

Ein Reich ohne Eigenschaften? Das Erbe föderaler Ideen in den “Nachfolgestaaten” der Habsburgermonarchie

Jana Osterkamp

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Osterkamp, Jana. 2018. “Ein Reich ohne Eigenschaften? Das Erbe föderaler Ideen in den ‘Nachfolgestaaten’ der Habsburgermonarchie.” In *Bewältigte Vergangenheit? Die nationale und internationale Historiographie zum Untergang der Habsburgermonarchie als ideelle Grundlage für die Neuordnung Europas*, edited by Helmut Rumpler and Ulrike Harmat, 431–57. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften.



F. Ein Reich ohne Eigenschaften? Das Erbe föderaler Ideen in den „Nachfolgestaaten“ der Habsburgermonarchie

von

Jana Osterkamp

Eine Föderalismusgeschichte zur Habsburgermonarchie ist die Geschichte eines hochkomplexen politischen Wirklichkeitsraums und zugleich die Geschichte eines nicht minder komplexen Möglichkeitsraums. Dieser *Möglichkeitsraum* wurde abgesteckt durch politische Debatten, Streitschriften, Manifeste, Regierungsentwürfe und Korrespondenzen. Denn der mehrstufige, föderativ-föderale *Wirklichkeitsraum*, die gesamtstaatliche Verfassung und Verwaltung Österreich-Ungarns, geriet den Zeitgenossen vor dem Hintergrund nationaler, sozialer, wirtschaftlicher und außenpolitischer Spannungen immer wieder als dysfunktional und reformbedürftig in den Blick. Die seit der Zeit um 1848 bis in den Herbst 1918 hinein geführten Reformdebatten kennzeichnete ein ständiges Schwanken zwischen föderalistischen und zentralistischen Lösungsvorschlägen¹. Das letzte imperiale Föderalisierungsangebot machte Kaiser Karl I. mit seinem Völkermanifest vom 16. Oktober 1918 (*Teil I*).

Nach dem Zerfall Österreich-Ungarns wurde ein demokratischer Föderalismus nur in der Republik Österreich umgesetzt. In den anderen Nachfolgestaaten waren föderale Ordnungen kurzlebig. Dennoch blieb der Föderalismus auch dort als Möglichkeit politisch gegenwärtig. In Ländern wie der Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien wurde allerdings nach 1918 Föderalismus eng mit dem Nationalitätenproblem verknüpft. Diese diskursive Verknüpfung hatte bereits die Auseinandersetzungen um den Föderalismus in der späten Habsburgermonarchie beherrscht und prägt die nachträgliche Bewertung Österreich-Ungarns bis heute. Kürzlich wurde für Ostmitteleuropa von

¹ Vgl. für einen Überblick ROBERT A. KANN, Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918, 2 Bde. (= Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft Ost 4, Graz – Köln ²1964); RUDOLF WIERER, Der Föderalismus im Donauraum (= Schriftenreihe des Forschungsinstituts für den Donauraum 1, Graz – Köln 1960); JOACHIM KÜHL, Föderationspläne im Donauraum und in Ostmitteleuropa (= Untersuchungen zur Gegenwartskunde Südosteuropas, München 1958); RUDOLF SCHLESINGER, Federalism in Central and Eastern Europe (New York – London 1945); OSCÁR JÁSZI, The Dissolution of the Habsburg Monarchy (Chicago 1929). Vgl. auch MARK CORNWALL (Hg.), The Last Years of Austria-Hungary: A Multi-National Experiment in Early Twentieth-Century Europe (= Exeter studies in history, Exeter 2002); ALINA TESLARU-BORN, Ideen und Projekte zur Föderalisierung des Habsburgischen Reiches mit besonderer Berücksichtigung Siebenbürgens: 1848–1918, Univ. Diss. (Frankfurt/Main 2005) und RICHARD G. PLASCHKA, KARLHEINZ MACK (Hgg.), Die Auflösung des Habsburgerreiches. Zusammenbruch und Neuorientierung im Donauraum (= Schriftenreihe des österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts 3, Wien 1970).

der „einen gemeinsamen Wurzel“ von Nationalismus und Föderalismus gesprochen². Auch wenn die nationale Frage in der Zwischenkriegszeit tatsächlich den *Diskurs* über föderale Möglichkeiten dominierte, entwickelte sich jedenfalls in Österreich ein föderaler Wirklichkeitsraum, der nicht auf das Nationale bezogen war. Im neuen Staat Österreich war die föderale Integration gerade auf nicht-nationale, namentlich historische, wirtschaftlich-soziale, konfessionell-weltanschauliche und regionale Unterschiede ausgerichtet. Dabei machte man sich die gemeinsame Geschichte institutioneller Kooperation der ehemaligen Kronländer zunutze (*Teil 2*).

Für die anderen Nachfolgestaaten bedeutete die enge diskursive Verflechtung von Föderalismus und Nationalitätenproblem, dass der radikale Nationalismus der späten 1930er Jahre das föderale Denken fast ungehindert vereinnahmen konnte. Die „Föderalisierungen“ 1938 und 1939 in der Tschecho-Slowakei und Jugoslawien kamen dem nationalistischen Anliegen jeweils nur einer ethnischen Gruppe zugute und schufen asymmetrische Gebilde. Diese waren Vorstufe zur Separation der Slowakei und Kroatiens und zu deren Eingliederung in den deutsch-italienischen, nationalsozialistisch-faschistischen Machtbereich (*Teil 3*).

Nach 1945 korrespondierte der innenpolitische Ethnoföderalismus der Sowjetunion keineswegs mit günstigen Bedingungen für eine Föderalisierung der staatssozialistischen Länder auf dem Gebiet des ehemaligen Österreich-Ungarns. Das Schicksal der gescheiterten Föderalisierungsforderungen des „Prager Frühlings“ war die Regel. Eine Ausnahme bildete lediglich der Föderalismus Jugoslawiens (*Teil 4*).

1. Endpunkt und Ausgangspunkt:

Gerüchte über eine Föderalisierung unter Kaiser Karl 1917–1918

Eine Geschichte der föderalen Ideen in der Habsburgermonarchie kann am historischen Nullpunkt ansetzen, an dem Zeitpunkt, als Österreich-Ungarn zerfiel und zugleich dessen Historisierung begann. Bis kurz vor dem Ende blieben dem imperialen Staatswesen die beiden Optionen eingeschrieben: Zusammenhalt oder Zerfall. Im Oktober 1918 versuchte der Wiener Hof diese Option noch einmal verzweifelt für sich zu entscheiden. Das Manifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918 sollte für die österreichische Reichshälfte eine bundesstaatliche Verfassungsreform einleiten³. Die zentrale Passage des zuerst in einer Sonderausgabe der *Wiener Zeitung* veröffentlichten Mani-

² Diese These stellt Holly Case ins Zentrum ihrer Überlegungen. Vgl. HOLLY CASE, *The Strange Politics of Federative Ideas in East-Central Europe*; in: *The Journal of Modern History* 85 (2013) 833–866, hier 834.

³ Zur Entstehung dieses Manifests umfassend HELMUT RUMPLER, *Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918. Letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches* (= Schriftenreihe des Instituts für Österreichkunde, Wien 1966); siehe dazu auch REINHOLD LORENZ, *Kaiser Karl und der Untergang der Donaumonarchie* (Graz – Wien – Köln 1959) 479–514. Zur Geschichte der früheren Reformpläne Karls nun ausführlich CHRISTOPHER BRENNAN, *Reforming Austria-Hungary: Beyond his control or beyond his capacity? The domestic policies of Emperor Karl I, November 1916 – May 1917*, phil. Diss. (London 2012) 304.

festes lautete: „Österreich soll dem Willen seiner Völker gemäß zu einem Bundesstaate werden, in dem jeder Volksstamm auf seinem Siedlungsgebiet sein eigenes staatliches Gemeinwesen bildet. (...) Diese Umgestaltung, durch welche die Integrität der Länder der heiligen ungarischen Krone in keiner Weise berührt wird, soll jedem nationalen Einzelstaate seine Selbständigkeit gewährleisten. (...) Bis diese Umgestaltung auf gesetzlichem Wege vollendet ist, bleiben die bestehenden Einrichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen unverändert aufrecht.“⁴

Das Manifest bildete den Schlusspunkt einer öffentlichen Auseinandersetzung über die Föderalisierung Österreich-Ungarns. Die drei zitierten Sätze des Manifests standen für die drei zentralen Streitpunkte: die Aufrechterhaltung des Dualismus zwischen Österreich und Ungarn, die Gleichberechtigung aller Nationalitäten mit deren Wunsch nach Eigenständigkeit sowie die im Gemeininteresse erforderlichen Institutionen.

Den Auftakt zu dieser letzten großen Föderalismusdebatte mit einem breiten Presseecho gab die Thronrede Kaiser Karls I. vor dem wiedereröffneten Reichsrat am 31. Mai 1917⁵. Die Thronrede stellte für Cisleithanien nur vage eine Verfassungs- und Verwaltungsreform und die freie nationale und kulturelle Entwicklung aller Völker der Monarchie in Aussicht. Sie blieb weit hinter den an sie gerichteten Erwartungen zurück, die umso höher ausfielen, weil die slawischen Nationalitäten im Reichsrat tags zuvor weitreichende Deklarationen abgegeben hatten. Diese Deklarationen bildeten fortan einen festen nationalen Referenzpunkt auf politischen Massendemonstrationen und in den öffentlichen Reformdebatten⁶. Medial geriet die Thronrede vollkommen in den Schatten dieser Nationalitätenforderungen, die zu dieser Zeit noch mehrheitlich in Richtung Föderalisierung tendierten.

In ihren Zielvorstellungen unterschieden sich die parlamentarischen Deklarationen der Nationalitäten erheblich⁷. Ein Teil der Parlamentarier setzte auf föderale Integration und wollte den institutionellen Rahmen des Dualismus mit einem radikalen Schnitt hinter sich lassen. In der Deklaration der tschechischen Abgeordneten forderte František Staněk die Umwandlung Österreich-Ungarns in einen Bundesstaat freier und gleicher Völker sowie die Vereinigung der Tschechen und Slowaken in einem gemeinsamen Teilstaat. Er machte den Dualismus für die gesellschaftliche Kluft zwischen dominierenden und dominierten Völkern verantwortlich. Für den gerade neu ins Leben gerufenen südslawischen oder jugoslawischen Klub forderte dessen Obmann Anton Korošec die Vereinigung aller Siedlungsgebiete der Serben, Kroaten und Slowenen zu einem demokratischen und autonomen Teilstaat unter der habsburgisch-

⁴ Vgl. Extra-Ausgabe der *Wiener Zeitung* vom 17. Oktober 1918.

⁵ Vgl. hierzu das umfangreiche, bislang nicht ausgewertete Pressearchiv; in: Österreichisches Staatsarchiv (fortan ÖStA), Haus-, Hof- und Staatsarchiv (fortan HHStA), Ministerium des Äußeren (MdÄ), Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest des Kaisers Karl zur Neugestaltung Österreichs in einen Bundesstaat, Forderung und Frage der Verfassungsreform, Föderalisierungsgerichte 1917–1918.

⁶ Hierzu und zum Folgenden vgl. BRENNAN, *Reforming Austria-Hungary* 299 f.

⁷ Die Deklarationen wurden zum Teil spontan vorgetragen, vgl. STENOGRAPHISCHE PROTOKOLLE ÜBER DIE SITZUNGEN DER ABGEORDNETEN DES ÖSTERREICHISCHEN REICHSRATHES (fortan STEN. PROT. AH), Eröffnungssitzung der XXII. Session am 30. Mai 1917, 34–37.

lothringischen Krone⁸. Ein anderer Teil der Abgeordneten nahm auf Bestand oder Nichtbestand der Monarchie weit weniger Rücksicht und tendierte eher in Richtung Abspaltung und territorialer Neuordnung. Die Polen deklarierten über ihre Abgeordneten Stanisław Łazarski und Jan Stapiński den Wunsch nach einem vereinigten, freien polnischen Staat⁹. Der ruthenische Nationaldemokrat Jevhen Petruševyč sprach von der Künstlichkeit der Kronlandgrenzen Galiziens und erhoffte sich für alle Ukrainer des Habsburger- und des Russländischen Reiches eine Vereinigung in einem gemeinsamen Staat in den Grenzen des ukrainischen Staatsrechts; er verwahrte sich dagegen, ukrainische Gebiete einem neuen polnischen Staat zuzuschlagen¹⁰. Als Minderheit unter den Tschechen sprachen sich die beiden Abgeordneten Antonín Kalina und Václav Prunar für die völlige staatsrechtliche Selbstständigkeit der böhmischen Länder aus. Beide Reden wurden von der Zensur in der zeitgenössischen Presse unterdrückt¹¹.

