

IV. HAUPTSTÜCK.

Die Organisation der Ernährungsverwaltung.

Inhalt.

Vor dem Kriege — Bei Ausbruch des Krieges — Zersplitterung der Ernährungsverwaltung in einzelnen Ressorts — Die interministerielle Approvisionierungskommission 1916 — Ernährungsdienst des Ministeriums des Innern, Oktober 1916 — Die Errichtung des Amtes für Volksernährung, November 1916 — Organisation und Wirkungskreis des Amtes für Volksernährung — Die österreichische Ernährungsverwaltung in ihrem Verhältnis zu Ungarn und zur gemeinsamen Heeresverwaltung — Versuche und Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Organisation der Ernährungsverwaltung — Gemeinsamer Ernährungsausschuß — Mangelndes Zusammenwirken der Zivil- und Heeresverwaltung — Oberster Ernährungsrat — Die Organe der zentralen Ernährungsverwaltung — Die politischen und Gemeindebehörden — Die Landes-, Bezirks- und Gemeindewirtschaftsämter — Der äußere Ernährungsdienst — Die Ernährungsaufsichtsorgane — Der freiwillige Ernährungsdienst — Der Ernährungsrat — Die Organisation der Wirtschaftspolizei — Die Kriegswucherbekämpfung — Die Kriegswucherämter — Die Preisprüfung — Preisprüfungsstellen — Die Zentralpreisprüfungskommission — Kosten der Ernährungsverwaltung.

Eine staatliche Ernährungsverwaltung im eigentlichen Sinne des Wortes hat es im Frieden nicht gegeben. Insofern die Erzeugung von Nahrungsmitteln und der Handel und Verkehr mit solchen im allgemeinen oder besonderen Anlaß zu Verwaltungstätigkeit gegeben hatte, war diese von den im einzelnen Falle zuständigen volkswirtschaftlichen Ressorts und deren Unterbehörden besorgt worden. Die Behandlung ernährungswirtschaftlicher Fragen war in einer ganzen Reihe von Ressorts, je nach ihrem Zusammenhange mit den übrigen Agenten des betreffenden Ministeriums, zersplittert. Die Volksernährung war mehr oder weniger sich selbst überlassen geblieben, insofern nicht bestimmte Ereignisse, wie z. B. Teuerungsfragen, die Aufmerksamkeit des Parlaments, der Regierung und Verwaltung auf sich gelenkt hatten und von Fall zu Fall eine besondere Behandlung erheischten, die dann das eine oder das andere Ressort beschäftigte.

Nur nach einer Richtung bildete das Ernährungswesen den Gegenstand einer ständigen Staatsfürsorge, nämlich auf dem Gebiete des Sanitäts- und Gesundheitswesens, der Marktpolizei und Lebensmittelfälschung. Diese Angelegenheiten ressortierten im Ministerium des Innern, welches als oberste politische Behörde auch die Organe zur Durchführung der auf diesen Gebieten notwendigen Anordnungen besaß. Im übrigen fielen jene Verwaltungsaufgaben, welche als Approvisionierungsfragen bezeichnet werden können, zum größten Teil in den Wirkungskreis der Selbstverwaltung, teils der autonomen Landesverwaltung, teils der Gemeinden. Da die «Approvisionierungsfragen» im Krieg aber aus lokalen Gesichtspunkten nicht gelöst werden konnten, die Kräfte und Befähigung der autonomen Verwaltung und der Gemeinden aber in der Regel selbst zur Bewältigung der lokalen Aufgaben, von wenigen rühmlichen Ausnahmen abgesehen, nicht ausreichten, hätte es eines zielbewußten, einheitlichen Vorgehens von Staats wegen bedurft.

Die Aufstellung einer solchen einheitlichen Organisation war vor dem Kriege im Jahre 1912 von der Wiener Handels- und Gewerbekammer angesichts der unsicheren politischen Lage angeregt worden. *) Nach den Vorschlägen der Handelskammer sollte im Interesse einer gesicherten und ungestörten Approvisionierung mit den wichtigsten Bedarfsartikeln des täglichen Lebens im Mobilisierungs- und Kriegsfall schon im Frieden ein detaillierter Plan (wirtschaftlicher Mobilisierungsplan) ausgearbeitet werden, der im Ernstfall sofort in Kraft zu treten hätte. Nach einem Vorschlage des Kriegsministeriums sollte ein aus Vertretern beider Staaten (Österreich und Ungarn) zu bestellendes Komitee diesen wirtschaftlichen Mobilisierungsplan ausarbeiten; dieses Komitee sollte im Mobilisierungs- oder Kriegsfall für den Exekutivdienst beibehalten werden. Hier taucht der Gedanke der Notwendigkeit eines gemeinsamen Ernährungsdienstes im Kriegsfall zum erstenmal auf. Es kam

*) Die Kammer hatte, um die Wirkungen der im Falle einer Mobilisierung anzunehmenden Stockungen in den Lebensmittelzufuhren für Wien zu beurteilen, eine Erhebung der Vorräte in Wien vorgenommen. Hienach reichten im Dezember 1912 die Mehlvorräte in Wien für 1 bis 2 Monate aus, Kartoffeln für zirka 1 Monat, Hafer und Heu für zirka $\frac{1}{2}$ bis $1\frac{1}{2}$ Monate, Kohlen (in normalen Zeiten für zirka 3 Wochen) nur für etwa 8 Tage, Petroleum für zirka 1 Monat, usw.

jedoch lediglich die Bildung eines österreichischen Komitees, das aus Vertretern der beteiligten Zentralstellen zusammengesetzt wurde, zustande, das als «Kommission für wirtschaftliche Mobilisierungsangelegenheiten» seine Beratungen erst zu Beginn des Jahres 1914 aufnahm. Die Arbeiten waren kaum begonnen, als der Krieg ausbrach.

Immerhin bildete sie das erste, wenn auch unzulängliche Instrument, das die Regierung zunächst zur Bewältigung der dringendsten an sie auf dem Ernährungsgebiete herantretenden Aufgaben benützte.

Die Kommission bekam mit dem Beginne der Feindseligkeiten den Auftrag, die wichtigsten wirtschaftlichen Fragen, welche durch die Mobilisierung und den Krieg einer dringenden, sofortigen Lösung bedurften, in kollegialer Weise mit der notwendigen Raschheit zu beraten und einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen. Ihr Sitz wurde ins Kriegsministerium verlegt, um dadurch auch den Zusammenhang mit der Heeresverwaltung, welche durch einen Vertreter ständig an den Beratungen der Kommission teilnahm, herzustellen. Aber die Halbheit der Durchführung hat den Wert der Institution beeinträchtigt und schließlich vernichtet. Die Kommission hatte in ihrer Gesamtheit keine Exekutive, kein Entscheidungsrecht. Auch das Kriegsministerium war nicht durch maßgebende Organe vertreten. Die Beratungen der Kommission hatten mehr den Charakter unverbindlicher, informativer Vorberatungen und Vorbesprechungen, ohne daß ein ständiger Kontakt der einzelnen Ressorts, die vielfach die wichtigsten Agenden unabhängig von der Kommission erledigten, bestanden hätte.

Durch viele Monate, bis zum Frühjahr 1916, blieb dieser Zustand im wesentlichen unverändert. Die verschiedenen Gebiete der Ernährungsverwaltung wurden in verschiedenen wirtschaftlichen Ressorts verwaltet, zum Beispiel die Fragen des Vieh- und Fleischverkehrs im Ackerbauministerium, die Fragen der Fettversorgung, der Zuckerversorgung usw. im Handelsministerium. Für einen großen Teil der Approvisionierungsangelegenheiten hatte das Ministerium des Innern *) die Führung übernommen.

*) Hiefür war in erster Linie zunächst das formelle Moment maßgebend gewesen, daß dem letztgenannten Ministerium die politischen Exekutivbehörden unterstanden, deren Mitwirkung für die ersten staatlichen Maßnahmen auf dem Gebiete der Mehl- und Brotversorgung (Vorratssicherung, Verteilung, Erlassung von Preisvorschriften usw.) unentbehrlich war. Abgesehen hiervon erschien das Ministerium des Innern nach der Meinung vieler für die Führung der Ernährungsagenden als nichtwirtschaftliches Ressort eher geeignet, einen zwischen Produktions- und Konsuminteressen ausgleichenden und neutralen

Bei den untrennbaren Zusammenhängen der wirtschaftlichen Fragen hat die Führung der verschiedenen Ernährungsangelegenheiten in verschiedenen Ressorts nicht nur eine unvermeidliche Verzögerung und Verschleppung, sondern häufig auch eine sachlich wenig geeignete Behandlung erfahren. Derart konnte von einer planmäßigen Ernährungspolitik und einer einheitlichen Behandlung der Produktions- und Versorgungsfragen nicht die Rede sein. Der Staat übersah in der ersten Zeit des Krieges seine größte Verwaltungsaufgabe. An dieser Tatsache ändert nichts, daß in den einzelnen Ressorts übermenschliche und außerordentliche Arbeit geleistet wurde. Die Leistungen hatten vielfach den Charakter geistvoller, ja genialer Improvisationen, die aber der Planmäßigkeit ermangelten. Die Unzulänglichkeit der Organisation im Ernährungsdienste war, soweit die Zensur eine solche Kritik zuließ, Gegenstand abfälliger Beurteilung in der Öffentlichkeit, um so mehr, je mehr sich die schon im Jahre 1915 aufgetretenen Ernährungsschwierigkeiten mehrten. Da der bisherige vollkommen unbefriedigende Zustand nicht länger andauern konnte, glaubte die Regierung schließlich im Frühjahr 1916 ein besseres und innigeres Zusammenwirken der Ressorts und eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Geschäftsführung auf dem Gebiete der Approvisionierung durch Schaffung einer interministeriellen Kommission erzielen zu können, in welcher alle beteiligten Ressorts, auch jene der Militärverwaltung, ihre Vertretung finden sollten. Die «Interministerielle Approvisionierungskommission», der ein aus Vertretern von Wissenschaft und Praxis zusammengesetzter «Approvisionierungsbeirat» zur Seite gestellt wurde, trat zum erstenmal am 30. Mai 1916 zusammen. Infolge der kollegialen Form gestaltete sich jedoch die Behandlung der legislativen Verfügungen überaus schleppend. Die öffentliche Mißstimmung über die Unzulänglichkeit des Ernährungsdienstes, die

Standpunkt einzunehmen, als die eigentlichen wirtschaftlichen Ressorts, als das Ackerbauministerium und das Handelsministerium. Bei der außerordentlichen Überlastung des Ministeriums des Innern mit insbesondere für die unmittelbare Kriegführung wichtigen Angelegenheiten und angesichts der Tatsache, daß sich gerade dieses Ressort bisher mit wirtschaftlichen Fragen nur wenig beschäftigt hatte, war die in der Übernahme großer Teile der Ernährungsagenden gelegene Befassung des Ministeriums des Innern nicht mit dem angestrebten Vorteile verbunden.

durch die zunehmende Verschlechterung der Ernährungslage verschärft wurde, nahm von Tag zu Tag zu und zieh insbesondere die wirtschaftlichen Ressorts, das Ackerbauministerium und das Handelsministerium, der Schuld, durch allzu starke Rücksichtnahme auf die Interessen der Produktion wichtige, für die Verbrauchsinteressen notwendige Maßnahmen zu verschleppen oder zu verhindern.

