H-Net Reviews
in the Humanities & Social Sciences

Vom Kaiserlichen Kommissar zum Hohen Repräsentanten: Zwangsadministrationen im historischen Vergleich (17. bis 21. Jahrhundert). Schaan (Liechtenstein): Liechtenstein-Institut, Bendern, 13.09.2012-14.09.2012.

Reviewed by Martina Sochin

Published on H-Soz-u-Kult (February, 2013)

Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Osttimor, Irak – um nur einige Beispiele zu nennen: Die letzten zwanzig Jahre sahen eine ganze Reihe Internationaler Übergangsverwaltungen, mit denen in Nachkriegssituationen der Friede gesichert und der zivile Wiederaufbau vorangetrieben werden sollten. Die Frage nach der historischen Tiefendimension derartiger Unternehmungen war Gegenstand einer interdisziplinären Tagung, die das Liechtenstein-Institut (Bendern/Liechtenstein) am 13. und 14. September 2012 in Schaan (Liechtenstein) durchführte.

Anlass zur Tagung bot das im Jahr 2012 begangene 300-Jahr-Jubiläum des Erwerbs der Grafschaft Vaduz durch den Fürsten von Liechtenstein 1712: Diesem Kauf war eine jahrzehntelange kaiserliche Administration vorangegangen. Die Konferenz verfolgte damit auch das Ziel, die bei historischen Gedenkfeiern zu Staatswerdungsprozessen gerade in einem Kleinstaat drohende verengte Innensicht zu öffnen und die Landesgeschichte in einen größeren Zusammenhang einzuordnen. Dem Kauf der Herrschaften Schellenberg (1699) und Vaduz (1712) folgte 1719 deren Vereinigung und Erhebung zum Reichsfürstentum Liechtenstein durch Kaiser Karl VI. Zum Kauf von 1712 erschienen unter anderem: Liechtensteinischen Landesarchiv (Hrsg.), Kaufvertrag der Grafschaft Vaduz 1712. Dokumente zum Kaufvorgang zwischen den Grafen von Hohenems und den Fürsten von Liechtenstein, bearb. von Katharina Arnegger , Vaduz 2012; Rainer Vollkommer / Donat Büchel (Hrsg.), 1712 – 2012. Das Werden eines Landes, Vaduz 2012; sowie: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 111, Vaduz 2012.

Mit dem der Tagung zugrunde gelegten Begriff der „Zwangsadministration“ steckte die Tagungsleitung das Feld weit ab und schlug vor, darunter, unabhängig vom auslösenden Anlass, die vorübergehende Verwaltung eines nicht zum direkten Herrschafts- respektive Staatsgebiet des Administrators gehörenden Territoriums durch eine staats- oder völkerrechtlich definierte und legitimierte übergeordnete Instanz zu verstehen; also etwa die Verwaltung im Auftrag eines Reichs oder eines Staatenbundes, einer internationalen Konferenz oder einer internationalen Organisation. Solche Verwaltungen erfolgten in der Regel gegen den Willen des verwalteten Territoriums, somit unter Zwang. Ausgeklammert blieben reine Besatzungsverwaltungen eroberter oder annektierter Gebiete durch den militärischen Sieger ohne weitere völkerrechtliche Legitimation.

Im Zentrum des Interesses standen die Ursachen und Zwecke der Zwangsverwaltungen, deren Legitimation sowie die aufgebauten Verwaltungsstrukturen und deren praktisches Funktionieren. Gefragt wurde auch nach den Gründen für Erfolge und Misserfolge und nach der Akzep-

tanz oder Ablehnung durch die Bevölkerung, die lokalen Eliten und die anderen Reichsstände bzw. die Staatengemeinschaft.

Der Bogen spannte sich vom Alten Reich über Fallbeispiele des 19. und 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart. Damit war auch die Frage aufgeworfen, ob der diachrone Vergleich über einen Zeitraum von 300 Jahren möglich und gewinnbringend sei: Lässt sich neben aller Divergenz der politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse auch Konvergenz beobachten?

