

Alexander Bach belügyminiszterségének mérlege

Georg Seiderer: *Oesterreichs Neugestaltung. Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im österreichischen Neoabsolutismus unter Bach 1849–1859. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 2015. (Studien zur Geschichte der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Hrsrg. vom Institut für Neuzeit und Zeitgeschichtsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Band XXXIV.) 553 oldal*

Georg Seiderer munkája biográfiának készült: az eredeti cél az volt, hogy megírja Alexander Bach életrajzát, amely valóban hiányzott/hiányzik az osztrák – és a magyar – történetírás munkái közül.¹ A Bach személyére fókuszáló kutatómunkának azonban egy az 1850-es évek alkotmány- és közigazgatás-politikájáról szóló, a neoabszolútizmus alapproblémáit elemző kötet lett az eredménye. (Seiderer a 2003/2004-es tanév során készítette el habilitációs dolgozatát, amely a jelen munka magját adta.)²

A kötet főcíme (*Oesterreichs Neugestaltung*) Carl von Czoernig báró nyilvánvalóan propagandisztikus célú írására utal, amely 1857-ben készült, s a Habsburg Birodalom 1848 és 1857 közötti „fejlődését” mutatta be. Ettől a szövegtől és magától a címtől kiindulva rajzolja meg Seiderer a Bach-rendszer (ön)meghatározását és (ön)jellemzését. A rendszer lényegének egyetlen kifejezéssel való megragadásának kísérleteit (például *Modernisierungsprogramm, Bürokratierreform; Modernisierungsdiktatur*), illetve a rendszer jellemzéséhez szükséges további

fogalmakat (például *neoabsolutistischer Staat mit rechtsstaatlichen Momente, Janusgesichtigkeit; fortgesetzte Revolution*) vázolja fel a bevezetés (*I. Einleitung*) azonnal jelezve a probléma összetettségét.

A korszak történetével foglalkozók számára igen hasznos historiográfiai összefoglalás a témában született korábbi munkák áttekintése (*I. 1. Forschungslage*), amely a kutatás jelenlegi állását kívánja bemutatni, különös tekintettel a korszak megítélésének változására, illetve a fogalmi készletek összehasonlítására. (Hasonlóan hasznos az a kitekintés, amelyet Seiderer két 1851-ben született emlékirat kapcsán tesz. Rövid alfejezetben [*III. 3. Exkurs: Zur Autorschaft der Denkschriften vom 3. Oktober 1851.*] tér ki a kutatás alapvető forrásbázisát képező Bach-hagyatékra, az abban található iratok keltezésének és a szerzőség megállapításának problémájára.) A magyarországi kutatást széles körűnek találja, ugyanakkor felhívja a figyelmet a korszak negatív megítélésére, amit Berzeviczy Albert munkájától eredeztet.³ Sashegyi Oszkár németül megjelent tanulmányát⁴ nélkülözhetetlennek tartja, valamint az újabb kutatások (Deák Ágnes, K. Lengyel Zsolt) kapcsán jelzi, hogy a vizsgálatok differenciáltabbak lettek, és a korábbi szemléletet több ponton is megújítják.

A bevezetésben Seiderer a neoabszolútizmus korszakolásának, lehatárolásának kérdésével is foglalkozik (*I. 2. Zur Periodisierung des Neoabsolutismus*), „neoabszolútizmus” alatt az 1849 és 1860 közötti időszakot tárgyalja, azt a kormányzati rendszert, amely *de facto* a kemsieri birodalmi gyűlés fel-

¹ Legújabbban Eva Macho készített egy életrajzot Alexander Bachról. Macho, Eva: *Alexander Freiherr von Bach. Stationen einer umstrittenen Karriere.* (Beiträge zur Neueren Geschichte Österreichs 10.) Frankfurt, 2008.

² Az előszó dátuma alapján a könyv lezárásának dátuma 2014. november.

³ Berzeviczy Albert: *Az absolutismus kora Magyarországon. 1849–1865.* 1–4. köt. Budapest, 1922–1937.

