

Thomas OLECHOWSKI, Wien

## Der Vertrag von St. Germain und die österreichische Bundesverfassung

### *The Treaty of Saint Germain (1919) and the Austrian Federal Constitutional Law (1920)*

*The Treaty of Saint Germain (1919) and the Austrian Federal Constitutional Law (1920) were the two legal pillars of the First Austrian Republic. The Treaty demarcated in terms of international law the limits within which the constitution could evolve, whereas the latter made direct references to individual Treaty provisions, thus giving them the special status of constitutional clauses. Austria's federal structure, in particular, is closely linked to the 'Anschlussverbot', i.e. the Treaty provision that prevented Austria from joining the German Reich. This contribution emphasizes the significance of the Treaty for Austrian constitutional history and the current Austrian constitutional law.*

**Keywords:** 'Anschlussverbot' – federal constitution – minority rights – organisation of armed forces

### Einleitung

Im Sommer 1920 befand sich Österreich in einer schweren innenpolitischen Krise. Die große Koalition aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen, die die Republik seit über einem Jahr regierte, war am 11. Juni auseinandergebrochen. Neuwahlen für die Konstituierende Nationalversammlung wurden ausgeschrieben, ohne dass diese ihre Hauptaufgabe, die Beratung und Erschaffung einer definitiven Verfassung für den jungen Staat, auch nur begonnen hatte. Ein völliges Auseinanderbrechen Österreichs in seine Länder wurde zumindest von manchen, wie etwa Hans Kelsen, befürchtet.<sup>1</sup>

In dieser emotional aufgeladenen Zeit, in der so manches politisches Porzellan zerschlagen wurde, veröffentlichte die Wiener Zeitung einen anonymen Artikel, der mit ziemlicher Sicherheit vom soeben zurückgetretenen Staatskanzler Karl Renner stammte. Er enthielt eine Darstellung

über die bisherigen Verhandlungen zur österreichischen Bundesverfassung samt einer Auflistung all jener Punkte, über die die beiden großen Parteien keinen Konsens erzielen hatten können. Für uns interessant ist jene Passage, in der Renner von sich selbst in der dritten Person spricht und erzählt, wie er den Auftrag, eine Verfassung zu entwerfen, erteilte: „Anlässlich seiner Abreise [nach St. Germain] berief der Staatskanzler Professor Hans Kelsen, der seit den Novembertagen seinem Amte zugeteilt war und an der provisorischen Verfassung mitgearbeitet hatte, besprach mit ihm die Grundlinien eines Entwurfes unter Annahme von Voraussetzungen, wie sie im Allgemeinen sich leider in Saint Germain verwirklichen sollten, und gab ihm den Auftrag, vereint mit den Referenten der Staatskanzlei einen Entwurf fertigzustellen.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> KELSEN, Österreichisches Staatsrecht 163. Vgl. OWERDIECK, Parteien 155f; BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte 241–245.

<sup>2</sup> [RENNER], Ergebnis 189.

Diese knappen Ausführungen führen zu zumindest zwei Fragen: Was waren die Voraussetzungen, die sich in St. Germain „leider“ verwirklichen sollten, und warum hatte Renner bis jetzt mit dem Verfassungsauftrag zugewartet, wenn Kelsen doch offenbar schon seit November 1918 zur Verfügung stand?

## St. Germain, die völkerrechtliche Stellung Österreichs und die Föderalismusfrage

Beginnen wir zunächst mit der zweiten Frage: Die von Karl Renner geführte deutschösterreichische Delegation reiste am 12. Mai von Wien nach Paris, wo sie am 14. Mai ankam.<sup>3</sup> Eine Woche davor, am 7. Mai, war der deutschen Delegation der Versailler Vertrag überreicht worden, der auch zwei Punkte bezüglich Deutschösterreichs enthielt: Das Deutsche Reich müsse die Unabhängigkeit Österreichs anerkennen und ebenso jegliche Regelung, die die Alliierten und Assoziierten Mächte mit Österreich vereinbaren. Auch wenn diese beiden Punkte nicht wirklich überraschen konnten, so stand doch nun zum ersten Mal auch ganz offiziell der Standpunkt der Alliierten fest, dass sie einen „Anschluß“ Österreichs an das Deutsche Reich nicht tolerieren würden.<sup>4</sup>

Das „Anschlußverbot“, das schließlich sowohl in Art. 80 VV als auch in Art. 88 VSG seinen Niederschlag fand, war nicht nur für die völkerrechtliche Stellung Österreichs, sondern auch für den Staatsaufbau von entscheidender Bedeutung. Bereits im Februar 1919 hatte Kelsen ein Gutachten vorgelegt, wie der – von allen im Parlament vertretenen Parteien einvernehmlich beschlossene –

„Anschluß“ rechtstechnisch am besten bewerkstelligt werden könnte.<sup>5</sup> Und Kelsen kam zum Ergebnis, dass es unmöglich sei, „Deutschösterreich“ (wie Österreich zu diesem Zeitpunkt noch hieß) als Bundesstaat einzurichten und gleichzeitig einem anderen Bund – dem Deutschen Reich – beizutreten. Denn wenn Deutschösterreich sowohl Gesetzgebungskompetenzen nach „unten“, d.h. an die Länder, als auch nach „oben“, d.h. an das Reich, abgebe, so bleibe für den Bund selbst kaum etwas übrig. Der „Anschluß“ könne nur von jedem einzelnen Land separat vollzogen werden – was allerdings mit Rücksicht auf die unterschiedliche Größe der deutschösterreichischen und der deutschen Länder zu schweren Missverhältnissen führen würde – oder von einem relativ zentralisierten deutschösterreichischen Gesamtstaat, in dem die Länder höchstens Selbstverwaltungskörperschaften nach Vorbild der englischen countys bilden könnten. Wenn jedoch der „Anschluß“ an das Deutsche Reich nicht zustandekomme, „dann wäre zweifellos die bundesstaatliche Verfassung nach dem Muster der Schweiz der beste Ausdruck der gegebenen politischen Konstellation.“<sup>6</sup>

