



# Mitteleuropa und der Gestaltungsprinzip Föderalismus: These Zentralismus – kontra These Föderalismus

Csilla Dömök<sup>1</sup>

## ABSTRACT

### **Central Europe and the Federalism: Thesis Centralism — kontra Thesis Federalism**

As we know, it is very difficult to describe and define the Central European major region objectively according to regional aspects. Despite the various defining and describing attempts, we can state that creating an exact definition and an undisputable geographical classification is hardly possible. Principally cultural and intellectual criteria can underpin the definitions; secondly the economic and social interpretations, both of them in the spirit of plurality and polycentrism. The attempts to define Central Europe in political, geopolitical and geographical respect are particularly problematic and rather controversial as it is hardly possible to define a macro-region through the delineation of the political borders because they are optional and change constantly. It would be even less possible to limit it with the help of a geopolitical system and autocratic theories. A major region is subject to changes. It is appropriate to add that, in any event, this Central Europe lasted in the first half of the 20<sup>th</sup> century as a macro-regional phenomenon that was addressed, valued differently and even partially fought for.

## KEYWORDS

federalism; Central Europe; Central European concept; Integration; region; identity

Die politische und soziale Entwicklung des 20. Jahrhunderts ist von Nationalitäten- und Minderheitenproblemen bzw. deren gewaltsamer „Lösung“ geprägt. Insbesondere die Geschichte und Gegenwart unseres Jahrhunderts und die Geschichte der vorigen Jahrhunderte ist von Völkermord, ethnischen Säuberungen und nationalistischen Ausschreitungen gekennzeichnet. Die Wurzeln für heutige Konflikte und Probleme lassen sich vielfach bis in die Zeit des entstehenden Nationalismus im vorigen Jahrhundert zurückverfolgen. Man hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten mit verschiedenen Aspekten des Nationalitätsproblem ausserordentlich viel beschäftigt. Ich untersuche die Mitteleuropa-Konzeptionen, und die föderale Pläne für Mitteleuropa. Als Arbeitshypothese und als Diskussionsgrundlage in meiner Arbeit — sei aber dennoch — und diese Hypothese wird sicher von Fall zu Fall zu überprüfen

---

<sup>1</sup> Dömök Csilla, Universität Pécs, Philosophische Fakultät, Germanistischen Instituts, H-7624 Pécs, Ifjúság útja 6., csilladomok@yahoo.de

sein — ein geographischer Zuordnungsversuch gewagt: Extensiv interpretiert wird man im Zusammenhang mit Mitteleuropa vom Gebiet zwischen Rhein und Weichsel, zwischen den Westalpen und dem Karpatenbogen, zwischen der Ostsee und der Adria sprechen können. Wobei die unmittelbare Kernzone in etwa mit Österreich, Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Kroatien und Ungarn zu umschreiben ist, die von den anderen Gebieten und Regionen in Form von konzentrischen Kreisen umrahmt wird. Die aktuelle Zuordnung war und ist von der jeweiligen geschichtlichen Entwicklung und Situation genauso abhängig wie von der Entscheidung der sich zugehörig fühlenden Personengruppen und Regionen. Die häufig angestellte und diskutierte Unterscheidung zwischen einem westlichen und einem östlichen Mitteleuropa mit ihren jeweiligen Affinitäten zu West- bzw. zu Osteuropa passen in dieses Bild der oft verwirrenden bunten Uneindeutigkeiten. Aber gerade das macht das Faszinierende an diesem vielfältigen, an diesem oszillierenden Begriff Mitteleuropa aus, dieses zentraleuropäischen Raumes ohne feste und ohne selbstverständliche Grenzen, das durchaus auch in seinem Bemühen um Konsistenz, um Integration, um Homogenität als Bild, wenn man unbescheiden sein will als Vorbild für Europa, aufgefasst werden kann.

Die meisten der Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind weitgehend dem Gestaltungsprinzip Föderalismus verpflichtet. Da es keine allgemein akzeptierte und verbindliche Theorie des Föderalismus gibt, ist es auch verständlich, dass für den Begriff Föderalismus die unterschiedlichsten Definitionen angeboten werden<sup>2</sup>. Auch hier sei eine sehr breit gefasste, an den Einzelfällen zu überprüfende Begriffsbeschreibung an die Spitze gestellt:

Der Föderalismus ist ein innerstaatliches, ein gesamtgesellschaftliches Gestaltungsprinzip, das der Regelung und dem Ausgleich der Beziehungen zwischen Teilbereichen und dem Ganzen dient<sup>3</sup>.

Zur Zeit der beiden Weltkriege des vorigen Jahrhunderts, davor und danach, wurden von verschiedenen Seiten eine Fülle von Mitteleuropa-Konzeptionen, von Vorschlägen zur Neugestaltung und zur Umstrukturierung der europäischen Zentralregion vorgelegt. Wie bekannt, wurden diese Vorstellungen nicht verwirklicht. Dennoch lohnt es, sich auch mit den nicht realisierten Möglichkeiten im historischen Ablauf auseinanderzusetzen, weil dadurch die Entwicklungsstrukturen schärfer, plastischer und einleuchtender zum Ausdruck kommen und ein schärferes und klareres Problembewusstsein vermitteln können. Durch die gescheiterten, die nicht verwirk-

2 R. A. KANN, *Ein Beitrag zur Problematik des abendländischen Föderalismus. Bewegung und Gegenbewegung in: Österreich und Europa. Festgabe für Hugo Hantsch zum 70. Geburtstag*, Hrsg: v. Institut für Österreichische Geschichtsforschung und von der Wiener Katholischen Akademie Graz-Wien-Köln 1965, S. 587–611; H. HASELSTEINER, *Mitteleuropa und das Gestaltungsprinzip Föderalismus*. In: *Zentraleuropa-Studien*, Hrsg: Verlag der Österreichische Akademie der Wissenschaften Wien 1995 S. 20–27.

3 H. HASELSTEINER, *Gestaltungsprinzip Föderalismus*, in: *Jahresbericht 1986/87*. 118. Jahr seit Bestehen des Landstraßer Gymnasiums Wien 1987 S. 28–31; BEYME, *Föderalismus*, 250f.



lichten Möglichkeiten erhält der historische Ablauf deutlichere Konturen<sup>4</sup>. Diese „Analyse gegen den Strich“ hat daher erhöhten Erkenntniswert — auch und gerade für die Gegenwart. Soviel sei zur „Legitimation“ der Wahl unseres Generalthemas angemerkt. Zwei allgemeine Fragestellungen sind an die Spitze zu stellen. Zunächst die Frage nach den Beweggründen, nach den Ausgangspositionen, nach den Motiven, nach den Aufbaustrukturen, die der Formulierung der weitgehend dem Föderalismus verpflichteten Mitteleuropa-Konzeptionen der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts zugrunde gelegt worden sind. Und dann eine zweite Problemstellung: Was sind denn die Ursachen für das Scheitern, für das Nichtverwirklichen der Konzeptionen gewesen? Zunächst ein Blick auf die Beweggründe und auf die Aufbaustrukturen der föderativen Mitteleuropa-Konzeptionen:

Auf Grund der vielgestaltigen und komplexen Struktur des mitteleuropäischen Raumes in ethnisch-nationaler, in sprachlicher, in konfessioneller, in kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht schien vielen Propagatoren einer neuen Lösungsvariante dieser verwirrenden Vielfalt am ehesten gerecht zu werden. Denn eine klare und eindeutige nationale Abgrenzung war auf Grund dieser Ausgangslage nicht möglich — wie man insbesondere nach den Erfahrungen der Pariser Friedenskonferenzen nach dem Ersten Weltkrieg feststellen musste. Unterstützt und gespeist wurde diese Auffassung von der Einsicht, dass die Völker und die Regionen so stark miteinander verwoben sind, dass man von einer eindeutigen Komplementarität, von einem unabdingbaren Aufeinander-angewiesen-Sein sprechen konnte.<sup>5</sup>

