



Die Verfasstheit Österreichs unter dem Zepter Franz Josephs

HANS HAUTMANN

Der 100. Todestag des Kaisers Franz Joseph fällt ins heurige Jahr. Allenthalben kleben Plakate mit seinem Konterfei in den Straßen der einstigen Reichshaupt- und Residenzstadt. Eine große Ausstellung über ihn ist seit 16. März im Gange und wird bis 27. November 2016 dauern. Die Veranstalter kündigen an, sich mit der Person des Kaisers „kritisch auseinanderzusetzen“.¹ Das darf man nehmen, aber nicht ernst. Hauptmotiv solcher quasi staats-offizieller Aktivitäten der Republik Österreich in Sachen Monarchie-Gedenkkultur war, ist und bleibt die Beförderung der Touristenströme. Die Zahl der Selfies vor der Hofburg, dem Schloss Schönbrunn und der Kaiservilla in Ischl wird ins Unermessliche steigen. Zu Jahresende wird man befriedigt verkünden, wie sehr das Erinnern an die imperiale Größe des Habsburgerreiches und seines längstdienenden Herrschers die Einnahmen aus dem Fremdenverkehr gehoben hat. Gute Geschäfte, einerlei, ob auf materiellen oder geistigen Konsum gerichtet, sind das Um und Auf der Welt, in der wir leben. Wird dabei das historische Wissen auf die üblichen Klischees reduziert, Denken und Nachdenken von emotionalen „Impressionen“ zugedeckt, desto besser.

Wir machen mit, wir sind beim Jubiläumsumrummel dabei, jedoch wieder einmal mit der boshafte Absicht, dem Chorgesang störende dissonante Töne beizumischen. Sie braucht man nicht gewaltsam anzustimmen, sie ergeben sich ganz zwanglos aus der Realität des 1918 untergegangenen Staatsgebildes. Dem gilt unser Hauptaugenmerk. Nur en passant und zur Abrundung sollen auch einige Charakterzüge Franz Josephs, dessen „Persönlichkeit darin bestand, keine zu sein“ (Karl Kraus),² zur Sprache kommen.

Cisleithanischer Konstitutionalismus

Die österreichische Reichshälfte („Die im Reichsrat vertretenen Königreiche

und Länder“, „Cisleithanien“, von 1915 bis 1918 „Österreich“) war mit den Staatsgrundgesetzen des Jahres 1867, der so genannten „Dezemberverfassung“, nach längeren Geburtswehen definitiv in eine konstitutionelle Monarchie umgewandelt worden. Deren Wesen bestand darin, dass der Herrscher eine Reihe von Staatsakten nicht mehr allein und selbstständig, sondern nur unter der gesetzlich geregelten Mitwirkung bestimmter anderer Staatsorgane rechtswirksam vornehmen konnte.

Der Konstitutionalismus der Habsburgermonarchie war jedoch von anderer Art als in Königreichen wie Großbritannien, Belgien oder den Niederlanden. Während dort das Prinzip der bürgerlichen parlamentarischen Demokratie bereits uneingeschränkt dominierte, blieb in Österreich der Grundsatz der Aufteilung der Staatsgewalt zwischen zwei Machtzentren, dem Kaiser und den Volksrepräsentanten, uneingelöst. Aufgrund fortbestehender Kompetenzen des Kaisers auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung war auch nach 1867 keine vollständige Trennung der Staatsgewalten vorhanden, und der Herrschaftsbereich des Kaisers überwog die Rechte der Volksvertretung derart klar, dass von einer konstitutionellen Monarchie im vollen Sinne des Wortes nicht gesprochen werden kann.³

Der Kaiser regierte das Reich vermöge seines eigenen Monarchenrechts, das sich die Habsburgerdynastie mit Willenserklärungen wie der „Pragmatischen Sanktion“ von 1713 und der „Pragmatischen Verordnung“ von 1804 selbst verliehen hatte, „von Gottes Gnaden“. Durch das Monarchenrecht reduzierte sich das Staatsgebilde auf zwei politische Exponenten: auf den Herrscher und die Beherrschten. Es stellte dem Monarchen eine einheitliche Gesamtkategorie von Untertanen gegenüber. Dieses Merkmal war in Österreich nicht zuletzt deshalb in besonderer Weise ausgeprägt, weil die

Monarchie geschichtlich gesehen keine organische Entwicklung erfahren hatte, nicht die Verwirklichung eines von unten, vom Volk ausgehenden Einheitsstrebens war, sondern im Grunde genommen das Produkt dynastischer Hausmachtspolitik. Seit dem Hochmittelalter durch Erbverträge, Testamente, Schenkungen, Kriege zustande gekommen, muss man den österreichischen Staatsverband sowohl in seiner äußeren Gestalt wie in seiner inneren Struktur geradezu als eine künstliche Schöpfung der höchsten Obrigkeit, seines Herrscherhauses und der Herrschergewalt, bezeichnen.⁴ Das auch nach 1867 unverwandt patriarchalische Verhältnis des Monarchen zu seinen „Untertanen“ erklärt sich aus eben dieser dynastisch-genetischen Struktur des österreichischen Staatskörpers.

Die Stellung des Monarchen

Das Inkrafttreten der Dezemberverfassung berührte den materiellen Inhalt des Monarchenrechts in keinem Punkte.⁵ Zum Ausdruck kam das im Artikel 1 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt mit den Worten: „Der Kaiser ist geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich.“⁶

Den Begriff „geheiligt“ erklärten die damaligen, sonst um keine Interpretationen verlegenen Staatsrechtsprofessoren nicht. Einer entzog sich dieser Aufgabe, indem er schrieb: „Das Prädikat geheiligt wird ethisch-religiöser Bewertung zu überweisen sein.“⁷ In der Tat hatte so etwas schon Mitte des 19. Jahrhunderts in einer Verfassung nichts mehr verloren. Die Mystifizierung war aber gewollt, und zwar im Sinne von „sakrosankt“. Da der Kaiser ein Monarch „von Gottes Gnaden“ war und die Habsburger von vornherein die Möglichkeit ausschlossen, dass ihnen Gott seine Gnade jemals entziehen könnte, bedeutete diese Formel realiter, dass die monarchische Staatsform von ewiger Dauer zu sein hatte. Deshalb fehlte in den Staatsgrund-

gesetzen von 1867 jede Handhabe, den Status quo auf legalem Weg zu ändern – etwas, das unsere heutige Bundesverfassung, niedergelegt im Art. 44 Abs. 2, unter dem Begriff „Gesamtänderung“ (die einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen ist) sehr wohl kennt. Im Prädikat „geheiligt“ kam somit das Prinzip der Unabsetzbarkeit des Monarchen und der Unantastbarkeit der monarchischen Staatsform zum Ausdruck.

Das Prädikat „unverletzlich“ bedeutete, dass der Kaiser als Träger der höchsten Ehren und Inhaber aller Hoheitsrechte der Staatsgewalt unter den besonderen Schutz des Gesetzes gestellt war. Jede Behinderung des Monarchen an der Ausübung der Regierungsgeschäfte wie jede Gefährdung seiner Person, sei es durch Angriffe auf sein Leben oder seine Freiheit oder durch tätliche Beleidigungen, wurde als Verbrechen des Hochverrats verfolgt und mit dem Tode bestraft. (§ 58 lit.a StG.) Wer die dem Kaiser schuldige Ehrfurcht auf irgendeine Weise vorsätzlich verletzte, machte sich ebenfalls eines Verbrechens, und zwar des der Majestätsbeleidigung, schuldig (§ 63 StG. Höchststrafe fünf Jahre schwerer Kerker). Eine Aufreizung zum Hass oder zur Verachtung wider den Monarchen wurde als Verbrechen der „Störung der öffentlichen Ruhe“ geahndet (§ 65 lit.a und c St.G. Höchststrafe fünf Jahre schwerer Kerker).

Da der Kaiser der Dynastie Habsburg-Lothringen entstammte, war das Delikt der Ehrfurchtverletzung (persönliche Beleidigung, Schmähung, Lästerung, Verspottung) folgerichtig auch auf die Mitglieder des kaiserlichen Hauses ausgedehnt (§ 64 StG.), mit der nur unwesentlichen Abänderung, dass die Strafe nicht auf schweren Kerker, sondern lediglich auf Kerker zu lauten hatte.

Ohne davor zurückzuschrecken, dem Ganzen den Zug ins Lächerliche zu verleihen, standen auch *verstorbene* Mitglieder des kaiserlichen Hauses sowie die an auswärtige Souveräne verheirateten Erzherzoginnen unter dem Schutz des § 64.

