

Mitbürger, 103 der 107 Wirte und alle 36 Händler Bürger waren; letztere beide machen zusammengenommen zwei Drittel aller Nennungen von Bürgern aus. Die an sich sehr ausführlichen Angaben des Linzer Bürgerbuchs übergehen einen andernorts häufig festgehaltenen Punkt: die Bewaffnung der Neuaufgenommenen. Prokosch führt dies darauf zurück, dass „das Vorzeigen von Waffen bei der Verleihung des Bürgerrechts [...] vermutlich eine Selbstverständlichkeit“ (S. 253) war.

Den Abschluss der Edition machen Glossar, Literaturverzeichnis sowie Personen-, Orts- und Berufsregister. Die vorgebrachten kritischen Hinweise schmälern indes den großen Wert der Arbeit in keiner Weise. Prokosch legt hier eine sorgfältig erarbeitete Edition vor, die als Vorbild für ähnlich gelagerte Editionsprojekten dienen kann.

*Philipp Tolloi*

---

## Jana Osterkamp, Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie. Vormärz bis 1918

*(Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 141).*

*Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2020, 531 Seiten, mit 12 Abbildungen.*

„Vielfalt ordnen“ – ein vielversprechender Titel: Die in allen Richtungen unermessliche Vielfalt der Habsburgermonarchie, historisch gewachsen, ein Konglomerat an Traditionen, Sprachen, Religionen, musste geordnet und fit für die moderne Zeit gemacht werden. Der inhaltliche Einstieg überrascht: Denn gerade das Völkermanifest Kaiser Karls, der Verzweilungsakt eines zusammenbrechenden Staates, war keine Option für ein funktionierendes Zusammenleben. Für Osterkamp war es aber ein Zeichen dafür, dass der Föderalismus *die* Ordnungsoption dieses Staates war, um „in der Vielfalt sowohl Ordnung als auch Einheit zu stiften“ (S. 42). Doch welcher Föderalismus – und welcher Staat? Vier Föderalismusmodelle – Verwaltungsföderalismus, Kronländerföderalismus, Nationalitätenbundesstaat und der Dualismus – und mehrere mögliche Staatsmodelle, zwischen Imperium und Bundesstaat driftend, stehen zur Diskussion und werden von Osterkamp analysiert.

Die Habsburgermonarchie als „Europa im Kleinen“ ist ein Vergleich, der schon im Vormärz strapaziert wurde und das Interesse der Autorin weckte (S. 1). Viele sahen den Föderalismus als Hindernis für Modernisierung und effizientes Krisenmanagement. Dem entgegen steht das Entwicklungspotential einer Aufteilung von Herrschaft auf mehrere Ebenen, verbunden mit der Utopie

einer gleichberechtigten Ordnung von Vielfalt. Das französische Gegenmodell der Vereinheitlichung, Zentralisierung und strikten Durchstaatlichung taugte für die Habsburgermonarchie nicht, doch auch der Föderalismus lieferte nicht die dringend benötigte staatsbegründende Meistererzählung. Die Habsburgermonarchie changierte damit „in einer Schwebelage zwischen Imperium, Föderation und Staatlichkeit“ (S. 8). Das Kooperationsverbot radialer Herrschaftsordnungen war ein imperiales Merkmal, doch es wurde durch das informelle (und geduldete) Zusammenwirken von Herrschaftseliten unterlaufen. Osterkamp spricht daher von einer Überlagerung föderaler und imperialer Elemente, vom „kooperativen Imperium“. Sie untersucht für die Habsburgermonarchie die Praktikabilität einer Kombination aus dem klassischen Staatsbegriff des 19. Jahrhunderts und modernen Ansätzen einer gewachsenen Staatlichkeit von unten (S. 13–16). Tatsächlich agierten die Länder in zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie Fürsorge, Schulwesen, Infrastruktur und Finanzen staatsähnlich.

