
Az ‘Anschluss’ kérdése

az első világháború utáni osztrák közjogban*

Szabó István**

1. Prológus. Az első világháború elvesztéséből eredően az Osztrák-Magyar Monarchiával együtt az Osztrák Császárság is felbomlott. Ellentétben Magyarországgal, ahol számottevő törekvések voltak az ország területi integritásának fenntartására, a létrejövő republikánus Ausztria eleve csak a németek lakta területekre tartott igényt. Az Osztrák Császárság koronatartományai nem képeztek nemzetállamot, azokat elsősorban a közös uralkodó személye kötötte össze. Az ő távozásával ez az összetartó erő is megszűnt.

Ennek következtében Ausztria elvesztette nagyhatalmi státusát, amellyel együtt felmerült az is, vajon önálló állam maradjon-e, vagy csatlakozzon Németországhoz. Ez a probléma 1918 után oly mértékben az érdeklődés középpontjába került, hogy magának az ‘Anschluss’ (csatlakozás) szónak a jelentéstartalmát is kisajátította. Bár a második világháború után ez a kérdés lekerült a napirendről, s Ausztriának a Németországtól való függetlensége véglegessé vált, az ‘Anschluss’ szó máig megőrizte ezt a sajátos jelentéstartalmát. Ez alatt ma is Németországnak az Ausztriához történő csatlakozását értik. Hazánkban a szó jelentése általában még tovább szűkül, s azon csak az 1938-ban megvalósult ‘Anschluss’-t értik, így a szó a náci érával kapcsolatos tartalmat nyer. Ez azonban nem fedti a teljes valóságot, mert az ‘Anschluss’-ra való törekvés – mindkét irányból – megvolt a demokratikus kormányzati időszakban is. Megoldandó közjogi kérdésként is igazából ekkor vetődött fel, hiszen egy diktatúrában nincsenek igazi alkotmányos problémák. A Hitler által levezényelt ‘Anschluss’-nak nem voltak kötött alkotmányos keretei, a diktátor bármikor, kénye-kedve szerint dönthetett az államberendezkedés megváltoztatásáról.

A demokratikus kormányzat kötött alkotmányos kereteit viszont csak komoly egyeztetésekkel lehet megváltoztatni. A sok évszázados, elkülönült állami lét olyan helyzetet teremtett, amely jelentős alkotmányos reformokat kívánt meg az ‘Anschluss’ megvalósításához, s ennek részletes elméleti előkészítését nem lehetett elkerülni. Az alábbiakban, rövid történeti bevezető után, ezt a problémakört tekintjük át.

A téma érdekessége, hogy az európai integráció is hasonló problémákat vethet fel. Az Unióba belépő államoknak korlátozódik az állami szuverenitása, ugyanúgy,

* A tanulmány a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj támogatásával készült.

** Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, egyetemi docens.

mint Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozáskor. A közösségi ügyekben a tagállamoknak el kell fogadniuk a központi szabályokat, s azzal ellentétes normákat nem hozhatnak. A szuverenitás korlátozásának mértéke attól függ, hogy a befogadó szövetség milyen erős központi hatalommal rendelkezik. Minél erősebb a szövetségi hatalom, a csatlakozó államnak annál jelentősebb változásokat kell állam- és jogrendszerén foganatosítania.

2. A német egység létrejöttének sajátosságai (az 'Anschluss' történelmi előzményei). 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, amit az új központi államhatalom vett át. Ilyen volt a külügy, a hadügy, stb. Ezeket azonban jórészt nem egy minden tagállamtól egyformán elkülönülő új központi hatalom gyakorolta. A Birodalom élére kerülő császár ugyanis csak valamely tagállam uralkodója lehetett. 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 e két uralkodó közül kellett kikerülnie. Ha viszont valamelyik megszerzi az egységes állam uralkodói tisztét, a másik biztos nem akar az új államba lépni. 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.¹ A sok monarchikus tagállamot azonban egy egységes köztársaságba szervezni – bár alkotmánytechnikailag nem lehetetlen – erősen utópisztikus elképzelés. Életképesebb megoldás lett volna, ha a tagállamok uralkodói a Birodalom élén egy államfői testületet alkotnak,² azonban 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 szükséges 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.³ 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 szerveződés-

¹ Lásd Szabó István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*, Budapest, Szent István Társulat, 2002, 76-77. és 79-80. o.

