

REPRÄSENTATION UND POUVOIR CONSTITUANT ALS GRUNDPROBLEM EINES ZUSAMMENGESetzten VIELVÖLKERSTAATES: DIE HABSBURGER MONARCHIE

PROF. DR. HARM-HINRICH BRANDT
Institut für Geschichte
Der Universität Würzburg

Der Begriff der Repräsentation gehört, sofern er mehr meint als schlichte konkrete Mandatswahrnehmung und sich vielmehr auf die stellvertretende Geltendmachung und Versinnbildlichung eines übergeordneten und unverfügbaren Ganzer bezieht, in den Bereich der politischen Metaphysik. Dementsprechend ist die staats und verfassungsrechtliche und die politologische Literatur dazu, da es um fundamentale Probleme der Legitimationsbegründung geht, umfangreich und kontrovers. Der empirisch arbeitende Historiker, der die Last normativer Begründung politischen Handelns nicht zu tragen hat, dem vielmehr dieses Geschäft selbst zum Phänomen wird, fragt nach dem je spezifischen historischen Ort der verschiedenartigen Ausprägungen des Repräsentationsanspruchs und gewinnt aus der Frage nach dessen jeweiliger Funktion einen ideologiekritischen Ansatz. In der europäischen Moderne gewinnt das Problem der Repräsentation und sein verfassungsmetaphysischer Gehalt eine neue Bedeutung in der Ablösung der absoluten Monarchie durch den modernen Verfassungsstaat. In seinen Studien zur Frühgeschichte der Französischen Revolution ist Eberhard Schmitt von einem historischen Dualismus der repraesentatio in toto durch die Monarchie und der repraesentatio singulariter durch die alten Stände ausgegangen und hat die Usurpation der Gesamtrepräsentation durch die Nationalversammlung auf der Basis der Theorien von Sieyès analysiert. Dieser Vorgang ist auf engste mit der Vorstellung von der willentlichen Konstituierung eines Gemeinwesens durch Vertrag aller und von der Übertragung der verfassungsgebenden wie aller legislatorischen Gewalt auf eine repräsentative Versammlung verbunden. Mit der neuartigen Fiktion, dass die Volksvertreter jeder für sich Repräsentanten des Gesamtvolkes sind, wird das Prinzip der konstituierenden bzw. legislativen Versammlung an das Prinzip der Volkssouveränität zurückgekoppelt und mit dem demokratischen Partizipationsverlangen vermittelt. Diese Konstruktion des Parlamentarismus ist die Grundlage unseres modernen europäisch-amerikanischen Verfassungsverständnisses, hat den Repräsentationsanspruch des Monarchen verdrängt und die Monarchie auf die Länge überflüssig gemacht.

Im deutschen Mitteleuropa des 19. Jahrhunderts hat sich –nach herrschender Lehre als Übergangserscheinung– ein anderer Verfassungstyp behauptet, der unter der Formel des sog. monarchischen Prinzips an der repraesentatio in toto durch den Monarchen festhält und dem Parlament eine nachgeordnete Funktion der Interessenvertretung und Mitwirkung zuweist. Der ursprüngliche Pouvoir Constituant liegt konsequenterweise beim Monarchen, was in der klassischen Figur des Verfassungstrokis seinen Ausdruck findet. Bezeichnenderweise liegen bei diesem Typ der konstitutionellen Monarchie der Ausgestaltung der parlamentarischen Vertretungskörperschaften denn auch starke Reste der Vorstellung einer repraesentatio singulariter zugrunde, was vor allem in der neoständisch-kurialen Differenzierung des Wahlrechts seinen Ausdruck findet.

Die Habsburger Monarchie gehört prinzipiell diesem deutschmitteleuropäischen Typus der konstitutionellen Monarchie an, dies jedoch in einer besonders konservativen, monarchische Prärogativen wie neoständische Elemente des Wahlrechts betonenden Variante. Wenn sich in Österreich Elemente der absolutistisch-bürokratischen Militärmonarchie bis zu ihrem Ende stärker erhielten und die parlamentarische Partizipation der Regierter nie die Qualität einer konkurrierenden Repräsentation des Gagen gewann, so lag dies in Eigentümlichkeiten

einer defizitären Staatsbildung begründet, die die Habsburger Monarchie vom übrigen West- und Mitteleuropa unterscheidet. Denn wie sehr auch in den übrigen Staaten die Verfassungskämpfe von der Rivalität konkurrierender Potenzen um den Anspruch der repraesentatio in toto beherrscht war und wie sehr man auch die metaphysische Dimension dessen, was das Ganze denn nun sei, herausstellen mag, so war der empirische Referenzrahmen dieses Ganzen doch im allgemeinen unstrittig: Die Bezugsgröße war immer der gemeinsame Staat, der als "Real-Geistiges" im Sinne Rankes losgelöst von der regierenden Dynastie als existent gedacht werden konnte und auf den sich der Repräsentationsanspruch eben auch des regierenden Monarchen stets bezog. Für das Königreich Frankreich gilt dies in klassischer Weise, es gilt aber beispielsweise auch für die Kunstgebilde der Staaten des Deutschen Bundes wenigstens ab dem Moment, wo sie zu Verfassungsstaaten werden und ihre Existenz in den Wahlhandlungen der Bürger im Sinne konkludenten Handelns bestätigt werden. Im Falle der Habsburger Monarchie ist es weder zur expliziten Konstituierung noch auch nur zur allseitigen impliziten Anerkennung eines Gesamtreiches gekommen, ja, von der magyarischen Staatsrechtsdoktrin wurde die Existenz eines irgendwie gearteten Reiches ausdrücklich in Abrede gestellt.