So begibt sich die Autorin in zwölf Kapiteln auf die Suche nach dem Föderalen in der Habsburgermonarchie. Sie beginnt mit ihrer Suche im Vormärz. Metternich gelang es nicht, bei Kaiser Franz I. ein Herrschen nach einheitlichen Grundsätzen mit nur einer Zentralbehörde durchzusetzen. Dennoch waren die Voraussetzungen für den imperialen Gedanken nicht schlecht: Die Pragmatische Sanktion floss als imperiales Element in die neue Staatsordnung ebenso ein wie Elemente des Heiligen Römischen Reichs – unter Ausdehnung auf die galizischen, ungarischen und italienischen Gebiete –, nach Osterkamp ein „Akt der Selbstermächtigung“ (S. 49). Die regionalen Herrschaftstitel blieben als Konzession an den Föderalismus bestehen, aufgrund der Schwäche der Stände hatte dies aber kaum Bedeutung. Auch dass die Grundherrschaften nicht abgeneigt waren, ungeliebte Patrimonialrechte wie das Schubwesen in staatliche Hände zu legen, ließ auf eine Stärkung des Staates hoffen.

Schwer zu folgen ist der Autorin in ihrer Gliederung des Reichs in sieben Großregionen, und zwar traditionelle (Böhmen, Ungarn und die Militärgrenzen), neu geschaffene (Italien, Galizien und Illyrien) sowie Innerösterreich (S. 55). Es besteht keine Gleichwertigkeit dieser Ländergruppen – nur Ungarn und Böhmen und mit Abstrichen die Alpenländer verfügten über ein allgemein anerkanntes staatliches Narrativ –, und der Begriff „Innerösterreich“ ist rätselhaft. Er bezieht sich (in der Frühneuzeit) auf eine völlig andere Ländergruppe als das heutige Österreich, das Osterkamp meint. Völlig abwegig ist die von ihr gebrauchte Bezeichnung „innerösterreichisches Habsburg“ – schließlich handelte es sich nicht um das Privateigentum einer Familie. Selbst die Habsburger der Frühneuzeit bevorzugten Begriffe wie *Casa d’Austria* zur Stärkung der Staatlichkeit abseits dynastischer Bindungen. Die Verbindung der Ländergruppen mit dem Begriff „Habsburg“ weist in eine

völlig falsche Richtung und ist irreführend. Auch die von Osterkamp konstatierte enge Verbindung der von ihr so genannten „innerösterreichischen“ Ländergruppe mit den Ländern des Deutschen Bundes gab es nur bedingt. Die Integration dieser Länder in den von Osterkamp so bezeichneten „deutschen Kulturraum“ war wesentlich geringer als die der Sudetengebiete und müsste jedenfalls regional differenziert betrachtet werden. Und auch weitere Aussagen sind zu relativieren: Die von der Autorin negativ gesehene Nichtbeteiligung am Deutschen Zollverein könnte auch als Zeichen einer ökonomischen Neuorientierung gesehen werden. Und der Katholizismus war nicht mehr *die* Stütze kaiserlicher Macht. Religion als politisches Ordnungselement hatte ausgedient, die Ausweisung von Protestanten aus dem Zillertal durch den Salzburger Erzbischof (S. 57) ist dafür kein Beweis, es handelte sich eher um ein Rückzugsgefecht.

Auch hinsichtlich der anderen Länder bleiben ihre Betrachtungen oberflächlich: Weder galten die österreichischen Beamten in den italienischen Gebieten prinzipiell als „stranieri e barbari“ (S. 68) – der Großteil von ihnen waren Italiener –, noch wurde die Infrastruktur nach einer imperialen Logik auf Wien ausgerichtet: Die Südbahnverbindung nach Triest war eine ökonomische Notwendigkeit, aber weder die Eisenbahnverbindung Venedig–Mailand und später die Brenner- und die Tauernbahn entsprechen diesem Muster, führen diese Bahnverbindungen doch bekanntlich nach Deutschland, nicht nach Wien. Auch von einer „Empörung“ der italienischen Bevölkerung (S. 69), die vom Wirtschafts- und Kulturraum Italiens und traditionellen Absatzmärkten abgeschnitten war, kann keine Rede sei: Weder der in einer Dauerkrise verharrende Kirchenstaat noch das Königreich Neapel-Sizilien boten damals ausreichendes ökonomisches Potential.

