

Kelsen Working Papers

Publications of the FWF project P 19287: "Biographical Researches on H. Kelsen in the Years 1881–1940"

Thomas Olechowski, Wien:

Ignaz Seipel – vom k.k. Minister zum Berichterstatter über die republikanische Bundesverfassung

online-version, 3rd January 2011

<http://www.univie.ac.at/kelsen/workingpapers/seipelbundesverfassung.pdf>

will be published in:

Thomas Simon (Hgg.), *Staatsgründung und Verfassungsordnung* (forthcoming)

Thomas Olechowski, Wien:

Ignaz Seipel - vom k.k. Minister zum Berichterstatter über die republikanische Bundesverfassung 1920

A. Einleitung

Als Prälat Ignaz Seipel im Juni 1932, wenige Wochen vor seinem Tod, im Gespräch mit dem jungen August Maria Knoll auf sein Leben zurückblickte, konnte er, nicht ohne Stolz, von sich sagen: „Ich war mit 32 Jahren ordentlicher Universitätsprofessor, mit 42 Jahren (k.k.) Minister; ich war fünf Jahre Bundeskanzler, lange Zeit Bundesminister ... Ich habe ein schönes Leben hinter mir. Mein Ehrgeiz war früh gestillt.“¹ War er das wirklich? Immerhin gab er noch im selben Gespräch seinem Bedauern darüber Ausdruck, dass er nicht auch das Amt des Bundespräsidenten erlangt hatte. Kein Wort verlor er hingegen darüber, dass er mehrmals – 1918 in Salzburg, 1927 in Graz-Seckau – auch ein Bischofsamt angestrebt, aber stets das Nachsehen gehabt hatte. Vielleicht schwieg er deswegen, weil gerade jetzt, in jenen Sommertagen des Jahres 1932, der erzbischöfliche Stuhl von Wien vakant war; und wäre der Gesundheitszustand Seipels ein anderer gewesen, so hätte er sich wohl berechnete Hoffnungen machen können, Nachfolger von Kardinal Piffl zu werden. Doch dazu sollte es nicht mehr kommen.

Ignaz Seipel gehört zu den bedeutendsten, aber auch umstrittensten Persönlichkeiten der Ersten Republik. Um seine Denkweise zu verstehen, muss man sich stets vor Augen halten, dass er in erster Linie Priester und nur in zweiter Linie Politiker war – dies wurde sowohl von seinen Bewunderern als auch von seinen Gegnern immer hervorgehoben.² Mit seinem asketischen Äußeren und seiner priesterlichen Soutane, die er auch im Parlament und im Ministerrat nicht ablegte, wurde Seipel vor allem den Sozialdemokraten, seinem politischen Hauptgegner, zum Sinnbild des politischen Katholizismus, jener gerade in Österreich so wirkmächtigen Strömung, die auch nach 1918 den

¹ Zit n K. v. Klemperer, Ignaz Seipel. Staatsmann einer Krisenzeit, 1976, 334. – Diese Biographie ist, zusammen mit dem Werk von F. Rennhofer, Ignaz Seipel. Mensch und Staatsmann, 1978, bis heute maßgeblich für jede kritische Auseinandersetzung mit dem Dargestellten; für einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand vgl D. A. Binder, Seipel Ignaz, in: Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950, Bd. XII, 2005, 142f.

² Vgl einerseits R. Blüml (Bearb), Ignaz Seipel, 1934, bes 23; andererseits K. Renner, Österreich von der Ersten zur Zweiten Republik, 1953, 42f.

„traditionelle[n] Anspruch der Einheit von Thron und Altar ... nicht aufgeben“³ wollte und die sich berufen sah, nach dem Untergang des Kaiserreiches und dem Hervorkommen neuer, atheistischer und daher für sie gefährlicher Strömungen, gegen diese anzukämpfen und für eine christliche Ordnung von Staat und Gesellschaft einzutreten.

Von Seipel führt der Weg zu Dollfuß. Nirgendwo wird einem diese Verbindung stärker bewusst als im Klubraum der Österreichischen Volkspartei im Parlament, wo man gleich beim Eintritt ein Kruzifix erblickt, mit einem Gemälde von Seipel auf der linken, einem von Dollfuß auf der rechten Seite. Seipel hat, wie noch zu zeigen sein wird, bereits im November 1918 den ständestaatlichen Gedanken befürwortet, und er, der maßgeblich an der Schaffung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 mitgearbeitet hat, hat später mit ebensolcher Energie seine Totalrevision verlangt.⁴ Namentlich die Verfassungsnovelle 1929, durch die der Gedanke einer Ständevertretung erstmals Eingang in den Verfassungstext fand, ist vor allem auf Betreiben Seipels zustande gekommen. Damals sollte sie noch neben, nicht anstatt einer Volksvertretung existieren. Die vollständige Beseitigung der parlamentarischen Demokratie und die Errichtung des „christlichen und deutschen Ständestaates“ hat Seipel nicht mehr erlebt: Am 2. August 1932 starb er, erst 56-jährig, in einem Sanatorium in Pernitz in Niederösterreich an den Folgen einer Tuberkulose, nachdem schon lange zuvor eine Zuckerkrankheit, aber auch ein auf ihn verübtes Revolverattentat den Prälaten körperlich schwer mitgenommen hatten.

Wenige Tage später, am 19. September, wurde ein neuer Erzbischof für Wien ernannt: Theodor Innitzer; auch er ein Priester, der in der Geschichte Österreichs hauptsächlich für sein politisches Wirken, namentlich im Jahr 1938, bekannt ist. Innitzer war es aber auch, der unmittelbar nach Ende der Naziherrschaft, am 17. April 1945, demselben Tag, an dem ehemalige Mitglieder der christlichsozialen Partei im Schottenstift die Österreichische Volkspartei gründeten, verfügte, dass die Priester in seiner Diözese sich künftig „von der Übernahme öffentlicher Ämter fernhalten, in politische Angelegenheiten sich nicht einmengen und

³ E. Hanisch, Die Ideologie des Politischen Katholizismus in Österreich 1918–1938 (= Veröffentlichungen des Instituts für kirchliche Zeitgeschichte am Internationalen Forschungszentrum für Grundfragen der Wissenschaften Salzburg II/5), 1977) 35; vgl nunmehr auch E. Hanisch, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert, 1994, bes 130f; Walter M. Iber, Die Christlichsoziale Partei 1918: neue Schutzmacht der katholischen Kirche, *politicum* 102 (2007) 11–14.

⁴ Vgl dazu seine eigenen Ausführungen in *I. Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung*, 1930, bes VIII–IX.

keinerlei Empfehlungen für weltliche Stellen geben“ sollen.⁵ Dieser erste Schritt weg vom politischen Katholizismus war Innitzers Beitrag zur Gründung der Zweiten Republik und machte die weitere „Entflechtung von Kirche und Politik“ am Österreichischen Katholikentag 1952 erst möglich.⁶

Mit diesen wenigen Worten soll die prinzipielle Bedeutung Seipels für die jüngere österreichische Verfassungs- und auch Kirchengeschichte deutlich gemacht werden, bevor wir uns einem weniger bekannten Abschnitt seiner Biographie zuwenden: Es geht um die Jahre 1918 bis 1920, als Seipel für wenige Tage zum Minister in der letzten kaiserlichen Regierung ernannt wurde, schon kurz nach seiner Demissionierung bei den ersten demokratischen Wahlen in Österreich kandidierte und im Verfassungsausschuss der Konstituierenden Nationalversammlung die Aufgabe des Berichterstatters über das Bundes-Verfassungsgesetz der neuen Republik übernahm.

B. Vom Moraltheologen zum Staatsdenker

Der Sprung Seipels in die Politik war Folge des Ersten Weltkrieges; allein, er kam nicht völlig überraschend. 1907 hatte er sich an der Universität Wien für Moraltheologie habilitiert, und zwar bei Franz Martin Schindler, der Mitglied des Herrenhauses war und Generalsekretär der Leo-Gesellschaft, einem Think-Tank des Katholizismus im Österreich jener Zeit. Die Habilitationsschrift selbst trug den eher trockenen Titel „Die wirtschaftsethischen Lehren der Kirchenväter“, doch hatte die Grundidee der Arbeit – die christliche Ethik müsse und könne auf alle Zweige der Gesellschaft angewendet werden, auch wenn es keine direkt ökonomischen Lehren Christi gebe – durchaus politisches Potential.

1909 wurde Seipel auf ein Ordinariat für Moraltheologie nach Salzburg berufen, wo er bis 1917 blieb und auch eine Zweigstelle der Leo-Gesellschaft gründete. Auf diese Weise kam er in näheren Kontakt mit einem weiteren Herrenhausmitglied: Heinrich Lammasch, der 1914 als Strafrechtsprofessor in Wien emeritiert war und seinen Lebensabend in Salzburg zu verbringen gedachte. 1915 hielt Lammasch auf Einladung Seipels in der Salzburger Leo-Gesellschaft einen Vortrag über „Katholizismus und Völkerrecht“. Beide, Seipel und Lammasch, verband der Wunsch nach Frieden, ein Pazifismus, der zu jener Zeit alles andere als zeitgemäß galt, und der auch durchaus keine in sich geschlossene Bewegung war: Lehnte doch Seipel, dem es um eine spezifisch

⁵ Veröffentlicht im Wiener Diözesanblatt vom 17. 4. 1945, vgl R. *Olechowski*, Otto Mauer – Ein Leben für Humanität und Kunst (im Druck).

