

Mozaikok az 1919-es St. Germain-i Békeszerződésből: Az Anschluss-tilalom

Mosaics from the 1919 Treaty of St. Germain: The Anschluss ban

István SZABÓ

Absztrakt

A 19. század második felében létrejött egységes Németországhoz a Habsburg birodalom területén élő németek is szívesen csatlakoztak volna. Ez azonban csak a Habsburg területek kettéosztásával volt megvalósítható, amit a dinasztia elutasított. A birodalom 1918-as felbomlásával azonban az ott élő németek egy nemzetállamot hoztak létre, amelyben rögtön felmerült a Németországhoz történő csatlakozás terve. Az első világháborút lezáró békeszerződések azonban ezt a Népszövetség Tanácsának egyetértéséhez kötötték, amelyet mind Németország, mind Ausztria kénytelen volt aláírni. A jogtudományt azonban foglalkoztatta a kérdés, hogy milyen államszervezeti megoldásokkal lehetne az Anschlusst megvalósítani. Erre számos elképzelés született. Németország 1933-as radikalizálódása után azonban Ausztriában változott a közhangulat, már inkább a függetlenséghez ragaszkodtak. Az 1938-as Anschluss így nem csatlakozás, hanem annexió volt. Ausztria önállóságának 1955-ös helyreállításakor az Anschluss-tilalom az államszerződésbe is belekerült, így ma is hatályos.

Kulcsszavak:

St. Germain, Anschluss, német egység, szövetségi államszerveződés, Németország, Ausztria

Abstract

The unified Germany of the second half of the 19th century would have been welcomed by the Germans living in the Habsburg Empire. However, this could only be achieved by dividing the Habsburg territories into two parts, which the dynasty rejected. However, with the break-up of the empire in 1918, the Germans living there created a nation-state, in which the idea of joining Germany immediately arose. However, the peace treaties that ended the First World War made this conditional on the agreement of the Council of the League of Nations, which both Germany and Austria were forced to sign. However, legal scholars were concerned with the question of how the Anschluss could be implemented. Several ideas were put forward. After the radicalisation of Germany in 1933, however, the public mood in Austria changed and the country became more inclined towards independence. The Anschluss of 1938 was therefore not

an accession but an annexation. With the restoration of Austria's independence in 1955, the prohibition of the Anschluss was incorporated into the State Treaty and is still in force today.

Keywords:

St. Germain, Anschluss, German unity, federal state organisation, Germany, Austria

BEVEZETÉS

Az első világháborút lezáró békeszerződések unikális elemei voltak az Ausztria függetlenségére vonatkozó rendelkezések. Az felbomló Osztrák Császárság németek lakta területein létrejövő új államban szinte rögtön felvetődött, hogy csatlakozzanak Németországhoz. A német „csatlakozás” szó („Anschluss”) egybeforrott Ausztria Németországhoz történő csatlakozásának tartalmával. A győztes hatalmak azonban ezt kifejezetten elleneztek. Mind a Németországgal aláíratott Versailles-i,¹ mind az Ausztriával aláíratott St. Germain-i Békében² az Anschluss lehetőségét a Népszövetség Tanácsának előzetes jóváhagyásához kötötték. Utóbbi lett a címadó.

A tanulmányban áttekintjük az előzményeket, vajon a Habsburg Birodalom németek lakta területei miért maradtak ki az 1867/71-ben létrejött német egységből. Majd azzal foglalkozunk, hogy az Anschlussnak államszervezeti megoldásai lehettek volna.

1. A NÉMET EGYSÉG LÉTREJÖTTÉNEK SAJÁTOSSÁGAI (AZ „ANSCHLUSS” TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYAI)

Az „Anschluss” történelmi előzményeit a német egység létrejöttének folyamatában, s elsősorban annak monarchikus jellegében kell keresnünk. A történelmi események elemzéséből jól látható, hogy monarchikus formában a „nagy-német” egységet nem lehetett létrehozni. Ennek oka pedig az volt, hogy az egységes Németországba belépő tagállamoknak állami szuverenitásuk nem kis részéről le kellett mondaniuk, hiszen azokat az új központi államhatalom vette át. Ilyen volt például a külügy, a hadügy stb. Ezeket azonban jórészt nem egy minden tagállamtól egyformán elkülönülő új központi hatalom gyakorolta. A Birodalom élére kerülő császár ugyanis valamely tagállam uralkodója lesz. Ennek viszont egyenes következménye, hogy ennek a tagállamnak a többivel szemben előjogai lesznek, sőt bizonyos beleszólást is nyer államhatalmi tevékenységükbe. A két nagy német állam, Ausztria és Poroszország egy ilyen állammechanizmusban nem fért meg egymás mellett. A német császárnak nyilvánvalóan a két uralkodó közül kellett kikerülnie. Ha viszont valamelyik

¹ Versailles-i Békeszerződés 80. cikkely

² St. Germain-i Békeszerződés 88. cikkely

megszerzi az egységes állam uralkodói tisztét, a másik biztos nem akar az új államba belépni. Bár voltak elképzelések a konfliktus feloldására, de ezek igazi alternatívát nem jelentettek. Az 1848/1849-es forradalmi hullám hatása alatt született Frankfurter Alkotmányban felvetődött, hogy a központi államszervezet legyen köztársasági típusú.³ A sok monarchikus tagállamot azonban egy egységes köztársaságba szervezni – bár alkotmánytechnikailag nem lehetetlen – erősen utópisztikus elképzelés. Egy életképebb megoldás lett volna, ha a tagállamok uralkodói a Birodalom élén egy államfői testületet alkotnak,⁴ azonban tényleges realitása ennek sem volt.

A XIX. század történelmi keretei tehát csak a kis-német egység előtt álltak nyitva. A folyamat azonban igazából itt sem volt kétesélyes, az egység megteremtéséhez megfelelő háttérrel csak Poroszország rendelkezett. Ez részben abból eredt, hogy az 1815-ben létrehozott – még gyenge központi hatalommal bíró – Német Szövetségben a környező kisebb német államokkal egyre erősödő gazdasági integrációt alakított ki.⁵ Ausztria azonban a német egység megteremtésére, ennél mélyebb okok miatt is alkalmatlan volt, hiszen egy gazdasági integrációra ő is törekedhetett volna. Ez a mélyebb ok a Habsburg Birodalom sajátos szerveződéséből eredt, amelynek összlakosságában a németek részaránya mélyen 50% alatt volt. Így a Habsburgok a német államok különböző szerveződési formáiba csak azon területeiket vitték be, ahol nagyobb számú német lakosság élt. Magyarország, vagy Velence például Német Szövetségen is kívül maradt. Egy nagyon nehezen kezelhető állapotot idézett volna elő, ha a Habsburg Birodalom egyik fele az egységes Németország része lesz, a másik fele pedig ebből kireked. Bár Poroszországnak is voltak kisebb keleti területei, amelyek a Német Szövetségben nem voltak benne, de ezek 1867-ben az egységes Németország részé váltak.

