

Mitteilungen

des

Oberösterreichischen Landesarchivs

5. Band



1957

In Kommission bei

HERMANN BÖHLAUS NACHF. / GRAZ-KÖLN

Inhalt

<i>Vorträge zur Geschichte der Staatswerdung</i>	Seite
Das österreichische Privilegium minus. Von Theodor Mayer ..	9
Land und Landstände in Österreich. Von Otto Brunner	61
Die historischen Individualitäten der österreichischen Länder. Von Ernst Klebel	74
Die österreichische Monarchie im europäischen Staatssystem. Von Adam Wandruszka	86
<i>Beiträge zur Rechts- und Verfassungsgeschichte</i>	
Das Zeremoniell der deutschen Königskrönung seit dem späten Mittelalter. Von Walter Goldinger	91
Der Plan für eine Annexion Bosniens und der Herzegowina aus den Jahren 1882/83. Von Ernst R. Rutkowski	112
Die Anfänge des Bruderzwistes in Habsburg. Von Hans Sturmberger	143
Die Grafschaft Schaunberg. Von Othmar Hageneder	189
Der Rechtsinhalt der älteren Garstener Urkunden. Von Alois Zauner	265
Die Herrschaftsschichtung in Österreich ob der Enns 1750. Von Georg Grüll	311
Zur Entwicklung des Urbarialwesens im burgenländischen Raum. Von Josef Karl Homma	340
Zur Frage der von Ungarn an Österreich verpfändeten Herr- schaften. Von August Ernst	387

Land und Landstände in Österreich

Ein Beitrag zur Geschichte des Föderalismus

Von Otto Brunner

Die Republik Österreich und die Deutsche Bundesrepublik sind beide Bundesstaaten und ihre Glieder heißen hier wie dort Länder. Doch darf uns diese Gleichheit der Rechtsform und die Bezeichnung „Länder“ nicht darüber täuschen, daß wir recht verschiedenartige Verhältnisse vor uns haben, die, wie sich noch zeigen wird, geschichtlich bedingt sind. Hier fällt schon eines auf: in Österreich ist die Bezeichnung Land alt, so alt wie diese Länder selbst und sie haben immer so geheißen. Die beiden jungen Neubildungen, das Burgenland und Wien, sind nach dem Vorbild der älteren Länder eingerichtet worden. Ganz anders im Deutschen Reich. Hier hat erst die Weimarer Verfassung von 1919 die Gliedstaaten des Deutschen Reiches als Länder bezeichnet. Diese gehen auf die Gliedstaaten des Bismarckischen Reiches von 1871 zurück. Dieser „Bundesstaat“ hegemonialer Struktur war bekanntlich ein Fürstenbund¹⁾. Wenn Bismarck im Reichstag als Reichskanzler das Wort ergriff, sprach er im Namen der „verbündeten Regierungen“. In seiner Spätzeit hat ihn gelegentlich der Gedanke beschäftigt, ob die Fürsten nicht den Bund für aufgelöst erklären und dann einen neuen schließen könnten; dies zu dem Zweck, um eine neue Verfassung und damit eine Änderung des Wahlrechtes durchzusetzen. Die Gliedstaaten des Deutschen Reiches von 1871 gehen zurück auf die deutschen Einzelstaaten, die 1815 sich zu einem Staatenbund, dem Deutschen Bund,geschlossen hatten. Sie waren souveräne Einzelstaaten, auch formell, seit dem Ende des alten Reiches von 1806. Es waren durchwegs durchorganisierte, neuzeitliche Staaten mit einem vollausgebildeten bürokratischen Herrschaftsapparat und zum Teil einer vom Herrscher nach dem sogenannten monarchischen Prinzip erlassenen Konstitution, einer dadurch eingerichteten parlamentarischen Volksvertretung. Sie sind im Innern nach staatlichen Verwaltungsbezirken, Provinzen, Regierungsbezirken gegliedert und entwickelt, obwohl in der Zeit Napoleons und durch den Wiener Kongreß aus verschiedenen Gebietsteilen zusammengeschmiedet, doch bald ein zum Teil recht ausgeprägtes Staatsbewußtsein; das kann man am besten an Bayern

¹⁾ Zum Folgenden vgl. W. Mommsen, *Föderalismus und Unitarismus*, Laupheim 1954.

studieren. Nach der üblichen Definition ist ein Bundesstaat ein Staatenverband, der sich aus einer Anzahl nichtsouveräner, gleichgeordneter Staaten zusammengesetzt²⁾. Die Staatsgewalt ist im Innern zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten geteilt und die Kompetenzverteilung kann nicht ohne Mitwirkung der Gliedstaaten geändert werden. Dieses Prinzip heißt im Staatsrecht Föderalismus. Es ist ganz deutlich, daß, wenn man das politische Leben in der Bundesrepublik beobachtet, hier Föderalismus in erster Linie Bewahrung der Eigenstaatlichkeit der bürokratisch und zentralistisch regierten Länder meint. Die Parlamente der Staaten sind der politisch bestimmende Faktor. Selbstverwaltung besteht in den Gemeinden und in den Landkreisen (und den diesen gleichgestellten kreisfreien Städten). In der Mittelstufe, die etwa den Kommunalverbänden der einstigen preußischen Provinzen entspricht, sind nur teilweise Landschafts-(Bezirks-)Verbände vorhanden, deren Aufgaben denen der unmittelbaren Landesverwaltung in Österreich ähnlich sind³⁾. Doch scheint nur ausnahmsweise eine Verbindung dieser Institutionen mit einem landschaftlichen Sonderbewußtsein zu bestehen, so zum Beispiel in Westfalen und in Ostfriesland. Jedenfalls steht hier dem „Bund“ der „Staat“ gegenüber. Vom Staat spricht man, wenn man ein Land meint.