⁶ Vgl K. H. *Frankl*, Die katholische Kirche in Österreich von 1945 bis 1955 – die Geschichte einer Erschöpfung? in: F. *Csoklich* ua (Hrsg), ReVisionen. Katholische Kirche in der Zweiten Republik, 1996, 17–40, hier 22; *Olechowski*, wie Fn 5.

katholische Friedenskonzeption ging, zum Beispiel die ihm als zu liberal erscheinende Bertha von Suttner als eine „unsympathische literarische Figur“, die sich und ihre Freunde nur „lächerlich“ mache, ab.⁷ Und auch die Friedenspläne Woodrow Wilsons wurden von ihm scharf kritisiert. Aufschlussreich ist hierzu ein Artikel, den Seipel im Mai 1917, sozusagen als Antwort auf den Eintritt der USA in den Weltkrieg, verfasste.⁸ Hier beklagt er, dass Wilson als Amerikaner überhaupt kein Verständnis für das Nationalitätenproblem aufbringen könne: In Amerika werde, wenn es zweckmäßig erscheine, „die Grenze zwischen zwei Staaten ... einfach um einen Längengrad nach rechts oder links“ geschoben; „es ist ja alleseins [sic]. Was sind dagegen die europäischen Staaten für eigentümliche und eigenwillige Geschöpfe!“ Wilson bekenne „sich zum Nationalitätsprinzip. Aber er versteht darunter etwas anderes, als wir in Europa meinen, wenn wir diesen Ausdruck gebrauchen. Unter Volk oder Nation versteht er die in einem bestimmten Gebiete beisammenwohnende Bevölkerung, nur daß er bei Nation zugleich an die staatliche Selbständigkeit denkt.“ Und Wilsons Allheilmittel, die demokratische Abstimmung darüber, zu welcher Nation man sich bekennen wolle, führe nur dazu, dass sich die Minderheit in ihr Schicksal fügen müsse. Er wolle ihr „vollkommene Achtung des Lebens, des Gottesdienstes“ und anderes zuerkennen; aber an die Sprache denke er gar nicht. – Seipel hielt dagegen, dass ein wahrer Weltfrieden nur zu erreichen sei, wenn es zu einer „Versöhnung der Nationen“ komme, wobei jedoch seine Vorschläge, wie dies bewirkt werden könne, recht vage blieben; er plädierte dafür, „auf ihre Seelen ein[zu]wirken ... Sorgen wir ... dafür, daß im eigenen Lande die gereizte Stimmung gegen die Feinde abnehme. Verschweigen wir gegenüber den Nachrichten aus Feindesland, die uns von Rechtswidrigkeiten und Brutalitäten berichten, das Gute nicht, das uns etwa bekannt wird!“

Bemerkenswert an diesem Zeitungsartikel ist zweierlei: Die Ablehnung des US-amerikanischen Demokratieverständnisses sowie die Auseinandersetzung mit dem Begriff „Nation“. Letzteres erfolgte schon zwei Jahre zuvor in Seipels Buch „Nation und Staat“. In ihm hob er die Gegensätze zwischen Nationalismus und Patriotismus hervor und pries die österreichische Monarchie als einen jener Staaten, „die die Brücke bilden von einer Nation zur anderen, die in ihrem Schoß viele Nationen versammeln, auf daß sie, einander verstehen und lieben lernend, sich gegenseitig zu höheren Idealen erziehen als dem bloß nationalen! ... In dieser Aufgabe berührt sich Österreich merkwürdig mit der katholischen Kirche. Diese hat ja ihren Eigennahmen ‚katholisch‘ gerade daher, daß sie übernational ist und

⁷ Zit n *Klemperer*, wie Fn 1, 63.

⁸ *I. Seipel*, Wege und Irrwege in der Weltfriedensfrage, Reichspost Nr 243 v. 27. 5. 1917, 3–4.

der Zersplitterung in Nationalkirchen unbedingt widerstrebt.“⁹ Dem Nationalismus stand Seipel also sehr kritisch gegenüber, und insbesondere die Rassenlehre als theoretische Grundlage des Nationalismus wurde von ihm scharf verurteilt: „Es ist nicht einzusehen, wieso Sprachen und Dialekte auf eine eigentümliche Zusammenstellung der Gene sollen hinweisen können“, so argumentierte Seipel bemerkenswert modern, und weiter: „Der österreichische Nationalitätenkampf wird neu aufflammen, wenn man die Nationen als bloßes Material, um daraus eine „Rasse“ zu formen, betrachtet. Will man sie für Österreich gewinnen, dann muß man ihnen im Gegenteil beweisen, daß sie gute Österreicher und gleichzeitig national gesinnte Deutsche, Tschechen, Italiener usw. sein können.“¹⁰ Die Lösung der Nationalitätenfrage dürfe nicht dadurch erfolgen, dass man die einzelnen Nationalitäten territorial voneinander abgrenze. Vielmehr schwebt ihm ein Modell vor, wie es bereits 1905 in Mähren und 1910 in der Bukowina erprobt worden ist: Die Schaffung von „nationalen Katastern“, in die jeder nach seinem eigenen Bekenntnis einzutragen sei.¹¹ – An anderer Stelle führt er diesen Gedanken noch weiter aus: „Alle Angehörigen einer Nation innerhalb des ganzen Reiches bilden eine nationale Gesellschaft, ebenso wie jetzt schon alle Katholiken, alle Protestanten usw. eine religiöse Gemeinschaft bilden. Diese nationale Gemeinschaft verwaltet ihre nationalen Angelegenheiten selbst.“¹² Als solche nennt Seipel explizit „die Fürsorge für die kulturelle Entwicklung ihrer selbst und ihrer Glieder, für die Pflege der nationalen Eigenart, insbesondere der Sprache, Literatur und Kunst. Das Schulwesen wäre im großen Ganzen ihr zu überlassen“, soweit es sich nicht um religiöse oder staatsbürgerliche Erziehung handle.¹³ Die übrigen Angelegenheiten wären Sache des Staates; wobei er es auch noch für wichtig hält, dass bei Parlamentswahlen die Zahl der Abgeordneten pro Nation von vornherein feststehen – etwa aufgrund des Ergebnisses der letzten Volkszählung.

Was aber das Demokratieverständnis Wilsons betrifft, so wird dieses von Seipel noch einmal und ausführlich kritisiert in seinem Aufsatz „Kaisertum und Demokratie“, den er Anfang Oktober 1918 schreibt, also, wie er später auch selbst sagt, noch in seiner „vorpolitischen“ Zeit.¹⁴ Darin macht er insbesondere

⁹ I. Seipel, *Nation und Staat*, 1916, 17.

¹⁰ Seipel, wie Fn 9, 30f.

¹¹ Seipel, wie Fn 9, 137f.

¹² I. Seipel, *Gedanken zur Reform der österreichischen Verfassung* (1917), hier zit n Seipel, wie Fn 4, 3–29, hier 21f.

¹³ Seipel, wie Fn 4, 24.

¹⁴ I. Seipel, *Kaisertum und Demokratie*, hier zit n Seipel, wie Fn 4, 42–49 (Wiederabdruck auch in R. Neck (Hrsg), *Österreich im Jahre 1918* (Wien 1968) 160–164.

Wilson den Vorwurf, nicht mit den Mittelmächten über einen Frieden verhandeln zu wollen, „weil ihre Staaten eben keine Demokratien sind“. Seipel unternimmt in diesem Aufsatz einen letzten Rettungsversuch zugunsten der Habsburgermonarchie, indem er ausführlich darlegt, dass Kaisertum und Demokratie nicht unbedingt Gegensätze sein müssen. „Ich rede absichtlich vom Kaisertum, nicht von der Monarchie im Allgemeinen; denn was versteht man nicht alles unter Monarchie!“¹⁵ Hinter dem Kaisertitel stehe eine ganz spezifische Idee; und Seipel versagt es sich nicht, auf die Antike zurückzublicken, als das römische Volk zwar das Königtum beseitigte, dann aber doch einen Kaiser einsetzte, der nicht mit den alten römischen Königen verglichen werden konnte, sondern in seinem Wesen „ein republikanischer Magistrat, und zwar ein Notstandsmagistrat“ war. „Ein Weltreich von der Ausdehnung des römischen konnte nicht mehr durch eine primitive Demokratie regiert werden, ohne eine Beute des Ämter- oder noch später des Geldadels zu werden. Gegen diesen fand aber das Volk den besten Schutz bei den Kaisern“.¹⁶ – Später erhielt dann das Kaisertum eine neue, zusätzliche Aufgabe: Unter Karl dem Großen wurde es zum Schutz der Kirche und des Papstes neu installiert. „Stets blieb der Kaiser der Anwalt der Freiheit, die jetzt nicht mehr gegen einen Optimatensenat, dafür aber gegen die immer mächtiger werdenden Territorialherren ... zu schützen war. Immer wieder sehen wir das Kaisertum mit den demokratischen Elementen im Reich gegen die Fürstenoligarchie im Bunde. Bald stützt es sich auf die Bischöfe, bald auf die Städte, freilich mit sehr verschiedenem Erfolge.“¹⁷ Das österreichische Kaisertum sei der logische Erbe der alten römischen Kaiseridee, wie dieses dazu berufen, eine Vielzahl von Nationen zu vereinen. Auch dies ist ein Gedanke, der bereits 1915 in Seipels Buch „Nation und Staat“ angesprochen wird: „Ja, unser Kaiser ist, ungeachtet der Niederlegung der römischen Kaiserwürde durch Franz II., Nachfolger der römischen Kaiser, zwar nicht in der Herrschaft über einen naturgemäß dem Wechsel unterworfenen Länderkomplex, aber als Vertreter einer in sich unvergänglichen Idee.“ Und wie zur Bestätigung seiner Behauptung führt er an, dass die katholische Kirche in ihrer Liturgie keinen anderen Fürsten so sehr ehrt wie den österreichischen Kaiser.¹⁸

¹⁵ Seipel, wie Fn 14, 44.

¹⁶ Seipel, wie Fn 14, 46. – Ähnliche Gedanken formulierte noch am 14. 11. 1918 der „Ideologe des Integralen Katholizismus Richard von Kralik“, die also keineswegs so kurios waren, wie dies Hanisch, Politischer Katholizismus, wie Fn 3, 7, meint.

¹⁷ Seipel, wie Fn 14, 47.

¹⁸ Seipel, wie Fn 9, 20.