A XIX. század osztrák-porosz küzdelmei tehát nem arról szóltak, hogy melyik vezetésével jön létre a német egység, hanem arról, hogy lesz-e német egység. Poroszországnak megvoltak ez irányú törekvései, amelyet Ausztria igyekezett akadályozni. Az 1866-os katonai vereség után viszont Ausztria kirekesztésével létrejött az egységes Német Birodalom.

³ SZABÓ, I. *Német alkotmányfejlődés 1806-1945* Szent István Társulat Bp. 2002. p. 76-77., 79-80.

⁴ HÜBNER, R. Die nationale Einheitsbestrebungen von 1848-1863. *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930. p. 46., SZABÓ, I: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945* Szent István Társulat Bp. 2002. p. 80.

⁵ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet*. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 1. kötet p. 215., 810-811.; SZABÓ, I. *Német alkotmányfejlődés 1806-1945* Szent István Társulat Bp. 2002. p. 56-57.

2. AZ „ANSCHLUSS” BELSŐ AKADÁLYAINAK MEGSZŰNÉSE

Ausztria 1918 utáni helyzetében három olyan jelentős változás zajlott le, amelyek megszüntették azokat a belső akadályokat, amelyek miatt 1867/1871-ben nem tudott az egységes Németországhoz csatlakozni. Az első, hogy – Németországgal egyetemben – köztársasági államformát vett fel, így a Birodalom trónjának megszerzéséért folyó versengés okafogyottá vált. Ezzel összefügg a második ok, a nagyhatalmi státusz elvesztése, amely miatt már egyébként sem tudott volna speciális jogállásra igényt tartani. A harmadik változás, hogy homogén németlakta állammá vált, így a csatlakozás esetén, az egységes német nemzetállamba nem vitt volna be számos idegen nációt.

Mint a későbbiekben látni fogjuk, az „Anschluss” leglényegesebb jogi problémája az volt, hogy Ausztriának milyen államhatalmi jogosítványokról kell lemondania a Német Birodalom javára, ha annak tagállamává válik. Ebben a Németországban azonban a tagállamok már egyenjogúak, egyik sem avatkozhat bele a másik működésébe. Így Ausztriában a politikai erők nagy többsége úgy gondolta, hogy biztonságosabb jövő elé nézhetnek Németország részeként, mint ha önálló államban maradnak. 1918 után az osztrák alkotmányozási folyamat egyik fő szempontja volt, hogy egy esetleges jövőbeni Németországhoz történő csatlakozásra Ausztria alkotmánya, belső államszervezete alkalmas legyen.⁶

3. A KÜLPOLITIKAI AKADÁLYOK MEGJELENÉSE ÉS AZOK LEHETSÉGES MEGOLDÁSA

Láthattuk, hogy a XIX. században a nagy-német egység létrejöttét belpolitikai ellenétek akadályozták meg. Ezek 1918-ban megszűntek, amelynek következtében az „Anschluss” iránti törekvés már az új Ausztria létrejöttének első napjaiban megjelent. Az állam- és kormányformáról szóló 1918. november 12-i törvény (StGBI 1918/5) 2.§-a kimondta, hogy Német-Ausztria a Német Köztársaság része,⁷ amellyel tehát az összes németlakta területet egy egységes államba óhajtották tömöríteni.⁸ A törekvés egyébként az új utakra lépő Németországban is megvolt. A Weimari Alkotmány első tervezetében Német-Ausztria megtalálható a német tagállamok között.⁹ Sőt az alkotmány hatályba léptetett szövegének 61.

⁶ ERMACORA, F. Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929; *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart (Festschrift für Ernst C Hellbling zum 80. Geburtstag)*. Berlin: Duncker & Humboldt, Berlin, 1981. p. 152.

⁷ LEHNER, O. *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (3. ergänzte Auflage). Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2002. p. 265.

⁸ BRAUNEDER, W. *Österreichische Verfassungsgeschichte* (8. durchgesehene Auflage). Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001. p. 188-189.

⁹ Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs. (Entwurf I.) Vom 3. Januar 1919. 15-16. pont (TRIEPEL, H. *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht*. Tübingen: Mohr, 1931. p. 6-8.)

cikkely (2) bekezdése kimondta: „*Német-Ausztriát a Német Birodalomhoz történő csatlakozása után a Birodalmi Tanácsban lakosságárányának megfelelő szavazati jog fogja megilletni. Addig Német-Ausztria képviselői tanácsadó szavazattal bírnak.*”

A győztes hatalmak azonban hallani sem akartak Németország megerősítéséről, ezért az első világháborút lezáró békeszerződésekben arra kötelezték, hogy ismerje el Ausztria függetlenségét. Ausztriának is kötelezettséget kellett vállalni, hogy lemond a Németországhoz történő szabad csatlakozásról.¹⁰ A német alkotmány idézett szövegét formálisan ugyan nem helyezték hatályon kívül, de 1922-ben – az antant nyomására, egy nemzetközi szerződésben – Németország kénytelen volt elismerni érvénytelenségét. Ez a rendelkezés azonban magában a német alkotmányban is önellentmondást szült, ugyanis a záró rendelkezések között [WRV 178. cikkely] maga az alaptörvény mondta ki, hogy a versailles-i békeszerződés rendelkezései érintetlenül maradnak.¹¹ Márpedig az Osztrák Köztársaság függetlenségének elismerésével a Birodalmi Tanácsban történő mandátumosztás ellentétben állt.

A békeszerződések azonban nem zárták ki teljesen a csatlakozás lehetőségét. Nem generális tilalmat fogalmaztak meg, hanem azt a Népszövetség jóváhagyásához kötötték, így tulajdonképpen azt az eljárási rendet is meghatározták, amellyel Ausztria Németországhoz történő csatlakozása megvalósítható.¹² Így Ausztriában fontos közjogi kérdéssé vált az „Anschluss” kivitelezhetősége, elsősorban az, hogy az osztrák államszervezetben milyen reformokat kell végrehajtani ahhoz, hogy a csatlakozás megvalósítható legyen. Az 1920-as években mind Németország, mind Ausztria jelentős törekvéseket mutatott külpolitikai viszonyainak konszolidálására, a háború elvesztéséből eredő elszigeteltség megszüntetésére. Így nem tűnt reménytelennek az a várakozás, hogy a külpolitikai konszolidáció keretében a Népszövetség idővel megadja a hozzájárulást Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozására.

4. A JOGRENSZER ÉS AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS HARMONIZÁLÁSA

Az „Anschluss” kapcsán a jogrendszer harmonizálásának problémája is felvetődött. Németországban például egységes büntető törvénykönyv, egységes polgári törvénykönyv volt, Ausztria csatlakozása esetén elvileg ezeket be kellett vezetni. A jogrendszer harmonizációja

¹⁰ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet.* Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 7. kötet p. 832-832.

¹¹ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 348-349.

