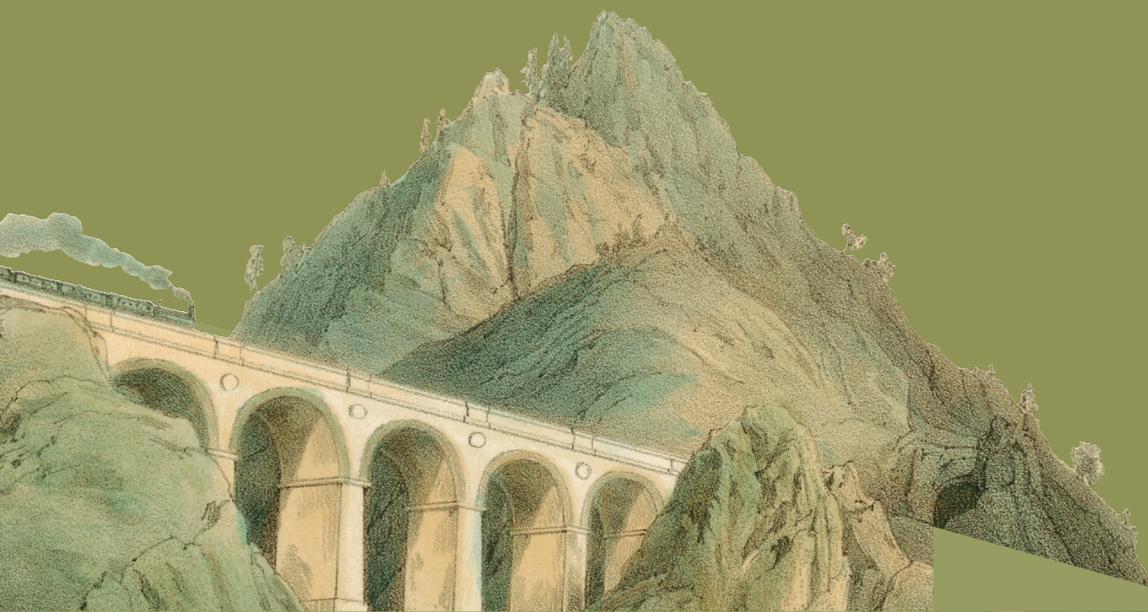


# Niederösterreich im 19. Jahrhundert



## Band 1 **Herrschaft und Wirtschaft** Eine Regionalgeschichte sozialer Macht

Hrsg. Oliver Kühschelm  
Elisabeth Loinig  
Stefan Eminger  
Willibald Rosner

Jana Osterkamp, *Gleicher als andere. Niederösterreich als Kronland im habsburgischen Imperium*. In: Oliver Kühschelm, Elisabeth Loinig, Stefan Eminger u. Willibald Rosner (Hrsg.), *Niederösterreich im 19. Jahrhundert, Bd. 1: Herrschaft und Wirtschaft. Eine Regionalgeschichte sozialer Macht* (St. Pölten 2021) 79–108; <http://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.06>

Alle Beiträge vorliegender Publikation mit einem entsprechenden Vermerk haben ein externes Begutachtungsverfahren durchlaufen. Auskunft zum Peer-Review-Verfahren (double blind) unter [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok).

Medieninhaber (Verleger und Herausgeber):  
NÖ Institut für Landeskunde  
3109 St. Pölten, Kulturbezirk 4  
Verlagsleitung: Elisabeth Loinig

Land Niederösterreich  
Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht  
Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Landesbibliothek  
NÖ Institut für Landeskunde  
[www.no.e.gv.at/landeskunde](http://www.no.e.gv.at/landeskunde)

Redaktion und Lektorat: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Korrektorat und Register: Claudia Mazanek  
Englisches Korrektorat: John Heath  
Bildredaktion: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Bildbearbeitung: Wolfgang Kunerth  
Layout: Martin Spiegelhofer  
Umschlaggestaltung und Farbkonzept: Atelier Renate Stockreiter  
Druck: Gugler GmbH



UW-Nr. 609

Umschlagabbildung: *Viaduct bei Spiess*, kolorierte Tonlithographie von Nicolas-Marie Joseph Chapuy, ca. 1855, Niederösterreichische Landesbibliothek, Topographische Sammlung, 6.985  
Vorsatzblatt: Heinrich Wilhelm Blum von Kempen, Natur und Kunst-Producten-Karte von Oesterreich unter der Enns (Wien 1794), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, C1 200  
Nachsatzblatt: R. A. Schulz, Diöcesan-Karte von Nieder-Oesterreich, nach den kirchlichen Schematismen des Jahres 1865 (Wien 1866), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, A1 10

© 2021 NÖ Institut für Landeskunde, St. Pölten  
ISBN 978-3-903127-26-5 (Gesamtpublikation)  
ISBN 978-3-903127-27-2 (Band 1)  
ISBN 978-3-903127-28-9 (Band 2)  
DOI: [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Rundfunk- oder Fernsehsendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten. Ein Jahr nach Veröffentlichung des gedruckten Buchs wird dieses Werk als Open-Access-Publikation zur Verfügung stehen. Alle Texte inklusive der Grafiken und Tabellen unterliegen der Creative-Commons-Lizenz BY International 4.0 („Namensnennung“), die unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> einzusehen ist. Jede andere als die durch diese Lizenz gewährte Verwendung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung des Verlages. Ausgenommen vom Anwendungsbereich dieser Lizenz sind Abbildungen. Die Inhaber\*innen der Rechte sind in der Bildunterschrift genannt und diese Rechte werden auch in der elektronischen Veröffentlichung maßgeblich bleiben.



Jana Osterkamp

## Gleicher als andere.

# Niederösterreich als Kronland im habsburgischen Imperium

**Abstract:** Eine Regionalgeschichte der Macht für das wichtigste Kronland der Habsburgermonarchie ist keine Regionalgeschichte wie jede andere. Niederösterreich als politisches, wirtschaftliches und kulturelles Zentrum einer der großen europäischen Monarchien wird im Folgenden mit Perspektiven der neueren Habsburg-Studies und Imperien-geschichte untersucht. Der Schwerpunkt liegt auf Fragen politischen Zusammenwirkens. Eine Kooperation von staatlicher und nicht-staatlicher Seite und damit „von oben“ und „von unten“ wird am Beispiel von agrarwissenschaftlichen oder bildungspolitischen Agenden deutlich gemacht. Das Zusammenwirken der österreichischen Länder untereinander wird für fiskalische Ausgleichsmechanismen skizziert. Die Verflechtung von regionaler, staatlicher und imperialer Perspektive im Konzept des „kooperativen Imperiums“ möchte dabei neue programmatische Fragestellungen eröffnen.

### **More Equal than Others. The Crownland Lower Austria in the Habsburg Empire.**

The study of power in the most important crownland of the Habsburg Monarchy is a regional history unlike any other. Lower Austria, as the political, economic and cultural centre of one of the great European monarchies, will be examined via perspectives from the new Habsburg studies and new imperial history. The focus lies on questions of political interaction and cooperation. Cooperation between governmental and non-governmental actors and hence both “from above” and “from below” will be illustrated using the example of agricultural or education policies, while the cooperation between the Austrian crownlands is outlined with respect to fiscal equalisation mechanisms. An entangled regional, state and imperial perspective is embedded in the concept of a “cooperative empire” and seeks to open up new programmatic questions.

**Keywords:** imperial history, drainage systems, fiscal equalization, estates, crownland diets, policy entanglement

---

[doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.06](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.06)

Veröffentlicht nach externer Begutachtung (doppelblind) / published after external peer review (double blind)

## Einleitung: Österreich, Austria und Niederösterreich

Niemand anders aus dem Kreis aller Kronländer als die allegorische Frauenfigur der Österreich reicht Kaiser Franz Joseph I. auf einer grafischen Darstellung von 1849 einen blumengeschmückten Pokal und spielt bildsprachlich damit eine der Hauptrollen.<sup>1</sup> Die Allegorie der Österreich verkörpert Nieder- und Oberösterreich gemeinsam. Die Lithografie *Barke mit der Austria, Kaiser Franz Joseph I. und den Allegorien der Kronländer* von August Strixner aus dem Jahr 1849 setzt ein liberales Regierungsverständnis in Szene.<sup>2</sup> Insassen des Schiffs sind der frisch gekrönte Franz Joseph I. sowie allegorische Frauengestalten, welche die Austria (Gesamtstaat) und die 17 Kronländer (darunter Österreich) repräsentieren. Der Kaiser stützt sich mit seiner rechten Hand auf die Frauenfigur der Austria. Die Austria hat das Steuer in der Hand, bestimmt den Kurs mit Blick auf die *Constitution*, eine Anspielung auf die neue liberale Regierung. Das Bildprogramm dieser für ein breiteres Publikum gedachten Lithografie nahm auf die oktroyierte Verfassung vom 4. März 1849 Bezug.<sup>3</sup>

Die Lithografie symbolisierte damit das konstitutionelle Verhältnis von Gesamtstaat<sup>4</sup> und Gliedstaaten. Als Insassen desselben „Staatschiffs“<sup>5</sup> waren die Allegorien der Kronländer einander grundsätzlich gleichgestellt, dies entsprach der österreichischen Verfassung von 1849. In der österreichischen Geschichte sah tatsächlich nur dieser kurzlebige Verfassungsoktroi von 1849 eine Ländergleichheit unter Einschluss der ungarischen Länder vor. Im Rahmen der dualistischen Verfasstheit von Österreich-Ungarn nach 1867 wurde die Gleichberechtigung der Länder nur für die cisleithanische Reichshälfte postuliert.

Obwohl alle Länderallegorien „in einem Boot“ sitzen, ist ein engerer Zirkel um den Kaiser gruppiert. Das Bild gibt damit die Beziehung von imperialem Zentrum

1 Länderschlüssel zu einer Allegorie, in welcher 17 Mädchen die österreichischen Kronländer verkörpern. Diese Mädchen sitzen in einem Kahn, der von einem weiteren Mädchen, der Austria, mit der *Constitution* auf dem Schoß gesteuert wird. Neben diesem steht der junge Kaiser Franz Joseph I. In der Mitte des Kahns befindet sich der Lebensbaum mit Lorbeerkränzen, Fahnenbändern und Banner mit dem Doppeladler und der Devise *Viribus unitis*.

2 Sie geht auf eine Zeichnung des Historienmalers Joseph Hasslwander zurück. In der zweiten Jahrhunderthälfte wurde diese Lithografie durch einen Prunkband von Carl Klopfer propagiert: Carl KLOPFER (Hrsg.), *Unser Kaiser: ein Gedenkbuch der fünfzigjährigen Regierung, zugleich ein Lebens- u. Characterbild Kaiser Franz Josef I.* (Wien [1899]); Selma KRASA-FLORIAN, *Allegorie der Austria: die Entstehung des Gesamtstaatsgedankens in der österreichisch-ungarischen Monarchie und die bildende Kunst* (Wien u. a. 2007) 53, 78; Werner TELESKO, *Geschichtsraum Österreich: die Habsburger und ihre Geschichte in der bildenden Kunst des 19. Jahrhunderts* (Wien u. a. 2006) 216 f.

3 TELESKO, *Geschichtsraum*, 217.

4 Martin SCHENNACH, *Die „österreichische Gesamtstaatsidee“*. Das Verhältnis zwischen „Gesamtstaat“ und Ländern als Gegenstand rechtshistorischer Forschung. In: Martin SCHENNACH (Hrsg.), *Rechtshistorische Aspekte des Österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013* (Wien 2015) 1–29.

5 Zu diesem Topos KRASA-FLORIAN, *Allegorie*, 53.



Abbildung 1: Allegorische Abbildungen der Habsburgermonarchie, die alle Kronländer gemeinsam zeigen, waren aufgrund der komplexen Herrschaftsstrukturen eine Seltenheit. Innerhalb des hier abgebildeten „Staatsschiffs“ von 1849 nimmt die Allegorie der Österreich gegenüber dem Herrscher eine zentrale Position ein.

Barke mit der Austria, Kaiser Franz Joseph I. und den Allegorien der Kronländer, Lithografie von August Strixner nach einer Zeichnung von Josef Hasslwander, 1849, Österreichische Nationalbibliothek, Bildarchiv, Pk 3003, 1196.

und Peripherien wieder. Die Figur der Österreich ist dabei besonders ausgezeichnet, indem sie dem Kaiser einen Pokal offeriert: eine Anspielung auf das Land Österreich (Ober- und Niederösterreich) als „Mutterland“ und Namensgeberin der Monarchie.<sup>6</sup> Auch wenn die Allegorie der Österreich sowohl Nieder- als auch Oberösterreich verkörpert, lässt sich die bildsprachliche Sonderstellung in weiten Teilen allein auf die historische Stellung Niederösterreichs in der Habsburgermonarchie übertragen. So wie die Residenzstadt Wien als Metropole unter den Städten des Reichs hervorstach, war auch Niederösterreich kein Kronland wie jedes andere. Über Wien

6 Ebd., 79.

und Niederösterreich liefen nicht nur die politischen Kommunikationskanäle mit dem In- und Ausland zusammen, sondern ebenso die Wirtschaftsrouten und Infrastrukturnetze wie Straßen, Eisenbahnen und Telegrafen.

