

DIE BINNENSTRUKTUR DER DONAUMONARCHIE IM SPIEGEL DER PROTOKOLLE DES ÖSTERREICHISCHEN MINISTERRATES (1848—1867)

Von *Wolf D. Gruner*

Seit dem Jahre 1970 erscheinen in unregelmäßigen Abständen die Protokolle des österreichischen Ministerrates für die Jahre von der Revolution bis zum Ausgleich von 1867¹. Dem von Helmut Rumpler besorgten Einleitungsband² folgten der erste Band über das Ministerium des Grafen Belcredi³ und der erste Band für die Zeit des Ministeriums Buol-Schauenstein⁴.

Die Protokolle des Ministerrates haben trotz der Tatsache, daß sie bereits als „Interpretationen“ angesehen werden müssen, einen beachtlichen Stellenwert als historische Quelle und können zu einer differenzierteren Betrachtungsweise über die Probleme der Donaumonarchie beitragen. Der Schwerpunkt der Protokolle liegt in höherem Maße als man anzunehmen geneigt ist auf Fragen der Binnenstruktur der Habsburger Monarchie. Ganz besonders illustriert die Geschichte des Ministerrates und seines politischen Stellenwertes in den Jahren zwischen 1848 und 1867, darauf hat Helmut Rumpler in überzeugender Weise hingewiesen, nicht nur höchst augenscheinlich eine verfassungsrechtlich-politische Krise der Monarchie, sondern mehr noch, und daran ist vornehmlich der Gesellschaftshistoriker interessiert, „den Beginn einer sozialpolitischen: gerade der politisch aktivste Teil des österreichischen Hochadels kapitulierte damals vor der Krone und zog sich aus der Politik zurück. Das franzisko-josephinische System der Berufung von Staatsdienern

¹ Die Ministerratsprotokolle von 1867 bis zum Ende der Monarchie werden von einem ungarischen Komitee herausgegeben.

² Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates (1848—1867), Einleitungsband: Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848—1867 von Helmut Rumpler mit einem Vorwort von Friedrich Engel-Janosi und Tabellen zur personellen Struktur des Ministerrates und der Ministerratskanzlei von Waltraud Heindl. Wien 1970 (in der Folge abgekürzt als Rumpler ÖMP).

³ Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates (1848—1867). Abteilung VI: Ministerium Belcredi. Bd. 1: 29. Juli 1865 — 26. März 1866. Bearbeitet von Horst Brettner-Messler. Mit einer Einleitung von Friedrich Engel-Janosi. Redaktion Helmut Rumpler. Wien 1971, LXXXIV und 351 S. (in der Folge abgekürzt als ÖMP VI/I). Der bereits erschienene Band VI/2 wurde leider bisher nicht zur Besprechung übersandt. Er enthält vor allem interessantes Material darüber, wie das Ministerium die Krise von 1866 und ihre sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen bewältigte.

⁴ Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates (1848—1867). Abteilung III: Ministerium Buol-Schauenstein. Bd. 1: 14. April 1852 — 13. März 1853. Bearbeitet von Waltraud Heindl. Mit einer Einleitung von Friedrich Engel-Janosi. Redaktion Helmut Rumpler. Wien 1975, LXXVII und 580 S.

statt von Politikern in führende Stellen nahm seinen Anfang“⁵. In dieser Entwicklung ist ein ganz entscheidender Faktor für die Beurteilung der Geschichte der Donaumonarchie bis zu ihrem Ende im Jahre 1918 zu sehen, denn nicht die autokratisch-konservative Form des Neoabsolutismus, aber auch nicht der Liberalismus wären in der Lage gewesen, das wachsende Spannungsverhältnis von Staat und Gesellschaft zu überwinden. Hierzu wäre vielleicht eine schrittweise, den jeweiligen Umständen angepaßte Reformpolitik auf der Grundlage eines konstitutionellen Konservatismus in der Lage gewesen⁶. Für diese Kräfte war der Ministerrat lange Zeit das Aktionszentrum.

Bei der Beurteilung des Quellenwertes der Protokolle muß der Benutzer sich auch stets vor Augen halten, welche Rolle der Ministerrat zum Betrachtungszeitpunkt im Gefüge der Monarchie einnahm: War er ein politisches Entscheidungszentrum? eine nachgeordnete Behörde, die den kaiserlichen Willen zu vollziehen hatte? oder war er nur ein Beratungsorgan ohne Gewicht?

Weiterhin sollte bedacht werden, inwieweit die „Interpretationen“, wie sie die Protokolle als Ergebnis der Beratungen darstellten⁷, auf den Kaiser und die Öffentlichkeit Rücksicht nehmen mußten. Daher ist zwischen den beiden Hauptphasen für das politische Gewicht des Ministerrates zu unterscheiden, nämlich der Zeit zwischen der Revolution und der Jahreswende 1851/52 und der Periode zwischen 1852 und 1867. Während sich der Ministerrat in der Ära Schwarzenberg noch als ein konstitutionelles Gegengewicht zur Krone verstehen konnte und sich auch als ein solches verstand, wurde der Ministerrat seit dem Tode Schwarzenbergs zunehmend entmachtet und zum Vollzugsorgan des monarchischen Willens degradiert. In Krisenlagen, wie 1859/61, konnte der Ministerrat, der seit 1852 in Ministerkonferenz umbenannt wurde, seine Stellung zeitweilig wieder aufwerten, ohne jedoch die Bedeutung der Zeit vor 1852 wiederzuerlangen.