Rückblickend auf die gemeinsame Vergangenheit mit ihren vielfältigen Problemen und Auseinandersetzungen wurde die Ansicht vertreten, dass diese Unzukömmlichkeiten und Differenzen nur mit einem neuen, gemeinsamen, auf föderaler Basis fußenden Anlauf bewältigt werden können. Dem Föderalismus wurde eine große Problemlösungskapazität für die Beseitigung der im Inneren auftretenden Antagonismen eingeräumt. Das föderalistische Gestaltungsprinzip sollte zur inneren Harmonisierung, zum Ausgleich und zur Homogenität unter Wahrung der wechselseitigen Interessen beitragen. Der Föderalismus in Verbindung mit massenwirksamen, zugkräftigen weiteren Zielvorstellungen, wie Ausbau des demokratischen Systems. Kombination eines liberalen wie sozial ausgewogenen Gesellschaftssystems, sollte die Attraktivität der angestrebten neuen Lösung erhöhen. Dieser Gesichtspunkt trat in den Konzeptionen des 20. Jahrhunderts in einem wesentlich stärkeren Ausmaß zu Tage, als dies bei den Föderationsplänen des 19. Jahrhunderts der Fall gewesen ist.

Ein weiteres zusätzliches Motivationselement zeichnete die Konzeptionen des 20. Jahrhunderts aus. Der Wunsch nach Zusammenarbeit und nach Zusammenschluss war sehr stark durch die krisenhaften und strukturellen Wirtschafts- und Fi-

4 J. KÜHL, *Föderationspläne im Donauraum und in Ostmitteleuropa (Untersuchungen zur Gegenwartskunde Südosteuropas)*, Hrsg: Südost-Institut München 2, München 1958); H. HASELSTEINER, *Föderationspläne in Südosteuropa*, in: *Südosteuropa-Fallstudien. 20 Jahre „Südosteuropäische Geschichte“ in Graz* (Zur Kunde Südosteuropas 2/16, Graz 1990) S. 7–22; G. MÉREI, *Föderációs tervek délkelet Európában és a Habsburgmonarchia 1840–1918* [Föderationspläne in Südosteuropa und die Habsburgermonarchie 1840–1918] Budapest 1965

5 Cs. DÖMÖK, *Nationalitätenfrage und Verfassungsgeschichte in Österreich zwischen 1848–1867*, Wissenschaftlicher Verlag, Berlin 2010, S. 35–45.

nanzprobleme getragen, mit denen die Staaten Mittel- und Südosteuropas in der Zwischenkriegszeit schwer zu kämpfen hatten. Mit der angestrebten wirtschaftlichen und finanzpolitischen Kooperation sollten diese Krisenerscheinungen abgefangen, die Sanierung und Stabilisierung in die Weg geleitet und die relative Rückständigkeit gegenüber dem westeuropäischen Bereich durch gemeinsame Modernisierung verringert werden. Historisch gewachsen war das Gefühl kleiner Staaten Mitteleuropas und ihrer Völker, von außen bedroht zu sein. Alte, als existenzgefährdend eingestufte Heterostereotypen und Bedrohungsbilder spielten hier zweifellos eine Rolle. Die föderale Zusammenarbeit und ein eventueller Zusammenschluss wurden unter diesem Gesichtspunkt als stabilisierende Sicherheits-, Schutz- und Verteidigungsgemeinschaft gegen unheilvolle Expansions- und Dominanzansprüche der benachbarten Großmächte angesehen. Unter ähnlichem Aspekt ist die Erwartungshaltung einzustufen, dass man durch eine breitere, eine großräumigere Zusammenfassung auch allfällige Tendenzen einer Prädominanz eines der beteiligten Partner mittels einer Koalition der anderen abfangen könne. Balance durch Pluralität, so hieß die Parole, um ein Übergewicht der Größeren und eine „Fremdbestimmung“ zu verhindern. Gegen die oft nationalpolitische Fremdbestimmung versuchte man die gemeinsame, die konsensuale Selbstbestimmung durch wechselseitig eingeräumte Freiheiten und zusätzlich durch die Freiwilligkeit des föderalen Zusammenschlusses abzusichern und zu garantieren.

Durch eine föderale Zusammenfassung wollte man aber auch die gemeinsame eigene Position im Mächtenspiel verbessern. Von der Konsolidierung erhoffte man sich einen Machtgewinn, eine Stärkung der eigenen Stellung und damit zusätzlich zum Schutz- und Verteidigungseffekt auch eine kollektive Großmachtstellung nach außen zu erreichen, die Möglichkeit, als emanzipierter Partner im Konzert der Mächte in Europa und weltweit auftreten zu können. Durch die Etablierung und durch die Einbindung in eine größere föderale Gemeinschaft wollte man sich und seine engere Gemeinschaft absichern. Gar nicht selten traten allerdings Wunschvorstellungen nach Herrschaft, nach Hegemonie und Präponderanz in den Vordergrund des Motivationsspektrums, sei es in wirtschaftlicher, in kultureller oder politischer Hinsicht. Das föderale Gestaltungsprinzip geriet aus dem Gleichgewicht, diente als Vorwand, um die eigene Herrschaft zu stützen und gemäß unserer Definition den eigenen Teilbereich mit dem Ganzen gleichzusetzen. Bezeichnendes Beispiel für diese Grundhaltung in der Motivation ist ein großer Teil der deutschen Mitteleuropapläne, an der Spitze jener von Friedrich Naumann<sup>6</sup>.

Schon für die Konzepte des 19. Jahrhunderts ist der Einfluss von Theoretikern des Föderalismus nicht zu unterschätzen. Ihre Einwirkung auf Form und Gehalt der Mitteleuropa-Konzeptionen des 20. Jahrhunderts bedürfte zweifellos einer noch größeren Aufmerksamkeit der Geschichtswissenschaft. Auf einige wenige Propagatoren des Föderalismus möchte ich kurz hinweisen. Charles Alexis de Tocqueville bereiste in den Jahren 1831 und 1832 die Vereinigten Staaten von Amerika, um im Auftrag der französischen Regierung das amerikanische Gerichtswesen und den Strafvollzug zu studieren. Tocqueville wandte aber sein Interesse auch dem amerikanischen Regie-

---

6 HASELSTEINER, *Föderationspläne*, S. 19 ff.; vgl. noch: KÜHL, *Föderationspläne*; WIERER, *Föderalismus*.



runssystem der amerikanischen Demokratie und dem föderalen Staatsaufbau der USA zu. Mit seinem umfassenden Werk „De la démocratie en Amérique“, das 1839/40 erschien, weckte er in Europa das Interesse für den Föderalismus<sup>7</sup>.

Der französische Sozialist Pierre Joseph Proudhon vertrat in seinem 1863 erschienen Essay „Du principe fédératif“ einen integralen, einen umfassenden Föderalismus, den er neben dem politischen Bereich auch auf die Gesellschaft und vor allem auf die Wirtschaft angewendet wissen wollte. Sein Einfluss auf die Föderationsvorstellungen der europäischen Linken darf keineswegs gering eingeschätzt werden. Gegnerschaft zum Zentralismus und zum Übergewicht des Staates in anarchistisch-syndikalistischer Zugangsweise zeichnen seine Konzeption aus<sup>8</sup>.

Neben Proudhon ist auch noch der nachhaltige Einfluss zu nennen, den die zahlreichen Schriften Karl Renners sowohl auf die Lösung der nationalen Frage wie auch auf den vielgliedrigen, den föderalen Staatsaufbau gezeigt haben. Föderalismus und Anwendung des Personalitätsprinzips waren sein durchaus originärer Beitrag zur Integrierung komplexer, größerer, multinationaler Bereiche<sup>9</sup>.