Der erste Tagungsblock war der Zeit des Alten Reiches gewidmet. LEOPOLD AUER (Wien) zeigte, dass reichsunmittelbare Territorien „gar nicht so selten“, nämlich in etwa 200 Fällen, vom Kaiser unter Zwangsadministration gestellt wurden, mehrheitlich nach dem Westfälischen Frieden. Meist betraf es kleinere Herrschaften oder Reichsstädte wie Hamburg und Frankfurt, einmal aber auch Bayern. Kaiserliche Administrationen dienten oft den reichspolitischen Interessen des Kaisers und auch der Herrschaftssicherung. „Debitkommissionen“ hatten die Untertanen vor Verschwendung und Misswirtschaft des Herrschers zu schützen und die Schuldenkrise zu lösen. In einem halben Dutzend der Fälle kam es zur Absetzung von Fürsten oder Grafen, so eben in der Herrschaft Schellenberg und der Grafschaft Vaduz.

FABIAN FROMMELT (Bendern) zeichnete die kaiserliche Administration in Schellenberg und Vaduz nach. Die Untertanen hatten beim Reich Klagen gegen den herrschenden Grafen von Hohenems eingebracht, ebenso dessen Brüder. Hexenprozesse spielten mit, Schulden und landschaftliche Bürgschaften sowie der vernachlässigte Unterhalt der gräflichen Familienmitglieder und die Verletzung des Familien-Fideikommisses. Eine an die Stelle des abgesetzten Grafen getretene Administrationskommission stabilisierte die Herrschaft und löste letztlich die Finanzkrise, benötigte dafür allerdings 28 Jahre. Das rechtlich uneindeutige Vorgehen der Reichsspitze verschärfte die in der Bevölkerung bestehenden Parteiungen und stürzte die Untertanen in Loyalitätskonflikte zwischen dem Grafen und der Kaiserlichen Kommission. Die Administration wurde durch den Verkauf an den Fürsten von Liechtenstein 1712 beendet – was bis heute Anlass zu patriotischen Jubiläen bietet.

Anders in Bayern: STEPHAN DEUTINGER (München) schilderte, wie Kurfürst Max Emanuel 1704 nach seiner französischen Parteinahme im Spanischen Erbfolgekrieg abgesetzt wurde und ins niederländische respektive französische Exil floh. Nach seinem Wiedereinzug in München wurde alles getan, um in Bayern das unrühmliche Interregnum als „kaiserliche Provinz“ aus dem historischen Gedächtnis zu drängen, auch in Bildern der Repräsentationskunst. Als „Grundsignatur“ der kaiserlichen Administration konstatierte Deutinger (in Absetzung von der landesgeschichtlichen Literatur) eine Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungspraxis, trotz der unter ihr einsetzenden „Dismembration“ Bayerns.

ANTON SCHINDLING (Tübingen) referierte zu kaiserlichen Administrationen in den Reichsstädten im 17. und 18. Jahrhundert. Anhand von Frankfurt am Main, Hamburg und Weil der Stadt zeigte er, wie die Immigration neuer sozialer und konfessioneller Gruppen oder oligarchische Tendenzen der Ratsfamilien innerstädtische Verfassungskonflikte verursachten, deren Eskalation das Reich zum Eingreifen und zur kommissarischen Verwaltung durch benachbarte Reichsstände veranlasste. Exemplarisch waren die Vorgänge in Frankfurt im Zuge des „Fettmilch-Aufstandes“ (1612–1616), der sich gegen die Patrizierherrschaft und die Juden richtete. Nach dem Judenpogrom von Handwerkern verfügte Kaiser Matthias mit der Reichsacht über die Anführer faktisch die kaiserliche Zwangsverwaltung. Ab 1712 stand Frankfurt erneut unter einer kaiserlichen Kommission, bis die neue Verfassung 1732 den innerstädtischen Konflikt löste. Ziele und Erfolge der kaiserlichen Zwangsadministrationen waren die

Stabilisierung der Verfassung, der Schutz der Bevölkerungsrechte, aber auch die Wahrung von Reichsinteressen.