¹² KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 329.

azonban lényegesen több mozgásteret kínált, mint az államszervezeté,¹³ amely két okból is levezethető volt. Egyrészt a jogrendszer harmonizációja nem kívánt olyan jelentős változtatásokat az osztrák jogon, mint az államszervezeti kérdések megoldása. Másrészt lehetett átmeneti időt szabni, a csatlakozás pillanatában a jogrendszert nem kellett azonnal harmonizálni. Az első világháborút követő területi változások is ezt a gyakorlatot mutatták. Példaként hozható fel a Magyarországtól Ausztriához csatolt területek, ahol az osztrák alkotmányjog és közigazgatási jog bevezetése azonnal megtörtént. Az osztrák államműködésbe a magyar megyerendszer nem volt betagozható. Ezért a megyéket megszüntették, és az elcsatolt területeket „Burgenland” néven szövetségi tagállammá szervezték. Ugyanakkor például a házassági jog területén, nem vezették be az osztrák ABGB-t, hanem továbbra is a magyar házassági törvény maradt hatályban.

Ebből következően Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozása kapcsán az államszervezeti kérdéseket kell vizsgálnunk. Azt kell áttekintenünk, hogy elsősorban Ausztriának, milyen államszervezeti reformokat kell végrehajtani ahhoz, hogy Németországhoz csatlakozni tudjon.

5. CSATLAKOZÁS VAGY EGYESÜLÉS

Németország és Ausztria két azonos nemzetközi jogi státuszú állam volt, mindkettő az állami szuverenitás teljes birtokosa. Ezt a két egymás mellé rendelt jogrendszert kellett valamilyen módon egyesíteni, amelyre jogtechnikailag többfajta lehetőség is volt. A legegyszerűbb nem is a csatlakozás („Anschluss”), hanem az egyesülés („Zusammenschluss”), amikor a két egymás mellé rendelt jogrend felé egy mindkettőtől elkülönülő harmadikat állítunk, amellyel lényegében egy új államot alapítunk.¹⁴ Ebben az esetben Németország és Ausztria egyaránt lemond államhatalmi jogosítványainak egy részéről, amelyet az új államra ruháznak át, s mindketten ennek egyenjogú tagállamai lesznek.

Az azonban Ausztria számára is világos volt, hogy ez a megoldás megmarad az elmélet szintjén, hiszen Németország egy ilyen egyesülésbe nem menne bele. Ebben a konstrukcióban az új állam lakosságának 90%-át, illetőleg 10 %-át kitevő része az államügyek vitelére egyforma befolyást kapna, egy erős szövetség esetén a kis Ausztria jelentősen befolyásolható Németország államműködését.

¹³ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 330.

¹⁴ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 535-536.

Az egyesülés lehetősége ellen szólt az is, hogy Ausztria történelmileg ugyanúgy a német államok egyike volt, mint a Németországot akkor alkotó tagállamok. Furcsa folyamat lett volna az, hogy a német államok egyikőjük kívülmaradásával létrehoznak egy új államot, majd később ez az egy nem csatlakozik hozzájuk és velük azonos jogállású tagállam lesz, hanem a korábban egyenrangú társainak a közösségével egyesül. Így követhető megoldásként csak a csatlakozás maradt, vagyis Ausztria Németország egy új tagállamává válik. Ez bizonyos államhatalmi jogosítványok átengedését vonja maga után, amelyet a jövőben a német központi (birodalmi) szervek fognak gyakorolni.

Az átadott hatáskörökre vonatkozóan még mindig két alternatíva volt. Az egyik, s nyilvánvalóan kézenfekvőbb, hogy a német alkotmány miként osztja meg a kompetenciákat a Birodalom és a tagállamok között. Amit birodalmi hatáskörbe von, azon kompetenciákról Ausztriának le kell mondania, s azok maradnak meg nála, amelyet a többi tagállam is önállóan gyakorol. A másik lehetőség, hogy megpróbál egy új, speciális tagállami jogállást megszerezni magának.¹⁵ Ez annyit jelent, hogy a Birodalomhoz történő csatlakozáskor a többi tagállamnál több kompetenciát tarthat meg. Így a központi hatalom egyes döntései Ausztriára nem terjedtek volna ki, hanem a csatlakozás után is az osztrák államhatalmi szervek határoztak volna benne. Ezen utóbbi alternatívát azonban megint el kellett vetni, amelynek okait Németország belső fejlődésében kell keresnünk. Említettem [lásd 2. pont], hogy a monarchikus elv szerint létrehozott egység a tagállamok, ezen belül is elsősorban azok uralkodóinak versengésével jött létre. Így a republikánus Németországra több olyan örökség maradt, amely a köztársasági államformában nehezen volt kezelhető. A weimari alkotmányozó nemzetgyűlés ezeket megpróbálta felszámolni, de a történelmi sajátosságok áttörése csak részben sikerült. Ilyen volt például a tagállamok területi beosztása, amelyet részleteiben később érintek [lásd 7. pont]. Az uralkodók versengése azonban más sajátosságot szült, amelyek a tagállamok előjogaiban testesültek meg. Ezek részben éppen szélesebb körű autonómiát jelentettek, egyes központi döntések valamely tagállamra érvényesek voltak, másokra viszont nem. A Birodalmat létrehozó Poroszország bírt a legtöbb előjoggal, de mellette kisebb privilégiumok megillették például Bajorországot, vagy Württemberget is.¹⁶ Ezek a tagállamok nyilvánvalóan szerették volna megtartani jogaikat, a nemzetgyűlés azonban az új alkotmányban mindenféle tagállami előjogot megszüntetett, azok között teljes jogegyenlőséget teremtett.¹⁷ Ebben a helyzetben Ausztria nem

¹⁵ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI.* (1927). p. 536.

¹⁶ SZABÓ, I. *Német alkotmányfejlődés 1806-1945.* Budapest: Szent István Társulat, 2002. p. 103-104.

¹⁷ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet.* Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet, p. 76.

léphetett fel azzal az igénnyel, hogy privilegizált jogállású tagállamként szeretne belépni a Német Birodalomba.

Így egyedül az a lehetőség maradt, hogy Ausztria a többi tagállammal azonos jogállást kapva csatlakozik Németországhoz. Ebből következően az előtte álló feladat az, hogy készítsen tervezeteket saját államszervezetének olyan jellegű átalakítására, amely lehetővé teszi a Német Birodalomhoz történő csatlakozást. A problémák azonban ott kezdődtek, hogy mindkét állam szövetségi szerveződésű volt, vagyis egy szövetségi államot kellett egy másik szövetségi állam tagállamává alakítani. Vajon ez kivitelezhető-e?

6. AZ OSZTRÁK ÁLLAMBERENDEZKEDÉS ÁTALAKTÁSÁNAK LEHETSÉGES MÓDOZATAI, A TAGÁLLAMONKÉNTI CSATLAKOZÁS PROBLÉMÁJA

Alkotmánytechnikai szempontból a szövetségi állam a szövetségi államban problémát két módon is el lehetett kerülni. Az egyik, hogy az osztrák tagállamokat a csatlakozás előtt megszüntetik és így Ausztriát unitárius állammá szervezik át.¹⁸ Ez azt jelenti, hogy az eddig a tagállamok által gyakorolt kompetenciák átkerülnek a szövetséghez, amely így igazából nem is lesz már szövetség. Ezt követően a német alkotmány szerint birodalmi kompetenciába tartozó ügyeket továbbadják, a többit pedig a régi szövetségi államszervezet, mint tagállam látja el.

