

STUDIEN ZUR GESCHICHTE
DER ÖSTERREICHISCH-UNGARISCHEN MONARCHIE

Herausgegeben vom
Institut für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

Band XXXIV

GEORG SEIDERER

OESTERREICHS NEUGESTALTUNG

Verfassungspolitik und Verwaltungsreform
im österreichischen Neoabsolutismus unter Alexander Bach
1849–1859

Verlag der
Österreichischen Akademie
der Wissenschaften



Wien 2015

OAW

Vorgelegt von w.M. HELMUT RUMPLER in der Sitzung vom 18. Oktober 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation wurde einem anonymen, internationalen
Peer-Review-Verfahren unterzogen.
This publication has undergone the process of anonymous, international peer review.

Umschlagbild:
Alexander Freiherr von Bach. Lithografie von Josef Kriehuber, 1849.
Österreichische Nationalbibliothek, Bildarchiv Austria.

Die verwendete Papiersorte ist aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff hergestellt,
frei von säurebildenden Bestandteilen und alterungsbeständig.

Alle Rechte vorbehalten.
ISBN 978-3-7001-7563-6
Copyright © 2015 by
Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien
Satz: Berger Crossmedia, 1050 Wien
Druck und Bindung: Druckerei Ferdinand Berger & Söhne GmbH., 3580 Horn
<http://hw.oeaw.ac.at/7563-6>
<http://verlag.oeaw.ac.at>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
I. Einleitung	13
1. Forschungslage	17
2. Zur Periodisierung des Neoabsolutismus	31
3. Die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ vom 31. Dezember 1851	35
4. Alexander (von) Bach	40
5. Fragestellungen	46
II. Die Habsburgermonarchie vor der Revolution	53
1. Ex pluribus unus? Adelige Herrschaft und verzögerte Reform	53
2. Gesellschaft im Wandel: Liberalismus, Nationalismus und wirtschaftliche Entwicklung	71
3. Die Revolution von 1848/49	85
III. Von der Revolution zur Dekonstitutionalisierung: Die Verfassungsfrage 1849–1852	91
1. Das Kabinett Schwarzenberg und die Märzverfassung	91
2. Der Prozess der Dekonstitutionalisierung	110
3. Exkurs: Zur Autorschaft der Denkschriften vom 3. Oktober 1851 ..	133
IV. Durchsetzung des Staates: Der neoabsolutistische Verwaltungsneubau	137
1. Einführung	137
2. Grundzüge der Verwaltungsreformen	147
a) Verwaltungsreform als revolutionäres Erbe und liberales Programm: Der Neubau der Verwaltung 1849 bis 1851	147
b) Verwaltungsreform als „monarchische Gestaltung“: Der Umbau der Verwaltung 1852 bis 1856	177
3. Amtsprinzip und Amtsführung: Der Statthalter in der neoabsolutistischen Verwaltung	190

a) Kollegialsystem und monokratisches Prinzip	190
b) Der Statthalter als politischer Beamter	199
c) Rückkehr zum kollegialen Prinzip	210
4. Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit: Die gemischten Bezirksamter	216
5. Zusammenfassung	248
V. Gemeindeverfassung und adelige Selbstverwaltung	253
1. Liberalismus und Gemeindegeldverwaltung	254
2. Das provisorische Gemeindegesetz Stadions vom 17. März 1849 ..	266
a) Merkmale und Ziele	266
b) Umsetzung und Revision des Gemeindegesetzes unter dem Neoabsolutismus	271
3. Die Entstehung des Gemeindegesetzes vom 24. April 1859	290
a) Limitierte Selbstverwaltung: Bachs Konzept der Gemeinde- verwaltung	297
b) Magistratsverfassung und korporative Basis: Das Gemeindekonzept von Philipp von Krauß	307
4. Adel und Staat	326
a) Grundentlastung und Gemeindereform: Der Adel im konstitutionellen Staatsneubau	326
b) Adel und Gemeinde nach der neoabsolutistischen Wende	343
5. Zusammenfassung	368
VI. Von den Landesverfassungen zu den Landesstatuten: Verfassungspolitik im neoabsolutistischen Staat	375
1. Vorläufer und Grundlagen	377
a) Das Prinzip der Interessenvertretung im vormärzlichen Konstitutionalismus und in der politischen Theorie	377
b) Landständische Verfassung und „zeitgemäße Neugestaltung“ in der Revolution	387
2. Die konstitutionellen Landesverfassungen von 1849/50	404
3. Partizipation und monarchisches Prinzip: Die „Bachschen Landes- statuten“ von 1856	423
a) Die „Landesstatuten“ von 1856 im Kontext der „reaktionären Wende“	423
b) Die neoabsolutistischen Landesstatuten zwischen alt- und neuständischen Prinzipien	437
c) Repräsentation und Verwaltung	457
4. Zusammenfassung	470

VII. Ergebnisse	479
Quellen- und Literaturverzeichnis	499
I. Quellen	499
1. Ungedruckte Quellen	499
2. Gedruckte Quellen	500
II. Darstellungen	504
Abkürzungen	541
Register	545
1. Personenregister	545
2. Ortsregister	551

Vorwort

Wie alle Bücher, so hat auch dieses seine Geschichte. An seinem Anfang stand das Interesse an Alexander Bach und dessen schillernder, widersprüchlicher politischer Persönlichkeit, die ihn vom Revolutionär der Wiener März-tage des Jahres 1848 zu einem Repräsentanten des österreichischen Neoabsolutismus werden ließ. Am Ende des Forschungsprojekts steht freilich keine Biographie, sondern der Versuch, mit der Analyse der Verwaltungs- und Verfassungspolitik der 1850er Jahre Grundprobleme des österreichischen Neoabsolutismus zu erfassen. Auf die Revolution und die „modernen“ Strömungen des Nationalismus und des Liberalismus antwortete der Neoabsolutismus mit einer straffen administrativen Unifizierung des Staates, mit der Abwehr des Konstitutionalismus und mit den Mitteln der Repression. Zugleich bedeutete er eine entscheidende Etappe in der Durchsetzung des „modernen“ Staates. Die administrative Neuordnung des Kaiserstaates richtete sich nicht zuletzt gegen den Adel, der im Vormärz weitreichende Herrschaftsfunktionen besessen hatte. Mit der Ablösung der grundherrlichen Jurisdiktions- und Verwaltungsbefugnisse durch die staatliche Verwaltung, der Eingliederung der ehemaligen Dominien in die Gemeinden sowie der Aufhebung der ständischen Verfassungen der Länder des Kaisertums wurde er als Herrschaftsstand eliminiert. Der neoabsolutistische Staat vollzog damit in weitreichendem Maße Vorgaben der Revolution von 1848/49. Die Ära des Neoabsolutismus erweist sich somit als grundlegende Transformationsphase der Habsburgermonarchie, die erst die Basis für die Entfaltung neuer Konfliktlinien in deren letzter Phase bot. In den politischen Führungsgruppen der Habsburgermonarchie war dies alles andere als unumstritten, während sich dem hochkonservativen Adel zeitweilig Chancen zu einer partiellen Reetablierung adeliger Herrschaftsfunktionen zu bieten schienen. Als entschiedener Vertreter eines bürokratischen Etatismus hat Alexander (von) Bach maßgeblich dazu beigetragen, dass die nachrevolutionäre Neuformierung staatlicher Strukturen von Bestand blieb. Auch wenn er sich von seinen politischen Zielen des Jahres 1848 weit entfernt hatte, sind darin seine liberalen Wurzeln erkennbar.

Dies sind die Kernpunkte meiner Habilitationsschrift, die ich im Wintersemester 2003/04 bei der Fakultät für Geschichts- und Kunstwissenschaften der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereicht habe. Für die vorliegende überarbeitete Fassung wurden die einleitenden Kapitel und der Schluss neu gefasst, die übrigen Teile gekürzt und neu angeordnet und wesentliche seither erschienene Literatur eingearbeitet. Nun, am Ende einer langen Wegstrecke, bleibt dem Autor die angenehme Pflicht, all jenen zu danken, die die Arbeit unterstützt, befördert und überhaupt erst möglich gemacht haben. An erster Stelle stehen die beiden Mentoren der Habilitation. Prof. Dr. Adolf M. Birke hat das Thema der Habilitationsschrift angenommen. Seiner Förderung des Projekts sei ebenso dankbar gedacht wie der kollegialen und fruchtbaren Atmosphäre an seinem Münchener Lehrstuhl mit seinen Mitarbeitern, insbesondere meinem nächsten Kollegen, dem nunmehrigen stellvertretenden Direktor des Instituts für Zeitgeschichte Prof. Dr. Magnus Brechtken. Nach dem Ausscheiden Prof. Birkes aus dem aktiven Hochschuldienst hat mein verehrter Doktorvater Prof. Dr. Horst Möller die Betreuung der Arbeit übernommen. In gewohnter Weise hat er das Projekt aus dem Hintergrund befördert: Antreibend, mahnend, dabei verständnisvoll und offen für die je verfolgten Wege. Ihm gilt mein tiefempfundener Dank für alles, womit er meinen wissenschaftlichen Weg ermöglichte, begleitete und unterstützte.

Prof. Dr. Wolfram Siemann und Prof. Dr. Martin Baumeister danke ich für die Übernahme des Zweit- und Drittgutachtens und ihre Anregungen. Keine historiographische Arbeit kann ohne die Hilfe zahlreicher Mitarbeiter der konsultierten Archive und Bibliotheken entstehen. Ihnen allen gebührt mein Dank, insbesondere den Mitarbeitern des Haus-, Hof- und Staatsarchivs und des Allgemeinen Verwaltungsarchivs in Wien, auf deren Beständen diese Untersuchung wesentlich beruht. Herzlicher Dank geht an die *Österreichische Akademie der Wissenschaften*, die ehemalige *Kommission für die Geschichte der Habsburgermonarchie* und ihren Obmann Prof. Dr. Helmut Rumpler sowie das *Institut für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung* und seinen Direktor Prof. Dr. Michael Gehler für die Aufnahme in die Reihe *Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie*.

Im Laufe der Arbeit ergaben sich vielfältige Kontakte zu österreichischen und deutschen Kollegen und Spezialisten für den Neoabsolutismus. Prof. Dr. Georg Christoph Berger Waldenegg hat in der Phase erster Vorüberlegungen zu einer Arbeit über Alexander Bach ermuntert und mir uneigennützig seine zu diesem Zeitpunkt noch unveröffentlichte Habilitationsschrift überlassen, der ich einen wichtigen Einstieg in die Forschungsdiskussion verdanke. Als vorzüglicher Kenner der Materie hat auch Prof. Dr. Harm-Hinrich Brandt durch seine Ermutigung schon zu einem frühen Zeitpunkt dazu beigetragen,

dass die vorliegende Untersuchung in Angriff genommen wurde. In den vergangenen Jahren intensivierte sich der Kontakt zu einem lebhaften Austausch über Fragen des Neoabsolutismus, der zeitweise im Zusammenhang mit der Vorbereitung der von ihm veranstalteten Würzburger Tagung im April 2011 stand. Gleichsam als ein dritter Mentor dieser Arbeit hat er mit seinem steten Zuspruch dazu beigetragen, dass die lange verzögerte Überarbeitung des Manuskripts schließlich zum Abschluss gebracht wurde. Dafür sei ihm ebenso herzlich gedankt wie für die Zugänglichmachung seiner Rechercheergebnisse zum Prozess der Vorbereitung der Landesstatuten in den Kronländern Böhmen und Mähren. Ganz besonders herzlich gedankt sei auch Dr. Stefan Malfèr, dem ich den Hinweis auf die Protokolle der abschließenden Beratungen des Reichsrates über die Landesvertretungen und das Gemeindegesetz in den Jahren 1858/59 im Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien verdanke, die wesentliche Aufschlüsse über die politische Willensbildung im Reichsrat boten. Die Darstellung konnte damit gegenüber der ersten Fassung der Untersuchung um wichtige Punkte ergänzt werden. Für Gespräche und Hinweise danke ich ferner Prof. Dr. Helmut Rumpler, Prof. Dr. Waltraud Heindl, Dr. Thomas Kletečka und PD Dr. Zsolt K. Lengyel sowie Univ. Doz. Dr. Andreas Gottsmann, Dr. Franz Adlgasser und Dr. Stefan Wedrac, welche die Arbeit für die *Kommission für die Geschichte der Habsburgermonarchie* bzw. das *Institut für Neuzeit- und Zeitgeschichtsforschung* an der *Österreichischen Akademie der Wissenschaften* betreuten.

Dr. Konrad Clewing hat als Freund und exzellenter Kenner der Geschichte der Habsburgermonarchie und insbesondere ihrer südöstlichen Reichsteile im 19. Jahrhundert an der Entstehung der Arbeit regen Anteil genommen. Für seine Gesprächsbereitschaft, für seine Anregungen und Hinweise sowie für die kritische Durchsicht der an der LMU eingereichten Fassung sage ich ihm innigen Dank.

Herrn stud. phil. Manuel Pauli und Frau stud. phil. Stefanie Wenisch danke ich für die Anpassung des Anmerkungsapparates an die formalen Richtlinien der Österreichischen Akademie der Wissenschaften sowie für die Vorbereitung der Registererstellung. Ganz besonders herzlicher Dank gebührt schließlich Dr. Anke Sczesny, die das Manuskript einer gründlichen und akribischen Lektorierung unterzog und dabei die Tücken unterschiedlicher Bindestrichlängen ebenso souverän beherrschte wie das Gestrüpp inkonsequenter Zitierweisen. Verbliebene Fehler sind allein dem Autor anzulasten. Wenn es nur wenige sind, ist dies ihr Verdienst.

Birgit Seiderer hat die Arbeit in der Phase der Habilitation begleitet – ermutigend und anspornend, mit Bereitschaft zum Zuhören und zur Lektüre. Für alles, womit sie zu ihrer Entstehung beitrug, danke ich ihr sehr. Auch

mein Sohn Maximilian hat das Werden dieser Untersuchung begleitet. Die erste Fassung entstand im Warten auf ihn und während seiner ersten Lebensjahre. Mittlerweile ist er herangewachsen. Ob er die Studie als langweilig empfindet, muss ich ihm überlassen. Sie sei ihm gewidmet.

Erlangen, im November 2014
Georg Seiderer

I. Einleitung

In seiner 1857 veröffentlichten offziösen Schrift entwarf der Sektionschef im Handelsministerium Carl Freiherr von Czoernig ein umfassendes Tableau der Fortschritte, die der österreichische Kaiserstaat seit dem Jahre 1848 gemacht hatte. Die Förderung und Entwicklung von Handel und Gewerbe, Verbesserungen in der Landwirtschaft und im Berg- und Hüttenwesen, die Errungenschaften auf dem Gebiet der „Communicationsanstalten“, nicht zuletzt durch den in den 1850er Jahren forciert vorangetriebenen Ausbau des Eisenbahn- und Telegraphennetzes, schließlich die Reformen der politischen und judiziellen Verwaltung: All dies sollte in seiner Gesamtheit zeigen, dass Österreich seit der Revolution in einem fortschreitenden Prozess der inneren Erneuerung begriffen war, der sich den Leistungen der Regierung Kaiser Franz Josephs I. und seiner Minister verdankte. Was sich seit dem Jahre 1848 vollzogen hatte, war demnach keineswegs etwa eine rückwärtsgewandte Verhinderung von Fortschritt, sondern, ganz im Gegenteil, „Oesterreichs Neugestaltung“, wie der programmatische Titel der Schrift lautete¹, eine Neugestaltung, durch die Österreich mit der wirtschaftlichen, technischen und politischen Entwicklung in anderen Staaten Schritt hielt und deren Segnungen den Völkern des Kaiserstaates zugute kamen.

¹) CARL FREIHERR VON CZOERNIG, *Oesterreichs Neugestaltung 1848–1857*. Als Manuscript abgedruckt aus der *Ethnographie der oesterreichischen Monarchie* (Wien 1857). Von den knapp 400 Seiten des Werkes sind 235 (105–340) den wirtschaftspolitischen und strukturverbessernden Maßnahmen gewidmet; allein das Kapitel über den Ausbau des Eisenbahnnetzes (210–257) umfasst beinahe 50 Seiten. Was den Ausbau des Telegraphennetzes betrifft, ist zu berücksichtigen, dass diese in den 1850er Jahren neue Technik gerade in Österreich zu einem ganz beträchtlichen Teil der Kommunikation zwischen den Behörden und damit unmittelbar staatlichen Interessen diente; der Anteil der Staatsdepeschen an den insgesamt abgesandten Depeschen lag in Österreich in den Jahren 1851 bis 1859 bei abnehmender Tendenz zwischen 25 und 49%, in Preußen im gleichen Zeitraum zwischen 3 und 14%. S. hierzu JOSEF REINDL, *Telegrafie, Regierung und Verwaltung in den Ländern des Deutschen Bundes, 1848–1871*; in: *Jahrbuch für europäische Verwaltung* 9 (1997) 121–140, die Zahlen 136. Ein ähnlicher Zusammenhang mit dem unmittelbaren Staatsinteresse besteht für den Ausbau des Eisenbahnnetzes mit seinen militärischen Nutzungsmöglichkeiten, s. hierzu BURKHARD KÖSTER, *Militär und Eisenbahn in der Habsburgermonarchie 1825–1859* (= *Militärgeschichtliche Studien* 37, München 1999).

Die propagandistische Absicht der Schrift Czoernigs ist unverkennbar, doch wird der Anspruch, dass die Politik des neoabsolutistischen Staates auf dessen „Neugestaltung“ abzielte, auch von der historischen Forschung ernst genommen. So schreibt Waltraud Heindl, eine der besten Kennerinnen des Neoabsolutismus: „Die Neugestaltung Österreichs – das war das publikumswirksame Schlagwort des Neoabsolutismus! Es war tatsächlich ein Modernisierungsprogramm, das in der Folge von 1848 verwirklicht und nicht nur von den Apologeten des Neoabsolutismus großspurig verkündet wurde.“² Die Reihe der Reformen, die sie als Teil des neoabsolutistischen „Modernisierungsprogramms“ anführt, liest sich eindrucksvoll: Die Grundentlastung, die noch durch den österreichischen Reichstag von 1848 beschlossen worden war, die Schul- und Universitätsreform, wirtschaftliche Maßnahmen von der Aufhebung der Zollgrenze gegen Ungarn bis zur Gründung der Credit-Anstalt und zur Gewerbeordnung, Steuerreformen und Eisenbahnbau, schließlich die neue Verwaltungseinteilung und die „Bürokratierreform“, die „wohl eine der größten Leistungen des Neoabsolutismus“ darstellte³.

Tatsächlich lässt sich der österreichische Neoabsolutismus trotz des Versuchs einer reinen Verwirklichung des monarchischen Prinzips keineswegs im Sinne eines bloß rückwärtsgewandten politischen Systems begreifen. Auf der anderen Seite ist es unbestreitbar, dass er Grundtendenzen entsprach, die die Innenpolitik der meisten deutschen Länder nach der Revolution 1848/49 kennzeichneten: Die 1850er Jahre waren in Deutschland ein Jahrzehnt der Reaktion, in dem die Monarchen und Regierungen versuchten, wenigstens einen Teil der Errungenschaften des Revolutionsjahres zurückzunehmen und dabei vor allem den Grad der politischen Partizipation und die politischen Entfaltungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit erneut zu beschneiden⁴. Die österreichische Variante der Reaktion richtete sich in besonders ausgeprägter Weise gegen Konstitutionalismus und Liberalismus. Während selbst Preußen trotz mancherlei Staatsstreichplänen eine konstitutionelle Monarchie mit

²) WALTRAUD HEINDL, Der Liberalismus scheiterte. Scheiterte der Liberalismus?, in: SIGURD PAUL SCHEICHL, EMIL BRIX (Hgg.), „Dürfen‘s denn das?“ Die fortdauernde Frage zum Jahr 1848 (=Reihe Civil Society der Österreichischen Forschungsgemeinschaft 3, Wien 1999) 85–95, hier 91. S. auch DIES., Verfassung als Verwaltung – das neoabsolutistische Experiment; in: DUŠAN KOVÁČ, ARNOLD SUPPAN, EMILIA HRABOVEC (Hgg.), Die Habsburgermonarchie und die Slowaken 1849–1867 (Bratislava 2001) 23–35.