⁴ Sashegyi, Oskar: *Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1848–1860.* (Zur Kunde Südosteuropas II/7.) Graz, 1979.

osztatásától az októberi diploma kiadásáig tartott, és amelyben a törvényhozói és végrehajtói hatalom az uralkodó kezében volt. Az így behatárolt korszakon belüli cezurának a szerző a szilveszteri pátenst (1851. december 31.) és alapelveinek érvényesítést tekinti, ezért a pátensthez csatolt, 1859-ig alaptörvényként funkcionáló dokumentumnak külön alfejezetet szentel (*I. 3. Die „Grundsätze für organische Einrichtungen“ vom 31. Dezember 1851*). A kormányzati rend alapjának tekintett monarchikus eszmét, az államigazgatás rendjének irányvonalait, a kontinuitás és diszkontinuitás kérdését, a polgárok korlátozott politikai részvételét, illetve a társadalompolitikaként értelmezett alkotmánypolitikát vizsgálva.

A kutatás eredeti céljához igazodva a továbbiakban rövid életrajzi összefoglalást kapunk Alexander Bachról (*I. 4. Alexander /von/ Bach*), majd a kérdésfelvetések következnek (*I. 5. Fragestellungen*), amelyek közül kiemelendő a kormányzat és a közigazgatás viszonyának vizsgálata. Seiderer szerint a korszakban a közigazgatás élvezett elsőbbséget a kormányzással szemben, ugyanakkor a kormányzat és a közigazgatás különböző szintjei szorosan összefonódtak. Ehhez a kérdéshez kapcsolódik a politikai képviselő, önkormányzatiság és politikai igazgatás problémája, valamint azoknak a gazdaságpolitikai irányelveknek a figyelembe vétele, amelyek az egyes javaslatok mögött álltak. Seiderer olvasatában a neoabszolutizmus rendszere arra tett kísérletet, hogy elhárítsa a liberálisok és a demokraták politikai participációra irányuló törekvését, a nemzetiségi követeléseket, valamint a hagyományos politikai elit hatalmi próbálkozásait. A szerző ezt a vállalkozást kívánja vizsgálni, és ennek a vizsgálatnak a végén feltenni a kérdést: Sikeres vagy sikertelen volt-e ez a kormányzati rendszer?

Az alábbiakban a fejezetek rövid tartalmi összefoglalására törekszünk, majd néhány kiválasztott kérdéskört részletesebben bemutatunk.

Seiderer a második fejezetben (*II. Die Habsburgermonarchie vor der Revolution*) felvázolja a forradalom előtti időszakot (1804-től kezdve), amelyet a nemesség uralmával és a halogatott reformokkal jellemez. A szerző szerint így az 1848/1849-es forradalmi időszak erőteljesebben rázta meg a Habsburg-monarchiát, mint a többi német államot, ráadásul a birodalom fennmaradását tekintve a német egység kérdése is fenyegető tényezőnek bizonyult. A birodalmat a dinasztíának sikerült egyben tartania, ugyanakkor az 1848/1849-es eredmények nagy része már nem volt visszafordítható.

A harmadik fejezetben (*III. Von der Revolution zur Dekonstitutionalisierung: Die Verfassungsfrage 1849–1852*) megismerhetjük a bécsi kormányzat vezető politikusait, az általuk képviselt irányokat, illetve az alkotmányos rendszer ki- és átalakításának, majd leépítésének folyamatát. Az olmützi alkotmányban (1849. március 4.) foglaltak végre nem hajtása kapcsán Seiderer a birodalmi gyűlés összehívásának elmaradását említi, aminek egyik fő oka az elhúzódó magyar szabadságharc volt. Ugyanakkor hangsúlyozza: ez nem jelenti azt, hogy a kormányzat már ekkor az alkotmányosság leépítésére gondolt volna, sőt a tartományi alkotmányok elkészítésével (1849–1850) éppen az oktrojált alkotmány erre vonatkozó pontjai valósultak meg. 1850 ősztől azonban megkezdődött az a folyamat, amely végül az alkotmány felülvizsgálatához, majd hatályon kívül helyezéséhez vezetett. A szerző részletesen megvizsgálja az egyes állomásokat és a kulcsszereplőket, köztük Bach magatartását.

