

*Christoph Schmetterer, Wien*

## **Hans Kelsens Überlegungen zur Reform der Österreichisch-Ungarischen Monarchie**

### **I. Einleitung**

Von 1917 bis 1918 war Hans Kelsen als juristischer Berater für den letzten (gemeinsamen) Kriegsminister der österreichisch-ungarischen Monarchie, Rudolf Freiherr Stöger-Steiner von Steinstätten tätig.<sup>1)</sup> Aus dieser Tätigkeit<sup>2)</sup> gingen unter Anderem fünf Memoranden hervor, die sich im Nachlass Stöger-Steiner befinden, der vor kurzem von der Österreichischen Nationalbibliothek angekauft worden ist.<sup>3)</sup> Vier dieser Memoranden waren bisher unveröffentlicht.<sup>4)</sup>

Alle Memoranden beschäftigen sich in der einen oder anderen Form mit der Reform Österreich-Ungarns. In zwei Memoranden geht es allgemein um die innenpolitische Situation und die Möglichkeiten einer Verfassungsreform. Die drei anderen Memoranden behandeln spezifisch militärische Reformfragen. Im Folgenden sind jene beiden Memoranden besprochen und ediert, die sich allgemein mit innenpolitischen Reformen befassen.

In den letzten beiden Jahren der Monarchie hatten Reformvorschläge eine besondere Hochkonjunktur.<sup>5)</sup> Der letzte und berühmteste war wohl das so-

---

<sup>1)</sup> Zu Stöger-Steiner siehe: *Schmidt-Brentano*, Stöger-Steiner; *Steiner*, Österreich-Ungarns letzter Kriegsminister.

<sup>2)</sup> Zu Kelsens Tätigkeit für Stöger-Steiner siehe: *Métall*, Kelsen 19–28; *Busch*, Kelsen im Ersten Weltkrieg 67–70; *Oberkofler/Rabofsky*, Kelsen im Kriegseinsatz.

<sup>3)</sup> Die Gutachten befinden sich in der Handschriftensammlung der Österreichischen Nationalbibliothek:

Cod. Ser. n. 54572 (Zur Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns);

Cod. Ser. n. 54573 (Bemerkungen zur politischen Situation in Österreich);

Cod. Ser. n. 54574 (Reform der Organisation der Wehrmacht);

Cod. Ser. n. 54579 (Verfassungsreform);

Cod. Ser. n. 54580 (Die Aufgaben der Heeresverwaltung bei einer Verfassungsreform).

<sup>4)</sup> Nur das Gutachten über die Reform der Organisation der Wehrmacht ist bereits bei *Oberkofler/Rabofsky*, Kelsen im Kriegseinsatz 174–186 (Dokument III) abgedruckt. Außerdem veröffentlichte Kelsen selbst schon 1918 einen Aufsatz zu diesem Thema: *Kelsen*, Reform; dazu *Busch*, Kelsen im Ersten Weltkrieg 67.

<sup>5)</sup> Zur (Innen-)Politik der Habsburgermonarchie im Ersten Weltkrieg generell: *Rauchensteiner*, Erster Weltkrieg; *Höbelt*, Stehen oder Fallen; *Redlich*, Österreichische Regierung und Verwaltung. Allgemein zu Reformvorschlägen: *Kann*, Nationalitätenproblem; *Teslaru-Born*, Ideen und Projekte; *Wierer*, Föderalismus 94–156, speziell zum Ersten Weltkrieg 135–156.

nannte Völkermanifest Kaiser Karls.<sup>6)</sup> Dieses Manifest unterscheidet sich durch seinen Urheber grundlegend von anderen Reformvorschlägen und versuchen, immerhin stammte es vom Kaiser und seiner Regierung. Trotzdem teilte das Völkermanifest im entscheidenden Punkt das Schicksal aller anderen Reformversuche; es führte nicht (mehr) zu einer Neuordnung der Monarchie. Somit behielt die Monarchie bis zu ihrem Untergang im Wesentlichen jene Struktur, die sie durch den „Ausgleich“ 1867 erhalten hatte.<sup>7)</sup> Dass diese Struktur gut 50 Jahre Bestand hatte, bedeutet nicht, dass damit ein idealer Zustand geschaffen worden war. Das hätten schon die Zeitgenossen kaum behauptet, und auch unter den Historikern ist die Kritik am Ausgleich weit verbreitet. Tatsächlich hatte das System des Ausgleichs zahlreiche Schwächen – sowohl im politischen Grundkonzept als auch in der juristischen Durchführung.<sup>8)</sup> Dennoch schuf es für ein halbes Jahrhundert einen halbwegs tragfähigen Kompromiss, und selbst wenn es ein schlechter Kompromiss war, fand man bis zum Ende der Monarchie keinen besseren mehr, um jenen von 1867 zu ersetzen.