³) HEINDL, Der Liberalismus scheiterte 91.

⁴) S. hierzu im Überblick WOLFRAM SIEMANN, Gesellschaft im Aufbruch. Deutschland 1849–1871 (Frankfurt am Main 1990) 25–88; HARM-HINRICH BRANDT, Deutsche Geschichte 1850–1870. Entscheidung über die Nation (Stuttgart–Berlin–Köln 1999) 20–52 und 63–65.

Beteiligung eines Parlaments an der Gesetzgebung blieb⁵, wurde Österreich nach der Auflösung des in Kroměříž (Kremsier) tagenden Reichstags am 7. März 1849 in strengem Sinne absolut regiert. Die alten ständischen Einrichtungen waren abgeschafft; parlamentarische Institutionen, wie sie in der Revolution 1848/49 erlangt und in der Märzverfassung vorgesehen waren, existierten nicht mehr bzw. traten nicht ins Leben. Legislative und Exekutive lagen ungeteilt beim Monarchen – im Vergleich mit den meisten anderen Staaten des Deutschen Bundes kam es in der Verfassungsentwicklung Österreichs zu einer Verzögerung, die erst nach zwei verlorenen Kriegen endgültig in die Konstitutionalisierung mündete.

Zugleich war der Neoabsolutismus ein System der Repression im Dienste der Revolutionsprophylaxe. Das Auseinanderbrechen des Reiches, das in der Revolution von 1848/49 eine akute Gefahr darstellte, sollte unter allen Umständen vermieden werden. Die Unterdrückung oppositioneller Bestrebungen mit liberalen, demokratischen oder nationalen Zielsetzungen zählte zu den Kennzeichen des neoabsolutistischen Staates, der mit dem Aufbau einer politischen Polizei⁶ und der Gendarmerie Instrumente der Herrschaftssicherung schuf, der Presse straffe Zügel anlegte⁷ und gegen missliebige Journalisten zum Mittel der Konfinierung griff⁸. Obgleich auch der neoabsolutistische Staat rechtsstaatliche Momente aufwies, zählte die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu seinen Strukturelementen. Für den Neoabsolutismus ist damit, wie in der Literatur immer wieder betont worden ist, eine ausgeprägte Janusgesichtigkeit kennzeichnend⁹. Mit Reform und Moderni-

⁵) HANS-CHRISTOPH KRAUS, Konstitutionalismus wider Willen. Versuche einer Totalrevision der preußischen Verfassung während der Reaktionsära (1850–1857); in: Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte N.F. 5 (1995) 157–240.

⁶) S. hierzu WOLFRAM SIEMANN, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“. Die Anfänge der politischen Polizei 1806–1866 (=Studien und Texte zur Sozialgeschichte der Literatur 14, Tübingen 1985) 308–326.

⁷) MIRKO HERZOG, WOLFGANG PENSOLD, Die Anfänge des modernen Kommunikations- und Medienwesens; in: HELMUT RUMPLER, PETER URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie IX 1/1 109–157, hier 118–120.

⁸) S. exemplarisch GEORG J. MORAVA, Der k.k. Dissident Karel Havlíček. 1821–1856 (Wien 1985).

⁹) Die „beiden Gesichter des Systems“ betont etwa ZSOLT K. LENGYEL, Österreichischer Neoabsolutismus in Ungarn 1849–1860. Grundlinien, Probleme und Perspektiven der historischen Forschung über die Bach-Ära; in: Südost-Forschungen 56 (1997) 213–278, hier 213; s. dazu außerdem v.a. HARM-HINRICH BRANDT, Der österreichische Neoabsolutismus. Staatsfinanzen und Politik 1848–1860, 2 Bde. (=Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 15, Göttingen 1978) I 246–260; DERS., Liberalismus in Österreich zwischen Revolution und Großer Depression; in: DIETER LANGEWIESCHE (Hg.), Liberalismus im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich (=Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 79), Göttingen 1988, 136–160,

sierung einerseits, Repression und Antikonstitutionalismus andererseits lässt sich das Herrschaftssystem gleichermaßen charakterisieren. Der von Lothar Höbelt verwendete Begriff der „Modernisierungsdiktatur“¹⁰ schließt diese beiden Aspekte auf durchaus treffende Weise ein.

Als „Modernisierungsdiktatur“ kann der neoabsolutistische Staat indes nicht nur mit Blick auf die liberalen und nationalen Bewegungen betrachtet werden, gegenüber denen sich sein repressiver Charakter zeigte. Er war es ebenso sehr aus der Perspektive der altständisch-hochkonservativen adeligen Eliten, für die er im Gefolge der Revolution einen tiefgreifenden Wandel ihrer rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Position mit sich brachte. Aus der Sicht des mährischen Adligen Egbert Graf Belcredi bedeutete die „Neugestaltung Oesterreichs“, für die der Innenminister Alexander Bach stand, nichts anderes als das Programm einer „fortgesetzten Revolution“¹¹, durch die „alle monarchischen Institutionen zerstört, verunglimpft und unterwühlt“ und der „Adel in jeder Weise missachtet und geschädigt“ wurden¹². Die Herrschaft „des Systemisierens, Schematisierens und [...] des §“¹³ war für Belcredi das Ergebnis der „rastlosen revolutionären Thätigkeit unzähliger Bureau's“¹⁴, die „alle historische Berechtigung, alle corporative Selbständigkeit läugneten“ und mit deren Hilfe „die omnipotente Staatsgewalt alleinherrschend experimentiert.“¹⁵ Der „moderne Staat“, den Belcredi heraufziehen sah, war aus seiner Sicht nichts anderes als ein „Monstrum“¹⁶, eine

hier 139, sowie die Charakterisierung als „Revolution von oben“ bei HELMUT RUMPLER, Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie (=Österreichische Geschichte 1804–1914, hg. HERWIG WOLFRAM, Wien 1997) 324; jetzt auch DERS., Der österreichische Neoabsolutismus als Herrschafts- und Modernisierungssystem; in: DUŠAN KOVÁČ, ARNOLD SUPPAN, EMILIA HRABOVEC (Hgg.), Die Habsburgermonarchie und die Slowaken 1849–1867 (Bratislava 2001) 9–21; vgl. auch SIEMANN, Gesellschaft im Aufbruch 40; THOMAS WINKELBAUER, Liberale Reformen im österreichischen Neoabsolutismus – Der gesellschaftsgeschichtliche Hintergrund. Mit einem Exkurs zur Entwicklung der österreichischen Strafprozeßordnung zwischen Revolution und Reaktion; in: ERIKA WEINZIERL, OLIVER RATHKOLB, RUDOLF G. ARDELT, SIEGFRIED MATTL (Hgg.), Justiz und Zeitgeschichte. Symposionsbeiträge 1976–1993, Bd. II (Wien 1995) 323–354.

¹⁰) So die pointierte Formulierung bei LOTHAR HÖBELT, 1848. Österreich und die deutsche Revolution (Wien–München 1998) 286; auch in DERS., Franz Joseph I. Der Kaiser und sein Reich. Eine politische Geschichte, Wien–Köln–Weimar 2009, S. 13.

¹¹) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 23. August 1854; in: JAROMÍR BOČEK (Hg.), Z deníků moravského politika v éře Bachově (Egbert Belcredi 1850–1859) (=Vlastivědná knihovna moravská 24, Brünn 1976) 66.

¹²) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 22. Juli 1854, ebd. 65.

¹³) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 18. März 1851, ebd. 26.

¹⁴) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 31. August 1855, ebd. 77.

¹⁵) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 4. Jänner 1851, ebd. 30.

¹⁶) Ebd.

„Despotie“¹⁷ – und dies nicht wegen der mit ihm verbundenen Unterdrückung oppositioneller Bestrebungen, sondern dadurch, dass er das historisch Gewordene beiseite schuf, um an seine Stelle „die allmächtige Bureaucratie“ zu setzen¹⁸.

1. FORSCHUNGSLAGE

Die Forschungslage zum österreichischen Neoabsolutismus gilt noch in neueren Untersuchungen als „unbefriedigend“¹⁹, womit für Österreich das 1990 von Wolfram Siemann getroffene Urteil bestätigt wird, das Jahrzehnt zwischen 1849 und 1859 sei „als das am wenigsten erforschte in der Geschichte des 19. Jahrhunderts anzusehen“²⁰. Tatsächlich besitzen wir bis heute – sieht man von der frühen Darstellung von Walter Rogge ab²¹ – nur eine einzige, überdies ein Torso gebliebene Gesamtdarstellung zur Ära des Neoabsolutismus in Österreich: Das für seine Zeit meisterhafte, wenn auch im Detail wie in der politischen Tendenz nicht unwidersprochen gebliebene Werk von Heinrich Friedjung aus den Jahren 1908/12, das nicht nur die Innen- und Außenpolitik Österreichs zwischen dem Ausbruch der Revolution von 1848 und 1860 darstellt, sondern auch die geistige und kirchlich-religiöse Entwicklung umfassend einbezieht. Aus liberaler Perspektive wertet Friedjung bereits die innere Politik in den Jahren 1849/50 ebenso kritisch wie differenziert; als entscheidende Weichenstellung in eine Fehlentwicklung gilt ihm allerdings erst die 1851 erfolgte Aufhebung der Märzverfas-

¹⁷) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheintrag vom 31. Mai 1854, ebd. 64.

¹⁸) Egbert Graf Belcredi, Tagebucheinträge vom 31. Oktober 1851, 10. Februar 1852, 31. Dezember 1856, ebd. 30, 33, 85.

¹⁹) RUMPLER, Der österreichische Neoabsolutismus 10; von GEORG CHRISTOPH BERGER WALDENEGG, Mit vereinten Kräften! Zum Verhältnis von Herrschaftspraxis und Systemkonsolidierung im Neoabsolutismus am Beispiel der Nationalanleihe von 1854 (=Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 94, Wien–Köln–Weimar 2002) 44, wird die Forschungslage sogar als geradezu „prekär“ bezeichnet, was er einerseits als umso überraschender bewertet, da er diese Phase als einen möglichen „Wendepunkt“ der österreichischen Geschichte im 19. Jahrhundert betrachtet (ebd. 31–43), zugleich aber durch das „Fortwirken“ der Interpretation des Neoabsolutismus „als eine Art dunkle Epoche“ in der „liberal ausgerichteten [...] Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts“ erklärt (45).

²⁰) SIEMANN, Gesellschaft im Aufbruch 12; ähnlich DIETER LANGEWIESCHE, Liberalismus in Deutschland (Frankfurt am Main 1988) 65.

²¹) WALTER ROGGE, Oesterreich von Világos bis zur Gegenwart, Bd. 1: Das Decennium des Absolutismus (Leipzig–Wien 1872). Aus liberaler Perspektive und in betont polemischer Absicht geschrieben, enthält die Darstellung zahlreiche spitze Urteile, die dem Werk auch heute noch Farbe verleihen; mit Stoßrichtung gegen das Konkordat von 1855 wird die neoabsolutistische Herrschaft als „klerikale Contrerevolution“ gedeutet (253).

sung, die er als einen der „größten politischen Mißgriffe in der Geschichte“ ansieht²².

Die bedeutendste ältere Arbeit, die sich, sachlich und zeitlich weiter ausgreifend, auch dem Neoabsolutismus widmet, ist die Untersuchung von Josef Redlich über das „österreichische Staats- und Reichsproblem“, das im Wesentlichen als „Verfassungsproblem“ begriffen und analysiert wird²³. Wie die Darstellung Friedjungs entspricht auch die Untersuchung Redlichs in vieler Hinsicht „nicht mehr dem Forschungsstand“²⁴, bietet aber eine auch heute noch grundlegende und vielfach treffsicher urteilende Darstellung der Verfassungsentwicklung Österreichs von der Revolution 1848 bis zum Abschluss des Ausgleichs mit Ungarn, in der überdies eine Reihe zentraler Quellen publiziert wurde. Redlich stellt die Reformen der Verwaltung in den Mittelpunkt seiner Darstellung des Jahrzehnts von 1849 bis 1859 und betont damit deren grundlegende Bedeutung für die neoabsolutistische Verfassungsordnung. Die langfristige Wirkung des Neoabsolutismus sieht er vor allem in der Prägung der politischen Mentalitäten: Sowohl bei den „führenden Persönlichkeiten“ wie in „breiten Kreise[n] der Bevölkerung“ habe das „Jahrzehnt des neuösterreichischen Absolutismus [...] andauernd aufs schädlichste gewirkt“, indem es ein doppeltes Misstrauen – gegenüber dem Staat wie gegenüber der eigenen Fähigkeit zu politischer Wirksamkeit – zur Folge hatte²⁵.

Die beiden im Rahmen der „Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung“ publizierten Bände Friedrich Walters zu den österreichischen Ministerien der Jahre 1848 bis 1867 erschließen zusammen mit den beiden Quellenbänden die Bestände der Akten des österreichischen Ministerrates bzw. der Ministerkonferenz und insbesondere die Ministerratsprotokolle.

²²) HEINRICH FRIEDJUNG, Österreich von 1848–1860, Bd. I: Die Jahre der Revolution und der Reform 1848 bis 1851 (Stuttgart–Berlin 1918 [1. Aufl. 1908]); Bd. II, 1. Abt. (Stuttgart–Berlin 1912) das Zit. I 488; zur zeitgenössischen Kritik s. aus konservativer Perspektive, dabei sachlich zum Teil berechtigt KARL HUGELMANN, Österreich von 1848 bis 1860; in: DERS., Historisch-politische Studien. Gesammelte Aufsätze zum Staatsleben des XVIII. und XIX. Jahrhunderts, insbesondere Österreichs (Wien 1915) 72–156.

²³) JOSEF REDLICH, Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches, Bd. I: Der dynastische Reichsgedanke und die Entfaltung des Problems bis zur Verkündigung der Reichsverfassung von 1861, Tl. 1: Darstellung, zum „neue[n] Absolutismus“ 323–459, Tl. 2: Exkurse und Anmerkungen (Leipzig 1920); Bd. II: Der Kampf um die Zentralistische Reichsverfassung bis zum Abschlusse des Ausgleiches mit Ungarn im Jahre 1867 (Leipzig 1926). Zum „österreichischen Staats- und Reichsproblem“ als Verfassungsproblem vgl. HELMUT RUMPLER, Vorwort; in: Die Habsburgermonarchie VII/1 XXIX–XXXII, hier XXIX.

²⁴) RUMPLER, Der österreichische Neoabsolutismus 10.

²⁵) REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1 455 f.

Allein dies ist eine gewichtige Forschungsleistung, deren forschungspraktischer Wert auch dadurch nicht gemindert wird, dass die Darstellung stark narrativ bleibt und andere wesentliche Aktenbestände – so insbesondere die Akten des Reichsrates und der Organisierungskommission – nur unzureichend einbezieht. Hinzu kommt freilich, dass der Schwerpunkt der Darstellung vor allem auf den Ministerien des Revolutionsjahres und dem Ministerium Schwarzenberg liegt, während für die Zeit von 1852 bis 1859 nur ein weit knapperer Überblick geboten wird. Insgesamt bewertet Walter den Weg Österreichs unter dem Neoabsolutismus als Sackgasse, die dazu geführt habe, dass der Staat „auf einem toten Geleise“ stand, wobei er in der neoabsolutistischen Wende seit dem Herbst 1850 und insbesondere in den Verhandlungen um das Reichsratsstatut die entscheidende Zäsur sieht²⁶.

Nach diesen grundlegenden Arbeiten setzte eine zum Teil mit Neubewertungen verbundene, intensivere Erforschung der neoabsolutistischen Ära auf der Ebene des Gesamtstaates gegen Ende der 1960er Jahre ein. Zu den wichtigsten Forschungsleistungen zählt das seit 1973 erscheinende, umfassende Sammelwerk zur Geschichte der Habsburgermonarchie zwischen 1848 und 1918, dessen Schwerpunkte zwar stärker auf den fünfzig Jahren zwischen dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 und dem Ende der Doppelmonarchie als auf den zwanzig Jahren zwischen der Revolution und dem Ausgleich liegen, das aber auch zahlreiche bedeutende Beiträge für das Jahrzehnt des Neoabsolutismus enthält²⁷. Für die vorliegende Untersuchung sind neben dem Band über „Verwaltung und Rechtswesen“ vor allem die im Jahre 2000 erschienenen beiden Teilbände über „Verfassung und Parlamentarismus“ zentral, die nicht nur konzise Darstellungen zu sämtlichen Landesverfassungen nach 1860 enthalten, sondern in ihren Beiträgen über die Übergangsphase zwischen der Revolution und dem Ausgleich bzw. den Dezemberverfassungen auch die in der Forschung divergierenden Deutungen der Verfassungsordnung zwischen 1852 und 1867 widerspiegeln²⁸.

²⁶) FRIEDRICH WALTER, *Die österreichische Zentralverwaltung, III. Abteilung: Von der Märzrevolution 1848 bis zur Dezemberverfassung 1867*, 4 Bde. (=Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 49, Wien 1964–1971), das Zit. 1 579.

²⁷) ADAM WANDRUSZKA, PETER URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, bisher IX Bde., seit Bd. VII: HELMUT RUMPLER, PETER URBANITSCH (Hgg.) (Wien 1973–2010); s. hierzu jetzt MATTHIAS STICKLER, „Die Habsburgermonarchie 1848–1918“ – Ein Jahrhundertwerk auf der Zielgeraden; in: HZ 295 (2012) 690–719.

²⁸) ADAM WANDRUSZKA, PETER URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. II: *Verwaltung und Rechtswesen* (Wien 1975); HELMUT RUMPLER, PETER URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. VII: *Verfassung und Parlamentarismus*, 1. Teilbd.: *Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*; 2. Teilbd.: *Die regionalen Repräsentativkörperschaften* (Wien 2000).

Weiterführende Forschungsergebnisse zum Neoabsolutismus sind ferner dem Projekt der Edition der österreichischen Ministerratsprotokolle zu verdanken²⁹. Bereits der Einleitungsband zu dieser Edition bedeutet insofern eine markante Akzentsetzung, als sein Autor Helmut Rumpler mit der quasi konstitutionellen Funktion des Ministerrates auf das Fortleben konstitutioneller Elemente im Neoabsolutismus aufmerksam macht. Der Zäsur, die der Tod Felix Fürst Schwarzenbergs und die Umwandlung des Ministerrates in eine Ministerkonferenz bedeutete, misst Rumpler eine höhere Bedeutung bei, als dies bis dahin in der Forschung der Fall war, und knüpft daran die These, „daß das Ministerium sogar über die Wende von 1851 hinaus durchaus als Erbe und nicht als Überwinder der Politik des Ministerrates von 1848 anzusprechen ist“³⁰.

Im Rahmen der Edition der Ministerratsprotokolle entstand eine Reihe von Studien Waltraud Heindls, die, wie in Anlehnung an Helmut Rumpler festzustellen ist, zu den „wichtigsten Beiträge[n] zu einer wissenschaftlichen Neubewertung [des Neoabsolutismus] aufgrund neuer Quellen“ zählen³¹. Die Einlei-

²⁹) Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867, II. Abteilung: Das Ministerium Schwarzenberg, 5 Bde., bearb. und eingel. v. THOMAS KLETEČKA, ANATOL SCHMIED-KOWARZIK (Wien 2003–2013); III. Abteilung: Das Ministerium Buol-Schauenstein, bish. 6 Bde., bearb. v. WALTRAUD HEINDL, STEFAN MALFÈR (Wien 1975–2014); IV. Abteilung: Das Ministerium Rechberg, bish. 3 Bde., bearb. und eingel. v. STEFAN MALFÈR (Wien 2003–2009) (im Folg. zit.: ÖMR).

³⁰) HELMUT RUMPLER, Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867. Einleitungsband. Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848 bis 1867. Behördengeschichtliche und aktenkundliche Analyse. Mit einem Vorwort von FRIEDRICH ENGEL-JANOSI (Wien 1970) 31.

