

# Egység a sokszínűségben – a különbözőségek integrálása

Jana Osterkamp: *Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918)*. Vandenhoeck & Ruprecht, München, 2020. (Veröffentlichungen des Collegium Carolinum Bd. 141.) 531 oldal

A történészek gyakran indulnak ki tudatosan vagy önkéntelenül is napjaik történeti-politikai problémáiból, amikor a történelem gazdag tárházából kutatási problémát keresnek maguknak. Az eredetileg jogász végzettségű Jana Osterkamp bevallotta és programszerűen teszi ezt: a Habsburg Monarchia 19. századi története mint napjaink Európai Uniójának lehetséges előképe érdekli őt: Hogyan lehetett a sokszínűséget rendezni, népek és régiók, társadalmi tagoltságok és fejlettségbeli szintek, kulturális paradigmák és gazdasági különbözőségek kavalkádját évszázadokon keresztül politikai egységben tartani a „Habsburg Európa” keretei között? A politikaelmélet napjainknak az Európai Unió működési mechanizmusainak és vágyott működési ideáljának leírására kifejlesztett föderalizmuselméleteit alkalmazza a történeti probléma vizsgálatára. Eszerint el kell szakadni a 19. századi politikaelmélet föderalizmusértelmezésétől, ami a szuverenitást és az államiságot tekintette a kulcsmomentumoknak, s alapvetően az államszövetség (*Staatenbund*) vagy szövetségi állam (*Bundesstaat*) kategóriarendszerében gondolkodott. A Habsburg Monarchia premodern (ahogy az Európai Unió posztmodern jelensége is) ugyanis más értelmezési keretet követel meg: a központi kategória a *Bund, federation, fédération vagy Föderation*, amely többlépcsős társadalmi szerveződés, melynek egységeit nem hierarchia, hanem az egyenjogúságon alapuló koordináció és tudatos kooperáció köti össze, ami többlépcsős lojalitásteret tart nyitva az állampolgárok

előtt. (10–11. old.) A föderációban „az államhatalom több szint között felosztott. Egyik uralmi szint sem élvez elsőbbséget, azaz egyik sem rendelkezik osztatlan vagy eredetinek tekintett szuverenitással”. (215. old.) Valamennyi döntéshozó szint csak részét alkotja a szuverenitásnak. Az állami hatalmi tényezők és uralmi szintek egymással való együttműködése, egymás ellen irányuló tevékenysége, valamint egymás mellett élése egyidejűleg van jelen, ami a jogi és a politikai rendszer állandó lebegését, billegését eredményezi a föderatív rendben. (215. old.) A mai Európai Unióban is sok eleme létezik az államiságnak és az állami intézményeknek anélkül, hogy maga az Európai Unió állam lenne. E rendszer leírásakor nem pusztán az alapító jogi dokumentumok a fontosak, hanem a mindennapi gyakorlat is.

Ilyen többszintű föderáció vagy *Bund* volt a Habsburg Monarchia is Osterkamp kutatási hipotézise szerint, intézményrendszerét ugyanúgy oszcillálás jellemezte a dinasztia, a birodalmiság, az államiság és a föderáció struktúrái között. (215., 217. old.) Az összetett jelenség, amit a szerző föderalizmus címén vizsgál, persze nem új gondolat, a kortárs államjogászok, illetve napjaink alkotmánytörténészei által használt „összetett monarchia” (*composite monarchy*) vagy „decentralizált egységállam” (*dezentralisierter Einheitsstaat*) fogalma szintén ezt igyekezett leírni. Osterkamp hangsúlyozza, hogy koncepciója nem kívánja kétségbe vonni azon újabb történészi megközelítések érvényét, melyek mint birodalmat (Pieter Judson) vagy mint államot (John Deak) igyekeznek leírni a 19–20. századi Monarchiát, inkább ezen értelmezések mellé kívánja helyezni saját, a föderalizmust középpontba állító megközelítését.

