
Die Habsburgermonarchie aus föderaler Perspektive

Rezension von: Osterkamp, Jana (2021). Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918). 2. Auflage. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht. 531 Seiten. Gebundenes Buch. 80,00 EUR. ISBN 978-3-525-37093-3.

Föderalismus strebt die Ordnung von Vielfalt an und versucht die Unterschiede zu integrieren. Die politikhistorische und ideengeschichtliche Studie von Jana Osterkamp, Professorin für Geschichte Ost- und Südosteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München, untersucht erstens, „wie sich das Ordnungsprinzip Föderalismus in der Geschichte der Habsburgermonarchie niederschlug“ (3), einem Reich mit großer sprachlicher, kultureller, konfessioneller und sozialer Vielfalt. Föderale Praxis wird anhand von konkreten Institutionen und konkreten Politikfeldern analysiert. Damit wird wissenschaftliches Neuland betreten. Die föderale Perspektive interessiert sich insbesondere dafür, wie ab 1848 der Staatsaufbau in einer föderalen Ordnung vor sich ging und wie sich die Staatstätigkeiten auf verschiedene Ebenen, Institutionen und Akteure verteilten. Für die Untersuchung werden Begriffe der modernen Föderalismus-theorie adaptiert.

Zweitens beschreibt und analysiert die Studie föderale Ideen und Konzepte, die in der Habsburgermonarchie entwickelt wurden, aber nicht zur Anwendung gelangten – von Staatskanzler Metternichs Reformplan 1817 bis zum sozialdemokratischen Konzept

der Autonomie nicht territorialer Personenverbände.

Verwaltungsföderalismus im Neoabsolutismus

Föderalismus wird in Osterkamps Studie „verstanden als vertikale Aufteilung von staatlicher Herrschaftsgewalt auf verschiedenen Entscheidungsebenen innerhalb einer langfristig bestehenden politischen Ordnung. Alle Herrschaftsebenen in einer föderalen Ordnung haben dabei an der Ausübung staatlicher Souveränität Anteil“ (215). Die Habsburgermonarchie des Vormärz war noch keine Föderation.

Im Revolutionsjahr 1848 und in der Folgezeit wurden in der Habsburgermonarchie föderale Grundmodelle entwickelt, die fortan prägend wirkten: Nationalitätenbundesstaat,¹ Verwaltungsföderalismus (nicht als solcher benannt!), Kronländerföderalismus, Dualismus, Trialismus und nicht territoriale Personenverbände. Aufgrund der Begrifflichkeiten des damaligen staatsrechtlichen Diskurses wäre es den ZeitgenossInnen nicht in den Sinn gekommen, ihre jeweilige Herrschaftsordnung föderal zu nennen. Nach heutigem Begriffsverständnis allerdings entstanden in der Monarchie ab 1848 Herrschaftsstrukturen, Institutionen und politische Praktiken, die als föderal bezeichnet werden können.

1849 oktroyierte der junge Kaiser Franz Joseph die Märzverfassung, welche einen neuen föderalen Typus, den Kronländerföderalismus, und erstmals das Prinzip der föderalen Gleichheit beinhaltete. Diese Reichsverfassung

¹ Zur Leitidee des multinationalen Föderalismus im Kremser Verfassungsentwurf von 1848 siehe insbesondere Rumpler (1997, 315).

wurde zwar nicht umgesetzt, aber das Konzept des Föderalismus der historischen Kronländer war ab 1867 für den österreichischen Reichsteil prägend.

Die Zeit des Neoabsolutismus (1851–1860) stellte die Hochphase dessen dar, was in moderner Begrifflichkeit als Verwaltungsföderalismus bezeichnet wird. Davon lässt sich sprechen, „wenn sowohl die gemeinsamen als auch die autonom agierenden Institutionen der untereinander gleichberechtigten Regionen und Provinzen Regierungs- und Verwaltungsorgane, jedoch keine Parlamente sind“ (86f).