² Lásd Rudolf Hübner: *Die nationale Einheitsbestrebungen von 1848-1863*, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* (1. Band), Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. Lásd még Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 80. és 92. o.

³ Lásd Ernst Rudolf Huber: *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 1. kötet, Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz, 1957/1990, 215. és 810-811. o. Lásd még Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 56-57. o.

ből 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 a Német Szövetségen is kívül maradt. Nagyon nehezen kezelhető állapotot idézett volna elő, ha a Habsburg Birodalom egyik fele az egységes Németország része lesz, a másik fele pedig nem. Poroszországnak is voltak kisebb keleti területei, amelyek a Német Szövetségben nem voltak benne, ám 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 egyáltalán német egység. Poroszországnak megvoltak az ilyen irányú törekvései, amelyeket Ausztria igyekezett akadályozni. Az 1866-os porosz katonai győzelem után, Ausztria kirekesztésével, létrejött az egységes Német Birodalom.

3. Az 'Anschluss' belső akadályainak megszűnése. Ausztria helyzetében 1918 után három olyan jelentős változás állt be, amelyek megszüntették azokat a belső akadályokat, amelyek miatt az ország 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 státus elvesztése, amely miatt már egyébként sem tarthatott igényt speciális jogállásra. A harmadik változás, hogy homogén németlakta állammá vált, így 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 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.⁴

4. 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, és az 'Anschluss'-ra való 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.⁵ Tehát az összes

⁴ Lásd Felix Ermacora: Adolf Merkl und die Verfassungsreform 1929, in: *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart* (Festschrift für Ernst C Hellbling zum 80. Geburtstag), Berlin, Duncker & Humblot, 1981, 152. o.

⁵ Lásd Oskar Lehner: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (3. ergänzte Auflage), Linz, Universitätsverlag Rudolf Trauner, 265. o.

németlakta területet egy egységes államba óhajtották tömöríteni.⁶ A törekvés egyébként az új utakra lépő Németországban is megvolt. A Weimari Alkotmány első tervezetében Német-Ausztria megtalálható a német tagállamok között.⁷ Sőt az alkotmány hatályba léptetett szövegének 61. cikkely (2) bekezdése kimondta: „Német-Ausziát 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 Németországoz történő szabad csatlakozásról.⁸ A német alkotmány idézett rendelkezését formálisan ugyan nem helyezték hatályon kívül, de 1922-ben – az Antant nyomására, egy nemzetközi szerződésben – Németország kénytelen volt elismerni érvénytelenségét. Ez a rendelkezés 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.⁹ Márpedig az Osztrák Köztársaság függetlenségének elismerésével a Birodalmi Tanácsra vonatkozó mandátumosztás ellentétben állt.

A békeszerződések azonban nem zárták ki teljesen a csatlakozás lehetőségét. Nem generális tilalmat fogalmaztak meg, hanem a Népszövetség jóváhagyásához kötötték a csatlakozást, így tulajdonképpen azt az eljárási rendet is meghatározták, amellyel Ausztria Németországhoz történő csatlakozása megvalósítható.¹⁰ 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 Ausztria Németországhoz történő csatlakozásához.

5. A jogrendszer és az államműködés harmonizálása. Az 'Anschluss' kapcsán a jogrendszer harmonizálásának problémája is felvetődött. Németországban például egységes büntető törvénykönyv, egységes polgári törvénykönyv volt, amelyeket a csatlakozás után elvileg Ausztriában is be kellett volna vezetni. A jogrendszer harmonizációja azonban két okból is lényegesen több mozgásteret kínált, mint az államszervezeté.¹¹ Egyrészt a jogrendszer harmonizációja nem kívánta meg

⁶ Lásd Wilhelm Brauner: *Österreichische Verfassungsgeschichte* (8. durchgesehene Auflage), Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001, 188-189. o.

⁷ Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reichs. (Entwurf I.) Vom 3. Januar 1919, 15-16. pont. Idézi: Heinrich Triepel: *Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht*, Tübingen, 1931, 6-8. o.

⁸ Lásd Huber: i.m. 7. kötet 832-832. o.

