

Gerhard Strejcek

nap

new academic press

# Der unvollendete Staat

Adolf Julius Merkl und die Verfassung  
der Republik Deutschösterreich 1919/20







**Gerhard Strejcek**

## **Der unvollendete Staat**

**Adolf Julius Merkl und die Verfassung der  
Republik Deutschösterreich 1919/20**

**Bildnachweise**

Abb. 1-5: Gerhard Strejcek

Abb. 6: Hauptbuch des BG VIII (1080 Wien), 1906, vormals k. k. Staatsgymnasium (siehe S. 37, FN 50)

Abb. 7, 9, 10: Stephan Krenn

Abb. 8: Wikimedia (Bwag), [https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Schwarzaug\\_iG\\_-\\_Forstverwaltung\\_Nasswald.JPG](https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Schwarzaug_iG_-_Forstverwaltung_Nasswald.JPG) (20.7.2018)

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages oder der Autoren/Autorinnen reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2019 by new academic press Wien, Hamburg  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)  
Merkel-Porträt auf der Titelseite: Ulli Klepalski

ISBN: 978-3-7003-2106-4

Satz: Peter Sachartschenko  
Druck: Prime Rate, Budapest

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>9</b>
<b>I. Die Gründung der Republik Deutschösterreich</b>	<b>11</b>
<i>Das kaiserliche Manifest</i>	11
<i>Föderalismus und Autonomie</i>	14
<i>Staatsrechtliche und politische Entwicklung</i>	16
<i>„Selbstvernichtung“, Implosion und „dismembratio“</i>	18
<i>Kriegsende und revolutionäre Staatsgründungen</i>	19
<b>II. Die Entwicklung in der ČSR und in Ungarn</b>	<b>23</b>
<b>III. Parallelaktionen zwischen Reichsrat und Nationalversammlung</b>	<b>28</b>
<b>IV. Eine neue Juristengeneration</b>	<b>34</b>
<i>Allgemeines</i>	34
<i>Edmund Bernatzik (1859 – 1919 )</i>	34
<i>Josef Redlich (1869 – 1937)</i>	35
<i>Hans Kelsen (1881 – 1973)</i>	35
<i>Adolf Merkl's Aufstieg</i>	36
<i>Merkl's Lehrer und Mentoren</i>	39
<i>Trockene Titel, lebendige Sprache</i>	42
<i>Nationale Töne</i>	44
<i>Deutscher „Ordnungs- und Formensinn“</i>	45
<i>Die provisorische Nationalversammlung</i>	46
<i>Begründer, Lenker, Politiker</i>	47
<i>Diskontinuität</i>	48
<i>Gesetzgebung</i>	49
<b>V. Wahlen und Wahlrecht</b>	<b>51</b>
<i>Der Wahltermin der Konstituante</i>	51
<i>Wahlen vom 16.2.1919</i>	52
<i>Die Neuerungen (Proporz und Frauenwahlrecht)</i>	54
<i>Frauen – Fortschritte und Defizite</i>	55
<i>Soziale Aspekte</i>	56
<b>VI. Staatsorgane</b>	<b>61</b>
<i>Der Staatsrat</i>	61
<i>Der Staatsnotar</i>	62
<i>Vorbild Schweiz</i>	62
<i>Kein formelles Staatsoberhaupt</i>	63

<b>VII. Staatsbürgerschaft</b>	<b>64</b>
<b>VIII. Gerichtsbarkeit</b>	<b>68</b>
<b>IX. Grundrechte</b>	<b>71</b>
<b>X. Bildungspolitische und pädagogische Aspekte</b>	<b>73</b>
<i>Wahlrecht und Volkszählung</i>	77
<i>Verfassungskampf</i>	79
<i>Demokratisch verfasste Republiken mit</i>	
<i>Ablaufdatum</i>	80
<i>Mentalitäts- und Mikrogeschichte</i>	81
<b>XI. Meilensteine, Unerledigtes und Unvollendetes</b>	<b>83</b>
<i>Allgemeines</i>	83
<i>Demokratie</i>	84
<i>Fortentwicklung der Grundrechte</i>	86
<b>XII. Literatur</b>	<b>88</b>
<b>XIII. Zeittafel</b>	<b>94</b>
1918	94
1919	95
<b>XIV. Daten</b>	<b>96</b>
<b>XV. Zitate</b>	<b>96</b>
<b>XVI. Kurzbiographie Merkl</b>	<b>99</b>
<b>XVII. Index</b>	<b>101</b>
<b>Abbildungen</b>	<b>104</b>

# Die Verfassung der Republik Deutschösterreich

Ein kritisch-systematischer Grundriß

---

Von

Dr. Adolf Merkl

Ministerialkonzipist  
in der Deutschösterreichischen Staatskanzlei



Wien und Leipzig  
FRANZ DEUTICKE  
1919

Reproduktion des Titelblatts von Merkl's Studie aus 1919, die als Reprint im Verlag „forgotten books“ erhältlich ist.