Die großen Leistungen des Neoabsolutismus bestanden in der Erweiterung und Vertiefung (im Sinne von Territorialisierung) der staatlichen Verwaltung, der Schaffung einer unabhängigen Justiz und liberalen Wirtschafts- und Bildungsreformen. „Im Neoabsolutismus war die Monarchie namentlich in ihrem Kernraum zu einem Verwaltungs- und Territorialstaat geworden, der zunehmend auch auf gesellschaftliche Anliegen Rücksicht nahm“ (189).² Repräsentativkörperschaften waren allerdings unter dem neoabsolutistischen Regime nicht vorgesehen. Die Liberalen waren gleichfalls keine Demokraten.³

Die Bezirke traten als Verwaltungs-, Steuer- und Justizbehörden unterster Instanz das Erbe der 1848 abgeschafften Patrimonialherrschaft an. „Verwaltung und Staat rückten damit näher an die Bürger heran“ (110).⁴ Mit dem

Reichsgemeindegesetz 1859 wurde Selbstverwaltung auf lokaler Ebene eingeführt, die Gemeinde als kleinster Baustein in das Staatsgefüge eingliedert.

Osterkamp betont, dass „die neoabsolutistische Epoche nicht als zentralistisch, sondern als administrativ-föderal“ (113) verstanden werden sollte, denn insbesondere die Statthalter und Statthaltereien hatten große Gestaltungsspielräume. In Form von Erlässen trafen sie allgemeine, gesetzesähnliche Regelungen, welche sich von Land zu Land unterschieden.

Der Verfassungskampf der 1860er-Jahre zwischen feudal-konservativen „Föderalisten“ und liberalen „Zentralisten“ war aus der Perspektive einer föderalen Geschichte eine Auseinandersetzung um die Ausrichtung eines föderativen Verfassungswandels: „Die ‚Föderalisten‘ stritten für einen konservativen Föderalismus ständischer Prägung, die ‚Zentralisten‘ für einen liberalen Föderalismus mit gestuften legislativ-parlamentarischen Teilhaberechten“ (191).

Das Oktoberdiplom 1860, das Februarpatent 1861 und die einheitlichen Landesordnungen von 1861 legten die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die föderale Entwicklung der österreichischen Reichshälfte ab 1867.

Ausgleich und Dezemberverfassung 1867

Im Gefolge von Königgrätz entschied sich der Kaiser für einen politischen Kompromiss mit den Deutschliberalen in Österreich und mit der herrschenden Klasse, dem Adel, in Ungarn. Die Ergebnisse waren die Doppelmonarchie und die Dezemberverfassung von 1867 für Cisleithanien.

² Zu den großen Infrastrukturprojekten, Wohlfahrts- und Bildungsreformen siehe im Einzelnen Judson (2016, 286–301).

³ Politisch bedeuteten die 1850er-Jahre den Aufbau eines „liberalen Imperiums“; siehe Deak (2015, 101).

⁴ Siehe dazu umfassend Deak (2015, 112–135).

Der Ausgleich errichtete den konföderalen Dualismus Österreich-Ungarn. In Österreich war der Kaiser Oberhaupt einer konstitutionellen, in Ungarn einer parlamentarischen Monarchie.

Es gab kein gemeinsames Verfassungsdokument für das Reich, sondern zwei separate Ausgleichsgesetze. Diese etablierten gemeinsame Institutionen, v.a. die drei gemeinsamen Ministerien für Äußeres, Verteidigung und Finanzen sowie die sog. Delegationen der beiden Parlamente, welche die gemeinsamen Ministerien und das gemeinsame Budget kontrollierten. Ein gemeinsames Reichsparlament existierte ja nicht. Reich und Reichsteile wirkten über den Kaiser, die gemeinsamen Ministerien, die beiden Regierungen, die Delegationen und die beiden Parlamente im Rahmen einer föderalen Praxis zusammen, die formelle Kanäle hatte und auch informelle Wege fand, etwa dadurch, dass beide Parlamente gleichlautende Gesetze über gemeinsame Angelegenheiten beschlossen.

Gemäß der Begrifflichkeit der modernen Föderalismustheorie handelte es sich bei der Doppelmonarchie um eine mehrstufige Föderation, wobei beide Teile eine sehr unterschiedliche föderale Binnenstruktur entwickelten.

Die österreichische Reichshälfte erhielt mit den fünf Staatsgrundgesetzen und einer revidierten Fassung des Februarpatents von 1861 eine (fragmentarische) Verfassungsordnung, die bis 1918 Bestand haben sollte. Cisleithanien verfügte ebenso wie Ungarn über ein Zweikammerparlament, eine Staatsregierung sowie ein eigenes Rechts- und Verwaltungswesen. Keine Kompetenzen hatten die Reichsteile in den genannten Hoheitsbereichen des Reichs. Die beiden Reichshälften las-

sen sich aufgrund ihrer Funktionen als Staaten klassifizieren, ihre Staatlichkeit war allerdings unvollständig.