Die Habsburger Monarchie war, wie andere Grosstaaten anfänglich auch, eine monarchische Union von Ständestaaten, hat diese Stufe jedoch bereits unter den frühneuzeitlichen Bedingungen des Fürst-Stände Dualismus nicht überwunden. Ihr einheitsstiftendes Grundgesetz war die Pragmatische Sanktion von 1713, die mit ihren Vorläufern zunächst die Qualität eines Hausgesetzes hatte, durch Fürst-Ständevereinbarungen aber Verfassungsrang erhielt. Sie organisierte den Zusammenhalt des Ganzen im Wege einer allem Länder unter habsburgischer Herrschaft untrennbar vereint bleiben sollten, solange es Habsburger in männlicher und weiblicher Deszendenz gab. Dieses Gesetz wurde vom Monarchen als jeweiligen Landesfürsten in der Folge mit den Ständen jedes Landes separat vereinbart, was schon deshalb nötig war, weil in manchen Ländern die Thronfolgeordnung entsprechen geändert werden musste. Zugleich erhoffte der Monarch sich durch die Wahrung des Vereinbarungsweges eine feste verfassungsrechtlich-politische Absicherung, wobei aber bemerkenswert war, daß bei dieser Gelegenheit eben keine Länderunion zustande kam, sondern die Dynastie der einzige Vereinigungspunkt blieb, über die sich der Zusammenhalt der Länder nur indirekt ergab. In diesem Zusammenhang ist nicht ohne Interesse, dass in den Vorverhandlungen zur Pragmatischen Sanktion von ungarischer Seite für einen Moment der Gedanke auftauchte, die Verträge mit der Dynastie durch wechselseitige Unionsverträge der Länder untereinander zu ergänzen. Die Ungarn waren damals an einer Garantie der kollektiven Türkenkriegshilfe interessiert. Die Dynastie hat dies jedoch vereitelt, so wie sie Tendenzen der Ständeüberbrüderung früher und später konsequent bekämpft hat, weil sie darin nach den Erfahrungen der konfessionellen Kämpfe eine antimonarchische Spitze erkannte. Ansätze zu einer Entwicklung, die zu Generalständen hätte führen können, hat es im habsburgischen Bereich nicht gegeben.

Bis zur Revolution von 1848 ist das Verfassungsrecht nicht weiterentwickelt, faktisch aber überlagert worden durch die Schaffung des bürokratisch-absolutistischen Institutionenstaates auf der Grundlage zentraler Behörden, einer zentralen Finanzverwaltung und vor allem einer einheitlichen kaiserlichen Armee. Die alten Stände blieben in den historischen Ländern – wie dies mehr oder minder auch sonst in Kontinentalereuropa der Fall war – in Selbstverwaltungs- und fiskalischen Hilfsfunktionen erhalten, doch war ihre politische Bedeutung gering. In diese Konstruktion der bürokratischen Zentralverwaltung wurden auch die später adquirierten polnischen und oberitalienischen Gebiete einbezogen. Eine Ausnahme blieb freilich bestehen: Es gelang nicht, Ungarn zentralstaatlich-bürokratisch zu erfassen. Nachdem Joseph II mit einem entsprechenden Versuch gescheitert war, wurde an dem status quo ante bis 1848 wegen der damit verbundenen Gefahren nicht mehr gerührt. Das Reich der Stephanskronen blieb ein von der politischen Adelsnation getragener Stände-

staat mit intakten ständisch-parlamentarischen Institutionen, gestützt auf die von keiner königlichen Bürokratie berührten Selbstverwaltungsrechte der Komitate. Damit unterschied sich Ungarn tiefgreifend von der altständischen Verfassungstradition der böhmischen Länder (der Länder der Wenzelskrone), die nach der Schlacht am Weissen Berg von 1620 durch den gegenreformatorischen Absolutismus der Habsburger gebrochen, wenn auch nicht formell beseitigt wurde. Der Fall Ungarns ist für unser Thema insofern von hohem Interesse, als hier die politische Adelsnation mit dem Instrument des sog. ungarischen Staatsrechts das Zweikurienparlament trotz seiner altständischen Grundlagen und trotz des imperativen Mandats der Komitatsdeputierten zu einer Plattform parlamentarischer repräsentativer in toto entwickelt. Die strukturelle Schwäche des landfremden und ständig abwesenden Königs, dessen absolutistische Erfolge der ständischen Abwehrkämpfe jene Integrationseffekte, die das Parlament in eine handlungsfähige Korporation zur Wahrung des Gesamtinteresses transformieren. Dieser Vorgang hat, wenngleich die sozialen und politischen Grundlagen sowie die Themen der Konflikte dort ganz andere sind, mit der frühneuzeitlichen Entwicklung des englischen bzw. Britischen Parlaments gewisse Ähnlichkeiten. Beide Entwicklungen vollziehen sich überdies abseits von aufklärerischen Repräsentationstheorien, nach deren Maßstäben ist die altständische Basis der Repräsentation auch höchst defizitär. Es zeigt sich daran, daß Parlamente in bestimmten historisch-politischen Situationen prozesshaft in die Rolle einer Gesamtrepräsentation hineinwachsen können, ohne dass der Entwicklung eine revolutionäre Repräsentationstheorie zugrunde liegt.