Es ist bekannt, dass weder Kelsen noch Renner besondere Freunde eines deutschösterreichischen Föderalismus waren; namentlich Renner hatte schon 1918 Pläne für eine Selbstverwaltung nach englischem Vorbild veröffentlicht.<sup>7</sup> Erst die Entscheidung der Alliierten gegen einen „Anschluß“ war das Signal hin zur Entwicklung Österreichs zu einem Bundesstaat.

In diesem Sinne arbeitete Kelsen in der Zeit, in der Renner bei den Vertragsverhandlungen in Saint Germain weilte, also zwischen Mai und

<sup>3</sup> Vgl. den „Bericht über die Tätigkeit der deutschösterreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye“, 379 BlgKNV, Bd. I (1919) 1–3; NFP, Nr. 19654 v. 13. 5. 1919, 1; NFP, Nr. 19656 v. 15. 5. 1919, 1.

<sup>4</sup> NFP, Nr. 19649 v. 8. 5. 1919, 1. Vgl. LOW, Anschlußbewegung 107ff; STOURZH, Genese des Anschlußverbots 44ff.

<sup>5</sup> Das Gutachten wurde wenig später von Kelsen in der „Zeitschrift für Öffentliches Recht“ veröffentlicht: KELSEN, Stellung der Länder.

<sup>6</sup> KELSEN, Stellung der Länder 137. Die Passage ist wörtlich zitiert auch bei SCHMITZ, Vorentwürfe 32f.

<sup>7</sup> RENNER, Selbstbestimmungsrecht 159.

September 1919, insgesamt sechs Verfassungsentwürfe aus.<sup>8</sup> Genau genommen handelte es sich um einen Entwurf, der fünffach variiert wurde. Das Grundmodell – eine parlamentarische Republik mit schwach ausgeprägtem Föderalismus – war überall das Gleiche, die Gliederung des Entwurfes I und auch der Wortlaut vieler Bestimmungen wurde in allen Entwürfen unverändert beibehalten, nur bei einigen besonders umstrittenen Punkten bot Kelsen alternative Lösungsmöglichkeiten an. Der heute im Archiv der Republik ruhende „Entwurf I“ ist der einzige dieser sechs Entwürfe, in der noch von „Deutschösterreich“ die Rede ist, bei den Entwürfen II–VI wird bereits von „Österreich“ gesprochen. Denn auch im VSG war stets von „l'Autriche“ die Rede und wurde auch der VSG vom Renner im Namen der Republik Österreich unterzeichnet.<sup>9</sup>

Die vielfach in der Literatur anzutreffende Formulierung, die Alliierten Mächte hätten Deutschösterreich „gezwungen“, sich in Österreich umzubenennen, ist zu relativieren. Vielmehr betrieb die Republik seit ihrer Gründung eine eigenartige Doppelpolitik: Einerseits bezeichnete sie sich als „Deutschösterreich“, lehnte jede Rechtsnachfolge nach der Österreichisch-Ungarischen Monarchie ab und behauptete – gestützt auf ein Gutachten Kelsens –, eine ebensolche Neugründung wie die ČSR oder der SHS-Staat zu sein und niemals Krieg geführt zu haben.<sup>10</sup> Andererseits hatte sie keine Hemmungen, auf Amtsgebäude und ähnliche Ressourcen der k.u.k. Monarchie zu greifen, erklärte den Kaiser für abgesetzt, obwohl

er niemals über den Staat Deutschösterreich geherrscht hatte und betonte ihr Recht, an den Vertragsverhandlungen von St. Germain beteiligt zu werden.<sup>11</sup>

Die Umbenennung von „Deutschösterreich“ in „Österreich“ erfolgte am 21. Oktober 1919 durch ein Gesetz, also nach Unterzeichnung, aber noch vor Inkrafttreten des VSG.<sup>12</sup> Der Motivenbericht zur Regierungsvorlage zu diesem Gesetz sprach von einer „unvermeidlich[en]“ Maßnahme, dass der Staat unter demselben Namen im innerstaatlichen Verkehr wie im zwischenstaatlichen Verkehr auftrete. „Die Briefmarken, das Papiergeld bedürfen der Anerkennung des Auslandes, wir könnten bei einigem Mangel an gutem Willen [...] Bemängelungen ausgesetzt sein, würden sie eine Staatsbezeichnung tragen, welche unserem Verkehr mit anderen Staaten nicht entspricht.“<sup>13</sup> Fügte sich Österreich somit im Ergebnis dem Wunsch der Alliierten, so weigerte es sich doch auch jetzt noch, jene Gründe zu akzeptieren, die die Alliierten zur Wahl des Namens „Österreich“ bewogen hatten. Denn weiter im Gesetz hieß es: „Die Republik Österreich übernimmt jedoch – unbeschadet der im Staatsvertrage von St. Germain auferlegten Verpflichtungen – keinerlei Rechtsnachfolge nach dem ehemaligen Staate Österreich, das ist den „im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern.“ Die Republik übernahm also nur jene Verpflichtungen, die ihr ausdrücklich aufgeladen worden waren und keine „Generalhaftung“ für Verpflichtungen der Monarchie.

