

Anita ZIEGERHOFER, Graz

## Die zweite Hochblüte des § 14 Die Zeit während des Ersten Weltkrieges in der österreichischen Reichshälfte

### *A Second Heyday of § 14. The World War I Period in the Austrian Half of the Empire*

*After the Imperial Parliament had been closed indefinitely on 25<sup>th</sup> July 1914, promptly all available constitutional instruments of emergency and exceptional legislation were deployed in order to implement any necessary measures by way of regulation. Until the Imperial Parliament was reconvened on 30<sup>th</sup> May 1917, a total of 173 regulations based on § 14, the so-called Emergency Decrees, were enacted. These regulations contained far-reaching measures that affected the entire population, for instance the transfer of civil jurisdiction to the military or the repealing of jury trials that came into force on 25<sup>th</sup> July 1914. The amendments to the ABGB and the regulations concerning rest on Sundays and civic holidays for businesses were also enacted as ‘§ 14 regulations’. As wartime economy required prompt acting, a secondary regime for legislation by emergency decrees was created on 10<sup>th</sup> October 1914. The Imperial Parliament, reconvened in May 1917, first abolished the five basic ‘§ 14 regulations’ from 25<sup>th</sup> July 1914. However, it soon became clear that a large part of the ‘§ 14 regulations’ would neither be abolished nor replaced by an appropriate act of parliament. One ‘famous’ example of the transformation from a ‘§ 14 regulation’ to an act of parliament was the secondary regime for legislation by emergency decrees, which was finally superseded on 24<sup>th</sup> July 1917 by the ‘Wartime Economy Enabling Act’. Its shadow should linger on into the Second Republic.*

**Keywords:** Reform of § 14 during the Constitutional Reform – § 14 Regulations – Repealing § 14 Regulations – Prime Minister STÜRGGH – Shutdown of the Imperial Parliament – Wartime Economy Enabling Act

### I. Einleitung

„Sogleich zu Beginn des Krieges hatte, wie wir wissen, die Regierung Stürgkh nicht bloß die längst vorbereiteten administrativen Maßnahmen zur Unterstützung der Kriegsverwaltung zu treffen, sondern sie stand auch sogleich vor einer Reihe von folgenschweren legislatorischen Aufgaben. Da das Parlament nicht einberufen werden sollte, oblag es vom ersten Tage des Krieges an dem gesamten Ministerium, den zu Zwecken der Kriegsführung vorgesehenen Ausnahmezustand und die hiedurch notwendig werdenden Abänderungen oder Ergänzungen der bestehenden Gesetze in der Form kaiserli-

cher Verordnungen auf Grund des Diktaturparagraphen der Verfassung zu promulgieren.“<sup>1</sup>

Diese Sätze stammen von dem an der Wiener Universität lehrenden Staatsrechtswissenschaftler und Reichsratsabgeordneten Josef Redlich (1869–1936), der nach Manfred Rauchensteiner 1914 „meist nur mehr als Tagebuchschreiber“ wahrgenommen wird. Redlich verweist im obigen Zitat mit der Bezeichnung „Diktaturparagraph“ auf das Regieren mit dem § 14. Der § 14 steht synonym für das Notverordnungsrecht, dessen Existenz bereits in einigen Verfassungs-

---

<sup>1</sup> REDLICH, Österreichische Regierung und Verwaltung 147.

entwürfen aus dem Jahr 1848 gesichert ist. Im Krensierer Verfassungsentwurf als § 146 verankert,<sup>2</sup> wird das Notverordnungsrecht ab dann Bestandteil der weiteren Verfassungen, um schließlich in die Dezemberverfassung als § 14 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung von 1867<sup>3</sup> Eingang zu finden.<sup>4</sup> In § 14 erhielt das Notverordnungsrecht die „größte legislatorische Durchbildung“.<sup>5</sup> Bald danach machte der Monarch von der beinahe uneingeschränkten Ermächtigung,<sup>6</sup> kaiserliche Verordnungen zu erlassen, falls der Reichsrat nicht versammelt war, häufig Gebrauch. Der § 14 erlebte seine „erste Hochblüte“ als Folge der „Badeni-Unruhen“ 1897 bis Ende 1904; innerhalb dieser Zeit wurden 74 kaiserliche Verordnungen erlassen.<sup>7</sup> Mit der Vertagung des Reichsrates am 16. März 1914 beginnt die, wie es Gernot Hasiba treffend bezeichnet, „zweite Hochblüte des § 14“.<sup>8</sup> Die Darstellung dieser „zweiten Hochblüte des § 14“, allerdings erst ab dem Ausbruch des Krieges, als sich der § 14 zum „Diktaturparagraphen“ wandelte, wird Inhalt der folgenden Ausführungen sein. Hinsichtlich der zeitlichen Verortung kann der Betrachtungszeitraum konkret auf drei Jahre begrenzt werden: Diese Zeitspanne beginnt mit dem 25. Juli 1914, dem Tag der offiziellen Schließung des Reichsrates und

der gleichzeitigen Verabschiedung von insgesamt fünf § 14-Verordnungen. Drei Monate später, am 10. Oktober 1914, erfolgte die Verabschiedung eines „sekundären Notverordnungsrechts“, das man gleichzeitig als „Zeugungsakt“ des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes (KwEG) bezeichnen kann. Die Geburt dieses KwEG wurde schließlich am 24. Juli 1917 eingeleitet, dieses Datum markiert auch das Ende der hier behandelten Zeitspanne.<sup>9</sup>

Wenngleich dieser kurze Zeitraum, im Vergleich zur Zeit der „ersten Hochblüte des § 14“, auf den ersten Blick äußerst überschaubar erscheint, erweist er sich bei näherer Betrachtung doch als sehr komplex. In diese relativ kurze Zeit fallen wesentliche Zäsuren, die durchaus als Weichensteller für die zukünftige innenpolitische Entwicklung bezeichnet werden können und an deren Ende der Zerfall der Habsburgermonarchie steht. Diese drei Jahre des Regierens mit dem § 14, die der Tiroler Reichratsabgeordnete und spätere (1913) Reichsgerichts- bzw. Verwaltungsgerichtshofpräsident Karl von Grabmayr als „Absolutismus mit dem Feigenblatt“<sup>10</sup> bezeichnete, können in zwei Phasen geteilt werden. Die erste Phase endet mit der Ermordung von Ministerpräsident Karl Graf Stürgkh am 21. Oktober 1916. Am Übergang zur zweiten Phase steht die vom greisen Kaiser letzternannte Regierung Ernest von Koerber am 31. Oktober 1916 und schließlich einen Monat nach Stürgkhs Ermordung, am 21. November 1916, der Tod von Franz Joseph, der die zweite Phase einleitet. Des Kaisers Nachfolger Karl ernannte Heinrich Graf Clam-Martinić am 20. Dezember 1916 zum Ministerpräsidenten. Clam-Martinić war der letzte Ministerpräsident, der § 14-Verordnungen erließ, unter ihm erfolgte am 30. Mai 1917 die Wiedereinberufung des Reichsrates.

<sup>2</sup> Vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 27.

<sup>3</sup> Vgl. RGBL. 141/1867.

<sup>4</sup> Vgl. den Beitrag von Christian Neschwara in diesem Band.

<sup>5</sup> Georg Jellinek zitiert bei Christian Neschwara, in diesem Band.

<sup>6</sup> Vgl. ebd.: Diese Kaiserlichen Verordnungen durften jedoch keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Sie hatten provisorische Gesetzeskraft. Diese Verordnungen verloren die Gesetzeskraft, wenn sie nicht binnen einer festgelegten Frist beiden Häusern des Reichsrates zur Genehmigung vorgelegt wurden.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Christian Neschwara und Helmut Gebhardt in diesem Band sowie HASIBA, Notverordnungsrecht.

<sup>8</sup> Vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 150ff.

<sup>9</sup> Vgl. den Beitrag von Kamila Staudigl-Ciechowicz in diesem Band

<sup>10</sup> HANISCH, Langer Schatten 231.