Die Regierung sah sich daher Ende September 1916 neuerlich genötigt, den ungenügenden Ernährungsapparat umzugestalten. Wieder erfolgte die Schlußfassung nicht im Sinne einer radikalen Zentralisierung des Ernährungsdienstes, sondern im wesentlichen wurde lediglich das im Ministerium des Innern bisher bestandene Approvisionierungsdepartement organisatorisch ausgestaltet, das nunmehr auf Grund einer Kaiserlichen Entschließung am 6. Oktober 1916 unter dem Titel «K. k. Ministerium des Innern, Ernährungsamt» nach außen hin in die Erscheinung trat.¹

Zur Beschleunigung des Verfahrens der Approvisionierungskommission wurde in ihrem Rahmen eine «engere Kommission» gebildet. Ein «Ministerkomitee» sollte über grundsätzliche Vorschläge der Approvisionierungskommission oder der engeren Kommission die Entscheidung treffen. Die Vielzahl der Stellen, die nun bei den wichtigsten und zumeist ja dringlichen Fragen gegebenenfalls mitzureden hatten — Ressortministerium, interministerielle Kommission, engere Kommission, Approvisionierungsbeirat, Ministerkomitee, eventuell Ministerrat —, mußte zu neuerlichen Verschleppungen führen. Die ganze Konstruktion war um so weniger begreiflich, als der österreichische Ministerpräsident Graf Stürgkh selbst über die Schwierigkeiten der Ernährungslage von Anfang an aufs genaueste orientiert war und die Wichtigkeit des Ernährungsproblems voll erkannt hatte.

Diese im Ministerium des Innern errichtete Instanz fand eine um so weniger günstige Kritik, als im Sommer 1916 im Deutschen Reiche die Errichtung eines Kriegsernährungsamtes mit so weitgehenden Befugnissen erfolgt war, daß seinem Präsidenten in der reichsdeutschen Presse der Titel eines Lebensmitteldiktators beigelegt worden war. Nach einem Diktator rief auch in Österreich die Öffentlichkeit. Dieser Forderung der österreichischen Öffentlichkeit trug — nachdem bereits auch in

Ungarn durch eine am 26. Oktober 1916 veröffentlichte Regierungsverordnung ein Landes-Volksernährungsamt unter einem selbständigen, vom Ministerpräsidenten ernannten Präsidenten geschaffen worden war, dem die zentrale und unmittelbare Verfügung in allen Angelegenheiten der Ernährung und öffentlichen Versorgung übertragen worden war — endlich der neuernannte Ministerpräsident Koerber, der zu diesem Zwecke ein Kaiserliches Handschreiben (13. November 1916) erwirkte,*) Rechnung.

Koerber betrachtete es als seine erste und wichtigste Aufgabe, die Ernährungsfrage einer Lösung zuzuführen; die Voraussetzung hiefür erblickte er in einer grundlegenden Umgestaltung des Ernährungsdienstes. Er trat nach Übernahme der Regierung zunächst an den früheren Ministerpräsidenten Max Wladimir Baron Beck mit dem Ersuchen heran, ihm seine Mitwirkung zu leihen und die Leitung eines neu zu schaffenden Ernährungsamtes zu übernehmen. In einem an Koerber gerichteten ausführlichen Exposé hat Beck die unerläßlichen Voraussetzungen gekennzeichnet, welche seiner Meinung nach vorher erfüllt sein mußten, wenn die Errichtung eines neuen Lebensmittelamtes und die in Verbindung hiemit eingeleiteten Aktionen zur Verbesserung der Ernährungslage von Erfolg begleitet sein sollten. Eben weil die einzuleitende Aktion eine weitausgreifende, große und durchaus ungewöhnliche, den Bedürfnissen der Zeit angepaßte sei, dürfe sie nicht von vornherein der Gefahr des Mißlingens ausgesetzt sein. Als die wesentlichen Voraussetzungen für die Schaffung und die Tätigkeit des Ernährungsamtes, wie überhaupt für die gesamte, geplante Aktion zur Regelung der Ernährungsfragen, bezeichnete Beck insbesondere:

1. Eine sofortige und abschließende Verhandlung mit der ungarischen Regierung über die Menge an Nahrungsmitteln, welche Ungarn sich zur Deckung des Ausfalles in Österreich (und in Bosnien und der Herzegowina) zu liefern verpflichten müsse, Feststellung der zeitlichen und sonstigen Modalitäten dieser Lieferungen; Sicherstellung dieser Vereinbarung durch die Verpflichtung Ungarns, sofort die Kopfquoten herabzusetzen.

2. Vereinbarung mit der Heeresverwaltung und dem Armee-Oberkommando über ein prinzipielles Einvernehmen und ein entsprechendes Zusammenwirken bei der Approvisionierung des Hinterlandes.

Beck riet, wenn die Schaffung dieser Voraussetzungen nicht gelingen sollte, davon ab, die geplante Neuerrichtung des Lebensmittelamtes überhaupt in Angriff zu nehmen, weil ein Versagen des neuen Amtes viel empfindlicher sein müßte als alle Fehler der Vergangenheit. Man dürfe es unbedingt nicht darauf ankommen lassen, daß durch die Haltung der ungarischen Regierung der Ausgang des Krieges in Frage gestellt werde; dies geschehe, wenn nicht

*) «Lieber Dr. v. Koerber! Es ist Mein Wille, daß während der Dauer der durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse für die Bedürfnisse der Volksernährung durch ein mit ausreichenden Befugnissen ausgestattetes Amt einheitlich vorgesorgt werde.»

nur ein Ernährungsregime in Österreich nicht durchgeführt werden könne, sondern auch ein Hungerregime nicht dauernd aufrechtzuerhalten sei. Falls alle Verhandlungen mit Ungarn ohne Erfolg bleiben sollten, so daß katastrophale Folgen in den Bereich der Möglichkeit rücken, würde überhaupt nichts anderes erübrigen, als die Militarisierung des gesamten Ernährungsdienstes ins Auge zu fassen, etwa so, daß für diesen Zweck die gesamte Monarchie als Kriegsgebiet erklärt werde, was die einfachste, alle staatsrechtlichen Schwierigkeiten und Bedenken umgehende Form wäre.

Nach den Vorschlägen Becks sollte das Ernährungsamt im Ministerratspräsidium als eine selbständige, von den Ministerien unabhängige, diesen aber gleichgestellte, dem Ministerpräsidenten beigeordnete Behörde errichtet werden, dessen Leiter in allen Angelegenheiten seines Wirkungskreises Sitz und Stimme im Ministerrate einzuräumen wäre.

Es ist nicht feststellbar, ob die von Beck für den Erfolg der ganzen Aktion als unerlässlich bezeichneten Voraussetzungen von Koerber nicht erfüllt werden konnten, oder ob Koerber einige von ihnen nicht erfüllen wollte und die Berufung Becks zur Leitung des Ernährungsamtes deshalb von Koerber unterlassen wurde. Die Erzielung der mit Ungarn zu treffenden Vereinbarungen in vollem Umfange dürfte wohl von Koerber als aussichtslos betrachtet worden sein. Nicht ganz ohne Einfluß dürfte auf Koerber aber jedenfalls auch diejenige Forderung gewesen sein, welche für das Ernährungsamt eine dem Ministerpräsidenten beigeordnete Stellung in Anspruch nahm; eine solche Selbständigkeit dürfte von Koerber, so sehr er auch die Machtvollkommenheit des neuen Amtes gegenüber den übrigen Ministerien auszugestalten dachte, dem Regierungschef gegenüber vermutlich als zu weitgehend empfunden worden sein.

Die Errichtung des neuen Amtes erfolgte, ohne daß die Beckschen Voraussetzungen vorher erfüllt worden wären.

Formell wurde das Amt für Volksernährung als Zentralbehörde in Wien «zur Verwaltung aller mit der Volksernährung im Kriege unmittelbar oder mittelbar zusammenhängenden Angelegenheiten» errichtet.

Das Amt für Volksernährung wurde jedoch nicht als Ministerium errichtet, sondern dem Ministerpräsidenten unterstellt. Die Leitung oblag nach den konstitutiven Bestimmungen einem Präsidenten, dessen Ernennung durch den Kaiser erfolgte. Nach dem Statut des Amtes für Volksernährung war der Präsident befugt, in seinem Wirkungskreise seine Entscheidungen aus eigener Machtvollkommenheit, und ohne an die Zustimmung anderer Zentralstellen gebunden zu sein, zu treffen, hatte jedoch die Genehmigung des Ministerpräsidenten nach dessen allgemeinen oder fallweise ergehenden Weisungen einzuholen.

Von allem Anfang an wurde an der gewählten Konstruktion, insbesondere an der Unterordnung des Amtes unter den Ministerpräsidenten und die dadurch bewirkte Einschränkung seiner Unabhängigkeit Kritik geübt und dar-

auf hingewiesen, daß, obwohl in der anläßlich der Errichtung des Amtes für Volksernährung veröffentlichten offiziellen Erläuterung ausdrücklich erklärt wurde: «Ein Kopf muß denken, ein Arm handeln», dem Amte und seiner Leitung doch nicht die durchschlagende Bewegungsfreiheit und Autonomie, die zur Führung seiner Pflichten notwendig war, eingeräumt wurde. An dieser Tatsache konnte auch nichts ändern, daß bei dem wenige Wochen nach der Errichtung des Amtes für Volksernährung durchgeführten Wechsel in dessen Leitung der neue Präsident zum Minister ernannt wurde. *) Durch die Einholung der Genehmigung des Ministerpräsidenten sollte eine Möglichkeit der Überprüfung der Verordnungsentwürfe des Volksernährungsamtes erzielt werden; diese Überprüfung bedeutete daher eine Kontrolle, die für den Chef einer Zentralstelle kaum annehmbar erscheinen konnte. Praktisch war allerdings diese Abhängigkeit durch die dem Ernährungsminister erteilte generelle Ermächtigung zur Erlassung von Verordnungen aufgehoben und bewirkte keine Behinderung (insolange wenigstens nicht, als der Ministerpräsident in den meritorischen Wirkungskreis des Amtes für Volksernährung nicht eingriff, was allerdings gegen Ende des Jahres 1917 wiederholt geschah), aber das Verordnungsrecht des Leiters des Amtes für Volksernährung war immer nur ein abgeleitetes, ein derivatives, und der Machtbereich des Ministers und Leiters des Amtes für Volksernährung somit gegenüber demjenigen anderer Ressortminister ein beschränkter.

Von bisherigen Gepflogenheiten abweichend und organisatorisch neu war, daß dem Präsidenten des Amtes für Volks-

*) Die ursprüngliche Koerbersche Konstruktion ist durch die spätere Ernennung des Leiters des Amtes für Volksernährung zum Minister zu einer verfassungsrechtlichen Merkwürdigkeit geworden. Für die Stellung des Amtes für Volksernährung war die Verordnung des Gesamtministeriums vom 13. November 1916 maßgebend. Nach dieser, und sie ist nicht abgeändert worden, stand der Leiter des Amtes für Volksernährung nicht unter Ministerverantwortlichkeit, und dies ist seinerzeit in dem über die Errichtung eines Amtes für Volksernährung erstatteten Vortrag an den Kaiser ausdrücklich betont worden. Koerber betrachtete es als seine Aufgabe, für die Einheitlichkeit der Regierung und für die Zusammenarbeit der Minister selbst zu sorgen; der Präsident fungierte sozusagen als Ministergehilfe, die Verantwortung trug jedoch der Ministerpräsident. Über diese Frage scheinen aber die jeweiligen Ministerpräsidenten nach Koerber nicht immer gleicher Meinung gewesen zu sein. In dem von Clam-Martinitz an den neuernannten Ernährungsminister Höfer gerichteten Schreiben vom 11. Jänner 1917, in welchem er diesem die generelle Ermächtigung zur Erlassung von Verordnungen erteilte, begründete er dies «im Hinblick auf die der Stellung Eure Excellenz durch Ihre Ernennung zum verantwortlichen Minister zukommende, erhöhte Selbständigkeit . . .». Der Ministerpräsident Seidler war anderer Anschauung, denn in einem an das Amt für Volksernährung gerichteten Schreiben vom 31. August 1917 wies er darauf hin, «daß infolge der unmittelbaren Unterstellung des Amtes für Volksernährung unter den Ministerpräsidenten letzterer, also der Ministerpräsident, als verantwortlicher Minister für die Tätigkeit des Amtes für Volksernährung zu betrachten sei».

ernährung «zur Leitung der Geschäfte» ein aus sieben Mitgliedern bestehendes Direktorium *) zur Seite gestellt wurde, welches aus «Fachleuten» bestand, wodurch nach der ursprünglichen Absicht in der Leitung des Amtes für Volksernährung die Elemente der Beamtschaft und Selbstverwaltung vereinigt werden sollten.

