

EINLEITUNG

Von Stefan Malfer

Die Ministerratsprotokolle der Übergangszeit vom Ende des Ministeriums Belcredi bis zur Ernennung des cisleithanischen Ministeriums (21): a) Ministerrat – aus eins mach drei (21), b) Wirkungskreis (26), c) Kaiserliche oder parlamentarische Regierung? (29), d) Das Ende der Übergangszeit (32). – Beginn der Umsetzung des Ausgleichs – Verwaltungsübergang (32). – Hindernisse bei der Annahme des Ausgleichs in Cisleithanien (36): a) Der Regierungserlass an die Landtage (37), b) Widerstand einiger Landtage (40). – Im Reichsrat: Gesetzgebung und Verfassungsänderung in Cisleithanien (42). – Andere Themen im Ministerrat (48).

Die Ministerratsprotokolle der Übergangszeit vom Ende des Ministeriums Belcredi bis zur Ernennung des cisleithanischen Ministeriums

Das Jahr 1867 ist für die Quellengattung Ministerratsprotokolle ein Umbruch- und Übergangsjahr, wie es für die Monarchie selbst eines gewesen ist. Zu Beginn des Jahres gab es nur ein Gremium mit dem Namen Ministerrat, dann zwei, am Ende des Jahres drei. Um die Protokolle, die im vorliegenden Band ediert werden, richtig einordnen zu können, soll diese Entwicklung nachgezeichnet werden.

a) Ministerrat – aus eins mach drei

Im Jänner 1867 traten die Verhandlungen der kaiserlichen Regierung mit den Vertretern des ungarischen Landtages über den Ausgleich mit Ungarn in ihr Endstadium¹. In der dramatischen Ministerratssitzung vom 1. Februar 1867² sagte der Minister des kaiserlichen Hauses und des Äußern, Friedrich Ferdinand Freiherr v. Beust, dem der Kaiser als erstem das Wort erteilt hatte, nun sei in der Verfassungsfrage für die Regierung „der entscheidende Wendepunkt“ eingetreten. Der Ausgleich sei in Kürze eine vollendete Tatsache, welcher unmittelbar die Ernennung des ungarischen Ministeriums folgen müsse. In der Tat war für die Ungarn die Wiederherstellung der Verfassung samt Bestellung eines eigenen verantwortlichen Ministerpräsidenten und eines verantwortlichen

¹ *In der Literatur werden die entscheidenden Gespräche Wiener Verhandlungen oder Jännerverhandlungen genannt. Zur Chronologie der Ereignisse siehe Karin OLECHOWSKI-HRDLIČKA, Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Vorgeschichte – Ausgleich 1867 – Staatsrechtliche Kontroversen (= Rechtshistorische Reihe 232, Frankfurt am Main u. a. 2001) 146–179.*

² *MR. v. 1. 2. 1867/III, DIE PROTOKOLLE DES ÖSTERREICHISCHEN MINISTERRATES 1848–1867 [weiterhin zit. als ÖMR.] VI/2: Das Ministerium Belcredi, 8. April 1866–6. Februar 1867, bearbeitet von Horst Brettner-Messler, mit einer Einleitung von Friedrich Engel-Janosi (Wien 1973) Nr. 125.*

Ministerrates gemäß den ungarischen Aprilgesetzen des Jahres 1848³ der unbedingt notwendige erste Schritt der politischen Aussöhnung zwischen Nation und König. Auch der amtierende Ministerpräsident, Richard Graf Belcredi, dessen Name mit der Sistierung des Februarpatents verbunden war, wollte die Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände, doch auf einem anderen Weg als ihn der Minister des Äußern vorschlug. Beust fuhr fort, wolle man das Ganze nicht wieder in Frage stellen, dann müsse der im September 1865 sistierte ordentliche, verfassungsmäßige Reichsrat einberufen werden, nur so könnten die „deutschen Bevölkerungen des Reiches“ eingebunden werden. Belcredi, gegen dessen Politik die Wortmeldung Beusts gerichtet war, konterte: „In allen Teilen müsse er dem Vorredner gegenüber eine entgegengesetzte Ansicht vertreten.“ Das mit den Ungarn ausgehandelte Ergebnis müsse dem bereits einberufenen außerordentlichen Reichsrat zur Annahme vorgelegt werden. Nicht nur die deutsche, auch die slawische Bevölkerung müsse beachtet werden. Der Kaiser fasste die „bewegte Diskussion“ so zusammen: Der von Graf Belcredi angeratene Weg sei der korrektere, der von Baron Beust führe als der kürzere vielleicht eher zum Ziel. Für welchen der beiden Wege er sich entscheiden würde (oder schon entschieden hatte), gab der Kaiser in der Sitzung nicht bekannt. In aller Regel traf er seine Entscheidungen außerhalb der Sitzungen. Belcredi aber reichte noch am selben Tag seinen Rücktritt ein, wohl wissend oder ahnend, dass sich der Kaiser schon gegen ihn und für Beust entschieden hatte⁴.

Der Ministerrat vom 1. Februar 1867 war der letzte, an dem Belcredi teilnahm. Das Protokoll erhielt die laufende Ministerratszahl 125. Am 6. Februar gab es noch eine Sitzung, an der Belcredi aber nicht mehr teilnahm; sie erhielt die Ministerratszahl 126⁵. Damit enden die Ministerratsprotokolle des Ministeriums Belcredi.

Am selben Tag billigte die Kommission der 67 Abgeordneten, die der ungarische Landtag mit der Ausarbeitung eines Ausgleichsgesetzentwurfs beauftragt hatte, das Ergebnis der Wiener Verhandlungen. Die Würfel waren gefallen. Am nächsten Tag, dem 7. Februar 1867, unterzeichnete der Kaiser die Schreiben zur Enthebung Belcredis und zur Ernennung Beusts zum Ministerpräsidenten⁶.

Die nächste Ministerratssitzung fand am 14. Februar 1867 statt. Es war eine außergewöhnliche Sitzung. Den Vorsitz führte „Se. Majestät der Kaiser“. Teilnehmer waren Ministerpräsident Beust, alle Minister, der ungarische Hofkanzler und acht ungarische Herren, darunter Graf Gyula Andrassy, also das designierte ungarische Ministerium. Es ging um „Besprechung und Regelung mehrerer Durchführungsmaßregeln des Ausgleichswerkes zwischen beiden Reichshälften“. Das Protokoll erhielt die laufende Ministerratszahl 127, doch wurde es im Archiv nicht bei den österreichischen Ministerratsprotokollen, sondern bei den späteren gemeinsamen Ministerratsprotokollen hinterlegt. Éva Somogyi hat es nach seinem Inhalt als einen Vorläufer der gemeinsamen Minister-

³ Edmund BERNATZIK (Hg.), Die österreichischen Verfassungsgesetze (Wien 21911) Nr. 26 bis Nr. 35.

⁴ *Enthebungsgesuch Belcredis v. 1. 2. 1867*, HHSTA., Kab. Kanzlei, Geheimakten, Karton 17a; Josef REDLICH, Das österreichische Staats- und Reichsproblem. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches, Bd. 2 (Leipzig 1926) 566f.; Eduard von WERTHEIMER, Graf Julius Andrassy. Sein Leben und seine Zeit, Bd. 1 (Stuttgart 1910) 256–259.

⁵ *MR. v. 6. 2. 1867*, ÖMR. VI/2, Nr. 126.

⁶ *WIENER ZEITUNG* v. 8. 2. 1867.

ratsprotokolle betrachtet und im Anhang des ersten Bandes der Protokolle des gemeinsamen Ministerrates ediert⁷.

Drei Tage später, am 17. Februar 1867, ernannte der Monarch, wie vorgesehen als erste konkrete Maßnahme zur Durchführung des Ausgleichs, Andrassy zum ungarischen Ministerpräsidenten. Das bezügliche Handschreiben lautete: „Lieber Graf Andrassy! Ich ernenne Sie zum Präsidenten Meines ungarischen Ministeriums und gewärtige sofort Ihren Vorschlag zur Besetzung der übrigen Ministerstellen. Wien, am 17. Februar 1867. Franz Joseph.“⁸ Diesen Vorschlag unterbreitete Andrassy mit dem Vortrag vom 19. Februar, worauf am 20. Februar die ungarischen Minister ernannt wurden⁹. Die Allerhöchste EntschlieÙung wurde, mit der Gegenzeichnung Andrassys versehen, in der „Wiener Zeitung“ vom 24. Februar publiziert¹⁰. Die designierten Minister waren bereits am 15. Februar in Buda zu einer Besprechung unter dem Vorsitz des Kaisers zusammengekommen, die als erster königlich ungarischer Ministerrat gezählt wird. Am 25. Februar 1867 trafen sie sich unter dem Vorsitz Andrassys zum ersten Mal als ernannte Minister¹¹. Der ungarische Ministerrat hielt in diesem Jahr insgesamt 72 Sitzungen ab.

Es gab nun also zwei Gremien mit dem Namen Ministerrat, eines in Wien und eines in Buda/Budapest, und selbstverständlich zwei Protokollreihen.

Der Ministerrat in Wien traf sich unter dem Vorsitz Beusts am 19. Februar 1867 zur nächsten Sitzung, deren Protokoll die Ministerratszahl 128 erhielt. Es folgten weitere Sitzungen, die Zählung wurde einfach fortgeführt. In Summe waren es zwischen dem 19. Februar und dem 15. Dezember 69 Sitzungen.

Ende Dezember kam es dann zu einer weiteren Teilung. Die Annahme des österreichischen Ausgleichsgesetzes im Reichsrat und seine Sanktionierung am 21. Dezember 1867 schufen die Voraussetzung für die Ernennung einerseits der gemeinsamen Minister, andererseits eines cisleithanischen Landesministeriums. Zuerst wurden – mit dem Handschreiben vom 24. Dezember – die drei Ministerien des Äußern, des Krieges und der Finanzen zu Reichsministerien, d. h. zu gemeinsamen Ministerien erklärt und deren Amtsinhaber Beust (Äußeres), Franz Freiherr v. John (Krieg) und Franz Karl Freiherr v.

⁷ DIE PROTOKOLLE DES GEMEINSAMEN MINISTERRATES DER ÖSTERREICHISCH-UNGARISCHEN MONARCHIE 1867–1918 [weiterhin zit. als GMR.] I/1: 1867–1870, bearbeitet von Éva SOMOGYI (Budapest 1999) Anhang Nr. I.

⁸ HHSTA., CBProt. 32 c/6/1867; WIENER ZEITUNG v. 19. 2. 1867.

⁹ *Die Ab. EntschlieÙung lautete:* Über Vorschlag meines ungarischen Ministerpräsidenten vom 19. l.M. ernenne Ich hiemit den Obergespan des Zalaer Komitates Georg Grafen Festetics zum Minister an Meinem Hoflager; den Obergespan des Békészer Komitates Béla Freiherrn v. Wenckheim zum Minister des Innern; die Abgeordneten Melchior v. Lónyay zum Landesfinanzminister; Joseph Freiherrn v. Eötvös zum Minister für Kultus und Unterricht; Balthasar v. Horváth zum Justizminister; Emrich Grafen Mikó zum Minister für öffentliche Arbeiten und das Kommunikationswesen und Stephan v. Gorove zum Minister für Handel, Industrie und Landwirtschaft für Mein Königreich Ungarn. Die Agenden des Landesverteidigungsministers finde Ich [. . .] einstweilen Meinem ungarischen Ministerpräsidenten zu übertragen, den ich hiemit auch mit dem Vollzuge dieser Meiner EntschlieÙung betraue. Wien, am 20. Februar 1867. Franz Joseph, HHSTA., Kab. Kanzlei, KZ. 784/1867 und CBProt. 35 c/1867.

¹⁰ WIENER ZEITUNG v. 24. 2. 1867.

¹¹ *In der Reihe der ungarischen Ministerratsprotokolle*, HHSTA., Kab. Kanzlei, trägt die Sitzung v. 15. 2. 1867 die MRZ. (Ministerratszahl) 1, die Sitzung v. 25. 2. 1867 die MRZ. 13.

Becke (Finanzen) zu Reichsministern bestellt¹². Der gemeinsame Ministerrat hielt seine erste Sitzung am 31. Dezember 1867 ab¹³. Wenige Tage später, mit mehreren Handschreiben vom 30. Dezember 1867, wurde ein eigenes Landesministerium für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, also für Cisleithanien, ernannt, wie es für Ungarn schon seit März 1867 bestand. Das cisleithanische Ministerium, das so genannte Bürgerministerium unter Ministerpräsident Fürst Karl Auersperg, Pendant zum ungarischen Ministerium unter Graf Andrassy, hielt seine erste Sitzung am 1. Jänner 1868 ab¹⁴.

Jetzt gab es also drei Gremien mit dem Namen Ministerrat, den gemeinsamen, den ungarischen und den cisleithanischen, anstatt wie bis Februar 1867 nur einen, den Ministerrat des Kaisertums Österreich, also den österreichischen Ministerrat. Der gemeinsame Ministerrat war für die gemeinsamen Angelegenheiten Äußeres, Armee und deren Finanzierung zuständig, der ungarische Ministerrat für die Angelegenheiten der Länder der ungarischen Krone, der cisleithanische für die Angelegenheiten der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder. Dementsprechend gibt es ab diesem Zeitpunkt drei Serien von Sitzungsprotokollen.