## II. Phase eins:

### Der § 14 unter der Regierung des Ministerpräsidenten Karl Graf Stürgkh (Die Zeit vom 25. Juli 1914 bis 21. Oktober 1916)

Die Geschichte des § 14 während des Ersten Weltkrieges ist untrennbar mit dem Namen von Ministerpräsident Karl Graf Stürgkh (1859–1916) verbunden. Deshalb soll hier eine kurze Darstellung der bereits zu Lebzeiten äußerst umstrittenen Persönlichkeit erfolgen.<sup>11</sup> Zweifelsohne polarisierte dieser Politiker; Zeitgenossen waren sich darüber einig, dass er wohl eine untadelige Persönlichkeit war, als Ministerpräsident hingegen versagte.<sup>12</sup> Stürgkhs Versagen liegt in erster Linie darin begründet, dass er „starrsinnig bei seiner Weigerung“<sup>13</sup> blieb, das Parlament zusammentreten zu lassen. Dies, obwohl er in seiner Antrittsrede als Ministerpräsident 1911 beteuerte, einen „aufrechten und kraftvollen Parlamentarismus [zu] wünschen.“<sup>14</sup> Doch nicht alle seine Zeitgenossen bewerteten den österreichischen Parlamentarismus positiv; 1912 konstatierte der Staatsrechtler Friedrich Tezner, dass das Parlament einen „Tiefstand seines politischen Niveaus“ erreicht hätte und „dass ein weiteres Herabsinken nicht mehr möglich scheint.“<sup>15</sup> Der Diplomat und spätere (1916–1918) Außenminister Graf Ottokar Czernin sah im Parlament nur eine „verluderte Bagage“.<sup>16</sup> Stürgkh änderte im Laufe der Zeit seine Einstellung über den Parlamentarismus und wies diesem eine untergeordnete Rolle zu. Er entschied,

„die provisorische Gesetzgebung nicht bloß auf die Befriedigung unmittelbarer Staatsbedürfnisse einzuengen, sondern auch für alle jene Gebiete nutzbar zu machen, welche die Bevölkerung speziell als in ihrem eigenen Interesse gelegen ansieht.“<sup>17</sup> Stürgkh betrieb eine Politik der „Diagonale“, wie Lothar Höbelt es treffend bezeichnet, denn der Ministerpräsident baute sich im politischen Lager jeder Nation „Brückenköpfe“, um so der Entstehung einer zusammenhängenden Opposition entgegenzuwirken.<sup>18</sup> Den Nationalitätenkonflikt konnte er freilich durch seine strategisch angelegte Politik auch nicht verhindern, er „überzog das Parlament mit so vielen Narben, dass keine Haut mehr zum Atmen blieb.“<sup>19</sup> Im März 1914 kam ihm vor allem die Obstruktionspolitik der Tschechen sehr gelegen, die „Flucht in den § 14“ zu ergreifen. Mit der (vorübergehenden) Schließung des Reichsrates am 16. März, die die christlichsoziale Reichspost als die „bedenklichste und traurigste Stockung unseres Parlamentes“<sup>20</sup> bezeichnete, richtete sich Stürgkh wohl auf eine längere „autoritäre Regierungszeit“ ein. Dies beweist ein Brief an den böhmischen Statthalter Franz von Thun-Hohenstein Anfang Juni 1914: Ein Zusammentritt des Reichsrats im Sommer werde „an beiden höchsten Stellen geradezu perhorresziert.“<sup>21</sup> Die Ereignisse von Sarajewo „befreiten den Ministerpräsidenten von lästigen Rücksichtnahmen“,<sup>22</sup> was nun endgültig zur Schließung des Reichsrates am denkwürdigen 25. Juli 1914 führte. Denkwürdig auch deshalb, da an diesem Tag das am 23. Juli gestellte Ultimatum an Serbien ablief! Ab diesem Moment begann das § 14-Regime, das Regieren mit dem Diktaturpara-

<sup>11</sup> Vgl. dazu die detaillierte Darstellung der Politik von Stürgkh bei HÖBELT, „Stehen oder Fallen?“

<sup>12</sup> Vgl. FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 6; HÖBELT, Carl (Karl) Joseph Maria Graf von Stürgkh 632–634.

<sup>13</sup> PLENER, Erinnerungen 3, 439 zitiert bei FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 84.

<sup>14</sup> SKOTTSBERG, Österreichischer Parlamentarismus 113.

<sup>15</sup> TEZNER, Volksvertretung III zitiert bei HANISCH, Langer Schatten 230.

<sup>16</sup> KANN, Erzherzog Franz Ferdinand Studien 201 zitiert bei HANISCH, Langer Schatten 230.

<sup>17</sup> HASIBA, Notverordnungsrecht 150.

<sup>18</sup> Vgl. HÖBELT, Parteien und Fraktionen 989.

<sup>19</sup> HANISCH, Langer Schatten 231.

<sup>20</sup> Reichspost, Nr. 126 v. 17. 3. 1914, Morgenblatt, Leitartikel.

<sup>21</sup> HÖBELT, Parteien und Fraktionen 996.

<sup>22</sup> HASIBA, Notverordnungsrecht 152.

graphen. Ab nun weigerte sich Stürgkh beharrlich, den Reichsrat einzuberufen: Weder der im Juli 1915 von Mitgliedern des österreichischen Abgeordnetenhauses initiierte (erfolglose) Sturz des Ministerpräsidenten, noch der Versuch des Armeeoberkommandos (AOK) mit Hilfe von Erzherzog Friedrich Ende September oder jener einiger Herrenhausmitgliedern im Oktober 1915<sup>23</sup> konnten den unnachgiebigen Ministerpräsidenten davon abbringen. Stürgkhs Haltung wurde durch die bürgerlichen deutschen Parteien und deren Presse, die gegen die Einberufung des Reichsrates auftrat, gestärkt und auch der Kaiser wollte sich durch die Nichteinberufung des Parlaments peinliche Szenen ersparen.<sup>24</sup>

Obwohl das Parlament nicht mehr tagte, bestanden die Kanzleien und die Präsidien des Herren- und Abgeordnetenhauses weiter. Die Regierung hielt mit den Parteien weiterhin Kontakt. Vertreter aller Parteien legten Stürgkh ihre Forderungen, Wünsche und Vorstellungen vor. „Das System der Versprechungen nach allen Seiten, Stürgkhs virtuosos Taschenspielerkunststück, wurde wenn möglich sogar noch ausgebaut.“<sup>25</sup> Bereits im Sommer 1916 gab es Diskussionen von Abgeordneten aller Parteien, den Reichsrat wieder einberufen bzw. wenigstens eine Parlamentsdelegation einsetzen zu wollen. Grund dafür waren die durch den Krieg verursachte allgemeine Not, die Kriegsmüdigkeit oder die Teuerungen der Lebensmittel. Vor allem die sozialdemokratische Partei und auch gewisse bürgerliche demokratische Kreise in Wien wie auch die adeligen Großgrundbesitzer forderten die Rückkehr zum Verfassungsleben.<sup>26</sup> Als Alternative zum Reichsrat gab man sich mit der Einberufung der Delegationen zunächst zufrieden. Deshalb verfassten die Obmänner der

drei Herrenhausparteien am 6. Oktober 1916 eine Resolution an den Ministerpräsidenten mit eben dieser Bitte:

„Die allgemeine Lage erfordert unbedingt die Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften. Es ist die Beratung der auswärtigen Politik, sowie gewisser innerpolitischer Fragen, insbesondere der Approvisionierung, eine dringende Notwendigkeit geworden. Wir müssen die parlamentarische Behandlung aller dieser Angelegenheiten ebnen, und ist es notwendig, jene Voraussetzungen zu schaffen, die einen erfolgreichen Verlauf der Verhandlungen sichern. Unverzüglich ist es dagegen möglich und unerlässlich, die Delegationen zusammentreten zu lassen, deren Einberufung aus dem Grunde ein dringendes Bedürfnis ist, weil nur durch sie die in den Ausgleichsgesetzen festgesetzte Form der Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie aufrecht erhalten und betätigt werden kann.“<sup>27</sup>

Stürgkh musste sich dieser Bitte beugen – die Sozialdemokraten hingegen wollten sich nicht mit dem Kompromiss einer Delegiertenversammlung begnügen, sondern forderten die Einberufung des Reichsrates; die Deutschnationalen hingegen waren fest entschlossen, jede Neubelebung des Parlaments zu verhindern.<sup>28</sup> Der Ordinarius für Staatsrecht, Edmund Bernatzik, der Völkerrechtler Heinrich Lammasch sowie der Historiker Ludo Moritz Hartmann hatten für den 22. Oktober 1916 (Sonntag) eine Versammlung im Wiener Konzertsaal unter dem Motto „Das Parlament“ organisiert. Nicht nur Bernatzik, sondern auch Julius Sylvester, Präsident des Abgeordnetenhauses, und der sozial-

<sup>23</sup> Vgl. Rauchensteiner, *Erster Weltkrieg* 452–456.

<sup>24</sup> Vgl. FUSSEK, *Ministerpräsident Stürgkh* 84f.