Die Gesetzgebung wurde in der österreichischen Reichshälfte vom Kaiser und vom Reichsrat gemeinsam ausgeübt. Der Monarch besaß ein absolutes Vetorecht. Den Kronländern wurden in den Landesordnungen all jene Kompetenzbereiche zugewiesen, die nicht Sache des Reichs oder Cisleithaniens waren, insbesondere die Politikfelder Bildung und Unterricht, Gesundheitswesen, Sozialpolitik, Landesinfrastruktur und agrarische Meliorationen.

Die Habsburgermonarchie entwickelte sich in einer steigenden Zahl von öffentlichen Aufgabenbereichen und dort jeweils in zunehmender Intensität zu einem modernen Leistungsstaat. In der österreichischen Reichshälfte wurden die obengenannten staatlichen Aufgaben nach allgemeinen Vorgaben durch das Reich oder die Wiener Regierung im Konkreten von den Kronländern gestaltet, weiterentwickelt und – in je unterschiedlichem Ausmaß – finanziert. Juristen und Ökonomen der Zeit konstatierten ein stetes Anwachsen der Kompetenzen der Landtage und Landesausschüsse und eine bewusste Erweiterung der Landesautonomie von Seiten der Kronländer. Das Schlagwort der ZeitgenossInnen für diese Entwicklung war „Verländerung“. Alle Kronländer, gleich welchen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstandes, bauten ihre „Staatlichkeit“ in einzelnen Politikfeldern aus. Osterkamp bezeichnet dies als „an bestimmte Aufgabenbereiche gebundene und daher politikfeldabhängige Staatlichkeit der Länder“ (272).

Zentrale Politikfelder der Kronländer

Im neunten Kapitel widmet sich die Autorin den Aktivitäten der Länder in vier zentralen Politikfeldern – Schulwesen, agrarische Infrastrukturen, Gesundheitswesen⁵ und Sozialpolitik – und analysiert die je spezifischen Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungsebenen (Reichshälfte, Kronländer, Bezirke, Städte und Gemeinden) sowie die Verflechtungen zwischen diesen Akteuren der modernen Leistungsverwaltung.

Ob ein Kronland gegenüber der Bevölkerung in bestimmten Politikbereichen wie ein Staat auftrat, war vom konkreten politischen Handeln der Entscheidungsträger, also von den Interessen der jeweiligen Eliten, und von den mobilisierten Ressourcen abhängig. Das Kurien- und Zensuswahlrecht eröffnete neben den traditionellen Eliten aus Großgrundbesitz, Industrie, Finanz und Bürokratie zunächst nur städtischem Bürgertum und begüterten Bauern die politische Beteiligung.

Um die Fragen, wie öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in einer mehrstufigen politischen Ordnung zu verteilen und aufeinander abzustimmen seien und auf welcher Ebene darüber konkret entschieden werden sollte, wird bis heute in demokratischen föderalen Ordnungen immer aufs Neue gerungen.

In modernen Demokratien zahlen

⁵ Vor allem die verheerenden Choleraepidemien der Jahre 1848, 1866 und 1873, die in der Monarchie insgesamt rd. 800.000 Todesopfer zur Folge hatten (Bruckmüller 2001, 288), schärfen in der politischen Sphäre das Bewusstsein für Gesundheit und Hygiene als öffentliche Güter.

potenziell alle BürgerInnen Steuern, entscheiden in Wahlen über Ausmaß und Verteilung von öffentlichen Gütern und sind NutznießerInnen Letzterer. In Österreich-Ungarn war diese Kongruenz nicht gegeben. Die Frage, für wen und für welche gesellschaftlichen Anliegen Mittel in welchem Ausmaß aufgewendet werden und wer darüber entscheidet, die in der zeitgenössischen Finanzwissenschaft noch selten als diskussionswürdig galt, wurde in der Habsburgermonarchie um die Jahrhundertwende bereits gestellt und erörtert, beispielsweise vom tschechischen Nationalökonom Josef Kaizl.