Sowohl von den Zeitgenossen als auch von der Historiographie wurde die Frage gestellt, was der Ministerrat in Wien unter dem Vorsitz Beusts zwischen Februar und Dezember 1867 gewesen ist, dessen Protokolle der Gegenstand des vorliegenden Bandes sind. Er tagte jedenfalls in einer Übergangszeit. Die Empfindung, dass es so war, hatten schon die Zeitgenossen. Das Reskript an den ungarischen Landtag vom 17. Februar 1867 spricht von den „zahlreichen und ernsten Schwierigkeiten des Überganges“¹⁵. Die Geschichtsschreibung hat verschiedene Ausdrücke dafür verwendet. Der deutschliberale Historiker Gustav Kolmer prägte – aus dem Blickpunkt der Parlaments- und Verfassungsgeschichte Cisleithaniens – das Wort vom staats- oder verfassungsrechtlichen Interim¹⁶. Während in Ungarn schon das verantwortliche Ministerium auf Grund der dualistischen Staatsform regierte, sollte in Österreich der Übergang zu dieser Staatsform erst hergestellt werden. Josef Redlich sprach in seinem großen Werk über das österreichische Staats- und Reichsproblem von „einer irregulären Stellung“, in der sich Beust befunden habe, und davon, dass die österreichischen Ressortminister „während des ganzen Jahres

¹² *Handschreiben an Beust v. 24. 12. 1867*, HHSTA., CBProt. 202 c/1867; *WIENER ZEITUNG* v. 27. 12. 1867.

¹³ *Die Protokolle sind ediert in GMR. I/1. Zu diesem Gremium siehe Miklós KOMJÁTHY, Einleitung: Die Entstehung des gemeinsamen Ministerrates und seine Tätigkeit während des Weltkrieges. In: DIE PROTOKOLLE DES GEMEINSAMEN MINISTERRATES DER ÖSTERREICHISCH-UNGARISCHEN MONARCHIE (1914–1918). Eingeleitet und zusammengestellt von Miklós Komjáthy (= Publikationen des Ungarischen Staatsarchivs II, Quellenpublikationen 10, Budapest 1966) [zugleich GMR. VII] 1–137; Éva SOMOGYI, Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906 (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 73, Wien/Köln/Weimar 1996).*

¹⁴ *Die Ernennungsschreiben wurden in der WIENER ZEITUNG v. 1. 1. 1868 publiziert; die erhaltenen Protokolle werden im zweiten Band der mit dem vorliegenden Band beginnenden Reihe ediert: DIE PROTOKOLLE DES CISLEITHANISCHEN MINISTERRATES 1867–1918 [weiterhin zit. als CMR.] II, herausgegeben von Thomas Kletečka.*

¹⁵ *WIENER ZEITUNG* v. 19. 2. 1867.

¹⁶ Gustav KOLMER, *Parlament und Verfassung in Österreich*, Bd. 1 (Wien 1902, Photomechanischer Nachdruck Graz 1972) 253 und 314.

1867 [...] formellrechtlich in einer juristisch höchst unklaren Stellung“ gewesen seien¹⁷.

Stimmt das? Was war der Ministerrat unter Beust? War er die Fortsetzung des kaiserlichen Ministerrates, der bis Februar 1867 existiert hatte? War er ein Vorläufer des cisleithanischen Ministerrates? War er ein Vorläufer des gemeinsamen Ministerrates?

Unentschieden blieben diese Fragen, als die Protokolle des Ministeriums Belcredi ediert wurden. Horst Brettner-Messler wies darauf hin, dass „einerseits die Protokolle des gemeinsamen, andererseits die Protokolle des cisleithanischen Ministerrates nicht unmittelbar an die Protokolle der Belcredi-Ära anschließen“, indem die Protokolle des gemeinsamen mit 31. Dezember 1867, jene des cisleithanischen mit 1. Jänner 1868 einsetzten, während Belcredi schon am 7. Februar 1867 enthoben wurde. „Ein österreichischer Ministerrat hat aber als eine Art verfassungsrechtliche Interimslösung de facto bis Dezember 1867 weiterbestanden.“¹⁸ Er fügte hinzu: „Die Frage, in welchem Zusammenhang sie publiziert werden sollen – d. h. ob als eigenständige Edition oder in Verbindung mit den österreichischen, den gemeinsamen oder den cisleithanischen Ministerratsprotokollen –, wird noch zu entscheiden sein.“ Ihre Edition in Verbindung mit den österreichischen, also der 1. Serie, unterblieb in der Folge. Diese endet mit dem Ministerium Belcredi.

Eine erste Entscheidung traf Éva Somogyi anlässlich der Edition des ersten Bandes der Protokolle des gemeinsamen Ministerrates¹⁹. In Übereinstimmung mit Aussagen aus dem Jahr 1867, auf die ich zurückkomme, sprach sie dem Ministerrat unter dem Vorsitz Beusts zwischen Februar und Dezember 1867 eine „Doppelfunktion“ zu. Er war „die Regierung des Reiches und auch Cisleithaniens“. Das habe zu Problemen sowohl für die Zeitgenossen als auch für die Historiker geführt. Somogyi vertrat nun die Ansicht, dass weniger die formalen Merkmale als der Gegenstand und Inhalt der Ministersitzungen entscheidend seien. Die meisten Sitzungen seien als Nachfolger des österreichischen Ministerrates vor Februar 1867 zu betrachten, einige der Verhandlungen dieser Monate seien aber eindeutig Vorläufer der späteren gemeinsamen Ministerratsitzungen. Diese Protokolle, es waren fünf, nahm sie in den Anhang der Edition der gemeinsamen Protokolle auf²⁰. Sie konnte sich dabei auch auf die Hinterlegung der Akten stützen. Diese Protokolle wurden zwar in der Kabinettskanzlei wie die anderen registriert, doch wurden sie gleich jenem vom 14. Februar 1867 bei den Protokollen des gemeinsamen Ministerrates hinterlegt.

Auch die anderen 65 Protokolle dieser Monate fanden ihren Platz nicht in der Kabinettskanzlei, wie die Protokolle ab 1848 bis zur Enthebung Belcredis, sondern im Verwaltungsarchiv im Bestand des cisleithanischen Ministerratspräsidiums. Damit teilten sie deren Schicksal und wurden auch zu Brandakten. Überliefert sind nur jene Texte, die

¹⁷ Josef REDLICH, Staats- und Reichsproblem 2, 618.

¹⁸ Horst BRETTNER-MESSLER, Probleme der Edition. In: ÖMR. VI/2, LXXVI.

¹⁹ Éva SOMOGYI, Einleitung. In: GMR. I/1, XLI f.

²⁰ Es handelt sich um folgende Sitzungen: 14. 2. 1867, MRZ. 127; 31. 7. 1867, MRZ. 168; 30. 8. 1867, MRZ. 173; 15. 9. 1867, MRZ. 175; 19. 9. 1867, MRZ. 176. Sie sind in GMR. I/1 im Anhang als Protokolle anderer Provenienz abgedruckt.

für den Historiker Josef Redlich abgeschrieben worden waren, nämlich 43 Tagesordnungspunkte aus 15 Protokollen²¹. Da nun diese Protokolle, bzw. die Teile, die von ihnen in Abschrift erhalten geblieben sind, weder im Rahmen der österreichischen noch der gemeinsamen ediert worden sind, werden sie im vorliegenden ersten Band der nun beginnenden Edition der cisleithanischen herausgegeben. Dafür sprechen aber nicht nur praktische sowie archivalische, sondern auch inhaltliche Gründe.

b) Wirkungskreis

Man kann die zugrundeliegende Frage, welcher Art diese Sitzungen gewesen seien, von verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachten und beantworten. Solche können sein die archivalische Hinterlegung, die genaue Beachtung der Ernennungsschreiben der Minister, der Inhalt der Beratungen, staatsrechtliche Überlegungen, schließlich der Gesichtspunkt der Kompetenz, oder, wie man damals sagte, des Wirkungskreises. Wählt man diesen Gesichtspunkt, so lösen sich die scheinbaren Irregularitäten und Unsicherheiten auf. Die Übergangszeit bestand darin, dass die Neuverteilung der Kompetenzen nicht mit einem Mal, sondern, dem politischen Prozess folgend, nur in einzelnen Schritten erfolgen konnte. Die Zuständigkeiten für die einzelnen staatlichen Bereiche konnten nicht verschwinden, weil die Bereiche selbst nicht verschwanden. Irgendjemand musste die Verantwortung wahrnehmen. Es ging nicht um Staatsrecht und Theorie, sondern um Verwaltungspraxis. Verfolgen wir die Schritte im Einzelnen.

Beust übernahm am 7. Februar 1867 den Vorsitz des Ministerrates an der Stelle Belcredis. Die anderen Minister blieben vorerst im Amt. Der Ministerrat setzte seine Arbeit fort, als ob nichts geschehen wäre. Im Grunde war das selbstverständlich, denn er war ja nicht abgeschafft, es war ihm nur die Kompetenz hinsichtlich Ungarns entzogen, genauer gesagt, hinsichtlich eines Teils der Länder der ungarischen Krone, und zwar Ungarns und Siebenbürgens, nicht aber hinsichtlich des anderen Teils, Kroatiens und Slawoniens. Es wurden nämlich gleichzeitig mit der Konstituierung des ungarischen Ministeriums zwar die ungarische und die siebenbürgische Hofkanzlei aufgelöst, und es wurden die Einstellung ihrer Amtstätigkeit und die Übergabe der Geschäfte an das ungarische Ministerium angeordnet²², für Kroatien aber unterblieb dieser Schritt. Die kroatisch-slawnische Hofkanzlei wurde nicht aufgelöst, der kroatisch-slawnische Hofkanzler Aemilian Baron Kussevich blieb im Amt. Folgerichtig wurden im Ministerrat in Wien Kroatien betreffende Angelegenheiten beraten, und der Hofkanzler nahm an diesen Sitzungen teil. Die kroatisch-slawnische Hofkanzlei wurde erst nach Abschluss des ungarisch-kroatischen Ausgleichs aufgelöst. Mit 31. Jänner 1869 stellte sie ihre Amtstätigkeit ein und gingen ihre Agenden auf den kroatisch-slawnisch-dalmatinischen Minister über, der Mitglied des ungarischen Ministeriums war²³.

²¹ *Die Ministerratsprotokolle zählten zu den wichtigsten Akten, auf die sich Redlich bei der Abfassung seines Werkes über Das österreichische Staats- und Reichsproblem stützte. Die meisten Protokolle aber, die er zitiert, sind Teil des im Haus-, Hof- und Staatsarchiv befindlichen Bestandes. Aus den im Verwaltungsarchiv befindlichen Protokollen wurden nur wenige für ihn abgeschrieben.*

²² WIENER ZEITUNG v. 19. 2. 1867.

²³ HHSTA., Kab. Kanzlei, KZ. 307/1869; WIENER ZEITUNG v. 2. 2. 1869; DAS VATERLAND v. 8. 2. 1869.

Der Ministerrat unter Beust setzte also seine Arbeit mit territorial eingeschränkter Kompetenz fort. Seine Zuständigkeit erstreckte sich aber weiterhin auf alle Angelegenheiten, die gemeinsam waren oder jedenfalls über den Kreis eines der Teile hinausgingen, dann auf die Angelegenheiten Kroatiens und auf die Angelegenheiten aller übrigen Länder, also Cisleithaniens. Daran war nichts irregulär oder juristisch unklar. Beust hat dafür den Ausdruck „gemischter Ministerrat“ verwendet²⁴. Der Abgeordnete Moriz v. Kaiserfeld sprach von der „Doppelstellung“ des Ministeriums. Es sei zugleich Reichsministerium und Landesministerium für die diesseitigen Länder²⁵.

Die differenzierte Kompetenz spiegelt sich auch in den Ernennungsschreiben wider. Beust übernahm am 7. Februar von Belcredi nicht nur das Präsidium des Ministerrates, sondern auch die einstweilige Leitung des Staatsministeriums, dessen Wirkungskreis sich ausdrücklich nur über die im (engeren) Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder erstreckte²⁶. Ebenfalls übernahm er von Belcredi die einstweilige Leitung des Polizeiministeriums, bei dem die Einschränkung auf Cisleithanien nicht ausgesprochen war²⁷. Am 2. März 1867 wurde das Staatsministerium aufgehoben und wieder ein Ministerium des Innern errichtet, ausdrücklich für die politisch-administrativen Angelegenheiten der nicht zur ungarischen Krone gehörigen Länder, und Eduard Graf Taaffe wurde mit der Leitung dieses Ministeriums betraut. Auch beim Justizministerium war die territoriale Einschränkung ausgesprochen²⁸. Dagegen fehlte sie beim Kultus und beim Handel. Für die Angelegenheiten des Kultus und Unterrichts, die dem Staatsministerium zugeteilt gewesen waren, wurde am 2. März wieder ein eigenes Ministerium bestellt. Obwohl es bereits einen ungarischen Minister für Kultus und Unterricht gab, wurde hier keine territoriale Einschränkung ausgesprochen, wohl weil manche seiner Agenden über die Verwaltung Cisleithaniens hinausgingen und allgemeiner Art waren, man denke z. B. an die Bischofsernennungen. Dasselbe galt für den Handel. Obwohl es bereits einen ungarischen Handelsminister gab, wurde Finanzminister Becke nach dem Rücktritt Wüllerstorffs einfach mit der Leitung des Ministeriums für Handel und Volkswirtschaft betraut²⁹. Auch die Agenden dieses Ministeriums waren umfassender als die bloße Administration in den Teilen des Reiches, man denke an Handels- und andere internationale Verträge.

²⁴ *Denkschrift v. 11. 6. 1867*, HHSTA., Administrative Registratur, F 4, Karton 399; zit. bei KOMJÁTHY, Einleitung GMR. VII, 34.

²⁵ STENOGRAPHISCHE PROTOKOLLE ÜBER DIE SITZUNGEN DES HAUSES DER ABGEORDNETEN DES ÖSTERREICHISCHEN REICHSRATES, IV. SESSION 1867–1869 [weiterhin zit. als PROT. REICHSRAT AH.] 18. 7. 1867 (21. Sitzung) 429.

