

Peter Pernthaler, Innsbruck

Mit dem Fremden als Nachbar leben lernen

Erfahrungen des multinationalen Gemeinwesens
der Habsburger Monarchie

Vielfalt als Entwicklungsprozeß

Die österreichische Monarchie gilt mit Recht als die Erfinderin des Nationalitätenrechts und eines multinationalen Gemeinwesens als rechtsstaatliche Demokratie. Ich möchte in meinem Referat aufzeigen, welcher komplexer Entwicklungsprozeß der Institutionen, der Gesellschaft und letztlich der Menschen hinter einem Gemeinwesen stand, das die Vielfalt fremder Kulturen, Völker und Sprachen als Grundlage seiner eigenen Identität verstand.

1. Der Anstoß der Entwicklung: Die neuartige Garantie des Artikels 19 Staatsgrundgesetz

In den Revolutionsjahren 1848/1849 tauchte im – sonst durchaus konventionellen – Katalog der Menschen- und Bürgerrechte der österreichischen Monarchie ohne irgendein historisches Vorbild ein neuartiges, höchst ungewöhnliches Grundrecht auf. Den »Volksstämmen des Staates« und ihren Angehörigen wurde »ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege« ihrer »Nationalität und Sprache« und die damit verknüpften Rechte auf eigene Amtssprache, Schulbildung und freien Sprachgebrauch in der Öffentlichkeit gewährleistet.¹

1 Vgl. dazu den Wortlaut des Art. 19 StGG im Anhang dieses Beitrages. Über die Entwicklung des »Grundrechts der Nationalitäten« von der »Böhmischen Charte« (8.4.1849) über § 188 der Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung bis zum § 21 des vom tschechischen Rechtsprofessor Franz L. Rieger ausgearbeiteten Grundrechtskataloges der Verfassung der Kremsierer Reichsverfassung (1849), der mit dem Art 19 StGG (1867) fast wörtlich übereinstimmt, vgl. Fischel, Alfred: *Materialien zur Sprachenfrage in Österreich*. Brünn 1902, S. 48-58; Stourzh, Gerald: *Die Gleichberechtigung der Volksstämme als Verfassungsprinzip 1848-1918*. In: Wandruszka, Adam; Urbanitsch, Peter (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie, Bd. III, 2. Teilband*. Wien 1980, S. 975-1206.

Der historisch-politische Hintergrund dieser Bestimmung kann im Lichte der späteren geschichtlichen Entwicklung nur in Bewunderung und Wehmut berichtet werden: Formuliert wurde dieses Grundrecht nämlich von einem Bündnis liberaler Tschechen und Deutscher, die in Überwindung jahrhundertelanger Feindschaft und wechselseitiger Unterdrückung nach einem gemeinsamen Weg der freien und friedlichen Entwicklung beider untrennbar ineinander verflochtenen Völker in einem neuartigen rechtsstaatlich-demokratischen Gemeinwesen suchten.²

Dem Artikel 19 Staatsgrundgesetz liegt ein *anderes Menschenbild* und *Gesellschaftsmodell* zugrunde, als jenes, das Rousseau der Französischen Revolution und den nationalstaatlichen Demokratien mitgab und jenes, das die USA in ihrer assimilatorischen *melting-pot-society* entwickelte. Es war gewissermaßen eine *dritte Art der Demokratie*, die den Vätern des neuartigen Grundrechts vorschwebte: Der Mensch wird als Bürger dieses Gemeinwesens nicht als *isoliertes Individuum* in die bürgerliche Gesellschaft und in den, die Gleichheit herstellenden und gewährleistenden Rechtsstaat integriert, sondern als Angehöriger jener besonderen und unterschiedlichen *Volksstämme* und *Sprachgemeinschaften*, die in Österreichs Ländern wohnten und daher ›landesüblich‹ waren.

