

SOMOGYI ÉVA

AZ OSZTRÁK–MAGYAR MONARCHIA VEZETŐ BÜROKRÁCIÁJÁNAK IDENTITÁSPROBLÉMÁI

Sok éven át foglalkoztam a dualista Habsburg Monarchia államrendszerével, azzal, hogyan működtek az 1867. évi osztrák–magyar kiegyezéssel létrehozott közös intézmények: tehát a közös külügy-, hadügy- és pénzügyminisztérium, illetve a közös kormány funkcióját többé-kevésbé betöltő közös minisztertanács. E kutatás során merült fel az a probléma, hogy azok a magyar tisztviselők, akik 1867 után a közös intézményekbe kerültek, valójában milyen identitással rendelkeztek, mit tartottak magukról. A kérdésem úgy szólt: a közös tisztviselők őrizték-e magyarságukat, vagy azt valamilyen összmonarchiai identitás váltotta fel?

Az irodalomból ismert, hogy a Habsburg Monarchia a bürokráciájának rendkívüli társadalmi tekintélye volt. Hiszen a hivatalnokok teremtették meg a 18. században a Habsburg-tartományokból az egységes Habsburg Birodalmat. Az egységállam a jőzsefi korban nem pusztán nagyhatalmat jelentett, hanem bizonyos modernizációs, népboldogító szerepet is betöltött. Ferenc császár korában ugyan az állam merőben más funkciót kapott: a megerősödött Osztrák Császárság, az új német nagyhatalom a fejedelmi uralom menedéke lett a forradalom felforgató tanaival szemben. Ám az államhatalom támaszát lényegében ugyanaz a polgárosuló, magas képzettségű, német kultúrájú bürokrácia adta, mint a felvilágosult abszolutizmus idején. 1848 után a Habsburg Monarchiában nem egyszerűen restaurálták a bürokrata államot, hanem – ha tetszik, éppen a forradalom, a rendi elemek háttérbe szorítása következtében – megnőtt a bürokrácia súlya, olyan területekre is behatolt (a tartományi kormányzásba, mégpedig nem csak Magyarországon), amely 1848 előtt a rendek hatalmi szférájába tartozott.¹

A bürokrácia történeti szerepe következtében rendkívüli öntudattal rendelkezett: külön e célra létesített tanintézetekben belenevelték, hogy ő az állam legfőbb támasza. Az osztrák bürokrácia a dinasztia eszközeként jött létre, és különleges kapcsolata a dinasztíával nemcsak a polgári forradalomig, hanem a polgári alkotmányos korszakban is töretlenül fennmaradt. Ismeretesek a jelenség okai. A dinasztia iránti lojalitás volt a professzionálódó hivatalnok világnézetének meghatározó eleme, hazafiúi tartalommal nem lehetett megtölteni a bürokrata ethoszt. Jól ismert a történet, hogy Ferenc császár saját kezűleg húzta ki 1813-ban a franciák ellen indított felszabadító háború „Az Istenért, a Császáért, a Hazáért” proklamációjából a haza szót, mert méltán tartott attól, hogy a birodalom sok nemzete közül valamelyik majd azon kezd gondolkodni, valójában milyen hazáért is harcol. A nemzeti ébredés 19. századában a nemzet és a haza tiltott fogalmak a Habsburgok birodalmában, a katonák a császáért harcolnak, a hivatalnokok a dinasztia szolgálatában állnak.²

1867 természetesen cezúra a bürokrácia történetében. A kiegyezés két részre osztja az egységes, vagy annak óhajtott birodalmat. Alkotmányosságot vezet be nemcsak a birodalom két felében: Magyarországon és a szűkebb Ausztriában, hanem a központi kormányzatban is. A közös miniszterek felelősek lesznek a két országgyűlésből választott delegációknak és közvetve a két ország parlamentjének. S ami a bürokrácia helyzetét a legközvetlenebbül érinti: a delegáció vitatja meg a közös költségvetést, tőle és végső soron a két parlamenttől függ, létesítenek-e új államtitkári, vagy akár ajtónállói státuszt a közös hivatalokban, mennyi lesz a hivatalnok fizetése, lakhatási és utazási pótléka, nyugdíja, özvegyeinek és árváinak járadéka.

