

Stefan Semotan

Historische Einführung

I. „...außer Raum und Zeit und Ort“

Der vorliegende Editionsband enthält die Sitzungsprotokolle Nr. 1 bis 36 des deutsch-österreichischen (ab 21. Oktober 1919 österreichischen¹) Kabinettsrates und umfasst damit den Zeitraum vom 31. Oktober 1918, dem Tag der Angelobung des Kabinetts Renner I und der ersten Sitzung des Kabinettsrates, bis zur sogenannten 3. Länderkonferenz am 31. Jänner und 1. Februar 1919.² Als sich die deutschösterreichischen Staatssekretäre unter dem Vorsitz des Staatskanzlers Dr. Karl Renner erstmals versammelten, war der neue Staat Deutschösterreich noch kaum geboren. Kaiser Karl I. und sein letztes, am 28. Oktober 1918 eingesetztes Kabinett, das „Ministerium“ Lammasch, sollten formal noch bis zum Amtsverzicht Karls am 11. November amtieren, der Zusammentritt der Provisorischen Nationalversammlung als Vertretung „für das deutsche Volk in Österreich“³ lag nur zehn Tage zurück⁴, und die tatsächliche Ausrufung des neuen Staatswesens fand erst am 12. November statt.⁵

Auch hatten die christlichsozialen, deutschnationalen und sozialdemokratischen Abgeordneten der Nationalversammlung, die dem Ergebnis der letzten Reichsratswahlen 1911 verhältnismäßig entsprechend zusammengetreten waren, erst am Vortag der ersten Kabinettsratssitzung den Beschluss über die „grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ gefasst und damit zugleich den Staatsrat als parlamentarischen Vollzugsausschuss der Nationalversammlung und „Organ des Übergangs vom alten zum neuen Österreich, von der

¹ Mit Artikel 1 des StGBI. Nr. 484, Gesetz vom 21. Oktober 1919 über die Staatsform, ausgegeben am 23. Oktober 1919, wurde der Staat Deutschösterreich in Befolgung der Bedingungen des Friedensvertrages von Saint-Germain-en-Laye in „Republik Österreich“ umbenannt.

² Zu den Länderkonferenzen vgl. Abschnitt V dieser Einführung.

³ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 1. Sitzung vom 21. Oktober 1918, S. 3.

⁴ Die Stoßrichtung jener ersten Zusammenkunft hatte sich u. a. in folgender Erklärung kristallisiert: „Das deutsche Volk in Österreich ist entschlossen, seine künftige staatliche Ordnung selbst zu bestimmen, einen selbständigen deutschösterreichischen Staat zu bilden und seine Beziehungen zu den anderen Nationen durch freie Vereinbarungen mit ihnen zu regeln.“ Vgl. ebendort, S. 5.

⁵ An jenem Tag beschloss die Provisorische Nationalversammlung StGBI. Nr. 5, Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, ausgegeben am 15. November 1918, das neben der Deklaration der republikanischen Staatsform (Artikel 1) Deutschösterreich auch als „Bestandteil der Deutschen Republik“ definierte (Artikel 2). Renner erklärte bei diesem Anlass unter stürmischem Beifall der Abgeordneten: „Unser Volk blutet aus tausend Wunden, unsere Volkswirtschaft ist ein Trümmerfeld, unser Volk kann nur wiederhergestellt und unsere Volkswirtschaft aufgebaut werden, wenn alle Kräfte in freier Zusammenarbeit zusammengefaßt werden. [...] Die Bedingung dafür ist die volle Demokratie. Wenn wir mit diesem Beschlusse Deutschösterreich für eine Republik erklären, so vollziehen wir eine Notwendigkeit nach außen, in unseren Beziehungen zu den übrigen Völkern Europas und der Welt, zu den freundlichen und bis zur Stunde noch feindlichen Mächten. Es ist unbestreitbar: heute ist die Demokratie zum Grundgesetze der ganzen Welt geworden [...] und wir können nicht anders und wir wollen es nicht anders, auch wir müssen mit den Methoden der modernen Zivilisation regiert werden.“ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 3. Sitzung vom 12. November 1918, S. 65.

Habsburgermonarchie zur Republik Österreich“⁶, ins Leben gerufen.⁷ Renner, noch nicht Staatskanzler, sondern sozialdemokratischer Abgeordneter der Nationalversammlung, war am 28. Oktober vom Vollzugsausschuss der Nationalversammlung mit der Ausarbeitung einer vorläufigen Verfassung beauftragt worden,⁸ und in der Sitzung der Nationalversammlung vom 30. Oktober beschrieb er diesen grundlegenden Gesetzestext und den neuen Staat, dessen vage Umrisse darin skizziert waren, als „Notdach, die erste Aufrichtung einer öffentlichen Gewalt. Das Wesen dieses Staates ist mit keiner charakteristischen Bezeichnung belegt. Wir sprechen darin nicht von Monarchie und nicht von Demokratie und nicht von Republik. Wir können es vielleicht den Staatsrechtsgelehrten überlassen, hinterher das zu erläutern, was unsere Verfassung enthält.“⁹ Der vorläufige Charakter dieser Staatsdefinition kam auch im Gesetz selbst unmissverständlich zum Ausdruck: „Vorbehaltlich der Beschlüsse der konstituierenden Nationalversammlung wird einstweilen die oberste Gewalt des Staates Deutschösterreich durch die [...] Provisorische Nationalversammlung ausgeübt.“¹⁰

Diese Anfangsphase des neuen Staates dauerte also bis zur Ablöse der Provisorischen durch die Konstituierende Nationalversammlung, die am 27. Februar 1919 von erstmals allen Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden konnte.¹¹ Mit dem Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung fanden der Staatsrat und das Staatsratsdirektorium (bestehend aus den drei Präsidenten der Nationalversammlung, die ab 19. Dezember 1918 gemeinsam als Staatsoberhaupt fungierten) sodann ihr Ende.¹² Mit „der Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt“ wurden nun „Volksbeauftragte, und zwar der Staatskanzler und die Staatssekretäre“¹³, betraut, die „in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung“ bildeten.¹⁴

⁶ Vgl. Hanns Haas, Historische Einleitung, in: Der österreichische Staatsrat. Protokolle des Vollzugsausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Staatsratsdirektoriums. Band 1: 21. Oktober 1918 bis 14. November 1918. Herausgegeben von Gertrude Enderle-Burcel/Hanns Haas/Peter Mähner, Wien 2008, S. XXI–LXVII, hier S. XXI.

⁷ Vgl. StGBL. Nr. 1, Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, ausgegeben am 15. November 1918, zur Einrichtung des Staatsrates vgl. §§ 3–7; Sten. Prot. Prov. NV, 2. Sitzung vom 30. Oktober 1918, S. 30–49. Das sich abzeichnende Ende der Monarchie hatte in den Tagen zuvor einen Grundkonsens zwischen den „deutschen“ Parteien möglich gemacht: Selbstbestimmungsrecht, Demokratie im Inneren, nationale Souveränität nach außen sollten maßgeblich sein. Dazu sowie zu den zeitgleichen vergeblichen Bemühungen des Kaisers, den völligen Zerfall des Habsburgerreiches doch noch zu verhindern, und den Reaktionen der „nichtdeutschen“ Nationen darauf vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXII–XXVII.

⁸ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXXII f.

⁹ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 2. Sitzung, S. 31.

¹⁰ Vgl. StGBL. Nr. 1/1918, § 1.

¹¹ Die Einführung des Frauenwahlrechts zählte zu den Bedingungen der Sozialdemokraten für ihren Eintritt in die Regierung. Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXXIII.

¹² Vgl. StGBL. Nr. 180, Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung, ausgegeben am 15. März 1919.

¹³ Zur Bezeichnung „Staatssekretäre“ hielt Dr. Johann Loewenfeld-Ruß die folgende Erläuterung Renners vom 25. Oktober 1918 fest: „Für Deutsch-Österreich werde eine neue nationale Regierung gebildet werden, die neben der liquidierenden Regierung amtierende würde. Zur Unterscheidung von den Mitgliedern (Ministern) der alten österreichischen, liquidierenden Regierung würden die Mitglieder der neuen österreichischen Regierung den Titel Staatssekretäre erhalten, wie dies ja auch früher für die reichsdeutschen Minister üblich war.“ Zu jenem Zeitpunkt rechnete allerdings selbst Renner noch nicht mit dem endgültigen Aus der Monarchie: „Aufgabe der liquidierenden Regierung würde es sein, unter dem Kaiser einen Bundesstaat oder Staatenbund mit den auf dem Boden der alten Monarchie gebildeten neuen Staaten zu errichten.“ Vgl. Johann Loewenfeld-Ruß, Im Kampf gegen den Hunger. Aus den Erinnerungen des Staatssekretärs für Volksernährung 1918–1920. Herausgegeben von Isabella Ackerl (= Studien und Quellen zur österreichischen Zeitgeschichte 6), Wien 1986, S. 113; Haas, Historische Einleitung, S. XXX f.

¹⁴ Vgl. StGBL. Nr. 180/1919, § 1.

In den Monaten davor stellte sich das Verhältnis zwischen Nationalversammlung, Staatsrat und Kabinett anders dar. Die Nationalversammlung hatte die Regierungs- und Vollzugsgewalt mit StGBI. Nr. 1/1918 dem aus ihrer Mitte gewählten Staatsrat übertragen,¹⁵ der zur Führung der Staatsgeschäfte wiederum die Staatssekretäre als „Beauftragte“ bestellte, die „in ihrer Gesamtheit das parlamentarisch verantwortliche Kabinett, die Regierung bildeten“: „Staatsrat und Kabinett bestanden somit als Staatsorgane nebeneinander.“¹⁶

Renner charakterisierte das besondere Verhältnis zwischen Nationalversammlung, Staatsrat und Kabinett folgendermaßen: „Nach geläufigen Begriffen wäre also der Vollzugsausschuß oder Staatsrat die Regierung. Dieser Gesichtspunkt wurde nicht gewählt. Der Vollzugsausschuß selbst ist nicht die Regierung im vollen Sinne des Wortes“, stattdessen sei, so Renner, eine „charakteristische und spezifische Teilung“ vorgenommen worden, indem der Staatsrat „mitten drinnen steht zwischen der Gesetzgebung und der Vollziehung, zwischen der Gesetzgebung und der Verwaltung“. Dem Staatsrat komme „gleichsam eine vermittelnde Gewalt zwischen der Gesetzgebung und der Regierung im eigentlichen Sinne“ zu. Die Beratung über Gesetzesvorlagen solle im Staatsrat stattfinden, die Nationalversammlung über die Vorlagen Beschluss fassen und der Staatsrat wiederum „die Beschlüsse der Nationalversammlung aus deren Händen übernehmen“. Somit fungiere der Staatsrat als ein „mittelndes Organ“, „eingeschoben zwischen Gesetzgebung und Verwaltung“.

Was das Kabinett betraf, so schien Renner im Zuge seiner Ausführungen bemüht, die Zäsur zur Monarchie deutlich aufzuzeigen: „Die Regierungen haben die Staatsbürger des alten Staates der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder des öfteren durch Vollzugsverordnungen überrascht, die oft wesentlich anderes enthalten haben, als die im Parlamente in ihrem Untertanenverstande sich einbildeten, beschlossen zu haben.“ Der deutschösterreichischen Regierung sollte jedoch ein Stück ihrer „Machtfülle“ genommen werden, indem der Staatsrat „den Regierungen entsprechende Dienstesanweisungen geben wird“, sodass „die künftig vom Staatsrate einzusetzenden Regierungen durchaus nicht mehr dieselben Attribute der Gewalt haben werden wie die bisherigen. Wir werden es mit Regierungen zu tun haben, die im strengsten Sinne des Wortes bloße Verwalter sein sollen, Verwalter auf Grund der Gesetze und der vom Staatsrate ausgearbeiteten Durchführungsvorschriften und Dienstesanweisungen. Der Begriff der Regierung wird also eine entsprechende Herabminderung erfahren.“ Was „der reinen Regierung“ vorbehalten bleiben sollte, das war „die unmittelbare Verwaltungstat [...] nach dem alten Grundsatz jeder Staatsordnung, daß Beraten die Sache vieler, Handeln aber die Sache einzelner ist. Der Rat gehört der großen Zahl, die Tat gehört den Einzelnen.“ Freilich war auch all das nur Teil der ersten vorläufigen Staatskonstruktion, „bis wir zu dem normalen Laufe der Dinge kommen“.¹⁷

Am gleichen Tag ernannte der Staatsrat, bestehend aus zwanzig Mitgliedern mit ebenso vielen Ersatzmännern, die Staatssekretäre und den Staatskanzler („Leiter der Staatskanzlei“),¹⁸ ihre feierliche Angelobung erfolgte am folgenden Tag um 19 Uhr im Budgetsaal des Abgeordnetenhauses „im Beisein des gesamten Staatsrates und in Anwesenheit zahlreicher Abge-

¹⁵ Diese Konstruktion dürfte auf einen Vorschlag Otto Bauers im sozialdemokratischen Parteivorstand zurückgehen. Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXXIII.

¹⁶ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXI; StGBI. Nr. 1/1918, §§ 8–15.

¹⁷ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 2. Sitzung, S. 31 f. Dieser nur vorläufige Charakter war bereits in der 1. Sitzung der Provisorischen Nationalversammlung deutlich zum Ausdruck gebracht worden. So hatte etwa Dr. Viktor Adler erklärt: „Wir wünschen also, daß die gegenwärtige Versammlung möglichst bald die tatsächliche Regierungsgewalt in Deutschösterreich, seine Vertretung nach außen und seine Verwaltung im Innern an sich ziehe. Dann aber soll sie so bald als möglich Platz machen der neuzuwählenden konstituierenden Nationalversammlung.“ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 1. Sitzung, S. 8.

¹⁸ Vgl. SRP Nr. 12 vom 30. Oktober 1918.

ordneter“. Staatsratspräsident Karl Seitz bat den Staatskanzler und die Staatssekretäre in einer Ansprache, „mit Mut, Tatkraft und Energie an die Arbeit zu schreiten“.¹⁹

Tatsächlich fand die erste Sitzung des Kabinettsrates bereits eine Stunde später statt. Die schriftliche Aufzeichnung über diese Sitzung ist knapp und gibt wenig Aufschluss über deren tatsächliche Dauer oder den Umfang des Gesagten.²⁰ Wenig überraschend beschäftigten sich die Anwesenden – neben Renner sämtliche neuernannte Staatssekretäre mit Ausnahme des Staatssekretärs für Heerwesen Josef Mayer – mit den „Grundlinien“ der Amtsübernahme, die tatsächliche Substanz der Erörterungen geht aus dieser kurzen Mitschrift allerdings nur andeutungsweise hervor. Trotzdem kündigte sich selbst in diesem kursorischen Protokoll schon das Nebeneinander der diversen Problemfelder an, die die Tätigkeit des Kabinettsrates wie des Staatsrates in jenen Wochen und Monaten von Zerfall und Neubeginn prägten. Angedeutet wurden laufende Verhandlungen „mit Tschechen und Ungarn“, wobei es in erster Linie um Lebensmittel und Kohle ging, sowie die Einrichtung der Provinz Deutschböhmen.²¹ Die vielfältigen Probleme, die das Ende der Monarchie mit sich brachte und die Deutschösterreich unmittelbar erfassten, wie etwa die gravierenden Versorgungsschwierigkeiten, die umstrittenen Ansprüche auf die „deutschen“ Gebiete in Böhmen, die notwendige Demobilisierung und Neuformung der Heeresverbände, die Liquidierung der vormals gemeinsamen Verwaltung des Vielvölkerstaates oder die Regelung der gemeinsamen Finanzangelegenheiten, erforderten von Anfang an unmittelbare Beachtung, während zugleich die grundlegende Einrichtung einer neuen Staatsverwaltung vorangetrieben werden musste. So hatte auch Renner am 30. Oktober 1918 in der Nationalversammlung darauf hingewiesen, dass sich die Nationalversammlung trotz des „beispiellosen Zusammenbruches“, der sich gerade „inmitten der größten weltgeschichtlichen Entscheidungen“ vollziehe, mit Verfassungsgesetzen beschäftige, „und der Einwand liegt nahe, daß der Vollzugausschuß und die Nationalversammlung sich nicht ausschließlich mit dem befassen, was für das Volk zur Stunde das Wichtigste ist“. Aber im gleichen Zuge hatte Renner betont, dass „schlechte Verfassungseinrichtungen“ dazu angeht seien, „die Bürger an Leib und Leben“ zu bedrohen, daher brauche es Rechtsgrundlagen, „damit wir vorweg in unserem neuen Staate geschützt sind vor jeder rechtlichen Willkür“.²²

In diesem Sinne gingen die Staatssekretäre, wie die zweite Sitzung des Kabinettsrates vom 2. November 1918 zeigt, zügig daran, sich als Nachfolger, wenn auch nicht als Rechtsnachfolger, der scheidenden k.k. Minister einzurichten. Die „Aufträge und Vollmachten“ der k.u.k. und k.k. Ministerien „auf dem Staatsgebiete von Deutschösterreich“ sollten „unter ausdrücklicher Ablehnung jeder Rechtsnachfolge auf die deutschösterreichischen Staatsämter“ übergehen.²³ Während die alten Ministerien noch „zur Liquidierung aller derjenigen (fremdnationalen) Angelegenheiten, welche die andere Nation betreffen, ferner zur Verwaltung der allen Nationen Österreichs gemeinsamen (internationalen) Einrichtungen und endlich zur Einführung der neuen Verwaltung“ aufrecht bleiben sollten, sollten die neuen Staatsämter „für alle das deutschösterreich. Gebiet und Volk betreffenden (nationalen) Angelegenheiten“ zuständig sein.²⁴ Die Abläufe waren zu jenem Zeitpunkt noch so provisorisch, dass zuerst

¹⁹ Vgl. Wiener Zeitung, 1. November 1918, S. 3 „Deutschösterreichischer Staatsrat“.

²⁰ Zur Frage der Schriftführung in den ersten beiden Sitzungen des Kabinettsrates vgl. KRP Nr. 1, Anmerkung 2.

²¹ Vgl. die Abschnitte II und IV dieser Einführung.

²² Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 2. Sitzung, S. 30 f.

²³ Vgl. StGBI. Nr. 5/1918, Artikel 4.