Bei der Behandlung der Revolution von 1848 muss der Blick zunächst wieder auf das Ganze der Habsburger Monarchie gerichtet werden. Die Ereignisse dieses Jahres brachte die Integrationsproblematik dieser Monarchie explosionsartig in ihrer ganzen Schärfe an die Oberfläche. Bei vorübergehender Zurückdrängung des monarchischen Faktors bestimmten zwei bewegende Kräfte das Revolutionsgeschehen auf der verfassungspolitischen Ebene: Die deutsch-bürgerliche Bewegung der akademischen Intelligenz vorab in Wien orientierte sich am westeuropäischen Konstitutionalismus: Verfassungsmässige Beschränkung der monarchischen Gewalt durch parlamentarische Repräsentation, Gewaltenteilung, Grundrechte. Ähnlich orientierte sich die revolutionäre Bewegung innerhalb der magyarischen Gentry und ihrer akademischen Intelligenz. Daneben ereignete sich unter ganz anderen kategorialen Rahmenbedingungen das sog. "Erwachen der Völker", also das Selbstbestimmungsverlangen vor allem der kleineren slawischen Völker. Das Aufeinanderstossen dieser verschiedenartigen Elemente führte sehr rasch zu kompliziert miteinander verschränkten kriegerischen Auseinandersetzungen.

Am wirkungsvollsten setzte sich dank ihrer intakten parlamentarischen Institutionen gleich zu Anfang die ungarische politische Nation mit ihren verfassungspolitischen Zielen durch. Sie erreichte schon im April 1848 von der schwachen Wiener Zentralregierung die Bildung einer eigenen, parlamentarisch verantwortlichen ungarischen Regierung, eine Errungenschaft, die die Perspektive der vollen Staatlichkeit Ungarns und der Lösung des Verhältnisses zu Wien im Sinne einer reinen Personalunion in sich barg. Zugleich wurde das Wahlrecht zur ungarischen Ständetafel (dem Unterhaus) auf Zensusbasis im Sinne des liberal-konstitutionellen Repräsentationsprinzips reformiert. Orientierungspunkt dieser ungarischen Staatswerdung war der integrale Konstitutionalismus und Nationalismus nach revolutionärem französischem Vorbild. Dass die Magyaren nur rund 40% der Bevölkerung des Königreiches ausmachten, wurde durch die voluntaristische Nationsideologie kompensiert und praktisch durch eine manipulative Repression der nichtmagyarischen Nationalitäten bei der Eingeständnis des Wahlrechtes. Dies drückte sich nicht nur in den Bestimmungen des Wahlzensus und in der Wahlkreisgeometrie, sondern vor allem in der Festlegung des Magyarischen als Amts- und Verhandlungssprache sowohl in den Komitaten als auch in der Zentrale aus. In

der Tat zeigt sich also am magyarischen Integralismus die terroristische Dimension des modernen Prinzips der parlamentarischen Gesamtrepräsentation besonders deutlich, weil die Übertragung des westeuropäischen Homogenisierungsmodells auf ostmitteleuropäische Verhältnisse besonders unangemessen war. Schon die unmittelbaren Wirkungen des magyarischen Vorgehens von 1848 waren ausgesprochen deskonstruktiv, da der Widerstand der nichtmagyarischen Nationalitäten sehr bald zum Bürgerkrieg führte, der dann wiederum der Dynastie den entscheidenden Ansatz zu Intervention und Liquidierung der ungarischen Selbständigkeit bot.