A hatalom gyakorlásának alapkérdéseiben a kiegyezés új korszakot hozott. Az abszolutizmus két eleme azonban az alkotmányos korban is tovább élt: a bürokrácia rendkívüli társadalmi súlya és szoros kapcsolata az uralkodóval. A történeti irodalomban elfogadott sztereotípiá, hogy a bécsi magas tisztviselői kar a Monarchia végéig zárt elit maradt, az uralkodóhoz és birodalmához hű nemzetfeletti állameszme hordozója. Klemens Erb báró, a külügyminisztérium történetének szorgalmas krónikása szerint a Ballhausplatz hivatalnokainak egészen a háborúig nem volt nemzete, „a hivatalnokok egy családot alkottak, és ez a későbbiekben sem változott”.³ A horvátországi származású Alexander Musulin, a külügyminisztérium délszláv szakértője szerint, aki belépett a Ballhausplatzra, megszűnt egy nemzet képviselője lenni, „bármennyire jellegzetesen nemzeti környezetből jött is”.⁴ A Ballhausplatz „szelleme”, amit minden egykor volt hivatalnok áhítattal említ, a szépirodalomból is ismert; Grillparzertől kezdve Joseph Rothon át Dodererig sokan megírták a „schwarzgelb” hivatalnokot. A szónak csak magyarul van rossz csengése, „osztráku” régi bécsi német kultúrában nevelkedett, nagy műveltségű polgárt jelent, aki az élet természetes rendjének tartja, hogy a dinasztia szolgálatában álló bürokráciára épül a Habsburgok állama; a Monarchiát tekinti hazájának és provinciálisnak a helyi nemzeti konfliktusokat.

1867 után ebbe az egységes szellemű hivatalnokrétegbe kerülnek be a magyarok. Mi történik velük Bécsben? – volt a kérdésem a kutatás kezdetén. Ma inkább úgy fogalmaznék: mi történik velük, és hatásukra hogyan változik a bécsi bürokrácia hagyományos felfogása? A magyar tisztviselők beszivárgásának-beáramlásának kettős oka volt. A Monarchia dualista átalakítása következtében eleve szükség lett magyarokra a közös minisztériumokban. Hiszen a közös ügyeket a két ország kormányával egyetértésben, együttműködve kellett intézni. A külügyminisztérium – mint afféle birodalmi miniszterelnöki hivatal – napi kapcsolatban állt a magyar hatóságokkal, a közös pénzügyminisztérium a két ország pénzügyminisztériumaival.

A közös miniszterek parlamenti felelőssége a gyakorlatban azt jelentette, hogy a külügyminiszternek például – aki rendszerint osztrák volt, és nem tudott magyarul – meg kellett jelennie a delegáció előtt, és ott részt venni a gyakran éles külpolitikai vitákban, válaszolni a magyar képviselők magyar nyelvű interpellációira. Nem egyszerűen tolmácsokra volt ehhez szüksége, hanem olyan munkatársakra, különböző rangú hivatalnokokra, akik ismerték a magyar politikai és közigazgatási viszonyokat, képesek voltak nem pusztán nyelvi, hanem politikai közvetítésre a közös kormányzat és Magyarország között. A hivatali gyakorlat kívánta tehát, hogy minél több magyar kapjon posztot a bécsi közös hivatalokban.

A magyar tisztviselők alkalmazása mellett politikai követelmény volt. Andrassy magyar miniszterelnök különböző fórumokon többször kifejtette, hogy a magyarok csak akkor fognak megbékülni a közös ügyes rendszerrel, ha a közös hivatalokban jelentősen megnövekszik a magyar alkalmazottak száma. A megvalósítás azonban korántsem volt egyszerű. Aligha lehet pusztán a nemzeti legendárium körébe utalni az irodalmias visszaemlékezéseket, amelyek szerint kezdetben a magyarok viszolyogva vállaltak közös minisztériumi állást, tartottak az ellenséges bécsi hangulattól. Ilyenek is, meg persze hivatalkérők is szép számmal akadtak. Az átalakulás időszakában azonban Beust külügyminiszternek szüksége lett magyarokra, és támogatta hivatali előretartásukat. Az őt követő Andrassy külügyminiszter az évek során egy sor fiatalembert vitt Pestről bécsi minisztériumába, akik egy része később jelentős szerephez jutott.⁵