Nach dem Ende des Alten Reichs 1806 sah das 19. Jahrhundert die Entstehung der Nationalstaaten. Die Nationalisierung war jedoch mit einer rasch folgenden Internationalisierung verbunden. Das Völkerrecht und internationale Kongresse und Gremien dienten nun als Legitimierungsinstanz für Zwangsverwaltungen: MADELEINE HERREN (Heidelberg) überblickte die vielfältigen und komplexen Formen internationaler Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert. Früh wurde im Völkerrecht der Begriff des „internationalen Regimes“ verwendet. Im 19. Jahrhundert zogen diverse Staatsbankrotte internationale Staatsschulden-Zwangsadministrationen nach sich, legitimiert durch eine Interventionstheorie. Der Völkerbund strebte als erste internationale Organisation Frieden, weltweite Kooperation und eine Demokratisierung internationaler Beziehungen an. Der Völkerbund habe, merkte die Referentin kritisch an, mit seinen Mandatsverwaltungen aber auch koloniale Herrschaften perpetuiert, ebenso bedenkenlos Hand zu ethnischen Vertreibungen auf dem Balkan geboten. Als Forschungsdesiderat postulierte sie, durch Netzwerkanalysen das Personal der internationalen Organisationen stärker in den Blick zu nehmen.

NADA BOŠKOVSKA (Zürich) zeigte, wie der Berliner Kongress 1878 das vormals osmanische Bosnien-Herzegowina der österreichisch-ungarischen Verwaltung zuwies und wie die Gebiete, gegen örtlichen Widerstand, zusehends integriert, teilmodernisiert, schließlich 1908 annektiert wurden. Der Aufbau einer Gebietsidentität jedoch gelang nicht, zumal österreichische und ungarische Kolonisten zuwanderten, während viele Muslime und Serben wegzogen. Mit dem Hinweis, dass die Verwaltung Bosnien-Herzegowinas im österreichisch-ungarischen Vielvölkerstaat selbst zu rechtlichen und politischen Unklarheiten und zur Verschärfung innerer Spannungen führte, machte Boškovska auf einen wenig beachteten Aspekt der Thematik aufmerksam: auf die Rückwirkung einer Zwangsadministration auf den Administrator.

STEFAN DYROFF (Bern) sprach am Beispiel der Freien Stadt Danzig, welche von 1920 bis 1939 als freies Territorium unter dem Schutz des Völkerbunds stand, über die internationale Kontrolle lokaler Verwaltung in einer Konfliktregion. Er erfüllte gewissermaßen Madeleine Herrens Wunsch nach vermehrter Untersuchung des internationalen Personals: Als Hohe Kommissare für Danzig wurden meist Ex-Militärs berufen, zu denen die Bevölkerung kaum Vertrauen fasste. Die Kommissare setzten nur teilweise die Ziele des Völkerbundes um und verfolgten oft eigene nationale oder gar persönliche Interessen: Der Schweizer Carl Jacob Burckhardt etwa vermittelte – ohne Völkerbund-Mandat – zwischen Großbritannien und Deutschland, um einen neuen Weltkrieg zu verhindern. Dyroffs Fazit: Das Experiment Danzig scheiterte, auch weil das kleine Territorium wirtschaftlich nicht lebensfähig war. Doch während zwanzig Jahren sei Krieg vermieden worden, während es anderswo in Ostmitteleuropa bis Mitte der 1920er-Jahre zu bewaffneten Konflikte kam.