<sup>25</sup> HÖBELT, *Parteien und Fraktionen* 997.

<sup>26</sup> Vgl. SKOTTBERG, *Österreichischer Parlamentarismus* 121 sowie HÖBELT, „*Stehen oder Fallen?*“ 73–86.

<sup>27</sup> CZEDIK, *Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien IV*, 462 zitiert bei SKOTTBERG, *Österreichischer Parlamentarismus* 121–122. Vgl. auch *Neue Freie Presse*, Nr. 18725 v. 7. 10. 1916, *Morgenblatt*, 1–2.

<sup>28</sup> Vgl. CZEDIK, *Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien IV*, 462ff. zitiert bei SKOTTBERG, *Österreichischer Parlamentarismus* 122.

demokratische Abgeordnete Engelbert Pernerstorfer waren als Redner vorgesehen. Angeblich war Stürgkh nicht gegen diese Versammlung, er überließ Polizeipräsident Freiherr Ferdinand Johann Gorup die Entscheidung, der die Versammlung nicht genehmigte.<sup>29</sup> Aufgrund dieser Absage entschied „der Führer der radikalen Gruppe in der österreichischen Sozialdemokratie“<sup>30</sup> Friedrich Adler, Stürgkh zu erschießen: Am 21. Oktober 1916 streckte er den Ministerpräsidenten im Restaurant Meissl&Schadn am Wiener Hohen Markt mit drei Kugeln nieder.<sup>31</sup>



Die § 14-Verordnungen<sup>32</sup>

Nach der endgültigen Schließung des Reichsrates am 25. Juli 1914 wurden umgehend alle verfügbaren verfassungsmäßigen Not- und Ausnahmeinstrumentarien eingesetzt, um die erforderlichen Maßnahmen im Verordnungsweg in

Geltung zu setzen. In einem vertraulichen Schreiben an die Statthalter der österreichischen Länder beschrieb Stürgkh seinen Regierungsstil: „Erwägungen administrativer Opportunität, Rücksicht auf Stimmungen der Parteien, Bedachtnahme auf gegenwärtige oder künftige Verhältnisse der Politik, all das hat aufgehört; es gibt nur eines: Orientierung aller Kräfte im Staate auf die sichere, rasche und vollkommene Erreichung des Kriegszweckes“.<sup>33</sup> Konkret wurden im Zeitraum vom 25. Juli 1914 bis zum 21. Oktober 1916 154 kaiserliche Verordnungen erlassen; nicht die Nachfolgeregierung Koerber, sondern erst wieder Clam-Martinic erließ bis zur Wiedereinberufung des Reichsrates am 30. Mai 1917 weitere 19 Notverordnungen.

Ab dem 25. Juli 1917 erließ das Regime insgesamt 20 Verordnungen, davon fünf kaiserliche Verordnungen. Das Ausnahmerecht<sup>34</sup> erließ man mittels Verordnung des Gesamtministeriums für alle im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder<sup>35</sup> auf der Basis des Gesetzes vom 5. Mai 1869.<sup>36</sup> Durch dieses Gesetz erhielt die Regierung die Ermächtigung, im Falle eines Krieges, bei unmittelbarem Bestehen kriegerischer Unternehmungen, im Falle innerer Unruhen oder „wenn in ausgedehnter Weise hochverräterische oder sonst die Verfassung bedrohende oder persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenbaren“, die „Freiheitsrechte“ der Staatsbürger ganz oder teilweise zu suspendie-

<sup>29</sup> Vgl. FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 166–167.

<sup>30</sup> REDLICH, Schicksalsjahre Österreichs 2, 149.

<sup>31</sup> Vgl. dazu REITER-ZATLOUKAL, Gustav Harpner 248; MAIER, Vorwort 11 sowie ARDELT, Prozess gegen Friedrich Adler 183–184ff. In Bezug auf das Attentat konstatiert Rudolf Ardel, dass Friedrich Adler dieses und den darauffolgenden Prozess als „kunstvoll inszeniertes“ Bühnenstück geplant hatte, „die ‚Sensation‘ des Attentats zog notwendig den ‚Sensationsprozess‘ nach sich“, um eine Tribüne für seine Anklage gegen die kaiserlichen Behörden zu bekommen, und er habe bewusst auf Zeitgewinn gesetzt.

<sup>32</sup> VOCELKA, K.u.K. Karikaturen 104.

<sup>33</sup> RAUCHENSTEINER, Erster Weltkrieg 220, Anm. 508.

<sup>34</sup> Durch das Ausnahmerecht wird nicht die Gesetzgebung ersetzt, sondern nur der Regierung das Recht eingeräumt, die von der Verfassung in Form der Grund- und Freiheitsrechte gezogenen Schranken zeitlich und örtlich zu beheben, vgl. dazu HASIBA, *Inter arma silent leges?* 12. Vgl. dazu die Ausführungen von Christian Neschwara in diesem Band.

<sup>35</sup> Vgl. RGBl. 158/1914.

<sup>36</sup> Das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. 12. 1867 sah in Art. 20 die zeitweilige und örtliche Suspension von Grund- und Freiheitsrechten vor, was durch ein eigenes Gesetz geregelt werden sollte; das war jenes vom 5. Mai 1869.

ren.<sup>37</sup> Diese umfassten die Grundrechte gemäß Art. 8 (Freiheit der Person), Art. 9 (Unverletzlichkeit des Hausrechts), Art. 10 (Briefgeheimnis), Art. 12 (Versammlungs- und Vereinsrecht) und Art. 13 (Recht der freien Meinungsäußerung und Pressefreiheit) des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867.<sup>38</sup>

Das Gesetz aus dem Jahr 1869 sprach ausdrücklich von der Möglichkeit einer „zeitlichen“ und „örtlichen“ Aufhebung; unter örtlicher Beschränkung verstand man die Tatsache, dass der Geltungsbereich des Ausnahmezustandes kleiner sein musste als das Staatsgebiet.<sup>39</sup> Der damalige Justizminister Viktor von Hochenburger hegte Bedenken bezüglich der Ausdehnung auf das gesamte Staatsgebiet: Seiner Auffassung nach widerspräche sie dem Wesen der Ausnahmebestimmungen, doch Stürgkh überzeugte ihn.<sup>40</sup> Mit der erwähnten Verordnung war nun die Ausweitung auf das gesamte Staatsgebiet erfolgt;<sup>41</sup> man begründete diesen Schritt mit dem unmittelbaren Bestehen kriegerischer Unternehmungen.<sup>42</sup> Regierung und Statthalter waren nun zur Erlassung von Ausnahmeverfügungen bei weitgehender Suspendierung der Grundrechte für die gesamte österreichische Reichshälfte ermächtigt.<sup>43</sup> Nicht nur der Ministerpräsident, sondern auch seine Minister, die sich in erster Linie dem Monarchen verpflichtet sahen, aber auch die Hochbürokratie und die Generalität betrachteten die Aufhebung der Grundrechte

und die teilweise Suspension der persönlichen Freiheiten als etwas Selbstverständliches.<sup>44</sup>

Bis 1917 wurden 22 derartige Ausnahmeverordnungen auf der Basis des Gesetzes von 1869 erlassen; sie umfassten beispielsweise Beschränkungen auf den Gebieten des Waffen-, Munitions- und Sprengstoffwesens, des Pass- und Meldewesens, aber auch das Verbot von Druckschriften und des Landkartenvertriebs.<sup>45</sup>

Mittels kaiserlicher Verordnung erfolgte noch vor Kriegsausbruch die Übertragung der „Befugnisse der politischen Verwaltung an die Höchstkommmandierenden der Streitkräfte“<sup>46</sup> zunächst in den vermeintlichen Kriegsgebieten Bosnien, Herzegowina und Dalmatien, einige Monate später wurde diese Verordnung auf Galizien, Bukowina und Krakau ausgedehnt.<sup>47</sup> Schließlich erfolgte 1915 die Erweiterung auf die cisleithanischen Länder (Tirol, Istrien, Görz, Gradiska, Triest, Dalmatien und Kärnten) mit Ausnahme von Niederösterreich, Oberösterreich, Böhmen und Südmähren.<sup>48</sup> Somit besaßen nur diese vier Länder während des Ersten Weltkrieges den Status des Hinterlandes, wo die Zivilgerichtsbarkeit nicht von der Militärgerichtsbarkeit abgelöst wurde.<sup>49</sup>

Gleichzeitig mit der Unterstellung der gesamten politischen Verwaltung unter die militärische, verpflichtete man mittels einer weiteren kaiserlichen Verordnung vom 25. Juli 1914 Gemeinden und die öffentlichen Beamten zur Mitwirkung an der Landesverteidigung unter Androhung von Bestrafung wegen Verletzung der Amtspflicht.<sup>50</sup>

Am selben Tag erging die kaiserliche Verordnung über die „Bestrafung der Störung des öf-

<sup>37</sup> RGBl. 66/1869.