Beabsichtigt war wohl ein Mitverwalten, nicht ein bloßes Mitberaten. Daß die vollkommene Durchdringung des bureaukratisch organisierten Apparates des Amtes durch ein Fachmännerkollegium nicht gänzlich gelang, war außer auf die Neuheit der ganzen Einrichtung wohl auch auf die außerordentliche Überlastung des Amtes sowie darauf zurückzuführen, daß die Eigenart der Ernährungsverwaltung immer rascheste Entscheidungen und Verfügungen notwendig machte, so daß es nicht immer möglich war, die Mitglieder des Direktoriums zur vollen Mitverwaltung heranzuziehen.

Der sachliche Wirkungskreis des Amtes für Volksernährung wurde anlässlich seiner Errichtung in Kürze als «Verwaltung aller mit der Volksernährung unmittelbar oder mittelbar zusammenhängender Angelegenheiten» umschrieben. Alle Angelegenheiten, welche hinsichtlich der Versorgung mit Lebens- und Futtermitteln bisher einzelnen Ressortministerien, dem Ministerium des Innern, dem Ackerbauministerium und dem Handelsministerium zustanden, wurden aus deren Kompetenz ausgeschieden und ausnahmslos dem Volksernährungsamte überwiesen.

In Angelegenheiten der Volksernährung wurden die politischen Behörden dem Amte für Volksernährung unmittelbar unterstellt und waren an dessen Weisungen gebunden. Zur Mitwirkung an den Aufgaben des Amtes wurden auch die Gemeinden verpflichtet. Weiters wurden sämtliche zur Bewirtschaftung

*) Bei der Zusammensetzung des Direktoriums wurde verschiedenen Gesichtspunkten Rechnung getragen: Zunächst dem sachlichen Gesichtspunkte, daß sowohl die landwirtschaftliche und industrielle Lebensmittelproduktion als auch die Interessen des Konsums ihre Vertretung besitzen. Ferner wurde bei der Zusammensetzung angestrebt, daß im Direktorium sowohl die maßgebenden politischen Parteien als auch die verschiedenen Nationalitäten vertreten seien. Schließlich wurde ein Vertreter der Militärverwaltung in das Direktorium einberufen.

Die Mitglieder des ersten Direktoriums waren die Reichsratsabgeordneten Dr. Karl Renner (der spätere Staatskanzler), Jodok Fink (später Vizekanzler) und Dr. Robert Freißler; ferner Dr. Rudolf Hotowetz (später tschechischer Handelsminister), der galizische Landwirt Raczynski, der Industrielle Edgar Penzig-Franz und der Generalstabsoberst Norbert Wallenstorfer.

von Lebens- und Futtermitteln dienenden Anstalten und Zentralen welcher Art immer, also die Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt, Futtermittelzentrale, Zuckerzentrale usw., dem neuen Amt unterstellt.

Einige die Einflußnahme des Amtes für Volksernährung beschränkenden Bestimmungen, welche verhindern sollten, daß sich das Amt nicht gar zu weit auf das Gebiet der Produktion vorwage, waren als Wahrzeichen nicht ganz beglichener Kompetenzfragen allerdings übriggeblieben. Sie wurden durch die offiziellen Erläuterungen anläßlich der Errichtung des Amtes noch unterstrichen, die erklärten, daß, da eine absolute Vermehrung der vorhandenen Vorräte kaum möglich sei, der Schwerpunkt der Tätigkeit des neuen Amtes daher in erster Linie auf dem Gebiete der Verteilung der Nahrungsmittel zu suchen sei. Gerade die Tatsache, daß dem Amte für Volksernährung sozusagen der offizielle Stempel als Verteilungs-, als Requisitionsamt aufgedrückt wurde, erschwerte seine Position gegenüber den Produktionskreisen.

Die Verordnung des Gesamtministeriums war am 13. November 1916 erschienen, am 1. Dezember mußte das neuerrichtete Amt seine Tätigkeit aufnehmen. Es standen also für die Aktivierung des Amtes, wozu in Friedenszeiten Monate erforderlich gewesen wären, knapp drei Wochen zur Verfügung.

In dieser Zeit mußte für die Unterbringung des ausgedehnten Amtes, für die Übersiedlung der Abteilungen dreier Ressorts, für die Aufstellung aller erforderlichen Hilfsämter und Kanzleien vorgesorgt werden, ohne daß jedoch die Fortführung der großen Arbeiten und des täglichen, dringenden Geschäftes bei der damaligen, schon überaus schwierigen Ernährungssituation eine Verzögerung hätte erfahren dürfen. Die Auslösung der Agenden aus den einzelnen Ressorts und die Zusammenschweißung der Abteilungen der verschiedenen Ressorts und ihres Beamtenkörpers vollzog sich nicht ohne Reibungen. Im allgemeinen haftete durch die förmlich über Nacht angeordnete rasche Aufstellung des Amtes für Volksernährung der ganzen Organisation, wie vielen anderen österreichischen Kriegseinrichtungen, der Charakter der Improvisation an, der noch dadurch verschärft wurde, daß eben infolge der überhasteten Organisation für die sorgfältige Auswahl des geeigneten Beamtenkörpers keine Zeit zur Verfügung stand. All diese Schwierigkeiten mußten überwunden werden, in einer Zeit, da die Not schon drohend und hartnäckig an die Tore pochte, mitten in drängender Arbeit. Neben diesen Kinderkrankheiten hatte jedoch das neue Amt auch unter anderen, sozusagen chronischen Krankheiten zu leiden, die seine Tätigkeit ungünstig beeinflussen mußten. Abgesehen von einer gewissen Unstetigkeit in den personalen Verhältnissen, die sich auch auf die Leitung des Amtes erstreckte — wechselte

doch die Leitung des Amtes innerhalb zweier Jahre dreimal *) —, war das Amt, insbesondere durch seine Abhängigkeit vom jeweiligen Ministerpräsidenten, wiederholt starken Schwankungen in organisatorischer, aber auch in sachlicher Richtung ausgesetzt, die nach der einen oder anderen Richtung Rückfälle in eine bereits überwundene Epoche bedeuteten.

Mit der Errichtung des österreichischen Ernährungsamtes und eines gleichartigen Amtes in Ungarn war nun zwar die einheitliche Organisation des Ernährungsdienstes in jedem der beiden Staaten für sich angebahnt worden, die Frage des einverständlichen Zusammenwirkens der beiden Organisationen, insbesondere in der Richtung der dauernden Sicherstellung einer regelmäßigen Ernährungshilfe Österreichs durch Ungarn und einer gleichmäßigen Verteilung der Nahrungsmittel auf beide Staaten der Monarchie, blieb ungelöst. Die in späterer Zeit erfolgte Entsendung von sogenannten «Verbindungsbeamten», derart, daß den Ernährungsämtern in Wien und Budapest (später auch Berlin) gegenseitig Beamte des anderen Amtes zur Herstellung eines ständigen Informations- und Berichterstattungsdienstes zugeteilt wurden, konnte, so nützlich diese auch durch einen besonderen unmittelbaren Verbindungsdiens des österreichischen und ungarischen Ernährungsamtes mit dem österreichisch-ungarischen Armeekorps-Oberkommando ausgestaltete Institution war, eine wirklich einheitliche Führung nicht ersetzen. Bei der ungeheuren Komplizität der ganzen Ernährungswirtschaft war es den betreffenden Organen gar nicht möglich, immer rechtzeitig wirksam zu werden, selbst wenn angenommen wird, daß überall die volle Geneigtheit bestand, die fremden Bevollmächtigten über alle Vorgänge zu informieren, eine Annahme, die vielleicht nicht immer zutreffen sein mag.**)

*) Der erste Leiter des Ernährungsamtes war der von Ministerpräsident Koerber berufene Präsident der Wiener Finanzlandesdirektion K o k s t e i n, der schon nach wenigen Wochen (Anfang 1917) durch Generalmajor Höfer ersetzt wurde. An dessen Stelle trat Anfang 1918 Hofrat Paul. Höfer und Paul bekleideten den Rang eines Ministers.

**) Deutscherseits hatte schon im Frühjahr 1916, somit noch vor Errichtung der Ernährungsämter, der Chef des Generalstabes der deutschen Armee dem Chef des österreichischen Generalstabes eine ständige Fühlungnahme der beiden Obersten Heeresleitungen und der zuständigen zivilen Behörden zur Herstellung der möglichsten Übereinstimmung in allen Wirtschaftsfragen, insbesondere auf dem Ernährungsgebiete, vorgeschlagen. Zu der von Falkenhayn

Ebenso ungelöst war die mit dem Verhältnis zu Ungarn im Zusammenhange stehende zweite Hauptfrage des notwendigen Zusammenarbeitens der Zivil- und Militärbehörden im Hinterlande geblieben. Die Heeresverwaltung besaß eine im Frieden für den Kriegsfall vorbereitete selbständige Verpflegsorganisation.

Die Armee war eine «gemeinsame» österreichisch-ungarische Institution. Die Erlassung von Bestimmungen für die Verpflegung dieser Institution (auch im Frieden) galt jedoch verfassungsmäßig nicht als gemeinsame Angelegenheit,^{*)} sondern war, insoweit nicht die Kompetenz der einheitlichen Kommandogewalt des Kaisers eintrat, der selbständigen Regelung in beiden Staaten überlassen.

Für den Kriegsfall waren keinerlei Vereinbarungen zwischen den beiderseitigen Regierungen untereinander oder mit dem Kriegsministerium über die Leistungen der beiden Staatsgebiete oder über irgendeine schlüsselmäßige Aufteilung der beiderseitigen Lieferungsverpflichtungen für die Verpflegung der

in Vorschlag gebrachten Schaffung eines ständigen gemeinsamen (deutsch-österreichisch-ungarischen) Kriegswirtschaftsrates, der ein gleichartiges Vorgehen in den grundlegenden wirtschaftlichen Maßnahmen verbürgen sollte, ist es jedoch nicht gekommen, sondern man begnügte sich mit einer losen Fühlungnahme, sei es im Wege der Korrespondenz, sei es im Wege unmittelbarer, gemeinsamer Beratungen. Im Laufe des Krieges sind diese gemeinsamen deutsch-österreichisch-ungarischen Beratungen und Besprechungen über Wirtschaftsfragen zu einer ständigen Institution geworden. Hauptgegenstand dieser Beratungen waren jedoch in der Regel Abmachungen über die Aufteilung von Lieferungen aus dem Ausland und besetzten Gebieten sowie über fallweise zu gewährende Unterstützungen. Allerdings bildeten auch grundlegende wirtschaftliche Fragen, wie z. B. die Vorkehrungen zur Erfassung der Ernte, Fragen der Verbrauchsregelung den Gegenstand der Besprechung; dieselben waren jedoch in der Regel theoretischer Art, und eine Gleichartigkeit der Vorkehrungen in den einzelnen Staaten konnte durch diese Besprechungen nicht erzielt werden.

^{*)} Gesetz vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 146, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung, § 1:

«Nachfolgende Angelegenheiten werden als gemeinsam erklärt: b) das Kriegswesen mit Inbegriff der Kriegsmarine, jedoch mit Ausschluß . . . der Verfügungen hinsichtlich der Dislozierung und Verpflegung des Heeres . . .»; übereinstimmend hiemit der ungarische Ges.-Art. XII vom Jahre 1867, § 12.

Armee getroffen. Die Heeresverwaltung wirtschaftete völlig autonom.