Finanzausgleiche

Im Kapitel X befasst sich Osterkamp mit den Einnahmen von Staat und Ländern sowie dem Ringen um Finanzausgleiche ab den 1890er-Jahren, zum einen zwischen den beiden Reichsteilen, zum anderen zwischen dem österreichischen Reichsteil und den Kronländern. Einleitend stellt sie fest, dass die Praxis der öffentlichen Finanzen noch weitaus unsystematischer als der Staatsaufbau war. In moderner Terminologie handelte es sich um ein fiskalisches Verbundsystem ohne klare Trennung zwischen Staats-, Landes- und Kommunenfinanzen.

Das Reich konnte keine eigenen Steuern erheben, die Steuerhoheit lag bei den beiden Staaten, also den Reichsteilen. Für die gemeinsamen Angelegenheiten standen dem Reich sämtliche Zolleinnahmen zu. Wenn diese nicht ausreichten, mussten die Reichsteile mit ihren Einnahmen für die Differenz aufkommen. Alle zehn Jahre wurde für die Aufteilung der durch Zölle nicht gedeckten Reichsausgaben zwischen Cisleithanien und Ungarn ein

Verteilungsschlüssel vereinbart, die sog. Quote. Diese richtete sich nach der Wirtschaftskraft der Reichsteile und zog daher die cisleithanische Seite stärker heran.

Die Kosten der Erweiterung und Vertiefung des modernen Leistungsstaats ab 1867 trugen vorrangig die Reichsteile. In der österreichischen Reichshälfte wurde die oberste Steuerhoheit von Parlament und Kaiser gemeinsam ausgeübt. Verbrauchsteuern (auf Bier, Branntwein, Zucker, Mineralöl u.a.) erbrachten den Löwenanteil der Steuereinnahmen. Die Einhebung hoher indirekter Steuern stellte eine Strategie der vermögenden Eliten dar, die Kosten der Staatlichkeit auf die KonsumentInnen abzuwälzen, die (bis 1907) an der parlamentarischen Aushandlung der Ausgaben nicht beteiligt waren. Erst 1896 erfolgte die Einführung einer progressiven Personaleinkommensteuer.

Während die liberalen Regierungen zwischen 1867 und 1879 eine fiskalisch eher zurückhaltende Politik verfolgt hatten, wurde Cisleithanien unter den konservativen Regierungen 1879–92 zum Investitionsstaat und blieb dies unter den Beamtenregierungen in der von raschem Wirtschaftswachstum gekennzeichneten Spätgründerzeit. Der Ausgabenanteil für Bildung⁶ und soziale Sicherheit verdoppelte sich zwischen 1867 und 1900 auf 13%. 1913 belief sich der Anteil der Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur, Schulwesen und Wirtschaftsförderung auf 19% des cisleithanischen Budgets. Die höchsten Ausgabenanteile der österreichischen Reichshälfte entfielen

auf den Verwaltungsapparat (rd. 40%) und das Militär (ca. 20%).

Die Einnahmen der Kronländer bestanden großteils aus Zuschlägen auf die staatlichen Steuern. Die Landeszuschläge waren gesetzlich mit 10% gedeckelt. Doch de facto gab es keine Deckelung. Höhere Zuschläge waren zwar von kaiserlicher Zustimmung abhängig, wurden aber regelmäßig gewährt. Das Ergebnis waren bspw. Zuschläge zu den direkten Steuern zwischen 37% in Triest, 82% in Niederösterreich, 156% in Böhmen, 195% in Vorarlberg und 203% in Dalmatien.

Die Landtage wurden wie erwähnt nach einem restriktiven Zensus- und Kurienwahlrecht gewählt, das den privilegierten gesellschaftlichen Gruppen weit überproportionale Vertretung sicherte und selbst den Großteil der männlichen Bevölkerung (Bauern, Landarbeiter, gewerbliche und Fabrikarbeiter, Gesinde, Kleinbürger) von der politischen Teilhabe ausschloss. Trotzdem erhöhten die Landtage und Landesausschüsse in allen Kronländern die Ausgaben in den oben genannten Politikfeldern ab dem letzten Viertel des 19. Jh. sehr stark, weshalb die Länder bereits in den 1890er-Jahren hoch verschuldet waren.