Das verfassungsrechtlich relevanteste Prädikat war das der „Unverantwortlichkeit“ des Kaisers. Ihm lag die Erwägung zugrunde, dass eine Unterwerfung des Monarchen unter irgendeine Instanz seiner höchsten staatlichen Organstellung widersprechen würde. Ein Forum im Staat, vor welchem der Kaiser wegen seiner Regierungshandlungen zur Verantwortung hätte gezogen werden können, gab es nicht. Für diese wie für die

Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Regierungsakte einzustehen hatten lediglich die Minister. Das heißt: der Kaiser konnte verfassungsmäßig kein Unrecht tun. Tat er es und verließ er die Bahn des Gesetzes, dann war nicht er, sondern der betreffende Minister schuld, weil er den Monarchen nicht rechtmäßig beraten, ihm nicht die Wahrheit gesagt und ihm die erforderliche Gegenzeichnung nicht verweigert hatte.⁸

Wir dürfen uns über eine derartige Ausprägung des Unverantwortlichkeitsprinzips nicht wundern, denn es war ein, ja das maßgebende Postulat monarchischer Verfassungswirklichkeit. Nur so war es möglich, die Handlungsweise des Herrschers den schnöden Niederungen „parteimäßiger“ Kritik zu entziehen und die für den Staatsbestand unabdingbare Autorität des Monarchen vor öffentlicher politischer „Zersetzung“ zu bewahren.

Kaiserliche Prärogative

Die konstitutionelle Ausgestaltung des österreichischen Staates schränkte also das eigentliche Monarchenrecht nicht ein, sondern bezweckte lediglich, die Ausübung der kaiserlichen *Hoheitsrechte*, d.h. seine Regierungs- und Gesetzgebungsakte, mit der verfassungsmäßigen Rechtsordnung in Einklang zu bringen. Auf diesem Gebiet galten ab 1867 zwei Grundsätze: Der für sich unverantwortliche Monarch war bei all seinen nichtmilitärischen Regierungshandlungen an die Teilnahme eines verantwortlichen Ministers gebunden und musste sich dabei im Rahmen der vom Gesetz gezogenen Grenzen bewegen. Der Kaiser war verpflichtet, bei seinem Regierungsantritt in Gegenwart beider Häuser des Reichsrates das eidliche Gelöbnis abzuleisten, „die Grundgesetze der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit denselben und mit den allgemeinen Gesetzen zu regieren“.⁹

Wie es sich im Einzelnen damit verhielt, auf welche Weise insbesondere der Volkvertretung ein Mitwirkungsrecht bei wichtigeren Regierungshandlungen, namentlich bei der Gesetzgebung, eingeräumt war, werden wir bald sehen. Nachdrücklich festzuhalten, weil für das Verständnis der realen Herrschaftsmechanismen in Cisleithanien ungemein wichtig, ist hier jedoch, dass eine Reihe ganz entscheidender kaiserlicher Hoheitsrechte aus der vorkonstitutionellen Ära übernommen wurden und nach 1867 fortbestanden. Gegenüber diesen so genannten Reservatsrechten („Prärogativen“) der

Krone besaß das Parlament keine wie immer gearteten Einflussmöglichkeiten. Als Prärogative, für deren Anwendung der Monarch niemandem rechenschaftspflichtig war, sind zu nennen:

– 1. Die Repräsentation des Staates nach außen, nach der er befugt war, persönlich oder durch Bevollmächtigte internationale Verträge abzuschließen und Gesandte zu entsenden und zu empfangen. Überhaupt war der Bereich der auswärtigen Beziehungen (eine für beide Reichshälften gemeinsame Angelegenheit) parlamentarischer Kontrolle so gut wie völlig entzogen, und der gemeinsame Außenminister trug nicht umsonst den Titel eines „Ministers des *k. und k. Hauses* und des Äußern“. Kompetenzen hatten hier die so genannten „Delegationen“ lediglich bei rein budgetären Beschlüssen, im Hinblick auf die finanzielle Sicherstellung des diplomatischen Apparats und Verkehrs. Über die konkrete Außenpolitik wurden sie vom Minister nur informiert, und auch dann nur, wenn es diesem und dem Kaiser opportun erschien.

– 2. Die Erklärung eines Krieges.

– 3. Der Abschluss eines Friedens.

– 4. Der Abschluss von Staatsverträgen (nur wenn solche ebenso wie Handelsverträge finanzielle Bestimmungen enthielten, die den Staat belasteten oder den einzelnen Bürger verpflichteten, bedurften sie parlamentarischer Approbation).

– 5. Der Oberbefehl über die gesamte bewaffnete Macht, die Führung, Leitung und innere Organisation der gemeinsamen Armee und Kriegsflotte bis hinunter zu den Regelungen über die Kommandosprache und Uniformgestaltung.

– 6. Die Verleihung von Titeln, Orden und sonstigen staatlichen Auszeichnungen.

– 7. Die Verleihung des inländischen erblichen Adels.

– 8. Die Ernennung und Entlassung von Ministern.

– 9. Die Ernennung der höheren Offiziere und hoher Beamter (bei der der Herrscher natürlich der ihm am nächsten stehenden Aristokratie den Vorzug gab).

– 10. Die Einberufung, Vertagung, Schließung und Auflösung des Reichsrates und der Landtage.

– 11. Die Ernennung von Herrenhausmitgliedern.

– 12. Die Ausübung des Begnadigungs-, Amnestie- und Abolitionsrechts (letzteres bedeutete, dass die öffentliche Anklage erlosch, sobald der Kaiser die Unterlassung der Einleitung oder die Einstellung des eingeleiteten Strafverfahrens angeordnet hatte).¹⁰

Stellt man dazu in Rechnung, dass dem Monarchen und der kaiserlichen Regierung noch zusätzlich das Instrumentarium der Not- und Ausnahmegesetzgebung zur Verfügung standen, wird man wohl oder übel das Cisleithanien nach 1867 als einen Staat mit einem gravierenden Machtungleichgewicht zugunsten des Herrschers und der exekutiven Gewalt bezeichnen müssen. Der Ausdruck „konstitutionelle Monarchie“ in der echten Bedeutung des Begriffs wäre für ihn ein Euphemismus. Viel eher und realitätsgerechter trifft hier die Charakterisierung als *Obrigkeitsstaat* zu.

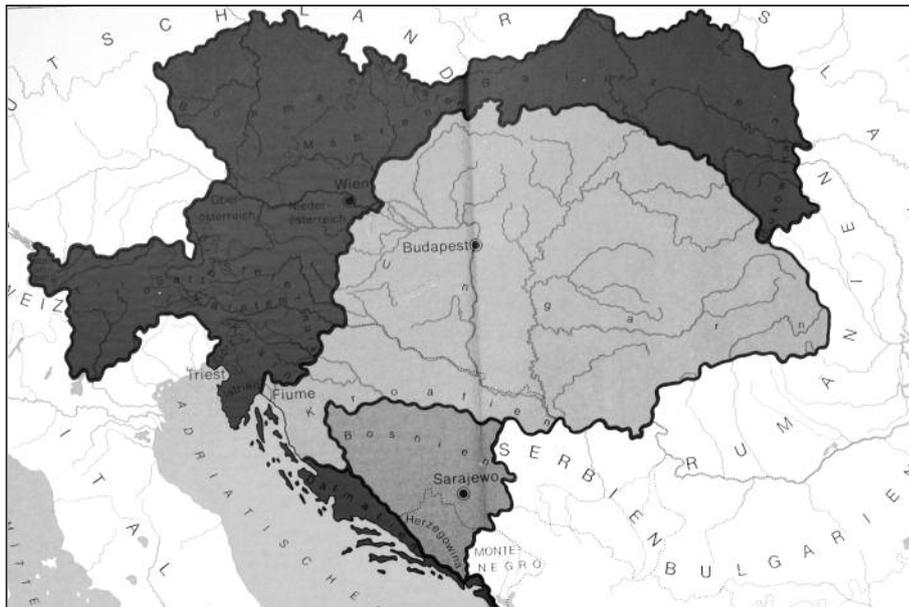
Die Volksvertretung

Eine weitere, ja zwingende Bekräftigung erfährt das eben Gesagte, wenn man sich daran macht, die Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge näher unter die Lupe zu nehmen.

Das konstitutionelle System der österreichischen Gesetzgebung beruhte auf der Verfassungsnorm, dass im Rechtsbereich des Kaiserstaates Gesetze jeder Art nur unter der Zustimmung der hierzu berufenen gesetzgebenden Körperschaften, des Reichsrates und der Landtage, geschaffen werden konnten. Wirklichkeitsnäher umreißt man diesen Vorgang mit der Formulierung, dass die ordentliche Gesetzgebung vom Kaiser gemeinsam mit dem Reichsrat ausgeübt wurde. Für einen gültigen Gesetzesbeschluss waren die übereinstimmende Zustimmung der *beiden* Häuser des Reichsrats sowie die Sanktion durch den Kaiser erforderlich, der *ein absolutes Veto* besaß. Bezeichnender Ausdruck fand das Prinzip der kaiserlichen Sanktion in der Rechtsform für die Verkündung der Gesetze, die einem herablassenden Gnadenakt glich: „Mit Zustimmung beider Häuser des Reichsrates (oder über Antrag des Landtages usw.) finde Ich zu verordnen wie folgt...“.