A másik – elvileg – egyszerűbb megoldást a szövetségi államszervezet megszüntetése jelentette. Eszerint Ausztria nem egy tagállamként csatlakozik a Német Birodalomhoz, hanem minden eddigi osztrák tagállam Németország külön-külön tagállama lesz.¹⁹

Ha el akarjuk kerülni a szövetségi állam a szövetségi államban szerveződés komplikációit, akkor is igazából csak az első megoldás, az unitárius állammá alakítás kivitelezhető. A tagállamonkénti csatlakozás megkísérlése súlyos következményekkel járt volna. Az ugyanis rendezett formában csak úgy lett volna megoldható, ha megszűnése előtt a szövetség csatlakoztatja tagállamait. Ha azonban Ausztria tagállamai különálló német tagállamok lesznek, akkor a csatlakozásról is külön célszerű megegyezniük. Ha viszont a szövetség fenntartása mellett az osztrák tagállamok hozzákezdnek ehhez az eljáráshoz, annak igen kicsi az esélye, hogy egyszerre megegyeznek. Mi lesz akkor, ha egy részük hamar megegyezik, egy részük viszont nem. Akkor megengedik, hogy megegyezésre jutottak

¹⁸ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 334. o.

¹⁹ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 538.; KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 334.

kilépjenek az Osztrák Köztársaságból, a maradék pedig még fenntartja a szövetségi államszervezetet. Nem kell hosszasan bizonygatni, hogy ez nem követhető eljárás. De az sem, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt szüntetik meg a szövetséget, amellyel a tagállamok önálló országokká válnak, és így kezdik meg a csatlakozási tárgyalásokat. Mindezek jól bizonyítják, hogy a tagállamonkénti csatlakozás Ausztria szempontjából nagyon nehezen volt kivitelezhető.

Nem szabad azonban eltekintenünk attól sem, hogy ez Németország számára sem lett volna jó megoldás. Említettem, hogy a német egység monarchikus típusú megteremtése több olyan örökséget hagyott hátra a republikánus Németországra, amely nehezítette annak államműködését. A tagállamok előjogait – amelyeket azonban az alkotmányozó nemzetgyűlésnek sikerült felszámolnia – már korábban érintettük [lásd 5. pont]. A másik terhes örökség a tagállamok területi beosztása volt. 1918 előtt ezt elsősorban dinasztikus szempontok határozták meg. Ez azt jelentette, hogy az egyes tagállamok között óriási méretbeli különbségek voltak, amely viszont a racionális közigazgatási rendszer kiépítését sokszor megnehezítette. A Weimari Alkotmány utalt a tagállamok területi beosztásának ésszerű megvalósítására [WRV 18. cikkely (1) bekezdés], de ebben csak kisebb lépéseket tudtak tenni. A weimari Németország tizenhét tagállamából Poroszország adta a Birodalom lakosságának kb. 60%-át, és mellette tucatnyi olyan törpeállam volt, amelyeket össze kellett volna vonni egymással. A csatlakozás esetén Ausztria egységesen egy sokkal racionálisabb méretű tagállam lett volna, mint az ő tagállamai külön-külön. Mindezekből következik, hogy a tagállamonkénti csatlakozás lehetőségét el kellett vetni.

Az egyszerűbb megoldások közül marad tehát az unitárius állammá történő átszervezés. Ennek alkotmánytechnikai akadályai nem voltak, de annál kockázatosabb politikai kihatásai lehettek. Ausztria tagállami beosztását sem a köztársaság idején találták ki, hanem annak – a koronatartományokban megtestesülve – történelmi hagyományai voltak. Ráadásul a császárság bukása után még megerősítették a tagállamokat.²⁰ Bár Ausztrián belül népszerű volt az „Anschluss” iránti törekvés, azonban az ezért hozandó áldozatokat is reálisan számba kellett venni. Elkerülhetetlen áldozat volt, hogy az államhatalmi jogosítványok egy részét a Német Birodalomra át kellett ruházni. Ha azonban a tagállamok megszüntetését is az „Anschluss” feltételeként szabják, akkor jelentős politikai kockázatot vállalnak. Lehet, hogy így nem lesz meg a kellő támogatottsága. Ezért mindenképpen meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a szövetségi állami struktúra fenntartása mellett megvalósítható-e a Németországhoz történő

²⁰ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 336.

csatlakozás. Ehhez kiindulási pontként ismét a Weimari Alkotmányt kell elővennünk. Vajon ez megengedi-e a tagállamok szövetségi jellegű szerveződését, vagy ehhez a csatlakozáskor külön kivételt kell Ausztriának kérnie. A tagállami privilégiumok eltörlése miatt [lásd 5. pont] ez az utóbbi nehézségekbe ütközött volna. A kérdés tehát az: Németországban hol húzódott a tagállamok alkotmányozási autonómiája.

7. A TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYOZÓ JOGAI A WEIMARI KÖZTÁRSASÁGBAN

A tagállamok alkotmányozó jogai az egyes szövetségi államokban nem egyformák. Először is meg kell osztani a hatásköröket a központ és a tagállamok között, az utóbbiaknál maradó hatáskörökre pedig minden tagállamnak saját államszervezetet kell felállítania. A kompetenciák megosztásánál már tisztáztuk, hogy Ausztria nem számíthatott előjogokra, azokat a hatásköröket kaphatta meg, amelyek minden más tagállamot megillettek [lásd 6. pont]. Számunkra viszont most az a kérdés fontos, hogy az ennek gyakorlására kiépített államszervezetre a központi alkotmány milyen megkötéseket tett. Azt, hogy ezt teljesen szabadon hagyják, nagyon ritkán fordul csak elő. A két gyakoribb lehetőség, hogy a tagállamok államszervezetére vonatkozóan alapelveket állapítanak meg, de a konkrét struktúra kiépítését a tagállamra bízják. A másik, ennél szorosabb szabályozás, amikor a tagállamok államszervezeti felépítését is a szövetségi alkotmány rögzíti. A tagállamoknak ezen utóbbi esetben is van saját maguk által elfogadott alkotmányuk, csak lényegesen nagyobb részt tesznek ki benne a kötelezően befogadandó normák. Ezen utóbbi szabályozási rendszerben nehezen képzelhető el, hogy az egyik tagállam unitárius, a másik szövetségi állami struktúrában működik, hiszen a tagállamok államszervezete egyforma. Amennyiben viszont a központi alkotmány csak alapelveket állapít meg, ez már nem elképzelhetetlen. A kérdés nyilvánvalóan az, hogy mik ezek az alapelvek. A Weimari Alkotmány – az alapelvek rögzítésével – a megengedőbb modellt alkalmazta, vagyis elvileg nem zárta ki a tagállamok szövetségi típusú szerveződését. Tehát meg kell néznünk, hogy ezek az alapelvek pontosan mik voltak.