Der konservative deutsche politische Schriftsteller Constantin Frantz vertrat gegen die durch Otto von Bismarck verwirklichte kleindeutsche Fassung das Konzept eines föderativen Staatenbundes unter dem Hause Habsburg. Er war ein eindeutiger Exponent des integralen Föderalismus und schrieb in seinem 1879 veröffentlichten Buch: „*Der Föderalismus ist als Prinzip der Vergesellschaftung schlechthin, von den kleinsten Gruppen größten fortschreitend. Vom Ehe- und Freundschaftsbund zum Völkerbund*“<sup>10</sup>.

Und schließlich ist noch der deutsche Rechtshistoriker Otto von Gierke zu nennen, der in seinem vierbändigen Werk über „Das deutsche Genossenschaftsrecht“ und in seinen Arbeiten über Johannes Althusius, einen der frühen Vertreter des europäischen Föderalismus die föderalen Vorstellungen in Mitteleuropa im 20. Jahrhundert gleichfalls maßgeblich beeinflusste<sup>11</sup>.

Als letzter Punkt ist auf die direkte Vorbildfunktion von auswärtigen, von funktionierenden ausländischen Föderationsmodellen hinzuweisen. Im 19. wie im 20. Jahrhundert wurden in diesem Zusammenhang immer wieder die Beispiele der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Vereinigten Staaten von Amerika, des Deutschen Bundes bemüht. In der Zeit unmittelbar nach 1945 stand die kommunistische Großmacht schlechthin, stand die Sowjetunion für die im entstehenden sozialistischen Lager erwogenen Föderationsvorstellungen Pate. Das Projekt Tito-Dimitrov sein nur beispielhaft erwähnt<sup>12</sup>.

7 H. HASSELSTEINER, *Föderationen in Ost-Mitteleuropa In: Festschrift zum 50jährigen Bestand des Privatgymnasiums der Brüder der christlichen Schulen*, Wien 1978, S. 59.

8 HASSELSTEINER, *Föderation in Ost-Mitteleuropa*, S. 59 f.

9 R. A. KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918*. Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft 4, Graz-Köln 1964, Bd. 2, S. 162-172.

10 WIERER, *Föderalismus*, S. 72 f.; HASSELSTEINER, *Gestaltungsprinzip Föderalismus*, S. 19 ff.

11 O. GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 4 Bde. (1868-1913); HASSELSTEINER, *Gestaltungsprinzip Föderalismus*, S. 20.

12 HASSELSTEINER, *Föderationspläne*, S.16-19, 21; WIERER, *Föderalismus* S. 218-221.



Nun zur zweiten Fragestellung: den Problemen und den Schwierigkeiten, die sich der versuchten Umsetzung der Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entgegengestellt haben<sup>13</sup>. Über Aufbau und innere Struktur der angestrebten, dem Gestaltungsprinzip Föderalismus verpflichteten Umformungsvorstellungen gab es erhebliche Meinungs- und Auffassungsunterschiede. Die sehr häufig zu Beginn festzustellende Zustimmung, Begeisterung und Euphorie verfolg meist bei der Erörterung von Detailfragen und machte einer Enttäuschung, Ernüchterung, ja sogar Ablehnung der Pläne Platz. Mit einem Hauptziel der beteiligten Partner war die Formulierung und Durchsetzung der eigenen Interessen, die Absicherung der eigenen Stellung. Von der gleichberechtigten Mitbestimmung und Mitgestaltung spannte sich der Bogen über die Herrschaftspartizipation bis zum häufig unverhüllt geäußerten und für die anderen erkennbaren Wunsch zu dominieren, über die Vorherrschaft zur Hegemonie, zur prädominanten Position in der Neugliederung aufzusteigen, alles andere den eigenen, meist wirtschaftlichen und politischen Interessen unterzuordnen. Ein großer Teil der von deutscher Seite bezogenen Positionen ist dieser Grundhaltung ohne Zweifel zuzuordnen, Beispiele von anderer Seite ließen sich aber gleichfalls anführen. Die Folgen waren eine Überschneidung der Konzeptionen, auftretende Interessenkonflikte und auf Grund der Unvereinbarkeit der wechselseitigen Standpunkte Konfrontationen und das endgültige Scheitern.

Es kam aber auch zu nach außen zunächst gar nicht so klar erkennbaren, zu verdeckten Mentalreservationen einzelner in die Neuordnung einzubindender Partner. Da diese Vorbehalte meist erst sehr spät ans Tageslicht traten, war dann die Enttäuschung, ja die Verbitterung über den Misserfolg umso größer. Subjektiv gesehen sind diese Einwendungen als essentiell, lebenswichtig und daher unverzichtbar eingestuft worden. Das Verständnis der Partner dafür war häufig nur schwach ausgeprägt, was die angesprochene Frustration der Gegenseite nur noch erhöhte bzw. auch künftige Kooperationsversuche belastete.

Bei auftretenden Meinungsunterschieden innerhalb einer Gruppierung versuchte der eine oder der andere Teil, in direkter Kontaktnahme mit einem oder mehreren anderen Übereinstimmung zu erzielen. Diese partikulären Teilkoalitionen wirkten nachteilig auf die Durchsetzung eines fundierten, alle umfassenden und akkordierten Gesamtkonzeptes.

Generell ist zu sagen, dass vielen Lösungsvorschlägen ein allumfassendes, sämtliche Aspekte und Problembereiche einschließendes Gesamtkonzept fehlte. Meist standen durchaus wesentliche Teilbereiche im Mittelpunkt der Überlegungen, in unserem Jahrhundert vornehmlich wirtschaftliche und finanz- und handelspolitische Erwägungen bzw. die Lösung der Minderheitenfrage, während die angestrebte Akkordanz im umfassenden rechtlichen und sozialen Bereich schwächer ausgeprägt war. Für das vorige Jahrhundert und den Jahrhundertbeginn ist — bis auf wenige Ausnahmen — das weitgehende Fehlen von wirtschaftlichen wie sozialen Überlegungen und das Vorherrschen von nationalpolitischen und administrativ-verwaltungsrechtlichen Kriterien hervorzuheben. Mit diesem Schwerpunktsetzungen fehlte aber

13 Vgl. generell für die Gründe des Scheiterns der Föderationspläne die Beiträge von HASELSTEINER, *Gestaltungsprinzip Föderalismus*; DERS., *Föderationspläne*; DERS., *Föderationen Ost-Mittleuropa*.



den Konzepten die für eine allfällige Realisierung nötige Balance und Ausgewogenheit. Gleichgeartete wie unterschiedliche bzw. sogar konkurrierende Interessen und Strukturen konnten — von Fall zu Fall durchaus unterschiedlich — ein Hindernis für die Tendenz zum Zusammenwachsen bilden.