A negyedik fejezetben (*IV. Durchsetzung des Staates: Der neoabsolutistische Verwaltungsbau*) a modern állami bürokrácia kiépítése áll a középpontban a maga sajátosságaival (a 17. és 18. századi abszolutizmusra jellemző elemek jelenléte, a modern közigazgatás kialakításának szükségessége, német államokkal szembeni lemaradás, 1848 öröksége stb.). Seiderer a közigazgatási reformok időszakát két szakaszra osztja: újjáépítésre (1849–1851) és átalakításra (1852–1856).

A két közigazgatási reform (1849–1850, 1852–1854) közül az elsőt viszont alkotmányos jellegűnek tekinti, még ha nem is valósult meg teljesen. A második átalakítást „neoabszolutistaként” jellemzi, azonban jelzi, hogy kimutathatók közös elemek is a két rendszerben; például az, hogy mindkettő (a községi szinttől felfelé) teljes mértékben állam által irányított – közigazgatási és bírósági – szervezete kiépítésére törekedett.

A következő fejezet (*V. Gemeindeverwaltung und adelige Selbstverwaltung*) az önkormányzatiság kérdését vizsgálja egyrészt a községi, másrészt a nemesi/földesúri önkormányzatok felől közelítve. Az elemzés három dátum köré épül: 1849. március 17., azaz a Franz Stadion gróf belügyminiszter által kidolgozott ideiglenes községi törvény; 1851. december 31., azaz az előzőnek a szilveszteri pátens által elrendelt revíziója; 1859. április 24., azaz az új községi törvény életbe lépése. Bár az eltelt tíz év nem hozott az egész birodalom területére és hosszú időre érvényes rendezést, a kísérletezés maga is számos tanulsággal járt – hangsúlyozza a szerző. A folyamatot az önkormányzatiságot, a községi autonómiát mint túlságosan demokratikus intézményt korlátozó, de teljesen nem elvető tendencia jellemezte. A szerző a fejezet végi összefoglalásban egyrészt a participáció, másrészt a nagybirtokosok, a községek és az államigazgatás viszonyának kérdését emeli ki, illetve a demokratikus és a monarchikus alapelvek összeegyeztethetlenségét. Arra is felhívja a figyelmet, hogy ezek az ügyek hosszasan vitákat eredményeztek a kormányzaton belül, főként az 1851/52-es fordulat után.

A VI. fejezet témája a tartományi alkotmányok és a tartományi statútumok kérdése (*VI. Von den Landesverfassungen zu den Landesstatuten: Verfassungspolitik im neoabsolutistischen Staat*). Seiderer az 1848 előtti alkotmányos kísérletek ismertetése után bemutatja az „új rendiség” elveinek a kialakulását, amely a régi rendi rendszer és a modern képviseleti modell közötti kompromisszumot jelentette volna, s a konzervatív és a liberális oldalon egyaránt megjelent.

Seiderer összehasonlítja a Stadion-, a Bach- és a Kübeck-féle államigazgatási és képviseleti koncepciót, kiemelve, hogy egyik esetben sem az alkotmányos rendszerekben működő parlamentekről volt szó, hiszen a tartományi gyűlések pusztán tanácsadó szervként, illetve a pénzügyi igazgatásban és ellenőrzésben kaptak volna szerepet, leváltva az egykori rendeket és rendi bizottságokat. Az idő azonban meghaladta ezeket a javaslatokat, a birodalom pénzügyi válsága, illetve a feszültté váló magyarországi helyzet a neoabszolutista rendszerrel szembenálló érdekcsoportok, mindenekelőtt a konzervatív arisztokraták megerősödését hozta az évtized végén. Egyidejűleg a liberális közvélemény is szerephez jutott. Seiderer hangsúlyozza, hogy a fejlemények tükrözik a Bach-korszak alkotmányos alapkérdését: a forradalom előtti rendszer visszaállítása vagy leváltása következik-e be, vagyis a „régiség” vagy az „új rendiség” jut-e érvényre.