A mából kiinduló perspektívának megfelelően a monográfia az elméleti, fogalmi de-

finíciókat és a célkitűzéseket tisztázó bevezetés után a Habsburg Monarchia végstádiumának, az 1917/1918-as éveknek a tárgyalásával indul (*Der junge Kaiser und das alte Reich [1918]*). Bemutatja, hogy VI. Károly 1918. októberi föderatív átszervezési terve is a föderatív gondolatnak már korábban is kidolgozott többféle típusát kívánta volna vegyíteni, miközben a háborús helyzet szélsőséges körülményei már szétmállasztották az együttmaradásra való hajlandóságot a lakosság széles köreiben.

Ezt követően a szerző bemutatja a Monarchia területi-politikai egységeit, népeit és felekezeteit (*Herrschaftsvielfalt im Vormärz*), majd olvasóit a 19. század első felétől kezdve a Habsburg Monarchia különböző történeti periódusaiba kalauzolja, középpontba a föderalizmus elméletének különféle történeti változatait állítva: az igazgatási föderalizmust (*Verwaltungsföderalismus*), a népek-nemzetiségek föderalizmusát (*Vielvölkerföderalismus*), a történeti tartományi föderalizmust (*Kronländerföderalismus*), a dualizmust, trializmust, illetve a nemzeti vagy vallási közösségek nem területi elven nyugvó föderalizmusát.

Az „igazgatási föderalizmus” (*Vielfalt verwalten. Verwaltungsföderalismus [Vormärz bis 1867]*) napjaink politikatudományának fogalma, melyet a törvényhozó testületek nélkül felépülő, tagolt államszervezet leírására használ Osterkamp. Metternich kancellárnak az 1810-es években papírra vetett, ám a császár asztalfiókjában rekedt birodalomszervezési javaslata után az 1850-es évek neoabszolutizmusa kísérletezett ezzel, miközben a rendi társadalomszervezési gyakorlatok kiiktatásával az állam működési körét a társadalom mindennapi gyakorlatáig szélesítette. Osterkamp értékelése szerint e kormányzat szigorúan centralizált, egységes össz állam megteremtését tűzte zászlajára, valójában azonban a közigazgatás területi, illetve lépcsőnkénti tagolásával kezelte és nem felszámolta a sokszínűséget, a tartományok vezetői nagyfokú önállósággal bírtak a tartományi sajátosságok figyelembevételében.

A következő fejezet (*Vielvölkerföderalismus. Nationalitäten-Bundesstaat und Nationsbildung [1848]*) az 1848–1849-es forradalmak időszakában született azon terveket mutatja be, melyek a birodalmat a történeti tartományi határok felszámolásával nemzetek politikai egységeinek föderatív hálózattá tették volna. Rávilágít arra, hogy milyen különbözőségek mutathatók ki e tervekben, e különbözőségek mögött milyen elméleti megfontolások és politikai érdekek húzódtak. Ezt a fejezetet kiegészíti Osterkamp az 1848-ban Galíciában a ruszinok önálló nemzetként való elismerését és a tartomány két, egy lengyel és egy ruszin koronatarományra való felosztását célzó, több mint kétszázötvenezer (!) támogatót felmutató aláírásgyűjtéskampány elemzésével (*Föderalismus auf dem Dorf. Die galizischen Petitionsstürme 1848/49*).

A legnagyobb gyakorlati jelentősége a Habsburg Monarchia történetében a tartományi föderalizmusnak volt, amely erős regionális tartományi/országos patriotizmusokhoz vezetett (*Historischer Kronländerföderalismus und die unvollendeten Verfassungen [1849 und 1860/61]*). Osterkamp értékelése szerint az 1849. március 4-én kihirdetett, de soha életbe nem lépett olmützi alkotmány is ezt képviselte, mivel egyenlő státusba helyezte a tartományokat, biztosította autonómiájukat, önálló állásukat, s egységes birodalmi állampolgári jogállást vezetett be. Meghatározó elemmé azonban a tartományi föderalizmus csak a kiegyezés után vált, de természetesen csak a ciszlajtán államszervezetben.