²⁴ Diese Formulierung hing auch damit zusammen, dass ursprünglich an eine treuhändische Verwaltung der Deutschösterreich und die übrigen Nachfolgestaaten betreffenden gemeinsamen Angelegenheiten durch die Staatssekretäre gedacht war, die Staatssekretäre somit als Treuhänder der übrigen Nachfolgestaaten dringende gemeinsame Angelegenheiten erledigen sollten, was jedoch von tschechischer Seite abgelehnt worden war. Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXXVII.

einmal Telefonnummern und Adressen ausgetauscht werden mussten: „Jeder Staatssekretär ist gebeten, ungesäumt an die Staatskanzlei, Wien I. Parlament, Herrenhaus, seine Privat- und Amtsadresse sowie sein Privat- und Amtstelefon bekanntzugeben, damit die Staatssekretäre jederzeit untereinander und mit dem Kabinettsvorsitzenden verbunden werden können.“²⁵ „Der Staat ist zwar eingesetzt“, so hatte Renner am 31. Oktober im Staatsrat bemerkt, „aber vorläufig außer Raum und Zeit und Ort.“²⁶ Nun ging man also daran, diesen abstrakten Zustand zu ändern, allerdings in behutsamer Art und Weise, durchaus im Kontakt und unter Absprache mit den bisherigen Machthabern, d. h. unter Fühlungnahme mit dem Ministerpräsidenten Dr. Heinrich Lammasch und dem k.k. Ministerrat, was dort auch lobende Erwähnung fand.²⁷ Noch hatte ja die Vollzugsgewalt bei der alten Staatsspitze gelegen, und auch die Beamtenschaft war noch diensteidlich an sie gebunden. Der Wechsel ging hier rasch und reibungslos vonstatten. Ebenfalls am 31. Oktober hatte Seitz im Staatsrat berichtet, dass Lammasch vom Kaiser ermächtigt worden war, „die Geschäfte zu übergeben“.²⁸ Ein weiterer wichtiger Schritt war die Entbindung der Beamten vom Diensteid. Kaiser Karl vollzog diesen Schritt am 1. November, am Tag zwischen erster und zweiter Kabinettsratssitzung.²⁹

Die „Beamten deutscher Nationalität“ auf den neuen Staat Deutschösterreich einzuschwören, war nun sogleich auch Thema in der zweiten Kabinettsratssitzung. Der Staatssekretär für Gewerbe, Handel und Industrie Dr. Karl Urban empfahl, die Beamten provisorisch anzugeloben, „vorbehaltlich der späteren allgemeinen Regelung des Dienstverhältnisses zum deutschösterreich. Staat“. Eine entsprechende Gelöbnisformel, die den Anzugelobenden dazu verpflichtete, seine „ganze Tat- und Geisteskraft dem Wohle“ seines „deutschösterreichischen Vaterlandes, vorbehaltlos und ohne Ansehen der Opfer, hinzugeben“, war bereits ausgearbeitet worden.³⁰

Bereits mit der folgenden dritten Sitzung des Kabinettsrates vom 4. November 1918 nahm die offensichtlich provisorische Protokollführung eine deutlich geordnetere Form mit übersichtlicher, klar bezeichneter Gliederung in Tagesordnungspunkte sowie einer nä-

²⁵ Vgl. KRP Nr. 2 vom 2. November 1918. Loewenfeld-Ruß schrieb am 6. November 1918: „So ernst und fürchterlich auch die Situation ist, in der wir alle stehen, kamen mir die ersten Kabinettsitzungen fast operettenhaft vor, denn einige der parlamentarischen Staatssekretäre sind die ersten Tage hilflos wie Kinder gewesen.“ Zum Staatskanzler bemerkte Loewenfeld-Ruß am 11. November dagegen: „Im Kabinett führt Renner den Vorsitz. Sehr gut. Eine staunenswerte Arbeitskraft. Es wird fieberhaft gearbeitet.“ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 120 und S. 124.

²⁶ Vgl. SRP Nr. 13 vom 31. Oktober 1918.

²⁷ Vgl. AVA, Ministerratsprotokolle, 67. Ministerrat vom 31. Oktober 1918. Dass der Wunsch dahin ging, den Machtwechsel möglichst reibungslos und ohne großes Aufsehen, vor allem jedenfalls gewaltlos zu vollziehen, mag sich in der zweiten Sitzung des Kabinettsrates auch in der Aufforderung an die Staatssekretäre widerspiegeln, die Übernahme seines jeweiligen Amtes „unauffällig“ in den Tageszeitungen anzuzeigen. Vgl. KRP Nr. 2, weiters Anmerkung 13 ebendort. Im Kontext der friedlichen Amtsübernahme schrieb Loewenfeld-Ruß am 6. November 1918: „Die letzten Tage waren jedenfalls die ärgsten, weil die Gefahr einer gewalttätigen Revolution bestand. Mit der faktischen Übernahme der Geschäfte durch die deutsch-österreichische Regierung machte sich eine Bewegung geltend, die revolutionären Charakter hatte. [...] Die Soldaten hielten Versammlungen, die Gefangenen und Flüchtlinge strömten nach Wien. Aber Gott sei Dank kam es, offenbar infolge der allgemeinen Erschöpfung und des an sich gutmütigen Charakters unserer Bevölkerung, vielleicht auch wegen des Regens, zu nichts und heute hat sich die Gärung schon ziemlich gelegt.“ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 120.

²⁸ Vgl. SRP Nr. 13.

²⁹ Vgl. AVA, Ministerratsprotokolle, 69. Ministerrat vom 1. November 1918. Zur Übergabe der Geschäfte an die neue Staatsführung vgl. weiters Haas, *Historische Einleitung*, S. XXXVI; zum Kontakt Renners mit dem k.k. Ministerrat in der Frage des Dienstoides auch KRP Nr. 2, Anmerkung 10.

³⁰ Vgl. KRP Nr. 2, zum vollständigen Text der Gelöbnisformel Anmerkung 12. Zur Beamtenschaft vgl. weiters Abschnitt III dieser Einführung.

her, wenn auch nicht völlig unmittelbar am tatsächlichen Verhandlungsverlauf orientierten Reinschrift, an.³¹ Inhaltlich beschäftigte sich der Kabinettsrat dagegen weiterhin mit teils grundlegenden Aspekten der sich laufend entwickelnden staatlichen Organisation, so etwa in der vierten Sitzung vom 7. November 1918, auf deren Tagesordnung die „Einrichtung eines täglichen Verbindungsdienstes zwischen den Staatsämtern und dem Staatsrate“³² ebenso wie die „Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Staatsrat, dem Kabinett und den Staatsämtern“ stand. Hinsichtlich letzteren Punktes hatte sich offenbar in den ersten Tagen der Amtsführung Klärungsbedarf ergeben, denn die „Frage der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Ressortchefs und dem Kabinette“, aufgeworfen durch den Staatssekretär für Landwirtschaft Josef Stöckler, fand sogleich Unterstützung durch den Staatssekretär für Volksernährung Dr. Johann Loewenfeld-Ruß, der ebenfalls „eine genauere Feststellung der Kompetenzen des Staatsrates auf dem Gebiete der Verwaltung für erwünscht“ hielt. Nachdem sodann „[m]ehrere Redner [...] der Anschauung Ausdruck“ verliehen, „dass die Verwaltung der Bewegungsfreiheit bedürfe und es dem Staatsrate jedenfalls nicht zukomme, in konkrete Details der Verwaltung einzugreifen“, sah sich Staatskanzler Renner veranlasst, seinen bereits erwähnten Grundsatz, dass „Beraten die Sache vieler, Handeln aber die Sache einzelner ist“, näher zu erläutern.

Der Staatsrat, stellte Renner demgemäß fest, habe „die allgemeinen Linien der Politik festzusetzen. Die einzelnen Ressorts haben nicht Sonderpolitik zu machen, sondern die Politik des Staatsrates auszuführen.“ Dem Staatsrat sei jedenfalls die Beratung und Beschlussfassung über Verordnungen vorbehalten, „welche nicht bloß Beamte, sondern auch Staatsbürger verpflichten“. Auf diese Weise seien „sämtliche, die Bürger bindende Verordnungen durch den Staatsrat gedeckt“. Weiters seien dem Staatsrat „auch Kundmachungen vorbehalten, welche bei der gesamten Bürgerschaft einen starken Eindruck erwecken sollen“. Renner illustrierte das mit folgendem Beispiel: „Wenn etwa der Staatssekretär für Finanzen einen Aufruf an die Bevölkerung erlässt, ihre Steuern zu zahlen, so hat dies gewiss nicht die gleiche Wirksamkeit, wie wenn der Aufruf vom Staatsrate ausgeht.“ Nicht berufen sei der Staatsrat dagegen, „unmittelbare Verfügungen auf dem Gebiete der einzelnen Ressorts zu treffen“.³³

Dass sich der Kabinettsrat erst eigene Arbeitsregeln schaffen musste, zeigt weiters die in der gleichen Sitzung behandelte Frage, wie oft Kabinettsratssitzungen stattzufinden hatten. Diese sollten, wie schließlich festgestellt wurde, „in der gegenwärtigen kritischen Übergangszeit [...] möglichst häufig“ abgehalten werden. Bevor es zu diesem Beschluss kam, hatte Staatssekretär Urban noch auf die „Praxis der [k.k.] Ministerien“ verwiesen: „Eine Sitzung des Ministerrates findet immer dann statt, wenn sie von einem Minister ausdrücklich verlangt wurde, oder wenn es der Ministerpräsident für notwendig erachtet. [...] Für die spätere Zeit würde sich empfehlen, den Kabinettsrat immer dann zusammentreten zu lassen, wenn dies

³¹ Ebenso darf angenommen werden, dass ab der dritten Sitzung durchwegs Schriftführer anwesend waren, selbst wenn die Stenogramme einiger Sitzungen nicht erhalten geblieben sind.

³² Vgl. KRP Nr. 4/2.

³³ Zur „Abgrenzung der Befugnisse der einzelnen Ressorts und des Kabinettsrates“ bemerkte Renner weiters noch, dass „sich eine scharfe Grenze nicht ziehen“ lasse, worauf der Unterstaatssekretär für Inneres Otto Glöckel beipflichtete, dass die Grenze in der Praxis „nicht immer leicht zu finden“ sei, als entscheidendes Kriterium jedoch die Wahrung der „Einheitlichkeit der Verwaltung“ maßgebend sein solle. Im Übrigen solle „dem Ressort volle Bewegungsfreiheit gelassen werden“. Vgl. KRP Nr. 4/3. Dass die Kompetenzverteilung zwischen Staats- und Kabinettsrat aus der Sicht Renners keine ideale Lösung darstellte, zeigt folgende Bemerkung des Staatskanzlers in der 14. Sitzung des Kabinettsrates, die nur im Stenogramm festgehalten wurde: „Kompetenzgrenze zwischen Staatsrat und Kabinett ist nicht fest gezogen. Insbesondere für einzelne Ressorts sehr schwierig, diese Art Doppelverwaltung über sich ergehen zu lassen. Eine solche Auseinanderlegung der Kompetenzen kann aber erst allmählich sich herausbilden.“ Vgl. KRP Nr. 14 vom 21. November 1918, Stenogramm.

von einem Staatsrate verlangt wird.“³⁴ Weder die eine noch die andere Variante wurde Usus, stattdessen bürgerte sich langfristig die auch in der Zweiten Republik fortgesetzte Gepflogenheit der regelmäßigen, zumeist wochenweisen Abhaltung von Kabinetts- bzw. ab 15. November 1920 Ministerratssitzungen ein. Den Bedürfnissen der „kritischen Übergangszeit“ entsprechend, fanden die Sitzungen des Kabinettsrates vorläufig häufiger statt, anfangs fast täglich (die Protokolle Nr. 4–10 fallen beispielsweise auf sechs aufeinanderfolgende Tage), dann allmählich in größeren Abständen (die Protokolle Nr. 22 und 23 trennten vier Tage ohne Sitzung, zwischen Nr. 25 und 26 verstrich bereits eine Woche).

Ein weiterer grundlegender Punkt, über den sich der Kabinettsrat Klarheit zu verschaffen suchte, war die „Regelung der Verordnungsgewalt auf Grund der gegenwärtigen Verfassung“ – also StGBI. Nr. 1/1918 – „des Deutschösterreichischen Staates“.³⁵ Der sechsten Sitzung vom 9. November 1918 wurde der Präsidialdirektor der Staatskanzlei Ministerialrat Dr. Josef Freiherr von Löwenthal beigezogen, um nochmals die Kompetenzen hinsichtlich der Verordnungsgewalt darzulegen, wobei er Vollzugsanweisungen und Verwaltungsverordnungen unterschied. Unter erstere Kategorie fielen Vollzugsanweisungen, die „den bisherigen Durchführungsverordnungen zu Gesetzen und den Verordnungen des Gesamtministeriums“ entsprachen und vom Staatsrat zu erlassen waren, sowie jene, „welche von den Staatssekretären über Ermächtigung des Staatsrates erlassen werden“. Letztere sollten mit der einleitenden Klausel: „Über Ermächtigung des Staatsrates wird verordnet wie folgt:“ herausgegeben werden.³⁶ Die Verwaltungsverordnungen – „interne Dienstvorschriften“ – blieben dem eigenen Wirkungskreis der Staatssekretäre vorbehalten. Das Kabinett nahm diese Ausführungen zustimmend zur Kenntnis, beschloss jedoch immerhin, „dass auch die vom Staatsrate erlassenen Vollzugsanweisungen vom zuständigen Staatssekretäre mitgefertigt werden“.³⁷

³⁴ Vgl. KRP Nr. 4/4.

³⁵ Vgl. KRP Nr. 6/5 vom 9. November 1918.

³⁶ Diese Eingangsformel verstieß, so Hans Kelsen, gegen die am 30. Oktober 1918 beschlossene Verfassung. Derart bezeichnete Vollzugsanweisungen „tragen die Unterschrift des betreffenden Staatssekretärs und weisen sich somit auch dadurch als Vollzugsanweisungen des betreffenden Staatsamtes aus, sie sind aber auch vom Staatsnotar gefertigt, was in diesem Falle nicht etwa ohne gesetzliche Grundlage geschieht, sondern geradezu dem Gesetze widerspricht, sofern man nämlich den Kopf dieser Vollzugsanweisungen gelten läßt und sie als Willensakte des Staatsrates auffaßt.“ Für „Willensakte des Staatsrates“ galt nämlich folgende Bestimmung des StGBI. Nr. 1/1918, § 6: „Ausfertigungen des Staatsrates sind ungültig, wenn sie nicht von einem der Präsidenten gefertigt und vom Leiter der Kanzlei und dem Notar des Staatsrates mitgezeichnet sind.“ Diese Voraussetzungen waren in diesen Fällen nicht erfüllt, dementsprechend folgerte Kelsen: „Eine solche Publikationspraxis, bei der Vollzugsanweisungen einzelner Staatsämter unter dem Titel von Vollzugsanweisungen des Staatsrates erscheinen, ist allerdings gänzlich ungerechtfertigt.“ Vgl. Hans Kelsen. Werke. Band 5: Veröffentlichte Schriften 1919–1920. Herausgegeben von Matthias Jestaedt, Tübingen 2011, S. 72.

³⁷ Vgl. KRP Nr. 6/5. Auch dieser Beschluss stand nach Kelsen mit den Bestimmungen der vorläufigen Verfassung strenggenommen nicht im Einklang: „Schließlich weist das St.G.BI. Vollzugsanweisungen des Staatsrates auf, die sich in der Eingangsklausel nicht als Vollzugsanweisungen einzelner Staatsämter deklarieren, die aber nicht nur ordnungsgemäß von einem Präsidenten, dem Staatskanzler und dem Staatsnotar, sondern auch von demjenigen Staatssekretär gefertigt sind, in dessen Ressort die geregelte Materie fällt. [...] Die Mitfertigung des ressortmäßigen Staatssekretärs entbehrt jedoch jeder gesetzlichen Grundlage.“ Vgl. Kelsen, Werke 5, S. 72. Beispiele für derartige Vollzugsanweisungen sind etwa StGBI. Nr. 12, Vollzugsanweisung des Deutschösterreichischen Staatsrates vom 5. November 1918 über die Exekutionsfreiheit der Hilfsdarlehen zur Durchführung der Kriegskredithilfe für das mittelständische Gewerbe, ausgegeben am 17. November 1918; StGBI. Nr. 27, Vollzugsanweisung des Deutschösterreichischen Staatsrates vom 18. November 1918 über die Aufrechterhaltung von Dienstverhältnissen, die dem Handlungsgehilfengesetz unterliegen, während des Krieges und der Abrüstung, ausgegeben am 20. November 1918.

Die hinter StGBL. Nr. 1/1918, § 7³⁸, stehende Überlegung war, so der Rechtswissenschaftler und maßgebliche Mitverfasser des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920³⁹ Dr. Hans Kelsen, dass „die Nationalversammlung und das Volk nicht vor ganz unerwünschte und unvertraute Gesetzesvorlagen gestellt werde“ und dass „alle *Regierungsvorlagen* vom Staatsrat ausgehen müssen. Diesem steht das Initiativrecht der Exekutive zu. Die ‚Staatsregierung‘, d. h. die Staatssekretäre haben kein unmittelbares Initiativrecht.“⁴⁰ Kelsen weiter: „Nach der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers sollte dem Staatsrat das gesamte Verordnungsrecht vorbehalten bleiben. Das war der Sinn, den man mit dem Satze verbinden wollte: Der Staatsrat erläßt die nötigen Vollzugsanweisungen. Es bestand die bewußte Absicht, der Regierung im engeren Sinne des von der Verfassung gewählten Sprachgebrauches, nämlich den Staatssekretären, das Verordnungsrecht zu versagen. Nicht nur Rechtsverordnungen, d. h. auf Grund der Gesetze erlassene, die Staatsbürger bindende Normen der Exekutive, sondern auch Verwaltungsverordnungen, d. h. nur die Staatsorgane bindende Normen, sollten vom Staatsrat ausgehen.“⁴¹ Das entsprach auch Renners Begründung seines Verfassungsentwurfs in der Sitzung der Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, als er – wie bereits weiter oben zitiert – von der Regierung als bloßem Verwalter sprach, der den „Durchführungsvorschriften und Dienstesanweisungen“ des Staatsrates unterworfen sein sollte. Das bedeutete, so Kelsen: „Die ‚Regierung‘ sollte also alles sein, nur gerade keine Regierung.“⁴² Wie provisorisch und zum Teil auch improvisiert nicht nur die einstweiligen Grundlagen des Staates Deutsch-österreich, sondern auch deren Umsetzung in der Praxis waren, zeigen wohl die zahlreichen diesbezüglichen Widersprüche, auf die Kelsen hingewiesen hat.⁴³ Weiters gab es auch gewisse Ausnahmen vom hier dargelegten generellen Muster, beispielsweise wurde das Staatsamt für Kriegs- und Übergangswirtschaft in der Staatsratssitzung vom 30. November 1918 generell ermächtigt, unter Bezugnahme auf das wirtschaftliche Ermächtigungsgesetz, RGBl. Nr. 307/1917, aufgrund der „durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse“ die „notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen und die einschlägigen Vollzugsanweisungen unter Berufung auf diese Ermächtigung des Staatsrates zu erlassen“. Vor der Veröffentlichung derartiger Vollzugsanweisungen musste geprüft werden, dass sie „wirklich keinen politischen Charakter haben“, weiters waren sie der Nationalversammlung periodisch zur Kenntnis zu bringen.⁴⁴

Mit dem verfassungsrechtlichen Provisorium war aber auch Renner, der es ja federführend mit aus der Taufe gehoben hatte, im Hinblick auf die Organisation der Gesetzgebung nicht vollkommen zufrieden, wie die Sitzung des Kabinettsrates vom 10. November 1918 zeigt. Renner führte aus, „dass nach der provisorischen Verfassung des d.ö. Staates der Staatsrat der Träger der Regierungs- und Vollzugsgewalt sei.“⁴⁵ Gegen diese Konstruktion habe er insofern Bedenken, als hiedurch dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung nicht genügend Rechnung getragen sei und es wünschenswert wäre, dass neben dem rein parteimäßig und politisch zusammengesetzten Staatsrat von der Nationalversammlung ein

³⁸ „Der Staatsrat berät die Vorlagen an die Nationalversammlung vor, beurkundet deren Beschlüsse, macht sie kund und erläßt die nötigen Vollzugsanweisungen.“

³⁹ StGBL. Nr. 450, Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), ausgegeben am 5. Oktober 1920.

⁴⁰ Vgl. Kelsen, Werke 5, S. 46.

⁴¹ Vgl. ebendort, S. 47.

⁴² Vgl. ebendort, S. 48.

⁴³ Vgl. vorstehend Anmerkungen 36 und 37.

⁴⁴ Vgl. SRP Nr. 51, weiters KRP Nr. 2, Anmerkung 20.