Ich führe dies alles nur an, um die Andersartigkeit der österreichischen Verhältnisse deutlich zu machen. Auch Österreich ist ein Bundesstaat. Er setzt sich aus Ländern zusammen. Diese österreichischen Länder sind keine Staaten in dem eben erörterten Sinn und sie sind es im Laufe der Geschichte auch nie gewesen. Sie waren keine Territorialstaaten, die durch den Zerfall der alten Monarchie souverän wurden und dann den Weg durch Staatenbund zum Bundesstaat gegangen sind, sondern Länder, oder wie es bis 1918 so bezeichnend hieß „Kronländer“; sie gehörten einem monarchischen Staatenverband an. Dessen eigenartiger Bau bestimmte die Stellung der Länder bis 1918 und bestimmt sie in recht wesentlichen Punkten auch heute noch⁴⁾. Es geht um das Verhältnis von Bund und Ländern. Die Abgrenzung ihrer Kompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung, bekanntlich mehrfach gestuft, ist hier nicht darzustellen. In unserem Zusammenhang mögen die folgenden Hinweise genügen: 1. Der Bereich der bundesunmittelbaren Exekutive ist in Österreich sehr viel weiter als in der Deutschen Bundesrepublik. 2. Es gibt einen selbst-

²⁾ G. Jaenicke, Staatenverbindungen, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 5 (1956), S. 729 ff.

³⁾ Vgl. H. Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950. Über die gegenwärtige Lage: State and Local Government in West Germany 1945-53. Office of the U. S. High Commissioner for Germany, 1953. Die Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1955.

⁴⁾ Vgl. E. Helbling, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Wien 1956.

ständigen Wirkungsbereich des Landes, der der Landesregierung und dem Landeshauptmann zusteht. Dieser, durch die Bundesverfassung den Ländern zugesprochenen Kompetenz entsprechend, ist nicht sehr umfangreich und betrifft zum Teil weniger wichtige Dinge. Wohl aber führt der Landeshauptmann die Verwaltung der Bundesangelegenheiten im Bereich des betreffenden Landes, die „mittelbare Bundesverwaltung“. Die Unterscheidung eines selbständigen und eines übertragenen Wirkungskreises des Landes und die Führung der Bundesverwaltung durch den vom Landtag gewählten Landeshauptmann scheint eines der wesentlichsten Kennzeichen des österreichischen Föderalismus zu sein. Ich darf nochmals auf den Unterschied zu den Ländern der Deutschen Bundesrepublik hinweisen. Diese sind nichtsouveräne Staaten innerhalb eines Bundesstaates. Die Bundesbehörden und die Staatsbehörden der Länder mit ihren jeweiligen Kompetenzen stehen nebeneinander; es fehlt der Dualismus zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungskreis. Hier scheint mir ein Hinweis auf England als dem klassischen Land des „Selfgovernment“ nötig. Selfgovernment heißt Selbstregierung und hat eine weite Bedeutung. Es meint ebenso sehr die zentrale Regierung und Verwaltung durch das vom König ernannte aber vom Vertrauen des Parlaments abhängige Kabinett, wie etwa die Mitwirkung der Laien an der Rechtsprechung in den Geschworenengerichten. Uns interessiert in diesem Zusammenhang das Local Government in den Counties, den Grafschaften. Hier liegt alles in der Hand der vom gewählten Grafschaftsrat bestellten Behörden. Dieses Local Government entspricht der mittelbaren Bundesverwaltung in den österreichischen Ländern, aber es gibt weder unmittelbar der Zentrale unterstehende Behörden noch einen von der unmittelbaren Verwaltung geschiedenen Bereich mit den Grafschaften unmittelbar zustehenden Aufgaben. England war nie ein Bundesstaat sondern ein Einheitsstaat. Dessenungeachtet scheint mir ein Hinweis darauf angebracht. Denn so groß die Unterschiede hier sind, so ist doch das Moment der Selbstverwaltung (der eigenen wie der übertragenen) ein wesentliches Kennzeichen des österreichischen Föderalismus. Dagegen hat der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland nichts mit der Frage der Selbstverwaltung zu tun.