Eine Regionalgeschichte der Macht am Beispiel Niederösterreichs hat es für das lange 19. Jahrhundert daher mit den Ambivalenzen eines zwar nicht geografisch, aber herrschaftspolitisch zentralen Landes in einem mehrstufigen Herrschaftssystem zu tun. Führende Landespolitiker des „Stammlandes“ vertraten mit Blick auf den Gesamtstaat zunächst lange prominent den Gedanken einer dynastischen Reichsidee. Die Karrieren von Anton Schmerling oder Alexander Bach zeigen beispielhaft die enge persönliche Verflechtung von niederösterreichischer Landes- und österreichischer Reichspolitik.<sup>7</sup> Anders als etwa in Tirol war dieser Gedanke einer durch das Herrscherhaus begründeten Reichseinheit in Niederösterreich besonders ausgeprägt. Land und Landtag zogen adelige und später bürgerliche Eliten an, die aus Interesse am Gesamtstaat ihren Wohnsitz in die Nähe des Hofes und der Regierung verlegten, um dort tätig zu werden.

Sobald es um Angelegenheiten des eigenen Landes ging, legten niederösterreichische Landespolitiker hingegen gerade um die Jahrhundertwende – wie ihre Kollegen in anderen Ländern auch – vermehrt einen Schwerpunkt auf eigenständige Politiken. Gegenüber den anderen Ländern schwankten sie zwischen einer Politik aus Solidarität und Eigeninteresse. Der niederösterreichische Christlichsoziale, Landtagsabgeordnete und führende Landespolitiker Robert Pattai äußerte sich mit Blick auf die Selbstverwaltungsrechte der Kronländer (der sogenannten Autonomie) im März 1908: „Früher glaubte man, die Beschränkung der Autonomie sei im Interesse der Reichshauptstadt und des Stammlandes gelegen“, doch habe die Mehrheit des niederösterreichischen Landtages mittlerweile den Eindruck, dass dem Kronland dieser „Standpunkt nur Feinde gemacht und außerdem sehr große Lasten auferlegt hat“. Für die Lasten des Gesamtstaates würden „die niederösterreichischen Steuerträger [...] in unverhältnismäßiger Weise herangezogen“, ein Reich-Länder-Finanzausgleich benachteilige stets die reichsten Länder wie Niederösterreich oder Böhmen.<sup>8</sup> Um die Jahrhundertwende hatte sich die Haltung vieler niederösterreichischer Landespolitiker gegenüber der Reichsidee daher grundlegend gewandelt.

---

7 Vgl. Georg SEIDERER, *Oesterreichs Neugestaltung: Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im österreichischen Neoabsolutismus unter Alexander Bach 1849–1859* (Wien 2015); Lothar HÖBELT, *Österreichs Weg zur konstitutionellen Monarchie: Aus der Sicht des Staatsministers Anton von Schmerling* (Frankfurt am Main u. a. 1994).

8 Stenographisches Protokoll der Enquete über die Landesfinanzen vom 7. bis 12. März 1908 (Wien 1908) 38.

## Die Habsburgermonarchie als kooperatives Imperium: eine neue Perspektive auf Niederösterreich

Die Beschreibung des Landes Niederösterreich als Teil eines kooperativen Imperiums adressiert zwei wichtige Aspekte einer Regionalgeschichte der Macht. Die Untersuchung von „Kooperation“ zeigt die horizontale Verflechtung durch politische Zusammenarbeit von staatlichen, aber auch nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren; diese horizontale Verflechtung war durch grundsätzliche Gleichberechtigung und Symmetrie der Beteiligten gekennzeichnet. Die Untersuchung des „Imperialen“ hingegen hebt die Sonderstellung Niederösterreichs als imperialer Kernraum des österreichischen Reiches hervor; das Verhältnis zu anderen Kronländern und Bewohnerinnen und Bewohnern an den imperialen Peripherien war insofern asymmetrisch.<sup>9</sup> Während im letzten Fall das Regieren nach dem imperialen Prinzip des *divide et impera* Länder und deren Bewohnerinnen und Bewohner hierarchisierte und voneinander trennte, band politische Zusammenarbeit staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure auf vielfältige Weise zusammen und stiftete Integration.

Das eingangs beschriebene „Staatschiff“ liefert für die Untersuchung einer Region als Teil des kooperativen Imperiums eine aussagekräftige Metapher: Sobald Fährnisse auftreten, sitzen alle in einem Boot und müssen diese gemeinsam bestehen. Gleichzeitig versinnbildlicht die Bildanordnung die feinen Unterschiede in der politischen Wirklichkeit. Trotz des Verfassungsversprechens von 1849 (für den Gesamtstaat) und 1867 (für Cisleithanien), den Kronländern, Nationalitäten und Bürgerinnen und Bürgern Gleichberechtigung zu gewähren, prägten zahlreiche Privilegien das faktisch bilaterale Verhältnis zwischen imperialem Herrschaftszentrum und den Provinzen bzw. Eliten.<sup>10</sup> Dass Niederösterreich innerhalb des „Staatschiffs“ zu den anderen Kronländern in einem sowohl kooperativ-symmetrischen als auch imperial-asymmetrischen Verhältnis stand, lässt wichtige Erkenntnisse und Rückschlüsse auf die historische Beschreibung der Habsburgermonarchie insgesamt

9 Jana OSTERKAMP, *Kooperatives Imperium. Politische Zusammenarbeit in der späten Habsburgermonarchie* (Göttingen 2018); Jana OSTERKAMP, *Cooperative Empires: Provincial Initiatives in Imperial Austria*. In: *Austrian History Yearbook* 47 (2016) 128–146.

10 Die verfassungsrechtliche Gleichberechtigung der Völker und ihrer Sprachen betont Anna Veronika WENDLAND, *Imperiale, koloniale und postkoloniale Blicke auf die Peripherien des Habsburgerreiches*. In: Claudia KRAFT, Alf LÜDTKE u. Jürgen MARTSCHUKAT (Hrsg.), *Kolonialgeschichten. Regionale Perspektiven auf ein globales Phänomen* (Hamburg 2010) 215–235; die abgestufte faktische Privilegierung hebt hervor Gary B. COHEN, *Nationalist Politics and the Dynamics of State and Civil Society in the Habsburg Monarchy 1867–1914*. In: *Central European History* 40/2 (2007) 241–278.

zu, die durch fließende Übergänge zwischen Imperium bzw. Empire, Föederal- und Einheitsstaat charakterisiert war.<sup>11</sup>

Die Zunahme und Intensivierung von politischer Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert kann nicht zuletzt als Phänomen für den nicht nur politischen, sondern auch wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Übergang zum modernen Flächenstaat gesehen werden, der sich durch eine leistungsfähige Bürokratie auszeichnete.<sup>12</sup> Der Staat schuf mithilfe politischer Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und des Ausbaus von Infrastrukturen wie Straßen, Eisenbahnen, Telegrafien, aber auch von Bildung, Fürsorge und Bankenwesen die Voraussetzungen für eine „arbeitsteilige kooperierende Marktwirtschaft“ und damit für eine moderne Gesellschaft.<sup>13</sup> Neue Aufgaben in Hinblick auf Infrastrukturausbau, soziale Sicherungssysteme und das Bildungswesen und die dadurch immens ansteigenden Kosten machten zwischen Gesamtstaat, Ländern, Gemeinden und Privaten gemeinsame Anstrengungen erforderlich.<sup>14</sup> Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch Kooperation trug zur spezifisch „österreichischen Geschichte“ von Staat und Staatlichkeit bei.<sup>15</sup> Der politischen Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure kam dabei, weil die Habsburgermonarchie nie Nationalstaat wurde und diese für das 19. Jahrhundert zentrale „imaginierte transzendente Legitimation“ fehlte,<sup>16</sup> ein integratives Potential zu. Die Einbeziehung half, wie Peter Becker, Pieter M. Judson und John Deak betont haben, „den Staat im Leben der Menschen zu verankern“.<sup>17</sup> Dieses Potential wurde von einer nach außen geschlossen agierenden Verwaltung

- 
- 11 Die Herrschaft der Habsburger bildete Seiten als Imperium (Rechtsherrschaft) und als Empire (hegemoniale Einflussnahme) heraus, die Begriffe werden daher im Folgenden synonym verwendet. Vgl. zur Begriffsklärung Franz BOSBACH u. Hermann HIERY (Hrsg.), *Imperium/ Empire/ Reich. Ein Konzept politischer Herrschaft im deutsch-britischen Vergleich* (München 1999) 11–16. Ausführlich dazu Jana OSTERKAMP, *Vielfalt ordnen: Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918)* (Göttingen 2020).
- 12 Dazu John DEAK, *Forging a Multinational State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War* (Stanford 2015) 249 f.; aus einer vergleichenden Perspektive vgl. Gary B. COHEN, *Neither Absolutism nor Anarchy. New Narratives on Society and Government in Later Imperial Austria*. In: *Austrian History Yearbook 29/1* (1998) 37–61.
- 13 Michael MANN, *The Autonomous Power of the State. Its Origins, Mechanisms and Results*. In: *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie* 25/2 (1984) 185–213; Josef WYSOCKI, *Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868–1913* (Stuttgart 1975) 8.
- 14 OSTERKAMP, *Kooperatives Imperium*, 6. Zur prekären Rolle der Gemeinden angesichts neuer Aufgaben ohne eine neue Kostenverteilung vgl. den Beitrag von Thomas Buchner in diesem Band.
- 15 Peter BECKER, *Der Staat – eine österreichische Geschichte*. In: *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 126/2 (2018) 317–340.
- 16 Zur „Nation Österreich“ siehe Ernst BRUCKMÜLLER, *Nation Österreich: Kulturelles Bewußtsein und gesellschaftlich-politische Prozesse* (Wien u. a. 2. Aufl. 1996).
- 17 Zit. nach BECKER, *Staat*, 328, 340; vgl. auch Pieter M. JUDSON, *The Habsburg Empire: a New History* (Cambridge [Massachusetts] 2016) 336 f.; DEAK, *Multinational State*, 249 f.

allerdings vielfach konterkariert.<sup>18</sup> Die Untersuchung von Kooperation stellt einen vielversprechenden praxeologischen Zugang zu Fragen politischer Ordnung dar. Gegenüber einer Forschungstradition, die an Institutionen sowie der Rechts-, Verfassungs- und Politikentwicklung als Beitrag zur Staatsbildung interessiert ist,<sup>19</sup> setzt sie damit dezidiert andere Akzente.

Das Konzept des kooperativen Imperiums lenkt die Aufmerksamkeit jedoch nicht nur auf Staatsbildungsprozesse mithilfe kooperativen Handelns, sondern zusätzlich darauf, dass es sich bei der Habsburgermonarchie weiterhin um ein Imperium handelte. Für Niederösterreich eröffnet die systematische Beschäftigung mit politischer Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg neue historische Fragestellungen, die eine Geschichte dieses Kronlandes mit der Globalgeschichte der Imperien verknüpfen. Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren ist für den Aufbau einer Staatsverwaltung im modernen Flächenstaat selbstverständlich und notwendig. Im Rahmen imperialer Ordnungen ist politische Kooperation jedoch typischerweise unerwünscht und verboten. In Abgrenzung zum Nationalstaat entwickelte Jürgen Osterhammel eine häufig rezipierte Definition vom Imperium: Es sei idealtypisch „ein großräumiger, hierarchisch geordneter Herrschaftsverband polyethnischen und multireligiösen Charakters“, der durch latente Gewaltandrohung nach innen und außen sowie durch eine Verwaltung zusammengehalten werde, die alle Entscheidungsströme über die Institutionen des imperialen Zentrums lenke.<sup>20</sup> Mit Blick auf die hier interessierende politische Zusammenarbeit agierte das Habsburgerreich tatsächlich „imperial“ und erließ ein ganzes Bündel von Maßnahmen, um länderübergreifende Initiativen von Landtagen oder Vereinen, d. h. von staatlichen und nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren, zu verhindern.

Wenn die ältere Imperien-geschichte die Entwicklung der Habsburgermonarchie mit der Geschichte des Russländischen, Osmanischen oder Britischen Empire verglich, standen die Gründe für den Zerfall dieser Weltreiche im Vordergrund.<sup>21</sup> Die

18 BECKER, Staat, 331.

19 Grundlegend Josef REDLICH, Das Österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches, 2 Bde. (Leipzig 1920–1926); Friedrich WALTER, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955 (Wien 1972); Gerald STOURZH, Der Umfang der österreichischen Geschichte. Ausgewählte Studien 1990–2010 (Wien u. a. 2011) 37–67 (Kapitel: Länderautonomie und Gesamtstaat in Österreich 1848–1918); Martin P. SCHENNACH, Die „österreichische Gesamtstaatsidee“: Das Verhältnis von Gesamtstaat und Ländern als Gegenstand rechtshistorischer Forschung. In: Martin P. SCHENNACH (Hrsg.), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (Wien 2015) 1–29.

20 Jürgen OSTERHAMMEL, Europamodelle und imperiale Kontexte. In: *Journal of Modern European History* 2 (2004) 157–182, hier 172; vgl. auch Jürgen OSTERHAMMEL, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (München 2013) 607–623.