Hierbei bedeutete die Floskel „Zustimmung“ lediglich, dass bei der Schaffung des eben verlautbarten Gesetzes das Staatsbedürfnis mit der Überzeugung der Mehrheit der Volksvertretung sowie mit dem Willen des Monarchen in Übereinstimmung gebracht worden war. In diesem Sinne war die kaiserliche Sanktion, die der Monarch nach eigenem unverantwortlichem Ermessen ebenso gut erteilen wie verweigern konnte, so recht erst die Krönung und der eigentliche Schlussakt der Gesetzgebung.

Zu ersehen ist daraus, dass die Gewährung der Dezemberverfassung 1867 keineswegs eine Zweiteilung der Regierungsgewalt zwischen Herrscher und



Die Monarchie mit ihren drei Reichsteilen 1914

Volk nach sich zog, sondern ein Subordinationsverhältnis der Legislative unter das höchste Staatsorgan fortbestand.

Der Reichsrat selbst war die gesamte Bevölkerung der österreichischen Reichshälfte repräsentierende Körperschaft, zusammengesetzt einerseits aus den frei gewählten Abgeordneten und andererseits aus den durch Rang, Geburt oder kaiserliche Ernennung berufenen Persönlichkeiten. Er sonderte sich in zwei gesetzgebende Kammern, in das Abgeordnetenhaus und in das Herrenhaus.

Das *Abgeordnetenhaus* wurde bis 1873 durch die Landtage beschickt, danach auf der Basis eines Kurienwahlrechts und seit 1907 aufgrund eines allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts für Männer gewählt. Die Zahl seiner Mitglieder – anfangs 203 – stieg im Zuge der Wahlrechtsreformen auf 353 (1873), 425 (1896 – Einführung der 5. Allgemeinen Wählerkurie) und 516 (1907).

Das *Herrenhaus* als nicht gewählte Körperschaft bestand aus vier verschiedenen Kategorien von Mitgliedern:¹¹

1. Aus den vermöge der Geburt zur Mitgliedschaft berufenen großjährigen Prinzen (Erzherzögen) des kaiserlichen Hauses. Das waren im Jahr 1911 14 Personen.

2. Aus den hohen Kirchenwürdenträgern, den Erzbischöfen und Bischöfen, denen fürstlicher Rang zukam. Das waren im Jahr 1911 18 Personen.

3. Aus den großjährigen Häuptionen jener in Österreich durch ausgedehnten Grundbesitz hervorragenden inländischen Adelsgeschlechter, die vom Kaiser die „erbliche“ Reichsratswürde verliehen bekommen hatten. Dazu zählten die jeweiligen Oberhäupter solcher hocharistokratischer Familien wie die Schwarz-

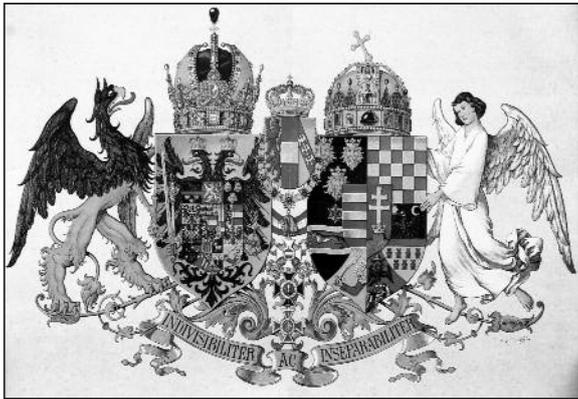
enbergs, Liechtensteins, Auerspergs, Harrachs, Kinskys und andere. Das waren im Jahr 1911 90 Personen.

4. Aus den auf Lebenszeit vom Kaiser ernannten österreichischen Staatsbürgern, die sich um Staat oder Kirche, Wirtschaft, Wissenschaft oder Kunst verdient gemacht hatten. (Der Dichter Franz Grillparzer war beispielsweise ein solches durch Ernennung ausgezeichnetes Herrenhausmitglied). Im Jahr 1911 zählten die Angehörigen der vierten Kategorie 169 Personen, sodass das Herrenhaus zu diesem Zeitpunkt aus insgesamt 291 Mitgliedern bestand.

Macht und Ohnmacht des Parlaments

Die Besonderheit des altösterreichischen Parlamentarismus bestand nun darin, dass beide Häuser *gleichberechtigt* waren, auf ein volles legislatorisches Zusammenwirken angewiesen waren, und Gesetze nur dann rechtlich wirksam werden konnten, wenn beide Häuser materiell *übereinstimmende* Beschlüsse gefasst hatten.

Der Grundsatz übereinstimmender Beschlussfassung beider Häuser war solange kein eigentliches Problem, solange das Bestehen des Klassen- und Privilegienwahlrechts dem Einzug nicht-systemkonformer Kräfte in das Abgeordnetenhaus einen Riegel vorschob. Mit der Einführung der 5. Allgemeinen Wählerkurie 1896 und vollends mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1907, dem damit verbundenen Eindringen der Sozialdemokratie und nationalistisch eingestellter Parteien in das Parlament, wurde es aber zu einem Problem. Obwohl auch dann noch die Wahlkreisgeometrie und eine Reihe restriktiver



Das Reichswappen 1915

Wahlrechtsbestimmungen so gut wie ausschlossen, dass oppositionelle Gruppen das Abgeordnetenhaus beherrschen könnten, war es nun in Einzelfällen sehr wohl möglich, dass eine Mehrheit von politisch durchaus heterogenen Kräften gegen Gesetzesvorlagen zustande kam, die die kaiserliche Regierung unbedingt verabschiedet sehen wollte, oder diese Mehrheit die Initiative für Gesetzesvorlagen ergriff, die den Interessen der herrschenden Schichten zuwiderliefen.

Unter solchen Umständen kam dem Prinzip übereinstimmender Beschlussfassung allerdings ein enormes Gewicht zu, denn das Herrenhaus als konservativer Gegenpol konnte Gesetzesentwürfe schon im Ansatz abwürgen, die dem Hochadel oder den Notabeln des Industrie- und Bankkapitals unliebsam waren, ohne den Kaiser mit dem Odium einer Vetoeinlegung zu belasten. Was wir damit aufzeigen wollen ist, dass die Vetomöglichkeit im realen Verfassungsleben Cisleithaniens nur für den Kaiser und das Herrenhaus, nicht aber für das Abgeordnetenhaus eine Waffe darstellte.

Der Wirkungskreis des Reichsrates war im § 11 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung¹² taxativ aufgezählt und umfasste insgesamt vierzehn Gesetzesmaterien. Von tatsächlicher politischer Bedeutung waren aber nur drei Rechte:

a) Die Prüfung und Genehmigung der Handelsverträge und jener Staatsverträge, die das Reich und seine Bürger finanziell belasteten;

b) Die jährliche Bewilligung der Anzahl der auszuhebenden Mannschaft (Rekrutenkontingent);

c) Die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes, insbesondere die jährliche Bewilligung der einzuhebenden Steuern und Abgaben; weiters die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und der Resultate der Finanzgebarung sowie die Erteilung des Absolutariums (der Entlastung).

Auf diesen drei Gebieten konnte die Volksvertretung wirklichen und wirkungsvollen Druck ausüben, Budgetansätze beschneiden oder eine Erhöhung unterdotierter Posten beschließen – aber wieder nur dann, wenn die exekutive Gewalt zu Kompromissen geneigt war. War sie das nicht, so stand es in ihrer Macht, die Renitenz des Abgeordnetenhauses zu brechen.

Noch eine Fußangel

Damit gelangen wir zu dem Punkt, an dem sich das System des k.k. Parlamentarismus wie die Katze in den Schwanz biss, ja glatterdings ad absurdum führte. Denn der Reichsrat besaß kein Selbstversammlungsrecht. Seine Einberufung erfolgte ebenso wie die Vertagung, Schließung und Auflösung ausschließlich durch den Kaiser.

Die Wirkung der *Vertagung* bestand darin, dass der Reichsrat seine Arbeiten nach deren Ablauf genau dort wieder aufnahm, wo er sie unterbrochen hatte.

Wesentlich weitergehend waren die Folgen einer *Schließung* der Session. Durch sie wurden alle in Behandlung stehenden Gesetzesmaterien vollständig wertlos. Regierungsvorlagen, Initiativtrträge, Dringlichkeitsanträge, Interpellationen, Entwürfe und Ausschussberichte fielen in den Papierkorb. Das Präsidium ebenso wie die verschiedenen Ausschüsse verloren ihre Mandate und mussten mit dem Beginn der neuen Session neu gewählt werden. Und das Wichtigste: Mit der Schließung der Session erlosch automatisch die *Immunität* der Abgeordneten, und sie konnten wegen strafbarer Handlungen, die sie *nach* dem Schließungstichtag begingen, auch ohne Zustimmung des Hauses verhaftet oder gerichtlich verfolgt werden. Der Autor hat in einer früheren Ausgabe der „Mitteilungen“ Beispiele für diese Praxis im Ersten Weltkrieg gebracht und gezeigt, dass man es bei den Anklageerhebungen gegen Reichsratsabgeordnete mit dem Kriterium „begangene strafbare Handlungen *nach* dem Schließungstichtag“ alles andere als genau nahm.¹³

Die *Auflösung* hatte zur Folge, dass die verfassungsmäßige Tätigkeit des Reichsrats für beendet erklärt war und eine Neuwahl in das Abgeordnetenhaus stattfinden hatte.