<sup>38</sup> Vgl. RGBl. 142/1867.

<sup>39</sup> Vgl. MISCHLER, ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch 1, 370–371.

<sup>40</sup> Vgl. ebd.; HAUTMANN, Wesen und Folgen 69 sowie HASIBA, *Inter arma silent leges?* 22.

<sup>41</sup> Vgl. HAUTMANN, *Geschworenengerichte* 21.

<sup>42</sup> Vgl. MISCHLER, ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch 1, 371.

<sup>43</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 154.

<sup>44</sup> Vgl. RAUCHENSTEINER, *Der Erste Weltkrieg* 219.

<sup>45</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 154, FN 30.

<sup>46</sup> RGBl. 153/1914.

<sup>47</sup> Vgl. RGBl. 196/1914.

<sup>48</sup> Vgl. RGBl. 133/1915.

<sup>49</sup> Vgl. SCHEER, *Ringstraßenfront* 156.

<sup>50</sup> Vgl. RGBl. 154/1917.

fentlichen Dienstes oder eines öffentlichen Betriebes und der Verletzung einer Lieferungs-pflicht.“<sup>51</sup> Dadurch wurden jene Betriebe, die vom Kriegsleistungsgesetz nicht betroffen waren, durch Erklärung zum „staatlich geschützten Unternehmen.“<sup>52</sup> Dies galt für öffentliche Beamte, für die Bediensteten der Staatsbetriebe (Post- und Telegraphenanstalten, Staatsdruckerei) sowie für die Bediensteten der Eisenbahn und Schifffahrtsunternehmen. Auf Zuwiderhandeln (etwa Streik) standen hohe Strafen (Haftstrafen von sechs Wochen bis zu drei Jahren; Geldstrafen bis zu 20.000 Kronen). Eisenbahner und Besatzungen von Handelsschiffen, die der Kriegsmarine einverleibt waren, unterstanden der Militärgerichtsbarkeit.<sup>53</sup>

Diese kaiserliche Verordnung über die „zeitweilige Unterstellung von Zivilpersonen unter die Militärgerichtsbarkeit“<sup>54</sup> wurde für die gesamte cisleithanische Reichshälfte erlassen. Durch diese erfolgte die Übertragung der Strafgerichtsbarkeit an die Landwehrgerichte. Sollte die Landwehrgerichtsbarkeit infolge der Kriegsergebnisse nicht ausgeübt werden, hätten an Stelle der Landwehrgerichte die Gerichte der gemeinsamen Wehrmacht zu treten. Als strafbare Handlungen galten u.a. Hochverrat, Majestätsbeleidigung, gewaltsame Handanlegung oder gefährliche Drohung gegen obrigkeitliche Personen in Amtssachen, sowie Mord, Totschlag oder Raub. Mittels kaiserlicher Verordnung vom 4. November 1914<sup>55</sup> bestimmte man „bei Stillstand der ordentlichen Gerichtsbarkeit“ Zivilpersonen der Militärgerichtsbarkeit zu unterstellen. Alle der Zivilgerichtsbarkeit unterstehenden Personen wurden demnach wegen Mord, Totschlag, Raub etc. oder Diebstahl (über 50 Kronen) der Landwehrgerichtsbarkeit unterstellt.

Martin Moll erblickt in der „Ausweitung der Militärgerichtsbarkeit auf die gesamte Bevölkerung schon vor Einsetzen der Kampfhandlungen einen beispiellosen Akt, der in keinem anderen kriegführenden Staat zur Anwendung kam.“<sup>56</sup> Ebenso einzigartig war die Eile, mit der der Monarch und die Regierung Stürgkh diese kaiserliche Verordnung erließen – sie kann als „Akt der inneren Kriegsvorbereitung, keinesfalls jedoch als Reaktion der Herrschenden auf die Haltung der Bevölkerung im Krieg verstanden werden.“<sup>57</sup> Darüber hinaus bedeutete diese Verordnung „eine Straffung der Zügel im Inneren sowie die rücksichtslose Unterdrückung jeder politisch oder national motivierten Opposition“ und war Ausdruck der Regierung, „ihrer eigenen Bevölkerung abgrundtief [zu] mißtrauen [sic].“<sup>58</sup> Für Stürgkh war die Unterordnung der zivilen Verwaltung unter die militärischen Behörden und vor allem unter das Armeeoberkommando [AOK] eine selbstverständliche Maßnahme: „[...] treten alle jene Gesichtspunkte und Rücksichten, die unter normalen Verhältnissen ihre selbstständige Berechtigung haben mögen, vollkommen zurück hinter den großen Zwecken, deren Erreichung jetzt mit der Gewalt der Waffen unternommen wird und damit eben auch hinter den Interessen der Wehrmacht, die zur Vollstreckung des Staatswillens aufgeboten ist.“<sup>59</sup> Die Militärgerichtsbarkeit, die durch diese kaiserliche Verordnung installiert wurde, ist mittlerweile Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.<sup>60</sup>

Ebenfalls am 25. Juli 1914 erging nach Ausbruch des Krieges mit Serbien eine – allerdings ministerielle – Verordnung<sup>61</sup>, mit der die Aufhebung

<sup>51</sup> RGBL. 155/1917.

<sup>52</sup> HAUTMANN, Wesen und Folgen 76.

<sup>53</sup> Vgl. ebd.

<sup>54</sup> RGBL. 156/1914.

<sup>55</sup> Vgl. RGBL. 307/1914.

<sup>56</sup> MOLL, Militärgerichtsbarkeit 302.

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> Ebd. 308.

<sup>59</sup> RAUCHENSTEINER, Erster Weltkrieg 156–157.

<sup>60</sup> Vgl. MOLL, Österreichische Militärgerichtsbarkeit; SCHEER, Ringstraßenfront oder ÜBEREGGER, Der andere Krieg.

<sup>61</sup> Vgl. dazu HOKE, Strafrechtspflege 327.

der Geschworenengerichtsbarkeit zunächst für Dalmatien erfolgte,<sup>62</sup> und – nach Ausbruch des Krieges mit Rußland – eine weitere, mit der die Geschworenengerichtsbarkeit auch in den an Rußland angrenzenden Gebieten Galizien, Bukowina und Lodomerien aufgehoben wurde.<sup>63</sup> Als England und Frankreich in den Krieg eintraten, erweiterte man die Aufhebung der Geschworenengerichtsbarkeit auf das gesamte Gebiet Cisleithaniens.<sup>64</sup> Die Basis dieser Verordnung bot das Gesetz vom 23. Mai 1873<sup>65</sup> betreffend die zeitweise Einstellung der Geschworenengerichtsbarkeit. Da die dritte Verordnung die Einstellung der Geschworenengerichtsbarkeit mit Ende Juli 1915 vorsah, die Regierung aber die Verordnung über den Juli 1915 hinaus verlängern wollte, beschritt man schließlich 1915 den Weg des § 14.<sup>66</sup> Da die Wirksamkeit der Geschworenengerichte nur „zeitweilig und zwar längstens auf die Dauer eines Jahres für ein bestimmtes Gebiet eingestellt werden“ konnte,<sup>67</sup> erließ die Regierung Stürgkh sowohl im Jänner 1916<sup>68</sup> als auch im Dezember 1916<sup>69</sup> weitere diesbezügliche § 14-Verordnungen. Dieses Vorgehen löste unter den Fachjuristen heftigste Diskussionen aus, zumal es sich dabei um einen klaren Bruch von § 1 des Gesetzes von 1873 handelte, wonach eine Verlängerung und Erneuerung dieser Bestimmung verboten war. Sämtliche Verfahren über Verbrechen, die mit Todesstrafe oder mit mehr als fünf Jahren Kerker sanktioniert wurden, übertrug man sogenannten Ausnahmegerichten (das war ein

sechsköpfiges Richterkollegium).<sup>70</sup> Während des Zeitraumes von 1914 bis 1917 fanden vor diesen Ausnahmegerichten 4.764 Verfahren statt, das berühmteste war jenes gegen Friedrich Adler.<sup>71</sup>