A dualizmus államrendszerét külön fejezetben (*K. u. K. – Das konföderative Doppelhaus 1867–1918*) elemzi a szerző. Eszerint 1867 után alkotmányjogi szempontból két külön rész élt együtt: Magyarország parlamentáris monarchiaként, Ciszlajtánia viszont alkotmányos monarchiaként, azaz nem egy Habsburg Monarchia létezett, hanem kettő. (217. old.) A két „birodalmi felet” a kortársak államnak nevezték, de államiságuk (szuverenitásuk) nem volt teljes. A dua-

lista alapszerkezet alatt ugyanakkor Horvátország is rendelkezett korlátozott „állami” léttel. Osterkamp összehasonlítja a két birodalmi felet, rámutat mindenekelőtt a szuverenitásfogalom különbségére: Ausztriában a német államokra jellemző „monarchikus elv” él tovább, mely a szuverenitást magából az uralkodóból származtatja; ezzel szemben Magyarországon az ún. szent korona eszméje adja a legitimitás alapját: az uralkodó és a nemzet együtt a legitimitás forrása. Ferenc József mint uralkodó pozíciója tehát eltérő a két egységben, a közös uralkodó így valójában nem szimbolizálja az államegységet. A Monarchia/monarchikus intézményrendszerében a föderalizmus, a birodalom és a nemzetállami politikai elemek éltek együtt, konkuráltak egymással, tartósan egyensúlyban tartva egymást. Sajátos elemként kiemeli, hogy miközben a föderatív államokat általában kétszintes hatalommegosztás jellemzi, a Habsburg Monarchiában ez háromszintes volt: egyrészt maga az Osztrák–Magyar Monarchia, másodikként Magyarország, illetve a ciszlajtán tartományok együtt (csak az 1910-es évektől nevezik ezt hivatalosan „Ausztriá”-nak), a harmadik szintet pedig a ciszlajtán tartományok képezték.

A továbbiakban (*Sehnsucht nach föderalen Eigenheimen 1867–1871*) Osterkamp azt vizsgálja, hogy a kiegyezés hogyan ösztönözte a birodalom nem osztrák–német és nem magyar elitjeit arra, hogy igyekezzenek nagyobb önállóságot kivívni maguknak: Galícia és Horvátország esetében ez sikerrel járt, ugyanez elmondható Tirol német elitjéről is, ha nem is formalizált autonómia, de a haderő és az oktatásügy terén speciális tartományi szabályozások formájában. Ezek a történetek azonban a birodalmi centrum és egy-egy perifériájának megállapodását tárgyalják, a Monarchia mint birodalom történetének részét alkotják, nem föderalizmustörténetének elemei. Bár a cseh nemzeti mozgalomnak nem sikerült kiharcolni államjogi különállást Csehország, illetve a „cseh korona országai” számára, a

társadalmi gyakorlat jónéhány terepén lehetőség nyílt a csehországi elit előtt a mindennapi élet saját formálására.