## Abkürzungsverzeichnis

BG	Bundesgymnasium
BV	Bundesverfassung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (1920)
BPräs	Bundespräsident
ČSR	Tschechoslowakische Republik
DÖ	Deutschösterreich
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FrSchG	Gesetz zum Schutze des Friedens
FS	Festschrift
G	Gesetz
GRC	Charta der Grundrechte
GStRFDÖ	Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, StGBI 1918/5
konst NV	konstituierende Nationalversammlung
k.u.k	kaiserlich und königlich
LT	Landtag
N	Novelle
NR	Nationalrat
NRWO	Nationalratswahlordnung
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NV	Nationalversammlung
OGH	Oberster Gerichtshof
prov NV	provisorische Nationalversammlung
RS	Radikale Sozialisten
RV	Regierungsvorlage
Sbg	Salzburg
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
StGB	Strafgesetzbuch
StGBI	Staatsgesetzblatt
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Vf	Verfassung
VN	Vereinte Nationen
WahlO	Wahlordnung
WGH	Wahlgerichtshof (für die konstituierende Nationalversammlung)
WU	Wirtschaftsuniversität
ZPO	Zivilprozessordnung

## Vorwort

Im Jahr 1919 erschien Adolf Julius Merkl's Studie über „Die Verfassung der Republik Deutschösterreich“, die er auch an der Universität Wien als seine Habilitationsschrift einreichte.<sup>1</sup> Einstimmig erteilte ihm die Kommission am 5. Dezember 1919 die Lehrbefugnis (*venia docendi*). Gleichzeitig sollte das Werk auch als „kritisch-systematischer Grundriß“ dienen, doch die erste, lückenhafte Verfassung der Republik wurde bereits am 1. Oktober 1920 weitgehend obsolet. Dennoch überdauerten Merkl's Ausführungen die Verfassung der jungen Republik und gelten bis heute als wertvolle Quelle zu den Verfassungsgesetzen 1918/19. Sie enthalten auch verallgemeinerbare Stellungnahmen zu Problemen des Staatsrechts und der -lehre. Überraschend sind auch Merkl's theoretische Einordnungen der Republik, der er eine radikale (parlamentarische) demokratische Lösung sowie sozialen Charakter attestiert. Neben dem für damalige Verhältnisse fortschrittlichen Wahlrecht vom Dezember 1918 und Januar 1919, das der Wahl der konstituierenden Nationalversammlung am 16. Februar zugrunde lag, kündigte die Märzverfassung bereits direktdemokratische Instrumente an.

Der nach Kelsen zweitberühmteste Staatsrechtslehrer der Ersten Republik legte als junger Ministerialkonzipist in Karl Renners Staatskanzlei den Grundstein für seine wissenschaftliche Karriere mit der ersten und einzigen monographischen Darstellung der Verfassung in der jungen Ersten Republik. Merkl gilt als treuer und loyaler Schüler Hans Kelsens. Davon zeugen auch gemeinsame Publikationen wie der Verfassungs-Kommentar aus dem Jahr 1922 („Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920“), den Hans Kelsen, Georg Froehlich und Adolf J. Merkl gemeinsam verfassten. Edmund Bernatzik und Hans Kelsen regten Merkl zur Habilitation an, der bald die Erlangung einer Professur (Nachfolge von Rudolf

---

1 *Adolf J. Merkl*, Das Verfassungsrecht der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch systematischer Grundriß (1919).

Laun) folgte. Dennoch zeigte der Schüler in seiner ersten großen Monographie Eigenständigkeit und grenzte sich in einigen Details vom „Lehrer“ ab. Merkl hatte als Endzwanziger bereits rund 30 Publikationen vorzuweisen und stieg zu einem unbestechlich der Verfassung, dem Rechtspositivismus und einer naturnahen Ethik verpflichteten Wissenschaftler auf.

Außerdem schloss sich Merkl, dessen Vater Forstbeamter in Hinternasswald an der Rax war, der Abstinenzbewegung an. Sozial und gesundheitsbewusst wie der junge Jurist war, erkannte er die Gefahren, die vom Alkoholabusus auf junge Menschen ausgingen. Auch im vorliegenden Grundriss aus 1919 wird das soziale Engagement Merkls erkennbar, das ihn sein Leben lang begleitete. Doch hier geht es im Folgenden mehr um seine Rolle als Berater Renners und als einer der ersten Autoren des Verfassungsrechts der Ersten Republik.