⁹ Lásd Hans Kelsen: Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 6 (1927) 348-349. o.

¹⁰ Lásd *uo.* 329. o.

¹¹ Lásd *uo.* 330. o.

az osztrák jog olyan jelentős megváltoztatását, 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 hozhatóak fel a Magyarországtól Ausztriához csatolt területek, ahol az osztrák alkotmányjog és közigazgatási jog bevezetése azonnal megtörtént. Az osztrák állam működésbe 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: továbbra is a magyar házassági törvény maradt hatályban.

Ebből következően Ausztria Németországhoz történő csatlakozása kapcsán az államszervezeti kérdéseket kell vizsgálnunk. Azt kell áttekintenünk, hogy elsősorban Ausztriának, milyen államszervezeti reformokat kellett volna végrehajtania ahhoz, hogy Németországhoz csatlakozni tudjon.

6. Csatlakozás vagy egyesülés. Németország és Ausztria két azonos nemzetközi jogi státusú állam volt, mindkettő az állami szuverenitás teljes birtokosa. Ezt a két egymás mellé rendelt jogrendszert kellett valamilyen módon egyesíteni, és erre jogtechnikailag több lehetőség is volt. A legegyszerűbb ezek közül nem is a csatlakozás ('Anschluss'), hanem az egyesülés ('Zusammenschluss'), amikor a két egymás mellé rendelt jogrend felé egy mindkettőtől elkülönülő harmadikat állítunk, és így lényegében egy új államot alapítunk.¹² 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 ment volna bele. Ebben a konstrukcióban az új állam lakosságának 90%-át, illetőleg 10 %-át kitevő része egyforma befolyást kapna az államügyek vitelére, egy erős szövetség esetén a kis Ausztria jelentősen befolyásolhatná Németország állam működését.

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 a kívül maradó később egyesül a korábban vele egyenrangú tagállamok közösségével. Így követhető megoldásként csak a csatlakozás maradt, vagyis az, hogy Ausztria Németország új tagállamává válik. Ez bizonyos államhatalmi jogosítványok átengedését vonja maga után, amelyeket a jövőben a német központi (birodalmi) szervek fognak gyakorolni.

Az átadott hatáskörökre vonatkozóan is két alternatíva volt. Az egyik, mégpedig a kézenfekvőbb, azon alapult, hogy a német alkotmány miként osztja meg a kompetenciákat a Birodalom és a tagállamok között. Azokról a kompetenciákról, amelyek birodalmi hatáskörbe kerülnek, Ausztriának le kell mondania, s azok maradnak meg nála, amelyet a többi tagállam is önállóan gyakorol. A másik lehetőség, hogy

¹² Lásd Adolf Merkl: Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 6 (1927) 535-536. o.

Ausztria megpróbál egy új, speciális tagállami jogállást megszerezni magának.¹³ 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, azokban a csatlakozás után is az osztrák államhatalmi szervek határoztak volna. Ezen utóbbi alternatívát azonban megint el kellett vetni, olyan okok miatt, amely Németország belső fejlődéséből eredtek. Említettem [lásd 2. pont], hogy a monarchikus elv szerint létrehozott egység a tagállamok, ezen belül is elsősorban a tagállami uralkodók versengésével jött létre. Ez a republikánus Németországra több vonatkozásban is olyan örökséget hagyott, amely a köztársasági államforma keretei között 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 (amit később részleteiben is érintek; lásd 7. pont). Az uralkodók versengése azonban olyan sajátosságokat is szült, amelyek a tagállamok előjogaiban testesültek meg. Ezek részben éppen a változó mértékű tagállami autonómiában nyilvánultak meg: 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 Württembergert is.¹⁴ Ezek a tagállamok nyilvánvalóan szerették volna megtartani előjogaikat. A nemzetgyűlés azonban az új alkotmányban mindenféle tagállami előjogot megszüntetett, a tagállamok között teljes jogegyenlőséget teremtett.¹⁵ Ebben a helyzetben Ausztria nem 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 volt, 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?

7. Az osztrák államberendezkedés átalakításának lehetséges módzatai, 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.¹⁶ 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.

¹³ Lásd *uo.* 536. o.

¹⁴ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 103-104. o.

¹⁵ Lásd Huber: i.m. 6. kötet 76. o.