21 Klassisch insoweit Michael W. DOYLE, *Empires* (Ithaca 1986); zur kritischen Auseinandersetzung mit dieser Forschungstradition vgl. die jüngsten Beiträge von Jörn LEONHARD u. Ulrike von

Habsburgermonarchie nahm im historischen Imperienvergleich stets eine besondere Rolle ein, ihr imperialer Charakter war lange umstritten. Die gestufte Rechts- und Herrschaftsordnung zwischen dem Reich bzw. seit 1867 den beiden Reichsteilen und den Kronländern wurde in der Forschung auch mit alternativen Begriffen wie „zusammengesetzte Staatlichkeit“ oder *composite Monarchy* bedacht, um die Kontinuitäten zu frühneuzeitlichen Ordnungsstrukturen zu betonen.<sup>22</sup> Anders als Großbritannien, Frankreich oder die Niederlande war die Habsburgermonarchie zudem kein überseeisches, mit Kolonien reich ausgestattetes Imperium. Angesichts von einem Dutzend anerkannter Sprachen und Religionsgemeinschaften der Habsburgermonarchie kann an deren multiethnischen und -konfessionellen Charakter jedoch ebenso wenig gezweifelt werden wie angesichts der gewaltsamen Okkupation Bosnien-Herzegowinas 1878 an deren Disposition zu imperialer Expansion. Zählt man die böhmischen Länder zum imperialen Kernraum hinzu, lässt sich auch das für Imperien typische wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Gefälle zwischen Zentrum und Peripherien beobachten.<sup>23</sup> Zentral für die Imperialität ist der imperiale Herrschaftsanspruch Wiens, der alle wichtigen Entscheidungs- und Kommunikationsströme durch das „imperiale Nadelöhr“ (Osterhammel) der

- 
- HIRSCHHAUSEN, *Beyond Rise, Decline and Fall: Comparing Multi-Ethnic Empires in the Long Nineteenth Century*. In: Ulrike von HIRSCHHAUSEN (Hrsg.), *Comparing Empires: Encounters and Transfers in the Long Nineteenth Century* (Göttingen 2012) 9–34; Jane BURBANK u. Frederick COOPER, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference* (Princeton 2010); Philippa LEVINE (Hrsg.), *The Rise and Fall of Modern Empires*, 4 Bde. (Farnham 2013); Alexander J. MOTYL, *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires* (New York 2001); Michael GEHLER u. Robert ROLLINGER, *Imperien und Reiche in der Weltgeschichte: Epochenübergreifende und globalhistorische Vergleiche*. In: Michael GEHLER u. Robert ROLLINGER (Hrsg.), *Imperien und Reiche in der Weltgeschichte: Epochenübergreifende und globalhistorische Vergleiche*, Bd. 1: *Imperien des Altertums, mittelalterliche und frühneuzeitliche Imperien* (Wiesbaden 2014) 1–32.
- 22 Vgl. zum Konzept der *composite monarchy* William D. GODSEY, *The Sinews of Habsburg Power. Lower Austria in a Fiscal-Military State 1650–1820* (Oxford 2018); dieser greift zurück auf John H. ELLIOTT, *A Europe of Composite Monarchies*. In: *Past & Present* 137 (1992) 48–71; vgl. auch Wilhelm BRAUNEDER, *Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat*. In: Hans-Jürgen BECKER (Hrsg.), *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der Europäischen Verfassungsgeschichte*. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 19.3.–21.3.2001 (Berlin 2006) 197–236.
- 23 Zur Vermessung des imperialen Zentrums siehe Andrea KOMLOSY, *Grenze und ungleiche regionale Entwicklung: Binnenmarkt und Migration in der Habsburgermonarchie* (Wien 2003); Pieter M. JUDSON, „L’Autriche-Hongrie était-elle un empire?“ In: *Annales: Histoire, Sciences Sociales* 63/3 (2008) 563–96; Robert LUFT, *Machtansprüche und kulturelle Muster nichtperipherer Regionen: Die Kernlande Böhmen, Mähren und Schlesien in der späten Habsburgermonarchie*. In: Johannes FEICHTINGER, Moritz CSÁKY u. Ursula PRUTSCH (Hrsg.), *Habsburg Postcolonial: Machtstrukturen und kollektives Gedächtnis* (Innsbruck 2003) 165–187; zur peripheren Stellung beispielsweise Galiziens ausführlich Klemens KAPS, *Ungleiche Entwicklung in Zentraleuropa. Galizien zwischen überregionaler Verflechtung und imperialer Politik, 1772–1914* (Wien 2015).

Zentrale kanalisierte.<sup>24</sup> Dem letzten Punkt einer radialen Herrschaftsordnung entsprach ein Kommunikations- und Kooperationsverbot zunächst zwischen den Ständen in der Frühen Neuzeit,<sup>25</sup> später zwischen den Kronländern in der Habsburgermonarchie. So postulierten die Landesordnungen von 1861 übereinstimmend, dass die jeweiligen Landtage „mit keiner Landesvertretung eines anderen Kronlandes in Verkehr treten“ durften. Auch der jeweilige Landesausschuss sollte „nur mit dem Landtage, aus dem er hervorgegangen ist, in Verkehr treten“.<sup>26</sup>

Die Frage, was die europäischen Großmächte zusammenhielt, ist dagegen ein Grundmotiv der neueren Imperien-geschichte. Diese interessiert sich nicht mehr allein für Fragen des imperialen Zerfalls, sondern stattdessen für die Mechanismen, Merkmale und Möglichkeiten, ein komplexes Herrschaftsgebilde wie die Habsburgermonarchie zu integrieren und politisch am Laufen zu halten.<sup>27</sup> Umso wichtiger erscheint vor diesem Hintergrund die Beschäftigung mit politischer Zusammenarbeit, der es gelang, die Verbote politischer Kommunikation auf horizontaler Ebene zu überwinden: Politische Zusammenarbeit zwischen den österreichischen Kronländern wurde Ende des 19. Jahrhunderts zu einem Fundament der politischen Ordnung. Gerade die Politikgeschichte Cisleithaniens mit einer kooperativen Politikverflechtung zwischen Reich und Ländern sowie den Ländern untereinander kann einen wichtigen Beitrag leisten, um das Funktionieren großräumiger Staaten und Imperien zu verstehen.

Die Geschichte der trotz imperialer Verbote dennoch stattfindenden politischen Kooperation macht einmal mehr die Schwebelage der Habsburgermonarchie zwischen Imperialität und Staatlichkeit deutlich: Die Zunahme politischer Kooperation hing eng mit der Durchstaatlichung der Habsburgermonarchie zusammen, die sich nach 1848 intensivierte und den imperialen Charakter der politischen Ordnung überlagerte. Durchstaatlichung meint jenen Vorgang, in dem der Staat über neue staatliche und administrative Institutionen und Infrastrukturen Herrschaftsgewalt in seinem Hoheitsgebiet aufbaute.<sup>28</sup> Um Herrschaft durchzusetzen, griff er nicht mehr hilfsweise auf nicht-staatliche Instanzen wie die Grundobrigkeit von Klerus oder Adel zurück. Im 18. Jahrhundert beschränkten sich Maßnahmen der

24 OSTERHAMMEL, *Verwandlung der Welt*, 614.

25 Thomas FRÖSCHL, „Confoederationes, uniones, ligae, Bünde“. In: Thomas FRÖSCHL (Hrsg.), *Föderationsmodelle und Unionsstrukturen: über Staatenverbindungen in der frühen Neuzeit vom 15. zum 18. Jahrhundert* (Wien 1994) 21–44, hier 36.

26 Reichsgesetzblatt (RGBl.) 20/1861, Landes-Ordnung und Landtags-Wahlordnung für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns vom 26. Februar 1861, Beilage II a, §§ 41, 43.

27 Vgl. LEONHARD u. HIRSCHHAUSEN, *Beyond Rise, Decline and Fall*; Kathleen WILSON, *A new Imperial History: Culture, Identity, and Modernity in Britain and the Empire, 1660–1840* (Cambridge 2006); Il'ja Vladimirovič GERASIMOV, Jan KUSBER u. Alexander SEMYONOV (Hrsg.), *Empire Speaks out: Languages of Rationalization and Self-Description in the Russian Empire* (Leiden 2009).

28 Neben dem zitierten DEAK, *Multinational State*, vgl. auch Waltraud HEINDL, *Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich*, 2 Bde. (Wien 2013).

Durchstaatlichung noch darauf, Land und Leute mittels der thesesianisch-josephinischen Fassionen, d.h. durch das Einholen von steuerlichen Selbstbekenntnissen der Grundherren, zu schätzen bzw. auf Volkszählungen oder Katasterarbeiten, um die Steuer- und Militärleistungskraft zu erfassen. Diese ersten Ansätze staatlicher Territorialisierung beruhten bereits auf der Zusammenarbeit mit lokalen Eliten, Experten und der örtlichen Bevölkerung.<sup>29</sup> Die niedere Verwaltungs- und Justiztätigkeit wurde abgesehen von der Kontrolle durch die 1753 errichteten Kreisämter jedoch weiterhin zu einem bedeutenden Teil von der Grundobrigkeit ausgeübt.

Elemente von Staatsherrschaft im modernen Sinn (Territorialität) setzten sich erst nach 1848 durch. Darunter ist die Fähigkeit zu verstehen, das öffentliche und politische Leben effektiv durch ausschließlich staatliche Instanzen zu kontrollieren.<sup>30</sup> Weiterhin war dies allerdings nur möglich, wenn politische Zusammenarbeit von unten und von oben stattfand.<sup>31</sup> Lokale Akteurinnen und Akteure hatten den Zugang zu Wissen um lokale Bedürfnisse, Erwartungen und Ressourcen. Staatliche Akteure konnten demgegenüber bestimmte länderübergreifende Politik- und Entwicklungsziele, Infrastrukturen und Machtmittel durchsetzen. Private Investoren brachten zusätzliche Finanzressourcen ein.<sup>32</sup> Anders als bei den genannten Kataster-, Fassions- und Volkszählungen erforderten die neuen Verwaltungsaufgaben des späteren 19. Jahrhunderts nicht nur bilaterale Zusammenarbeit, sondern – das war das Neue – den Aufbau weit verzweigter Kommunikations- und Entscheidungsnetze. Ein wichtiger Knotenpunkt im Geflecht politischer Zusammenarbeit der Habsburgermonarchie war Niederösterreich.

### Private, Ständevertreter und Länder als Kooperationspartner im Vormärz

Im Vormärz erreichte der habsburgische Staat vielfach noch nicht die breiten Bevölkerungsschichten, die stattdessen der lokalen Grundobrigkeit von Adel und

29 Bernhard HACKL, Die Theresianische Dominikal- und Rustikalfassion in Niederösterreich 1748–1756: ein fiskalischer Reformprozess im Spannungsfeld zwischen Landständen und Zentralstaat (Frankfurt am Main 1999); vgl. auch die populärwissenschaftlichen Beiträge in: 200 Jahre Kataster: österreichisches Kulturgut 1817–2017. Hrsg. Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (Wien 2017).

30 Zu Territorialität siehe Charles S. MAIER, Transformation of Territoriality 1600–2000. In: Gunilla BUDDE u. Jürgen KOCKA, Transnationale Geschichte: Themen, Tendenzen und Theorien. Jürgen Kocka zum 65. Geburtstag (Göttingen 2006) 32–55, hier 34.

31 Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER, Einleitung. In: Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER (Hrsg.), Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts (Wien, Köln, Weimar 2016) 7–31, hier 10 f.

32 Steffi MARUNG, Matthias MIDDELL u. Uwe MÜLLER, Territorialisierung in Ostmitteleuropa bis zum Ersten Weltkrieg. In: Matthias MIDDELL u. Frank HADLER (Hrsg.), Handbuch einer transnationalen Geschichte, Bd. 1 (Göttingen 2017) 37–130, hier 93.



Abbildung 2: Christian Graf Kinsky war von 1884 bis 1893 Landmarschall Niederösterreichs. Die Funktionsbezeichnungen am Porträt legen den Schwerpunkt auf sein Engagement in der Landwirtschaft. Kinsky gehörte zu jenen Adeligen Niederösterreichs, die durch Experimente auf ihren eigenen Gütern die Agrarmodernisierung des Landes und des Staates voranbringen wollten. Porträt des Christian Graf Kinsky, Österreichische Nationalbibliothek, Bildarchiv, PORT\_00007501\_01.

Klerus unterstanden.<sup>33</sup> In den 1840er Jahren stritten in Niederösterreich sowohl die Ständevertretung als auch die Wiener Hofstellen darum, wer in welchen Angelegenheiten entscheiden sollte. Die Patrimonialherren waren in Niederösterreich – anders als in Böhmen, Galizien oder Ungarn – durchaus bereit, ihre Hoheitsrechte

33 Zur Rolle der Grundobrigkeit als Teil der Grundherrschaft siehe den Beitrag von Josef Löffler in diesem Band; allgemein GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, Einleitung.

aus der Grundobrigkeit und insbesondere ihre kostspielige Verantwortung für die niedere Kriminalgerichtsbarkeit, die Gendarmerie und das Schubwesen aufzugeben und mit dem Staat zusammenzuarbeiten. Dieselben Personen wollten sich in ihrer Rolle als niederösterreichische Ständevertreter hingegen nicht von den Hofstellen in die Bereiche Bildung, Infrastruktur, Fürsorge, Agrarpolitik oder Landeshypothekenanstalten hineinreden lassen.<sup>34</sup> Der vormoderne Dualismus zwischen ständischer und landesfürstlicher Herrschaft kam darin zum Tragen, dass der Gesamtstaat zunächst darauf bestand, dass die Grundobrigkeit weiterhin für Gendarmerie und Schubwesen zuständig bleiben sollte.<sup>35</sup> Versinnbildlicht wurde der Gegensatz durch die Kreisämter, die zwischen landesfürstlicher und ständischer Gewalt vermittelten, bei den niederösterreichischen Grundherren jedoch im Verdacht standen, zugunsten der bäuerlichen Interessen voreingenommen zu sein.<sup>36</sup> Aus den genannten, schon von den vormärzlichen Ständen beanspruchten Entscheidungszuständigkeiten für Agrarwesen, Fürsorge und Schule entwickelten sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die entsprechenden Landeskompetenzen.<sup>37</sup> Diese drei Themenfelder bildeten den Kernbestand der späteren Landesautonomie in Cisleithanien.