Ich danke Ulli Klepalski (bildende Künstlerin in Wien-Josefstadt) für die Überlassung der eindrucksvollen Merkl-Bilder sowie Prof. i. R. Dr. Brigitte Stemberger (Gymnasiallehrerin für Geschichte) für die Kopien aus dem Hauptbuch des BG VIII, Piaristengymnasium in Wien-Josefstadt. Mein Dank gilt auch Dr. Harald Knill vom Verlag new academic press für die gute Kooperation und sein stetes Interesse an meinen Publikationen. Weiters danke ich Mag.a Teresa Schön und Mag.a Hannah Stindl für ihr Engagement bei der Entstehung und Koordination des Projektes. Letztgenannte hat sich im Besonderen durch die Erstellung des Stichwortverzeichnisses verdienstlich gezeigt. Für die Unterstützung und Mitarbeit danke ich ebenso cand. iur. Stephan Krenn, Mag. Christoph Schlintner, Christian Tödting, BSc und Mag.a Barbara Weiß sehr herzlich.

Gerhard Strejcek, November 2018

## I. Die Gründung der Republik Deutschösterreich

### Das kaiserliche Manifest

Am 16. Oktober 1918 richtete Kaiser Karl I. ein Manifest an „seine Völker“, in dem er die Bildung eines föderalen Staates ankündigte, worin alle Nationalitäten gleich berechtigt sein sollten.<sup>2</sup> Ausdrücklich war die Rede von einem Bundesstaat und vom Prinzip der Selbstbestimmung. Die Völker der Monarchie sollten sich, so die Vorschläge des auf Ministerpräsident Max Hussarek zurückgehenden Manifests, in „Nationalräten“ organisieren und sodann unter einem gemeinsamen, föderalen Dach friedlich nebeneinander existieren. Die Idee, dass sich die Nationalräte oder -versammlungen aus eigenem Antrieb versammeln und ihre Beziehungen zu den Nationalräten der anderen sieben Gruppen (Ethnien, „Nationen“) ausrichten sollten, ging zum Schein mit dem „Antrag“ des deutschnationalen Abgeordneten Teufel konform, verkehrte aber dessen Stoßrichtung in ihr Gegenteil. Hatte der Parlamentarier in dem an Karl I. gerichteten Papier ausdrücklich die Eigenständigkeit der Nationalräte vorgesehen, die sich selbst konstituieren und die Verhandlungen nach außen führen sollten, so setzte der Kaiser dem eine Art „Revolution von oben“ entgegen. Dementsprechend protestierte der Urheber und nannte das Manifest vom 16. Oktober in einer Sitzung der provisorische Nationalversammlung (prov NV), die zwei Monate später stattfand, das „berücktigte“ Manifest.<sup>3</sup>

Diese Idee, mit der die k.u.k. Monarchie in den 1890er-Jahren vielleicht noch Furore gemacht hätte, war allerdings bereits durch die Realität überholt. Max Hussarek (von Hein-

2 Zum Manifest siehe *Klaus Bertschold*, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich I, 1918 – 1934* (1998) 11. Merkl betont, dass dieses Manifest als bloße „Regierungsvorlage“ nur politisch relevant war, nicht aber rechtlich (S 3). Das Manifest wurde in der *Wiener Zeitung* vom 16.10.1918 kundgemacht.

3 Siehe *Bertschold* *Verfassungsgeschichte* (1998) 56.

lein), ein begabter Wissenschaftler, aber kein in der Wiege geprägter Politiker, hatte in der aufstrebenden Ära des fin de siècle als exzellenter Kenner des Staatskirchenrechts eine moderne Kultusgesetzgebung vorbereitet. Von ihm stammt der fortschrittliche Entwurf des Islamitengesetzes, das dem Islam nach sunnitisch-hanefitischem Ritus den Weg zur Anerkennung als Religionsgemeinschaft bahnte. Auch eine Novelle des Protestantengesetzes aus 1861 trug seine Handschrift.<sup>4</sup> Später war er vom leitenden Beamten zum Unterrichtsminister aufgestiegen und war 1918 an die Stelle Ernst von Seidlers getreten. Somit hatte der junge Kaiser im letzten Kriegsjahr seinen dritten und vorletzten Ministerpräsidenten ernannt.<sup>5</sup>

Aber auch Hussareks Tage als Regierungschef Cisleithaniens waren gezählt, denn die pazifistische Gruppe rund um Julius Meinl, die Einfluss auf den Kaiser gewann, forcierte den Völkerrechtsexperten Heinrich Lammasch und den Staatsrechtslehrer Josef Redlich, die sich als Kenner der amerikanischen Sichtweise Europas und als potenzielle Verhandlungspartner für einen international garantierten Frieden ausgewiesen hatten.<sup>6</sup> Aber einmal mehr kam „Kakanien“, wie es Robert Musil im „Mann ohne Eigenschaften“ nannte, eine sogenannte „Parallelaktion“ zur Ausführung. Das galt auch für

4 Vgl. *Helmut Schnitzer*, Kirchliche Organisationsfähigkeit und staatliche Rechtsfähigkeit. Einige Überlegungen zum Protestantengesetz 1861, in FS Gampl (1990) 174 ff (=ÖAKK 1990/1-2); *Karl Schwarz*, Ein Briefwechsel zur Trias evangelischer Kirchen in Österreich, in FS Leisching zum 60. Geburtstag (1992) 129 – 140 (=ÖAKK 1992/1-2). *Ders.*, Überlegungen zum rechtlichen Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften in Österreich, in FS Link (2003) 445 (452).