A külügyminiszterek álláspontja a magyarok alkalmazásával kapcsolatban korántsem volt egyértelmű. Igyekeztek azt mutatni, hogy akceptálják a magyar igényeket, nem tehetek másként. Gustav Kálnoky, aki egyébként nagyon ragaszkodott a birodalmi egység tradíciójához, kénytelen volt mind több magyart hívni a Ballhausplatzra. Azoknak a tisztviselőknek, akik az összeomláskor a Monarchia szolgálatában álltak, több mint a felét Kálnoky vette fel, főként az 1890-es években, amikor a magyar delegáció megfelelő számú magyar alkalmazásától tette függővé a közös költségvetés elfogadását. Utóda, a konfliktust általában kerülő Goluchowski külügyminiszter kioktatta a „paritást” követelő Széll Kálmán magyar miniszterelnököt: *„Egyáltalán nem látom célszerűnek, hogy a közös hivatalnokok állampolgárságának túlzott jelentőséget tulajdonítsunk. Tárcaim hivatalnoki karának mindig is legjobb hagyományai közé tartozott, hogy valamennyi közös hivatalnokot, legyen az akár osztrák, akár magyar állampolgár, az a kötelességtudat hatotta át, hogy mindkét állam polgárainak érdekeit ugyanazzal az igyekezettel és ugyanazzal a lelkiismeretességgel kell képviselnie. Különös gonddal fogok törekedni arra, hogy a közös tisztviselők kötelességének ilyen értelmezéséhez a jövőben is szigorúan és maradéktalanul ragaszkodjunk...”*⁶

Goluchowski törekvésének tulajdonképpen a Monarchia felbomlásáig sikerült érvényt szerezni, ami azzal magyarázható, hogy a növekvő számú magyar tisztviselő valójában nem került konfliktusba a birodalom vélt vagy valós érdekeivel. Az évtizedek során a magyar tisztviselők létszáma kétségtelenül jelentősen megnőtt. Pontos adataink ugyan csak az 1890-es évek elejétől vannak, amikor politikai követelésre kimutatások készültek a magyar állampolgárságú közös tisztviselőkről. (A magyar állampolgárság persze nem jelent feltétlenül magyar nemzetiséget.) Nos a magyarok aránya a közös minisztériumokban az 1890-es évek 15%-áról a világháború előestéjére 26–30%-ra növekedett.

Elemeztem mintegy száz magasabb rangú külügyminisztériumi tisztviselő pályafutását. Végignéztem a minisztériumban található személyi anyagukat, akinek volt, katonai minősítési lapját, irathagyatékát: levelezését, publicisztikai tevékenységét. Nagyon jellemző, hogy sokan tettek közzé szociológiai, államelméleti, politológiai műveket, irodalmias vagy inkább statisztikai jellegű beszámolót az országról, ahol szolgáltak. Önmagában is érdekes, hogy ez a tisztviselői kar egy olyanfajta műveltség-eszményt képviselt, amelyben a szaktudás még nem vált el egy általánosabb ismeret-anyagtól.

Az életutak és a személyes megnyilatkozások elemzése alapján határozottan elválik egymástól két generáció: az első, amelynek tagjai az 1870–80-as években kerülnek a minisztériumba, és az 1890-es években hivatalba lépők nemzedéke. Az első generáció Andrassy Gyula és környezete ajánlására kerül bécsi posztjára, nem ott kezdi pályáját, rendszerint száмотtevé magyarországi hivatali, vagy politikai múlt áll mögötte, valamint családi, illetve személyes kapcsolat a magyar politikával. A bécsi állásból sokak számára van visszaút a magyar közéletbe. Gondoljunk csak a külügyminisztérium magyar osztályfőnökeire: Orczy Bélára, Szögyény-Marich Lászlóra; utóbb mindketten magyar miniszterek lesznek. Magyar voltuk magától értetődik, környezetük magyarnak tekinti őket. A császár az udvari fogadásokon – amikor bécsi hivatalt töltenek is be – magyar belső kérdésekről tárgyal velük. Külföldi állomáshe-lyeiken – bármennyire a Monarchiát képviselik – tényező magyar voltuk.