Ein Beispiel für den sich wandelnden Charakter politischer Zusammenarbeit noch im Vormärz liefern die Einführung und Erprobung neuer agrarwissenschaftlicher Techniken. Ging die Beschäftigung mit neuen Agrartechniken zunächst auf nicht-staatliche Akteure zurück, wurde die Agrarpolitik später zu einem Politikfeld mit einer hohen Verflechtung von staatlichen Institutionen und Akteuren und auch Akteurinnen. Die Pionierarbeit für das Feld der Bodenmeliorationen leisteten in Österreich zunächst Private auf eigene Kosten, das notwendige Wissen sammelten Fachgesellschaften.<sup>38</sup> Auf Anregung der k. k. Landwirtschaftsgesellschaft in Wien experimentierten beispielsweise innovationsfreudige Großgrundbesitzer wie

34 Viktor BIBL, *Die niederösterreichischen Stände im Vormärz. Ein Beitrag zur Vorgeschichte der Revolution des Jahres 1848* (Wien 1911) 133, 163, 209, 240, 254, 286–290.

35 Zum früheren ständisch-staatlichen Dualismus Ivo CERMAN, *Opposition oder Kooperation? Der Staat und die Stände in Böhmen 1749–1789*. In: Gerhard AMMERER, William D. GODSEY, Martin SCHEUTZ, Peter URBANITSCH u. Alfred Stefan WEISS (Hrsg.), *Bündnispartner und Konkurrenten der Landesfürsten? Die Stände in der Habsburgermonarchie = Veröffentlichungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 49 (Wien u. a. 2007) 374–393; zur Rolle der niederösterreichischen Stände nun insbesondere William D. GODSEY, *The Sinews of Habsburg Power: Lower Austria in a Fiscal-military State 1650–1820* (Oxford 2018).

36 BIBL, *Die niederösterreichischen Stände*, 62, 68, 113, 122, 126, 146, 160, 167, 255.

37 Josef REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches*, Bd. 1: *Der dynastische Reichsgedanke und die Entfaltung des Problems bis zur Verkündigung der Reichsverfassung von 1861*, Teil 1: *Darstellung* (Leipzig 1920) 248.

38 Rita GUDERMANN, *Morastwelt und Paradies: Ökonomie und Ökologie in der Landwirtschaft am Beispiel der Meliorationen in Westfalen und Brandenburg (1830–1880)* (Paderborn u. a. 2000) 192. Diese waren in einen europäischen Fachaustausch eingebunden; dazu z. B. Anton von DOBLHOFF-DIER, *Über die Drainage. Ein Beitrag zur wissenschaftlichen Begründung und zur practischen*

der niederösterreichische Landtagsabgeordnete und spätere Landmarschall Niederösterreichs Christian Graf von Kinsky in den 1850er Jahren auf ihren Gütern mit der sogenannten Drainagetechnik.<sup>39</sup> Dabei wurden zur Entwässerung von Anbauflächen kostengünstige, industriell herstellbare Tonröhren unter der Erde verlegt. Die Anfänge dieser epochemachenden Technik gingen auf die Initiativen von Privaten, Vereinen und Genossenschaften zurück. Diese verstanden ihr Handeln jedoch in einem gesamtstaatlichen Zusammenhang. Diese Haltung wird etwa in der Person von Karl von Kleyle greifbar, einem führenden Mitglied und kurzzeitig Vizepräsidenten der k. k. Landwirtschaftsgesellschaft. Er spielte nicht nur während der Märzrevolution 1848 im Ständischen Zentralausschuss eine Rolle als Referent für die Stände Niederösterreichs,<sup>40</sup> sondern war später im Innenministerium und im Ministerium für Landeskultur tätig, das ihn 1851 zur Londoner Weltausstellung entsandte.<sup>41</sup> Das Wissen und die Technologie, die er dort kennenlernte, führte er nach Österreich ein und verfasste wie sein niederösterreichischer Kollege Anton von Doblhoff-Dier eine auch in Deutschland populäre Schrift über die Drainage.<sup>42</sup> In seinen Gedanken zur Förderung und Stärkung der Landwirtschaft äußerte Kleyle: „Es fordert dies nicht das Wohl der Einzelnen, sondern das Wohl der Gesamtheit; nicht das Interesse eines Standes, sondern das Interesse des Thrones.“<sup>43</sup> Agrarmodernisierung etwa durch Wasserbauten als genuin öffentliche Aufgabe in den Ländern und im Staat durchzusetzen, gelang allerdings erst sehr viel später, die entsprechenden Rahmengesetze wurden 1883 erlassen.<sup>44</sup> Aus gesellschaftlichen Initiativen war eine staatliche Agenda geworden, aus der Zusammenarbeit von Vereinen, Ständen und Privaten eine politisch und finanziell verflochtene Reich-Länder-Angelegenheit.

---

Ausführung dieses Systemes andauernder Bodenverbesserung und vermehrten Pflanzenbaues (Haag 1850).

- 39 Die Entwicklung und Förderung der technischen Bodenmeliorationen und der ländlichen Wasserversorgungen im Erzherzogtume Österreich u. d. Enns in den Jahren 1857 bis 1917. Hrsg. Niederösterreichischer Landesauschuss (Wien 1918) 4. In Böhmen übernahm Johann Adolf zu Schwarzenberg diese Rolle; vgl. Raimund PALECZEK, *Die Modernisierung des Großgrundbesitzes des Fürsten Johann Adolph zu Schwarzenberg in Südböhmen während des Neoabsolutismus* (Diss. München 2006) 239–241.
- 40 SEIDERER, *Oesterreichs Neugestaltung*, 390 f.
- 41 Hierzu und zum Folgenden Art. Kleyle, Karl Ritter von. In: Constant von WURZBACH, *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Österreich*, Bd. 12 (Nachdr. der Ausg. Wien 1856/91; New York u. a. 1966) 175–184.
- 42 Karl von KLEYLE u. Joseph ARENSTEIN, *Kurze Beschreibung der 1851 vom k. k. Ministerium für Landeskultur und Bergwesen in England angekauften Acker-Geräthe. Sammt den Berichten des Karl von Kleyle über a) englische Ackergeräthe und b) Drainage* (Wien 1852); DOBLHOFF-DIER, *Drainage*.
- 43 Zit. nach WURZBACH, *Biographisches Lexikon*, 182.
- 44 Carl PEYRER VON HEIMSTÄTT u. Ignaz GROSSMANN, *Das österreichische Wasserrecht. Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte und die Verwaltungspraxis* (Wien 1886).

Die Verbindung zwischen den einzelnen Kronländern stellten Personen wie Karl von Kleyle her, der in Wien, Schlesien, Galizien und Mähren tätig und zudem in transnationale Fachnetzwerke eingebunden war. Gegen eine nicht nur private und informelle, sondern institutionalisierte Zusammenarbeit der ständischen Organe wirkte hingegen die rigide Handhabung des Kooperationsverbots von Seiten des habsburgischen Imperiums. Der bloße Verdacht ständischer Kooperation wurde polizeilich beobachtet, sodass die Landeseliten ihre Tätigkeit zwar gegenseitig und grenzübergreifend wahrnahmen, sich aber nur über persönliche informale Netzwerke oder über die Bande ausländischer Publikationen austauschten.<sup>45</sup> Die Leipziger *Grenzboten*, herausgegeben von Ignaz Kuranda, veröffentlichten verschiedene Dokumente aus den Sitzungssälen der Ständetage.<sup>46</sup> In Niederösterreich bot das „Lesezimmer“ im neuen Landhaus der Wiener Herrengasse ein informelles Forum, um politische Fragen zu debattieren und Entscheidungen vorzubereiten.<sup>47</sup> Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle des Juridisch-Politischen Lesevereins.<sup>48</sup> Horizontale Kooperation im Empire beruhte bis zum Jahr 1848 vorrangig auf dem informellen Zusammenwirken von Einzelpersonen und Vereinen.

Als im ersten Monat der Revolution 1848 die niederösterreichischen Stände in Wien zusammentraten, wurde unter dem Druck der Ereignisse rasch eine länderübergreifende Kooperation angestoßen und der „Ständische Zentralausschuss“ gebildet. Der Zentralausschuss vereinte Ständevertreter vieler Kronländer, allerdings ohne Böhmen, Ungarn und Lombardo-Venetien.<sup>49</sup> Der Charakter politischer Zusammenarbeit hatte sich damit grundlegend verändert. Die Sitzungen kreisten in der revolutionär aufgeheizten Atmosphäre zunächst um Fragen der Grundentlastung und der Gemeindeautonomie, um die Erweiterung der Ständetage um bürgerliche und bäuerliche Vertreter, aber auch um die Neuorganisation des Reiches.<sup>50</sup> Die Ständevertreter sprachen sich im Frühjahr 1848 mehrheitlich für eine Umgestaltung des Kaisertums Österreich zu einem Einheitsstaat aus. Administrativ und legislativ geeint sollte er sich als föderaler Baustein in das Bundesgefüge eines Großdeutschlands

45 BIBL, Die niederösterreichischen Stände, 320.

46 Franz de Paula HARTIG, Genesis der Revolution in Österreich im Jahre 1848 (Leipzig 1850) 51. Die Zeitschrift *Die Grenzboten* brachte beispielsweise in Band 3 des fünften Jahrgangs 1846 Berichte über die „ständischen Verhältnisse“ in Böhmen, Niederösterreich und Tirol und druckte ein Memorandum der niederösterreichischen Stände an den Kaiser ab.

47 Hanns SCHLITZER, Aus Österreichs Vormärz, Bd. 4: Niederösterreich (Wien 1920) 11.

48 Wilhelm BRAUNEDER, Leseverein und Rechtskultur. Der Juridisch-politische Leseverein zu Wien 1840–1990 (Wien 1992).

49 Vertreter aus Böhmen fehlten, weil der Kaiser dem Kronland am 8. April 1848 mit der sogenannten „Böhmischen Charte“ eine weitgehende Selbständigkeit zugesichert hatte. Auch Ungarn und Lombardo-Venetien entsandten keine Vertreter, weil sie für eine weiterreichende Eigenständigkeit ihrer Länder eintraten.

50 SEIDERER, Oesterreichs Neugestaltung, 390–400.

unter habsburgischer Ägide einfügen.<sup>51</sup> Die eigentliche Verfassungsplanung zog allerdings bald die Regierung unter Ministerpräsident Pillersdorf an sich, den Provinzialständen sollte bei der Bildung des Reichstags keine tragende Rolle mehr zukommen. Den Versammelten blieb die Debatte um die Landesverfassungen. Sie forderten, statt der bisherigen „verwirrenden legislativen Tätigkeit soll ihnen eine administrative Hauptaufgabe gegeben werden“.<sup>52</sup> Autonomie hieß das zugehörige politische Schlagwort.<sup>53</sup> Zu den geforderten Agenden gehörten „die Umlegung und Einhebung der bewilligten Steuern, die Leitung der provinziellen Kredit-, Wohltätigkeits- und Unterrichtsanstalten, des Provinzial-Straßen- und Polizeiwesens [...]. Außerdem sollen sie dem Vorstand der Provinzialregierung ratend und kontrollierend zur Seite stehen.“<sup>54</sup> Mit Landesfinanzen, Fürsorge, Bildung, Straßen und Polizei zählte der Zentralaussschuss jene Politikfelder auf, die auch für die Landesautonomie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts prägend werden sollten.

Im Laufe des Revolutionsjahrs verschoben sich innerhalb und zwischen den Ländervertretungen die Ansichten über die zukünftige Staatsgestaltung. Niederösterreich geriet dabei in einen Gegensatz zu den meisten anderen Kronländern. Als im Herbst 1848 Oberösterreich mit den anderen „deutschen Provinzen der Monarchie“ eine Länderkonferenz einberufen wollte, um unter diesen eine „Verständigung und Einigkeit der Provinzen in gemeinsamen Angelegenheiten anzubahnen“, wurde Niederösterreich aufgrund der Belagerung Wiens zunächst nicht eingeladen.<sup>55</sup> In den Korrespondenzen stellten sich Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol auf einen Standpunkt, der die Länderautonomie in einem neuen mehrstufigen Bundessystem bewahren wollte. Niederösterreich stimmte hingegen mit der Regierung Schwarzenberg überein und lehnte eine gesonderte Länderkonferenz in einem Moment ab, „wo die Volksvertreter Österreichs wieder tagen und das neue Ministerium allen Vaterlandsfreunden so vieles Vertrauen einflößt“.<sup>56</sup> Der Grund dafür lag darin, dass führende Vertreter der niederösterreichischen Landeselite mittlerweile in Staatsdienste gewechselt waren und wie Anton von Doblhoff-Dier, Anton von Schmerling oder Alexander von Bach spätestens unter dem Eindruck der Wiener Oktoberrevolution das liberale Programm einer „kräftigen Staatsgewalt“ in der Regierung Schwarzenberg vertraten.<sup>57</sup> Eher konservativ gestimmte Politiker wie Karl von Kleyle wollten demgegenüber die (neo-)ständische Länderselbstverwaltung

---

51 Karl HUGELMANN, Der ständische Zentralaussschuss in Österreich im April 1848. In: Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich (JbLkNÖ) 12 (1913) 170–260, hier 193 f.

52 Ebd., 247 f.

53 STOURZH, Umfang der österreichischen Geschichte, 43.

54 HUGELMANN, Zentralaussschuss, 247 f.

55 Dazu und zum Folgenden Karl HUGELMANN, Der Plan einer Länderkonferenz der deutsch-österreichischen Alpenländer im Herbst 1848. In: JbLkNÖ 19 (1924) 237–270.