5 Zu Hussareks Rolle als Unterrichtsminister im Kabinett Seidler siehe *Gerhard Strejcek*, Wirtschaft, Welthandel und Recht. Zur Eröffnung des neuen Gebäudes der k.k. Exportakademie am 9. März 1917 (2017) 56 f.

6 Siehe *Walter Goldinger*, Geschichte der Republik Österreich (1962) 7; *Stephan Verosta* (Inhaber des Lammasch-Nachlasses) in Österreich 1918 – 1938 (1970) 4 ff; *Fritz Fellner/Ilse Corradini*, in Redlich, Schicksalsjahre<sup>2</sup> III (2013) 25 ff; *Strejcek*, in Gelebtes Recht (2015) 279 ff.

die damit verbundenen Hoffnungen des Kaisers, dem damals mächtigsten Staatenlenker und der aufstrebenden Weltmacht USA entgegen zu kommen.

Nicht zufällig ging das Manifest mit dem zehnten der sogenannten 14 Punkte des US-Präsidenten Woodrow Wilson konform.<sup>7</sup> In seiner Botschaft vom 8. Januar 1918, die er später noch in einer Rede an den Kongress ergänzte,<sup>8</sup> hatte Wilson verlangt, dass „den Völkern von Österreich-Ungarn“, deren Platz unter den anderen Nationen (!) er bzw „wir“, gemeint also die USA, „sichergestellt zu sehen“ wünschte,<sup>9</sup> die „ungehinderte Möglichkeit zu einer autonomen Entwicklung gegeben“ werde. Hoffnung hatte dem Habsburger Kaiser auch die Rede von Großbritanniens Premierminister Lloyd George im Frühjahr gemacht, wonach die Entente keine Zerschlagung der österreichisch-ungarischen Monarchie anstrebte. Aber ob die britischen Kriegsziele vom Oktober und März 1918 noch dieselben waren, kann bezweifelt werden, wie auch die Wichtigkeit, welche die englische Regierung der Kohäsion Mitteleuropas beimaß. Immerhin hatten sich in London tschechi-

---

7 Siehe Herbert Schambeck/Helmut Widder/Marcus Bergmann, Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika (1993) 436 – 440. Abdruck auch bei Kleindel, Österreich, Daten zur Geschichte (1918); auch online unter „vierzehn Punkte“ auffindbar.

8 Siehe Woodrow Wilson, War Addresses, (1919); ders, Guarantees of Peace. Messages and Adresses to the Congress (..) (1920); ders, Reden an den Kongress (1925); vgl auch Heinrich Lammasch, Wilsons Friedensplan. Briefe, Schriften und Reden des Präsidenten (1919); Alfred Fried, Der Völkerbund, ein Sammelbuch (1919).

9 Zu Wilsons eigentümlicher weltpolitischen Sichtweise, die durch eine Mischung aus (begrenztem) Wissen und (unbestreitbarem) Idealismus, aber auch von Starrköpfigkeit und Weltferne geprägt war siehe Manfred Berg, Woodrow Wilson (2017) 24 ff. Österreich hatte Wilson nie besucht, er kannte die k.u.k. Monarchie nur aus dem Schrifttum und von damals üblichen Medien (Stummfilm, Dia, „Kaiserpanorama“); sehr bezeichnend auch Wilsons realitätsferner, aber unbeirrbarer Glaube, knapp vor seinem Tod noch für eine dritte Amtsperiode kandidieren zu können, nachdem Präsident Harding 1923 gestorben war; siehe Berg, Wilson 225.

sche und polnische Exilregierungen gebildet. Dass aber Österreich-Ungarns Integrität unbeschadet bleiben konnte und sich gleichzeitig ein tschechischer (oder slowakischer) bzw ein polnischer Staat herausbilden würden, schien kaum kompatibel. Es sei denn man wählte die Lösung der „Vereinigten Staaten von Mitteleuropa“, die beiden Strömungen gerecht hätte werden können.