Nach der Siedlungsstruktur dieser Volksstämme und der darauf nicht Rücksicht nehmenden politischen Abgrenzung der Länder und Gemeinden ergab sich daraus, daß der in Nationalität und Sprache ›Fremde‹ fast überall ein Nachbar war, der als Bürger des Staates in seinem unverletzlichen *Recht auf Anderssein* gleichberechtigt war.

Aber das ist eine ganz andere Form der bürgerlichen und rechtlichen Gleichheit als die französische oder anglo-amerikanische: Hier wird nicht die einheitliche Staatssprache vorausgesetzt und die einheitliche Staatsbürgerschaft mit der ›Nationalität‹ der Menschen gleichgesetzt, sondern hier hat gerade umgekehrt der jeweils *Fremdnationale* und *Fremdsprachige* ein Recht auf Gleichbehandlung in seiner besonderen Gruppenidentität und der dadurch bestimmten Individualität. Aus diesem Grunde ist auch das österreichische Wort ›Nationalität‹ weder ins Französische noch ins Englische übersetzbar.

2 Pernthaler, Peter: *Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns*. In: Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sibylle (Hrsg.): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Bd. 3. Wien/New York 2006, S. 42-106 (44).

Eine auf der rechtlichen Gleichheit der Volksstämme und ihrer Angehörigen aufbauende bürgerliche Gesellschaft und rechtsstaatliche Demokratie muß anders funktionieren als die nationalstaatlichen Systeme: Da politische und rechtliche Auseinandersetzungen um Probleme der unterschiedlichen Sprachen und Nationalitäten hier legitim sind – ja geradezu die Basis des Systems mitbegründen – werden die Volksstämme und ihre national engagierten Angehörigen neben politischen Parteien, Verbänden und anderen Interessengruppen zu aktiven Subjekten und Gestaltern des politischen Systems und Rechtslebens. Da die übrigen Staaten Europas – mit Ausnahme der Schweiz – anders strukturiert waren, konnten sie die nicht endenden nationalen Auseinandersetzungen und Besitzstandskämpfe in der österreichischen Monarchie nur mit Spott und Unverständnis und als Zeichen fortschreitenden Zerfalls des Staatswesens registrieren. Daß das Gegenteil der Fall war, wie sich nämlich ein ganz neuartiges multinationales Politik- und Rechtssystem in einem demokratisch-föderalen Gemeinwesen Schritt für Schritt aus der Praxis des konfliktreichen Zusammenlebens entwickelte, möchte ich im Folgenden kurz darstellen.³

2. Die Entfaltung des Nationalitätenrechts durch Gerichte und Gesetzgeber

Artikel 19 StGG ist eine sehr allgemein gehaltene Schutz- und Entfaltungsgarantie, die – juristisch gesehen – eine Fülle von Unklarheiten und Zweifelsfragen in sich barg, welche ihre praktische Anwendbarkeit sehr unwahrscheinlich erscheinen ließ. Es war im Grunde nicht einmal klar, wer daraus welche subjektive Rechte geltend machen konnte, oder ob das Ganze nur eine allgemeine Staatszielbestimmung sei, die nur politisch umzusetzen wäre.⁴

Zum Leben erweckt wurde der Artikel erst durch das 1867 neu eingeführte rechtsstaatliche Verfassungssystem der konstitutionellen

3 Vgl. dazu außer den zuvor angeführten Hinweisen insbesondere: Hugelmann, Karl Gottfried: *Das Nationalitätenrecht nach der Verfassung von 1867. Der Kampf um ihre Geltung, Auslegung und Fortbildung*. In: Hugelmann, Karl Gottfried (Hrsg.): *Das Nationalitätenrecht des alten Österreich*. Wien 1934, S. 79-286.

4 Vgl. dazu die Hinweise bei Stourzh, ebd. S. 1029-1030; Jellinek, Georg: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Wien 1905, S. 94; Exner, Rudolf: *Subjektive Rechte aus Art 19 StGG*. In: *Juristische Blätter* 21 (1892), S. 548-583.