In der westlichen Reichshälfte war die Konfiguration der politischen Kräfte weit komplexer, da sich aus kulturellen und machtpolitischen Gründen die Durchsetzung eines derart einschichtigen Integrationsmusters wie in Ungarn verbot. Der letzte Akt der vormärzlichen Regierung hatte darin bestanden, einen vorsichtigen Verfassungswandel über die Berufung vereinigter Landtagsausschüsse einzuleiten, verfassungsrechtlich also an die Kontinuität der Länder und ihrer altständischen Institutionen anzuknüpfen. Über diesen Versuch ging in Wien die Märzrevolution hinweg. Hingegen sahen Teile des böhmischen Hochadels in der Situation eine Chance, in Koalition mit der jungen tschechischen Staatsrechts zur Geltung zu bringen und die Resultate der absolutistischen Gesamtstaatsbildung wieder in Frage zu stellen. Die parallel zur ungarischen Aprilgesetzgebung von der hochkonservativ geführten böhmischen Bewegung erwirkte "böhmische Charte" eröffnete die Perspektive einer analogen Anerkennung der Staatlichkeit der Länder der Wenzelskrone. Bei prekärer staatsrechtlicher Geltung blieb dieser Akt zwar praktisch folgenlos, doch wurde damit eines jener zentralen Themen des Verfassungsstreites angeschlagen, das die Politik der Monarchie bis an ihr Ende beherrschte. Das gouvernemental-liberal geführte Wiener Märzministerium suchte demgegenüber nunmehr die Integrität des monarchisch-bürokratischen westlichen Zentralstaats dadurch zu sichern, daß sie dessen Konstituiertwerden in der Wahrung des monarchischen Prinzips und also mit einem Verfassungswandel zu realisieren suchte. Verlaufstypisch entspricht dies etwa der Situation des süddeutschen Konstitutionalismus im Jahre 1818. Die oktroyierte Aprilverfassung sah für Cisleithanien (also das Ensemble der deutschen und böhmischen Erbländer und Galizien) die Bildung provinzieller und zentralstaatlicher Vertretungskörperschaften auf Zensusbasis vor, womit also –in den Grenzen des Zensus– die Existenz eines nationalen homogenen Staatsvolkes unterstellt wurde, das es entsprechend zu repräsentieren galt. Jedoch verhinderte die aktuelle Schwäche von Dynastie und Zentralgewalt einen Erfolg dieses Versuches, die Revolution frühzeitig durch eine präventive Konstitutionalisierung von oben zu begrenzen und damit zugleich die Resultate der absolutistischen Staatsbildung durch ergänzende repräsentative Institutionen zu bestätigen. Die Geltung dieser Verfassung währte nur kurz; die radikale Wiener Stunden- und Vorstadtbewegung erzwang nach wenigen Wochen ihre Rücknahme und den Übergang zum Vereinbarungsprinzip. Mit der Berufung einer Constituante gewann die Wiener Demokratie Anschluss an die mitteleuropäische Bewegung dieses Jahres. Auch dieser Akt fingierte die Existenz eines politisch handlungsfähigen cisleithanischen Staatsvolkes das nunmehr auf der Basis eines fast allgemeinen Männerwahlrechts dem Lännerwahlrecht dem Länderkonglomerat erstmals die demokratisch legitimierten verfassungsrechtlichen Grundlagen eines voll entwickelten Staates verleihen sollte. Der Wiener bzw. Kremsierer Reichstag war die erste und sollte die einzige Constituante in der Geschichte der Habsburger Monarchie bleiben. Es gehört zu den bemerkenswerten Momenten dieser Geschichte, daß die Constituante mit der Ausarbeitung einer Verfassung etwa Ende Februar 1849 schließlich erfolgreich war. Freilich war die reale politische Basis der Constituante trotzdem besser gerade wegen des allgemeinen Wahlrechts nicht sehr breit; so wirkten weder der Hochadel noch die etablierte hohe Bürokratie in nennenswerter Weise mit, die Dynastie übte Abstinenz. (In gewisser Weise entsprach dies der Situation der Paulskirche

wie der Preubischen Nationalversammlung in Berlin.) Die unter sich gelassenen bürgerlichen und bäuerlichen Abgeordneten der cisleithanischen Völker brachten jedoch einen Kompromiss über die Organisation ihres staatlichen Zusammenlebens zustande. Dieser Kompromiss wurde u. a. deswegen möglich, weil die tschischen Politiker in diesem Moment, was sie später nicht mehr taten, von der sonst im Verein mit den Hochkonservativen vertretenden böhmischen Staatsrechtsdoktrin abrückten und sich dem Gesichtspunkt der ethnischen Föderalisierung auf einheitsstaatlicher Grundlage näherten. Sie gaben damit dem besonderen böhmischen Integralismus preis, der bei der ethnisch heterogenen Besiedlung der böhmischen Länder auf dieselben Majorisierungsprobleme unter umgekehrtem Vorzeichen einer tschechischen Präponderanz geführt hätte, und öffneten sich so dem Gesamtstaatsgedanken. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Frankfurter Ereignisse entfaltete sich der Austroslawismus, der die Grenzen der Habsburger Monarchie als Bezugsrahmen eines föderativen Zusammenlebens der kleiner und für sich nicht lebensfähigen slawischen Nationen zu begreifen begann. Unter diesen Prämissen entwickelten die in Kremsier vertretenen Vertreter der cisleithanischen Nationalitäten eine verfassungsrechtliche Lösung des Nationalitätenproblems, die unter der Formel der ethnischen Gleichberechtigung die kulturelle Entfaltung der einzelnen Ethnien durch eine territoriale Neugliederung der Monarchie und entsprechende kultureller Autonomie der Regionen sicherstellen wollte. Ob dieser Lösungsansatz tragfähig war und vor allem tragfähig geblieben wäre unter der künftigen Bedingungen der Industrialisierung und Mobilisierung mit ihren neuen ethnischen Verschiebungen und Mischungen, ist selbstverständlich eine offene Frage. Man kann dies bezweifeln, aber dies ist ebenso eine kontrafaktische Überlegung wie die Erwägung, daß ein Erfolg des verfassungsgebenden Aktes gerade auf ideologischer Ebene jene integrativen Wirkungen hätte entfalten können, die von erfolgreichen Gründungsakten als Gründungsmythen auszugehen pflegen. Und da sich eine solche Konstellation in der Geschichte der Habsburger Monarchie nie wiederholte, kann man ex post insofern von einer versäumten Gelegenheit sprechen.