B. Als Minister in der Regierung Lammasch

Dass Seipel gerade jetzt, Anfang Oktober 1918, wieder so gegen Wilson zu Felde zog, war natürlich kein Zufall: Nach dem Zusammenbruch der bulgarischen Front hatten sowohl der österreichisch-ungarische Außenminister Stephan Baron Burián v. Rajecz am 4. Oktober als auch sein deutscher Amtskollege Paul v. Hintze am 6. Oktober Friedensnoten an den US-Präsidenten gerichtet. Doch während die USA unverzüglich mit Deutschland über einen Waffenstillstand zu verhandeln begannen, blieb die österreichische Note mehr als zwei Wochen lang unbeantwortet. Gerüchte drangen zum Kaiser, dass Wilson, bevor er antworte, noch auf konkrete verfassungsrechtliche Reformen in der Habsburgermonarchie warte. Dies dürfte ausschlaggebend dafür gewesen sein, dass Kaiser Karl am 16. Oktober sein Völkermanifest erließ, in dem er jedem seiner Völker zusicherte, „auf seinem Siedlungsgebiete sein eigenes staatliches Gemeinwesen“ bilden zu dürfen.¹⁹ Doch kam das Manifest zu spät: Zwei Tage später, am 18. Oktober, kam endlich die Antwort aus Washington, wonach Wilson sich außerstande sah, die „bloße Autonomie“, die er noch im Jänner 1918 (als zehnten seiner „Vierzehn Punkte“) für die Völker Österreich-Ungarns gefordert hatte, „als eine Grundlage für den Frieden anzuerkennen.“ Die USA hatten zu diesem Zeitpunkt bereits die Tschechoslowakei als kriegführende Macht anerkannt, der Untergang der Monarchie war somit beschlossene Sache. Baron Burián sowie auch der k.k. Ministerpräsident Max Hussarek v. Heinlein reichten ihren Rücktritt ein.

In diesen dramatischen Tagen rückten nun Lammasch und mit ihm Seipel in den Mittelpunkt des Geschehens. Letzterer hatte bereits im Oktober 1917 in Wien die Nachfolge Schindlers als Professor für Moraltheologie angetreten. Und im Sommer 1918 war ihm auch Lammasch in die Hauptstadt nachgefolgt, um seine Friedensbemühungen intensivieren zu können. Lammasch wird in der Literatur als eines von drei Mitgliedern der sogenannten Meinl-Gruppe genannt – die beiden anderen waren der Industrielle Julius Meinl II. und der Verfassungsrechtler Josef Redlich –, welche immer mehr an Einfluss in Regierungskreisen und bei Hof gewann und auf eine rasche Beendigung des Krieges drängte;²⁰ aber auch Seipel zählte offenbar zum engen Kreis der Vertrauten, hält er doch in seinem Tagebuch in jener Zeit immer wieder Besprechungen mit Lammasch, Meinl und Redlich fest.²¹

¹⁹ Völkermanifest Kaiser Karls 16. 10. 1918, Wiener Zeitung, Extra-Ausgabe Nr 240 v. 17. 10. 1918; vgl. ausführlich *H. Rumpler*, Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918, 1966.

²⁰ *H. Benedikt*, Die Friedensaktion der Meinlgruppe, 1962, 13.

²¹ Seipels Tagebücher sind im Wiener Diözesanarchiv verwahrt; sie wurden weitgehend ausgewertet von *Rennhofer*, wie Fn 1; für die Gespräche mit Lammasch, Meinl und Redlich vgl bes 142ff.

Schon seit Sommer 1917 war Lammasch immer wieder für ein Ministeramt im Gespräch, Kaiser Karl hatte ihn sogar schon ausdrücklich darum ersucht, eine Regierung zu bilden, was dieser stets abgelehnt hatte. Nun aber war seine Stunde gekommen: Am 21. Oktober überbrachte Hans Kelsen, damals die rechte Hand des k.u.k. Kriegsministers Rudolf Stöger-Steiner,²² Lammasch die Bitte des Kaisers, eine überparteiliche „Kommission“ zu bilden, welche sozusagen als Liquidator der Insolvenzmasse „Österreich“ auftreten und bis zur Konstituierung der neuen Staaten für die Aufrechterhaltung der Ordnung, des Staatseigentums und der Volkswirtschaft sorgen sollte.²³ Ob die Idee zu dieser Kommission von Meinl oder von Kelsen – oder von beiden gemeinsam – stammte, bleibt unklar.²⁴ Jedenfalls nahm Lammasch den Auftrag an und begann unverzüglich Verhandlungen mit den Führern der Tschechen und der Slowenen, Karel Kramář und Anton Koroseč, musste aber, am 24. Oktober, gegenüber Kelsen eingestehen, dass seine Bemühungen gescheitert waren.²⁵ In einem Dreiergespräch zwischen Lammasch, Kelsen und Redlich entstand nun die Idee, nicht einfach dem Kaiser das Scheitern der Verhandlungen mitzuteilen, sondern ihm vorzuschlagen, Lammasch zum Nachfolger Hussareks zu ernennen. Die Berichte Kelsens und Redlichs weichen in einigen Punkten deutlich voneinander ab; übereinstimmend berichten aber beide, dass Lammasch erst nach langem Zögern zusagte, unter der ausdrücklichen Bedingung, dass auch sein Freund Dr. Seipel zum Minister ernannt werde.²⁶

Am 28. Oktober erfolgte die feierliche Angelobung der neuen Regierung. Lammasch wurde Ministerpräsident, Redlich Finanzminister, Seipel Minister für soziale Verwaltung; die übrigen Minister wurden größtenteils beibehalten. Dass Seipel die soziale Verwaltung bekam, war wohl vor allem auf das Ausscheiden

²² Dazu J. Busch, Hans Kelsen im Ersten Weltkrieg, in: C. Jabloner / W. Ogris / Th. Olechowski / R. Walter (Hrsg), Hans Kelsen: Leben – Werk – Wirksamkeit (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 32), 2009 (im Druck).

²³ Vgl die Darstellung bei Rennhofer, wie Fn 1, 145, der sich dabei auf das Tagebuch Seipels stützt.

²⁴ Vgl H. Kelsen, Autobiographie (1947), in Hans Kelsen Werke 1, 2007, 29–91, hier 50. Das dort erwähnte Memorandum ist unauffindbar, hat aber bemerkenswerte Ähnlichkeit mit der bei H. Benedikt, Die Friedensaktion der Meinlgruppe 1917/18, 1962, 269–273 abgedruckten „Denkschrift betreffend die sofortige Bildung einer österreichischen Koalitionsregierung der nationalen Parteien“, datiert 7. 10. 1918. Ob diese Denkschrift von Meinl oder Kelsen verfasst wurde, ist nicht erkennbar.

²⁵ Kelsen, wie Fn 24, 52.

²⁶ Kelsen, wie Fn 24, 53; F. Fellner (Bearb), Das politische Tagebuch Josef Redlichs, II: 1915–1919 (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 40/II), 1954, 308.

seines Amtsvorgängers Viktor Mataja²⁷ zurückzuführen, der damit einen Platz freimachte und hatte kaum inhaltliche Gründe; Seipel selbst erklärte gegenüber seinen Ministerialbeamten, dass er zwar „nicht des Ressorts wegen auf diesen Posten gestellt“ worden sei, dass er sich aber der „Pflichten bewußt“ sei, die dieses Amt mit sich bringe. Tatsächlich hatte Seipel in den wenigen Tagen seiner Amtsführung kaum Gelegenheit für umfangreichere Aktivitäten in seinem Ministerium.²⁸

Aber auch die Gesamtregierung musste sich bald gewahr werden, dass es für sie kaum noch etwas zu tun gab, außer die Macht an die Vertreter der neuen Ordnung zu übergeben: Wenige Stunden vor der Angelobung der neuen k.k. Regierung hatte der neue k.u.k. Außenminister Gyula Graf Andrássy ein Telegramm an Wilson geschickt, in dem er alle Forderungen des US-Präsidenten, das heißt aber auch die Anerkennung der Unabhängigkeit der Tschechoslowakei, akzeptierte. Noch am selben Tag erließ der tschechoslowakische Nationalausschuss in Prag ein Manifest, mit dem er die Regierungsgewalt übernahm und per Gesetz alle Behörden verpflichtete, nur mehr seinen Anordnungen Folge zu leisten.²⁹ Am 30. Oktober folgte die deutschösterreichische Nationalversammlung mit der Gründung des Staates Deutschösterreich und Bildung einer Regierung, die nun parallel zur k.k. Regierung in Wien amtierte.³⁰ Wenn auch Juristen wie Hans Kelsen schon damals von einer rechtlichen Diskontinuität Deutschösterreichs zur Monarchie sprachen,³¹ also eine tiefe Kluft zwischen altem und neuem Staat betonten, so erfolgte doch in der Praxis der Übergang zur neuen Ordnung fast nahtlos: Berühmt ist etwa das Beispiel Adolf J. Merkl's, der damals im staatsrechtlichen Departement des k.k. Ministerratspräsidiums arbeitete, bis er am 2. November von seinem Vorgesetzten der deutschösterreichischen Staatskanzlei

²⁷ Bruder von Heinrich Mataja, des ersten Staatssekretärs für Inneres der am 30. 10. 1918 gebildeten deutschösterreichischen Regierung; vgl. *E. Bruckmüller* (Hrsg.), *Personenlexikon Österreich*, Wien 2001, 312.

²⁸ *Rennhofer*, wie Fn 1, 146 erwähnt ein „Heimarbeitergesetz“, welches in Vorbereitung war. Vgl. ferner *St. Verosta*, *Ignaz Seipels Weg von der Monarchie zur Republik (1917–1919)*, in: *Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938. Protokoll des Symposiums in Wien am 19. Oktober 1977, 1980*, 13–52, hier 22f, wonach sich Seipel ua mit den Sicherheitsverhältnissen in Wien befasst hatte.

²⁹ Die geradezu dramatischen Ereignisse dieses Tages werden minutiös nachgezeichnet von *J. Sachslehner*, *Der Infarkt. Österreich-Ungarn am 28. Oktober 1918*, 2005, vgl. bes 26, 110, 147.

³⁰ Anschaulich *W. Brauneder*, *Deutschösterreich 1918*, 2000, 117ff.