²⁶ *Handschriften an Belcredi v. 27. 7. 1865*, WIENER ZEITUNG v. 29. 7. 1865; *das Staatsministeriums war mit dem Handschreiben an Rechberg v. 20. 10. 1860, Beilage zum Oktoberdiplom, errichtet worden*, BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 58. *Es war für die politische Administration der cisleithanischen Kronländer zuständig, nicht aber für die Länder der ungarischen Krone, wo die jeweiligen Hofkanzler, der ungarische, der siebenbürgische und der kroatisch-slawonische, die politische Verwaltung verantworteten und ihre Länder im Rat der Krone vertraten.*

²⁷ *Gesondertes Handschreiben an Belcredi v. 27. 7. 1865*, WIENER ZEITUNG v. 29. 7. 1865. *Dieses Ministerium wurde wenig später aufgelöst, seine Agenden blieben direkt beim Ministerpräsidenten.*

²⁸ *Handschriften an Hye v. 28. 6. 1867*, WIENER ZEITUNG v. 30. 6. 1867.

²⁹ *Handschriften an Becke v. 20. 4. 1867*, WIENER ZEITUNG v. 21. 4. 1867.

Der gemischte Charakter des Ministerrates in Wien von Februar bis Dezember 1867 ist auch aus den behandelten Gegenständen zu sehen. Dass einige Sitzungen geradezu Vorläufer des späteren gemeinsamen Ministerrates waren, wurde schon gesagt³⁰. Darüber hinaus betrafen eine Reihe von Tagesordnungspunkten Gegenstände allgemeiner, gemeinsamer Art, die jedenfalls über Cisleithanien, aber auch über Ungarn allein hinausreichten. Dazu gehörten Details zur Umsetzung des Ausgleichs, die Münzfrage, Handelsverträge, die ostasiatische Expedition, ein neuer Vertrag mit der Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft, manche Eisenbahnfragen, der Friedensvertrag mit Italien, die Pariser Weltausstellung, die Staatsschulden, die Nationalbank, das Konkordat und diesbezügliche Verhandlungen mit Rom, Armeeangelegenheiten, die Heeresergänzung, Ausfuhrverbote, panslawistische Umtriebe, die Choleraepidemie in Montenegro, die Frage der Aufhebung des Wuchergesetzes, die Durchfuhr von Gewehren nach Serbien usw. Derartige Themen waren von der bisherigen Regierung in ihrer Funktion als Gesamt- oder Reichsregierung abgehandelt und entschieden worden. Ab 1868, nach Beendigung der Übergangsphase, wurden solche Gegenstände je nach ihrem Inhalt entweder im gemeinsamen Ministerrat abgehandelt, oder sie mussten in beiden Landesministerien, dem ungarischen und dem cisleithanischen, besprochen werden, dann konnte ein Interessenausgleich herbeigeführt werden.

Ungefähr ein Drittel aller Verhandlungsgegenstände in den Wiener Ministerratsprotokollen zwischen Februar und Dezember 1867 sind einem solchen weiteren Wirkungskreis zuzuordnen, gehörten also zur Funktion einer Reichsregierung.

In zehn Sitzungen kamen kroatische Angelegenheiten zur Sprache. Von den 15 diesbezüglichen Tagesordnungspunkten sind immerhin sieben in Abschrift auf uns gekommen. Zwei Mal war der kroatische Hofkanzler Baron Kussevich anwesend³¹. Es ging um die Auswirkungen des Ausgleichs auf Kroatien, um die Person des Banus, um die Einberufung des kroatisch-slawonischen Landtages, um Eisenbahnfragen und um wenige sonstige Fragen. Dass Kroatien zu den Ländern der ungarischen Krone gehörte und letztlich nicht mehr Angelegenheit Wiens, sondern Budapests war, das geht aus einer kurzen Protokollpassage vom 29. März 1867 klar hervor³². Das letzte Mal kam Kroatien am 31. August vor. Es ging um eine verwaltungstechnische Frage mit politischem Hintergrund, nämlich ob Kundmachungen des Kultusministeriums betreffend Fiume an die kroatische Hofkanzlei zu richten seien. Das Protokoll ist nicht erhalten.

Alle anderen Gegenstände, also die überwiegende Mehrheit von rund zwei Dritteln, bezogen sich nur auf Cisleithanien. Es handelte sich zum Teil um Verwaltungsfragen in Bezug auf eine Stadt oder auf ein Kronland, um Personalangelegenheiten, um Eisenbahnen usw., also um administrative Gegenstände aller Art, wie sie auch bisher von der Regierung zu bearbeiten gewesen waren. Sie war ja nie nur Reichsregierung gewesen,

³⁰ *Es gab auch zwei ungarische Ministerratssitzungen, die wegen ihres Inhalts und der Anwesenheit nichtungarischer Minister in diese Kategorie fallen, nämlich ung. MR. v. 21. 3. 1867 (anwesend waren Beust, Wüllerstorff und Becke), und ung. MR. v. 1. 4. 1867 (anwesend waren Beust und Kussevich), HHStA. Kab. Kanzlei, ung. MR.*

³¹ *MR. v. 6. 3. 1867 und MR. v. 8. 4. 1867.*

³² *MR. v. 29. 3. 1867/III.*

sondern hatte selbstverständlich auch die Funktion einer obersten kaiserlichen Exekutive für jedes einzelne Kronland oder für Gruppen von Kronländern gehabt, anders gesagt, auch lokale Angelegenheiten konnten oder mussten Gegenstand der Beratung in der Regierung werden. Ihren Entscheidungen lagen dabei natürlich allgemeine Prinzipien zugrunde. Das Oktoberdiplom hatte in dieser Hinsicht zwar bereits die Trennung zwischen den ungarischen und den nichtungarischen Kronländern eingeführt, doch saßen die zuständigen Hofkanzler bzw. der Staatsminister noch im selben Gremium, dem einzigen und einheitlichen Ministerrat in Wien. Durch die Bildung des ungarischen Ministeriums traten die nur Ungarn und Siebenbürgen betreffenden Gegenstände aus dem Wirkungsbereich des Wiener Ministerrates. Die anderen verblieben ihm.

Die untergeordneten Verwaltungsgegenstände machen aber nur einen Teil aus, die größere Zahl der Tagesordnungspunkte betraf die durch den Ausgleich herbeigeführte neue Situation für Cisleithanien als solches, d. h. für alle nicht zur ungarischen Krone gehörenden Länder. Dazu zählten die Debatten, wie mit den cisleithanischen Landtagen umzugehen sei und wie sich die Regierung dem Reichsrat gegenüber verhalten solle. Dazu gehörten die zahlreichen Gesetzesentwürfe, unabhängig davon, ob sie von der Regierung oder vom Reichsrat kamen, überhaupt die ganze Verfassungsfrage und die Annahme des Ausgleichs in Cisleithanien. In allen diesen Fragen ist in der Regierung Beust eine Vorläuferin der cisleithanischen Landesregierung zu sehen.

c) Kaiserliche oder parlamentarische Regierung?

In diesen zuletzt genannten, Cisleithanien betreffenden Angelegenheiten bestand nicht notwendigerweise Übereinstimmung der Interessen zwischen der Regierung und dem Reichsrat. Ein gravierender Unterschied zu Ungarn bestand ja darin, dass das ungarische Ministerium parlamentarisch war, d. h. das Vertrauen des Landtages/Reichstages³³ besaß, während die Wiener Regierung eine rein kaiserliche war. Beust bemühte sich um die Bildung einer cisleithanischen Regierung, die das Vertrauen der Mehrheit des Reichsrates besaß, doch lehnten es die meisten Clubs ab, vorschnell die Regierung zu unterstützen. Erst mit der Verabschiedung der Dezemberverfassung und des Ausgleichsgesetzes bildete sich eine Regierungsmehrheit. Das neue Ministerium Auersperg hatte dann das Vertrauen der Mehrheit des Abgeordnetenhauses. Es war, nicht de jure aber de facto, eine weitgehend parlamentarische Regierung. Diese Qualifikation ist bekanntlich vielen späteren cisleithanischen Regierungen abhandengekommen.

Die Versuche Beusts, eine Regierung für Cisleithanien zu bilden, ja sie durch Mitglieder aus dem Reichsrat quasi zu parlamentarisieren, sind aus seinen Denkschriften vom 11. Juni und vom 31. August 1867 ersichtlich³⁴. Schon am 11. Juni unterschied er zwischen dem künftigen Reichsministerium und den Regierungen der beiden Länder, die nach dem Ausgleich ihr Amt antreten sollten (die ungarische hatte ihr Amt schon ange-

³³ So wie das ungarische Wort *ország* mit Land, Reich oder Staat übersetzt werden kann, so kann *országgyűlés* mit Landtag, Reichstag, Parlament wiedergegeben werden.

³⁴ Die Denkschrift v. 11. 6. 1867, HHSTA., Administrative Registratur, F 4, Karton 399; zit. bei KOMJÁTHY, Einleitung GMR. VII, 32–35; die Denkschrift v. 31. 8. 1867, HHSTA., Kab. Kanzlei, Geheimakten, Karton 17 a, ist auszugsweise gedruckt bei REDLICH, Staats- und Reichsproblem 2, 654–657.

treten). Den Wiener Ministerrat nannte er einen gemischten, weil bis zum Abschluss des österreichischen Teiles des Ausgleiches auch die österreichischen, d. i. die cisleithanischen Minister in ihm verbleiben, ja gelegentlich auch Mitglieder der ungarischen Regierung beigezogen werden müssten. Um die Lage, in der sich der Wiener Ministerrat befand, nach außen darzustellen, schlug Beust vor, dass er in seiner Funktion als Vorsitzender des Reichsministeriums (d. h. des zukünftigen gemeinsamen Ministeriums) zum Reichskanzler ernannt werde. Für seinen als vorübergehend betrachteten Wirkungskreis als Vorsitzender des cisleithanischen Ministeriums sollte ein Stellvertreter ernannt werden. Der Kaiser folgte diesen Vorschlägen mit dem Handschreiben an Beust vom 23. Juni 1867. Beust wurde Reichskanzler. Zugleich hatte er das Präsidium des Ministerrates „bis zu dem Zeitpunkte, wo die staatsrechtlichen Beziehungen zwischen den Ländern Meiner ungarischen Krone und Meinen übrigen Ländern endgültig geregelt sein werden“ fortzuführen, wurde aber ermächtigt, für diese Funktion einen Stellvertreter vorzuschlagen³⁵. Vier Tage später wurde dem Leiter des Ministeriums des Innern, Graf Taaffe, die Stellvertretung im Präsidium des Ministerrates übertragen³⁶. Es war im Handschreiben nicht ausgesprochen, aber im Kontext des Ganzen klar, dass mit Präsidium des Ministerrates bzw. dessen Stellvertretung die Funktion der Regierung als cisleithanische Regierung gemeint war. Was im Handschreiben vom 23. Juni noch nicht ausgesprochen war, wurde beim nächsten Schritt ausdrücklich formuliert. Im Handschreiben an Beust vom 24. Dezember 1867 hieß es, es sei jetzt „der in meinem Handschreiben vom 23. Juni d. J. bereits in Aussicht gestellte Zeitpunkt eingetreten, wo Ihre Wirksamkeit als Ministerpräsident für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder verfassungsgemäß aufzuhören hat. Indem Ich Sie daher von der weiteren Führung dieses Ministerratspräsidiums enthebe [. . .]“³⁷. Mit demselben Handschreiben wurden die Ministerien des Äußern, des Krieges und der Finanzen zu Reichsministerien und deren Leiter zu Reichsministern erklärt.

Dieser Schritt und die darauffolgende Ernennung der cisleithanischen Regierung waren vorbereitet worden durch die Denkschrift Beusts vom 31. August 1867. Beust tadelte zuerst das Abgeordnetenhaus, weil es ein parlamentarisches Ministerium verlangt habe, aber erkennen musste, dass keine Parteirichtung die erforderliche Mehrheit besaß, allein eine Verfassungsreform durchzubringen. Daher müsse die Regierung von oben herab dafür sorgen, dass eine oberste Verwaltung für die nicht zur ungarischen Krone gehörigen Länder eingesetzt werde. Er beantragte zu diesem Zweck mittelfristig die Erweiterung der Regierung durch namhafte Abgeordnete der Mehrheitspartei, also der deutsch-liberalen Verfassungspartei, aber auch nichtdeutscher Nationalitäten. Er sprach wörtlich von einem Koalitionsministerium als der besten Lösung.

Diese Sicht der Dinge wird durch eine aufschlussreiche vorangegangene Debatte im Abgeordnetenhaus in Wien am 18. August 1867 bestätigt³⁸. Anlass war der ausführlich begründete Antrag des für die Prüfung der Finanzlage bestellten Ausschusses, das Haus

³⁵ WIENER ZEITUNG v. 30. 6. 1867.

³⁶ *Handschreiben an Taaffe v. 27. 6. 1867*, ebd.

³⁷ WIENER ZEITUNG v. 27. 12. 1867.

³⁸ PROT. REICHSRAT AH. (21. Sitzung) 424–455.

möge den Kaiser um die Errichtung eines vollständigen Landesministeriums für die Angelegenheiten der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder bitten. Diese Länder seien gegenwärtig in einer unvorteilhaften Lage. Sie seien gegenüber Ungarn benachteiligt, das schon eine eigene Landesregierung habe, die seine Interessen sowohl gegenüber der Reichsregierung, als gegenüber der anderen Reichshälfte vertrete. Die Finanzverwaltung der diesseitigen Länder sei aber noch mit der Reichs-Finanzverwaltung kumuliert. Es sei zu befürchten, dass die Interessen der diesseitigen Länder nicht die gebührende Beachtung finden könnten. Denn der Vollendung des Ausgleichswerkes müssten ja, wie der Berichtstatter formulierte, „die Lösung hochwichtiger, die materiellen Interessen der diesseitigen Reichshälfte zunächst berührender finanzieller und volkswirtschaftlicher Probleme vorausgehen“. Damit waren die Verhandlungen über den Wirtschaftsausgleich angesprochen.

Die Föderalisten und die Vertreter der slavischen Bevölkerungen lehnten den Antrag ab, weil sie überhaupt die dualistische Gestaltung des Reiches ablehnten. Erst wenn die Verfassung feststehe, somit die Kompetenzaufteilung zwischen dem Reich und den Ländern, könne über die Bildung eines Ministeriums geredet werden.