¹⁶ Lásd Kelsen: i.m. 334. o.

A másik – elvileg – egyszerűbb megoldást a szövetségi államszervezet megszüntetése jelentette. Eszerint Ausztria nem egy tagállamként csatlakozik a Német Birodalomhoz, hanem az eddigi osztrák tagállamok lesznek Németország külön-külön tagállamai.¹⁷

Ha el akarjuk kerülni a szövetségi állam a szövetségi államban szerveződés komplikációit, akkor 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 hozzákezdenek ehhez az eljáráshoz, igen kicsi az esélye, hogy egyszerre megegyeznek. Mi lesz akkor, ha egy részük hamar megegyezik, egy részük viszont nem? Akkor megengedik, hogy a megegyezésre jutottak kilépjenek az Osztrák Köztársaságból, a maradék pedig még fenntartja a szövetségi államszervezetet. Nem kell hosszasan bizonygatni, hogy ez nem követhető eljárás. De az sem járható út, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt szüntetik meg a szövetséget, a tagállamok önálló országokká válnak, és aztán így kezdik meg a csatlakozási tárgyalásokat. Mindezek jól mutatják, 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 vonatkozásban is olyan örökséget hagyott a republikánus Németországra, amely nehezítette annak államműködését. A tagállamok előjogait – amelyeket 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, és ez sokszor megnehezítette a racionális közigazgatási rendszer kiépítését. 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. Csatlakozás esetén az egységes Ausztria sokkal racionálisabb méretű tagállam lett volna, mint az osztrák tagállamok 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: annak – a koronatarományokban megtestesülve – történelmi hagyományai voltak. Ráadásul a császárság bukása után még meg is erősítették a tagállamokat.¹⁸ Bár Ausztrián belül népszerű volt az 'Anschluss'-ra való törekvés, az

¹⁷ Lásd Merkl: Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem, 538. o. Lásd még Kelsen: i.m. 334. o.

¹⁸ Lásd *uo.* 336. o.

ezért hozandó áldozatokat is reálisan számba kellett venni. Elkerülhetetlen áldozat volt, hogy az államhatalmi jogosítványok egy részét a Német Birodalomra kell átruházni. Ha azonban a tagállamok megszüntetését is az 'Anschluss' feltételeként szabják, akkor jelentős politikai kockázatot vállalnak. Lehet, hogy így nem lesz meg a csatlakozás kellő támogatottsága. Ezért mindenképpen meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a szövetségi állami struktúra fenntartása mellett megvalósítható-e a Németországhoz történő 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.

8. 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 hatáskörök gyakorlására 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 is megillettek [lásd 6. pont]. Számunkra viszont most az a kérdés fontos, hogy az ezek gyakorlására kiépített államszervezetre a központi alkotmány milyen megkötéseket tett. Az, 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 az így megalkotott törvényhozás bizalmát kellett bírnia. Ezen túl az önkormányzatok felállításánál szintén megkövetelte a demokratikus választási rendszert.¹⁹

¹⁹ Lásd Huber: i.m., 6. kötet 72-73. o. Lásd még Adolf Merkl: Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen, in: Wilhelm

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.²⁰ 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.

9. A 'Bundesrat' (Szövetségi Tanács) megtartása. Mint a legtöbb szövetségi államban, a törvényhozás alsóházát Ausztriában is közvetlenül a lakosság választotta, a második kamarát viszont a tagállamok delegálták. Ez szó szerinti értelmezésben 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 találunk hasonló államhatalmi szervet. A Birodalom legnagyobb tagállama ugyanis maga is mutatott a szövetségi államra utaló jellemzőket.²¹ Az több mint tíz 'Provinz' (tartomány) elnevezésű területi egységre tagozódott [P-VG. 32. cikkely (1) bekezdés], amelyeknek saját – törvényhozási jogokkal is bíró²² – tartományi gyűléseik ('Provinziallandtag') voltak. Ezek a törvényhozási tárgyak nyilvánvalóan a tagállami hatáskörbe hagyott ügyekből kerültek ki, amelyeket a porosz törvényhozás átengetett a tartományoknak. Maga a porosz törvényhozás is két kamarás volt,²³ 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,²⁴ például az alsóház által elfogadott törvényekkel szemben korlátozott vétőjogot gyakorolt [P-VG. 42. cikkely].²⁵ Ez például hasonlított a német központi alkotmány szerint a Bi-

Brauner: *Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)*, Frankfurt am Main, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 353. o.