Nicht nur kriegswirtschaftliche Maßnahmen wurden auf dem Weg des § 14 geregelt, sondern die Regierung Stürgkh musste auch jene Materien, womit der Reichsrat schon Jahre vor seiner Schließung befasst worden war, regeln. So z.B. beschloss man mit dem § 14 sämtliche Teilrechtsnovellen des ABGB.<sup>72</sup> Es ist Hasiba durchaus beizupflichten, wenn dieser meint, dass die ersten beiden Teilnovellen des ABGB durchaus ausreichend durch die Kriegsereignisse gerechtfertigt wurden.<sup>73</sup> Immerhin beinhalteten diese Todeserklärung, familienrechtliche Bestimmungen etc.; die dritte Teilnovelle hingegen kann nicht mit den Kriegsereignissen legitimiert werden.<sup>74</sup>

Unmittelbar nach Kriegsbeginn wurden § 14-Verordnungen erlassen, die z.B. folgende Bereiche regelten: Sonn- und Feiertagsruhe in Gewerbebetrieben (RGBl. 183/1914), die Stundung privatrechtlicher Forderungen (RGBl. 193/1914), das Verbot von Veröffentlichungen von Nachrichten über die bewaffnete Macht des Deutschen Reichs in Druckschriften (RGBl. 195/1914), Sicherstellung von Ernte und Feldbestellungen (RGBl. 199/1914), Aufschub und Unterbrechung des Vollzuges von Freiheitsstrafen (RGBl. 207/1914), Bewilligung von Ausnahmen von den Vorschriften über die Sonntagsruhe und die Lohnzahlung beim Bergbau (RGBl. 219/1914),

<sup>62</sup> Vgl. RGBl. 63/1914.

<sup>63</sup> Vgl. RGBl. 189/1914.

<sup>64</sup> HOKE, Strafrechtspflege 327.

<sup>65</sup> Vgl. RGBl. 120/1873. Vgl. dazu ausführlich HOKE, Strafrechtspflege 319–341.

<sup>66</sup> Vgl. RGBl. 189/1915, sowie HOKE, Strafrechtspflege 327–328.

<sup>67</sup> RGBl. 120/1873.

<sup>68</sup> Vgl. RGBl. 6/1916.

<sup>69</sup> Vgl. RGBl. 427/1916.

<sup>70</sup> Vgl. HAUTMANN, Geschworenengerichte 23–24 sowie AB 379 BlgAH, XXII. Sess. 1–2.

<sup>71</sup> Vgl. HAUTMANN, Geschworenengerichte 24: Das Ausnahmegericht fällt über Adler die Todesstrafe, Kaiser Franz Joseph begnadigte Adler zu einer 18 Jahre währenden schweren Kerkerstrafe, am 1. 11. 1918 erfolgte die Haftentlassung von Adler.

Vgl. 12. 10. 1914 RGBl. 276/1914; 22. 7. 1915 RGBl. 208/1915 und 19. 3. 1916 RGBl. 69/1916.

<sup>73</sup> Vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 155.

<sup>74</sup> Vgl. HASIBA, Inter arma silent leges? 25.

Pensionsversicherung von Angestellten (RGBl. 225/1914), Einfluss der kriegerischen Ereignisse auf Fristen, Termine und Verfahren (RGBl. 227/1914), sechs Stundungsverordnungen privatrechtlicher Geldforderungen 1914, Erhöhung des Branntweinzuschlags (RGBl. 330/1915), Regelung des Verkehrs mit Getreide, Mehl und Hülsenfrüchten (RGBl. 176/1916) oder die Versorgung der Bevölkerung mit unentbehrlichen Bedarfsgegenständen (RGBl. 261/1916); aber auch das Budget 1914/1915 und der Staatshaushalt (Juli bis Dezember 1916) wurde mittels § 14-Verordnung geregelt.<sup>75</sup>

Relativ bald nach Kriegsbeginn zeigte sich, dass die Kriegswirtschaft rasches Handeln erforderte, sich dafür allerdings der § 14 als umständlich erwies.<sup>76</sup> Daher schuf die Regierung am 10. Oktober 1914 ein weiteres Notverordnungsrecht.<sup>77</sup> Mit diesem „sekundären Notverordnungsrecht“ ermächtigte der Kaiser die Regierung „die notwendigen Verfügungen zur Förderung des wirtschaftlichen Lebens, insbesondere der Landwirtschaft, der Industrie, des Handels und Gewerbes, ferner zur Approvisionnement der Bevölkerung zu treffen.“<sup>78</sup> Damit war der Weg für das KwEG bereitet.<sup>79</sup> Von diesem „sekundären Notverordnungsrecht“ machte die Regierung reichlich Gebrauch: 510 Verordnungen wurden auf diesem Wege erlassen. Mit Ausnahme von finanziellen Maßnahmen fielen sämtliche kriegswirtschaftliche Maßnahmen, wie z.B. Einfuhr-, Ausfuhrbestimmungen, Höchstpreisfestlegungen oder Einführung der

Sommerzeit in den Jahren 1916 und 1917 unter diese Verordnungen.<sup>80</sup>

### III. Phase zwei:

#### Seit Wiedereröffnung des Reichsrates (von 30. Mai 1917 bis zur Schaffung des KwEG am 24. Juli 1917)

Der Wiedereröffnung des Reichsrates waren, wie bereits erwähnt, seit Sommer 1916 Gespräche von Abgeordneten aller Parteien vorausgegangen, mit dem Ziel, den Reichsrat wiedereinberufen zu wollen. Sie scheiterten am Widerstand von Stürgkh und den Deutschnationalen. Nach der Ermordung von Stürgkh folgte die Regierung Ernest von Koerber (28. Oktober 1916–13. Dezember 1916); in dieser kurzen Zeit wurden keine kaiserlichen Verordnungen erlassen. Unter seinem Nachfolger Heinrich Clam-Martinic, der am 20. Dezember von Kaiser Karl ernannt wurde, erfolgte die Verabschiedung von weiteren 19 § 14-Verordnungen bis zur Eröffnung des Reichsrates. Dieser trat nach beinahe drei Jahren Absenz am 30. Mai 1917 wieder zusammen.

Den Abgeordneten wurde das Verzeichnis (Beilagen 2–167) übermittelt, in dem gemäß § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867<sup>81</sup> die erlassenen „kaiserlichen Verordnungen zur gefälligen Einleitung der verfassungsmäßigen Behandlung“ aufgelistet waren.<sup>82</sup> Nach der Bildung von Ausschüssen erfolgte in der Sitzung des Reichsrates vom 15. Juni 1917 die Zuteilung der § 14-Verordnungen an die jeweiligen Ausschüsse wie z.B. Verfassungsausschuss (Leitung: Heinrich Mataja), Justizausschuss (Leitung: Viktor Waldner) und Kriegswirtschaftlicher Ausschuss (Leitung: Karl Seitz).<sup>83</sup> Dergestalt konnten die 173

<sup>75</sup> Eine Auflistung der jeweiligen Kaiserlichen Verordnungen und Verordnungen findet man unter: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1914&iv=1&size=45> (22. 10. 2017) Vgl. auch HASIBA, *Inter arma silent leges?* 24.

<sup>76</sup> Vgl. HASIBA, *Inter arma silent leges?* 24.

<sup>77</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 154; RGBl. 274/1914.

<sup>78</sup> RGBl. 274/1914.

<sup>79</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 13.

<sup>80</sup> Vgl. ebd. 154.

<sup>81</sup> Vgl. RGBl. 141/1867.

<sup>82</sup> Sten.Prot. AH XXII. Sess., 30. 5. 1917, 21.

<sup>83</sup> Vgl. Sten.Prot. AH XXII. Sess., 15. 6. 1917, 347–352.

§ 14-Verordnungen, 22 Ausnahmeverordnungen aufgrund des Gesetzes vom 5. Mai 1869 und drei Ausnahmeverordnungen aufgrund des Gesetzes vom 23. Mai 1873 den jeweiligen Ausschüssen zugeteilt werden. Der Ruf nach Abschaffung der § 14-Verordnungen war im Parlament vor allem bei den Sozialdemokraten sehr laut. Karl Seitz z.B. bezeichnete den § 14 als „Schande aus der Ära des Grafen Stürgkh und seiner Nachfolger“ und „nicht eine Zeile dieser § 14 Verordnungen ist es wert zu einem dauerhaften Besitzstande zu werden.“<sup>84</sup> Trotz dieses Widerstandes wurden nur sechs § 14-Verordnungen in den Juli-Sitzungen abgelehnt.