## II. Ebenen der Reform

Der Ausgleich von 1867 war somit auch für Kelsen der notwendige Ausgangspunkt für seine Reformüberlegungen. Eine erste Frage für jegliche Reform der Monarchie war, ob der Ausgleich mit Ungarn beibehalten oder aufgegeben werden sollte. Es gab also zwei mögliche Reformebenen – einerseits die Reform der Gesamtmonarchie (unter Aufgabe oder zumindest Revision des Ausgleichs), andererseits eine Reform nur der cisleithanischen Reichshälfte (unter unveränderter Beibehaltung des Ausgleichs). Auch bezüglich einer Reform Cisleithaniens gab es wieder zwei verschiedene Ebenen, nämlich jene der Verfassungs- und jene der Verwaltungsreform. Eine Verfassungsreform hätte eine Aufhebung oder doch substantielle Abänderung der Dezemberverfassung bedeutet,<sup>9)</sup> eine Verwaltungsreform hingegen eine Änderung des Verwaltungsaufbaus unter Beibehaltung der Dezemberverfassung. Da die Dezemberverfassung (ganz anders als das B-VG 1920) kaum Vorgaben für die Verwaltungsorganisation enthielt, wäre eine weitgehende Verwaltungsreform auch ohne Verfassungsänderung möglich gewesen.<sup>10)</sup> Schon vor dem ersten Welt-

<sup>6)</sup> Zum Völkermanifest: *Rumpler*, Völkermanifest; *Haberl*, Nationalitätenproblem und Völkermanifest.

<sup>7)</sup> Die umfassendsten Darstellungen der rechtlichen Struktur des Ausgleichs sind: *Olechowski-Hrdlicka*, Gemeinsame Angelegenheiten; *Rumpler/Urbanitsch*, Habsburgermonarchie.

<sup>8)</sup> Darauf verwies auch Kelsen im Gutachten zur Reform der Organisation der Wehrmacht, *Oberkofler/Rabofsky*, Kelsen im Kriegseinsatz 174.

<sup>9)</sup> Da auch das Delegationsgesetz ein Teil der Dezemberverfassung war, hätte jede Gesamtreform der Monarchie zwangsläufig auch eine Verfassungsreform in Cisleithanien bedeutet.

<sup>10)</sup> Insbesondere die viel diskutierte Einführung von Kreisen als Zwischenebene zwischen Kronländern und politischen Bezirken wäre ohne Änderung der Verfassung

krieg war eine Verwaltungsreformkommission eingesetzt worden<sup>11)</sup> und die akademische Diskussion zu Verfassungs- und Verwaltungsreform hielt auch im Krieg an.<sup>12)</sup> Auch die Reformvorschläge von Ministerpräsident Seidler 1917/18 waren – obwohl als Verfassungsreform bezeichnet – insgesamt mehr auf eine Reform der Verwaltung gerichtet als auf eine umfassende Neugestaltung der Verfassung.<sup>13)</sup>

In Kelsens Memoranden für Stöger-Steiner spielte die (reine) Verwaltungsreform keine Rolle. Der primäre Gegenstand beider Memoranden war die Verfassungsreform in Cisleithanien, obwohl Kelsen auch auf die Frage einer Gesamtreform der Monarchie einging. Sein Ziel war, die Monarchie in einen „Nationalitätenbundesstaat“ umzuwandeln. Umfassend war das nur unter Einbeziehung Ungarns möglich, und das war Kelsen auch bewusst. Gleichzeitig war ihm klar, dass Reformen in Ungarn noch schwieriger durchzusetzen wären als in Österreich.<sup>14)</sup> Daher stellte Kelsen Überlegungen auf beiden Ebenen an. Seine Idealvorstellung wäre eine vergleichbare Föderalisierung beider Reichshälften gewesen. Das hätte die grundsätzliche Beibehaltung des Dualismus bei einer Änderung der konkreten Grenzen zwischen den beiden Reichshälften bedeutet. Für den Fall, dass keine Revision des Ausgleichs möglich sein sollte, machte Kelsen auch Vorschläge zur Reform nur der österreichischen Reichshälfte. In seinen beiden Memoranden zur Verfassungsreform trennte er Cisleithanien und die Gesamtmonarchie nicht strikt, sondern machte zu einzelnen Fragen Lösungsvorschläge auf beiden Ebenen.

### III. Reformrichtungen

Reformvorschläge für die Donaumonarchie lassen sich unter verschiedenen Aspekten kategorisieren. 1899 hatte Herrnhirt drei Richtungen für die (Re-)Organisation der Monarchie unterschieden: Die deutsch-zentralistische

---

möglich gewesen. Einen Überblick über die Ideen zur Kreiseinteilung gibt: *Teslaru-Born*, Föderalisierung des Habsburgischen Reiches 109–149.