Als Zeitpunkt für den Übergang von einem System des konstitutionellen Konservatismus zum für die franzisko-josephinische Epoche charakteristischen Neoabsolutismus — hierzu scheint Franz Joseph von Anbeginn seiner Regierungszeit entschlossen gewesen zu sein — wird allgemein das Jahr 1852 angenommen. Mit diesem Übergang bei der Einsetzung des Ministeriums des Grafen Buol-Schauenstein am 14. April 1852 beginnt der erste hier vorzustellende Band und ihm kommt auch wegen dieser Rahmenbedingungen besondere Bedeutung zu. Über die Frage der Machtbefugnisse des Ministerrates war es zwischen dem Ministerpräsidenten Fürst Felix Schwarzenberg und Kaiser Franz Joseph zu tiefgreifenden Meinungs-

⁵ R u m p l e r: OMP 74.

⁶ Joseph Alexander Freiherr von Hübner charakterisierte diese Richtung, der er sich zu rechnete, so: „Vollkommener Bruch einerseits mit den falschen Lehrsätzen der Revolution, andererseits vollkommener und aufrichtiger Bruch mit dem alten Regiment. Keine Rückkehr zum Absolutismus. Alle Freiheiten, welche die moderne Gesellschaft erheischt, aber keine auf der Volkssouveränität beruhende Charte von 1830.“ Zitiert nach R u m p l e r: OMP 74.

⁷ Vgl. hierzu P r i n z, Friedrich: Die soziale Frage in Wien und die Anfänge der österreichischen Arbeitergesetzgebung im Jahre 1848. Saeculum 20 (1969) 111, sowie die Bemerkungen Rumpplers: R u m p l e r OMP 13.

verschiedenheiten gekommen, auch wenn der offene Konflikt vermieden wurde. Man muß die Frage aufwerfen, ob Fürst Felix Schwarzenberg — er erlitt während der Sitzung des Ministerrates einen Schlaganfall und verschied kurze Zeit später — „für sich und die Intentionen des Kaisers nicht zur rechten Stunde gestorben ist. Die Grenze, bis zu der Schwarzenberg nachzugeben sich bereit fand, war wohl schon erreicht“⁸. Während Schwarzenberg hoffte, mit seinem Entwurf über den Bereich „der Wirksamkeit des Gesamtministeriums“ dem Ministerrat wenigstens die organisatorischen Voraussetzungen für die Wiedergewinnung der eingebüßten Machtposition zu sichern, war der Kaiser entschlossen, die Kompetenzen des Ministerrates weiter zu beschneiden. Er sprach dem Ministerrat die Funktion einer entscheidenden Behörde ab. So findet sich auf dem Entwurf Schwarzenbergs die Marginalie Franz Josephs „ist der Ministerrat eine entscheidende Behörde? ... Beschwerden und Eingaben an das Gesamtministerium können nicht angenommen werden, da es keine Behörde ist. Solche Sachen sind von den Parteien an den Kaiser zu richten“⁹.

Mit dem Tode Schwarzenbergs am 5. April 1852 wurden die Maßnahmen für die Beseitigung der ungeliebten Bezeichnungen der Märzrevolution beschleunigt¹⁰. Graf Buol-Schauenstein wurde mit der Übernahme des Außenministeriums und des Ministeriums des Kaiserlichen Hauses nicht gleichzeitig zum „Ministerpräsidenten“ berufen. Ihm wurde nur der „Vorsitz in der Ministerkonferenz“ übertragen. Die Ministerkonferenz, wie sie am 12. April 1852 geschaffen wurde, war kein „Ministerrat“ mehr. Sie besaß keinen Beschlußcharakter. Die Protokolle hatten künftighin nur noch „die Ergebnisse der Beratungen mit Angabe der einzelnen Anträge und ihrer Begründung“ festzuhalten.

Der Übergang zum Neoabsolutismus in Österreich hat seinen prägnantesten Ausdruck in der Ansprache des Kaisers anlässlich der ersten Ministerkonferenz gefunden. Die Urfassung der Rede Franz Josephs vom 14. April 1852 wird im vorliegenden Band erstmals veröffentlicht¹¹. Es zeigt sich hierbei, daß die nach zweifacher Redaktion zustandegekommene Reinschrift des Protokolls im Vergleich zum Konzept der Rede des Kaisers wesentlich abgeschwächt und die Reihenfolge der behandelten Themen verändert wurde. Zur Verdeutlichung seien zwei Stellen vergleichend gegenübergestellt¹²:

⁸ R u m p l e r : O M P 45 vgl. auch e b e n d a 34 ff. Aufschlüsse werden auch die Bände der zweiten Abteilung über das Ministerium Schwarzenberg geben.

⁹ Text mit Marginalien gedruckt bei: W a l t e r , Friedrich: Die österreichische Zentralverwaltung. Abt. 3: Von der Märzrevolution 1848 bis zur Dezemberversammlung 1867, Bd. 2: Aktenstücke. Wien 1964—1971, S. 143 f. Vgl. hierzu auch R u m p l e r : O M P 44.