Die wiedererstarbte Dynastie war auf der Grundlage militärischer Siege entschlossen, den Weg der Verfassungsvereinbarung zu verlassen. Der Kremsierer Reichstag wurde im März 1849 aufgelöst, die ungarische Verfassung für verwirkt erklärt. Über das taktische Zwischenspiel einer oktroyierten Gesamtstaatsverfassung, die nie Geltung erlangte, kehrte man 1851 zum förmlichen Absolutismus zurück, der nunmehr alle Habsburgischen Länder umfasste. Zum erstenmal in seiner Geschichte war damit das Kaiserreich Österreich als Einheitsstaat organisiert, jedoch lediglich mit dem militärischen und bürokratischen Instrumentarium des 18. Jahrhunderts ohne jeden Zustimmungsakt der Regierten. Die säkularen politischen Partizipations- und Integrationsprobleme wurden freilich damit nicht gelöst, sondern nur unter der Decke gehalten. Bei jedem gravierenden Schwächeanfall des Regimes mußten sie daher erneut aufbrechen, und dies trat vor dem Hintergrund einer permanenten strukturellen Finanzmisere nach den Niederlagen von 1859 und 1866 unfehlbar ein. Der Abbau des Neoabsolutismus vollzog sich freilich nicht auf der Grundlage neuerlicher Revolution von unten, sondern in einem zähen und schrittweisen Zurückweichen der Krone vor den Forderungen zweier konkurrierender Machteliten: der gouvernemental-liberal orientierten Spitzen der Bürokratie und Judikatur mit engsten Verbindungen zu Wirtschaftsbürgertum, jüdischer Hochfinanz, Journalismus und Advokatur, allesamt kulturell deutsch geprägt, und andererseits des hochkonservativen Adels diesseits und jenseits der Leitha mit seinen historisierenden Ansprüchen auf Kronlandsautonomie und Lokalherrschaft. Hinter dem grossbürgerlichen Zentralismus reifte das Partizipationsverlangen der deutschen Bürger und Bauern der Alpenländer sowie mit zunehmend nationalistischer Spitze des Grenzdeutschtums Böhmens und des südlichen Alpenrandes her. Hinter den böhmischen Feudalen stand der ursprünglich konservative tschechische Nationalismus, hinter den ungarischen Magnaten und diese rasch

zur Seite schiebend die breite Phalanx der kleinadeligen magyarischen Gentry als Träger der ungarischen Verfassungstradition. Entscheidend für die gesamte weitere österreichische Verfassungsentwicklung wurde jedoch das aus der Revolutionserfahrung gewonnene Axiom Kaiser Franz Josephs, dass Österreich konstitutionell nicht zu regieren sei. Diese Auffassung begründete das Bemühen der Krone, ihr Monopol als einziger Träger der *repraesentatio in toto* zu wahren und das Partizipationsverlangen auf partikuläre Mitwirkungsrechte singulärer Interessen auf der Grundlage der historischen regionalen Vielfalt zu beschränken. Diesem Konzept schien das Verfassungsmodell des konservativen Adels am ehesten zu entsprechen. Daher knüpften die ersten Schritte der Jahre 1860/61 an die alten Landstände an, erweiterten die Repräsentationsbasis im Sinne neoständischer Theorien auf die Stadt- und Landgemeinden und organisierte auf dieser Grundlage ein Kurienwahlrecht mit extremer Stimmgewichtsdifferenzierung zugunsten des Grossgrundbesitzes. Die hieraus hervorgehenden Landtage der historischen Kronländer wurden auf bescheidene Mitwirkungs- (nicht Zustimmung-) Rechte in der Landesgesetzgebung sowie auf gewisse Selbstverwaltungsrechte neben der massiv fortexistierenden zentralistisch organisierten Bürokratie beschränkt. Aus den Landtagen heraus wurde in der Form eines Delegiertenausschusses ein Reichsrat als Gesamtvertretung gebildet, dessen Kompetenzen ebenfalls auf legislatorische Mitwirkungsrechte beschränkt blieb und lediglich gewisse finanzpolitische Kontroll- und Zustimmungsbefugnisse zugestanden erhielt.