³¹ Dazu *Th. Olechowski*, *Der Beitrag Hans Kelsens zur österreichischen Bundesverfassung*, in: *Jablonek/Ogris/Olechowski/Walter*, wie Fn 22 (im Druck).

dienstzugeteilt wurde – „ein einzigartiger staatsrechtlicher Vorgang“, wie er selbst später diesen Vorgang juristisch-ironisch kommentierte.³²

Immer dringender stellte sich die Frage, wann die Regierung Lammasch, die doch offenbar ohnehin schon keinerlei Macht mehr habe, denn endlich zurücktreten wolle. Im Ministerrat stellte insbesondere Ernährungsminister Ludwig Paul einen entsprechenden Antrag, der aber von Seipel zurückgewiesen wurde: Zu einem Rücktritt bestehe derzeit kein Anlass, und die deutschösterreichische Regierung sei ja noch nicht einmal international anerkannt. „Weiters bedeute der Name des Ministerpräsidenten ein wichtiges Moment für die Friedensfrage, auf das man nicht verzichten könne. Schließlich müsse die Regierung doch alles aufbieten, damit Se. Majestät die Beziehungen zum Staate nicht vollkommen löse, und sie könnte daher letzteres ihrerseits gewiß nicht tun.“³³

Seipel spielte auf Zeit: Er wollte die Demissionierung des Kabinetts und die Abdankung des Kaisers so lange wie möglich hinauszögern, immer noch in der Hoffnung, so zu retten, was noch zu retten war. Dabei ging es ihm weniger um Karl I. persönlich – Seipel machte sich keinerlei Illusionen um dessen staatsmännische Fähigkeiten – sondern, wie auch aus dem Vorangegangenen deutlich wurde, um die Kaiseridee an sich: Tatsächlich war bei vielen Katholiken die Erinnerung an das *Sacrum Imperium* durchaus lebendig, und der Wunsch nach einem weltlichen Schirmherr der Christenheit noch immer stark.³⁴ Genau dies war ja auch in Seipels Aufsatz „Kaisertum und Demokratie“, den er, wie er selbst später betonte, geschrieben hatte, „um den ‚lothringischen Kaisern ihren Sündenfall‘ vorzuhalten und einen Weg zu weisen, um im Rahmen der Demokratie zur Kaiser- und Reichsidee zurückzukehren.“³⁵ In diesem Sinne führte Seipel noch am 10. November im Parlament Gespräche mit zwei christlichsozialen Politikern, dem oberösterreichischen Landeshauptmann Prälat Johann Nepomuk Hauser und dem Präsidenten der Nationalversammlung Jodok Fink, die forderten, dass der Kaiser „durch ein Manifest die Entscheidung über

³² A. Merkl in N. Grass (Hrsg), *Österreichische Rechts- und Staatswissenschaften der Gegenwart in Selbstdarstellungen*, 1952, 137–159, hier 138.

³³ Seipel in der Ministerratssitzung vom 6. 11. 1918, zit n *Klemperer*, wie Fn 1, 77; vgl auch *Rennhofer*, wie Fn 1, 152; *Brauneder*, wie Fn 30, 139.

³⁴ Vgl ausführlich *H.-G. Meier-Stein*, *Die Reichsidee 1918–1945. Das mittelalterliche Reich als Idee nationaler Erneuerung*, 1998, der allerdings auf die Situation in Österreich kaum eingeht; zu letzterer siehe daher *Olechowski*, wie Fn 5, nach Fn 16.

³⁵ Zit n *Klemperer*, wie Fn 1, 119. Mit der Bezeichnung „lothringische Kaiser“ wird auf die von Alois Liechtenstein entwickelte Idee angespielt, dass das regierende Herrscherhaus keine echten „Habsburger“ mehr seien, sondern Franzosen, was sich in einem verstärkten Hang zu Bürokratie niederschläge; vgl ebenda.

die Staatsform in die Hände des Volkes legen“ solle. Seipel notiert tags darauf in sein Tagebuch: „Ich erklärte sowohl im Parlament als im Ministerrat, daß meine Nerven stark genug wären, um ein Aushalten sowohl des Kaisers als der Regierung zu verantworten. Mein Ziel war, bis zum Beginn der Friedensverhandlungen zu bleiben, ... damit der Kaiser durch Lammasch an der Friedenskonferenz teilnehmen könne. Doch mußte ich mich der Ansicht aller anderer Faktoren, daß dies nicht mehr möglich sei, fügen.“³⁶

Denn am 11. November beschloss der deutschösterreichische Staatsrat, der Provisorischen Nationalversammlung, die am nächsten Tag zusammentreten würde, die Proklamation der Republik vorzuschlagen. Ein Antrag des Staatsratsmitgliedes (und späteren Bundespräsidenten!) Wilhelm Miklas, an die Stelle der Worte „demokratische Republik“ die Worte „demokratische Monarchie“ zu setzen, blieb in der Minderheit.³⁷ Drei Vertreter der Republik – Karl Seitz, Karl Renner und Julius Sylvester – begaben sich hierauf zu der Regierung der alten Monarchie und überbrachten ihr einen Text für eine Abdankungsurkunde. „Über Initiative des Ministers Dr. Seipel einigte sich der Ministerrat jedoch auf einen anderen Text, dem zufolge sich der Kaiser von der Anteilnahme an den Staatsgeschäften zurückziehen sollte.“³⁸

³⁶ Zit n *Klemperer*, wie Fn 1, 153, auch zit bei *Verosta*, wie Fn 28, 25. – Am selben Tag, dem 10. 11., traf sich auch Kardinal Piffl mit Hauser im Parlament um sich über die Lage zu informieren; Hauser erklärte, dass seine Partei „bei dem bleiben werde, was sie in der Provisorischen Nationalversammlung (am 21. 10., Anm.) erklärt hat“, vgl die ua in der Reichspost v. 8. 6. 1923 veröffentlichte offizielle „Darstellung der Ereignisse vom Herbst 1918 durch die christlichsoziale Partei“, nunmehr auch ediert in *R. Kriechbaumer* (Hrsg), „Dieses Österreich retten...“ Die Protokolle der Parteitage der Christlichsozialen Partei in der Ersten Republik, 2006, 18. – Freundlicher Hinweis von HR Univ.-Doz. Dr. G. Schmitz.

³⁷ Staatsratsprotokoll v. 11. 11. 1918, in: *G. Enderle-Burcel* (Bearb), Der österreichische Staatsrat I Nr 29, vgl bes 356, 358. Siehe dazu auch *Verosta*, wie Fn 28, 26.

³⁸ *Kriechbaumer*, wie Anm. 36, 20. – Es ist dies die zuverlässigste Quelle, die die Urheberschaft Seipels belegt, die in der Sekundärliteratur regelmäßig bejaht, aber seltsamerweise kaum jemals eindeutig belegt wird: Vgl insbesondere den sonst so akribischen *Rennhofer*, wie Fn 1, 153, der hier erstaunlich kurz ist und keinen Beleg bringt, ferner etwa *Hanisch*, Politischer Katholizismus, wie Fn 3, 6; *P. Böhmer / R. Faber*, Die Erben des Kaisers. Wem gehört das Habsburgervermögen?, 2004, 25; *E. Kovács*, Untergang oder Rettung der Donaumonarchie? Die österreichische Frage. Kaiser und König Karl I. (IV.) und die Neuordnung Mitteleuropas (1916–1922) I, 2004, 491; uva. Tatsächlich gab es auch andere Meinungen über den Ursprung dieser Passage, so nahmen etwa sowohl die Minister Josef Redlich als auch Karl Banhans zumindest eine Miturheberschaft für sich in Anspruch; vgl die ausführliche Auflistung bei *Klemperer*, wie Fn 1, 128, der sozusagen als wichtigsten Zeugen Hans Kelsen nennt, welcher gesagt haben soll: „Ich erinnere mich genau, daß Dr. Seipel mir später sagte, er habe die entscheidenden Worte persönlich formuliert.“ – Die zitierte Passage beginnt im Original aber mit: „If I remember correctly“,

Hatte Seipel somit maßgeblichen Einfluss auf die Formulierung der Verzichtserklärung, so fuhr er doch nicht mit Lammasch nach Schönbrunn, um sie dem Kaiser vorzulegen. Dieser aber nahm nach einigem Zögern einen Bleistift zur Hand und unterschrieb.³⁹

„Anteilnahme an den Staatsgeschäften“ – das war denn doch etwas anderes als die Erklärung Kaiser Ferdinands I. rund siebenzig Jahre zuvor, „dem österreichischen Kaiserthron zu entsagen“.⁴⁰ Die „Arbeiter-Zeitung“ bezeichnete die für Karl gewählte Formulierung als „nicht gerade vollkommen“; die „Neue Freie Presse“ schrieb: „Der heutige Schritt des Kaisers ist formell keine Abdankung, kommt jedoch im Effekt auf dasselbe hinaus.“⁴¹ Kam es das?⁴²

Noch am selben Tag verließ Karl mit seiner Familie und dem Rest seines Hofstaates Schönbrunn, aber keineswegs das Land. Vielmehr übersiedelte er nach Schloss Eckartsau, auf halbem Weg zwischen Wien und der ungarischen Krönungsstadt Pressburg gelegen, und blieb hier auch für die nächsten Monate – fern von der Gefahr marodierender Banden, aber doch so nahe, dass er innerhalb kürzester Zeit in Wien oder in Pressburg sein und da oder dort die Staatsgeschäfte wieder übernehmen könnte.

C. Chefideologe der Christlichsozialen

Mit Seipels Entlassung aus dem kaiserlichen Dienst war die Verleihung der Würde eines Geheimen Rats und eine Pension verbunden, die ihn für den Rest seines Lebens materieller Sorgen entband. Und doch waren jene Novembertage nicht das Ende, sondern geradezu der Anfang von Seipels politischer Karriere.

was der Aussage eine viel weniger entschiedene Note gibt: Vgl Hans Kelsen in *Ch. A. Gulick, Austria from Habsburg to Hitler I, 1948, 47.*

³⁹ Zwei Tage später unterzeichnete er eine im Wesentlichen gleich lautende Erklärung hinsichtlich Ungarns: *G. Brook-Shepherd, Um Krone und Reich. Die Tragödie des letzten Habsburgerkaisers, 1968, 255f, 263; Brauneder, wie Fn 30, 141, 145f.*

⁴⁰ Allerhöchstes Patent vom 2. 12. 1848, Politische Gesetzessammlung LXXVI/145.

⁴¹ Neue Freie Presse Nr 19475 v. 12. 11. 1918, 3.