Damit kommen wir zu unserem Thema, den geschichtlichen Voraussetzungen dieser eigentümlichen Verhältnisse nachzugehen. Denn nur aus ihnen sind sie zu verstehen. Das zeigt sich auch noch in der heute gültigen Bundesverfassung. Der „selbständige Wirkungsbereich“ der Verfassung von 1920 geht in der Hauptsache auf die im Februarpatent 1861 festgelegten Landesangelegenheiten zurück. Wenn heute auch der Landeshauptmann die mittelbare Bundesverwaltung innehat, so darum, weil er im Jahre 1918, bis dahin auf

die engeren Landesangelegenheiten beschränkt, nun auch an die Stelle des Statthalters, des Chefs der mittelbaren Staatsverwaltung trat und dessen Agenden übernahm. Der Dualismus von selbständigem Wirkungsbereich und mittelbarer Bundesverwaltung, der heute nach außen wenig in Erscheinung tritt, kam bis 1918 in dem Nebeneinander von Statthalter und Landeshauptmann deutlich zum Ausdruck. Dieser Dualismus ist allerdings erst nach der neuabsolutistischen Ära der fünfziger Jahre mit der Rückkehr zum parlamentarischen Leben durch Oktoberdiplom und Februarpatent geschaffen worden. Aber er knüpft doch an den Dualismus von Staatsverwaltung und ständischer Verwaltung an, wie es ihn bis 1848 gegeben hat. Nachfahren der alten adeligen Ständemitglieder waren damals und auch später die Vorkämpfer dessen, was im alten Österreich Föderalismus, Länderföderalismus, hieß. Das Oktoberdiplom von 1860 war sein stärkster Ausdruck gewesen, das Februarpatent von 1861 hat ihn eingeschränkt, aber nicht aufgehoben.

Wir müssen also wissen, was vor 1848 Länder und Landstände gewesen sind⁵⁾. Seit mehr als 150 Jahren ist uns die Vorstellung vertraut, daß man Verfassungen entwerfen, beschließen, abändern, aufheben kann. Die Existenz politischer Einheiten ist von diesen wechselnden Verfassungen nicht abhängig. Diese Vorstellung müssen wir nun ganz aufgeben, wenn wir verstehen wollen, was Land in den älteren Jahrhunderten bedeutet hat. Denn damals war das Land an eine bestimmte, natürlich ungeschriebene Verfassung und auch an eine bestimmte Sozialstruktur, nämlich seinen Aufbau aus Grundherrschaften und diesen analogen Gebilden, gebunden. Die Länder in ihrer konkreten Erscheinung sind das Ergebnis der dynastischen Politik ihrer Herren, der Landesherren, der Landesfürsten, sei es, daß ältere Einheiten wie Herzogtümer oder Marken in diesem Sinn fortgebildet wurden, sei es, daß eine größere Zahl hochfreier, gräflicher Herrschaftsbezirke in der Hand eines solchen Herrn vereinigt wurden. Damit aber war die Voraussetzung für die Entstehung eines Landes geschaffen, aber noch nicht dieses selbst. Tatsächlich hat es solche Herrschaftskomplexe gegeben, die nicht zu einem Lande wurden. Man kann auch darauf verweisen, daß das Haus Österreich im späten Mittelalter die meisten der heute die Republik Österreich bildenden Länder erworben hat. Aber sie bleiben als Länder bestehen, sie werden nicht zu einem Land Österreich vereinigt, sondern sie heißen, wie die Quellen sagen, die „Herrschaft zu Österreich“. Zum Wesen des Landes gehört nicht nur der Herrscher, sondern eine mit diesem gemeinsam handelnde Heeres- und Gerichtsgemeinde, die adeligen Landleute, die „Landschaft“, gegliedert in die Stände der Herren

⁵⁾ Zum Folgenden vgl. O. Brunner, *Land und Herrschaft*, 3. Aufl. Brunn 1943. Eine 4. Auflage befindet sich in Vorbereitung.

und der Ritter und der edlen Knechte. Man müßte die Natur der deutschrechtlichen Gerichtsverfassung darlegen, vor allem auf die Tatsache verweisen, daß der Herrscher nicht allein, sondern nur mit Mitwirkung einer Gerichtsgemeinde Recht zu sprechen vermag, um zu zeigen, warum dies so sein mußte. Tatsächlich hat die „Landschaft“ trotz aller Wandlungen einen Anteil an der Rechtsprechung bis an ihr Ende 1848 bewahrt. In ihren Landtaidungen bildet sich daher auch ein spezifisches Landrecht des betreffenden Landes aus. Die adelige Landesgemeinde besteht aus Herren von Herrschaften und adeligen Gütern, die in ihrem eigenen Bereich Hoheitsrechte ausüben, Obrigkeit sind, u. a. auch Kriegsdienst und Steuern fordern können, die zudem „rechte Gewalt“, Eigenmacht in der Rechtsdurchsetzung, Selbsthilfe, etwa in der Fehde, üben können. Ihnen steht der Landesherr gegenüber mit seinem eigenen engeren Herrschaftsbereich, seinen eigenen Grundherrschaften, seinen Städten und der Schirmhoheit über die geistlichen Grundherrschaften. Erst beide Faktoren machen das Land als Ganzes aus.