Bis zum Untergang der Habsburgermonarchie verschwand die Frage nach einer Verfassungs- und Verwaltungsreform nicht mehr von der Tagesordnung. Dies hatte nicht zuletzt außenpolitische Gründe¹². So schrieb die alttschechische *Moravská orlice* [Mährischer Adler] am 10. Juli 1917, dass sich „an den maßgebenden Stellen“ die Erkenntnis durchgesetzt habe, dass die Monarchie am künftigen Friedenskongress nicht „mit dem erdrückenden Bleigewichte ihrer unregelmäßigen Verwaltungs- und Verfassungsverhältnisse“ erscheinen dürfe¹³. Im Vordergrund der Regierungsbemühungen um eine Verfassungsreform standen zunächst die sogenannte tschechische und später die südslawische Frage¹⁴. Die Vertreter dieser Nationalitäten hatten sich im Reichsrat im Mai 1917 noch für eine Föderalisierung der Gesamtmonarchie ausgesprochen. Allerdings blieben der weitere Kriegsverlauf und die Forderungen der Polen und Ukrainer nach Eigenstaatlichkeit nicht ohne Wirkung. Die vielstimmige Debatte in der tschechischen Presse über die Frage, ob sich der tschechische Klub an den Verhandlungen über die Verfassungsreform beteiligen sollte oder nicht, illustriert diesen radikalen Stim-

⁸ EBD. 34; JANKO PLETERSKI, „The Southern Slav Question“; in: CORNWALL (Hg.), *Last Years* 119–148; ARNOLD SUPPAN, *Hitler – Beneš – Tito: Konflikt, Krieg und Völkermord in Ostmittel- und Südosteuropa*, 3 Bde. (= Internationale Geschichte 1, Wien 2014) I 326.

⁹ STEN. PROT. AH, 30. Mai 1917, 38. Zu diesem Zeitpunkt standen neben der Eigenstaatlichkeit die Alternativen Königreich Polen in Personalunion mit Österreich oder Österreich-Ungarn bzw. eine staatenbündische Lösung im Raum; vgl. LOTHAR HÖBELT, *Die austropolnische Lösung – eine unendliche Geschichte*; in: HEERESGESCHICHTLICHES MUSEUM WIEN (Hg.), *Der Erste Weltkrieg und der Vielvölkerstaat* (= Acta Austro-Polonica 4, Wien 2011) 35–54.

¹⁰ STEN. PROT. AH, 30. Mai 1917, 36. Zu den verschiedenen politischen Strömungen vgl. WOLFRAM DORNIK (Hg.), *Die Ukraine zwischen Selbstbestimmung und Fremdherrschaft 1917–1922* (= Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgenforschung 13, Graz 2011).

¹¹ STEN. PROT. AH, 30. Mai 1917, 34 ff. Vgl. Nachruf auf Antonín Kalina; in: *Národní listy*, 18. Dezember 1922, 1.

¹² Siehe dazu auch RUMPLER, *Völkermanifest* 47, 63.

¹³ *Moravská orlice* vom 10. Juli 1917, übersetzt und zusammengefasst in: ÖStA, HHStA, MdA Zeitungsarchiv K. 113–3: *Manifest des Kaiser Karl zur Neugestaltung Österreichs*, o. fol.

¹⁴ RUMPLER, *Völkermanifest* 11.

mungswandel¹⁵. In den bürgerlichen Parteien ging man von den Föderalisierungsplänen ab und forderte einen eigenständigen tschechoslowakischen Staat¹⁶. Vermehrt tauchte nun das Argument auf, man könne und solle noch bis zum Kriegsende abwarten¹⁷, da man von den internationalen Friedenskonferenzen einen größeren Gewinn für die eigene Stellung erwartete als von den Verhandlungen mit Wien. Seit der Berufung des Deutschnationalen Ernst von Seidler zum österreichischen Ministerpräsidenten im Juni 1917 verfolgte man dort einen „deutschen Kurs“¹⁸. Ein ähnlicher Radikalisierungsprozess spielte sich unter den Südslawen ab¹⁹.

Dieser Einbruch der Außenpolitik in das Feld der Verfassungspläne folgte einer realpolitischen Logik. In Österreich-Ungarn trug die staatliche Neuordnung im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus immer schon die Züge eines politischen Machtkampfes zwischen den politisch privilegierten Deutschen und Magyaren mit den anderen Nationalitäten. Mit der für das Kriegsende erwarteten Neuordnung erfuhr dieser Machtkampf nun eine Ausweitung und Neuausrichtung. Die innenpolitischen Forderungen der Nationalitäten bemaßen sich fortan auch daran, was diese sich auf dem außenpolitischen Parkett von einem Sieg der Ententemächte versprochen²⁰.

Ein Jahr später im Sommer 1918 hatte sich das Blatt außen- und innenpolitisch gewendet. Seit Mitte August 1918 kamen in den österreichischen und europäischen Zeitungen konkrete Föderalisierungsgerüchte auf, die ein Abgehen vom „deutschen Kurs“ ankündigten. Diese Pressekampagne nahm von tschechisch-klerikalen Blättern wie *Čech* [Der Tscheche] und *Mír* [Friede] ihren Ausgang²¹. Bald zitierten die einschlägigen Wiener und Budapester Blätter diese Meldungen. Ein „anonymes Vertrauensmännerkomitee“ – berichtete das *Neue Wiener Tagblatt* –, zusammengesetzt aus „der Rechten des Herrenhauses“ und „hervorragenden Persönlichkeiten aller Nationen“, stehe Ministerpräsident Max Hussarek von Heinlein bei der Föderalisierung der Gesamtmonarchie beratend zur Seite²². Geplant sei die „Umwandlung Österreich-

¹⁵ Vgl. dazu die Vielzahl der tschechischen Zeitungsartikel vom Juli 1917; in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest o. fol.

¹⁶ Für einen Überblick siehe LUBOŠ VELEK, Die tschechischen bürgerlichen Parteien im Weltkrieg 1914–1918; in: HEERESGESCHICHTLICHES MUSEUM WIEN (Hg.), Weltkrieg und Vielvölkerstaat 165–178.

¹⁷ Vgl. dazu das sozialdemokratische Blatt *Právo lidu* [Volksrecht] vom 11. Juli 1917 und die nationalsoziale Zeitung *Česká demokracie* [Tschechische Demokratie] vom 21. Juli 1917, übersetzt und zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest, o. fol.

¹⁸ HELMUT RUMPLER, Kaiser Karl, die Friedensprojekte und das deutsch-österreichische Bündnis; in: ANDREAS GOTTMANN (Hg.), Karl I. (IV.), der Erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie (= Publikationen des Historischen Instituts beim Österreichischen Kulturforum in Rom, Abhandlungen 14, Wien 2007) 13–22, hier 22; siehe auch BRENNAN, Reforming Austria-Hungary 305.

¹⁹ Vgl. PLETERSKI, Southern Slav Question; DERS., Der Trialismus bei den Slowenen und die jugoslawische Einigung; in: PLASCHKA, MACK (Hgg.), Auflösung 195–202, hier 201.

²⁰ Vgl. in Hinblick auf die südslawische Frage etwa die *Česká demokracie* vom 21. Juli 1917, übersetzt und zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest o. fol. Dazu auch WALTER LUKAN, Die slowenische Politik und Kaiser Karl; in: GOTTMANN (Hg.), Karl I. (IV.) 159–186, hier 161.

²¹ *Mír* vom 26. August 1918; *Čech* vom 26. August 1918, übersetzt und zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest, o. fol.

²² *Neues Wiener Tagblatt* vom 15. August 1918, in: EBD.

Ungarns in eine Konföderation nationaler Staaten: eines deutschen, eines tschechischen, eines polnischen, eines südslawischen und eines ungarischen“; dieser Plan habe das Wohlwollen der Krone und der führenden militärischen Kreise²³. Josef Redlich bezeichnete diese Nachrichten als Versuchsballon, als einen „ballon d’essai gewisser Regierungs- und Hofkreise“, um im Reich die Konsensfähigkeit einer föderalistischen Lösung zu prüfen²⁴.

In den tschechischen Blättern erteten diese Pläne Hohn und Spott. Die Brüner *Lidové noviny* [Volkszeitung] fragte ironisch-erstaunt, warum man im Tschechischen Nationalausschuss von diesen „Vertrauensmännern“ des tschechischen Volkes nichts wisse²⁵. Das katholisch-nationale Blatt *Hlas* [Stimme] sprach von Intrigen²⁶. Der agrarische *Venkov* [Land] misstraute den Plänen von Regierung und Krone, erinnerte an die neue Kreiseinteilung Böhmens, die von Kaiser Karl im Mai 1918 unter Umgehung des Parlaments zugunsten der Deutschen dekretiert worden war, und vermutete, dass auf diese alten Sünden gegen die Verfassung und gegen das Parlament nun eine neue folgen würde²⁷. Auch das sozialdemokratische Blatt *Právo lidu* [Volksrecht] schrieb, man könne nicht von einer Verfassungsreform, sondern nur von einem „Verfassungskriegsersatz“ sprechen²⁸. Führende tschechische Politiker unter Václav Klofáč lehnten Verhandlungen mit der österreichischen Regierung weiterhin ab, sollte die tschechische Deklaration vom 30. Mai 1917, insbesondere der territoriale Zusammenschluss mit den Slowaken, nicht deren Grundlage bilden²⁹.

In Ungarn schwankten die Reaktionen auf die Föderalisierungsgerüchte zwischen Alarmschlägen und abwartender Ironie sowie Kritik von Seiten der Opposition. Mit Drohgebärden wurde in verschiedenen Budapester Zeitungen das Junktim formuliert, dass man sich an den Dualismus und den gemeinsamen Staatsverband dann nicht mehr gebunden fühle, wenn Österreich seine Verfassung aufgebe³⁰. Mit der gleichen Stoßrichtung und scheinbarer Gelassenheit schrieb der *Pester Lloyd*: „Man will uns sugge-

²³ EBD.

²⁴ Als Protagonisten nennt Redlich in seinem Tagebuch Heinrich Lammasch, Benno Karpeles und Ignaz Seipel. Vgl. FRITZ FELLNER, DORIS A. CORRADINI (Hgg.), Schicksalsjahre Österreichs. Die Erinnerungen und Tagebücher Josef Redlichs 1869–1936, 3 Bde. (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 105, Wien 2011) II 428, 430 f.

²⁵ *Lidové noviny* vom 27. August 1918, übersetzt und zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest, o. fol.

²⁶ *Hlas* vom 26. August 1918, übersetzt und zusammengefasst in: EBD.

²⁷ Siehe die Presseberichte in *Neue Freie Presse (Morgenblatt)* vom 28. August 1918, 6 sowie ferner im *Abendblatt* vom 29. August 1918, 3. In ähnlicher Weise schrieben *Národní Politika* [Nationalpolitik] vom 29. August 1918; *Čech* vom 29. August 1918, übersetzt und zusammengefasst in: EBD.

²⁸ *Právo lidu* vom 29. August 1918, übersetzt und zusammengefasst in: EBD.

²⁹ *Videňský deník* [Wiener Tagblatt] vom 1. September 1918; *Český socialista* [Der tschechische Sozialist] vom 5. September 1918; ferner *Neues Wiener Tagblatt* vom 24. September 1918, übersetzt und zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest, o. fol.

³⁰ Vgl. *Neue Freie Presse* vom 29. August 1918 (*Abendblatt*) I f.; ferner: „Die Gerüchte über eine neue Staatsform in Österreich – Die Stimme eines ungarischen Staatsmannes“; in: *Neue Freie Presse* vom 31. August 1918 (*Morgenblatt*) 5; ferner: *Neues Pester Journal* vom 29. August 1918, in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest o. fol.

rieren, das föderalistische Gespenst gehe jenseits der Leitha am helllichten Tage wieder um und der Dualismus schwebe in Gefahr. (...) Wir glauben aber nicht an die föderalistische Gefahr. Herr von Hussarek mag dergleichen im Schilde führen; jedenfalls schließt die halbamtliche Erklärung, mit der die bezüglichen Gerüchte tschechischer Blätter demontiert werden, solches durchaus nicht aus.“ Der Artikel schloss mit der Feststellung, dass die ungarische Regierung zur österreichischen Verfassungsreform erst Stellung nehmen werde, wenn es konkrete Anzeichen für einen Staatsumbau gebe, um dann die Vereinbarkeit mit den Ausgleichsvereinbarungen von 1867 zu prüfen und die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen³¹.

Neben diesen Verlautbarungen seitens der ungarischen Regierung gab es allerdings auch innerhalb Ungarns Kritiker des Dualismus. So war es zum einen das sozialdemokratische Organ *Népszava* [Volksstimme], das bereits im März 1918 eine Verfassungsreform in Österreich mit größeren Rechten für die Nationalitäten begrüßte und bei diesem Anlass zugleich die Nationalitätenpolitik und den autoritären Regierungsstil der Tisza-Partei in Ungarn kritisierte³². Kritik wurde zum anderen aber auch aus den Reihen der Kroaten laut. Im bosnisch-kroatischen Blatt *Hrvatski dnevnik* [Kroatische Tageszeitung] hieß es, die geplante Verfassungsreform verhindere eine Vereinigung der Kroaten in einem Kronland und die Kroaten müssten weiterhin auf Österreich, Ungarn und das annektierte Bosnien-Herzegowina verteilt leben; notwendig sei eine „Änderung der gesamten Staatsverfassung“³³. Die Deutschradikalen um Oskar Teufel und Ferdinand Pantz forderten schließlich das Recht der Deutschen in Ungarn, sich für einen „Anschluss an Deutschösterreich“ zu entscheiden³⁴. Die zitierten Presseartikel lassen sich als Indikatoren für eine kommende Abspaltung lesen. Die loyale Verbindung zum Gesamtstaat hatte sich im Sommer 1918 erheblich gelockert³⁵.

Im zeitlichen Umfeld des Völkermanifests Kaiser Karls meldeten sich in der Presse nur wenige Stimmen zu Wort, die an der Umgestaltung Österreich-Ungarns in einen Nationalitätenbundesstaat dezidiert festhielten. Die prominenteste und zahlreichste Gruppe unter diesen waren Vertreter der Juden. Die Reichskonferenz der Zionisten in Österreich wiederholte im Oktober 1918 nicht nur ihre Forderung nach einem eigenen Staat in Palästina, sondern forderte zugleich für Österreich die „gesetzliche Anerkennung der Juden als Nation, der alle Rechte zu gewähren sind, wie den anderen Völkern des künftigen Föderativstaates“³⁶. Repräsentanten der Zionisten wie Benno Straucher,

³¹ *Pester Lloyd* vom 31. August 1918; zusammengefasst in: MdÄ Zeitungsbibliothek K. 113–3: Manifest o. fol.