⁴² Die Frage wird bemerkenswerterweise noch heute kontrovers diskutiert, vgl einerseits *Kovács, wie Fn 38, 491, andererseits Brauneder, wie Fn 30, bes 153ff sowie W. Brauneder, Die Verfassungssituation 1918: ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in: St. Karner / L. Mikoletzky (Hrsg), Österreich. 90 Jahre Republik, 2008, 15–23, bes 21. – Zu bedenken ist hierbei, dass es einen wesentlichen Unterschied macht, ob man die zeitgenössische Sicht der Rechtsvorgänge 1918 interpretiert, oder ob man einen heute noch vorhandenen objektiven Sinn derselben erkennen will; beide Methoden werden zu unterschiedlichen Ergebnissen mit unterschiedlichem heuristischen Wert kommen. Dieser aber sollte mE in der weiteren Diskussion noch besser herausgearbeitet werden.*

Diese vollzog sich im Rahmen der christlichsozialen Partei, zu deren Leitung er schon seit längerem gute Kontakte hatte: Während seiner kurzen Ministerschaft in der Regierung Lammasch hatte Seipel der „Reichspost“, dem Parteiorgan der Christlichsozialen, ein Interview gegeben, in dem er sich ausdrücklich als Christlichsozialer bezeichnet hatte, wenn er auch betont hatte, dass er nicht „Mandatar“ der Partei in der Regierung sei.⁴³ Nun aber stieß Seipel als Quereinsteiger innerhalb kürzester Zeit in den inneren Führungszirkel der Partei und wurde von ihr nicht nur gebeten, für die bevorstehenden Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung zu kandidieren, sondern auch gleich das Wahlprogramm zu schreiben.⁴⁴

Die christlichsoziale Partei hatte länger als die beiden anderen politischen Lager an der monarchischen Staatsform festgehalten, mit der Ausrufung der Republik am 12. November drohte eine Parteispaltung in einen monarchistischen und einen republikanischen Flügel.⁴⁵ Alois Prinz Liechtenstein, der die Partei seit dem Tod ihres Gründers Karl Lueger geleitet hatte, trat am 25. November zurück, neuer Parteiohmann wurde für zweieinhalb Jahre Prälat Hauser, bis (der mittlerweile ebenfalls zum Prälaten ernannte⁴⁶) Seipel am 2. Juni 1921 an die Spitze der Christlichsozialen aufrückte und acht Jahre lang Parteiohmann blieb.⁴⁷ Bereits im Herbst 1918 galt Seipel als der kommende Mann in der Partei, der vom Herausgeber der „Reichspost“, Friedrich Funder, gebeten wurde, für seine Zeitung zu schreiben, um den Zerfall der Partei zu verhindern, ein Auftrag, dem der Gebetene in der Folge mit vier programmatischen Artikeln nachkam.⁴⁸

Der erste erschien am 17. November unter der Überschrift „Das Recht des Volkes“, in dem er die Bedeutung der bevorstehenden Wahl zur Konstituierenden Nationalversammlung hervorhob. Hier nannte er jene „-ismen“, gegen die es zu kämpfen gelte: Militarismus, Bürokratismus,

⁴³ Reichspost Nr 499 v 29. 10. 1918, 3f; vgl auch *Rennhofer*, wie Fn 1, 148.

⁴⁴ *Rennhofer*, wie Fn 1, 163; *Verosta*, wie Fn 28, 34.

⁴⁵ *Seipel*, wie Fn 4, 49; vgl auch *Rennhofer*, wie Fn 1, 155f; *Hanisch*, *Der lange Schatten*, wie Fn 3, 129; *Kriechbaumer*, wie Anm. 36, 12; vgl auch *R. Kriechbaumer*, *Paralyse, Neuorientierung, Staatspartei: die Christlichsoziale Partei 1918–1922*, in: *Karner/Mikoletzky*, wie Fn 42, 71–79.

⁴⁶ Die Prälatenwürde wurde Seipel am 2. 8. 1919 verliehen: *Klemperer*, wie Fn 1, 133.

⁴⁷ *Rennhofer*, wie Fn 1, 251ff.

⁴⁸ *Rennhofer*, wie Fn 1, 156. Vgl. dazu auch *F. Funder*, *Vom Gestern ins Heute. Aus dem Kaiserreich in die Republik*, 3. Aufl., 1971, 256f, 466f; hier *A. Ableitinger*, *Das konservative und christdemokratische Lager*, in: *E. Zöllner* (Hrsg), *Österreichs Erste und Zweite Republik. Kontinuität und Wandel ihrer Strukturen und Probleme*, 1985, 57–80, hier 65.

Feudalismus, Kapitalismus, Absolutismus.⁴⁹ Handelt es sich hier noch größtenteils um Gemeinplätze, so enthält der am folgenden Tag erscheinende Artikel über „Das Wesen des demokratischen Staates“ weit mehr Brisanz. Hier heißt es: „Nicht die Streitfrage, ob Republik oder Monarchie, zerklüftet Deutschösterreich, sondern der Zweifel an der Alleinberechtigung der von Wien aus proklamierten Republik.“⁵⁰ Denn die deutschösterreichische Bevölkerung setze sich aus sehr „verschiedenen deutschen Stämmen“ zusammen, die in dieser Konstellation noch nie in einem Staat geeint waren. Dass einzelne Länder bereits deutliche Separationsbestrebungen erkennen haben lassen, sei zwar „schmerzlich“, aber auch „begreiflich“. Die provisorische Verfassung sei unter dem Druck der Ereignisse entstanden. „Aber definitiv wird der neue Staat Deutschösterreich nicht anders zustande kommen können, als durch Föderation der Kronländer, deren Bevölkerung es ja an Organen zur legalen Willensäußerung durchaus nicht fehlt.“⁵¹ Der neue Staat solle demokratisch sein. Aber auch in einer Demokratie dürfe nicht die Minderheit verdrängt werden „von jenem Anteil an der Bildung des Staatswillens und den Staatsgeschäften,⁵² den diese ohne Schädigung des Ganzen ausüben könnte.“⁵³ In die gleiche Richtung, aber noch schärfer gegen den Wiener Zentralismus geht ein Artikel vom 30. November: „Als die englischen Dominions ungeberdig [sic] wurden, beeilte sich das Mutterland, ihnen eine ausgiebige Vertretung in der Zentralregierung zuzusichern. Unser Staatsamt aber plant ... zur Abwehr der Loslösungsbestrebungen in den Provinzen Staatskommissäre zu den Landesregierungen zu entsenden“.⁵⁴

Im zuletzt genannten Artikel wird noch ein anderer Aspekt deutlich: Seipel unterscheidet hier eine „organische Staatsauffassung“ von einer „atomistischen“; aus letzterer sei die Forderung nach einem allgemeinen Wahlrecht hervorgegangen, wie es sich letztlich bei der Wahlordnung zur Konstituierenden Nationalversammlung durchgesetzt hat.⁵⁵ Er „verhehlt“ jedoch nicht seine Bedenken gegen eine derartige „Atomisierung“ des Volkes, wo wirklich jeder

⁴⁹ Seipel, *Das Recht des Volkes*, abgedruckt in: Seipel, wie Fn 4, 49–54 (Wiederabdruck auch in Neck, wie Fn 14, 164–168). Vgl dazu Verosta, wie Fn 28, 31.

⁵⁰ I. Seipel, *Das Wesen des demokratischen Staates*, Reichspost Nr 535 v. 20. 11. 1918, hier zit n Seipel, wie Fn 4, 54–58 (Wiederabdruck auch in Neck, wie Fn 14, 168–171).

⁵¹ Seipel, wie Fn 50, 57.

⁵² Man beachte Terminologie mit ihrer auffallenden Ähnlichkeit zur Erklärung vom 11. 11. 1918!

⁵³ Seipel, wie Fn 50, 54.

⁵⁴ I. Seipel, *Die demokratische Verfassung*, Reichspost Nr 537 v. 30. 11. 1918, hier zit n Seipel, wie Fn 4, 58–63 (gekürzter Wiederabdruck auch in Neck, wie Fn 14, 171–174).

⁵⁵ Dazu ausführlich G. Strejcek, *Das Wahlrecht der Ersten Republik* (Wien 2009) 1ff.

Einzelne direkt und gleich an der Staatswillensbildung teilhaftig ist. „Wir betrachten im Gegensatz zu ihr noch immer den Staat für gesünder und besser geordnet, der nicht unmittelbar aus zusammenhanglosen Individuen, die in der Theorie alle gleich, in der Wirklichkeit aber doch recht ungleich sind, bestehen will, sondern seine Bürger auf dem Umweg über ihre Familien und Berufsstände erfaßt.“⁵⁶ Bereits hier, im November 1918, spricht Seipel also das Wort für eine berufsständische Ordnung! Seipel fordert außer dem „politischen“ Parlament noch „andere Körperschaften“, in denen die „so wichtigen kulturellen und wirtschaftlichen Fragen“ nicht von „politischen verdrängt oder selbst zu politischen gemacht werden“, er fordert Körperschaften, die von den „Interessentenkreisen selbst“ besetzt und geleitet werden.

Liest man vor diesem Hintergrund das von Seipel ausgearbeitete Wahlprogramm der Christlichsozialen Partei für die Wahl zur Konstituierenden Nationalversammlung, das in der Weihnachtsnummer 1918 erschien,⁵⁷ werden manche Aspekte desselben deutlicher: So etwa die feine Differenzierung, dass sich die Partei „uneingeschränkt zum freien demokratischen Staat“ bekenne, aber die von der Provisorischen Nationalversammlung beschlossene „republikanische Staatsform“ bloß „anerkenne“. Die bereits bestehenden Handels- und Gewerbekammern seien auszugestalten und parallel dazu „besondere Landwirtschafts- und Arbeiterkammern“ zu errichten. Diese „beruflichen Interessenvertretungen der einzelnen Stände“ sollten auf demokratischer Grundlage beruhen. Es ist diese Forderung zum Teil als Antwort auf die in Österreich zu jener Zeit etablierten Räte zu verstehen;⁵⁸ zugleich aber entspricht sie auch Seipels Vorstellung von einem organischen Gesellschaftsaufbau. Von besonderem Interesse am Parteiprogramm sind schließlich die Abschnitte, die sich den Frauen widmen: Diese sollten zwar „zu allen Bildungsmöglichkeiten“ zugelassen werden, zu „Berufen und Aemtern“ hingegen nur, wenn diese „der weiblichen Eigenart entsprechen“ – welche das waren, konnte damals nicht zweifelhaft sein. Mutterschutz und besonderer Schutz der arbeitenden Frauen wurde eingefordert. „Bezüglich der Frauenarbeit bekennt sie [die Partei] sich zum Grundsatz: gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit.“ Das bereits eingeführte Frauenwahlrecht wird ausdrücklich „begrüßt“.