Was wir mit all dem vordemonstrieren wollen ist, dass die in den Staatsgrunde-

setzen von 1867 feierlich verkündeten Kompetenzen der Volksvertretung in der Realität lediglich Rechte „auf Abruf“ waren. Denn der Kaiser hatte es in der Hand, mit dem Mittel der Vertagung bzw. Schließung des Reichsrats nach *eigenem* „unverantwortlichem“ Ermessen das Vorliegen der Voraussetzungen für die „Notwendigkeit“ von § 14-Verordnungen selbst herbeizuführen und auf diese Weise ein unbequem gewordenes Parlament beiseite zu schieben. Das stand zwar mit dem Sinn des Wortlauts des § 14 nicht im Einklang, wurde aber ungeniert praktiziert. Franz Joseph höchstpersönlich drückte das in einer Ministerratsitzung am 20. Juni 1895 so aus: „Würde das Haus eine inkorrekte Haltung einnehmen und von ihm weder das Budget noch das Provisorium zu verlangen sein, dann würde das Haus zu vertagen und von den Bestimmungen des § 14 des Grundgesetzes Gebrauch zu machen sein. Ordnung müsse geschaffen und mit fester Hand aufrechterhalten werden.“¹⁴

Not- und Ausnahme-gesetzgebung

Damit sind wir beim Dreh- und Angelpunkt österreichischer Regierungskunst unter Franz Joseph angelangt, dem berühmt-berüchtigten Paragraphen 14. Er war im Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die Reichsvertretung verankert und gab der Regierung, nach Gegenzeichnung durch den Kaiser, die Möglichkeit, Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen. Derartige Notmaßnahmen waren zulässig, wenn sich die „dringende Notwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrates erforderlich ist, zu einem Zeitpunkt herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist.“¹⁵ Die Gesetzeskraft einer kaiserlichen Verordnung nach § 14 erlosch, wenn es die Regierung unterließ, sie dem wieder zusammengetretenen Reichsrat binnen vier Wochen zur Genehmigung vorzulegen, oder wenn sie die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichsrates nicht erhielt. Das Gesamtministerium war dann verpflichtet, sie sofort außer Wirksamkeit zu setzen.¹⁶

Auf den ersten Blick erscheint das durchaus defensiv konzipiert, als letztes und äußerstes Mittel, um in Fällen dringender staatlicher Notwendigkeit und dann, wenn der normale parlamentarische Gesetzesweg nicht beschritten werden konnte, ein Weiterlaufen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten.

Die Wirklichkeit sah anders aus. Der § 14 entwickelte sich immer mehr zu einem „Diktaturparagraphen“,¹⁷ den man *offensiv* anwandte, um sich der Mühsal eines parlamentarischen Weges der Gesetzgebung zu entledigen und um Widerstände, Verzögerungen, Verschleppungen seitens des Reichsrates zu brechen. Bereits in der Friedensperiode von 1867 bis 1914 wurde er nicht weniger als 156 Mal in Kraft gesetzt,¹⁸ womit das Notverordnungsrecht von einer Ausnahme fast schon zur Regel entartete. So weit kam es, weil der § 14 von allen rechtlichen Handhaben, die den Herrschenden in Österreich zur Verhängung des Not- und Ausnahmezustandes zur Verfügung standen, der wichtigste und effektivste Gesetzesartikel war, weil er die größte Flexibilität besaß und auf alles erstreckt werden konnte, was Inhalt eines Gesetzes war.

Eine weitere Handhabe zur Herbeiführung des Ausnahmezustandes war das Suspensionsgesetz vom 5. Mai 1869.¹⁹ Es legte fest, dass a) im Falle eines Krieges, b) bei unmittelbarem Bestehen kriegerischer Auseinandersetzungen, c) im Falle innerer Unruhen und d) „wenn in ausgedehnter Weise hochverräterische oder sonst die Verfassung bedrohende oder die persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenbaren“, zeitweilig und örtlich die Bestimmungen der Artikel 8 (Freiheit der Person), 9 (Unverletzlichkeit des Hausrechts), 10 (Briefgeheimnis), 12 (Versammlungs- und Vereinsrecht) und 13 (Recht der freien Meinungsäußerung und Pressefreiheit) des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger ganz oder teilweise suspendiert werden konnten.

Verhängt wurde der Ausnahmezustand aufgrund des Suspensionsgesetzes in Cisleithanien vor 1914 insgesamt sieben Mal, z.B. von 1884 bis 1891 über Wien, Korneuburg und Wiener Neustadt bei „anarchistischen Umtrieben“, und zuletzt vom 5. Februar bis zum 6. April 1902 über Triest. Hier hatte sich ein Ausstand von 648 Seeleuten des Österreichischen Lloyd zu einem Generalstreik ausgeweitet, in dessen Verlauf bei Zusammenstößen zwischen dem Militär und den Streikenden sieben Arbeiter getötet und fünfzehn schwer verletzt wurden.²⁰

Dem § 14 und dem Suspensionsgesetz zur Seite stand das Gesetz über die Aufhebung der Geschworenengerichtsbarkeit. Diese konnte in Österreich erst nach langen, von 1848 bis 1873 dauernden Kämpfen durchgesetzt werden.²¹ Als sie am 23. März 1873 mit der neuen Straf-

prozessordnung endlich Wirklichkeit wurde, erschien am gleichen Tag allerdings ein weiteres Gesetz, das zu nichts weniger angetan war, als die soeben erst mühsam erkämpfte Erregungsgleichung gleich wieder in Frage zu stellen. Danach konnte die Wirksamkeit der Geschworenengerichte zeitweilig für einen bestimmten Teil des Staatsgebietes eingestellt werden, „wenn daselbst Tatsachen hervorgetreten sind, welche dies zur Sicherung einer unparteiischen und unabhängigen Rechtsprechung als notwendig erscheinen lassen.“ In einem solchen Fall hatten über jene Verbrechen, die mit der Todesstrafe oder mit mehr als fünfjährigem Kerker bedroht waren, Kollegien von sechs Richtern zu entscheiden (die so genannten „Ausnahmerichter“).²²

Mit dieser Maßregel, die es Gutdünken der Regierung anheim stellte, die Geschworenengerichte mit einem Federstrich zu beseitigen, sobald ihr deren Wahrsprüche nicht passten oder auch nur zuwiderlaufen drohten, stand Österreich im internationalen Vergleich einzig da. In Kraft gesetzt wurde das Gesetz über die zeitweilige Einstellung der Geschworenengerichte zwischen 1873 und 1914 elf Mal, in der Regel als Ergänzung zur Verhängung des Ausnahmezustandes auf der Basis des Suspensionsgesetzes.²³

Die Tatsache, dass ein „vorbildlicher Rechtsstaat“²⁴ im Sommer 1914 in eine Diktatur umschlug, die bis zur Jahreswende 1916/17 (also gerade in der letzten Regentschaftszeit Franz Josephs) auf das schärfste ausgeprägt war und danach in abgeschwächten Formen bis zum letzten Tag der Monarchie fortexistierte, muss jedem rätselhaft, ja unfassbar erscheinen, der das populäre, in rosigen Pastellfarben gemalte Geschichtsbild vom Habsburgerreich in sich verinnerlicht hat. Der „Kriegsabsolutismus“ war aber in der Verfassungsstruktur des Habsburgerreiches bereits angelegt. Es bedurfte im Juli 1914 nur einiger akkor-



Der Kaiser und sein Nachfolger Karl im Jahr 1894.
Das nennt man „arretieren“.

dierter Schritte, um seit langem vorhandene und schon des Öfteren praktizierte Handhaben autoritären Regierens zu höchst effektiven Instrumenten eines Diktaturregimes zusammenzuschweißen.

Feudalrelikte in der Rechts- und Staatsordnung

Jener Bereich, in dem das konstitutionelle Prinzip der Gewaltenteilung noch am ehesten zum Tragen kam, war die Justiz. Die Rechtspflege wurde durch das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt vom 21. Dezember 1867²⁵ von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt und entsprach, ebenso wie die Organisation der Gerichtsbehörden, im Großen und Ganzen modernen Anforderungen.