<sup>8</sup> Abgedruckt bei SCHMITZ, Vorentwürfe 114–307, erste bis vierte Spalte; ERMACORA, Entstehung IV, 62–243. Vgl. dazu OLECHOWSKI, Beitrag 216.

<sup>9</sup> Vgl. zur Gleichsetzung von „Deutschösterreich“ mit „Österreich“ die Note des Komitees zur Verifizierung der Vollmachten vom 29. 5. 1919, abgedruckt in 379 BlgKNV, Bd I, Beilage 11.

<sup>10</sup> Diese Lehre ging auf ein Gutachten Kelsens vom 8./29. 11. 1918 zurück, abgedruckt bei KELSEN, Verfassungsgesetze I, 61–64; vgl. dazu OLECHOWSKI, Beitrag 212f.

<sup>11</sup> So auch FELLNER, Vertrag von St. Germain 89.

<sup>12</sup> Gesetz v. 21. 10. 1919 StGBI 484 über die Staatsform, abgedruckt bei KELSEN, Verfassungsgesetze IV, 447f.

<sup>13</sup> Motivenbericht, zit.n. KELSEN, Verfassungsgesetze IV, 450.

Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Oktober 1919 hob die Erklärung auf, wonach Deutschösterreich ein „Bestandteil des Deutschen Reiches“ sei,<sup>14</sup> auch hier folgte man dem VSG und dessen „Anschlußverbot“; bemerkenswert ist auch hier die Wortwahl der Regierungsvorlage, wonach „nichts übrig“ bleibe, als eine Rechtslage zu schaffen, die dem VSG entspreche.<sup>15</sup> Und auch hier entschloss sich der Gesetzgeber zu einem trotzigen „Aber“: „Um aber unsere Eigenschaft als deutscher Nationalstaat gleichzeitig zum Ausdruck zu bringen, wird [...] von dem Rechte Gebrauch gemacht, welches uns auch der Staatsvertrag von St. Germain in Artikel 66 nicht verwehrt: wir führen nämlich verfassungsgesetzlich die deutsche Sprache als unsere Staatssprache ein“. Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Oktober 1919 lautete daher: „Die Staatssprache der Republik ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten gesetzlich eingeräumten Rechte, die deutsche Sprache.“ Diese Formulierung ging später in den noch heute gültigen Art. 8 des B-VG ein.

## Der Präambelstreit

Dieses, das Bundes-Verfassungsgesetz, wurde knapp ein Jahr später, am 1. Oktober 1920, von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen. Die Beratungen über seinen Inhalt begannen im Grunde erst nach Renners Rückkehr aus St. Germain. Erst nachdem die außenpolitischen Grundlagen feststanden, konnte an die innere Ordnung des Staates gedacht werden. Wie

Renner in dem schon erwähnten Zeitungsartikel berichtet, lagen bei seiner Rückkehr aus St. Germain bereits fünf der Kelsen'schen Entwürfe vor, der sechste wurde nachgereicht. Es war allem Anschein nach aber nicht der Entwurf VI, sondern der Entwurf II, der später – mit einigen handschriftlichen Ausbesserungen – von Staatskanzler Renner an Staatssekretär Mayr weitergereicht und so zur Grundlage aller weiterer Verhandlungen gemacht wurde.<sup>16</sup>

Daneben gab es freilich auch einige andere Entwürfe, die aber das Endergebnis, das Bundes-Verfassungsgesetz nur indirekt und geringfügig beeinflussten. Hervorzuheben ist hier der von Stefan Falser erstellte sog. Tiroler Verfassungsentwurf, der am 7. Jänner 1920 veröffentlicht wurde. Er war stark föderalistisch und umfasste lediglich 39 Artikel, im Gegensatz zu den Kelsen-Entwürfen aber auch eine Präambel. Diese begann wie folgt: „Unter dem völkerrechtlichen Zwange des Friedensvertrages von Saint Germain und mit feierlicher Verwahrung gegen die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts der Völker schließen sich die Länder Kärnten [usw.] zu einem Bunde mit dem Namen Republik Österreich [...] zusammen.“<sup>17</sup>

Es zeigt diese Präambel sehr gut, wie verhasst der VSG in der österreichischen Bevölkerung war, namentlich in Tirol, das mehr als die Hälfte seines Territoriums an Italien abtreten hatte müssen.<sup>18</sup> Die Tiroler Politiker waren aber auch, was die in Wien stattfindenden Verfassungsarbeiten betraf, besonders skeptisch, weshalb sie ja ihren

<sup>14</sup> Das Gesetz v. 12. 11. 1918 StGBI. 5, bestimmte in Art. 2, der damaligen Terminologie folgend, dass Deutschösterreich „ein Bestandteil der Deutschen Republik“ sei; mit dem Gesetz v. 12. 3. 1919 StGBI. 174 wurde dies in „Bestandteil des Deutschen Reiches“ abgeändert.

<sup>15</sup> Motivenbericht, zit.n. KELSEN, Verfassungsgesetze IV, 451.

<sup>16</sup> Dazu demnächst OLECHOWSKI, Hans Kelsens Verfassungsentwürfe.