³¹) RUMPLER, Der österreichische Neoabsolutismus 10, Anm. 1. Neben den Einleitungen zu den von ihr herausgegebenen Bänden der Protokolle des Österreichischen Ministerrates sind dies insbesondere WALTRAUD HEINDL, Universitätsreform und politisches Programm. Die Sprachenfrage an der Universität Krakau im Neoabsolutismus; in: ÖOH 20 (1978) 79–98; DIES., Bürokratie und Verwaltung im österreichischen Neoabsolutismus; in: ÖOH 22 (1980) 231–265; DIES., Die österreichische Bürokratie. Zwischen deutscher Vorherrschaft und österreichischer Staatsidee (Vormärz und Neoabsolutismus); in: HEINRICH LUTZ, HELMUT RUMPLER (Hgg.), Österreich und die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert. Probleme der politisch-staatlichen und soziokulturellen Differenzierung im deutschen Mitteleuropa (=Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit 9, München 1982) 73–91; DIES., Universitätsreform – Gesellschaftsreform. Bemerkungen zum Plan eines ‚Universitätsorganisationsgesetzes‘ in den Jahren 1854/55; in: MÖSTA 35 (1982) 134–149; DIES., Was ist Reform? Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie, Staat und Gesellschaft in Österreich; in: HELMUT RUMPLER (Hg.), Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914. Historikergespräch Österreich – Bundesrepublik Deutschland 1989 (Wien–München 1991) 166–175; DIES., Bürokratisierung und Verbürgerlichung: Das Beispiel der Wiener Zentralbürokratie seit 1780; in: HANNES STEKL, PETER URBANITSCH, ERNST BRUCKMÜLLER, HANS HEISS (Hgg.), „Durch Arbeit, Besitz, Wissen und Gerechtigkeit“ (=Bürgertum in der Habsburgermonarchie II, Wien–Köln–Weimar 1992) 194–202; DIES., Der Liberalismus scheiterte; DIES., Verfassung als Verwaltung.

tungen Heindls zu den fünf von ihr zwischen 1975 und 1993 herausgegebenen Bänden der Ministerkonferenzprotokolle des Ministeriums Buol-Schauenstein, die den Zeitraum vom 14. April 1852 bis zum 5. Februar 1857 umfassen, erschließen die Schwerpunkte der Innenpolitik in diesen Jahren. Hinzu kommt eine Reihe von Einzelstudien, die, gewissermaßen in Fortführung der Untersuchung Heindls über die österreichische Beamtenschaft des Vormärz³², vor allem die Bürokratie im Neoabsolutismus behandeln. Das Urteil Heindls fällt ambivalent aus: Auf der einen Seite würdigt sie die neoabsolutistische Bürokratie als Träger und Mittel der in den 1850er Jahren durchgeführten Reformen, auf der anderen Seite wertet sie die neoabsolutistische Verwaltungsreform insgesamt als „großangelegten Versuch, durch eine administrative Gleichschaltung der Kronländer [...] einen modernen zentralistischen Staat westeuropäischer Prägung zu schaffen“, womit „der totale Verwaltungsstaat propagiert“ worden sei³³, ein Urteil, das in seiner Zuspitzung die Möglichkeiten, aber auch die Ziele der Bachschen Verwaltungspolitik übersteigen dürfte.

Zu den eindrucksvollsten und gewichtigsten Beiträgen zur Erforschung des österreichischen Neoabsolutismus zählt vor allen Dingen Harm-Hinrich Brandts großangelegte Darstellung über „Staatsfinanzen und Politik 1848–1860“³⁴. Die österreichische Finanz- und Währungspolitik steht im Zentrum der Untersuchung, die damit angesichts der prekären Finanzsituation des Staates einen Zentralpunkt der österreichischen Politik behandelt und zugleich weit darüber hinausgreift, indem sie die wirtschaftliche und politische Entwicklung Österreichs integriert und dabei vor allem für die Übergangsphase vom Neoabsolutismus zum Konstitutionalismus in den Jahren 1859/60 eine politische Geschichte der Monarchie bietet. Nach Brandt ist die „Phase des Neoabsolutismus als Versuch zu werten, staatsbildende Vorgänge des 18. und frühen 19. Jahrhunderts zu später Stunde nachzuholen und im Zuge dessen einen bürokratisch gelenkten Modernisierungsprozeß wieder aufzunehmen, der verlaufstypisch in vieler Hinsicht Vorgängen in den Rheinbundstaaten und im Preußen der Reformzeit entspricht.“³⁵ Dieser Versuch ist nach Brandt letztlich gescheitert: Nachdem der „neoabsolutistische Staat vorzeitig zusammengebrochen ist“, führte die auf ihn folgende Phase schließlich

³²) WALTRAUD HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848* (=Studien zu Politik und Verwaltung 36, Wien–Köln–Graz 1991, ²2013); für die franzisko-josephinische Ära weitergeführt: DIES., *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich*, Bd. 2: 1848–1914 (Studien zu Politik und Verwaltung 107, Wien–Köln–Graz 2013).

³³) HEINDL, *Verfassung als Verwaltung* 25; DIES., *Einleitung*; in: ÖMR III/2 XIII–LXVIII, hier XXV.

³⁴) BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus*.

³⁵) Ebd. 4.

in den „endgültigen Verlust der Reichseinheit“. Der entscheidende Schlüssel zur Erklärung dieses Scheiterns ist nach Brandt in der Finanzpolitik der österreichischen Monarchie zu sehen. Die prekäre Situation des Staatshaushalts zählt aus dieser Perspektive zu den „fundamentale[n] Defekte[n] des Neoabsolutismus“; zugleich besitzt sie eine entscheidende „katalysatorische Funktion“ im Übergang zum Konstitutionalismus seit 1860³⁶.

Im Anschluss an die von Brandt entwickelte Deutung des Plans der Nationalanleihe von 1854 im Sinne einer „plebiszitären Massensubskription“ nach bonapartistischem Vorbild entstand die jüngste monographische Darstellung zum Neoabsolutismus von Georg Christoph Berger Waldenegg, die die Planung, Durchführung und Wirkung der Nationalanleihe behandelt³⁷. Indem Berger Waldenegg das Zustandekommen der von dem Innenminister Alexander von Bach und dem Finanzminister Andreas von Baumgartner gegen den Widerstand des Reichsratspräsidenten Karl Friedrich Kübeck von Kübau forcierten Nationalanleihe minutiös darlegt und auch die Konflikte zwischen Bach und dem Chef der Obersten Polizeibehörde Johann Freiherr Kempen von Fichtenstamm thematisiert, liefert er einen instruktiven Eindruck von den Differenzen innerhalb der politischen Führung der Habsburgermonarchie im Jahrzehnt des Neoabsolutismus. Wesentliche Beiträge zur Frühphase der neoabsolutistischen Ära wurden in jüngerer Zeit von Andreas Gottsmann und Stefan Lippert vorgelegt. Die Untersuchung von Andreas Gottsmann über den „Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg“ behandelt die Übergangsphase von der Niederschlagung der Wiener Oktoberrevolution bis zum Oktroi der Märzverfassung. Obgleich er den Verfassungsentwurf des Kremsierer Reichstages als Chance „für eine positive politische und kulturelle Entwicklung des Vielvölkerstaates“ durchaus zurückhaltend bewertet – auch er hätte sich in der Praxis erst noch bewähren müssen –, beurteilt er die Reichstagsauflösung in der Tradition älterer Auffassungen doch als „nicht wiedergutzumachende[n] Fehler, [...] weil dadurch das Gespräch zwischen den Repräsentanten der österreichischen Völker und Länder für mehr als ein Jahrzehnt unterbunden wurde.“³⁸ Als eine entschei-

³⁶) Ebd. 5 f.

³⁷) BERGER WALDENEGG, *Mit vereinten Kräften!. Die Arbeit beruht auf der unveröffentlichten Habilitationsschrift Innenpolitik im Neoabsolutismus (1848/49–1859/60). Zum Verhältnis von Herrschaftspraxis und Systemkonsolidierung*, Habil.-Schr. (Heidelberg 1998), die mir vom Autor großzügig zur Verfügung gestellt wurde, wofür ihm auch an dieser Stelle herzlich gedankt sei.

³⁸) ANDREAS GOTTSMANN, *Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg. Die Verfassungsdiskussion des Jahres 1848 im Spannungsfeld zwischen Reaktion und nationaler Frage* (=Schriftenreihe des Instituts für Österreichkunde, Wien–München 1995) 120 f.

dende langfristige Hypothek, die der Neoabsolutismus hinterließ, gilt ihm damit die Verhinderung einer konstruktiven, zu Kompromissen führenden inneren Entwicklung der Monarchie. Stefan Lippert untersucht mit der ersten Biographie von Felix Fürst Schwarzenberg seit der Darstellung von Rudolf Kiszling (1952) die politischen Ziele des maßgeblichen Politikers in der ersten Phase der neoabsolutistischen Ära und deutet dabei Schwarzenberg in erster Linie als österreichischen Interessenpolitiker, für den die Erhaltung der Integrität der Gesamtmonarchie das oberste Ziel der Außen- wie der Innenpolitik war³⁹.

Eine Reihe von Studien widmet sich der Erforschung des Neoabsolutismus in einzelnen Regionen bzw. Kronländern. Zu ihnen zählt insbesondere die Darstellung von Christoph Stölzl zur „Ära Bach in Böhmen“⁴⁰, eine Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Böhmens unter dem Neoabsolutismus, die zugleich die Grundlinien der neoabsolutistischen Politik auf Landes- wie auf Reichsebene untersucht. Stölzl betont deren repressive Seiten gegenüber dem befürchteten Aufkommen sozialistischer Tendenzen vor dem Hintergrund eines gerade in Böhmen verbreiteten Pauperismus ebenso wie die Erfolglosigkeit der neoabsolutistischen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch das umfassende Werk von Otto Urban über „Die tschechische Gesellschaft 1848–1918“, das, mehr als der Titel erwarten läßt, auch eine konzise politische Geschichte der Habsburgermonarchie nicht nur in den 1850er Jahren bietet⁴¹. Richard Schober wiederum behandelt in erster Linie die Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Tirols im Jahrzehnt des Neoabsolutismus und liefert zugleich einen auch im Detail reichhaltigen Überblick über die Umsetzung der neoabsolutistischen Reformen und deren Grenzen⁴². Für Zivil-Kroatien und -Slawonien existieren mit den Arbeiten von Alojz Ivanišević und Mirjana Gross jüngere Abhandlungen

³⁹) STEFAN LIPPERT, Felix Fürst zu Schwarzenberg. Eine politische Biographie (=HMRG Beih. 21, Stuttgart 1998); RUDOLF KISZLING, Fürst Felix zu Schwarzenberg. Der politische Lehrmeister Kaiser Franz Josephs (Graz–Köln 1952).

⁴⁰) CHRISTOPH STÖLZL, Die Ära Bach in Böhmen. Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus 1849–1859 (=Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 26, München–Wien 1971).

⁴¹) OTTO URBAN, Die tschechische Gesellschaft 1848–1918, 2 Bde. (=Anton Gindely Reihe zur Geschichte der Donaumonarchie und Mitteleuropas 2, Wien–Köln–Weimar 1994).

⁴²) RICHARD SCHOBBER, Von der Revolution zur Konstitution. Tirol in der Ära des Neoabsolutismus (1849/51–1860) (=Veröffentlichungen des Tiroler Landesarchivs 9, Innsbruck 2000). Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Oberösterreich gewidmeten älteren Arbeiten von FRANZ KIRCHMAYR, Oberösterreich in der Zeit des Neoabsolutismus 1850–1860, Diss. phil. (Innsbruck 1968), und HANS STURMBERGER, Der Weg zum Verfassungsstaat. Die politische Entwicklung in Oberösterreich von 1792–1861 (Wien 1962).

gen, von denen sich die erste der kroatischen Politik der Regierung Schwarzenberg widmet, während Gross in ihrer deutschsprachigen Kurzfassung zweier umfangreicherer Studien zur Geschichte Kroatien-Slawoniens nach 1848 das Spannungsverhältnis von Reform und „Fremdherrschaft“ im Jahrzehnt des Neoabsolutismus betont⁴³. Mit der Darstellung von Brigitte Mazohl-Wallnig liegt auch für Lombardo-Venetien eine umfangreiche und auf einem originellen Ansatz beruhende Untersuchung zur österreichischen Verwaltungsgeschichte im Vormärz und im Neoabsolutismus vor, welche die Verwaltungseliten der Delegaten und der Gouverneure bzw. Statthalter der beiden Provinzen durch prosopographische Studien erschließt und den Wandel der Funktion und des Amtsverständnisses des obersten Repräsentanten des Kaisers im Königreich Lombardo-Venetien, des Vizekönigs bis 1848 und des Generalgouverneurs seit 1849, untersucht⁴⁴.

Zu Ungarn unter dem Neoabsolutismus besteht eine außerordentlich breite Forschung, die durch den exzellenten Forschungsbericht von Zsolt Lengyel erschlossen wird⁴⁵. Dominant ist gerade in der ungarischen Historiographie eine ausgesprochen negative Bewertung dieser Ära, die im Anschluss an zeitgenössische Urteile über die grundlegende Darstellung von Albert Berzeviczy (1922–1937)⁴⁶ bis weit in die jüngere Forschung anhielt und erst seit einigen Jahren einer differenzierteren Sichtweise weicht. Insbesondere die bisherigen Arbeiten von Lengyel sind ein Beispiel für eine Neubewertung der neoabsolutistischen Herrschaft in Ungarn, die die Janusgesichtigkeit dieser Epoche betont und dabei an zum Klischee geronnenen Bildern Korrekturen vornimmt, etwa an dem des sog. „Bachusaren“, dem personifizierten Sinnbild für die Auffassung der neoabsolutistischen Herrschaft als

⁴³ MIRJANA GROSS, Die Anfänge des modernen Kroatien. Gesellschaft, Politik und Kultur in Zivil-Kroatien und -Slawonien in den ersten dreißig Jahren nach 1848 (=Anton Gindely Reihe zur Geschichte der Donaunarchie und Mitteleuropas 1, Wien–Köln–Weimar 1993); ALOJZ IVANIŠEVIĆ, Kroatische Politik der Wiener Zentralstellen von 1849 bis 1852 (=Dissertationen der Universität Wien 168, Wien 1984).

⁴⁴ BRIGITTE MAZOHL-WALLNIG, Österreichischer Verwaltungsstaat und administrative Eliten im Königreich Lombardo-Venetien 1815–1859 (=Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abteilung Universalgeschichte 146, Mainz 1993); s. hierzu DIES., Überlegungen zu einer Verwaltungsgeschichte Lombardo-Venetiens im Neoabsolutismus; in: FERENC GLATZ, RALPH MELVILLE (Hgg.), Gesellschaft, Politik und Verwaltung in der Habsburgermonarchie 1830 bis 1918 (=Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abteilung Universalgeschichte, Beiheft 15, Stuttgart 1987) 87–104.

⁴⁵ LENGYEL, Österreichischer Neoabsolutismus; s. auch KEITH HITCHINS, *Hungarica* 1961–1974. Literaturbericht über Neuerscheinungen zur Geschichte Ungarns von den Arpaden bis 1970 (=HZ Sonderheft 9, München 1981) 59–67.

⁴⁶ ALBERT BERZEVICZY, *Az absolutismus kora Magyarországon* [The Age of Absolutism in Hungary], 4 Bde. (Budapest 1922–1937).

einer Fremdherrschaft. Während die von Lengyel verfolgten Ansätze wegweisend für die künftige Erforschung der administrativen Praxis und einer Sozialgeschichte der Verwaltung Ungarns im Neoabsolutismus sind⁴⁷, bildet die Studie von Oskar Sashegyi über „Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1848–1860“ von 1979 die nach wie vor unentbehrliche, auf einer intensiven Auswertung der ungarischen Archive beruhende Grundlage zur Entwicklung der Verwaltungsorganisation⁴⁸. Die jüngste umfassende Darstellung zur Geschichte Ungarns unter dem Neoabsolutismus wurde 2008 von Ágnes Deák vorgelegt⁴⁹. Sie behandelt den gesamten Zeitraum zwischen der Revolution und dem Ausgleich, wobei sie das neoabsolutistische Jahrzehnt zwischen 1849 und 1859 fokussiert. Im einzelnen beurteilt Deák die österreichische Politik gegenüber Ungarn in diesem Zeitraum differenziert und nimmt dabei an traditionellen ungarischen Sichtweisen zahlreiche Korrekturen vor. So betont sie etwa, dass in den ersten Jahren des Neoabsolutismus durchaus bemerkenswerte Versuche zur Einführung einer mehrsprachigen Verwaltung unternommen wurden⁵⁰, und würdigt die Ansätze, den Anteil der nichtmagyarischen ungarischen Nationalitäten in der Verwaltung zu erhöhen⁵¹.

In der jüngeren Forschung haben sich damit die Akzentsetzungen in der Deutung des Neoabsolutismus verschoben: Wurden lange Zeit vor allem das Scheitern und die langfristig wirksamen negativen Folgen des Neoabsolutismus betont, für die Hans Schlitter 1920 die prägnante Kurzformel von den „versäumten Gelegenheiten“ prägte⁵², so werden die ambivalenten Züge des Neoabsolutismus nunmehr präziser herausgearbeitet, und dies geschieht bemerkenswerterweise gerade auch in der nichtdeutschsprachigen Forschung. Von Helmut Rumppler werden die – unbestreitbaren – Modernisierungsleistungen als der eigentliche Kern der Politik des neoabsolutistischen Staates angesehen, die zugleich insgesamt auf die „Rettung und Neufundierung der Reichseinheit“ als dem „zentrale[n] Anliegen der Ära Schwarzen-

⁴⁷) S. dazu auch ZSOLT K. LENGYEL, Neoabsolutismus-Probleme. Verwaltungsgeschichtliche Aspekte zum Fall Ungarn; in: *Levéltári Közlemények* 70 (1999) 79–105; DERS., Siebenbürgen im Neoabsolutismus 1849–1860. Betrachtungen zu den staatsorganisatorischen Prinzipien; in: DERS., ULRICH A. WIEN (Hgg.), *Siebenbürgen in der Habsburgermonarchie. Vom Leopoldinum bis zum Ausgleich (1690–1867)* (Köln–Weimar–Wien 1999) 87–118.

⁴⁸) OSKAR SASHEGYI, *Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1848–1860 (=Zur Kunde Südosteuropas III/7, Graz 1979)*.

⁴⁹) ÁGNES DEÁK, *From Habsburg Neo-Absolutism to the Compromise 1849–1867 (=Atlantic Studies on Society in Change 131, New York 2008)*.

⁵⁰) Ebd. 265.

⁵¹) Ebd. 369.

⁵²) HANNS SCHLITTER, *Versäumte Gelegenheiten. Die oktroyierte Verfassung vom 4. März 1849. Ein Beitrag zu ihrer Geschichte* (Zürich–Wien–Leipzig 1920).

berg – Bruck – Bach“ ausgerichtet gewesen seien. Diese erscheint damit zusammen mit den nachfolgenden Jahren bis zum Ausgleich vor allem als „Ära der Reform“, wobei auch „die reaktionären Elemente des Systems [...] im Dienst der gesellschaftlichen und politischen Modernisierung standen.“⁵³

Aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive hat Wilhelm Brauner seit den 1990er Jahren in einer Reihe von Publikationen eine Neubewertung des Neoabsolutismus vorgenommen, indem er der Verfassungsordnung von 1852 bis 1867 – also von den Silvesterpatenten bis zur Dezemberverfassung – das Konzept einer „neuständisch beschränkten Monarchie mit starker Dominanz des Monarchen“ zugrundelegt⁵⁴. Die Verfassungsgrundsätze der Silvesterpatente, des Oktoberdiploms und des Februarpatents werden damit demselben verfassungsgeschichtlichen Typus zugeordnet – was letztlich darauf hinausläuft, den Neoabsolutismus als eigenständiges Verfassungssystem zu negieren. Für die Phase bis zum Herbst 1860 bzw. bis zum Februar 1861 rechnet Brauner die geplanten Landesstatuten auf neuständischer Grundlage sowie die vorgesehene Ausscheidung des großen Grundbesitzes aus den Gemeinden zu den Kernelementen der Verfassungsordnung der „neuständisch beschränkten Monarchie“, während die mit dem Februarpatent entstandene Verfassungsordnung mit ihrem defizitären Konstitutionalismus und ihren nach dem neuständischen Repräsentationsprinzip gebildeten parlamentarischen Vertretungskörperschaften auf Reichs- wie auf Landesebene

⁵³) RUMPLER, Der österreichische Neoabsolutismus; DERS., Integration und Modernisierung. Der historische Ort des „Neoabsolutismus“ in der Geschichte der Habsburgermonarchie; in: HARM-HINRICH BRANDT (Hg.), Der österreichische Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem. Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff (=Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 108, Wien–Köln–Weimar 2014), 73–82. Dem Autor sei für die Zugänglichmachung des Manuskripts vor der Drucklegung des Sammelbandes ganz herzlich gedankt.