56 Ebd., 270.

57 SEIDERER, Oesterreichs Neugestaltung, 91–97.

und damit die historischen Länder als Gegengewicht zu einer Volksvertretung auf Reichsebene stärken.<sup>58</sup>

Nach der Auflösung des Kremsierer Reichstags und der Zurücknahme der vom Kaiser im März 1849 oktroyierten Verfassung zwei Jahre später wurden die Länder für ein Jahrzehnt aus Wien und von den k. k. Statthaltereien verwaltet. Im Jahrzehnt des sogenannten Neoabsolutismus wurden die Landtage nicht mehr einberufen, der ständische Verwaltungsapparat allerdings führte seine Tätigkeit fort. Das Ende der neoabsolutistischen Periode markierten die neuen Landesordnungen von 1861. Die Politikfelder Landeskultur, Volksschule und Fürsorge wurden weitgehend den Ländern überantwortet. Die Landtage wurden zu Interessenvertretungen auf Grundlage von Eigentum, Besitz und Bildung. Neben den früheren Eliten aus Adel und Klerus nahmen daher nun auch Bürgerliche ihren Platz in der Landespolitik ein.<sup>59</sup> Lenkt man den Blick auf neue Foren politischer Zusammenarbeit, so wurde eine horizontale Kooperation im Reichsrat zwar ermöglicht, aber nicht verwirklicht. Stattdessen intensivierte sich im langen Prozess der Territorialisierung zunächst die Kooperation zwischen Reich und Ländern, um den nun folgenden Ausbau des Verwaltungsstaates gewissermaßen von unten und von oben vorantreiben zu können.

### Politische Kooperation nach 1850 in der Leistungsverwaltung

Der habsburgische Verwaltungsstaat der 1850er und 1860er Jahre setzte viele Impulse, die noch in den Folgejahrzehnten zu einer Verdichtung von Staatlichkeit durch Kooperation führten. Der Globalhistoriker Charles S. Maier hat diese *territorial intensification* gerade für die 1860er Jahre als weltweites Phänomen und mit der Metapher einer energetischen Aufladung des politischen Raumes beschrieben. Das politische Staatsterritorium pulsierte angesichts zahlreicher Verwaltungs- und Regierungsmaßnahmen, des Ausbaus von Schulen und massenhaft zirkulierender Presseorgane; das alles wurde zusammengehalten von Eisenbahnen und Telegrafien. Die bloße Aussicht darauf, für das Staatsterritorium das Potential von Unternehmen, Urbanisierung, Ressourcen an Arbeitskraft, Bodenschätzen und Gütern auszuschöpfen, veränderte, so Maier, den Blick der politischen Akteure. Jeder Punkt des staatlichen Territoriums schien vor Energie zu vibrieren.<sup>60</sup>

Manche Territorialisierungsprozesse in der Habsburgermonarchie betrafen alle Kronländer auf gleiche Weise. Dazu gehörten die Bauernbefreiung und die endgültige Verstaatlichung von öffentlichen Verwaltungs- und Justizaufgaben, deren Wahrnehmung vor 1848 noch in den Aufgabenbereich der Grundobrigkeit gefallen

58 Ebd., 398–400.

59 Hannes STEKL, Österreichs Hocharistokratie vom 18. bis ins 20. Jahrhundert. In: Hans-Ulrich WEHLER (Hrsg.), *Europäischer Adel 1750–1950* (Göttingen 1990) 144–165, hier 155–167.

60 MAIER, *Territoriality*, 45.

war. Aus patrimonialen wurden ausschließlich staatliche Herrschaftsrechte, den Personenverband „Grundherrschaft“ ersetzen nach 1848 territorial definierte Behörden. Allerdings rekrutierten sich viele Staatsdiener für Staat, Land und Bezirke aus dem Verwaltungspersonal der Grundobrigkeit.<sup>61</sup> Territorialität bedeutete allerdings nicht nur eine staatliche Durchmessung des imperialen Raumes in seiner Breite durch den Infrastrukturausbau, sondern ebenso eine Durchdringung in der Tiefe, die potentiell den Alltag eines jeden betraf: Krankenhäuser, Armeninstitute oder Schulen nahmen an Zahl zu und wurden zunehmend durch die öffentliche Hand geführt.<sup>62</sup>

Niederösterreich spielte hierbei unfreiwillig eine Sonderrolle, denn das Hinterland Wiens kämpfte einerseits besonders mit den Schattenseiten der Urbanisierung einer der größten Metropolen Europas. Zuerst die niederösterreichischen Grundherren und ab 1848 die Behörden waren insbesondere durch die Versorgung und den „Abschub“ der vielen Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen gefordert, die in Wien kein Glück fanden und vor den Toren der Stadt als Bettelnde und Bedürftige strandeten.<sup>63</sup> Niederösterreich zog andererseits aus manchen Momenten der Territorialisierung besonderen Nutzen. Maßnahmen des Infrastrukturausbaus mit Eisenbahnen, Telegrafie, Schifffahrt oder Straßen rückten das Kernland der Monarchie immer weiter in das infrastrukturelle und damit wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Zentrum. Die Territorialisierung war auf Wien und damit auf Niederösterreich ausgerichtet, denn, um in der Metapher von Charles S. Maier vom energetisch aufgeladenen politischen Raum zu bleiben: Die Hauptstädte bildeten damals das Zentrum, von dem aus die politische und wirtschaftliche Energie in das Hinterland ausstrahlte, während bei heutigen Metropolen der Schwerpunkt darauf liegt, dass sie untereinander vernetzt sind.<sup>64</sup>

Wichtige Politikfelder der Durchstaatlichung und Territorialisierung im Europa der 1860er Jahre waren der Ausbau der Land- und Wasserwege, die Hygiene- und Gesundheitspolitik, die Armenfürsorge und das Bildungswesen.<sup>65</sup> Während diese öffentlichen Güter in den europäischen Einheitsstaaten wie Frankreich von der Zentralregierung bereitgestellt wurden, verteilte sich die Steuerungsmacht in den

61 Siehe den Beitrag von Thomas Stockinger zu den staatlichen Bezirksbehörden in diesem Band; zu den böhmischen Ländern: GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, Einleitung, 13.

62 Statistische Angaben und länderübergreifende Vergleiche in Oesterreichs Wohlfahrts-Einrichtungen, 1848–1898. Festschrift zu Ehren des 50jährigen Regierungs-Jubiläums Seiner k. u. k. Apostolischen Majestät des Kaisers Franz Joseph I., Bd. 3: Gesundheitspflege (Wien 1900); Ernst MISCHLER, Armenpflege und Wohlthätigkeit in Oesterreich (Wien 1899); Gustav STRAKOSCH-GRASSMANN, Geschichte des österreichischen Unterrichtswesens (Wien 1905).

63 Vgl. dazu Waltraud HEINDL-LANGER u. Edith SAURER (Hrsg.), Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867 (Wien 2000).

64 MAIER, Territoriality, 45.

65 GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, Einleitung, 15 sprechen insofern von *performing states*.

anderen dezentralisierten, föderalen oder imperialen Staatswesen auf mehrere politische Ebenen. In der Habsburgermonarchie kam dabei den cisleithanischen Kronländern nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 eine besondere Stellung zu, da dem Gesamtstaat nach den verlorenen Kriegen gegen Italien und Preußen finanziell die Hände mehr als gebunden waren. In den 1860er Jahren entwickelte sich das Rechtsinstitut der Reich-Länder-Angelegenheit fort (für das Schulwesen ab 1869, das Gesundheitswesen ab 1870, die Agrarmodernisierung wie Wasserbauten ab 1883): Das Reich erließ Rahmengesetze, die Länder ergänzten sie und führten sie aus. Außerdem bestimmten die Kronländer ihre Geschicke im Rahmen ihrer Selbstverwaltung bzw. ihrer Autonomie selbstständig.<sup>66</sup> Gerade in diesem Bereich der modernen Leistungsverwaltung, die öffentliche Güter bereitstellte und die herkömmliche nicht-distributive, regulative Verwaltungstätigkeit mehr und mehr ergänzte, nahmen die Elemente von Politik- und Finanzverflechtung daher beträchtlich zu. Im Folgenden wird auf das Schul- und Gesundheitswesen näher eingegangen.

Besonders augenfällig wurde die kooperative Politikverflechtung zwischen Reich und Ländern im Bildungswesen.<sup>67</sup> Beim Aufbau des säkularen Schulwesens, einer Besonderheit Österreichs im europäischen Vergleich, machte der cisleithanische Staat im Reichsvolksschulgesetz und in den folgenden Bildungsgesetzen weitgehende reichsrechtliche Vorgaben zur Schulpflicht, zum Lehrplan und zur Ausgestaltung der Schulgebäude. Bei der Umsetzung dieser Vorgaben in den Kronländern lassen sich typische föderale Ungleichzeitigkeiten beobachten: In Galizien, der Bukowina, Istrien und Dalmatien hinkte das öffentliche Bildungswesen der Entwicklung hinterher, während die Herrschaftseliten in den böhmischen Ländern und in Niederösterreich das gut ausgebaute Bildungssystem nicht zuletzt als notwendige Investition in die ökonomische Landesentwicklung ansahen.<sup>68</sup> Wirtschaftlich entwickeltere Länder erfüllten die Vorgaben des Gesamtstaates und mobilisierten die erforderlichen Finanzressourcen. Sie antworteten mit besonderen Schultypen wie Fachschulen auf lokale Bedürfnisse und integrierten über Landesschulräte gesellschaftliche Vertreter. Hier erfüllte sich ein Ausspruch des zeitgenössischen Bildungshistorikers Gustav Strakosch-Graßmann, der „die Überlegenheit der autonomen Körperschaften in der Unterrichtsverwaltung gegenüber den staatlichen Behörden“ feststellte.<sup>69</sup>

66 Georg SCHMITZ, Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen. In: Helmut RUMPLER u. Peter URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 7: *Verfassung und Parlamentarismus*, Teilbd. 2: *Die regionalen Repräsentativkörperschaften* (Wien 2000) 1353–1544, hier 1389.

67 Peter URBANITSCH, *Das Schulwesen in Cisleithanien. Element eines kooperativen Imperiums?* In: OSTERKAMP, *Kooperatives Imperium*, 95–116.

68 Gary B. COHEN, *Education and Middle-Class Society in Imperial Austria 1848–1918* (West Lafayette [Indiana] 1996).

69 STRAKOSCH-GRAßMANN, *Unterrichtswesen*, 351; vgl. auch COHEN, *Education*, 110.

Die Politikverflechtung ließ den Kronländern dabei genügend Handlungsspielraum, in der Schulpolitik auf Verzögerung oder Beschleunigung zu setzen.<sup>70</sup> In Niederösterreich formierte sich gegen die liberale „Normalschule“ ein breiter katholisch-konservativer und bäuerlicher Widerstand.<sup>71</sup> Die Säkularisierung des Schulwesens ging zum einen mit dem parallelen Phänomen einer Rechristianisierung einher, katholische Lehrer und Politiker kämpften für die Teilnahme von Priestern an der Schulaufsicht.<sup>72</sup> Zum anderen machten sich bäuerliche Interessen geltend: Befreiungen von der staatlich verordneten Schulbesuchspflicht gehörten im ländlichen Raum Niederösterreichs zur Tagesordnung. Von den obersten Schulklassen nahm mehr als die Hälfte der berechtigten Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit der sogenannten Schulbesucherleichterung in Anspruch.<sup>73</sup> Landtag und Landesausschuss verteidigten die Schulpolitik als einen wichtigen landespolitischen Kompetenzbereich – verstärkt nach 1908, als das Lehrerrennungsrecht beim Landesausschuss verankert wurde. Niederösterreich verpflichtete sich einer Politik, die stark an die Werte der Christlichsozialen Partei angelehnt war.

Im Politikfeld Gesundheitsfürsorge entzogen sich viele Kronländer zunächst der reichsgesetzlich vorgesehenen Kooperation und agierten – im Gegensatz zum Infrastruktur- und Bildungswesen – äußerst zögerlich. Die Gesundheitsversorgung war traditionell von Gemeinden, konfessionellen Institutionen und Privaten gewährleistet worden. Die Pandemien Mitte des 19. Jahrhunderts führten in Europa erst nach und nach zu einem Umdenken. Mit dem Reichssanitätsgesetz Nr. 68/1870 übernahmen in Österreich Staatsbehörden wie die Oberste Sanitätsbehörde sowie Kontrollinstitutionen in den Statthaltereien und Bezirken die Aufsicht über das Sanitätswesen, nachdem der österreichische Staat bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts unter Maria Theresia und Joseph II. viele gesundheitspolitische Verordnungen erlassen hatte.<sup>74</sup> Der Kontrolle der neuen staatlichen Institutionen nach 1870 unterstanden Krankenhäuser, Impfinstitute, Heilbäder, Apotheken und die Seuchenbekämpfung.<sup>75</sup> Angesichts der Sanitätskosten weigerten sich viele Kronländer bis Mitte der 1880er Jahre, die vom Reich vorgeschlagenen Landessanitätsgesetze zu verabschieden.<sup>76</sup> Die Gesundheitsverwaltung in den Ländern blieb höchst unübersichtlich. Krankenhäuser wurden nur ausnahmsweise vom Reich oder wie in

---

70 Dazu SCHMITZ, *Organe*, 1459 f.

71 Willibald ROSNER, *Der niederösterreichische Landtag*. In: RUMPLER u. URBANITSCH, *Die Habsburgermonarchie 7/2*, 1633–1662, hier 1644 f., 1649.