¹⁰ Vgl. hierzu R u m p l e r : O M P 46 f. und die Ausführungen von Waltraud Heindl im Kapitel „Probleme der Edition“ O M P III/1, S. XXVIII ff.

¹¹ O M P III/1 Nr. 1, S. 1—5 (Konzept und Protokollfassung werden einander gegenübergestellt).

¹² E b e n d a 2 f. (Hervorhebungen WDG).

¹³ E b e n d a 3 f. (Hervorhebungen WDG).

„... die Prinzipien, die den Gang meiner Regierung geleitet haben, (bleiben) aufrecht; es sind dies die in den Handbilletten vom 20. August und in den Erlassen vom 31. September enthaltenen Grundsätze. Ich werde diese Grundsätze *der rein monarchischen und einheitlichen Gestaltung der Monarchie mit aller Kraft ... durchführen* und Ich fordere Sie auf, Mich in dieser Aufgabe zu unterstützen. Es wird das Hauptziel Meines neuen Ministers des Auswärtigen sein, der Monarchie im Auslande und besonders Deutschland gegenüber die neu errungene mächtige Stellung zu sichern. Meine anderen Minister werden ... nach den bisherigen leitenden Prinzipien wirken, Meine Befehle befolgen und können dann Meiner Unterstützung gewiß sein. Es gibt bei uns leider verschiedene Parteien, die zum Teile unter dem Deckmantel der Loyalität alle nach demselben Endziele, der Schwächung der kaiserlichen Autorität, streben, und die jetzt gegen die Regierung agitieren, statt, wie es ihre Pflicht wäre, in Ruhe meine Entschlüsse über die zukünftigen Einrichtungen der Monarchie zu erwarten, Ich werde allen diesen Parteien entgegentreten und unbekümmert um ihr nutzloses Treiben die Organisation der Monarchie durchführen ...“

„... *Ich habe die an konstitutionelle Formen erinnernde Stelle des Ministerpräsidenten nicht wieder besetzt und werde die Geschäfte der verschiedenen Ministerien ausschließlich in Meinen Händen konzentrieren ...*“¹³.

Se. Majestät seien willens, diese Grundsätze mit aller Kraft durchzuführen und forderten die Minister auf, Allerhöchstdieselben bei Lösung dieser Aufgabe zu unterstützen. Diese Richtpunkte haben die Minister und der Reichsrat bei ihren organisatorischen Arbeiten und ihrer sonstigen Amtstätigkeit sich stets gegenwärtig zu halten, ohne sich durch Umtriebe von Parteien beirren zu lassen, welche unter verschiedenen Vorwänden, zum Teil unter dem Deckmantel der Loyalität, selbstsüchtige, die Schwächung der kaiserlichen Autorität beabsichtigende Zwecke verfolgen. Unbekümmert um deren nutzloses Treiben werden Se. Majestät diese Parteien niederhalten und die Organisation der Monarchie durchführen. Was die Politik nach außen betrifft, sei es der Wille Sr. k. k. apostolischen Majestät, daß Österreich seine im europäischen Staatensysteme und insbesondere in Deutschland in neuerer Zeit errungene mächtige Stellung (gemeint ist die Punktation von Olmütz v. 29. 11. 1850 -wdg) behauptete ...“

„Se. Majestät äußerten ferner die Stelle eines Ministerpräsidenten ... nicht mehr besetzen, sondern die oberste Leitung der Geschäfte unmittelbar in Ah. Händen konzentrieren zu wollen ...“

Am 14. April 1852 war es auch das einzige Mal, daß der Kaiser selbst der Ministerkonferenz präsierte, sonst hatte Graf Buol-Schauenstein bei den Beratungen den Vorsitz. Franz Joseph nahm seine Ankündigung, die Geschäfte der Ministerien ausschließlich in seiner Hand zu konzentrieren, wenn man den Berichten der Minister glauben darf, denen zufolge dem Kaiser jährlich mehr als dreihunderttausend

Referatsbögen vorgelegt wurden, ernst. Es ist daher Friedrich Engel-Janosi zuzustimmen, wenn er in seiner Einführung zum ersten Band des Ministeriums Buol-Schauenstein feststellt: „Diese Jahre mögen in Wahrheit als das Zeitalter Kaiser Franz Josephs gelten“¹⁴, allerdings muß man auch sehen, daß der Kaiser aufgrund des Fehlens großer innerer, wirtschaftlicher und außenpolitischer Krisen nicht auf ein Zweckbündnis mit der Ministerkonferenz angewiesen war, wie in der Situation von 1859/60. Auch wenn für den Zeitraum vom April 1852 bis März 1853 große leitende Themen fehlten, so sind die in diesem Bande vereinten Protokolle doch von großer Bedeutung für die Reorganisation der Donaumonarchie nach den Revolutionswirren und sie können zu einer Neubewertung des Ministeriums Buol-Schauenstein in der Geschichtsschreibung führen.

Es bietet sich nun an, die Protokolle unter verschiedenen Sachgesichtspunkten zu analysieren, die für die Binnenstruktur der Monarchie von Bedeutung waren.