<sup>17</sup> ERMACORA, Quellen 66. Ähnlich war der Entwurf der Großdeutschen Vereinigung, der am 18. Mai 1920 ins

Parlament eingebracht wurde: „Unter dem Zwange des Vertrages von St. Germain, der den Anschluß an das Deutsche Reich derzeit verwehrt [...]“: ERMACORA, Quellen 78.

<sup>18</sup> Nach KELSEN, Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses, 334f, handelte es sich beim österreichischen Bundesland Tirol „nur um den Rest des zum größeren Teil an Italien gefallenen, historischen Landes“. Vgl. zur Tiroler Frage nunmehr umfassend DOTTER, WEDRAC, Der hohe Preis des Friedens.

eigenen Entwurf erstellt hatten.<sup>19</sup> Michael Mayr, der als Professor der Universität Innsbruck zunächst zur Speerspitze der Tiroler Föderalisten gehört hatte, bemühte sich seit seinem Eintritt in die Staatsregierung im Oktober 1919, die auseinanderstrebenden Länder wieder unter ein Dach zu bekommen; Produkt seiner Arbeiten war zunächst der sog. Privatentwurf Mayr.<sup>20</sup> Er wurde als „Privatentwurf“ bezeichnet, weil er nicht die offizielle Genehmigung der Regierung erhalten hatte. Er basierte auf dem schon genannten Kelsen-Entwurf II, der von Mayr, aber auch von Kelsen, in einigen Punkten umgearbeitet worden war. Insbesondere wurde Kelsen von Mayr gebeten, den Entwurf ebenfalls mit einer Präambel zu versehen. Diese lautete: „Kraft des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes und seiner geschichtlich gewordenen Glieder und mit feierlicher Verwahrung gegen jede zeitliche Schranke, die der Ausübung dieses unveräußerlichen Rechts gesetzt ist, vereinigen sich die selbständigen Länder der Republik Österreich zu einem freien Bundesstaat unter dieser Verfassung.“<sup>21</sup>

Erst aus der Entstehungsgeschichte wird begreiflich, dass dieser, zweifellos aus der Feder Kelsens stammende Präambelentwurf keine Deutschtümelei, sondern eine Abschwächung des Tiroler Präambelentwurfes war. Er wurde letztlich, im Zuge der parlamentarischen Debatten, wieder gestrichen, da der Abgeordnete Ignaz Seipel meinte, dass man sich schwer auf einen Wortlaut einigen können werde,<sup>22</sup> sodass von einer Diskussion überhaupt Abstand genommen wurde. Das B-VG

besitzt somit, als eine von relativ wenigen europäischen Verfassungen,<sup>23</sup> keine Präambel.

## Heerwesen

Die Einfügung einer Präambel war natürlich nicht die einzige Änderung, die Staatssekretär Mayr am Kelsen-Entwurf machte. Hier ist noch auf die Bestimmungen über das Bundesheer einzugehen, das zufolge des Wehrgesetzes vom Februar 1919 nach dem Milizsystem ausgestaltet war.<sup>24</sup> Ein christlichsozialer Verfassungsentwurf vom Mai 1919 sah ebenfalls die allgemeine Wehrpflicht – und zwar für Männer und Frauen, jedoch nur für Männer zum Dienst mit der Waffe – vor.<sup>25</sup> Dies stand im Widerspruch zu Art. 119 und Art. 120 VSG, die die allgemeine Wehrpflicht verboten und Österreich lediglich ein Berufsheer, das auf dem Wege freiwilliger Verpflichtung aufgestellt werden dürfe, gestatteten.<sup>26</sup> Diese Bestimmungen wurden im sog. Privatentwurf Mayr rezipiert, und im März 1920 wurde auch ein neues Wehrgesetz beschlossen, das die Bestimmungen des VSG penibel umsetzte.<sup>27</sup> Erst in einem relativ späten Stadium der Verfassungsentstehung, im August 1920, wurde die Bestimmung über das Berufsheer wieder aus der Verfassung gestrichen, und zwar auf Antrag des großdeutschen Abgeordneten Clessin: Man sei zwar völkerrechtlich verpflichtet, auf die allgemeine Wehrpflicht zu verzichten, jedoch nicht, dieses Verbot auch in die Verfassung hineinzuschreiben, womit man spätere Änderungen unnötig erschweren

<sup>19</sup> BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte 201.

<sup>20</sup> Abgedruckt bei SCHMITZ, Vorentwürfe 114–307, fünfte Spalte, sowie bei ERMACORA, Entstehung IV, 290–413, erste Spalte.

<sup>21</sup> SCHMITZ, Vorentwürfe 115; ERMACORA, Entstehung IV, 290.

<sup>22</sup> Protokoll der 9. Sitzung des Unterausschusses v. 23. 8. 1920, ERMACORA, Quellen 336.

<sup>23</sup> Von den EU-Staaten weisen die Verfassungen von Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Rumänien, Schweden, Zypern

keine über eine Promulgationsformel hinausgehende Präambel auf.

<sup>24</sup> § 7 Wehrgesetz 6. 2. 1919 StGBI. 91. Vgl. KELSEN, Verfassungsgesetze III, 303.

<sup>25</sup> ERMACORA, Quellen 21.

<sup>26</sup> Vgl. dazu RAUTER, Wehrgesetzgebung und Heer 691.