³² *Népszava* vom 9. März 1918, übersetzt in: EBD.

³³ *Hrvatski Dnevnik* vom 5. März 1918, übersetzt in: EBD.

³⁴ *Fremden-Blatt (Morgen-Ausgabe)* vom 12. Oktober 1918, 3.

³⁵ Vgl. zu Loyalitätspraktiken im späten Habsburgerreich: LAURENCE COLE, DANIEL L. UNOWSKY (Hgg.), *The Limits of Loyalty: Imperial Symbolism, Popular Allegiances, and State Patriotism in the Late Habsburg Monarchy* (= *Austrian and Habsburg Studies* 9, New York – Oxford 2009).

³⁶ *Fremden-Blatt (Morgen-Ausgabe)* vom 12. Oktober 1918, 3. Am 20. Oktober 1918 wurde auf der Reichskonferenz der Zionisten der Beschluss gefasst, einen jüdischen Nationalrat zu gründen. Siehe dazu BETTINA RIEDMANN, „Ich bin Jude, Österreicher, Deutscher“: Judentum in Arthur Schnitzlers Tagebüchern und Briefen (= *Conditio Judaica* 36, Tübingen 2002) 99.

Adolf Stand und Robert Stricker wollten eine Abkehr von der bisherigen Rechtspraxis erreichen, die Juden als religiöse, nicht aber als nationale Gemeinschaft anerkannte, und ihnen die damit einhergehenden Rechte auf sprachliche Autonomie im Bildungsbereich und im öffentlichen Raum verweigerte³⁷. Sie wollten an den Friedensverhandlungen bei Kriegsende und an den Verhandlungen über den Umbau Österreichs gleichberechtigt teilnehmen³⁸.

Inmitten dieser Krisenstimmung und im Zusammenhang mit mal lancierten, mal dementierten Föderalisierungsgerüchten erschien am 16. Oktober 1918 das Völkermanifest von Kaiser Karl. Zeitgenossen und Historiker haben das Manifest als Katalysator des Reichszerfalls gedeutet. Entgegen den Intentionen Kaiser Karls entfaltete es keine integrativen Wirkungen mehr. Zu dieser Entwicklung trug sicherlich die Tatsache bei, dass der eigentliche Umbauplan auch nach der Verkündung des Völkermanifests unklar blieb. Unübersehbar war das Manifest auf die kommenden Friedensverhandlungen hin gemünzt und fixierte keine bestimmte föderale Ordnung. Ministerpräsident Hussarek ließ gegenüber den parlamentarischen Parteiführern nicht nur offen, ob ein Bundesstaat oder ein Staatenbund beabsichtigt sei, sondern auch die konkrete föderale Komposition. Er erklärte, dass die Regierung an einen deutschösterreichischen, einen tschecho-slawischen, einen südslawischen und ukrainischen Staat gedacht habe, eventuell auch an einen italienischen und rumänischen³⁹. Es waren die durch das Manifest nicht ausgeräumten Unklarheiten, gepaart mit den mittlerweile getroffenen Abmachungen auf internationaler Ebene, die den Zerfall beschleunigten. Die den Nationalitäten im Manifest gewährte Freiheit, sich als „nationale Einzelstaaten“ zu einem Bundesstaat Österreich zusammenzuschließen, wurde von vielen nationalen Gruppen stattdessen als Chance für die eigene staatliche Unabhängigkeit begriffen.

Die Zeichen standen von nun an auf Separation. Über ihren Reichsratsabgeordneten Jevhen Petruševyč proklamierten die Ukrainer am 18. Oktober 1918 in Lemberg (Lwów, *Lviv*) die „Konstituierung des ukrainischen Staates auf allen ethnographisch-ukrainischen Gebieten Österreichs und Ungarns“⁴⁰. Mit dieser Deklaration traten die Ukrainer zugleich Vor-

³⁷ Siehe dazu GERALD STOURZH, Galten die Juden als Nationalität Altösterreichs? Ein Beitrag zur Geschichte des cisleithanischen Nationalitätenrechts; in: ANNA. M. DRABEK, MORDECHAI ELIAV, GERALD STOURZH (Hgg.), Prag – Czernowitz – Jerusalem. Der österreichische Staat und die Juden vom Zeitalter des Absolutismus bis zum Ende der Monarchie (= *Studia Judaica Austriaca* 10, Eisenstadt 1984) 73–117.

³⁸ *Der Morgen* vom 21. Oktober 1918; *Neues Wiener Tagblatt* vom 15. Oktober 1918, in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest, o. fol.

³⁹ *Neues Wiener Tagblatt* vom 17. Oktober 1918, in: EBD. Zu Hussareks Auffassung über den Umfang dessen, was er unter Föderalismus verstand, vgl. HELMUT RUMPLER, Max Hussarek. Nationalitäten und Nationalitätenpolitik in Österreich im Sommer des Jahres 1918 (= *Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie* 4, Graz – Köln 1964) 103; Hussarek wollte das Prinzip der „nationalen Autonomie“ keineswegs in dem Sinne ausgelegt wissen, dass „eigene nationale Staatsgebilde“ innerhalb der Monarchie errichtet werden sollten. Diese Auffassung, „die sich wesentlich von der Idee des Manifestes unterschied“, an dessen Zustandekommen er, wie Rumpler schreibt, „in keiner Weise beteiligt war“, hatte Hussarek am 7. Oktober im Ministerrat noch einmal bekräftigt.

⁴⁰ *Neues Wiener Tagblatt* vom 22. Oktober 1918 und vom 24. Oktober 1918, in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3; Manifest, o. fol. Vgl. dazu auch RUDOLF A. MARK, Die gescheiterten Staatsversuche; in: FRANK GOLCZEWSKI (Hg.), *Geschichte der Ukraine* (Göttingen 1993) 172–201, hier 189.

stellungen in Warschau (Warszawa) und in Wien entgegen, Ostgalizien „dem neuen ukrainischen Bundesstaat in Österreich“ zu überlassen⁴¹. Die Tschechen blieben demonstrativ der Sitzung der parlamentarischen Parteiführer fern, auf der Hussarek das Regierungsprogramm für den Reichsumbau vorgestellt hatte⁴². Sie teilten Hussarek „schriftlich mit, daß sie die ‚Proklamierung Österreichs als Bundesstaat der Nationalitäten ablehnen müssten‘“⁴³ und proklamierten zwei Tage später ihren eigenen unabhängigen Staat; die entsprechende Washingtoner Deklaration trat am 28. Oktober 1918 in Kraft. Der süd-slawische Nationalrat lehnte das Manifest ebenfalls ab und löste am 29. Oktober im kroatisch-slawnischen Landtag, dem *Sabor*, alle staatsrechtlichen Bande mit Österreich-Ungarn. Stattdessen wurde die Eigenstaatlichkeit und der Zusammenschluss mit dem nationalen Territorium aller Slowenen, Kroaten und Serben erklärt⁴⁴. Die Rumänen verkündeten bald darauf ebenfalls ihren eigenen Staat und bekundeten ihren Wunsch nach einem „Donaustaatenbund“, der auch das Königreich Rumänien umfassen und dabei Szeklern und Siebenbürger Sachsen eine „weitestgehende Autonomie“ einräumen sollte⁴⁵. Auch die Italiener vollzogen die endgültige Abkehr vom Reich. Am 25. Oktober 1918 erklärte Enrico Conci namens des „Faschio nazionale“, der als überparteilicher Zusammenschluss die Trentiner „popolari“ sowie liberale Abgeordnete aus dem Trentino, Görz-Gradisca und von der Adriaküste repräsentierte, das Ausscheiden der italienischen Gebiete aus dem Reich⁴⁶. Die Deutschen Böhmens, aber auch die Deutschradikalen in Österreich forderten den Zusammenschluss zu einem deutschen Siedlungsgebiet⁴⁷. Politiker aus der Steiermark und aus Kärnten behielten sich den Anschluss an das Deutsche Reich vor⁴⁸. Tirol und Vorarlberg liebäugelten mit einer Eingliederung in die Schweiz. Die ungarische Regierung erklärte den Dualismus für beendet⁴⁹.

Es ist keineswegs gesagt, dass es zu einer Föderalisierung gekommen wäre, hätte das Imperium weiterbestanden. Denn ungeachtet aller späteren Idealisierungen und (Selbst)Stilisierungen war Kaiser Karl ebenso wenig ein eingefleischter Föderalist wie der vormalige Thronfolger Franz Ferdinand⁵⁰. Beide repräsentierten die Monarchie, deren

⁴¹ Vgl. *Die Zeit* vom 25. Oktober 1918, in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest, o. fol.; RUMPLER, Völkermanifest 60.

⁴² *Neue Freie Presse (Morgenblatt)* vom 17. Oktober 1918, 2.

⁴³ RUMPLER, Völkermanifest 62.

⁴⁴ SUPPAN, Hitler – Beneš – Tito I 328.

⁴⁵ *Az Est* [Der Abend] vom 26. Oktober 1918, übersetzt in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest o. fol.; vgl. auch TESLARU-BORN, Ideen und Projekte 356 f.

⁴⁶ Vgl. STEN. PROT. AH XXII. Session vom 25. Oktober 1918, 4680 f.; MICHAEL VÖLKL, Das Deutschenbild Alcide De Gasperis (1881–1945). Ein Beitrag zur Geschichte der italienischen Deutschenwahrnehmung, phil. Diss. (München 2004) 148.

⁴⁷ *Neues Wiener Tagblatt* vom 16. Oktober 1918, in: MdÄ Zeitungsarchiv K. 113–3: Manifest des Kaiser Karl zur Neugestaltung Österreichs, o. fol.; *Neue Freie Presse (Morgenblatt)* vom 17. Oktober 1918, 1 f.

⁴⁸ *Fremden-Blatt (Morgen-Ausgabe)* vom 20. Oktober 1918, 4.

⁴⁹ *Pester Lloyd* vom 19. Oktober 1918, zusammengefasst in: EBD; siehe auch *Neues Wiener Tagblatt* vom 17. Oktober 1918, in: EBD.

⁵⁰ BRENNAN, Reforming Austria-Hungary 304 f.; LUKAN, Slowenische Politik 165. Zu Franz Ferdinands schwankenden Reformplänen vgl. ALMA HANNIG, Franz Ferdinand. Die Biografie (Wien 2013)

dynastische Grundlagen im Widerstreit mit einem ethnisch-territorialen Föderalismus standen. Die Dynastie bezog ihre Legitimation in Hinblick auf das historische Staatsrecht und die historischen Länder. Dadurch erhielten die historischen Grenzen des Imperiums ein politisches Eigengewicht. Gleichberechtigung und Ungleichheit der Kronländer (und der Nationalitäten untereinander) waren in der fein gestaffelten Hierarchie der historischen Staatsrechte der Königreiche, Grafschaften, gefürsteten Landschaften etc. angelegt. Diese Ungleichheiten wurden durch Verrechtlichung und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der cisleithanischen Hälfte der Habsburgermonarchie abgeschwächt, aber niemals vollständig nivelliert. Ein auf nationaler Gleichheit gegründeter Föderalismus stellte diese dynastische Legitimation infrage.

Das Völkermanifest Kaiser Karls spiegelte den Widerstreit zwischen einer imperialem und föderal-egalitären Legitimationsgrundlage wider. Der Brückenschlag zwischen einem Bundesstaat auf ethnisch-territorialer Grundlage, der die Freiheit und Gleichheit aller Nationalitäten garantieren sollte, und der versprochenen „Integrität der Länder der heiligen ungarischen Krone“, welche den staatsrechtlichen Dualismus mitsamt der Sonderstellung Ungarns unangetastet ließ, war gewagt. Das bisherige Zusammenspiel mehrerer politischer Ebenen wurde dadurch fortgeschrieben: die föderative Asymmetrie Österreich-Ungarns zugunsten der Magyaren auf der einen Seite, die föderale Symmetrie innerhalb der österreichischen Lande mit einer Gleichheit ausgewählter Nationalitäten auf der anderen Seite. Die föderale Idee nationaler Gleichberechtigung verband das Manifest mit den hergebrachten dynastisch-historischen Ungleichheiten. Die desintegrative Sprengkraft lag darin, dass nicht alle elf anerkannten Nationalitäten gleichmäßig bedacht wurden. Aus diesem Grund ist es ebenfalls zweifelhaft, ob Husareks Alternative, ein föderaler „Quadralismus“ zugunsten der Deutschen, Ungarn, Tschechen und Südslawen, der das dualistische System überwunden hätte, langfristig erfolgreicher hätte sein können⁵¹.

2. Das Föderalismusparadox nach 1918: Der föderale Wirklichkeits- und Möglichkeitsraum lebt fort

Nach dem Zerfall Österreich-Ungarns zeigt sich dem Betrachter des politischen Wirklichkeitsraums in den Nachfolgestaaten ein Föderalismusparadox. In den deutsch-österreichischen Kronländern, deren Politiker in der Habsburgermonarchie entlang einer zentralistischen Linie argumentiert hatten, kam es zu einer Föderalisierung. In den Kronländern der westlichen Reichshälfte, die vor 1918 als Hort föderalistischer Bestrebungen gegolten hatten, wurden hingegen Einheitsstaaten errichtet⁵²; so in der Tschechoslowakei, die politisch von den Tschechen dominiert wurde. Schnell verabschiedete sich auch das provisorische Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen von seiner rudimentär-föderalen Ausrichtung. Die Verfassung von 1921 war zentralistisch mit einem

99–103; JEAN-PAUL BLEU, Franz Ferdinand. Der eigensinnige Thronfolger (Wien – Köln – Weimar 2013) 208–222; VLADIMIR DEDIJER, The Road to Sarajevo (London 1967) 118–141.