In der Sitzung vom 3. Juli 1917 kamen der Antrag des Verfassungsausschusses über die kaiserliche Verordnung bezüglich der Geschworenengerichtsbarkeit und der Antrag des Justizausschusses über die kaiserliche Verordnung über die Unterstellung der Zivilpersonen unter die Militärgerichtsbarkeit zur Abstimmung. Die Regierung musste sich vor dem Reichsrat wegen der drei speziellen § 14-Verordnungen bezüglich Verlängerung der Einstellung der Geschworenengerichtsbarkeit rechtfertigen. Die Regierung begründete die erste Verordnung für Dalmatien damit, dass es aufgrund der von Serbien unterstützten Widerstandsbewegung und Propaganda gegen die Habsburgermonarchie zu befürchten war, dass es zu „verbrecherischen Anschlägen oder Attentaten“ kommen würde und „sogar die Rechtsprechung der Geschworenengerichte“ beeinträchtigt werden könnte. Ähnlich lautete die Begründung für die angeordnete Einstellung in den an Russland angrenzenden Gebieten. Hinsichtlich der Erweiterung der Einstellung der Geschworenengerichtsbarkeit auf das Gebiet der Gesamtmonarchie habe man erkannt, dass die Gegner „durch Verbreitung von Proklamationen [...] im gesamten Hinterlande Verrat und Haß gegen den eigenen Staat

zu säen bemüht waren.“ Auch musste man befürchten, dass ein Großteil der männlichen Bevölkerung aufgrund des Krieges für die Geschworenengerichtsbarkeit nicht zur Verfügung stand. Deshalb musste man davon ausgehen, dass die in der Heimat Verbliebenen aufgrund der kriegerischen Verhältnisse nicht unparteiisch und unabhängig urteilen würden.<sup>85</sup> Der Verfassungsausschuss befand diese Verordnungen als nicht verfassungskonform, der Reichsrat hob sie daher auf.<sup>86</sup> Die kaiserliche Verordnung bezüglich der zeitweiligen Unterstellung von Zivilpersonen unter die Militärgerichtsbarkeit wurde ebenso als nicht verfassungskonform betrachtet,<sup>87</sup> auch diese löste lange Diskussionen im Reichsrat aus.<sup>88</sup> Schließlich erließ man aufgrund der genannten § 14-Verordnung das Gesetz „über die Überprüfung der von den Militärgerichten im Feldverfahren oder im standrechtlichen Verfahren gefällten verurteilenden Erkenntnisse“.<sup>89</sup> Demnach konnten von diesen Gerichten Verurteilte unter besonderen Bestimmungen die Wiederaufnahme ihres Verfahrens beantragen.

Alle fünf umstrittenen kaiserlichen Verordnungen wurden einstimmig aufgehoben und dies mittels Verordnung Nr. 284 im Reichsgesetzblatt vom 7. Juli 1917 kundgemacht.<sup>90</sup> Die § 14-Verordnung vom 11. Februar 1915,<sup>91</sup> die die Wahl des Wohnsitzes von Advokaten zum Inhalt hatte, gehörte zur sechsten kaiserlichen Verordnung, die bereits am 14. Juli dem Reichsrat zur Abstimmung vorgelegt und vom Reichsrat aufgehoben wurde.<sup>92</sup>

<sup>85</sup> Siehe HOKE, Strafrechtspflege 336–337.

<sup>86</sup> Vgl. AB 379 BlgAH XXII. Sess. 1–2.

<sup>87</sup> Vgl. AB 378 BlgAH XXII. Sess. 3.

<sup>88</sup> Vgl. Sten.Prot. AH XXII. Sess, 3. 7. 1917, 589–624.

<sup>89</sup> RGBl. 510/1917.

<sup>90</sup> Vgl. RGBl. 284/1917 sowie Sten.Prot. XXII. Sess., 6. 7. 1917, 696.

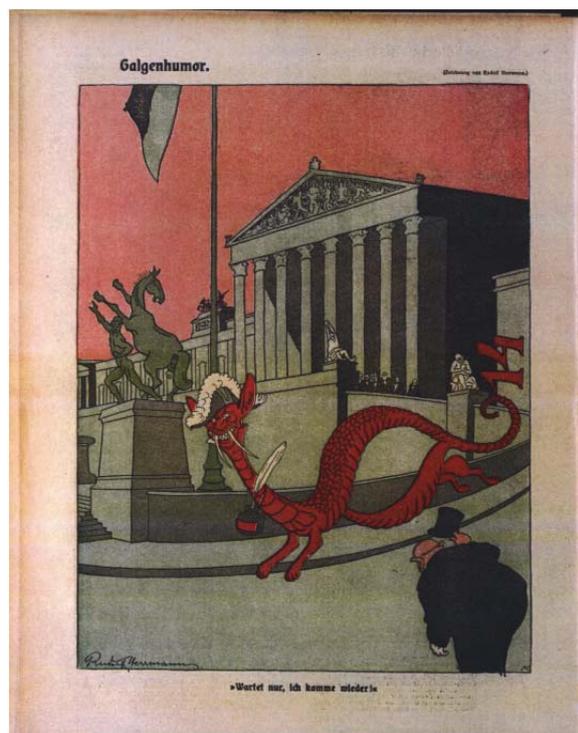
<sup>91</sup> Vgl. RGBl. 33/1915.

<sup>92</sup> Vgl. Sten.Prot. AH XXII. Sess., 14. 7. 1917, 1079.

<sup>84</sup> Sten.Prot. AH XXII. Sess., 13. 6. 1917, 183.

Heftige Diskussionen entfachten sich im Kriegswirtschaftlichen Ausschuss unter der Leitung von Karl Seitz über das „sekundäre Notverordnungsgesetz“ vom 10. Oktober 1914.<sup>93</sup> Nach zahlreichen Diskussionen hob man diese Verordnung auf und ersetzte sie durch ein „sofort in Kraft tretendes, die Rechtsverhältnisse in Vergangenheit und Zukunft klar regelndes Gesetz.“<sup>94</sup> Damit war am 24. Juli 1917 das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz geboren – beinahe auf den Tag genau drei Jahre nachdem der Reichsrat offiziell „kaltgestellt“ worden war.<sup>95</sup>

Der anfängliche Elan, mit dem der Reichsrat sein Kontrollrecht ausübte, verflüchtigte sich im Laufe der Zeit – dies bestätigt die Tatsache, dass zahlreiche § 14-Verordnungen weder aufgehoben noch durch ein entsprechendes Gesetz ersetzt wurden.<sup>96</sup>



<sup>93</sup> Vgl. RGBL. 274/1914.

<sup>94</sup> AB 429 BlgAH XXII. Sess 5.

<sup>95</sup> Vgl. den Beitrag von Kamila Staudigl-Ciechowicz in diesem Band.

<sup>96</sup> Vgl. HASIBA, *Inter arma silent leges?* 29.

Quelle: Die Muskete, 26. Juli 1917, ÖNB/ANNO

Knapp drei Wochen, nachdem das Parlament wieder zusammengetreten war, demissionierte am 23. Juni 1917 die Regierung Clam-Martinic; Ernst Ritter Seidler von Feuchtenegg folgte Clam-Martinic nach. Obwohl der § 14-Absolutismus mit Wiedereinberufung des Reichsrates beendet war, führte dieser Paragraph zu Jahresbeginn 1918 zu einer Regierungs- und Parlamentskrise. Seidler musste befürchten, keine Mehrheit für das Budget zu bekommen, er weigerte sich allerdings, den § 14 anzuwenden und bot dem Kaiser seine Demissionierung an. Um ein neuerliches Regieren mit dem § 14 zu verhindern, einigte man sich auf ein viermonatiges Budgetprovisorium.<sup>97</sup> Anfang Mai vertagte man den Reichsrat bis Juli, dann musste er wieder zusammentreten, da das Budgetprovisorium abgelaufen war. Wenngleich sich Seidler weigerte, es zu einer „Art Neuauflage der Zivildiktatur à la Stürgkh“<sup>98</sup> kommen zu lassen, konnte er sich nicht mehr halten und musste am 25. Juli 1918 seinem Nachfolger Max Freiherr von Hussarek den Platz frei machen, dessen Tage ebenfalls wie jene der Monarchie gezählt waren.<sup>99</sup>

#### IV. Exkurs:

##### Überlegungen zur Reform des § 14 im Zuge einer Verfassungsreform

Seit den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts kann man in Österreich von einer Verfassungskrise sprechen, die sich in der Form der Forderung nach einer Änderung der Dezemberverfassung von 1867 äußerte. Da man dazu aber die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Abgeord-

<sup>97</sup> Vgl. HASIBA, *Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz* 556.

<sup>98</sup> RAUCHENSTEINER, *Erster Weltkrieg* 1001.