<sup>27</sup> Wehrgesetz 18. 3. 1920 StGBI 122.

würde.<sup>28</sup> In der Tat war das Wehrsystem jahrzehntlang nicht in der Verfassung verankert, erst 1988, unter völlig geänderten außenpolitischen Bedingungen, wurde das Milizsystem in die Verfassung festgeschrieben.<sup>29</sup>

Schon wesentlich früher, jedoch erst ein gutes Jahr nach Inkrafttreten des VSG, im April 1921, wurde mit Bundesgesetz ausdrücklich bestimmt, dass sämtliche noch verbliebenen wehrrechtlichen Gesetze, die mit den wehrrechtlichen Vorschriften des VSG im Widerspruch standen, aufgehoben wurden. Ausdrücklich wurde damals etwa normiert, dass weder Polizei, noch Gendarmerie, Finanz- oder Zollwache, noch das Forstschutzpersonal für militärische Zwecke herangezogen werden dürfen.<sup>30</sup>

Der VSG hatte auch auf eine Reihe anderer Bestimmungen des B-VG Einfluss. So erklärte das Staatsamt für soziale Verwaltung in einem Memorandum vom 4. Februar 1920, dass der VSG im XIII. Teil, „Arbeit“ dem Staat eine Reihe von Pflichten auferlege, die nur durch den Bund erfüllt werden können, da die Länder nicht völkerrechtsfähig seien.<sup>31</sup> Es war dies sicherlich nicht der einzige, aber wohl mit ein Grund dafür, dass Art. 10 Z. 11 B-VG das „Arbeitsrecht“ zur Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung erklärte.

## Minderheiten in der Verfassung

Die größte Bedeutung aber hatte – und hat bis zum heutigen Tag – der VSG in Bezug auf den Schutz von Minderheiten, seien es religiöse, seien es sprachliche Minderheiten. Die diesbezüglichen Bestimmungen – Abschnitt V des III. Teiles des VSG – enthielten nicht nur das prinzipielle Diskriminierungsverbot aufgrund von Religion oder Sprache, sondern auch spezielle Bestimmungen etwa hinsichtlich des Sprachgebrauchs bei Gericht und in Schulen.<sup>32</sup> Art. 62 VSG verlangte, dass der gesamte Abschnitt in Österreich die Stellung eines „Grundgesetzes“, d.h. eines Verfassungsgesetzes, habe.

Es sei hier erwähnt, dass der Minderheitenschutz des VSG einem Schema folgte, das allen Pariser Vorortverträgen zugrunde gelegt wurde. Und damit sind nicht nur die fünf Verträge mit den Verliererstaaten des 1. Weltkriegs gemeint; vielmehr wurde zeit- und ortsgleich mit dem deutschen Friedensvertrag, am 28. Juni 1919 zu Versailles, auch ein Vertrag mit Polen zugunsten der dortigen Minderheiten,<sup>33</sup> und auch zeit- und ortsgleich mit dem österreichischen Friedensvertrag, am 10. September 1919 zu St. Germain je ein Vertrag mit der ČSR und mit dem SHS-Staat zugunsten der dortigen Minderheiten abgeschlossen;<sup>34</sup> die Rechte der Minderheiten wurde in all diesen Staaten auf gleiches Niveau angehoben. Die tschechoslowakische Regierung stellte sich damals auf den Standpunkt, dass der sie betreffende Vertrag nicht self-executing sei und einer Transformation in staatliches Recht bedürfe, das

<sup>28</sup> ERMACORA, Quellen 360.

<sup>29</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 23. 6. 1988 BGBl. 341; RAUTER, Wehrgesetzgebung und Heer 747.

<sup>30</sup> Bundesgesetz vom 28. 4. 1921 BGBl. 251 womit im Sinne des Artikels 156 des Staatsvertrages von Saint-Germain-en-Laye die mit dem Inhalte des V. Teiles dieses Vertrages nicht im Einklang stehenden, vor dem 4. 11. 1918 erlassenen Gesetze und Verordnungen außer Kraft gesetzt werden.

<sup>31</sup> ERMACORA, Entstehung III, 145.

<sup>32</sup> Vgl. dazu KOLONOVITS, Sprachenrecht 111–122; KALB, POTZ, SCHINKELE, Religionsrecht 43–45.

<sup>33</sup> Vertrag von Versailles vom 28. 6. 1919 zwischen den AAHM und Polen

[<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/12.html>] (22. 1. 2019).

<sup>34</sup> Vertrag von St. Germain vom 10. 9. 1919 zwischen den AAHM und der ČSR [<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/5.html>]

(22. 1. 2019); Vertrag von St. Germain vom 10. 9. 1919 zwischen den AAHM und dem SHS-Staat [<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1920/14.html>] (22. 1. 2019).

Resultat schlug sich in der Verfassungsurkunde vom 29. Februar 1920 und einem am selben Tag ergangenen Minderheitengesetz nieder, was von der deutschen Minderheit in der ČSR scharf kritisiert wurde.<sup>35</sup>

Ähnlich waren offenbar zunächst die Überlegungen in Österreich, zumal die ersten Entwürfe zum B-VG noch keinen Verweis auf St. Germain, sondern selbst jeweils umfangreiche Grundrechtskataloge enthielten, in denen auch die Sprachen- und die Religionsfrage geregelt war. Bekanntlich war die Frage der Grundrechte eines der am meisten umstrittenen bei der Verfassungswerdung, da hier die ideologischen Gegensätze der Parteien mit voller Wucht aufeinanderprallten. Hans Kelsen hat auch dieses Problem in der Weise gelöst, indem er einfach mehrere parallele Entwürfe vorlegte, die mal mehr den christlichsozialen, mal mehr den sozialdemokratischen Wünschen entsprachen. Immerhin gingen sie alle von einer Gleichberechtigung aller Staatsbürger, unabhängig von ihrer Nationalität oder Konfession aus.