Als Sprecher der deutschliberalen Verfassungsmehrheit fungierte der steirische Abgeordnete Moriz von Kaiserfeld. Die derzeitige Regierung habe eine Doppelstellung, sie vereine die Funktionen eines Reichsministeriums mit den Funktionen eines Landesministeriums für die diesseitigen Länder. Dies könne sich aber erst nach vollzogenem Ausgleich ändern. Das Haus wolle den Ausgleich, aber nicht unter jeder Bedingung. Erst wenn die Voraussetzungen erfüllt seien, und er meinte damit eine die Mehrheit befriedigende Verfassungsänderung, könnten Abgeordnete es verantworten, in die Regierung einzutreten. Er sei also prinzipiell für die Bildung eines eigenen parlamentarischen Landesministeriums, aber der Zeitpunkt sei noch nicht gekommen. Den Ausschussantrag befürwortete er, weil ja kein bestimmter Zeitpunkt genannt sei³⁹.

Ministerpräsident Beust meldete sich in der Debatte zu Wort. Er begrüßte den Antrag, den er als Schritt zur Akzeptanz des Ausgleichs durch den Reichsrat wertete. Er sagte, das Verlangen nach einem Ministerium, „welches den zu der ungarischen Krone nicht gehörigen Königreichen und Ländern ausschließlich angehöre und von dem mit der Leitung der gemeinsamen Angelegenheiten zu betrauenden Reichsministerium auszuscheiden ist“, sei ein entschiedener Fortschritt auf dem Weg der Annahme des Ausgleichs. Noch ein zweites Mal verwendete er den Ausdruck „Ausscheidung“ von Kompetenzen⁴⁰.

Es dauerte aber noch bis Ende Dezember, bis der Ausgleich in Cisleithanien beschlossen wurde. Damit war endlich der von Kaiserfeld am 18. Juli genannte Zeitpunkt gekommen, und die von Beust am 31. August skizzierte Erweiterung der Regierung konnte vorgenommen werden. Neben den Ministern der Verfassungspartei Ignaz Edler von Plener, Leopold Ritter Hasner von Artha, Karl Giskra, Eduard Herbst, Rudolf Brestel und Johann Nepomuk Berger wurde auch der Pole Alfred Graf Potocki in die Regierung berufen. Sie alle waren Reichsratsabgeordnete. Taaffe, der im Kabinett blieb, als Stellvertreter des Ministerpräsidenten und zugleich mit der Führung des Ministeriums für

³⁹ Ebd. 429–433.

⁴⁰ Ebd. 438 f.

Landesverteidigung und öffentliche Sicherheit betraut, gehörte seit Mai 1867 ebenfalls dem Abgeordnetenhaus an.

Diese Vorgänge bedeuteten aus der Sicht Cisleithaniens und der späteren österreichischen Geschichtsschreibung, dass nun endlich auch die nicht ungarischen Länder ihre eigene Landesregierung erhielten.

d) Das Ende der Übergangszeit

Aus der Sicht des kaiserlichen Reichsministeriums, dessen Leitung Beust nach dem Rücktritt Belcredi übernommen hatte – und dieser Blickwinkel ist für die Einordnung der hier edierten Ministerratsprotokolle vorrangig –, bedeutete der Schritt, dass, nachdem zuerst die Angelegenheiten Ungarns und Siebenbürgens aus seinem Wirkungskreis weggefallen waren, nun nach der Logik des Ausgleichs auch die Kompetenzen für die administrativen Angelegenheiten der übrigen Länder, also Cisleithaniens, aus seinem Wirkungskreis ausgeschieden wurden. Es verblieben ihm nur mehr die Kompetenzen für jene Angelegenheiten, die weder den einen noch den anderen Teil allein betrafen, sondern die ganze Monarchie, und auch da nur für jene Angelegenheiten, die sich aus der Pragmatischen Sanktion ergaben und die in den Ausgleichsgesetzen als die gemeinsamen Angelegenheiten bezeichnet wurden⁴¹. Der alte einheitliche, für alles zuständige österreichische Ministerrat 1848–1867 hatte sich im Übergangsjahr 1867 durch die sukzessive Abgabe von Kompetenzen an neu errichtete Gremien in den nur mehr für die neu definierten gemeinsamen Angelegenheiten zuständigen gemeinsamen Ministerrat verwandelt.

Beginn der Umsetzung des Ausgleichs – Verwaltungsübergang

In den ersten Wochen des Jahres 1867 gelang der Durchbruch in den Ausgleichsverhandlungen der Regierung mit den Vertretern Ungarns⁴². In direkten Gesprächen in Wien ab dem 9. Jänner konnte man sich über das Elaborat des Fünfehner Subkomitees einigen, der eigentlichen Arbeitsgruppe des Komitees der 67 Abgeordneten, die der ungarische Landtag mit der Ausarbeitung eines Ausgleichsgesetzesentwurfs beauftragt hatte. Dieses Elaborat lag schon seit dem 25. Juni 1866 vor, doch war der Landtag am 26. Juni 1866 vertagt worden und erst wieder am 19. November zusammengetreten. Ein entscheidender Schritt wurde von keiner Seite getan, das gegenseitige Misstrauen war noch groß. Auch ein Besuch des neu ernannten Ministers des Äußern Beust in Pest am 20. Dezember 1866 blieb ohne Ergebnis. Beust schlug nun direkte Verhandlungen

⁴¹ § 27 der ungarischen Ausgleichsgesetzartikels XIII/1867, BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 119.

⁴² OLECHOWSKI-HRDLICKA, Die gemeinsamen Angelegenheiten 146ff.; László PÉTER, Die Verfassungsentwicklung in Ungarn. In: Helmut RUMPLER – Peter URBANITSCH (Hg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, 7/1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften (Wien 2000) 319f.; Éva SOMOGYI, Vom Zentralismus zum Dualismus. Der Weg der deutschösterreichischen Liberalen zum Ausgleich von 1867 (Budapest 1983) 85ff.; Otto URBAN, Die tschechische Gesellschaft 1848 bis 1918, Bd. I (= Anton Gindely Reihe zur Geschichte der Donaumonarchie und Mitteleuropas 2, Wien 1984) 315; Ivan ZOLGER, Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn (Leipzig 1911) 15–18.

in Wien vor. Sie führten zu den „Wiener Vereinbarungen“, einer Reihe von Abänderungen und Zugeständnissen von beiden Seiten. Ferencz Deák, der unbestrittene Führer der Mehrheitspartei, signalisierte seine Zustimmung zu den Abänderungen, und am 6. Februar stimmte ihnen die Mehrheit des 67er Komitees zu. Dies sicherte auch die Annahme durch den Landtag selbst, wo die Deák-Partei eine ausreichende Mehrheit hatte. Damit waren, wie schon oben gesagt, die Würfel gefallen.

Nun war die Wiener Regierung am Zug. Die Ernennung des ungarischen Ministeriums war der nächste Schritt. Vorher war aber die notwendige Änderung der Zuständigkeiten und überhaupt der Verwaltungsübergang zu beraten. Der Kaiser hielt es für notwendig, über einige Dinge „vollkommen ins klare“ zu kommen. Dem war der schon zitierte Ministerrat vom 14. Februar 1867 gewidmet. In dieser Sitzung legte der ungarische Hofkanzler, Georg v. Mailáth, auch das an den ungarischen Landtag zu erlassende Reskript vor, mit dem das positive Ergebnis der Verhandlungen mitgeteilt werden sollte⁴³. Es brauchte noch einige Tage, bis alle erforderlichen Schriftstücke vorbereitet waren. Am 17. Februar 1867 war es so weit. An diesem Tag unterzeichnete Franz Joseph mehrere kaiserliche bzw. königliche Schreiben, mit denen die rechtliche Umsetzung des erzielten Durchbruchs eingeleitet wurde. Sie wurden am Montag, dem 18. Februar 1867, in der „Wiener Abendpost“, einer Beilage der „Wiener Zeitung“, angekündigt – die „Wiener Zeitung“ selbst erschien am Montag nicht – und tags darauf im amtlichen Teil der „Wiener Zeitung“ vom 19. Februar 1867 veröffentlicht. Man erkannte sofort die Tragweite der Erlässe. Die „Neue Freie Presse“ zog einen Vergleich mit dem Aktenkonvolut des Oktoberdiploms vom 20. Oktober 1860 und fügte hinzu: „Dass sie für die Zukunft Österreichs gleich folgenschwer in die Waagschale fallen, brauchen wir nicht erst hinzuzufügen.“⁴⁴

Das erste dieser Schreiben war ein königliches Reskript an den ungarischen Landtag. Es enthielt die Zusage, die Verfassung der Königreiche Ungarn herzustellen und zu diesem Zweck ein verantwortliches ungarisches Ministerium zu konstituieren. Das Reskript enthielt die Mitteilung, dass in Ausführung dieses Entschlusses Graf Gyula Andrassy zum Ministerpräsidenten ernannt und beauftragt worden war, die Vorschläge in Bezug auf die Bildung des Ministeriums zu unterbreiten. Anders als in Cisleithanien hatte der ungarische Ministerpräsident das Recht, die Minister vorzuschlagen⁴⁵. Ein königliches Reskript an die ungarische Statthalterei verfügte die Einstellung der Amtstätigkeit dieser Behörde und die Übergabe der Geschäfte an das zu aktivierende verantwortliche Ministerium. Es folgten sieben Handschreiben an ungarische und siebenbürgische Funktionäre, und zwar 1. an den bisherigen Hofkanzler, Georg v. Mailáth, betreffend die Übergabe der Geschäfte der ungarischen Hofkanzlei an das ungarische Ministerium; 2. an den bisherigen Leiter der ungarischen Statthalterei, Baron Paul Sennyey, betreffend seine Enthebung von der Leitung der ungarischen Statthalterei und die Einstellung der Amtstätigkeit dieser Behörde; 3. und 4. an den bisherigen Leiter der siebenbürgischen Hofkanzlei, Franz Graf Haller, betreffend die Einstellung der Amtstätigkeit dieser

⁴³ MR. v. 14. 2. 1867/ V, GMR. I/1, Anhang Nr. 1.

⁴⁴ NEUE FREIE PRESSE v. 20. 2. 1867.

⁴⁵ Die Ernennung der Minister erfolgte mit Handschreiben v. 20. 2. 1867, WIENER ZEITUNG v. 24. 2. 1867.

Behörde und seine Enthebung von der Leitung derselben; 5. an Andrassy betreffend seine Ernennung zum Ministerpräsidenten; 6. und 7. ebenfalls an Andrassy mit der Mitteilung über die Einstellung der Amtstätigkeit der ungarischen Hofkanzlei und der ungarischen Statthaltereier, sowie der Mitteilung über die Einstellung der Amtstätigkeit der siebenbürgischen Hofkanzlei.

Den Abschluss bildete ein Handschreiben an Beust, in dem die Konstituierung eines ungarischen Ministeriums und die Ernennung Andrassys zum ungarischen Ministerpräsidenten mitgeteilt wurde. Dieses Handschreiben an Beust enthielt auch die Aufforderung, „rücksichtlich der Abgrenzung des beiderseitigen Wirkungskreises und Abgabe der Geschäfte von den betreffenden Ministerien an die ungarischen Landesminister, nach Ernennung der Letzteren und mit Beziehung derselben die geeigneten Anträge vorzubereiten“, natürlich „im Einvernehmen mit Meinem neuernannten ungarischen Ministerpräsidenten“⁴⁶.

Es ging also auch hier wieder um Kompetenzen, um den Wirkungsbereich, so wie beim Ministerrat, es ging um die Abgabe von Amtsgeschäften an andere Behörden. Man kann den Ausgleich von 1867 aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Selbstverständlich war er in seinem Wesen ein machtpolitischer Vorgang, das Ergebnis eines jahrelangen Tauziehens, Taktierens und Traktierens zwischen dem Kaiser, seiner Regierung und den hinter ihr stehenden gesellschaftlichen Gruppen auf der einen Seite und der ungarischen Nation auf der anderen Seite. In rechtlicher Hinsicht bedurfte der Ausgleich, um gültig zu werden, eines legislativen Kleides. Das waren vor allem die Ausgleichsgesetze, nämlich der ungarische Gesetzartikel XII/1867 vom 12. Juni 1867 und das cisleithanische Ausgleichsgesetz vom 21. Dezember 1867, Nr. 146, sowie eine Reihe anderer Gesetze. Dafür waren der ungarische Reichstag und der cisleithanische Reichsrat zuständig. Diese rechtliche Umsetzung nahm das ganze Jahr 1867 in Anspruch. Zugleich aber, ja sogar zeitlich der Gesetzgebung vorausgehend, wirkte sich der Ausgleich in vielfältiger Weise auf die Verwaltung aus, er löste einen komplexen administrativen Vorgang aus. Das äußerte sich in personeller Hinsicht in der Abberufung und Ernennung von Ministern und von Verwaltungsfunktionären, in organisatorischer Hinsicht in der Auflösung und Neuerrichtung von Behörden sowie in der Änderung von Kompetenzen, also der Verminderung oder Erweiterung des Wirkungskreises vieler Behörden, des Übergangs der Zuständigkeit von einer zu einer anderen Behörde, damit verbunden die Übergabe der Geschäftsunterlagen, also der Akten. Alle diese Verfügungen waren Angelegenheit der Exekutive, also des Kaisers bzw. Königs und seiner Regierungen. Dieser administrative Prozess wurde mit den zahlreichen Schreiben vom 17. Februar 1867 rechtlich in Gang gesetzt und öffentlich gemacht.