Die völlig gesonderte Durchführung der Verpflegungsfürsorge für die Armee von jener für die Zivilbevölkerung und die trotz des Umfanges der erforderlichen und auch tatsächlich vollbrachten ungeheuren Leistungen irrthümliche Auffassung von der Möglichkeit der Befriedigung des militärischen Verpflegungsbedarfes sozusagen außerhalb des gesamten Wirtschafts- und Verwaltungsbetriebes wäre unter zwei Voraussetzungen vielleicht, aber auch nur vielleicht, möglich gewesen: Zunächst bei einer kurzen Dauer des Krieges, bei der die Leistungsfähigkeit des Hinterlandes kaum in Frage gestellt gewesen wäre. Wie fest die Überzeugung stand, daß die Monarchie im Kriegsfall den Armeebedarf ohne weiteres zu decken vermöge, beweist, daß die ungarische Regierung, als im Jahre 1912 das Kriegsministerium die zollfreie Einfuhr von Lebensmitteln im Falle eines Krieges anregte, erklärte, es liege auch im Falle eines allgemeinen Krieges kein Anlaß vor, Nahrungs- oder Futtermittel aus dem Ausland einzuführen, da der Bedarf im Inlande gedeckt werden würde. Die zweite Voraussetzung wäre gewesen, daß der im Frieden bestandene, den gegenseitigen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende Warenverkehr zwischen den beiden Staaten keine Änderung erfahren und nicht durch künstliche Schranken beeengt oder aufgehoben werde. Denn fehlten in Österreich die zur Deckung des österreichischen Lebensmitteldefizites benötigten und seit jeher aus Ungarn bezogenen Lebensmittel, so konnte Österreich naturgemäß nichts oder nicht nach dem Friedensmaßstabe berechnete Lebensmittelmengen an die Armee abgeben. Die Haltung, die Ungarn Österreich gegenüber in der allgemeinen Nahrungsfrage einnahm, mußte daher auch auf die Versorgung der Armee, soweit diese aus Österreich beschafft werden sollte, rückwirken, jedenfalls soweit die von Ungarn herkömmlicherweise nach Österreich gelieferten Lebensmittel, also insbesondere Getreide, Vieh und Fett, in Betracht kamen. So bestand zwischen der Frage der Aufrechterhaltung der friedensmäßigen ungarischen Lebensmittellieferungen nach Österreich und der Armeeversorgung ein untrennbarer Zusammenhang, der allerdings bei den wirtschaftlichen Vorbereitungen für den Krieg, soweit von solchen überhaupt gesprochen werden kann, weder organisatorisch noch sachlich berücksichtigt worden war.

Wenn es auch selbstverständlich schien, daß für die Versorgung der Armee, die im Kriege einen nie vorhergesehenen Stand erreichte, beide Staaten der Monarchie nach dem Grade ihrer Leistungsfähigkeit aufzukommen hätten, so konnte doch aus der Geschichte fast aller Verhandlungen wirtschaftlicher und finanzieller Art zwischen Österreich und Ungarn während der Ära des Dualismus kein Zweifel darüber walten, daß die Ermittlung eines gerechten, der tatsächlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Beitragsverhältnisses für die Verpflegung der Armee besonderen Schwierigkeiten begegnen mußte und würde. Es sei an die Kämpfe der Quotendeputationen zur Gewinnung tauglicher Berechnungsmethoden für die Feststellung des Beitragsverhältnisses zu den gemeinsamen Ausgaben der Monarchie (Quote) erinnert. Sicher war jedenfalls, daß die Bevölkerungsziffern der beiden Staaten der Monarchie für die Verpflichtungen zur Ablieferung von

Lebensmitteln an die Armeen keinen Maßstab abgeben konnten — selbst wenn die Zusammensetzung der Armee dem Verhältnisse der Bevölkerung beider Staaten tatsächlich entsprochen hätte —, denn bei Anwendung eines solchen Maßstabes mußte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit völlig vernachlässigt erscheinen. Dessenungeachtet wurde der Bevölkerungsschlüssel bei der Durchführung bestimmter ernährungswirtschaftlicher Maßnahmen während des Krieges, z. B. bei der Aufteilung der Einfuhr bestimmter, aus dem Ausland eingeführter Lebensmittel zwischen Österreich und Ungarn zugrunde gelegt und trotz des Einspruches Österreichs aufrechterhalten. Ebenso wenig konnte natürlich das Verhältnis der beiderseitigen Produktion für sich betrachtet einen Schluß auf die Leistungsfähigkeit der beiden Staaten gestatten, da hiedurch die Konsumbedürfnisse nicht Berücksichtigung gefunden hätten. In halbwegs zuverlässiger Weise wäre daher — trotz der Unzuverlässigkeit der Produktions- und Konsumstatistik — ein entsprechender Aufteilungsschlüssel zur Bedeckung des Nahrungsmittelerfordernisses der Armee nur auf Grund der tatsächlichen Gestaltung der Produktions- und Konsumverhältnisse in beiden Staaten vor Ausbruch des Krieges und unter Berücksichtigung ihres beiderseitigen Austauschverkehrs im Frieden zu finden gewesen.

Die Tatsache, daß im Frieden der Abgang Österreichs in einer ganzen Reihe wichtiger Nahrungsmittel aus Ungarn gedeckt und nur durch die bestehende Wirtschaftseinheit der Ausgleich zwischen Abgang hüben und Überschuß drüben gefunden wurde, hätte bei der Ermittlung des Beitragsverhältnisses zur Armeeverversorgung für jeden einzelnen Artikel Berücksichtigung finden müssen.*)

Dem im Kriege gegenüber der Friedenserzeugung eingetretenen Produktionsrückgange (der übrigens in Ungarn sich in geringerem Maße vollzogen hatte als in Österreich) hätte eine in beiden Staaten gleichmäßige Konsumbeschränkung entsprechen müssen, wobei noch immer den tatsächlich verschiedenen Konsumbedürfnissen und «Gewohnheiten» der Bevölkerung hüben und drüben Rechnung hätte getragen werden können. Aufrechterhaltung der Wirtschaftseinheit und gleichmäßige Beschränkung des Konsums hätte eine der tatsächlichen Leistungsfähigkeit beider Staaten entsprechende Verteilung der Lieferungen für die Erhaltung der Armee ermöglicht und die infolge Produktionsrückgang und Blockade unvermeidlich gewordenen Entbehrungen der Bevölkerung beider Staaten gleichmäßig auferlegt. Daß eine solche gleichmäßige Beschränkung des Verbrauches in Österreich und in Ungarn bei gesonderter

*) Siehe über die tatsächliche Gestaltung des Beitragsverhältnisses II. Hauptstück, S. 63, und III. Hauptstück, S. 141.

Ernährungswirtschaft und bei der Ohnmacht Österreichs Ungarn gegenüber nicht erzielt werden konnte, daß vielmehr die Deckung des Nahrungsmittelbedarfes der Heeresverwaltung unter Mißachtung der ernährungswirtschaftlichen Abhängigkeit Österreichs von Ungarn auch in solchen Nahrungsmitteln von Österreich beansprucht wurde, für die Österreich bereits im Frieden Abgangsland und auf die Überschüsse Ungarns angewiesen war, ist die Hauptursache der Leiden der österreichischen Bevölkerung geworden.

Zu Beginn des Krieges machte sich allerdings die Tatsache, daß die für die Kriegführung so überaus wichtige Frage der dauernden und systematischen Verpflegung der Armee durch die beiden Staaten der Monarchie völlig ungeklärt und unregelt war, nicht gleich fühlbar. Die Vorräte und Reserven der beiden Staaten der Monarchie waren anfänglich immerhin so bedeutend, daß die Heeresverwaltung unbeschränkt aus diesen Vorräten für die Versorgung schöpfen konnte; die Regierungen ließen die Heeresverwaltung frei schalten und walten. So erklärt es sich, daß die österreichische Zivilverwaltung dem Bestreben der Militärverwaltung, sich die ausschließliche Verfügung über die staatlichen und wirtschaftlichen Mittel sachlicher und technischer Art zu sichern, anfänglich fast gar keinen Widerstand entgegensetzte und auch auf ihrem eigenen Kompetenzgebiete den für die Kriegführung verantwortlichen Faktoren jedes von ihnen gewünschte Maß der Aktionsfreiheit widerspruchslos überließ. «Die erste Periode des Krieges war bei uns gekennzeichnet durch eine wenn auch nicht formelle, so doch tatsächlich weitgehende Ausschaltung der Regierung gegenüber der militärischen Gewalt.»*)

Durch die Dauer des Krieges und die von den feindlichen Mächten ergriffenen wirtschaftlichen Maßnahmen, die den militärischen Krieg zum Wirtschaftskrieg machten, ist diese primitive Auffassung von dem Verhältnisse der militärischen und zivilen Bedürfnisse und Kompetenzen bald unhaltbar geworden. In Österreich mußte man sich bewußt werden, daß die Aufrechterhaltung des inneren Betriebes anders als in früheren Zeiten kriegserischer Verwicklungen ein überaus schwieriges und ge-

*) Aus einem Vortrage des Ministerpräsidenten Seidler an den Kaiser vom 21. November 1917.

fährliches Problem darstelle. Die Sicherung des inneren Wirtschaftsbetriebes war, je länger der Krieg dauerte, ein integrierender Teil, ja die Voraussetzung für die Fortführung des Krieges geworden. Hier stieß man nun immer mehr auf die ungelöste ungarische Frage. Durch die mangelnde Hilfe Ungarns gestaltete sich nicht nur die Ernährungslage in Österreich immer schwieriger, sondern auch die Verpflegslage der Armee hatte, wenn die ungarischen Lieferungsverpflichtungen für die Armee nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfüllt wurden, wiederholt die bedenklichsten Formen angenommen, und ihre Führer berichteten, daß Mann und Pferd hungerten. Solche Situationen veranlaßten dann die Heeresverwaltung, über die ihr gezogenen Grenzen hinaus sich durch selbständige Verfügungen irgendwie zu helfen. Die Konkurrenz zwischen Armee- und Zivilverwaltung auf dem Gebiete der Nahrungsmittelbeschaffung nahm derart manchmal den Charakter des Kampfes um die Existenz an. So wurden einmal anfangs 1917 an die österreichische Regierung von Deutschland überlassene 350 Waggons Roggenmehl von der Heeresverwaltung in Oderberg kurzerhand aufgehalten und mit Beschlagnahme belegt, obwohl — wie das Ernährungsamt damals in seiner Beschwerde erklärte — die Bäcker in Wien förmlich mit geheizten Öfen auf dieses Mehl warteten. Nachträgliche Rücknahmen solcher Verfügungen konnten natürlich die bewirkten Stockungen nicht mehr völlig gutmachen.

Die ungenügende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zivilbevölkerung veranlaßte den österreichischen Ministerpräsidenten zu der Klage, daß der Armee und dem Lande nicht gedient sei, wenn das Hinterland zusammenbreche, und daß die Armee in ihren vitalsten Interessen gefährdet sei, wenn die staatliche Ernährungsverwaltung gehindert sei, der Zivilbevölkerung den unbedingt notwendigen Lebensmittelbedarf zuzuweisen. Die von der Heeresverwaltung im allgemeinen oder im einzelnen getroffenen Maßnahmen konnten unter dem Druck ihrer schweren Verantwortlichkeit von ihrem Standpunkte aus begründet sein, sie waren in ihren Folgewirkungen für die Zivilbevölkerung vielfach unerträglich.