Neben den Problemen der Staatsfinanzen, die trotz der chronisch desolaten Finanzlage der Habsburger Monarchie nicht so sehr im Vordergrund standen, beschäftigte sich die Ministerkonferenz insbesondere mit Problemen der Nachwirkungen der Revolution von 1848, vor allem der ungarischen. Hierzu gehörten einmal die Beratungen über die Senkung des Strafmaßes von 1849 durch Ausnahmegerichte in Ungarn verhängten Urteilen, zum anderen die Frage der Grundentlastung der Bauern. Zentrale Themen stellten weiterhin die Verbesserung der Infrastruktur der Monarchie durch den Bau von Eisenbahnen^{14a}, die Aufhebung des Belagerungszustandes für Wien, Prag und drei böhmische Festungen, konfessionelle Fragen und die einsetzenden Auseinandersetzungen um eine Universitätsreform dar.

Immer wieder hatte sich die Ministerkonferenz mit der Aufhebung oder Milderung der ungarischen Ausnahmegerichte von 1849 zu befassen, die, wie es Friedrich Engel-Janosi formuliert hat, beinahe „die Ausmaße eines echten sozialen Problems erreichten“¹⁵, eines sozialen Problems deswegen, weil die von den Militärgerichten gefällten Urteile bei gleichartigen Vergehen im Strafmaß höchst unterschiedlich ausfielen und die Urteile oftmals in keinem Verhältnis zu der den Angeklagten zur Last gelegten Schuld standen. Der Ministerkonferenz standen immer wieder „Sichtungsoperat“ der Kriegsgerichte in Ungarn und Siebenbürgen „bezüglich der bei denselben in Hinsicht auf politische Vergehen von Zivilstandspersonen aus der Revolutionsperiode von 1848 und 1849 ausgetragenen Straffälle“¹⁶ zur Beratung vor. Mit Rücksicht auf die gute Aufnahme des Kaisers bei seiner Reise durch Ungarn und Siebenbürgen, und um diesen „guten Eindruck der Reise nicht zu schwächen, damit einen Akt der Gnade zu verbinden, dann aus dem inneren Grunde der Gerechtigkeit selbst, um nämlich eine Gleichmäßigkeit in der Behandlung zwischen den früher und später Verurteilten herzustellen“¹⁷, votierte die Ministerkonferenz

¹⁴ ÖMP III/1, S. IX.

^{14a} Vgl. Brusatti, Alois (Hrsg.): Die Habsburger Monarchie 1848—1918. Bd. 1: Die wirtschaftliche Entwicklung. Wien 1973, S. 278 ff. (Beitrag „Das Verkehrswesen“ von Karl Bachinger).

¹⁵ ÖMP III/1, S. XIV.

¹⁶ ÖMP III/1 Nr. 24/I MK v. 6. 7. 1852, S. 147.

¹⁷ E b e n d a 148.

für eine Herabsetzung bzw. Aufhebung der verhängten Strafen. Nicht immer jedoch bestand in der Ministerkonferenz Einmütigkeit bei der Behandlung von Begnadigungsgesuchen. So kam es beispielsweise bei der Beratung der Gesuche von zwei Prämonstratenser Stiftpriestern und Gymnasialprofessoren, um nur einen Fall herauszugreifen, Koloman Sebessy und Demeter Lacky, die zu acht Jahren Festungsarrest verurteilt worden waren, zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Justizminister Karl Ritter von Krauß und dem Kultusminister Leo Graf von Thun und Hohenstein. Krauß, der „mit Rücksicht auf die bisher eingetretenen Begnadigungen und Milderungen zugunsten anderer, schwerer gravierter Revolutionäre“ eine Herabsetzung der Strafe auf drei Jahre beantragte, trat Thun entgegen, der ohne vorherige Auskunft „über den Charakter und die frühere Haltung dieser Verurteilten“ eine Begnadigung für bedenklich hielt, da „ihr Stand als Geistliche und Jugendlehrer und das hierdurch gegebene Beispiel (gemeint ist hier ihre Aufforderung an das Volk, dem Landsturm beizutreten und an der Revolution teilzunehmen) die strengste Rücksicht fordert“¹⁸.

Ein Konflikt zwischen Thun und Krauß hatte sich bereits wenige Wochen vorher bei den Auseinandersetzungen um die Rede Thuns am 11. Mai 1852 an der Universität Wien über das Rechtsstudium¹⁹ in Österreich angebahnt. In seiner Rede hatte Thun entschieden gegen die an österreichischen Universitäten herrschende Naturrechtslehre, als Ausfluß des Josephinismus, polemisiert, die auch das in Österreich geltende Allgemeine Bürgerliche Gesetz-Buch (ADGB) nachhaltig beeinflusst hatte, und sprach sich für die in Deutschland von Savigny vertretene historische Rechtsauffassung aus²⁰. Damit wurde die Diskussion um die Universitätsreform eingeleitet, die 1853/54 ihren Höhepunkt erreichen sollte.