Das war keineswegs selbstverständlich. So sah etwa die steiermärkische Landtagswahlordnung 1919<sup>36</sup> für den Fall, dass deutschen Minderheiten in Vertretungskörpern benachbarter Staaten nicht alle Rechte zukommen, entsprechendes für den steiermärkischen Landtag vor: Diesfalls wurde von den Landtagsabgeordneten sowohl verlangt, dass sie sich bei der letzten Volkszählung zur deutschen Nationalität bekannt hatten als auch, dass sie eine Erklärung abgaben, sich weiterhin zum deutschen Volke zu bekennen. Andernfalls konnte ihnen trotz gültiger Wahl das Mandat verweigert werden. Die Bestimmung,

wenn auch aus dem Kontext heraus nachvollziehbar, war natürlich überschießend: Die Formulierung „alle Rechte nationaler Minderheiten“ war reichlich vage, die Formulierung „benachbarte Staaten“ musste nicht unbedingt nur an die Steiermark grenzende Staaten betreffen, sodass z.B. auch eine Unterdrückung der deutschen Minderheit in der CSR zur Verweigerung des Mandats für einen slowenischsprachigen Abgeordneten führen hätte können. Der Leiter des Verfassungsdepartements in der Staatskanzlei, Georg Fröhlich, erblickte jedenfalls in dieser Regelung eine Unvereinbarkeit mit dem VSG, weshalb sie später wieder entfernt wurde.<sup>37</sup>

Es war der sozialdemokratische Abgeordnete Robert Danneberg, der erstmals am 23. April 1920 auf der Linzer Länderkonferenz den Vorschlag machte, den Abschnitt V des 3. Teils des VSG einfach zu einem Teil der Verfassung zu erklären. Denn er war der Ansicht, dass der der Konferenz zugrundeliegende Entwurf die Gleichheit aller Staatsbürger ohne Rücksicht auf die Nationalität nicht genügend zum Ausdruck bringe.<sup>38</sup> Sein Vorschlag blieb vorerst unberücksichtigt. Auf ihn wurde erst zurückgekommen, als es offensichtlich geworden war, dass sich die beiden großen Parteien auf keinen neuen Grundrechtskatalog einigen würden können.

Zu diesem Zeitpunkt war die eingangs erwähnte Regierungskrise schon ausgebrochen; eine Proporzregierung unter der Leitung von Mayr führte interimistisch die Geschäfte weiter; „sozusagen in letzter Stunde“, wie es Seipel später formulierte,<sup>39</sup> raffte sich die Konstituierende Nationalversammlung dazu auf, noch vor den Neuwahlen die Verfassung zuwege zu bringen. Doch

<sup>35</sup> Čs Verfassungsurkunde 29. 2. 1920 čsSlg 121/1920; čs Gesetz 29. 2. 1920 čsSlg 122 auf Grund des § 129 der Verfassungsurkunde, betreffend die Festsetzung der Grundsätze des Sprachenrechts in der ČSR. Vgl. die Kritik an dieser Vorgangsweise durch ADAMOVIČ, Grundriss ČSR 82

<sup>36</sup> LG 13. 3. 1919 stmkLGBL. 14.

<sup>37</sup> Memorandum vom 7. 4. 1920, ERMACORA, Entstehung II, 38.

<sup>38</sup> ERMACORA, Entstehung I, 282.

<sup>39</sup> Bericht des Verfassungsausschusses, 991 BlgKNV. Vgl. dazu schon OLECHOWSKI, Ignaz Seipel 332.

in den im Sommer 1920 in einem parlamentarischen Unterausschuss geführten Debatten wurde die Frage der Grundrechte nicht einmal angeschnitten, so aussichtslos erschien die Lage. Erst am 18. September einigten sich die Parteien außerhalb des Parlaments, jene Teile der Verfassung zum Beschluss zu erheben, über die Konsens hatte erzielt werden können, und die strittigen Punkte einfach auszuklammern.<sup>40</sup> Hier sollte der Rechtszustand der Monarchie provisorisch beibehalten werden. Anstelle eines neuen Grundrechtskataloges wurde das alte StGG-ARStB rezipiert und mit Art. 149 B-VG zu einem Verfassungsgesetz im Sinne des B-VG erklärt. Gleiches widerfuhr den beiden (im StGG-ARStB inserierten) Gesetzen von 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit und zum Schutze des Hausrechtes, dem Adelsaufhebungsgesetz und dem Habsburgergesetz, dem Wappengesetz sowie schließlich dem „Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von St. Germain vom 10. September 1919“.

Der genaue Gang dieser Arbeiten ist unklar. Eine knappe Woche nach der entscheidenden Parteienvereinbarung, am 23. September, legt der Gesetzgebungsdienst der Staatskanzlei dem parlamentarischen Unterausschuss den Entwurf für den späteren Art. 149 B-VG vor, der bereits den Abschnitt V des III. Teils VSG nennt.<sup>41</sup> Dies wird vom Unterausschuss ohne Diskussion angenommen. Ob die Idee, die Verfassungsgesetze neben dem B-VG einfach aufzuzählen, von Danneberg stammt – immerhin war dieser auch Mitglied des Unterausschusses – oder im Gesetzgebungsdienst selbst geboren wurde, ist unbekannt.