Nun ist der Adel nur zur Landesverteidigung verpflichtet, und von den bauerlichen Untertanen der Grundherren kann der Landesfürst unmittelbar, ohne Zustimmung ihrer Herren weder Steuern verlangen noch konnte er sie, wie das bis ins 18. Jahrhundert immer wieder geschehen ist, als Landsturm aufbieten. Da nun die eigenen, dem fürstlichen Kammergut entnommenen Mittel für die Führung der Politik nicht mehr ausreichten, mußte man die Bewilligung der Landleute dafür einholen. Aus dieser Situation sind seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert die Landtage entstanden; zu den adeligen Landleuten treten die landesfürstlichen Städte (aber nur diese, nicht die Städte anderer Herren), und die Prälaten, die Herren der land-sässigen Klöster. In Tirol untersteht ein großer Teil der Bauern nicht den Herren, von denen sie ihren Hof zur Leihe haben, sondern den landesfürstlichen Pfliegerichten. Hier bilden sie, wie die Bürger in der Stadt, eine Gerichtsgemeinde und diese (und wieder nur diese) entsendet ihre Boten in den Tiroler Landtag. Die Stände der Landtage sind, wie man gesagt hat, „Herrschaftsstände“; nicht Vertreter von Bevölkerungsklassen oder Ständen im Sinne des 19. Jahrhunderts, sondern lokale Obrigkeiten, Herren von Herrschaften oder Vertreter von Gerichtsgemeinden. Ich wies schon darauf hin, daß diese Landtage eine Mitwirkung in der Rechtsprechung behalten. Doch tritt jetzt das Verhandeln mit dem Landesherrn über Kriegs- und Steuerfragen ganz in den Vordergrund. Dabei wird immer wieder betont, daß es sich um einmalige, außerordentliche, durch einen Notfall bedingte Leistungen handle. Doch bietet dieses Bewilligen die Möglichkeit, die Abstellung von Beschwerden zu verlangen und so allernächst Forderungen durchzusetzen. Dazu gehört dann auch der Versuch, auf die Besetzung des landesfürstlichen Rates Einfluß zu

nehmen. Der Herrscher bedurfte des Rates, denn Rat ist in dieser Zeit nicht nur Aussage über das politisch Zweckmäßige, sondern über das Rechtmäßige seines Tuns. Schon aus diesem Grund wird der Herrscher zumindest einen Teil der Räte aus den Landleuten entnehmen; aber er legt stets Gewicht darauf, Leute seines Vertrauens zu wählen. Eine Präsentation durch die Stände aber hätte deren Mitregierung bedeutet. Dazu ist es aber in den österreichischen Ländern nicht gekommen. Kaiser Friedrich III. nahm in seiner langen Regierung in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts lieber eine dauernde Anarchie, immer wieder aufbrechende innere Kämpfe und Erhebungen des Adels in Kauf, als daß er hier Konzessionen gemacht oder solche gar in Urkunden oder Privilegien festgelegt hätte. Ebenso war es aber auch, als sein Sohn Maximilian I. dauernde Gerichts- und Verwaltungsbehörden, die „Regierungen“ in den beiden Ländergruppen, der nieder- und der oberösterreichischen, errichtete. Nach seinem Tod 1519 kam es zu einer ständischen Bewegung, die dem Ziel ständischer Mitregierung in den neuen fürstlichen Behörden zustrebte. Aber sie ist gescheitert und endete mit dem Wiener-Neustädter Blutgerichte von 1522. Die Regierungen blieben auch in der Folge im Prinzip fürstliche Behörden. Wenn ein größerer Teil ihrer Beamten dem ständischen Adel entstammte, so waren diese doch vom Herrscher frei berufen.

Es ist nun kein Zufall, sondern ein Gegenzug gegen die fürstlichen Behörden, daß in den einzelnen Ländern in den ersten Jahrzehnten des 16. Jahrhunderts ein eigener, ständischer Verwaltungsapparat auf- und allmählich ausgebaut wurde. Seit der Mitte des 16. Jahrhunderts entstehen in den Landeshauptstädten (Wien, Linz, Graz, Klagenfurt) die Landhäuser als Sitz der ständischen Verwaltung. In ihrem dieser Zeit entsprechenden Renaissancestil sind sie heute noch das eindrucksvollste Denkmal ständischen Wesens.

Die Aufgaben dieser ständischen Verwaltung erwuchsen aus der Natur der Stände. Neben der ihnen zustehenden Rechtsprechung (Landrecht) ging es um die Verwaltung der von dem Landtag bewilligten Steuern und Kriegsleistungen, um die Steuerveranlagung, die zur Führung der Gültbücher und der sogenannten Einlagen führte, um die Steuererhebung und die Aufstellung von Truppen, Anwerbung von Söldnern etc. Ich erinnere hier an die seit der Mitte des 16. Jahrhunderts in Ungarn gegen die Türken errichtete Militärgrenze, die abschnittsweise den östlichen Ländern zugeteilt war, wo sie ihre Festungen bauten und ihre Truppen hielten. Im Gegensatz der fürstlichen „Regierungen“ und der ständischen Verwaltung prägt sich der Dualismus von landesfürstlicher und ständischer Sphäre besonders deutlich aus. Es konnte hier nicht an Spannungen fehlen, wie sie etwa absolutistische Tendenzen hervorbringen, die übrigens

stärker als von dem Herrscher, von den höheren Beamten der fürstlichen Behörden vertreten wurden.

Diese Spannung wurde durch den konfessionellen Gegensatz sehr gesteigert. Es ging darum, ob der Landesfürst die Konfession bestimmen könne oder die lokale Obrigkeit in ihren Gebieten. Der Adel hat in den Religionskonzessionen dieses Recht in seinen Gebieten zeitweise erlangt, nicht aber die Städte, die dem Landesfürsten als ihrem Stadtherrn stärker untertan waren. Aus diesen Spannungen sind die ständischen Kämpfe erwachsen, die sich schließlich mit der großen Politik verflochten und 1620 zur Katastrophe in der Schlacht auf dem Weißen Berg führten. Damit endeten Ständemacht und Ständekämpfe, soweit sie unmittelbar in die große Politik eingriffen, endete die Möglichkeit, das ständische Recht, das wirkliche oder vermeintliche, mit Waffengewalt im Widerstand zu verteidigen.