Zu den wichtigsten sozialpolitischen Aufgaben des Ministeriums Buol-Schauenstein gehörte zweifellos der Vollzug des vom Reichstag 1848/49 beschlossenen Gesetzes, das die „Verhältnisse zwischen den ehemaligen Grundherren und den gewesenen Untertanen zufolge des Urbarialverbandes“ für Ungarn, Serbien und den Temescher Banat regeln sollte²¹. Aufgrund der vom Reichstag festgestellten persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit aller Bauern und der nur unzureichend gesetzlich festgelegten Entschädigungszahlungen mußte das Ministerium sich dieser Regelungen annehmen. Bis zum Tode des Fürsten Schwarzenberg war die Entschädigungsfrage erst in Salzburg, Schlesien und Mähren gelöst worden. In Ungarn, Siebenbürgen, Kroatien, Slawonien und Galizien hatte man sie, im Gegensatz zu den übrigen Reichsteilen, nicht einmal in Angriff genommen. Eine besondere Bedeutung fiel der Lösung der Grundentlastung der Bauern in Ungarn zu. In der Konferenz vom 19. Juni 1852 wurde die als dringend notwendig erkannte Lösung

¹⁸ ÖMP III/1 Nr. 30/V MK v. 24. 7. 1852, S. 184. — Vgl. auch e b e n d a Nr. 43/II MK v. 4. 9. 1852.

¹⁹ Abgedruckt als Anlage (Nr. 10 a) zu ÖMP III/1 Nr. 10 MK v. 13. 5. 1852, S. 60—64 (Nr. 10a S. 65 f.).

²⁰ E b e n d a 66.

²¹ Vgl. hierzu die besonders wichtige Sitzung der Ministerkonferenz v. 19. 6. 1852 (ÖMP III/1 Nr. 21/I, S. 121—128) sowie den Motivenbericht Bachs (e b e n d a Nr. 21 a, S. 129—133). Zur Grundentlastung vgl. auch e b e n d a Nr. 23/III MK v. 3. 7. 1852, S. 145 f. und Nr. 27/I MK v. 13. 7. 1852, S. 168—172.

der Agrarfrage erstmals ausgiebig behandelt²². Der Innenminister Dr. Bach hatte eine Gesetzesvorlage mit Motiven eingebracht. In den Motiven für das Gesetzesvorhaben begründete er nochmals die *staatspolitische* Notwendigkeit des Gesetzes für Ungarn. Es sei von großer Wichtigkeit, die Beziehungen zwischen den früheren Grundherren und den Grundholden unter Berücksichtigung aller beteiligten Interessen umfassend durch Gesetze zu regeln, weil dadurch „nicht nur die nachhaltige Herstellung eines völlig klaren Besitzes in Grund und Boden und damit die Schaffung der Grundelemente der künftigen Entwicklung der Landeskultur und des Realkredits und der hiermit so innig verknüpften Steuerkraft des Landes abhängt, weil ferner nur auf solche Weise der durch die gewaltsamen Ereignisse der letzten Jahre gestörte innere Friede zwischen großem und kleinem Besitz dauernd gesichert werden kann und weil es endlich mit der huldvollen Gerechtigkeit, mit welcher die erlauchten Landesherren von Österreich stets alle ihre Völker umfaßt haben, nicht wohl vereinbar wäre, wenn die Wohltat der Befreiung des Untertans in Absicht auf Person und Besitz demselben in den ungarischen Ländern, insoweit analoge Verhältnisse bestehen, in wesentlich beschränkterer Weise zugewendet würde, als dies in den angrenzenden Ländern bereits jetzt . . . geschehen ist, und dort die Wegräumung der in diesen Verhältnissen fußenden Elemente neuerlicher künftiger agrarischer oder sozialer Agitation nicht jetzt, wo es sich um die Regelung dieser Verhältnisse handelt, vollständig durchgeführt, sondern selbe einer späteren Zeit vorbehalten werden wollte“²³. Damit wurde der Lösung der Agrarfrage auch eine Funktion für die Wiederherstellung der Einheit der Monarchie beigegeben.

Die Gesetze über die Grundentlastung in Ungarn wurden nach einem langwierigen Beratungsprozeß, bei dem sich die Gewichte noch zu ungunsten der Bauern verschoben, am 2. März 1853 erlassen. Diese Verzögerung, so stellt Engel-Janosi fest, „mochte den Befreiungsakt um einen Teil seiner Wirkung bringen; die Bauern fuhrten hartnäckig fort, nicht Wien, sondern Kossuth ihre Befreiung zuzuschieben“²⁴.

In der Finanzpolitik der Jahre 1852/53²⁵ stand im Mittelpunkt die Frage, wie das Defizit für 1852 gedeckt werden konnte und auf welche Weise durch Steuererhöhungen (Hebung des Grundsteuersatzes auf 18 %; der Hauszinssteuer auf 12 % in größeren Städten und 16 % in den Großstädten) ein Gleichgewicht „zwischen den Staatseinnahmen und Ausgaben“ wiederhergestellt werden konnte, „denn immerfort Anleihen zu machen, sei für die Länge nicht haltbar“²⁶. Die heraufziehende Krise, die in den Krimkrieg mündete, erforderte eine Erhöhung der Militärausgaben, um eine Politik der bewaffneten Neutralität verfolgen zu können, und damit schwanden wieder einmal, wie schon so oft, alle Hoffnungen, die zerütteten österreichischen Staatsfinanzen zu sanieren.

²² ÖMP III/1 Nr. 21/I MK v. 19. 6. 1852, S. 121—128 mit Anlage Nr. 21 a, S. 129—133.

²³ E b e n d a Nr. 21, S. 132 f.

²⁴ ÖMP III/1 Einleitung, S. XIII.