Die praktische Bedeutung dieser Bestimmungen ist nicht zu unterschätzen: War doch z.B. die öffentliche Religionsausübung bislang ein Privileg

der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, das nun auf alle Staatsbürger, also auch z.B. auf die viel später anerkannten Mormonen oder Methodisten, ausgedehnt wurde. Heute hat dies an Bedeutung verloren, nicht nur aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Anerkennungen, sondern insbesondere wegen Art. 9 EMRK, der dieses Recht ebenfalls enthält. Was die sprachlichen Minderheiten betrifft, so erscheint rückblickend der ihnen gewährte Schutz gering. Er umfasste nur einen Individualschutz, nicht einen kollektiven Schutz der jeweiligen Volksgruppen; er umfasste nicht das Recht, dass sich das Gericht der Minderheitensprache bediene, sondern nur die Beistellung eines Dolmetschers. Insofern blieben die Bestimmungen von St. Germain weit hinter jenen des Staatsvertrages von Wien vom 15. Mai 1955 zurück.<sup>42</sup> Andererseits konzentrierte sich dieser Vertrag ganz auf die slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, der Steiermark und dem Burgenland. Für die tschechisch, ungarisch, slowakisch oder Romani sprechenden Minderheiten haben die Minderheitsbestimmungen des VSG bis heute bleibende Bedeutung.

## Schluss

Die praktische Bedeutung, die der VSG im Verfassungsleben bis heute hat, soll durch folgende einfache Graphik illustriert werden: Seit 1920 hat sich der VfGH immerhin 31-mal mit dem Vertrag befasst und Erkenntnisse geschöpft, die zumindest auch auf den VSG eingehen. In den 13 Jahren der Ersten Republik waren dies acht Fälle, also sozusagen alle neun Monate ein Fall, in den bislang 73 Jahren der Zweiten Republik waren dies

<sup>40</sup> Arbeiter-Zeitung, Nr. 259 v. 19. 9. 1920, 1; Neue Freie Presse, Nr. 20.138 v. 19. 9. 1920, 6.

<sup>41</sup> Es wird in diesem Entwurf noch zwischen Verfassungsgesetzen (wie z.B. dem StGG-ARStB) und Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und einfachen

Gesetzen (wie z.B. dem VSG oder auch dem Zollgesetz) unterschieden, vgl. ERMACORA, Quellen 498; dies wird nur stilistisch geändert.

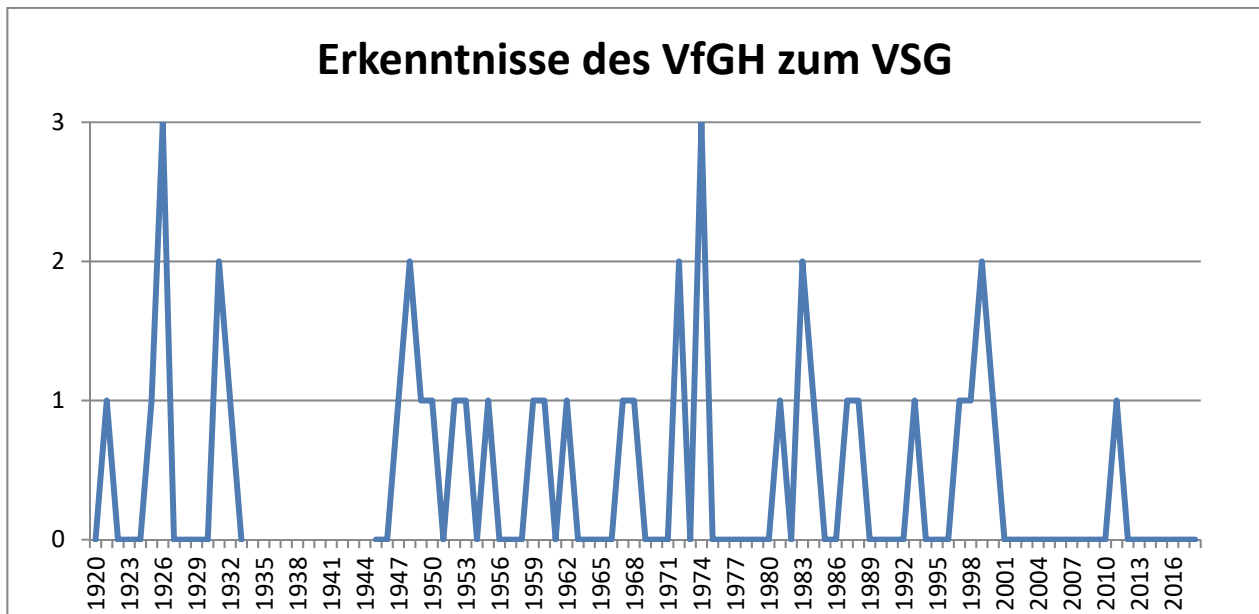
<sup>42</sup> REITER, Minderheiten 104.



23 Fälle, also etwa halb so häufig wie in der Ersten Republik. In der Sache geht es dabei um so unterschiedliche Fälle wie den Gebrauch der slowenischen Unterrichtssprache in Kärntner Volksschulen,<sup>43</sup> Fragen der Staatsbürgerschaft,<sup>44</sup> die Einberufung eines „Zeugen Jehovas“ zum Bundesheer,<sup>45</sup> aber auch z.B. Einschränkungen des Grundverkehrs für Ausländer.<sup>46</sup> Die grund-

gende Bedeutung, die die Ziehung der Staatsgrenzen im VSG für das gesamte österreichische Rechts- und Verfassungsleben hat, ist hier noch gar nicht berücksichtigt. Insgesamt zeigt sich, dass der VSG die Entstehung des B-VG in einem hohen Maße geprägt hat und bis heute ein wichtiger Teil des österreichischen Verfassungsrechts geblieben ist.