Gegen den Begriff „ungarisches Habsburg“ (S. 70–75) hätten die Eliten Ungarns rebelliert, und noch mehr gegen die Aussage, dass diese die Landesgesetzgebungsgewalt „usurpiert“ hätten. Dass das „imperiale Artefakt“ Galizien (S. 75–78) von Wien als „zivilisatorische Antemurale“ gesehen wurde, ist wohl richtig, die polnische Elite verhinderte aber eine imperiale Durchdringung. Illyrien (S. 78–81) war ebenfalls ein künstliches Gebilde. Die Militärgrenzen, bei Osterkamp „habsburg frontiers“ (S. 81–83) genannt (muss man sich die Habsburger dort als Grenzsoldaten vorstellen?), entsprachen am ehesten imperialen Vorgaben. Die Habsburgermonarchie des Vormärz war also keine Föderation, so das Ergebnis Osterkamps (S. 84).

Nun schlug die Stunde des Verwaltungsföderalismus. Im Vormärz als Instrument der Zentralisierung konzipiert, schuf sich die lokale Verwaltung ihre Freiräume. In der verwaltungsföderalen Konstruktion Metternichs sollte Wien nur die Grundsatzentscheidungen treffen (weil ihm eine rein zentralistische Verwaltung nicht möglich schien, wie die Autorin auf S. 95 schreibt, oder weil diese, wie oben behauptet, am Widerstand des Monarchen scheiter-

te?). Der vormärzliche Verwaltungsföderalismus wurde im Neoabsolutismus jedenfalls weiter ausgebaut. Man setzte dem damaligen Zeitgeist entsprechend auf eine „organische“ Ordnung der Gesellschaft, die im Nebulösen verblieb. Die Rede war von „Lebenskreisen“ und „organischen Zwischengliedern“, zu denen ständische Gremien, Handels- und Gewerbekammern, kirchliche Selbstverwaltungseinheiten und Gemeinden zählten (S. 106). Die Position der Statthalter wurde gestärkt, die Bezirksämter erhielten eine tragende Rolle und ihre Beamten Uniformen, wodurch sie auch optisch den Staat repräsentierten. Die Verwaltung rückte näher an den Bürger heran.

Großen Wert legt Osterkamp zurecht auf den mit František Palacký verbundenen Paradigmenwechsel des Jahres 1848: Die Nationalisierung des Deutschen Bundes und die Durchsetzung des Narrativs des „böhmischen Staatsrechts“ bei den Tschechen spalteten die „böhmische Nation“. Das war ein grundlegendes Problem, das weit über Böhmen hinausreichte. Einen eigenen Abschnitt widmet Osterkamp daher dem Kronländerföderalismus (S. 173–203), mit dem 1849 der ethnisch-nationale gedachten föderalen Gleichheit die revolutionäre Spitze genommen werden sollte. Man ließ viel in Schwebelage, indem der Nationsbegriff auf die Länder bezogen wurde. Die gesetzlich verankerte Gleichberechtigung der Sprachen in Schule und Amt sollte nationalpolitisch beruhigend wirken. Auch die Landesordnungen zielten auf die Schaffung eines ethnisch-sprachlichen Gleichgewichts ab (S. 186). Unrichtig ist allerdings die Aussage, dass die Landesordnungen den Landtagen nur Beratungsrechte gewährt hätten (S. 194), denn diese wirkten sehr wohl am Zustandekommen der Landesgesetzen mit. Zu verkürzt ist auch die Aussage, Deutsch sei als Amtssprache eingeführt worden (S. 180), denn das galt nur für den inneren Amtsverkehr und dies auch nicht in Ungarn und Lombardo-Venetien. Die uneingeschränkte Souveränität des Kaisers und das Fehlen eines repräsentativen Gesetzgebungsorgans waren die imperialen Elemente des Neoabsolutismus. Wenige Jahre später setzte Anton von Schmerling nur mehr auf Staatseinheit – nicht mehr auf den Einheitsstaat –, aber er scheiterte mit seinem Versuch, dies mit einer abgestuften föderalen Ordnung zu kombinieren (S. 196). Realisiert wurde dann das, was Osterkamp das „konföderative Doppelhaus“ nennt (S. 207–237). Die Reichsteile übernahmen staatliche Funktionen, hatten aber in den zentralen Bereichen Außenpolitik, Verteidigung und gemeinsame Finanzen keine Kompetenzen (S. 210). Dass die Autorin die cisleithanischen Staatsgrundgesetze in diesem Zusammenhang als „fragmentarisch“ (S. 208) bezeichnet, ist allerdings überzogen.