Daß diese Konkurrenz überhaupt entstehen konnte, war ausschließlich in dem unregelmäßigen Nebeneinanderwirken verschiedener Stellen der Zivilverwaltung und der Heeresverwaltung auf demselben Verwaltungsgebiet und in dem Mangel eines

gemeinsamen und einheitlichen Vorganges in Ungarn begründet. Um so unentbehrlicher mußte die Aufstellung eines Apparates sein, der den notwendigen Parallelismus zwischen militärischen und zivilen Aktionen gewährleisten hätte, um die Bedürfnisse des Hinterlandes, sowohl nach der Richtung der Produktion als nach jener des Konsums, mit den Bedürfnissen der Armee in Einklang zu bringen. Diese Notwendigkeit wurde auch auf militärischer Seite klar erkannt. Das Kriegsministerium und auch das Armee-Oberkommando haben sehr frühzeitig wiederholt Vorschläge in dieser Richtung gemacht. Ein solcher, Anfang 1916 gemachter Vorschlag hatte die Konzentrierung der gesamten Aufbringungs- und Verbrauchsregelung unter militärischer Leitung im Kriegsministerium im Auge, wodurch auch alle lokalen und politischen Einflüsse ausgeschaltet werden sollten. Im Sommer 1916 erklärte das Kriegsministerium, daß die unerläßliche planvolle Gebarung mit Nahrungsmitteln in erster Linie die sachgemäße, energische und einheitliche Wirksamkeit einer Stelle auf dem gesamten Wirtschaftsgebiete der Monarchie und die Verwirklichung eines gemeinsamen Ernährungsamtes erfordere, an dessen Spitze mit Rücksicht auf die kriegerischen Zeitumstände und das wesentliche Interesse, welches dem Versorgungszustande der Armee zukommt, ein General zu stellen sei.

Die österreichische Regierung verhielt sich diesem Vorschlag gegenüber, im Gegensatze zur Stellungnahme der ungarischen Regierung, prinzipiell nicht ablehnend, mußte aber hinsichtlich der Verwirklichung des Vorschlages auf die Schwierigkeiten sowohl verfassungsrechtlicher als praktischer Natur hinweisen. Viel energischer lehnte der ungarische Ministerpräsident, Graf Tisza, in einem an den Chef des Generalstabes anfangs 1917 gerichteten Schreiben die Errichtung einer für Heer- und Zivilverwaltung beider Staaten gemeinsam zu fungierenden Ernährungsorganisation ab. Abgesehen von staats- und verfassungsrechtlichen Bedenken verwies der ungarische Ministerpräsident insbesondere auf die Verschiedenheiten der Aufgaben, welche von der Zivilverwaltung einerseits und der Militärverwaltung andererseits hinsichtlich der Ernährung zu lösen seien, hin. Die Heeresverwaltung habe ein reines Verteilungsproblem zu lösen. Ganz anders liege die Frage für die Zivilverwaltung, die neben dem Verteilungsproblem das Pro-

duktions- und Erfassungsproblem zu lösen habe. Deshalb könnten die Ernährungsfragen in beiden Staaten der Monarchie nur von der betreffenden Regierung und den mit dem Lande verwachsenen Verwaltungen selbständig gelöst werden.

Es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß die staats- und verfassungsrechtlichen Bedenken bei wirklich ernstem Willen — da es sich um Wohl und Wehe, um Existenz und Nichtexistenz des Staates handelte, und über den Ernst der Situation war man sich ja Ende des Jahres 1916 wohl überall an leitender Stelle klar — beseitigt hätten werden können, wie man sich im Kriege ja vielfach auch über andere gesetzliche und verfassungsrechtliche Bestimmungen hinweggesetzt hat. Die Kriegserfordernisse hätten die Knotengänge, in die der Dualismus die Wirtschaftsverwaltung verstrickt hatte, lösen müssen. Begründeter scheinen die praktischen Bedenken, die vorgebracht wurden, deren wichtigstes darin bestand, daß dem gemeinsamen Ernährungsamte ein gemeinsamer Verwaltungsapparat nicht zur Verfügung gestanden wäre und daß das gemeinsame Ernährungsamt sich daher bei Durchführung seiner Maßnahmen doch wieder der beiden Regierungen und des diesen unterstehenden Verwaltungsapparates hätte bedienen müssen. Aber auch dieses Bedenken hätte nicht verhindern brauchen, daß bei einer der bestehenden gemeinsamen Institutionen — und hiefür wäre in erster Linie das Ministerium des Äußern in Betracht gekommen — ein ständiges, gemeinsames Organ, bestehend aus den berufenen Vertretern der Zivilverwaltung und unter Vertretung auch der militärischen Stellen, zur Wahrnehmung der gemeinsamen Ernährungsinteressen konstituiert worden wäre. Hier hätte der gemeinsame Wirtschafts- und Versorgungsplan ausgearbeitet werden können, hier hätten bindende Direktiven für die Ernährungswirtschaft und die Ernährungspolitik in beiden Staatsgebieten ausgegeben werden können und hier hätte durch entsprechende Kontrollmaßnahmen verhindert werden können, daß durch eine allzu verschiedene Ernährungspolitik die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen der Krieg begonnen und geführt wurde, auf den Kopf gestellt wurden. Mangels einer einheitlichen Zusammenfassung hatten in Ernährungsangelegenheiten so viele Stellen mitzureden, daß schließlich die Beteiligten selbst trotz aller Energie und Initiative den Karren nicht mehr vorwärtsbringen konnten. Besprechungen in Ernährungsangelegenheiten, auch über einzelne Fragen, ergaben ein ganz merkwürdiges Bild. Es erschienen dazu Vertreter des Ministeriums des Äußern und des Kriegsministeriums, des Armeeoberkommandos für die Armeebereiche und der Gouvernements in den besetzten Gebieten, der österreichische und der ungarische Ernährungsminister, der Banus von Kroatien usw. Geradezu peinliche Situationen ergaben sich bei den häufigen Verhandlungen in Berlin; die Monarchie zeigte bei solchen Verhandlungen ein Bild trauriger Zerfahrenheit, und es kam nicht selten vor, daß die Streitigkeiten zwischen Österreich und Ungarn vor den Vertretern Deutschlands zur Aussprache gelangten. Das Bedürfnis nach einer Zusammenfassung der Kräfte, zumindest nach außen, wurde daher immer dringlicher, schon aus dem Gesichtspunkte heraus, um bei den Verhandlungen mit Deutschland nicht immer eine so klägliche Rolle zu spielen.

Alle Bemühungen jedoch der österreichischen zivilen und auch der militärischen Stellen, eine vollwertige, gemeinsame Stelle zu schaffen, scheiterten an dem Widerstande Tizsas.

Es gehört zu jenen Wunderlichkeiten, an denen die politische und wirtschaftliche Geschichte Österreich-Ungarns so reich ist, daß jene Institution, welche schließlich als «Gemeinsamer Ernährungsausschuß» ins Leben trat, einem Vorschlage Tizsas selbst ihre Entstehung verdankte. Erklärt kann diese Wendung Tizsas nur derart werden, daß von vornherein das zu schaffende «gemeinsame Organ» jeder Exekutive entkleidet sein und lediglich als Verbindungs- und Informationsorgan fungieren sollte. Dieser «Gemeinsame Ernährungsausschuß» sollte den Auftrag erhalten, den unmittelbaren Verkehr zwischen den österreichischen, ungarischen und militärischen Zentralstellen in Ernährungsfragen zu sichern und mit den notwendig erscheinenden Anregungen und Anträgen an dieselben heranzutreten. Am 27. Februar 1917 erfolgte durch ein (nicht publiziertes) Befehlsschreiben *) des Kaisers die Aufstellung des «Gemeinsamen Ernährungsausschusses».

*) Dieses Befehlsschreiben hatte folgenden Wortlaut:

«Ich ordne die Aufstellung eines gemeinsamen Ernährungsausschusses mit dem Sitz in Wien an und ernenne zum Vorsitzenden den Generalmajor Ottokar Landwehr v. Pragenau.

Der Ausschuß wird als orientierendes und vermittelndes Organ zwischen allen bei den Ernährungsfragen des Heeres und der Zivilbevölkerung in Betracht kommenden militärischen und zivilen Dienststellen zu dienen haben sowie bei Verhandlungen mit fremden Staaten im Einvernehmen mit den Regierungen die gemeinsamen Interessen in diesen Fragen vertreten.

Das Armee-Oberkommando, das Kriegsministerium, das Ministerium für Landesverteidigung, das ungarische Landesverteidigungsministerium, der kommandierende General in Bosnien und der Herzegowina als Landeschef, der österreichische und ungarische Ministerpräsident, das österreichische Amt für Volksernährung, das ungarische Ernährungsamt sowie der Banus von Kroatien und Slavonien bestimmen in den Ausschuß je ein ständiges Mitglied. Der Ausschuß untersteht direkt Mir.

Dem Vorsitzenden steht das Recht zu, mit allen in Betracht kommenden Dienststellen — soweit es zur Orientierung nötig ist, auch mit deren Untergebenen — direkt zu verhandeln und in persönlichen Kontakt zu treten.

Dieses Befehlsschreiben erhalten der Chef des Generalstabes, das Kriegsministerium, die beiden Landesverteidigungsministerien und der kommandierende General in Bosnien und der Herzegowina.

Baden, 27. Februar 1917.

Karl m. p.»

Da der Gemeinsame Ernährungsausschuß als Ausfluß der militärischen Befehlsgewalt des Kaisers errichtet wurde, erübrigt sich die Beantwortung der Frage nach seiner verfassungsrechtlichen Stellung. Das Notrecht, das der Krieg schuf, hat es gerechtfertigt, Bedenken der verfassungsmäßigen Etikette beiseitezuschieben. Die Betrauung des Gemeinsamen Ernährungsausschusses mit der «Vertretung der gemeinsamen Interessen in Ernährungsfragen bei Verhandlungen mit fremden Staaten» auf das verfassungsmäßige Befehlsrecht zu basieren, stellte sich jedenfalls als eine gekünstelte und gewundene Konstruktion dar, die einer sachlichen Kritik nicht standhielt. Diese Tätigkeit, auch wenn sie nur als eine vermittelnde und orientierende Tätigkeit aufgefaßt wurde, konnte nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausschließlich nur Aufgabe des Ministeriums des Äußern sein, welches auch diese Vertretung für sich in Anspruch nahm; diese Angelegenheit wurde derart *via facti* bereinigt, daß bei den häufigen Verhandlungen mit Deutschland das Ministerium des Äußern die offizielle Vertretung der beiden Staaten übernahm, die meritorischen Verhandlungen jedoch, soweit sie nicht durch die Vertreter Österreichs und Ungarns selbst einvernehmlich mit Deutschland geführt wurden oder werden konnten, durch den Gemeinsamen Ernährungsausschuß geführt wurden.

Der Ernährungsausschuß ist unter einem tätigen Vorsitzenden zu einem großen Amtsapparate, der fast ausschließlich militärischen Charakter trug, aufgebaut worden und suchte seinen Aufgaben nach Möglichkeit gerecht zu werden. Im wesentlichen mußte er nach der Sachlage der Dinge, wonach zumeist Österreich nur der empfangende, Ungarn der gebende Teil sein konnte, seine Aufgabe in einer mehr oder weniger nachdrücklichen Einwirkung auf Ungarn zur Lieferung von Nahrungsmitteln an Österreich und zur Deckung des Heeresbedarfes erblicken.

Dieser stete Druck auf Ungarn wurde naturgemäß dort nicht angenehm empfunden. Wenngleich der Gemeinsame Ernährungsausschuß gerne die Rolle des über den beiden Regierungen stehenden obersten Schiedsrichters ausgeübt hätte, geriet er durch die Verhältnisse allgemach in die Stellung eines Puffers zwischen den beiden Regierungen. Trotzdem hat der Gemeinsame Ernährungsausschuß, insbesondere auch bei den vielfachen Verhandlungen mit Deutsch-

Die Kosten des Gemeinsamen Ernährungsausschusses wurden zu Lasten des Mobilitätskredits bestritten und mit Zustimmung der beiden Regierungen unter den pragmatisch gemeinsamen Ausgaben verrechnet, in der Erwägung, daß (Begründung des österreichischen Finanzministers) «die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung in beiden Staaten der Monarchie durch einvernehmliche Regelung der Aufbringung der Erzeugnisse an Lebensmitteln und ihres Verbrauches einen wichtigen Bestandteil der Aufrechterhaltung der gemeinsamen Sicherheit mit gemeinsamen Kräften bilde». Diese vernünftige Begründung entsprach allerdings nicht den tatsächlichen Verhältnissen.

land, Zweckmäßiges geleistet und häufig auch über seinen Wirkungskreis hinaus, beispielsweise in Hinsicht auf die Greifbarmachung und rechtzeitige Erfassung der inländischen Ernte, die beiderseitigen Regierungen durch Aktionen aller Art und Bereitstellung von militärischen Hilfsmitteln wesentlich unterstützt.