Die Vorbereitungen waren schon im Laufen. Ihnen diente der zitierte Ministerrat vom 14. Februar 1867, an dem auch die designierten ungarischen Minister teilnahmen. Es wurde über drei Bereiche besprochen, über das Heer, die Finanzen und den Handel samt Verkehr. In Bezug auf die Armee legte Kriegsminister John zwölf Punkte vor. Den ungarischen Standpunkt vertrat Andrassy. In allen Punkten kam man zu einem Einver-

⁴⁶ HHSTA., Kab. Kanzlei, CBProt. 32c/9/1867.

ständnis⁴⁷. Dasselbe traf auf die Finanzen zu. Diesbezüglich hatte sich Finanzminister Becke „mit den ungarischen Herrn“ besprochen, also wohl mit Andrassy und mit dem designierten ungarischen Finanzminister, Menyhért Lónyay, und das Ergebnis in einem sieben Punkte enthaltenden Papier vorgelegt, über das sich auch im Ministerrat „im allgemeinen Einverständnis“ ergab⁴⁸. In Bezug auf Handel und Verkehr wurde nur vorläufig gesprochen. Der Handelsminister, Bernhard Freiherr v. Wüllerstorff, „bedauerte, nicht in der Lage gewesen zu sein, mit den ungarischen Herrn sich diesfalls ins Einvernehmen setzen zu können“. Andrassy anerkannte die Notwendigkeit einer Verständigung. Der Kaiser ordnete an, die Angelegenheit wie jene der Armee und der Finanzen vorzubespochen und dann vorzulegen⁴⁹.

Auch im ersten Ministerrat unter Beusts Vorsitz, am 19. Februar 1867, Ministerratszahl 128, ging es gleich eingangs um das Thema der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den bestehenden und den neu zu errichtenden Behörden. Der erste Tagesordnungspunkt dieses Protokolls ist eine Rekapitulation des Protokolls vom 14. Februar, insbesondere des Punktes IV. In der Folge wurden die Gespräche zwischen Wüllerstorff und dem inzwischen ernannten ungarischen Handelsminister, István v. Gorove, aufgenommen. Man konnte sich aber nicht einigen. Wüllerstorff schwebte ein viel weiterer Wirkungskreis vor, als es die Ungarn zugestehen wollten. Er dachte an ein zu gründendes Handelsamt, das de facto ein weiteres gemeinsames Ministerium gewesen wäre, und an ein ebensolches Marineministerium. Dazu waren die Ungarn nicht bereit. Im ungarischen Ministerrat wurde am 17. März und wieder am 21. März 1867, diesmal unter dem Vorsitz des Kaisers und im Beisein von Beust und Wüllerstorff, eine Liste von 16 Gegenständen erörtert⁵⁰. Im Ministerrat in Wien am 8. April 1867 berichtete Wüllerstorff von diesen Verhandlungen⁵¹. Er legte einen Schriftsatz über sieben Punkte vor, der im Weg der Abschriften für Prof. Redlich erhalten geblieben ist⁵². Darin ist ein Handelsamt enthalten, auch von einem Marineministerium sprach das Papier. Bei den Eisenbahnen forderte Wüllerstorff gemeinsame oder Reichsbahnen. In allen diesen Fragen konnte er sich nicht durchsetzen, vielmehr reichte er seinen Rücktritt ein und wurde am 18. April enthoben. Seine Agenden übernahm Finanzminister Becke, der einen pragmatischeren Zugang hatte, worauf die einschlägigen und notwendigen administrativen Übereinkommen zustande kamen⁵³. Eine gemeinsame Gestaltung der Handels- und Verkehrsangelegenheiten, wie sie Wüllerstorff vorschwebte, nämlich durch tatsächlich gemeinsame oder Reichsbehörden, kam nicht zustande. Die Angelegenheiten wurden im Wesentlichen durch das Zoll- und Handelsbündnis zwischen den cisleithanischen Ländern und den Ländern der ungarischen Krone geregelt. Es handelte sich also um so genannte paktierte Angelegenheiten, die zwar im gemeinsamen Interesse geregelt

⁴⁷ MR. v. 14. 2. 1867/I, GMR. I/1, Anhang Nr. 1.

⁴⁸ Ebd., Tagesordnungspunkt III.

⁴⁹ Ebd., Tagesordnungspunkt IV.

⁵⁰ Ung. MR. v. 17. 3. 1867/VI und ung. MR. v. 21. 3. 1867/IV, HHSTA., Kab. Kanzlei.

⁵¹ MR. v. 8. 4. 1867/II.

⁵² Druck als Beilage zum MR. v. 8. 4. 1867, Nr. 18 a.

⁵³ MR. v. 8. 4. 1867, Anm. 6.

wurden, sich aber nicht aus der Pragmatischen Sanktion als gemeinsame Angelegenheiten ergaben. Es waren keine „pragmatischen“ Angelegenheiten. Zu solchen zählten eben nur Äußeres und das Heer sowie die Finanzierung dieser beiden Bereiche.

Wir sehen also, dass der Ausgleich zuerst auf der administrativen Ebene umgesetzt wurde. Der Ministerrat erwies sich als der Ort, wo die durch die politischen Entscheidungen notwendig gewordenen Änderungen des Wirkungskreises der Behörden zur Sprache kamen, und zwar Ministerrat im weiten Sinn unabhängig von der staatsrechtlichen oder archivalischen Zuordnung. Sowohl der Ministerrat vom 14. Februar, den Éva Somogyi als Vorläufer des gemeinsamen Ministerrates gewertet hat, als auch der Wiener Ministerrat vom 19. Februar und vom 8. April⁵⁴ und der ungarische Ministerrat vom 17. und vom 21. März behandelten dieses Thema. An ihnen nahmen mehrmals österreichische und ungarische Minister teil. Alle diese Beratungen und die schließlich getroffenen Ressortvereinbarungen gehören inhaltlich zusammen und dokumentieren den administrativen Übergang vom Kaisertum Österreich zur österreichisch-ungarischen Monarchie. Dieser Übergang wurde bürokratisch korrekt und sorgfältig gestaltet, ohne rechtliche Lücken und mit dem Ziel, administrative Stockungen zu vermeiden.

Hindernisse bei der Annahme des Ausgleichs in Cisleithanien

Der einsame Widerstand Wüllerstorffs in Handels- und Verkehrsangelegenheiten konnte den Fortgang des Ausgleichs nicht aufhalten. Viel wichtiger und schwieriger war es, den Reichsrat zur Annahme des Ausgleichs zu bewegen. Dem Reichsrat hatte eine Landtagssession vorauszugehen, da ja die Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates von den Landtagen zu wählen waren. Die cisleithanischen Landtage waren noch unter Belcredi auf den 11. Februar 1867, der Reichsrat, und zwar als außerordentlicher Reichsrat, auf den 25. Februar einberufen worden. In der oben erwähnten dramatischen Ministerratssitzung vom 1. Februar hatte Beust beantragt, statt des außerordentlichen Reichsrates – und damit der Fortsetzung der Sistierung der Verfassung – einen ordentlichen Reichsrat gemäß der sonach wiederhergestellten Verfassung einzuberufen. Nur dadurch könnten die maßgebenden Kräfte der Deutschliberalen gewonnen werden. Der Kaiser hatte sich für den von Beust vorgeschlagenen Weg entschieden. Wie war dieser Umschwung durchzuführen?

In Bezug auf die Landtage bestand zunächst kein Handlungsbedarf, einzig das Zusammentreten wurde um eine Woche auf den 18. Februar verschoben. Später, als es sich zeigte, dass einige Landtage der Regierung nicht folgen wollten, sprach der Justizminister, Emanuel Heinrich Komers Ritter v. Lindenbach, im Ministerrat ganz offen vom „Unglück“, dass die Landtagswahlen auf einer ganz anderen Basis erfolgt seien als die neue Regierungslinie. „Der frühere Staatsminister habe alle möglichen Hebel in Bewegung gesetzt, um die Wahlen in jener Weise zustande zu bringen, wie sie mit Rücksicht auf den außerordentlichen Reichsrat von ihm gewünscht werden mussten. Die jetzige

⁵⁴ *Auch einige nicht erhaltene Besprechungspunkte gehören zu diesem Themenkomplex, z.B. MR. v. 5. 4. 1867/II und III, MR. v. 26. 4. 1867/IV, MR. v. 11. 5. 1867/XIV.*

Regierung hätte das Recht gehabt, diese Landtage insgesamt wieder aufzulösen und neue Landtagswahlen vornehmen zu lassen.⁵⁵ Davon nahm Beust aber Abstand.

Handlungsbedarf bestand jedoch in Bezug auf den Reichsrat. Die Einberufung des ordentlichen statt des außerordentlichen Reichsrates, die nach der Ministerratsitzung vom 1. Februar beschlossen wurde, musste öffentlich mitgeteilt und begründet werden. Das war nicht ganz einfach, war doch der außerordentliche Reichsrat in feierlicher Form durch ein kaiserliches Patent am 2. Jänner 1867 einberufen worden⁵⁶. Zur Kundmachung der neuen Politik in Cisleithanien legte Beust den Entwurf einer kaiserlichen Botschaft an die Landtage vor, die bei deren Eröffnung am 18. Februar vom Statthalter mitzuteilen war. Dieses Schriftstück, das zwar in den Landtagsprotokollen und in der Presse vielfach abgedruckt wurde⁵⁷, dessen Original aber leider nicht erhalten ist, verdient eine dreifache Betrachtung, formal, chronologisch und inhaltlich.

a) Der Regierungserlass an die Landtage

Bei der Benennung und Datierung des Schriftstücks handelt es sich um sehr detaillierte Dinge, deren folgende Erörterung vielleicht übertrieben und spitzfindig erscheinen mag. Doch handelt es sich um Tatsachen, außerdem ist das Schriftstück von hoher Bedeutung, begann doch damit die inhaltliche Umsetzung des Ausgleichs in Cisleithanien in rechtlicher und politischer Hinsicht. Am selben Tag, Montag 18. Februar 1867, wurde das königliche Reskript an den ungarischen Landtag, welches die Wiederherstellung der ungarischen Verfassung erklärte, veröffentlicht, wurde die Ernennung Andrássys zum ungarischen Ministerpräsidenten publiziert, und wurden die cisleithanischen Landtage eröffnet und die Regierungserklärung abgegeben, in der den „diesseitigen“ Kronländern die neue Politik verkündet und erklärt wurde. Der 18. Februar beendete also ein jahrelanges Tauziehen und eröffnete die letzte Etappe auf dem Weg zum Ausgleich.

Zuerst ist auf einen formalen Aspekt hinzuweisen. Beusts Entwurf verwendete den Ausdruck „kaiserliche Botschaft“. Dieser Ausdruck bezeichnete die schriftliche Mitteilung des Landesfürsten an einen Landtag bzw. des Kaisers an den Reichsrat. Eine solche Botschaft wurde von der Regierung überbracht, im Landtag durch den Statthalter, im Reichsrat durch den Regierungschef oder einen Minister. Im Gegensatz zur Thronrede sprach nicht der Kaiser, sondern die Regierung, trotzdem wurde die Botschaft stehend angehört. Das Instrument wurde nur selten und bei wichtigen Fragen eingesetzt. In den drei Sitzungsperioden des Reichsrates von 1861–1865 gab es nur zwei kaiserliche Botschaften⁵⁸. Zweifellos rechtfertigte die politische Entscheidung im Februar 1867 ein solche Botschaft, in diesem Fall an die Landtage. Der Kaiser genehmigte die Botschaft

⁵⁵ *MR. II v. 1. 3. 1867/II. Die Tagebücher Egbert Belcredis, des Bruders des Staatsministers, enthalten bemerkenswerte Aussagen über die Wahlen zu den Landtagen und über die Rolle der Regierung*, Lothar HÖBELT, Johannes KALWODA, Jiří MALÍŘ (Hg.), *Die Tagebücher des Grafen Egbert Belcredi 1850–1894*. Nach editorischen Vorarbeiten von Antonín Okáč (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 114, Wien/Köln/Weimar 2016) 306–318.

⁵⁶ *Kaiserliches Patent v. 2. 1. 1867*, RGL. Nr. 1/1867.

⁵⁷ *Z. B. WIENER ABENDPOST v. 18. 2. 1867, Beilage zur WIENER ZEITUNG*.

⁵⁸ *Behandlung der Finanzvorlagen*, PROT. REICHSRAT AH. 5. 10. 1863 (19. Sitzung) 304; *Einberufung des kroatisch-slawonischen Landtages*, PROT. REICHSRAT AH. 8. 6. 1865 (74. Sitzung) 2175.

durch Unterzeichnung des gleichzeitig vorgelegten Resolutionsentwurfs: „Ich ermächtige Sie, die Mir vorgelegte kaiserliche Botschaft sämtlichen auf den 18. Februar l. J. einberufenen Landtagen sowie dem Stadtrate in Triest sogleich nach ihrem Zusammentritte durch die betreffenden Länderchefs mitteilen zu lassen.“ Als aber dann die Landtage zusammentraten und die Mitteilung gemacht wurde, fiel nirgendwo das Wort „kaiserliche Botschaft“, es war nur mehr von „Erlass“, „Regierungserlass“, „Regierungsvorlage“, „Eröffnungserlass“ die Rede. Es ließ sich nicht eruieren, wie es zu dieser gewiss nicht zufälligen semantischen Änderung kam. Ihr Sinn konnte aber nur darin liegen, die Mitteilung protokollarisch herabzustufen. Das kaiserliche Wort musste geschützt werden. Durfte man den Kaiser, der mit feierlichem Patent den außerordentlichen Reichsrat einberufen hatte, wenige Wochen später veranlassen, diesen Reichsrat einfach zum ordentlichen zu erklären? Es war der Würde des kaiserlichen Wortes zweifellos angemessener, dass diese Erklärung nur von der Regierung ausgesprochen wurde, wenn auch vom Kaiser dazu ermächtigt. Dadurch nahm sie die Schärfe der politischen Wende auf sich, sie übernahm die Verantwortung. Wie sehr die Minister jeweils abwogen, welches Instrument des Regierens am besten einzusetzen und wie das Ansehen des Monarchen am besten zu schützen war, zeigt z. B. die Debatte, ob die Auflösung des böhmischen Landtages vor oder nach der Überreichung der Adresse auszusprechen war⁵⁹, oder die Diskussion über die Verschiebung des Zusammentritts des Reichrates⁶⁰. Es mutet wie die Ausnahme an, welche die Regel bestätigt, dass als einziges das liberale „Neue Fremden-Blatt“ im Leitartikel am 19. Februar den Ausdruck „kaiserliche Botschaft“ verwendete, entgegen der klaren Aussage aller Landtagsprotokolle.