Ähnliches gilt — vor allem im wirtschaftlichen Bereich — für die integrationshemmende Wirkung von Krisen. Den bei ernsthaften Schwierigkeiten im ökonomischen und sozialen Bereich erhielten die eigenen Positionen, die Partikularinteressen erhöhten Stellenwert, die Neigung zu Kompromiss, zu Ausgleich und zu Rücksichtnahme auf die anderen wurde eindeutig schwächer. Die Propagatoren der Föderalismuspläne standen manchmal nicht im Zentrum des politischen Entscheidungsprozesses, nicht im Mittelpunkt der Macht. In diesem Zusammenhang sei auf die Rolle der im Exil befindlichen Persönlichkeiten sowie auf die Vertreter von Minderheiten bzw. von kleineren Parteigruppierungen bei der Formulierung der Vorschläge verwiesen. Pointiert formuliert kann man bei der Formulierung der Vorschläge verwiesen. So ist das Problemfeld durchaus weiter zu sehen. Denn es erhebt sich die Frage, in welchem Ausmaß jene Mitteleuropa-Konzeptionen, die durchaus einflussreiche und potente Persönlichkeit und Gruppierungen promoviert und mit nicht unerheblichem Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit und Propaganda zu lancieren versucht haben, auf Resonanz und Akzeptanz in breiteren Schichten der angesprochenen Bevölkerungen gestoßen sind. Vor allem im 19. Jahrhundert kann man da und dort doch von einer esoterischen Grundposition und von einer Reißbrettarbeit, beinahe von einer „Kabinettpolitik“ von oben sprechen, wenn man die mangelnde Einbindung der Basis in die Föderationspläne berücksichtigt. Die „Popularisierung“ der Konzepte und die Gewinnung eines überwiegenden Teiles der öffentlichen Meinung stellten zweifellos eine große Herausforderung dar und konnten meist nicht in ausreichendem Ausmaß erreicht werden.

Im Überschwang der Begeisterung für die Zusammenfassung, für die auf neuen Grundlagen und in Konkordanz vorzunehmende Vereinigung und Vereinheitlichung im gemeinsamen Interesse, wurde die anhaltend wirksame Kontinuität der Altgewachsenen unterschiedlichen Strukturen, Mentalitäten und Einstellungen unterschätzt, nicht selten übersehen. Wobei sich diese Fehlkalkulation nicht nur auf die nationalen Heterostereotypen bezog, sondern auch auf andere wesentliche Struktur- und Entwicklungsbereiche wie Wirtschaftskreislauf, unterschiedliche Sozialsysteme sowie verkehrsgeographische Lage und Verkehrspolitik, um nur einige zu nennen. Zu beachten ist die eigenartige und ambivalente Wechselbeziehung, in welcher die beiden großen Integrationsbewegungen zueinander stehen: der Föderalismus und der Nationalismus. Beide integrale Konstruktionsprinzipien bewegen sich in Richtung Einheit, Homogenität, Sicherheit und Stabilität. Der Föderalismus ist aber nicht bloß vom Nationalismus abhängig bzw. wird von ihm beeinflusst, er kann auch in direkten Gegensatz zu ihm geraten. Denn beide Gestaltungsprinzipien zeigen auch die Tendenz, einander auszuschließen, miteinander in Konkurrenz zu treten, unterschiedliche Erwartungshaltungen zu wecken und differente Zielsetzungen zu erfüllen.

Nationale Selbstbestimmung und das Streben nach supranationaler, grenzüberschreitender föderativer Zusammenführung stehen in einer Art dialektischen Beziehung zueinander. Die Synthese ist — wie die Entwicklung lehrt — nur sehr schwer



zu verwirklichen. Denn es stellte sich heraus, dass die Befürworter großräumiger, internationaler Lösungsansätze die elementare Kraft und Dynamik des modernen integralen Nationalismus unterschätzt haben. Die zu optimistische und zu hohe Einschätzung der Attraktivität des Föderalismus, dessen Akzeptanz in breiten Schichten der angesprochenen Bevölkerung, das unbedingte Vertrauen in seine Ausschließliche Problemlösungsfähigkeit lassen für die Proponenten der Konzeptionen keine anderen Alternativen zu und belasten die Realisierungschancen. Dies führt schließlich zum letzten demonstrativ aufgezählten Punkt: zur fehlenden Bereitschaft, Schwierigkeiten durchzustehen, Rückschläge einzustecken und nach innen wie nach außen zu vertreten, von der kurzfristigen Erfolgserwartung abzurücken und Geduld und langen Atem für eine fundierte und ausgewogene längerfristige Lösung aufzubringen. Untersuchen wir einige Beispiele für den Gestaltungsprinzip Föderalismus, bei der Nationalitätenfrage in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie

Die Lösung der Nationalitätenfrage in der multinational zusammengesetzten Doppelmonarchie war zweifellos eines der Hauptprobleme der Gestaltung, der Umgestaltung des Staates und Grundvoraussetzung für das Zusammenleben der Völker, für den Bestand des Staates. Sie war neben der Partizipation der Bevölkerung am politischen Willensbildungsprozess und der Modernisierung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich eine der Kernfragen.

Zu beachten sind in diesem Zusammenhang die verschiedene Ausgangslage und die unterschiedlichen Grundvoraussetzungen in den bei den Reichsteilen der Habsburgermonarchie, in Ungarn und in Österreich<sup>14</sup>. Die Unterschiede traten aufgrund der verschiedenartigen historischen Traditionen zutage:

Österreich war eine gewachsene, dynastische, monarchische Union von Ständestaaten, eine Agglomeration von Königreichen und Ländern, von historisch-politischen Individualitäten, mit zweifellos langer und immer noch lebendiger Tradition der Vielgestaltigkeit und dem entsprechenden Selbstbewusstsein. Auch wenn ein Großteil dieser Teileinheiten multinational zusammengesetzt war. Im eigenen Selbstverständnis der Magyaren, der führenden politischen Schichte des gleichfalls multinationalen Königreiches Ungarn, war die einheitliche Konsistenz, die behauptete und angestrebte Integrität, deutlich stärker ausgeprägt. Wenn man abgesehen von dieser Identität — von einem zusätzlichen historischen Eigenbewusstsein sprechen konnte, dann galt dies in erster Linie und eindeutig für Kroatien-Slavonien, mit Abstrichen für Siebenbürgen.

Zu differenzieren ist sicher auch bei der nationalen Zusammensetzung. In Ungarn ist eine deutlich stärkere Stellung der Magyaren festzuhalten — und dies sicher mitverursacht durch die Massenassimilation in der zweiten Jahrhunderthälfte. Im Vergleich dazu ist der Anteil der Deutschen in Österreich niedriger anzusetzen. Zur Illustration sind die entsprechenden Prozentzahlen vom Jahre 1910 anzuführen: Der

14 G. STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volkstämme als Verfassungsprinzip 1848–1918*. In: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Hrsg. A. WANDRUSZKA, P. URBANITSCH, Bd. 3,2. Teilband Wien 1980, S.975–1206. R. A. KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918*, 2 Bd. Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft Ost 4/5, Graz/Köln 1964.





Anteil der Deutschen in Cisleithanien betrug über ein Drittel, rund 35,5 Prozent. Die Magyaren machten im kernungarischen Bereich (ohne Kroatien Slavonien) über die Hälfte, über 54 Prozent aus; im Gesamtkönigreich mit Einschluss Kroatien-Slavoniens fast die Hälfte, über 48 Prozent<sup>15</sup>.

Unterschiede gab es zweifellos auch in der sozialen Zusammensetzung der beiden Gesellschaften. Regional und national zu differenzieren, wird für die Länder der Stephanskrone der überwiegende Anteil der bäuerlichen Bevölkerung anzusetzen sein, eine stärkere soziale Aufgliederung der Gesellschaft hingegen in den österreichischen Territorien. Die Assimilation als Massenerscheinung der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war in Ungarn in einem weit größeren Ausmaß wirksam, als dies in Österreich der Fall war. Um die Größenordnung der Magyarisierung ein wenig zu verdeutlichen, genügt der Hinweis, dass knapp vor dem Ersten Weltkrieg mehr als ein Viertel, ja beinahe ein Drittel der Einwohner Ungarns als assimilierte Nichtmagyaren oder als deren unmittelbare Nachkommen einzustufen waren<sup>16</sup>.