Monarchie. Eine Schlüsselrolle kam dabei dem *Reichsgericht*⁵ zu, das seine Funktion als Verfassungsgericht gerade am Artikel 19 StGG in rechtsschöpferischer Weise dazu benutzte, aus der Bestimmung durch richterliches Fallrecht Schritt für Schritt klare Rechtsansprüche zu formulieren. Nur mit höchster Bewunderung kann man den Protokollen der wichtigen Schlüsselentscheidungen entnehmen, wie die Richter – die ja selbst unterschiedlichen Nationalitäten angehörten – in heftigen Auseinandersetzungen jeweils den Ausgleich zwischen juristischer Präzision und dem politischen Sinn des rechtlichen Nationalitätenschutzes in der Lösung des konkreten Falles zu finden suchten.⁶

Unter dem Eindruck der immer konkreter werdenden Verfassungsgarantien, die ja gerichtlich durchsetzbar wurden, erließ auch der Reichsrat – der ja selbst unter dem politischen Druck der Nationalitäten stand – die gleichfalls notwendigen *Durchführungsgesetze* im Schulwesen, in der Amtssprache vor Behörden und Gerichten und zur Gleichberechtigung der Sprachen im öffentlichen Leben.⁷ Auch diese Nationalitätengesetzgebung stand unter einer sehr aktiven Rechtskontrolle durch den neu errichteten *Verwaltungsgerichtshof*,⁸ dessen Rechtsprechung vor allem bei der Durchsetzung und Entfaltung neuer subjektiver Rechte in den Verwaltungsverfahren sehr kreativ rechtsgestaltend wirkte.⁹

5 Das Reichsgericht wurde durch ein eigenes StGG 1867, RGBl Nr 143, eingesetzt und mit der Entscheidung über Beschwerden wegen Grundrechtsverletzungen betraut (§ 3b); Bernatzik, Edmund: *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Wien 1911, S. 428-429; Madeyski, Stanislaus: *Studien zur Rechtsprechung des Reichsgerichts über die Verletzung politischer Rechte, Heft 2, Die politischen Rechte der Nationalität*. Wien / Prag 1901.

6 Vgl. dazu die ausführlichen Zitate aus den Beratungsprotokollen der Grundsatzentscheidung des Reichsgerichtes über die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 19 StGG, Erkenntnissammlung Hye Nr. 129/1877, bei Stourzh, ebd. S. 1024 und zu Hye Nr. 423/1988 bei Stourzh, ebd. S. 1029.

7 Vgl. zu allen diesen Durchführungsgesetzen des Nationalitätenrechts die Hinweise bei Pernthaler, ebd. S. 62-83.

8 Der Verwaltungsgerichtshof wurde schon im StGG über die richterliche Gewalt (1867) angekündigt (Art 15 StGG), aber erst durch Reichsgesetz vom 23.10.1875, RGBl Nr. 36/1876, rechtlich eingeführt, vgl. Bernatzik, ebd. S. 433.

9 Stourzh, ebd. S. 1129-1131, unter Hinweis auf die einschlägige Judikatur; Fischel, Alfred: *Die Minoritätenschule*. Brünn 1900, S. 23-33.

Erst dieser durch die Nationalitäten und ihre Angehörigen ständig in Bewegung gehaltene Prozeß der Rechtsentwicklung, Rechtskontrolle und Rechtsanwendung hat aus den Formeln des Art 19 StGG ein fein durchgebildetes rechtliches Schutzsystem geschaffen, das dessen hochgesteckte Zielsetzungen im Alltag des Zusammenlebens wirksam werden ließ.¹⁰

3. Das multinationale Demokratie- und Föderalsystem

Der eigentliche Prüfstein des friedlichen Zusammenlebens war aber das vielschichtige und komplizierte *politische System* der österreichischen Monarchie. Das Staatswesen war eine Vereinigung von »Königreichen und Ländern«, denen trotz massiver Zentralisierung noch Institutionen und Zuständigkeiten ihrer historischen Selbstregierung geblieben waren.¹¹ Der Zentralstaat war seit 1867 eine *konstitutionelle Monarchie*, deren demokratische Elemente bis zur Einführung des allgemeinen Wahlrechts (1907) ständig ausgebaut wurden.