Die staatsrechtliche Begrifflichkeit wird den Realitäten nicht gerecht, denn es war weder ein Reich noch eine Konföderation, hinzu kommen die cisleithanischen Kronländer und der kroatische Subausgleich, Osterkamp spricht von einer „Schwebelage der Macht“ (S. 215). Auch der Monarch war betroffen, denn es handelte sich zwar um dieselbe Person, nicht aber um iden-

tische Funktionen (S. 217) – und in Cisleithanien war er auch noch zusätzlich Landesfürst. Osterkamp plädiert dennoch für eine positive Neubewertung des Dualismus, vor allem im Hinblick auf die Kompetenzen und Kontrollrechte der Delegationen (S. 223). Deren größte Schwäche waren die getrennten Verhandlungen, weil das die Gegensätze in den Vordergrund rückte (S. 224), obwohl man dann in direkten Hinterzimmersgesprächen meist zu Kompromissen fand. Auch der Primat des Kaisers auf die Außenpolitik war nicht unumstritten (S. 227). Eine Schwäche war auch die verhandelbare gemeinsame Wirtschaftspolitik – der alle zehn Jahre zu vereinbarende Wirtschaftsausgleich –, der zum Damoklesschwert für die Doppelmonarchie wurde. Dennoch gab es einen „hohen Grad kooperativer Politikverflechtung“ und eine relativ stabile außen-, verteidigungs-, finanz- und wirtschaftspolitische Gemeinschaft, so das positive Urteil Osterkamps über die Doppelmonarchie.

Doch es gab auch die „Sehnsucht nach föderalen Eigenheimen“ (S. 240–268). Autonomistische Tendenzen zeigten sich vor allem in Galizien, im Trentino und in Böhmen. Böhmen zählte zu den finanzstärksten und ressourcenreichsten Ländern in der Habsburgermonarchie, die Tschechen hatten – wie auch die Polen – in den Wiener Regierungen eine etablierte Stellung (S. 268). Insgesamt machte sich eine „Verländerung“ breit, die radiale Herrschaftsordnung verlor an Bedeutung, man setzte auf Zusammenarbeit (S. 269) – mit der Ausnahme des dem „Reich“ unterstellten Bosnien-Herzegowina (S. 374–382). Osterkamp spricht von einer „politikfeldabhängigen Staatlichkeit“ der Länder (S. 270), vor allem in der Bildungs-, Agrar-, Gesundheits- und Sozialpolitik.