<sup>11)</sup> 1904 publizierte der Ministerpräsident *Koerber*, Studien über die Reform; 1911 wurde eine Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform gegründet (dazu: *Hasiba*, Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform; *Gröger*, Staatsreformen; zu den dort diskutierten Fragen: *Brockhausen*, Verwaltungsreform).

<sup>12)</sup> 1916 veröffentlichte die ZÖR, Sonderheft die Ergebnisse Umfrage unter den österreichischen Staatsrechtlern zur Stellung der Kronländer; zusammenfassend dazu: *Rauchberg*, Rundfrage; *Wierer*, Föderalismus 141–143. Kelsen nahm an dieser Umfrage nicht teil, obwohl er zu diesem Zeitpunkt bereits habilitiert war und außerdem die ZÖR redigierte; der Grund dafür lag wohl darin, dass Kelsen zu diesem Zeitpunkt an keiner Universität lehrte, sondern Militärdienst leistete; *Busch*, Kelsen im Ersten Weltkrieg 63–66.

<sup>13)</sup> *Kosnetter*, Seidler 43–44.

<sup>14)</sup> Kelsen begründete das insbesondere mit dem ungarischen Wahlrecht, das weder gleich noch allgemein war und so die magyarische Vorherrschaft absicherte. Karls Krönung zum König von Ungarn war ein weiterer Grund (den Kelsen aber nicht nannte), immerhin hatte Karl dabei geschworen, die ungarische Verfassung einzuhalten und zu schützen.

Richtung, die historisch-nationale Richtung und schließlich die ethnisch-nationale Richtung.<sup>15)</sup>

Innerhalb der ethnisch-nationalen Richtung gab es noch zwei Spielarten, die Herrnritt in seiner Einteilung allerdings (noch) nicht deutlich unterschied. Einerseits konnte man eine Gliederung in primär territoriale Einheiten vornehmen, andererseits eine nach personellen Gesichtspunkten (also nach der nationalen Zugehörigkeit unabhängig vom Wohnort).<sup>16)</sup>

Die Epoche des Neoabsolutismus war eine ziemlich konsequente Verwirklichung der deutsch-zentralistischen Richtung. Das Oktoberdiplom mit seiner Betonung der historisch-politischen Individualitäten hingegen war – ebenso wie die Fundamentalartikel – ein Versuch, die historisch-nationale Richtung umzusetzen. Ansätze zur ethnisch-nationalen Richtung fanden sich im mährischen Ausgleich von 1905, im Bukowiner Ausgleich von 1910 und im nicht mehr umgesetzten galizischen Ausgleich von 1914.<sup>17)</sup> Diese nationalen Ausgleiche in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg fanden allerdings (nur) im Rahmen einzelner Kronländer statt. Die Existenz der Kronländer an sich oder deren Grenzverlauf wurden dabei weder in Zweifel gezogen noch verändert. Es war also gewissermaßen eine Umsetzung der ethnisch-nationalen Richtung in einem bestehenden historisch-nationalen Rahmen.

Dieser Rahmen wurde zwischen 1867 und 1918 nicht gesprengt, auch wenn es Vorschläge dafür gab. Der berühmteste ist jener, den Aurel Popovici 1906 unter dem programmatischen Titel „Die Vereinigten Staaten von Groß-Österreich“ publizierte.<sup>18)</sup> Popovici schlug hier eine umfassende Neuordnung der Gesamtmonarchie vor. Dafür sollten nicht nur die cisleithanischen Kronländer, sondern auch der Ausgleich aufgehoben werden. Stattdessen sollte die Monarchie den Sprachgrenzen folgend in 15 neue Länder gegliedert werden. Dort, wo es keine eindeutigen Sprachgrenzen gab, sollte es Enklaven mit beschränkter Autonomie geben. Popovicis Überlegungen waren also eine konsequente Verwirklichung der ethnisch-nationalen Richtung und zwar in deren territorialer Ausprägung.

Die bekanntesten Pläne zu einer ethnisch-nationalen Reorganisation der Monarchie in personaler Ausprägung stammen von Karl Renner. Renner wollte neben der territorial-staatlichen Gliederung eine national-persönliche einführen. Die Nationalitäten sollten eigene Selbstverwaltungskörper bilden, denen jeweils alle Angehörige einer Nationalität angehören – und zwar ganz unabhängig davon, wo sie in der Monarchie wohnten. So hätten z.B. die deutschsprachigen Österreicher in Südtirol, in Böhmen und in der Bukowina auf national-persönlicher Ebene demselben Selbstverwaltungskörper angehört, auch wenn sie in ganz anderen Territorien lebten. Der territorial gegliederte Staat

<sup>15)</sup> *Herrnritt*, Nationalität und Recht 43–45.