A Weimari Alkotmány [WRV 17. cikkely (1)-(2) bekezdés] megkövetelte az államforma homogenitását, vagyis minden tagállamnak kötelezően köztársasági államformát kellett rögzítenie. A tagállamok törvényhozó szerveit az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján kellett felállítani, s a végrehajtó hatalom gyakorlóinak ezen törvényhozás

bizalmát kellett bírnia. Ezen túl az önkormányzatok felállításánál szintén megkövetelte a demokratikus választási rendszert.²¹

Ezek az előírások Ausztriától jelentős megszorításokat nem kívántak, hiszen az 1920-ban elfogadott alkotmány az összes kritériumnak megfelelt. Így a Weimari Alkotmány szinte korlátlan alkotmányozási jogot hagyott Ausztriának.²² Mindössze két államhatalmi szerv volt, amelynek esetleges fenntartását némileg indokolni kellett. Az egyik a szövetségi törvényhozás második kamarája, a Bundesrat (Szövetségi Tanács), a másik az államfő, a Szövetségi Elnök tisztsége volt.

8. A BUNDESRAT (SZÖVETSÉGI TANÁCS) MEGTARTÁSA

Mint a legtöbb szövetségi államban, Ausztriában is a törvényhozás alsóházát a lakosság közvetlenül választotta, a második kamarát viszont a tagállamok delegálták. Ez szó szerinti értelemben nem felelt meg a közvetlen választás kritériumának, de bizonyos értelmezéssel összhangba hozható volt vele. A legegyszerűbb annak áttekintése, vajon Németország tagállamai között találunk-e rá példát. Ha igen, s a Birodalom ezt nem tartotta saját alkotmányára sérelmesnek – mivel tagállami előjogok nincsenek – ezt mások is alkalmazhatják. Ha nem találunk ilyen példát, akkor hosszabb elméleti bizonyításba kell kezdenünk.

Szerencsére járhatjuk az egyszerűbb utat, mivel Poroszország esetében találhatunk hasonló államhatalmi szervet. A Birodalom legnagyobb tagállama ugyanis maga is mutatott a szövetségi államra utaló jellemzőket.²³ Az több mint tíz Provinz (tartomány) elnevezésű területi egységre tagozódott [P-VG. 32. cikkely (1) bekezdés], amelyeknek saját – törvényhozási jogokkal is bíró²⁴ – tartományi gyűléseik (Provinziallandtag) voltak. Ezek a törvényhozási tárgyak nyilvánvalóan a tagállami hatáskörbe hagyott ügyekből kerültek ki, amelyeket a porosz törvényhozás átengedett a tartományoknak. Maga a porosz törvényhozás is két kamarás volt,²⁵

²¹ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet*. Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet p. 72-73.; MERKL, A. Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauner: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main: Peter Lang, p. 353.

²² MERKL, A. Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauner: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main: Peter Lang, p. 353.

²³ MÖLLER, H. *Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus. Handbuch der preussische Geschichte (Herausgegeben von Wolfgang Neugebauer) Band III*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 2001. p. 219.

²⁴ HATSCHEK, J. *Das Preussische Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Georg Stilke, 1924. p. 39-40.

²⁵ Az alkotmány (porosz) alkotmányozó nemzetgyűlési tárgyalása során az Államtanácsot nem tekintették második kamarának, mivel különbséget vontak aszerint is, hogy azt a törvényhozás, vagy a kormány delegálja, a delegálók által utasíthatók, vagy szabad mandátumuk van stb. Ez azonban megint csak belső alkotmányjogi kérdés, ami szabadon határozható meg. A közjogi irodalom emiatt egyértelműen második kamaraként kezelte

a lakosság által közvetlenül választott Landtag (Országgyűlés) mellett volt egy Staatsrat (Államtanács), amelyet a tartományi gyűlések választottak. Az Államtanács jogállása hasonló volt a szövetségi államok második kamarájához,²⁶ például az alsóház által elfogadott törvényekkel szemben gyakorolt egy korlátozott vétójogot [P-VG. 42. cikkely].²⁷ Ez például hasonlított a német központi alkotmány szerint a Birodalmi Tanácsnak a Birodalmi Gyűlés által elfogadott törvényjavaslatokkal szembeni vétójogához [WRV. 74. cikkely (1) bekezdés],²⁸ vagy az osztrák Szövetségi Tanácsnak az osztrák törvényhozásban betöltött szerepéhez.²⁹

Mindez jól mutatja, hogy egy szövetségi államon belül alkotmánytechnikailag kivitelezhető a tagállam szövetségi szerveződése. És ezen belül az Államtanács a példa arra, hogy a tagállamok alkalmazhatják a saját belső területi egységeik által delegált törvényhozási kamarát.³⁰ Ha mélyebben elemezzük a kérdést, minden fenntartás nélkül megállapíthatjuk azt is, hogy a Birodalom ezt nem csak a béketűrés kedvéért ismerte el legnagyobb tagállamánál. A demokratikus népképviselőt ugyanúgy a Birodalom számára is kötelező volt, de a második kamarát alkotó Birodalmi Tanácsot itt is a tagállamok delegálták. A Weimari Alkotmányban ezt a tagállamokra vonatkozó igen pontosan szabályozott választási alapelveket valószínűleg azért rögzítették, mert visszafordíthatatlanul fel akarták számolni az 1918 előtt alkalmazott, sokszor felemás választási rendszereket, s nem azért, hogy eltiltsák a szövetségi szerveződést. A szövetségi államban a belső területi egységek által delegált második kamara – bár a közvetlen választás elvének betű szerint nem felel meg – de a demokratikus népképviselői rendszer iránt támasztott elvárásokat nem sérti.

az Államtanácsot. [PREUß, H. Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band X. (1921)* p. 268. o.]

²⁶ HATSCHEK, J. *Das Preussische Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Georg Stilke, 1924. p. 204-205.

²⁷ LYMPIUS, W. *Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich*. Berlin: Carl Haymanns, 1925. p.; PILOTY, R. *Die neue preußische Verfassung. Archiv des öffentlichen Rechts. Band 40. (1921)* p. 91.; HATSCHEK, J. *Das Preussische Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Georg Stilke, 1924. p. 218.; MÖLLER, H. *Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus. Handbuch der preussische Geschichte (Herausgegeben von Wolfgang Neugebauer) Band III*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 2001. p. 219.

²⁸ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet*. Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet p. 383-384.; SZABÓ, I. *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. Budapest: Szent István Társulat, 2002. p. 183.

²⁹ KELSEN, H. *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927)*. p. 339.

³⁰ LYMPIUS, W. *Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich*. Berlin: Carl Haymanns, 1925. p. 21.; KELSEN, H. *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927)*. p. 338-340.