Der mehrstufigen Herrschaftsordnung entsprach eine ebensolche Finanzverflechtung (S. 308), doch die Entscheidungs- und Finanzierungsebenen waren für die Bürger kaum nachvollziehbar. 1896 wurden die Länder im Zusammenhang mit der Einführung der Personaleinkommensteuer erstmals als politische Gemeinschaft behandelt, länderübergreifend wurde über die Steuerzuschläge entschieden. Diese wurden reduziert und teilweise durch staatliche Finanzierungsbeiträge ersetzt. Durch neue Landessteuern konnten die Länder nunmehr als eigenständige Steuerinstanz auftreten. Die Landeshaushalte waren über ein intransparentes Fondsystem geregelt, finanziert vom Staat, den Ländern und den Gemeinden (S. 315). 1905 trat im Niederösterreichischen Landhaus erstmals eine Länderkonferenz zusammen – eine horizontale Verflechtungsebene, die dem imperialen Kommunikationsverbot ein Ende setzte. Ein institutionalisierter „Länderrat“ wurde von Galizien und Böhmen – die um ihre Sonderrechte fürchteten – allerdings abgelehnt. Osterkamp weist anhand mehrerer Beispiele nach, dass meist das fiskalische Eigeninteresse über die solidarische Ländergemeinschaft überwog. Nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts entzogen sich die Besitz- und Bildungseliten der zentralen Kontrolle durch einen Rückzug

auf ihre Positionen in den Ländern. Die Länderkonferenzen waren zugleich Interessensgemeinschaft der Länder und Solidargemeinschaft mit dem Staat und markieren für Osterkamp den Übergang vom kooperativen Imperium zum kooperativen Föderalismus (S. 304). Diese Einrichtung besteht übrigens in Form der gesetzlich nicht fixierten, aber politisch bedeutenden Landeshauptleutekonferenz in Österreich bis heute.

1905 kam es im Mährischen Ausgleich und der darin verwirklichten Idee der Personalautonomie zu einer der größten Innovationen, die das österreichische Föderalismusdenken hervorgebracht hatte, so Osterkamp (S. 353). Der territoriale Föderalismus wurde durch einen föderalen Personenverband abgeschwächt. Die Idee geht auf Vorschläge der Sozialdemokratie zurück, verlor sich aber im Gewirr nationaler Arbeiterparteien. Nur die Führungsspitze der Sozialdemokratie hielt bis zuletzt an der Vision eines personal organisierten demokratischen Nationalitätenbundesstaates fest (S. 359). Spätestens mit dem mährischen Ausgleich wurde der nationale Proporz auch in anderen Kronländern zur Maxime des öffentlichen Lebens, wodurch sich die Landesausgaben erhöhten und mehrere Länder in eine Schuldenspirale gerieten – Böhmen wurde 1912 auch deshalb unter staatliche Kuratel gestellt.

Im letzten Kapitel ihres Buches widmet sich Osterkamp Thronfolger Franz Ferdinand und seinem Belvederekreis – sie nennt ihn einen „föderalen thinktank“ (S. 389–402). Es wurde versucht, den Dualismus in ein neues Staatskonzept zu integrieren und ihn durch den Ausbau der Reichsebene zu modifizieren. Geplant war eine Kompetenzerweiterung der Delegationen und eine Abschaffung der Neuverhandlung der Wirtschaftsgemeinschaft. Auch die Aufnahme gemeinsamer Schulden sollte möglich werden. Wie man dies realpolitisch durchsetzen wollte, bleibt fraglich. Somit schließt das Buch mit einem utopischen Ausblick, wie der „kooperative Föderalismus“ vielleicht weiterzuentwickeln gewesen wäre.

Osterkamp kommt in ihrer Studie zu einigen überraschenden Ergebnissen und fördert neue Blickwinkel zutage, vor allem hinsichtlich einer Neubewertung des Dualismus sowie in ihren Ausführungen über den Verwaltungs- und den Finanzföderalismus. Jana Osterkamp hat sich eine große Aufgabe gestellt und den Anspruch erhoben, ein fundamentales Werk über den Föderalismus in der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert zu verfassen. Dies ist ihr nicht in allen Bereichen gelungen, aber in vielen Themenfeldern erweist sich die Studie als innovativ und anregend. Das Buch von Jana Osterkamp ist damit ein wichtiger Beitrag zur Geschichte der Habsburgermonarchie im langen 19. Jahrhundert.

*Andreas Gottsmann*