Diese expansive Ausgabenpolitik hatte zum einen politikfeldspezifische Gründe, bspw. in den wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern den zunehmenden Bedarf der Unternehmen in den modernen Industriebranchen der zweiten industriellen Revolution (Maschinenindustrie, chemische Industrie usw.) an qualifizierten Arbeitskräften (Facharbeitern, hoch qualifizierten Angestellten). Zum anderen gab es mehrere allgemeinpolitische Gründe für steigende Landesausgaben, die den wirtschaftlichen und sozialen Anliegen

⁶ Zur Bildungspolitik siehe die einschlägigen Beiträge in Rumppler/Urbanitsch (Hg.) (2010) und Osterhammel (2010, 1131).

breiterer gesellschaftlicher Gruppen entgegenkommen sollten: Erstens wurde in vielen Kronländern ab den 1880er-Jahren der Zensus in der Städteturie und in der Kurie der Landgemeinden gesenkt und nach 1896 eine fünfte, allgemeine Wählerkurie geschaffen, in der die männlichen großjährigen, hausrechtlich nicht abhängigen Personen wahlberechtigt waren. In diesen drei Kurien konnten die neuen Massenparteien (Christlichsoziale, Sozialdemokraten, einige nationalistische Parteien) erste Wahlerfolge verzeichnen. Das Aufkommen und Erstarben der Massenparteien führte zweitens zur zunehmenden Politisierung der Landesfinanzen. Zwischen den traditionellen Honoratiorenparteien und den Massenparteien verschärfte sich die Konkurrenz, und der parteipolitische Kampf um Wählerstimmen in den drei genannten Kurien trieb die Landesausgaben in die Höhe. Drittens bewirkte in denjenigen ethnisch gemischten Kronländern, in denen die größten Nationalitäten im Landtag vertreten waren, die Nationalisierung der Landesverwaltung eine Ausgabenexplosion in einigen Politikfeldern, v.a. in den Bereichen Unterricht, Bildung, Kultur und Landwirtschaft. Viertens existierten im Finanzrecht der Länder keine Regeln, welche die ordentlichen Landesausgaben von der Höhe der ordentlichen Landeseinnahmen abhängig machten. Ansuchen um höhere Länderzuschläge auf direkte und indirekte staatliche Steuern wurde – wie bereits erwähnt – regelmäßig entsprochen. Die zunehmende Landesverschuldung war also auch das Resultat von Moral Hazard, dem die politischen Entscheidungsträger ausgesetzt waren und nachgaben.

Weil sich die Kronländer aufgrund

der Ausweitung ihrer Staatstätigkeit in den 1890er-Jahren immer stärker verschuldeten, wurde der Ruf nach finanzieller Unterstützung von der Regierung in Wien immer lauter. 1896 initiierte das Finanzministerium Verhandlungen über einen Reichsteil-Länder-Finanzausgleich mit den Landesauschüssen. Damit behandelte die cisleithanische Regierung die Länder erstmals als politische Gemeinschaft. Bislang waren die Landeszuschläge auf staatliche Steuern stets bilateral zwischen dem Finanzministerium und dem jeweiligen Kronland ausgehandelt worden.

Wichtigstes Ergebnis dieser Finanzausgleichsverhandlungen war eine unmittelbare Beteiligung der Länder am Aufkommen der neuen Personaleinkommensteuer durch Überweisungen von Seiten des Finanzministeriums. Diese Transfers zugunsten der Länder stiegen in den folgenden Jahren stark an. Im Gegenzug verzichteten die Länder auf Landeszuschläge zur Einkommensteuer. Dasselbe Muster wurde 1901 auf die Branntweinabgabe angewandt. Diese Transfers waren noch deutlich höher als jene aufgrund der Einkommensteuer. In der Folge erhielten die Länder erstmals auch das Recht auf Einhebung einer eigenständigen Steuer, der sog. Landesbieraufgabe. Diese indirekte Steuer wurde zur wichtigsten Einnahmequelle der Kronländer überhaupt. „Die Biersteuer machte die österreichischen Kronländer faktisch zu Steuerstaaten“ (323).

Zur Bedeckung ihrer weiterhin stark steigenden Ausgaben reichten auch diese Reformen nicht aus, sodass einige wirtschaftlich starke Kronländer in den 1900er-Jahren Kredite aufnahmen, um ihr ordentliches Budget zu decken.