Man weiß nun wohl, daß Landtage und Landstände bis 1848 fortbestanden haben, aber man erklärt sie als bedeutungslos. Man verweist auf die sogenannten „Postulatenlandtage“, zu denen die löblichen Herrn Stände, schließlich in einer eigenen Uniform, feierlich aufzuziehen, die Postulate, die Steuerforderungen der Regierung, ohne Widerspruch annahmen und ebenso feierlich wieder heimfuhren. Nun, ganz so war es nicht immer und gerade in den letzten Jahrzehnten vor 1848 hat es wieder recht lebhaft Landtage gegeben. Damals waren allerdings schon neue Tendenzen wirksam. Aber auf diese Dinge kommt es in diesem Zusammenhang auch nicht an. Es gibt nämlich Institutionen, die im politischen Leben nicht hervortreten, die kein Faktor der im Vordergrund wirkenden Machtpolitik sind, die aber doch durch ihre Existenz, ihr Fortleben geschichtlich Bedeutung haben. Denn ihr Bestehen verhindert, daß eine Ordnung ganz anderer Art an ihre Stelle tritt, wie das 1848 geschehen ist und geschehen mußte. Ich möchte hier, um ein Beispiel aus der Gegenwart zu nennen, an die Monarchie in Großbritannien erinnern. Sie ist politisch ohne Bedeutung, aber doch würde ihre Abschaffung wahrscheinlich zum Einsturz des ganzen, in Jahrhunderten erwachsenen Verfassungsgefüges führen. Dasselbe gilt nun auch von den Ständen, solange sie überhaupt bestanden. Tatsächlich ist auch seit 1620 an den Institutionen nichts geändert worden. Aber der fürstliche Militär- und Verwaltungsapparat wurde immer mehr ausgebaut. Ich verweise auf die Tatsache, daß nach 1648 kaiserliche Regimenter dauernd im Dienst behalten und ein stehendes Heer, die kaiserliche Armee, aufgebaut wurde. Damit wurden den Ständen wesentliche Aufgaben genommen. Ein entscheidender Eingriff ist dann erst seit 1749 durch die Staatsreform der Kaiserin Maria Theresia und des Grafen Friedrich Wilhelm von Haugwitz erfolgt. Denn nun wurde die ständische Steuerverwaltung staatlichen Behörden unterstellt, und

es wurde das Netz der inneren Verwaltung verengt und verdichtet. Dabei sind uns wichtiger als die Gubernien, die Statthaltereien, deren Bereich sich wenigstens teilweise mit den Ländern deckte, die neu geschaffene Unterstufe, die Kreisämter, in denen zum ersten Mal ein kleiner Verwaltungsbezirk erscheint, der die lokalen Verhältnisse zu übersehen, zu beaufsichtigen und in sie einzugreifen vermag. Weiters sind die großen Kodifikationen des Straf- und Zivilrechtes zu nennen und die Gerichtsreformen des späteren 18. Jahrhunderts. Denn hier tritt an Stelle der Landrechte der einzelnen Länder und der Stadtrechte für wichtige Materien ein allgemeines, im ganzen Staatsgebiet gültiges Recht. Damit in Zusammenhang erscheint ein neuer, bisher unbekannter Begriff des Staatsbürgers. Das alles erschüttert die bisher überkommene ständische Ordnung, die „Landesverfassung“; aber nicht durch deren Änderung oder Aufhebung, (dazu ist nicht einmal Josef II. ganz gelangt,) sondern durch einen stummen, an der Oberfläche wenig sichtbaren Prozeß, der sich in unzähligen einzelnen Verwaltungsakten vollzieht. Er trifft auch nicht die ständische Verfassung als solche, sondern ihr Fundament, die lokalen Obrigkeiten, die Stadtgemeinden und die Grundherrschaften. In den Städten wird schon seit dem 17. Jahrhundert der landesfürstliche Wahlkommissär mit der Aufsicht über die städtische Verwaltung, besonders über die Finanzen, betraut⁶⁾. Er entwickelt sich zu einer für die Städte zuständigen Behörde. Der Rat oder Magistrat wird de facto zur untersten Instanz der Staatsverwaltung, obwohl formell die Stadtgemeinde fortbesteht. Derselbe Prozeß vollzieht sich etwas später, seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert und im Vormärz in den Grundherrschaften⁷⁾. Damit aber verlieren diese autonomen, immunen Gebilde ihren inneren Sinn. Zu den Reformen des Jahres 1848 gehört daher die Aufhebung der Grundherrschaften durch die Grundentlastung, das Verschwinden der alten Stadtgemeinde und ihre Ersetzung durch einen lokalen staatlichen Gerichts- und Verwaltungsapparat, und im Gemeindegesetz von 1849 eine kommunale Selbstverwaltung in dem Sinne des 19. Jahrhunderts. Mit den lokalen Obrigkeiten eigenen Rechts, der alten Landesverfassung, fallen notwendigerweise auch die Landstände. Darüber war man sich übrigens in ihrem Kreise schon lange klar. Wenn man im Vormärz etwa die Frage erörterte, ob man die Stände durch Bürger und Bauern erweitern sollte, dann war der altüberkommene Ständebegriff bereits aufgegeben. Man könnte sagen, der Staat und die ihm korrespondierende staatsbürgerliche Gesellschaft haben gesiegt.