⁵¹ So etwa RUMPLER, Völkermanifest 64.

⁵² WIERER, Föderalismus 159–167.

gewissen Grad an administrativer Selbstverwaltung. Rumänien, das Land des Autors der „Vereinigten Staaten von Groß-Österreich“⁵³, konstituierte sich ebenfalls einheitsstaatlich, nachdem der Landesrat von Bessarabien seine föderalen Bedingungen bei einer Vereinigung mit Rumänien annulliert hatte. Da die Einheitsstaatlichkeit die gesellschaftliche Vielfalt der Nachfolgestaaten nicht hinreichend einhegen, befrieden und abbilden konnte, blieb der föderale Ideenkosmos aber auch in diesen Ländern als ein omnipräsenter Möglichkeitsraum bestehen. In den Debatten dieser „new empires“⁵⁴ wurden Föderalismus und Nationalitätenproblem eng verknüpft.

Vor diesem Hintergrund der erneuerten Nachkriegsordnung veränderte sich die Wahrnehmung der Föderalismusgeschichte. Die Geschichte der föderalen Ideen nach 1918 knüpfte einerseits an den Wirklichkeitsraum der Habsburgermonarchie an, der die föderalen Ideen produziert hatte, also vor allem an die nationalen Unterschiede sowie außenpolitischen Zwänge. Denn die Nachfolgestaaten erschienen manchen Beobachtern nunmehr lediglich als ein verkleinertes Abbild der Habsburgermonarchie. Die Nachgeschichte bezog sich andererseits auf den Möglichkeitsraum dieser föderalen Ordnungsideen, also hypothetisch darauf, wie eine zukünftige Ordnung in Österreich-Ungarn ausgesehen hätte. Beide Perspektiven verschwammen oft ineinander. Im Rückblick entstand deswegen verschiedentlich der Eindruck, die Habsburgermonarchie sei ein „Reich ohne Eigenschaften“ gewesen: für die einen der zentralistische, illiberale und klerikale „Völkerkerker“, dessen Zerfall unabdingbar war, für die anderen aufgrund der gelebten quasi-föderalen gesellschaftlichen Vielfalt geradezu modellhaft für ein geglücktes Zusammenleben⁵⁵.

So brachte etwa der slowakische rechtskonservative Exilpolitiker Ferdinand Durčanský im Jahr 1962 seine Enttäuschung über die Weltkriegspolitik von Edvard Beneš und Tomáš G. Masaryk zum Ausdruck, indem er auf den politischen Möglichkeitsraum des Habsburgerreiches wie auf eine Wirklichkeit verwies: „Um die Auflösung der Donau-Monarchie moralisch zu rechtfertigen, haben Masaryk und Benesch dieses Reich mit allen damaligen Propagandamitteln als einen ‚Völkerkerker‘ hingestellt. (...) So konnten sie erfolgreich werden, wenn auch die Wirklichkeit weitgehend dagegen sprach. Denn im österreichischen Teil der Monarchie war eine Entwicklung im Gange, die die Interessen und Wünsche der dort lebenden Völker bei der Organisation des Staates immer mehr berücksichtigte.“ Er ergänzt: „Es war Ausdruck der Psychose, die sie beherrschte, daß sie sogar föderalistische Lösungen zugunsten der zur Hälfte nicht-tschechischen Bevölkerung des Staates ablehnten, wie die Tschechen sie selbst in Österreich genossen (...) hatten.“⁵⁶

⁵³ AUREL C. POPOVICI, Die Vereinigten Staaten von Groß-Österreich. Politische Studien zur Lösung der nationalen Fragen und staatsrechtlichen Krisen in Österreich-Ungarn (Leipzig 1906).

⁵⁴ Zur provokanten, gleichwohl überzeugenden These von den Nachfolgestaaten als „neuen Reichen“: PIETER M. JUDSON, *The Habsburg Empire. A New History* (Cambridge, Mass. – London 2016) 442–452.

⁵⁵ CHRISTOPHER CLARK, *Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog* (München 2013; engl. Originalausgabe unter dem Titel: *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, London – New York 2012) 100.

⁵⁶ FERDINAND DURČANSKÝ, *Benesch: Detruisez l’Autriche-Hongrie! – und die Folgen*; in: *Der Donauraum* 7/4 (1962) 271–281, hier 271 f., 274.

3. Vom imperialen Reich zur Nationalstaatlichkeit: Neukodierung des föderalen Möglichkeitsraums 1918

In der Historiographie wurde viel Energie darauf verwandt, die zentralstaatliche Wirklichkeit in den Nachfolgestaaten, wie der Tschechoslowakei, mit der Vielfalt der föderalen Möglichkeiten, die man von Österreich-Ungarn geerbt hatte, in eine Beziehung zu setzen. So ist es eine häufig tradierte Erzählung, dass Beneš in der tschechoslowakischen Republik nach 1920 als zentralistischer Hardliner agiert habe, nachdem er noch in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation an der Pariser Sorbonne eine demokratische Föderalisierung Österreich-Ungarns empfohlen hatte. Auch in seinem bekannten *Mémorandum III* bei den Pariser Friedensverhandlungen propagierte er für die Tschechoslowakei „eine Art Schweiz“. Dieser Wandel wurde oftmals als moralischer Verrat konstruiert und es wurde implizit geschlussfolgert, dass eine föderale Ordnung für die Tschechoslowakei die bessere Lösung gewesen wäre⁵⁷. In der Tat entwarf Beneš noch im Jahr 1909 in einer seiner ersten politischen Reden, „*Otázka národnosti* [Die Nationalitätenfrage]“⁵⁸, für Österreich-Ungarn einen föderalen Möglichkeitsraum. Dies begründete er nicht zuletzt mit der „moderne[n] Tendenz zur Bildung von großen Nationalitätenbundesstaaten“, in denen sich der nationale Gegensatz auflösen werde⁵⁹. Nach seiner Einschätzung überwog „gegenüber dem Verlangen nach nationaler Einigung“ der „Kosmopolitismus, das Verlangen nach einem internationalen Zusammenschluss und die Tendenz zur Bildung großräumiger staatlicher und politischer Einheiten“⁶⁰. Als einen der wesentlichen Gründe führte Beneš an, dass sich in politischen Großräumen Demokratie nur durchführen lasse, wenn sie mit Föderalisierung einhergehe⁶¹.

Nach 1918 wurde der politische Raum des alten Österreich-Ungarn neu kodiert. Das politische Großraumdenken hatte sich vorläufig erledigt, die Auflösung der europäischen Großreiche und Imperien setzte ein⁶². Die Legitimationsgrundlage der

⁵⁷ Dazu MICHAEL HAVLIN, *Die Rede von der Schweiz. Ein medial-politischer Nationalitätendiskurs in der Tschechoslowakei 1918–1938* (= *Die Deutschen und das östliche Europa. Studien und Quellen* 8, Frankfurt/Main – Berlin – Bern – New York – Wien 2011). Vgl. ergänzend zu Masaryks föderaler bzw. nationalstaatlicher Ideenwelt PETER ZENKL, *T. G. Masaryk and the Idea of European and World Federation* (Chicago 1955).

⁵⁸ JINDŘICH DEJMEK, *Edvard Beneš: politická biografie českého demokrata I: revolucionář a diplomat: 1884–1935* [Edvard Beneš: Politische Biographie eines tschechischen Demokraten I: Revolutionär und Diplomat: 1884–1935] (Prag 2006) 58 ff.

⁵⁹ EDVARD BENEŠ, *Otázka národnosti* [Die Nationalitätenfrage]; in: *Politické čtení* 3 (1909) 22–23.

⁶⁰ EBD. 21.

⁶¹ EBD. 18, 22. Beneš steht hier in einer internationalistischen Denktradition, die die Aufhebung nationaler Gegensätze propagiert. Anders dazu die Bewertung bei CASE, *Federative Ideas* 839 f.

⁶² Vgl. JÖRN LEONHARD, *Ulrike von Hirschhausen, Beyond Rise, Decline, and Fall – Comparing Multi-Ethnic Empires in the Long Nineteenth Century*; in: *DIES.* (Hgg.), *Comparing Empires, Encounters and Transfers in the Long Nineteenth Century* (= *Schriftenreihe der FRIAS School of History* 1, Göttingen 2011) 9–34; ANDREA KOMLOSY, *Habsburgermonarchie, Osmanisches Reich und Britisches Empire – Erweiterung, Zusammenhalt und Zerfall im Vergleich*; in: *Zeitschrift für Weltgeschichte* 9/2 (2008) 9–62; ALEXANDER J. MOTYL, *Imperial Ends. The Decay, Collapse, and Revival of Empires* (New York 2001); ALAN SKED, *The Decline and Fall of the Habsburg Empire 1815–1918* (London – New York 1989); JASZI, *Dissolution*.

Großreiche, fußend auf dynastischer Legitimation, Religion, Besitz, Territorium und Region sowie (Multi-)Ethnizität, wurde abgelöst von den Legitimationsgrundlagen der neuen Nationalstaaten. Unter den Schlagworten nationale und demokratisch-individuelle Selbstbestimmung stützten sich diese zum einen auf ein seit dem 19. Jahrhundert entwickeltes Verständnis von nationaler Loyalität und ethnischer Homogenität, zum anderen auf die sozialen Kategorien der Industriegesellschaft mit dem Anspruch auf individuelle Chancengleichheit und demokratische Mitbestimmung. Anstatt einer „Donauföderation“ setzte sich bei den Pariser Friedensverhandlungen die vielteilige nationalstaatliche Lösung durch. Beneš passte seine politische Strategie dementsprechend an. Zur Rechtfertigung der tschechoslowakischen Einheitsstaatlichkeit gegenüber Föderalisierungsforderungen von slowakischer oder sudetendeutscher Seite wurde von Regierungsseite ein bewusster Kontrast zwischen dem Großraum Österreich-Ungarn, dessen Föderalisierung wünschbar und möglich gewesen wäre, und der Tschechoslowakei, die hierfür zu kleinräumig sowie national und wirtschaftlich zu vielgestaltig sei, aufgebaut. In der Außenpolitik wurde für konföderative Gebilde wie die Kleine Entente geworben⁶³, innenpolitisch wurden Föderalisierungsforderungen als nationalistisches Gedankengut abgelehnt.

Angesichts des zentralistischen Nationalstaatsparadigmas der Nachkriegszeit ist die Föderalisierung der Republik Österreich die Kehrseite des Föderalismusparadoxes. Das Beispiel Österreich steht für jene Legitimationsgrundlagen des Föderalismus, die nicht auf ethnisch-nationale Vielfalt hin orientiert waren. Jenseits der engen Verknüpfung von Föderalismus und Nationalismus trat Österreich ein anderes föderales Erbe an. Das Land war national relativ homogen, jedoch sozial, wirtschaftlich und konfessionell bzw. weltanschaulich geteilt. Zudem spielte die staatsrechtlich-regionale Tradition der einzelnen Länder eine große Rolle⁶⁴. Diese spiegelte sich auch innerhalb der Parteien wider; so hieß es vonseiten der Sozialdemokraten über die Christlichsozialen: „Diese Partei erschien in Wien gemäßigt zentralistisch (...), in Niederösterreich (...) jedoch gemäßigt autonomistisch, in Oberösterreich und Steiermark entschlossen autonomistisch, in Kärnten und Salzburg föderalistisch, in Tirol separatistisch und in Vorarlberg direkt abfallbereit.“⁶⁵ Rudolf Schlesinger machte in seiner Pionierstudie zum Föderalismus in Mittel- und Osteuropa als wesentliche Unterschiede, die in Österreich föderativ ausgeglichen werden sollten und mussten, jene zwischen Industrie und Landwirtschaft, zwischen Sozialismus in seiner spezifisch agnostischen, mitteleuropäischen Ausrichtung und dem politischen Katholizismus sowie jene zwischen Stadt und Land aus⁶⁶. Zugleich hob er

⁶³ Zu den geopolitischen Implikationen der Kleinen Entente umfassend CASE, *Federative Ideas*.

⁶⁴ Vgl. dazu NICOLE FELDER, *Die historische Identität der österreichischen Bundesländer* (Innsbruck – Wien – München 2002).

⁶⁵ Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung, Wien o. D., S. II; in: VEREIN FÜR GESCHICHTE DER ARBEITERINNENBEWEGUNG (VGA), *Parlamentsklub, Materialien*, K. 79 *Mappe 1 Verfassungsreform*.

⁶⁶ SCHLESINGER, *Federalism* 250. Diese Gegensätze schwächten sich erst nach 1955 ab; vgl. dazu THEO ÖHLINGER, *Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich*; in: PETER BUSSJÄGER, DANIELA LARCH (Hgg.), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents (= Föderalismus Dokumente [FÖDOK] 20, Innsbruck 2004) 25–61, hier 31 ff.*

die politischen Außenbeziehungen der Kronländer als Grund für eine Föderalisierung hervor. Wie im Zitat eben angeklungen, waren unter den Ländern zwei, die im Jahr 1919 eine Sezession anstrebten: Tirol und Vorarlberg. Für die Abspaltung Tirols wurde die von Wien geforderte Garantie der Alliierten nicht gegeben, im Fall Vorarlbergs wollte die Schweiz das Land nicht in ihre Föderation aufnehmen⁶⁷. Schlesinger zufolge war in der Bundesrepublik Österreich deshalb nicht zuletzt der „Separatismus der Vater des föderalen Kompromisses“.