Konklúzióként megállapítható: a Weimari Alkotmány tehát teljesen egészében a tagállamokra bízta, hogy azok a Birodalmon belül unitárius, vagy szövetségi módon szerveződnek.³¹

9. AZ ÁLLAMFŐI TISZTSÉG PROBLÉMÁJA

Kérdésként vetődött még fel az is, hogy a Németországhoz történő csatlakozás után az osztrák államfői tisztség fennmaradhat-e? Egyes álláspontok szerint a Szövetségi Elnök tisztségét az „Anschluss” megvalósulása esetén meg kell szüntetni.³² Más vélemény szerint több tagállamban (pl. Baden vagy Württemberg) létezik a „Staatspräsident” (államelnök) tisztsége, így Ausztriában is megmaradhat az államfői tiszt.³³

Az eltérő vélemények kapcsán azt lehet megállapítani, hogy az igazság valahol a két álláspont között van. A másodiknak is van igazságtartalma, de a valóságot teljes egészében nem fedti le. Mindkét említett tagállamban valóban létezett „Staatspräsident” elnevezésű hivatal, kétség az irányba merülhet fel, hogy ezek tartalmilag is valóban a klasszikus államfőnek megfelelő tisztségek voltak-e. Az európai államok kormányzati modelljeiben ugyanis az államfői és a kormányfői tisztség szétválik, s a miniszterek testületét az utóbbi irányítja. A német tagállamokban azonban ezt a megosztást sehol sem alkalmazták. A kormányt irányító személyt a tagállamok többségében miniszterelnöknek nevezték, néhány helyen viszont államelnöknek. Mivel a központi alkotmány erre vonatkozó előírást nem tartalmazott [lásd 7. pont], a végrehajtó hatalom gyakorlóinak elnevezését a tagállamok szabadon variálhatták. Ha megnézzük Baden alkotmányát, azt láthatjuk, hogy a minisztérium élére az országgyűlés minden évben egy elnököt választ, amely tisztség az államelnök elnevezést viseli.³⁴ Itt még ráadásul évente rotálódik a tisztség betöltése. Württembergben hasonlóan az országgyűlés által a kormány élére választott személy volt az államelnök, akinek megbízási ideje össze volt kötve az országgyűlésével.³⁵ Így mindkét esetben az államelnök tartalmilag inkább miniszterelnököt jelentett, mint köztársasági elnököt.

³¹ MERKL, A. Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauner: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main: Peter Lang, p. 353.

³² HUGELMANN, K. G. Bemerkungen des Herrn Universitätsprofessors Dr. Karl Gottfried Hugelmann zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauner: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996. p. 346.

³³ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 341.

³⁴ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet.* Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet p. 795.

³⁵ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet.* Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet p. 791.

Az viszont, hogy a német tagállamokban nem találunk rá példát, még nem jelenti automatikusan azt, hogy Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozáskor meg kell szüntetni az államfői tisztséget. Ennek megállapítása végett ismét vissza kell térnünk a tagállamok alkotmányozó jogaihoz [lásd 7. pont], s megnéznünk, hogy a Birodalom által az alkotmányaikra megállapított alapelvekkel összeegyeztethető-e, avagy nem. A végrehajtó hatalom gyakorlására egy kötelező alapelvet találunk, ez pedig a népképviselési alapon létrehozott törvényhozó szerv ellenőrzési joga. Vagyis a végrehajtó hatalom gyakorlóinak hivatalviselésükhöz a törvényhozó szerv bizalmát kell bírniuk.³⁶ Az alkotmány szigorú értelmezésénél így – a Szövetségi Tanácshoz hasonlóan – az államfői tisztséget sem lehetett volna megtartani, mert a Szövetségi Elnök nem függött a népképviselési kamara bizalmától. Az államfő mellett álló Szövetségi Kormánynak ugyanis bírnia kellett a népképviselési kamara bizalmát,³⁷ és ez – álláspontom szerint – megvalósítja a végrehajtó hatalom ellenőrzöttségének szükséges szintjét. Így a Szövetségi Elnök tisztsége az „Anschluss” után is fenntartható lett volna.

Jogkörei azonban természetesen csökkennek, hiszen sok olyan hatáskörben jár el, amelyeket a csatlakozás után át kell adni a Birodalomnak. Ilyenek például a külügyek és hadügyek intézésében fennálló jogai. Ellenpéldaként azonban megemlíthetjük, hogy a tisztviselők kinevezésére vonatkozó jogkörét minden további nélkül megtarthatta.³⁸

10. A SZÖVETSÉGI ÁLLAM STRUKTÚRÁJÁNAK FENNTARTÁSA, A BELSŐ ÁLLAMI EGYSÉGEK HATÁSKÖRI MEGOSZTÁSÁNAK ÁTALAKÍTÁSA

Az előzőekben felvázoltakból megállapítható, hogy Ausztriának államszervezetén nem kellett volna jelentős változtatásokat végrehajtani ahhoz, hogy Németországhoz csatlakozhasson. A legfontosabb feladatot a hatásköri megosztás átalakítása jelentette. Az osztrák államszervezet a régi szövetségi és a tagállami szinten változatlanul megmaradhat, csak szűkebb hatásköröket gyakorolhatnak az eddigiéknél, hiszen azok egy részét át kell adni a központi német szervek részére. Ezek körét a Német Birodalom Alkotmánya határozta meg, amely két csoportba osztotta a saját hatáskörébe vont ügyeket. Voltak az ún. kizárólagos [WRV

³⁶ HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet.* Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990. 6. kötet p. 72-73.

³⁷ ADAMOVICH, L. *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes).* Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1927. p. 202.

³⁸ KELSEN, H. *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 341.

6. cikkely]³⁹ és az ún. konkuráló [WRV 7. cikkely] hatáskörök. Az első körbe tartozó ügyekben a tagállam akkor sem járhatott el, ha a Birodalom az adott kérdést nem szabályozta, a második csoportnál viszont csak akkor állt fenn a tilalom, ha birodalmi szabályozás már megtörtént. A második esetben tehát, ha nem volt központi szabályozás, annak megszületéséig a tagállam is eljárhatott.

A hatáskörök átalakítását két vonalon kell követnünk. Az első a még önálló Ausztrián belüli szövetség-tagállam hatásköri megosztás. Az osztrák modellben a szövetség erősebb volt, vagyis több hatáskört vont magához, mint Németországban. Külön kérdés azonban az ezen hatáskörök alapján hozott törvények végrehajtása. Németországban a birodalmi törvényeket főszabályként a tagállamok hajtották végre. A Birodalom csak akkor, ha ezt a törvényben külön fenntartotta magának. Ausztriában a szövetségi hatáskörben hozott törvényeket részben a szövetség, részben tagállamok hajtották végre. Németországban a Birodalmat felügyeleti jog illette meg tagállamai felett,⁴⁰ amelynek körében ellenőrizhette a birodalmi törvények végrehajtását is. Ha a tagállam ezt nem tette meg, azt a Birodalom akár szankciók alkalmazásával is kikényszeríthette (birodalmi végrehajtás).⁴¹ A felügyeleti jog azonban csak a tagállamok felett állt fenn, az alsóbb közigazgatási egységekre már nem terjedt ki.⁴² Ezért Ausztria a német központi szerveknek átadott hatáskörökben hozott törvények végrehajtását nem hagyhatta a tagállamainál (a csatlakozás után tartomány), mert ezzel elnehezítette volna a Birodalom felügyeleti jogát.⁴³ Az első lépés tehát ezek végrehajtási jogának tagállamtól (tartománytól) való elvonása volt.