Im allgemeinen hat die Institution ernährungswirtschaftlich das Verhältnis zwischen Österreich und Ungarn nicht fühlbar zu verbessern und die immer wieder zwischen den beiden Regierungen notwendigen Verhandlungen nicht zu beschleunigen vermocht. Wo nach dem Ausspruche Koerbers «ein Kopf denken und ein Arm hätte handeln sollen», war noch eine Stelle mehr zu den vielen beratenden Stellen hinzugekommen, die mangels jeder Exekutivgewalt die angestrebte Einheitlichkeit nicht erreichen konnte.

Der Gemeinsame Ernährungsausschuß konnte auch die Unstimmigkeiten zwischen Zivil- und Militärverwaltung nicht verhindern, und die Heeresverwaltung griff nach wie vor in die zivile Ernährungswirtschaft ein. So ordnete zum Beispiel im Herbst 1917 das Armee-Oberkommando plötzlich die Aufbringung der Kartoffeln in Ostgalizien auf Grund des Kriegsleistungsgesetzes an, und das Ernährungsamt sah sich gezwungen, zu einem Zeitpunkte, zu dem die Ernte bereits einsetzte, seinen ganzen Aufbringungsplan plötzlich zu ändern. Noch im vierten Kriegsjahre, Ende 1917, mußte der österreichische Ministerpräsident in einem Vortrag an den Kaiser berichten, daß es, trotz dem sowohl bei der Regierung als bei der Kriegsverwaltung obwaltenden Bestreben, den wechselseitigen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, leider nicht gelungen sei, einen so innigen Kontakt zwischen diesen beiden Faktoren herzustellen und einen verläßlichen Apparat für die Sicherung eines solchen Kontaktes zu schaffen, wie er erforderlich wäre, um ihre Tätigkeit auf allen Gebieten in Einklang zu bringen.

Dieser Mangel an Fühlungnahme zeigte sich nicht zuletzt auch darin, daß die Zivilverwaltung über beabsichtigte, wichtige militärische Aktionen, die auf die wirtschaftlichen Maßnahmen der Verwaltung weitreichende Wirkungen ausüben mußten, gänzlich unorientiert gelassen wurde oder von ihnen erst verspätet Nachricht erhielt.*)

*) So erhielt, wie der österreichische Ernährungsminister selbst in einem Bericht an den Ministerpräsidenten ausführte, das Ernährungsamt von der beabsichtigten Offensive im Herbst 1917 und dem hiezu notwendigen Waggon-

Ende 1917 machte die österreichische Regierung unter Hinweis darauf, daß beide Seiten des Problems — die Heeresversorgung einerseits und die Sicherung der Existenzmöglichkeit des Hinterlandes und Aufrechterhaltung des inneren Wirtschaftsbetriebes andererseits — nicht in einem Verhältnisse von Über- und Unterordnung, sondern unter gleichmäßiger Berücksichtigung der in Betracht kommenden Verhältnisse behandelt werden müssen, nochmals den Versuch, die Deckung des einander konkurrenzierenden Bedarfes von Armee und Zivilbevölkerung bei dem Mangel an Nahrungsmitteln wenigstens nach der organisatorischen Seite der Frage zu bessern. Über Vorschlag des österreichischen Ministerpräsidenten wurde Ende 1917 auf Grund eines von diesem an den Kaiser erstatteten Vortrages die Aufstellung eines neuen Apparates «zur Herstellung eines Einvernehmens und einheitlichen Vorganges zwischen der Militär- und Zivilverwaltung» beschlossen. Wiederum wurde aber lediglich nur ein Beratungsorgan ohne Exekutive geschaffen, diesmal in der Form der Abhaltung regelmäßiger, gemeinsamer

bedarf erst zu einem Zeitpunkte Kenntnis, zu dem einerseits an ein rechtzeitiges Vorausversorgen der Bedarfsgebiete nicht mehr zu denken war, andererseits Maßnahmen zur Sicherung des unbedingt notwendigen Waggonbedarfes für jene Lebensmittel, deren Beförderung nach ihrer Natur unaufschiebbar war (Obst, Kartoffel, Zuckerrübe usw.) oder die nur nach Maßgabe der Erzeugung fortlaufend befördert werden können, nicht mehr rechtzeitig getroffen werden konnten. Die Folgen der nicht rechtzeitigen Verständigung des Ernährungsamtes waren schwere Störungen in der Mehl- und Brotversorgung der auf Zuschübe angewiesenen Gebiete; so konnten, obwohl zu jener Zeit mehr als 1200 Waggon Mehl in den böhmischen Mühlen lagerten, die deutsch-böhmischen Randgebiete nicht mehr mit dem laufenden Bedarfe versorgt werden. Der Waggonbedarf und die Belastung der Eisenbahn durch die Vorbereitungen für die Offensive gegen Italien war nach einer zur gleichen Zeit dem Ministerpräsidenten unterbreiteten Denkschrift des Eisenbahnministeriums derart, «daß die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln förmlich an einem Faden hing».

Die gegenüber den staatlichen leitenden Zentralstellen geübte, unerklärliche Geheimhaltung nicht nur militärischer Vorgänge, sondern auch für die Wirtschaftsverwaltung unentbehrlicher Daten hat wiederholt die Ernährungsverwaltung behindert. So wurde z. B. die Höhe der jeweiligen militärischen Stände geheimgehalten. Das Kriegsministerium hat z. B., als das Volksernährungsamt einmal nachdrücklichst behufs Beurteilung der Zuckeranforderungen der Heeresverwaltung und der tatsächlichen Zucker Verwendung die Bekanntgabe der Verpflegsstände verlangte, diese «als zu den geheimsten Daten der Kriegführung gehörig» aus militärischen Gründen abgelehnt.

Beratungen zwischen den Ministern und den leitenden militärischen Persönlichkeiten selbst. Man nahm an, daß durch die Autorität der Mitglieder dieser Konferenzen ein rasches und einvernehmliches Handeln ermöglicht werden würde. Diese gemeinsamen Ministerberatungen («Oberster Ernährungsrat»), welche durch vorausgehende, gemeinsame Referentenbesprechungen vorzubereiten waren, sollten einmal monatlich stattfinden. Die Abhaltung dieser gemeinsamen Konferenzen, an denen auch die Vertreter der ungarischen Regierung teilnahmen, wurde Anfang 1918 begonnen. Dieser neue, ziemlich umfangreich angelegte Organismus ist jedoch in seinem Anfangsstadium steckengeblieben, und zur Austragung der zwischen Zivil- und Heeresverwaltung schwebenden Approvisionierungsdifferenzen ist es nicht gekommen. Zu jener Zeit waren die Verhältnisse schon so verwickelt und schwierig, daß die Ressorts sozusagen den gesamten Komplex der wirtschaftlichen Fragen mit der militärischen Verwaltung durchzusprechen verlangten, wodurch bereits die Tagesordnung der ersten gemeinsamen Beratung einen Umfang aufwies, welcher die Unmöglichkeit des Erreichens des angestrebten Zweckes ergab. Eine starke Hand, die das Dringendste herausgehoben und zur Beschlußfassung gebracht hätte, fehlte.

Nach schweren Kämpfen war im Laufe des Krieges die oberste Verwaltung der meisten Ernährungsangelegenheiten, wenigstens für Österreich, wenn auch verspätet und insbesondere durch die ungenügende Verständigung mit Ungarn und der Heeresverwaltung mit vielen Unzulänglichkeiten behaftet, an einer Stelle, dem Amte für Volksernährung, sachlich zusammengefaßt worden. Gegenüber den einzelnen Teilen des österreichischen Staates war die Ernährungsverwaltung vor und nach Errichtung des Ernährungsamtes streng zentralistisch aufgebaut, in den Formen der allgemeinen österreichischen zentralistischen Verwaltung.

Allerdings stand die durchaus zentralistisch geformte Verwaltung vielfach nur auf dem Papier. Im Kriege machte sich diese Tatsache in jenen Kronländern, die über eine reichlichere oder doch genügende eigene Produktion verfügten, also auf eine Hilfe der Zentralregierung weniger angewiesen waren, besonders auf dem Gebiete der Ernährungsverwaltung geltend, und die An-

ordnungen der staatlichen Zentralverwaltung konnten gegenüber ihren eigenen Organen nicht immer durchgesetzt werden.

Für die Ernährungswirtschaft Österreichs, die bei der unzureichenden eigenen Produktion eine Wirtschaft des Mangels war, mochte eine einheitliche zentralistische Leitung von oben unentbehrlich erscheinen, sollte eine halbwegs gleichmäßige Versorgung erzielt werden können. Aber man übersah, daß ein von Wien ausgehender Zentralismus bei den spezifischen staatlichen Verhältnissen Österreichs und der Eigenart der Länder sowie den aus diesen entspringenden Ansprüchen sich schon im Frieden hatte nicht völlig durchsetzen können. Es war ein Irrtum, zu glauben, daß die Machtbefugnisse, die die kriegerischen Ausnahmeverhältnisse den Zentralbehörden in die Hand gegeben hatten, die latenten Widerstände, die teils nationalen, teils politischen Beweggründen, teils aber auch lediglich den nicht immer genügend beachteten Verschiedenheiten der einzelnen Länder entsprachen, gänzlich überwinden könnten und daß es möglich sei, auf einem so vielgestaltigen und schwierigen Gebiete wie der Ernährungsverwaltung die Dinge von Wien aus in allen Belangen zu regeln.

Die Verhältnisse der einzelnen Kronländer waren, abgesehen von den nationalen Schwierigkeiten, in wirtschaftlicher und kultureller Beziehung sehr verschieden, so daß die einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht von vornherein ohne weiteres überall anwendbar waren. Galt dies im Frieden schon hinsichtlich der politischen Staatsmaschinerie, so noch viel mehr für den vielgestaltigen Wirtschaftsorganismus, der aus der bisher gewohnten freien Bewegung in bestimmte Schranken gezwängt wurde. Hierzu kamen nun noch die Eigenheiten und Eigentümlichkeiten des österreichischen Verwaltungsorganismus. Die Größe einzelner dieser Staatsgebiete (Galizien z. B. umfaßte fast ein Viertel des Staatsgebietes und mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung) und der demzufolge bedeutende Umfang der den politischen Landesbehörden (Statthaltereien) zufallenden Verwaltungsaufgaben hatte es mit sich gebracht, daß diese Mittelstellen der staatlichen Verwaltung seit jeher eine nicht geringe Selbständigkeit gegenüber den Wiener Zentralstellen besaßen, die häufig durch politisch prononcierte Persönlichkeiten, die an der Spitze der politischen Landesstellen standen, noch besonders unterstrichen wurde.

Die planmäßige Erfassung der Produktion des Gesamtstaates und deren Aufteilung auf die Gesamtbevölkerung, die naturgemäß auch Verschiebungen über die Kronlandsgrenzen hinaus notwendig machte, erfuhr wiederholt Widerstände bei den Landesbehörden und ihren Chefs, die der ministeriellen Verantwortlichkeit die eigene Verantwortlichkeit für die Versorgung des Kronlandes entgegenstellten. Diese Widerstände gipfelten praktisch in den bekannten Absperrmaßnahmen der einzelnen Kronländer, die von den Unterstufen der Verwaltung, den politischen Bezirken, übernommen und auch innerhalb der Kronlandsgrenzen virtuos gehandhabt wurden. Ursprünglich als Palliativ gegen den durch die Not erzeugten Schleichhandel gedacht, ließen die Absperrmaßnahmen den Schleichhandel erst recht in die Halme schießen und entzogen jeder geordneten Ernährungswirtschaft den Boden.