4. Das Erbe des föderalen Wirklichkeitsraums: Die Bedeutung kooperativer Praktiken für die föderale Integration

Es war nicht die Vielfalt, die die föderale Ordnung in Österreich zunächst zusammenhielt. Als Motiv für die Föderalisierung der österreichischen Republik müssen die von Schlesinger hervorgehobenen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und konfessionell-weltanschaulichen Unterschiede und die außenpolitischen Separationsmomente ernst genommen werden. Sie erklären, warum Deutschösterreich nach 1918 auf der föderalen Seite des Föderalismusparadoxes zu finden ist. Für die *Integration* der Bundesländer in die Republik ist ein anderes Erbe aus den Zeiten der Habsburgermonarchie entscheidend, das bislang oft vernachlässigt worden ist: die Geschichte der politischen Kooperation der Kronländer⁶⁸. Die Kronländer bzw. die späteren Bundesländer in Österreich waren über länderübergreifende politische Projekte und einen gemeinsamen institutionellen Rahmen miteinander verbunden. Für das Funktionieren des föderativen Regierens im österreichischen Bundesstaat nach 1918 kann die Bedeutung dieser kooperativen Praktiken, die in die Zeit der Monarchie zurückreichen, nicht überschätzt werden.

In den letzten Jahrzehnten Österreich-Ungarns hatte sich in den Länderverwaltungen der westlichen Reichshälfte ein hoher Grad an Dezentralisation⁶⁹ eingeschpielt, der in einem Gegensatz zum theoretischen Unitarismus⁷⁰ der Monarchie stand. Die Länder investierten bedeutende Summen in Volksbildung, Sozialfürsorge und Infrastruktur und regelten viele dieser Bereiche eigenständig. Nicht umsonst ist oft von der „Verländerung“

⁶⁷ SCHLESINGER, *Federalism* 251 f.

⁶⁸ JANA OSTERKAMP (Hg.), *Kooperatives Imperium. Politische Zusammenarbeit in der späten Habsburgermonarchie*. Vorträge der gemeinsamen Tagung des Collegium Carolinum und des Masarykův ústav a Archiv AV ČR in Bad Wiessee vom 10. – 13. November 2016 (= Bad Wiesseer Tagungen 39, Göttingen 2018).

⁶⁹ KARL RENNER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich* (Wien – Leipzig 1918) 238; THEO ÖHLINGER, *Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus*; in: *AUS ÖSTERREICHS RECHTSLEBEN IN GESCHICHTE UND GEGENWART*. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag (Berlin 1981) 313–341, hier 315.

⁷⁰ Zu diesem theoretischen Unitarismus und zur juristischen Bewertung siehe WILHELM BRAUNEDER, *Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat*; in: HANS-JÜRGEN BECKER (Hg.), *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der europäischen Verfassungsgeschichte*. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 19.3. – 21.3.2001 (= Beihefte zu „Der Staat“ 16, Berlin 2006) 197–236; DERS., *Deutschösterreich 1918. Die Republik entsteht* (Wien 2000) 86–89. Vgl. auch die Beiträge in WILIBALD ROSNER, REINELDE MOTZ-LINHART (Hgg.), *1861 und die Folgen. Region und Parlamentarismus* (= Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde 56, St. Pölten 2013).

der Verwaltung bzw. von den Kronländern als „Staatsfragmenten“⁷¹ die Rede gewesen. Dieses Eigengewicht der Kronländer drückte sich nach 1918 darin aus, dass einige Länderversreter unter Berufung auf die Pragmatische Sanktion ein Wiederaufleben der Ländersouveränität behaupteten⁷². Unabhängig von der juristischen Frage, ob der dezentralisierte Bundesstaat Österreich durch die Abgabe der Souveränität der Länder an den Bundesstaat oder, umgekehrt, durch die Delegation souveräner Gewalt vom Einheitsstaat auf die Länder entstanden sei, lässt sich eine politische Einhelligkeit und Einmütigkeit feststellen, den Ländern ihre Stellung nach dem faktischen Modell der späten dezentralisierten Monarchie zu belassen⁷³.

Dieses „Modell“ der späten Habsburgermonarchie trug kooperative Züge. Die Kronländer agierten nicht nur unabhängig vom Zentrum, also dezentralisiert, sondern arbeiteten in einigen wichtigen, allerdings vergleichsweise wenigen politischen Fragen eng zusammen. Eine die autonomen Landesverwaltungen überwölbende Ländergemeinschaft existierte zumindest in Ansätzen. Ein Beispiel ist die Neuregelung der Landesfinanzen⁷⁴. Aufgrund ihres konzertierten Vorgehens konnten die Kronländer der westlichen Reithälfte, nach einer Reihe sogenannter Länderkonferenzen, die Aufteilung des Steueraufkommens vom Reich auf die Länder zu ihren Gunsten verbessern. Wie Hans Peter Hye betont hat, lag hier das Potential zu einem Herrschaftswandel, zu mehr Kooperation zwischen den Kronländern⁷⁵. Aufgrund dieser Kooperationserfahrungen konnten die Länder nach 1918 trotz der Separationspläne von Tirol und Vorarlberg rasch an ihre frühere Zusammenarbeit in Cisleithanien anknüpfen. Theo Öhlinger hat darauf hingewiesen, dass die föderale Gliederung in Bundesländer nach 1918 langfristig ein wirkungsvolles Gegengewicht zu parteipolitischen Lagerbildungen darstellte⁷⁶.

Länder wie die Tschechoslowakei, Jugoslawien oder Rumänien hingegen hatten nicht nur wie Deutschösterreich soziale, wirtschaftliche, weltanschauliche und regionale Unterschiede zu bewältigen, sie mussten zusätzlich die inneren Nationalitätengegensätze überbrücken. Anders als Deutschösterreich konnten diese Länder außerdem nicht auf die Geschichte einer gemeinsamen institutionellen Kooperation und auf gemeinsame institutionelle Ausgangsbedingungen zurückgreifen, die desintegrative Tendenzen ausgeglichen hätten. Dies führte zu weiteren Verwerfungen und Dysfunktionalitäten. Die Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien setzten sich jeweils aus historisch ganz unterschied-

⁷¹ Vgl. zu dieser Kategorisierung und der Übertragung auf die Habsburgermonarchie JENS KERSTEN, Georg Jellinek und die klassische Staatsrechtslehre (= Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts 28, Tübingen 2000) 262; GEORG JELLINEK, Über Staatsfragmente (Heidelberg 1896).

⁷² Dazu ÖHLINGER, Österreichischer Föderalismus 315.

⁷³ DERS., Geschichte 29.

⁷⁴ JANA OSTERKAMP, „Kooperatives Imperium“. Loyalitätsgefüge und Reich-Länder-Finanzausgleich in der späten Habsburgermonarchie; in: Geschichte und Gesellschaft 42/4 (2016) 592–620.

⁷⁵ HANS PETER HYE, Die „Länderkonferenz“ (1905–1907) – Ein Versuch gemeinsamer politischer Willensfindung der politischen Eliten der Länder; in: JAN JANÁK (Hg.), Ústřední moc a regionální samospráva [Zentralmacht und regionale Selbstverwaltung] (= XXX Mukulovské sympozium 1993, Brno 1995) 281–289, hier 281 f.

⁷⁶ ÖHLINGER, Österreichischer Föderalismus 316 ff.

lichen Herrschaftsverbänden zusammen. Dies galt selbst für die Tschechoslowakei, auf deren Territorium die beiden Teilstaaten Österreich (für die böhmischen Länder) und Ungarn (für die Slowakei) eher gegeneinander als miteinander agiert hatten.

Für diese Nachfolgestaaten galt viel mehr als für Deutschösterreich, dass Institutionen und Rechtssysteme erst aufeinander abgestimmt und kooperative Praktiken eingeübt werden mussten. In der Praxis bildeten sich dabei institutionelle Asymmetrien heraus. In der Tschechoslowakei wurde das Rechts- und Verwaltungssystem der Länder der böhmischen Krone weitgehend auf die Slowakei ausgedehnt und regionale Traditionen überschrieben⁷⁷. Auch in Jugoslawien wurde das Verwaltungssystem faktisch von Belgrad und vom ehemaligen Königreich Serbien aus auf die anderen Territorien ausgeweitet⁷⁸. Gleiches galt für Rumänien⁷⁹. Diese vereinheitlichenden Maßnahmen wurden nicht integrativ genutzt. Das Überschreiben von regionalen Traditionen und die Überrepräsentation der serbischen Serben, böhmischen Tschechen und Bukarester Rumänen im jeweiligen bürokratischen Apparat, verschiedentlich gepaart mit Korruption und Missmanagement, wurden von den anderen Nationalitäten bzw. in Rumänien von den lokalen Gruppen als überhebliche, wenn nicht koloniale Attitüde aufgefasst⁸⁰.

5. Gegenprojekte zur Einheitsstaatlichkeit:

Radikale Autonomie- und Föderalisierungsprogramme in den späten 1930er Jahren

Die Einheitsstaatlichkeit in Ländern wie der Tschechoslowakei, Jugoslawien oder Rumänien wurde in der politischen Öffentlichkeit mit einer Gleichsetzung von Einheitsstaat und Nationalstaat legitimiert. Die diskursive Verflechtung von Einheits- und Nationalstaatlichkeit mit der Idee des „Tschechoslowakismus“ oder „Jugoslawismus“ erschwerte die Kritik. Vertreter einer Föderalisierung oder Dezentralisierung gerieten schnell in Verdacht, die gesamtstaatliche Idee zu verraten. Dennoch blieb die Föderalisierung im politischen Möglichkeitsraum nach 1918 präsent. In allen drei Staaten waren es, abgesehen von den Repräsentanten der nach wie vor zahlreichen Minderheiten, Vertreter der katholischen Bauernparteien, die dezentralistische oder föderalistische Programme propagierten⁸¹.

In der Tschechoslowakei forderten neben sudetendeutschen Politikern vor allem Politiker der slowakischen, katholisch-autonomistischen Volkspartei eine Föderalisierung ein. Der föderale Möglichkeitsraum der slowakischen Klerikalen changierte zwischen den Polen einer kulturellen, religiösen und sprachlichen Autonomie, einer losen Konföderation nach dem Vorbild des österreichisch-ungarischen Dualismus und einer Föderalisierung

⁷⁷ LADISLAV LIPSCHER, *Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918–1939* (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 34, München 1979) 27, 30.

⁷⁸ BARBARA JELAVICH, *History of the Balkans*, 2 Bde. (Cambridge 1983) II 147.

⁷⁹ Vgl. dazu FLORIAN KÜHRER-WIELACH, *Siebenbürgen ohne Siebenbürger? Staatliche Integration und neue Identifikationsangebote zwischen Regionalismus und nationalem Einheitsdogma im Diskurs der Siebenbürger Rumänen 1918–1938*, phil. Diss. (Wien 2013).

⁸⁰ Vgl. JELAVICH, *Balkans* II 163.

⁸¹ Dazu SCHLESINGER, *Federalism* 437–441.

der Tschechoslowakei in einen tschechischen und slowakischen Teil mit weitreichenden legislativen Befugnissen⁸². Symbolischer Bezugspunkt war das Pittsburger Abkommen vom 31. Mai 1918 zwischen Tomáš G. Masaryk und slowakischen Exilvertretern, das der Slowakei Autonomie und Eigenständigkeit zugesichert hatte. Theoretisches Fundament war die katholische Soziallehre, wonach der Staat „angefangen von der Gemeinde und den einzelnen Menschen, über die Bezirke, die Hauptstadt und das Land, bis hin zum höchsten Staatsorgan“ aufgebaut werden sollte⁸³. Nach diesem Prinzip der Subsidiarität sollten an die zwischen Gesellschaft und Staat vermittelnden höheren Ebenen Regelungskompetenzen nur soweit abgegeben werden, als dies erforderlich war. Diese katholische Grundierung bildete für große Teile der slowakischen Bevölkerung ein wichtiges emotionales Abgrenzungskriterium gegenüber dem als areligiös wahrgenommenen Nationalismus der Tschechen⁸⁴. Gegenwind erhielten diese Forderungen von dem mehrmaligen Minister und Politiker der Tschechoslowakischen Partei in der Slowakei Milan Hodža, der gegen eine Fragmentierung der gesamtstaatlichen Souveränität durch eine territorial-legislative Föderalisierung polemisierte und sich lediglich für größere Selbstverwaltungsrechte aussprach⁸⁵. So differenziert dieser föderale Möglichkeitsraum auch war, so beschränkt war der föderale Wirklichkeitsraum: Die Gesetzesanträge der Slowakischen Volkspartei [Slovenská ľudová strana; später: Hlinkova slovenská ľudová strana] für eine größere Landesautonomie in den Jahren 1922, 1930 und 1938 scheiterten bereits an der Schwelle des parlamentarischen Initiativausschusses und wurden im Abgeordnetenhaus nicht einmal diskutiert⁸⁶.