⁴⁵ Gemeint war StGBL. Nr. 1/1918, § 3: „Mit der Regierungs- und Vollzugsgewalt betraut die Provisorische Nationalversammlung einen Vollzugausschuß, den sie aus ihrer Mitte bestellt. / Der Vollzugausschuß führt den Titel ‚Deutschösterreichischer Staatsrat‘.“

besonderer Vollzugausschuss für die Ausübung der Justizhoheit eingesetzt wird, der als objektives fachliches Organ die Rechtspflege zu überwachen hätte.“ Erst wenn ein solcher Ausschuss eingesetzt sei, „schiene dem Redner die Justizhoheit des Staates mit dem notwendigen Elemente der Stabilität ausgestattet“. ⁴⁶

Unter solchen Voraussetzungen gestaltete sich die legislative Tätigkeit des Kabinetts anders als es in den auf die Auflösung des Staatsrates folgenden Kabinetten der Fall sein sollte, die über die diversen Gesetzesmaterien unter Heranziehung bezüglichlicher Entwürfe und sonstiger Materialien, wie etwa Motivenberichten, in teils umfassender Weise berieten, um sie, so ein entsprechender Beschluss gefasst wurde, den Organen der Gesetzgebung, d. h. der Nationalversammlung bzw. ab 1920 dem Nationalrat und den zuständigen Fachausschüssen zur weiteren Beratung und endgültigen Beschlussfassung zu übermitteln. Da die vorberatende Rolle gemäß StGBL. Nr. 1/1918, § 7, nun vorerst dem Staatsrat zukam, der die angenommenen Entwürfe sodann weiterleitete, entfielen detaillierte Erörterungen konkreter Gesetzesvorlagen im Kabinettsrat weitgehend. Gesetzesentwürfe liegen den Protokollen nur in Einzelfällen bei, ⁴⁷ und die Behandlung und Beschlussfassung beschränkte sich oftmals auf die Erteilung der Genehmigung, eine Gesetzesvorlage in den Staatsrat einbringen zu dürfen, ⁴⁸ sodass manch wichtige legislative Materie in den vorliegenden Protokollen praktisch unerwähnt blieb. Exemplarisch sei auf das Gesetz über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht, StGBL. Nr. 91/1918, ⁴⁹ verwiesen, das zusammen mit einer Reihe anderer Gesetzesvorlagen, darunter etwa jene über die Führung des Staatshaushaltes bis 30. Juni 1919 ⁵⁰ und die Kontrolle der Staatsschuld Deutschösterreichs, ⁵¹ in der dreizehnten Sitzung des Kabinettsrates pauschal in aller Kürze und ohne nähere Erläuterungen abgehandelt wurde. ⁵² Gerade das Staatsbürgerrechtsgesetz wurde im Staatsrat mehrfach behandelt und diskutiert, ⁵³ im Kabinettsrat ist davon jedoch nichts zu spüren. Ebenfalls unbehandelt blieb das Gesetz über die Staats- und Regierungsform, StGBL. Nr. 5/1918, mit dem Deutschösterreich zu einer demokratischen Republik und „Bestandteil der Deutschen Republik“ erklärt wurde. ⁵⁴ Dieses grundlegende Gesetz – „vom Staatsrate im Drange der Not geschaffen und beschlossen“ ⁵⁵ – wurde lediglich in der Sitzung vom 23. November 1918 (der sogenannten

⁴⁶ Vgl. KRP Nr. 7/19. Entsprechende Ausschüsse, nicht nur für Justiz, wurden von der Nationalversammlung am 12. November 1918 eingesetzt. Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 3. Sitzung vom 12. November 1918, S. 87.

⁴⁷ Vgl. beispielsweise KRP Nr. 16/1 vom 26. November 1918, Nr. 18/5 vom 29. November 1918 oder Nr. 21/3 und 4 sowie die zugehörigen Beilagen.

⁴⁸ Vgl. etwa KRP Nr. 18/5 und Nr. 21/3.

⁴⁹ StGBL. Nr. 91, Gesetz vom 5. Dezember 1918 über das deutschösterreichische Staatsbürgerrecht, ausgegeben am 13. Dezember 1918.

⁵⁰ StGBL. Nr. 74, Gesetz vom 27. November 1918 über die Führung des Staatshaushaltes vom 1. November 1918 bis 30. Juni 1919, ausgegeben am 4. Dezember 1918.

⁵¹ StGBL. Nr. 88, Gesetz vom 5. Dezember 1918 über die Kontrolle der Staatsschuld Deutschösterreichs, ausgegeben am 13. Dezember 1918.

⁵² Vgl. KRP Nr. 13/5. Als Beispiel für die später übliche Form der Behandlung von Gesetzesvorlagen mag ein am 30. Mai 1919 im Kabinettsrat erörtertes Militärpensionistengesetz dienen. Der betreffenden Sitzung liegen sowohl Entwurf als auch Erläuterungen zum Entwurf bei, weiters wurden Fachreferenten der relevanten Ressorts zur Berichterstattung hinzugezogen. Vgl. KRP Nr. 75/2.

⁵³ Vgl. SRP Nr. 30 vom 11. November 1918, Nr. 51 vom 30. November 1918, Nr. 52 vom 2. Dezember 1918, Nr. 54 vom 6. Dezember 1918 und Nr. 55 vom 7. Dezember 1918; Sten. Prot. Prov. NV, 6. Sitzung vom 27. November 1918, S. 174–184.

⁵⁴ Vgl. Anmerkung 5 dieser Einführung.

⁵⁵ So Renner in seiner diesbezüglichen Berichterstattung vor der Nationalversammlung, vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 3. Sitzung vom 12. November 1918, S. 65. Zur Behandlung dieses Gesetzes im Staatsrat vgl. SRP Nr. 29 vom 11. November 1918 und Nr. 33 vom 14. November 1918.

ersten Länderkonferenz)⁵⁶ erwähnt, also zu einem Zeitpunkt, da es schon längst von der Nationalversammlung beschlossen und im Staatsgesetzblatt publiziert worden war.⁵⁷

Eine auffallende Ausnahme bildete die Gesetzesvorlage, betreffend die Einhebung einer besonderen Brotauflage im Jahre 1919, über die unter Heranziehung entsprechender Entwürfe in den vorliegenden Protokollen dreimal beraten wurde, zweimal im Rahmen regulärer Sitzungen und sodann in der dritten Länderkonferenz.⁵⁸ Dass dieses Gesetz gesteigerte Aufmerksamkeit im Kabinettsrat erfuhr, hing einerseits wohl mit dessen Behandlung im Rahmen der erwähnten Konferenz, andererseits aber mit dessen einschneidender Bedeutung für die Allgemeinheit zusammen, sah es doch vor, die enormen Mehrkosten der Getreidelieferungen der Entente zum Teil durch Preiserhöhungen auf die Bevölkerung zu überwälzen und Beitragsleistungen von Grundbesitzern, Pächtern und Personen, deren steuerpflichtiges Einkommen eine bestimmte Grenze überschritt, einzuheben.

Trotzdem sich die Kabinettsratsprotokolle hinsichtlich der legislativen Tätigkeit der obersten Behörden und der Staatsspitze – gewissermaßen verfassungsbedingt – also doch recht deutlich vom Charakter späterer Kabinetts- bzw. Ministerratsprotokolle unterscheiden, bildet sich das (außen- wie innen-)politische Geschehen gerade in der noch eher provisorischen, teils wohl auch etwas chaotischen Natur, die sich zwischen den Zeilen und Tagesordnungspunkten dieser Protokolle manchmal mehr, manchmal weniger klar erahnen lässt, nicht nur deutlich, sondern vielleicht sogar eine Spur eindringlicher ab, als es in manch anderer Quelle, gleich, ob aus jenen Monaten des Übergangs oder aus späteren Phasen der Republik, der Fall sein mag. Gerade das Nebeneinander so unterschiedlicher grundlegender Themenbereiche wie der Organisation der Beamtenschaft, des Heeres bzw. der Volkswehr, der Zusammenarbeit und zugleich auch der Auseinandersetzungen mit den anderen Nachfolgestaaten in Versorgungsfragen oder dem Umgang mit den Spannungen zwischen zentraler und Landesverwaltung verdeutlichen die vielfältigen Herausforderungen, die sich der neuen politischen Führung des Landes stellten. Die folgenden Abschnitte dieser Einführung sollen einen kurssrischen Überblick über die wichtigsten der genannten Themen, die in den hier abgedruckten Protokollen Niederschlag fanden, bieten.

II. Das Staatsgebiet; Konflikte und Kooperation mit den übrigen Nachfolgestaaten

Am 22. November 1918 beschloss die Nationalversammlung ein Gesetz und eine Staatserklärung über „Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich“. Im Gesetz, StGBI. Nr. 40/1918, wurde der Umfang des Staates folgendermaßen definiert: „Die Länder Österreichs unter der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südmähren und des deutschen Gebietes um Neubistritz, Österreich ob der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südböhmen, Salzburg, Steiermark und Kärnten mit Ausschluß der geschlossenen jugoslawischen Siedlungsgebiete, die Grafschaft Tirol mit Ausschluß des geschlossenen italienischen Siedlungsgebietes, Vorarlberg, Deutschböhmen und Sudetenland, sowie die deutschen Siedlungsgebiete von Brünn, Iglau und Olmütz.“⁵⁹ Die Staatserklärung, StGBI. Nr. 41/1918, bestimmte u. a. weiters, dass Deutschösterreich über die genannten Regionen die volle Gebietshoheit auszuüben beabsichtige und dass auch die „in den Siedlungsgebieten

⁵⁶ Vgl. KRP Nr. 15 vom 23. November 1918, zu den Länderkonferenzen weiters Abschnitt V dieser Einführung.

⁵⁷ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 3. Sitzung vom 12. November 1918, S. 65–69.

⁵⁸ Vgl. KRP Nr. 33/3, Nr. 35/4 und Nr. 36.

⁵⁹ Vgl. den § 1 des StGBI. Nr. 40, Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich, ausgegeben am 28. November 1918.

anderer Nationen eingeschlossenen, allein oder überwiegend von Deutschen bewohnten oder verwalteten Sprachinseln, Städte, Gemeinden und Ortschaften der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“ vorläufig als deutschösterreichischer „Rechtsbereich“ zu gelten hätten.⁶⁰

Das Konfliktpotential mit den von diesen Bestimmungen tangierten Nachfolgestaaten lag auf der Hand, zugleich war Deutschösterreich aber auf Kooperation, auf Einigungen am Verhandlungstisch angewiesen, wenn die Ernährungs- und Rohstoffkrise zumindest ansatzweise gemeistert werden sollte. Aber schon Ende Oktober hatten die deutschsprachigen Reichsratsabgeordneten Böhmens einerseits und jene Mährens und Schlesiens andererseits den Anschluss an Deutschösterreich beschlossen und die Einrichtungen der Provinzen Deutschböhmen und Sudetenland am 30. Oktober 1918 in der Nationalversammlung verkündet,⁶¹ während das südmährische Gebiet sich als Kreis Deutsch-Südböhmen bzw. „Böhmerwaldgau“ an Oberösterreich anzuschließen trachtete.⁶² Am 9. November erteilte der Staatsrat dem Kabinett Renner sodann den Auftrag, „unverzüglich alle Verfügungen zu treffen, um die selbständige Landesverwaltung in den Provinzen Deutschböhmen und Sudetenland zu verwirklichen“. Renner hatte dem Kabinett diesen Schritt des Staatsrates am gleichen Tag bereits im Voraus angekündigt.⁶³

Die Gefahren, die diese Entwicklungen für die lebensnotwendigen Kontakte zu den Nachbarstaaten bedeuteten, waren im Kabinettsrat sogar noch früher angesprochen worden, etwa in der dritten Sitzung vom 4. November 1918, als die „Errichtung von Eisenbahndirektionen für die deutschen Siedlungsgebiete der Sudetenländer“ diskutiert worden war. Der Staatssekretär für Verkehrswesen Karl Jukel hatte bei diesem Anlass zu bedenken gegeben, „dass gegenwärtig dringende Eisenbahnverhandlungen mit Böhmen wegen des Transits der Kohle geführt werden müssen und nach Ansicht des Vortragenden alles vermieden werden muss, was den Fortgang dieser die vitalsten Interessen unserer Bevölkerung berührenden Verhandlungen stören könnte“.⁶⁴

Nichtsdestotrotz kam der Kabinettsrat dem ihm durch den Staatsrat erteilten Auftrag nach und setzte sich mehrmals mit diversen Aspekten der Verwaltungseinrichtung in diesen Provinzen auseinander, mit dem Sudetenland umfangreich in der Sitzung vom 10. November 1918.⁶⁵ Nach Deutschböhmen sollte ein Flugdienst eingerichtet werden,⁶⁶ und bei den Landesregierungen beider Provinzen, die sich in Reichenberg (Deutschböhmen) und Troppau (Sudetenland) etabliert hatten, wurde die „Errichtung von Abteilungen des Staatsamtes für Kriegs- und Übergangswirtschaft“ unter „Hinweis auf die täglich zunehmende Schwierigkeit einer Verkehrsmöglichkeit“ in Aussicht genommen.⁶⁷ Auch die Errichtung zweier Eisenbahndirektionen in Jägerndorf und Teplitz wurde schließlich zumindest provisorisch verwirklicht, wenn sich diese auch nicht lange halten sollten.⁶⁸

Aber auch mit Ungarn galt es, einen vorsichtigen Kurs zu halten, wollte man die wichtigen Ernährungsverhandlungen nicht gefährden. Die sich regende westungarische Anschlussbe-

⁶⁰ Vgl. Absatz 2 des StGBI. Nr. 41, Staatserklärung vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich, ausgegeben am 28. November 1918. Zu beiden Gesetzen vgl. Kelsen, Werke 5, S. 86–89.

⁶¹ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 2. Sitzung vom 30. Oktober 1918, S. 15 f und S. 35; weiters KRP Nr. 6, Anmerkungen 5 und 6.

⁶² Vgl. KRP Nr. 19, Anmerkung 12.

⁶³ Vgl. SRP Nr. 28 und KRP Nr. 6/1.

⁶⁴ Vgl. KRP Nr. 3/2.

⁶⁵ Vgl. KRP Nr. 9/2.

⁶⁶ Vgl. KRP Nr. 7/5 vom 10. November 1918.

⁶⁷ Vgl. KRP Nr. 8/2 vom 11. November 1918.

⁶⁸ Vgl. KRP Nr. 3, Anmerkung 8.

wegung, so berichtete Staatssekretär Loewenfeld-Ruß dem Kabinettsrat am 15. November 1918, veranlasste den ungarischen Staatssekretär des Äußern Josef Diner-Dénes, u. a. darum zu ersuchen, „dass in der d.ö. Nationalversammlung nicht immer wieder die Angliederung westung. Komitate an Deutschösterreich zur Sprache gelange“. Die Rücksichtnahme auf die ungarischen Wünsche sei, so Loewenfeld-Ruß, „jedenfalls geeignet, die bevorstehenden Verhandlungen Deutschösterreichs mit Ungarn in Ernährungsangelegenheiten günstig zu beeinflussen“. ⁶⁹ Die westungarische Frage blieb jedoch virulent, sodass sie schon am 18. November abermals auf der Tagesordnung des Kabinettsrates stand. Von Zeitungen kolportierte Gerüchte „über einen beabsichtigten Einmarsch deutschösterreichischer Truppen nach Westungarn“ ließen die ungarische Regierung unmissverständlich „mit der sofortigen Einstellung aller Lebensmittelzuschüsse nach Deutschösterreich“ drohen, was laut Loewenfeld-Ruß besonders „für die Fleischversorgung Wiens von geradezu katastrophaler Bedeutung wäre“. ⁷⁰

Nicht erleichtert wurde die Position des Kabinetts dadurch, dass der Staatsrat am gleichen Tag die folgende Erklärung beschlossen hatte: „Die geschlossenen deutschen Siedlungsgebiete der Komitate Preßburg, Wieselburg, Ödenburg und Eisenburg gehören geographisch, wirtschaftlich und national zu Deutschösterreich, stehen seit Jahrhunderten in innigster wirtschaftlicher und geistiger Gemeinschaft mit Deutschösterreich und sind insbesondere der Stadt Wien zur Lebensmittelversorgung unentbehrlich.“ Immerhin hatte der Staatsrat klargestellt, dass die westungarische Anschlussfrage der kommenden Friedenskonferenz überlassen werden sollte, wo man „auf den Anschluss dieser Gebiete an die Republik Deutschösterreich bestehen“ werde. ⁷¹ Diesen Umstand unterstrich auch Renner in seiner Replik auf die Warnung von Staatssekretär Loewenfeld-Ruß. In „keiner Weise“ liege „eine aktive feindselige Politik des Staates Deutschösterreich gegenüber Ungarn“ vor, somit werde es „Sache des Staatsamtes des Äußern [...] sein, in diesem Sinne aufklärend und beruhigend auf die ungarische Regierung einzuwirken“. ⁷² Aber das genügte nicht. Um weiter zu kalmieren, war noch die Ausarbeitung einer weiteren umfangreichen Erklärung seitens des Staatsamtes für Äußeres nötig, die die ungarische Seite auch genehmigte, noch bevor sie dem Staatsrat vorgelegt und von diesem pro forma zum Beschluss erhoben wurde. Somit sanktionierte der Staatsrat nur noch das, was das Staatsamt und die ungarischen Vertreter bereits vereinbart hatten, wiewohl die Erklärung der Öffentlichkeit gegenüber als Beschluss des Staatsrates dargestellt wurde. ⁷³

Wenn also auch gewichtige Konfliktfelder mit den Nachbarstaaten bestanden und vor allem in den Gebiets- und Grenzfragen zwischen Deutschösterreich und der Tschechoslowakei, sodann aber auch mit dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen ⁷⁴ hinsichtlich des untersteirischen und Südkärntner Gebietes, Eiszeit herrschte, ⁷⁵ war Zusammenarbeit doch unumgänglich, um zahlreiche Aufgaben und Probleme, die aus den Kriegseignissen und dem anschließenden Zerfall der österreich-ungarischen Monarchie resultierten, einvernehmlich zu lösen. Wie sollte etwa der ehemalige Verwaltungs- und Beamtenapparat aufgelöst, wie die Sachdemobilisierungsgüter aufgeteilt, wie die Frage der Kriegsflüchtlinge, ihre Versorgung und ihre Repatriierung geregelt werden? Wie stand es um die Gebarung der Österreichisch-ungarischen Bank, die als Notenbank beider Reichshälften fungiert hatte und noch bis 1922 existieren sollte, und wie um das ehemals gemeinsame Staatsvermögen? Auf diesen und weiteren Gebieten war kein einseitiges Vorgehen möglich, weswegen im November 1918 die

⁶⁹ Vgl. KRP Nr. 11/4.

⁷⁰ Vgl. KRP Nr. 13/3. Letztendlich sollten diese Verhandlungen durchaus erfolgreich verlaufen, vgl. Abschnitt IV dieser Einführung.

⁷¹ Vgl. SRP Nr. 36 vom 18. November 1918.

⁷² Vgl. KRP Nr. 13/3.

⁷³ Vgl. KRP Nr. 14/14 vom 21. November 1918 und SRP Nr. 42 vom 22. November 1918.

⁷⁴ Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca; auch als „SHS-Staat“ bezeichnet.