Trotz der vehementen Anstrengungen in der Schul- und Unterrichtspolitik, die die verantwortlichen ungarischen Regierungen nach dem Abschluss des österreichisch-ungarischen Ausgleiches unternommen haben, und der damit verbundenen Teilerfolge ergab sich am Beginn des 20. Jahrhunderts noch immer ein Unterschied im Alphabetisierungs- und Bildungsniveau zwischen Cis- und Transleithanien. Die Analphabetenrate betrug im österreichischen Reichsteil — regionale und national unterschiedlich ausgeprägte — im Jahre 1910 runde 16,5 Prozente. In Ungarn lag die vergleichbare Verhältniszahl um etwas mehr als doppelt so hoch: Rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung über sechs Jahre konnte nicht lesen und schreiben. Diese Parameter lassen sich auch auf die anderen Bereiche im Bildungs- und Hochschulwesen mutatis mutandis mit kleineren Abweichungen umlegen<sup>17</sup>. Völlig anders gelagert — und damit wird der Kern der vorgegebenen Fragestellung berührt — sah die rechtliche, sah die verfassungsmäßige Grundlage der Stellung der Nationalitäten in den beiden Reichshälften nach dem Abschluss des Ausgleiches.

In der österreichischen Reichshälfte war durch die Staatsgrundgesetze vom Dezember 1867, vor allem durch den berühmten Artikel 19 des Staatsgrundgesetzes über die Allgemeinen Rechte der Staatsbürger, die Rechtsstellung der Volksstämme geregelt. Das Bündel der Dezember-Staatsgrundgesetze hatte eindeutig Verfassungsrang, demnach auch der Artikel 19. Die Formulierung dieses Artikels 19, konzipiert im wesentlichen vom Brüner Rechtsanwalt Dr. Eduard Sturm, der den Autonomisten

15 KANN, *Das Nationalitätenproblem* 2, S. 387–392; H. HASELSTEINER, *Nationale Frage und Assimilation in Ungarn in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. In: *Minderheiten und Regionalkultur*, ed. O. BOCKHORN, K. GDL, I. ZUCKER, Wien 1981, S. 77–105. H. HASELSTEINER, *Die Nationalitätenfrage in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie und der föderalistische Lösungsansatz*. In: *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914*. Verlag für Geschichte und Politik Wien R. Oldenburg Verlag München 1991., S. 21–30.

16 L. GOGOLLÁK, *Zum Problem der Assimilation in Ungarn in der Zeit von 1790–1918*. In: *Südost-deutsches Archiv* 9 1966, S. 1–44.

17 H. HASELSTEINER, *Schul- und Berufsstruktur in Ungarn im Zeitalter des Dualismus*. In: *Bericht über den siebzehnten österreichischen Historikertag in Eisenstadt*, Veröffentlichungen des Verbandes Österreichischer Geschichtsvereine 26, Wien 1989, S. 175–178.



angehörte, jener Gruppe der Verfassungspartei, die dem Ausgleich am freundlichsten gegenüberstand, war ein ausgewogener Kompromiss zwischen den deutschen Abgeordneten und den Nationalitätenvertretern im Reichsrat. Die Gleichberechtigung aller „landesüblichen“ Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wurde vom Staate anerkannt, die Gleichberechtigung allen „Volksstämmen“ zugestanden, mit der Konsequenz, dass jedem der Volksstämme in Österreich „ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache“ eingeräumt wurde.

Diese Bestimmungen lehnten sich inhaltlich an die oktroyierte Märzverfassung von 1849 an, rein formal aber an den Entwurf des Kremstager Reichstages. Der Absatz 3 schaffte den sogenannten „Sprachenzwang“ ab. Er war zweifellos ein Entgegenkommen den deutschen Abgeordneten, vor allem den Deutschen Böhmens gegenüber<sup>18</sup>.

Mit dieser inhaltlichen Festlegung ging die österreichische Regelung weit über ein reines Sprachgesetz hinaus und legte verfassungsrechtlich abgesichert das Recht, den Rechtsanspruch auf nationale Zugehörigkeit fest. Den Volksstämmen wurde allerdings die Rechtspersönlichkeit mit eigenen Organen etc. nicht eingeräumt. Unklarheiten gab es — wie noch zu zeigen sein wird — über die Anwendung des Staatsgrundgesetzes. Als wesentliche Errungenschaft und als einer der Eckpfeiler der Dezemberregelung, vor allem im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der skizzierten Rechtsbereiche, ist die höchstgerichtliche, die judikatorische Absicherung durch die beiden installierten Instanzen einzustufen: durch die Schaffung des Reichsgerichtes und des Verwaltungsgerichtshofes<sup>19</sup>. Grundlegend anders sah hingegen die Regelung im Königreich Ungarn aus.

Vorauszuschicken ist, dass das ungarische Rechtssystem rein formal keine Stufenordnung der Gesetze kannte, somit keine Differenzierung zwischen Verfassungsgesetzen und sonstigen Gesetzen. Dennoch aber wird auf die feine Sensibilität der nichtmagyarischen Abgeordneten im ungarischen Reichstag hinzuweisen sein. Die nichtmagyarischen Parlamentsvertreter haben bereits seit 1865 im Rahmen der Reichstagsdebatten über den Inhalt des abzuschließenden staatsrechtlichen Ausgleiches mehrfach ihre Wünsche deponiert. Sie verlangten vehement die Regelung der Nationalitätenfrage vor Abschluss des Ausgleiches mit dem Herrscher oder zumindest die Einbindung der Frage der Rechtsstellung der Nichtmagyaren in die Textierung des Ausgleichswerkes. Sie stellten sich gegen die Konzeption von Ferenc Deák und József Eötvös, die von einer einheitlichen ungarischen politischen Nation, zusammengesetzt aus allen Staatsbürgern, unabhängig von ihrer sprachlich-nationalen Zuordnung, ausgingen. In zwei heftig geführten Parlamentsdebatten im Dezember 1865 und 1866 verlangten die Nationalitätenabgeordneten die „Pluralisierung“ der ungarischen politischen Nation. Mit dem Abänderungsantrag auf die Mehrzahlbezeichnung „Nationen“ sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass es in Ungarn

18 STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1011–1014; H. HASELSTEINER, *Das Nationalitätenkonzept des Reichstages von Kremstager und der österreichischen Verfassungen bis 1867*. In: *Friedenssicherung in Südosteuropa. Föderationsprojekte und Allianzen seit dem Beginn der nationalen Eigenstaatlichkeit*, ed. M. Bernath, K. Nehring Neuried 1985, S. 51–61.

19 STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1021–1024.



mehrere staatsrechtlich entscheidende, korporative Faktoren gäbe, dass man die Nationalitätenfrage nicht bloß auf die Basis der Individualrechte, nicht nur auf die persönliche Rechtsgleichheit aller Bürger reduzieren könne.

Damit war die sehr weit reichende Forderung verbunden, den Nationalitäten Ungarns die volle Rechtspersönlichkeit zuzuerkennen. Diese über die späteren Bestimmungen der Dezemberverfassung in Österreich weit hinausreichende Forderung wurde von der Reichstagsmehrheit, den Magyaren, genauso abgelehnt, wie die anderen Vorstellungen der Nationalitätenvertreter<sup>20</sup>.