⁵⁴) WILHELM BRAUNER, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918; in: Die Habsburgermonarchie VII/1 69–237, hier 138–169, das Zit. 138. Die Deutung des Februarpatents im Sinne der „neuständisch beschränkten“, nicht jedoch „konstitutionellen“ Monarchie wurde bereits in früheren Arbeiten entwickelt. So schrieb Brauner der Verfassung von 1861 bereits 1986 einen „neoabsolut-neuständischen Charakter“ zu, s. Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/67 und seine Weiterentwicklung; in: HERBERT SCHAMBECK (Hg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System (Berlin 1986) 83–119, hier 83; s. auch DERS., Die Funktionen des Reichsrats; in: ebd. 121–136. S. ferner seine Untersuchungen zur Verwaltungsgeschichte in: WILHELM BRAUNER, Studien I: Entwicklung des öffentlichen Rechts (Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien 1994), hier insbesondere: Vom neo-ständischen Staatelement zum lokalen Verwaltungssprengel: Das österreichische Gutsgebiet 141–152; Geschichte der Struktur der allgemeinen Verwaltung in Österreich 279–309; jüngst in: DERS., Verfassungsänderungen als Systemwechsel: Österreich 1848–1938; in: HELMUT NEUHAUS (Hg.), Verfassungsänderungen. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 15. bis 17. März 2010 (=Beihefte zu „Der Staat“ 20, Berlin 2012) 195–224.

noch nicht dem Verfassungstypus der konstitutionellen Monarchie zugerechnet werden könne.

Die Infragestellung von Begriff und Epoche des Neoabsolutismus durch Rumpler und Brauner war ein Ausgangspunkt für eine im April 2011 von Harm-Hinrich Brandt in Würzburg veranstaltete Tagung zum österreichischen Neoabsolutismus, auf der in thematisch vielfältiger Fächerung Grundprobleme des Neoabsolutismus erörtert wurden⁵⁵. Obgleich sich in einer Reihe von Fragen ein breiter, wenn auch nicht immer von allen Teilnehmern getragener Konsens erkennen ließ, zeigten sich doch zum Teil schwer überbrückbare Differenzen in der Deutung des Neoabsolutismus als Epoche der österreichischen Geschichte. Als zentrale Problemfelder erwiesen sich erneut, durchaus in der Tradition älterer Darstellungen und Deutungen, Verwaltung und Verfassung der Habsburgermonarchie unter dem Neoabsolutismus. Die Reform der Verwaltung machte den Kern der Modernisierungsleistungen des neoabsolutistischen Regimes und das entscheidende Mittel einer nicht allein, aber vorrangig administrativ vollzogenen staatlichen Integration der Gesamtmonarchie aus. Die neoabsolutistische Verfassungspolitik erschöpfte sich indes keineswegs in der Ablösung der konstitutionellen Ordnung der Märzverfassung durch die mit den Augustedikten und den Silvesterpatenten des Jahres 1851 vollzogene Einführung des monarchischen Prinzips in seiner Reinform. Die Frage nach einem Ersatz für die überwiegend altständischen Landesverfassungen des Vormärz wie der 1849/50 verabschiedeten konstitutionellen Landesverfassungen durch neue Verfassungsordnungen für die Kronländer der Monarchie blieb ein bis zum Erlass neuer Landesverfassungen im Oktober 1860 und im Februar 1861 ungelöstes, nichtsdestoweniger aber dringendes Problem des neoabsolutistischen Staates; nach Harm-Hinrich Brandt war die „Überführung altständischer in neuständische Formen von Partizipation [...] zweifellos das wichtigste politische Projekt der Wende von 1851/52.“⁵⁶

Dennoch wurde die Entstehungsgeschichte der Landesstatuten von 1856 bis vor kurzem noch nicht zum Gegenstand einer eingehenderen Untersuchung gemacht; die Erfolglosigkeit und scheinbare Irrelevanz der Landesverfassungsentwürfe der neoabsolutistischen Ära scheint mit ein Grund dafür zu sein, dass sich die historische Forschung lange Zeit kaum mit ihnen

⁵⁵) HARM-HINRICH BRANDT (Hg.), *Der österreichische Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem. Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff* (=Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs, Wien–Köln–Weimar 2014).

⁵⁶) HARM-HINRICH BRANDT, „Den Vorhang zu – und alle Fragen offen“? Versuch eines Resümees; in: DERS. (Hg.), *Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem* 449–486, hier 471.

befasst hat⁵⁷. Karl Hugelmann, dessen Hauptwerk den Landtagen des Revolutionsjahres gilt⁵⁸, widmete der Übergangsphase zwischen den landständischen Verfassungen des Vormärz und den am Beginn der konstitutionellen Ära stehenden und in Cisleithanien bis zum Ende der Habsburgermonarchie gültigen Landesverfassungen von 1861 zwei heute noch grundlegende, wenn auch teilweise überholte Aufsätze⁵⁹. Rudolf Schranil würdigte zur selben Zeit knapp und ohne Quellenangaben, aber unter Benutzung zentraler Quellen des Haus-, Hof- und Staatsarchivs die „Bach’schen Landesstatute“ von 1856⁶⁰. Bereits 1909 hatte Karl Berthold in seinem Werk über ‚Schlesiens Landesvertretung‘ erstmals den Prozess der Vorbereitung der 1856 erarbeiteten Landesstatuten in den Beratungskommissionen der Kronländer am Beispiel Schlesi-

⁵⁷) Bereits in den klassischen Darstellungen von FRIEDJUNG, Österreich II/1, und REDLICH, Staats- und Reichsproblem I/1, fanden die Landesstatuten keine Beachtung, worauf schon KARL HUGELMANN, Österreich von 1848 bis 1860, 155, kritisch hingewiesen hat. Eine knappe zusammenfassende Darstellung auf der Basis des bisherigen Forschungsstandes in: BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 141–145. Zum Verhältnis von Ländern und Gesamtstaat in der Habsburgermonarchie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts grundlegend GERALD STOURZH, Länderautonomie und Gesamtstaat in Österreich 1848–1918; in: Bericht über den neunzehnten österreichischen Historikertag in Graz, veranstaltet vom Verband Österreichischer Geschichtsvereine in der Zeit vom 18. bis 23. Mai 1992 (=Veröffentlichungen des Verbandes Österreichischer Historiker und Geschichtsvereine 28, Wien 1993) 38–59; HANS PETER HYE, Die Länder im Gefüge der Habsburgermonarchie; in: Die Habsburgermonarchie VII/2 2427–2464, zum Jahrzehnt des Neoabsolutismus 2437–2440; s. auch THOMAS SIMON, Die Föderalisierung des Kaisertums Österreichs nach 1860 und der Gedanke der Selbstverwaltung; in: HELMUT NEUHAUS (Hg.), Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10. bis 12. März 2008 (=Beihefte zu „Der Staat“ 19, Berlin 2010) 257–291, hier insbes. die Wortmeldung von HARM-HINRICH BRANDT in der Aussprache, 286–288; vgl. auch WILHELM BRAUNEDER, Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat; in: HANS-JÜRGEN BECKER (Hg.), Zusammengesetzte Staatlichkeit in der Europäischen Verfassungsgeschichte. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 19.3.–21.3.2001 (=Beihefte zu „Der Staat“ 19, Berlin 2006) 197–236.

⁵⁸) KARL HUGELMANN, Die österreichischen Landtage im Jahre 1848; in: Archiv für österreichische Geschichte 111 (1929) 1–495; 114 (1938) 1–294; 115 (1943) 1–329.

⁵⁹) KARL HUGELMANN, Der Übergang von den ständischen Landesverfassungen in den österreichischen Ländern zu den Landesordnungen der konstitutionellen Zeit (1848–1861); in: Monatsblatt des Vereins für Landeskunde und Heimatschutz von Niederösterreich und Wien 1 (1926) 118–131; DERS., Der Übergang von den ständischen Landesverfassungen in den österreichischen Ländern zu den Landesordnungen der konstitutionellen Zeit (1848–1861); in: Jahrbuch des Vereins für Landeskunde und Heimatschutz von Niederösterreich und Wien 2 (1927) 92–128. Die beiden Aufsätze, von denen der letztere mit den Jahren ab 1855 einen engeren Zeitraum behandelt, aber auf einer breiteren Quellengrundlage beruht, ergänzen sich.

⁶⁰) RUDOLF SCHRANIL, Die Bach’schen Landesstatute und ihr Schicksal; in: Wissenschaftliche Vierteljahrsschrift zur Prager Juristischen Zeitschrift, H. II–III (1925) 116–126.

ens quellenmäßig dargelegt⁶¹. Hinzu kommen einige Darstellungen, in denen die Vorbereitungen der Landesverfassungen von 1849/50 und der Landesstatuten von 1856 in einzelnen Ländern thematisiert wurden⁶². Friedrich Walter zeichnete die Diskussionen nach, die im Ministerrat Ende 1849/Anfang 1850 über die Landesverfassungen von 1849/50 geführt wurden⁶³; zu den seit 1854 geplanten Landesstatuten beschränkt er sich jedoch im Wesentlichen auf eine Wiedergabe der in den „Grundzügen über den Wirkungskreis der Landesausschüsse“ von 1854 niedergelegten Bestimmungen, ohne auf deren Entstehungsgeschichte oder auf die Ausarbeitung des „Organischen Statuts über die Landes-Vertretungen“ und die Statuten über die Landes-Vertretungen der einzelnen Kronländer von 1856 einzugehen⁶⁴. Waltraud Heindl legte 1993 im Rahmen der von ihr edierten Bände der „Protokolle des österreichischen Ministerrates“ auf der Basis der Bestände des Reichsrates sowie des Innenministeriums das Zustandekommen sowohl der „Grundzüge über den Wirkungskreis der Landesausschüsse“ von 1854 als auch der Landesstatuten von 1856 in Umrissen dar und wies dabei auf die Bedeutung der gemeinschaftlich von Mitgliedern des Reichsrates und der Ministerkonferenz beschickten Organisierungskommission hin⁶⁵; Peter Urbanitsch behandelt die Vorbereitung der Landesstatuten unter Einbeziehung der Akten der steirischen Beratungskommission⁶⁶. Erst jüngst wurde „Das Projekt der Landesvertretungen 1851–1859“ zum Gegenstand einer umfangreichen Abhandlung von Harm-Hinrich Brandt gemacht, die aus dessen Vortrag auf der Würzburger Neoabsolutismustagung 2011 hervorging und die auch die vorbereitenden Erhebungen und Stellungnahmen in den Kronländern behandelt⁶⁷.

⁶¹) KARL BERTHOLD, Schlesiens Landesvertretung und Landeshaushalt von ihren Anfängen bis zur neuesten Zeit, I. Teil: Landesvertretung (Troppau 1909) 197–223.

⁶²) RICHARD SCHÖBER, Geschichte des Tiroler Landtages im 19. und 20. Jahrhundert. Mit einem Beitrag von Eberhard Lang (Innsbruck 1984) 127–134; DERS., Von der Revolution 20–22 u. 31–33; KONRAD CLEWING, Staatlichkeit und nationale Identitätsbildung. Dalmatien in Vormärz und Revolution (=Südosteuropäische Arbeiten 109, München 2001) 353f.

⁶³) WALTER, Zentralverwaltung III/1 399–412.

⁶⁴) WALTER, Zentralverwaltung III/3 76–79; die „Grundzüge über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der Landesausschüsse“ sind abgedruckt bei BERTHOLD, Schlesiens Landesvertretung 199–206, sowie bei WALTER, Zentralverwaltung III/4 58–64.

⁶⁵) WALTRAUD HEINDL, Einleitung; in: ÖMR III/5 IX–XLIII, hier XIX–XLII.

⁶⁶) PETER URBANITSCH, Von Bach zu Schmerling. Auf dem Weg zur Steirischen Landesordnung (1849–1861); in: SIEGFRIED BEER, EDITH MARKO-STÖCKL, MARLIES RAFFLER, FELIX SCHNEIDER (Hgg.), Focus Austriae. Vom Vielvölkerstaat zum EU-Staat. Festschrift für Alfred Ableitinger zum 65. Geburtstag (=Schriftenreihe des Instituts für Geschichte 15, Graz 2003) 332–355.

⁶⁷) HARM-HINRICH BRANDT, Das Projekt der Landesvertretungen 1851–1859; in: DERS. (Hg.), Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem 313–382.

Ähnliches gilt für das Gemeindegesetz von 1859. Die Gesamtdarstellung von Jiří Klabouch zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich bzw. Cisleithanien im 19. Jahrhundert geht für den hier interessierenden Zeitraum vor allem auf das Stadionsche Gemeindegesetz von 1849 ein⁶⁸. Das Gemeindegesetz von 1859 dagegen wird in Beiträgen zur österreichischen Lokal- und Kommunalverwaltung nur am Rande oder gar nur in einer Fußnote erwähnt⁶⁹; auch die Darstellung über „Die Gemeindevertretungen in Cisleithanien“ von Peter Urbanitsch widmet ihm nur einen Absatz⁷⁰. Seine Entstehungsgeschichte wurde bis heute nur durch Paula Friedjung 1926 zum Gegenstand einer Untersuchung gemacht, die die Vorarbeiten zur Gemeindegesetzgebung auf der Basis der Akten der Organisierungskommission behandelt, dabei aber nicht über die Vorlage der neuen Entwürfe des Innenministeriums Anfang 1857 hinauskommt. Der weitere Gang der Verhandlungen zwischen dem Ministerium des Innern und Reichsrat blieb ihr ebenso unbekannt wie die neuerlichen, zum Teil modifizierten Vorschläge und Entwürfe des Referenten des Reichsrates Philipp von Krauß aus dem Jahre 1857; zudem ist diese Arbeit kaum rezipiert worden⁷¹. Angesichts des unbefriedigenden Forschungsstandes sind Fehlurteile unvermeidlich. Häufig erscheint das Gemeindegesetz von 1859 als „das Bachsche Gemeindegesetz“, für das Bach am 7. Januar 1857 die Entwürfe vorgelegt habe, die nach

⁶⁸) JIŘÍ KLABOUCH, *Die Gemeindegeseßselbstverwaltung in Österreich 1848–1918* (Wien 1968) für den Zeitraum bis 1862 13–60.

⁶⁹) Als Fußnote bei JOSEF REDLICH, *Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung* (Leipzig 1910) 20; vgl. etwa auch BRANDT, *Neoabsolutismus I* 256, Anm. 11.

⁷⁰) PETER URBANITSCH, *Die Gemeindevertretungen in Cisleithanien*; in: *Die Habsburgermonarchie VII/2* 2199–2281, hier 2205 f.

⁷¹) PAULA FRIEDJUNG, *Die Geschichte der Gemeindegesetzgebung von 1848 bis 1859*, 2 Tle., Diss. phil. (Wien 1926), zur Vorbereitung des Gemeindegesetzes von 1859 Teil II. Von KLABOUCH, *Gemeindegeseßselbstverwaltung*, wurde die Arbeit FRIEDJUNGS offenbar ebensowenig berücksichtigt wie die Akten der Organisierungskommission und des Reichsrates über das Gemeindegesetz zwischen 1854 und 1859. HEINDL geht in der Einleitung zu ÖMR III/5 nur knapp auf die Vorbereitung des Gemeindegesetzes ein, dessen Behandlung nach dem Plan der Edition dem Band mit den Ministerkonferenzprotokollen des Jahres 1859 vorbehalten wurde (XIX, vgl. außerdem die Hinweise ebd., XXV, Anm. 107, XXX–XXXII, 152, u. 155, Anm. 5). THOMAS KLETEČKA, *Kommunale und hohe Politik im Spiegel der Quellen aus der Regierungszeit von Buol-Schauenstein und Rainer-Schmerling*; in: JIŘÍ PEŠEK, VÁCLAV LEDVINKA (Hgg.), *Mezi liberalismem a totalitou. Komunální politika ve středoevropských zemích 1848–1948. Sbornik příspěvků z konference Archivu hlavního města Prahy 1994* (=Documenta Pragensia XIV, Praha 1997) 65–71, hier 66–68, beleuchtet die Entstehungsgeschichte des Gemeindegesetzes von 1859 lediglich anhand der Ministerkonferenzprotokolle; LORÁND MÁDLY, *Die Gemeindegesetzgebung in Siebenbürgen und ihre Regelung während des Neoabsolutismus und Liberalismus*; in: *Annarul Institutului de Istorie „George Barițiu“* 52 (2013) 203–211, basiert im Wesentlichen auf den Gesetzestexten.

langer Verzögerung am 24. April 1859 publiziert worden seien⁷², eine Einschätzung, die sich so nicht aufrechterhalten lässt.

2. ZUR PERIODISIERUNG DES NEOABSOLUTISMUS

Die Uneindeutigkeit des Neoabsolutismus spiegelt sich in den unterschiedlichen Forschungspositionen zu seiner Periodisierung wider⁷³. So werden als Beginn der neoabsolutistischen Ära zuweilen bereits die Niederschlagung der Wiener Oktoberrevolution und die Thronbesteigung Kaiser Franz Joseph I. im Spätjahr 1848 genannt; im Allgemeinen aber gelten entweder die Auflösung des Reichstages am 7. März 1849 oder der mit den Augusterlassen und den Silvesterpatenten des Jahres 1851 vollzogene formelle Übergang zum Neoabsolutismus als Beginn⁷⁴. Lässt sich für die erste Zäsur anführen, dass Österreich bereits seit März 1849 ohne Parlament oder Stände und, überdies, unter Einsatz repressiver Mittel⁷⁵ *de facto* neoabsolutistisch regiert wurde, so spricht für die zweite die formelle Etablierung des (neo-)absolutistischen Herrschaftssystems. Für Helmut Rumpler markiert sogar erst die nach dem Tode des Ministerpräsidenten Felix Fürst Schwarzenberg vollzogene Umwandlung des Ministerrates in eine bloße Ministerkonferenz den endgültigen Übergang zum Neoabsolutismus, da mit ihr ein „konstitutionelles Gegengewicht gegen die Krone“ weggefallen sei⁷⁶. Auch über das Ende des Neoabsolutismus bestehen unterschiedliche Auffassungen, die zum Teil mit inhaltlichen und politischen Vorentscheidungen zusammenhängen. So wurde – ungeachtet der Verfassungsexperimente von 1860/61 – vor allem von ungarischer Seite eine Dauer des Neoabsolutismus bis 1865 oder 1867

⁷²) So etwa KLABOUCH, *Gemeindeselbstverwaltung* 52; ähnlich noch PETER URBANITSCH, *Die Stellung der Gemeindevertretungen im politischen System Cisleithaniens*; in: *Kroměřížský sněm 1848–1849 a tradice parlamentarismu ve střední Evropě / Der Reichstag von Kremsier 1848–1949 und die Tradition des Parlamentarismus in Europa* (Kroměříž/Kremsier 1998) 411–425, hier 415; das „Bachsche Gemeindegesetz“ auch in DERS., *Die Gemeindevertretungen in Cisleithanien*; in: *Die Habsburgermonarchie VII/2 2199–2281*, hier 2205; KLETEČKA, *Kommunale und hohe Politik* 68.

⁷³) S. zum Problem der „zeitliche[n] Eingrenzung des Neoabsolutismus“ mit einem Überblick über die in der Forschung vorgenommenen Periodisierungen BERGER WALDENEGG, *Mit vereinten Kräften!* 15–19; zur Periodisierung aus ungarischer Sicht DEÁK, *From Habsburg Neo-Absolutism* 1 f.

⁷⁴) BERGER WALDENEGG, *Mit vereinten Kräften!* 15 f.