Érdemes arra is kitérni, hogy az „Anschluss” megvalósulása esetén a Birodalom részére zömében korábbi szövetségi hatásköröket kellett átadni, a megmaradt kompetenciáknál a volt szövetség, jövőbeni német tagállam szerepe jelentősen beszűkült. Ezért felmerült, hogy az Ausztriánál maradt hatáskörök tagállam-tartomány közötti belső elosztását felül kell vizsgálni. Ez elsősorban a törvényhozási kompetenciák korlátozását jelentette volna. Németországon belül ugyanis a törvények végrehajtása nagyrészt a tagállamok hatáskörébe tartozott, így a végrehajtó hatalom gyakorlásában jelentős súlya maradt volna az egykori osztrák szövetségi

³⁹ A kizárólagos hatáskörök voltak: külügy; gyarmatügy; állampolgárság; honvédelem; pénzügyek; vámügy; posta- és táviróügy.

⁴⁰ ANSCHÜTZ, G. Die Reichsaufsicht. *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I. Mohr Siebeck, Tübingen 1932.* p. 363-367.

⁴¹ SZABÓ, I. *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Budapest: Osiris, 2000. 137-144.

⁴² ANSCHÜTZ, G. Die Reichsaufsicht. *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I. Mohr Siebeck, Tübingen 1932.* p. 366.

⁴³ KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927).* p. 333.

szerveknek.⁴⁴ Ez azonban már nem tartozik szorosan az „Anschluss”-hoz, az ugyanis a csatlakozás után is Ausztria belügye maradt.

11. AZ ÖNKÉNTESSÉG

A csatlakozás vagy egyesülés problémakörénél [lásd 5. pont] láthattuk, hogy a két módozat közötti választást leginkább az érintett államok mérete határozta meg. Azért volt a csatlakozás az egyetlen lehetséges alternatíva, mert Ausztria Németországnál lényegesen kisebb volt. Ebben a helyzetben viszont az is felvetődhet, hogy a nagyobb állam a kisebbet presszió alá helyezi a csatlakozás megvalósítása végett. Csatlakozásról azonban csak akkor beszélhetünk, ha az önkéntesen történik és nem külső nyomásra. Ezen utóbbi esetben nem csatlakozás, hanem csatolás (annexió) történik.⁴⁵ Nyilvánvaló, hogy az önkéntességet Ausztria oldaláról kell vizsgálnunk, amely kérdés 1938-ban vált érdekessé. Vajon a megvalósult „Anschluss” valóban csatlakozás volt-e, vagy annexió.

12. AZ „ANSCHLUSS” 1938-AS MEGVALÓSÍTÁSA

A náci németországi hatalomátvétele után az „Anschluss” iránti törekvések osztrák oldalon alábbhagytak. Annak igénye – mégpedig egyre erősebben – Németország oldaláról jelent meg. Így azokat a nemzetközi jogi akadályokat, amelyeket a húszas években Ausztria is szertett volna leküzdeni, most a védekezés eszközeként kezdte használni.

1933/1934-ben Ausztriában is jelentős belpolitikai változások zajlottak le, a parlamenti demokráciát felszámolták. Névleg egy hivatásrendi alkotmányt vezettek be, valójában azonban szükségrendeleti kormányzás folyt. 1934. júliusában szélsőjobboldali lázadók meggyilkolták az „Anschluss”-t ellenző Engelbert Dollfuß szövetségi kancellárt, de a kormánynak sikerült elfojtani a puccsot. A fokozódó német nyomásra 1936. júliusában egyezményt kötöttek Németországgal, amely növelte annak befolyását.⁴⁶ 1938 tavaszán viszont Németország már nyílt követeléssel állt elő, hogy ha Ausztria továbbra is ellenzi az „Anschluss” megvalósítását, azt katonai erővel fogják végrehajtani. Ellenlépésként a kormány, egy Ausztria függetlenségéről szóló népszavazás kiírásáról határozott. Ezt azonban Hitler mindenképpen

⁴⁴ HUGELMANN, K. G. Bemerkungen des Herrn Universitätsprofessors Dr. Karl Gottfried Hugelmann zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauneder: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996. p. 345.

⁴⁵ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927)*. p. 537.

⁴⁶ WALTER, R. – MAYER, H. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. [9. durchgesehene und ergänzte Auflage]. Wien: Manzschke, 2000. p. 30-31.; ADAMOVICH, L. Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts [Virte, neubearbeitete Auflage]. Wien: Springer Verlag, 1947. p. 33.

meg akarta akadályozni, s ezért úgy döntött, hogy a népszavazás tervezett időpontja előtt végrehajtja Ausztria bekebelezését. Kurt Schuschnigg szövetségi kancellár kétségbe esett nemzetközi segélykérésére értékelhető válasz nem érkezett, amely a kormány lemondásához vezetett. Az új szélsőjobboldali kormány asszisztálása mellett pedig 1938. március 13-án a német csapatok ellenállás nélkül bevonultak Ausztriába.

Ez a folyamat veti fel a kérdést, hogy Ausztria oldaláról meg volt-e a csatlakozáshoz szükséges önkéntesség [lásd 12. pont]. A második világháború után egyértelműen úgy foglaltak állást, hogy nem. 1938-ban nem csatlakozás, hanem katonai megszállás történt.⁴⁷ Ezt azonban nem csak a háború utáni esetleges véleményváltozással lehet alátámasztani. Az ugyanis kétséget kizáróan bizonyítható, hogy az Ausztria nemzetközi jogi képviselőire jogosult államhatalmi szervek (Szövetségi Elnök, Szövetségi Kancellár, Szövetségi Kormány) egyértelműen elleneztek a Németországhoz történő csatlakozást. A német bevonulás előtti kormányváltásra a katonai fenyegetés hatására került sor. Ennek törvényesítéséhez a megszállás után végrehajtott népszavazás meglátásom szerint nem volt elegendő. Ebből pedig levonható az a következtetés: bár az 1938. márciusi eseményeket a köznyelvben „Anschluss”-nak nevezzük, az jogi értelemben nem az volt. A nemzetközi jog fogalomrendszerében itt okkupáció, majd annexió történt. Ausztria nem csatlakozott Németországhoz, hanem ezen utóbbi erőszakkal magához csatolta a kisebb államot.

Külön érdekesség az is, hogy Seiß-Inqart, a frissen kinevezett nácibarát kancellár az Ausztria és Németország egyesítéséről szóló törvényt⁴⁸ szabálytalanul hirdette ki a hivatalos lapban. Bár a kormánynak volt felhatalmazása akár az alkotmánnyal konkuráló jogforrások kibocsátására is, de ezt a jogszabályt a kormányülésen nem bocsátották szavazásra, így azt nem fogadták el szabályszerűen.⁴⁹ Ennek pedig az volt a következménye, hogy az egyesítésről szóló törvény érvénytelen volt. Ebből akár azt a jogi következtetést is le lehetett vonni, hogy Ausztria mindvégig önálló állam maradt, s 1938 és 1945 között a jogalanyiságát nem, csak a cselekvőképességét veszítette el.⁵⁰

A függetlenség 1945-ös helyreállítása után az „Anschluss” kérdése lekerült a napirendről, amelynek több oka is volt. A Hitler által megvalósított okkupációhoz rossz emlékek fűződtek, az „Anschluss”-t sokan ezzel azonosították. A másik, s talán még nyomósabb érv, hogy a

⁴⁷ WALTER, R. – MAYER, H. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. [9. durchgesehene und ergänzte Auflage]. Wien: Manzsche, 2000. p. 31.