Die Implosion des Vielvölkerstaates war im Herbst 1918 bereits weit fortgeschritten und die Alliierten hatten den militärischen Sieg vor Augen, was die Kompromissbereitschaft wieder reduzierte. Zudem hatte sich der Kaiser nach Auffliegen der „Sixtusbriefe“ seiner beiden bourbonischen Schwager in Frankreich kompromittiert, Clemenceau hatte im April genüsslich der Weltöffentlichkeit die Beweisstücke bekannt gegeben und verlesen, welche eine Anerkennung der Ansprüche auf den Elsass enthielten, wie sie Karl I. ohne Konsultierung des Bündnispartners konzidiert hatte. Der über die misslungene und unüberlegte Initiative uninformierte Außenminister Czernin hatte durch sein Statement im Wiener Gemeinderat, wonach Frankreich den Frieden wegen der Elsass-Forderung blockierte, eine unhaltbare Stellung erlangt, als ruchbar wurde, dass mit Wissen des Kaisers gerade dieser Forderung hätte entsprochen werden sollen. Czernin trat zurück und Kaiser Wilhelm II. beorderte den Habsburger nach Spa, wo er ihm Treue schwören musste.

### **Föderalismus und Autonomie**

Das was Karl I. in seinem Manifest ankündigte, war das Äußerste an Autonomie, das sich ein Habsburger Kaiser noch vorstellen konnte, ohne vollständig als Kaiser zu resignieren. Der föderale Gedanke schien jenes Amalgam, das die auseinander strebenden Königreiche und Länder noch zusammenhalten könnte. Durch die Stärkung der regionalen Identität und der Autonomie sollte das angerissene, stets einigende Band des Herrscherhauses wieder repariert werden. Doch das Experiment misslang. Einen Monat nach dem Manifest an

seine Völker musste Karl I. dennoch eine Verzichtserklärung abgeben, weil sich die Nationen ganz ohne das einigende Haupt eines Monarchen konstituiert hatten. Die Zeit war reif für republikanische Staatsgründungen, der Habsburger-Mythos schien sich überlebt zu haben.

Dennoch verdient die Vision, wonach der „dezentralisierte Einheitsstaat“<sup>10</sup> des alten „Österreich“ (gemeint war mit diesem auch von Merkl stets verwendeten Begriff „Cisleithanien“, also die „im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“) in einen multikulturellen und multinationalen Staat umgewandelt worden wäre, aus heutiger Sicht Beachtung. Hingegen zog der Gedanke der „Nationalräte“ teilweise nur den realen Entwicklungen nach, weil sich ein tschechischer „Nationalrat“ bereits um 1915 im Londoner Exil gebildet hatte. Ohne es zu ahnen, gab Karl I. auch den deutschen Abgeordneten im Reichsrat eine Legitimationsgrundlage dafür, sich neben den im Oktober noch stattfindenden Sitzungen im cisleithanischen Parlament als „provisorische“ Nationalversammlung zu konstituieren.

Gedacht war mit dem Manifest offenkundig, einen Bundesstaat<sup>11</sup> nach Vorbild der Vereinigten Staaten,<sup>12</sup> doch unter dem Haupt eines Habsburger Monarchen zu errichten. Nach Hussareks Vorstellung, der sich der Kaiser anschloss, sollten sich die Gliedstaaten, die ein gelockertes Verfassungs-Band zusammen halten würde, nach nationalen Gesichtspunkten entsprechend der Wilson-Doktrin vom Selbstbestimmungs-

---

10 So die Einstufung von *Wilhelm Brauner*, Die Verfassungssituation 1918: Ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in *Stefan Karner/Lorenz Mikoletzky*, 90 Jahre Republik (2008) 15 f.

11 *Brauner*, Verfassungssituation 16.

12 Man beachte die ideellen, föderalen Vorarbeiten von Aurel Popovici, aber auch die Umwandlung der zentralistischen jungen Republik in einen Bundesstaat durch die Verfassungsentwürfe Hans Kelsens und Michael Mayrs; siehe *Felix Ermacora/Christiane Wirth*, Die Bundesverfassung und Hans Kelsen (1961) 41 ff.



recht formieren.<sup>13</sup> Doch es war bereits zu spät, die neuen Nationalstaaten, die sich aus der Asche der k.u.k. Monarchie erheben sollten, standen unmittelbar vor ihrer Konstituierung und der Unabhängigkeitserklärung. Die slawischen Nachfolgestaaten verfügten auch über die notwendige außenpolitische Unterstützung, wogegen sich die Donaumonarchie in einem Zustand zunehmender Implosion befand, verbunden mit Meutereien in der im Südosten bereits besiegten Armee und drohenden Aufständen in den slawischen Gebieten. Angesichts des Zusammenbrechens der bulgarischen Front schien die Niederlage der Mittelmächte besiegelt. Auch der ungarische Kriegsminister zog die Truppen der königlichen Reichshälfte zurück, ohne sich mit dem gemeinsamen Kriegsminister Stöger-Steiner abzusprechen.<sup>14</sup>