1905 verstießen die Kronländer ge-

gen das in den Landesordnungen verankerte, für imperiale Herrschaftsordnungen charakteristische Kooperationsverbot und nahmen die horizontale Zusammenarbeit untereinander im Rahmen einer informellen Länderkonferenz auf, um gemeinsame Positionen für die Verhandlungen mit dem Finanzministerium über einen neuen vertikalen Finanzausgleich zu erarbeiten. Bei diesen Diskussionen ging es um eigenständige Steuern der Länder und damit um mehr finanzielle Eigenverantwortlichkeit, um staatliche Zuschüsse in bestimmten Politikfeldern sowie um Ländersolidarität – mithin um die Grundprinzipien einer föderalen Ordnung, aber ebenso um gesellschaftliche und politische Teilhabe der bislang nicht in den Parlamenten vertretenen großen sozialen Gruppen, Demokratisierung des Wahlrechts und Parlamentarisierung.

Zusammenfassend konstatiert Jana Osterkamp ein Nebeneinander von imperialen Herrschaftsstrukturen und kooperativem Zusammenwirken sowohl zwischen Staat und Ländern als auch zwischen den Kronländern. Ein solches Nebeneinander kennzeichnet eine hybride Herrschaftsform, die sie als „kooperatives Imperium“ (297) bezeichnet. Zu diesem entwickelte sich die Habsburgermonarchie ab dem letzten Drittel des 19. Jh.

Unterschiedliche Wahlrechte

1907 wurden die Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrats erstmals nach dem allgemeinen und gleichen Männerwahlrecht gewählt. Damit klafften die politische Teilhabe im Reichsrat einerseits und jene in den nach zwar schon erweiterten, aber immer noch restriktiven Zensus- und Ku-

rienwahlrechten zusammengesetzten Landtagen andererseits weit auseinander.

Die Kompetenzen für die Politikfelder Bildung, Soziales, Gesundheitswesen, regionale Infrastruktur und Agrarmodernisierung, welche für jene Bevölkerungsgruppen besonders bedeutsam waren, die sich 1907 erstmals an den Wahlen zum Abgeordnetenhaus in Wien beteiligen konnten, lagen freilich schwerpunktmäßig auf Landesebene. Politiker, die für die Ausweitung des Wahlrechts eingetreten waren und die Interessen der angeführten sozialen Gruppen vertraten, besaßen damit nicht die Gestaltungsmacht, um ihre politischen Ziele auch umzusetzen.

Die restriktiven Landtagswahlrechte und die politikfeldabhängige Staatlichkeit der Kronländer waren daher zentrale Faktoren, welche die politische Wirksamkeit der Ausweitung des Reichstagswahlrechts und das politische Gewicht des Abgeordnetenhauses beeinträchtigten. Forderungen von Seiten der Massenparteien nach Demokratisierung der Landtagswahlrechte scheiterten am Widerstand des Kaisers und der privilegierten gesellschaftlichen Gruppen sowie deren Parteien und Interessenvertretungen.

Suche nach Lösungen innerhalb des Reichs

Deak (2015) betont, dass auch die Krise des Parlamentarismus nach dem Scheitern der Badeni'schen Sprachenverordnung 1897 und die sich verschärfenden Nationalitätenkonflikte in den Landtagen nicht bedeuteten, dass Politik, Verhandlungen und Suche nach Lösungen aufhörten. In der politischen Sphäre, innerhalb der Bürokratie und in der Presse sowie im akade-

mischen Bereich intensivierten sich die Diskussionen über die politische Ordnung des Reichs, die Struktur der Verwaltung und die politische Partizipation in einem multinationalen Staat.

Oft übernahm die zentrale Bürokratie eine führende Rolle bezüglich der Weiterführung der Staatsbildung. Spitzenbeamte verhandelten mit politischen Parteien und Vertretern der Volksgruppen, um das Funktionieren der Beamtenregierungen zu gewährleisten, bereiteten die kaiserliche Administration auf die neuen Herausforderungen durch Demokratisierung, Massenpolitik sowie den Aufbau eines Wohlfahrtsstaats vor und betätigten sich als Streitschlichter und Moderatoren des politischen Prozesses.