Weder der deutsch-zentralistische Konstitutionalismus noch der magyarische Nationalliberalismus waren mit dieser Konstruktion zufrieden. Die magyarische Fundamentalopposition richtete sich gegen die Existenz eines statlich verfabten Gesamtreiches überhaupt, verweigerte die Beschickung zentraler Repräsentativorgane und verlangte die Anerkennung und Wiederherstellung der Aprilverfassung von 1848 *sans phrase*. Das Ergebnis der langwierigen und zähen Auseinandersetzungen war die Teilung des Reiches in zwei Staaten mit dem "Ausgleich" von 1867, wodurch die Magyaren ihren nationalen Verfassungsstaat mit integralem Parlament auf Zensusbasis und eigener verantwortlicher Regierung zurückerhielten. Der Kaiser regierte in Ungarn als konstitutioneller König nach dem Schema etwa der deutschen konstitutionellen Monarchie. Auf der Grundlage ihrer westeuropäisch orientierten Nationalstaatsfiktion nutzten die Magyaren ihre wiedergewonnene Autonomie sehr bald zur faktischen Diskriminierung der nichtmagyarischen Ethnien mit langfristig desintegrativen Konsequenzen: 1918 wurde das historische Königreich Ungarn aufgeteilt. Man kann also sehr wohl feststellen, dass die parlamentarische Usurpation der *repraesentatio in toto* unter den Bedingungen ethnischer Multikulturalität Ostmitteleuropas destruktive und desintegrative Konsequenzen dann enthält, wenn der Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes und damit das Prinzip der *repraesentatio singulariter* nicht mitbedacht wird. Das parlamentarische Repräsentations- und Integrationsmodell war, insofern es die homogene Staatsbürgergesellschaft als Nation zur Voraussetzung hat, im Bereich der Habsburger Monarchie nicht anwendbar.

Am weiteren verfassungsgeschichtlichen Schicksal Cisleithaniens sollte sich freilich zeigen, dass auch die –verdeckte– Wahrung des monarchischen Monopols der Gesamtrepräsentation desintegrative Effekte erzeugte. Diesseits der Leitha versuchte die Krone sehr viel zäher, am Verfassungsoktroi festzuhalten, die Schlüsselstellung der Krone zu behaupten und dabei die Resultate der absolutistisch-bürokratischen Staatsbildung sicherzustellen. Hierzu hatte sie auch weitergehende Spielräume, weil die antagonistischen Kräfte des deutschbürgerlichen Zentralismus einerseits und des altfeudalen bzw. klerikalen Konservativismus und des mit ihnen verbündeten Nationalismus der nichtdeutschen Völker andererseits sich wechselseitig stärker blockierten als in Ungarn, wo die nichtmagyarischen Nationalitäten sehr schwach waren. Im Unterschied zu Ungarn wurde in Cisleithanien an der Konstruktion der neoständischen Kurienlandtage mit dem Reichsrat als Delegiertenausschuss festgehalten.

Nun setzten aber die deutschzentralistischen Bürokraten und Liberalen ansatzweise 1861 und in Vollendung 1867 durch, daß die bescheidenen Mitwirkungsrechte der Vertretungskörperschaften in parlamentarischer Zustimmungsrechte umgewandelt wurden. Insbesondere der zentrale Reichsrat erhielt –nicht ohne Mithilfe massiver Intervention der westeuropäischen Haute Finance als Repräsentanten der Staatsgläubiger– das volle Budgetrecht, umfassende Finanzkontrollrechte sowie Legislationsbefugnisse im Sinne der hinkenden Gewaltenteilung deutsch-konstitutionellen Typs. Auf diese Weise verwandelte sich das Abgeordnetenhaus des Wiener Reichsrates in ein echtes Parlament mit integralen Abstimmungsverfahren, also der Mehrheitsbildung nach Köpfen. Damit wurde die innere Widersprüchlichkeit manifest, die in der Amalgamierung neoständischen Wahlkurienkonstruktionen und modernem integralem Parlamentarismus enthalten sind. Hierzu einige generelle Überlegungen, da diese Problematik nach meiner Einsicht bei der Behandlung der konstitutionellen Monarchie deutschen Typs mit monarchischem Prinzip und neoständischen Repräsentativkörpern nicht immer hinreichend thematisiert wird.