<sup>16)</sup> Dass Herrnritt diese Unterscheidung noch nicht traf, liegt auch daran, dass Renner seine Überlegungen zur Personalautonomie erst um die Jahrhundertwende entwickelte.

<sup>17)</sup> *Urbanitsch*, Ausgleiche.

<sup>18)</sup> *Popovici*, Groß-Österreich; dazu auch: *Kowalski*, Pläne zur Reichsreform 55–71; *Teslaru-Born*, Föderalisierung des Habsburgischen Reiches 313–318.

sollte nach Renner für die hoheitlichen Kernaufgaben des Staates zuständig sein, die Nationalitäten hingegen für ihre kulturellen Angelegenheiten.<sup>19)</sup> Renners Überlegungen wurden nie zum offiziellen Parteiprogramm der Sozialdemokraten erhoben, doch Otto Bauer unterstützte sie offenbar. In seinen eigenen Schriften zu Nationalitätenfragen beschäftigte sich Bauer mit eher theoretischen Aspekten und machte keine eigenen konkreten Vorschläge zur Reform der Monarchie.<sup>20)</sup>

Im Ersten Weltkrieg gingen die Reformvorschläge des Armeeeoberkommandos deutlich in die deutsch-zentralistische Richtung, indem sie einerseits eine Einschränkung der Autonomie von Ländern und Gemeinden und andererseits Deutsch als Staatssprache verlangten.<sup>21)</sup> Die Überlegungen zur Errichtung eines polnischen Reichsteils oder eigenen Staates entsprachen hingegen im Wesentlichen der historisch-nationalen Richtung, indem sie von der historisch-politischen Individualität des Königreichs Polen ausging.<sup>22)</sup>

#### IV. Kelsens Vorschläge

Kelsens Vorschläge schließlich lassen sich eindeutig der ethnisch-nationalen Richtung zuordnen. Sie sind insofern eine reine Verwirklichung der ethnisch-nationalen Richtung, als Kelsen keine Rücksicht auf die bestehenden Kronländer nahm. In seinem ersten Memorandum formulierte er entsprechend scharf: „Die historisch-politischen Individualitäten der Kronländer müssen geopfert werden.“<sup>23)</sup> In diesem Punkt ging Kelsen ganz wesentlich über alle länderinternen Ausgleichsversuche vor dem Krieg hinaus. Sein Konzept sollte also eine Gesamtlösung (zumindest für die österreichische Reichshälfte) sein, keine Sammlung von Einzelkompromissen. Innerhalb der ethnisch-nationalen Richtung vertrat Kelsen ein territoriales Konzept. Er wollte neue territoriale Einheiten schaffen, deren Bevölkerung nach Möglichkeit nur einer Nationalität angehören

---

<sup>19)</sup> Renner beschäftigte sich über einen längeren Zeitraum und in verschiedenen Schriften mit dem Nationalitätenproblem und Möglichkeiten zu dessen Lösung (grundlegend sind: *Renner*, Staats und Nation; *Renner*, Kampf der Nationen; *Renner*, Selbstbestimmungsrecht). Dabei entwickelten und veränderten sich auch seine Überlegungen. Ursprünglich war auch Renner ein Anhänger einer territorialen Gliederung nach ethnisch-nationalen Gesichtspunkten, wie sie auch im Nationalitätenprogramm der österreichischen Sozialdemokratie von 1899 verlangt wurde. Erst um die Jahrhundertwende entwickelte er seine Idee der Personalautonomie. *Kann*, Nationalitätenproblem 162–172; *Riesbeck*, Sozialdemokratie und Minderheitenrecht 99–135; *Testlaru-Born*, Föderalisierung des Habsburgischen Reiches 150–159.

<sup>20)</sup> *Kann*, Nationalitätenproblem 172–182; *Riesbeck*, Sozialdemokratie und Minderheitenrecht 63–97, *Hanisch*, Bauer 92–104.

<sup>21)</sup> *Führ*, Armeeeoberkommando 138–139, 144–147.

<sup>22)</sup> *Höbelt*, Austropolnische Lösung.