⁷⁵ Vgl. Haas, *Historische Einleitung*, S. XL.

sogenannte Gesandtenkonferenz, beschickt mit Vertretern der Nachfolgestaaten, ins Leben gerufen wurde. Unter Vorsitz Otto Bauers versammelten sie sich erstmals am 14. November im Staatsamt für Äußeres, um, wie es der tschechoslowakische Bevollmächtigte in Wien Vlastimil Tusar ausdrückte, „die Fragen, die der früheren gemeinsamen Regierung vorbehalten waren“, zu erledigen und „in Freundschaft zusammen[zusammen]arbeiten, um zu verhindern, daß die Freiheit der jungen nationalen Staaten durch blutige Zusammenstöße und Vorfälle bedroht wird“.⁷⁶

Auf die Gesandtenkonferenz wurde in den Sitzungsprotokollen des Kabinettsrates immer wieder Bezug genommen.⁷⁷ Thematisiert wurde dabei auch die Einsetzung einer internationalen Liquidierungskommission, die sich mit der „Liquidation aller Verpflichtungen und Berechtigungen der ehemaligen Monarchie“ beschäftigen sollte.⁷⁸ Sie trat schließlich im Jänner erstmals zusammen und tagte in über einhundert Sitzungen bis Ende Dezember 1919.⁷⁹

Funktionierte die Zusammenarbeit in den genannten Gremien mehr oder weniger gut, so entwickelte sich die Lage in den umstrittenen Gebieten der Tschechoslowakei zu Ungunsten Deutschösterreichs. Schon im Laufe des Novembers 1918 begann die tschechoslowakische Regierung, die fraglichen Gebiete Schritt für Schritt unter ihre Kontrolle zu bringen. Das Auseinanderbrechen der losen deutschösterreichischen Verwaltung⁸⁰ bildete sich auch in den Kabinettsratssitzungen ab, so verlangte die tschechoslowakische Regierung etwa, im Einflussbereich des „Böhmerwaldgaus“ Richter und Bezirksrichter vom deutschösterreichischen Gelöbnis zu entbinden, „da nur auf diese Weise eine militärische Besetzung von Stadt und Ämtern verhindert werden könne“.⁸¹ Der in Teplitz errichteten deutschböhmisches Staatsbahndirektion verweigerte die „Generaldirektion der böhmischen Bahnen in Prag“ die Anerkennung und machte für eventuelle Eingriffe in Bahnlinien den zum Direktor der Teplitzer Direktion ernannten Ministerialrat Dr. Albert Geutebrück mit seinem Privatvermögen verantwortlich.⁸² Nur wenige Tage später musste Unterstaatssekretär Enderes vermelden, „dass die Tschechen am 7. Dezember Teplitz-Schönau besetzt haben, die Behörden von Teplitz-Schönau haben sich unter Protest der Gewalt gefügt“. Den deutschböhmisches Bahnbeamten drohte die Dienstenthebung, sollten sie sich weigern, das Gelöbnis für Deutschösterreich zu widerrufen. Notgedrungen erteilte das Staatsamt für Verkehrswesen der deutschböhmisches Landesregierung in Reichenberg dazu die Erlaubnis, falls „für die Bediensteten und die Bevölkerung Gefahr bestehe“.⁸³ Ähnlich entwickelte sich die Lage in der Untersteiermark, wo etwa die Regierung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen Mitte Dezember 1918 vom Lehrkörper „des deutschen Staatsgymnasiums in Cilli [...] binnen 5 Tagen die Ablegung des Eides auf den jugoslawischen Staat“ verlangte.⁸⁴ Über das Ende der Staatsbahndirektion Jägerndorf „infolge der Unterordnung aller übrigen dortigen Behörden und Ämter unter die tschechische Regierung“ berichtete Enderes am 21. Dezember.⁸⁵

⁷⁶ Vgl. AdR, StK, GZl. 157/1919, Zl. 766/1918, Protokoll über die am 14. November 1918 im Deutschösterreichischen Staatsamt für Äußeres abgehaltene erste Gesandten-Konferenz, S. 3 f.

⁷⁷ Vgl. KRP Nr. 11/1, Nr. 19/1, Nr. 21/4, Nr. 23/6, Nr. 26/6, Nr. 28/3, Nr. 29/5 a und Nr. 32/6.

⁷⁸ Vgl. KRP Nr. 21/4.

⁷⁹ Vgl. KRP Nr. 21, Anmerkung 21.

⁸⁰ So war etwa die Verwaltung der Provinz Sudetenland „eher ein Konglomerat von kleinräumigen Selbstverwaltungseinrichtungen als eine flächenhaft ausgebreitete Verwaltungsstruktur“. Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. LIII.

⁸¹ Vgl. KRP Nr. 19/4 vom 30. November 1918.

⁸² Vgl. KRP Nr. 20/5 vom 2. Dezember 1918.

⁸³ Vgl. KRP Nr. 22/2 vom 9. Dezember 1918.

⁸⁴ Vgl. KRP Nr. 24/11 vom 17. Dezember 1918.

⁸⁵ Vgl. KRP Nr. 25/2 vom 21. Dezember 1918. Es stellt sich auch die Frage, inwiefern manche Kabinettsmitglieder selbst an die Durchsetzung der deutschösterreichischen Gebietsansprüche glaubten bzw.

Der Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye, StGBI. Nr. 484/1919, schuf bezüglich der umstrittenen Gebiete schließlich vollendete Tatsachen. Lediglich die westungarischen Gebiete (Burgenland) wurden Deutschösterreich (bzw. nunmehr schlicht Österreich) zugesprochen, Südkärnten eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit zu Deutschösterreich oder zum Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen gewährt, die 1920 bekanntermaßen zu Ungunsten des letzteren ausfiel. Zu einem Ende gelangten mit diesem Staatsvertrag auch die Sitzungen der zuvor erwähnten Liquidierungskommission. Da der Staatsvertrag keinerlei Bestimmungen über eine gemeinsame Liquidierungsmasse enthielt, wurde die Liquidierung im Dezember 1919 von Seiten Österreichs zu einer rein internen Angelegenheit erklärt und die Tätigkeit der Kommission schlicht beendet.⁸⁶

III. „Beamtenfragen“, Volkswehr und Demobilisierung

Zwei für das neue Staatswesen immanente wichtige Personengruppen, mit denen sich der Kabinettsrat in den ersten Wochen und Monaten nach dem Zusammenbruch der Monarchie laufend beschäftigte, waren die Staatsbeamten und die Offiziere. Was die Beamten betraf, so konstituierte sich am 11. November eine „zwischenstaatsamtliche Geschäftsstelle zur Beratung grundsätzlicher Staatsbedienstetenfragen“, um Ordnung in den „Komplex der Beamtenfragen“ zu bringen, wovon in der Kabinettsratssitzung des 15. November Mitteilung gemacht wurde. Diese Stelle sollte „in engster Fühlungnahme mit dem Finanzressort“ vorgehen und „ihre Anträge im Wege der Staatskanzlei dem Kabinettsrate“ unterbreiten. In einer Beilage zu diesem Punkt wurde festgestellt, dass der deutschösterreichische Staat bereit sei, „die Dienstverhältnisse aller der deutschen Nation beizuzählenden Zivilbediensteten des bestandenen österreichischen Staates, soweit sie deutsch-österreichische Staatsbürger sind oder werden, und unter der gleichen Voraussetzung aller Zivilbediensteten österreichischer Staatsbürgerschaft bei ehemaligen gemeinsamen Behörden, soweit nicht auf zwischenstaatlichem Wege eine andere Regelung vereinbart wird“, zu regeln. Alle in Frage kommenden Beamten sollten gegen Leistung der Angelobung zumindest vorläufig in den Dienst übernommen werden, wenn auch eine generelle Verringerung des Beamtenstandes (nach dem Motto: „Weniger, aber besser bezahlte Beamte“) in Verbindung mit einer Verwaltungsreform als grundsätzliches Ziel genannt wurde. Die virulente Frage der „Regelung der Verhältnisse der nicht der deutschen Nation beizuzählenden Bediensteten“, deren Amtssitz im deutschösterreichischen Staatsgebiet lag – das betraf also Beamte „nichtdeutscher“ Nationalität in den von Deutschösterreich beanspruchten strittigen Gebieten, wie etwa der Provinz Deutschböhmen –, wurde in einem

ab welchem Zeitpunkt sie an dieser Möglichkeit zweifelten. Staatssekretär für Finanzen Steinwender erregte etwa das Missfallen des Staatsrates, als er von der „Neuen Freien Presse“ mit einer Aussage zitiert wurde, die bloß die Möglichkeit einer Einverleibung Deutschböhmens durch die Tschechoslowakei andeutete. Vgl. Neue Freie Presse. Morgenblatt, 17. November 1918, S. 11 „Staatssekretär Steinwender über Steuern und Anleihe“; SRP Nr. 36 vom 18. November 1918 und KRP Nr. 14/2 vom 21. November 1918. Doch selbst Renner, so erinnerte sich Loewenfeld-Ruß, soll bereits am 25. Oktober 1918 die Meinung geäußert haben, dass Deutschböhmen und die Sudetenländer nicht würden gehalten werden können. Vgl. Loewenfeld-Ruß, Im Kampf gegen den Hunger, S. 113. Zu den Gebietsstreitigkeiten mit der Tschechoslowakei in den Jahren 1918 bis 1920 aus tschechischer Sicht vgl. Martin Šestauber, Územní spory mezi Československem a Rakouskem v letech 1918–1920, Brno 2013. Zu den (deutsch-)österreichisch-jugoslawischen Beziehungen in der Zwischenkriegszeit vgl. Arnold Suppan, Jugoslawien und Österreich 1918–1938. Bilaterale Außenpolitik im europäischen Umfeld (= Veröffentlichungen des Österreichischen Süd- und Südosteuropa-Instituts XIV), Wien/München 1996.

⁸⁶ Vgl. dazu KRP Nr. 21, Anmerkung 21.

handschriftlich durchgestrichenen Absatz dieser Beilage nur kurz berührt und zukünftigen zwischenstaatlichen Verhandlungen vorbehalten.⁸⁷

Die Frage der Behandlung der als „fremdnational“ eingestuften Beamten war aber schon davor im Kabinettsrat aufgetaucht. In der Sitzung vom 10. November 1918 hatte der Staatssekretär für Unterricht Raphael Pacher berichtet, dass „politische Beamte mit den nationalen Bezirksausschüssen zusammen zu arbeiten sich weigern“, worauf der Kabinettsrat über Antrag des Staatssekretärs für Inneres Dr. Heinrich Mataja kategorisch feststellte, „dass alle Beamten, welche dem deutschösterreichischen Staate die Angelobung nicht leisten, vom Amte zu entfernen und durch andere Personen zu ersetzen sind“.⁸⁸ In der gleichen Sitzung war zudem festgehalten worden, „dass Beamte, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer anderen Nationalität nicht übernommen werden“, bereits zu diesem Zeitpunkt beurlaubt werden konnten, immerhin „unter Belassung ihrer bisherigen Bezüge“.⁸⁹

Sodann legte Unterstaatssekretär für Finanzen Dr. Eugen Beck am 21. November 1918 dem Kabinettsrat die von der erwähnten Geschäftsstelle ausgearbeiteten „Richtlinien für die vorläufige Behandlung der derzeit dringlichsten Staatsbedienstetenfragen“ vor, die eine überarbeitete Fassung des Inhalts jener Beilage darstellten, die am 15. November zu den diesbezüglichen Beratungen des Kabinettsrates herangezogen worden war. Die Richtlinien enthielten Bestimmungen über die Ablegung des Gelöbnisses (die nur Bediensteten, die der „deutschen Nation angehören“, abverlangt werden sollte), den Pensionsaufwand und die „Regelung der Verhältnisse der ehemals österreichischen Staatsbediensteten“ dreier unterschiedlicher Kategorien: „deutsche“ Beamte innerhalb und außerhalb sowie Beamte „nicht-deutscher Nationalität“ innerhalb des deutschösterreichischen Staatsgebietes. Grundsätzliche Stoßrichtung dieser Richtlinien war die weitgehende Übernahme der „deutschen“ Zivilstaatsbediensteten in den Dienst Deutschösterreichs bei gleichzeitiger sparsamer Einrichtung des neuen Verwaltungsapparates (Neuaufnahmen in den Dienst, so die Richtlinien, sollten „in der Regel“ unterbleiben), und in den anderen Fällen Dienstenthebung oder maximal vorläufige Weiterbelassung, „solange sie zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes für die nächste Zeit wegen vorläufigen Mangels an deutschen Bediensteten [...] unbedingt erforderlich ist“. Dabei wurde klargestellt, dass derartige Bedienstete keinen Anspruch auf eine feste Anstellung im deutschösterreichischen Staatsdienst haben sollten. Zugleich aber vermieden die Verfasser der Richtlinien unverrückbare Festlegungen: „Die endgültige Regelung dieser Verhältnisse ist zwischenstaatlichen Verhandlungen vorbehalten“, und selbst zur Übernahme der „deutschen“ Bediensteten hieß es: „die endgültige Regelung ihres Dienstverhältnisses wird jedoch vorbehalten“.⁹⁰ Am 24. November wurden diese „Richtlinien“ in der „Wiener Zeitung“ mit dem Zusatz, dass Bedienstete, die das sechzigste Lebensjahr überschritten hatten, mit vollem Pensionsanspruch unverzüglich in den Ruhestand zu versetzen waren, publiziert.⁹¹

Aus diesen Richtlinien ergaben sich für manche der Betroffenen durchaus Härten, etwa bei Beamten ursprünglich nichtdeutschsprachiger Herkunft, die über Jahre im k.k. Staatsdienst gestanden, sich inzwischen völlig mit dem „deutschen“ Teil Cisleithaniens identifiziert und ihre Lebensumstände und Privatverhältnisse ganz danach ausgerichtet hatten. Sie galten nun aufgrund der Richtlinien konsequenterweise als „nichtdeutsche“ und somit als über kurz oder lang auszuscheidende, gewissermaßen unerwünschte Bedienstete. Ein bestimmter derartiger Fall wurde gar von Seiten des Unterstaatssekretärs für Verkehrswesen Ing. Bruno Enderes direkt an den Kabinettsrat herangetragen und betraf den gebürtigen Rumänen und

⁸⁷ Vgl. KRP Nr. 11/2 sowie Anmerkung 19 in jenem Protokoll.

⁸⁸ Vgl. KRP Nr. 7/12.

⁸⁹ Vgl. KRP Nr. 7/14.

⁹⁰ Vgl. KRP Nr. 14/16 und den „Nachtrag“ zu jenem Protokoll.

⁹¹ Wiener Zeitung, 24. November 1918, S. 1 „Beschlüsse des Kabinettsrates in Staatsbedienstetenfragen“.

Beamten des Staatsamtes für Verkehrswesen Dr. Viktor Hnidey. In der Sitzung vom 12. November 1918 war Hnidey noch zusammen mit anderen Beamten zur Behandlung eines Tagesordnungspunktes herangezogen worden.⁹² Nun, in der Sitzung vom 30. November, zählte Hnidey bereits zu den „fremdnationalen“ Beamten, doch „mit Rücksicht auf seine Spezialkenntnisse und seine langjährige Erfahrung“ könne er, so Enderes, „nicht leicht ersetzt werden“. Der Kabinettsrat schien der Weiterverwendung Hnideys nicht abgeneigt zu sein, doch obwohl „die ausnahmsweise Zulassung von ehemals österreichischen Staatsbediensteten nichtdeutscher Nationalität im deutschösterreichischen Staatsdienste [...] in die Kompetenz des Kabinettsrates“ fiel, wurde die Angelegenheiten an das Staatsratsdirektorium verwiesen, da es um die Dienstverwendung auf einem „selbständigen und verantwortungsvollen Posten“ ging.⁹³ Das Staatsratsdirektorium stimmte Hnideys vorläufiger Dienstbelassung schließlich zu, allerdings suchte Hnidey selbst kurz darauf um seine Pensionierung an.⁹⁴

Die aus den Richtlinien resultierenden Härten trafen aber nicht einige wenige Einzelfälle, sondern immerhin genug Bedienstete, um im Staatsrat zu einem grundsätzlichen Antrag von Josef Tomschik als Ersatzmann für Staatsrat Franz Domes zu führen. Tomschik beantragte, „die Staatsämter zu beauftragen, alle in der letzten Zeit in ihrem Amtsbereiche verfügten Außerdienststellungen von Beamten der unteren Kategorien besonders der Eisenbahn und Post zu überprüfen“ und in „berücksichtigungswürdigen Fällen (besonders Familienvätern) aufzuheben, und die Richtlinien des Kabinettsrates zu ändern“. Der Staatsrat stimmte diesem Antrag zu,⁹⁵ worauf sich die am 11. November eingesetzte Geschäftsstelle mit diesem Beschluss beschäftigte und ihre Folgerungen dem Kabinettsrat am 9. Jänner vorlegte. Nach Meinung der Geschäftsstelle bedeute der Beschluss, „dass die Zentralstellen und die ihnen untergeordneten Ämter auch alle jene Beamten, die bereits in den Dienst eines anderen Staates eingetreten waren, wieder auf ihre Posten zu berufen hätten“, was u. a. auch deshalb schwer vertretbar sei, weil Deutschösterreich, das „von allen Seiten in seinen Lebensbedingungen bedroht ist, selbst ein Lebensinteresse daran hat, seine amtliche Tätigkeit ohne Einblick durch unberufene, weil politisch befangene Personen vollziehen zu lassen“. Gewissermaßen als Kompromiss schlug die Geschäftsstelle vor, die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinien so zu interpretieren, als bezögen sie sich nur auf höhergestellte Beamte auf verantwortungsvollen Posten, während es im Falle politisch harmloser sowie solcher Personen, „die sich niemals ausgesprochen zu einer anderen als der deutschen Nation bekannt haben“, gewiss „am Platze“ sei, „die Voraussetzung der deutschen Nationszugehörigkeit nicht zu hoch zu spannen“, insbesondere da solche Bedienstete vielfach „seit Jahren in Deutschösterreich ansässig sind, deutsche Frauen geheiratet haben, ihre Kinder deutsch erziehen lassen und sich national indifferent verhalten“. Diese Personen könnten „nicht schlechthin als Nichtdeutsche“ gewertet werden, eine Überprüfung derartiger Fälle sei daher zu empfehlen.

Der Kabinettsrat stimmte diesem Vorschlag zu, vorausgesetzt – wie der Staatssekretär für Justiz Dr. Julius Roller es formulierte –, „eine Verdrängung beziehungsweise Schädigung deutscher Beamter“ werde „unbedingt verhindert“. Unterstaatssekretär für Äußeres Dr. Leopold Waber empfahl überdies „aus verhandlungstaktischen Gründen“, „das beabsichtigte Entgegenkommen nicht sogleich der Öffentlichkeit bekanntzugeben“,⁹⁶ womit er sich auf die

⁹² Vgl. KRP Nr. 9/2.

⁹³ Vgl. KRP Nr. 19/5.

⁹⁴ Vgl. KRP Nr. 19, Anmerkung 27.

⁹⁵ Vgl. SRP Nr. 62 vom 8. Jänner 1919.

⁹⁶ Vgl. KRP Nr. 29/5 a. Erneut kam die Angelegenheit in der Staatsratssitzung vom 17. Jänner 1919 zur Sprache, wo Unterstaatssekretär Beck mitteilte, dass man im Zusammenhang mit der „Beurteilung der Nationalität“ als ausschlaggebend betrachte, „zu welcher Nationalität der Betreffende bei der Volkszählung 1910 sich bekannt habe [...]“. Dadurch würden sicherlich die bisherigen Härten vermieden

zwischenstaatliche Behandlung der Beamtenfrage in den Sitzungen der Gesandtenkonferenz bezog.⁹⁷

Neben den Beamten bildeten die Angehörigen der zerfallenden Armee eine zweite große Gruppe, mit der sich Kabinetts- wie Staatsrat auseinandersetzen mussten. Anfänglich herrschte Furcht vor einer unkontrollierten, chaotischen Demobilisierung. So brachten auch in der dritten Kabinettsratssitzung vom 4. November 1918 mehrere Staatssekretäre „die desolaten Verhältnisse zur Sprache, die sich infolge des ungeordneten Rückflutens der Soldaten von der italienischen Front sowohl auf dem Gebiete der Lebensmittelversorgung als auf jenem des Verkehrswesens ergeben“.⁹⁸ Doch insbesondere der Staatsrat beschäftigte sich intensiv mit dieser vermeintlichen Bedrohung und erließ am 31. Oktober 1918 einen Aufruf an die Frontsoldaten mit der Aufforderung, „Ordnung und Mannzucht zu halten“ und Plünderungen und Gewalttaten zu verhindern.⁹⁹ Tatsächlich vollzog sich die Heimkehr der Truppen überraschend schnell und entschärfte somit die Gefahren einer weitgehend planlosen militärischen Demobilisierung.¹⁰⁰ Unterstaatssekretär für Heerwesen Dr. Julius Deutsch konnte denn auch am 7. November im Staatsrat über die „Rückflutung der Truppen“ berichten: „Diese geht verhältnismäßig gut vonstatten und haben die Bahnen ungeheure Leistungen vollbracht. Wenn diese Leistungen aufrechterhalten werden können, so kann die Demobilisierung in 10 Tagen erledigt sein.“¹⁰¹ Und im siebenten Kabinettsrat vom 10. November vermeldete er, „dass die Verhältnisse auf den Wiener Bahnhöfen sich von Tag zu Tag bessern. In ca. 8–10 Tagen dürfte seiner Annahme nach die Zurückführung der Truppen im großen und ganzen beendet sein“.¹⁰² Auch Staatssekretär Loewenfeld-Ruß hielt in seinen Erinnerungen fest: „Wider alles Erwarten vollzog sich das Abströmen der von der Front zurückkehrenden Soldaten nicht nur in überaus rascher, sondern in relativ ruhiger Weise.“¹⁰³

Das Augenmerk richtete sich demnach auf unterschiedliche Aspekte der weiteren Behandlung der Armeeingehörigen, sei es ihr Abbau und die damit verbundene Integration in das Zivilleben, die Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen oder auch die Überführung in einen deutschösterreichischen Wehrverband, der sich vorerst in Form der Volkswehr manifestieren sollte. Der Wunsch, unmittelbar neue Heeresformationen zu bilden, ging nicht bloß von den Vertretern des neuen Staates aus. Schon im Rahmen eines geheimen Ministerrates war am 30. Oktober 1918 vom alten Regime beschlossen worden, den Militärangehörigen der k.u.k. Armee den Übertritt in nationale Armeen zu gestatten.¹⁰⁴ Den Vertretern des deutschösterreichischen Staates kam dieser Schritt mehr als gelegen, da sie in den heimkehrenden Armeeverbänden ein Sicherheitsrisiko erblickten, das die Gefahr bewaffneter politischer Umsturzversuche in sich barg. Um derartigen Bestrebungen zuvorzukommen, schien die Schaffung einer eigenen deutschösterreichischen Wehrformation dringendst geboten.¹⁰⁵

werden und könnte dem Antrag Tomschik entsprochen werden.“ Vgl. SRP Nr. 67, weiters KRP Nr. 29, Anmerkung 16.

