöge aus, und blieb die städtische Autonomie damit auch unanbeeinträchtigt. Im 16. Jahrhundert setzte sich dieser Prozess mit der Zentralisierungspolitik Karls V. fort, unter anderem durch die Initiativen zur Vereinheitlichung des Gewohnheitsrechts. Die Zentralisierungspolitik wurde aber durch die starke politische Mitbestimmung auf der Ebene der Fürstentümer und ihren Ständevertretungen sowie einzelner Städte beschränkt. Dazu kam die starke finanzielle Abhängigkeit der Fürsten von den Ständen und insbesondere von den grossen Städten, die sie gerade im Kriegsfall immer wieder zwang, alte Privilegien zu erneuern beziehungsweise neue zu verleihen. Der Aufstand der Niederlande am Ende des 16. Jahrhunderts führte zur Teilung der Niederlande, wobei der Süden unter spanischer Herrschaft blieb, und der Norden sich als Republik der Vereinigten Niederlande formierte. Die Niederländische Republik war eine interessante Konstellation, nämlich ein von Städten beherrschter Bund verschiedener Teilstaaten. Der Staatbildungsprozess, der anderswo in Europa von den Fürsten ausging, wurde hier von städtischen Funktionären getragen, die sich selbst Regenten nannten. Ihre Politik nahm vor allem Rücksicht auf kommerzielle Belange und ermöglichten so einen Grad an Kapitalakkumulation wie nirgendwo anders in Europa. Dies verhalf der Niederländischen Republik zu ihrer aussergewöhnlichen politischen Schlagkraft im 17. Jahrhundert.

Die Spanischen Niederlande folgten eher dem klassischen europäischen Kurs, der von einer zunehmenden Territorialmacht und einem langsamen Verlust der städtischen Autonomie gekennzeichnet war. Weitere Kennzeichen dieses europäischen Modells war das Zunehmen der staatlichen Bürokratie und Rechtsprechung und eine zunehmende staatliche Reglementierung der städtischen Verwaltung. Allerdings waren diese Staatsbildungsprozesse in den zusammengesetzten Monarchien wie dem Habsburgerstaat oder eben dem spanischen Königreich weniger ausgeprägt als in Frankreich oder England. Die spanischen Könige respektierten die regionalen und lokalen Autonomien, ebenso wie das Prinzip dass neue Steuern nur mit der Zustimmung der Ständevertretungen möglich waren. Aufgrund der anhaltenden

Kriegsführung im 17. Jahrhundert waren sie nicht in der Lage eine radikalere Zentralisierung zu erzwingen. Die eigentliche Staatsmacht ging nicht so sehr von Madrid aus, sondern von Brüssel, wo sich die Regierungsräte (Staatsrat, Finanzrat, Geheimrat) der Niederlande befanden. Insbesondere das Herzogtum Brabant konnte sich auf eine starke konstitutionelle Tradition berufen, die sogenannte Blijde Inkomst oder Joyeuse Entrée, was soviel bedeutet, wie feierlicher Einzug, nämlich der des Fürsten bei seinem Thronantritt, der mit einem Eid auf die Privilegien des Herzogtums verbunden war. Die grossen Städte waren in den Standesversammlungen vertreten und wachten dort aufmerksam über die Berücksichtigung ihrer Privilegien. Vermeintliche Übertretungen seitens des Fürsten konnten als Beschwerden anlässlich eines Ansuchens um eine neue Abgabe angeführt werden, die nur dann zuerkannt wurde, als die Misstände behoben waren. Die Schlagkraft des konstitutionellen Widerstands der Städte wurde durch die Eigentümlichkeiten der Entscheidungsprozedur in den Ständeversammlungen zusätzlich erhöht. Erstens wurden alle Entscheidungen de facto einstimmig genommen, wodurch keine Zusage seitens des ersten und zweiten Standes gegen die Stimme der Städte gegeben werden konnte, und zweitens waren die Vertreter der Städte, meistens der Bürgermeister und ein Stadtpensionär, an die Zusage ihres jeweiligen städtischen Rats gebunden. Die städtischen Räte hatten ihrerseits Vertretungen der Bürger und der Handwerksgilden und auch hier mussten alle Fraktionen einstimmig entscheiden. So war es durchaus möglich, dass die Handwerker oder die Bürgerschaft einer Stadt ihr Veto gegen eine beantragte Steuer stellten, weil eines ihrer städtischen Privilegien nicht eingehalten wurde und somit deren Einführung boykottierte. Dies war zum Beispiel in Antwerpen nach 1665 der Fall, weil man die von der spanischen Zentralregierung auferlegten Transitzölle in die Vereinigten Niederlande als Verstoß gegen die konstitutionellen Rechte Brabants ansah. Ein zusätzlicher Faktor, der die Entscheidungsbildung in den Landständen noch weiter verzögerte, war die Tatsache dass nach der grundsätzlichen Zusage einer neuen Abgabe in einem zweiten Gang noch über die Form der Besteuerung verhandelt werden musste. Dadurch verzögerte sich die Zustimmung neuer Steueransuchen oft monatelang und wurden zu Zerreissproben für die Geduld der Zentralverwaltung. Im Laufe der frühen Neuzeit kam es dann auch nur zu relativ wenig Veränderungen in der städtischen Verfassung. Die zentrale Regierung ärgerte sich zwar über die Schwierigkeiten, die Städte mit ihren aus dem Mittelalter stammenden Privilegien in ihr auf fürstliche Macht beruhendes Staatskonzept zu

integrieren, aber hatten nur wenige Möglichkeiten, um die konstitutionellen Rechte zu umgehen. Vor allem die österreichische Regierung des 18. Jahrhunderts fanden es schwierig die grosse regionale und lokale Autonomie zu akzeptieren. Während also die Städte und die anderen Standesvertreter von der Idee einer kontraktuellen Monarchie ausgingen, die darauf beruhte, dass der Fürst verpflichtet war, die Freiheiten und Privilegien seiner Untertanen zu respektieren, gingen die Fürsten vielmehr von einer von Gott gegebenen fürstlichen Macht aus, die noch dazu von einer grossen, unter anderen militärischen Machtfülle getragen wurde.

Die französische Revolution bildete sowohl in der Vereinigten Republik als auch in den südlichen Niederlanden den grossen Bruch. Mit der Einverleibung der Niederlande in das französische Reich wurde auch das zentralisierte französische Verwaltungssystem eingeführt, das aus den einstigen autonomen Ländern Departemente bzw. Verwaltungsbezirke machte und aus den Stadtverwaltungen Gemeindeverwaltungen, die ein Teil eines hierarchischen Verwaltungssystems waren. Diese Änderungen konnten auch nach dem Ende der französischen Verwaltung nicht rückgängig gemacht werden. Von den einstigen auf jahrhundertealten Privilegien beruhenden Autonomien blieb nicht mehr allzuviel über, sie verschwanden auch aus dem politischen Diskurs der Stadtväter.