Osterkamp fő érdeklődése nem az államelméletek, tervezetek, hanem „a megélt föderalizmus” (*gelebter Föderalismus*) kutatására irányul, ahogy nevezi, az „együttműködő birodalom” (*kooperatives Imperium*) mechanizmusait kívánja kimutatni (*Handeln wie Staaten. Länder im kooperativen Imperium 1867–1914*). A modern alkotmányosságot megalapozó ún. februári pátens (1861) a cislajtán tartománygyűlések jogkörét igen korlátozottan szabta meg (mezőgazdaság, alap- és középfokú oktatás, közmunka, szociális gondoskodás), s tiltotta, hogy a tartományok állami szervei (parlamentjei és parlamenti választmányai) egymással a bécsi birodalmi centrum közvetítése nélkül kapcsolatba lépjenek – ami szintén még a birodalomszerveződés klasszikus paradigmája. A tartományok nem voltak államok, hiányzott a saját jogrendszer és saját kormányzat, tehát jogi értelemben valóban nem voltak föderatív részállamok. Ugyanakkor éppen azok a területek, amelyek tartományi hatáskörbe kerültek ekkor, a 19. század utolsó harmadában az állam feladatkörének kiterjesztése nyomán felértékelődtek a „szolgáltató állam” (*leistender Staat*) koncepciója jegyében. Az állampolgárok saját mindennapi életvitelükben épp ezeken a területeken (szociális ellátás, oktatás, folyószabályozás, talajjavítás, öntözőcsatornák, trágázás, mezőgazdaság) vártak legtöbbet az államtól, ami felértékelte a tartományok szerepét. A tartományok a centrummal (cislajtán parlamenttel és kormányral) kooperáltak ezeken a területeken, ahogy együttműködtek a tartományon belüli kerületekkel és községekkel is. Az egyes tartományok nagyon különböző hangsúlyokat fektettek egy-egy területre, s nagyon különböző szabályozásokat és gyakorlatokat léptettek életbe és tartottak fenn, amit természetesen az egy-egy tartományban rendelkezésre álló pénzügyi források is erősen befolyásoltak. Ez a vertikális együttműködés azután 1905 és

1914 között, amikor új gazdasági kiegyezésről tárgyaltak, kiegészült a tartományok egymás közötti kooperációjával. A tartományok „az állam”-mal, azaz a bécsi központi minisztériális bürokráciával szemben érdek- és célközösségbe léptek a modernizációs célok finansziális hátterének biztosítása érdekében. Ez immáron az „együtműködő birodalom”-tól az „együtműködő föderáció” (*kooperativer Föderalismus*) felé mutatott. Osterkamp vizsgálja (*Der Preis der Staatlichkeit. Aushandlung einer föderalen Finanzordnung 1896–1914*) az állami funkciók finanszírozásának mikéntjét a birodalom egészében, a két birodalmi félben, a tartományokban és a településeken. 1896-ban tárgyalt először a birodalmi centrum és valamennyi ciszlajtán tartományi vezetés együtt a tartományok finanszírozásáról, 1905-ben informális, úgynevezett tartományi konferenciára (*Länderkonferenzen*) került sor, melynek célja a birodalmi centrummal szembeni „szolidaritásközösség” (*Solidargemeinschaft*) és együttes fellépés kialakítása volt annak érdekében, hogy a tartományok önálló költségvetési forrásokra telessenek szert (korábban a birodalmi központban az állampolgárokra kivetett adókra rátelepíthető pótdókra számíthattak csak). A központi adminisztráció bizalmatlan gyanakvása, illetve az egyes tartományok érdekellentétei végül csak kisebb államháztartási reformot tettek lehetővé, de ezzel együtt is mindez a politikai viták pezsgését hozta magával, ahogy Osterkamp fogalmaz, a századforduló körül valóságos „föderális reneszánsz”-ról beszélhetünk a Monarchiában. (343. old.)

Az 1910-es éveket azonban már legitimációs válság és intenzív politikai feszültségek jellemezték (*Krisenjahre. Aporien des territorialen Föderalismus und das neue Modell des Personenverbands 1907–1918*). Feléledtek a korábbi föderalizmusviták, de új koncepcióként megfogalmazódott a területiségtől elszakított személyi autonómia (*Personalautonomie*) koncepciója is az együttélő népcsoportok és felekezetek egyenjogúsításának lehetséges útjaként, amit Osterkamp

láthatólag a Habsburg Monarchia gazdag föderalizmuselméleti hagyományrendszerének a ma szempontjából talán legfigyelemre méltóbb elemének tekint. Mint írja, propagálói premodern koncepcióhoz tértek vissza, amikor elszakadtak a területiség és szuverenitás kérdésére alapozó modern politikaelméleti paradigmától, ami azonban időközben, jegyzi meg, egyben posztmodernnek is bizonyult. (345. old.) Részletesen tárgyalja a különféle birodalomátszervezési terveket, kitér a Bosznia-Hercegovina okkupációja, majd annexiója nyomán jelentkező államjogi problémákra és megoldási kísérletekre.