Es wäre aber nicht das alte Österreich gewesen, wenn sich nicht auch hier feudale Relikte gehalten hätten, die bis zum letzten Tag der Monarchie fortbestanden. Ein Überbleibsel war der so genannte „privilegierte Gerichtsstand“. Der Kaiser hatte das Recht, einzelne Personen und Familien aus der für alle Staatsbürger geltenden Jurisdiktion auszusondern und sie einem besonderen Gericht, dem Obersthofmarschallamt, zuzuweisen.²⁶ Der „privilegierte Gerichtsstand“ war



Empfang mit den unvermeidlichen Ehrenjungfrauen

den Mitgliedern des kaiserlichen Hauses, einigen Adelsfamilien (z.B. den Liechtensteins, Bourbons, Braganzas, Sachsen-Coburg-Gothas) und exterritorialen Personen, wenn sie sich der österreichischen Gerichtsbarkeit unterwarfen (fremde Souveräne, Botschafter, Gesandte und deren Familienangehörige), vorbehalten. Klagen gegen diesen Personenkreis konnten nicht bei ordentlichen Gerichten eingebracht werden, sondern mussten – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – vor dem kaiserlichen Obersthofmarschallamt verhandelt werden.²⁷ Der Kaiser selbst, da „unverletzlich“, konnte außerdem für Handlungen jeglicher Art strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Das andere Relikt war das habsburgische „Hausgesetz“, niedergelegt im Familienstatut vom 3. Februar 1839. Es wurde nie publiziert; nur wenn einzelne Wirkungen der Bestimmungen in die Öffentlichkeit traten, konnte man bruchstückhaft auf seinen Inhalt schließen.²⁸ Das Hausgesetz, dessen Träger der Hausgewalt der jeweilige Monarch war, enthielt Regelungen über die Thronfolge, die Sukzessionsfähigkeit der Mitglieder der Dynastie (dazu zählte z.B. auch das Erfordernis des römisch-katholischen Bekenntnisses), die Rechtmäßigkeit und Ebenbürtigkeit von Ehen, das Eintreten der Volljährigkeit und Thronwürdigkeit sowie vermögensrechtliche Ansprüche der Angehörigen des kaiserlichen Hauses wie Apanagen, Ausstattungen, Witwen- und Einrichtungsgelder. Sie waren steuerfrei und wurden aus der Hofstaatsdotation („Zivilliste“) bestritten. Ferner erstreckte sich die Hausgewalt des Kaisers auf die Genehmigung von Eheschließungen, die Festsetzung des Domi-

zils und die Erlaubnis, das Staatsgebiet zu verlassen.²⁹ Franz Joseph befolgte das Familienstatut mit eiserner Konsequenz und in diktatorischer Manier.

Das Hausgesetz war keine bloße Privatsphäre zur Regelung der inneren Familienverhältnisse; es erlangte eine weit darüber hinausgehende Bedeutung, weil es mit den Fundamenteleinrichtungen der Habsburgermonarchie zusammenhing und mit seinem Familien- und Erbrecht in das Staatsrecht übergriff. Der „Renunziationseid“, den Franz Ferdinand wegen seiner morganatischen Eheschließung am 28. Juni 1900 in der Geheimen Ratsstube der Hofburg ablegen musste, geschah nicht vor dem Kaiser allein, sondern vollzog sich als düster-feierlicher Staatsakt in Anwesenheit aller volljährigen männlichen Mitglieder des Hauses Habsburg-Lothringen, aller Minister der österreichischen und ungarischen Regierung und der Präsidenten des Abgeordneten- und Herrenhauses.³⁰

Zentralgewalt und Kronländer

Das Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern zeichnete sich nach 1867 dadurch aus, dass auch hier die Exekutive, der dynastische Herrschaftsapparat, die Wiener Zentralregierung und Zentralverwaltung die Dominanz ausübten. Die insgesamt 17 Kronländer der österreichischen Reichshälfte besaßen seit 1861 aufgrund des „Februarpatents“ Landtage, denen eine bestimmte, ziemlich eng gefasste Landesgesetzgebung zustand, und aus deren Mitte frei gewählte Komitees, die „Landesausschüsse“. Diese hatten Selbstverwaltungskompetenzen eingeräumt bekommen, die aber noch weniger bedeutend waren.

Ungleich mächtiger waren auf Länderebene die gesamtstaatlichen Verwaltungsbehörden. Über sie, die Statthaltereien und Bezirkshauptmannschaften, blieb es der kaiserlichen Zentralregierung in Wien vorbehalten, bis auf die untersten Formationen der Lokalverwaltung einzuwirken und dort in der Tradition alter Obrigkeitsstaatlichkeit einzugreifen.³¹

An der Spitze eines Kronlandes stand als gesamtstaatliches Organ ein vom Kaiser ernannter Landeschef. Er führte in den größeren Ländern den Titel „Statthalter“, sonst „Landespräsident“. Die ihm unterstellte Behörde, die Statthaltereirei, erledigte alle Aufgaben, die in den Wirkungskreis der kaiserlichen Ministerien fielen und nach deren Weisung auf Landesebene umzusetzen waren. Die Bezirkshauptmannschaften besorgten dasselbe auf der untersten Instanz.

Das Übergewicht der gesamtstaatlichen Verwaltungsbehörden war machtpolitisch wichtig, weil dadurch der Kaiser und seine Regierung die Möglichkeit besaßen, mit Hilfe des obrigkeitsstaatlich-kaisertreuen Beamtenapparats ihren politischen Willen auch in widerspenstigen Kronländern durchzusetzen.³² Es war somit kein Zufall, dass bei der Besetzung der Statthalter- und Bezirkshauptmannsposts das deutsche Element überall überwog (bei den Statthaltern in der Regel die Angehörigen des deutsch-österreichischen Hochadels), was in Böhmen, Mähren, Triest, Krain usw. unvermeidlich dazu führen musste, dass die dort lebenden Völker in ihnen Repräsentanten einer Fremdherrschaft erblickten. Auf die daraus resultierenden unablässigen, mit steigender Verbitterung geführten nationalen Kämpfe brauchen wir hier nicht einzugehen. Sie sind zur Genüge bekannt und führten dazu, dass in einigen der bedeutendsten Kronländer, vor allem in Böhmen, schon mehrere Jahre vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges die verfassungsrechtliche Ordnung der autonomen Verwaltung zugunsten eines diktatorartigen Zustandes außer Kraft gesetzt war.

Damit in Zusammenhang steht, dass die zentralstaatliche Administration in Wien schon mit Anbeginn der konstitutionellen Ära eine gesetzliche Vorsorge geschaffen hatte, um gefährlichen Unruhen in den Kronländern Herr zu werden. Flammten solche auf, dann konnte laut RGBl. 1869, Nr. 162 die vollziehende Gewalt eines Kronlandes oder Bezirks im Bereich der politischen und polizeilichen Verwaltung dem jeweiligen Militärkommandanten unterstellt werden.³³ Genau das ist zu Beginn des Ersten

Weltkrieges in mehreren Kronländern geschehen und bildete einen Eckpfeiler des kriegsabsolutistischen Systems.

Ministerverantwortlichkeit vor wem?

Während in konstitutionellen Monarchien wie Großbritannien, Belgien, den Niederlanden und Italien längst schon der Grundsatz galt, dass die Regierung und jeder einzelne Minister des Vertrauens der Parlamentsmehrheit bedurfte, war das in Österreich-Ungarn nicht der Fall. Nach österreichischem Staatsrecht wurden die Minister ausschließlich als Vertreter der Krone angesehen. Sie konnten daher vom Kaiser ohne jede Rücksicht auf parlamentarische Majoritäten und Minoritäten ernannt werden. In der konstitutionellen Ära zwischen 1867 und 1918 gibt es Beispiele genug, dass in der Minderheit gebliebene Ministerien ihre parlamentarischen Niederlagen oft lange überlebt haben.

Zwar konnte jedes der beiden Häuser des Reichsrats das Erscheinen der Minister vor ihrem Forum verlangen, Kritik an ihnen üben, Interpellationen an sie richten, ihre Verwaltungsakte eingehend überprüfen und sie zur Auskunft nötigen, mit einem Misstrauensvotum stürzen konnte die Volksvertretung sie aber nicht. Es existierte somit in Österreich keine politische Verantwortlichkeit der exekutiven Gewalt gegenüber dem Parlament.

Die damalige Zunft der systemtreuen Verfassungsrechtler pflegte das mit dem Hinweis zu überspielen, dass als Korrektiv sehr wohl eine *juristische* Verantwortlichkeit der Minister vorhanden war. Betrachtet man diese aber genauer, dann bleibt auch von ihr nicht viel übrig.

Das Prinzip der juristischen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Ministerrats vor dem Reichsrat war im Gesetz vom 25. Juli 1867 verankert und erstreckte sich auf Handlungen oder Unterlassungen, durch die vorsätzlich oder aus grober Fahrlässigkeit die Verfassung bzw. Gesetze verletzt wurden.³⁴ In einem solchen Fall konnte gegen sie die Anklage vor einem eigens dafür zuständigen Verfassungsorgan, dem „Staatsgerichtshof“, erhoben werden.