<sup>99</sup> Vgl. HASIBA, *Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz* 556.

netenhauses benötigte und davon wiederum eine Zweidrittelmehrheit, wurde die Möglichkeit eines Oktroys sehr offen diskutiert und gipfelte sogar in der Aussage: „An unserer Verfassung ist nichts zu reformieren, sie ist zu beseitigen.“<sup>100</sup> In der „Österreichischen Zeitschrift für Öffentliches Recht“<sup>101</sup> wurden 14 Staatsrechtslehrer österreichischer Universitäten diesbezüglich befragt, darunter befanden sich z.B. die Wiener Professoren Karl Brockhausen, Hans Nawiaskey und Friedrich Tezner oder die Professoren Ludwig Spiegel und Heinrich Rauchberg. aus Prag.<sup>102</sup> Zu ihren Vorschlägen zählte etwa die Stärkung der Kompetenzen der Reichsgesetzgebung sowie des staatlichen Einflusses auf die Selbstverwaltung, die Beibehaltung der historischen Länder oder die Beseitigung der Doppelverwaltung.

Gleich nach Kriegsbeginn ging man daran, Lösungen für eine Neugestaltung Österreichs zu entwickeln. Auf der politischen Seite ergriff 1916 der Deutsche Nationalverband den Plan der Neugestaltung Österreichs und machte seinen 1915 verfassten Plan in Form einer Denkschrift mit dem Titel „Der Standpunkt des Deutschen Nationalverbandes zur Neuordnung der Dinge in Österreich“ einem größeren Kreis zugänglich.<sup>103</sup> Mittels § 14-Verordnung wollte man die Verfassungsrevision bewerkstelligen.

<sup>100</sup> MALFER, *Konstitutionalismus* 55.

<sup>101</sup> *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* 3 (1918) 1–199 und 282–307 zitiert bei HASIBA, *Notverordnung* 158, Anm. 63.

<sup>102</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 158, FN 64.

<sup>103</sup> Abgedruckt bei REDLICH, *Österreichische Regierung und Verwaltung* 249–255 sowie HASIBA, *Notverordnungsrecht* 158. Die Forderungen waren: Schaffung einer Zollunion mit Deutschland (wohl unter dem Eindruck von Naumanns Mitteleuropa-Plan stehend; Anm. A.Z.); Festhalten am Dualismus unter bestimmten gesetzlichen Modifizierungen, sowie langfristige Regelungen des wirtschaftlichen Verhältnisses zu Ungarn; Einführung der deutschen Sprache als Staatssprache; Sonderstellung Galiziens, das aus dem Reichsrat austreten sollte, Neuordnung der nati-

Zur Umsetzung dieses Planes war es nicht gekommen, da die Abgeordneten des deutschen Nationalverbandes Stürgkh bedrängten, dieser aber das gute Einvernehmen mit den Tschechen nicht gefährden wollte und daher den Weg eines Kompromisses beschritt. Er beauftragte den oberösterreichischen Statthalter Freiherr Erasmus von Handel, Grundlagen für eine neue Verfassungsordnung auszuarbeiten.<sup>104</sup> Erst die Regierung Clam-Martinic konnte den Plan der Neugestaltung Österreichs wieder aufnehmen, der Deutsche Nationalverband präsentierte am 11. Jänner 1917 dem neuen Ministerpräsidenten den Plan der Neuordnung der inneren Verhältnisse. Jedoch scheiterte dieses Vorhaben letztlich am Widerstand von Kaiser Karl, der sich gegen alle Oktroypläne aussprach.<sup>105</sup>

Es soll hier kurz auf den Plan von Statthalter Handel, den Baernreither als „staatsrechtlichen Künstler am Trapez, der die Wirklichkeit außer Acht gelassen hätte“<sup>106</sup> bewertete, eingegangen werden: In dem von Handel geplanten kaiserlichen Patent „betreffend die Verfassung des Staates, der Länder und Kreise in den Ländern der österreichischen Kaiserkrone“ war auch eine Neuausgestaltung des § 14 vorgesehen.<sup>107</sup> Diesen wollte er zum Rückgrat der Gesetzgebung machen. Er sollte auch für Landtage und Kreistage Gültigkeit besitzen und ein derart beschlossenes Gesetz könne nur mit Zweidrittelmehrheit aufgehoben werden. Mittels dieses neugefassten § 14 sollten auch alle übrigen nationalpolitischen Vorlagen erlassen werden.<sup>108</sup> Auffallend ist, dass

onalen Verhältnisse in Böhmen aufgrund der Kreiseinteilung in der staatlichen und autonomen Verwaltung und eine Revision der Geschäftsordnung des Reichsrates.

<sup>104</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 159.

<sup>105</sup> Vgl. HASIBA, *Inter arma silent leges?* 27.

<sup>106</sup> HÖGLINGER, *Ministerpräsident Heinrich Graf Clam-Martinic* 137.

<sup>107</sup> Vgl. HASIBA, *Notverordnungsrecht* 160.

<sup>108</sup> Vgl. ebd. 160ff., hier findet sich der vollständige Abdruck des „reformierten“ § 14.

das Wort „Verordnung“ als Bezeichnung nicht mehr vorkommt, sondern der Monarch „kraft eigener Machtvollkommenheit“ die Gesetze erlassen kann. Man bezweckte mit diesem reformierten § 14a, „allfällige Obstruktionsneigungen im Keime (zu) ersticken“; Hasiba sah auch eine absolutistische Grundtendenz im Aufhebungsverfahren nach § 14c, wonach die Zweidrittelmehrheit aller und nicht der anwesenden Abgeordneten gefordert wurde.<sup>109</sup> Alle weiteren Bereiche der Verfassungsreform, etwa die Abänderung des Delegationsgesetzes, aber auch andere nationalpolitische Gesetze wie z.B. die Sprachenregelung, sollten aufgrund des neuen § 14 ergehen.<sup>110</sup>

## V. Schlussbetrachtung

Victor Adler bezeichnete das politische System der Habsburgermonarchie als „Absolutismus, gemildert durch Schlamperei.“<sup>111</sup> Kann man dies auch für die Anwendung des § 14 während des Ersten Weltkrieges behaupten? Das damalige politische System war wohl mehr als Schlamperei, vielmehr bedeutete die „häufige und unkorrekte Anwendung des Notverordnungsparagraphen 14 einen mehr oder weniger verschleierte Verfassungsbruch.“<sup>112</sup> Das häufigste Argument gegen die Verwendung des § 14 lautete, gegen den Geist der Verfassung verstoßen zu haben. Die häufigste Begründung, warum eine derartige Verordnung erlassen wurde, lag im Ausbruch des Ersten Weltkrieges und somit in der Situation des Ausnahmezustands. Hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit des Regierens mit dem § 14 waren sich die Juristen einig: So z.B. der Wiener Verfassungsrechtler Adolf Merkl, der einige Notverordnungen in den „Juristi-

schen Blättern“ untersuchte und mit Edmund Bernatzik und Alfred von Verdross diskutierte.<sup>113</sup> Im Vergleich mit der „ersten Hochblüte“ der § 14-Verordnungen beschränkten sich derartige Diskussionen auf die akademische Ebene, öffentliche Kritik war aufgrund der Zensur verboten.<sup>114</sup> Redlich war von der Verfassungswidrigkeit des § 14 überzeugt: Stürgkh habe die Rahmenanwendung des § 14 gesprengt,<sup>115</sup> er machte aus einem Notbehelf eine Regierungsmethode – er war der „§ 14-Ministerpräsident“.<sup>116</sup>

Stürgkh geht in die Rechtsgeschichte der Habsburgermonarchie als kochentrockener Bürokrat und autoritärer Machttechnokrat ein; er war gleich zu Kriegsbeginn Haupttreiber einer umfassenden Militarisierung der Gesellschaft. Diese umfasste die Suspendierung der staatsbürgerlichen Rechte, ein de facto Betätigungsverbot für Parteien und Gewerkschaften, Einführung der Zensur und Abschaffung von Geschworenengerichten, die Unterstellung der zivilen Verwaltung unter die militärische, Betriebe wurden militarisiert, die Bestimmungen des Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzes aufgehoben. Die Konsequenzen der § 14-Verordnungen bekamen alle Bewohner\_innen der cisleithanischen Reichshälfte mehr oder weniger stark zu spüren: Mit dem 25. Juli 1914 setzte sich die „Scharfmacherfraktion“ (Hans Hautmann) durch, eine neue Qualität der Herrschaftsausübung entstand: die Diktatur des AOK – durch kaiserliche Verordnung zum Leben erweckt.<sup>117</sup> Gegen Ende 1916 belief sich die Zahl der Hingerichteten auf 80.000 Menschen; die Akten der Feldgerichte (Landwehrgerichte) werden auf 1,500.000 geschätzt.<sup>118</sup>

<sup>113</sup> Vgl. MERKL, Die Verordnungsgewalt im Kriege II, 3–69 sowie DERS., Theoretisches zur Praxis der § 14-Verordnungen II, 71–83.