Geregelt wurde die Stellung der Nichtmagyaren in Ungarn erst nach dem Ausgleich durch das Nationalitätengesetz, durch den Gesetzesartikel 44 aus dem Jahre 1868. Kurz zusammengefasst, beschränkte sich das ungarische Gesetz auf Zugeständnisse im sprachlichen und konfessionellen Bereich — und dies auch nur auf der Ebene der Lokalverwaltungseinheiten. Von einer Lösung im Sinne der zuzuerkennenden Rechtspersönlichkeit und einer weiterreichenden, abgesicherten Gleichberechtigung konnte trotz des liberalen Geistes der Regelung, promoviert vom Schöpfer des Gesetzes, József Eötvös, nicht die Rede sein. Das Ungarische wurde — im Gegensatz zum österreichischen Lösungsmodell — als offizielle Amtssprache, als Staatssprache des Königreiches Ungarn festgelegt. Auch die höchstgerichtliche Absicherung war im Vergleich zu Österreich nur unzureichend geregelt. Der erst viel später, 1896, installierte Verwaltungsgerichtshof hatte viel weniger Kompetenzen und eröffnete nur sehr eingeschränkte Beschwerdemöglichkeiten. Zusätzlich ist auf die geänderte politische Gesamtatmosphäre in Ungarn ab Anfang der siebziger Jahre hinzuweisen. Durch gezielte Regierungsmaßnahmen im Sinne der Verstärkung des magyarischen Einflusses wurde der Geltungsbereich des Eötvösschen Nationalitätengesetzes Schritt für Schritt zuungunsten der Nichtmagyaren ausgehöhlt. In diesem Zusammenhang kann nur ganz global auf die Schul- und Unterrichtsgesetzgebung, auf die verschärften Pressegesetze, auf das geänderte Wahlrecht, auf das Vereinsgesetz und andere restriktive Verwaltungsmaßnahmen hingewiesen werden, die den Einfluss der Lokalverwaltungsbehörden gegenüber den Zentralstellen einengten.

Abzuheben von dieser im Vergleich zu Cisleithanien weniger weitreichenden Lösung ist aber im ungarischen Bereich der gleichfalls im Jahre 1868 abgeschlossene ungarisch-kroatische Ausgleich. Durch diesen Subdualismus ist den Kroaten im Sinne einer föderalen Lösung eine im inneren Bereich wirksame Autonomie zuerkannt worden. Aber auch in Kroatien-Slavonien ist es bekanntlich in den folgenden Jahrzehnten wiederholt zu Spannungen und Differenzen gekommen.

Der Vergleich, die Gegenüberstellung und der offenkundige Unterschied in den gesetzlichen Regelungen der Nationalitätenfrage in den beiden Reichsteilen sollte die

---

20 H. HASELSTEINER, *Die Serben und der Ausgleich. Zur politischen und staatsrechtlichen Stellung der Serben Südungarns in den Jahren 1860–1867*, Wiener Archiv für Geschichte des Slawenlums und Osteuropas, ed. Th. ECKHARDT, W. LEITSCH. R. G. PLASCHKA, Wien-Köln-Graz 1976; H. HASELSTEINER, *Zur südslawischen Problematik des österreichisch-ungarischen Ausgleichs*. In: *Die Donaumonarchie und die südslawische Frage von 1848 bis 1918*, ed. A. WANDRUSZKA. R. G. PLASCHKA. A. M. DRABEK, Veröffentlichungen der Kommission für die Geschichte Österreichs 8. Wien 1978, S. 47–63.



deutlich anders gelagerten Ausgangspositionen zeigen, jene Ausgangspositionen, die bei allen Umgestaltungsvorschlägen eine Rolle spielten und vordringlich zu berücksichtigen waren. Und diesen Reformvorschlägen gilt das zweite Hauptaugenmerk dieses Beitrages. Vor und insbesondere nach 1867 wurden eine Fülle von Propositionen zur Umgestaltung der Habsburgermonarchie und damit zur Lösung der Nationalitätenfrage vorgelegt. Die allermeisten von ihnen waren dem Gestaltungsprinzip des Föderalismus verpflichtet. Eine, wenn auch stark verkürzte und schematisierte, Phänomenologie dieser föderalistischen Reformansätze und Vorschläge zu bringen, geht weit über den Rahmen dieses Beitrages hinaus. In dieser Hinsicht sei auf die sehr umfangreiche Literatur zu dieser komplexen Problemstellung verwiesen<sup>21</sup>.

Zwei Fragen dürfen beispielhaft herausgegriffen werden: Welche Beweggründe motivierten die Propagatoren der föderalistischen Umgestaltungsvorschläge? Welche Ansätze, Fragen, Probleme und Schwierigkeiten ergaben sich bei der Realisierung des vorgezeichneten Lösungsrahmens in Österreich bzw. darüber noch hinausgehend: Mit welchen Imponderabilien hatten die umfassenden, das Gesamtterritorium der Habsburgermonarchie miteinschließenden Reformvorschläge im Sinne des Föderalismus zu kämpfen? Zunächst ein Blick auf die Motivationsebenen:

Die stark gegliederte multinationale Struktur der Länder der Habsburgermonarchie und die in so manchen Regionen vorgegebene komplexe und verzahnte ethnische Mischbesiedlung wurde als Ausgangspunkt der Argumentation genommen. Eine klare und eindeutige wechselseitige Abgrenzung schien nicht möglich. Als einzig gangbarer Ausweg aus dem vorgegebenen Dilemma böte sich daher eine Umgestaltung im inneren Aufbau des Reiches bzw. in Teilbereichen des Reiches an. Diese Neustrukturierung müsse aber dem Faktor der Vielfalt Rechnung tragen, daher dem föderativen Gestaltungsprinzip, der nationalen Autonomie und eventuell auch dem Personalitätsprinzip mehr Platz einräumen. Viele der neuvorgelegten Konzepte berücksichtigten aus diesen Überlegungen heraus eine Umgestaltung im Sinne des ethnischen Föderalismus, der nationalen Separation unter Kompetenzausweitung der nachgeordneten, der kleineren Verwaltungseinheiten und des Personalitätsprinzips. Als Beispiele seien nur einige wenige Männer angeführt, die einschlägige Pläne vorgelegt haben: František Palacký und Ladislaus Rieger aus dem tschechischen Bereich, die Südslaven Mihajlo Polit-Desanfic, Ognjeslav Ostrolinski, Matija Majar-Ziljski und Leopold Gregorec, der Magyare Lajos Mocsáry und der Rumäne Aurel C. Popovici, aber auch Adolph Fischhof, Richard Charmatz, Karl Renner und bereits im Weltkrieg — Rudolf Lodgman von Auen von deutscher Seite<sup>22</sup>.

Die angestrebte und vorgeschlagene Föderalisierung sollte alte und belastende Probleme und Differenzen zwischen den Nationalitäten beseitigen helfen. Der innere Ausgleich, die Harmonisierung der wechselseitigen Interessen sollten die Grund-

21 Mit ausführlichen Literaturangaben vgl. I. KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*; R. WIERER, *Der Föderalismus im Donauraum*, Graz-Köln 1960; H. HASEL-STEINER, *Föderationen in Ostmittel-Europa*. In: Festschrift zum 50jährigen Bestand des Privatgymnasiums der Brüder der Christlichen Schulen Wien 1978 S. 58–85.

22 R. MALLI, *Die steirischen Abgeordneten im österreichischen Reichsrat 1897–1901*. Mit besonderer Berücksichtigung des Nationalitätenproblems, *Zur Kunde Südosteuropas II/2*, Graz 1973, S. 136–151.



lage für eine Konsolidierung und eine Steigerung der Problemlösungsfähigkeit im Inneren mit sich bringen. Damit war die Hoffnung verbunden, dass die Attraktivität eines funktionierenden, ausgleichenden Föderalismus verbunden mit dem Anreiz eines gemeinsam getragenen, liberalen, demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Umgestaltungsprogrammes auch die anderen Nationalitäten, vor allem die in der vermeintlich stärkeren Position befindlichen Mehrheitsvölker, für eine derartige Neugestaltung gewinnen könne. Aber nicht nur der Reformelan liberalen und sozialen Gedankengutes wurde in diesem Motivationszusammenhang bemüht, bei einigen Propagatoren wurde auch auf den Stellenwert konservierend-stabilisierender Ordnungsfaktoren hingewiesen (zum Teil bei Popovici, obgleich er im Prinzip liberal eingestellt war, bei Gregorec und bei Josip Juraj Strossmayer sowie bei den aristokratischen Vertretern der Groß-Österreich-Konzeption)<sup>23</sup>.