72 URBANITSCH, *Schulwesen in Cisleithanien*, 104.

73 Ebd., 100.

74 E. Kusý R. von DUBRÁV, *Entwicklung und Organisation des öffentlichen Sanitätswesens in Österreich*. In: *Oesterreichs Wohlfahrts-Einrichtungen* 3, 3–24, hier 7 f.

75 SCHMITZ, *Organe*, 1442.

76 Ebd., 1438 f.

Schlesien aus Landesmitteln erhalten.<sup>77</sup> Sie unterstanden zumeist Bezirken, Kommunen, konfessionellen Trägern oder „industriellen Unternehmungen (Bergbau, Eisenbahnen, Fabriken) mit ihren Arbeiterheeren“.<sup>78</sup> Niederösterreich und nicht zuletzt die Reichs- und Landeshauptstadt Wien waren im Bereich der Gesundheitsversorgung vielfach innovativ tätig. Die Krankenhauslandschaft an der Wiener Spitalgasse mit Krankenhaus, Gebär-, Findel- und Irrenanstalt – und medizinischer Grundlagenforschung – galt als Muster für Krankenanstalten in anderen Landeshauptstädten.<sup>79</sup> Niederösterreich war nach Mähren auch unter den ersten Ländern, die auf den drastischen Ärztemangel auf dem flachen Land reagierten und die Ansiedlung von Gemeindeärzten gezielt förderten.<sup>80</sup> Insgesamt kam Niederösterreich anders als andere Kronländer zusätzlich in den Genuss staatlicher Unterstützungen, insbesondere für Krankenhäuser.<sup>81</sup> Diese Bevorzugung war möglicherweise den hygienischen Herausforderungen der Metropole Wien geschuldet. Gerade im Fall Niederösterreich zeigt sich eine auch für andere europäische Länder wie Deutschland, die Schweiz und selbst Großbritannien typische Politik- und Finanzverflechtung mehrerer politischer Entscheidungsebenen.<sup>82</sup> Insbesondere periphere Kronländer hinkten allerdings in den neuen Verwaltungsbereichen des Leistungsstaates oftmals Niederösterreich hinterher.

### Gleicher als andere: Niederösterreich auf den sogenannten Länderkonferenzen und Enquêtes für eine Reform des Empire

In der Habsburgermonarchie stand einer intensiveren Politik- und Finanzverflechtung zwischen den Ländern zunächst das Kooperationsverbot der Landesordnungen von 1861 entgegen, das den imperialen Charakter des habsburgischen Reiches bezeichnete. Das Verbot der politischen Kommunikation zwischen den Landesvertretungen war vom Staatsministerium bereits 1863 soweit gelockert

77 Eine Ausnahme bildete Schlesien: Karl BERTHOLD, Schlesiens Landesvertretung und Landeshaushalt. Von ihren Anfängen bis zur neuesten Zeit, Bd. 2: Landeshaushalt (Troppau 1909) 506, 537.

78 Anton ULLMANN, Die Krankenanstalten Österreichs diesseits der Leitha in den Jahren 1848–1898. In: Oesterreichs Wohlfahrts-Einrichtungen 3, 249–262, hier 251, 259; DUBRÁV, Sanitätswesen, 9.

79 Vgl. BRATASSEVIC, Die Wiener k. k. Krankenanstalten während der Jahre 1892–1902. In: Statistische Monatsschrift NF 11 (1906) 631–658; zur Wiener Schulmedizin Hans Peter HYE, Technologie und sozialer Wandel. In: Helmut RUMPLER u. Peter URBANITSCH (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 9: Soziale Strukturen, Teilbd. 1: Von der feudal-agrarischen zur bürgerlich-industriellen Gesellschaft, Teil 1: Lebens- und Arbeitswelten in der Industriellen Revolution (Wien 2010) 15–65, hier 57 f.

80 SCHMITZ, Organe, 1441.

81 Stenographisches Protokoll der Enquete über die Landesfinanzen vom 7. bis 12. März 1908 (Wien 1908) 209.

82 Vgl. Fritz W. SCHARPF, Bernd REISSERT u. Fritz SCHNABEL (Hrsg.), Politikverflechtung, Bd. 1: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Kronberg im Taunus 1976).

worden, dass eine Verständigung in Verwaltungsangelegenheiten als zulässig erachtet wurde. Nach 1867 kam es zu gegenseitigen schriftlichen Informationen zwischen den geschäftsführenden Organen der Landesverwaltung, den Landesauschüssen.<sup>83</sup> Erst in den 1890er Jahren setzten sich Ländervertreter auch persönlich zu gemeinsamen Beratungen an einen Tisch. Im Jahr 1892 beriet man – allerdings erfolglos – über ein einheitliches Einberufungsdatum für die Landtage, 1893 befassten sich einige Länder mit dem Lokalbahnwesen, seit 1894 wurden jährliche Konferenzen zur Landesstatistik veranstaltet.<sup>84</sup> Die Reich-Land-Kooperation war in der Leistungsverwaltung vielfach bilateral und vertikal angelegt. Das traf u. a. im Bildungswesen zu, das die Regelung, Finanzierung und Verwaltung der Schulen auf ganz unterschiedliche Schultern verteilte. Nun trat aber eine politische Kommunikation hinzu, die alle Länder umfasste. Die Beratungen der Länder untereinander schärfte das Bewusstsein für Probleme, die allen Ländern gegenüber dem Reich gemeinsam waren, und stärkten damit langfristig ihren Zusammenhalt.<sup>85</sup>

Ein qualitativer Wandel in der politischen Länderzusammenarbeit bahnte sich nach 1904 an. Das niederösterreichische Landhaus in der Wiener Herrngasse wurde um die Jahrhundertwende zu einem herausragenden Aushandlungsort des „kooperativen Imperiums“. Im Landhaus fanden nacheinander mehrere Treffen aller Ländervertreter Cisleithaniens zur Frage der Länderfinanzen statt – die sogenannten Länderkonferenzen.<sup>86</sup> Die Anregung dazu war vom Kronland Mähren ausgegangen.<sup>87</sup> Unter dem Vorsitz des Landmarschalls von Niederösterreich tagten zwischen dem 16. und 18. Februar 1905 fast 50 Ländervertreter in Wien, um beim bzw. mit dem k. k. Finanzministerium eine Besserstellung der Landesfinanzen zu erreichen. Das Treffen begleitete ein starkes Presseecho, denn die Verschuldung der Kronländer hatte seit der Jahrhundertwende enorm zugenommen.<sup>88</sup> Bis auf das Küstenland nahmen Delegierte aller Landesauschüsse teil, darunter viele Landeshauptmänner und Landesrechnungsräte, ein Vertreter der Stadt Wien sowie

83 SCHMITZ, *Organe*, 1536.

84 Ebd., 1536 f.

85 SCHMITZ, *Organe*, 1441; Jana OSTERKAMP, „Kooperatives Imperium“. Loyalitätsgefüge und Reich-Länder-Finanzausgleich in der späten Habsburgermonarchie. In: *Geschichte und Gesellschaft* 42/4 (2016) 592–620, hier 617–620.

86 Stenographisches Protokoll über die am 16., 17. und 18. Februar 1905 im niederösterreichischen Landhause zu Wien abgehaltene Konferenz der Landesauschüsse der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder betreffend die Regelung der Landesfinanzen (Wien 1905).

87 Die Initiative ging auf einen vom Landtag unterstützten Antrag des jungtschechischen Abgeordneten Václav Šílený vom November 1903 zurück; vgl. Moravský zemský archiv (MZA) [Mährisches Landesarchiv], fond A 9 Zemský Výbor [Landesausschuss], K. 2772, *Konference sanace 1905* [Sanierungskonferenz 1905], Mährischer Landesausschuss vom 17. September 1904, fol. 596, Az. 64081/1904.

88 Vgl. Die Konferenzen der österreichischen Landesauschüsse. In: *Vaterland* (Abendblatt) 49 (18. Februar 1905) 1 f.; Ein österreichischer Länderrat. In: *Reichspost* 41 (19. Februar 1905) 9; Ein österreichischer Länderrat. In: *Neues Wiener Tagblatt* (Tagesausgabe) (18. Februar 1905) 8.

hochrangige Beamte aus dem k. k. Finanz- und dem Innenministerium.<sup>89</sup> Nachdem zunächst keine Einigung erzielt werden konnte, setzte die Länderkonferenz eine siebzehnköpfige Fachkommission ein. Sie tagte am 16. Juni 1905 ebenfalls in der Herrengasse und sollte für den Herbst konkrete Sanierungsgrundsätze vorlegen.<sup>90</sup> Dieser Herbsttermin sowie auch spätere Termine für Länderkonferenzen und Ministerialbesprechungen wurden aber immer wieder verschoben.<sup>91</sup> Beamte im k. k. Finanzministerium hegten Vorbehalte gegen die Länderzusammenarbeit *wegen des politischen Charakters dieser Verhandlungen*; das Ministerium erarbeitete mit einer neuen Abteilung in Eigenregie Richtlinien für einen neuen Finanzausgleich.<sup>92</sup> In der Herrengasse trafen die Ländervertreter erst am 9. Juni 1907 erneut zusammen – unmittelbar bevor das erste nach allgemeinem Männerwahlrecht gewählte Abgeordnetenhaus zusammentrat. Sie wiederholten frühere Forderungen und brachten in einem seltenen Akt von Einmütigkeit über „ihre Abgeordneten“ im neuen Reichsrat eine gleichlautende Resolution über die baldige Sanierung der Länderfinanzen durch den Gesamtstaat ein.<sup>93</sup>

Das k. k. Finanzministerium hatte zwischen 1905 und 1907 tatsächlich umfangreiches statistisches Material für eine Finanzreform zusammengetragen und betrieb zur Beratung verschiedener Lösungsmodelle für März 1908 eine Enquête zu den Landesfinanzen ein.<sup>94</sup> Solche Enquêtes verankerten die Leitung von Reformen

89 Österreichisches Staatsarchiv, Finanz- und Hofkammerarchiv (ÖStA, FHKA), k. k. Finanzministerium, Reg.Abt. III, Zl. 5334/1905, Länderkonferenz 1905, Teilnahme des Innen- und des Finanzministeriums.

90 Da die Länderkonferenzen vom Kronland Mähren initiiert wurden, hat der mährische Landesauschuss das Begleitmaterial systematisch gesammelt. Zu den einzelnen Referaten vgl. daher MZA, fond A 9 Zemský Výbor, K. 2772, Konference sanace 1905, fol. 314–317.

91 Richard PEAUENDLER, Der Finanzausgleich in Österreich. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte der finanziellen Beziehungen zwischen Staat, Ländern und Gemeinden in den Jahren 1896 bis 1927 (Wien 1927) 15; zur Einberufung und nachträglichen Verlegung vgl. die Schreiben verschiedener Landesauschüsse und des k. k. Finanzministeriums in Niederösterreichisches Landesarchiv, Landesregistratur, Präsidium des Landesauschusses, Reg. I/10, Stammzahl 1138/1907, Sanierung der Landesfinanzen.

92 ÖStA, FHKA, k. k. Finanzministerium, Reg.Abt. III, Länderfinanzen, Zl. 72180/1905 und Länderkonferenzen, Zl. 8685/1905.

93 Der Regierung wurde „eine vollkommene und dauerhafte Sanierung der Landesfinanzen“ unter der Auflage aufgetragen, den entsprechenden Gesetzentwurf „der Konferenz der Landesauschüsse [...] behufs Ermöglichung der Stellungnahme der Länder“ im Vorhinein vorzulegen; Stenographisches Protokoll über die am 9. Juni 1907 im niederösterreichischen Landhause zu Wien abgehaltene Konferenz der Landesauschüsse der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder betreffend die Regelung der Landesfinanzen (Wien 1907) 27; instruktiv zum Schicksal dieser Resolution im Abgeordnetenhaus Hans Peter HYE, Die „Länderkonferenz“ (1905–1907). Ein Versuch gemeinsamer politischer Willensfindung der politischen Eliten der Länder. In: Jan JANÁK (Hrsg.), Ústřední moc a regionální samospráva [Zentralmacht und regionale Selbstverwaltung] (Brno 1995) 281–289.