Ausschlaggebend für die besondere politische Dynamik der Nationalitätenkonflikte war, daß die Siedlungsgebiete der Volksstämme nicht mit den Grenzen der Länder übereinstimmten, sodaß fast alle Kronländer gemischtnational waren. Dazu kam, daß auch im Reichsrat und in der Reichsregierung in aller Regel Koalitionen unterschiedlicher Nationalitäten herrschten, die häufig wechselten. Die Gemeinden, die als »freie Grundfeste des Staatswesens« gleichfalls Autonomie genossen, spiegelten in ihrem politischen System – häufig unterschiedlich zu den höheren Ebenen – gleichfalls die jeweilige Siedlungsstruktur der Nationalitäten in ihrem Gebiet.

10 Lehne, Friedrich: *Rechtsschutz im öffentlichen Recht*. In: Wandruszka, Adam; Urbanitsch, Peter (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. II*. Wien 1975, S. 663-715.

11 Vgl. dazu die Kompetenzverteilung zwischen Reichsrat und Landtagen gemäß § 11 und § 12 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung, RGBI Nr. 141/1867; die gesamte staatliche Gerichtsbarkeit und Verwaltung (auch in den Ländern) war Reichssache, während den Ländern nur eine Autonomie der Verwaltung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (ohne eigene Hoheitsgewalt) verblieb. Die Zuständigkeit zur Durchführungsgesetzgebung des Art 19 StGG und damit des Nationalitätenrechts war unklar und umstritten, sodaß die einzelnen Kronländer eine sehr unterschiedliche Entwicklung des Nationalitätenrechts und der Nationalitätenpolitik einnahmen; vgl. dazu die länderweise Darstellung bei Hugemann, ebd. S. 285-738.

Dieses Grundproblem der österreichischen Nationalitäten in den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems ist seitdem zum Archetypus des Zusammenlebens von Volksgruppen in gemischten Siedlungsgebieten geworden: Das ›Volk‹ der staatlichen und kommunalen Demokratiesysteme stimmt hier nämlich nicht mit dem ethnischen Volk – in Österreich den Volksstämmen – überein, sodaß Mehrheitsverhältnisse politische Machtlösungen zulasten der jeweiligen Minderheiten ermöglichen.¹² Die österreichische Monarchie versuchte durch rechtliche Schutz- und Entwicklungsansprüche diesem immanenten Demokratieproblem Schranken zu setzen, mußte aber immer mehr erkennen, daß nur der politische Wille zur Kooperation und Partnerschaft Machtmißbrauch in Nationalitätenfragen verhindern konnte. Die Institutionen der traditionell gegliederten Mehrheitsdemokratie hätten dafür weiterentwickelt werden müssen, was in der Monarchie viel zu spät erkannt wurde.

4. Die hinkende nationale Autonomie

In der Kremsierer Reichsverfassung (1849) war das Grundrecht des Nationalitätenschutzes (Art. 21) noch eingebaut in eine Organisationsreform des Reiches, die national abgegrenzte Selbstverwaltungen und eine national mitbestimmte Länderkammer und Zusammensetzung des Reichsgerichtes vorsah.¹³ Wegen des Widerstandes der Länder, die um ihre Macht fürchteten, konnte diese Lösung nicht verwirklicht werden. Die Folge war, daß die Volksstämme dort, wo sie die politische Mehrheit besaßen, Autonomie genossen und die jeweiligen nationalen Minderheiten unterdrücken konnten, soweit es die Rechtsordnung nur irgendwie zuließ. Wenn diese in anderen Ländern über die Mehrheit oder in der Zentrale über politischen Einfluß verfügten, versuchten sie ihrerseits die Unterdrücker in ihrer Machtposition zu beschränken.¹⁴

12 Gelöst wurde dieses Problem in der Südtiroler Autonomie durch das doppelte Demokratiesystem des Landesvolkes und der Sprachgruppen; vgl. dazu Pernthaler, Peter: *Die Identität Tirols in Europa*. Wien / New York 2007. S. 114-120.