²⁰ Lásd *uo.* 353. o.

²¹ Lásd Horst Möller: Preußen von 1918 bis 1947: Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus, in: *Handbuch der preussische Geschichte*, Band III., (szerk: Wolfgang Neugebauer) Berlin – New York, Walter de Gruyter, 2001, 219. o.

²² Lásd Julius Hatschek: *Das Preussische Verfassungsrecht*, Berlin, Verlag von Georg Stilke, 1924, 39-40. o.

²³ 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 az Államtanácsot. Vö. Hugo Preuß: *Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 10 (1921) 268. o.

²⁴ Lásd Hatschek: *i.m.* 204-205. o.

²⁵ Lásd W. von Lympius: *Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich*, Berlin, Carl Haymanns Verlag, 1925, 22. o. Robert Piloty: *Die neue preußische Verfassung, Archiv des öffentlichen Rechts*, 40. (1921) 91. o. Hatschek: *i.m.* 218. o.; Möller: *i.m.* 219. o.

rodalmi Tanácsnak a Birodalmi Gyűlés által elfogadott törvényjavaslatokkal szembeni vétójogához [WRV. 74. cikkely (1) bekezdés],²⁶ vagy az osztrák Szövetségi Tanácsnak az osztrák törvényhozásban betöltött szerepéhez.²⁷

Mindez jól mutatja, hogy alkotmánytechnikailag kivitelezhető egy szövetségi államon belül 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.²⁸ Ha mélyebben elemezzük a kérdést, minden fenntartás nélkül megállapíthatjuk azt is, hogy a Birodalom ezt a lehetőséget nem csak a béketűrés kedvéért ismerte el legnagyobb tagállamánál. A demokratikus népképviselő a Birodalom számára is kötelező volt, ám 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 – a demokratikus népképviselői rendszer iránt támasztott elvárásokat nem sérti.

Konklúzióként megállapítható: a Weimari Alkotmány tehát teljesen egészében a tagállamokra bízta, hogy azok a Birodalmon belül unitárius, vagy szövetségi módon szerveződnek.²⁹

10. 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.³⁰ Más vélemény szerint több tagállamban (pl. Baden vagy Württemberg) létezik a 'Staatspräsident' (államelnök) tisztsége, így Ausztriában is megmaradhat az államfői tisztség.³¹

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 fedi. Valóban létezett mindkét említett tagállamban 'Staatspräsident' elnevezésű hivatal. Kétség abban a tekintetben merülhet fel, hogy ezek tartalmilag is 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

²⁶ Lásd Huber: i.m., 6. kötet 383-384. o. Lásd még Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 183. o.

²⁷ Lásd Kelsen: i.m. 339. o.

²⁸ Lásd Lympius: i.m. 21. o. Lásd még Kelsen: i.m. 338-340. o.

²⁹ Lásd Merkl: *Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen*, 353. o.

³⁰ Lásd Karl Gottfried Hugelmann: *Bemerkungen des Herrn Universitätsprofessors Dr. Karl Gottfried Hugelmann zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen*, in: Wilhelm Brauneder: *Österreichisch-deutsche Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938)*, Frankfurt am Main, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996, 346. o.

³¹ Lásd Kelsen: i.m. 341. o.

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, és ez a tisztség az 'államelnök' nevet viseli.³² Itt ráadásul évente rotálódik a tisztség betöltése. Württembergben hasonlóképpen az országgyűlés által a kormány élére választott személy volt az államelnök, akinek megbízási ideje össze volt kötve az országgyűléssel.³³ Az államelnök tartalmilag így mindkét esetben inkább miniszterelnököt jelentett, mint köztársasági elnököt.