94 Stenographisches Protokoll der Enquete über die Landesfinanzen vom 7. bis 12. März 1908 (Wien 1908).

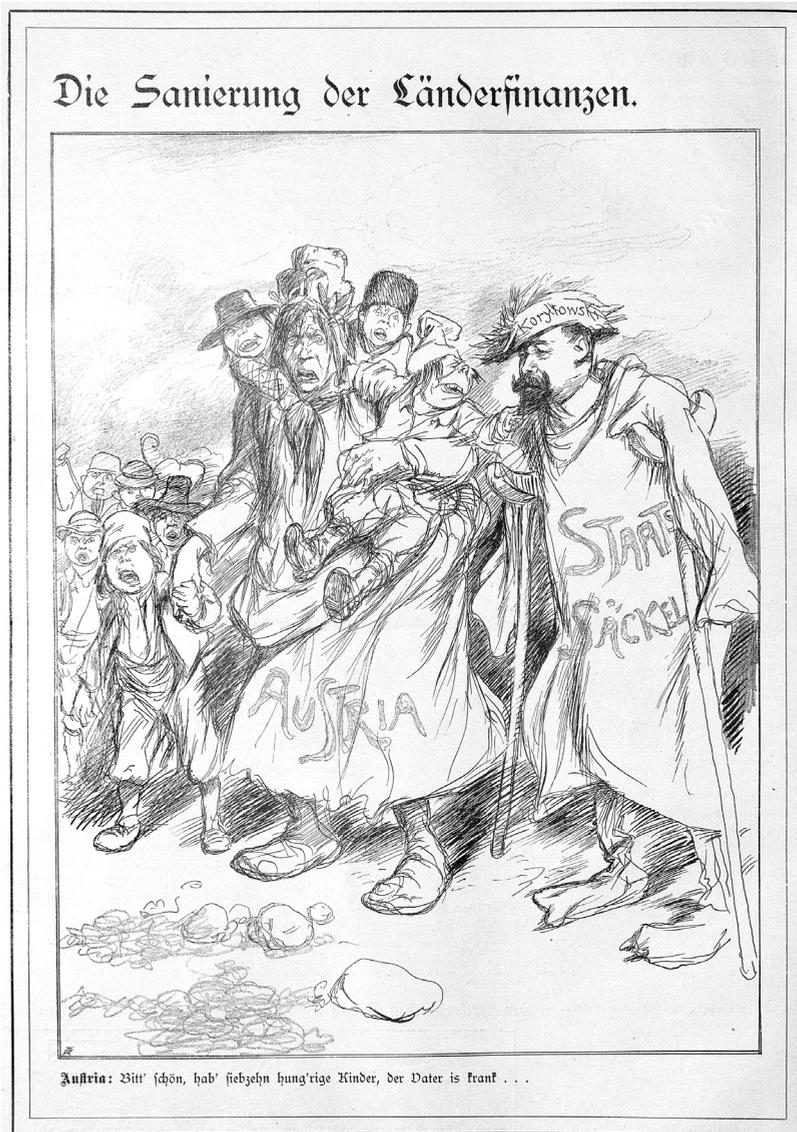


Abbildung 3: In der Satirezeitschrift Kikeriki erschien am 19. März 1908 eine Karikatur, die die politische Auseinandersetzung zwischen der Wiener Zentralregierung und den Ländern aufs Korn nimmt. Der „Vater Staat“ wird als armseliger Invalide dargestellt und damit seine angeblich fehlende Leistungsfähigkeit ironisiert; er trägt eine Mütze mit dem Namen des damaligen Finanzministers. Die *Austria* als „Mutter Österreich“ bettelt daher um Unterstützung für ihre zahlreichen Kinder, die Kronländer. Zu jener Zeit fanden Verhandlungen zwischen Wien und den Ländern um einen neuen Finanzausgleich statt. Karikatur *Die Sanierung der Länderfinanzen*, aus: Kikeriki 23 (19. März 1908) 4.

wieder beim Gesamtstaat, allerdings erweiterten sie auch den Kreis der Akteure, die an der staatlichen Entscheidungsfindung beteiligt wurden. Sie bezogen neben den Reichs- und Ländervertretern aus Verwaltung und Parlamenten Vertreter aus Gesellschaft und Wissenschaft mit ein, die als „Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft“ dienten.<sup>95</sup> Eine einstimmige Entscheidung für ein bestimmtes neues Modell des Finanzausgleichs wurde jedoch nicht getroffen. Im Reichsrat scheiterten Gesetzesvorhaben des k. k. Finanzministeriums unter Witold von Korytowski ebenfalls, sodass im österreichischen Finanzsystem bis zum Überweisungsgesetz des Jahres 1914 weiterhin provisorische und befristete Regelungen dominierten.<sup>96</sup> Über Einzelfragen verständigten sich die Länder nur noch gelegentlich, etwa über die Landesbieraufgaben, die zu den wichtigsten Einnahmequellen der Kronländer zählten.<sup>97</sup> Für andere Themen wie die Verwaltungsreform oder die Vergemeinschaftung der Länderschulden wurden wegen des Widerstands Niederösterreichs hingegen keine Länderzusammenkünfte mehr einberufen. Allerdings veranstaltete man im Fall der Verwaltungsreform eine großangelegte Enquête, die unter Obhut des Staates stand.<sup>98</sup>

Die Länderzusammenkünfte in der Herrngasse betrafen vordergründig das Finanzwesen, dahinter stand jedoch auch die Aushandlung von Chancen und Grenzen einer vertieften politischen Kooperation zwischen den Kronländern. Das Kronland Niederösterreich spielte im Rahmen dieses „kooperativen Imperiums“ eine widersprüchliche Rolle. Sie pendelte zwischen Ländersolidarität und Eigeninteresse. Verkörpert wurde diese Ambivalenz von Robert Pattai,<sup>99</sup> der auf allen Länderkonferenzen sowie der Enquête von 1908 als Wortführer Niederösterreichs auftrat. Pattai war ein Politiker der Christlichsozialen Partei, um deren Führung er zeitweilig mit Karl Lueger konkurrierte. Er war seit 1885 Abgeordneter im Reichsrat und seit 1899 im niederösterreichischen Landtag. Aufgrund seiner Rechts- und Fachkenntnis saß er in zahlreichen Gesetzeskommissionen. Politisch stand er für

95 Zur Funktion als Schnittstelle Peter BECKER, *Stolpersteine auf dem Weg zum kooperativen Imperium. Bürokratische Praxis, gesellschaftliche Erwartungen und sozialpolitische Strategien*. In: OSTERKAMP, *Kooperatives Imperium*, 32 f.

96 RGBl. 14/1914, Gesetz über die Neuregelung der Überweisungen aus Staatsmitteln an die Landesfonds und die Herabsetzung des Ausmaßes der Realsteuern; konziser Überblick bei PFAUNDLER, *Finanzausgleich*, 39–57 mit den detaillierten Regelungen.

97 Stenographisches Protokoll über die am 27. Februar 1909 im Herrnsaal des niederösterreichischen Landhauses stattgefundenen Konferenz der Landesausschüsse in Angelegenheit der Landes-Bieraufgabe (Wien 1909).

98 SCHMITZ, *Organe*, 1439 f. Ergänzend Gernot D. HASIBA, *Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (1911–1914)*. In: Helfried VALENTINITSCH (Hrsg.), *Recht und Geschichte. Festschrift Hermann Baltl zum 70. Geburtstag* (Graz 1988) 237–263.

99 Zum Folgenden [A.] CORNARO, *Art. Pattai, Robert*. In: *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950*, Bd. 7 (1977) 563.

Ansichten, die immer wieder Ressentiments gegenüber Juden, Slawen und Sozialisten erkennen ließen.<sup>100</sup>

Als sich in der Herrengasse im Frühjahr 1905 die Ländervertreter versammelten, stand die finanzpolitische Frage im Mittelpunkt, welche Forderung man der Regierung bzw. dem k. k. Finanzministerium überbringen wolle. Es galt eine Lösung zu finden, die für die Länder eine günstigere Verteilung von öffentlichen Aufgaben, finanziellen Einnahmen und Ausgaben bringen sollte. Es ging aber auch um mehr: Erreicht werden sollte die dauerhafte Institutionalisierung einer länderübergreifenden Zusammenarbeit. Im Zuge der Vorbereitung zur ersten Länderkonferenz hatte sich der istriatische Landesausschuss mit dem Vorschlag hervorgetan, der politischen Kooperation zwischen den Kronländern *einen ständigen Charakter* zu geben.<sup>101</sup> Er argumentierte, dass in vielen Fragen mit Blick auf Rahmengesetze, internationale Verträge oder andere parlamentarische Angelegenheiten das gegenseitige Einvernehmen dringend geboten sei. Das erinnert an die erwähnte deutsch-österreichische Länderkonferenz, die im Herbst 1848 geplant war. Die Presse fasste diese Idee von Seiten Istriens unter dem Schlagwort „österreichischer Länderrat“ zusammen.<sup>102</sup> Angesichts des fortbestehenden Kooperationsverbots zwischen den Landesvertretungen war der Vorschlag mutig und traf bei vielen Landesvertretungen tatsächlich auf Zustimmung. Galizien und Böhmen lehnten einen solchen „Länderrat“ aber auf dem Februartreffen 1905 rundheraus ab, denn sie erreichten in jenen Jahren auf bilateralem Wege zahlreiche Vergünstigungen durch die kaiserliche Regierung.<sup>103</sup> Es war nun Niederösterreichs Vertreter Pattai, der einen Änderungsantrag einbrachte, um einen regelmäßigen Turnus der Länderkooperation doch noch durchzusetzen. Die Länder müssten in ihrem eigenen Interesse gemeinsame Berührungspunkte und

100 Dazu John W. BOYER, Karl Lueger (1844–1910): Christlichsoziale Politik als Beruf. Eine Biographie (Wien 2010) 42, 66.

101 MZA, fond A 9 Zemský Výbor, K. 2772, Konference sanace 1905, fol. 397–399, Schreiben des Landeshauptmanns Ludovico Rizzi in Parenzo an den mährischen Landesausschuss in Brünn vom 18. Jänner 1905.

102 Es wurden bereits konkrete Beratungsgegenstände geplant: eine vergleichende Statistik der Landesfinanzen, Studien zum fiskalischen Zusammenhang von Landeseinnahmen mit „modernen sozialen Tendenzen“, mit der Verwaltungsreform oder der Reform der Arbeiterversicherung. Dazu: Ein österreichischer Länderrat. In: Neues Wiener Tagblatt (Tagesausgabe) 49 (18. Februar 1905) 8. Knapper gehalten sind die folgenden Artikel: Ein österreichischer Länderrat. In: Reichspost 41 (19. Februar 1905) 9; Die Konferenzen der österreichischen Landesausschüsse. In: Vaterland 49 (18. Februar 1905) 1 f., hier 2; Ein österreichischer Länderrat. In: (Linzer) Tages-Post 41 (19. Februar 1905) 3; Ein österreichischer Länderrat. In: (Neuigkeits) Welt Blatt 41 (19. Februar 1905) 5.

103 Nach Aufhebung der Propination, eines gutherrschaftlichen Privilegs zur Alkoholherstellung und -abgabe, wurde Galizien eine Erhöhung der Landesbieraufgabe zugestanden, Böhmen wurde nun eine Erhöhung der Zuschläge zu direkten Steuern sowie eine Erhöhung der Branntweinsteuer in Aussicht gestellt. Letzteres konnte mangels Zustimmung Ungarns nicht unmittelbar umgesetzt werden; vgl. ÖStA, FHKA, k. k. Finanzministerium, Reg.Abt. III, Zl. 66229/1905, Referentenerinnerung des k. k. Finanzministeriums.

Beziehungen aufrechterhalten und vertiefen, ohne dass dabei deren autonome Handlungsmacht im Rahmen der Landesselbstverwaltung geschmälert werden sollte, denn, so Pattai, „Autonomisten sind wir alle (Beifall), auch wir aus den deutschen Kronländern“.<sup>104</sup> Letztlich drang aber auch Pattai mit seinem Vorschlag gegen den Widerstand von Böhmen und Galizien nicht durch.<sup>105</sup>

Drei Jahre später hatte sich diese kooperative Grundhaltung Niederösterreichs gewandelt. Die „Autonomie“ der Kronländer betonten niederösterreichische Landesvertreter wie Pattai auf der Enquête des k. k. Finanzministeriums zu den Landesfinanzen im Jahr 1908 weiterhin, allerdings machten sie daraus kein Argument für eine dauerhafte Zusammenarbeit. Sie traten nun für eine stärkere Abgrenzung der Länderpolitiken untereinander ein. Der Gegensatz entzündete sich auf der Enquête an einer Resolution, in der sich die Kronländer mehrheitlich darauf geeinigt hatten, dass Bildungsüberweisungen aus dem Staatssäckel die Länder bei der Finanzierung des Aufwands für Schulen unterstützen sollten.<sup>106</sup> Die Finanzprobleme vieler Kronländer wären dadurch auf lange Sicht gelindert worden. Dagegen standen die Stimmen Niederösterreichs, Galiziens und Tirols.

Die Ablehnung durch Niederösterreich hatte ideologische Gründe. Die christlichsozialen Vertreter Niederösterreichs lehnten eine Kostenübernahme der Volksschullasten durch den Staat ab, weil sie die Zunahme des staatlichen Einflusses auf die Lehrerernennungen fürchteten, wenn sich Staat und Land die Kosten teilten.<sup>107</sup> Gerade die Lehrerernennungen waren in Niederösterreich ein wichtiger Transmissionsriemen, um die christlichsoziale Politik im Land durchzusetzen – man wollte, wie Pattai deutlich sagte, keine „sozialdemokratischen Schulinspektoren“.<sup>108</sup> An dieser Haltung änderten auch die Appelle jener ärmeren Länder nichts, denen die Bildungsüberweisungen eine langfristige Haushaltsentlastung gebracht hätten. Das vom k. k. Finanzministerium bereits vorbereitete Gesetz zur Beteiligung des Staates an den Volksschulkosten wurde im Reichsrat nicht eingebracht.<sup>109</sup>

Die fehlende Zustimmung Niederösterreichs hatte auch fiskalische Gründe. Niederösterreich konnte bei einem geänderten Finanz- und Steuersystem nach

104 Stenographisches Protokoll über die am 16., 17. und 18. Februar 1905 im niederösterreichischen Landhause zu Wien abgehaltene Konferenz der Landesausschüsse der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder betreffend die Regelung der Landesfinanzen (Wien 1905) 72.

105 MZA, fond A 9 Zemský Výbor, K. 2772, Konference sanace 1905, fol. 314–317, Referat des Dr. Hugo Fux, Stellvertreter des mährischen Landeshauptmanns, über den Antrag des istrianischen Landesausschusses betreffend die Regelung eines gemeinsamen Wirkens der Kronländer zur Wahrung gemeinsamer Interessen bzw. des Antrags des Dr. Pattai über dieselbe Frage, gestellt in der Sitzung der Konferenz der Landesausschüsse vom 18. Februar 1905, Brünn, im September 1905.