### Staatsrechtliche und politische Entwicklung

Wie die Vorgänge rund um das Manifest vom 16. Oktober, die Staatsgründung vom 30. Oktober<sup>15</sup> und schließlich die Ausrufung der Republik Deutschösterreich am 12. November staatsrechtlich einzustufen sind, ist Gegenstand zahlreicher Studien.<sup>16</sup> Unbestritten ist, dass es sich um eine Entwicklung außerhalb der Dezemberverfassung handelte, die innerhalb der Völkergemeinschaft zu einer „Neugründung“ führte. Staatsrechtlich stellte somit die junge Republik Deutschöster-

13 Zum Prinzip der „Self-determination“ siehe auch *Mary MacDonald*, *Austria 1918 – 1938: A Study in the Failure of Democracy* (1948) 12 f.

14 Zu Stöger-Steiner siehe *Hans Kelsen*, *Autobiographie* (1949) in *ders* HKW I (2007) 51 ff.

15 Mit Beschluss vom 30.11.1918 übernahm die provisorische Nationalversammlung die Staatsgeschäfte und damit formell die Regierungsgewalt; der mit StGBI 1918/5 (später) kundgemachte Beschluss markiert staatsrechtlich den Beginn der republikanischen Ära; vgl. *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, *Verfassungsrecht*<sup>11</sup> (2016) Rz 41.

16 Vgl. *Brauneder*, *Deutschösterreich* (2002); *ders*, *Die Verfassungssituation 1918*, 17.

reich ein Novum dar. Allein durch die Nicht-Anknüpfung an die alten Staatsgrundgesetze war klar, dass eine Revolution vorlag.

Vermutlich hätte aber der revolutionäre Übergang im Zentrum der einstigen Reichshaupt- und Residenzstadt der Habsburger Monarchie zu einem Blutvergießen führen können. Deshalb erfolgte die Revolution auch nicht schlagartig, sondern auf typisch „österreichische“ Weise, behutsam und nach einem gegenseitigen Abtasten.

So scheint es, dass der Kaiser lange nicht erkannte, dass sein Reich bereits im Todeskampf lag, dessen unwiderrufliches Ende dem Habsburger erst nach der Abdankung des deutschen Monarchen Wilhelm II. bewusst wurde. Drei Tage nach dem Thronverzicht des Hohenzollern-Dynasten rang sich Karl I. eine Erklärung ab, wonach er auf jeden Anteil an den „Staatsgeschäften“ verzichtete<sup>17</sup> und sich im Vorhinein mit jeder Lösung einverstanden erklärte – auch dies eine halberzige Erklärung, welche am 11. November 1918 erfolgte. Deshalb konnten sich die neuen Staatslenker erst am 12. November ihrer Sache sicher sein, sie beschlossen das Gesetz über die Staats- und Regierungsform der Republik Deutschösterreich und sorgten – ex post – für die Kundmachung des Gründungsbeschlusses und weiterhin am 30. Oktober sowie danach beschlossener Gesetzgebungsakte.

Dieses vorsichtige Taktieren, das mit einer Revolution im klassischen Sinn wenig gemein hat, veranlasste kluge Analysen wie Robert Musil zu interessanten Schlüssen. So meinte Musil zu erkennen, dass die „Dynastie“ und die leitenden Regierungsmitglieder der letzten cisleithanischen Staatsleitung nahezu freiwillig das Feld räumten und die republikanischen Nachfolger eher zögerlich nachrückten. Somit hätte die Revolution beinahe nicht stattgefunden; ähnlich ist auch die Feststellung Schnitzlers zu verstehen, wonach der welthistorische

---

17 *Brauneder*, a.a.O. 17, legt Wert darauf, dass in der Erklärung Karls I. von Staatsgeschäften die Rede war, nicht von Regierungsgeschäften.

Tag des 12. November aus der Nähe betrachtet, „nicht allzu großartig“ wirke.<sup>18</sup> Das Epitheton „welthistorisch“ hatte der Autor auch schon am 30. Oktober verwendet. Sein Misstrauen gegenüber den neuen Machthabern blieb aufrecht, an der Staatsform allein läge (ihm) nichts, so Schnitzler, es kam ihm auf die Taten an, die in dem Koalitionskabinett bereits im Dezember auf heftigen Widerspruch stießen. Der Autor witterte Anbiederung (Hofmannsthals) an die neuen Machthaber, er sah den aufkommenden Antisemitismus (in der Weigerung eines Staatsrats, die Eide der jüdischen Ärzte entgegen zu nehmen), die Ämterpatronage (alle Posten nach Parteizugehörigkeit vergeben) und blieb distanziert.