⁶⁾ O. Brunner, Städtische Selbstregierung und neuzeitlicher Verwaltungsstaat. Österr. Z. f. öffentliches Recht 6 (1954), S. 221 ff.

⁷⁾ O. Brunner, Adeliges Landleben und europäischer Geist, Salzburg 1948, S. 313 ff.

Es fallen die Landstände, aber nicht die Länder. Man weiß, welche Bedeutung der Länderföderalismus in den Verfassungsbewegungen der Jahre 1848/49, dann wieder seit 1860 und nach 1918 besessen hat. Wir kennen die Gestalt, die ihm die Bundesverfassung gibt. Es kann daran erinnert werden, welche Schwierigkeiten der Lösung der Nationalitätenprobleme im alten Österreich aus der Existenz der Länder erwachsen. Man weiß auch, wie im Vormärz, also in der Spätzeit der Landstände, ein neues, sehr intensives Landesbewußtsein emporwuchs. Ignaz Zibermayr hat das eindrucksvoll für Oberösterreich geschildert und auf den Zusammenhang mit dem Aufkommen der Landesgeschichte und der Gründung des Landesmuseums hingewiesen⁸⁾. Der maßgebende Mann, Anton von Spaun, kam aus den Kreisen und dem Dienst der Stände und weist in eine neue Zeit hinüber.

Richten wir nochmals den Blick auf die Deutsche Bundesrepublik. Ihre „Länder“ sind Staaten, und der staatlichen Einheit ist hier das politische Bewußtsein zugeordnet. In die süddeutschen Staaten wurden in der napoleonischen Zeit die kleinen und meist nicht lebensfähigen Territorien eingeschmolzen, im Bereich des ehemaligen Landes Preußen sind dessen Provinzen oder Teile von ihnen bestimmend für die heutige Grenzziehung. In Österreich ist das anders. Hier leben die sehr viel älteren Länder fort. Die staatlichen Verwaltungsbezirke waren in Österreich immer nur der Kompetenzbereich ihrer Behörden, sie haben kein politisches Bewußtsein und kein dauerndes Zusammengehörigkeitsgefühl ausgebildet, durch das die von ihnen umfaßten Länder aufgehoben worden wären. Solche Gebilde aber hat es seit dem 16. Jahrhundert gegeben. Ich verweise nur auf die von mir genannten Regierungen der nieder-, ober- und später innerösterreichischen Ländergruppen, auf die mehrere Länder umfassenden Gubernien, ein Gebilde wie das Königreich Illyrien. Im 19. Jahrhundert waren Oberösterreich und Salzburg bis 1850 vereint, bis 1918 gab es einen Statthalter des Küstenlandes, zu dem die Kronländer Istrien, Görz und die Stadt Triest gehörten, und den Statthalter von Tirol und Vorarlberg. Alle diese Verwaltungseinheiten sind dahingefallen. Die Länder aber bestehen, und zwar in den Grenzen, in denen sie im Mittelalter entstanden sind, unverändert, wenn wir von den von außen aufgezwungenen Veränderungen durch Krieg und Friedensverträge absehen.

Dieses eigenartige Phänomen läßt sich nicht aus dem Wesen der Länder, die es auch anderwärts gegeben hat, erklären. Denn in ihrem Grundgefüge unterscheiden sich die österreichischen Länder nicht

⁸⁾ I. Zibermayer, Die Gründung des oberöstr. Musealvereins im Bilde der Geschichte des landeskundlichen Sammelwesens, Jb. d. oberöstr. Musealvereins 85 (1933); S. 69 ff.

von anderen deutschen, auch nicht von analogen Gebilden sonst in Europa. Keine Erklärung liefert aber auch eine Berufung auf einen österreichischen Stammes- oder Volkscharakter, denn hier wird das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung an den Anfang gestellt und zu dessen treibendem Prinzip gemacht. Man kann das ganze Phänomen nur aus der Eigenart jenes Staatsverbandes erklären, dem sie angehörten, der Monarchie des Hauses Österreich⁹⁾. Der Territorialstaat, den die Habsburger im späteren Mittelalter durch den Erwerb der einzelnen Länder geschaffen haben, unterscheidet sich im Prinzip nicht von anderen deutschen Territorialstaaten der Zeit. Aber die Habsburger waren endgültig seit dem 15. Jahrhundert römisch-deutsche Kaiser; sie wurden durch die Erwerbung Burgunds und dann Spaniens zu einer europäischen Großmacht. War mit der Erwerbung der böhmischen Länder und dann Ungarns die Voraussetzung für eine Donaumonarchie, eine österreichische Monarchie im engeren Sinn, geschaffen und durch die Teilung in eine spanische und eine deutsche Linie des Hauses Österreich die Möglichkeit für eine von Wien her geplante Politik gegeben, so waren doch die deutschen und darüber hinaus europäischen Interessen des Hauses so groß, daß man nie eine nur aus der Staatsräson der Donaumonarchie erwachsene Politik treiben konnte, so wie man etwa aus französischer oder preußischer Staatsräson handeln konnte. Das wirkt nun auch auf das politische Denken und die innere Politik der Kaiser ein.