A második generációnak – amely nagyjából az 1860-as években született, az 1880–90-es években lépett szolgálatba, s a korábbinál jóval népesebb csoportot alko-

tott – rendszerint nem volt magyarországi előélete. Hivatalnoknak készült, középiskoláit gyakran a bécsi Theresianumban végezte, már ott és azután a Konzuli Akadémián vagy a diplomata vizsgára felkészítő külügyminisztériumi tanfolyamon azt tanulta, hogy ő lesz a „magyar elem” a közös hivatalban. Magyar maradt, nem vált osztrák bürokratává, egyáltalán nem ezt várták tőle. Vizsgálódásunk alapján megkérdőjeleződik a korábban idézett irodalmi közhely, hogy a Monarchia bürokráciája a felbomlásig nem változott. Úgy látom, hogy a dualizmus nem csak államjogi konzekvenciákkal járt. A közös hivatalokban, ahol korábban a nemzeti szempontot valóban nem ismerték, éppen a magyarok követelésére elkezdtek számon tartani, hogy ki honnan jött. A századfordulón nem pusztán a delegáció szokásos évi beszámolóí mellett található meg a magyar honos diplomaták névsora, hanem a kor szellemének megfelelően a misszióvezetők kifejezetten kérnek magyarokat a követséjükre. Előléptetéseknél, kitüntetéseknel a felterjesztés szövegében – tehát megvallottan – szempont a diplomata állampolgársága. S maga a tisztviselő is, ha bármi okból hasznosnak tartotta, hivatkozott magyarságára.

Ne felejtjük el, a külállamok is számon tartották a Monarchiából érkezett diplomaták nemzeti kötöttségeit. Berlinben szívesen fogadtak magyarokat, akikről tudhatták, hogy a Monarchia és Németország jó viszonyának feltétlen hívei, míg ugyanerről az osztrák-német bürokrata elit vonatkozásában nem lehettek meggyőződve. Az osztrák-németségben élt bizonyos nehezítés Poroszország iránt, a Königrätznél elveszített német vezető szerep reminiszcenciája.⁷ Nem véletlen, hogy 1871-től 1914-ig magyar arisztokraták képviselték Berlinben a Habsburg Monarchiát. Oroszországban a lengyelek iránt viseltettek fenntartásokkal, ezért nem nevezték ki Agenor Goluchowski gróftól pétervári követnek. Magyarok viszont töltöttek be nagyköveti posztot a cári udvarban: az 1850-es években Esterházy Bálint gróf, 1906–1911-ben Berchtold Lipót gróf, akinek magyarsága ugyan erősen vitatható, de a császár magyarnak tekintette őt, s ez elég volt identitásához. A háborút megelőző esztendőben a rendkívül gyors karriert befutott Szapáry Frigyes gróf a szentpétervári nagykövet.

A közös minisztériumban szolgáló magyar hivatalnok semmiképpen nem vált „osztrákká”, nem várták el tőle, és az „osztrákság” fogalma amúgy is felettebb bizonytalan volt. A bécsi magyar hivatalnokok magyarsága azonban másfajta volt, mint azoknak, akik apjuk mellett a magyar megyei, vagy akár parlamenti politikában szocializálódtak. A bécsi magyar tisztviselők identitása a kiegyezés államjogi elveire épült. Ez azt jelenti, hogy elutasították az osztrák politika időnként jelentkező centralista ambícióit – amit egyébként a hivatalos bécsi politika akkor már ritkán engedett meg magának –, ám éppoly határozottan szemben álltak az ún. „magyar nemzeti követelésekkel”. Elítélték a magyar különállás feleslegesnek vélt hangoztatását, a magyar jelvények erőltetését, a nemzeti tüntetéseket, a közös hadsereg nemzeti jellegű megbontását, s különösen a Kossuth-kultuszt. Úgy gondolták, ez a külföld előtt rontja a Monarchia presztízsét, amelynek őrzése pedig eminens magyar érdek.