Abb. 1



## Korrespondenz:

Prof. Dr. Thomas OLECHOWSKI  
 Universität Wien  
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte  
 Schottenbastei 10–16  
 1010 Wien  
 thomas.olechowski@univie.ac.at  
 ORCID-Nr. 0000-0003-3291-6876

## Abkürzungen:

BlgKNV Beilagen zu den Stenographischen Protokollen der Konstituierenden Nationalversammlung  
 čs tschechoslowakisch  
 čsSlg Sammlung der Gesetze und Verordnungen des tschechoslowakischen Staates  
 NFP Neue Freie Presse  
 VfSlg Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes  
 VSG Vertrag von St. Germain  
 VV Vertrag von Versailles  
 Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:  
 [<http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf>]

<sup>43</sup> VfGH 9. 3. 2000 G 2/00 u.a. VfSlg 15.759.

<sup>44</sup> VfGH 22. 10. 1947 B112/47 VfSlg 1577.

<sup>45</sup> VfGH 10. 10. 1997 B1021/96; B1454/96; B2256/96 VfSlg 14.978.

<sup>46</sup> VfGH 28. 9. 1974 B178/74; B183/74; B186/74 VfSlg 7374.

## Literatur:

- Ludwig ADAMOVICH, Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes (Wien 1929).
- Klaus BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich I: 1918–1933. Fünfzehn Jahre Verfassungskampf [einziger Band] (Wien–New York 1998).
- Marion DOTTER, Stefan WEDRAC, Der hohe Preis des Friedens. Geschichte der Teilung Tirols (Innsbruck 2018).
- Felix ERMACORA, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920) (Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VIII, Wien 1967).
- Felix ERMACORA, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, Bd. I: Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (Wien 1989).
- Felix ERMACORA, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd. II: Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (Wien 1989).
- Felix ERMACORA, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd. III: Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (Wien 1986).
- Fritz FELLNER, Der Vertrag von Saint Germain, in: Erika WEINZIERL, Kurt SKALNIK (Hgg.), Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik I (Graz–Wien–Köln 1983) 85–106.
- Herbert KALB, Richard POTZ, Brigitte SCHINKELE, Religionsrecht (Wien 2003).
- Hans KELSEN, Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs (1919/1920), ND in: Hans Kelsen Werke IV (Tübingen 2013) 115–146.
- Hans KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Bd. I (Wien 1919), ND in: Hans Kelsen Werke V (Tübingen 2011) 24–129.
- Hans KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Bd. III (Wien 1919), ND in: Hans Kelsen Werke V (Tübingen 2011) 256–437.
- Hans KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Bd. IV (Wien 1920), ND in: Hans Kelsen Werke V (Tübingen 2011) 438–608.
- Hans KELSEN, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß, entwicklungsgeschichtlich dargestellt (Tübingen 1923, ND Aalen 1981).
- Hans KELSEN, Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, Zeitschrift für Öffentliches Recht 6 (1927) 329–352.
- Dieter KOLONOVITS, Sprachenrecht in Österreich (Wien 1999).
- Alfred D. LOW, Die Anschlußbewegung in Österreich und Deutschland, 1918–1919, und die Pariser Friedenskonferenz (Wien 1975).
- Thomas OLECHOWSKI, Der Beitrag Hans Kelsens zur österreichischen Bundesverfassung, in: Robert WALTER, Werner OGRIS, Thomas OLECHOWSKI (Hgg.), Hans Kelsen: Leben – Werk – Wirksamkeit (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 32, Wien 2009) 211–230.
- Thomas OLECHOWSKI, Ignaz Seipel. Vom k.k. Minister zum Berichterstatter über die republikanische Bundesverfassung, BRGÖ 2 (2012) 317–335.
- Thomas OLECHOWSKI, Hans Kelsens Verfassungsentwürfe, in: Clemens JABLONER, Thomas OLECHOWSKI, Klaus ZELENY (Hgg.), Die Gründung der Republik und Hans Kelsen (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 41, im Druck).
- Reinhard OWERDIECK, Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Die Entstehung des Verfassungsvervisoriums der Ersten Republik 1918–1920 (= Studien und Quellen zur österreichischen Zeitgeschichte 8, Wien 1987).
- Gerhard RAUTER, Wehrgesetzgebung und Heer 1868–1993, in: Herbert SCHAMBECK (Hg.), Parlamentarismus und öffentliche Recht in Österreich (Berlin 1993) 637–829.
- Ilse REITER, Der Staatsvertrag und die nationalen Minderheiten, in: Thomas OLECHOWSKI (Hg.), Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität (Wien 2006) 95–121.
- Karl RENNER, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Oesterreich I: Nation und Staat [einziger Band] (Leipzig–Wien 1918).
- [Karl RENNER], Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung, in: ERMACORA, Quellen 188–192.
- Georg SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 6, Wien 1981).
- Gerald STOURZH, Zur Genese des Anschlußverbots in den Verträgen von Versailles, Saint-Germain und Trianon, in: Isabella ACKERL, Rudolf NECK (Hgg.), Saint-Germain 1919. Protokoll des Symposiums am 29. und 30. Mai 1979 in Wien (Wien 1989) 41–53.