Az viszont, hogy a német tagállamokban nem találunk rá példát, még nem jelenti automatikusan azt, hogy Ausztriának a Németországhoz történő csatlakozáskor meg kell szüntetnie az államfői tisztséget. Ennek megállapítása végett ismét vissza kell térnünk a tagállamok alkotmányozó jogaihoz [lásd 7. pont], s meg kell néznünk, hogy a Birodalom által a tagállami alkotmányokra megállapított alapelvekkel összeegyeztethető-e, avagy nem. A végrehajtó hatalom gyakorlására nézve 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.³⁴ 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 Kormányának ugyanakkor bírnia kellett a népképviselési kamara bizalmát,³⁵ 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.³⁶

11. A szövetségi állam struktúrájának fenntartása, a belső állami egységek hatásköri megosztásának átalakítása. Az előzőekben felvázoltakból megállapítható, hogy Ausztriának államszervezetén – az elnevezések kivételével [lásd 13. pont] – 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, bár az eddigieknél szűkebb hatásköröket gyakorolhatnak, hiszen azok egy részét át kell adni a központi német szervek

³² Lásd Huber: i.m., 6. kötet 795. o.

³³ Lásd *uo.* 791. o.

³⁴ Lásd *uo.* 72-73. o.

³⁵ Lásd Ludwig Adamovich: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*, Wien, Österr. Staatsdruckerei, 1927, 202. o.

³⁶ Lásd Kelsen: i.m. 341. o.

részére. Ezek körét a Német Birodalom Alkotmánya határozta meg, amely két csoportba osztotta a saját hatáskörébe vont ügyeket. Voltak az ún. kizárólagos [WRV 6. cikkely]³⁷ 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 ilyen 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,³⁸ 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).³⁹ A felügyeleti jog azonban csak a tagállamok felett állt fenn, az alsóbb közigazgatási egységekre már nem terjedt ki.⁴⁰ Ezért Ausztria a német központi szerveknek átadott hatáskörökben hozott törvények végrehajtását nem hagyhatta a tagállamainál (már-mint a csatlakozás utáni tartományoknál), mert ezzel megnehezítette volna a Birodalom felügyeleti jogának gyakorlását.⁴¹ Az első lépés tehát ezek végrehajtási jogának a 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, a jövőbeni német tagállam szerepe jelentősen beszűkült. Ezért felmerült, hogy az Ausztriánál maradt hatáskörök tagállamtartomány 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 szerveknek.⁴² Ez azonban már nem tartozik szorosan az 'Anschluss'-hoz, az ugyanis a csatlakozás után is Ausztria belügye maradt.

12. Az egyes osztrák államhatalmi szervek hatáskörének változása (szűkülése). A hatásköri megosztás kérdésének általános tárgyalása után, mint

³⁷ A kizárólagos hatáskörök az alábbiak voltak: külügy, gyarmatügy, állampolgárság, honvédelem, pénzügyek, vámügy, posta- és távíróügy.

³⁸ Lásd Gerhard Anschütz: Die Reichsaufsicht, in: *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Band I., Tübingen, Mohr Siebeck, 363-367. o.

³⁹ Lásd Szabó István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 137-144. o.

⁴⁰ Lásd Anschütz: i.m. 366. o.

⁴¹ Lásd Kelsen: i.m. 333. o.

⁴² Lásd Hugelmann: i.m. 345. o.

második vonalat, érdemes néhány konkrét államhatalmi szervet is megvizsgálni, hogy lássuk, a csatlakozás után – a Birodalomnak átadott kompetenciák miatt – milyen hatásköröket vesztenek el, s melyek maradnak meg náluk. Az osztrák államfő kapcsán ezt a fentiekben már meg is tettük [lásd 8. pont]. A törvényhozó szerveknél is egyszerű megoldani a problémát, mivel a Birodalom és a tagállam között az előbb meghatározott hatásköri felosztás egyben a törvényhozási tárgyak meghatározásának is tekinthető. A rendes bíróságok tekintetében a Legfelsőbb Bíróság szintjén áll elő változás. Németországban ugyanis a négy szintű bírósági szervezetből három a tagállamokhoz tartozott és csak a Lipcsében működő legfelsőbb bíróság (Reichsgericht) volt birodalmi szerv, Ausztriában viszont az összes bírósági szint a szövetséghez tartozott.⁴³ Így azok – az osztrák Legfelsőbb Bíróság kivételével – szinte változatlanul megmaradhattak tagállami bíróságként.