Die Minister und Generäle, die deutlich seit dem 17. Jahrhundert ein solches Denken aus Staatsräson vertraten, sind immer wieder an den Kaisern selbst gescheitert. Man läßt die überkommenen Formen im Innern möglichst bestehen. Man greift nur in schweren Notzeiten zu neuen Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsorganisation. Dessenungeachtet ist die Tendenz zur Vereinheitlichung, die Wirkksamkeit der „Gesamtstaatsidee“, wie man das genannt hat, unverkennbar. Daher konnten und mußten verschiedene Wege gegangen werden, die durch die gegebenen Verhältnisse vorgezeichnet waren. Die in der Hand eines Herrschers vereinigten Länder konnten in der Zeit der Ständemacht nur dann zu einer dauernden überwölbenden Einheit werden, wenn zur Gemeinsamkeit des Monarchen auch eine einheitliche ständische Vertretung, eine ständische Union trat. Dafür gibt es eine Reihe bekannter Beispiele: ich nenne nur die Niederlande mit ihren ins späte 15. Jahrhundert zurückreichenden Generalständen, die polnisch-litauische Union, abgeschlossen 1569, und die englisch-schottische, zeitweise auch Irland umfassende Union in Großbritannien. Nun fehlen in der Geschichte der österreichischen Länder

⁹⁾ Vgl. O. Brunner, Das Haus Österreich und die Donaumonarchie, Festgabe f. H. Steinacker, München 1955, S. 122 ff.

ähnliche Einrichtungen nicht. Wir kennen vom Beginn des 15. bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts General- und Ausschußlandtage, Länderkongresse, wie man sie auch genannt hat. Aber sie sind nie zu einer dauernden Institution geworden. Es fällt schon auf, daß der Kreis der hier vertretenen Länder von Fall zu Fall divergiert. Es ging im Grunde darum, zur selben Zeit und am selben Ort Landtage oder deren Ausschüsse zu versammeln, um einen gemeinsamen Schlüssel für die Besteuerung zu finden. Die vorhin angeführten Beispiele Niederlande, Polen, Großbritannien zeigen, daß solche ständische Unionen eine entsprechende ständisch-parlamentarische Machtstellung voraussetzen. So ist es denn auch auf dem Höhepunkt des Länderkampfes zu Versuchen von gegen die Habsburger gerichteten Konföderationen gekommen. Daher bedeutet die Katastrophe von 1620 nicht nur das Ende der Ständemacht in den einzelnen Ländern, sondern auch aller Versuche von Gesamtlandtagen. Der Sieg des Absolutismus macht die Verwaltungsgeschichte zum wichtigen Faktor der Verfassungsgeschichte. Aber nur im Westen hat der Absolutismus gesiegt, in den böhmischen und österreichischen Ländern; nicht in Ungarn. Hier bleibt der Ständestaat im Prinzip bestehen und diese Tatsache ist die Grundvoraussetzung für den so folgenschweren Dualismus der späteren Österreichisch-ungarischen Monarchie. Im Westen wird seit Maria Theresia ein einheitlicher, die böhmischen und österreichischen Länder und deren Annexe umfassender Verwaltungsstaat aufgebaut. Es handelt sich um ein Gebilde, das die typischen Kennzeichen eines modernen, neuzeitlichen Staates besitzt: zentrale Behörden, Verwaltungs- und Gerichtsorganisation in Mittel- und Unterinstanzen, einen Rechtsbegriff des Staatsbürgers, ein einheitliches Zivil- und Strafrecht, dessen Kodifikation, wie schon vor fast 50 Jahren S. Adler erkannt hat, auch verfassungsgeschichtlich von erheblicher Bedeutung war.

Aber dieser Staat hat keinen Namen. Man begnügte sich mit Bezeichnungen wie „deutsche Erbländer“ (so wurde das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch von 1811 für die „deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie“ erlassen), deutsch-slawische Erbländer; in Ungarn sprach man von den „übrigen Provinzen“; nach 1867 hieß dieser Staat die „im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“. Dieser Apparatstaat, der wohlgemerkt nur einen Teil, wenn auch den Kern der „Österreichischen Monarchie“ darstellte, hatte keine ihm eigentümliche Staatsidee.

Damit stoßen wir auf ein Problem von eminenter Bedeutung. Der neuzeitliche Verwaltungsstaat, insbesondere der des aufgeklärten Absolutismus, hat die altüberkommene Auffassung, daß Recht etwas Herrscher und Volk Überragendes sei, zerstört und er greift damit an die Wurzel der Monarchie selbst. Nicht nur Herrscher und Volk (Stände) stellen gemeinsam die politische Einheit, den Staat dar,