²⁵ Über die Finanzen der Donaumonarchie in der Zeit des Neoabsolutismus vgl. B r a n d t, Harm Hinrich: Die Finanzen des Neoabsolutismus. Studien zum Verhältnis von Staatsfinanzen, Politik und Wirtschaft in Österreich 1848—1860. Phil. Habil. München 1975 (im Druck).

²⁶ ÖMP III/1 Nr. 40/I MK v. 21. 8. 1852, S. 218—220.

Es ist erstaunlich, daß in den Konferenzprotokollen Probleme der internationalen Politik und der Rolle Österreichs im Mächtesystem der Zeit nur am Rande Erwähnung finden²⁷. Eine Erklärung hierfür mag die Tatsache sein, daß getreu der Metternichschen Tradition das Feld der Außenbeziehungen der Monarchie allein Sache des Außenministers war, der diese im Sinne der Wünsche des Monarchen zu führen hatte²⁸. Das sollte 1859/60 so bleiben und auch am Vorabend des deutschen Krieges von 1866. In den ersten acht Monaten des Ministeriums des Grafen Richard Belcredi, in denen die internationale Lage immer verwickelter wurde, finden wir in den Beratungen des Ministerrates zwar häufig außenpolitische Themen, selten jedoch wurden sie eingehend diskutiert. Die Gasteiner Konvention vom 14. August 1865, das wichtigste außenpolitische Ereignis der ersten Monate des Ministeriums Belcredi, wurde nur indirekt und in anderem Zusammenhang in der Sitzung des Ministerrates vom 19. September 1865 behandelt²⁹. Ein einziges Mal jedoch in den bisher gedruckt vorliegenden Protokollen wurden außenpolitische Fragen in der Form der deutschen Frage ausgiebig im Ministerrat besprochen, als sich der Konflikt mit Preußen in der Frage der Elbherzogtümer immer mehr zuspitzte³⁰. In der Sitzung vom 21. Februar 1866 in Ofen wurden sehr gegensätzliche Auffassungen geäußert. Auf die Frage von Kaiser Franz Joseph, ob man den preußischen Demonstrationen „ruhig zusehen soll oder ob es nicht die Ehre, Würde und Sicherheit Österreichs verlange, solche kriegerischen Vorbereitungen zu treffen, mit denen man allen noch so ernstesten Eventualitäten ruhig ins Gesicht sehen könne, (zumal) . . . die preußische Armee gegenwärtiger viel mobiler für das Feld sei, das dortige Eisenbahnnetz ihre Beförderung nach strategischen Hauptpunkten außerordentlich erleichterte, während unsere Armee auf den äußersten Friedensfuß herabgesetzt worden (das Ministerium hatte Einsparungen bei den Militärausgaben verfügt) und ihre Komplettierung demnach sehr viel Zeit erfordere“, betonte der Außenminister Graf Mensdorff, daß für eine derart folgenschwere Entscheidung „in den gegenwärtigen äußeren Beziehungen des Kaiserstaates kein Anlaß vorliege“³¹. Handelsminister Baron Wüllerstorff, einer der wichtigsten Männer im Ministerium, schlug eine diplomatische Lösung des Konfliktes auf europäischer Ebene oder im Rahmen einer Intervention des Deutschen Bundes vor. Graf Esterházy, Minister ohne Geschäftsbereich, redete einer harten Linie das Wort: „Er spreche seine Überzeugung unumwunden dahin aus, daß jedes Schwanken von unserer Seite, noch viel mehr aber ein Nachgeben, nur von den unheilvollsten Folgen für das eigene Vaterland begleitet sein würde. Hier heiße es die Zähne zeigen“³². Österreich müsse sich der Neutralität Frankreichs und der Unterstützung der kleineren deutschen Staaten versichern. Trotz der schwierigen Finanzsituation dürfte man sich nicht auf eine geldliche Abfindung einlassen. Dagegen rieten der

²⁷ Vgl. z. B. ÖMP III/1 Nr. 76/I MK v. 28. 12. 1852, S. 377, Nr. 77/I MK v. 30. 12. 1852, S. 381, Nr. 85/III, V MK v. 22. 1. 1853, S. 428 f.

²⁸ Vgl. ÖMP III/1 Nr. 1, S. 2.

²⁹ ÖMP VI/1 Nr. 11/V MR v. 19. 9. 1865, S. 71.

³⁰ E b e n d a Nr. 52/V MR v. 21. 2. 1866, S. 300—302.

³¹ E b e n d a 300.

³² E b e n d a 301.

Finanzminister Graf Larisch, Handelsminister Baron Wüllerstorff und der ungarische Hofkanzler von Mailáh dringend zu einer friedlichen Beilegung des Konfliktes, „indem der Rückschlag auf die Finanzen und auf die ganze Gewerbstätigkeit der Monarchie bei einer kriegerischen Gestaltung der Ereignisse von unabsehbaren Folgen sein würde“³².

Durchgängiges Thema im Ministerrat, wenn auch stets nur punktuell behandelt, war nach dem Scheitern des zentralistisch-liberalen Experimentes Anton von Schmerlings die immer brennender werdende ungarische Verfassungsfrage, die mit der Sistierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung im September 1865 einem Höhepunkt zustrebte³³.

Auf drei Faktoren, die gerade für die innere Entwicklung der Monarchie von Bedeutung und daher immer wieder Beratungsgegenstand waren, nämlich die Finanzsituation des Staates, die Wirtschaftsentwicklung und der Eisenbahnbau, soll noch verwiesen werden.