Neben der Benennung ist auch die Datierung dieses Schriftstücks bemerkenswert. Es wurde im „Wiener Abendblatt“ vom 18. Februar, in den Zeitungen, in den Landtagsprotokollen und sogar in der Thronrede am 22. Mai mit 4. Februar datiert. Signiert war es von den Ministern Beust, Komers, Wüllerstorff und John, nicht aber von Belcredi. Der 4. Februar war aber nur das Datum des Ministervortrags an den Kaiser. Das Datum eines Vortrags ist in der Regel das Datum der Unterschrift des Ministers und kann vom Datum der Einreichung in der Kabinettskanzlei abweichen. Am 4. Februar hatte Belcredi seinen Rücktritt schon eingereicht, dieser war aber noch nicht angenommen, und Beust trug noch nicht den Titel „Präsident des Ministerrates“. Beides erfolgte erst am 7. Februar⁶¹. Erst tags zuvor, am 6. Februar, waren, wie oben gesagt, die Abänderungen des 15er Elaborates in Pest angenommen worden, erst damit waren die Würfel tatsächlich gefallen. Diese Entscheidung musste abgewartet werden.

Der Vortragsextrakt in der Kabinettskanzlei, KZ. 617/1867, ist überschrieben mit: „Vortrag des Präsidenten des Ministerrates ddt^o 4. Februar 1867, Nr. 27/M. K., womit der Entwurf der kaiserlichen Botschaft an die Landtage, wornach es von der Einberufung des außerordentlichen Reichsrates abzukommen hat und dagegen der verfassungsmäßige Reichsrat im Sinne des Ah. Patentes vom 26. Februar 1861 einzuberufen ist [. . .] zur Ah. Genehmigung unterbreitet wird.“ Dieser Vortrag wurde – jedenfalls offi-

⁵⁹ MR. v. 26. 2. 1867.

⁶⁰ MR. v. 12. 3. 1867/II.

⁶¹ WIENER ZEITUNG v. 8. 2. 1867.

ziell bzw. aktenkundig – erst am 11. Februar vorgelegt und noch am selben Tag mit dem im vorigen Absatz zitierten Wortlaut resolviert⁶². Es fällt auf, dass am 4. Februar noch Belcredi Vorsitzender des Ministerrates war und Beust erst am 7. Februar zum Präsidenten des Ministerrates ernannt wurde. War der „4. Februar“ das Datum des Entwurfs des Schriftstückes, war er ein Schreibfehler, wurde der Vortrag vordatiert? Der Kabinettskanzleiakt enthält dazu – schon an sich ein seltener Vorgang – eine Klarstellung in Form einer Aktennotiz, die aber durch eine seltsame, wenig glaubwürdige Begründung auffällt: „Dieser laut des beigehefteten Ah. paraphierten Resolutionsentwurfes mit Ah. EntschlieÙung vom 11. Februar 1867 resolvierte und laut der hieramtlichen Zustellungsbücher noch am selben Tage expedierte Vortrag des Ministerpräsidiums ist daselbst in VerstoÙ geraten. Bei Publizierung dieser Ah. EntschlieÙung im Abendblatte der Wiener Zeitung vom 18. Februar l.J. wurde das Datum derselben statt mit 11. mit 4. Februar angegeben, und erscheint dieses unrichtige Datum auch in der Ah. Thronrede vom 22. Mai l.J. zitiert. Zu einer Berichtigung jenes Datums ist dermal kein genügender Grund vorhanden, und dürfte diese Bemerkung zur Klarstellung des Sachverhaltes genügen. Über h. Auftrag Pachner 27. 5. 1867.“ Der Datierungsirrtum war in der Folge von keiner weiteren Bedeutung, doch muss man sich fragen: Kann ein so wichtiger Vortrag in VerstoÙ geraten, d. h. verloren gehen? Wurde er vielleicht nach der Publikation am 18. Februar absichtlich verlegt, um den Irrtum nicht mehr vollständig aufklären zu können? Die liberale „Neue Freie Presse“ vom 19. Februar hat jedenfalls das – wie wir wissen falsche – Datum kommentiert. Sie stellte fest, dass der Erlass beim Patent vom 2. Jänner anknüpfe, dasselbe zunächst verteidige, um dann die neue Politik zu begründen. Dies sei verständlich, und man dürfe nicht übersehen, „dass dieselben Minister, welche das Januar-Patent kontrasigniert, nun auch den Februar-Erlass gezeichnet haben – den Grafen Belcredi allein ausgenommen. Der Umstand aber, dass der Erlass das Datum schon des 4. Februar trägt, während das kaiserliche Handschreiben, das dem Grafen Belcredi die Entlassung bewilligt, vom 7. Februar datiert, ist von Bedeutung, denn die beiden Daten zeigen an, dass uns nun in dem Erlasse der authentische Bericht über den politischen Sinn des Ministerwechsels vorliegt. Die in diesem Erlasse enthaltenen Beschlüsse sind es, vor denen Graf Belcredi sich zurückzog. Seine Kollegen, die dies nicht taten, mussten aber doch als seine Genossen bis dahin jetzt auch den Drang fühlen, das Januar-Patent noch zu rechtfertigen [. . .].“ Zu dieser Interpretation der „Neuen Freien Presse“ ist zu sagen, dass, auch wenn der Erlass mit dem richtigen Datum 11. Februar publiziert worden wäre, alle Welt gewusst hätte, warum Belcredi zurückgetreten war. Durch das frühe Datum konnte aber der Eindruck entstehen, dass sich Belcredi erst zurückgezogen hatte, nachdem die Beschlüsse gefasst waren. Damit tat man ihm Unrecht. Belcredi hatte schon früher dem Kaiser erklärt, dass er den Weg Beusts nicht mitgehen könne und dass er sein Amt zur Verfügung stellen würde, wenn der Kai-

⁶² *Das Datum der Vorlage geht sowohl aus dem Vermerk auf dem Vortragsextrakt der Kabinettskanzlei Präsent[atium]. 11. Februar, als auch aus dem Protokollbuch hervor, wo die Eintragung unter der Kabinettszahl 617 erfolgte; diese Zahl kann nicht am 4. 2., sondern erst am 11. 2. vergeben worden sein, wie aus dem Datum der vorausgehenden Nummern hervorgeht. Über eine allfällige informelle Vorlage durch Beust direkt an den Kaiser schon vor dem 11. 2. kann naturgemäß nichts gesagt werden.*

ser für Beust entscheide⁶³, und Belcredis Rücktrittsgesuch trägt das Datum vom 1. Februar.

Nun zum Inhalt des Regierungserlasses vom irrtümlich 4., richtig 11. Februar 1867. Er sprach ganz offen von den Widersprüchen zwischen dem ungarischen und dem gesamtösterreichischen Verfassungsrecht und von der schon lange dauernden Verfassungskrise. Sowohl die Sistierung der Verfassung 1865 als auch die Einberufung des außerordentlichen Reichsrates am 2. Jänner 1867 hätten nur den Zweck gehabt, diese Verfassungsfrage zu lösen. Die Lage sei seit dem 2. Jänner verändert, weil die Verhandlungen mit den Ländern der ungarischen Krone erfolgreich waren. Es gebe jetzt Anträge, die geeignet seien, die Machtstellung der Gesamtmonarchie zu wahren, und deren Annahme im ungarischen Landtag sicher erwartet werde. Dadurch seien alle bisherigen Schritte überholt. Deshalb habe der Kaiser verordnet, „dass von der Einberufung eines außerordentlichen Reichsrates abzukommen sei“ und stattdessen der verfassungsmäßige Reichsrat am 18. März zusammentrete. Ihm würden die mit Rücksicht auf den Ausgleich notwendigen Verfassungsänderungen zur Annahme vorgelegt werden.

Hinter dieser glatt wirkenden Formulierung verbarg sich der schwache Punkt. Dem Reichsrat sollte nicht der Ausgleich vorgelegt werden, sondern nur die sich daraus für Cisleithanien ergebenden Verfassungsänderungen. Der Ausgleich selbst wurde den cisleithanischen Kronländern als ein *Fait accompli* vorgelegt. Die notwendigen Änderungen im Grundgesetz über die Reichsvertretung aber sollten nicht oktroyiert werden, sondern verfassungsmäßig zustande kommen. Das hatte seinen Preis. So wie die Krone Ungarn gegenüber durch Zugeständnisse einen Preis bezahlen musste, um deren Zustimmung zur Lösung des Verfassungsproblems zu erlangen, so musste sie auch den Deutschliberalen in Cisleithanien als der entscheidenden Gruppe Zugeständnisse machen. Der Regierungserlass nannte sofort den Preis, den die Krone zu zahlen bereit war, nämlich die Bereitschaft, über die konstitutionelle Fortbildung zu verhandeln und entsprechende Gesetze vorzulegen. Konkret wurden u. a. Gesetze über die Ministerverantwortlichkeit und über den Notverordnungsparagraphen angekündigt, zwei zentrale Forderungen der Deutschliberalen. Der Regierungserlass schloss mit der Aufforderung an die Landtage, sofort die Mitglieder in den Reichsrat zu entsenden.

b) Widerstand einiger Landtage

Schon bald zeigte sich die erste Hürde für die Regierung. Viele föderalistische Abgeordnete der Landtage von Tirol, Böhmen, Mähren, Galizien und Krain beharrten auf dem vom Kaiser gegebenen Versprechen, „die Verhandlungsergebnisse“ – also den Ausgleich selbst – vorzulegen und vor der Schlussfassung den „gleichgewichtigen Ausspruch“ der nichtungarischen Kronländer zu hören⁶⁴. Dies wollten sie schon in den Landtagen aussprechen. Wollte Beust auf dem Weg zum Ausgleich weiterkommen, musste er diesen Widerstand rasch und energisch brechen. Damit kommen wir zu den Ministerratsprotokollen des vorliegenden Bandes. Der zweite Tagesordnungspunkt des ersten Minister-

⁶³ REDLICH, Staats- und Reichsproblem 2, 556.

⁶⁴ *Kaiserliches Manifest v. 20. 9. 1865*, BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 106.

rates unter dem Vorsitz Beusts am 19. Februar handelte davon. Die Regierung war durch die Presse und durch die Statthalter über die Stimmung unter den Abgeordneten informiert. Der Ministerpräsident konnte an diesem Tag zwar positiv berichten, dass sich die Landtage von Böhmen, Mähren, Galizien und Krain nun doch, wie es schien, an den Wahlen zum verfassungsmäßigen Reichsrat beteiligen dürften, doch könne es sein, dass sie die Wahl an Bedingungen und Voraussetzungen knüpfen würden. Dies sei mit der Februarverfassung unvereinbar. § 15 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung verbot den Abgeordneten die Annahme von Instruktionen. Daher müsste ein solcher Landtag aufgelöst und neu gewählt werden. Es ging Beust aber nicht um die genaue Beachtung der Februarverfassung, sondern darum, die Landtage zu warnen, dass die Regierung keinen Widerstand gegen den Ausgleich dulden würde. Es war für Beust und die Regierung entscheidend, die von slawischer und föderalistischer Seite geäußerte Meinung zurückzuweisen, dass der nun einberufene verfassungsmäßige Reichsrat zur Annahme des Ausgleichs gar nicht kompetent sei, weil es ja nur der engere Reichsrat der cisleithanischen Kronländer sei, nicht aber der Gesamtreichsrat des Oktoberdiploms. Die Regierung musste solche Ansichten schon im Vorfeld der Landtage bekämpfen. Der Ministerrat ermächtigte daher Beust, die Statthalter in geeigneter Weise zu instruieren. Hinter all dem verbarg sich die grundsätzliche Frage, die auch zwischen Belcredi und Beust gestanden hatte, ob der Ausgleich als ein nur die Ungarn und die Deutschen zufriedenstellender oder doch auch die Slawen berücksichtigender Vorgang sein und bleiben solle. Dieser Konflikt war durch die Entlassung Belcredis und die Berufung Beusts nicht ausgeräumt. Am 15. Februar hatte in Wien eine als „Slawenkongress“ bezeichnete Versammlung slawischer und föderalistischer Abgeordneter stattgefunden, um die einzuschlagende Vorgangsweise zu besprechen⁶⁵. Dieser slawisch-föderalistische Widerstand sollte durch ein hartes Vorgehen gegen renitente Landtage im Keim erstickt werden. Für die Regierung war stets nur der Reichsrat ein ernst zu nehmender Gegner, nicht jedoch die Landtage. Sie konnten durch verschiedene Maßnahmen, gegebenenfalls durch die Auflösung und Einleitung von Neuwahlen botmäßig gehalten werden. Im Ministerrat vom 21. Februar kam Beust wieder auf dieses Thema zu sprechen⁶⁶. Man beschloss, schon die Diskussion einer Adresse vor der Wahl der Abgeordneten als Auflösungsgrund zu betrachten. Die Warnungen der Regierung zeigten nur teilweise Wirkung. Der böhmische Landtag ließ es sich nicht nehmen, eine Adresse an den Kaiser zu beschließen. Folgerichtig beantragte Beust im Ministerrat am 26. Februar unter dem Vorsitz des Kaisers die Auflösung des Landtages, die nach eingehender Diskussion beschlossen wurde⁶⁷. Die energische Aktion Beusts fand ihren Höhepunkt am 1. März. Nun ging es um nicht weniger als vier weitere Landtage, jene von Mähren, Krain, Galizien und Tirol. In zwei Ministerratsitzungen, einer vorbereitenden⁶⁸ und einer unter dem Vorsitz des Kaisers⁶⁹, wurde eingehend über die Auflösung und Neuwahl dieser

⁶⁵ MR. v. 21. 2. 1867, Anm. 21.