⁴⁸ Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. [BGBl. 75/1938]

⁴⁹ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Gesichtslegende. *Juristische Blätter* (77. Jahrgang) 1955. p. 440.

⁵⁰ MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Gesichtslegende. *Juristische Blätter* (77. Jahrgang) 1955. p. 440.

második világháború után megszűnt az európai nagyhatalmak vetélkedése, éppen ellentétesen egy integrációs folyamat indult el. Ebben a helyzetben a kis államok létét nem fenyegeti olyan veszély, mint a két világháború között.

ÖSSZEGRÖZÉS

Az első világháború elvesztésével felbomló Osztrák-Magyar Monarchia két kis államot hagyott maga után. A két világháború közötti időszakban azonban az európai nagyhatalmak nehezen kiszámítható politikai játszmáiban az ilyen kis országok helyzete, különösen, ha azok a háborúban a vesztes oldalon álltak, bizonytalan volt. Ausztria a német egység fél évszázaddal korábbi megteremtéséből azért maradt ki, mert a soknemzetiségű birodalom teljes területe egy egységes német államba nem volt integrálható. Így Ausztria nem is tudott az egységteremtő mozgalom élére állni. Az első világháború után létrejött Ausztria azonban már csak német lakta területeket foglalt magába, így a német egységhez való csatlakozásának belső akadályai elhárultak. A két tényező együttes hatásaként egy erős törekvés volt tapasztalható az „Anschluss” megvalósítására. A győztes hatalmak viszont nem akarták, hogy Németország tovább erősödjön, ezért a csatlakozást egyelőre levették a napirendről, s azt a Népszövetség jóváhagyásához kötötték. Alkotmányjogi tervezetek azonban készültek az „Anschluss” kivitelezhetőségéről.

A leglényegesebb problémát a demokratikus államokra jellemző hatalommegosztás jelentette. Két szövetségi államról lévén szó a horizontális mellett egy erős vertikális hatalommegosztás is létezett. A kérdés az volt: lehet-e egy szövetségi államot egy másik szövetségi államba integrálni úgy, hogy a csatlakozó ország államszervezeti felépítését ne kelljen alapvetően megváltoztatni. Ez elsősorban a befogadó állam alkotmányos berendezkedésétől függött, nevesítve attól, hogy az tagállamainak milyen alkotmányozási autonómiát ad. A Weimari Alkotmány erre vonatkozóan csak néhány – a köztársasági államformával és a demokratikus kormányzattal összefüggő – alapvetően állapított meg, egyébként mindent a tagállamokra bízott. Ez lényegében lehetővé tette, hogy Ausztria az állami hatáskörök szükségszerű csökkentésével, de a meglévő államszervezet fenntartásával csatlakozhasson Németországhoz. Erre azonban a Népszövetség nem adott engedélyt, s Németország szélsőjobboldali radikalizálódása után pedig már Ausztria nem akart csatlakozni. Így végül 1938-ban Ausztria nem „Anschluss”, hanem katonai okkupáció útján vált Németország részévé. A függetlenség 1945-ös visszanyerése után a Németországhoz való csatlakozás gondolata már nem éledt újjá.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

1. BGBl. [Bundesgesetzblatt = Szövetségi Törvénytár] = Ausztria hivatalos lapja 1920 és 1938 között.
2. B-VG. 1920 [B-VG = Bundesfervassung]: Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya
3. P-VG. (Preußische Verfassung) = A Porosz Szabadállam 1920. november 30-i Alkotmánya.
4. StGBL. [Staatsgesetzblatt = Állami Törvénytár] = Ausztria hivatalos lapja 1918 és 1920 között.
5. WRV (Weimarer Reichsverfassung = Weimari Birodalmi Alkotmány) = A Német Birodalom 1919. augusztus 11-i Alkotmánya

IRODALOMJEGYZÉK

1. ADAMOVICH, L. *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1927.
2. ADAMOVICH, L. *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts [Virte, neubearbeitete Auflage]*. Wien: Springer Verlag, 1947.
3. ANSCHÜTZ, G. Die Reichsaufsicht. In. *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I*. Mohr Siebeck, Tübingen 1932. 363-377. o.
4. BRAUNEDER, W. *Österreichische Verfassungsgeschichte (8. durchgesehene Auflage)*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001.
5. ERMACORA, F. Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929; *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart (Festschrift für Ernst C Hellbling zum 80. Geburtstag)*. Berlin: Duncker & Humbolt, Berlin. 1981. p. 151-158.
6. HATSCHEK, J. *Das Preussische Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Georg Stilke, 1924.
7. HUBER, E. R. *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 1-8. kötet*. Stuttgart Berlin Köln Mainz: Kohlhammer, 1957/1990.
8. HUGELMANN, K. G. Bemerkungen des Herrn Universitätsprofessors Dr. Karl Gottfried Hugelmann zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauneder: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996. p. 341-348.
9. HÜBNER, R. Die nationale Einheitsbestrebungen von 1848-1863. *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930. p. 31-49.

10. KELSEN, H. Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927)* p. 329-352.
11. LEHNER, O. Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte (3. ergänzte Auflage). Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2002.
12. LYMPIUS, W. Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich. Berlin: Carl Haymanns, 1925.
13. MERKL, A. Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen. *Wilhelm Brauneder: Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)* Frankfurt am Main: Peter Lang, p. 348-356.
14. MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem. *Zeitschrift für öffentliches Recht Band VI. (1927)*. p. 535-544.
15. MERKL, A. Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Gesichtslegende. *Juristische Blätter (77. Jahrgang) 1955*. p. 439-440.
16. MÖLLER, H. Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus. *Handbuch der preussische Geschichte (Herausgegeben von Wolfgang Neugebauer) Band III*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 2001. p. 149-316.
17. PILOTY, R. Die neue preußische Verfassung. *Archiv des öffentlichen Rechts. Band 40. (1921)* p. 87-93.
18. PREUß, H. Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band X. (1921)* p. 222-279. o.
19. SZABÓ, I. *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. Budapest: Szent István Társulat, 2002.
20. SZABÓ, I. *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest: Osiris, 2000.
21. TRIEPEL, H. *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht*. Tübingen: Mohr, 1931
22. WALTER, R. – MAYER, H. *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. [9. durchgesehene und ergänzte Auflage]. Wien: Manzsche, 2000.

CONTACT

Prof. Dr. István Szabó

szabo.istvan@jak.ppke.hu

Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

H-1088 Budapest Szentkirályi utca 28.

Magyarország