⁸² Siehe JÖRG K. HOENSCH (Hg.) unter Mitarbeit von GERHARD AMES, Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 44, München – Wien – Oldenburg 1984); DERS., Tschechoslowakismus oder Autonomie. Die Auseinandersetzungen um die Eingliederung der Slowakei in die Tschechoslowakische Republik; in: HANS LEMBERG, PETER HEUMOS (Hgg.), Das Jahr 1919 in der Tschechoslowakei und in Ostmitteleuropa. Vorträge der Tagung des Collegium Carolinum in Bad Wiessee vom 24. bis 26. November 1989 (= Bad Wiesseer Tagungen des Collegium Carolinum 17, München 1993) 129–158; ELISABETH BAKKE, Doomed to Failure? The Czechoslovak Nation Project and the Slovak Autonomist Reaction 1918–38 (Oslo 1999); EMILIA HRABOVEC, Der Heilige Stuhl und die Slowakei 1918–1922 im Kontext internationaler Beziehungen (= Wiener Osteuropa-Studien 15, Frankfurt/Main – Berlin – Bern – New York – Oxford – Wien 2002); BARTHOLOMÄUS FELDINGER, Föderalismus in der Tschechoslowakei. Eine Analyse der slowakischen Frage unter besonderer Berücksichtigung außenpolitischer Akte der Republik Österreich für die Jahre 1919/20 und 1968/69, Diplomarbeit (Wien 2008); XÉNIA ŠUCHOVÁ, Idea československého štátu na Slovensku 1918–1939: protagonisti, nositeľia, oponenti [Die Idee des tschechoslowakischen Staates in der Slowakei 1918–1939: Protagonisten, Träger, Gegner] (Bratislava 2011).

⁸³ Vgl. die Rede von Ferdiš Juriga in der tschechoslowakischen Nationalversammlung vom 23. Jänner 1920, übersetzt in: HOENSCH (Hg.), Dokumente 129.

⁸⁴ Vgl. FELDINGER, Föderalismus 9, 18.

⁸⁵ ŠUCHOVÁ, Idea [Idee] 80. Wie Beneš rückte auch Milan Hodža unter den neuen politischen Vorzeichen von seinen noch für Österreich-Ungarn verfassten Autonomieplänen teilweise ab. Vgl. MILAN HODŽA, Memorandum für Franz Ferdinand, 1911; in: ÖStA, HHStA, Nl. Franz Ferdinand K. 114 Denkschriften; vgl. dazu auch seine Memoiren: DERS., Schicksal Donauraum. Erinnerungen. Mit einem Geleitwort von Otto von Habsburg (Wien – München – Berlin 1995; engl. Ausgabe unter dem Titel: Federation in Central Europe: Reflections and Reminiscences, London 1942).

⁸⁶ BAKKE, Doomed to Failure 475 f.

Die Deutschen in der Tschechoslowakei entfalteten einen föderalen Möglichkeitsraum, der den slowakischen Vorstellungen in vielen Aspekten ähnelte. Auch dieser umfasste die Optionen Autonomie und Föderalisierung⁸⁷. Der von den Deutschböhmen im Jahr 1918 geforderte Zusammenschluss der von ihnen mehrheitlich bewohnten Territorien mit Deutschland oder mit Österreich war auf den Friedenskonferenzen gescheitert – wie auch der in Wien von vielen Seiten befürwortete „Anschluss“ Österreichs an Deutschland⁸⁸. Die Kantonisierung der Tschechoslowakei nach Schweizer Muster wurde trotz des Memorandums III von Beneš auf den Pariser Friedenskonferenzen, dessen Bewertung in der Historiographie zwischen einem völkerrechtlichen Versprechen und einem unverbindlichen „promise of good intent“ schwankt, in den 1920er Jahren nicht weiter ernsthaft verfolgt⁸⁹.

Im föderalen Möglichkeitsraum der Deutschen in der Tschechoslowakei entstand eine wichtige andere Option. Da die Deutschen über kein „geschlossenes Siedlungsgebiet“ verfügten, machte sich im Laufe der 1930er Jahre die Sudetendeutsche Partei unter der Führung Konrad Henleins frühere Ideen der österreichischen Sozialdemokratie zu eigen und entwickelte deren Konzept eines nicht-territorialen, personellen Föderalismus in einer rechtskonservativen Richtung⁹⁰. Durch parlamentarische Kurien, nationale Kataster, ein nationales Bildungssystem sowie einen staatlich sanktionierten Wirtschaftsnationalismus sollte das öffentliche kulturelle, soziale und wirtschaftliche Leben national segmentiert werden. Gegen diese Konzepte regte sich erheblicher Widerstand unter anderen deutschen Politikern, vor allem unter Sozialdemokraten und Agrariern. Ihre weitaus moderateren Forderungen nach größerer Verwaltungsautonomie fanden allerdings wenig Gehör, auch wenn sie seit dem Ende der 1920er Jahre die tschechoslowakische Regierung unterstützten und einzelne Minister stellten. Der Führer der sudetendeutschen Partei Konrad Henlein hingegen entzog sich der parlamentarischen Diskussion. Stattdessen

⁸⁷ DETLEF BRANDES, *Die Sudetendeutschen im Krisenjahr 1938* (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 107, München 2010); VÁCLAV KURAL, *Konflikt místo společenství? Češi a Němci v československém státě (1918–1938)* (Praha 1993; dt. Ausgabe unter dem Titel: *Konflikt anstatt Gemeinschaft? Tschechen und Deutsche im Tschechoslowakischen Staat [1918–1938]*, Praha 2001); LADISLAV LIPSCHER, *Die parteipolitische Struktur der Minderheiten und ihre staatsrechtlichen Vorstellungen zur Lösung der nationalen Frage in der Tschechoslowakei (1918–1930)*; in: *Bohemia* 22/2 (1981) 342–380; VLADIMÍR GONĚC, *Centralismus a autonomismus v politickém životě meziválečného Československa. K opomíjenému problému [Zentralismus und Autonomismus im politischen Leben der Tschechoslowakei während der Zwischenkriegszeit. Zu vernachlässigten Aspekten des Problems]*; in: *Časopis matice moravské* 116/1 (1997) 233–244; JAROSLAV VALENTA, EMIL VORÁČEK, JOSEF HARNA (Hgg.), *Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední Evropě [Die Tschechoslowakei 1918–1938. Das Schicksal der Demokratie in Mitteleuropa]*, 2 Bde. (Praha 1999).

⁸⁸ MARGARET MACMILLAN, *Paris 1919. Six Months That Changed the World* (New York 2003) 243–256.

⁸⁹ Michael Havlin beleuchtet die unterschiedlichen Inhalte des Schweiz-Begriffs und die korrespondierende Debatte in den Geschichtswissenschaften; siehe HAVLIN, *Rede von der Schweiz* 121–135.

⁹⁰ Zu den Quellen aus dem Umfeld der Sudetendeutschen Partei vgl. die Zusammenstellung bei JANA OSTERKAMP, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939). Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem* (= *Studien zur europäischen Rechtsgeschichte* 243, Frankfurt/Main 2009) 203–242.

instrumentalisierte er die Föderalismus- und Autonomiefrage als außenpolitische Spielkarte. Für ihren Autonomiegewinn rechnete die Sudetendeutsche Partei in der Tschechoslowakei von vornherein mit dem wachsenden politischen Druck von außen.

In Jugoslawien gab es unter den staatstragenden Völkern, den Serben, Kroaten, bosnischen Muslimen und Slowenen, in der Zwischenkriegszeit eine ähnlich klare Verteilung von föderalen und zentralistischen Präferenzen wie in der Tschechoslowakei. Die Zentralisierung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen im Juni 1921 nach dem Vorbild des bereits zuvor existierenden serbischen Nationalstaates folgte serbischen Interessen, ebenso die administrative Neuordnung in Departements im Jahr 1929, welche die historischen Provinzen abschaffte⁹¹. Die stärkste Opposition gegen den Zentralismus ging von der 1904 gegründeten Kroatischen Bauernpartei [Hrvatska pučka seljačka stranka] unter der Führung des 1928 ermordeten Stjepan Radić aus⁹². Allerdings verhielten sich auch die anderen kroatischen Parteien und die nicht-serbischen Nationalitäten ablehnend. Der Staatsaufbau blieb aus ihrer Sicht hinter ihren Autonomierechten im Habsburgischen oder Osmanischen Reich weit zurück, aus Sicht der Serben war er durch die militärischen Erfolge Serbiens in den Balkankriegen gerechtfertigt⁹³. Wie in der tschechoslowakischen Slowakei, kam es auch in Jugoslawien zu Inhaftierungen namhafter Politiker der autonomistischen Parteien. Hochverratsvorwürfe wurden für bloße Kritik am serbischen Zentralismus erhoben⁹⁴. Wie die Sudetendeutsche Partei in der Tschechoslowakei, so suchte die Kroatische Bauernpartei Unterstützung im Ausland für die innenpolitische Durchsetzung ihrer autonomistischen Ziele. Die Kroatische Bauernpartei ging zunächst eine Allianz mit der sogenannten Kommunistischen Bauerninternationale in der Sowjetunion ein und wurde daraufhin verboten. Aus der Haft versprach Radić die Unterstützung der Regierung, ein klarer Akt der „Unterwerfung“⁹⁵. Wenige Jahre später arbeiteten die Kroatische Bauernpartei und serbische Demokraten ein föderalistisches Regierungsprogramm aus. Ein neuer föderaler Möglichkeitsraum an der Schwelle zum föderalen Wirklichkeitsraum entstand und wurde gleich wieder zerstört: Am 6. Januar 1929 suspendierte König Alexander I. die Verfassung, löste das Parlament auf und führte die Königsdiktatur ein⁹⁶.

In Rumänien organisierten Székler und Siebenbürger kaum Widerstand gegen den staatlichen Zentralismus⁹⁷. Wie in der Tschechoslowakei und Jugoslawien standen zwar auch am Beginn des rumänischen Staates die Forderung und das Versprechen eines föderalen Staatsaufbaus, am prominentesten vertreten von den politischen Führern Sieben-

⁹¹ Zur politischen Aushandlung dieser Fragen siehe DEJAN DJOKIĆ, *Elusive Compromise. A History of Interwar Yugoslavia* (London 2007).

⁹² Dazu MARK BIONDICH, *Stjepan Radić, the Croat Peasant Party, and the Politics of Mass Mobilization, 1904–1928* (Toronto 2000).

⁹³ JELAVICH, *Balkans II* 151.

⁹⁴ EBD. 151, 155.

⁹⁵ HOLM SUNDHAUSSEN, *Geschichte Jugoslawiens 1918–1980* (Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz 1982) 66.

⁹⁶ JELAVICH, *Balkans II* 156 f.

⁹⁷ WIERER, *Föderalismus* 166 f.

bürgens und Bessarabiens⁹⁸. Bessarabien stellte seinen Beitritt unter die Bedingung, dass die Autonomie des Landes in einem föderalen Staatsgebilde weiterbestehe. Die siebenbürgisch-rumänische Nationalversammlung verlangte mit den Karlsburger Beschlüssen, anknüpfend an die Forderungen der Siebenbürger in Ungarn, ebenfalls Autonomie⁹⁹. Die von den rumänischen Liberalen durchgesetzte Verfassung von 1923 verfolgte jedoch eine rein zentralistische Richtung¹⁰⁰. Wie Serbien für Jugoslawien, so wurde das rumänische „Altreich“ zum Muster für den Staatsaufbau Rumäniens. Rechtsordnung, Schul- und Bildungswesen, Wirtschaftsverfassung, Steuersystem und vor allem die Zentralverwaltung wurden für alle neu hinzugekommenen Regionen übernommen¹⁰¹.

Kritik an dieser zentralistischen Linie mündete nur selten in echte Föderalisierungsforderungen. Dies lag auch daran, dass ein Ethnoföderalismus für Rumänien ausschied. Zwar betrug der Anteil der nationalen Minderheiten fast ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Diese bildeten jeweils für sich genommen jedoch keine zahlenstarke Gruppe und waren politisch unzureichend organisiert, nicht zuletzt wegen der zahlreichen rechtlichen und administrativen Schwierigkeiten, die solchen Organisationen in den Weg gelegt wurden¹⁰². Von den größeren Minderheiten, den Ungarn, Deutschen und Juden, akzeptierten die Deutschen und Juden ihre Stellung im neuen Staat. Für die mit ihrer Lage unzufriedenen Ungarn bot sich aufgrund ihrer Siedlungslage keine föderale ethnisch-territoriale Grenzziehung an, die versprochenen autonomen Strukturen wurden ihnen nicht gewährt¹⁰³. Unter den ethnischen Rumänen gab es zwar zum Teil ebenfalls Unmut über die von Bukarest ausgehende Zentralisierung, dieser produzierte jedoch keine alternativen föderalen Ideen. Das föderalistische Erbe Popovicis war unpopulär, und auch verwandte Ideen sahen sich dem Vorwurf des Separatismus ausgesetzt¹⁰⁴. Die politische Entwicklung ging in eine Richtung, die stattdessen auf Dezentralisierung und Regionalisierung der Verwaltung setzte. So entwarf die Koalitionsregierung aus Rumänischer Nationaler Partei aus Siebenbürgen [Partidul Național Român] und der Bauernpartei aus Bessarabien [Partidul Țărănesc] mit Ministerpräsident Alexandru Vaida-Voevod an der Spitze das Programm für eine Agrarreform und dezentralisierte Verwaltung. Ungeachtet solcher Intentionen führte das Gesetz zur öffentlichen Verwaltung aus dem Jahr 1925 jedoch zu einer weiteren Zentralisierung und Ausrichtung auf Bukarest¹⁰⁵. Erst der rumänische Nationalpolitiker aus Siebenbürgen Iuliu Maniu nahm Ende der 1920er

⁹⁸ Vgl. dazu KÜHRER-WIELACH, Siebenbürgen 200–213.