sondern der Staat erscheint als ideell übergeordnet. Auch der Herrscher, selbst der absolute, souveräne Herrscher wird nun, wie die bekannte Formel lautet, zum „Organ des Staates“. Hier muß es daher eine Staatsidee, eine politische Idee geben, die die Gesamtheit der Untertanen, der Staatsbürger durchdringt, die in der vom Apparatstaat in einem neuen Sinn unterschiedenen „Gesellschaft“ lebendig ist. So gewinnt seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert der Gedanke des Staates, des Vaterlandes, der Nation, des Volkes einen neuen Sinn und eine neue Funktion. Im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus erscheint daher ein neuer Patriotismus in patriotischen Büchern, Zeitschriften, Gesellschaften. In Österreich war sein wichtigster Vertreter Josef von Sonnenfels. Hier in Österreich entsteht aber auch sehr bald die Frage, auf welchen Staat sich nun die Idee des Staates, des Vaterlandes beziehen sollte. Hier ist einmal festzustellen, daß dieser Patriotismus, die Rede vom Vaterland, den Herrschern zumindest unheimlich war. Das zeigt sich deutlich bei Kaiser Franz, aber auch bei seinem Zeitgenossen König Friedrich Wilhelm III. von Preußen. Doch Preußen war ein Einheitsstaat, nicht aber die österreichische Gesamtmonarchie. Immerhin wäre es denkbar gewesen, daß sich eine österreichische Gesamtstaatsidee ausbildete, der dann die geschichtlichen Einheiten, die Königreiche und Länder, nachgeordnet gewesen wären. Tatsächlich hat es den Entwurf einer solchen gesamtösterreichischen Staatsidee gegeben; aber ihre volle, die ganze Monarchie durchdringende Wirksamkeit scheiterte an der Sonderexistenz Ungarns. Sofort erscheint, etwa bei Ignaz Aurel Fessler, eine ungarische Staatsidee und ein entsprechendes Geschichtsbild. Es hat sich dauernd behauptet, insbesondere auch nach dem Ausgleich von 1867; das hatte nun auf die österreichische Staatsidee eine tiefgreifende Rückwirkung. Sie lebt fort und bleibt auf die Gesamtmonarchie bezogen, aber nur außerhalb Ungarns. Hier aber, in ihrem tatsächlichen Geltungsbereich, kann sie wegen ihrer Ausrichtung auf die Gesamtmonarchie nicht zu einem österreichischen Staatsgedanken im engeren Sinn werden, der auf die „deutschen Erbländer“, dann auf „die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“ sich hätte beziehen müssen. Man dachte eben „Schwarz-Gelb“ und nicht „Rot-Weiß-Rot“. Die Auswirkung dieser Situation kann hier nicht im vollen Umfang dargestellt werden. Die Entartung des parlamentarischen Lebens im Abgeordnetenhaus des Reichsrates war wohl nicht zuletzt die Folge des Fehlens eines die Gegensätze zügelnden Staatsgedankens.

Es ist aber kein Wunder, daß nun in der Zeit, da sich diese Probleme entfalten, sogleich ein neues, bewußt geschichtlich fundiertes Landesbewußtsein erscheint. Ich verweise auf die wohlbekannte Geschichte des böhmischen Landespatriotismus des beginnenden 19. Jahrhunderts, der ursprünglich Deutsche wie Tschechen umfaßte. Man sprach, so auch in Oberösterreich, von der Gründung eines

„Nationalvereins“, eines „Nationalmuseums“. Die Verwendung des Terminus „Nation“ ist sehr kennzeichnend. Man meinte in einem solchen Zusammenhang damit keineswegs das, was wir unter Nation verstehen, sondern man wollte damit ein der Gesamtheit der Landesbewohner zugeordnetes Bewußtsein, unabhängig von bestimmten Institutionen, lebendig machen. Gerade in den Jahrzehnten des Vormärz, da die alte Landesverfassung in ihren Fundamenten erschüttert wurde, so daß sie 1848 verschwand, gewinnt das „Land“ ein nicht mehr an bestimmte Institutionen und eine bestimmte ständische Sozialstruktur gebundenes Landesbewußtsein neuer Art, wird die Pflege der Geschichte des Landes, seiner versinkenden alten Daseinsformen in den Vordergrund gerückt. Daher leben die Länder, die „historisch-politischen Individualitäten“, wie man sie im 19. Jahrhundert nannte, über alle geschichtlichen Wandlungen hinweg fort. Mit diesem sehr aktiven Landesbewußtsein überkreuzte sich das Nationalitätenproblem. Der Widerstreit dieser beiden politischen Prinzipien war einer der Gründe, der eine tiefgreifende Reform so lange hemmte, bis es dazu zu spät war. In einer Monarchie kann allerdings von Föderalismus im strikten staatsrechtlichen Sinn nicht gesprochen werden. Das Schlagwort vom Länderföderalismus, der sich nicht zuletzt am Gegensatz zur Wiener Zentralbürokratie immer wieder entzündete, meint den Anteil der Länder am Parlament der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, dessen Abgeordnetenhaus zwischen 1860 und 1873 von den Landtagen gewählt wurde, und die Behauptung der von der staatlichen Verwaltung geschiedenen Selbstverwaltung. Es hat aber seine Berechtigung wenigstens im politischen Sinn von Föderalismus zu sprechen, da dieses Landesbewußtsein die dauernde Existenz der Länder für ebenso selbstverständlich gegeben hielt wie die der Monarchie, ja über sie hinaus. So sind denn die Länder nach 1918 in die Republik Österreich eingegangen. Damit war freilich eine neue Lage geschaffen, die nicht mehr Gegenstand dieses Aufsatzes ist.