⁷⁵) S. mit Blick vor allem auf Wien und Ungarn WOLFGANG HÄUSLER, *Vom Standrecht zum Rechtsstaat. Politik und Justiz in Österreich (1848–1867)*; in: ERIKA WEINZIERL, OLIVER RATHKOLB, RUDOLF G. ARDELT, SIEGFRIED MATTL (Hgg.), *Justiz und Zeitgeschichte. Symposiumsbeiträge 1976–1993*, Bd. 1 (Wien 1995) 11–36, hier 14–28.

⁷⁶) RUMPLER, *Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867. Einleitungsband* 17–49.

postuliert. Erst die erneute Einberufung des ungarischen Reichstages im Jahre 1865 bzw. der Abschluss des österreichisch-ungarischen Ausgleichs von 1867 markieren aus dieser Perspektive das Ende einer Ära, in der Ungarn ohne eine eigene, in Ungarn selbst akzeptierte Verfassung regiert wurde⁷⁷. Im Allgemeinen aber werden die Jahre 1859 bis 1861 als Ende des neoabsolutistischen Regimes angesehen, wobei die nach dem italienischen Krieg im Sommer 1859 eingeleitete innenpolitische Wende⁷⁸, die Ankündigung der Einberufung eines verstärkten Reichsrates im März 1860 und das Oktoberedikt von 1860 die wichtigsten Etappen in der schrittweisen Abkehr vom Neoabsolutismus sind, dessen Ablösung durch eine konstitutionelle Verfassung schließlich 1861 mit dem sog. Februarpatent und der Einberufung des konstitutionellen Reichsrates vollzogen wurde⁷⁹.

Für diese unterschiedlichen Vorschläge zur Periodisierung des Neoabsolutismus gilt, dass sie sich im Wesentlichen aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive auf die Abgrenzung des Herrschaftssystems des Neoabsolutismus zwischen der Revolution von 1848/49 und der erneuten Etablierung einer konstitutionellen Verfassung beziehen und die Ära des Neoabsolutismus als verfassungsgeschichtlich eigenständige Epoche eines auf den Monarchen zugeschnittenen, nichtkonstitutionellen Regierungssystems betrachten; dies gilt letztlich auch für die auf Ungarn bezogene Sichtweise. Auf der Basis ihrer erwähnten Interpretationen haben vor allem Helmut Rumpler und Wilhelm Brauner die Periodisierungskonzepte entwickelt, die den Neoabsolutismus als eigene Epoche auflösen. Wenn Rumpler vorschlägt, die Phase zwischen 1848 und 1867 übergreifend als „Ära der Revolution und Reform“

⁷⁷) Für das Eckjahr 1865 steht v.a. ALBERT BERZEVICZY, der mit seinem vierbändigen Werk *Az absolutismus kora Magyarországon 1849–1865* von 1922–1937 die erste umfassende Gesamtdarstellung zum „Zeitalter des Neoabsolutismus in Ungarn“ vorgelegt hat; die Datierung bis 1867 ist in der älteren ungarischen Forschung verbreitet. S. hierzu LENGYEL, *Österreichischer Neoabsolutismus*, 228 f., 336 u. 345; von einer bis zum Ausgleich reichenden „neoabsolutistische[n] Periode“ geht in dieser nationalhistorischen Tradition offenbar noch HOLGER FISCHER, *Eine kleine Geschichte Ungarns* (Frankfurt am Main 1999) 117–123, aus.

⁷⁸) S. dazu REDLICH, *Staats- und Reichsproblem I/1* 460–553; BRANDT, *Neoabsolutismus II* 821–833; ANDREAS GOTTMANN, *Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865*; in: *Die Habsburgermonarchie VII/1* 569–665, hier 608–622, bes. 617 ff.; STEFAN MALFER, *Einleitung*; in: *ÖMR IV/1 IX–LXX*, hier XXV–XXXVI; GEORG SEIDERER, *Aufbruch in den Verfassungsstaat? Das Jahr 1859 als Schlüsseljahr der Habsburgermonarchie*; in: MATTHIAS STADELMANN, LILIA ANTIPOW (Hgg.), *Schlüsseljahre. Zentrale Konstellationen der mittel- und osteuropäischen Geschichte. Festschrift für Helmut Altrichter zum 65. Geburtstag (=Quellen und Studien zur Geschichte des östlichen Europa 77, Stuttgart 2011)* 141–153.

⁷⁹) FRITZ FELLNER, *Das Februarpatent von 1861*; in: *MIÖG 63* (1955) 549–564; GOTTMANN, *Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865* 622–624.

zu kennzeichnen, bedeutet dies für ihn, dass der „Neoabsolutismus als Epoche gar nicht mehr anzusetzen“ und „nur im Rahmen einer terminologischen Engführung als ‚Verfassungsabsolutismus‘ zu charakterisieren“ sei⁸⁰. Während er damit die Frage der Verfassung für die Periodisierung für sekundär hält, kommt Brauneder gerade aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive zur einer zeitlich ähnlich übergreifenden Periodisierung, indem er die Phase der „neuständisch beschränkten Monarchie mit starker Dominanz des Monarchen“ von 1852 bis 1867 ansetzt – also von den Silvesterpatenten bis zur Dezemberverfassung⁸¹. Demgegenüber betonen Stefan Malfèr und Andreas Gottsmann die grundlegende Differenz zwischen der Verfassungsordnung der 1850er Jahre und derjenigen der 1860er Jahre. Malfèr ordnet das in der älteren Forschung vielfach ausgesprochen negativ beurteilte sog. Oktoberdiplom – das nur das Kernstück eines Komplexes von zwanzig Texten mit verfassungsrechtlicher Bedeutung darstellte – in den politischen Prozess des Übergangs in eine neue Verfassungsordnung ein. Trotz der Defizite, die es aus liberaler Sicht aufwies, markierte es mit der freilich noch vage gefassten Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung den entscheidenden, „nicht mehr zurückgenommene[n] Schritt zur konstitutionellen Monarchie“⁸², durch den „das Silvesterpatent von 1851 überwunden“ wurde⁸³. Mit dem Februarpatent von 1861 schließlich wurde nach Gottsmann „das neoabsolutistische Experiment beendet und die schrittweise Parlamentarisierung Österreichs eingeleitet“: Zwar handelte es sich nur um einen „Teilkonstitutionalismus“, doch schuf das Februarpatent die Basis für den „konstitutionelle[n] Reichsrat“ der Jahre 1861 bis 1865, dessen beiden Häusern nunmehr – anders als noch im Oktoberdiplom – ausdrücklich die dezisive Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung zugestanden wurde⁸⁴. Die Brauneders Periodisierung

⁸⁰) RUMPLER, Der österreichische Neoabsolutismus 20.

⁸¹) BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 138–169, das Zit. 138.

⁸²) STEFAN MALFÈR, Vorwort; in: ÖMR IV/2, VII.

⁸³) STEFAN MALFÈR, Das Oktoberdiplom – ein Schritt zum Rechtsstaat?; in: GABOR MÁTHÉ, WERNER OGRIS (Hgg.), Die Habsburgermonarchie auf dem Weg zum Rechtsstaat (Budapest–Wien 2010) 95–120, hier 115. Vgl. auch DERS., Der Kampf um eine Verfassung 1859 bis 1861; in: BRANDT (Hg.), Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem.

⁸⁴) ANDREAS GOTTSMANN, Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865 622. Gottsmann betont zugleich, dass auch die Landesordnungen des Februarpatents im Vergleich mit denjenigen des Oktoberdiploms einen „wichtigen konstitutionellen Schritt“ bedeuteten (ebd. 624). Während die ältere Forschung vor allem von einem Gegensatz zwischen dem Oktoberdiplom und dem Februarpatent ausging, hebt MALFÈR die Kontinuitäten hervor, die zwischen beiden bestanden, wobei das Februarpatent freilich erst das Ergebnis eines komplexen politischen Prozesses war; s. STEFAN MALFÈR, Einleitung in: ÖMR IV/3, IX–LXVII, hier LIII–LXI. Auch HANS PETER HYE, Das politische System in der Habsburgermonarchie. Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation (Praha 1998) 58–115, betont den konstitutionellen Charakter der Verfassungsordnung des Febru-

zugrundeliegende Deutung des Februarpatents als „abschließender Teil des neuabsolut-neuständischen Systems“⁸⁵ ist aus dieser Perspektive verfehlt. Auch Ágnes Deák betont aus ungarischer Perspektive die Zäsur um 1860, indem sie eine Revision älterer ungarischer Auffassungen vornimmt. Als „Ära des Neoabsolutismus“ gelten ihr die Jahre von 1849 bis 1859, während seit dem Sommer 1859 bereits die „Wege zur politischen Konsolidierung“ eingeschlagen worden seien⁸⁶.

Im Folgenden wird an der Kennzeichnung der Phase zwischen 1849 und 1860 als neoabsolutistisch festgehalten. Dies bedeutet zugleich, dass die Verfassungsordnung für diese Kennzeichnung als zentral angesehen wird: Unter Neoabsolutismus wird in der vorliegenden Arbeit jene Verfassungsordnung verstanden, die *de facto* mit der Auflösung des Reichstags von Krensier etabliert wurde und in der Legislative und Exekutive in der Hand des Monarchen lagen, bis über den Schritt des Oktoberdiploms mit dem Februarpatent erneut der Übergang in eine wenn auch unvollendete konstitutionelle Verfassungsordnung realisiert wurde. Seine Entstehung vollzog sich wie sein Ende in einem sich über mehrere Jahre erstreckenden Prozess. Mit der Märzverfassung wurde zunächst eine formal konstitutionelle Verfassungsordnung etabliert. Harm-Hinrich Brandt schlug zur Kennzeichnung dieser Phase jüngst den Begriff „virtueller Konstitutionalismus“⁸⁷ vor. Tatsächlich ist die praktische Wirksamkeit der formell, aber nicht faktisch konstitutionellen Verfassungsordnung nicht zu unterschätzen. Ein beträchtlicher Teil der Gesetzgebungsarbeit des Ministerrates widmete sich der Vorbereitungen jener Landesverfassungen, die zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die Berufung des in der Märzverfassung vorgesehenen Reichstages darstellten; die Verwaltungsreformen der Jahre 1849/50 waren auf die Märzverfassung zugeschnitten.

arpatents, indem er insbesondere auf das „Zustimmungsrecht“ des Reichsrats und der Landtage bei der Legislative sowie auf die weitere Ausgestaltung der Verfassung in der „frühkonstitutionelle[n] Zeit“ unter Beteiligung des Parlaments etwa durch die Verabschiedung des Gesetzes über die „konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit“ verweist (die Zit. 71, 85, 107 f.). Skeptischer wird der konstitutionelle Charakter der Verfassungsordnung des Februarpatents von Harm-Hinrich Brandt beurteilt, doch betont auch er, dass „mit dem Ausbau der Parlamentsrechte ein wesentliches Element des Konstitutionalismus eingeführt“ wurde, s. BRANDT, Neoabsolutismus II 994; DERS., Parlamentarismus als staatliches Integrationsproblem: Die Habsburger-Monarchie; in: ADOLF M. BIRKE, KURT KLUXEN (Hgg.), Deutscher und Britischer Parlamentarismus. British and German Parliamentarism (=Prinz-Albert-Studien/Prince Albert Studies 3, München–New York–London–Paris 1985) 69–105, hier 91 f., das Zit. 92.

⁸⁵) BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 155.

⁸⁶) DEÁK, From Habsburg Neo-Absolutism 123 und 451.

⁸⁷) BRANDT, „Den Vorhang zu – und alle Fragen offen“? 386.

Erst im Laufe des Jahres 1851 vollzog sich der Prozess, der schließlich über die Stadien des Reichsratsstatuts und die Augusterlasse in die Verfassungsordnung der „Grundsätze für organische Einrichtungen“ mündete und damit in den auch formal vollzogenen Übergang zum Neoabsolutismus. Auch wenn die Habsburgermonarchie bereits seit dem März 1849 (neo-) absolut regiert wurde, lässt sich diese vor allem von Kaiser Franz Joseph und dem Reichsratspräsidenten Kübeck vorangetriebene Entwicklung als Prozess der Dekonstitutionalisierung fassen, in dem die formelle Aufhebung der Verfassung beabsichtigt war und der mit den sogenannten Silvesterpatenten vom 31. Dezember 1851 seinen Abschluss fand.

3. DIE „GRUNDSÄTZE FÜR ORGANISCHE EINRICHTUNGEN“ VOM 31. DEZEMBER 1851

Der Erlass der Silvesterpatente bedeutete für die Habsburgermonarchie eine Zäsur, welche die Ära des Neoabsolutismus in zwei Phasen schied. Die als Beilage zum ah. Kabinettschreiben an Ministerpräsident Felix Fürst Schwarzenberg vom 31. Dezember 1851 erlassenen „Grundsätze für organische Einrichtungen“⁸⁸ stellten bis zur innenpolitischen Wende des Jahres 1859 das eigentliche Grundgesetz des Kaisertums Österreich dar, dessen grundlegende Bedeutung kaum hoch genug veranschlagt werden kann. Fünf Punkte scheinen daran wesentlich.

Zum ersten lag den „Grundsätzen für organische Einrichtungen“ das bereits in den Augustedikten formulierte Prinzip der „monarchischen Gestaltung“ als oberster Richtsatz der Verfassungsordnung zugrunde, nach dem der Monarch alle Gewalten in seiner Hand vereinigte. Bei der „Verfassung“ der „Grundsätze für organische Einrichtungen“ handelte es sich damit um eine fundamental andere Verfassungsordnung als diejenige der Märzverfassung und als diejenige, die mit dem Februarpatent und in ersten Ansätzen bereits mit dem Oktoberedikt ins Leben gerufen wurde. Die konsultative Wirksamkeit der in Artikel 35 der „Grundsätze für organische Einrichtungen“ vorgesehenen „beratende[n] Ausschüsse“, die den Kreisbehörden und den Statthaltereien „an die Seite gestellt“ werden sollten, bezog sich, wie in den Beratungen über den Wirkungskreis dieser „Ausschüsse“ immer wieder hervorgehoben wurde, auf administrative, nicht etwa auf legislative Gegenstände.

Zum zweiten handelte es sich bei den „Grundsätzen für organische Einrichtungen“ vor allem um die Leitlinien für die neu zu schaffende Verwaltungsordnung der Habsburgermonarchie. Dies bedeutete, dass diese mit dem

⁸⁸) EDMUND BERNATZIK (Hg.), Die Österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen (Wien 21911) Nr. 50 211–215.

Prinzip der „monarchischen Gestaltung“ einen anderen Richtpunkt besaß als die vorangegangene, auf der Basis des „virtuellen Konstitutionalismus“⁸⁹ durchgeführte Verwaltungsreform, welche sie ablösen sollte. Die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ gaben den verbindlichen Rahmen für „Österreichs Neugestaltung“ ab und limitierten den Gestaltungsspielraum aller Entscheidungen, welche die Verwaltungs- und Verfassungsordnung der Habsburgermonarchie betrafen. Verwaltungsreform war damit zugleich Verfassungspolitik: Die „monarchische Gestaltung“ des Kaisertums wurde mit Hilfe und im Rahmen der Verwaltungsreform durchgesetzt.

Drittens aber wiesen die Verwaltungsneuordnungen der Jahre 1849/51 und der Jahre 1852/54 Kontinuitäten ebenso auf wie Diskontinuitäten. In übergreifender Perspektive hatten beide an dem Prozess der Staatsbildung teil, der den Neoabsolutismus kennzeichnete und der sich mit Harm-Hinrich Brandt im Vergleich mit zahlreichen anderen Staaten des Deutschen Bundes als nachholende Modernisierung bezeichnen lässt, als Versuch einer Ungarn einschließenden, die Gesamtmonarchie umgreifenden Staatsbildung jedoch gescheitert ist⁹⁰. Trotz des unterschiedlichen verfassungspolitischen Rahmens bauten beide Phasen der Verwaltungsreform im neoabsolutistischen Österreich aufeinander auf. Bei näherem Hinsehen, zumal unter Berücksichtigung der phasenverschobenen Entwicklung in Ungarn, erweist sich die administrative Neuordnung der Habsburgermonarchie als Prozess, in dessen Verlauf sich die Gewichte sukzessive verschoben, der aber eben darin von einer gewissen Einheitlichkeit gekennzeichnet ist, für die institutionell und personell vor allem das von Alexander Bach geleitete Ministerium des Innern stand.

Viertens bedeutete die administrative Neuordnung nicht nur die Neuordnung des staatlichen Verwaltungsorganismus. Politische Partizipation im Sinne der Beteiligung gewählter Repräsentativkörperschaften an der Legislative war grundsätzlich ausgeschlossen, doch sahen auch die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ eine freilich streng begrenzte Beteiligung der Bürger an der Verwaltung vor. Diese limitierte Partizipation war zum einen auf den Ebenen der Kreise und der Kronländer vorgesehen, auf denen „beratende Ausschüsse“ eingerichtet werden sollten, zum anderen in den Kommunen, in denen eine wie auch immer eingeschränkte Beteiligung der Bürger unumgänglich war. Mit ihren Bestimmungen zur Kommunalverfassung wie zur Landesverfassung – auch wenn dieser Ausdruck mit Absicht vermieden

⁸⁹) BRANDT, „Den Vorhang zu – und alle Fragen offen“? 386.

⁹⁰) BRANDT, Neoabsolutismus I, 4 f., II 601; ähnlich DIETER LANGEWIESCHE, Deutschland und Österreich: Nationswerdung und Staatsbildung in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert; in: GWU 42 (1991) 754–766, hier 764; DERS., Liberalismus in Deutschland 73.

wurde – eröffneten die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ einen begrenzten Gestaltungsspielraum der Verfassungspolitik im Neoabsolutismus. Deren zu überwindende Ausgangspunkte waren auf kommunaler Ebene das Stadionsche Gemeindegesetz vom 17. März 1848, auf der Ebene der Länder die 1849/50 entworfenen und verabschiedeten, wenn auch faktisch nicht in Kraft getretenen Landesverfassungen sowie die vormaligen landständischen Verfassungen.

Fünftens schließlich war die Verfassungspolitik im Neoabsolutismus Gesellschaftspolitik. Zu ihren grundlegenden Ausgangsbedingungen zählte der Beschluss des österreichischen Reichstags vom 7. September 1848, mit dem die Aufhebung des Grunduntertänigkeitsverbandes beschlossen wurde. Die Grundentlastung wurde durch den neoabsolutistischen Staat nicht mehr infragegestellt. Dennoch blieb die Frage nach der Stellung des ehemals grundherrschaftlichen Adels im neoabsolutistischen Staat von eminenter politischer Bedeutung – einschließlich der Option einer – sei es kompensatorischen oder möglichst weitgehenden – Wiederherstellung administrativer oder judizieller Kompetenzen der Gutsherren. Die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ sahen vor, dass „der vormalig herrschaftliche große Grundbesitz unter bestimmten, in jedem Lande näher zu bezeichnenden Bedingungen von dem Verbands der Ortsgemeinden ausgeschieden und unmittelbar den Bezirksämtern untergeordnet werden“ *kann*⁹¹, und ermöglichten damit über die Gemeindegesetzgebung eine partielle Wiederherstellung gutsherrlicher Verwaltungsbezirke und -befugnisse. Im Gemeindegesetz von 1859 wurde dafür eine gesetzliche Regelung getroffen; für Wilhelm Brauner stellen die in ihm ermöglichten Gutsbezirke neben den neuständischen Landesstatuten einen der tragenden Pfeiler der Verfassungs- und Verwaltungsordnung der „neuständisch beschränkten Monarchie“ dar⁹². Tatsächlich ist die Frage der Ausscheidung des großen Grundbesitzes aus den Gemeinden und der Rückübertragung von Verwaltungsbefugnissen an den ehemals herrschaftlichen Adel eine der Grundfragen des Neoabsolutismus, auf die eine Fokussierung auf das Nationalitätenproblem und die Entwick-

⁹¹) BERNATZIK (Hg.), Verfassungsgesetze, Nr. 50, Art. 9 212.

⁹²) BRAUNEDER, Vom neo-ständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel; in: DERS., Studien I 141–152; bereits vorher veröffentlicht als: DERS., Vom neo-ständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel: Das österreichische Gutsgebiet; in: Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag, Red. DOROTHEA MAYER-MALY (Berlin 1981) 435–447; s. auch DERS., Das Gutsgebiet. Vom neo-ständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel; in: Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa (Internationale rechtshistorische Konferenz Budapest, 12.–15. September 1977), bearb. v. KÁLMÁN KOVÁCS, Bd. III (Budapest 1979) 49–65.

lung zu einer konstitutionellen Verfassungsordnung nur zu leicht den Blick verstellt. Erst in den 1860er Jahren wurde dieses Problem gewissermaßen obsolet – in der Ära des Neoabsolutismus wurden hierfür entscheidende Voraussetzungen geschaffen.