⁹⁹ Zur Autonomie Siebenbürgens als Bestandteil von Föderalisierungsprojekten vgl. TESLARU-BORN, Ideen und Projekte 272–298; vgl. auch HARALD ROTH, Der „Deutsch-sächsische Nationalrat für Siebenbürgen“ 1918/1919 (= Veröffentlichungen des Südostdeutschen Kulturwerks: Reihe B, Wissenschaftliche Arbeiten 63, München 1993) 62.

¹⁰⁰ KÜHRER-WIELACH, Siebenbürgen 212–221.

¹⁰¹ EKKEHARD VÖLKL, Rumänien. Vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart (Regensburg 1995) 90 f. Die Rechtsvereinheitlichung sollte sich allerdings mehrere Jahrzehnte hinziehen.

¹⁰² VÖLKL, Rumänien 112–115.

¹⁰³ TESLARU-BORN, Ideen und Projekte 358.

¹⁰⁴ Föderalisierungspläne für Siebenbürgen galten als destabilisierend und wurden zum Teil abgestritten. Vgl. KÜHRER-WIELACH, Siebenbürgen 49–52, 238, 315 f.

¹⁰⁵ JELAVICH, Balkans II 162.

Jahre diese Ideen wieder auf und richtete sieben Verwaltungseinheiten entlang der historischen Grenzen (Ministerialdirektorate) ein¹⁰⁶. Aufgrund seines Rücktritts 1930 und der folgenden faktischen Königsdiktatur wurde dieses Programm zurückgenommen.

6. Im Schatten der Großraumpolitik des Dritten Reiches: Föderalisierung und die Diskreditierung föderaler Ideen

In den Jahren 1938 und 1939 kam es sowohl in der Tschechoslowakei als auch in Jugoslawien zu quasi-föderalen Reformen. Sowohl der tschechisch-slowakische Gegensatz als auch der Widerstand der Kroaten gegenüber der serbischen Dominanz ließen die zentralstaatlichen Systeme als überholt erscheinen. Auch die Verschiebungen im außenpolitischen Gefüge trugen dazu bei, dass die Proponenten des Einheitsstaats an Gewicht verloren. In beiden Fällen warf die Großmachtdynamik des Deutschen Reiches ihre Schatten voraus. Kurz nach der Föderalisierung wurden sowohl die Slowakei als auch Kroatien zu Vasallenstaaten des nationalsozialistischen Deutschland. Die strategische Handels- und Wirtschaftspolitik Deutschlands, die darauf abzielte, Jugoslawien und Rumänien, später auch die Slowakei, außenwirtschaftlich vom Deutschen Reich abhängig zu machen, präfigurierte die spätere außenpolitische Neuorientierung dieser Staaten¹⁰⁷.

Mit der tschechoslowakischen Verfassungsreform im November 1938, nach „München“ und vor dem Einmarsch der deutschen Truppen im März 1939, wurde der Slowakei und dem östlichen Landesteil, der Karpathenukraine, eine weitgehende föderale Selbstbestimmung gewährt¹⁰⁸. Diese umfasste alle Fragen, mit Ausnahme der Außenpolitik, Wirtschaft, Finanzen, Kommunikation und Verteidigung. Der neue Bundesstaat, die Tschecho-Slowakei, war asymmetrisch. Dies zeigt schon ein kurzer Blick auf die Verwaltungsstruktur. Neue Behörden auf der Ebene der Gliedstaaten wurden lediglich für die Slowakei eingerichtet, für den tschechischen Landesteil übernahmen die „Zentralbehörden“ diese Aufgabe. Ein föderalisierter Staat existierte also nur im slowakischen Landesteil. Diese strukturelle Einseitigkeit, das Bestehen eines föderalen slowakischen Gliedstaats im tschecho-slowakischen Einheitsstaat, ging auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungsreform zurück. Die Verfassungsrevision übernahm einen Autonomiegesetzentwurf der Slowakischen Volkspartei, der – damals noch in enger Abstimmung mit der Sudetendeutschen Partei – bereits im Juni 1938 in deren Parteiorgan *Slovák* [Der Slowake] veröffentlicht worden war. In einer Zeit der außenpolitischen Demütigung der Prager Eliten, der Unsicherheit und Resignation, stellte die Föderalisierung nicht das Ergebnis eines gleichberechtigten politischen Aushandlungsprozesses zwischen Tschechen,

¹⁰⁶ KURT SCHARR, RUDOLF GRÄF, Rumänien. Geschichte und Geographie (Wien – Köln – Weimar 2008) 61.

¹⁰⁷ VÖLKL, Rumänien 102; HOLM SUNDHAUSSEN, Wirtschaftsgeschichte Kroatiens im nationalsozialistischen Großraum 1941–1945. Das Scheitern einer Ausbeutungsstrategie (= Studien zur Zeitgeschichte 23, Stuttgart 1983) 20.

¹⁰⁸ VOJTECH MASTNY: The historical experience of federalism in East Central Europe; in: East European Politics and Societies 14/1 (2000) 64–96.

Slowaken und den anderen verbliebenen Nationalitäten dar, sondern glich eher einem Diktat. Die Politiker der Karpathenukraine übernahmen die slowakischen Forderungen wortwörtlich. Noch wenige Tage vor dem Einmarsch deutscher Truppen und der Ausrufung des „Protektorats Böhmen und Mähren“ erklärten die Slowakei und die Karpathenukraine ihre Unabhängigkeit. Die Slowakei wurde ein Staat von Hitlers Gnaden, die Karpathenukraine wurde mit deutscher Duldung von ungarischen Truppen besetzt.

In Jugoslawien sollte die Bildung einer autonomen Banschaft „Kroatien“ die Wünsche der Bauernpartei befriedigen. Das Abkommen vom 26. August 1939 zwischen dem neuen Ministerpräsidenten Dragiša Cvetković mit dem Führer der Bauernpartei Vladko Maček entwarf keinen föderal-integrativen Plan für eine nationale Gleichberechtigung der vielen Völker Jugoslawiens, sondern stattete ausschließlich die Kroaten mit weitgehenden Autonomierechten und einem Verwaltungsterritorium aus, das große Teile Kroatiens, Dalmatiens und Bosnien-Herzegowinas umfasste¹⁰⁹. Ähnlich wie in der Tschechoslowakei fiel die Föderalisierung einseitig aus und enthielt kein Integrationsangebot für *alle* Nationalitäten. Auch hier sollten Verteidigung, Außenpolitik, Verkehr und Finanzen gemeinsame Angelegenheiten bleiben, die Bereiche Wirtschaft, Inneres, Bildung und Justiz gehörten zur kroatischen Selbstverwaltung. Die Außenpolitik stand dabei Pate. Dass die Slowakei ihre Eigenstaatlichkeit kurz zuvor mit Hitlers Unterstützung erlangt hatte, führte den Regierungskreisen die Gefahr einer südslawischen Parallellaktion vor Augen¹¹⁰. Innenpolitisch löste die Vereinbarung eine Welle ähnlicher Forderungen von Seiten der Serben, Slowenen und bosnischen Muslime aus. Letztere protestierten insbesondere dagegen, dass ein Teil der historischen bosnisch-herzegowinischen Region ungefragt den Kroaten zugeschlagen worden war. Aber selbst die Kroaten zeigten sich mit dem Ausgleich nicht zufrieden¹¹¹. Mit Ausbruch des Krieges und dem drohenden Einmarsch italienischer Truppen gab Jugoslawien seinen Neutralitätskurs auf und trat dem deutsch-italienisch-japanischen Dreimächtepakt bei. Die territoriale Integrität Jugoslawiens wurde von Hitler zugesichert. Wenige Tage später startete er jedoch eine Aggression gegen Belgrad, die Jugoslawien binnen elf Tagen zur Aufgabe zwang.

¹⁰⁹ JAN GEBHART, JAN KUKLÍK, *Druhá republika 1938–1939. Svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě* [Die Zweite Republik 1938–1939. Der Streit zwischen Demokratie und Totalitarismus im politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben] (Praha 2004); PETER ŠVORC, *Zakletá zem. Podkarpatská Rus* [Verwünschtes Land. Die Karpathoukraine] 1918–1946 (Prag 2007); JÖRG K. HOENSCH, *Tschechoslowakismus oder Autonomie. Die Auseinandersetzung um die Eingliederung der Slowakei in die Tschechoslowakische Republik*; in: HANS LEMBERG, MICHAELA MAREK, HORST FÖRSTER, FRANZ MACHILEK, FERDINAND SEIBT (Hgg.), *Studia Slovaca. Studien zur Geschichte der Slowaken und der Slowakei von Jörg K. Hoensch. Festgabe zu seinem 65. Geburtstag* (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 93, München 2000) 71–106; EDUARD NIŽŇANSKÝ, *Die Machtübernahme von Hlinkas Slowakischer Volkspartei in der Slowakei im Jahre 1938/39 mit einem Vergleich zur nationalsozialistischen Machtergreifung 1933/34 in Deutschland*; in: MONIKA GLETTLER, L'UBOMÍR LIPTÁK, ALENA MIŠKOVÁ (Hgg.), *Geteilt, besetzt, beherrscht. Die Tschechoslowakei 1938–1945: Reichsgau Sudetenland, Protektorat Böhmen und Mähren, Slowakei* (= Veröffentlichungen des Instituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im Östlichen Europa 25, Essen 2004) 249–287. Zeitgenössisch siehe RUDOLF SCHRANIL, *Der Versuch eines staatsrechtlichen Umbaus der Tschecho-Slowakei und ihr Ende*; in: *Zeitschrift für Ostrecht* 5 (1939) 541–567.

¹¹⁰ Siehe TVRŤKO P. SOJČIĆ, *Die „Lösung“ der kroatischen Frage zwischen 1939 und 1945. Kalküle und Illusionen* (= Historische Mitteilungen, Beiheft 71, Stuttgart 2008) 53.

¹¹¹ MARIE-JANINE CALIC, *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert* (München 2010) 133.

Die Achsenmächte Deutschland und Italien etablierten in Mittel- und Südosteuropa eine neue Ordnung, ein System gestufter Abhängigkeiten, einen politischen „Großraum“. Der Völkerrechtler Carl Schmitt, der die Rede vom Großraum wie kein anderer prägte, nahm in seiner Schrift „Völkerrechtliche Großraumordnung“ eine vielsagende völkerrechtliche Begriffsbestimmung vor¹¹². Die Vorstellungen von (National)Staatlichkeit seien überholt, denn die Idee von klaren territorialen Grenzen werde vom Prinzip des Großraums überlagert. Statt der Nationalstaaten seien die Reiche die führenden und tragenden Mächte, deren politische Idee in einen bestimmten Großraum ausstrahle und die für diesen Großraum die Interventionen fremdräumiger Mächte ausschließen würden¹¹³. Diese zusammengesetzte „Reichs“-Ordnung des nationalsozialistischen Großraums gründete auf einer „historischen und natürlichen Hierarchie der Völker“ und stellte deren Volkswirtschaften in den Dienst Deutschlands und Italiens. Hitlers „Neue Ordnung“ ging in den Ländern allerdings mit einer gewaltsamen „Neuen Unordnung“ einher, geprägt vom Terror der Besatzer, aber auch von Bürgerkriegen sowie ethnischen und religiösen Konflikten¹¹⁴.

Sowohl Deutschland als auch Italien waren im Inneren straff zentralistisch aufgebaut. Der „Großraum“ der Achsenmächte in Mittel- und Südosteuropa unterlag diesem zentralistischen Anspruch nicht. Um besser beherrschbar zu sein, setzte sich dieser aus kleinen, von Italien oder Deutschland abhängigen Teilen zusammen. Dieses abgestufte Abhängigkeitssystem umfasste viele Gebiete des alten Österreich-Ungarns. Dieser „Großraum“ bestand aus dem annektierten Slowenien, besetzten Ländern wie Serbien, dem Banat, Dalmatien, Montenegro und Griechenland, dem „Protektorat Böhmen und Mähren“, Vasallenstaaten wie der Slowakei und Kroatien sowie den Verbündeten Rumänien, Bulgarien und Ungarn. Dem Machtkalkül wurden dabei nicht nur historische, sondern auch nationale Grenzziehungen geopfert. Die Ordnungseinheiten waren weder gegenüber den Achsenmächten noch untereinander gleichberechtigt. Dass zwei „Reiche“ einen Großraum kontrollierten, führte zu ständigen Konflikten – in Südosteuropa zumeist auf Kosten Italiens¹¹⁵. Es war zynisch, wenn Joachim von Ribbentrop im Jahr 1943 dieser Ordnung der Ungleichberechtigten das Label der „Vereinigten Staaten von Europa“ verpassen wollte¹¹⁶. Wirkliche Föderalisierung war unter diesen Umständen unmöglich. Lag der föderalen Idee die gleichberechtigte Repräsentation von nationaler Vielfalt in der Einheit zugrunde, so wurde dies von der hierarchischen Logik des „Großraums“ und der Hybris der Rassenideologie per se ausgeschlossen. Auch innerhalb der politischen Einheiten des Großraums stand aufgrund der klaren zentralistischen Vorgaben eine Föderalisierung nicht zur Diskussion.

¹¹² Ebd. 134.

¹¹³ Dazu und zum Folgenden CARL SCHMITT, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht (= Schriften des Instituts für Politik und internationales Recht an der Universität Kiel N. F. 7, Berlin – Wien 1939) 70. Ein Überblick bei RÜDIGER VOIGT (Hg.), Großraum-Denken. Carl Schmitts Kategorie der Großraumordnung (= Staatsdiskurse 3, Stuttgart 2008).