GUY THOMAS (Basel) veranschaulichte am Beispiel Kamerun koloniale Machtverschiebungen in Afrika, von der Berliner Westafrika-Konferenz (Kongo-Konferenz) 1884/85 bis zur Unabhängigkeit im „afrikanischen Jahr“ 1960. Mit der vom Deutschen Reich geforderten Anerkennung seiner Kolonialverwaltung als „Schutzgebiet“ legitimierten die zwölf an der Konferenz teilnehmenden europäischen Mächte die deutsche Herrschaft in Kamerun. Der Begriff „Schutzgebiet“, verdeutlichte Guy Thomas, zeige die europäische Sicht, nach welcher die afrikanische Bevölkerung als nicht zivilisiert und zur Selbstverwaltung nicht fähig galt. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde Kamerun 1922 vom Völkerbund unter britische und französische Mandatsverwaltung gestellt, welche nach dem Zweiten Weltkrieg als UN-Treuhandverwaltung

weitergeführt wurde. Als deren Ziel galt nun zwar die Vorbereitung des Landes auf die Unabhängigkeit. An der kolonialen, an den Interessen der Treuhandstaaten Großbritannien und Frankreich orientierten Verwaltung änderte sich jedoch wenig.

Die beiden letzten Beiträge nahmen Bezug auf die Aktualität. JOSCHKA J. PROKSIK (Konstanz) hielt zur Verwaltungstätigkeit der Internationalen Staatengemeinschaft in Kosovo fest, welch großen Ressourceneinsatz die internationale Gemeinschaft zur Befriedung leistete und wie sie gleichzeitig mit der Situation überfordert war. Trotz des massiven, in der Geschichte der UN-Friedensmissionen beispiellosen Engagement der UN im Kosovo sei es nicht im gewünschten Ausmaß gelungen, Bevölkerung und lokale Eliten („civil society“) in den (Neu-)Aufbau der Zivilverwaltung einzubinden. Dass sich die Kosovaren mit der Unabhängigkeitserklärung 2008 gegen die ursprüngliche UN-Doktrin „Standards before Status“ (Aufbau der Zivilverwaltung vor Klärung der Statusfrage) durchsetzen konnten, verdeutliche die Schwäche der internationalen Verwaltung.

Im abschließenden Beitrag ging STEFAN OETER (Hamburg) auf „International territorial administrations“ als neue Formen der internationalisierten Zwangsverwaltung ein. Er zeigte auf, dass der Ressourcenaufwand, der in solchen Fälle (beispielsweise Kosovo, Osttimor, Afghanistan, Irak) fließe, enorm sei und sprach dabei von einem miserablen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Die Probleme bei solchen Interventionen seien offensichtlich: Nicht nur gelte es, in der Zwangsverwaltung sämtliche Strukturen ad hoc neu zu organisieren, auch sei die Legitimationsfrage häufig ungeklärt, wie etwa die Intervention im Irak völkerrechtswidrig gewesen sei. Allgemein stellte er einen Trend zur Abkehr von solchen Interventionen fest. Vielmehr werde heute versucht, einen lokalen Machtwechsel (Beispiel Libyen) herbeizuführen und darauf Einfluss zu nehmen. Die „International territorial administrations“ betrachtet Stefan Oeter deshalb nicht als Zukunftsmodell.

In Erweiterung des Konferenzthemas sprach ROLAND MARXER (Balzers) in einem Abendreferat anhand des Beispiels Liechtenstein über die Möglichkeiten und die Wirksamkeit kleinstaatlicher Diplomatie im Konzert der Großen.

Die Referate und Diskussionen zeigten auf, dass sich die Problemlagen der Zwangsverwaltungen über die Jahrhunderte hinweg in erstaunlicher Weise ähnelten, etwa mit Blick auf die oft mangelhafte politische und rechtliche Legitimation der Interventionen, die Verfolgung von Eigeninteressen, die ablehnende Haltung der lokalen Bevölkerung und Eliten oder die letztlich unklaren Erfolge. Zwangsverwaltungen waren – neben allen problematischen Aspekten – aber vielfach dazu in der Lage, wenigstens für einen gewissen Zeitraum für Stabilität zu sorgen. Auch wenn letztere nicht endgültig und nachhaltig war, seien Zwangsverwaltungen, so wurde in der Schlussdiskussion festgestellt, mit ihren kontrollierbaren Strukturen und verantwortlichen Akteuren einer intransparenten, unkontrollierbaren Selbstregelung von Konflikten vorzuziehen. Nada Boškovska sah bessere Erfolgschancen, wenn ein legitimer Oberherr (wie der Kaiser im Alten Reich) oder nur ein Staat (wie Österreich-Ungarn in Bosnien-Herzegowina) intervenierte, während von Koalitionen oder internationalen Organisationen geführte Zwangsadministrationen komplex und schwerfällig seien.