Diesem Verfassungstyp liegt von konservativer Seite die Überzeugung zugrunde, daß die Gesamtrepräsentation beim Monarchem liegt und den Repräsentativkörperschaften die Singularrepräsentation bestimmter wichtiger und definierbarer gesellschaftlicher Interessen obliegt. Insofern ist dieses Modell Ausdruck einer nachabsolutistischen Situation, es verdankt dem frühmodernen Fürst-Stände-Dualismus nur gewisse historistisch-dekorative Elemente, wird aber in der Substanz vom monarchischen Monismus bestimmt. Konsequenterweise müssten die Befugnisse derartiger Vertretungskörper auf die Thematisierung von Gravamina, Rat, Beihilfe und Mitwirkung beschränkt werden, (und so war dies etwa in Hegels Ständemodell vorgesehen). Zustimmungsrechte sind mit dem neoständischen Modell im Grunde genommen nur vereinbar, wenn die Wahlkurienvertreter sich auch in separaten Abstimmungskurien formieren, die das Mehrheitsprinzip zwar intern, nicht aber im wechselseitigen Verkehr untereinander anwenden können. Die Integration der Wahlkuriendelegierten heterogener Sozialstände in eine einzige Kammer hat jedoch zur Konsequenz, dass unter dem Diktat des Abstimmungsmodus nach Köpfen entweder Mehrheitsentscheidungen nicht toleriert werden oder das ständische Profil der Abgeordneten sich auflöst zugunsten beliebiger Koalitionsbildungen. Die kuriale Stimmgewichtsdifferenzierung degeneriert unter solchen Bedingungen unvermeidlich zu einem Instrument der Mehrheitsbeschaffung. Das integrale Kopfzahlprinzip lässt also jedes Parlament schon aus Gründen des Verfahrens und ohne dass eine entsprechende Repräsentationstheorie und –ideologie zugrunde liegen muss, in die Rolle einer repraesentatio in toto schlüpfen. An der frühneuzeitliche Geschichte des englischen Unterhauses kann man diese Erscheinung ebenso beobachten wie die exorbitanten Manipulationsmöglichkeiten, die mit dem Festhalten an einer altständischen Wahlgrundlage verbunden sind. Unter den Bedingungen der deutschen konstitutionellen Monarchie mit ihrer starken Wahrung bei Kronprärogative und Regierungsautorität werden diese Manipulationsmöglichkeiten einer kurialen Stimmgewichtsdifferenzierung dann zu einem Instrument der gouvernementalen Mehrheitsbeschaffung. Genau dies war in der westlichen Reichshälfte der Habsburger Monarchie in den letzten Dekaden ihres Bestandes der Fall. Das Wahlkurienmodell in Verbindung mit der einschlägigen Wahlkreisgeometrie war seit 1861 darauf angelegt, den Deutschen gegenüber den Slawen in den Alpen- und Sudetenländer eine starke Position zu sichern. Entscheidend aber wurde die Nutzung einer politisch nicht festgelegten, aber jeder Regierung zu Gebote stehenden Gruppe der Grossgrundbesitzerkurie mit extrem hohem Stimmgewicht, des sog. Verfassungstreuen Grundbesitzes, um den Regierungen aus einer Schlüsselposition heraus zu den nötigen Mehrheiten zu verhelfen. Auch Güterhandel und sogar Scheinkäufe mussten regelmäßig dazu herhalten, um die auf den Gütern ruhenden Wahlstimmen zu sichern. Innerhalb des vielschichtigen cisleithanischen Parteien- und

Interessengeflechts wurde der deutsch-tschechische Prof. Dr. Harm-Hinrich Brandt Antagonismus dabei mehr und mehr zum entscheidenden Problem. Die galizisch Frage wurde frühzeitig durch Gewährung weitreichender politischer Autonomierechte an die polnischen Führungsschichten unter Aufopferung der ruthenischen Interessen entschärft. In den böhmischen Ländern war eine analoge Befriedigung des tschechischen Mehrheitsvolkes und seiner altfeudalen Führung undenkbar, da die Deutschböhmern in Wien stark waren und wesentlich dazu beitrugen, dass am Zentralismus festgehalten wurde. Aus hier nicht näher zu erörternden Gründen regierte der Kaiser Cisleithanien von 1861 bis 1878 mit den gouvernemental-liberalen Deutschzentralisten. Dementsprechend wurde im Wiener Reichsrat auf die beschriebene Weise für die entsprechenden Parlamentsmehrheiten gesorgt. Angesichts dieser Konstellation verlegten die tschechischen Führer in Koalition mit den böhmischen Hochkonservativen sich darauf, das sog. Böhmisches Staatsrecht geltend zu machen und für die Länder der Wenzelskrone eine Autonomie analog zum ungarischen Ausgleich zu fordern. Hiermit scheiterten sie in mehrmaligen Anläufen. Als Konsequenz boykottierten die tschechischen Abgeordneten siebzehn Jahre lang das Zentralparlament und über längere Zeiträume hinweg auch den deutsch dominierten böhmischen Landtag. Umgekehrt führte die konservative Tendenzwende nach 1878, die in Österreich etwa zeitgleich mit ähnlichen Erscheinungen der späten Bismarckzeit eintrat, zur analogen Formierung feudal-klerikal-slawischer Majoritäten zur parlamentarischen Absicherung des langjährigen Regimes des sog. Kaiserministers Taaffe. Diese Konstellation gewährleistete zwar die Aufrechterhaltung der Budgetbewilligungs- und Gesetzgebungs-maschinerie, trug aber gleichzeitig wesentlich zur Auflösung der alten deutschliberalen Verfassungspartei und zur nationalistischen Radikalisierung grosser Teile des Deutschtums bei. Entscheidend aber war, dass die 1867 geschaffene Verfassungskonstellation jede echte Föderalisierung des Reiches, sei es auf der Grundlage der historischen Kronländer oder sei es auf der Grundlage der Nationalitäten im Rahmen einer territorialen oder personalverbandlichen Aufgliederung, auf Dauer blockierte. Eine verfassungsmässige Lösung dieser Grundprobleme wurde gar nicht mehr versucht, vielmehr war es für die parlamentarische Blockadesituation höchst bezeichnend, dass die drängendsten ethnischen Probleme auf administrativem Wege über die berühmten Sprachenverordnungen geregelt wurden. Insgesamt blieb die politische Gestaltungsmacht der Bürokratie nicht nur kontinuierlich erhalten, sondern nahm nach 1878 wieder zu, wobei erforderliche parlamentarische Gesetzgebungsmehrheiten durch partikulare Abschlagszahlungen und durch Klientelismus von Fall zu Fall sichergestellt wurde. Diese Geschäftspraktiken mögen nun als Technik des modernen Regierens ganz allgemein gelten, als spezifische Regierungstechnik eines bürokratischen Systems über den Parteien, das gleichwohl auf Gesetzgebungsmehrheiten angewiesen ist, ist es auch etwa vom deutschen Kaiserreich her bekannt. Mit gutem Grund ist das erpresserische Gruppenverhalten der parlamentarischen Parteien, die mangels einer Chance der Regierungsbeteiligung keinem Zwang zu Koalition und Kompromiss unterworfen waren, als ein wesentlicher Defekt des deutschen Konstitutionalismus erkannt worden. Der österreichische Fall ist nun aber darüber hinausgehend dadurch charakterisiert, dass seit der Eskalation der Nationalitätenkonflikte in der sog. Badeni-Krise 1897 dem bürokratischen Regime beinahe jegliche parlamentarische Gefolgschaft aufgekündigt wurde. Durch die Steigerung der Opposition zur Obstruktion, die die negativen Parlamentsmehrheiten in wechselnden Konstellationen zusammenführte, wurde das Parlament weitgehend überhaupt lahmgelegt, so dass zur notdürftigen formalen Aufrechterhaltung verfassungsmässigen Regierens auf den Notverordnungsartikel der Verfassung zurückgegriffen werden musste. Das im deutschen Konstitutionalismus angelegte monarchische Monopol der Gesamtrepräsentation konkretisiert sich also im Falle Österreichs in der Schlussphase in einem bürokratischen Notverordnungsregime, was nichts anderes als die verdeckte Rückkehr zum bürokratischen