Anders als die staatliche Verwaltungsordnung, deren „Neugestaltung“ bis 1854/55 zum Abschluss kam, beschäftigte die verfassungspolitische Diskussion die Ministerkonferenz, den Reichsrat und zum Teil auch die Landesbehörden bis zum Ende der neoabsolutistischen Ära. Das Gemeindegesetz wurde erst am 24. April 1859, einen Tag nach dem verhängnisvollen Ultimatum an Piemont-Sardinien, vom Kaiser sanktioniert und blieb in der Praxis bedeutungslos, bis es 1862 durch ein neues, liberaleres Gemeindegesetz abgelöst wurde; der Entwurf der „Bachschen Landestatuten“, wie sie in der Literatur häufig genannt werden, blieb unerledigt, bis die innenpolitischen Verhältnisse nach dem Laxenburger Manifest erneut in Fluss gerieten. In den unter Innenminister Agenor Graf Goluchowski erlassenen Landesverfassungen vom Herbst 1860 fanden sie eine teilweise Verwirklichung, wurden jedoch schon bald darauf von den unter Anton von Schmerling zusammen mit dem Februarpatent erlassenen Landesverfassungen abgelöst, die in mancher Hinsicht stärker auf die – wie man sie mit einigem Recht bezeichnen kann – „Bachschen Landesverfassungen“ von 1849/50 zurückgriffen als auf die „Bachschen Landestatuten“ von 1856.

Die Geschichte des Gemeindegesetzes von 1859 und der „Bachschen Landesverfassungen“ wie der „Bachschen Landestatuten“ ist eine Geschichte gescheiterter Entwürfe, aber sie ist darum keineswegs bedeutungslos, sondern beleuchtet Grundstrukturen des neoabsolutistischen Staates. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die angestrebte Verfassungsordnung wie im Hinblick auf die Konflikte, die in ihrer Genese zutage traten. Die Entscheidungen über die Verwaltungsorganisation und über die Verfassungsordnung der Habsburgermonarchie lagen in den 1850er Jahren in den Händen einer sehr überschaubaren Zahl von Personen. Der Kaiser fungierte nicht nur als Letztentscheidungsinstanz, sondern griff auch im Einzelfall in die Entscheidungen ein⁹³. Gesetzesvorlagen wurden im Ministerrat bzw. der Ministerkonferenz beraten; an ihrer Vorbereitung waren Beamte der Ministerien beteiligt.

⁹³) Zu Regierungsstil und Herrschaftsauffassung Franz Josephs I. s. immer noch vor allem JOSEPH REDLICH, Kaiser Franz Joseph von Österreich. Eine Biographie (Berlin 1929) 204–233; s. daneben JEAN PAUL BLED, Franz Joseph. „Der letzte Monarch der alten Schule“ (Wien–Köln–Graz 1988) 91–96 u. 123–127; sowie MATTHIAS STICKLER, Das Herrschaftsverständnis Kaiser Franz Josephs in den frühen Jahren seiner Regierung. Überlegungen zu Selbstverständnis und struktureller Bedeutung der Dynastie für die Habsburgermonarchie; in: BRANDT (Hg.), Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem 35–60; BRANDT, „Den Vorhang zu – und alle Fragen offen?“ 455–460.

Schließlich mussten sie den Reichsrat passieren, dessen Mitglieder die Gesetzesvorlagen entweder begutachteten oder eigene Gesetzesentwürfe erstellten; zum Teil wurden gemischte Kommissionen aus Mitgliedern des Ministerrates bzw. der Ministerkonferenz und des Reichsrates wie die Verfassungsrevisionskommission Ende 1851 und die Organisationskommission seit Frühjahr 1852 ins Leben gerufen. Neben der Ministerkonferenz kam dem Reichsrat im Gesetzgebungsprozess eine Schlüsselrolle zu⁹⁴. Dies galt besonders für dessen von 1851 bis zu seinem Tod 1855 amtierenden Präsidenten Karl Friedrich Kübeck von Kübau, in minderm Maße für seinen Nachfolger als Reichsratspräsident Erzherzog Rainer. Zu beachten ist dabei, dass sich die Zusammensetzung des Reichsrates im Laufe des neoabsolutistischen Jahrzehnts wandelte: Nach dem Tode Kübecks im Jahre 1855 wurde eine Reihe neuer Reichsräte ernannt, durch die die Institution zwar angesichts des hohen Arbeitsaufkommens arbeitsfähig erhalten wurde, an innerer Geschlossenheit jedoch verlor. Auf das Ganze gesehen geringeren, zeitweilig aber bedeutenden Einfluss übten einzelne Personen aus, die zur politischen Führung der Habsburgermonarchie gehörten: Dazu zählten Alfred Fürst Windischgrätz während seiner größten Machtentfaltung Ende 1848 und Anfang 1849 und seit 1852 der Chef der Obersten Polizeibehörde Johann Kempen von Fichtenstamm. Eine nicht unwesentliche Position besaßen daneben die Spitzenbeamten in den Kronländern, also vor allem die Statthalter bzw., in Ungarn, die Leiter der Statthaltereiateilungen, in Lombardo-Venetien und Ungarn der Militär- und Zivilgouverneur. Damit soll keiner personalisierten Betrachtungsweise das Wort geredet werden, doch waren diese Exponenten des neoabsolutistischen Regimes dessen maßgebliche Entscheidungsträger, in deren Kreis grundlegende Weichen für die Entwicklung der Habsburgermonarchie im Jahrzehnt zwischen 1849 und 1859 gestellt wurden.

So überschaubar dieser Personenkreis auch war, so war er doch alles andere als eine homogene Gruppe mit gemeinsamen leitenden politischen Zielvorstellungen: Das neoabsolutistische Regime war kein monolithischer Block. Grundlegende Entscheidungen waren in den entscheidenden Gremien höchst umstritten – dies gilt für das Prestigeprojekt der Nationalanleihe⁹⁵

⁹⁴) Eine Darstellung zum neoabsolutistischen Reichsrat der Jahre 1852 bis 1860 muss als *Desiderat* bezeichnet werden. Die Entstehung des Reichsratsstatuts von 1851 wurde von WALTER, Zentralverwaltung III/1 434–479, ausführlich behandelt, doch existiert zu seiner Zusammensetzung und seinem Wirken keine zusammenfassende Darstellung. Auch Die Habsburgermonarchie VII/1 übergeht ihn so gut wie völlig: Erst der verstärkte, dann der konstitutionelle Reichsrat schienen der Untersuchung wert.

⁹⁵) BERGER WALDENEGG, *Mit vereinten Kräften!* 87–216.

ebenso wie für die zentralen Gesetzgebungsvorhaben der Verwaltungsneurechtung, der Landesstatuten und des Gemeindegesetzes, von denen die beiden letzteren sich eben deswegen solange verzögerten, bis es für sie unter den gewandelten außen- und innenpolitischen Bedingungen des Jahres 1859 zu spät war. Ein wesentliches Merkmal des Neoabsolutismus war gerade nicht die Homogenität des Herrschaftssystems, sondern vielmehr die Konkurrenz unterschiedlicher Konzeptionen der Verfassungsordnung; die Konflikte darüber wurden innerhalb der neoabsolutistischen Herrschaftselite ausgetragen. Dies gilt auch für den Ministerrat bzw. die Ministerkonferenz auf der einen, den Reichsrat auf der anderen Seite: Zwar bestand zwischen beiden ein latenter Gegensatz, doch setzten sich die Kontroversen in ihnen fort.

4. ALEXANDER (VON) BACH

Dr. Alexander (seit 1854: Freiherr von) Bach fungierte in den Jahren 1848/49 als Justizminister und von 1849 bis 1859 als Innenminister. Für die Verwaltungsreformen und die Verfassungspolitik der Habsburgermonarchie kam ihm eine Schlüsselrolle zu. Die entsprechenden Gesetzesvorlagen wurden in seinem Ministerium vorbereitet, in der Regierung zeichnete er dafür verantwortlich. Hatte Bach als Justizminister die Grundzüge der neuen Justizverfassung entworfen, so war er als Innenminister seit Mai 1849 mit der Durchführung beider Reorganisationen der politischen Verwaltung betraut. Bachs Leistungen beim zweimaligen Neuaufbau der Verwaltung haben ihm, ungeachtet seines zweifelhaften Rufes ob seiner politischen Wandlungsfähigkeit, eine nachhaltige Wertschätzung als Verwaltungsorganisator, ja als „das größte administrative Talent Österreichs und Ungarns im 19. Jahrhundert“ eingetragen⁹⁶, doch besteht in der neueren Forschung keineswegs

⁹⁶ HEINRICH FRIEDJUNG, Alexander Bachs Jugend und Bildungsjahre; in: DERS., Historische Aufsätze, 1. u. 2. Aufl. (Stuttgart–Berlin 1919) 24. Die Beispiele lassen sich unschwer vermehren und reichen bis in die Gegenwart, wobei auch kritische Wertungen in der liberalen Historiographie der Spätzeit der Habsburgermonarchie Bach wenigstens bescheinigen, ein „tüchtiger Organisator, ein guter Verwaltungsbeamter, aber ein schlechter Charakter“ gewesen zu sein, RICHARD CHARMATZ, Österreichs innere Geschichte von 1848 bis 1907, Bd. I: Die Vorherrschaft der Deutschen (Aus Natur und Geisteswelt. Sammlung wissenschaftlich–gemeinverständlicher Darstellungen 242, Leipzig 1909) 18. FRIEDRICH WALTER, Alexander Freiherr von Bach (1813–1893); in: Neue Österreichische Biographie ab 1815, Bd. XIII (Zürich–Leipzig–Wien 1959) 40–54, hier 40, wertet – trotz aller Kritik an den innenpolitischen Zuständen während des Neoabsolutismus, die seine grundlegende Darstellung über „Die österreichische Zentralverwaltung“ durchzieht – den Verwaltungsaufbau Bachs doch als „gewaltige Leistung des Mannes, die auch seine erbittertsten Feinde nicht verkleinern konnten“. Nach RUDOLF HOKE, Alexander Freiherr von Bach (1813–1893), in: KURT G. A. JESERICH, HELMUT NEUHAUS (Hgg.), Persönlichkeiten der Verwaltung. Biographien zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1648–1945 (Stuttgart–

Einigkeit darüber, in welchem Maße die Grundsätze der zweiten Verwaltungsreform tatsächlich auf ihn zurückgingen oder ob er nur als Exekutor einer Politik fungierte, deren Prinzipien im Wesentlichen von anderen – dem Kaiser oder dem Reichsratspräsidenten Karl Friedrich von Kübeck – formuliert worden waren⁹⁷.

Wie keine andere der führenden Persönlichkeiten der Habsburgermonarchie galt Bach lange Zeit als *der* Repräsentant des Neoabsolutismus: Als „System Bach“ oder „Ära Bach“ wurde dieser bis in jüngste Veröffentlichungen hinein geradezu mit der Politik des Justiz- und Innenministers gleichgesetzt.⁹⁸ Obgleich dies eine Dominanz des Innenministers insinuiert, die er im Herrschaftsgefüge der frühen franzisko-josephinischen Regierungszeit nicht besaß, stand er doch wie kaum ein anderer sowohl für die Kontinuitäten wie für die Ambiguitäten im österreichischen Neoabsolutismus. Das biographische Interesse an Alexander Bach, das zu einer Reihe von Teilstudien, aber – auch quellenbedingt – noch nicht zu einer befriedigenden Gesamtbio-graphie geführt hat⁹⁹, gründet sich vor allem auf seine schillernde politische

Berlin–Köln 1991) 183–187, hier 186, war es „unbestritten das Verdienst B[ach]s, die z. T. noch ständisch durchsetzte vormärzliche Verwaltung durch einen modernen und straffen staatlichen Verwaltungsapparat in Österreich abgelöst zu haben. Die von B[ach] geschaffene Verwaltungsorganisation war von solcher Solidität und trug den Besonderheiten der Habsburgermonarchie in solchem Maße Rechnung, daß sie über den Neoabsolutismus hinaus in ihrer Grundstruktur in der konstitutionellen Monarchie bis 1918 weiterbestand“; ähnlich in DERS., Österreich; in: KURT G. A. JESERICH, HANS POHL, GEORG-CHRISTOPH VON UNRUH (Hgg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte Bd. II: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes (Stuttgart 1983) 345–399, hier 387. Aufschlussreich für das Bild, das der Innenminister um 1850 von sich verbreitet wissen wollte: Alexander Bach. Politisches Charakterbild (Leipzig 1850).

⁹⁷) GROSS, Die Anfänge des modernen Kroatien 27.

⁹⁸) So etwa bei LENGYEL, Österreichischer Neoabsolutismus 213.

⁹⁹) Eine Biographie über Bach wird in der Literatur immer wieder als Desiderat bezeichnet (s. etwa ROBERT A. KANN, Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918, 2. Bd.: Ideen und Pläne zur Reichsreform, (Graz–Köln ²1964) 324 f., Anm. 44; jüngst BERGER WALDENEGG, Mit vereinten Kräften! 53), doch zeigen die bisher vorliegenden Versuche auch die Problematik einer klassischen Biographie bei einer Person, die sich als solche nur unzureichend greifen lässt. Zwar existiert im Allgemeinen Verwaltungsarchiv Wien ein umfangreicher Nachlass Bachs, der zum größten Teil aus den an ihn gerichteten Briefen sowie amtlichen Materialien besteht, aber verhältnismäßig wenige Quellen zur persönlichen und politischen Entwicklung Bachs enthält. Der erste und lange Zeit einzige Versuch einer Gesamtbio-graphie stammt aus dem Jahre 1947: HANS LOEW, Alexander Freiherr von Bach, Diss. phil. (Wien 1947). Zwei weitere ungedruckte Dissertationen konzentrieren sich auf Bachs Wirken im Revolutionsjahr 1848: MINNA R. FALK, Social Forces in the Austrian Revolution of 1848. With particular attention to the leadership of Alexander Bach, Diss. phil. (New York 1931) und ELISABETH SATZINGER, Alexander Bach während des Jahres 1848; ein politisches Charakterbild, Diss.

Karriere. 1848 zählte er zu den Wortführern der revolutionären Bewegung, bis er als Justizminister in das am 18. Juli 1848 berufene Kabinett Wessenberg eintrat. Als Sprecher der Regierung vor dem Wiener Reichstag bezog er im August und September 1848 in zentralen Grundsatzfragen gegen die Reichstagslinke Stellung: So am 26. August 1848, als er nach wochenlangen Debatten über den Antrag Hans Kudlichs zur Bauernbefreiung¹⁰⁰ den Grundsatz der Entschädigung für die Ablösung der dinglichen, nicht aus dem Untertänigkeitsverhältnis resultierenden bäuerlichen Lasten als „Standpunkt der Regierung“ vertrat¹⁰¹; so am 2. September, als er im Namen der Regierung auf dem Sanktionsrecht des Monarchen für die vom Reichstag verabschiedeten Gesetze bestand¹⁰², und so am 13. September, als er sich in der Auseinandersetzung um die Permanenzerklärung des Reichstages entschieden gegen Eingriffe des Parlaments in die exekutiven Kompetenzen der

phil. (Wien 1944), wobei allerdings die Arbeit von Falk die Linien bis in das Jahr 1851 auszieht. Hinzu kommt die Dissertation von HELENE PRÖLL, *Die Wiener politische Presse während der Ministertätigkeit Dr. Alexander Bachs*, Diss. phil. (Wien 1944), die auch eine Darstellung von Bachs Lebensweg und seiner Politik zwischen 1848 und 1859 bietet. Die Darstellung von EVA MACHO, *Alexander Freiherr von Bach. Stationen einer umstrittenen Karriere* (=Beiträge zur Neueren Geschichte Österreichs 24, Frankfurt am Main 2009), beruht im Wesentlichen auf der vorhandenen Literatur, kaum aber auf eigenständiger Quellenauswertung; sie bleibt überdies gerade in den entscheidenden Fragen weithin unscharf. Unter den Aufsätzen über Bach muss derjenige von WALTER, *Bach*, nach wie vor zu den besten gerechnet werden; s. im Übrigen REINHOLD LORENZ, *Anton Ritter von Schmerling (1805–1893) und Alexander Freiherr von Bach (1813–1893)*; in: HUGO HANTSCH (Hg.), *Gestalter der Geschicke Österreichs* (=Studien d. Wiener Katholischen Akademie 2, Innsbruck–Wien–München 1975) 407–430; RICHARD CHARMATZ, *Der Wegbahner der Reaktion: Dr. Alexander Bach*; in: DERS., *Lebensbilder aus der Geschichte Österreichs* (Wien 1947) 59–76; ERICH ANGERMANN, *Bach, Alexander Freiherr von*; in: NDB 1 (1953) 489 f.; HOKE, *Bach*; WOLFGANG KÜHN, 1848. *Das Jahr der Revolutionen. Alexander Freiherr von Bach. Justiz- und Innenminister unter Kaiser Franz Joseph*, Ausst.-Kat. (Langenlois 1998); GEORG SEIDERER, *Liberalismus és neoabszolutizmus. Alkotmánypolitika és igazgatási reform a Habsburg Birodalomban Alexander Bach minisztersége idején, 1848–1859* (Liberalism and neoabsolutism. Constitutional politics and administrative reform in the Hapsburg Empire during the ministry of Alexander Bach from 1848 to 1859); in: *Aetas* 27 (2012) 5–30; zu Bachs Tätigkeit als Botschafter am Heiligen Stuhl 1859 bis 1865 ALOIS HUDAL, *Die österreichische Vatikanbotschaft 1806–1918* (München 1952) 167–182.

¹⁰⁰) FRIEDRICH PRINZ, *Hans Kudlich (1823–1917). Versuch einer historisch-politischen Biographie* (=Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 11, München–Prag 1962) 88–106; ERNST BRUCKMÜLLER, „Kein Robot! Kein Zehent mehr!“ *Die Bauern, der Reichstag und die Grundentlastung*; in: DERS., WOLFGANG HÄUSLER (Hgg.), *1848. Revolution in Österreich* (=Schriften des Institutes für Österreichkunde 62, Wien 1999) 89–128, hier bes. 104–110.

¹⁰¹) Verhandlungen des österreichischen Reichstages nach der stenographischen Aufnahme, 5 Bde. [künftig: VÖR] (Wien 1848, ND Wien 1970) II 84–86; dazu PRINZ, *Kudlich* 98 f.

¹⁰²) VÖR II 212.

Regierung verwahrte¹⁰³. Vor allem die Rede vom 2. September 1848 markierte den entscheidenden Bruch mit der Reichstagslinken, da es hier, wie Ernst von Violand in seinem Protest gegen die ministerielle Erklärung ausdrückte, um nichts anderes ging als „um das große Princip der Volkssouveränität“¹⁰⁴, das Bach nachdrücklich bestritten hatte. Nachdem Bach während der Wiener Oktoberrevolution für eine Weile untergetaucht war, wurde er Anfang November 1848 abermals als Justizminister in das neugebildete Kabinett Schwarzenberg berufen. Nach der Erkrankung des Innenministers Franz Seraph Graf von Stadion am 17. Mai 1849 interimistisch, am 28. Juli 1849 definitiv zu dessen Nachfolger ernannt, blieb er Innenminister, bis er der mit dem Laxenburger Manifest vom 15. Juli 1859 eingeleiteten innenpolitischen Wende zum Opfer fiel.