⁹⁷ Zur Gesandtenkonferenz vgl. Abschnitt II dieser Einführung.

⁹⁸ Vgl. KRP Nr. 3/9.

⁹⁹ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XLIV f; Neue Freie Presse. Morgenblatt, 1. November 1918, S. 5 „Aufruf an die Frontsoldaten“.

¹⁰⁰ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XXII.

¹⁰¹ Vgl. SRP Nr. 22.

¹⁰² Vgl. KRP Nr. 7/3. Zu den Wiener Bahnhöfen hatte Deutsch schon drei Tage zuvor im Staatsrat berichtet: „Diese waren anfangs Ort der wildesten Ausschreitungen, heute vollzieht sich der Dienst in sehr großer Ordnung. Jedermann wird entwaffnet, die Waffen in der Nacht an die militärischen Stellen abgegeben.“ Vgl. SRP Nr. 22 vom 7. November 1918.

¹⁰³ Vgl. Loewenfeld-Ruß, Im Kampf gegen den Hunger, S. 198.

¹⁰⁴ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. XLVI.

¹⁰⁵ Vgl. ebendort. Seitz berichtete am 31. Oktober 1918 im Staatsrat, der Kaiser selbst habe die „im Hinterlande befindlichen Offiziere des Heeres, die in dem Gebiete Deutschösterreichs beheimatet

Deren Aufstellung vollzog sich in wenigen Tagen, federführend waren die Sozialdemokraten bzw. Unterstaatssekretär Deutsch, der im Rahmen einer Besprechung unter Vertrauensmännern, Offizieren und Unteroffizieren in der Nacht vom 2. auf den 3. November 1918 die Volkswehr als eine vom alten Heer losgelöste neue Wehrmacht mit stabilisierender Funktion beschwor: „Irgendwer müsse auch Ordnung machen, sollte die Revolution nicht in der gegenwärtigen allgemeinen Anarchie ersticken. Entweder wir machen selbst Ordnung oder aber eine reaktionäre Ordnungstruppe würde dies gegen uns besorgen“.¹⁰⁶ Die Volkswehr sollte also, so die historiographische Einschätzung, „primär als innenpolitische Ordnungstruppe gegen Habsburgerrestauration und kommunistische Revolutionsversuche“ fungieren.¹⁰⁷ Sodann veröffentlichte die „Wiener Zeitung“ am 3. November einen Aufruf des Staatsrates, der „alle, denen der Aufbau unseres neuen deutschen Staates und die ehebaldigste Rückkehr zum Segen des Friedens, zum Glück der Familien und der gesicherten Freiheiten des Volkes am Herzen liegt“, aufforderte, „sich ungesäumt bei den deutschösterreichischen Ersatzkörpern [...] freiwillig zu melden, damit sofort Abteilungen gebildet werden“, die u. a. „zur Verteidigung der neuen Freiheiten dienen“ sollten. Zugleich brachte die „Wiener Zeitung“ eine „Kundgebung“ der drei Präsidenten des Staatsrates, mit der für Montag, den 4. November, die Eröffnung von Werbekanzleien in allen Wiener Kasernen angekündigt wurde. Wer sich dort zum „freiwilligen Eintritt in die Volkswehr“ meldete, war damit „aller anderen Verpflichtungen innerhalb seines bisherigen Truppenkörpers entbunden“ und hatte überdies den für damalige Verhältnisse beachtlichen Tageslohn von sechs Kronen (sieben für Unteroffiziere) zu erwarten.¹⁰⁸

Die Volkswehr, mit selbstgewählten Soldatenräten als Standesvertretung,¹⁰⁹ wurde also rasch aufgestellt und mit Feldmarschallleutnant Adolf von Boog am 8. November 1918 im Budgetsaal des Abgeordnetenhauses ihr Oberbefehlshaber vereidigt.¹¹⁰ Deutsch gelang es auch, die kommunistische „Rote Garde“, die sich Ende Oktober formiert hatte, in die Volkswehr zu integrieren, eine Taktik des gewaltfreien Vorgehens, mit der möglichen bewaffneten Erhebungen zuvorgekommen werden sollte.¹¹¹

Im Kabinettsrat stellte die Volkswehr zuerst kein sonderlich dominantes Thema dar, bis sie im Rahmen der zweiten Länderkonferenz Anfang Jänner 1919 etwas umfangreicher zur Sprache kam, allerdings nicht in einem positiven Sinne. Kaum zwei Monate bestand die Volkswehr zu jenem Zeitpunkt, als Dr. Viktor Wutte, der Präsident des steiermärkischen Wohlfahrtsausschusses und Mitglied der Landesregierung, bereits ersuchte, „den raschesten Abbau der Volkswehr vorzunehmen, da sich bei derselben Elemente sammeln, welche eine Gefahr für die private Sicherheit der Bürger sind“. Wutte, der sich damit wohl generell auf

sind“, berechtigt, sich über eigenes Ansuchen dem Staat Deutschösterreich zur Verfügung zu stellen, „um die Bildung militärischer Körperschaften zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung zu ermöglichen“. Vgl. SRP Nr. 13.

¹⁰⁶ Zitiert nach Karl Glaubauf, *Die Volkswehr 1918–1920 und die Gründung der Republik* (= Österreichische Militärgeschichte, Sonderband 1993, Folge 1), Wien 1993, S. 26.

¹⁰⁷ Vgl. ebendort.

¹⁰⁸ Vgl. *Wiener Zeitung*, 3. November 1918, S. 4 „Inland“. Die „formelle und grundsätzliche Zustimmung“ des Staatsrates zu dieser Entlohnung wurde eigentlich erst am 5. November erteilt, vgl. SRP Nr. 18.

¹⁰⁹ Zu den Soldatenräten vgl. detaillierter KRP Nr. 28, Anmerkung 106.

¹¹⁰ Vgl. *Wiener Zeitung*, 9. November 1918, S. 1 f. „Angelobungen“.

¹¹¹ Vgl. Haas, *Historische Einleitung*, S. I f. zur „Roten Garde“ weiters auch KRP Nr. 8, Anmerkung 21. Zur Rolle der Rotgardisten bei den Ausschreitungen des 12. November 1918, dem Tag der Ausrufung der Republik Deutschösterreich, und der Besetzung des Redaktionsgebäudes der „Neuen Freien Presse“ vgl. KRP Nr. 17/2.

diverse Eigenmächtigkeiten der Volkswehrleute und Disziplinlosigkeiten¹¹² bezog, erbat sich Auskunft, wie dieser Abbau gedacht sei. Auch Dr. Bruno Graf Castell-Rüdenhausen, Präsidialchef der niederösterreichischen Statthalterei, äußerte sich zum Abbau der Volkswehr in Niederösterreich. Die Zahl jener Volkswehrleute, „die sich eines Verbrechens schuldig gemacht“ hätten und deshalb entlassen würden, „sei übrigens nicht gering“. Unterstaatssekretär Deutsch versicherte, dass auch seitens des Staatsamtes für Heerwesen daran gearbeitet werde, einen Abbau der Volkswehr „so rasch als möglich durchzuführen“. Es herrsche, so die Zusammenfassung des Tagesordnungspunktes, „die einhellige Auffassung“, dass „der Abbau der Volkswehr energisch in Angriff zu nehmen beziehungsweise fortzusetzen“ sei.¹¹³ In der übernächsten Zusammenkunft des Kabinettsrates steuerte Staatssekretär Urban diesbezüglich die Anregung bei, die „Berufszugehörigkeit aller Volkswehrmänner“ festzustellen, um „in den Kasernen die jeweils vorhandenen Arbeitsgelegenheiten bekanntzugeben“ und so den Übertritt der Volkswehrleute in das Zivilleben zu befördern.¹¹⁴

Schlussendlich sollte die Volkswehr, selbst nur als Übergangslösung gedacht, bis 1920 Bestand haben, während parallel an generellen neuen Wehrgesetzen gearbeitet wurde. Ein erster Entwurf eines „Grundgesetzes über das deutsch-österreichische Volksheer“ wurde bereits Ende November 1918 im Staatsrat behandelt, letztlich realisiert wurden mit StGBL. Nr. 91/1919 vorerst nur „vorläufige Bestimmungen über die bewaffnete Macht“.¹¹⁵ Das Ende der Volkswehr kam mit Artikel 120 des Staatsvertrages von Saint-Germain-en-Laye, der Deutschösterreich u. a. die Aufstellung eines Berufsheeres mit einer Gesamtstärke von maximal 30.000 Mann vorschrieb. Mit StGBL. Nr. 122/1920 wurde schließlich ein neues Wehrgesetz erlassen.¹¹⁶

Neben der Volkswehr beschäftigte sich der Kabinettsrat laufend mit weiteren Fragen, die mit der Behandlung der Militärangehörigen im neuen Staatswesen zusammenhingen. Gerade die Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen an deren Angehörige kam im Kabinettsrat des Öfteren zur Sprache,¹¹⁷ und die „geordnete Abwicklung der auf die Versorgung von Militärpersonen sowie deren Angehörigen bezughabenden Angelegenheiten“ sowie die Einrichtung einer Kommission, die sich mit den damit verbundenen Fragen beschäftigen sollte, war Beratungsgegenstand der siebzehnten Sitzung vom 28. November 1918.¹¹⁸

Was den Abbau von Armeeeingehörigen betraf, wurde beispielsweise die Demobilisierung der Reserveoffiziere und der Einjährig-Freiwilligen schon in der siebenten Sitzung am 10. November im Kabinettsrat erörtert. Die diesbezüglichen Ausführungen des Unterstaatssekretärs Deutsch zeigen, dass man sich durchaus Gedanken um eine halbwegs sanfte Überführung der Betroffenen in den Nachkriegsalltag machte. So plante das Staatsamt für Heerwesen, die Abrüstung der Reserveoffiziere „nicht generell (nach Jahrgängen) sondern vorerst individuell durchzuführen“ und ihnen „ohne Rücksicht auf die Charge“ eine „einmalige Abfertigung im Betrage von 300 K zu Lasten des deutschösterreichischen Staates“ zu gewähren. Der Kabi-

¹¹² Beispielsweise maßten sich Volkswehrleute, ohne über entsprechende Ermächtigungen oder Vollmachten zu verfügen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen im Kampf gegen den Schleichhandel an, mit denen sie, ganz abgesehen von der grundsätzlichen Ungesetzlichkeit dieser Handlungen, nicht zuletzt auch die Autorität der offiziell zuständigen Sicherheitsorgane und Ämter untergruben. Ähnliche Vorfälle ereigneten sich auf Bahnhöfen. Ausführlicher vgl. KRP Nr. 28, Anmerkung 132.

¹¹³ Vgl. KRP Nr. 28/8 vom 4./5. Jänner 1919.

¹¹⁴ Vgl. KRP Nr. 30/2 vom 11. Jänner 1919.

¹¹⁵ Vgl. KRP Nr. 18/1 vom 29. November 1918; StGBL. Nr. 91, Gesetz vom 6. Februar 1919, betreffend vorläufige Bestimmungen über die bewaffnete Macht, ausgegeben am 12. Februar 1919.

¹¹⁶ StGBL. Nr. 122, Wehrgesetz vom 18. März 1920, ausgegeben am 27. März 1920. Vgl. weiters KRP Nr. 28, Anmerkung 134.

¹¹⁷ Vgl. etwa KRP Nr. 13/10, Nr. 16/1, Nr. 23/1, Nr. 26/6, Nr. 29/3 und Nr. 34/10.

¹¹⁸ Vgl. KRP Nr. 17/4.

nettsrat legte bei dieser Gelegenheit auch Wert darauf, „die Einjährig-Freiwilligen so rasch als möglich den Studien wieder zuzuführen“ und regte diesbezüglich eine Verlängerung des Inskriptionstermins „wenigstens bis Ende November l. J.“ sowie „eine individualisierende Fürsorgeaktion“ für „derartige bedürftige Hörer“ an. Für „die heimkehrenden berufslosen Reserveoffiziere“ sollte das Staatsamt für Kriegs- und Übergangswirtschaft eine besondere Arbeitsvermittlung einrichten.¹¹⁹ Derartige Fürsorgemaßnahmen hatten freilich, nicht zuletzt angesichts der prekären Staatsfinanzen, scharf gezogene Grenzen. Staatssekretär für Finanzen Dr. Otto Steinwender kritisierte schon am 16. November 1918 im Staatsrat, dass die sofort durchzuführenden Entlassungen derjenigen „Reserveoffiziere und Einjährig-Freiwilligen, die im bürgerlichen Leben ein Fortkommen finden“, nicht genügend forciert würden: „Auf diese Weise werden aber jeden Tag Millionen einfach hinausgeworfen.“¹²⁰ Das Staatsamt für Heerwesen trug dieser Kritik mittels eines Erlasses Rechnung, der – wie Unterstaatssekretär Deutsch im Kabinettsrat am 18. November berichtete – für alle „Reserveoffiziere, die in öffentlicher Stellung sind oder sonst einen gesicherten Lebensunterhalt haben, ferner alle Studierenden und alle Ruheständler“ die sofortige Abrüstung sowie eine gleichartige Behandlung der Einjährig-Freiwilligen verfügte.¹²¹

Abbaumaßnahmen trafen auch die „seitens der Heeresverwaltung aufgenommenen zirka 40.000 weiblichen Kanzleihilfskräfte“, von denen, so berichtete der Staatssekretär für soziale Fürsorge Ferdinand Hanusch am 15. November 1918, „beiläufig ein Drittel nunmehr zur Entlassung gelangen“ sollte, immerhin („sofern sie nicht zur Krankenversicherung angemeldet worden sind“) unter Gewährung einer sechswöchentlichen Kündigungsfrist und eines Monatsbezuges (der jedoch in die Kündigungsfrist einzubeziehen war).¹²² Diese Maßnahme erfasste auch den weiteren Kreis der „im Bereiche einzelner Ressorts beschäftigten Unterbeamten und Kriegsaushilfskräfte, deren Rechte nicht so gesichert seien wie jene der pragmatischen Staatsangestellten“. Der Kabinettsrat entschloss sich am 2. Dezember, diese Bediensteten weitgehend analog zu den weiblichen Kanzleihilfskräften zu behandeln.¹²³

Diese Maßnahme blieb speziell seitens der weiblichen Betroffenen nicht un widersprochen. Die Vereinigung der weiblichen Kriegsbediensteten forderte, wie Unterstaatssekretär Beck am 28. Jänner 1919 berichtete, „die bereits erfolgten Kündigungen zu revidieren, beziehungsweise die Entlassungsfristen [...] zu verlängern“, der Kabinettsrat sah jedoch keine Veranlassung, von seinen früheren Beschlüssen abzugehen.¹²⁴ Damit war die Sache aber noch nicht abgeschlossen. Eine „Deputation dieser Angestellten“, so berichtete Staatssekretär Urban schon in der nächsten Sitzung des Kabinettsrates vom 30. Jänner, sei bei ihm erschienen und habe „eine Reihe von Forderungen erhoben und für den Fall deren Nichterfüllung mit der Veranstaltung eines Streiks in allen Ressorts gedroht“. Während Unterstaatssekretär Beck vor einem weiteren Entgegenkommen „in diesen Belangen“, das „die Gefahr eines schwerwiegenden Präjudizes heraufbeschwören und eine Reihe bedenklicher Beispielsfolgerungen nach sich ziehen“ könne, warnte, entschloss sich der Kabinettsrat immerhin zu einer weiteren Fühlungnahme mit den Vertretern der Kriegsaushilfskräfte, die Weiterbelassung im Dienst über den Februar 1919 hinaus scheint allerdings nichtsdestotrotz maximal in Einzelfällen verfügt worden zu sein.¹²⁵

¹¹⁹ Vgl. KRP Nr. 7/4.

¹²⁰ Vgl. SRP Nr. 34.

¹²¹ Vgl. KRP Nr. 13/9.

¹²² Vgl. KRP Nr. 11/6.

¹²³ Vgl. KRP Nr. 20/8.

¹²⁴ Vgl. KRP Nr. 34/14.

¹²⁵ Vgl. KRP Nr. 35/1 sowie Anmerkung 6 in jenem Protokoll.

IV. Die Versorgungskrise

Der Staatssekretär für Volksernährung Dr. Johann Loewenfeld-Ruß hielt in seinen Erinnerungen fest: „Die Ernährungslage, besonders in Wien, war im *Zeitpunkte des Zusammenbruchs* eine geradezu furchtbare. Die eigene Produktion Deutschösterreichs, die auch in Friedenszeiten nicht genügend war, um den Konsumbedarf zu decken, war durch den jahrelangen Krieg auf einen Tiefstand gesunken. Es war unmöglich, die Bevölkerung aus der eigenen Produktion zu ernähren.¹²⁶ [...] In den Städten, insbesondere in Wien, war die Lage überdies durch einen katastrophalen Kohlenmangel, der die Licht- und Heizversorgung und die Durchführung der Approvisionierungstransporte bedrohte, verschärft.“¹²⁷ Eine weitsichtige Ernährungspolitik, so Loewenfeld-Ruß, war zu jenem Zeitpunkt nicht möglich, vielmehr galt es, die unmittelbare Not zu lindern und den „Eintritt chaotischer Zustände“ zu verhindern, was allerdings dadurch erschwert wurde, dass die geltenden Ernährungsvorschriften vielfach missachtet und in den Ländern eigenmächtige Verfügungen erlassen oder Lebensmitteltransporte beschlagnahmt wurden.¹²⁸

Angesichts dessen beantragte Loewenfeld-Ruß am 1. November 1918 im Staatsrat die „Erlassung einer Kundmachung betreffs einheitlichen Vorgehens für ganz Deutschösterreich, da es nicht angehe, daß jede größere Gemeinde und jede größere Organisation sich selbst mit Lebensmitteln versorgt und alle staatlichen Abmachungen über den Haufen werfe, denn so werden wir uns gegenseitig überbieten und nichts erreichen.“¹²⁹ Die Kundmachung wurde am 5. November publiziert und fasste die im Ernährungswesen herrschende Situation nochmals unmissverständlich zusammen. Der Staatsrat sei bemüht, so hieß es, die „Sicherung des Nahrungsbedürfnisses der Bevölkerung“, diese „erste und schwerste Aufgabe, die der neuen deutschösterreichischen Regierung obliegt“, „durch gesteigerte Aufbringung im eigenen Lande und durch Verhandlungen mit den Nachbarstaaten“ zu bewältigen. Das könne aber nur gelingen, wenn im Ernährungswesen Ordnung herrsche und „jedermann sich rasch besinnt, daß das Gesamtwohl auch das Wohl des Einzelnen bedeutet“. Demgemäß habe jeder Bürger und jede Behörde die Aufbringungs- und Ernährungsvorschriften streng einzuhalten, auch Sonderverfügungen der Landesregierungen seien unbedingt zu unterlassen: „Beobachtet die Vorschriften des Deutschösterreichischen Staatsamtes für Volksernährung! [...] Bekundet den Gemeinsinn, den die anderen Völker beweisen.“¹³⁰

¹²⁶ Dazu das Österreichische Jahrbuch 1920: „Nicht minder als an Rohstoffen fehlt es Deutschösterreich an Lebensmitteln. Auch hier war bereits das alte Österreich auf die Einfuhr angewiesen, obwohl 37 Prozent seiner Bevölkerung ihren Bedarf an Nahrungsmitteln selbst produzierten (gegenüber 19 Prozent in Deutschösterreich). Von den 144 Kilogramm Mehl, die per Kopf konsumiert wurden, mußten 46 Kilogramm eingeführt werden.“ Vgl. Österreichisches Jahrbuch 1920. Nach amtlichen Quellen, Wien 1921, S. 20.