Die Prozedur war im Gesetz in allen Einzelheiten genau geregelt, sie war aber derart weitläufig, kompliziert und mit Hürden gespickt, dass sie dazu angetan war, Initiativen für eine Einleitung schon im Ansatz abzuschrecken. Außerdem ist die Konstituierung des Staatsgerichtshofes nach 1867 nie erfolgt.³⁵ Es verwundert deshalb kaum, dass es auch nie zu

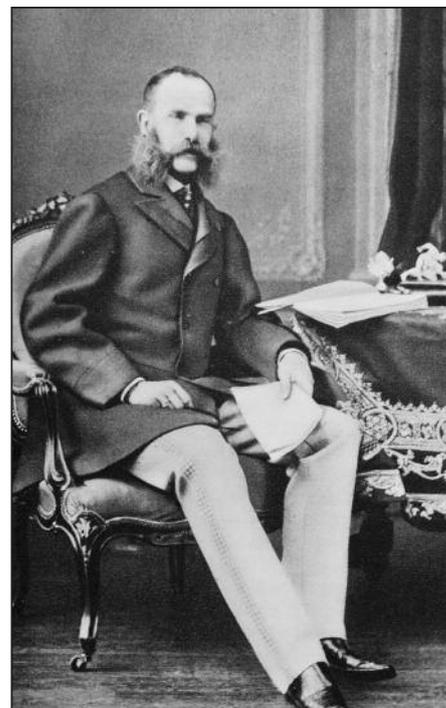
einer Ministeranklage in der konstitutionellen Ära kam und das Parlament auf den Einsatz dieser Waffe von vornherein verzichtete.

Nach diesem Abstecher in eine der Groteskheiten des altösterreichischen Staatslebens (seltsamer-, aber nicht unbegründeterweise waren sie immer bei den Kompetenzen der Volksvertretung zu finden), können wir uns dem realen Inhalt des in Zisleithanien gehandhabten Ministerverantwortlichkeitsprinzips zuwenden.

Er bestand darin, dass der Kaiser seine Regierungsgewalt durch Minister ausüben musste und in seinen Regierungshandlungen an die Zustimmung der Minister gebunden war. Formell geschah das durch die so genannte „Kontrasignatur“, nach der – allerdings erneut mit Ausnahmen – jeder Regierungsakt des Kaisers zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung, d.h. der Mitunterschrift eines Ministers bedurfte. Nach österreichischem Staatsrecht musste das nicht der für die betreffende Gesetzesmaterie zuständige Ressortminister sein, es genügte die Unterschrift irgendeines Regierungsmitglieds. Die Kontrasignatur des Ministers brachte zum Ausdruck, dass der jeweilige kaiserliche Regierungsakt auch das volle Einverständnis und die verfassungsmäßige Zustimmung des mitunterfertigten Ministers gefunden hatte, dem damit auch die gesetzliche *Verantwortlichkeit* hierfür aufgebürdet war. Auf der anderen Seite konnte nichts und niemand den Minister zwingen, jeden Regierungsbefehl des Monarchen gegen seine bessere Überzeugung durch Gegenzeichnung vorbehaltlos zu decken. Waren Meinungsverschiedenheiten nicht auszuräumen, stand es dem Minister frei, durch Bitte an den Kaiser um Amtsenthebung die moralische und politisch-gesetzliche Verantwortlichkeit abzulehnen. Die allen Staatsbeamten auferlegte Pflicht unbedingten Gehorsams galt somit für Minister nicht.

Der Kaiser selbst blieb jedoch unter allen Umständen absolut unverantwortlich. Zur Wahrung seiner monarchischen Stellung und Würde gegenüber etwaigen Meinungsgegnerschaften oder gar Unbotmäßigkeiten irgendeines Ministers besaß er ein sehr einfaches verfassungsrechtliches Regulativ, nämlich seine Minister jederzeit völlig frei wählen, ernennen und entlassen zu können.

In einer Reihe von Fällen brauchte übrigens keine ministerielle Gegenzeichnung stattzufinden. Dazu zählte das Abdankungsdekret des Monarchen, weil dieses ohnehin das Aufhören aller Regie-



Franz Joseph (um 1866)

rungsakte beurkundete. Prinzipiell ausgeschlossen war jede Kontrasignatur in allen leitenden, führenden und organisatorischen Anordnungen des kaiserlichen Oberbefehlshabers über die bewaffnete Macht. Auch bei Verleihungen von Titeln, Ehrenzeichen und Ordensdekorationen entfiel die Gegenzeichnung.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit bestand in der Habsburgermonarchie also schlicht und einfach darin, dass es eine Verantwortlichkeit nicht vor den Volksrepräsentanten, sondern eine gegenüber dem Kaiser war. Und auch sie verbürgte dem Minister Handlungsfreiheit in seinem Ressort nur so lange, so lange er aus Gewissensgründen nicht um Demission bat oder vom Kaiser entlassen wurde.

Die Bürokratie

Auch noch in der konstitutionellen Herrschaftsperiode blieben zwei Bereiche das ausschließlich dem Monarchen durch die Minister zur Verfügung stehende Instrument seiner persönlichen Souveränität: die gemeinsame Armee und der gesamte Apparat der staatlichen Behörden und Ämter. Franz Joseph, selbst ein Bürokrat reinsten Wassers, betrieb in seiner Spätzeit in die Regierungsstellen fast nur mehr berufsmäßige Staatsbeamte, als Ministerpräsidenten bevorzugt Sektionschefs wie Gautsch, Wittek, Bienert und Stürgkh, gefügige Repräsentanten bloßen Administrierens ohne politisches Format. Josef Baernreither, Handelsminister von 1898 bis 1907, schilderte die trostlosen Regierun-



Ernest v. Koerber, Ministerpräsident 1900–1904

zustände 1913 in seinem Tagebuch resigniert: „Unser Kaiser hat die Menschen, die er hatte, nie zu verwenden gewusst. Die Politik der ausgepressten Zitrone vertritt bei uns die Stelle einer klugen Auslese bei der Verwendung der tüchtigen Menschen, die wir haben. Das Wie ist nach und nach Nebensache geworden, weitere Ziele, eine Berechnung für die Zukunft, gibt es nicht mehr.“³⁶

Das „Fortwursteln“, das Übermaß an Zentralisation und die dadurch herbeigeführte Weitläufigkeit der ganzen Verwaltungsprozeduren paarte sich bei der österreichischen Bürokratie mit dem Bewusstsein, die einzig leitende Kraft im Staate zu sein und das tatsächliche Machtmonopol in Händen zu haben. Als dynastisches Werkzeug geschaffen, war sie der Überzeugung, dass sie – neben der Armee – jene Institution darstellte, die im eigentlichen Sinne die Fortdauer des aus so verschiedenen, einander widerstrebenden Völkern gebildeten Staates ebenso wie die Aufrechterhaltung seiner inneren Ordnung ermöglichte. Von Franz Joseph an der Spitze ausgehend, einem Monarchen, der seelisch und geistig in ganz anderen, vorkonstitutionellen Zeiten wurzelte, übernahm das hohe österreichische Beamtentum der Zentralbehörden Wiens eine „bis zur Geringschätzung verminderte Meinung vom Wert parlamentarischer Einrichtungen“³⁷ und sah es als ungehörig, fast schon als Zumutung an, dass es durch seine Minister auch vor der Volksvertretung verantwortlich sein sollte.

An der gleichermaßen autoritären wie in Routine erstarrten bürokratischen Ad-

ministration haben alle wachen zeitgenössischen Beobachter schwer gelitten. Der spitzzüngige Ernest v. Koerber, als Ministerpräsident von 1900 bis 1904 der letzte staatsmännisch begabte Vertreter aus dem Beamtenstand, fasste die ganze Misere in einem einzigen Satz von geradezu genialischer Treffsicherheit zusammen, als er auf die Frage des Malers Engelhart, was aus Österreich wohl geworden wäre, wenn es einen Bismarck gehabt hätte, sofort zurückgab: „Bei uns wäre er als Bezirkshauptmann von Gänserndorf in Pension gegangen.“³⁸

Rufmord an Benedek

Franz Joseph „als Mensch“ ist ein Thema, über das auszubreiten sich eigentlich nicht lohnt. Karl Kraus schrieb über ihn: „Wie war er? War er dumm? War er gescheit? / Wie fühlt’ er? Hat es wirklich ihn gefreut? / War er ein Körper? War er nur ein Kleid? / War eine Seele in dem Staatsgewand? / [...] Wer, der ihn kannte, hat ihn auch gekannt? / [...] Nie prägte mächtiger in ihre Zeit / Jemals ihr Bild die Unpersönlichkeit.“³⁹ Und an anderer Stelle: „Ich bin, als noch ein Neutrum über uns thronte, nie anders als mit dem Alpdruck erwacht, dass das Chaos dieses Tags von einem Kaiserbart regiert werde, unter dessen Auspizien sich all das begab, was mit dem Atem uns zugleich das Recht nahm, auf den Urgrund des Übels zu dringen.“⁴⁰