Der Bruch des Innenministers Bach mit seiner liberalen, ja revolutionären Vergangenheit hat in der Forschung immer wieder unterschiedlich akzentuierte Interpretationen hervorgerufen, wobei er meist eine ausgesprochen negative Bewertung erfuhr. Das von Vertretern der demokratischen Linken des Jahres 1848 verbreitete Urteil, der „Judas der Demokratie“¹⁰⁵ habe Verrat an seinen Idealen des Revolutionsjahres geübt, lebt in der neueren Forschung

¹⁰³) Joseph Goldmark und Ludwig von Löhner stellten am 13. September 1848 im Reichstag den Antrag, nach erfolgter Permanenzerklärung des Reichstags sollten die Reichstagsabgeordneten „von jedem Schritte der Exekutiv-Gewalt im voraus verständigt werden, [...] und zu jedem Schritte unsere Zustimmung geben“, „und daß das Ministerium keine Maßnahmen ergreife, [...] welche nicht gutgeheißen sind durch den Reichstag“. Bach bezeichnete dieses Ansinnen als Versuch, „die gesammte Executiv-Gewalt in die Hände des Reichstages zu legen“ und „das Ministerium aus seinen Functionen zu entlassen“, indem „die vollziehende und gesetzgebende Gewalt in dieser Versammlung vereinigt werden“ würden, VÖR II 370–372; vgl. dazu MANFRED BOTZENHART, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850 (=Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus, Düsseldorf 1977) 636; zum Bekenntnis Bachs zu „eine[r] starke[n] vollziehende[n] Gewalt“ s. auch VÖR II 434 u. 460. Nach FRANZ SCHUSELKA, Das Revolutionsjahr März 1848–März 1849 (Wien 1850) 301 f., hatte vom 13. September an „das Ministerium Wessenberg-Dobhoff als Ganzes völlig das Vertrauen desjenigen Theiles der Bevölkerung Wiens verloren, welcher damals, bei der Passivität des andern Theiles, allein die öffentliche Meinung repräsentirte“.

¹⁰⁴) VÖR II, 226. Hervorhebungen im Original. Wie ERNST VIOLAND, Die soziale Geschichte der Revolution in Österreich 1848, hg. WOLFGANG HÄUSLER (Wien 1984) 156, schrieb, war mit „dieser Erklärung Bachs [...] der Fehdehandschuh hingeworfen, [...] von seiten des Hofes das Zugeständnis vom 15. Mai zurückgenommen, hatte sich der konstitutionelle Kaiser wieder zum absolutistischen Machthaber umgewandelt.“

¹⁰⁵) So ANTON FÜSTER, Memoiren vom März 1848 bis Juli 1849. Beitrag zur Geschichte der Wiener Revolution, Bd. 1 (Frankfurt am Main 1850) 191.

vielfach fort¹⁰⁶: Bach gilt als „Renegat“, ja als „als der Prototyp des politischen Überläufers in der österreichischen Geschichte“¹⁰⁷, der „charakterlich versagt“¹⁰⁸ habe. Nicht selten wird er als opportunistischer und grundsatzloser Machtpolitiker beschrieben, für den die „Haupttriebfeder seines Handelns“ sein persönlicher Ehrgeiz war¹⁰⁹. Der Charakterisierung Bachs als ‚Verräter‘ liegt die Betonung eines weitgehenden „Bruch[s] mit seiner revolutionären Vergangenheit“¹¹⁰, einer „Bekehrung zum Konservativismus“ zugrunde¹¹¹, wobei neben Opportunismus und dem Streben nach Machterhalt auch die Erfahrung der Radikalisierung der Revolution und der persönlichen Gefährdung in der Wiener Oktoberrevolution¹¹² oder das Ziel, ein „einheitliches Österreich“ zu schaffen¹¹³, entscheidend gewesen sein mochten.

Andere Deutungen verweisen dagegen auf die Kontinuitäten seines politischen Handelns und betonen entweder Bachs von vornherein sehr gemäßigt

¹⁰⁶) Ausführliche Darstellung der verschiedenen Deutungen des politischen Weges von Bach bei BERGER WALDENEGG, Innenpolitik 37–43. Die Darstellung folgt hier nicht der weiter differenzierenden Darstellung von BERGER WALDENEGG, der fünf verschiedene „Deutungslinien“ unterscheidet, vielmehr soll es lediglich darauf ankommen, zwischen den Interpretationen, die von einem mehr oder weniger stark ausgeprägten Bruch im politischen Handeln Bachs ausgehen, und denen, die den Aspekt der Kontinuität betonen, zu unterscheiden.

¹⁰⁷) KANN, Nationalitätenproblem II 90; die Charakterisierung bereits bei REDLICH, Franz Joseph 87.

¹⁰⁸) WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung III/1 433.

¹⁰⁹) So ERIKA WEINZIHL-FISCHER, Die österreichischen Konkordate von 1855 und 1933 (Wien 1960) 39; „Ehrgeiz“ und „Machthunger“ erscheinen v.a. bei CHARMATZ, Wegbahner der Reaktion 68 u. 74 f., als bestimmend. Auch FRIEDJUNG, Bachs Jugend 24, der im Übrigen eine differenziertere Würdigung Bachs vornimmt, sieht in dessen „Liebe zur Macht“ einen wesentlichen Beweggrund für sein Verhalten.

¹¹⁰) So WALTER, Bach 47, der diesen Bruch im Jahre 1851 – also in den Auseinandersetzungen um das Reichsratsstatut und die Augusterlasse – ansetzt.

¹¹¹) KANN, Nationalitätenproblem II, 71; ähnlich neuerdings BERTRAND MICHAEL BUCHMANN, Das Dilemma des Konservativismus in der beginnenden Moderne. Die Zeit des Neoabsolutismus; in: ROBERT RILL, ULRICH E. ZELLENBERG (Hgg.), Konservativismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis heute (Graz–Stuttgart 1999) 89–108, hier 97, vgl. auch 102, demzufolge Bach sich „noch im Revolutionsjahr ‚vom Saulus zum Paulus‘ gewandelt [hatte], als er seinem liberaldemokratischen Konstitutionalismus abgeschworen und sich dem Konservativismus zugewandt hatte“. Ob oder inwiefern Bach in den 1850er Jahren eine „konservative“ Politik verfolgte, wird einer der Gegenstände der folgenden Ausführungen sein; eine Wandlung zum „Konservativen“ bereits im Revolutionsjahr 1848 wird man allerdings sicher verneinen können.

¹¹²) So bereits der zeitweilige Statthalter von Schlesien JOSEF FREIHERR VON KALCHBERG, Mein politisches Glaubensbekenntnis in Gedenkblättern aus einer achtzigjährigen Pilgerfahrt (Leipzig 1881) 274.

¹¹³) WEINZIHL-FISCHER, Konkordate 39.

liberale Haltung¹¹⁴ oder gehen davon aus, dass er an gemäßigt liberalen Positionen festhielt und das neoabsolutistische Regime als Übergangsphase betrachtete, in der eine Modernisierung des Staates von oben die Voraussetzungen für die Verwirklichung weitergehender, konstitutioneller Ziele schaffen sollte¹¹⁵. Bach selbst hat in späteren Äußerungen aus der Zeit nach 1867 einer solchen Interpretation Vorschub geleistet¹¹⁶. Während ältere Arbeiten mit weit überzogener apologetischer Tendenz bei der Frage nach der Persönlichkeit Bachs und ihren Motiven stehenbleiben, stellen neuere Untersuchungen die Frage nach Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Politik Bachs als Justiz- und Innenminister Franz Josephs I. in den Kontext der Ambiguität des Neoabsolutismus. So weist Waltraud Heindl auf die liberalen Elemente in der Politik Bachs hin, dessen Gesellschaftspolitik auf die „Ausbildung einer bürgerlichen Gesellschaft gerichtet [gewesen ist], in der eine Schicht den Ton angab, die sich aus ‚Bildung und Besitz‘ formierte.“¹¹⁷ Wie Heindl feststellt, scheute sich „Bach, der sich als politischer Konvertit sowenig wie möglich exponierte, [...] nicht, liberale Achtundvierziger wie den Abgeordneten Lasser oder den ehemaligen Mitarbeiter Stadions Josef Oettl, an dessen Gesinnung kein Zweifel bestand, als Vertreter seines Ministeriums in die Kommissionen zu delegieren.“¹¹⁸ Josef Ritter Lasser von Zollheim (1815–1879)¹¹⁹ zählte zusammen mit Anton von Schmerling und Hans von Perthaler zu den Vätern der „Februarverfassung“ des Jahres 1861 und

¹¹⁴) Diese Deutung liegt der Arbeit von HANS LOEW aus dem Jahre 1947 zugrunde, die in etwas naiv-psychologisierender Weise Bachs Verhältnis zur Revolution dahingehend zu bestimmen sucht, dass sein „Wesen“ von vornherein „alles eher als das eines Revolutionärs“ gewesen sei, „seine Abstammung, Erziehung, Charaktereigenschaften und Talente wiesen ihm eine ganz andere Richtung“, in: DERS., Bach 65; Loew folgt damit in vergrößerten Zügen der Darstellung FRIEDJUNGS, Bachs Jugend 38 f.

¹¹⁵) Diese Deutung vertritt dezidiert FALK, Social Forces 1 f. Auf andere Weise betont SATZINGER, Alexander Bach 94, die Kontinuität in Bachs Wirken, indem sie betont, er sei „seiner Idee, dem österreichischen Grossmachtgedanken treu geblieben.“

¹¹⁶) S. insbesondere den auf einem Interview beruhenden Artikel von FRIEDRICH SCHÜTZ, Alexander Bach. Nach dessen eigenen Mittheilungen; in: *Neue Freie Presse*, 18. November 1893, Nr. 10504 1–4. Zu Bachs retrospektiver Selbstdeutung BRANDT, Das Projekt der Landesvertretungen 365–370.

¹¹⁷) HEINDL, Universitätsreform – Gesellschaftsreform, das Zit. 147.

¹¹⁸) DIES., Probleme der Edition. Aktenkundliche Studien zur Regierungspraxis des Neoabsolutismus; in: ÖMR III/1 XXVIII–LXIII, hier XLVII.

¹¹⁹) Zu Lasser JOSEF REDLICH, Lasser und Schmerling (Nach ihren Briefen); in: *Österreichische Rundschau* XIX (1909) 79–93; HELMUT RUMPLER; in: NDB 13 (1982) 675 f.; ANTON BUNDSMANN, Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815–1913 (Innsbruck 1954) 84–109. Lasser wurde zunächst am 26. Mai 1849 zur außerordentlichen Dienstleistung in das Ministerium des Innern berufen und am 13. August 1849 zum Ministerialrat ernannt, s. dazu AVA Wien, Ministerium des Innern, Präsidiale, Karton 96 (4/ Minist. 1849, 1850), Nr. 3836/1849 u. 6101/1849.

war als Innenminister in der liberalen Regierung Adolf von Auerspergs neben radikaleren Achtundvierzigern wie seinem Vorgänger als Innenminister Karl Giskra einer der maßgeblichen Repräsentanten der „liberalen Ära“ Cisleithaniens von 1867 bis 1878. Neben Oettl und Lasser ist Cajetan von Mayer zu nennen,¹²⁰ der wie Lasser ein führender Vertreter der gemäßigt liberalen Mitte im österreichischen Reichstag von 1848/49 und ein einflussreiches Mitglied in dessen Verfassungsausschuss gewesen war; beide zählten zu Bachs engsten Mitarbeitern und waren insbesondere mit Fragen der Verwaltungsreform und der Verfassungspolitik betraut. Die Frage nach den liberalen (Rest-)Elementen in der Politik des österreichischen Innenministeriums zwischen 1849 und 1859 besitzt ihre Relevanz daher nicht nur mit Blick auf die Person Alexanders Bachs.

5. FRAGESTELLUNGEN

In der vorliegenden Studie sollen die Verwaltungsreformen und die Verfassungspolitik im Neoabsolutismus in ihrem Zusammenhang untersucht werden. Dabei geht es zum ersten um das Verhältnis von Verfassung und Verwaltung. Die Verwaltungs- und die Verfassungsordnung des neoabsolutistischen Staates standen in einem engen Konnex, doch gingen sie keineswegs ineinander auf. In der – zweimal erfolgreich vollzogenen – Verwaltungsneuordnung scheint sich gegenüber der – zweimal gescheiterten – Verfassungsneuordnung zwar ein Vorrang der Verwaltung vor der Verfassung zu zeigen, was darauf deuten könnte, dass die Fragen der Verfassung nur einen sekundären Stellenwert besaßen und ihre Lösung für das neoabsolutistische Regime womöglich sogar verzichtbar war. Daran ist wenigstens soviel richtig, dass die administrative Neuordnung mit großer Energie ins Werk gesetzt wurde, während die Regelung der Landesverfassungen wie der Gemeinde-

¹²⁰) Ein weiteres Beispiel ist Adolf Freiherr Pratobevera von Wiesborn, der von Bach als Ministerialrat in das Justizministerium geholt wurde, in den Jahren 1861/62 selbst als Justizminister amtierte und als liberaler Abgeordneter 1861 und 1867 in den Reichsrat gewählt wurde. Zu Mayer PAVEL CIBULKA, Moravský poslanec Kajetán Mayer – představitel provládního smru rakouských Nemcu. Der mährische Abgeordnete Kajetán Mayer – Repräsentant der regierungsfreundlichen Orientierung österreichischer Deutscher; in: Kroměřížský sněm 1848–1849 a tradice parlamentarismu ve střední Evropě / Der Reichstag von Kremsier 1848–1849 und die Tradition des Parlamentarismus in Europa, KROMĚŘÍŽ/KREMSIER 1998 179–188; zu Pratobevera LOTHAR HÖBELT; in: NDB 20 (2001) 676 f. Angesichts der nicht eben seltenen Übernahme von ehemaligen „Achtundvierzigern“ – jedenfalls gemäßigten ehemaligen Parlamentariern – in den Staats- oder Universitätsdienst spricht LOTHAR HÖBELT nicht ohne Berechtigung davon, dass der „Marsch durch die Institutionen [...] weiter verbreitet war, als die Katerstimmung annehmen lassen würde“; in: DERS., 1848, 285, Beispiele 286.

verhältnisse anscheinend auf die lange Bank geschoben wurde. Auf der anderen Seite standen die Neuordnungen der Verwaltung unter den Vorgaben verfassungspolitischer Zielsetzungen, zuerst der Märzverfassung, seit 1851 des Prinzips der „monarchischen Gestaltung“. Insofern beanspruchte die Verfassung einen Vorrang, der die Verwaltungsreformen in ihren Inhalten und Zielsetzungen bestimmte. Zugleich bedeutete die scheinbar dilatorische Behandlung der Verfassungsfragen nicht deren Nachrangigkeit, sondern eher deren Gegenteil: Ihre Lösung war komplexer und schwieriger, und sie berührten in noch stärkerem Maße unterschiedliche politische, gesellschaftliche und nationale Interessen, die im Rahmen einer gewissen Bandbreite auch innerhalb der politischen Führung der Habsburgermonarchie vertreten wurden. Es war ihre Bedeutung, nicht ihre Zweitrangigkeit, die ihre Lösung bis in das Jahr 1859 verzögerte oder verhinderte.

Zum zweiten muss eine zusammenfassende Darstellung von Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im neoabsolutistischen Österreich die verschiedenen Ebenen von Verwaltung und Verfassung gleichermaßen berücksichtigen. Unterhalb der Ebene der Gesamtmonarchie ging es um diejenige der Kronländer und der – im Laufe der 1850er Jahre zunehmend bedeutungsloseren – Kreise, auf der neben den staatlichen Behörden Repräsentativorgane mit legislativen oder administrativen Kompetenzen vorgesehen waren. Bei den unteren Verwaltungsinstanzen handelte es sich zum einen um die staatlichen Organe der Bezirkshauptmannschaften bzw. der Bezirksämter, zum anderen um die Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden sowie die 1851 vorgesehenen und in der Ministerkonferenz wie im Reichsrat umstrittenen Gutsbezirke. Auf beiden Ebenen bedurften die Kompetenzen der jeweiligen Institutionen der Bestimmung und Abgrenzung. Die Wirkungskreise der Bezirkshauptmannschaften und der Bezirksämter berührten diejenigen der Gemeinden und der Gutsbezirke, die der Landesvertretungen diejenigen der Landesverwaltung und umgekehrt: Die verschiedenen Stufen von Verwaltung und Verfassung waren horizontal wie vertikal eng miteinander verschränkt.

Zum dritten stellte sich damit seit 1848 auf allen diesen Ebenen das Problem der politischen Partizipation und ihres Verhältnisses zur politischen Verwaltung. Der – *de facto* bloß virtuelle – Konstitutionalismus der Märzverfassung sah Vertretungskörperschaften mit legislativen Kompetenzen auf Reichs-, Landes- und Kreisebene vor und zog einen ihm entsprechenden Verwaltungsaufbau nach sich, der die in der Verfassung vorgesehenen liberalen Elemente verwirklichte. Zugleich bedeutete das im verfassungsmäßigen Rahmen der Märzverfassung erlassene Stadionsche Gemeindegesetz eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die auf die Struktur und den Wirkungskreis der staatlichen Behörden von erheblichem Einfluss war.

Nach der neoabsolutistischen Wende war in den „Grundsätzen für organische Einrichtungen“ zwar von einer Vertretung auf Reichsebene, die Bach noch im September 1851 gefordert hatte, nicht mehr die Rede, doch ist nach Harm-Hinrich Brandt „anzunehmen, dass das Modell der zentralen Delegiertenversammlung seit 1848/51 als Gedanke mehr oder weniger präsent war, und dass speziell Innenminister Bach die Frage ‚im Hinterkopf‘ hatte.“¹²¹ Auf der Ebene der Kronländer – die Kreise waren mit der Ausnahme der Sonderfälle Ungarn und Galizien weitgehend bedeutungslos geworden – und der Gemeinden machten die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ eine Neuregelung der Berechtigung zur politischen Partizipation sowie von deren Ausmaß erforderlich. Beides berührte die staatliche Verwaltung: Die Ablösung der 1849/50 geplanten Landtage mit legislativen Kompetenzen durch Landesvertretungen mit konsultativ-administrativen Befugnissen zog deren Funktionsbestimmung im Verhältnis zur staatlichen Verwaltung ebenso nach sich wie die Zurückdrängung von kommunalen Verwaltungskompetenzen – oder auch eine Neuetablierung von Gutsbezirken mit einem Recht zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Zugleich waren die Ansätze zur Gewährung wie auch immer limitierter Formen der Partizipation Mittel zur Gestaltung der neoabsolutistischen Gesellschaftspolitik – nicht zuletzt gegenüber dem Adel, der als Funktionselite in der Habsburgermonarchie immer noch unverzichtbar war.

Im Folgenden soll es daher darum gehen, das Verhältnis von Verwaltung und Verfassungsentwürfen genauer zu bestimmen, ebenso die gesellschaftspolitischen Leitlinien, die hinter den verschiedenen Entwürfen standen. Damit verbindet sich zugleich die Frage nach den Kontinuitäten, die den Neoabsolutismus im Sinne jener Phase kennzeichneten, die über die Zäsur der Silverpatente hinweg von der Auflösung des Kremsierer Reichstags bis zum Sommer 1859 reichte. Kontinuität soll dabei nicht allein in dem Sinne verstanden werden, dass sich in der Phase des „virtuellen Konstitutionalismus“ wie in der des formell etablierten Neoabsolutismus gleichartige oder ähnliche Elemente finden lassen. Vielmehr bestanden Kontinuitäten auch im Sinne der Entwicklung: Die Silverpatente markierten aus dieser Perspektive nicht nur eine Zäsur, sondern auch einen Schritt in einem mehr oder weniger kontinuierlichen Prozess.

Die beiden eng miteinander verbundenen Prozesse der Neuordnung von Verwaltung und Verfassung wurden maßgeblich durch das Innenministerium unter Alexander Bach mitgeprägt, ohne dass dieser es jedoch vermocht hätte, ihre jeweiligen Grundlinien alleine zu bestimmen: An den Entscheidungspro-

¹²¹) BRANDT, Das Projekt der Landesvertretungen 362.

zessen waren verschiedene Institutionen und Personen beteiligt. Die Politik Alexander Bachs wird im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen. Dies schließt ein, dass auch dessen Positionen in Revolutionsjahr 1848 berücksichtigt werden und die Frage nach den residualen liberalen Elementen in Bachs Politik gestellt wird. Im Kern aber handelt es sich um eine Untersuchung der Entscheidungsprozesse, in denen im Jahrzehnt des Neoabsolutismus die Grundzüge der künftigen Verwaltungs- und Verfassungsstruktur festgelegt wurden. Die Konflikte, die hierüber innerhalb der politischen Führung entstanden, zeigen weit divergierende Ordnungsvorstellungen über das politische und gesellschaftliche Gefüge der Habsburgermonarchie.