Több, egymással kölcsönös átfedésben lévő identitás létezett (Magyarország, a dinasztia, mutatis mutandis a Monarchia iránti hűség), és az identitások tartalma idővel jelentősen változott. E jelenség korántsem kivételes, bár kétségtelen, hogy a dualista Habsburg Monarchia a többes politikai-nemzeti identitás jellegzetes terepuma volt. A gond abból keletkezett, hogy a magyar politikai diskurzus nehezen tűrte a többfajta identitást. Emiatt a bécsi hivatalnok állandó konfliktusba került a pesti politikával. A magyar politikai közvélemény csak nagy fenntartással ismerte el, hogy a közös miniszter, a magas rangú közös minisztériumi tisztviselő, a vezető diplomata

valójában a magyar politikai érdek bécsi exponense. Pesti körökben a közös hivatalnokokat mindig fagyos távolságtartás, bizalmatlanság fogadta. A „bécsi miniszterek”, „Bécs”, mint fogalom, mindig őrzött valamit régi, a kiegyezés előtti rossz ízéből, az idegen, a nem a mienk szinonimája. A magyar politika akarja, hogy minél több magyar legyen a bécsi hivatalokban, és nem szereti azokat, akik Bécsben szolgálnak. Az ellentmondás nem valamifajta félreértésből fakadt, hanem abból az ambivalens viszonyból, amely a politikai elitet a dualista Monarchiához fűzte. Az alapdilemmát – hogy Deák kifejezését használjam –, Magyarország önállóságának összeegyeztetését „a birodalom szilárd fennállhatásával” a kiegyezés megoldotta ugyan, a probléma a politikai diskurzusban mégis tovább élt: a Habsburg Monarchia a mi birodalmunk is lett, meg nem is, vállaltuk is, meg nem is. A politikai közbeszéd mitizálta és időtlenné emelte „Bécs”, az udvari és bürokrata centrum idegen voltát, a „közös” tisztviselők lelki eltávolodását a „magyartól”. A magyar politikai elitnek ez a sajátos és tulajdonképpen a dualista állami szerkezetből adódó megosztottsága messze ható negatív következményekkel járt: gátolta a birodalomban elfoglalt helyünknek, a nemzeti politika lehetőségeinek reális felmérését, konzerválta nemzeti tudatunk hagyományos bizonytalanságát.

Jegyzetek

¹ Az osztrák bürokrácia történetére vonatkozó irodalomból ld.: *Joseph Redlich*: Das österreichische Staats- und Reichsproblem. I. Wien, 1920; *Uő*: Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkrieg. Wien, 1925; *Waltraud Heindl*: Bürokratie und Verwaltung im Neoabsolutismus. In: Österreichische Osthefte, 22 (1980); *Uő*: Die österreichische Bürokratie. Zwischen deutscher Vorherrschaft und österreichischer Staatsidee (Vormärz und Neoabsolutismus). In: Heinrich Lutz, Helmut Rumpel (hrsg.): Österreich und die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert. Wien, 1982; *Karl Megner*: Beamte. Wirtschaft- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums. Wien, 1985; *Bruno Schimetschek*: Der österreichische Beamte. Wien, 1984; *Ernst Hanisch*: Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie. In: Zeitgeschichte 14/1 (1986); *Gernot Stimmer*: Eliten in Österreich 1848–1970. Wien, Köln, Graz, 1997. (Studien zu Politik und Verwaltung 57/1.)

² *Redlich*: Das österreichische Staats- und Reichsproblem. I. 54–55.; *Waltraud Heindl*: Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848. Wien, Köln, Graz, 1991. 57–76. (Studien zu Politik und Verwaltung 36.)

³ *Clemens Erb*: Außenministerium. Manuskript. Haus-, Hof und Staatsarchiv, Wien (HHStA), Nachlaß Erb, Karton 1.

⁴ *Gomirje Alexander Freiherr von Musulin*: Das Haus am Ballplatz. Erinnerungen eines österreichisch-ungarischen Diplomaten. München, 1924. 136.

⁵ Vö. *Somogyi Éva*: Vezető magyar tisztviselők a Ballhausplatzon. A Monarchia és/vagy a nemzet szolgálatában? In: *Aetas*, 2001/3–4. 134–138.

⁶ *Somogyi Éva*: Magyar diplomaták a közös külügyminisztériumban. In: *Századok*, 138 (2004) 6006–607.

⁷ Részletesebben *Somogyi*: Magyar diplomaták a közös külügyminisztériumban. i. m. 648–651.