Aus Reverenz dem Herrscher gegenüber, aber auch den Habsburgloyalen Elementen entgegenkommend, wurde unterstrichen, dass das Staatsganze und die Doppelmonarchie in ihrer Machtstellung nach außen durch einen mittels Föderalisierung bewirkten inneren Konsolidierungs- und Harmonisierungseffekt gestärkt und auf eine neue, solide Grundlage gestellt werden könne. Interessant ist die Anmerkung, dass in stark abgewandelter Variante — die Eigenständigkeit, Stabilität und Machtentfaltung Ungarns betreffend — ähnliche, aber doch grundlegend anders gelagerte Gedanken an die Adresse der Magyaren gerichtet wurden (von Polit-Desanfic, zeitweilig sogar von Svetozar Miletić, und von den nonkonformistischen Magyaren Lajos Mocsáry und Oszkar Jászi)<sup>24</sup>.

Im Sinne der Zusammenarbeit und der angestrebten Koalition der kleineren Völker wurde eine nach föderalistischen Prinzipien abgestimmte Neustrukturierung als Mittel, als einzig wirksames Instrument gegen die herrschende und als Bedrückung empfundene nationale Fremdbestimmung propagiert. In engem Zusammenhang damit wurde die Föderalisierung als Schutz- und Verteidigungsgemeinschaft der kleineren Völker gegen die im Inneren dominierenden Nationen, aber und vor allem auch gegen die von außerhalb der Monarchie primär drohenden Gefahren in den Vordergrund gerückt. Hier ist die Sorge vor der Bedrohung durch Panslavismus bzw. Panrussismus und die beschworene Gefahr des Pangermanismus zu erwähnen. — Ähnliche Überlegungen spielten beim Donaukonföderationsplan von Lajos Kossuth eine ganz wesentliche Rolle — freilich in klarer Ausgrenzung der Habsburger und der deutschen Erblände<sup>25</sup>.

Wesentliche Inspiration und direkt nachvollziehbare Anstöße für einen guten Teil jener Persönlichkeiten, die föderalistische Umgestaltungspläne für die Monarchie vorgelegt haben, sind von führenden Theoretikern des Föderalismus im Ausland ausgegangen. Diesem Phänomen wird vermutlich in Hinkunft bei der Analyse dieser Konzepte ein erhöhtes Augenmerk zu widmen sein. Unbestritten und von einzelnen Vertretern der Föderalisierung der Monarchie auch unmittelbar angesprochen,

23 KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*; WIERER, *Der Föderalismus im Donauraum*; KÜHL, *Föderationspläne im Donauraum*.

24 H. HASELSTEINER, *Die Serben und der Ausgleich*; Haselsteiner, *Zur südslawischen Problematik des österreichisch-ungarischen Ausgleichs*.

25 HASELSTEINER, *Föderationen in Ostmittel-Europa*, S. 60–65.



haben direkte ausländische Vorbilder bei der Ausarbeitung und Adaptierung für die österreichisch-ungarischen Verhältnisse eine Rolle gespielt. Zwei Staatsgebilde vor allem dienten als Exempel und als Berufsobjekt: Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Schweiz; wobei dem Benachbarten, dem europäischen Vorbild, der multiethnischen, multikonfessionellen und kantonal gegliederten Eidgenossenschaft das erhöhte Augenmerk zukam.

In diesem Konnex sind u. a. die Rückbezüge von Rieger, Polit-Desančić, Popovici und Jászi zu erwähnen<sup>26</sup>. Konkrete Realisierungsansätze zur zumindest halbwegs befriedigenden Lösung der nationalen Fragen hat es — trotz aller auch in diesen Bereichen auftretenden Probleme und Differenzen — in der Habsburgermonarchie zweifellos gegeben. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die versuchte Verwirklichung der Gleichberechtigung und der ansatzweise nationalen Separation und Autonomie in Österreich bzw. in Teilbereichen der cisleithanischen Reichshälfte und auf Kroatien-Slavonien. Für Österreich ist auf die äußerst bemerkenswerte Tätigkeit und auf die Spruchpraxis der beiden Höchstgerichte hinzuweisen. Wobei festzuhalten ist, dass dem Reichsgericht im Gegensatz zum Verwaltungsgerichtshof keine kassatorische Befugnis zukam, seine Erkenntnisse hatten bloß feststellenden Charakter. Dennoch wird man auch diesen deklaratorischen Wert der Urteile des Reichsgerichtes nicht gering einzuschätzen haben. Wie überhaupt dem Beschwerderecht von einzelnen und — wie noch zu zeigen sein wird — auch von Personengruppen gegen Verfassungsverletzungen und gegen beanstandete Verwaltungsakte im gesamteuropäischen Vergleich ein sehr hoher Stellenwert als *Novum* einzuräumen ist<sup>27</sup>.

In Österreich kam darüber hinaus den Kronländern eine nicht hoch genug einzuschätzende Bedeutung in der Regelung von Fragen zu die direkt oder indirekt mit dem Nationalitäten- und Sprachen Problem zu tun hatten. Es ist auf deren Kompetenz in der Sprachen-, vor allem aber in der Schulfrage hinzuweisen und schließlich auf jene Serie von auf die Länder bezogenen Ausgleichen, die im Sinne der Gleichberechtigung und der föderalen, nationalen Separation am Beginn des 20. Jahrhunderts geschlossen wurden. Der Ausgleich in Mähren 1906, in der Bukowina 1910 und der Ausgleichsversuch in Galizien knapp vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges sind dafür hinreichende und eindrucksvolle Belege. Durch neue Landes- und Landtagswahlordnungen sowie durch die Regelung der Schul- und Sprachenfrage unter Einbeziehung von nationalem Kataster und nationalen Kurien wurde der beachtliche Versuch unternommen. Zusammenleben in neuer Form in gemischtsprachigen Kronländern auf eine andere Basis zu stellen. Dass diese Lösungsversuche trotz ihrer Komplexität und trotz der da und dort auftretenden Differenzen und Auseinandersetzungen im wesentlichen funktionierten, stellt der Nationalitätenpolitik zweifellos ein positives Zeugnis aus<sup>28</sup>. Diese gute Zensur darf aber die auftretenden Fragen und Probleme nicht verdecken.

26 Vgl. zu den Punkten 7 und 8: HASELSTEINER, *Föderationen in Ostmittel-Europa*; WIERER, *Der Föderalismus im Donauraum*; KÜHL, *Föderationspläne im Donauraum*.

27 STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1021–1024.

28 KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie*, S. 99ff.; STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1171–1186; H. GLASSI, *Der mährische Ausgleich*, Veröffentlichungen des Sudelendeutschen Archivs in München, München 1967.



Einige seien knapp angesprochen:

Differenzen und Unklarheiten herrschten zweifellos über die Rechtsnatur der Dezembergesetze und somit auch über den Stellenwert des einschlägigen Artikels 19 Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. War er nur ein „Verheißungsgesetz“ das der weiteren legislatorischen oder administrativen Konkretisierung bedurfte, oder konnte er direkt angewendet werden? Ein weiteres Problem war die Frage der Rechtspersönlichkeit der im Artikel 19 als Rechtsträger und Subjekte der Gleichberechtigung bezeichneten Volksstämme. Streng formal, aber auch in merito argumentiert, kam ihnen die Qualität der Rechtspersönlichkeit, einer Rechtspersönlichkeit ausgestattet vor allem mit den nötigen Vertretungsorganen nicht zu. Dennoch aber ging die Praxis, vor allem die Spruchpraxis der Höchstgerichte, über die bloß individuelle Berechtigung von Einzelpersonen der Nationalitäten hinaus, Personengruppen, Vereine als juristische Personen, Gemeinden und Ortsschulräte vor allem wurden schließlich in der Begründung eines Verwaltungsgerichtshofentscheides aus dem Jahre 1910 (die causa Trebitsch) als „*Organe nationaler Lokalverbände*“ *anerkannt und als dazu berufen bezeichnet, „den Rechtsanspruch ihres Volksstammes [...] zur Geltung zu bringen“*<sup>29</sup>.