Aber auch die sachlichen Voraussetzungen für die Durchführung der ungeheuren Aufgaben, die die Staatsverwaltung im Kriege übernehmen mußte, waren nur in ungenügendem Maße gegeben. Die behördliche Verwaltungsmaschine war vielfach ungeeignet, weil diejenigen, die sie bedienten, nach Entwicklung und Beruf zu wenig wirtschaftlich geschult und zu sehr auf das Bürokratisch-polizeiliche eingestellt waren. Als der Staat die Lebensmittelbewirtschaftung in die Hand nahm, hatte er nichts anderes zur Verfügung als die politischen und die Gemeindebehörden. Beiden hatte man überdies Beamte zum Militärdienste entzogen, andererseits waren ihnen zahllose neue und schwierige Aufgaben zugewachsen. Auch bei Anspannung aller Kräfte und trotz aufopfernder Hingebung der Beamenschaft konnten daher weder die Bezirksbehörden noch die Gemeinden neben allen ihren bisherigen Geschäften noch das ihnen völlig neue und fremde Problem des Ernährungsdienstes zufriedenstellend lösen. Auch wenn die Militärbehörden genügend Funktionäre für den Verwaltungsapparat freigegeben hätten, so hätte doch die wirklich geeignete Unterstelle für Wirtschafts- und Ernährungsverwaltung gefehlt, wie sie Deutschland in den Kommunalverbänden besaß.

Das Ernährungsamt, welchem alle Behörden in Angelegenheiten der Versorgung mit Lebens- und Futtermitteln unterstellt waren, hat verschiedentliche Versuche gemacht, diesem Mangel wenigstens einigermaßen zu steuern. Bei den politischen Landesstellen wurde die Bearbeitung aller Wirtschaftsfragen in eigenen Geschäftsgruppen — Landeswirtschaftsamt (Lawa) — zusammengefaßt, bei den politischen Bezirksbehörden wurden Bezirkswirtschaftsämler bestellt und bei den größeren Gemeinden, namentlich bei solchen mit eigenem Statut, vielfach für den kriegswirtschaftlichen Dienst Gemeindewirtschaftsämler eingerichtet, denen zur Beratung Wirtschaftsräte, in welche auch aus Produzenten- und Konsumentenkreisen, insbesondere aus den arbeitenden und minderbemittelten Klassen, gewählte Vertreter entsendet wurden, zur Seite standen. Die Einrichtung der Wirtschaftsämler und Wirtschaftsräte zielte im wesentlichen dahin, daß der große Komplex der vielfach ineinandergreifenden Wirtschaftsfragen bei den Behörden nach einheitlichen Prinzipien behandelt werde.

Viel Mühe und erhebliche Mittel wurden auf den «äußeren Ernährungsdienst» verwendet; vom Amte für Volksernährung wurden besondere «Ernährungsinspektoren» aufgestellt, die einerseits als unmittelbare Bindeglieder zwischen dem Amte für Volksernährung und der Bevölkerung dienen, andererseits für die Herstellung eines steten Kontaktes mit den in Ernährungsfragen tätigen Behörden und Stellen sorgen und diese im Sinne einer gleichmäßigen Handhabung der Ernährungs Vorschriften unterstützen sollten.

In 31 eigenen Inspektionskreisen wurden mehr als 60 Inspektoren als unmittelbare Exekutivorgane des Ernährungsamtes unter Leitung eines eigenen Generalernährungsinspektors angestellt. Diese Organe haben namentlich jenen verhängnisvollen Partikularismus etwas eingedämmt, welcher über der wenn auch gut gemeinten lokalen Sorge für das Wohl des einzelnen Kronlandes oder Bezirkes die gesamtstaatlichen Bedürfnisse übersah und dadurch die von der Zentralbehörde zur Sicherung der allgemeinen Versorgung getroffenen Maßnahmen illusorisch machte.

Andere besondere Organe, hauptsächlich der Finanzverwaltung angehörend, wurden ferner als «Ernährungsaufsichtsorgane» zur Unterstützung der politischen Behörden und der Ernährungsinspektoren verwendet, deren Aufgabe es insbesondere war, die Einhaltung der Ernährungsvorschriften zu überwachen und im allgemeinen als Ergänzung der im Ernährungsdienste nicht ausreichenden Gendarmerie zu dienen.

Neben diesen Amtsorganen bestand verschiedentlich auch ein «freiwilliger Ernährungsdienst», der ehrenamtlich von der Bevölkerung selbst ausgeübt wurde und sich insbesondere in Wien unter Mitwirkung der Hausfrauenorganisationen durch seine Aufklärungsarbeit Verdienste erworben hat.

Alle diese Einrichtungen, die im Verwaltungswege gleichsam improvisiert wurden, haben überall dort, wo sich tatkräftige und für die Sache geeignete Personen gefunden haben, viel Nützliches geleistet. Nichtsdestoweniger konnten sie den organischen Mangel eines wirtschaftlich und kommerziell bis in die letzten Ausläufer durchgebildeten, gut funktionierenden Verwaltungskörpers nicht ersetzen, der insbesondere — von rühmlichen Ausnahmen tätiger Gemeindeverwaltungen abgesehen — in der Unterstufe, in der Lokalverwaltung, fehlte. Derart mußten die obersten Verwaltungsstellen, die doch lediglich die Grundsätze für die Bewirtschaftung und die allgemeinen Grundlinien festzustellen gehabt hätten, sich vielfach mit untergeordneten Fragen beschäftigen und den ganzen Weg von der Erfassung eines in die öffentliche Bewirtschaftung genommenen Lebensmittels bis zu dessen Verteilung an die letzte Hand selbst regeln. Aus diesen Verhältnissen heraus ist zum Teil die viel kritisierte Flut der von den obersten Stellen ergangenen Verordnungen und

Verfügungen zu erklären, die den nicht selbsttätig werdenden Verwaltungsapparat ergänzen sollten.

Es ist selbstverständlich, daß bei allen Verwaltungsstellen, die mit der Ernährungsverwaltung befaßt waren, sich das Bedürfnis nach fachmännischer Unterstützung durch Rat und Tat geltend machte. Zu diesem Zwecke sind sowohl bei den Zentralbehörden als bei den politischen Landesstellen und Unterbehörden zu deren Beratung und Unterstützung in allen Fragen der Volksernährung ständige Beiräte geschaffen worden, deren Mitglieder aus allen Kreisen der Bevölkerung, der Produktion, des Handels und des Konsums berufen wurden. Eine besondere Stellung unter diesen Körperschaften nahm der beim Amte für Volksernährung errichtete Ernährungsrat ein, der das offizielle, konsultative Beratungsorgan der obersten Ernährungsbehörde darstellte; sein Präsident war vom Kaiser ernannt.

Die Institution der Fachbeiräte war in Österreich im Frieden sehr ausgebildet worden und fast jedes Ressort besaß deren mehrere. Wie bei den Friedensbeiräten, so mußte auch bei der Zusammensetzung des Ernährungsbeirates vielfach auf die nationalen und politischen Verhältnisse und auf die Vertretung der einzelnen Kronländer Rücksicht genommen werden, so daß der Ernährungsrat zu einem vielköpfigen, nur zum Teil aus sachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzten Beratungsapparat wurde. Da, solange das Parlament geschlossen war, jegliches Forum für die öffentliche Diskussion fehlte, erstreckte sich die Beratung häufig über den Gegenstand unmittelbarer, sachlicher Beratung des Amtes hinaus. Vielfach behinderte der zu zahlreiche Mitgliederstand und die Umfänglichkeit des Apparates sowie die Umständlichkeit der Beratungsform diejenige rasche Beratung und Erledigung, welche gerade die Ernährungswirtschaft verlangte. Derart erlangte der Ernährungsrat nicht jene Einflußnahme auf die Tätigkeit des Ernährungsamtes, welche ihm zgedacht war. Nichtsdestoweniger haben die Beratungen wertvolle Arbeiten und Gutachten zutage gefördert.

Während des Krieges gelangte im Rahmen der Ernährungsverwaltung ein eigener Zweig der staatlichen Verwaltung zu besonderer Entwicklung: die Wirtschaftspolizei.

Da die von der Entente gegen die Gesamtbevölkerung der Mittelmächte verfügte Blockade die kriegerischen Feindseligkeiten auch auf das wirtschaftliche Gebiet erstreckte, war der Staat genötigt, die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung als wichtigen Zweig in den Aufgabenkreis der sogenannten inneren Kriegführung einzubeziehen. So entwickelten sich aus den Bedürfnissen der Praxis heraus allmählich zwei besondere

Dienstzweige, die nicht auf Lebens- und Futtermittel beschränkt blieben, sondern sich darüber hinaus auch auf alle übrigen Bedarfsgegenstände erstreckten. Es waren dies

- a) die sogenannte Kriegswucherbekämpfung und
- b) die amtliche Preisprüfung.

Unter dem Sammelnamen «Kriegswucher» wurden all die verschiedenartigen Zuwiderhandlungen gegen die vielfältigen Zwangsvorschriften der Kriegswirtschaft zusammengefaßt, ob sie nun den Strafgerichten zur Ahndung überwiesen oder mit Verwaltungsstrafen bedroht waren.

Nachdem bereits in Deutschland mit Spezialämtern zur Bekämpfung des sogenannten Kriegswuchers günstige Erfahrungen gemacht waren und sich im Sicherheitsbureau der Wiener Polizeidirektion aus den Bedürfnissen der Praxis heraus ein Preistreibereireferat mit einer gewissen Selbständigkeit gebildet hatte, wurde im Auftrage des Ministeriums des Innern Ende November 1916 damit begonnen, im Anschluß an Polizeidirektionen oder politische Landesbehörden mit der Organisation von Kriegswucherämtern vorzugehen. In bunter Folge entstanden ziemlich unregelmäßig derartige Ämter in den einzelnen österreichischen Konsumzentren, wobei der sachliche Wirkungskreis aus örtlichen Bedürfnissen und Rücksichten verschiedentlich bestimmt werden mußte. Als ihre Aufgabe kann im allgemeinen die Hintanhaltung und Abstellung der durch den Krieg hervorgerufenen gemeinschädlichen Erscheinungen und Auswüchse des Wirtschaftslebens bezeichnet werden. Die Überwachung der einschlägigen Preisentwicklung im Interesse einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen bildete das eigentliche Betätigungsfeld der Kriegswucherbekämpfung. Da sich die kriegswirtschaftliche Tätigkeit nicht nur auf das Gebiet der Volksernährung bezog, sondern nach und nach fast alle wichtigen Roh- und Hilfsstoffe sowie gewerbliche Erzeugnisse reglementierte, oblag der Wirtschaftspolizei, auch die Einhaltung all der verschiedenartigen, weitverzweigten und in die Freiheitssphäre des Einzelhaushaltes wie des gesamten Wirtschaftslebens tief eingreifenden Anordnungen zu überwachen und zu kontrollieren. So wuchs der zu bewältigende Aufgabenkreis allmählich immer mehr an.

Wie kaum ein anderer Zweig polizeilicher Betätigung erforderte die Kriegswucherbekämpfung ein fortwährendes reg-

sames Anpassen an die ständig wechselnden wirtschaftlichen Verhältnisse. Die besondere Schwierigkeit dieser Betätigung bestand darin, daß es viel Vorsicht und Verständnis erforderte, um unter Berücksichtigung der jeweils obwaltenden Verhältnisse richtig abzuwägen, wie weit im Einzelfalle die Erzwingung der Anordnungen getrieben werden sollte, die manchmal von den Betroffenen einen Grad der Selbstentäußerung und eines Opfermutes verlangten, der schlechterdings durch Zwang nicht herbeizuführen war.