13 Vgl. dazu die §§ 3, 99 und 139 der Kremsierer Reichsverfassung und dazu Pernthaler, in: Pan / Pfeil, ebd. S. 46.

14 Hugelmann, ebd. S. 171-172.

Dieser unlösbare Machtkampf konnte nur dort beendet werden, wo entweder eine räumliche Trennung der politischen Systeme im Kronland erreicht wurde wie z. B. in Tirol und Trentino¹⁵ oder wo ein so genannter ›innerer Ausgleich‹ zwischen den Nationalitäten im demokratischen System des Landes eingerichtet wurde. Das berühmteste Vorbild dafür war der ›Mährische Ausgleich‹ (1905), der den Frieden zwischen Tschechen und Deutschen dort sicherte, während dies in Böhmen nie gelang. Ähnliche Reformen gab es in Galizien, der Bukowina und Bosnien-Herzegowina – allerdings erst am Ende der Monarchie.¹⁶

Schon im 19. Jahrhundert bildete sich die ungeschriebene Verfassungsregel heraus, daß Reformen in den Verfassungen der Länder nur die Sanktion des Kaisers erhielten, wenn alle Nationalitäten des Landes der Reform zustimmten.¹⁷ Diese politische Blockierungsmacht war freilich kein Ersatz für die fehlende Autonomie, sondern verhinderte nur ihre dringend notwendige Einführung zur Rettung des nationalen Friedens in der Monarchie.

5. Der neutrale Souverän und seine treu sorgende Bürokratie

Den eigentlichen Zusammenhalt des österreichischen Nationalitätenstaates bildeten die Souveränität des Monarchen, die Gerichtsbarkeit und die straff organisierte und sehr effizient arbeitende staatliche Verwaltung. Der Monarch verstand sich selbst als ›pouvoir neutre‹, als neutrale Gewalt, die über den nationalen Auseinandersetzungen stehend, ihren bedeutenden Einfluß auf die Regierungsgeschäfte in diese Richtung geltend zu machen suchte.¹⁸ Der Kaiser ernannte alle Richter und höheren Verwaltungsbeamten – insbesondere auch jeden Bezirkshauptmann im ganzen Reich – und er übte diese Funktion bewußt als Ausgleich der Nationalitätenkonflikte

15 Weiter, Theodor: *Die Italiener in der österreichisch-ungarischen Monarchie*. Wien 1965, S. 67-89.

16 Pernthaler, ebd. S. 88-96.

17 Stourzh, ebd. S. 1179, 1203-1205.

18 Hugelmann, ebd. S. 283; Schmitt, Carl: *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1931, S. 132-135.

aus.¹⁹ Beamte und Offiziere wurden im ganzen Reich versetzt und mußten so die Landessprachen, die ja Amtssprachen waren, kennen lernen. Die Bürokratie verstand sich als streng unpolitische, nur dem Gesetz und dem Kaiser als Dienstherrn verpflichtete Einrichtung des Staates, die aus allen gesellschaftlichen, insbesondere auch aus den nationalen Auseinandersetzungen herausgehoben sei. Das Unglück der Monarchie war, daß diese aus dem aufgeklärten Absolutismus geerbten Bewahrungskräfte des Patrimonialstaates für die demokratische Dynamik der zunehmenden nationalpolitischen Auseinandersetzungen kein Verständnis und kein wirkliches Ordnungskonzept hatten.²⁰

6. Kulturstaatlichkeit als Motor ethnischer Identitätsfindung

Neben der rechtlichen und politischen Dimension des Nationalitätenstaates darf man aber den Beitrag der *staatlichen Kulturpflege* zur Entwicklung der Selbständigkeit und Identität der Volksstämme der Monarchie nicht vergessen.