106 Stenographisches Protokoll der Enquete über die Landesfinanzen vom 7. bis 12. März 1908 (Wien 1908) 244.

107 Ebd., 242.

108 ROSNER, Landtag, 1644 f., 1649.

109 PFAUNDLER, Finanzausgleich, 19.

Ansicht seiner Vertreter nur verlieren. Die staatlichen Steuereinnahmen wurden in den offiziellen Statistiken nicht länderweise aufgeschlüsselt, aber in Niederösterreich fielen 1908 etwa 35,3 Prozent aller direkten Steuern an, die für den Gesamtstaat eingenommen wurden.<sup>110</sup> Die Länderhaushalte stützten sich aber mangels eines Finanzausgleichs zwischen Staat und Ländern wesentlich darauf, Zuschläge auf die vom Gesamtstaat vorgeschriebenen direkten Steuern einzuheben. Die Nachbarländer wurden daher nicht müde, auf ihren versteckten Anteil an den in Niederösterreich veranlagten Steuern hinzuweisen. Der aus Schlesien gebürtige Innsbrucker Statistiker und Universitätsprofessor Ferdinand Schmid fand dafür harsche Worte: „Wien und Niederösterreich nähren sich ja vom Fett des ganzen Reiches. Schon, wenn ich die Herren von Niederösterreich ansehe, fällt mir auf, daß sie eine ziemlich behäbige Gestalt haben. Sie, die Niederösterreicher, schwelgen im Gelde.“<sup>111</sup> Schmid spielte darauf an, dass Steuern aus Wirtschaftsgewinnen an Niederösterreich flossen, weil hier viele Firmen ihren Unternehmenssitz hatten, deren Produktionsstätten aber in anderen Teilen der Monarchie lagen. Auch ein Vertreter Mährens betonte, dass vermögende Personen und prosperierende Firmen oft ihren Wohn- oder Unternehmenssitz nach Wien verlegten, obwohl sie weiterhin in Mähren wirtschafteten. Da sie dann aber die direkten Steuern auf Einkommen und Gewinne in Niederösterreich zahlten, entgingen Mähren auf diese Weise beträchtliche Summen. Das Nachbarland konnte ja auf die in Niederösterreich veranlagten Steuern keine Zuschläge kassieren.<sup>112</sup> Steuerrechtlich genoss Niederösterreich als Sitz der Metropole unbezweifelbar einen erheblichen Standortvorteil.

Während sich Pattai noch 1905 für solidarischen Gemeinsinn starkgemacht hatte, war dieses Plädoyer also schon im Jahr 1908 einer Politik gewichen, die dezidiert vom Eigeninteresse Niederösterreichs angeleitet war. Das hatte auch mit den gewandelten Machtverhältnissen im Abgeordnetenhaus zu tun. Der Kampf um das allgemeine Wahlrecht war nur im österreichischen Abgeordnetenhaus geglückt. In den Landtagen scheiterte er und so blieben auf dieser Ebene sowie auf jener der Gemeinden das Zensuswahlrecht und das Kuriensystem erhalten. Daher wurden die Landes- und Gemeindevertretungen zum letzten Refugium für die Interessen der adeligen und bürgerlichen Eliten. Landesautonomie war nicht zuletzt ihre Autonomie und wurde von ihnen mit umso größerer Vehemenz verteidigt. In den ungleich verteilten Mitbestimmungsrechten der Bevölkerung zeigte sich noch einmal ein wichtiger asymmetrischer Aspekt des Empire.

---

110 Stenographisches Protokoll der Enquete über die Landesfinanzen vom 7. bis 12. März 1908 (Wien 1908) 37.

111 Ebd., 92.

112 Ebd., 208.

## Fazit

Das Kronland Niederösterreich als Teil eines kooperativen Imperiums zu betrachten, kann für eine Regionalgeschichte der Macht neue Perspektiven öffnen. Niederösterreich spielte für die politische Zusammenarbeit im habsburgischen Empire eine zentrale Rolle, obwohl sich politische Zusammenarbeit von sowohl staatlicher und nicht-staatlicher Seite in Imperien herkömmlicherweise vor zahlreiche Hindernisse gestellt sah. Bis zuletzt hielten Kaiser und Zentralregierung grundsätzlich an einem Herrschaftsanspruch fest, alle wichtigen Entscheidungswege durch das Herrschaftszentrum in Wien zu kanalisieren. Ausdruck dieses radialen Ordnungsverständnisses war das an die Stände, später an verschiedene Landesinstitutionen adressierte Kooperationsverbot, politisch miteinander „in Verkehr zu treten“. Ein solches Kooperationsverbot rührte ideengeschichtlich aus vormoderner Zeit, als die „Konföderation der Stände“ als Herd von Aufruhr und Widerständigkeit gegen den Herrscher galt.

Im 19. Jahrhundert sahen sich die Imperien vor neue Herausforderungen gestellt, ihre Machtstrukturen wandelten sich. Auf ihrem Weg zum modernen Staat war eine „imperiale“ kommunikative Trennung der verschiedenen politischen Ebenen weder angemessen noch durchführbar. Während die Imperien Geschichte die Asymmetrien von Herrschaft und die Top-down-Entscheidungsprozesse betont, heben Historikerinnen und Historiker von Staatlichkeit daher den grundsätzlichen Herrschaftswandel unter dem Schlagwort „Durchstaatlichung“ hervor. Seit den 1860er Jahren nahm die Territorialität der Staaten überall in Europa zu. Die Herrschaftsgewalt eignete sich mit transnationalen Infrastrukturen wie Eisenbahn, Telegraf, Schifffahrt und Straßen die Fläche an und zentrierte den Herrschaftsraum auf das Herrschaftszentrum hin. Die Planung, Erhaltung und Finanzierung von modernen Infrastrukturen und Staatsaufgaben ließ sich jedoch nur in einem kooperativen Abstimmungsprozess „von oben“ und „von unten“ durchführen. Auch im Habsburgerreich trat der imperiale Herrschaftsanspruch in ein Spannungsverhältnis zum zunehmend modernen Verwaltungsstaat.

Der Herrschaftswandel hin zu mehr Staatlichkeit ging dabei mit einem Elitenwandel einher. Auf der vertikalen Achse politischer Zusammenarbeit zwischen imperialem Zentrum, Kronländern und Gemeinden wurden im 19. Jahrhundert aus nicht-staatlichen zunehmend staatliche Akteure. Herrschaftsrechte etwa aus der Grundobrigkeit von Adel und Klerus wurden in Cisleithanien nach 1848 konsequent zurückgedrängt. Im Bereich von Verwaltung und Justiz gewannen öffentliche Instanzen wie Gemeinden, Kreisämter und Bezirkshauptmannschaften an Gewicht. An die Stelle gesellschaftlicher, oft durch Adel und Klerus ausgeübter Wohltätigkeit sowie der von ihnen initiierten agrarwissenschaftlichen Vereine, Experimente und Initiativen traten die Politikfelder Schule, Landeskultur und Fürsorge, die aufgrund der Landesordnungen von 1861 den cisleithanischen Kronländern und

Gemeinden zugewiesen wurden. Freilich blieb das Engagement von Adel und Klerus in den Kronländern weiterhin spürbar und sichtbar. Institutionen der Kranken- und Armenversorgung oder private Schulen griffen noch vereinzelt auf deren Finanzfonds zurück. Da viele Adels- und Kirchenvertreter im Landtag saßen, konnten sie ihr privates Engagement nun in landesrechtliche Formen gießen. Insgesamt war aber die öffentliche Gewalt in Gestalt von Staat und Ländern mit dem Ende des 19. Jahrhunderts in der Fläche angekommen.

Die politische Zusammenarbeit im Empire durchlief während des langen 19. Jahrhunderts mehrere Stadien, die mit den europäischen Prozessen der Durchstaatlichung im Allgemeinen und der Entwicklung des Staates in seiner spezifisch österreichischen Geschichte zusammenhingen. Im Vormärz überwog die Zusammenarbeit zwischen Privaten, Vereinen und Landesinstitutionen, wenn es etwa darum ging, agrarische Innovationen wie die Drainage auf einzelnen Gütern zu testen und dann landesweit umzusetzen. In der Territorialisierungsphase des Staates der 1850er und 1860er Jahre trat das Engagement der Privaten aufgrund der zunehmenden Kostspieligkeit zurück. Politische Zusammenarbeit lag nun verstärkt in den Händen des Gesamtstaates und des jeweiligen Kronlands, das bilateral mit den Zentralbehörden über Fragen von Schule, Wasserbau oder Straßenführung verhandelte. Diese vertikale Kooperation entsprach der mehrstufigen Herrschaftsordnung im Habsburgerreich, die diese Politikfelder in die Mitverantwortung der Länder legte. Mit dem Ende des 19. Jahrhunderts machte diese bilaterale Reich-Land-Kooperation immer mehr einer multilateralen Reich-Länder-Kooperation Platz. In Fragen von Landesstatistik, Lokalbahnen oder der Finanzreform von 1896 trafen Reich und Länder gemeinsame Absprachen. Damit entstand nach 1905 die Chance auf eine Länderkooperation, also eine horizontale Vernetzung von politischen Akteuren.

Niederösterreich war als Land um die Reichs- und Residenzstadt Wien kein Kronland unter anderen. Seine herausragende Stellung wird nicht zuletzt daran deutlich, dass das Kronland nicht nur in imperienhistorischen Forschungen eine herausragende Rolle als „imperiales Zentrum“ spielt, sondern für Forschungen zur Geschichte von Staatlichkeit, Durchstaatlichung und der Herausbildung moderner Staatsaufgaben und Politikfelder ebenfalls den Mittelpunkt bildet. Die Geschichte Niederösterreichs als Teil eines kooperativen Imperiums führt beide Perspektiven zusammen.

Im Zentrum der Überlegungen stand dabei auch die Frage nach Nutzen und Kosten, die sich aus den Netzwerken politischer Kooperation im habsburgischen Imperium für Niederösterreich ergaben. Die Beantwortung hängt nicht zuletzt mit den engen personellen Überschneidungen von Landes- und Reichseliten zusammen. Während der Phase privat-öffentlicher Zusammenarbeit im Vormärz war Wien Sitz von Vereinen wie der k. k. Landwirtschaftsgesellschaft oder dem Juridisch-Politischen Leseverein, die weit über das Land hinauswirkten. Von dieser Konzentration

von Wissen und Innovationsinteresse profitierte Niederösterreich und trug selbst durch engagierte Landeskinden wie Doblhoff, Kleyle oder Kinsky im Rahmen der Agrarmodernisierung zum Erproben von neuen Techniken bei. Während der Territorialisierungsphase der 1850er und 1860er Jahre war das Land zwangsläufig in die politische Zusammenarbeit im Empire eingebunden und ein Nutznießer dieser Kooperation: Der Ausbau der zahlreichen Infrastrukturen auf Wien hin während der neoabsolutistischen Ära und danach lag weder im alleinigen Interesse Niederösterreichs noch hätte er vorrangig durch dieses finanziert werden können. Für die zunehmende vertikale und horizontale Vernetzung von Reich und Ländern seit den 1890er Jahren war Niederösterreich mit dem Landhaus in der Herrengasse Gastgeber und Förderer verschiedenster Initiativen. Sobald es eigene Interessen grundlegend gefährdet sah, gehörte es gleichzeitig mit Galizien und Böhmen allerdings in die Reihe jener Kronländer, die es sich leisten konnten, Mehrheitsbeschlüsse der anderen Kronländer zu übergehen und zu torpedieren. Zur Sonderstellung Niederösterreichs trug dabei der Umstand bei, dass das Kronland durch ein begünstigendes Finanz- und Steuerwesen umfangreiche Ressourcen mobilisieren konnte.

Niederösterreich war damit auch in den 1910er Jahren, um auf die eingangs beschriebene Lithografie von 1849 zurückzukommen, das Kronland, das dem Kaiser mit einem gefüllten Pokal Reichtum und Wohlstand versprach. Die Harmonie der Kronländer, die nach den Verfassungsvorstellungen von 1849 als Gleiche im selben Boot saßen, hatte sich einerseits in den oft beschriebenen separierenden Bestrebungen der verschiedenen staatsrechtlichen Ausgleiche verflüchtigt. Ungarn sah sich spätestens nach dem Ausgleich von 1867 sicherlich nicht mehr im Kreis der anderen sitzen, sondern war ein eigenständiger Staat in der Dynastie. Andererseits, und darin lag die Bedeutung politischer Kooperation, führte die Politik- und Finanzverflechtung auf den zentralen Gebieten der Leistungsverwaltung die Kronländer Cisleithaniens sehr viel näher zusammen, als dies in den 1850er und 1860er Jahren überhaupt denkbar gewesen war. Separation durch imperiale Sonderrechte auf der einen Seite und Integration durch politische Zusammenarbeit ergaben in der Summe jenes „kooperative Imperium“, für das Niederösterreich keinesfalls nur fiskalisches Geberland war, sondern von dem es wirtschaftlich, kulturell und gesellschaftlich profitierte.

**Jana Osterkamp**, Dr. PD, promovierte Juristin und habilitierte Historikerin; Projektleitung der D-A-CH-Forscherguppe „Der Schreibtisch des Kaisers: ein Ort politischer Entscheidungen in der Habsburgermonarchie? Franz Joseph I. und dessen Kabinettskanzlei“ (gemeinsam mit Peter Becker); wissenschaftliche Mitarbeiterin und Bibliotheksleiterin am Collegium Carolinum in München. Forschungen zu Politik, Herrschaft und Recht, Imperien, Föderalisten und Staat, Infrastruktur sowie Religion. Neueste Publikation: Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918) (Göttingen 2020).