<sup>23)</sup> Das ist einer der Punkte, in denen sich Kelsens Gutachten ganz wesentlich von den meisten Beiträgen im ZÖR Sonderheft unterscheidet. Die meisten Autoren in diesem Sonderheft nahmen Existenz und Ausdehnung der Kronländer – wenn auch nicht unbedingt mit Begeisterung – als gegeben hin. Das hing wohl auch mit der jeweiligen Fragestellung zusammen.

ren sollte. Dabei war er sich darüber im Klaren, dass dies wegen der gemischten Siedlungsgebiete nicht überall durchführbar war und dass es deshalb auch bei einer neuen territorialen Gliederung unvermeidbar nationale Minderheiten geben würde. Er meinte daher, die jeweiligen nationalen Minderheiten sollten „den weitestgehenden Schutz, der rechtstechnisch überhaupt noch durchführbar ist, erhalten“. Wie dieser Minderheitenschutz konkret ausgestaltet werden sollte, führte Kelsen allerdings nicht aus. Seine drastische Formulierung legt aber nahe, dass er einen umfassenden Minderheitenschutz für einen unverzichtbaren Bestandteil einer erfolversprechenden Reform hielt. Im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz meinte er, dass die Wahlen zur Reichsvertretung nach nationalen Katastern erfolgen sollten. Ob diese nationalen Kataster auf Ebene des Gesamtstaates oder innerhalb der einzelnen Gliedstaaten eingerichtet werden sollten, ließ er offen. So oder so hätte das eine gewisse personal-autonome Komponente in Kelsens territorialem Konzept bedeutet.

Kelsen führte nicht für alle Gliedstaaten konkret aus, wie diese abgegrenzt werden sollten. Er ging lediglich auf einige – aus seiner Sicht besonders wichtige – Einzelfragen ein. In Bezug auf Böhmen meinte er, dass die durchgehend deutsch besiedelten Gebiete von Böhmen abgetrennt werden sollten, um mit den anderen deutschösterreichischen Gebieten zu einem Gliedstaat vereinigt zu werden.<sup>24)</sup> Kelsen war klar, dass die Tschechen das ablehnen würden, Daher meinte er, dass die Tschechen „als Kompensation“ die slowakisch besiedelten Gebiete Ungarns erhalten sollten.

Ein Fixpunkt in Kelsens Konzept war der Zusammenschluss aller Gebiete der Monarchie, die mehrheitlich südslawisch besiedelt waren. Für diesen neuen Gliedstaat schlug er unverbindlich den Namen „Königreich Illyrien“ vor. Seine Überlegungen zur Schaffung eines neuen südslawischen Königreiches machen zunächst den Eindruck eines trialistischen Konzepts. Genau das waren sie aber nicht. Kelsen meinte zwar, dass alle südslawischen Teile der Monarchie zusammengeschlossen werden sollten, dies sollte aber im Rahmen einer der beiden bestehenden Reichshälften geschehen. Tatsächlich wollte Kelsen auch jenen seltsamen dritten Teil, den die Monarchie seit 1878 bzw. 1908 hatte, nämlich Bosnien-Herzegowina, in das System des Dualismus integrieren. Er meinte, Bosnien müsse unbedingt einer der beiden Reichshälften zugeschlagen werden – und zwar im Rahmen des neuen südslawischen Gliedstaates. Welche Reichshälfte das sein sollte, ließ Kelsen offen. Ein südslawischer Gliedstaat im Rahmen Ungarns schien ihm interessant, weil das eine „Kompensation“ für den Verlust der Slowakei sein könnte.

Eines war für Kelsen aber klar: Jene Reichshälfte, zu der Illyrien nicht käme, müsste trotzdem einen Zugang zur Adria haben. Wenn Illyrien ein Teil des Königreichs Ungarn werden sollte, müssten die slowenischen Teile von

<sup>24)</sup> Allerdings meinte Kelsen, es sei nötigenfalls auch akzeptabel, dass die deutschböhmisches Gebiete weiter bei Böhmen bleiben, weil die Deutschen in der Monarchie eine besonders starke Stellung hätten. In diesem Fall wollte Kelsen das Prinzip der ethnisch-nationalen Gliederung insgesamt weniger konsequent durchführen, und schlug vor, dass das Küstenland einem deutsch dominierten Gliedstaat aus allen Alpenländern zugeschlagen werden sollte.

Krain und Istrien trotzdem bei Österreich bleiben, um den Zugang zum Hafen Triest sicherzustellen. Genauso müsste für Ungarn ein „Korridor zu Meere [...] unter allen Umständen sichergestellt werden.“ Durch diese traditionellen geostrategischen Überlegungen schränkte Kelsen seine Forderung nach einer Vereinigung aller Südslawen der Monarchie in einem Gliedstaat wieder erheblich ein.<sup>25)</sup>

In Bezug auf Galizien ging Kelsen von einem selbständigen Königreich Polen aus. (Die austropolnische Lösung, also die Eingliederung ganz Polens in die Habsburgermonarchie, hielt er für eher unwahrscheinlich, wenn auch nicht für ganz ausgeschlossen.) Westgalizien sollte daher ein Teil des neuen Königreichs Polen werden. Ostgalizien konnte auch zu Polen kommen oder an die neue Ukraine oder doch als Gliedstaat in der Habsburgermonarchie bleiben.