¹²⁷ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 197. Auch die vor allem in der Zwischenkriegszeit bis zu ihrer vorübergehenden Einstellung 1934 bedeutsame Wirtschaftszeitschrift „Der Österreichische Volkswirt“ brachte schon in der ersten Ausgabe, die nach dem Zusammentritt der Provisorischen Nationalversammlung erschien, einen Artikel mit dem bezeichnenden Titel „Die Ernährungskrise“. Die „Ernährungsnot“ sei die „erste und schwerste Sorge, vor die der Nationalrat für Deutschösterreich gestellt“ sei, hieß es darin. Die Stadt Wien, auf Lebensmitteleinführen traditionell besonders angewiesen, sei „mit Brotfrucht nur bis einschließlich der ersten Novemberwoche versorgt“. Vgl. *Der Österreichische Volkswirt*, 11. Jg., Heft 4 vom 26. Oktober 1918, S. 54–56 „Die Ernährungskrise“, hier S. 54.

¹²⁸ Vgl. ebendort, S. 198.

¹²⁹ Vgl. SRP Nr. 14.

¹³⁰ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 198 f; weiters auch den Bericht über eine am 5. November 1918 von Loewenfeld-Ruß abgehaltene Pressekonferenz zur Ernährungslage in *Arbeiter-Zeitung*, *Morgenblatt*, 6. November 1918, S. 7 „Die Ernährungslage“. Wenig später beschloss

Mit den „Verhandlungen mit den Nachbarstaaten“ war bereits eines der Hauptprobleme der Ernährungs- wie auch generellen Versorgungslage Deutschösterreichs angesprochen: die weitgehende Abhängigkeit von Zulieferungen aus dem Ausland. „Es ist selbstverständlich“, so Loewenfeld-Ruß vor der Nationalversammlung, „daß wir in dem Moment, wo der deutsch-österreichische Staat sich konstituiert hat, zunächst Vorsorge treffen mußten, um Zuschübe von auswärts zu bekommen, um eine Atempause, um Zeit zu gewinnen, die Ablieferung und Aufbringung wieder in Bewegung zu bringen.“¹³¹ Die diesbezüglichen Verhandlungen und die Sorge um die Bewältigung der fatalen Ernährungslage schlugen sich in den Protokollen des Kabinettsrates regelmäßig nieder. So wurde bereits in der dritten Sitzung vom 4. November 1918 auf Verhandlungen mit der Tschechoslowakei¹³² über Lebensmittellieferungen hingewiesen.¹³³ Der Verlauf dieser Verhandlungen, über den in der achten Sitzung vom 11. November berichtet wurde, zeigte bereits, dass die Lebensmittelversorgung aus dem Ausland mit Schwierigkeiten behaftet sein würde, wobei natürlich gerade die Verhandlungsbasis mit der Tschechoslowakei aufgrund der Situation rund um die umstrittenen, von Deutschösterreich beanspruchten Gebiete besonders heikel war.¹³⁴ Der Unterstaatssekretär für Gewerbe, Industrie und Handel Richard Riedl berichtete im konkreten Fall sogar, „dass es die tschechoslowakische Regierung grundsätzlich ablehne, mit Deutschösterreich in Verhandlungen einzutreten“. Immerhin sei die „Durchfuhr galizischer, ukrainischer und russisch-polnischer Provenienzen zugesagt worden“.¹³⁵ Über das enttäuschende Verhandlungsergebnis war zwei Tage zuvor auch im Staatsrat berichtet worden. Trotz der eifrigsten Bemühungen „und des opferbereitesten Entgegenkommens von unserer Seite“ seien die Verhandlungen „vollständig ergebnislos geblieben“¹³⁶, und Loewenfeld-Ruß hielt in einem privaten Brief vom 11. November fest, dass die Lebensmittelausfuhr aus Böhmen gesperrt sei.¹³⁷ Vor der Nationalversammlung stellte er das diesbezügliche Verhältnis mit der Tschechoslowakei am 4. Dezember düster dar: „Wir sind eigentlich mit der tschecho-slowakischen Regierung in offizielle Verhandlungen bisher nicht eingetreten, das heißt wir konnten es nicht“.¹³⁸

Solche Rückschläge mussten angesichts der herrschenden Zustände Anlass zu ernster Besorgnis geben, denn die Ernährungslage, so berichtete Loewenfeld-Ruß ebenfalls in der achten Kabinettsitzung, entwickelte „sich immer ungünstiger [...]. Da mit den noch zur Verfügung stehenden Mengen nur mehr ganz kurze Zeit das Auslangen gefunden werden könne, sei es bereits jetzt unbedingt notwendig, mit Deutschland und Ungarn in neuerliche Verhandlungen wegen Bereitstellung von Aushilfen einzutreten.“ Zugleich wurde beschlossen, Unterhändler in diese beiden Staaten zu entsenden.¹³⁹ Hier war der deutschösterreichischen Regierung mehr Glück beschieden, tatsächlich war mit Ungarn bereits am 5. November ein erstes Abkommen getroffen worden, mit dem u. a. Schlepper, die wiederum das Deutsche

der Staatsrat noch, Sonderverhandlungen und den Abschluss von Kompensationsabkommen ohne Zustimmung der Zentralstellen bzw. des Staatsamtes für Volksernährung zu untersagen. Vgl. KRP Nr. 7/10 vom 10. November 1918; SRP Nr. 29 vom 11. November 1918.

¹³¹ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 7. Sitzung vom 4. Dezember 1918, S. 210.

¹³² Die Proklamierung der Tschechoslowakei hatte am 28. Oktober 1918 stattgefunden. Zur Entstehung der Tschechoslowakei aus tschechischer Sicht vgl. etwa Antonín Klimek (Hg.), *Dokumenty Československé zahraniční politiky: Vznik Československa 1918*, Prag 1994.

¹³³ Vgl. KRP Nr. 3/4.

¹³⁴ Vgl. dazu Abschnitt II dieser Einführung.

¹³⁵ Vgl. KRP Nr. 8/4.

¹³⁶ Vgl. SRP Nr. 28 vom 9. November 1918.

¹³⁷ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 125; KRP Nr. 8, Anmerkung 17.

¹³⁸ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 7. Sitzung vom 4. Dezember 1918, S. 211. Verhandlungen mit der Tschechoslowakei waren besonders auch im Hinblick auf die Zuckerversorgung Deutschösterreichs von entscheidender Bedeutung. Vgl. dazu KRP Nr. 10/1, Nr. 13/11, Nr. 26/6 und Nr. 34/9.

¹³⁹ Vgl. KRP Nr. 8/5.

Reich zur Verfügung gestellt hatte und die rumänisches und ukrainisches Getreide über die Donau nach Deutschösterreich beförderten, freibekommen werden sollten, da sie von Ungarn beschlagnahmt worden waren.¹⁴⁰ Ein zweites Abkommen mit Ungarn folgte bereits am 25. November, das bis Ende Dezember 1918 die Lieferung von Getreide, Schafen, Schlachtvieh und -pferden gegen Warenkompensation in Aussicht stellte.¹⁴¹

Mit dem Deutschen Reich waren ebenfalls schon Ende Oktober 1918 Verhandlungen aufgenommen und im Laufe des Novembers in Berlin fortgeführt worden.¹⁴² Neben der Zurverfügungstellung der erwähnten Schlepper waren seitens des Deutschen Reiches auch weitere größere Mengen Getreide in Aussicht gestellt worden, „soweit es [...] irgend möglich sein wird“. Bis Anfang Dezember trafen immerhin 290 Waggons Getreide und 23 Schlepper mit einer Ladung, die knapp über 800 Waggons entsprach, ein. Die Abgeordneten der Nationalversammlung bejubelten diesen „Akt der Hochherzigkeit“ „unseres einzigen Freundes“.¹⁴³

Anfang November 1918 hatte man sich in der Lebensmittelfrage über Vermittlung der Schweiz weiters an US-Präsident Woodrow Wilson gewandt. Erste Verhandlungen mit Vertretern der Ententestaaten fanden sodann im Dezember in Bern statt¹⁴⁴ und zeitigten auch relativ rasch Ergebnisse, so etwa die Bereitstellung von 4.000 Tonnen Getreide aus italienischen Depots. Diese Lieferungen waren keine Almosen, sondern mussten von Deutschösterreich bezahlt werden; eine in diesem Zusammenhang erlegte Sicherstellungszahlung von 18 Millionen Kronen wurde bald auf 150 und sodann auf 382 Millionen erhöht.¹⁴⁵ Aber trotz der anlaufenden Aushilfen blieb die Lage angespannt. Gerade die Brot- und Mehversorgung Wiens war Anfang Jänner 1919, wie Loewenfeld-Ruß dem Kabinettsrat am 14. Jänner 1919 berichtete, „außerordentlich kritisch“. Mit einer vorübergehenden Kürzung der Brotquote „zumindest auf die Hälfte der normalen Ration“ sollte dieser Notlage begegnet werden. Erschwerend kam hinzu, dass „Verhandlungen mit der jugoslawischen Regierung in Laibach wegen Bewilligung der Durchfuhr der Ententezuschübe“ notwendig waren, Kärntner Landesbehörden den reibungslosen Ablauf der Zulieferungen durch neuerliche Eigenmächtigkeiten und „ein wenig freundschaftliches Verhalten“ gegenüber den Jugoslawen jedoch störten.¹⁴⁶

Aus den Ententelieferungen resultierte wiederum unmittelbar das Problem der Finanzierung dieser Importe sowie der Deckung des Preisunterschieds zwischen ausländischem Getreide und heimischem Preisniveau. Unter Beibringung detaillierten Zahlenmaterials berichtete Loewenfeld-Ruß dem Kabinettsrat über „die durch die ausländischen Getreidezufuhren erforderliche Regelung der Mehl- und Brotpreise“ und konstatierte „unter Zugrundelegung der bisherigen Koch- und Brot-Mehlpriece gegenüber den Preisen des Importgetreides eine Differenz von rund 600 Millionen Kronen“. Da die Übernahme dieser Mehrkosten auf den Staatsschatz „natürlich ausgeschlossen“ war, sollten „die Mehrkosten teils durch eine Erhöhung der Koch- und Brot-Mehlpriece, teils durch Einhebung einer einmaligen außerordentlichen Steuer“ gedeckt werden. Vorgelegt wurde sogleich auch ein Gesetzentwurf, der dem Protokoll allerdings nicht beiliegt. Beschlossen wurden schließlich eine Erhöhung „der Mehlpriece auf höchstens 4 K für Kochmehl und 1 K 50 für Brotmehl“, die bis Ende 1919

¹⁴⁰ Vgl. KRP Nr. 10/1 sowie Anmerkung 8 ebendort.

¹⁴¹ Vgl. KRP Nr. 17/5 sowie Anmerkung 17 ebendort.

¹⁴² Vgl. etwa KRP Nr. 10/1, wo die Entsendung einer Kommission nach Berlin beschlossen wurde, die über Mehl- und Fleischlieferungen verhandeln sollte.

¹⁴³ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 7. Sitzung, S. 210 f. Auch im bereits erwähnten Artikel des „Volkswirts“ (vgl. Anmerkung 127 dieser Einführung) wurde weitgehend auf die Hilfe aus dem Deutschen Reich spekuliert.

¹⁴⁴ Zu den Lebensmittelverhandlungen mit der Entente vgl. KRP Nr. 10, Anmerkung 10, weiters KRP Nr. 12/4, Nr. 17/5, Nr. 26/1, Nr. 27/1, Nr. 28/2 und Nr. 31/1.

¹⁴⁵ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 233.

¹⁴⁶ Vgl. KRP Nr. 31/1.

gelten sollte, sowie die „Deckung des hiernach sich ergebenden Abganges von 215 Millionen Kronen durch entsprechende Steuermaßnahmen“.¹⁴⁷ Bereits eine Woche später wurde dem Kabinettsrat eine nochmals überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs, „betreffend Einhebung einer besonderen Brotauflage im Jahre 1919“, vorgelegt und für Kabinettsratsverhältnisse sehr ausführlich diskutiert. Durch Heranziehung der finanziell leistungsfähigeren Kreise der Bevölkerung zu einer Sonderabgabe sollte gemäß diesem Entwurf ein schätzungsweiser Ertrag von 65 Millionen Kronen erzielt werden.¹⁴⁸ Nach einer Zwischenstation im Staatsrat¹⁴⁹ wurde das Gesetz nach einer weiteren Überarbeitung nochmals im Kabinettsrat behandelt¹⁵⁰ und sodann am zweiten Tag der umfangreichen dritten Länderkonferenz unter Beteiligung der Ländervertreter erörtert.¹⁵¹ Erlassen wurde das Gesetz nach weiteren Überarbeitungen schließlich im April 1919.¹⁵²

Prekär war aber nicht nur die Lebensmittelversorgung, auch an anderen wichtigen Rohstoffen, allen voran Kohle, mangelte es. Wie schwer der Verlust der in den Kronländern gelegenen Rohstoffvorkommen wog, verdeutlichte beispielsweise das Österreichische Jahrbuch 1920 drastisch: „Deutschösterreich umschließt 22 Prozent der Bevölkerung, 30 Prozent der industriellen und gewerblichen Arbeiter und 20 Prozent der Dampfkesselheizfläche des alten Österreichs. Aber es verfügt nur über ein halbes Prozent der Kohlenvorräte des alten Staates.“¹⁵³ Eine halbwegs stabile Kohlenzufuhr musste aber unter allen Umständen aufrechterhalten werden, um etwa den noch auf Dampflokomotiven angewiesenen Schienenverkehr am Laufen zu halten oder den Weiterbetrieb von Industrieunternehmen zu garantieren.¹⁵⁴ Auch hier war Deutschösterreich also auf auswärtige Zulieferungen durch Abmachungen mit den anderen Nachfolgestaaten angewiesen. Wien sei „nur bis Ende der Woche mit Kohle versorgt“, wurde in der dritten Sitzung des Kabinettsrates am 4. November 1918 im Zusammenhang mit einschlägigen Verhandlungen in Prag erwähnt, bei denen es u. a. um den Transit von Kohlenlieferungen ging.¹⁵⁵ Einen kurzen Bericht über den Stand der Kohlenversorgung gab der Staatssekretär für öffentliche Arbeiten Johann Zerdik in der Kabinettsratssitzung vom 18. November. Der deutsche Reichskommissar für die Kohlenverteilung Ernst Stutz hatte im Zuge von Verhandlungen in Berlin erklärt, „jedes überhaupt verfügbare Quantum unter der Voraussetzung zu liefern, dass die nötige Anzahl von Eisenbahnwagen unsererseits beigestellt werde“. Ähnlich habe sich auch der tschechoslowakische Bevollmächtigte Tusar geäußert, was den Bezug von Ostrauer Gaskohle¹⁵⁶ betraf. Somit sei die Kohlenfrage, so Zerdik, „zu einer reinen Waggonfrage geworden“.¹⁵⁷ Einen Überblick über die Schwierigkeiten auf dem Kohlensektor gab Zerdik sodann am 4. Dezember 1918 in der Nationalversammlung. Den monatlichen Kohlebedarf Deutschösterreichs bezifferte er mit 1,150.000 Tonnen, aus inlän-

¹⁴⁷ Vgl. KRP Nr. 31/2.

¹⁴⁸ Vgl. KRP Nr. 33/3 und 4 vom 21. Jänner 1919.

¹⁴⁹ Vgl. SRP Nr. 69/III vom 22. Jänner 1919.

¹⁵⁰ Vgl. KRP Nr. 35/4 vom 30. Jänner 1919.

¹⁵¹ Vgl. KRP Nr. 36 vom 31. Jänner/1. Februar 1919.

¹⁵² StGBI. Nr. 218, Gesetz vom 4. April 1919, betreffend eine besondere Brotauflage im Jahre 1919, ausgegeben am 11. April 1919. Zur Frage der Finanzierung der Lebensmittellieferungen vgl. auch Loewenfeld-Ruß, Im Kampf gegen den Hunger, S. 240–244.

¹⁵³ Vgl. Österreichisches Jahrbuch 1920, S. 14; ausführlicher KRP Nr. 3, Anmerkung 16.

¹⁵⁴ Vgl. etwa einen Bericht über die drohende Einstellung des Betriebes der Pulverfabrik in Blumau/NÖ in KRP Nr. 34/4 vom 28. Jänner 1919.

¹⁵⁵ Vgl. KRP Nr. 3/3. Ergebnis der Verhandlungen war schließlich die Erlaubnis, vorläufig täglich 2.500 Tonnen Braunkohle nach Wien führen zu dürfen. Vgl. ebendort, Anmerkung 17.

¹⁵⁶ Diese Kohlensorte war etwa für die Gasbeleuchtung Wiens unerlässlich, wie Staatssekretär Zerdik auch in der 33. Sitzung des Staatsrates ausführte. Vgl. SRP Nr. 33 vom 14. November 1918; KRP Nr. 13, Anmerkung 16.