Dem „Neutrum“ Franz Joseph waren höhere geistige Interessen und Probleme zutiefst fremd. Er hat nie ein Buch gelesen. Seine einzige Lektüre, der er sich allerdings mit Leidenschaft widmete, bestand aus Aktenstücken, Militärschematismen und Behördenamtskalendern. „Was ihm nicht gegeben war, ersetzte er durch pedantische, zwangsneurotische ‚Pflichterfüllung‘.“⁴¹ Er glich schon als Zwanzigjähriger „eher einer Statue des Monarchen als einem Menschen aus Leib und Blut“, schuf „eine unüberwindliche Distanz zwischen seiner geheiligten Person und allen anderen Menschen“ und „zelebrierte die kaiserliche Liturgie durch das Hofzeremoniell, durch einen peinlichst sakral geregelten Tageskalender“.⁴² Die eisige Unnahbarkeit Franz Josephs beschrieb Erzherzog Leopold Ferdinand Salvator, der 1902 aus Verzweiflung aus dem Hause Habsburg austrat und sich fortan Leopold Wölfling nannte,⁴³ folgendermaßen: „Man fühlte seine kalte Hand. Wir Erzherzöge, die wir um seinen Thron geschart waren, fühlten sie öfter und kälter als die anderen. Er ging durch unser Leben, ein fühl-

loser Lenker. Er stand vor unseren spontanen Entschlüssen oft wie das unübersteigbare Hindernis. Sein Greisenkopf wackelte über unserem Familienleben zustimmend oder ablehnend wie der Kopf eines indischen Götzen. Was man fühlte, gelangte nicht vor ihn, war von ihm nicht verstanden. Er war hart, blieb sich immer gleich und unerbittlich.“⁴⁴

Was er über alles stellte, war sein Prestige, das er mit dem Prestige des habsburgischen Erzhauses identifizierte. Drohte es jemand anzutasten, traf ihn ein unbarmherziger Bannstrahl. Das wohl abstoßendste Beispiel hierfür ist die Behandlung des Feldzeugmeisters Ludwig v. Benedek.

Ausschließlich das dynastische Interesse führte im Krieg von 1866 gegen Preußen und Italien bei Franz Joseph zum Entschluss, dem Erzherzog Albrecht das erfolgversprechende Kommando über die Südmarmee und Benedek das weit weniger aussichtsreiche über die Nordarmee zu übertragen. Nach der Niederlage bei Königgrätz fand eine von Franz Joseph eigens eingesetzte militärische Kommission Benedek solcher Missgriffe für schuldig, dass er sich vor einem Kriegsgericht zu verantworten habe. Auf Befehl des Kaisers wurde das Verfahren eingestellt. Der Feldzeugmeister erhielt am 1. November 1866 den Abschied. Seine Bitte nach einer persönlichen Unterredung lehnte Franz Joseph ab. Damit nicht genug, ließ er durch Erzherzog Albrecht von Benedek das ehrenwörtliche Versprechen abfordern, sich öffentlich nicht zu rechtfertigen. Benedek erfüllte den Wunsch in mündlicher wie schriftlicher Form. Und nun traf ihn der härteste Schlag. Wenige Tage, nachdem das geschehen war, am 8. Dezember 1866, erschien in der amtlichen „Wiener Zeitung“ ein offizieller Artikel, der über Benedeks Feldherrenlaufbahn in schärfster und schwer verletzender Weise urteilte, ihm allein die Schuld an dem über Österreich hereingebrochenen Unglück aufbürdete, zugleich aber seine Nichtbestrafung mit folgenden Worten begründete: „Es gibt kein Strafgesetzbuch, das den *Mangel höchster geistiger Begabung* straffähig erklärt.“⁴⁵

Joseph Redlich gab zu dieser Perfidie folgende Einschätzung ab, der wir nichts hinzuzufügen brauchen: „In seinem Verhalten zu Benedek stellt sich Franz Josephs Charakter aufs ungünstigste dar: dass er dabei zweifellos Ratschlägen des Erzherzogs Albrecht folgte, kann ihn nicht entschuldigen. Dass er gegen diesen unglücklichen General, der sein treu-

ester Offizier gewesen war, nur die – übrigens recht fadenscheinigen – Gründe der Staatsräson wirken ließ und so wenig humane Gesinnung zeigte, bleibt ein Flecken auf dem Bilde des Kaisers, vor allem deshalb, weil die kleinliche und geradezu tückische Gehässigkeit des Verfahrens gegen Benedek doch nicht ganz im Einklang steht mit den sonstigen Hauptmerkmalen von Franz Josephs Natur. [...] Benedek gegenüber hat Franz Joseph seine Würde nicht bewahrt. Er ließ jeden Zug von menschlicher oder herrscherlicher Größe vermissen. Er und Erzherzog Albrecht gaben dem Trieb nach persönlicher Rache und kleinlichem Zorn vollen Spielraum.“⁴⁶

Bilanz über ein perspektivloses Staatsgebilde

Unsere Ausführungen haben gezeigt, dass die Staatsgrundgesetze Cisleithaniens mit zahlreichen vorkonstitutionellen, feudal-absolutistischen Relikten behaftet waren, eine ausgewogene Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative fehlte und in ihnen schwerwiegende bürgerlich-demokratische Defizite zum Vorschein kamen. Dass das nicht technische Fehler waren, die den Verfassungsschöpfern unbeabsichtigt unterliefen, liegt auf der Hand. Der wahre und eigentliche Grund ist, dass die Dezemberverfassung von 1867 einen Kompromiss zwischen dem Kaiser und der Hocharistokratie einerseits, Kräften, die dem Ideengut monarchischer Legitimität verhaftet blieben, und den bürgerlich-liberalen konstitutionellen Schichten andererseits darstellte, bei dem die ökonomisch wie politisch traditionell schwachen österreichischen Liberalen, nicht zuletzt auch aus Furcht vor den Volksmassen, gravierende Restriktionen der Rechte der legislativen Gewalt zuließen, ja sogar bewusst in Kauf nahmen. Weder die feudale Staatsspitze noch die österreichische Großbourgeoisie wagten es, ein konstitutionelles System in all seinen Konsequenzen zu etablieren. Schon gar nicht trauten sie diesem System zu, sich in Krisenzeiten zu bewähren. Deshalb die vielen Hintertüren in den Staatsgrundgesetzen, durch die Handhaben für ein diktatorisches Regieren hineingeschmuggelt werden konnten.

Cisleithanien blieb auch nach 1867 ein Obrigkeitsstaat, eine Charakterisierung, die – ihres polemischen Untertons entkleidet – zunächst nichts anderes bedeutet, als dass hier Regierung und Verwaltung von einem souveränen oder konstitutionell gebundenen Monarchen und

seinen Beauftragten ausgehen. Wir sagen damit absolut nichts Neues. Der obrigkeitsstaatliche Charakter wird von allen Verfassungsjuristen, Politologen und Historikern zugegeben, bei denen sich detaillierte Kenntnisse der altösterreichischen Verfassungswirklichkeit mit dem Fehlen apologetischer Absichten paaren. Cisleithanien war aber mehr als das. Es war ein Obrigkeitsstaat mit massiv autoritären Zügen, in dem es leicht fiel, konstitutionelle Einrichtungen und Garantien außer Kraft zu setzen, um mit absolutistisch-polizeistaatlichen Mitteln zu agieren.

Nun finden wir in den Geschichtsdarstellungen über die letzten Jahrzehnte des Habsburgerreiches sehr oft die Floskel, dass in der politischen Praxis bei weitem nicht so heiß gegessen wurde wie in den Verfassungsgesetzen gekocht war, dass – nach einem bekannten Ausspruch Victor Adlers – der Absolutismus durch „Schlamperei gemildert“ gewesen sei und die Person Kaiser Franz Josephs dafür garantierte, dass von den dem Monarchen zustehenden Reservatsrechten maßvoll und in striktem Einklang mit den Gesetzen Gebrauch gemacht wurde. Das hat eine gewisse Berechtigung nur dann, wenn man sich ausmalt, was Leute mit tyrannischen Allüren auf dem Thron – etwa ein Franz Ferdinand – aus der gegebenen Situation herauschlagen hätten können. (Dass Franz Ferdinand für den Fall seiner Regentschaft solche diktatorischen Pläne schmiedete, ist durch Dokumente nachgewiesen. Dass er damit die Monarchie nur noch schneller in den Abgrund geritten hätte, steht auf einem anderen Blatt).