Vielfach haben das staatliche Bildungssystem, die Entwicklung einer eigenen Amts- und Rechtssprache und die damit verbundene Auseinandersetzung mit der eigenen Sprachentwicklung den Anstoß zur Ausbildung moderner Hochsprachen gegeben. Museen und künstlerische Einrichtungen wurden ebenso wie eigene Universitäten oder universitäre Ausbildungen im eigensprachigen Ausland als nationalpolitische Errungenschaften gepflegt.²¹ Die glanzvolle ›Haupt- und Residenzstadt Wien‹ verstand sich als kulturelles Zentrum des Vielvölkerstaates, ihre monarchische Prachtentfaltung sollte die kulturelle Vielfalt des Reiches pflegen und fördern. Die größeren Landeshauptstädte konkurrierten damit im Geflecht ihrer besonderen volkskulturellen Prägungen, die natürlich auch Konflikte zwischen den dort lebenden Nationalitäten immer wieder

19 Stourzh, ebd. S. 1084-1087; vgl. dazu besonders bezeichnend das Eingreifen des Monarchen in Böhmen 1913, als alle autonomen Landesorgane wegen des Nationalitätenkonfliktes in ihren Funktionen versagten; Hugelmann, ebd. S. 263-264.

20 Vgl. dazu das Kapitel Die demokratische Entwicklung bei Pernthaler, ebd. S. 100-102, und das nicht eingelöste Versprechen nationaler Selbstbestimmung (1848/1849) ebenda, S. 83-84.

21 Vgl. dazu das Kapitel Universitäten bei Pernthaler, ebd. S. 79-80.

aufleben ließ. Aber auch diese waren – wie das Beispiel Prag zeigt – häufig Quelle neuer Kreativität.

Fremdsein achten und wahren lernen

Art 19 StGG hat eine rechtliche Entwicklung angestoßen, in der die Volksstämme und ihre Angehörigen lernen mußten, daß der in Sprache und Nationalität Fremde als solcher ein gleiches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Identität hat, wie die Angehörigen des eigenen Volkes. Der Weg zu diesem Ziel war konfliktreich, schwierig und nur selten von dauerndem Erfolg gekrönt. Trotzdem hat dieser Weg den österreichischen Völkern inneren Frieden, kulturelle Entwicklung und eine bis heute nicht mehr erreichte Vielfalt und Nähe zahlreicher Sprachen und Volkskulturen in einem Staatsverband gebracht. Wenn man diese Entwicklung näher betrachtet, sieht man, daß dahinter ein ständiger Lernprozeß der Achtung und Wahrung des Fremdseins des Anderen stand, wobei der Fremde selbst lernen mußte, als Nationalität, aber auch als Minderheit, sein ›Fremdsein‹ als Identität »zu wahren und zu pflegen«. Wenngleich dieses anspruchsvolle Konzept der (rechtlichen) Plurinationalität im letzten wegen der fehlenden nationalen Autonomie²² die Auseinandersetzung mit dem heraufkommenden (politischen) Nationalismus verlor²³, sollten wir Heutigen daraus zumindest lernen, klüger mit dem Fremdsein des Nachbarn umzugehen.

22 Vgl. Pernthaler, ebd. S. 47, 83-86, 101-102.

23 Der letzte Akt dieser Tragödie war das Manifest Kaiser Karls vom 16.10.1918 über die Umwandlung Österreichs zu einem Bundesstaat, „in dem jeder Volksstamm auf seinem Siedlungsgebiete sein eigenes staatliches Gemeinwesen bildet“.

Anhang:

Artikel 19 Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte
der Staatsbürger, RGBl Nr 142/1867

- (1) Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache.
- (2) Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt.
- (3) In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.