Külön fejezetet szentel Osterkamp a trónörökös, Ferenc Ferdinánd trónra lépési terveinek (*Der ewige Thronfolger, sein „Thinktank” und die Thronwechselprogramme 1911/1914*). Hangsúlyozza, hogy a főherceg mindenekelőtt a birodalom katonai és gazdasági megerősítését, a *Drang nach Osten* politika előfeltételeinek biztosítását célozta, ehhez tekintette eszköznek a föderációt. Gondolatvilágát a militarizmus, a szociálkonzervativizmus, a politikai katolicizmus, az antiszemitizmus, antiliberalizmus és antidemokratizmus jellemezte. Bár őt és tanácsadói körét a trialista birodalomátszerveződés elvével szokás összekötni, az 1911-ben és 1914-ben papírra vetett bizalmas trónváltási tervezetek valójában a dualista szervezet reformját vetítették elé: a közös ügyek körének kiterjesztését, a gazdasági kiegyezési feltételek állandóvá tételét, a delegációk helyett törvényhozói jogkörrel rendelkező birodalmi parlamentet, kiegészítve Bosznia-Hercegovina képviselőivel, egy birodalmi kancellári poszt létesítését, az általános választójog bevezetését Magyarországon is. De a tervezetek tartalmaztak parlamentarizmusellenes elemeket is, amennyiben szükséges esetben akár új birodalmi alkotmány oktrojálását sem zárták ki, katonai miniszterelnökök(ök) kinevezését. A trónörökös tanácsadó körének tervezetéseiben megjelent a személyi autonómia elvének lehetséges alkalmazása is, de annak az ausztromarxisták által eredetileg tervezett demokratikus imp-

likációi nélkül. 1916-tól majd VI. Károly is a Belvedere-kör korábbi tervezeteire támaszkodott – ezzel tér vissza a könyv az első fejezet fejtegetéseire.

Összességében Osterkamp megállapítja, hogy a Monarchia a 20. század első két évtizedében a „föderalizmus laboratóriumá”-vá vált. (363. old.) Nem tudni, hogy a föderatív tervek valamelyikének végigvitele megakadályozta volna-e a Monarchia széthullását, de az biztos, hogy a széthullás perspektívájából szemlélve sem lehet eleve elvetni ezeket a terveket. Ugyanakkor azt is leszögezi, hogy a reformok ellenére a Habsburg Monarchia egészen 1918-ig monarchikus föderáció (*monarchische Föderation*) maradt. (385. old.) A reformok nem kapcsolódtak össze demokratizálással egyik birodalmi félben sem, ami alapvetően akadályozta az együttélési koncepciók modernizálódását. A „rég” föderáció típusok tartalmi nyertek új árnyalatokat, s maradtak domináns pozícióban. A háború nyomán fellépő ellátási hiány, a háborúba való belefáradás, a ciszlajtán területeken a katonai igazgatás azután meglazította a Monarchiához fűződő lojalitás szálait. 1917 nyarán már azok a nemzetiségi politikusok is a nemzetállamot tekintették igazodási pontnak, akik még néhány hónappal korábban is a Monarchia föderatív átszervezésének lehetséges alapelveiről beszéltek. Osterkamp értékelése igen kiegyensúlyozott: elkerüli a feltartóztatlanul a feloszlás felé tartó birodalom determinista szemléletét, de a nagyhatalmak összeesküvését hibáztató hagiografikus felfogást is. Hangsúlyozza, hogy nemcsak a föderatív koncepciók és mechanizmusok, hanem annak vizsgálata is sok tanulsággal járhat napjaink Európai Uniója lehetséges utainak vizsgálata szempontjából, hogy milyen tényezők vezettek a Monarchia széthullásához.