Man sollte aber nicht vergessen, dass selbst der mit der Aura der Korrektheit umkränzte, „gütige Volkskaiser“ Franz Joseph mehrfach eklatante Verfassungswidrigkeiten sanktionierte, so in mehreren Fällen bei der 156maligen Anwendung des § 14 und im Sommer 1913 beim Erlass eines Patents, mit dem die böhmische Landesverfassung suspendiert wurde. Dieses Patent war von Haus aus verfassungswidrig, weil es weder ein Gesetz noch eine Verordnung darstellte.⁴⁷

Weiters sind von Franz Joseph nicht wenige scharfmacherische Äußerungen überliefert, die regelmäßig dann aus seinem Munde kamen, wenn die Arbeiterschaft Aktionen unternahm. Zur bevorstehenden (erstmaligen) Feier des 1. Mai 1890 hob im Ministerrat „Seine Majestät allergnädigst (!) hervor, dass die *Regierung mit Entschiedenheit auftreten* wird, von dem *richtigen Standpunkt* ausge-



Feldzeugmeister Ludwig v. Benedek

hend, dass das Begehren auf Freigebung des 1. Mai *illegal* ist. Es sei notwendig, der immer steigenden, zu einem bedenklichen Maße heranwachsenden Bewegung mit Nachdruck entgegenzutreten.“⁴⁸ Zu den Ereignissen des 1. Mai 1890 in Wien meinte er nachträglich: „Das Wiener Publikum, welches vormals sehr korrekt und an *Gehorsam gewöhnt* war wie nirgends anderswo, zeige jetzt einen ordnungswidrigen Sinn und die Renitenz sei schon zu einem *Volksvergnügen* geworden; man müsse die Leute auf den früheren Standpunkt zurückbringen und ihnen den *Sinn für Ordnung und Autorität neuerdings einflößen*.“⁴⁹ Im Zusammenhang mit Arbeiterdemonstrationen in Wien am 2. Oktober 1894 forderte der Kaiser im Ministerrat, „dass die *Richter mehr von der politischen Auffassung ausgehen*, dass es sich um die Bekämpfung eines sehr gefährlichen Übels, wie es die Renitenz gegen die öffentlichen Organe ist, handle, und dass sie *rasch und entschieden sowie mit höheren Strafsätzen* und ohne übermäßige Anwendung von Milderungsgründen vorgehen“. Als ihm darauf der Justizminister erwiderte, dass eine direkte Einwirkung auf richterliche Sprüche schwer möglich sei, bemerkte Franz Joseph, dass „vielleicht *eine indirekte Einflussnahme im Wege des Oberlandesgerichtes geschehen könnte*“,⁵⁰ womit er glatterdings die staatsgrundgesetzlich verankerte Unabhängigkeit der Richter zu umgehen trachtete.

Schlussendlich kann im Hinblick auf die Person Kaiser Franz Josephs die Tatsache nicht aus der Welt geschafft wer-



Parade auf dem Ring zum 100. Jahrestag der Völkerschlacht bei Leipzig 1913

den, dass er es war, der die den Ausnahmezustand begründenden Verordnungen im Juli/August 1914 unterzeichnete, dass die schärfste Periode der Kriegsdiktatur gerade in seine Regierungszeit fiel und in seinem Namen an die 80.000 Menschen durch oft hemmungslose Rechtsbeugungen zum Tode verurteilt, hingerichtet oder brutalen Repressalien ausgesetzt wurden.

Die Staatsgrundgesetze von 1867 waren der Spiegel eines Herrschaftssystems, das sich zwar im Lauf von fünfzig Jahren an das bürgerlich-liberale Zeitalter durch eine Reihe von Reformen anpasste (z.B. Gewährung des allgemeinen Wahlrechts), das aber außerstande war, den Rahmen seiner eigenen Systemkonformität zu überschreiten. Das wenig schmeichelhafte Fazit muss daher lauten, dass für die Etablierung einer ganz normalen, simplen bürgerlich-parlamentarischen Demokratie nichts weniger als die gewaltsame Brechung der Macht der k.k. herrschenden Schichten, nichts weniger als eine *Revolution* nötig war.

Sie ist im November 1918 gekommen, und wir werden mit Interesse entgegenblicken, wie die Republik Österreich *dieses* Jubiläum zu begehen gedenkt.

Anmerkungen:

- 1/ www.franzjoseph2016.at [1.5.2016].
- 2/ Karl Kraus: Er hat so Heimweh gehabt, in: *Die Fackel*, Nr. 568–571, Mai 1921, S. 24.
- 3/ Oskar Lehner: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Linz 2002, S. 230.
- 4/ I. Ingwer/I. Rosner: Volkstümliches Handbuch des österreichischen Rechtes, Bd. 1. Wien 1907, S. 9.
- 5/ Österreichische Bürgerkunde. Handbuch der Staats- und Rechtskunde in ihren Beziehungen

zum öffentlichen Leben, Bd. 1. Wien o.J. [1908], S. 357.

6/ Reichsgesetzblatt für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder (RGBl.) 1867, Nr. 145.

7/ Franz Hauke: Monarchenrecht, in: Ernst Mischler/Josef Ulbrich (Hg.): Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 3. Wien 1907, S. 660. Hauke war Universitätsprofessor in Graz.

8/ Josef Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht. Tübingen 1909, S. 76f.

9/ Artikel 8 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt, RGBl. 1867, Nr. 145.

10/ Friedrich Tezner: Der Kaiser. Wien 1909, S. 11ff.

11/ Gustav Kolmer: Das Herrenhaus des österreichischen Reichsrats. Wien, Leipzig 1907.

12/ RGBl. 1867, Nr. 141.

13/ Hans Hautmann: Militärprozesse gegen Abgeordnete des österreichischen Parlaments im Ersten Weltkrieg, in: *Mitteilungen der Alfred Klahr Gesellschaft*, 21. Jg. (2014), Nr. 2, S. 1–11.

14/ Zit. bei Gernot D. Hasiba: Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „staatserhaltenden Instrumentes“. Wien 1985, S. 85.

15/ RGBl. 1867, Nr. 141.

16/ Edmund Bernatzik (Hg.): Die österreichischen Verfassungsgesetze. Leipzig 1906, S. 363f.

17/ Josef Redlich: Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege. Wien 1925, S. 113.

18/ Ludwig Brügel: Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie, Bd 5. Wien 1925, S. 114.

19/ RGBl. 1869, Nr. 66.

20/ Richard Charmatz: Österreichs innere Geschichte von 1848 bis 1907, Bd. 2. Leipzig 1908, S. 144f.

21/ Siehe dazu: Hans Hautmann: Der Kampf um die Geschworenengerichtbarkeit in Österreich 1848–1873, in: *Justiz und Zeitgeschichte*

VI, hg. von Erika Weinzierl und Karl R. Stadler. Wien, Salzburg 1987, S. 231ff.

22/ RGBl. 1873, Nr. 120.

23/ Hans Hautmann: Geschworenengerichte auf Abruf. Wie man den Ausnahmezustand im alten Österreich rechtlich regelte und praktisch handhabte, in: *Justiz und Erinnerung*, Nr. 11, Dezember 2005, S. 19ff.

24/ So bezeichnet von Adam Wandruszka im Vorwort zum zweiten Band des Werkes „Die Habsburgermonarchie 1848–1918“ (Verwaltung und Rechtswesen). Wien 1975, S. XVIII.

25/ RGBl. 1867, Nr. 144.

26/ Ludwig Gumpowicz: Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht). Ein Lehr- und Handbuch. Wien 1902, S. 89.

27/ Eduard v. Strobl-Albeg: Obersthofmarschallgericht, in: Mischler/Ulbrich (Hg.): Staatswörterbuch, Bd. 3, S. 735.

28/ Gumpowicz: Staatsrecht, S. 90.

29/ Ulbrich: Staatsrecht, S. 80f.

30/ Friedrich Weissensteiner: Franz Ferdinand. Der verhinderte Herrscher. Wien 1983, S. 132.

31/ Redlich: Regierung, S. 25.

32/ Siehe dazu die Ausführungen von Walter Goldinger in der Einleitung zu: *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker. Aufzeichnungen des k.k. Statthalters Erich Graf Kielmansegg*. Wien 1966, S. 8.

33/ Lehner, S. 236.

34/ RGBl. 1867, Nr. 101 „Ministerverantwortlichkeitsgesetz“

35/ Österreichische Bürgerkunde, Bd. 1, S. 371.

36/ Joseph M. Baernreither: *Fragmente eines politischen Tagebuches*. Berlin 1928, S. 210.

37/ Redlich: Regierung, S. 57.

38/ Josef Engelhart: Ein Wiener Maler erzählt. Mein Leben und meine Modelle. Wien 1943, S. 229.

39/ Karl Kraus: *Gedichte*. Frankfurt/M. 1989, S. 339 (Schriften, Bd. 9).

40/ Kraus: *Heimweh*, S. 27.

41/ Friedrich Heer: *Der Kampf um die österreichische Identität*. Wien, Köln, Weimar 1996, S. 226.

42/ Ebd., S. 258.

43/ *Die Habsburger*. Ein biographisches Lexikon, hg. von Brigitte Hamann. Wien 1988, S. 262f.

44/ Zit. bei: Franz Herre: *Kaiser Franz Joseph von Österreich. Sein Leben – seine Zeit*. Köln 1958, S. 384.

45/ Oskar Regele: *Feldzeugmeister Benedek. Der Weg nach Königgrätz*. Wien, München 1960, S. 491. Hervorhebung H.H.

46/ Josef Redlich: *Kaiser Franz Joseph von Österreich. Eine Biographie*. Berlin 1928, S. 293f.

47/ Hasiba: *Notverordnungsrecht*, S. 147.

48/ Zit. bei: Gustav Pollatschek: *Habsburger-Legenden*. Wien 1927, S. 11. Hervorhebungen im Original.

49/ Ebd., S. 12. Hervorhebungen im Original.

50/ Ebd. Hervorhebungen im Original.