### **„Selbstvernichtung“, Implosion und „dismembratio“**

Eine der zentralen Aufgaben der Staatsrechtslehre eines neuen Staates liegt in der Abgrenzung und wissenschaftlichen Deutung der Beendigung der überkommenen „alten“ Ära. Ein neuer Staat braucht somit eine neue Doktrin. Denkbar wäre auch ein Anknüpfen an eine vorangegangene Epoche, wie es zB in der Zweiten Republik im Jahr 1945 mit der Wiederinkraftsetzung der Bundesverfassung (des B-VG 1920 in der Fassung 1929) geschah. Damit war klar, dass im Wesentlichen an die Erste Republik, wie sie bis zur Ausschaltung des Parlaments (1933) und des VfGH bestanden hatte, und deren Verfassung, ergänzt durch das klare Bekenntnis gegen ein Wiederaufleben des Nationalsozialismus (im NS-VerbotsG) angeknüpft wurde. Die ständestaatlich-autoritäre Verfassung 1935, zu der sich Merkl auch kritisch-monographisch geäußert hatte, war damit nach 1945 kein Thema mehr.

Doch wie sollte der staatsrechtliche Untergang der k.u.k. Monarchie beurteilt werden? Wie war der recht unspektakuläre letzte Akt eines europäischen Reichs, das ein Jahrtausend überdauerte, rechtlich einzuordnen? Nicht zu Unrecht formu-

---

18 Arthur Schnitzler, Tagebuch 1917 – 1919 (1985) 201.

lierte Merkl, dass hier eine „Selbstvernichtung“ eines Staates (der k.u.k. Monarchie) vorliegen könnte, denkbar sei aber auch eine „freiwillige, verfassungsmäßige Auflösung in eine Staatenmehrheit“ (S 4). Jedenfalls aber bestand nach dem Staatsgründungsbeschluss, der nur jene Gesetze aufrecht erhielt, die nicht ausdrücklich aufgehoben wurden, keine Kontinuität mehr zum „alten“ Österreich. Obwohl es nur wenige Schüsse und keine Opfer gab, hatte eine Revolution stattgefunden. Der neue Staat hatte sich in Abkehr von der k.u.k. Monarchie als neues völkerrechtliches Gebilde etabliert. Mit der These von der Diskontinuität stützte Merkl die maßgebliche staatsrechtliche Doktrin, die auch Kelsen vertrat und die bis heute eine Nachfolge der Republik gegenüber dem „alten“ Österreich (Cisleithanien) verneint.<sup>19</sup>

### **Kriegsende und revolutionäre Staatsgründungen**

Merkl ergänzt seine Argumente, die für Diskontinuität zwischen der k.u.k. Monarchie und der neuen Republik sprechen: „Aber auch vom Standpunkt des deutschösterreichischen Staates aus baut sich keine rechtliche Brücke zum alten Österreich. Deutschösterreich hat mit keinem Akte die Rechtsnachfolge nach diesem seinem Vorgänger angetreten. Der neue Staat hat sich auf eine teilweise Rezeption des auf seinem Grund bisher in Kraft gestandenen Rechtes beschränkt. Trotz materieller Rechtsidentität besteht aber auch insoweit formelle Diskontinuität. Ebenso wie das alte Österreich zu Deutschösterreich die Stellung des Auslandes einnimmt, ist das Recht Österreichs im Verhältnis zu jenem Deutschösterreichs, auch selbst bei Inhaltsgleichheit, die ja auf weitem Gebiet besteht, ein fremdes Recht.“ (S 4).

A propos „Ausland“; davon gab es rund um Deutschösterreich ab 1918 genügend. Gleich drei neue Staaten, mit Ungarn sogar vier hatten sich aus der implodierten Donaumonarchie

---

19 Siehe *Kelsen*, Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich (1919) 18, 28 usw.

gebildet. Anders als es Merkl beschreibt, ist aus heutiger Sicht eine Auflösung des „alten“ cisleithanischen Staatsgefüges sowie der Doppelmonarchie auf Basis des Ausgleichs mit Ungarn 1867 in zweckmäßiger Weise mit einer „dismembratio“ zu erklären. Die Zergliederung und das revolutionäre Entstehen neuer staatlicher (souveräner) Gebilde führt dann völkerrechtlich zum Untergang des vormaligen Gesamtstaates. Noch in den 1980er- und 1990er-Jahren wurden wir Zeugen eines solchen Prozesses in der vormaligen UdSSR, die sich auf die russische Föderation reduzierte, deutlicher aber noch im vormaligen jugoslawischen Bundesstaat. Die Frage der Staatennachfolge ist zwar primär Gegenstand des Völkerrechts, nicht des nationalen Verfassungsrechts.<sup>20</sup> Dennoch muss sich auch der Verfassungsexperte mit der Nachfolge- und der Kontinuitätsfrage auseinandersetzen, was eine der Aufgaben Merkl's gewesen ist.<sup>21</sup>