¹⁵⁷ Vgl. KRP Nr. 13/4.

discher Produktion standen lediglich 150.000 Tonnen zur Verfügung. Eine Million Tonnen pro Monat galt es also durch Zufuhren „aus den nordwestböhmisches Braunkohlengengebieten, aus den Steinkohlengengebieten von Ostrau und durch die Einfuhr aus den Kohlenrevieren des Deutschen Reiches“ sicherzustellen. Zerdik gab darauf einen detaillierten Überblick über den Gang der bis zu jenem Zeitpunkt geführten Verhandlungen und den zahlreichen diesbezüglichen Schwierigkeiten.¹⁵⁸ Allerdings fanden im weiteren Laufe des Dezembers neuerliche Verhandlungen mit der tschechoslowakischen Regierung statt, die auch zum Abschluss eines Abkommens führten, das die Lieferung von rund 220.000 Tonnen Kohle monatlich an Deutschösterreich über einen Zeitraum von sechs Monaten gegen vollständige Warenkompensation vorsah. Prompt wurde die Erfüllung des Abkommens jedoch von tschechoslowakischer Seite mit einer Reihe unliebsamer Forderungen verknüpft.¹⁵⁹ Insgesamt gelang es Deutschösterreich in der ersten Nachkriegszeit lediglich, vierzig Prozent des tatsächlichen Kohlenbedarfs durch Verträge abzudecken.¹⁶⁰

Der eklatante Mangel an Brennmaterial traf aber nicht nur Verkehrswesen, Industrie und Wirtschaft. Teile der Bevölkerung, vor allem natürlich in den Städten, sahen dem Winter ohne ausreichendes Heizmaterial entgegen. Auf die Brennholzbeschaffung für die Einwohner Wiens und Umgebung kam der Kabinettsrat in der Sitzung vom 29. November 1918 zu sprechen, wo Staatssekretär Stöckler auf die Schwierigkeiten einer größeren „Holzaktion“ hinwies, die nur auf den Bahnwegen möglich sei, was „aber bei den bekannten Verhältnissen für größere Mengen nicht in Betracht kommen könne“. Der Kabinettsrat erwog, den Lainzer Tiergarten zur Holzbeschaffung zu nutzen, „zumal hier die Herbeischaffung des Holzes mittels Lastenautomobilen auf vollkommen geeigneten Straßen möglich wäre“.¹⁶¹ Die Frage gelangte sodann ins Staatsratsdirektorium, wobei nun den Bewohnern der angrenzenden Gemeinden und den Wienern auch gestattet werden sollte, im Tiergarten „Klaubholz“ zu sammeln.¹⁶² In einer weiteren Sitzung stimmte das Direktorium der „Holzgewinnung“ im Lainzer Tiergarten zu.¹⁶³ Im Jänner 1919 konnte die „Wiener Zeitung“ sodann berichten, dass sich die Brennholzversorgung, soweit es die Stadt Wien betraf, dank anhaltender Schlägerungen im Lainzer Tiergarten und an weiteren geeigneten Orten zufriedenstellend entwickelte.¹⁶⁴

Längerfristig gesehen veranlasste die allgemeine Notlage auf dem Energiesektor die zuständigen Behörden, die Aktivierung und Intensivierung der inländischen Energieversorgung zu forcieren. Die Ergebnisse dieser Entwicklung machten sich im Laufe der folgenden zwei Jahre zwar nur langsam, aber doch allmählich bemerkbar, etwa durch eine steigende inländische Kohlenenerzeugung. Notgedrungen lenkte der Kohlenmangel die Aufmerksamkeit auch verstärkt auf die ausbaufähigen inländischen Wasserkräfte.¹⁶⁵ Erste Ansätze zu dieser Entwicklung finden sich bereits in den hier abgedruckten Protokollen, etwa in der Sitzung vom 14. Dezember 1918, wo Staatskanzler Renner den „Ausbau der Wasserkräfte zur Gewinnung elektrischer Energie“ als „überaus wichtige, durch die gegenwärtige Kohlennot besonders in den Vordergrund gerückte Frage“ bezeichnete. Zur Förderung dieses Vorhabens und Vermei-

¹⁵⁸ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 7. Sitzung, S. 220–225.

¹⁵⁹ Vgl. KRP Nr. 23/4 vom 14. Dezember 1918 und Nr. 24/5 vom 17. Dezember 1918 sowie Anmerkung 15 im letztgenannten Protokoll.

¹⁶⁰ Vgl. Österreichisches Jahrbuch 1920, S. 14. Zur besonders schweren wirtschaftlichen Lage in Deutschösterreich in den ersten Nachkriegsjahren vgl. etwa Jens-Wilhelm Wessels, *Economic Policy and Microeconomic Performance in Inter-War Europe. The Case of Austria, 1918–1938* (= Beiträge zur Unternehmensgeschichte 25), Stuttgart 2007, S. 19–34.

¹⁶¹ Vgl. KRP Nr. 18/7.

¹⁶² Vgl. Staatsratsdirektoriumsvermerk Nr. 3/6 vom 28. November 1918.

¹⁶³ Vgl. Staatsratsdirektoriumsvermerk Nr. 4/7 vom 30. November 1918.

¹⁶⁴ Vgl. Wiener Zeitung, 14. Jänner 1919, S. 5 „Zur Frage der Brennholzversorgung von Wien“.

¹⁶⁵ Vgl. Österreichisches Jahrbuch 1920, S. 15 f.

dung von Kompetenzkonflikten zwischen den Ressorts schlug Renner bei dieser Gelegenheit auch die Einrichtung eines eigenen Amtes vor. Dieses wurde bereits im Jänner 1919 als „Wasserkraft- und Elektrizitätswirtschaftsamt (WEWA)“ geschaffen und existierte bis 1930.¹⁶⁶

V. Länderkonferenzen, Verfassungs- und Anschlussfrage

Die Eigenmächtigkeiten der Länder im Bereich der Versorgung und des Ernährungswesens, auf die im vorhergehenden Abschnitt dieser Einführung bereits hingewiesen wurde, unterliefen die zentrale Planung und Durchführung von Versorgungsmaßnahmen und die diesbezüglichen Verhandlungen mit den diversen Nachfolgestaaten, sodass sich der Staatsrat am 11. November 1918 veranlasst sah, auf Antrag des Staatssekretärs Loewenfeld-Ruß zu beschließen, dass jene Mitglieder des Staatsrates, „welche mit den gegenwärtigen Leitern der Landesregierung in Fühlung stehen, auf sie einen politischen Einfluß in der Richtung ausüben mögen, daß die Landesregierungen nicht eigenmächtig Verfügungen treffen und sich in Ernährungsfragen den Anordnungen des Staatssekretariates für Volksernährung unbedingt unterwerfen“.¹⁶⁷ Besondere Wirkung entfaltete dieser Beschluss allerdings nicht, „die Eigenmächtigkeiten der Provinzgewalten“, so erinnerte sich Loewenfeld-Ruß, dauerten an, „wodurch mir andauernd große Schwierigkeiten in meiner Amtsführung erwuchsen“.¹⁶⁸

Das Konfliktpotential zwischen Zentralgewalt und Ländern erstreckte sich aber nicht nur auf die Versorgungsproblematik, sondern reichte weiter. Nochmals Loewenfeld-Ruß: „Das Traurigste aber an allem sind die separatistischen Bestrebungen unserer Länder! Die deutschen – ‚Kronländer‘ darf man nicht sagen, aber auch nicht ‚Provinzen‘ – also ‚Länder‘! – kümmern sich den Teufel um die Wiener Regierung und die Nationalversammlung, jedes tut, was es will, und das Zusammenschweißen der ‚landesfürstlichen‘ und ‚autonomen‘ Verwaltung hat vorläufig nur ein gräßliches Wirrwarr angerichtet. [...] Es gehören eiserne Nerven heute in die Ämter, wenn man nicht verrückt werden soll.“¹⁶⁹

Tatsächlich beschränkte sich die Staatsgewalt, so Haas, „vorläufig auf die Zentralen, ihre Ausdehnung auf die Länder war mit dem zeitgenössisch geltenden Prinzip der Selbstbestimmung in Einklang zu bringen“.¹⁷⁰ Nach Ermacora übten die Länder, „die sich unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht [...] ihre eigene Staatsgewalt zuerkannt hatten“, zu diesem Zeitpunkt gar „die in Österreich einzig effektive Staatsgewalt“ aus.¹⁷¹ Die Konstituierung der Länder bzw. der Provisorischen Landesversammlungen und Landesausschüsse und die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern vollzogen sich vorerst jedoch weitgehend reibungslos, teils auch in Anwesenheit von Vertretern des Staatsrates: „Damit entfällt die in der österreichischen Rechtslehre seit den Zwanzigerjahren zur Bekräftigung des Föderalismus so beliebte These vom revolutionären Akt der Länderbildung im Gegensatz zur zentralistischen Staatskonzeption der Verfassung vom 30. Oktober 1918.“¹⁷²

Sodann gaben Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg im November sogenannte „Beitrittserklärungen“ ab, mit denen sich die genannten Länder unter

¹⁶⁶ Vgl. KRP Nr. 23/15 sowie Anmerkung 56 ebendort. Zur Tätigkeit auf dem Gebiet des Wasserbaus und zur Elektrifizierung vgl. weiters noch einen Bericht über die staatliche Investitionspolitik in KRP Nr. 30/1 vom 11. Jänner 1919.

¹⁶⁷ Vgl. SRP Nr. 29; weiters KRP Nr. 7/10 vom 10. November 1918.

¹⁶⁸ Vgl. Loewenfeld-Ruß, *Im Kampf gegen den Hunger*, S. 199.

¹⁶⁹ Vgl. ebendort, S. 134.

¹⁷⁰ Vgl. Haas, *Historische Einleitung*, S. LII.

¹⁷¹ Vgl. Felix Ermacora, *Materialien zur österreichischen Bundesverfassung (I). Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft 9/I)*, Wien 1989, S. 1.

¹⁷² Vgl. Haas, *Historische Einleitung*, S. LII.

Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht als „eigenberechtigte“ bzw. im Falle Vorarlbergs „selbständige“ „Provinzen des Staates Deutschösterreich“ bzw. „Land des österr. Staates“ (Vorarlberg) erklärten.¹⁷³ Die Provisorische Nationalversammlung nahm die „Beitrittserklärungen“ der Länder an¹⁷⁴, wobei im Gesetzestext allerdings die pauschale Formulierung „Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes“ gebraucht wurde, die nun „unter den Schutz der ganzen Nation“ gestellt sein sollten.¹⁷⁵ Die Einrichtung der provisorischen Landesgewalten war weiters Gegenstand eines Gesetzesbeschlusses der Nationalversammlung vom 14. November 1918.¹⁷⁶

Anhand der sich jedoch von Anfang an manifestierenden Diskrepanzen zwischen der Zentralgewalt und dem autonomistisch gefärbten Vorgehen der Landesbehörden, vor allem in den Versorgungsfragen, wurde rasch klar, dass es zur gemeinsamen Entscheidungsfindung und Festlegung eines einheitlichen Kurses einer koordinierenden Einrichtung oder eines Gremiums bedurfte, dessen Diskussionsgegenstände von Detailproblemen bis hin zur künftigen Staatsform und der Regelung der verfassungsmäßigen Beziehung zwischen der zentralen Staatsgewalt und den Ländern reichten.

Um diese Aufgabe zu erfüllen, wurden die sogenannten Länderkonferenzen abgehalten, die den Versuch der Staatskanzlei darstellten, durch „Heranziehung der Vertreter der Landesregierungen“ ein „Gegengewicht zu den starken separatistischen Bewegungen in einigen Ländern“ zu bilden. Sie waren eine „nicht in der Verfassung vorgezeichnete Institution [...], die schon zu einer Zeit, als es noch keinen Bundesstaat gegeben hat, bundesstaatlichen Charakter hatte“, und somit eine „vorkonstitutionelle politische Entscheidungsstelle“, da diese Zusammenkünfte „einerseits in keinerlei Verfassung vorgesehen waren und andererseits vor dem Wirksamwerden formal vorgesehener bundesstaatlicher Strukturen tätig geworden sind“. Sie bildeten ein „föderalistisches Forum“, in dem „mangels anderer Österreich umspannender Einrichtungen wichtige staatspolitische Entscheidungen auf demokratischem Wege gefallen sind“. Föderalistisch und demokratisch waren diese Zusammenkünfte nach Ermacora deshalb, „weil die Delegationen, die die Parteien zu den Konferenzen entsandt hatten, von den Parteien in den Ländern bestimmt wurden“ und weil politische Entscheidungen „im Konsenswege“ zustande kamen.¹⁷⁷

Der vorliegende Band enthält die ersten drei dieser Konferenzen (KRP Nr. 15 vom 23. November 1918, Nr. 28 vom 4./5. Jänner 1919 und Nr. 36 vom 31. Jänner/1. Februar 1919), wobei die umfangreiche dritte, die sich sowohl formal als auch inhaltlich von allen anderen hier enthaltenen Protokollen unterscheidet,¹⁷⁸ den Abschluss des Bandes bildet. Die erstmalige Einberufung dieses Forums wurde im Kabinettsrat vom 15. November 1918 erwähnt. Als sich Staatssekretär Loewenfeld-Ruß einmal mehr über die Eigenmächtigkeiten

¹⁷³ Vgl. Ermacora, Die Länderkonferenzen, S. 39, Fußnote 14; KRP Nr. 36, Anmerkung 84. Die „Beitrittserklärungen“ stellten nach Ermacora Renners Versuch dar, „die Länder zu einem österreichischen Staat zu vereinen“. Vgl. ebendort, S. 1.

¹⁷⁴ Vgl. StGBI. Nr. 23, Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 12. November 1918, betreffend die feierliche Beitrittserklärung der Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes, ausgegeben am 20. November 1918..

¹⁷⁵ Zu einer rechtlichen Beurteilung dieser Beitrittserklärungen vgl. Kelsen, Werke 5, S. 89.

¹⁷⁶ Vgl. StGBI. Nr. 24, Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, ausgegeben am 20. November 1918.

¹⁷⁷ Vgl. Ermacora, Die Länderkonferenzen, S. VIII und S. 1. Zur Entwicklung des österreichischen Föderalismus vgl. etwa Herbert Schambeck (Hg.), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, Wien 1992; Martin P. Schennach (Hg.), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013, Wien 2015.

¹⁷⁸ Anstelle einer indirekten Wiedergabe des Sitzungsverlaufs handelt es sich in diesem Fall um ein direktes Wortprotokoll samt Zwischenrufen. Vgl. dazu die Darstellung der Quelle, Abschnitt III.

der Länder in Ernährungsangelegenheiten beschwerte, erklärte Staatskanzler Renner, „eine entsprechend eindringliche Belehrung der Landeshauptmänner anlässlich ihrer Einberufung nach Wien zur Angelobung in Aussicht zu nehmen“.¹⁷⁹ Diese Bemerkung bezog sich auf die Länderkonferenz vom 23. November, wo anlässlich einer mittägigen Sitzungspause im Stenogramm festgehalten wurde: „Die Herren Landeshauptleute bzw. deren Stellvertreter sind gebeten, noch 10 Minuten dazubleiben, um Gelöbnis abzulegen.“¹⁸⁰

Diese erste Länderkonferenz behandelte als einziges grundlegendes Thema die „Sicherstellung des einheitlichen Zusammenarbeitens der Staatsregierung mit den Landesbehörden in administrativen Belangen“. Einleitend betonte Renner „die Notwendigkeit einer einvernehmlichen Zusammenarbeit aller Organe des Staates im Wege einer Einordnung der einzelnen Glieder unter das Ganze. Diese notwendige gegenseitige Fühlungnahme sei bisher nicht vorhanden gewesen. Die Selbstregierung des Volkes könne aber nur dann in gedeihlicher Weise geführt werden, wenn diese Einordnung nicht auf einem Zwangsbefehle von oben, sondern auf der freiwilligen Unterordnung der einzelnen Teile beruhe. Das allerschwierigste Problem jeder Demokratie liege in der Verbindung von Freiheit und Ordnung. Die Sicherstellung der Voraussetzungen für die Lösung dieses Problems erhoffe sich Redner von der heutigen Tagung, die den Zweck verfolge, ein solches ständiges Einvernehmen organisatorisch zu gewährleisten.“ Es ging also um Einvernehmlichkeit, aber im Wege einer „Einordnung der einzelnen Glieder“. Mehr oder weniger subtil bzw. den Ländervertretern gegenüber rhetorisch schonend benannte Renner damit nicht nur seine unmittelbaren, besonders auf die einheitliche Regelung der „Approvisionierung“ gerichteten Interessen, sondern wohl auch seine verfassungsrechtlichen Vorstellungen hinsichtlich des grundsätzlichen Verhältnisses zwischen Zentralgewalt und Ländern im neuen Staatswesen.

Sodann präsentierte der Staatskanzler einen Themenkatalog. Die „Herstellung eines einheitlichen Vorgehens in Fragen der Ernährung und Sachdemobilisierung“ stellte tatsächlich auch nur einen von insgesamt acht Punkten dar. Die anderen sieben Punkte bildeten in Summe die generelle Stoßrichtung ab: einheitliche Organisation der Landesbehörden und Anpassung der Landesverwaltung an die grundlegenden Gesetze, mit denen der Staat Deutschösterreich aus der Taufe gehoben worden war,¹⁸¹ dies jedoch einhergehend mit eindeutiger Anbindung an die Zentralgewalt als Kontrollinstanz. So wurden etwa „regelmäßige Berichte“ der Länder an die Zentralstellen „über öffentliche Sicherheit, über den Stand der Wehrkraft, über den Gang der Demobilisierung, über die allgemeine politische Lage und besondere Begebenheiten“ ebenso genannt wie die „Berufung von Regierungsbeauftragten bei den Landesregierungen“.

Renner war jedoch um ein Miteinander bemüht, wie auch seine bezüglich der Einhaltung eines korrekten Dienstweges gemachte Feststellung zeigt, dass „die Staatsämter mit den politischen Bezirksbehörden im Wege der den letzteren übergeordneten Landesregierungen zu verkehren haben“, die letzteren also prinzipiell nicht übergangen werden durften.¹⁸²

Sodann wurde das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBL. Nr. 24/1918, paragraphenweise durchgearbeitet und erläutert, worauf eine Erörterung der bereits erwähnten „Frage der Berufung von Regierungsbeauftragten zu den Landesregierungen“ folgte. Keine „Beeinträchtigung der Autonomie“ sei damit beabsichtigt, erklärte Renner, doch hier regte sich der Widerstand der Ländervertreter, die „mannigfache Einwendungen gegen

¹⁷⁹ Vgl. KRP Nr. 11/5.

¹⁸⁰ Vgl. KRP Nr. 15, Stenogramm.

¹⁸¹ Insbesondere StGBL. Nr. 5, Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, ausgegeben am 15. November 1918, und Nr. 24, Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, ausgegeben am 20. November 1918.

¹⁸² Einen entsprechenden Beschluss hatte der Kabinettsrat bereits am 16. November 1918 gefasst, vgl. KRP Nr. 12/2.

die geplante Einrichtung geltend“ machten. Das Stenogramm der Sitzung gibt einen, wenn auch etwas brüchigen, Eindruck vom Verlauf der diesbezüglichen Debatte. So sprachen sich etwa der Landeshauptmann von Steiermark Dr. Wilhelm von Kaan und jener von Niederösterreich Leopold von Steiner „entschieden dagegen aus“. Steiner urteilte: „Zu weitgehende Beschränkung der Autonomie.“ Der Präsident des steiermärkischen Wohlfahrtsausschusses Dr. Viktor Wutte schlug im Gegenzug „bei den Ministerien“ die Einrichtung einer „besonderen Stelle“ vor, „die immer telephonisch erreichbar ist und bei der alle Angelegenheiten abdiktiert werden können“. Schließlich kam es zu dem Kompromiss, „dass Regierungsbeauftragte vorläufig nur zu jenen Landesregierungen entsendet werden sollen, die infolge ihrer Entfernung vom Sitze der Zentralregierung und wegen erschwelter Verkehrsmöglichkeit mit Wien auf einen derartigen Verbindungsdienst in erhöhterem Maße angewiesen sind“. Konkret gemeint waren „Sudetenland, Deutschböhmen, Tirol und Vorarlberg“. Ansonsten sollte ein Journaledienst in den Präsidialabteilungen der Staatsämter eine ständige und verlässliche Verbindung zwischen den Landesregierungen und den Staatsämtern garantieren.¹⁸³

Anfang Jänner versammelten sich die Regierungs- und Ländervertreter zur nächsten Länderkonferenz, die bereits umfangreicher ausfiel und sich über zwei Tage erstreckte. Auf der Tagesordnung stand etwa der Punkt „Künftige Organisation der Länderkonferenzen“, es war also bereits klar, dass es sich bei den Länderkonferenzen um eine längerfristige Einrichtung handeln würde. Vor dem Eingang in die Tagesordnung ergriff Renner abermals das Wort. Die „Verhältnisse in unserem neubegründeten Staatswesen“ hätten sich seit der letzten Zusammenkunft insgesamt günstig entwickelt, auch die Zusammenarbeit der Verwaltungsstelle habe sich gebessert. Trotzdem seien „noch nicht alle Schwierigkeiten überwunden“, noch immer gebe es Eigenmächtigkeiten der „lokalen Stellen und Mittelinstanzen“, die sich aus dem „Zwange der Not“ erklärten. Auch die Leiter der Zentralressorts hätten mehrfach „über Unstimmigkeiten und mangelnde Folgeleistung der unteren Organe“ geklagt. Renner betonte den Ernst der Lage: „Eine Fortdauer dieses Zustandes müsste naturgemäß zu einer allgemeinen Auflösung des Verwaltungsapparates führen“. Ein einheitliches Vorgehen der Staatsverwaltung sei auch deshalb nötig, weil sie die „vornehmste Pflicht“ habe, „die Produktion wieder in Gang zu setzen“, denn aus der stetig steigenden Arbeitslosigkeit resultiere letztendlich „eine Entwöhnung des Menschen von der Arbeit“. Die Staatsverwaltung müsse jedoch „wieder Zucht in unser Volk“ bringen, „diese aber nicht in dem alten Sinne des blinden Gehorsams, einer bedingungslosen Unterordnung unter die staatliche Gewalt, sondern in einer gesunden Art der freiwilligen Einfügung der Massen in eine Ordnung, die sie verstehen und zu schätzen wissen“.¹⁸⁴ Letztendlich hatte Renner in der ersten Länderkonferenz gegenüber den Landesverwaltungen mit ganz ähnlichen Worten die „freiwillige Unterordnung“ beschworen, und auch jetzt, in der zweiten Konferenz, wandte er dieses Leitprinzip sogleich wieder auf die Länder an und appellierte: „Aber nur dann, wenn alle staatlichen Stellen selbst diese Zucht beobachten, wenn die Führenden vor allem selbst das Beispiel einer freiwilligen Einordnung in das Ganze geben, werden wir unserer Aufgabe gerecht werden, dann werden wir auch einer Katastrophe in staatsfinanzieller Hinsicht begegnen können.“ Renner beschwor also angesichts einer durch mangelnde Zusammenarbeit schwachen Verwaltung auch die Gefahr einer fortschreitenden „Entwertung unserer Valuta“. Insofern liest sich Renners Appell an die Anwesenden eindringlicher, wenn nicht gar dramatischer, als dies noch in der ersten Länderkonferenz der Fall gewesen war. Als ultimative Gefahr für das neue Staatswesen nannte Renner gar die drohende Auflösung des neuen Staates: „Wenn wir nun durch eine zerrüttete Verwaltung und infolge unserer Uneinigkeit die einschlägigen Probleme

¹⁸³ Vgl. KRP Nr. 15 und das Stenogramm jenes Protokolls.