Absolutismus besagt. Über beiden Teilstaaten und ihre volle Autonomie empfindlich bescheidend wölbte sich seit dem Ausgleich von 1867 die Sphäre der gemeinsamen Angelegenheiten, in die sich die monarchische Prerogative mit ihrer Verfügung über die Armee und die Aussenpolitik zurückgezogen hatte. Für diesen Bereich blieb die parlamentarische Kontrolle schwach, weil sie von den Ungarn in ihrem misstrauischen Kampf gegen jede Entwicklung zentralparlamentarischer Institutionen auf die relativ machtlosen sog. Delegationen beschränkt worden war. Hier also galt die repräsentatio in toto der Krone unangefochten. Doch was wurde repräsentiert? Ob durch die Konstruktion der Gemeinsamen ein Überstaat oder nur eine Relunion bzw. Gar nur eine völkerrechtliche Staatenverbindung mit gemeinsamen Organen begründet worden war, war seit 1867 in der Staatsrechtstheorie diesseits und jenseits der Leitha umstritten. In historischer Perspektive kann das Reich (also die pragmatisch gemeinsamen Angelegenheiten) als der Restbestand einer gestalttypisch älteren dynastischen Machtbildung angesehen werden, der die Fortentwicklung zum Staat versagt blieb und die sich damit der Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung im Kern entzog, die aber die Basis wirksamer politischer Gestaltungskraft über den durch sie vereinigten Staaten blieb, solange das Prinzip der monarchischen Legimität noch Gestaltungskraft besass. Zugespitzt und in ironischer Analogie zu einem bekannten Diktum Otto Brunners kann man also sagen: Der Kaiser repräsentierte nicht das Reich, er war das Reich. Der Bestand dieser Konstruktion war zudem prekär, da über seine materiellen Grundlagen, vor allem seine Finanzierung, zwischen den beiden Teilstaaten alle zehn Jahre neu zu verhandeln war, woraus sich das Epiteton "Monarchie auf Kündigung" ableitete. Die Verfassungsprobleme der Habsburger Monarchie lassen sich auf die Formel eines Dreieckskonfliktes bringen. Sowohl im Verhältnis beider Teilstaaten zueinander als auch im deutschtschechischen Verhältnis innerhalb Cisleithaniens beförderte die Unfähigkeit der partikularen Kräfte zu verträglicher Regelung des Zusammenlebens eine starke Stellung der Krone. Umgekehrt hat die traditionell besondere Stellung der Dynastie von vornherein die Vorstellung der Selbstorganisation eines Ganzen durch seine partikularen Teilkräfte paralyisiert; wo sie sich dennoch wie 1848 revolutionär geltend machte, wurde sie von der Dynastie aktiv unterdrückt. Auf diese Weise bestätigte sich die Auffassung, dass der Konstitutionalismus auf die Habsburger Monarchie unanwendbar sei, in zirkulärer Affirmation fortwährend selbst und wurde mit der Zeit zum empirischen Befund. Die von der Krone beanspruchte bzw. die ihr objektiv zugeschobene repräsentatio in toto wurde gleichwohl ebengalls zunehmend defizitär, weil sie in einem nationalistisch-partizipatorischen Zeitalter keine hinreichende Loyalität disparater Partikularkräfte auf sich vereinigen konnte.