Diese Studie widmet sich zuerst der Genese der Märzverfassung und dem Prozess der Dekonstitutionalisierung auf der Ebene der Gesamtmonarchie. Sie geben den Rahmen ab, innerhalb dessen sich sowohl die Verfassunggebung der Länder wie die Verwaltungsreform in ihrer ersten Phase vollzogen. Im zweiten Schritt wird der zweimalige Neubau der Verwaltungsorganisation untersucht. Einerseits sind die Grundzüge der jeweiligen Verwaltungsreform herauszuarbeiten, um ihre Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestimmen zu können. Andererseits sollen jene Elemente und ihre Genese analysiert werden, in denen die beiden Verwaltungsreformen am deutlichsten voneinander abwichen und die zugleich auf die Verfassungsordnung bezogen waren: Das im Ministerrat bzw. in der Ministerkonferenz wie in der Organisationskommission umstrittene rechtsstaatliche Prinzip der Trennung bzw. Vereinigung von Justiz und Verwaltung in unterster Linie zum einen, das der Stellung der Statthalter im Gefüge der Verwaltungsordnung zum anderen.

Das folgende Kapitel gilt der Kommunalverfassung. Die Gemeindeverfassung stand gewissermaßen an der Schnittstelle von Verwaltung und Verfassung und war für das Funktionieren des Staatsorganismus ebenso von essentieller Bedeutung wie für die Frage nach der Einbindung politischer Partizipationsrechte in den nach dem Prinzip der „monarchischen Gestaltung“ zu errichtenden Staat. Drei eng miteinander verbundene Punkte werden fokussiert: Zum ersten das Verhältnis von staatlicher Verwaltung und kommunaler Selbstverwaltung, zum zweiten die Reichweite der auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung möglichen politischen Partizipation, drittens die Option der partiellen Wiederherstellung von Verwaltungs- oder gar Gerichtsbefugnissen der adeligen großen Grundbesitzer. Gerade in den Kontroversen, die in der politischen Führung des neoabsolutistischen Staates um die künftige Gemeindeordnung ausgetragen wurden, zeigten sich die grundsätzlichen Differenzen über die politische und gesellschaftliche Ordnung der Habsburgermonarchie.

Dies gilt nicht minder für die Landesverfassungen. Wie bei der Verwaltungsreform, so haben wir es auch hier mit einem zweimaligen Versuch zu tun, Verfassungen für die Kronländer der Habsburgermonarchie zu entwerfen. Nachdem in den Jahren 1849/50 konstitutionelle Landesverfassungen verabschiedet worden waren, wurde seit 1852 das Projekt der Landesstatuten auf monarchischer Grundlage verfolgt, wobei die sog. „Bachschen Landesstatuten“ des Jahres 1856 nicht den Abschluss, sondern nur eine Etappe im Gesetzgebungsprozess markierten. Auch sie standen an der Schnittstelle mehrerer Problemkreise. Da die geplanten Landesvertretungen zwar keine legislativen Befugnisse besitzen sollten, aber als Konsultativorgane im Bereich der Administration gedacht waren, stellte sich zum einen die Frage nach ihrem Verhältnis zur staatlichen Verwaltung. Der Grad ihrer Eigenständigkeit gegenüber der Verwaltung oder ihrer Unterordnung unter sie musste ebenso geklärt werden wie die Frage, ob sie auf bloße Beratungsfunktionen reduziert werden oder ob ihnen eigenständige Verwaltungskompetenzen zukommen sollten. Zum anderen ging es um die Gruppen und Interessen, die zur Teilnahme an den Landesvertretungen berechtigt sein sollten, mithin um das Repräsentationsprinzip: Die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ legten ihre Zusammensetzung auf den Grundsatz der Interessenvertretung unter Berücksichtigung des Erbadels fest, ließen der konkreten Umsetzung damit aber einen beträchtlichen Spielraum zwischen einer größeren Nähe oder Ferne zu den altständischen Verfassungen des Vormärz. Überspitzt formuliert: Bei der Vorbereitung der „Landesstatuten“ ging es um nicht weniger als um die Frage, ob und wie weit die alten Landstände in ihrer Zusammensetzung und mit ihren administrativen Befugnissen modifiziert, reformiert oder womöglich sogar unter Ausweitung ihres Wirkungskreises wiederhergestellt werden sollten, und damit auch darum, ob sie als quasiständisches Gegengewicht zur Bürokratie etabliert werden sollten. Darauf liefen jedenfalls die Pläne der Vertreter hochkonservativer Positionen im Reichsrat hinaus: Die Frage der Berücksichtigung des Adels in den Landesvertretungen und die Reichweite der ihnen in Anlehnung an die vormaligen ständischen Verfassungen zugewiesenen Kompetenzen waren zentrale Konfliktpunkte zwischen den an der Vorbereitung beteiligten Personen und Institutionen. Und schließlich waren wie auch immer konzipierte Landesvertretungen dort von besonderer Brisanz, wo sie als Plattform für weitergehende politische, nicht zuletzt nationale Forderungen genutzt werden konnten. Dies galt besonders für Ungarn, dessen gesellschaftlich führende Gruppen einschließlich der ungarischen Altkonservativen in latenter oder offener Opposition verharren. Ob „beratende Ausschüsse“ für das gesamte Königreich oder getrennt für die fünf Statthaltereigebiete eingerichtet werden sollten, ja, ob

es politisch ratsam sei, Ungarn überhaupt eine Vertretung zu gewähren, waren Grundprobleme, die den Erlass der Landesstatuten verzögerten¹²².

Der nachrevolutionäre Staatsneubau der Habsburgermonarchie, der retrospektiv als Prozess der Staatsbildung und etatistischen Modernisierung charakterisiert werden kann, stand als Versuch der Wahrung der Reichseinheit auf monarchischer Basis im Schnittpunkt dreier unterschiedlicher und ineinander verschlungener Konfliktlinien: Der gegenüber den liberalen und demokratischen Forderungen nach politischer Partizipation, der gegenüber den zentrifugalen Tendenzen der Nationalitäten und der gegenüber den Ansprüchen des grundbesitzenden Adels, dessen Vertreter in den politischen Institutionen und der Bürokratie der Habsburgermonarchie erheblichen Einfluss besaßen. Bedeutete der Neoabsolutismus den Versuch der Abwehr partizipatorischer und nationaler Forderungen, so stand der neoabsolutistische Staat selbst den Abwehrversuchen der traditionellen Herrschaftseliten gegenüber, in denen sich die Beharrungskräfte vormoderner Staatlichkeit zeigten.

¹²²) ZSOLT K. LENGYEL, Zum Problem der Landesvertretung im neoabsolutistischen Ungarn; in: BRANDT (Hg.), Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem 383–412.

II. Die Habsburgermonarchie vor der Revolution

1. EX PLURIBUS UNUS? ADELIGE HERRSCHAFT UND VERZÖGERTE REFORM

Die Proklamation des erblichen „Kaisertums Österreich“ für das Haus Habsburg-Lothringen und dessen Herrschaftsgebiet am 11. August 1804 war zunächst ein defensiver Akt, den die außenpolitische Notwendigkeit gebot: Allein die Erblichkeit der Kaiserkrone im Hause Habsburg-Lothringen schien eine Gewähr zu bieten, dass die Gleichrangigkeit der Casa Austria mit dem neuen Kaiserhaus der Bonapartes auf Dauer gewahrt blieb. Zugleich wurde mit der Proklamation etwas Neues geschaffen. Bis dahin waren die Länder der *monarchia austriaca* staatsrechtlich nicht unter einem gemeinsamen Begriff verbunden gewesen. Nunmehr wurden alle Länder unter dem Szepter Franz' II./I., das „Complexum aller Ihrer unabhängigen Staaten“ unter dem Dach des Kaisertums Österreich vereinigt, was nicht mehr nur das Haus Österreich, die Dynastie der Habsburg-Lothringer meinte, sondern der Gesamtheit der Monarchie eine neue staatsrechtliche Qualität verlieh¹²³. Die inneren Auswirkungen dieses Schrittes sind freilich nicht zu überschätzen. Mit der äußeren Staatsbildung korrespondierte nicht die innere Staatsbildung. Die Proklamation des Kaisertums Österreich enthielt damit gewissermaßen ein uneingelöstes Programm; die Versuche seiner Durchsetzung sollten im 19. Jahrhundert die innere Entwicklung der Habsburgermonarchie mitbestimmen.

Da die Habsburgermonarchie, anders als Preußen und die Rheinbundstaaten, zu Beginn des 19. Jahrhunderts keine Reformperiode¹²⁴ erlebt hatte, in

¹²³) Vgl. hierzu GOTTFRIED MRAZ, Das Kaisertum Österreich – Die Vollendung der Gesamtstaatsidee; in: DERS., HENRIKE MRAZ, GOTTFRIED STANGLER (Hgg.), Kaisertum Österreich 1804–1848. Ausstellung Schallaburg 1996 (Bad Vöslau 1996) 1–21, das Zit. nach 9.

¹²⁴) Von OSKAR LEHNER, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte (Linz 1992) 133, wird der in Bezug auf die preußischen und rheinbündischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingeführte Terminus „Reformzeit“ zwar für Österreich übernommen, aber auf die Periode von 1740 bis 1792 übertragen; ähnlich bereits ROBERT A. KANN, A History of the Habsburg Empire 1526–1918 (Berkeley–Los Angeles–London ²1980); dt: Geschichte des Habsburgerreiches 1526 bis 1918 (Wien–Köln–Weimar ³1993), der für denselben Zeitraum von

der Staat und Verwaltung von Grund auf reorganisiert worden wären, stammten Aufbau und Struktur der Verwaltung Österreichs im Vormärz in weiten Teilen des Reiches im Wesentlichen aus dem 18. Jahrhundert und beruhten auf den Reformen, die unter Friedrich Wilhelm von Haugwitz und dem Staatskanzler Wenzel Anton von Kaunitz um 1750/60 durchgeführt worden waren. Die von Haugwitz 1749 nach preußischem Vorbild durchgeführte „Staatsreform“ hatte sowohl eine grundlegende Neuordnung der Zentralbehörden als auch eine Neuorganisation der Mittel- und Unterbehörden mit sich gebracht, durch die der ständische Einfluss auf die innere und Finanzverwaltung der österreichischen und böhmischen Länder weitgehend zurückgedrängt worden war¹²⁵. Auf der Ebene der Zentralverwaltung hatte die Vereinigung der böhmischen und der österreichischen Hofkanzlei in einem „Directorium in publicis et cameralibus“, das nach dem Vorbild des preußischen Generaldirektoriums für die inneren Angelegenheiten und die Finanz-

„Reformära“ spricht. Seine Geltung erstreckt sich nach Lehner damit auf den Zeitraum, der sonst, auch in Absetzung von den durchaus weiterreichenden Reformen nach 1800, als Epoche des aufgeklärten Absolutismus bezeichnet wird.

¹²⁵) Zur Haugwitzschen „Staatsreform“ von 1749 sowie zu den Kaunitzchen Reformen nach 1760, die die Haugwitzschen teilweise rückgängig machten, grundlegend FRIEDRICH WALTER, *Die österreichische Zentralverwaltung, II. Abteilung: Von der Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei bis zur Einrichtung der Ministerialverfassung (1749–1848)*, I. Bd., 1. Halbbd.: *Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung in der Zeit Maria Theresias (1740–1780)* (Wien 1938) 92–253; s. ferner OTTO HINTZE, *Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert. Eine vergleichende Betrachtung*; in: DERS., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hg. GERHARD OESTREICH mit einer Einleitung von FRITZ HARTUNG (Göttingen ²1962) 321–358, bes. 343–354; HEINRICH OTTO MEISNER, *Das Regierungs- und Behördensystem Maria Theresias und der preußische Staat*; in: HANNS HUBERT HOFMANN (Hg.), *Die Entstehung des modernen Staates (Köln–Berlin 1967)* 209–227; WALTER, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* 94–107; ERNST C. HELBLING, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende* (Wien–New York ²1974) 287–294; LEHNER, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* 136–139; CHRISTOPH LINK, *Die Habsburgischen Erblande, die böhmischen Länder und Salzburg*; in: KURT G.A. JESERICH, HANS POHL, GEORG-CHRISTOPH UNRUH (Hgg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. I: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches* (Stuttgart 1983) 468–552, hier 519–532. Knapp zu den theresianischen und josephinischen Reformen ARTHUR SCHLEGELMILCH, *Österreich*; in: PETER BRANDT, MARTIN KIRSCH, ARTHUR SCHLEGELMILCH (Hgg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bd. 1: Um 1800* (Bonn 2006) 851–943, hier 858–860, 872 f. und 882–894, mit Blick auf die Forschungsgeschichte MICHAEL HOCHEDLINGER, *Stiefkinder der Forschung. Verfassungs-, Verwaltungs- und Behördengeschichte der frühneuzeitlichen Habsburgermonarchie. Probleme – Leistungen – Desiderate*; in: DERS., THOMAS WINKELBAUER (Hgg.), *Herrschaftsverdichtung, Staatsbildung, Bürokratisierung. Verfassungs-, Verwaltungs- und Behördengeschichte der Frühen Neuzeit (=Veröffentlichungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung 57, Wien–München 2010)* 293–394, hier 305–309.

verwaltung der beiden Ländergruppen zuständig war, sowie die Errichtung einer Obersten Justizstelle, die sowohl als Justizministerium wie als oberstes Revisionsgericht fungierte, einen wesentlichen Schritt in der Ablösung des Territorialprinzips durch das Ressortprinzip bedeutet¹²⁶. Mit der unter Kaunitz vorgenommenen, lediglich unter Joseph II. zeitweise rückgängig gemachten Teilung des Direktoriums in eine Vereinigte böhmische und österreichische Hofkanzlei als Zentralstelle für die innere Verwaltung und eine Hofkammer als oberste Finanzbehörde wurde ein Grundgedanke Haugwitz' wieder aufgegeben, doch entsprach die nunmehrige Einteilung noch stärker dem Realprinzip und damit der Entwicklung hin zu modernen Fachministerien. Zugleich bedeutete die Vereinigung der österreichischen und der böhmischen Erbländer unter dem Dach einer gemeinsamen Zentralverwaltung einen Schritt in der Entwicklung der Habsburgermonarchie von einer dynastischen Union von Ständestaaten zur staatlichen Einheit.

Unterhalb der Zentralverwaltung hatte Haugwitz mit der Reform der Landesverwaltung¹²⁷ und der Einrichtung der Kreisämter in den österreichischen und böhmischen Ländern eine mittlere und untere Ebene staatlicher Behörden geschaffen, durch die die innere und Finanzverwaltung ständischen Einflüssen entzogen und „mit einem Schlage der überwiegende Teil der Verwaltung praktisch verstaatlicht worden“ war¹²⁸. Unterhalb der Gubernien und oberhalb der Patrimonialherrschaften war mit ihnen eine Ebene der

¹²⁶) Für die auswärtigen Angelegenheiten war die Haus-, Hof- und Staatskanzlei zuständig, für die militärischen der Hofkriegsrat.

¹²⁷) Unter Haugwitz entstanden als oberste, rein staatliche Landesbehörden mit der Zuständigkeit für die politische und Finanzverwaltung seit 1748 zunächst das Provisorium der sog. „Deputationen“, die schließlich als „Repräsentationen und Kammern“ endgültig eingerichtet wurden; seit 1763 wurden diese obersten Landesbehörden als „Gubernien“ bezeichnet.

¹²⁸) LINK, Die Habsburgischen Erblände 522. Die Kreisämter wurden in den zum Reich gehörigen Erbländern unter Maria Theresia 1748 geschaffen, nachdem sie vorher bereits in Böhmen existiert hatten. Unter Maria Theresia oblag ihnen im Wesentlichen die Sorge für die öffentliche Sicherheit und Wohlfahrt sowie die Vollziehung der landesfürstlichen Anordnungen, HELLBLING, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 291. Unter Joseph II. wurde ihr Wirkungskreis erweitert: Neben Steuer-, Militär- und Schulangelegenheiten stand ihnen nunmehr v.a. die Aufsicht über die Gemeinden und Herrschaften bzw. herrschaftliche Beamte sowie die Förderung der neugeschaffenen Armeninstitute zu, ebd. 306. S. dazu auch FRANZ STUNDNER, Die Kreisämter als Vorläufer der polit. Behörden I. Instanz; in: JOHANN GRÜNDLER (Hg.), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich. Festschrift (Wien 1970) 9–17. Allerdings ist es problematisch, die Kreisämter einfach als Vorläufer der Bezirkshauptmannschaften zu bezeichnen: Zwar übernahmen diese (wie dann auch die Bezirksämter) den Wirkungskreis der theresianischen Kreisämter, doch handelte es sich eben noch nicht um die ersten Instanzen gegenüber der Landbevölkerung; daher waren auch die Amtssprengel weitaus größer als diejenigen der Bezirkshauptmannschaften.

rein staatlichen Verwaltung geschaffen worden, der im Laufe der Jahre eine zunehmende Zahl von Agenden übertragen wurde und durch die auch die Aufsichts- und Überwachungsrechte gegenüber den Grundherrschaften und den städtischen Magistraten intensiviert werden konnten. Die alten Regierungen wurden als Justizlandesstellen zu reinen Rechtsprechungsinstanzen umgewandelt, womit es zu einer Trennung von Justiz und Verwaltung auf Landesebene kam; nur in ihnen blieb der ständische Einfluss vorläufig erhalten. Auch in der Lokalverwaltung der Städte und Grundherrschaften intensivierte sich während der Regierungszeit Maria Theresias der staatliche Einfluss, wobei vor allem die einstigen Selbstverwaltungsrechte der städtischen Kommunen weitgehend ausgehöhlt, aber auch die Aufsicht staatlicher Behörden über die Grundherrschaften in der Wahrnehmung von Aufgaben in der Justiz-, Polizei- und Finanzverwaltung verstärkt wurden.

Von der Reorganisation der Verwaltung unter Haugwitz und Kaunitz wurden indes keineswegs alle Teile der Monarchie erfasst. Ausgenommen blieben vor allem die ungarischen Länder, die lediglich in auswärtigen und militärischen, zum Teil auch in Finanzangelegenheiten den genannten Zentralstellen unterstanden, für die im Übrigen aber die k. ungarische Hofkanzlei bzw. die k. siebenbürgische Hofkanzlei als oberste Behörden der inneren Verwaltung, der Justiz und der Finanzangelegenheiten fungierten¹²⁹, während sich im Lande selbst das komplizierte Gefüge der alten Komitatsverfassung bis zum Neoabsolutismus erhielt, nachdem die Reformversuche Josefs II. gerade in diesem Punkt fast vollständig gescheitert waren.

Unter der Alleinherrschaft Josefs II. kam es zwischen 1780 und 1790 zwar zu einem Reformschub, der u. a. die weitgehende Beseitigung der alten Landesverfassungen und ständischen Sonderrechte sowie eine Einbeziehung der ungarischen Länder und der österreichischen Niederlande in das System eines einheitlichen Verwaltungsaufbaus durchzusetzen versuchte, was in Ungarn nach den Worten Friedrich Walters die „Zertrümmerung der ungarischen Komitatsverfassung“ bedeutete¹³⁰. Aufgrund der Widerstände vor

¹²⁹) Auch die niederländischen und italienischen Besitzungen wurden nicht dem Dach der gemeinsamen Zentralverwaltung der böhmischen und österreichischen Länder unterstellt, sondern der Hof- und Staatskanzlei mit ihrem Niederländischen und Italienischen Departement; s. RENATE ZEDINGER, Die Verwaltung der Österreichischen Niederlande in Wien (1714–1795). Studien zu den Zentralisierungstendenzen des Wiener Hofes im Staatswerdungsprozeß der Habsburgermonarchie (=Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts 7, Wien–Köln–Weimar 2000) 96 f.

¹³⁰) FRIEDRICH WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung, II. Abteilung: Von der Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei bis zur Einrichtung der Ministerialverfassung (1749–1848), 1. Bd., 2. Halbbd.: Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung 1780–1848, Teil I: Die Zeit Josefs II. und Leopolds II. (1780–1792)