Mit der Frage, wie seine Vorschläge durchgesetzt werden könnten, beschäftigte sich Kelsen nur am Rande. In Ungarn konnte eine Reform seiner Meinung nach nur auf verfassungsmäßigem Weg durchgeführt werden; für die österreichische Reichshälfte sah er das nicht so strikt. Durch die Wiedereinberufung des Reichsrats war eine – von Kaiser und Regierung in Betracht gezogene – Verfassungsreform durch Oktroi<sup>26)</sup> aber wesentlich schwerer geworden, und dessen war sich Kelsen auch bewusst. Kelsen war an sich kein Anhänger einer Verfassungsreform durch Oktroi, also durch Verfassungsbruch. Er beurteilte die Wiedereinberufung des Reichsrats prinzipiell positiv, sah aber ein schweres Versäumnis darin, dass die Regierung das Parlament wieder einberufen hatte, ohne vorher eine klares Programm zur Reform der Monarchie entwickelt zu haben, um dieses Programm dann dem Reichsrat vorlegen zu können.

## V. Beurteilung

Es ist nicht bekannt, welche Vorgaben Kelsen von Kriegsminister Stöger-Steiner für die beiden hier edierten Memorandum hatte. Daher kann nicht beurteilt werden, wie gut er diese Vorgaben erfüllte. So ist nur eine allgemeine Beurteilung von Kelsens Vorschlägen für eine Reform der Monarchie möglich.

Zunächst fällt auf, dass sich Kelsen im Wesentlichen mit politischen Fragen beschäftigte – und zwar primär mit innenpolitischen, zum Teil auch mit außenpolitischen, soweit diese eng mit den innenpolitischen zusammenhängen (z.B. dem künftigen Schicksal von Polen, der Ukraine, von Serbien und Montenegro). Rechtstechnische Fragen behandelte er hingegen praktisch gar nicht.

Außerdem sind Kelsens Vorschläge nicht ein einheitliches, durchkonstruiertes Konzept, wie etwa Popovicis „Vereinigte Staaten von Großösterreich“. Auf den ersten Blick macht das den Eindruck mangelnder Konsequenz und einer gewissen Beliebigkeit. Tatsächlich ging es Kelsen hier wohl vor allem darum, flexibel zu bleiben. Seine Überlegungen sollten in verschiedenen Kons-

---

<sup>25)</sup> Wie wichtig die Frage des Meereszugangs in dieser Region immer noch ist, zeigt der Grenzkonflikt zwischen Slowenien und Kroatien.

<sup>26)</sup> Dazu *Höbelt*, *Stehen oder Fallen? 156–171*; *Rauchensteiner*, *Erster Weltkrieg 734–738*.

tellationen wertvoll sein. Beispielsweise war seine Idealvorstellung eine bundesstaatliche Reform der Gesamtmonarchie. Er ging aber davon aus, dass eine Revision des Ausgleichs oder innerungarische Reformen noch schwieriger sein würden als eine Verfassungsreform in der österreichischen Reichshälfte. Daher machte er neben Vorschlägen für das gesamte Habsburgerreich auch solche, die sich nur auf Österreich bezogen. Genauso hielt Kelsen eine Teilung Böhmens für die sachgerechteste Lösung. Trotzdem stellte er auch Überlegungen an, wie eine Reform unter Berücksichtigung des böhmischen Staatsrechts möglich wäre.

Kelsens Überlegungen sind pragmatisch und sachgerecht und – gerade deshalb – nicht sonderlich originell. Dass Kelsen an sachgerechten Lösungen gelegen war und nicht an der Erfüllung von Parteiforderungen zeigt sich etwa an seinem Umgang mit dem klassischen Forderungen der Deutschen in Österreich: In Böhmen trat er für die deutsche Forderung der Teilung des Kronlandes ein, doch auch in Kärnten und der Steiermark war er für die Abteufung der slawischen Gebiete – und dort waren die Deutschen traditionell dagegen. Freilich war ihm bewusst, dass Zugeständnisse an eine Nationalität oft durch andere Zugeständnisse an andere Nationalitäten erkaufte werden mussten. Daher nahmen „Kompensationen“ in seinen Überlegungen breiten Raum ein.