Der Begriff der „Zwangsadministration“ wurde von den meisten Tagungsteilnehmern für die verschiedenen Konstellationen und Zeiträume als tragfähig erachtet. Madeleine Herren kritisierte, dass er der Tätigkeit Internationaler Organisationen nicht gerecht werde und brachte alternativ den Begriff „Fremdverwaltung“ in Vorschlag. Dieser war jedoch auch nicht unumstritten, dürfte er doch zumindest für die kaiserlichen Administrationen im Alten Reich nur mit Vorbehalt anwendbar sein.

Insgesamt zeigte die Tagung, dass die epochenübergreifende, vergleichende Betrachtung verschiedenster Zwangsadministrationen das je Besondere des Einzelfalles wie auch die wiederkehrenden Probleme externer Interventionen schärfer erkennen lässt. Zu bemängeln ist, dass die Völkerbunds-Mandate und die UN-Treuhandgebiete, die zweifellos wichtige Fallbeispiele darstellen, an der Tagung etwas untervertreten waren. Hier könnte eine weitere Beschäftigung mit dem Thema ansetzen. Denn mit Blick auf die aktuellen Erfahrungen und Probleme mit solchen Instrumenten erscheint die historische, komparative Zwangsadministrationsforschung als vielversprechender Forschungsansatz.

Konferenzübersicht

Fabian Frommelt (Bendern): Begrüssung und Einleitung

Leopold Auer (Wien): Zwangsverwaltungen in den Territorien des Alten Reiches. Zu den reichshofrätlichen Debitkommissionen im 18. Jahrhundert

Fabian Frommelt (Bendern): Die kaiserliche Administration in der Herrschaft Schellenberg und der Grafschaft Vaduz (1684–1712)

Stephan Deutinger (München): Die kaiserliche Administration Bayerns im Spanischen Erbfolgekrieg (1704–1714)

Anton Schindling (Tübingen): Kaiserliche Administrationen in deutschen freien Reichsstädten im 17. und 18. Jahrhundert

Nada Boškovska (Zürich): Die österreich-ungarische Verwaltung Bosnien-Herzegowinas im Auftrag des Berliner Kongresses 1878–1908

Madeleine Herren (Heidelberg): Formen internationaler Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert: Ein Überblick

Stefan Dyroff (Bern): Internationale Kontrolle lokaler Verwaltung in einer Konfliktregion. Das Experiment „Freie Stadt Danzig“ (1920–1939)

Guy Thomas (Basel): Vom Schutzgebiet zur Mandats- und Treuhandverwaltung: Koloniale Machtverschiebungen in Kamerun (1884–1961)

Joschka J. Proksik (Konstanz): Verwaltungstätigkeit der Internationalen Staatengemeinschaft in Kosovo

Stefan Oeter (Hamburg): „International territorial administrations“ als neue Formen der internationalisierten Zwangsverwaltung

Roland Marxer (Balzers): Zur Dynamik der Kleinstaatendiplomatie: Einflussnahme Liechtensteins im Konzert der Grossen (Abendvortrag)

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/

Citation: Martina Sochin. Review of *Vom Kaiserlichen Kommissar zum Hohen Repräsentanten: Zwangsadministrationen im historischen Vergleich (17. bis 21. Jahrhundert).* H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. February, 2013.

URL: https://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=38313

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 United States License.