Zu diesem Punkt sei hier noch ein kurzer Rückblick angebracht: Etwas mehr als ein Jahr zuvor, am 28. November 1917, hatte Seipel in der „Gesellschaft für christliche Soziologie“ über das Frauenwahlrecht gesprochen. Gewiss muss

⁵⁶ Seipel, Die demokratische Verfassung 60. Vgl. Verosta, wie Fn 28, 32.

⁵⁷ Reichspost Nr 595 v. 25. 12. 1918, 1. Auch abgedruckt in Kriechbaumer, wie Anm. 36, 28–31.

⁵⁸ Dazu jüngst H. Leidinger, „...von vornherein provisorischer Natur“: Rätebewegung und Kommunismus in Österreich 1918–1924, in Karner/Mikolletzky, wie Fn 42, 91–99.

konstatiert werden, dass er vor einem eher konservativen Publikum sprach und in einer Zeit, als das Frauenwahlrecht noch durchaus keine ausgemachte Sache war; doch bleibt festzuhalten, dass Seipel damals nicht nur „eine Notwendigkeit, zum Frauenwahlrecht überzugehen“ leugnete, sondern auch betonte, „daß die plötzliche Ausdehnung des Wahlrechtes auf alle Frauen von Übel wäre. Es würden dadurch noch viel mehr ungeschulte ... Personen in die politische Arena gerufen, als es ohnehin schon der Fall ist.“⁵⁹ Damals schon entwickelt er die Idee von einem „organischen“ Aufbau des Frauenwahlrechtes, indem Frauen erst allmählich in die verschiedenen Staatsfunktionen eingeführt werden. Und wolle man tatsächlich das Frauenwahlrecht schaffen, so solle es in der Form erfolgen, dass die Frauen in besonderen „Frauenkurien“ wählen (was die Bildung von „Männerkurien“ für den anderen Teil der Bevölkerung impliziert). Diese Kurien würden gewährleisten, dass „tatsächlich die ganze Bevölkerung, Männer und Frauen, unabhängig von Zufallsmehrheiten und Wahltagsüberraschungen, ihre Vertretung fände.“ Dagegen sei ein unterschiedsloses Wahlrecht für Männer und Frauen „widersinnig und bedeutete allerdings den vollsten Triumph jener Atomisierung der Gesellschaft, die ein Phantom der allgemeinen Gleichheit an die Stelle der doch so wirklichen Verschiedenheit setzt.“⁶⁰

D. Restaurationsbestrebungen

Ein in jenen Tagen vieldiskutiertes Thema wird von Seipel in seinen Artikeln so gut wie nicht angeschnitten: die Frage, ob sich Deutschösterreich an das Deutsche Reich anschließen solle, wie im Gesetz vom 12. November 1918 eigentlich schon entschieden, oder ob vielleicht nicht doch noch eine „Donaukonföderation“ mit den anderen Nachfolgestaaten der Monarchie möglich wäre. Seipel konnte in dieser Frage seine persönliche Meinung nicht kundtun: denn diese ging klar in Richtung Donaukonföderation und damit gegen den allgemeinen Tenor in Österreich, der den Anschluss an Deutschland befürwortete. Dieser würde, wie Seipel in einem Brief an Engelbert Krebs vom 17. Dezember 1918 betonte, unweigerlich den „Verlust Deutschsüdtirols“ bringen, da die Siegermächte niemals zugestehen würden, dass Deutschland über den Brenner hinaus reiche. Und selbst nach den Friedensverhandlungen käme ein Anschluss nur dann in Frage, wenn Deutschland „ein wahrhaft freier Staat wird. In dem Deutschland von heute, in dem es den Terror von

⁵⁹ I. Seipel, Das Frauenwahlrecht, in: *Seipel*, wie Fn 4, 30–37, hier 34.

⁶⁰ *Seipel*, wie Fn 56, 36f.

Soldatenräten und eine sozialistische Diktatur gibt und ein Kurt Eisner regieren kann, haben wir nichts zu suchen.“⁶¹

Aber noch aus einem weiteren Grund will Seipel den Anschluss verhindern: Die Frage nach der Staatsform ist für ihn im November 1918 noch keineswegs entschieden. Vielmehr müsse „die Frage, ob Monarchie oder Republik“ vom Volke selbst entschieden werden, wobei freilich nur „zwischen der demokratischen Monarchie und der demokratischen Republik“ gewählt werden könne; die alte Monarchie mit ihren alten Fehlern dürfe nicht mehr wiederkommen.⁶² Zugleich spricht er eine indirekte, doch wohl sehr deutliche Warnung nach Eckartsau aus: „Ich zweifle nicht, wenn jetzt jemand den Kaiser zurückriefe, er würde nicht kommen, ehe das Werk der Verfassungsgebung durch das Volk selbst vollendet worden ist.“⁶³ – In privaten, zu seinen Lebzeiten nicht veröffentlichten Notizen hat Seipel dies besonders prägnant auf den Punkt gebracht: „Es muß ... eine neue Verfassung, welche die Monarchie wiederherstellt, gegeben und auf Grund dieser Verfassung der Kaiser neu zur Herrschaft berufen werden.“⁶⁴

Auch die Sozialdemokraten hatten keineswegs auf den Habsburger vergessen, der noch immer im Land weilte und noch immer Ordensverleihungen vornahm, um, wie er selbst sagte, „zu demonstrieren, daß er noch Kaiser sei“.⁶⁵ Mitte Dezember 1918 erhob der sozialdemokratische Präsident der Provisorischen Nationalversammlung, Karl Seitz, im Staatsrat die Forderung, dass Exkaiser Karl auch förmlich abdanken solle. Seipels Parteifreund Johann Nepomuk Hauser besprach sich mit Seipel und ersuchte ihn, persönlich mit dem Exkaiser zu sprechen und ihn „zur freiwilligen Abdankung zu bewegen.“⁶⁶ Dieser weigerte sich schlichtweg, hier mitzutun. An seiner Stelle fuhr Renner Anfang Jänner 1919 nach Eckartsau, wurde aber vom Kaiser nicht einmal empfangen.⁶⁷

Das Volk selbst entschied über das Ende der Monarchie mittelbar: durch die Wahl der Konstituierenden Nationalversammlung am 16. Februar 1919. „Der

⁶¹ I. Seipel, Brief an E. Krebs vom 17. 12. 1918, zit n *Verosta*, wie Fn 28, 29. Vgl auch *Kriechbaumer*, wie Fn 36, 12.

⁶² I. Seipel, Das Volk und die künftige Staatsform, Reichspost Nr 541 v. 23. 11. 1918, hier zit n *Seipel*, wie Fn 4, 63–66 (Wiederabdruck auch in *Neck*, wie Fn 14, 174–176).

⁶³ *Seipel*, wie Fn 62, 65.

⁶⁴ I. Seipel, Rückblick auf die Politik vom Umsturz bis zum Friedensvertrag, abgedruckt in *Rennhofer*, wie Fn 1, 761–770, hier 763. Vgl auch *Verosta*, wie Fn 28, 42.

⁶⁵ *Brook-Shepherd*, wie Fn 39, 283.

⁶⁶ *Rennhofer*, wie Fn 1, 164.

⁶⁷ *Brook-Shepherd*, wie Fn 39, 266.

Wahlausgang war als definitive Entscheidung des österreichischen Volkes über die Staatsform aufzufassen.“⁶⁸ Denn am 12. März 1919 „wiederholt[e], bestätigt[e] und bekräftigt[e]“ die Konstituierende Nationalversammlung die Beschlüsse der Provisorischen Nationalversammlung vom 12. November 1918,⁶⁹ und zwar auch mit den Stimmen der Christlichsozialen. Es ist gut möglich, dass der Hirtenbrief der österreichischen Bischöfe vom 23. Jänner 1919, der den Umsturz ausdrücklich als „rechtmäßig“ erfolgt bezeichnet hatte, hier eine bedeutende Rolle gespielt hatte.⁷⁰ So oder so: Die neue Regierung – eine Große Koalition aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen – eröffnete dem Exkaiser nunmehr drei Möglichkeiten: Verzicht auf sämtliche Rechte und Verbleib als einfacher Staatsbürger in Österreich, Verhaftung oder Gang ins Exil.⁷¹ Am 22. März sprach Seipel noch einmal in Eckartsau beim Ex-Kaiser vor, dann wählte dieser die dritte Möglichkeit: Am 24. März reiste Karl Habsburg-Lothringen mit Frau und Kindern in die Schweiz. Am 3. April beschloss die Nationalversammlung die förmliche Absetzung des Hauses Habsburg-Lothringen. Was das stenographische Protokoll nicht vermerkt, aber worüber in Zeitungen berichtet wurde: Eine Reihe christlichsozialer Abgeordneter hatte vor der Abstimmung den Saal verlassen.⁷² Wir dürfen annehmen, dass sich auch Seipel, dem von der Parteileitung verboten worden war, das Rednerpult zu besteigen, unter den Sezessionisten befand.

Wenig bekannt, weil lange geheim gehalten, ist, dass es noch im August 1920 zu einem letzten Treffen zwischen Seipel und Exkaiser Karl in dessen Schweizer Exil kam. Wir sind über den Inhalt der damals geführten Gespräche nur aus unzuverlässiger Quelle informiert, nämlich durch einen Bericht von Karls Sekretär Baron Werkmann aus dem Jahr 1934. Entgegen dessen Darstellung

⁶⁸ *Verosta*, wie Fn 28, 37.

⁶⁹ Gesetz vom 12. 3. 1919 StGBI 174 über die Staatsform.

⁷⁰ Abgedruckt in der Reichspost Nr 39 v. 24. 1. 1919, 8f. Dies ist umso bemerkenswerter, als der österreichische Episkopat (allerdings ohne die Bischöfe von Prag, Laibach, Trient und Triest) noch am 4. 8. 1918 einen Hirtenbrief veröffentlicht hatte, in dem er die Einigkeit der habsburgischen Völker beschworen hatte, vgl. *A. Gottsmann*, Die Wiener Nuntiatur und Kaiser Karl, in: *A. Gottsmann* (Hrsg), Karl I. (IV.), der Erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie (= Publikationen des Historischen Instituts beim österreichischen Kulturforum in Rom, Abhandlungen 14), 2007, 93–118, hier 112. Vgl zu dieser Problematik im Allgemeinen (ohne Hinweis auf die Hirtenbriefe) auch: *M. Sohn-Kronthaler*, Von der Stütze der Monarchie zur Mitgestalterin des demokratischen Staatswesens – Katholische Kirche und Republik in Österreich (1918–2008), in: *Karner/Mikoletzky*, wie Fn 42, 347–358, bes 348.