Wenn man wie Kelsen für eine Gliederung der Monarchie in national möglichst einheitliche territoriale Gliedstaaten (ohne Berücksichtigung der historischen Kronländer) war, ergaben sich deren ungefähre Grenzen schlichtweg aus der Bevölkerungsverteilung in der Monarchie. Da es in der Monarchie auch gemischt besiedelte Gebiete gab, war klar, dass eine national-territoriale Gliederung der Monarchie durch Minderheitenrechte abgedeckt werden musste. Tatsächlich wäre Kelsens Idealvorstellung Popovicis Konzept durchaus ähnlich gewesen, allerdings mit dem grundlegenden Unterschied, dass Kelsen anders als Popovici den Dualismus nicht völlig abschaffen, sondern nur revidieren wollte. Das Problem bei der Reform der Monarchie war gar nicht so sehr, am Schreibtisch eine insgesamt sachgerechte Lösung zu finden, sondern diese dann auch politisch durchzusetzen. Zu dieser entscheidenden Frage nahm Kelsen aber kaum Stellung – vielleicht, weil deren Beantwortung nicht Teil seines Auftrags war.

Es lässt sich nicht mit Sicherheit nachweisen, ob Kelsen Popovicis Buch kannte, aber es ist zumindest sehr wahrscheinlich. Genauso muss man davon ausgehen, dass Kelsen Renners Idee der Personalautonomie kannte. Dieser originelle Lösungsvorschlag für das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie fand aber praktisch keinen Eingang in Kelsens Überlegungen.<sup>27)</sup> Auch ein konkreter Einfluss von Bauer ist nicht erkennbar, zumal Bauers Überlegungen zum Nationalitätenproblem theoretisch und abstrakt waren. Nur in einem Punkt lässt sich ein gewisser sozialdemokratischer Einfluss auf Kelsens Memoranden festmachen, und das ist die Terminologie. Kelsen empfahl die Monarchie bzw. die österreichische Reichshälfte in einen Nationalitätä-

<sup>27)</sup> Nur auf Reichsebene schlug Kelsen einen nationalen Kataster und damit eine gewisse Personalautonomie vor, ohne auf die genauere Ausgestaltung einzugehen.

ten-Bundesstaat umzuwandeln, und das ist ein Begriff der durch das Brünner Nationalitätenprogramm der Sozialdemokratischen Partei von 1899 geprägt wurde.<sup>28)</sup> Freilich waren Fragen der Terminologie für Kelsen nicht entscheidend.

Dem entscheidenden Praxistest wurden Kelsens Vorschläge für eine Reform der Habsburgermonarchie – genauso wie jene von Popovici, Renner und anderen – nie unterzogen. Die Monarchie wurde nicht mehr umgestaltet, und so hatte Kelsen keine Gelegenheit daran mitzuwirken. Wenige Jahre später konnte er aber die verfassungsrechtliche Gestaltung der neuen Republik entscheidend – und durchaus erfolgreich – prägen.

### Literaturverzeichnis

- Carl *Brockhausen*, Zu österreichischen Verwaltungsreform (Wien 1917)
- Jürgen *Busch*, Hans Kelsen im Ersten Weltkrieg. Achsenzeit einer Weltkarriere, in: Robert *Walter* / Werner *Ogris* / Thomas *Olechowski* (Hrsg.), Hans Kelsen. Leben – Werk – Wirksamkeit (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 32, Wien 2009) 57–80
- Peter *Broucek*, Seidler von Feuchtenegg Ernst, in: Österreichisches Biographisches Lexikon, Bd. 12 (Wien 2005) 131–132
- Christoph *Führ*, Das K. u. K. Armeeeoberkommando und die Innenpolitik in Österreich 1914–1917 (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 7, Graz 1968)
- Roman-Hans *Gröger*, Staatsreformen: Österreichs Kommission 1911–1918 (Wien 2014).
- Elisabeth *Haberl*, Das Nationalitätenproblem der Österreichisch-Ungarischen Monarchie und das Völkermanifest als letzter Rettungsversuch durch Kaiser Karl und Maximilian Hussarek (phil. Dipl.Ar., Univ. Wien 2011)
- Ernst *Hanisch*, Der große Illusionist: Otto Bauer (1881–1938) (Wien/Köln/Weimar 2011)
- Gernot *Hasiba*, Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911–1914, in: Helfried *Valentinitich* (Hrsg.), Recht und Geschichte. FS Hermann Baltl zum 70. Geburtstag (Graz 1988) 238–262
- Rudolf *Hermann von Herrnitz*, Nationalität und Recht dargestellt nach der österreichischen und ausländischen Gesetzgebung (Wien 1899)
- Lothar *Höbelt*, Die austropolnische Lösung – eine unendliche Geschichte, in: Heeresgeschichtliches Museum (Hrsg.), Der Erste Weltkrieg und der Vielvölkerstaat (= Acta Austro-Polonica 4, Wien 2012) 35–54
- Lothar *Höbelt*, „Stehen oder Fallen?“ Österreichische Politik im Ersten Weltkrieg (Wien/Köln/Weimar 2015)
- Robert A. *Kann*, Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918, Bd. 2: Ideen und Pläne zur Reichsreform<sup>2</sup> (Graz/Wien 1964)
- Hans *Kelsen*, Zur Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns, Zeitschrift für Militärrecht 1 (1917) 8–23 (= HKW 3, 623)
- Ernest von *Koerber*, Studien des Ministerpräsidenten Dr. Ernest von Koerber über die Reform der inneren Verwaltung (Wien 1904)

---

<sup>28)</sup> Zum Brünner Nationalitätenprogramm: *Kann*, Nationalitätenproblem 160–162; *Mommsen*, Sozialdemokratie und Nationalitätenfrage 314–338. *Riesbeck*, Sozialdemokratie und Minderheitenrecht 60–62; *Mantsch*, Nationalitätenkonflikt 45–55.