⁶⁶ MR. v. 21. 2. 1867/III.

⁶⁷ MR. v. 26. 2. 1867.

⁶⁸ MR. II v. 1. 3. 1867/I.

⁶⁹ MR. I v. 1. 3. 1867/I.

Landtage diskutiert. Beust beantragte, alle vier aufzulösen. Es war der Kaiser selbst, der für Galizien und für Tirol sprach und für Galizien eher aus praktischen, für Tirol eher aus Gründen der Sympathie von der Auflösung absehen wollte. Man einigte sich darauf, vorerst nur die Landtage von Mähren und von Krain aufzulösen, jenen von Galizien und Tirol aber eine eindeutige Warnung im Weg der Statthalter zu erteilen.

Damit war der Widerstand der Landtage gebrochen. In Böhmen, Mähren und Krain kam es zu Neuwahlen⁷⁰. Deswegen musste die für 18. März vorgesehene Einberufung des Reichsrates verschoben werden. Die Regierung hatte aber die erste Runde für sich entschieden. Alle Landtage wählten ihre Abgeordneten in den Reichsrat.

Im Reichsrat: Gesetzgebung und Verfassungsänderung in Cisleithanien

Die Aufgabe des Reichsrates sollte es sein, die erforderlichen Änderungen der Verfassung, nämlich des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861, zu beschließen und damit auch den Ausgleich der Regierung mit den Ungarn anzunehmen. Das war die zweite Hürde für die Regierung. Es war nicht zu erwarten, dass der Reichsrat sofort und ohne weiteres zustimmen und sich mit einigen Verbesserungen des Grundgesetzes zufrieden geben würde. Mit dem Zusammentreten des Reichsrates am 20. Mai und der feierlichen Eröffnung durch die Thronrede am 22. Mai 1867 begann ein monatelanges Tauziehen zwischen der Regierung und der Mehrheit des Reichsrates, an dessen Ende dann doch die Zustimmung zum Ausgleich, aber auch jene Gesetze standen, die zusammengefasst als Dezemberverfassung von 1867 bezeichnet werden⁷¹. Erst damit war der Ausgleich volle Wirklichkeit und die Verfassungskrise diesseits und jenseits der Leitha bereinigt.

Das von Mai bis Dezember dauernde Tauziehen wurde auch zum zentralen Thema im Wiener Ministerrat dieser Monate.

Über die notwendigen Gesetzesvorlagen sprach man im Ministerrat erstmals am 11. März und am 12. März⁷². Am 29. März sagte Beust, die Vorlagen seien nun zur Beratung reif⁷³, aber erst am 16. April begann der Ministerrat wirklich mit der genauen, paragraphenweisen Besprechung. Es handelte sich um vier Gesetzentwürfe.

Der erste Gesetzentwurf, das „Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird“, war notwendig, weil das Gesetz von 1861 die Tätigkeit und die Kompetenzen des Gesamtreichsrates regelte, den es gemäß dem Ausgleich nicht mehr gab. Seine Kompetenzen gingen, soweit es die gemeinsamen Ange-

⁷⁰ *Ebd. Anm. 8*; OLECHOWSKI-HRDLICKA, Die gemeinsamen Angelegenheiten 166–171; URBAN, Die tschechische Gesellschaft 1, 319f.

⁷¹ Barbara HAIDER, Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867 (= Fontes Rerum Austriacarum. Österreichische Geschichtsquellen. Zweite Abteilung. Diplomataria et Acta 88, Wien 1997); Jonathan KWAN, Liberalism and the Habsburg Monarchy, 1861–1895 (Basingstoke 2013); OLECHOWSKI-HRDLICKA, Die gemeinsamen Angelegenheiten 171–179; SOMOGYI, Vom Zentralismus zum Dualismus; Gerald STOURZH, Die österreichische Dezemberverfassung von 1867. In: DERS., Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates (= Studien zu Politik und Verwaltung 29, Wien 1989).

⁷² *MR. v. 11. 3. 1867/II (Protokoll nicht erhalten)*; *MR. v. 12. 3. 1867/III*.

⁷³ *MR. v. 29. 3. 1867/VI*.

legenheiten betraf, auf die sogenannten Delegationen über, zwei unabhängig nebeneinander stehende parlamentarische Körper, deren Abgeordnete von den Parlamenten der beiden Teile des Reiches, dem ungarischen Landtag/Reichstag und dem cisleithanischen Reichsrat gewählt werden sollten. Die anderen Kompetenzen des alten Gesamtreichsrates gingen auf die beiden Parlamente direkt über. Dies musste durch eine Gesetzesänderung geregelt werden. Darüber hinaus waren nur einige wenige Paragraphen zu ändern. Die Regierung einigte sich am 16. April darauf, nur das unbedingt Nötige zu ändern. Alle sonstigen vielleicht nützlichen oder wünschenswerten Änderungen des Gesetzes von 1861 sollten unterbleiben⁷⁴. Über dieses Gesetz sprach man im Ministerrat noch zweimal⁷⁵. Am 17. Juni wurde es im Reichsrat eingebracht⁷⁶. Dort wurde es dem Verfassungsausschuss zugewiesen, der aber nicht den Regierungsentwurf beriet, sondern das ganze Gesetz vom 26. Februar 1861 umarbeitete⁷⁷. Im Herbst 1867 stand das Gesetz noch mehrmals auf der Tagesordnung des Ministerrates, z.T. gemeinsam mit den anderen Staatsgrundgesetzen. Leider sind diese Protokolle nicht erhalten⁷⁸. Die Regierung akzeptierte jedenfalls das aus den Verhandlungen des Reichsrates hervorgegangene Gesetz⁷⁹. Der nächste Gesetzentwurf betraf das Notverordnungsrecht. Schon im Regierungserlass vom 4. bzw. 11. Februar an die Landtage war die „Modifizierung des § 13 des Februarpatentes“ (sic!) versprochen worden, gemeint war der § 13 des Grundgesetzes vom 26. Februar 1861. Dieser Paragraph, der der Regierung allzu große Macht gab, über das Parlament hinweg zu regieren, war den Liberalen schon lange ein Dorn im Auge⁸⁰. Am 23. und am 30. April beriet der Ministerrat den Entwurf⁸¹, am 17. Juni wurde er im Reichsrat eingebracht⁸². Er wurde dem Verfassungsausschuss zugewiesen. Wie wichtig den Abgeordneten diese Gesetzesänderung war, zeigt der Umstand, dass das Gesetz, nach eingehender Debatte und wesentlich verändert⁸³, als erstes Gesetz des neuen Reichsrates verabschiedet wurde. Die Regierung akzeptierte die von den Abgeordneten vorgenommene Verschärfung. Im Ministerrat wurde darüber nicht gesprochen. Das Gesetz trat schon am 16. Juli in Kraft⁸⁴. Der nur aus drei Absätzen bestehende Gesetzestext wurde dann in das Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867 als § 14 aufgenommen⁸⁵.

⁷⁴ MR. v. 16. 4. 1867/II.

⁷⁵ MR. v. 23. 4. 1867/I (Protokoll nicht erhalten), MR. v. 30. 4. 1867/I a (Protokoll nicht erhalten).

⁷⁶ Beschluss zur Einbringung MR. v. 15. und 16. 6. 1867/II; Einbringung im Reichsrat PROT. REICHSRAT AH. 17. 6. 1867 (9. Sitzung) 183.

⁷⁷ Siehe dazu MR. v. 16. 4. 1867, Anm. 6.

⁷⁸ MR. v. 1. 10. 1867/II und II, MR. v. 13. 10. 1867/III, MR. II v. 10. 11. 1867/II, MR. v. 25. 11. 1867/III und MR. v. 13. 12. 1867/VI (Protokolle nicht erhalten).

⁷⁹ RGL. Nr. 141/1867; BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 133. Zu den unterschiedlichen Bezeichnungen Gesetz, Grundgesetz, Staatsgrundgesetz siehe ebd. 390, Anm. 1.

⁸⁰ Siehe zuletzt MR. v. 22. 3. 1865/I, ÖMR. V/9; Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, 9. Dezember 1864–11. Juli 1865, bearbeitet und eingeleitet von Stefan Malfer (Wien 1997) Nr. 554.

⁸¹ MR. v. 23. 4. 1867/II und MR. v. 30. 4. 1867/I b (Protokolle nicht erhalten).

⁸² PROT. REICHSRAT AH. 17. 6. 1867 (9. Sitzung) 183.

⁸³ Zu den Debatten im Ausschuss und im Plenum siehe HAIDER, Verfassungsausschuss 87–94.

⁸⁴ RGL. Nr. 98/1867.

⁸⁵ RGL. Nr. 141/1867; dazu BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 126.

Genauso wichtig war den Liberalen die Regelung der Ministerverantwortlichkeit, ebenfalls ein altes Anliegen⁸⁶. Auch darüber war in der Regierungserklärung an die Landtage ein Gesetz versprochen worden. Im Ministerrat erwähnte Beust das Gesetz am 12. März⁸⁷, und am 23. April begann die Detailberatung. Sie zog sich, zuletzt unter Beteiligung des Kaisers, bis zum 16. Juni hin, einen Tag vor der Einbringung im Reichsrat am 17. Juni⁸⁸. Der Kaiser lehnte vor allem ab, dass der im Fall einer Ministeranklage zu berufende eigene Gerichtshof auch auf die Versetzung des angeklagten Ministers in den Ruhestand erkennen könne: „Die Versetzung in den Ruhestand könne unter keinen Umständen als eine durch ein Gericht zu verhängende Strafe eines Beamten angesehen werden.“ Ein Minister war also in seinen Augen ein Beamter. Die Versetzung in den Ruhestand mit Ruhegenuss war nicht nur Teil der Regierungsgewalt des Kaisers, sondern hatte immer noch einen gnadenhaften Charakter⁸⁹. Der Passus wurde aus dem Entwurf entfernt. Das Abgeordnetenhaus wies auch diesen Entwurf dem Verfassungsausschuss zu. Das Gesetz wurde sehr rasch beschlossen, wobei es stark verändert wurde⁹⁰. Der Regierungsentwurf hatte 15 Paragraphen, das endgültige Gesetz 31. Am 25. Juli wurde es sanktioniert⁹¹. Das Gesetz stand nach der Einbringung im Reichsrat noch zweimal auf der Tagesordnung des Ministerrates⁹². Zuletzt deponierte der Kaiser im Ministerrat nach bereits erfolgter Sanktion eine Interpretation. Er bedauerte die zu allgemein gehaltene Textierung des § 1 und hielt fest, dass sich das Gesetz nur auf solche Angelegenheiten beziehen könne, die in der Kompetenz des Reichsrates lagen, also keinesfalls auf die gemeinsamen Angelegenheiten. Die Verantwortlichkeit der zukünftigen gemeinsamen Minister wurde im Rahmen des nächsten Gesetzes diskutiert, des Gesetzes über den Reichssenat bzw. über die Delegationen.

Dieser Entwurf wurde im Ministerrat am 3. Mai besprochen⁹³. Die Überschrift lautete „Gesetz über den Reichssenat“. Beust wies darauf hin, dass die Ungarn den Ausdruck „Reichssenat“ ablehnten und auf dem im Elaborat der 67er Kommission verwendeten Begriff „Delegationen“ beharrten. Der Ausdruck „Reichssenat“ suggerierte einen gemeinsamen Staat, was die Ungarn ablehnten. Das Wort „Delegationen“ vermied eine staatsrechtliche Definition, es beschrieb vielmehr eine Funktion, nämlich die Entsendung von Abgeordneten. Man einigte sich auf die Beibehaltung der Benennung „Reichssenat“ und dass „man es versuche, dahin zu wirken, dass dieselbe auch von unga-

⁸⁶ Siehe Stefan MALFER, Einleitung ÖMR. V/3: Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, 5. November 1861–6. Mai 1862, bearbeitet von Stefan Malfer (Wien 1985) XLI ff.; zuletzt *MR. v. 22. 9. 1864/III*, ÖMR. V/8: Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, 25. Mai 1864–26. November 1864, bearbeitet und eingeleitet von Stefan Malfer (Wien 1994) Nr. 492.

⁸⁷ *MR. v. 12. 3. 1867/III*.

⁸⁸ *MR. v. 23. 4. 1867/III (Protokoll nicht erhalten)*, *MR. v. 30. 4. 1867/II c (Protokoll nicht erhalten)*, *MR. v. 15. und 16. 6. 1867/VI und MR. v. 16. 6. 1867/II; Einbringung im Reichsrat* PROT. REICHSRAT AH. 17. 6. 1867 (9. Sitzung) 183.

⁸⁹ Karl MEGNER, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien 1985) 143.

⁹⁰ HAIDER, Verfassungsausschuss 98–103.

⁹¹ RGBl. Nr. 101/1867; BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 128.

⁹² *MR. v. 8. 7. 1867/VI (Protokoll nicht erhalten) und MR. v. 27. 7. 1867/II*.