⁷¹ *Böhmer/Faber*, wie Fn 38, 29; *Brook-Shepherd*, wie Fn 39, 287.

⁷² Neue Freie Presse Nr 19615 v. 3. 4. 1919, 5; siehe auch *Böhmer/Faber*, wie Fn 38, 34.

dürfte Seipel auch gegenüber seinem einstigen Landesfürsten auf Zeit gespielt und diesen ersucht haben, wenigstens noch zehn Jahre zuzuwarten, bevor an eine Rückkehr gedacht werden könne. Dies hinderte Karl nicht, einige Wochen später einen Brief an Seipel zu schicken, in dem er „in dem Augenblicke, da der Wahlkampf in die entscheidende Phase tritt“, die Hoffnung aussprach, „daß das Volk sich von den Wirrungen der Revolution zu befreien trachtet, daß es sich wieder nach Recht und Ordnung sehnt und in diesem Drange immer mehr Meiner gedenkt.“ Ihm, Seipel, wünsche er „den besten Erfolg“. Gemeint war offenbar der Wahlkampf zur Wahl des ersten Nationalrates nach der noch gar nicht beschlossenen Verfassung. Doch immerhin: zum wohl allerersten Mal hatte ein Habsburger eine Wahlempfehlung abgegeben. Seipel tat gut daran, sie niemals zu veröffentlichen.⁷³

E. Im Verfassungsausschuss

Von der Wahl von 1920 zurück zu jener von 1919! Hier hatte Seipel einen besonders harten Kampf, auch gegen Gegner aus den eigenen Reihen, führen müssen. Als „Monarchistenführer“ und „Anschlußgegner“ beschimpft, bezeichnete er sich in einem Brief an Lammasch selbst, nicht ohne Stolz, als den „bestgehaßten Mann in Wien.“ Von den Christlichsozialen war es vor allem der Wiener Bürgermeister Richard Weiskirchner, der gegen Seipels Kandidatur war, aber auch zB die „Grazer Dominikaner“ hatten „eindringlichst vor mir gewarnt“.⁷⁴ Dennoch wurde Ignaz Seipel am 16. Februar 1919 in die Nationalversammlung gewählt. Am 4. März fand die Eröffnungssitzung statt; es ist bezeichnend, dass Seipel zwei Stunden vor Beginn der Sitzung eine Messe für die christlichsozialen Abgeordneten zelebrierte.⁷⁵

Am nächsten Tag wurde Seipel in den Verfassungsausschuss gewählt, in dem er zum Stellvertreter des Obmanns, des Sozialdemokraten Otto Bauer, gewählt wurde.⁷⁶ Hier also traf Seipel erstmals auf seinen Antipoden, den Vordenker des Austromarxismus, von dem Karl Renner später meinte, er, Bauer, sei „dem gleichen Dogmatismus als linker Sozialist“ erlegen, „wie Seipel als katholischer

⁷³ Klemperer, wie Fn 1, 122. Vgl Verosta, wie Fn 28, 48.

⁷⁴ I. Seipel in Briefen an H. Lammasch vom 5. 1. und 15. 2. 1919, zit n Rennhofer, wie Fn 1, 172–174. Ob mit den „Grazer Dominikanern“ der Dominikanerkonvent gemeint war, bleibt unklar. Vgl auch Verosta, wie Fn 28, 34f; Klemperer, wie Fn 1, 94.

⁷⁵ Rennhofer, wie Fn 1, 176.

⁷⁶ Stenographische Protokolle der Konstituierenden Nationalversammlung, 2. Sitzung vom 5. 3. 1919, 28.

Priester.“⁷⁷ Vielleicht zeigt gerade dieses Zitat, dass die beiden einander gar nicht so unähnlich waren; und es gibt deutliche Hinweise darauf, dass beide einander, trotz aller ideologischen Gegensätze, persönlich schätzten.⁷⁸

Seipels Reden und Zeitungsartikel verändern sich in jener Zeit deutlich. Schon am 10. März 1919 erklärt er, dass die „Zeit der Programme, der Absichten und Versprechungen“ vorbei sei, nun gehe es darum, aus der vorhandenen Situation heraus zu arbeiten. Und diese Situation sei nun einmal die, dass die Christlichsoziale Partei lediglich zweitstärkste Kraft in der KNV sei und dass sie daher eine Koalition mit den Sozialdemokraten bilden müsse. Nur so könne die Gefahr einer bolschewistischen Revolution gebannt werden; nur so aber könne auch die definitive Verfassung für die Republik geschaffen werden.⁷⁹ Die Stimme Seipels wird zunehmend die Stimme der Partei; was sein eigener Wille ist und was ihm die Parteiräson diktiert, ist kaum noch zu unterscheiden.

Nur mehr vereinzelt finden sich noch pointierte Stellungnahmen Seipels zur aktuellen Lage. So etwa bei einem Vortrag, den er am 14. Mai 1919 in der „Politischen Gesellschaft“ zu der Frage hält, welche Rolle den Länder im Gesamtstaat zukommen solle. Erneut kommt er bei diesem Thema auf die Erklärung Wilsons über das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu sprechen: Die „Wiener Regierung“ habe dieses Recht national aufgefasst; doch müsse man den englischsprachigen Gebrauch des Wortes „nation“ berücksichtigen: „Es handelt sich dabei nicht um die ‚Nation‘ in unserem Sinne, sondern um ... die Bevölkerung irgend eines geschlossenen Gebietes.“⁸⁰ Mithin entsprechen die „Lostrennungsströmungen“ einzelner Länder durchaus den Gedanken Wilsons. Zu einer gänzlichen Trennung werde es nicht kommen, schon deshalb nicht, weil es die Entente verbieten würde. Doch sollten Wege gesucht werden, „daß die Kronländer nicht nur von der Entente dazu gezwungen werden, sondern freiwillig im Verbandsdeutschösterreichs bleiben.“⁸¹

⁷⁷ Zit n *N. Leser*, Ignaz Seipel und Otto Bauer. Versuch einer kritischen Konfrontation, in: *N. Leser*, *Genius Austriacus*. Beiträge zur politischen Geschichte und Geistesgeschichte Österreichs, 2. Aufl., 1986, 141–175, 149.

⁷⁸ *Leser*, wie Fn 77 141, 145.

⁷⁹ Es kann hier nicht auf die gemeinsame Tätigkeit von Bauer und Seipel in dem am 19. 3. 1919 konstituierten „Sozialisierungsausschuss“ eingegangen werden; offenbar gelang es aber Seipel, die Tätigkeit dieses Ausschusses, der letztlich auf eine Umstellung der gesamten österreichischen Wirtschaft im sozialistischen Sinne abzielte, so zu hemmen, dass er letztlich nur wenig bewirken konnte. Vgl ausführlich *K. Berchtold*, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich I*, 1998, 162ff.

⁸⁰ *I. Seipel*, Die Absonderung der Länder, in *Seipel*, wie Fn 4, 74–76.

⁸¹ *Seipel*, wie Fn 4, 76.

Fast ein Jahr nach Zusammentritt der Konstituierenden Nationalversammlung hatte die Regierung dem Parlament noch immer keinen Verfassungsentwurf übermittelt. Die Länder wurden ungeduldig und beriefen selbst Länderkonferenzen ein, zu denen die Regierung nicht eingeladen war; lediglich der für die Verfassungsreform zuständige Staatssekretär Michael Mayr durfte an der Konferenz, die vom 15. bis 17. Februar 1920 in Salzburg stattfand, teilnehmen, wo er dann auch den sog. Privatentwurf Mayr präsentierte.⁸² Dieser wird von Seipel in einem Artikel in der „Reichspost“ ausdrücklich gelobt. So meint er, dass mit den Kompetenzbestimmungen in Artikel 10–12 „zwischen Zentralismus und Föderalismus der Mittelweg“ beschritten worden sei und hebt hervor, dass die Länder in einem „Bundesrat“ vertreten sein würden, der mit der „Zentralgewalt“ zusammen arbeiten würde. Weitere Bestimmungen, die von ihm positiv hervorgehoben werden, sind die Bestimmungen über Volksabstimmungen und der Versuch, auch auf dem Gebiet des Schulwesens eine genaue Kompetenzabgrenzung vorzunehmen – ohne diese Abgrenzung im Einzelnen zu bewerten.⁸³

In der Zwischenzeit hat in Deutschland die Weimarer Nationalversammlung schon längst ihre Verfassung beschlossen; die Weimarer Abgeordneten aber denken gar nicht daran, die Nationalversammlung aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben, vielmehr nehmen sie weiterhin das Gesetzgebungsrecht für sich in Anspruch, was in weiten Kreisen auf Kritik stößt. Am 12. März 1920 marschieren meuternde Soldaten Richtung Berlin und proklamieren den alldeutschen Politiker Wolfgang Kapp zum neuen Reichskanzler. Erst vier Tage später bricht der sog. Kapp-Putsch zusammen.⁸⁴ Währenddessen, in Wien, hält Seipel einen Vortrag, in dem er vor Umsturzgefahren auch in Österreich warnt.⁸⁵ An der Koalition mit den Sozialdemokraten müsse noch „eine Zeitlang“ festgehalten werden, bis die „definitive Verfassung“ erlassen ist. Dann aber müssten sofort Neuwahlen stattfinden, um Zustände wie in Deutschland zu vermeiden.⁸⁶

Aber auch er wird allmählich ungeduldig, und Anfang Mai 1920 veröffentlicht er in der Reichspost einen Artikel, betitelt: „Heraus mit der Verfassung“⁸⁷ Er hält es

⁸² Zur Entstehung dieses Entwurfes vgl. *Olechowski*, wie Fn 31.

⁸³ *I. Seipel*, Verfassungsreform und Wirtschaftsleben, in: Reichspost Nr 45 v 15. 2. 1920, 2, hier zit n *Seipel*, wie Fn 4, 77–79.