Im Herbst 1865 stand die Monarchie vor dem Staatsbankrott und benötigte dringend eine ausländische Anleihe. Diese war aber nur zu erhalten, wenn das Ausland Vertrauen in die zukünftige Entwicklung Österreichs haben konnte. Das Ministerium Belcredi stand daher vor der Zwangslage, einerseits durch Steuererhöhungen die Einnahmen der Staatskasse zu erhöhen und eine Reform des Staatshaushaltes sowie Einsparungen durchzuführen, andererseits aber die Grenze der Belastbarkeit der Bevölkerung der Monarchie nicht zu überdehnen³⁴.

Belcredi war von Anbeginn an entschlossen, drastische Sparmaßnahmen durchzuführen, und hatte in der Annahme, daß der Friede in Deutschland und Europa zwar nicht sicher, aber doch einigermaßen stabil sei, als Hauptfeld für die notwendigen großen Einsparungen den Militäretat vorgesehen, und beim Militärhaushalt traten dann auch Einsparungen ein³⁵. Diese sollten durch Verwaltungsvereinfachungen erzielt werden und die Schlagkraft der Armee nicht schmälern, denn, so betonte Belcredi in Unkenntnis der tatsächlichen kritischen außenpolitischen Lage — sie war ihm verheimlicht worden und Belcredi erfuhr erst nach der ersten Ministerratssitzung am 29. Juli 1865, daß wohl ein Krieg mit Preußen unvermeidlich sei —, wird „in der Zeit des Friedens, der dem Reiche kaum lang beschieden sein dürfte, nicht das Äußerste getan, um den erschöpften finanziellen Kräften eine Erholung zu gönnen, so muß man mit der ernstesten Besorgnis der Eventualität

³³ Vgl. hierzu ÖMP VI/1 Nr. 10/I MR v. 17. 9. 1865, S. 62—66.

³⁴ Vgl. hierzu die Überlegungen Belcredis in seinem Regierungsprogramm vom 15. 6. 1865, abgedruckt bei M e r t a l : Graf Richard Belcredi (1823—1902). Wien 1962, S. 193—208. Die nachfolgende Passage auch zitiert ÖMP VI/1, S. X f.: „Die Notwendigkeit, (die zu drastischen Sparmaßnahmen) . . . drängt, ist nicht bloß eine moralische, um das gesunkene Ansehen der Regierung wieder zu heben, sondern sie ist zugleich eine materielle, da die Quellen, aus welchen der Staat seine finanziellen Mittel schöpfte, dem Versiegen nahe sind . . . Hier auf eine Erleichterung der Bevölkerung hinarbeiten, ist eine der ersten, ganz unabweisbaren Pflichten der Regierung, und so schwierig auch die Aufgabe der Regierung ist, ihre Lösung muß in Angriff genommen werden, und dies zwar ohne Zögern, wenn eine hereinbrechende finanzielle Krisis nicht alle politischen Kombinationen in der drohendsten Weise in Frage stellen soll“ (S. 208).

³⁵ ÖMP VI/1 Nr. 2/II MR v. 30. 7. 1865, S. 5 f.

eines Krieges entgegensehen“³⁶. Daß es dem neuen Ministerium ernst war mit der Sanierung der Finanzen, zeigen die Beratungen im Ministerrat über die einzuleitenden Finanzmaßnahmen. Diesem Thema wurde am 26. August eine ganze Sitzung gewidmet³⁷. Der Finanzminister Graf Larisch eröffnete seinen Kollegen, daß „dermalen alle Abhilfsmittel stocken, der Steuereinfluß nachlasse, der Geldmarkt ungünstig und die Staatskasse von ihm leer angetroffen worden sei“³⁸. Seiner Auffassung nach könne „das Übel nur durch eine große Kreditoperation an der Wurzel gefaßt werden“³⁹. Man müsse mindestens 14 Millionen Pfund Sterling als Kredit auf dem englischen Geldmarkt aufzunehmen versuchen. Die Verhandlungen für eine Anleihe gestalteten sich äußerst schwierig und die österreichische Regierung mußte schließlich zu sehr ungünstigen Bedingungen mit einem französischen Bankenkonsortium abschließen⁴⁰, was dem Ansehen der Regierung äußerst abträglich war, hatte man doch noch nie vorher eine Anleihe zu derart ungünstigen Bedingungen plazierte.

In den Ministerratsprotokollen finden wir auch immer wieder Hinweise auf Probleme der Wirtschaftsentwicklung der Monarchie und auf notwendige Strukturmaßnahmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Monarchie zu erhöhen. Hierzu gehörten die Abschlüsse von Handelsverträgen u. a. mit Frankreich und England, die Österreich mit der westeuropäischen Wirtschaft verflechten sollten. Die Verbindung zu den Ländern mit den europäischen Hauptfinanzplätzen London und Paris war auch deswegen wichtig, weil man hoffte, bei engeren Wirtschaftsbeziehungen besser Anleihen auf dem britischen oder französischen Geldmarkt plazieren zu können⁴¹. Insgesamt gesehen aber bestand für die sich herausbildende Industrie der Habsburger Monarchie, vor allem die seit der Jahrhundertmitte stark in einem Industrialisierungsprozeß begriffene westliche Reichshälfte, die Notwendigkeit der Intensivierung der Außenhandelsbeziehungen, trotz der Widerstände der Mehrzahl der Abgeordneten des Reichstages und der industriellen Schutzzollinteressen. Aber gerade für die Beschleunigung der Wirtschaftsentwicklung der Monarchie wirkte sich die durch die Sistierung der Verfassung gegebene außerordentliche Vollmacht günstig aus.