Bevor aber auf die Details dieser Überlegungen eingegangen wird, sollte auch der Blick des Auslands, vor allem der Entente auf Deutschösterreich und die anderen neu gegründeten Nationen gerichtet werden. Obwohl im Deutschen Reich bereits Anfang Oktober der moderate Prinz Max von Baden Ministerpräsident wurde und mithilfe der Mehrheitssozialdemokraten regierte, dauerte es über ein Monat, bis ein Friedensschluss zustande kam. Ein langer Notenwechsel mit den USA, den Wilson mit seinen Vertrauten im Alleingang führte, ohne die Alliierten zu konsultieren, verzögerte die Beendigung der Kampfhandlungen. Wilson musste auch Druck auf Frankreich, Großbritannien und Italien ausüben, er war nötigenfalls sogar bereit, den Kongress zu informieren, für welche Kriegsziele die Alliierten standen. Somit gaben diese weitgehend nach und akzeptierten die Vierzehn Punkte. Frankreich beharrte aber auf Reparationen nach der Räumung des Elsass und Belgiens.

---

20 Siehe *Michael Schweitzer*, Staatennachfolge in *Ignaz Seidl-Hohenveldern* (Hrsg), *Lexikon des Rechts – Völkerrechts*<sup>2</sup> (1992) 302.

21 *Merkl*, Das Österreich von gestern, heute und morgen, *ZfV* 1918/1; *ders*, Die Rechtseinheit des Österreichischen Staates, *AÖR* 1918/37, 56.

Noch im Oktober wurde an der belgisch-französischen Front gekämpft. Dort kamen nicht nur englische Tanks zum Einsatz, sondern auch Giftgas. Einem Trommelfeuer mit Senfgasgranaten fiel auch der Gefreite Hitler bei Ypern (Comines) zu Opfer, er musste erblindet und verätzt am 14. Oktober in das bayerische Feldlazarett Nr. 53 in Oudenaarde und anschließend nach Preußen in ein Reservelazarett nach Pasewalk bei Stettin (Pommern) gebracht werden.<sup>22</sup> Als er genas, war der Krieg vorüber.

Was die deutschen und österreichischen Demokraten betraf, so fühlten sich diese einerseits ermuntert, andererseits bestanden auch Illusionen über die Ansichten des US-Präsidenten. Als die k.u.k. Monarchie die Fühler nach einem Meinungsaustausch auf neutralem Boden ausstreckte, erhielt sie die brüske Antwort aus Washington, dass die amerikanischen Friedensbedingungen bereits bekannt seien. Aus Frankreich kamen ebenso harsche Hinweise auf den *journal officiel*, wo sich Clemenceau geäußert hatte. Am 27. September hatte Wilson vor dem Kongress deutlich gemacht<sup>23</sup>, dass er nicht mit jenen verhandeln wollte, die den Krieg angezettelt hatten, was die Entwicklung in beiden Ländern beschleunigte, neue Regierungschefs (in Cisleithanien Lammasch statt Hussarek; im Reich Prinz Max von Baden statt Graf Hertling) zu ernennen. Die neuen Regierungschefs gingen aber illusionär von einer Schiedsrichterrolle Wilsons aus, verkannten dessen Ziel der Zerschlagung des Militarismus und der Erreichung eines langfristigen Friedens. Zwar löste es bei Präsident Wilson und jenen (zB britischen) Politikern, welche sich auch als Vorkämpfer der Demokratie in Mitteleuropa sahen, Befriedigung aus, dass sich auch die beiden ehemals vorherrschenden Ethnien in die Richtung einer parlamentarischen Demokratie verwandelten; aber dass deshalb eine mildere Behandlung, auch bei den Friedensverträgen von Versailles (Deutsches Reich), St. Germain (Österreich) und Trianon (Ungarn) die

22 Ralf Georg Reuth, Hitler: Eine politische Biographie (2003) 64 f.

23 Berg, Wilson 148.

Folge gewesen wäre, kann nicht mit Recht behauptet werden. Damit begingen die Alliierten allerdings einen folgenschweren Fehler, denn statt die jungen Republiken für ihre Bemühungen zu belohnen, mussten diese erst recht die Kriegsfolgen für ein Regime tragen, das nach dem November 1918 nicht mehr existierte. Eine britische Zeithistorikerin sieht hier die Wurzel des Scheiterns der Versuche, in Wien und Budapest langfristig ein stabiles demokratisches System zu etablieren.<sup>24</sup>

---

24 Vgl *MacDonald*, *Austria 1918 – 1938*, 40.