Az eredmények összegzését (*VII. Ergebnisse*) azzal kezdi a szerző, hogy körbejárja Bach bukásának okait, kiemelve, hogy rendszerét a rendi-konzervatív körök teljes mértékben elutasították, pedig a bécsi kormánzatnak szüksége volt a konzervatívok támogatására. A Bach-rendszer gyengeségei közé tartozott továbbá a döntéshozatal lassúsága, amit magyaráz, hogy a belügyminiszternek kormányzaton belül (Kübeck, Krauß) és kívül (konzervatív arisztokraták, Windisch-Grätz) egyaránt erős ellenzéke volt. Ezután részletes elemzést kapunk az 1849–1851-es, illetve az 1852–1854-es átalakításról az alkotmányosság, a jogállamiság, az érdek- és a nemzetiségi képviselet, a régi és az új rendiség, az 1848-cal vagy az azt megelőző időszakokkal, valamint az 1859 utáni korszakkal, rendszerrel való kontinuitás kérdését vizsgálva. Seiderer hangsúlyozza, hogy mind az 1849–1851-es, mind az 1852–1854/1859-es szisztéma az egységállam megvalósítását tűzte ki célul, a kettő között kimutatható folyamatosság, a második az első továbbfejlesztésére törekedett. A szerző szavaival élve az 1849 és 1859 között eltelt tíz évben a

Habsburg Birodalom adminisztratív újjáépítése, vagyis „az államépítés folyamataként” „az államhatalom monopolizálása és egységesítése” valósult meg. (480. old.) Az újjáépítés céljai között szerepelt a liberális-alkotmányos törekvések, valamint a nacionalizmus centrifugális erőinek megfékezése, illetve a konzervatív arisztokrácia szerepének és helyének meghatározása a neoabszolutizmus rendszerében, elkerülve ugyanakkor a forradalom előtti rend restaurálását. Ezt a kísérletet összességében sikertelennek szoktuk ítélni, hiszen az alkotmányos átalakulást nem lehetett elkerülni, a nemzetiségi kérdést sem sikerült megoldani, és a konzervatív csoport kizárása a hatalomból is csak időlegesen volt megvalósítható. Seiderer mégis finomítja a negatív értékelést, átmeneti, átalakulási szakasként (*Transformationsphase*) értelmezve az időszakot, amely – nem szándékosan – lehetőséget teremtett a régi és új konfliktusok kibontakozására is.

Bár a kötet nem Bach-életrajz, a szerző többször kitér a miniszter alakjára, nézeteinek változására. Az 1848-as minisztertől már kortársai is számon kérték az 1850–1851-es pálfordulást, a neoabszolutizmus kiszolgáltatását. Seiderer úgy véli, Bach azért hagyta el az alkotmányos alapot, mert 1849–1850 folyamán arra jutott, hogy a Habsburg Birodalom nem kormányozható alkotmányosan, sőt az alkotmányosság veszélyes a monarchia egységére. Bach továbbá ragaszkodott hivatalához, amit csak úgy tarthatott meg, hogy csatlakozott a Ferenc József akaratát követő csoporthoz. A monarchikus elv mint első számú irányelv elfogadása tette lehetővé, hogy Bach az abszolutista fordulat után is a kormányzat erős embere maradjon. Ezzel azonban Seiderer nem zárja le a kérdést, hanem ismerteti Bach véleményét a Kübeck báró, a birodalmi tanács elnöke által dominált kurzus hatásairól. A belügyminiszter már 1851-ben felismerte a rendszer gyenge pontját: a közigazgatásra nehezedő nyomást, amit az idéz elő, hogy a kormányzat kizárja az „alattvalókat” a kormányzásból. A miniszter világosan látta, hogy az

1848/1849-es események után az embereket nem lehet távol tartani a politikától, a kormányzatnak szüksége van a közvélemény szimpátiájára, ám ezzel a véleményével feltehetőleg egyedül maradt. (Ráadásul azok a szimbolikus lépések, gesztusok, amelyek a kormány és a dinasztia népszerűtlenségét, a lojalitás gyengülését kívánták megállítani, mint például a császári körutak vagy az 1854-ben kibocsátott államkölcson, nem hozták meg a várt eredményt.)

Bach politikai arculatáról értekezik a szerző a járási szolgabíróság hatáskörében 1853-tól újraegyesített közigazgatási és igazságszolgáltatási funkció kapcsán is. Seiderer arra keresi a választ, hogy ezzel a lépéssel Bach teljes mértékben beállt-e a neoabszolutizmus eszméje mögé. A szerző regisztrálja Bach pozícióváltását a hatalmi ágak szétválasztása ügyében, ugyanakkor a vitában érintett minisztériumok rivalizálásának, illetve a felmerült gyakorlati megfontolásoknak és pénzügyi nehézségeknek a bemutatásával árnyalja a választ.