- Christine *Kosnetter*, Ministerpräsident Dr. Ernst Ritter v. Seidler (phil. Diss., Univ. Wien 1963)
- Lukas Thomas *Mantsch*, Der Nationalitätenkonflikt in der altösterreichischen Sozialdemokratie mit Fokus auf den deutsch-tschechischen Gegensatz (phil. Dipl. Arb., Univ. Wien 2013)
- Rudolf Aladár *Métall*, Hans Kelsen: Leben und Werk (Wien 1969)
- Hans *Mommsen*, Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage im habsburgischen Vielvölkerstaat, Bd. 1: Das Ringen um die supranationale Integration der zisleithanischen Arbeiterbewegung (1867–1907) (= Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Geschichte der Arbeiterbewegung in Österreich I, Wien 1963)
- Gerhard *Oberkofler* / Eduard Rabofsky, Hans Kelsen im Kriegseinsatz der k.u.k. Wehrmacht (= Rechtshistorische Reihe 58, Frankfurt am Main 1988)
- Karin *Olechowski-Hrdlicka*, Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie (= Rechtshistorische Reihe 232, Frankfurt am Main 2001)
- Aurel *Popovici*, Die Vereinigten Staaten von Groß-Österreich. Politische Studien zur Lösung der nationalen Fragen und staatsrechtlichen Krisen in Österreich-Ungarn (Leipzig 1906)
- Heinrich *Rauchberg*, Die Rundfrage über die „Länderautonomie“, ZÖR 3 (1916) 282–307
- Manfried *Rauchensteiner*, Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburgermonarchie (Wien/Köln/Weimar 2013)
- Josef *Redlich*, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege (Wien 1925)
- Karl *Renner* (Pseudonym *Synopticus*), Staat und Nation. Zur österreichischen Nationalitätenfrage. Staatsrechtliche Untersuchungen über die möglichen Prinzipien einer Lösung und die Voraussetzungen eines Nationalitätengesetzes (Wien 1899)
- Karl *Renner* (Pseudonym Rudolf *Springer*), Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, Erster Teil: Das nationale Problem als Verfassungs- und Verwaltungsfrage (Wien 1902)
- Karl *Renner*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. Zugleich zweite, vollständig umgearbeitete Auflage von des Verfassers Buch „Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat“. Erster Teil: Nation und Staat (Leipzig/Wien 1918)
- Peter *Riesbeck*, Sozialdemokratie und Minderheitenrecht. Der Beitrag der österreichischen Sozialdemokraten Otto Bauer und Karl Renner zum internationalen Minderheitenrecht (Saarbrücken 1996)
- Helmut *Rumpler*, Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918. Letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches (Wien 1966)
- Helmut *Rumpler* / Peter *Urbanitsch* (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Bd. 7: Verfassung und Parlamentarismus, 2 Teilbde. (Wien 2000)
- Antonio *Schmidt-Brentano*, Stöger-Steiner von Steinstätten Rudolf Frh.. in: Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950, Bd. 13 (Wien 2010) 291
- Peter *Steiner*, Sr. Majestät wirkl. Geheimer Rat k.k. Generaloberst Rudolf Frhr. Stöger-Steiner v. Steinstätten Österreich-Ungarns letzter Kriegsminister (phil. Diss., Univ. Innsbruck 1989)
- Alina *Teslaru-Born*, Ideen und Projekte zur Föderalisierung des Habsburgischen Reiches mit besonderer Berücksichtigung Siebenbürgens 1848–1918 (phil. Diss., Johann-Wolfgang-Goethe-Univ., Frankfurt am Main 2005)
- Peter *Urbanitsch*, Die nationalen Ausgleichsversuche in den Ländern Cisleithaniens in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Lukáš *Fasora* (Hrsg.), Der Mährische Ausgleich von 1905. Möglichkeiten und Grenzen für einen nationalen Ausgleich in Mitteleuropa (Brno 2006) 43–58
- Rudolf *Wierer*, Der Föderalismus im Donauraum (Graz/Köln 1960)
- ZÖR, Sonderheft: Länderautonomie (Wien 1916)