⁹³ *MR. v. 3. 5. 1867/II*.

rischer Seite angenommen werde“. Dies trat aber nicht ein, und in den abschließenden Beratungen im Ministerrat am 15. und 16. Juni⁹⁴ war nur mehr vom „Gesetzentwurf über die Delegationen“ und vom „Delegationsgesetz“ die Rede. Der Entwurf vom 3. Mai wurde als „ursprünglicher Entwurf über den Reichssenat“ bezeichnet. Inhaltlich diskutierte der Ministerrat über die Frage der Gesetzgebungskompetenz dieser zukünftigen parlamentarischen Körperschaft, über den Wahlmodus, über die Aufteilung der zu wählenden Delegierten auf die Kronländer und über die Verantwortlichkeit der gemeinsamen Minister. Am 17. Juni wurde er im Reichsrat eingebracht⁹⁵, dort dem Verfassungsausschuss zugewiesen, aber erst im Herbst behandelt⁹⁶. Am 28. und 29. Oktober beriet der Verfassungsausschuss den vom Subkomitee dieses Ausschusses vorbereiteten Entwurf⁹⁷. Das Subkomitee hatte seinen Entwurf auch der Regierung mitgeteilt. Im Ministerrat am 28. Oktober wurden die Änderungen gegenüber der Regierungsvorlage diskutiert. Dieses Protokoll ist das einzige erhaltene Protokoll aus der abschließenden Periode, Herbst und Winter 1867, zu den Gesetzen über die Verfassungsreform und den Ausgleich. Gegen die vom Subkomitee eingefügte Aufzählung der Kompetenzen der Delegationen wurde nichts eingewendet, da sie sich genau an die Bestimmungen des ungarischen Ausgleichs-Gesetzartikels XII/1867 hielt. Dagegen wurde die vom Subkomitee zu Ungunsten des Herrenhauses veränderte Aufteilung der Abgeordneten abgelehnt. Das Subkomitee wollte dem Herrenhaus nur 15 von 60 Abgeordneten zubilligen, die Regierung beharrte auf dem Verhältnis 20 zu 40 und setzte sich damit auch durch. Diese vier Gesetze legte Beust am 17. Juni 1867 dem Abgeordnetenhaus vor. Damit war es aber nicht getan. Die Abgeordneten der Verfassungspartei wollten als Gegenleistung für die Zustimmung zum Ausgleich mehr als nur die Änderung des § 13 und die Ministerverantwortlichkeit. Am 21. Juni wählte das Abgeordnetenhaus einen Verfassungsausschuss, dieser wiederum wählte aus seiner Mitte ein Subkomitee mit dem ausdrücklichen Auftrag, anlässlich des Regierungsentwurfs über die Abänderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung „die Revision der Verfassung überhaupt [. . .] vorzubereiten“⁹⁸. Damit war die Entstehung jener Gesetze des Jahres 1867, die nicht aus Regierungsvorlagen, sondern aus der Initiative des Abgeordnetenhauses erwachsen, in die Wege geleitet. Dazu zählten: das Gesetz über die Ministerpensionen; das Gesetz über die Behandlung umfangreicher Gesetze; das Vereinsgesetz; das Gesetz über das Versammlungsrecht; das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger; das Staatsgrundgesetz über das Reichsgericht; das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt; das Staatsgrundgesetz über die Regierungs- und Vollzugsgewalt und das Gesetz über die gleichzeitige Publikation der Staatsgrundgesetze. Ebenfalls aus der Initiative des Abgeordnetenhauses ging das Gesetz über die Wahl der Ausgleichsdeputation hervor. Diese Abordnung des Reichsrates verhandelte mit einer gleichen Deputation des unga-

⁹⁴ MR. v. 15. und 16. 6. 1867/VI und MR. v. 16. 6. 1867/III.

⁹⁵ PROT. REICHSRAT AH. 17. 6. 1867 (9. Sitzung) 183.

⁹⁶ HAIDER, Verfassungsausschuss 138–145.

⁹⁷ Zum Subkomitee siehe ebd. 55 und 68.

⁹⁸ Ebd. 173.

rischen Reichstages die wirtschaftlichen Bestimmungen des Ausgleichs⁹⁹. Aus diesen Verhandlungen gingen hervor: das Gesetz über die Staatsschuld, das Quotengesetz über die Aufteilung der Finanzierung der gemeinsamen Angelegenheiten und das Zoll- und Handelsbündnis.

Die meisten dieser Gesetze finden sich auf der Tagesordnung des Ministerrates wieder, direkt oder indirekt, z. B. anlässlich einer Interpellation. Leider sind die diesbezüglichen Protokolle nicht erhalten. Josef Redlich erbat offenbar keine weiteren Abschriften, bald darauf ist der gesamte Bestand des Jahres 1867 dem Brand zum Opfer gefallen. Wir können also aus dieser Quelle nichts erfahren über die Ansichten der Regierungsmitglieder und des Kaisers. Um jedoch die intensive Interaktion zwischen Regierung und Reichsrat über diesen ganzen Komplex von Gesetzen sichtbar zu machen, sei im Folgenden eine tabellarische Übersicht gegeben, wann im Ministerrat zwischen Februar und Dezember 1867 über welches Gesetz gesprochen wurde, beginnend mit der jeweiligen ersten Erwähnung. Die erhaltenen Tagesordnungspunkte sind in Normalschrift gesetzt, die nicht erhaltenen kursiv.

Gegenstand	Auf der Tagesordnung des Ministerrates vom	RGBL.
Allgemeine Besprechung	<i>11. 3./I, 29. 3./VI, 23. 4./IV</i>	
Abänderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung v. 26. 2. 1861	12. 3./III, 16. 4./I, 23. 4./I, 30. 4./I a, 15. und 16. 6./V, 18. 6./I, 1. 10./I, 13. 10./III	141/1867
Ministerverantwortlichkeit	12. 3./III, 23. 4./III, 30. 4./I c, 15. und 16. 6./V und VI, 16. 6./I, 8. 7./VI, 27. 7./I	101/1867
Autonomie der Landtage	12. 3./III	–
Gemeindekonkurrenzgesetz	12. 3./III	–
Direkte Steuern	12. 3./III, 26. 4./III	–
Indemnitätsgesetz	12. 3./IV	–
Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden	29. 3./II, 3. 7./I, 13. 12./I	44/1868
Justizorganisation	29. 3./II, 17. 5./IV, 31. 8./III, 13. 12./II	59/1868
Ausgleichsdeputation	29. 3./VI, 16. 4./I, (23. 4./IV), (16. 8./I),	97/1867
Notverordnungen, § 13 Grundgesetz über die Reichsvertretung	23. 4./II, 30. 4./I b, 15. und 16. 6./V	98/1867
Umfangreiche Gesetze	<i>30. 4./II</i>	104/1867
Delegationsgesetz	3. 5./I, 15. und 16. 6./V und VII, 16. 6./II, 28. 10./I	146/1867

⁹⁹ Siehe dazu MR. v. 19. 4. 1867/I, Anm. 5.

Gegenstand	Auf der Tagesordnung des Ministerrates vom	RGBL.
Vereinsgesetz	11. 5./III, 3. 7./III, 21. 11./VII, 25. 11./IV	134/1867
Versammlungsgesetz	11. 5./III, 3. 7./III	135/1867
Wehrgesetz	I v. 13. 6./II, II v. 13. 6./I, 15. und 16. 6./IV, II v. 10. 11./III, 15. 12./II	151/1868
Besitzfähigkeit der Juden in der Bukowina	15. und 16. 6./II	–
Religionsgesetze (Ehe, Schule und Kirche, interkonfessionelle Verhältnisse)	18. 6./II, 15. 7./III, 20. 7./I, 29. 7./VII, 1. 8./I, Nr. 43 [Datum fehlt], 4. 10./III, 13. 10./II, 14. 10./II, 19. 10./III, 13. 12./VIII	47, 48 und 49/1868
Seegesetz	22. 6./II	–
Strafprozessordnung, § 120	3. 7./I, 8. 7./VIII, 15. 7./IV, 22. 7./II	–
Strafgesetznovelle	8. 7./IX, 22. 7./IV	131/1867
Belagerungszustand	31. 8./VI	136/1868
Strafprozessordnung, Geschworenengerichte	31. 8./VI, 26. 9./IV	–
Zoll- und Handelsbündnis	26. 9./I, I v. 28. 9./I c	4/1868
Quotengesetz	26. 9./II, I v. 28. 9./I a	2/1868
Strafgesetz	26. 9./III	–
Staatsschuld	I v. 28. 9./I b	3/1868
Allgemeine Rechte der Staatsbürger	II v. 28. 9./I a, I v. 10. 11./III, II v. 10. 11./II	142/1867
Regierungs- und Vollzugsgewalt	I v. 28. 9./I b	145/1867
Richterliche Gewalt	I v. 28. 9./I c	144/1867
Reichsgericht	I v. 28. 9./I d	143/1867
Staatsgrundgesetze allgemein	1. 10./III, II v. 10. 11./I, 25. 11./III	
Aufhebung des Staatsrates	10. 10./V	60/1868
Wuchergesetz	25. 11./VI	62/1868
Gendarmeriegesetz	1. 12./I	–
Unmittelbare Wahl des Abgeordnetenhauses	1. 12./II	–
Zivilprozessordnung	6. 12./IV, 13. 12./III	–
Konkursordnung	6. 12./VI, 13. 12./IV	–
Gleichzeitige Publikation der Staatsgrundgesetze	13. 12./VI	147/1867

Unter diesen Gesetzen befinden sich alle, die zusammengenommen den Ausgleich rechtlich umsetzten, einschließlich der Revision der Verfassung. Da dieselbe für die Deutschliberalen die Voraussetzung für die Zustimmung zum Ausgleich war, können die beiden politischen Vorgänge – Annahme des Ausgleichs und Verfassungsreform – zwar einzeln dargestellt, aber nicht getrennt gesehen werden. Die Deutschliberalen haben keineswegs alle ihre Ziele erreicht, aber immerhin sehr viel angesichts des Umstandes, dass der Ausgleich selbst ein unumstößliches Faktum war und das Druckmittel der Ablehnung gar nicht wirklich zur Verfügung stand¹⁰⁰. Der Kaiser und seine Regierung haben ihr Ziel – die Lösung der Verfassungskrise als Voraussetzung für die Erhaltung der Machtstellung der Monarchie und der Stellung des Hauses Habsburg – erreicht, sie mussten aber einen deutlich höheren Preis zahlen, als ursprünglich gedacht. Am 21. Dezember 1867 wurden die Staatsgrundgesetze und das cisleithanische Delegations- oder Ausgleichsgesetz sanktioniert – die „Dezemberverfassung“ –, am 24. Dezember die Gesetze über den Wirtschaftsausgleich.

Den Schlussakt des Ganzen bildete dann, nachdem das Gesetzgebungswerk vollbracht war, die eingangs dargestellte Änderung der Regierung. Das bestehende Ministerium in Wien spielte als Gremium in diesen Tagen keine Rolle mehr. Die letzte Sitzung fand am 15. Dezember statt. Am 24. Dezember erfolgte die Bestellung der gemeinsamen Minister, am 30. Dezember die Ernennung des cisleithanischen Ministeriums. Damit war der „gemischte Ministerrat“¹⁰¹ entflochten, seine „Doppelstellung“¹⁰² war beendet.

Andere Themen im Ministerrat

Zwischen Februar und Dezember 1867 behandelte der Ministerrat neben den großen auch viele kleinere politische und administrative Themen¹⁰³. Leider sind die einschlägigen Protokolle und Protokollteile nicht erhalten geblieben. Für Josef Redlich wurden nur ausgewählte Protokolle, und selbst diese nicht vollständig abgeschrieben, sondern nur sein Thema betreffende Teile. Nur vereinzelt wurden dabei, wohl eher irrtümlich und zufällig, andere Tagesordnungspunkte abgeschrieben¹⁰⁴.

Ergebnislos blieb die Suche nach Abschriften im Bestand des Staatsrates¹⁰⁵. In den 1850er und frühen 1860er Jahren wurden fallweise einzelne Tagesordnungspunkte aus den Ministerratsprotokollen abgeschrieben und als Beilage dem betreffenden Akt des ständigen Reichsrates (1851–1861) bzw. seines Nachfolgers, des Staatsrates (1861–1868) beigelegt. Davon kam man mehr und mehr ab, zumal ja seit 1861 der Präsident des Staatsrates den Rang eines Ministers hatte und an den Ministerratssitzungen, wenn auch ohne Stimmrecht, teilnahm¹⁰⁶. In den Staatsratsakten 1867 findet sich keine einzige sol-

¹⁰⁰ Zur Beurteilung des Erfolgs der Liberalen in Presse, Memoiren und Historiographie siehe HAIDER, Verfassungsausschuss 147–157.

¹⁰¹ Siehe Anm. 24.

¹⁰² Siehe Anm. 25.

¹⁰³ Siehe oben 28f.

¹⁰⁴ MR. v. 21. 2. 1867/III und III, MR. v. 29. 3. 1867/III, MR. v. 8. 4. 1867/III, MR. v. 16. 6. 1867/III.

¹⁰⁵ HHSTA., Kabinettskanzlei, Jüngerer Staatsrat.

¹⁰⁶ RGBL. Nr. 22/1861.

che Abschrift. Auch die Akten selbst enthalten keine Hinweise auf den Ministerrat. Jeder Staatsratsakt begann mit der Zusammenfassung des ihm zur Begutachtung zugewiesenen Ministervortrags. Wenn sich der Minister auf eine Abstimmung im Ministerrat berief, konnte der entsprechende Passus in diese Zusammenfassung Eingang finden. Dies war in den 1850er Jahren wiederholt der Fall. In den Staatsratsakten des Jahres 1867 konnte nur einmal ein sehr kurzer Hinweis gefunden werden¹⁰⁷.

Wir wissen also nicht, was der Ministerrat zur Choleraepidemie in Montenegro, zur Ostasienexpedition, zur Aufhebung des Pulvermonopols, zur Linderung des Notstands in Galizien usw. im Jahr 1867 gedacht und verfügt hat. Es kann nur gesagt werden, dass und wann sich der Ministerrat in diesem Jahr mit den Themen beschäftigt hat, weil die Sitzungen und ihre Tagesordnung aus dem Protokollbuch der Kabinettskanzlei bekannt sind¹⁰⁸. Lücken in der archivalischen Überlieferung sind in der Geschichtsschreibung allgegenwärtig. So bedauerlich sie sind, die themenbezogene Forschung nimmt den Umstand einfach zur Kenntnis und macht sich auf die Suche nach anderen Quellen und anderen Wegen der Erkenntnis.

¹⁰⁷ MR. v. 6. 8. 1867/I.

¹⁰⁸ Vgl. oben, Zur Edition 16.