Auf Initiative des Juristen und Reichsratsabgeordneten Josef Redlich erfolgte im Mai 1911 die Einrichtung der „Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform“. Diese bestand neben Beamten aus Politikern, Akademikern und ehemaligen Beamten, also aus Innen- und Außenseitern der Verwaltung. Sie befasste sich mit zahlreichen Aspekten und Problemen der cisleithanischen Verwaltungsrealität, u.a. auch mit den Finanzproblemen der Kommunen und der Kronländer. Den wichtigsten Vorschlag der Kommission bildete eine Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung: Kleinere Bezirke sollten die Schwerpunkte der Verwaltungsaktivitäten werden, und Kreise sollten wiedereingeführt werden. Die verkleinerten Bezirke und die Kreise sollten möglichst die Volksgruppen trennen und somit politische Lösungen erleichtern und die Kronländer – die Hauptarenen der Nationalitätenkonflikte – entlasten.

Die Kommission schloss ihren Bericht 1913 ab. Der Innenminister ak-

zeptierte denselben. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten auf regionaler Ebene erprobt werden. Der Krieg verhinderte dies. Politiker, Spitzenbeamte und Wissenschaftler hielten eine Reform des Staates also für möglich. Die Tatsache, dass der Krieg und das Militärregime die Verwirklichung der Reformen unterbanden, heißt nicht, dass sie keine Realisierungschancen hatten.

Deak (2014) weist darauf hin, dass noch im Juli 1914 die Verwaltungsspitzen aus den Kronländern Klage über Personalmangel führten und mehr Ressourcen forderten, um den Umfang der staatlichen Modernisierungsbestrebungen auszuweiten und deren Intensität zu erhöhen. Die Verwaltungseliten standen somit keineswegs im Banne von Vorstellungen eines unausweichlichen Niedergangs oder – nach der Ermordung des Thronfolgers – eines bevorstehenden Untergangs der Monarchie.

Aus ihrer Analyse der zentralen Politikfelder zieht Osterkamp auch den Schluss, dass sich das Verhältnis der Nationalitäten zueinander ab den 1890er-Jahren grundlegend änderte. Die frühere Hierarchie bestand nicht mehr. Die Position der verschiedenen Nationalitäten beruhte längst nicht mehr vorwiegend auf dem Engagement der Nationalbewegungen, sondern in zunehmendem Maße auf dem Ausbau von Bildungs- und Kulturwesen, den wesentlichen Verbesserungen im Gesundheits- und Sozialwesen, den infrastrukturellen Investitionen und der Förderung von Landwirtschaft und Industrie durch die Staats- und Landesinstitutionen.⁷ Auch für nichtdeut-

⁷ Beller (2018, 211) konstatiert eine starke Tendenz in Richtung auf eine implizite

sche Nationalpolitiker „stand die bessere Einbindung ihrer Gemeinschaften in das imperiale Herrschaftssystem im Vordergrund, nicht eine Lossagung vom Hause Habsburg“ (351).

„Revisionistische“ Arbeiten, die in den letzten vierzig Jahren zu Ergebnissen gelangt sind, welche die traditionelle und lange vorherrschende These des unausweichlichen Niedergangs Österreich-Ungarns aus heutiger Sicht als nicht mehr haltbar erscheinen lassen, bilden längst den Hauptstrom der Forschung zur Habsburgermonarchie ab 1848. Osterkamp hat mit ihrer Studie zur Geschichte aus föderaler Perspektive einen wichtigen und innovativen Beitrag dazu geleistet.

Michael Mesch

Föderalisierung Cisleithaniens nach Nationalitäten: „The Monarchy was, one can argue, turning itself into a form of multinational federation – at least the national groups were realizing their goals within the Monarchy’s parameters.“

Literatur

- Beller, Steven (2018). *The Habsburg Monarchy 1815–1918*. Cambridge u.a., Cambridge University Press.
- Bruckmüller, Ernst (2001). *Sozialgeschichte Österreichs*. Wien, Verlag für Geschichte und Politik, und München, Oldenbourg Verlag.
- Deak, John (2014). *The Great War and the Forgotten Realm: The Habsburg Monarchy and the First World War*. In: *The Journal of Modern History* 86 (June) 336–380.
- Deak, John (2015). *Forging a Multinational State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Judson, Pieter M. (2016). *The Habsburg Empire. A New History*. London und Cambridge, MA, The Belknap Press.
- Osterhammel, Jürgen (2009). *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München, C.H. Beck.
- Rumpler, Helmut (1997). *Österreichische Geschichte 1804–1914. Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie*. Wien, Ueberreuter.
- Rumpler, Helmut/Urbanitsch, Peter (Hg.) (2010). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band IX, Soziale Strukturen*. 2 Bde. Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.