Meinungsverschiedenheiten, Differenzen und Probleme ergaben sich auch bezüglich der Frage der nationalen Zugehörigkeit und der Kriterien ihrer Bestimmung. Dies war sicher ein nur schwer zu lösendes Dilemma und ist zweifellos im Zusammenhang mit dem Kampf um jedes Schulkind („Kinderfang“), um jeden Wähler, mit der Eintragung in die nationalen Kataster, um Wert oder Unwert der umgangssprachlichen Feststellung der Volksstammzugehörigkeit durch die Volkszählungen zu sehen. In dieser Beziehung haben die Höchstgerichte einen Kriterienwechsel vollzogen. Es galt zunächst in der Spruchpraxis unter Mitberücksichtigung „objektiver“ Kriterien vornehmlich das subjektive Bekenntnisprinzip (seit dem Verwaltungsgerichtshofentscheid von 1879; die Begründung wurde durch den deutsch-böhmischen Referenten Rudolf von Alter geliefert, und zwar zum Beschwerdefall Pilsen bezüglich der Beschickung des deutschen Ortsschulrates: „[...] *so wird auch für den einzelnen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität wesentlich Sache des Bewusstseins und des Gefühles sein. [...] als ihn um seine Nationalität zu befragen und als Angehörigen jener Nationalität zu behandeln, zu welcher er selbst sich bekennt.*“ Mehr als dreißig Jahre später allerdings rückte der Verwaltungsgerichtshof im Fall der Besetzung des Ortsschulrates von Trebitsch von seiner bisherigen Position ab.

1910 galt nicht mehr primär das subjektive Bekenntnisprinzip, vielmehr sollte die nationale Zugehörigkeit durch „fassbare Merkmale“, deren Erhebung den Behörden oblag, festgestellt werden. Die Unauflösbarkeit des angesprochenen Dilemmas zwischen freier Entscheidung und vermeintlich oder tatsächlich objektivierbarem Minderheitenschutz war schlaglichtartig beleuchtet worden. Es entbehrt in keiner Weise des Gegenwartsbezuges<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1176–1186. insb. 1175 f.; J. KOFALKA, *Das Nationalitätenproblem in den böhmischen Ländern*. In: *Österreichische Osthefte* 5 1963, S. 2–12. insb. 9 f.

<sup>30</sup> STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1174–1177.



Über die vorgestellten Ansätze zur Lösung von nationaler Gleichberechtigung und Neustrukturierung im föderalistischen Sinne der nationalen Separation hinaus darf noch einmal an die Vielzahl der übrigen, zum Teil noch weiterreichenden, aber nicht verwirklichten föderalistischen Umgestaltungsversuche eingegangen werden. Welche Gründe waren es, die einer Umsetzung, vor allem einer Verwirklichung im transleithanischen Reichsteil entgegenstanden? Eine demonstrative Aufzählung soll diese Frage zum Abschluss zu beantworten suchen. Es herrschte keine volle Klarheit über innere Struktur, über Wesen und Funktionsweise der vorgeschlagenen Umstrukturierung.

Die Schwierigkeiten lagen sehr häufig bei der detaillierten Festlegung des föderalen Mechanismus. Der ursprünglich an den Tag gelegte Optimismus und die euphorische Begeisterung verfliegen rasch beim versuchten Umsetzen in die Praxis. Hauptziel und wesentliches Motiv waren die Festigung der eigenen Position, die Absicherung des eigenen nationalen Besitzstandes. Man plädierte wohl für nationale und föderale Gleichberechtigung, der Schritt von der Herrschaftspartizipation zur Vorherrschaft — in der Kritik von Eötvös an der Gleichberechtigung ein wenig überpointiert formuliert — war aber zweifellos eine Versuchung, vor allem eine Intention, die von den angesprochenen Partnern erkannt oder zumindest vermutet wurde. Daher spielten wechselseitiges Misstrauen und Mentalreservationen eine Rolle. Es kam zu Überschneidungen von Vorstellungen, zu Widersprüchen bis hin zu offenen Differenzen, ja zur Konfrontation<sup>31</sup>.

Den meisten Lösungsvorschlägen im föderalen Sinne fehlten weitgehend zusätzliche, ausgewogene, ausgefeilte und vor allem attraktive soziale und wirtschaftliche Zielvorstellungen. Das Politische, das Nationalpolitische stand im Vordergrund. In diesem Zusammenhang erscheint die von Ernest von Koerber nach den Badeni Unruhen aufgeworfene Frage wesentlich, ob die moralischen, die intellektuellen und die politischen Energien, die in der Monarchie in die Auseinandersetzungen um Nation und Sprache investiert worden sind, nicht zu Lasten der eigentlichen Interessen der betroffenen Bevölkerungsgruppen gegangen sind. Im Klartext: Ob jenes Engagement, das man in die nationalen Auseinandersetzungen legte, nicht bei wirklich wesentlichen Vorhaben wie Reform und Modernisierung von Gesellschaft, Verkehr, Kultur und Wirtschaft abginge<sup>32</sup>.

Die Propagatoren und Promulgatoren der föderativen Umgestaltungsvorhaben standen oft nicht im Mittelpunkt der Macht. Darüber hinaus mangelte es häufig an der entsprechenden Resonanz in breiten Schichten der Bevölkerung.

Es fehlte weitgehend die Bereitschaft bei den Primäradressaten der Föderationspläne, meist bei den Mehrheitsvölkern, auf ihre bevorzugte Stellung im Sinne von Kompromiss und Konzessionen und Ausgleich zu verzichten bzw. davon Abstriche zu machen. Die Reformansätze zielten gleichzeitig auf nationale Separation und auf föderative Zusammenfassung.

31 STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 994 f.; STOURZH, *Die politischen Ideen Josef von Eötvös und das österreichische Staatsproblem*. In: *Der Donauraum* 11 1966, S. 204–220.

32 STORZH, *Die Gleichberechtigung der Volksstämme*, S. 1048.





Dies führte zu einem dialektischen Spannungsverhältnis zwischen der These Zentralismus und der Antithese Föderalismus. Eine Harmonisierung zur Synthese ist nicht gelungen.

Schließlich ist die Absolutierung und Übersteigerung von integralem Föderalismus und integralem, modernen Nationalismus als jeweilige Ideologie und Antiideologie zu erwähnen. Durch die konkrete Entwicklung über 1918 hinaus fiel die Entscheidung zugunsten des in der Wirkungskraft von den „Föderalisten“ unterschätzten, mit Feindbildern operierenden, die anderen scheinbar ausgrenzenden modernen Nationalismus mit seiner absoluten Forderung nach nationaler Selbstbestimmung. Der Attraktivität des Föderalismus, seiner Ausgleichsfunktion und seiner Problemlösungskapazität, von hohen Erwartungen von Seiten seiner Propagatoren begleitet, wurde eine Absage erteilt. Die Synthese von nationaler Integration und Separation und von weiträumiger, föderaler Zusammenfassung im Interesse des Fortschrittes, der Verbesserung und der angestrebten Modernisierung ist — bis heute — ein offenes Problem geblieben.