Von Grund aus die Versorgung zu bessern, die allgemeine Preislage zu senken, vermochte die Kriegswucherbekämpfung selbstverständlich nicht, solange die äußeren Ursachen dieser wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere aber ihr Hauptgrund (die Ententeblockade), fort dauerten. Es konnte nur versucht und getrachtet werden, all jenes gemeinschädliche Treiben abzustellen, das darauf ausging, sich aus Eigennutz einen Versorgungs- oder Preisvorteil zu ergattern und hiedurch die allgemeine Not zu verschärfen. Unter solchen Umständen konnte daher weniger von positiven und offensichtlichen, als von präventiven und repressiven Erfolgen die Rede sein.

Gegen die wirtschaftspolizeiliche Betätigung des Staates wurden aus der Bevölkerung zu gleicher Zeit einander direkt widersprechende Vorwürfe erhoben: Von der einen Seite — von den durch die entsetzliche Teuerung begreiflicherweise aufs äußerste erbitterten Verbrauchern — wurde den Behörden nur allzu häufig Saumseligkeit, ja geradezu Untätigkeit vorgeworfen, wobei vielfach die Meinung vertreten wurde, daß die Teuerung, die in Wien — dem Zentrum aller Depression — am drückendsten lastete, vorwiegend oder sogar einzig und allein in wucherischen Machenschaften und zielbewußter Ausbeutung ihre Hauptursache habe und sich durch energische Verwaltungsmaßnahmen hätte einschränken oder sogar ganz vermeiden lassen. Zu gleicher Zeit wurden jedoch auch Stimmen laut und fanden ebenso energische Anwälte, wie die Gegenseite, daß die Kriegswucherbekämpfung zuviel Tatkraft bekunde und, um den mit den schwierigen Verhältnissen kämpfenden Erzeugungs- und Handelsbetrieben die Existenz zu ermöglichen, nachsichtiger und toleranter vorgehen müßte. Ohne Zweifel haben sich die Ämter jederzeit bemüht, bei der Besorgung ihrer heiklen und schwierigen Aufgaben innerhalb der widerstreitenden Interessengegensätze zwischendurch die richtige Mitte zu halten, die Interessen der Verbraucher vor Preis- und Versorgungs mißbräuchen tunlichst zu schützen und hiebei trotzdem Schikanierungen der

soliden Erwerbsstände zu vermeiden. Aber die ungemein mühevollen und undankbaren Aufgaben der Kriegswucherbekämpfung und die Ergebnisse ihrer Tätigkeit, die schon wegen des unzureichenden Personals nur bescheiden sein konnten, wurden dadurch fast illusorisch, daß sich das Verhältnis derjenigen, die die Vorschriften einhielten, zu jenen, die es nicht taten, immer mehr auf die Seite der letzteren verschob, wodurch die Chancen behördlicher Abwehr zusehends ungünstiger wurden.

Vor dem Umsturze bestanden in den Hauptstädten fast aller österreichischen Länder bei den Statthaltereien oder Polizeidirektionen Kriegswucherämter (Überwachungsämter).*)

Ein wesentliches Hilfsorgan der Wirtschaftspolizei bildete der im Laufe des Krieges geschaffene besondere Verwaltungsapparat der amtlichen Preisprüfung. Zur Durchführung der gegen die «Preistreiberei» gerichteten preispolitischen Maßnahmen waren zunächst die Strafgerichte und die allgemeinen Verwaltungsbehörden (politische, polizeiliche und Gemeindebehörden) berufen gewesen. Es entwickelte sich zunächst eine parallele, keineswegs immer von einheitlichen Gesichtspunkten geleitete Tätigkeit der politischen Behörden und der Gerichte.

Aufgabe der ersten war es, aus ihrer Kenntnis der lokalen Verhältnisse die für ihren Amtsbereich angemessenen Preise zu ermitteln, die unterstehenden Organe bei der Verfolgung der Preistreibereien über die Preisbildung fortlaufend zu informieren und den anderen Behörden über Verlangen Auskünfte über die Angemessenheit von Preisen zu erteilen. Die Gerichte waren vorerst berufen, die im Gesetze fehlenden wirtschaftsrechtlichen Deliktsvoraussetzungen im Wege der Praxis festzustellen und über die Angemessenheit oder das Übermaß von Preisen im konkreten Falle zu entscheiden.

Das Ergebnis der auf diesem Gebiete entfalteten behördlichen Tätigkeit, insbesondere die der gerichtlichen Praxis stän-

*) Als Kriegswucherämter im eigentlichen Sinne des Wortes waren nur die Kriegswucherämter der Polizeidirektion in Wien, Krakau, Lemberg, Triest sowie die Dienststelle für die Bekämpfung des Lebensmittelwuchers in Böhmen bei der k. k. Polizeidirektion in Prag organisiert. Von allen Kriegswucherämtern und Abteilungen hatte das Wiener Kriegswucheramt im gesamtstaatlichen Interesse die größte Bedeutung. Gegen das Kriegsende zählte es 10 Konzeptsbeamte und rund 120 amtliche Außenbeamte (Erhebungsorgane). Weiters standen ihm etwas über 200 freiwillige Ernährungsaufsichtsorgane zur Verfügung. Im Vergleich zum Umfange der zu bewältigenden Aufgaben war der zur Verfügung stehende Amtsapparat unzulänglich mit Personal dotiert; dies machte sich insbesondere in der Zweimillionenstadt Wien fühlbar und beeinträchtigte vielfach die Wirksamkeit des Apparates.

dig zugrunde gelegte sogenannte Gestehungskostentheorie des Obersten Gerichtshofes, vermochten aber weder die Erzeuger oder Händler noch die Verbraucher zu befriedigen. Als sich später die strafgerichtliche Verfolgung der Preistreiberei, insbesondere auch durch Einführung neuer Deliktstatbestände, wesentlich verschärfte, wurde, insbesondere auch zum Schutze der legitimen Kreise des Handels und der Produktion vor grundloser Strafverfolgung, also als Korrelat zu den strengen Strafbestimmungen, ein eigener Verwaltungsapparat für das Gebiet der amtlichen Preisprüfung: die dem Amte für Volksernährung angegliederte Zentralpreisprüfungskommission und die regelmäßig an dem Sitze der Gerichtshöfe I. Instanz errichteten lokalen Preisprüfungsstellen geschaffen.*)

Die Preisprüfungsstellen wurden aus Vertretern der Produzenten und Konsumenten zusammengesetzt. Insgesamt waren bis zum Zusammenbruche 73 Preisprüfungsstellen errichtet. Außer den im Preistreiberverfahren regelmäßig obligatorisch vorgeschriebenen Gutachten hatten die Preisprüfungsstellen auch in anderen Fällen den staatlichen Behörden über Preisverhältnisse Auskünfte zu erteilen und waren berechtigt, für solche Bedarfsgegenstände, für deren Verkehr nicht ohnehin amtliche Preise festgesetzt waren, Richtpreise zu bestimmen. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten haben die Preisprüfungsstellen auf den ihnen zugewiesenen Arbeitsgebieten eine überaus rege Tätigkeit entfaltet und im Lauf einer einjährigen Tätigkeit bis zum Zusammenbruch an Gerichte und sonstige Behörden gegen 30.000 Gutachten abgegeben und für ungefähr 1200 Artikel Richtpreise aufgestellt.

Als Oberinstanz über die lokalen Preisprüfungsstellen und zur Unterstützung der staatlichen Zentralstellen fungierte die Zentralpreisprüfungskommission. Ihre Mitglieder wurden aus dem Kreise der Landwirtschaft, der Industrie, des Handels und des Gewerbes sowie der Konsumentenkreise berufen.

Sowohl die Preisprüfungsstellen als die Zentralpreisprüfungskommission waren bemüht, den ihr übertragenen Aufgaben gerecht zu werden. Jedenfalls ist durch die häufige Erstattung von Gutachten der lokalen Stellen an die Gerichts-

*) Kaiserliche Verordnung vom 24. März 1917, RGBl. Nr. 131. — Siehe hiezu auch II. Hauptstück, 4. Kapitel.

behörden und die Überwachung dieser Tätigkeit durch die Zentralpreisprüfungskommission eine gewisse Stabilität in der Beurteilung der Preisangemessenheit erzielt worden. Durch die Tätigkeit des Instituts der amtlichen Preisprüfung ist auch vielfach im gegenseitigen Einvernehmen der Interessentenkreise ein Ausgleich zwischen den Interessen der erzeugenden (verkaufenden) und konsumierenden (kaufenden) Kreise herbeigeführt worden. Allerdings haben die Ergebnisse der Tätigkeit der amtlichen Preisprüfung die Bevölkerung ebensowenig befriedigt, als sie in die immer mehr hervortretende Preisanarchie Ordnung bringen konnte. Seitens der Konsumenten wurde der Zentralpreisprüfungskommission zum Vorwurf gemacht, daß die von ihr bestimmten Richtpreise vielfach zu hoch und überhaupt eine Herabdrückung der Preise von ihr nicht erreicht werden konnte. Die Produzenten und der Handel wiederum machten es der Kommission zum Vorwurf, daß die von ihr ohne Rücksicht auf die allgemeine Lage festgesetzten Preise zu niedrig seien, der Teuerung nicht genügend Rechnung tragen und dadurch die Produktion und die Beschickung der Märkte behindert werde.

Wenn das der amtlichen Preisprüfungskommission errichtete Ziel nicht erreicht werden konnte, so lagen die Gründe zum großen Teil in außerhalb ihrer Tätigkeit liegenden Erscheinungen. Die ganze Preisentwicklung, über welche an anderer Stelle gesprochen wird, ließ sich eben nicht durch behördliche Normen eindämmen, und so sehr das Streben der Konsumentenkreise nach niedrigeren Preisen begreiflich sein mochte, so mußte die Preisentwicklung doch durch den Krieg und seine Folgerungen notgedrungen die entgegengesetzte Richtung einnehmen. Das ganze Institut der amtlichen Preisprüfung war daher, wenngleich ihre Tätigkeit immerhin gewisse zeitliche oder örtlich begrenzte Erfolge erzielen konnte, im wesentlichen zur Wirkungslosigkeit verurteilt, um so mehr als vielfach die Zentralpreisprüfungskommission seitens der staatlichen Zentralstellen nicht in entsprechendem Maße herangezogen und amtliche Höchstpreise ohne ihre Anhörung erlassen wurden, und überdies auch hier das nicht gemeinsame Vorgehen in den beiden Staatsgebieten Österreich und Ungarn, wo durchwegs höhere Preise bestanden, naturgemäß eine erfolgreiche Tätigkeit behinderte.

Um einen annähernden Begriff der Kosten der speziellen Ernährungsverwaltung zu geben, soweit sie nicht im Erfordernis der politischen Verwaltung überhaupt inbegriffen waren, sei darauf verwiesen, daß im Staatsvoranschlag für das Verwaltungsjahr 1. Juli 1917 bis 30. Juni 1918 folgende Beträge hiefür eingestellt waren:

Amt für Volksernährung		K 3,531.370.—
Hierunter {	Allgemeine Ausgaben	K 2,008.260.—
	Ernährungsinspektoren	» 426.750.—
	Zentralpreisprüfungskommission	» 996.360.—
	Ernährungsbeirat	» 100.000.—
Außerer Ernährungsdienst		K 9,611.050.—
Hierunter {	Allgemeine Ausgaben	K 5,392.050.—
	Lokale Preisprüfungsstellen	» 1,419.000.—
	Wirtschaftsräte	» 1,000.000.—
	Besondere Ausgaben für Galizien	» 1,800.000.—
Gesamtsumme		K 13,142.420.—