Ein entscheidender Faktor für die Industrialisierung war der Eisenbahnbau; so bemerkte Belcredi bereits in seinem Regierungsprogramm, „daß ein Aufschwung der Industrie und der Produktion überhaupt in Österreich solange nicht zu erwarten ist, als nicht eine Vervollständigung der Verkehrsmittel und insbesondere des Eisenbahnnetzes sowie eine Konkurrenz in den Eisenbahnlinien erzielt wird“⁴². Fast ein Drittel der Ministerratssitzungen der ersten acht Monate des Ministeriums Belcredi beschäftigte sich mit Fragen des Eisenbahnbaues, mit Konzessionierungen

³⁶ M e r t a l 200.

³⁷ Vgl. ÖMP VI/1 Nr. 4/I MR v. 26. 8. 1865, S. 20—24.

³⁸ E b e n d a 20.

³⁹ E b e n d a 21.

⁴⁰ Vgl. hierzu ÖMP VI/1 Nr. 18/I MR v. 23. 10. -865, S. 129—133, Nr. 23/I MR v. 7. 11. 1865, S. 171, Nr. 39/I MR v. 27. 12. 1865, S. 241 ff.

⁴¹ Vgl. ÖMP VI/1 Nr. 18/I MR v. 23. 10. 1865, S. 129—133, Nr. 27/III MR v. 22. 11. 1865, S. 199—204, Nr. 56/V MR v. 26. 3. 1866, S. 324—326.

⁴² M e r t a l 204. Zitiert auch ÖMP VI/1, S. XXXVIII.

und der Verbesserung der Infrastruktur der südlichen Reichshälfte durch den Eisenbahnbau. Hier sollte die Ausweitung des Eisenbahnbaues nicht nur der Wirtschaftsentwicklung dienen, sondern man hoffte hierdurch auch die Eisenbahn als Integrationsmoment für die Monarchie ausnützen zu können.

Trotz der eingangs gemachten quellenkritischen Bemerkungen zu den Ministerratsprotokollen muß man feststellen, daß sie gerade für den Historiker, der sich für die inneren Probleme der Donaumonarchie interessiert, als Quelle wichtige Aufschlüsse vermitteln, und dies gilt nicht nur für Sachfragen. Gerade die Protokolle der Jahre 1865/66 zeigen sehr deutlich den Übergangscharakter, in dem sich die Monarchie unmittelbar vor dem deutschen Krieg von 1866 befand, und sie können auch Aufschluß darüber geben, welchen Weg die Entwicklung des Donaureiches ohne die kriegerischen Auseinandersetzungen des Jahres 1866 genommen hätte. Noch deutlicher als in den Jahren 1852/53 wird im Vorfeld des Krieges von 1866 bewußt, wie sehr die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, die Finanzsituation und die Verfassungsfrage untrennbar miteinander verbunden waren und sich auch auf die Außenpolitik und die Außenwirtschaft der Monarchie auswirkten. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang nur eine Äußerung, die Handelsminister Baron Wüllerstorff bei der Beratung von Eisenbahnkonzessionierungen für Ungarn in der Ministerratsitzung vom 7. November 1865 machte: „Die Unsicherheit der politischen Verhältnisse in Österreich, welche im Zusammenhang mit den ungarischen Verfassungsangelegenheiten stehen, bilden in England jetzt den Hauptanstoß gegen die Willfährigkeit, Geld zu geben . . . solange die Verfassung des ganzen Reiches in Frage stehe, (wird) auch kein billiges Kapital aufzutreiben sein . . . Man verwende die Kapitalien lieber in Mexiko und Spanien als in Österreich. Wir können unter solchen Verhältnissen keine Konkurrenz der Nachfrage in England und Frankreich entstehen lassen, die sich gegenseitig drückt und beirrt und die wir uns nur selbst machen würden. Man löse die ungarische Frage und die Verfassungsfrage in Österreich, und die Millionen werden flüssig werden, man löse die Frage der Handelsverträge, und Geld werde auch für Österreich bereit liegen“⁴³.

Abschließend sollte noch hervorgehoben werden, daß die vorgestellten Bände sehr sorgfältig ediert wurden und dem Historiker bei seiner Arbeit Hilfestellung durch zahlreiche Hinweise auf zentrale Aktenbestände gegeben wird, abgerundet durch eine gute Auswahlbibliographie. Allerdings hätte man sich gelegentlich eine etwas intensivere Kommentierung gewünscht. Man kann nur hoffen, daß die Edition der Protokolle schnell voranschreitet, die Preise für die Bände dagegen ‚zurückschreiten‘ mögen, denn was nützt die schönste und brauchbarste Edition, wenn der ‚Verbraucher‘ nicht die Mittel zum Erwerb aufbringen kann!

⁴³ ÖMP VI/1 Nr. 23/IV MR v. 7. 11. 1865, Protokoll II, S. 174 f.