A legutóbbi évtizedben a Habsburg Monarchia 19–20. századi történetének historikusai közül jó néhányan hangsúlyozták, hogy a birodalom állampolgárait a mindennapok praxisában sokféle lojalitás kötötte a Monarchiához, ami szintén fontos tényező,

nem csak a nemzeti mozgalmak szeparatizmusa. Így azután nemcsak a birodalmi centrumra és annak konfliktusaira kell figyelni, hanem azokra a terekre is, amelyeken az állampolgárok a legkülönbélebb kapcsolatba kerültek ennek az államnak (ezeknek az államoknak) a legkülönbélebb ágenseivel és intézményeivel. Osterkamp könyve mintha e program megvalósítása is lenne a ciszlajtán tartományok alapos vizsgálatával. Valóban alsó perspektívából tekinthetünk e sokszínű föderációra, a birodalom egészének struktúrájáról szóló viták ismertetése mellett. Magyarországgal érthető módon kevesebbet foglalkozik a szerző, hiszen 1867 után a magyar politikai elit a nemzetállamépítés vágyától hajtván minden hatalommegosztási kezdeményezést és követelést visszautasított, így a dualizmus államszervezetének megalkotása utáni időkben az ország már kívül reked Osterkamp érdeklődésén. Ennek ellenére kiemelendő Osterkamp erőfeszítése arra, hogy a magyar kortársak, illetve a magyar történészek perspektívájával is megismerkedjen. Belekerültek ugyan könyvébe pontatlan megállapítások és adatok, de ezzel együtt jegyzetei és a könyv végén közölt bibliográfia világosan jelzi ezt a törekvését.

Osterkamp gondolatébresztő, izgalmas megállapításokat tesz, természetesen vitatható kijelentésekkel együtt. A föderalizmus-fogalom tág meghatározásának köszönhetően valójában minden olyan politikai rendszert föderalizmusnak tekint, ami többszintű hatalomgyakorlást tételez, függetlenül a szintek közötti erőegyensúly jellegétől. Az 1849. március 4-i alkotmány, de az 1861-es alkotmányos rendezés is valóban megtartotta a tartományokat mint államszervezeti egységeket, de az állami jogköröket végletesen centralizálta. A neoabszolutizmus rendszere is a tartományi különbségek csökkentését jelölte meg elsődleges fontosságú célként. Mégis e széles definíciónak köszönhetően Osterkamp könyvében ezek is bekerülnek a föderatív címke alá. Továbbá megjegyzendő, hogy Osterkamp is visszahangozza azokat a történeti értékeléseket, amelyek

szerint az 1860 utáni alkotmányjogi és politikai küzdelmekben a „centralistá”-nak nevezett csoport „a” liberális, s ellenfeleik „a” rendi-konzervatív föderalizmus hívei, mintha liberális politikai elveket vallva nem lehetett volna a tartományi önállóság mellett érvelni. Ezzel óhatatlanul átveszi az osztrák-német Alkotmánypárt híveinek önértékelését, akik az osztrák-német politikai hegemonia fenntartását szerették a liberális alkotmányosság győzelme elengedhetetlen előfeltételeként interpretálni.

A könyv erényei és vitatható pontjai elválaszthatatlan egységet alkotnak: Osterkamp

a jogász nézőpontjából kiindulva pusztán leíró kategóriaként kezeli a föderalizmust, nem foglalkozik részletesen a koncepciók harca mögött meghúzódó történeti háttérrel, politikai célkitűzésekkel. De épp ezért tud olyan szempontokat felvillantani a történészek számára, amelyek eddig hiányoztak a történeti irodalomból. Könyve vitathatatlanul a Habsburg Monarchia történetének alpmunkái közé fog tartozni.

DEÁK ÁGNES