<sup>114</sup> Vgl. HASIBA, Notverordnung 156.

<sup>115</sup> Vgl. FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 62.

<sup>116</sup> Ebd. 64.

<sup>117</sup> Vgl. HAUTMANN, Wesen und Folgen 78.

<sup>118</sup> Vgl. ebd. 80–81.

<sup>109</sup> Vgl. ebd. 162.

<sup>110</sup> Vgl. ebd.

<sup>111</sup> HAUTMANN, Bemerkungen zu den Kriegs- und AusnahmeGesetzen 31.

<sup>112</sup> MALFER, Konstitutionalismus 62.

So problematisch es auch war, im Verordnungsweg mit dem § 14 zu regieren, so sehr war auch das Regieren mit dem § 14 zugleich Folge und Symptom der Staats- und Verfassungskrise. „Der Untergang des Reichs war teils Schicksal, teils Mord, teils Selbstmord und teils einfach nur Pech.“<sup>119</sup> Es starb sowohl eines natürlichen Todes aufgrund institutioneller Erschöpfung, aber auch eines gewaltsamen Todes aufgrund des Ersten Weltkrieges. Das Regieren mit dem § 14 könnte man als einen Teil dieser institutionellen Erschöpfung bezeichnen.

## Korrespondenz:

Prof. Dr. Anita ZIEGERHOFER  
 Universität Graz  
 Fachbereich Rechtsgeschichte  
 Institut für rechtswissenschaftl. Grundlagen  
 Universitätsstraße 15 Bauteil A1  
 8010 Graz  
 anita.ziegerhofer@uni-graz.at  
 ORCID-Nr. 0000-0002-4839-4083

## Abkürzungen:

AOK Armeeoberkommando  
 KwEG Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz  
 Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:  
 [http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf]

## Literatur:

- Rudolf Gustav ARDELT, Der Prozess gegen Friedrich Adler, in: Karl Rudolf STADLER (Hg.), Sozialistenprozesse. Politische Justiz in Österreich 1870–1936 (Wien–München–Zürich 1986) 181–232.
- Alexander FUSSEK, Ministerpräsident Karl Graf Stürgkh (phil. Diss., Univ. Wien 1959).
- Ernst HANISCH, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (= Österreichische Geschichte 1890–1990, Wien 1994).
- Gernot D. HASIBA, Das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KwEG) von 1917, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag (Berlin 1981) 543–566.
- Gernot D. HASIBA, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“ (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 22, Wien 1985).
- Gernot D. HASIBA, Inter arma silent leges? Ein Beitrag über die rechtlichen Grundlagen der österreichischen Verwaltung im 1. Weltkrieg, in: Wilhelm BRAUNEDER, Franz BALTZAREK (Hgg.), Modell einer neuen Wirtschaftsordnung. Wirtschaftsverwaltung in Österreich 1914–1918 (= Rechtshistorische Reihe 74, Frankfurt am Main u.a. 1991) 11–32.
- Hans HAUTMANN, Bemerkungen zu den Kriegs- und Ausnahmegesetzen in Österreich-Ungarn und de-

<sup>119</sup> KRASTEV, Europadämmerung 7.

- ren Anwendung 1914–1918, in: *Zeitgeschichte* 3 (1975/1976) 31–37.
- Hans HAUTMANN, Geschworenengerichte auf Abruf. Wie man den Ausnahmezustand im alten Österreich rechtlich regelte und praktisch handhabte, in: *Justiz und Erinnerung* 11 (2005) 19–25.
- Hans HAUTMANN, Wesen und Folgen der österreichischen Kriegsdiktatur 1914–1917, in: Rudolf KROPF (Hg.), *Der Erste Weltkrieg an der „Heimatfront“*. Tagungsband der 33. Schlainiger Gespräche 22. bis 26. September 2013 (= *Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland* 148, Eisenstadt 2014) 67–84.
- Rudolf HOKE, Strafrechtspflege und Terrorismus im alten Österreich. Betrachtung zum Gesetz betreffend die zeitweise Einstellung der Geschworenengerichte vom Jahre 1873, in: Helfried VALENTINITSCH (Hrsg.), *Recht und Geschichte. Festschrift für Hermann Baltl zum 70. Geburtstag* (Graz 1988) 319–341.
- Lothar HÖBELT, Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat, in: Helmut RUMPLER, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1818–1918*, Bd. VII: *Verfassung und Parlamentarismus*, 1. Teilbd.: *Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentationskörperschaften* (Wien 2000) 895–1006.
- Lothar HÖBELT, Carl (Karl) Joseph Maria Graf von Stürgkh, in: *Neue Deutsche Biographie* 25 (2013) 632–634.
- Lothar HÖBELT, „Stehen oder Fallen?“ Österreichische Politik im Ersten Weltkrieg (Wien 2015).
- Felix HÖGLINGER, Ministerpräsident Heinrich Graf Clam-Martinić (Wien 1964).
- Karl HUGELMANN, Das österreichische Parlament bis zur Staatskatastrophe und Österreichs Zukunft, in: *Archiv für Politik und Geschichte* 5 (1925) 229–273.
- Ivan KRASTEV, *Europadämmerung. Ein Essay* (Berlin 2017).
- Michaela MAIER, Vorwort, in: Michaela MAIER, Wolfgang MADERTHNER (Hgg.), *Physik und Revolution. Friedrich Adler – Albert Einstein. Briefe, Dokumente, Stellungnahmen* (Wien 2006) 7–18.
- Stefan MALFER, Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie – siebenzig Jahre Verfassungsdiskussion in „Cisleithanien“, in: Helmut RUMPLER, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. VII: *Verfassung und Parlamentarismus*, 1. Teilbd.: *Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentationskörperschaften* (Wien 2000) 11–67.
- Adolf Julius MERKL, Die Verordnungsgewalt im Kriege, in: Dorothea MAYER-MALY, Herbert SCHAMBECK, Wolf-Dietrich GRUSSMANN (Hgg.), *Adolf Julius Merkl, Gesammelte Schriften*, Bd. II: *Verfassungsrecht, Völkerrecht* (Berlin 1999) 3–69.
- Adolf Julius MERKL, Theoretisches zur Praxis der § 14-Verordnungen, in: Dorothea MAYER-MALY, Herbert SCHAMBECK, Wolf-Dietrich GRUSSMANN (Hgg.), *Adolf Julius Merkl, Gesammelte Schriften*, Bd. II: *Verfassungsrecht, Völkerrecht* (Berlin 1999) 71–83.
- Ernst MISCHLER, Josef ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts, Bd. 1 (Wien 1905).
- Martin MOLL, Österreichische Militärgerichtsbarkeit im Ersten Weltkrieg – „Schwert des Regimes“? Überlegungen am Beispiel des Landwehrdivisionsgerichtes Graz im Jahre 1914, in: *Mitteilungen des Steiermärkischen Landesarchivs* 50/51 (2001) 301–355.
- Manfried RAUCHENSTEINER, *Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburger-Monarchie* (Wien-Köln-Weimar 2013).
- Josef REDLICH, *Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege* (Wien 1925).
- Josef REDLICH, *Schicksalsjahre Österreichs 1908–1919*. Das politische Tagebuch Josef Redlichs I. Band 1908–1914; II. Band 1915–1919 (= *Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs* 3, Wien-Köln-Weimar 2011).
- Ilse REITER, *Gustav Harpner 1864–1924. Vom Anarchistenverteidiger zum Anwalt der Republik* (Wien 2008).
- Tamara SCHEER, *Die Ringstraßenfront. Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges* (= *Schriften des Heeresgeschichtlichen Museums* 15, Wien 2010).
- Brita SKOTTSBERG, *Der österreichische Parlamentarismus* (= *Göteborgs Kungl. Vetenskaps- och Vitterhets-Samhälles Handlingar Femte Följeden. Ser. A., 7/4*, Göteborg 1940).
- Oswald ÜBEREGGER, *Der andere Krieg. Die Tiroler Militärgerichtsbarkeit im Ersten Weltkrieg* (= *Tirol im Ersten Weltkrieg. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft* 3, Innsbruck 2002).
- Karl VOCELKA, *K.u.K. Karikaturen und Karikaturen zum Zeitalter Kaiser Franz Josephs* (Wien-München 1986).