Szerinte Bach a közigazgatás államosítására, modernizálására és centralizálására törekedett, egyúttal igyekezett elkerülni a történeti jogokhoz, a nemesi privilégiumokhoz való visszanyúlást. Liberálisnak mégsem mondható a programja, bár szándéka a modern államigazgatás megvalósítása volt a konzervatív ellenzék koncepcióival szemben.

Seiderer minden fejezetben kiemeli, hogy mit tekinthetünk „Bach örökségének”, vagyis melyek azok az elemek, amelyek a rendszer bukása után is továbbéltek. Az 1859-es községi törvény szinte hatás nélkül múlt el, de a városok (*Statutarstädte*) 1850-es szabályozásához és az 1856-os tartományi statútumokhoz a következő, liberális korokban is visszanyúlta.

A több mint ötszáz oldalas kötet bemutatása nehéz feladatot jelent, hiszen az egyes fejezetek külön recenziót érdemelnének. Az adatgazdag munka alapját a levéltári és nyomtatott források mellett a – nemcsak német nyelvű – szakirodalmi munkák széleskörű összegyűjtése és felhasználása adja.

(Ezekről a negyven oldalas forrás- és irodalomjegyzék tájékoztatót.) Georg Seiderer nemcsak elolvasta a téma szakirodalmát és forrásanyagát, hanem sok esetben átértékelte, kiegészítette a korábbi leírásokat, újraértelmezte a forrásokat.

Műfajilag a kormányzat- és igazgatástörténeti művek közé sorolhatjuk a kötetet, ugyanakkor nem száraz, nehezen követhető olvasmánnyal van dolgunk. Seiderer kitérői lehetővé teszik a nézőpontváltást, ami a mű olvashatóságának, élvezhetőségének is használ. Érdekes betekintést ad példának okáért a korabeli közigazgatási gyakorlatba, gondolkodásmódba, amikor a helytartói tisztségről szóló alfejezetben a közreműködő hivatalnokok visszaemlékezéseit idézi az egyes intézkedésekkel, azok megvalósításával kapcsolatban, érzékeltetve a központi elgondolások lecsapódását helyi szinten.

Az események alakulásának megismerését és megértését segíti, hogy a kötet nem az egymás utáni intézkedések pusztá felsorolása, hanem láthatóvá válnak az azokat meghozó emberek, illetve az őket mozgató motívációk, a mögöttük álló (érdek)csoportok. Amennyiben az egész munkát ebből a szempontból vizsgáljuk, még inkább nyilvánvalóvá válik, hogy az átmenetiség, illetve némi képp a visszarendeződés is mennyire jelle-

mezte a korszakot. Az első években a liberális vagy liberálisnak ítélt miniszterek szerepe ('48 öröksége) a meghatározó, majd fokozatosan egyre több konzervatív politikus (és a metternichi örökség) tűnik fel (újra) a bécsi kormányzatban.

Ugyancsak érdekes áttekintő szempontként kínálkozik a kor politikai eszköztárának vizsgálata. Bach esetében a bizottsági munka erőltetése tekinthető például jellemzőnek. A konkrét feladatokkal megbízott bizottságokba a belügyminiszter igyekezett minél több emberét bejuttatni, hogy így biztosítsa nézeteinek érvényesülését Kübeck és a birodalmi tanács ellenében. Saját kutatásaink alapján tudjuk, hogy ezzel a megoldással más területen (sajtóügy) és más rivális (Johann Kempen báró „rendőrminiszter”) ellenében is élt (például 1852 nyarán).

Míndezeken túl számos további szempontot említhetnénk, amelyek vizsgálatához a kötet kitűnő alapot nyújt, hiszen olyan alaplappal van dolgunk, amely sok kérdésre választ ad a korszakkal kapcsolatban, ugyanakkor további kérdésekre inspirálja a Bach-rendszerrel foglalkozó kutatót.

MANHERCZ ORSOLYA