⁸⁴ *G. Niedhart*, Deutsche Geschichte 1918–1933. Politik in der Weimarer Republik und der Sieg der Rechten, 2. Aufl., 1996, 68.

⁸⁵ *I. Seipel*, Die Märzrevolution im Reiche und wir, zit n *Seipel*, wie Fn 4, 80–82.

⁸⁶ *Niedhart*, wie Fn 84, 70.

⁸⁷ *I. Seipel*, Heraus mit der Verfassung!, hier zit n *Seipel*, wie Fn 4, 83–86.

darin für eine „Ehrenpflicht“ der Abgeordneten, „nicht länger zuzuwarten, sondern von der Regierung zu verlangen, daß sie der Nationalversammlung unverzüglich die Unterlage für die Verfassungsberatung unterbreite.“⁸⁸ – Die Arbeiter-Zeitung kontert: „Der Ton des Herrn Dr. Seipel wird immer herausfordernder; der gute Mann gebärdet sich nun geradezu, als wäre er der Herr über Österreich.“⁸⁹ – Am 10. Juni 1920 brach die Koalition auseinander, ohne dass es gelungen wäre, einen Regierungsentwurf zustande zu bringen; die Sozialdemokraten fordern Neuwahlen, und die Christlichsozialen stimmen zu – jedoch: Bevor die Konstituanten aufgelöst werden soll, möge sie doch endlich die Verfassung beschließen! So jedenfalls die „Reichspost“ am 16. Juni: Über die „Fundamentalartikel“ der Verfassung sei ja bereits „Uebereinstimmung erzielt.“ Und wenn es nicht gelingt, die gesamte Verfassung zu beschließen, so könnte man doch wenigstens „die wichtigsten Teile der ersten vier Hauptabschnitte als eigenes Gesetz fertigstellen“. So wie die „Siebenundsechziger Verfassung“ könnte dann das endgültige Verfassungswerk „aus einer Reihe von Parallelgesetzen oder auch zeitlich aufeinanderfolgenden Gesetzen“ bestehen.⁹⁰

Und dieser Weg wurde letztlich beschritten. Am 8. Juli 1920 beschloss der Verfassungsausschuss, einen siebenköpfigen Unterausschuss – drei Sozialdemokraten, drei Christlichsoziale und einen Großdeutschen – zu wählen, der die Verfassung erstellen solle. Auch in diesem Unterausschuss übernahm Bauer die Rolle des Obmanns, Seipel die seines Stellvertreters. Der Unterausschuss begann seine Beratungen am 11. Juli; die Protokolle geben ein anschauliches Bild vom zähen Ringen um jeden einzelnen Punkt der Verfassung: In einigen Fragen war Seipel bereit, Kompromisse zu schließen, in anderen, namentlich der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, beharrte er auf den Standpunkten seiner Partei, was zunächst zum Ausschluss wichtiger Materien (wie insbesondere die Kompetenzverteilung im Bereich des Schulwesens) und schließlich zur Suspendierung der gesamten Kompetenzverteilung führte.⁹¹

⁸⁸ Vgl dazu auch *F. Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (= Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VIII, 1967, 16.

⁸⁹ Arbeiter-Zeitung Nr 140 v. 22. 5. 1920, 1 („Herr Dr. Seipel gebe acht!“)

⁹⁰ Reichspost Nr 164 v. 16. 6. 1920, 1.

⁹¹ Auf diese Diskussionen kann hier aus Raumgründen nicht im Detail eingegangen werden. Beachte aber z.B. Seipels Standpunkt, „daß in einem Bundesstaat den Ländern nicht das Recht genommen werden könne, das Schulwesen im Lande den Bedürfnissen der Bevölkerung anzupassen“, in welchem Zusammenhang Seipel auch auf seine eigenen „Erfahrungen als Lehrer – 10 Jahre an der Volksschule, 6 Jahre an Mittelschulen und mehrere Jahre als Schulinspektor“ verweist (Quellen, wie Fn 88, 430). Er kann es schließlich erreichen, dass die Kompetenzverteilung im Schulwesen überhaupt ungeregelt bleibt (Quellen, wie Fn 88, 446, 468). Auch über zahlreiche andere Fragen, wie

Seipel war es auch, der in der Plenarsitzung der Konstituierenden Nationalversammlung vom 29. September über die Tätigkeit des Verfassungsausschusses und das Verfassungswerk berichtete. In programmatischer Hinsicht fasste sich Seipel sehr kurz, denn er spreche hier nicht als Vertreter seiner Partei, sondern als Vertreter des Ausschusses. Im Wesentlichen seien es zwei Prinzipien gewesen, die dem Entwurf zugrunde lagen: „die des demokratischen Staatswesens und die des Bundesstaates“. Diese seien nicht willkürlich vom Verfassungsausschuss gefasst worden, sondern hätten sich aus der Entwicklung der letzten beiden Jahre von selbst ergeben. Die Verfassung sei das Produkt eines Kompromisses, und sie sei unvollständig, da viele wichtige Punkte, über die keine Einigkeit erzielt werden können – die Grundrechte, die Kompetenzverteilung, die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern – ausgeklammert und einer späteren Regelung vorbehalten worden seien. Aber dennoch appellierte Seipel eindringlich an die Abgeordneten, dem Entwurf ihre Zustimmung zu geben. „Wir hoffen, daß, wenn das hohe Haus die Verfassung ... zum Beschlusse erhebt, dann auch das Vertrauen zu unserem Staatswesen im Innern und draußen wiederum gehoben werden wird.“ Denn sowohl für die innere, wirtschaftliche Entwicklung als auch für die Beziehungen zum Ausland sei es wichtig, dass der Staat auf einem stabilen verfassungsrechtlichen Fundament beruhe.

Es waren dies recht nüchterne Worte angesichts eines für die österreichische Geschichte so entscheidenden Momentes. Es ist dies nicht verwunderlich, vergleicht man den Verfassungstext mit den politischen Vorstellungen, mit denen Seipel seine politische Karriere 1918 begonnen hatte. Nüchterner Stil und

etwa die Gendarmerie oder das Elektrizitätswesen besteht bis zum Schluss Streit; in der letzten Sitzung des Unterausschusses vom 23. 9. 1920 wird festgestellt, „daß nicht bloß über das Elektrizitätswesen und Wasserrecht, sondern auch über das Schulwesen, das Gesundheitswesen, die Bodenreform und das Staatsbürgerrecht eine Einigung noch nicht erzielt“ worden ist (Quellen, wie Fn 88, 500).

Kompromissbereiter ist Seipel dagegen in der Frage des Bundespräsidenten, wo er – nicht zuletzt wegen dessen geringer Kompetenzen – auf eine direkte Volkswahl verzichtet (Quellen, wie Fn 88, 313) und sich auch mit dem Ausschluss „regierender oder ehemals regierender Häuser“ von der Wählbarkeit zum Bundespräsidenten für einverstanden erklärt (Quellen, wie Fn 88, 318).

Beachte schließlich noch die Diskussion zu Artikel 1, der damals noch die Passage enthält „alle Gewalt im Staate geht vom Volke aus“, wogegen Seipel einwendet, dass es sich hier „um eine theologische Grundsatzfrage handle“ und für die Fassung des Linzer Entwurfes plädiert: „Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt und in seinem Namen ausgeübt“, was auch angenommen wird (Quellen, wie Fn 88, 336). Erst im weiteren Verlauf der Debatten wird dies auf Antrag Kelsens in die bis heute gültige Fassung: „Ihr Recht geht vom Volke aus.“ gebracht (Quellen, wie Fn 88, 472).

weitgehender Verzicht auf pathetische Bestimmungen waren dann auch ein Kennzeichen dieser österreichischen Bundesverfassung selbst, und Seipel hatte an diesem Umstand nicht unwesentlichen Anteil.⁹² Nach 1945 sollte es freilich gerade dieser Stil und dieser Kompromisscharakter sein, der die großen Parteien veranlasste, wieder auf diese Verfassung zurück zu kommen, die trotz aller in der Zwischenzeit erfolgten Veränderungen bis zum heutigen Tage gilt.

F. Ergebnisse

Die politische Karriere des Prälaten Ignaz Seipel, der als Bundeskanzler 1922–24 und 1926–29 die Geschicke der Republik Österreich lenken sollte, nahm in den knapp zwei Jahren zwischen dem Zusammenbruch der Monarchie 1918 und der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 ihren Ausgang. Seine in dieser Zeit veröffentlichten Schriften zeigen, dass er damals sowohl dem republikanischen Prinzip als auch der Demokratie nach westlich-amerikanischem Verständnis skeptisch bis ablehnend gegenüberstand. Er befürwortete einen Ständestaat mit einem Kaiser an der Spitze, wobei Seipel allerdings nicht das konstitutionelle Kaisertum der letzten Habsburger, sondern eher ein theologisch überhöhtes, idealisiertes Kaisertum nach Art des *Sacrum Imperium* vor Augen hatte. Der Ständestaat sollte der von ihm befürchteten „Atomisierung“ des Volkes, die durch ein allgemeines und gleiches Wahlrecht drohte, entgegenwirken. Seipel gelang es nicht, diese Vorstellungen durchzubringen, lediglich bei der Verwirklichung des Bundesstaates, um den er – ebenfalls im Interesse eines Schutzes gegen die „Gleichmacherei“ der Demokratie – sehr bemüht war, erwarb er sich große Verdienste. Ansonsten aber ergab sich die paradoxe Situation, dass Seipel als Bundeskanzler eine Schlüsselfunktion in einem politischen System besaß, gegenüber dem er selbst große innere Vorbehalte hatte. Dieser Umstand war wesentlich für das letztliche Scheitern der Ersten Republik.

⁹² Namentlich das Fehlen einer Präambel für diese Verfassung wird in der Literatur zumeist Kelsen zum Vorwurf gemacht. Tatsächlich aber hatte dieser sehr wohl auch dafür einen Textvorschlag beigelegt (vgl. *Olechowski*, wie Fn 31), während Seipel es war, der im Unterausschuss des Verfassungsausschusses meinte, man werde sich nur schwer auf den Wortlaut einer derartigen Präambel einigen können, was dann zur Streichung derselben führte: Quellen, wie Fn 88, 336.