¹¹⁴ SCHMITT, Großraumordnung 69.

¹¹⁵ Vgl. dazu STEVAN K. PAVLOWITCH, Hitler's new disorder. The Second World War in Yugoslavia (New York 2008).

¹¹⁶ CALIC, Geschichte Jugoslawiens 141.

7. Staatssozialismus und föderales Erbe: Einheitsstaatlichkeit als pragmatische Herrschaftspolitik

Im Exil entwickelten sich die Ideen für eine föderale Ordnung während des Zweiten Weltkrieges umso vielfältiger¹¹⁷. Diese Vorstellungen rechneten für das östliche Nachkriegseuropa auf die politische Unabhängigkeit der Einzelstaaten und waren gegen die Ausweitung des Staatssozialismus unter sowjetischer Ägide gerichtet¹¹⁸. Der Kalte Krieg änderte die Bedingungen politischer Ordnung. In den nach 1945 wieder auflebenden Staaten wie der Tschechoslowakei, Jugoslawien, Österreich und Rumänien setzte sich eine Föderalisierung nur durch, wenn diese Länder sich dem politischen Gravitationszentrum Moskau vollständig, wie etwa in Österreich, zu einem erheblichen Teil, wie in Jugoslawien, oder zumindest vorübergehend, wie in der Tschechoslowakei, entziehen konnten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg rekonstruierte sich die Tschechoslowakei als Einheitsstaat, Jugoslawien wurde als Föderativstaat verfasst. In beiden Fällen war der Ruf nach föderalen Reformen aber nicht verstummt. In der Tschechoslowakei bestand der slowakische Wunsch nach einer föderalen Lösung fort, während umgekehrt auf tschechischer Seite Föderalisierungsforderungen oft als ein ausschließlich slowakisches Problem wahrgenommen wurden¹¹⁹. Und da Jugoslawien lediglich formell die Eigenständigkeit der sechs Teilrepubliken betonte, die konkreten Politikfelder jedoch stark unitarisch ausrichtete, blieb auch hier die Forderung nach mehr föderaler Selbstbestimmung z. B. unter Kroaten und später den Bosniern virulent. So wie der „Prager Frühling“ in der Tschechoslowakei, so stieß auch der „Kroatische Frühling“ in Jugoslawien Ende der 1960er Jahre Verfassungsreformen mit mehr föderalen Rechten der Teilstaaten an. Bis in die 1980er Jahre hinein gewannen die jugoslawischen Teilrepubliken kontinuierlich an Autonomie, in vielen politischen Fragen verlagerte sich die Entscheidungsfindung in die jugoslawischen Landeshauptstädte. Auch in der Tschechoslowakei konnte noch im Oktober 1968, ein Vierteljahr nach der Besetzung der Tschechoslowakei durch die Truppen des Warschauer Paktes, eine neue Bundesstaatsverfassung verabschiedet werden. Diese enthielt moderne rechtsstaatliche Garantien für die föderalen Kompetenzen der beiden Länder¹²⁰.

¹¹⁷ Dazu auch CASE, *Federative Ideas* 845.

¹¹⁸ Dazu SCHLESINGER, *Federalism* 477–484. Hier kann nur eine Auswahl genannt werden. Vgl. MILAN HODŽA, *Federation in Central Europe. Reflections and Reminiscences* (London 1942); EDUARD TĀBORSKÝ, *The Polish-Czechoslovak Confederation. A Story of the First Soviet Veto*; in: *Journal of Central European Affairs* 9/4 (1950) 379–395. Einige Schriften zielten dabei auch auf die Föderalisierung ganz Europas, vgl. GEORGE YOUNG, *Federalism and Freedom: Or, Plan the Peace to Win the War* (London – Oxford 1941); PETER JORDAN, *Central Union of Europe* (New York 1944). Weitere Hinweise bei CASE, *Federative ideas* 834 f.

¹¹⁹ Überblick bei HUBERT RIPKA, *A federation of Central Europe* (New York 1953); siehe auch OSKÁR JÁSZI, *Danubia: Old and New*; in: *Proceedings of the American Philosophical Society* 93/1 (1949) 1–31, hier 26 f.; PIOTR STEFAN WANDYCZ, *Czechoslovak-Polish Confederation and the Great Powers 1940–43* (= Indiana University publications. Slavic and East European series 3, Bloomington 1956).

¹²⁰ SCOTT A. BROWN, *Socialism with a Slovak face: The Slovak question in the 1960s*, phil. Diss. (Washington 2010).

Wichtiger war, dass sie ostentativ die staatsrechtliche und politische Gleichstellung von Tschechen und Slowaken betonte und somit ein politisches Integrationsangebot enthielt. Die Zeit der sogenannten Normalisierung verhinderte jedoch eine politische Verwirklichung dieser föderalen Verfassungsideale, nicht zuletzt mit Blick auf Moskau¹²¹.

Ein Blick auf die innenpolitische föderale Ordnung der Sowjetunion zeigt allerdings, dass die Abstoßungskräfte zwischen Föderalismus und Staatssozialismus geringer waren als man annehmen könnte. Die sozialistische Staatsidee in sowjetischer Lesart war ambivalent gegenüber (ethno)föderalen Ordnungen. In der Theorie galt Föderalismus als bourgeois Ordnungsideal, das eine andere bourgeoise Ordnungseinheit, die Nation, konserviere und damit eine Hemmschwelle auf dem Weg zu einer universalistischen sozialistischen Weltordnung darstelle. Dieser Linie folgte auch die Ablehnung eines Nationalitätenbundesstaates nach dem Modell der Austromarxisten durch Lenin und Stalin. In der Praxis jedoch wurde die frühe Sowjetunion in kleine territoriale Einheiten mit Autonomie für bestimmte Ethnizitäten und personale Netzwerke mit Kulturautonomie für eine zerstreut lebende Bevölkerung zergliedert. Wie es Yuri Slezkine formuliert hat, gab es in der großen sowjetischen Gemeindewohnung Zimmer für alle Ethnizitäten¹²². Dieses von Lenin inaugurierte, zunächst als transitorisch verstandene Modell überdauerte in seinen Grundzügen die Zeit bis zum Zerfall der Sowjetunion. Dabei verstärkte sich in der Sowjetunion der 1980er Jahre der Trend in Richtung eines Ethnoföderalismus, bei dem sich Nationalismus und Föderalismus gegenseitig verstärkten¹²³.

In Hinblick auf den Verfassungsaufbau der Blockstaaten ließ sich die Sowjetunion ebenfalls von einer pragmatischen Herrschaftspolitik leiten. Die Vorliebe für die Einheitsstaatlichkeit war nicht allein der staatssozialistischen Ideenwelt geschuldet. Diese fußte wohl zugleich auf dem Kalkül, dass sich der politische Einfluss der Sowjetunion besser geltend mache, wenn sich Moskau jeweils an die Spitze der zentralistischen Staatspyramide ihrer Satellitenstaaten stellen könne. Zugleich herrschte die Befürchtung, dass eine weitere Föderalisierung an den Rändern des sowjetischen Staatsgebildes, wie etwa 1968 und 1969 in der Tschechoslowakei, föderalistische Tendenzen innerhalb der Sowjetunion, in diesem Fall in der Ukraine, befördern und destabilisierend wirken könne¹²⁴.

Der „Frühlingsföderalismus“ der 1960er Jahre in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien währte nicht viel länger als eine Saison. In der Tschechoslowakei stand er nur

¹²¹ JOZEF ŽATKULIAK (Hg.), *Federalizácia československého štátu* [Die Föderalisierung des tschechoslowakischen Staates] 1968–1970 (= *Prameny k dějinám československé krize 5* [Quellen zur Geschichte der tschechoslowakischen Krise 5] 1967–1970) (Brno 1996).

¹²² DERS., *Deformácia ústavného zákona o československej federácii po oktobri 1968* [Die Deformation des Verfassungsgesetzes über die tschechoslowakische Föderation nach dem Oktober 1968]; in: *Historický časopis* [Historische Zeitschrift] 40/4 (1992) 473–485.

¹²³ YURI SLEZKINE, *The USSR as a Communal Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism*; in: *Slavic Review* 53/2 (1994) 414–452.

¹²⁴ Vgl. GREGORY GLEASON, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR* (Boulder 1990); siehe auch PHILIP G. ROEDER, *Soviet Federalism and Ethnic Mobilization*; in: *World Politics* 43/2 (1991) 196–232; DERS., *Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms*; in: *Regional & Federal Studies* 19/2 (2009) 203–219.

auf dem Papier, sodass im Jahr 1990 noch einmal „richtig“ föderalisiert wurde. In Jugoslawien waren die Landesautonomien institutionell viel stärker ausgeprägt, dennoch erfüllten sich die Wünsche nach einer föderalen Einhegung der inneren Konflikte nicht. Während das tschechoslowakische Parlament 1992 ohne Volksbefragung die Auflösung des Staates und eine Trennung in einen tschechischen und in einen slowakischen Teil beschloss, kam es in Jugoslawien zum Bürgerkrieg und zur gewaltsamen Aufspaltung des Landes.

8. Viel Erbe und viele Erben

In der Geschichte der Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie blieben föderale Pläne ein konstitutiver Teil des politischen Möglichkeits- und des politischen Wirklichkeitsraums. In politischen Krisen- und Umbruchzeiten, sei es 1938, 1968 oder 1989, kehrte der föderale Gedanke immer wieder prominent zurück. Es wäre allerdings zu einfach, darin ausschließlich das föderale Erbe der Habsburgermonarchie zu erblicken. Längst webten sich in die Geschichte der Nachfolgestaaten andere Stränge und Einflüsse ein. Zugespitzt könnte man sagen, es gab in Hinblick auf den Föderalismus in der Habsburgermonarchie weder *das* Erbe noch *den* Erben, sondern viel Erbe und viele Erben.

Es kam zu einer regionalen „Erbteilung“, verteilt auf die Nachfolgestaaten Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien oder Österreich. Politisch-ideell wurde das „föderale Erbe“ von den Akteuren vor Ort umgedeutet und umgeschrieben: Der Föderalismus erhielt über die letzten fast hundert Jahre hinweg demokratisch-republikanische, monarchische, katholische, ständestaatlich-korporatistische und staatssozialistische Prägungen. Diese Vielfalt föderaler Ideenwelten war bereits in der Habsburgermonarchie angelegt. Der Föderalismus wurde schon vor 1918 katholisch-konservativ, sozialdemokratisch-austromarxistisch, ethnisch-national oder ethnoreligiös interpretiert. Daraus bezog die föderale Idee ihre hohe Attraktivität. Sie bot die Möglichkeit, nationale und ethnische, konfessionelle und kulturelle, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zu ordnen und mit einem politischen Programm, das sehr unterschiedlich ausfallen konnte, zu verbinden. Darin liegt ein wichtiges Erbe der Habsburgermonarchie: Föderalismus als Ordnung von Vielfalt zu verstehen.

Dass manche föderalistischen Projekte langfristig erfolgreicher waren als andere, führt zugleich die herrschaftssoziologische Ambivalenz der föderalen Idee vor Augen. Der Föderalismus hält die Alternativen Integration oder Separation, Zusammenhalt oder Zerfall in der Schwebel. Er führt weder notwendigerweise zu einer erfolgreichen Integration gesellschaftlicher Vielfalt, noch notwendigerweise zur Aufspaltung in Teilstaaten. Ein auf Integration angelegter Föderalismus bietet lediglich die Chance, ein Zusammenleben in Vielfalt zu ermöglichen. Dies funktioniert nachhaltig vor allem dann, wenn ein Bewusstsein für die das föderale Gemeinwesen verbindenden Gemeinsamkeiten gegeben ist oder geschaffen wird. Kooperativen Praktiken zwischen Institutionen und zwischen föderalen Gliedstaaten kommt dabei eine hohe Bedeutung zu. Wird die rechtlich garantierte, sei es national-ethnische, religiöse, soziale oder regio-

nale Vielfalt hingegen als ein Mittel gegen die staatliche Einheit eingesetzt, so wirkt Föderalismus separierend in Richtung Sezession¹²⁵.

Zu den Bedingungen, die das föderale Erbe der Habsburgermonarchie veränderten, gehörte nicht zuletzt der Wandel der politischen Raumordnungen. Der Übergang der imperialen Großräume in die kleinteiligere Nationalstaatlichkeit nach 1918, die Wiederkehr des Großraumdenkens durch den Expansionismus des Dritten Reiches und Italiens in den 1930er Jahren sowie der ideologische und faktische Einfluss des Staatssozialismus nach 1945 und die Neukodierung des politischen Raums in der Transformationszeit nach 1989 stehen für die räumliche Bedingtheit föderalen Denkens. Trotz des sich wandelnden Raum- und Herrschaftsdenkens in der post-habsburgischen Region hat sich allerdings die zentrale Attraktivität des Föderalismus erhalten: Föderalismus war und ist eine der wichtigsten Ordnungsideen zur Integration gesellschaftlicher Vielfalt.

¹²⁵ Insofern ließen sich zahlreiche Bezüge zu neueren politikwissenschaftlichen Föderalismusstudien herstellen. Vgl. etwa WILL KYMLICKA, *Is Federalism a Viable Alternative to Secession?*; in: PERCY B. LEHNING (Hg.), *Theories of Secession* (= European political science series, London – New York 1998) 109–148. Zum Problem von Separation, (Ethno)Föderalismus und Institutionengefüge umfassend ANDREAS HEINEMANN-GRÜDER, *Föderalismus als Konfliktregelung. Indien, Russland, Spanien und Nigeria im Vergleich* (Opladen – Berlin – Toronto 2011).