¹⁸⁴ Ähnlicher Worte hatte sich Renner anlässlich des Todes von Staatssekretär Dr. Viktor Adler bedient. Vgl. KRP Nr. 9/1 vom 12. November 1918.

nicht zu lösen vermöchten, dann wäre weiters auch die Gefahr einer feindlichen Besetzung in die Nähe gerückt, die uns jedes Eigenrecht entzöge.“ Renner versicherte den Anwesenden jedoch, dass die „am nächsten liegende Vorstellung der Herrschaft mit der starken Faust“ ganz und gar ausgeschlossen sei, ja es bestehe „gar nicht die Möglichkeit, dieses Problem durch eine Diktatur von oben zu lösen. Daran denke innerhalb der Regierung niemand.“ Das Prinzip der Selbstregierung setze voraus, „dass alle Glieder des Ganzen sich freiwillig in die gegebenen Notwendigkeiten fügen, was nur durch fortwährende gegenseitige Verständigung und Beratung möglich erscheine. Dazu sollen diese Länderkonferenzen dienen.“¹⁸⁵

Bis zur nächsten Zusammenkunft der Länder- und der Regierungsvertreter verging nur ein knapper Monat. Ab jener dritten Sitzung begannen die Länderkonferenzen, sich verstärkt mit der Verfassungsfrage zu beschäftigen.¹⁸⁶ Der größte Teil der dritten Länderkonferenz, KRP Nr. 36 vom 31. Jänner/1. Februar 1919, war diesem Thema gewidmet. Angesichts der nahenden Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung (sie fanden am 16. Februar 1919 statt) und der damit einhergehenden „Legalisierung unserer zentralen Körperschaft und der Trägerin der eigentlichen Staatssouveränität“ stelle sich, so Renner, „die Aufgabe der Verfassungsreform und der mit ihr zusammenhängenden Verwaltungsreform“, weshalb es notwendig sei, dass „jene Körperschaften, die neben dem Staate an der Verfassungsreform in erster Linie interessiert sind, die Länder, sich darüber Klarheit verschaffen, in welcher Richtung die Verfassungsreform vorgenommen und das Einverständnis zwischen der Staatsregierung und den Landesregierungen über die Ziele einer Verfassungsreform geschaffen werden soll“. Zuerst bedürften aber auch die Landesvertretungen einer „Legalisierung“ durch Neuwahlen, und Renner präsentierte den Entwurf eines Gesetzes über „den Ablauf der Funktionsdauer der Provisorischen Landesversammlungen und Gemeindevertretungen und die Vornahme von Neuwahlen in den Ländern und Gemeinden“.

Von der Vorstellung dieses Entwurfs, der dem Protokoll als Anhang beigelegt ist und als Rahmengesetz gedacht war (also als Vorgabe für die Erlassung eigener Wahlordnungen durch die Länder – mit „keineswegs zentralistischen Tendenzen“, wie der Staatskanzler betonte), ging Renner vor dem Eingang in die Generaldebatte noch zur grundsätzlichen Frage der „künftigen Ordnung unserer Verfassung“ und wie „wir in Hinkunft die Verfassung unserer

¹⁸⁵ Dagegen rückte Landeshauptmann Steiner in einer „prinzipiellen Erklärung“ der niederösterreichischen Landesregierung, die sich an Renners einleitende Worte anschloss, das föderalistische Prinzip in den Vordergrund. Die „Kompetenzen der gesamtstaatlichen Zentralregierung“ müssten „von jener der Landesverwaltungen zweckentsprechend und scharf abgegrenzt werden“, das Verhältnis der beiden jedenfalls auf Gegenseitigkeit beruhen: „Einerseits werden die Landesverwaltungen sich jedes Eingriffes in die vernunftgemäß nur vom gesamtstaatlichen Standpunkte aus zweckmäßig zu erledigenden Fragen enthalten und die Zentralregierung [...] loyal unterstützen; andererseits aber wird wohl auch die Zentralregierung auf die vom alten Systeme beliebte, sogenannte ‚Zentralisation‘ dort verzichten müssen, wo sie offenbar sinnlos und zweckwidrig ist.“ Das „alte System“ habe zu sehr nivelliert, habe Ungleiches gleichmachen wollen, ja sei diesbezüglich gar „von einer förmlichen Sucht befallen gewesen“. Vgl. KRP Nr. 28. Im Zusammenhang mit dieser Länderkonferenz vgl. auch KRP Nr. 27/2 vom 3. Jänner 1919, wo Unterstaatssekretär Riedl über die „inneren Gründe, welche die beklagte Haltung der Landesregierungen veranlasst hätten“, und das „unklare Bewusstsein einer von Wien aus angeblich drohenden Gefahr“ referierte, wobei er das auch an anderer Stelle in den Kabinettsratsprotokollen erwähnte Schlagwort „Los von Wien“ erwähnte, „das zum Teil der Ausdruck der Unzufriedenheit mit der früheren Regierung sei“. „Man empfinde die Zweimillionen-Stadt gegenüber der Gesamtbevölkerung des übrigen Staates als etwas Unerträgliches, das auf den Staatskörper gleich wie ein Parasit wirke. Insbesondere auf dem Gebiete der Ernährung fühlen sich die Länder durch die naturgemäßen Anforderungen Wiens schwer geschädigt.“ Zu weiteren Erwähnungen dieses Schlagwortes vgl. KRP Nr. 28/Stenogramm sowie die Ausführungen des Tiroler Landeshauptmannstellvertreters Dr. Karl Pusch in Nr. 36.

¹⁸⁶ Vgl. Ermacora, Die Länderkonferenzen, S. 2.

Länder und ihr Verhältnis zum Staate ordnen sollen“, über. Renner verwies auf die „stramme zentralistisch-bürokratische Ordnung in Frankreich“ und die „ganz auf Selbstregierung beruhende Ordnung der Verfassung und Verwaltung in England“. Das französische „Muster ist dasjenige, dem wir ausweichen wollen, das reine Gegenteil dessen, was wir anstreben“. Gesetzgebende Gewalt habe in Frankreich nur das Parlament, die Exekutivgewalt nur die Regierung. „Diese einzige Regierung, in den einzelnen Verwaltungszweigen also der Minister, führt ganz allein die Verwaltung bis herab in die Gemeinden“, die untergeordneten Verwaltungsstellen seien „immer nur das ausführende Organ des Ministers“. ¹⁸⁷

Dagegen pries Renner das englische System des „self-governments“, in dem die Verwaltung „durchaus von den Vertretern der einzelnen Gebietskörperschaften selbst geführt“ werde. Dadurch bestehe „vollständige Einheit des Staates“: „Die Reichsgesetze vollzieht die Grafschaft selbst durch ihre gewählten Vertreter und deren Ausschüsse. Es kann auch kein Gegensatz bestehen, sondern es besteht vollständige Einheit des Staates, aber auf der Basis, dass diese Einheit in allen Gliedern durch die betreffende Körperschaft selbst vertreten wird.“ Ein solches System lasse „den Gegensatz zwischen Gebietskörperschaft und Staat gar nicht aufkommen“. Mit „dem schiefen, gänzlich unpassenden Schlagwort der Autonomie“ habe diese Form der Selbstregierung nichts zu tun, „denn die Autonomie ist ein Missding im Begriffe selbst, es ist nicht Selbstverwaltung, es ist nicht Selbstgesetzgebung, es ist ein Stück von allem und ein sehr schiefes und schlecht herausgeschnittenes Stück von allem. Wir sollten aber unser Denken darauf richten, ein wirkliches System der Selbstregierung einzuführen.“ Er glaube, so Renner, „dass die Zukunft nicht dem französischen, sondern dem englischen System gehört“. ¹⁸⁸

Die Frage lautete jedenfalls: „Wohin geht unser Weg? In welcher Richtung reformieren wir? Wir müssen also ausgehen von dem, was ist, und uns fragen: Bilden wir uns in diesem oder jenem Sinne weiter?“ Renner wünschte, „die Aufmerksamkeit der Gemeinde- und Landesvertretungen auf diese Dinge rechtzeitig [zu] lenken, damit man sich schon bei den ersten Beratungen der konstituierenden Versammlung doch über die wichtigsten Grundsätze klar ist.“ Doch endgültig entschieden werden konnten derart grundlegende Weichenstellungen nach Renners Dafürhalten zu jenem Zeitpunkt deshalb noch nicht, weil „die entscheidende Frage [...] die A n s c h l u s s f r a g e“ sei, „und solange wir nicht wissen, ob, wie und wohin wir angeschlossen werden, können wir an die positiven Verfassungsarbeiten nicht herantreten“. Denn wenn Deutschösterreich, „was wir alle hoffen und anstreben“, Teil des Deutschen Reiches werden würde, „so hängt unsere künftige Verfassung davon ab, wie das Deutsche Reich sich ordnen wird“. ¹⁸⁹

Die Anschlussproklamation war mit Artikel 2 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform, StGBI. Nr. 5/1918, erfolgt: „Deutschösterreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik. Besondere Gesetze regeln die Teilnahme Deutschösterreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der Deutschen Republik sowie die Ausdehnung des Geltungsbereiches von Gesetzen und Verordnungen der Deutschen Republik auf Deutschösterreich.“ Für viele schien der Anschluss an das Deutsche Reich nach dem Zerfall der Monarchie und der Erkenntnis, dass die Nachfolgestaaten keinen wie auch immer gearteten neuen Staatenbund bilden würden, der nächste logische Schritt zu sein. Bei den Sozialdemokraten war die

¹⁸⁷ Renner beschrieb die französische Verfassung bei dieser Gelegenheit als „durchaus monarchisch, es ist im Wesen eine parlamentarische Wahlmonarchie“.

¹⁸⁸ Renner kam in weiterer Folge u. a. auch noch auf die „durchgängige Doppel- und Parallelverwaltung“ der Vereinigten Staaten von Amerika zu sprechen, in der der Bürger sowohl „Staats- und Bundesuntertan“ sei. „Da aber unser Staat in Hinkunft kaum die Größe eines durchschnittlichen amerikanischen Gliedstaates haben wird, so wäre es doch eine außerordentliche Erschwerung, wenn man diese Doppelgeleisigkeit aufrichtete.“

¹⁸⁹ Vgl. KRP Nr. 36.

Haltung zu dieser Idee differenziert, Renner begann sie zu favorisieren, Seitz verhielt sich zurückhaltender. Viktor Adler, als Staatssekretär für Äußeres schließlich nur wenige Tage bis zu seinem Tod am 11. November 1918 im Amt, und sein Nachfolger Dr. Otto Bauer (sowohl Adler als auch Bauer dachten, so Haas, „in nostalgisch verklärten großdeutschen Illusionen des Revolutionsjahres 1848“) setzten sich aktiv für die Anschlusssache ein, sodass ihre „sozialdemokratische gesamtdeutsche Linie in den gesamtstaatlichen politischen Entscheidungsprozessen der ersten Novembertage eine wichtige Rolle als Lieferant politischer Sinngebung“ spielte.¹⁹⁰ Trotzdem sich die deutsche Regierung zu dieser Frage phasenweise vorsichtig verhielt und die deutschösterreichischen Akteure zur Zurückhaltung mahnte (nicht zuletzt im Hinblick auf eine eventuelle Schwächung der eigenen Position bei den kommenden Friedensverhandlungen), erfolgte im November 1919 doch die Einladung an jene „Volksteile [...], die ihren Eintritt in die Reichsgrenzen zu vollziehen wünschen“, an einer zukünftigen „konstituierenden Versammlung für Deutschland“ mitzuwirken, „die die künftige Staatsform für Deutschland“ und die erwähnten „Volksteile“ festsetzen sollte.¹⁹¹ Adler setzte daraufhin einen Staatsratsbeschluss durch, in dem der „Hoffnung“ Ausdruck gegeben wurde, „das deutsche Volk in Österreich“ werde „an der Wahl der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung“ teilnehmen.¹⁹² Im Staatsrat war damit der Weg zum erwähnten Artikel 2 des StGBL Nr. 5/1918 frei,¹⁹³ und Renner erklärte am 12. November unter tosendem Beifall in der Nationalversammlung: „Wir sind ein Stamm und eine Schicksalsgemeinschaft.“¹⁹⁴

Bekanntlich schob der Friedensvertrag von Saint-Germain-en-Laye diesen Bestrebungen einen Riegel vor,¹⁹⁵ doch zum Zeitpunkt der dritten Länderkonferenz lebte die Anschluss Hoffnung natürlich noch, und Renner spekulierte, welche Verfassung sich das Deutsche Reich geben würde. Sicherlich werde man nicht dem französischen Beispiel folgen, es werde eher „eine Art self-government herauskommen, vielleicht eine Art Bundesstaat, wobei die Frage ist, welche sind die Glieder des Reiches?“ Auch in diesem Zusammenhang fand Renner einen Weg, die Ländervertreter vor Eigenmächtigkeiten zu warnen: „Ich halte nun dafür, dass wir, dass die österreichischen Länder am ehesten in der Anschlussfrage Erfolge erzielen können, wenn sie als Gesamtheit verhandeln und wenn sie als Gesamtheit eintreten“. Gehe man in der Anschlussfrage solidarisch vor und lege „das ganze Gewicht unserer zehn Millionen, [...] das ganze Gewicht unserer Wirtschaftsmacht in die Waagschale“, dann könne man „für uns alles Nötige durchzusetzen. Gehen wir aber einzeln vor, so unterwerfen wir uns bedingungslos,

¹⁹⁰ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. LXIII f.

¹⁹¹ Vgl. SRP Nr. 28 vom 9. November 1918.

¹⁹² Vgl. SRP Nr. 28, Beschlussprotokoll.

¹⁹³ Haas weist darauf hin, dass diese Anschlussproklamation im Staatsrat nie eingehend behandelt oder gar debattiert wurde, ja sich nicht einmal auf eine entsprechend eindeutige Stimmung in der Bevölkerung stützen konnte. Er urteilt: „Man kommt nicht umhin: der Anschluss war die Folge einer fundamentalen Sinnstörung der politischen Elite. Krieg und Nachkriegszeit hatten alle vertrauten Sicherheiten beseitigt, Kaiser und Reich waren Geschichte, die immer noch trotz politischer Demokratisierung dominante Stellung der Deutschen in vielen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen verloren, Deutschösterreich in peinliche Abhängigkeit von seinen Nachbarstaaten abgeglitten, die deutschen Nordprovinzen von Besetzung bedroht, die soziale Ordnung durch den Linksruck wirklich gefährdet. Nur Deutschland könne aus dieser Not erretten, einzig der Anschluss biete Halt in diesem tiefen Fall, das wurde zum politischen Stehsatz. Wie im Zerrspiegel erschien plötzlich der verlorene Habsburgerstaat als das Gestrige, Autoritäre, Verworrene, Gescheiterte im Gegensatz zu Ordnung, Sicherheit, Klarheit eines deutschen Gesamtstaates – übrigens in vollem Widerspruch zur tatsächlichen innenpolitischen Lage dieser Tage und Wochen.“ Vgl. Haas, Historische Einleitung, S. LXV f.

¹⁹⁴ Vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 3. Sitzung, S. 66.

¹⁹⁵ Vgl. Artikel 88 des StGBL Nr. 303, Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, ausgegeben am 21. Juli 1920. Der genannte Artikel verfügte die unabänderliche Unabhängigkeit Österreichs, es sei denn, der Völkerbund stimme einer diesbezüglichen Veränderung zu.

vorbehaltlos der neuen Gemeinschaft und wir erreichen dadurch für uns selbst nichts, das heißt wir u n t e r w e r f e n uns.“¹⁹⁶

Schließlich wandten sich die Konferenzteilnehmer der Debatte über den erwähnten Entwurf eines Rahmengesetzes für die Neuwahlen in den Ländern und Gemeinden zu, die breiten Raum einnahm, sich bis auf den zweiten Konferenztag erstreckte und erwartungsgemäß von Kritik seitens der Ländervertreter durchzogen war. Am zweiten Tag folgte weiters die Behandlung der bereits erwähnten Gesetzesvorlage, betreffend die Einhebung einer besonderen Brotauflage im Jahre 1919.¹⁹⁷

Insgesamt fanden bis April 1920 noch sechs weitere Länderkonferenzen statt, wovon die letzten beiden (abgehalten im Februar 1920 in Salzburg und im April 1920 in Linz) auf alleiniges Betreiben der Länder einberufen wurden. Die Länder betrachteten die „Teilnahme am Verfassungswerk“ als Möglichkeit, „zu einem gemeinsamen Staat unter weitgehender Aufrechterhaltung der Rechte der Länder zu gelangen“, in vielen Bereichen mussten sie die geforderte Selbständigkeit jedoch letztendlich aufgeben, etwa im Bereich der Steuerhoheit, und auch die in der siebenten Länderkonferenz, die im Oktober 1919 stattfand, erhobene Forderung auf ausdrückliche Zustimmung der Länder zur neuen Verfassung wurde nicht berücksichtigt. Nach der Linzer Länderkonferenz im April 1920 nahmen „die Zentralstellen der Republik und die politischen Parteien im Gesamtstaat die Verfassungsfrage selbst in die Hand“, die „Rückkoppelung der Tätigkeit dieser Einrichtungen zur Landespolitik“ blieb „weitgehend unsystematisch und punktuell“: „Mit dem Wirksamkeitsbeginn der vom Verfassungsrecht vorgesehenen Institutionen hat es kein Bedürfnis für Länderkonferenzen mehr gegeben.“ Im weiteren Verlauf der Ersten Republik wurden dementsprechend keine derartigen Konferenzen mehr einberufen.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Vgl. KRP Nr. 36.

¹⁹⁷ Vgl. auch Abschnitt IV dieser Einführung.

¹⁹⁸ Vgl. Ermacora, Die Länderkonferenzen, S. IX und S. 1–3.