A közigazgatási bíráskodás is szinte változatlan formában fennmaradhatott volna az 'Anschluss' megvalósulása esetén is. A német igazságszolgáltatási modell ugyanis ezen a területen is megosztotta a hatásköröket. A tagállamok közigazgatásának törvényessége felett a saját közigazgatási bíróságuk, a birodalmi közigazgatás törvényessége felett a Birodalmi Közigazgatási Bíróság őrködött. Csakhogy ez utóbbit – bár erről a központi német alkotmány kifejezetten rendelkezett [WRV 107. cikkely] – a Weimari Köztársaság idején nem állították fel.⁴⁴ Így viszont az osztrák közigazgatási bíráskodás hatásköre a birodalmi közigazgatás köreire is kiterjedhetett volna.⁴⁵

Még ennél is érdekesebb az alkotmánybíráskodás kérdése. Németországban ugyanis a Weimari Alkotmány felállított egy állambíróságot (Német Birodalom Állambírósága), amely azonban csak hatásköri bíróságként és a törvényhozás által vád alá helyezett birodalmi államfő, illetve birodalmi miniszterek feletti ítélőbíróságként működött.⁴⁶ Itt az osztrák alkotmánybírók nyilvánvalóan a tagállamon belüli hatásköri vitákban, illetőleg saját államfőjének, vagy minisztereinek vád alá helyezése esetén járhatott volna el.⁴⁷ Az Ausztria és a Birodalom közötti, vagy egy másik tagállammal kialakult hatásköri vitákban a birodalmi állambíróság hozhatott volna döntést. A Német Birodalom Állambírósága azonban alkotmányellenes törvényeket nem semmisíthetett meg, s alapjogi bíráskodást sem folytathatott, nem úgy, mint az osztrák alkotmánybírók. Az első hatáskör tekintetében világosan megállapítható, hogy az alkotmánybírók az osztrák tagállami, illetőleg a belső tartományai által hozott törvények alkotmányosságát vizsgálhatta volna, s a birodalmi törvényeket nyilvánvalóan nem. Ha központi törvény a központi alkotmányt sérti meg, abban a tagállam bírósága nem járhat el, még akkor sem, ha nincs központi alkotmánybírók. Érdekes kérdés, hogy mi történik, ha a birodalmi törvény a tagállam alkotmányát sértette meg. A tagállami alkotmánybírók azonban ebben az esetben sem járhatott volna el. A birodalmi jog ugyanis megelőzte a tagállam

⁴³ Lásd Adamovich: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts*, 243-244. o. Lásd még Dietrich Katzenstein: *Die Föderale Struktur der Republik Österreich*, Herausgeben vom Sekretariat des Bundesrates, 1957, 58. o.

⁴⁴ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 228-229. o.

⁴⁵ Lásd Kelsen: i.m. 347. o.

⁴⁶ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 229-231. o.

⁴⁷ Lásd Kelsen: i.m. 347. o.

jogát, mégpedig minden jogforrási formájában (alkotmány, törvény, rendelet), vagyis a birodalmi törvény magasabb szintű jogforrás volt, mint a tagállam alkotmánya. Ilyen ütközés egyébként a konkuráló hatásköröknél fordulhatott elő [lásd 11. pont], ahol a tagállam mindaddig alkotott jogi normákat, amíg birodalmi szabályozás nem született. Hogy a tagállam ezt az alkotmányában teszi-e meg, vagy törvényeiben, az már a belügye volt. Amennyiben a birodalmi törvény a tagállam alkotmányával ütközött, csak azt lehetett vizsgálni, hogy a Birodalom nem lépte-e túl a hatáskörét. Ha nem, akkor a tagállami alkotmány érintett rendelkezését kellett hatályon kívül helyezni, mert az egy magasabb szintű jogforrást sértett. Ha hatáskör hiányában hozta, akkor pedig az előbb említett központi állambírószághoz lehetett fordulni, hiszen ezzel a Birodalom és a tagállam közötti hatásköri vita állt elő.

Az alkotmánybírószághoz hatáskörét vizsgálva nem feledkezhetünk meg az alapjogi bíráskodásról sem. Az első kérdés az, hogy az alapjogok szabályozása vajon kizárólagos birodalmi hatáskör-e. Ha igen, akkor birodalmi felhatalmazás nélkül tagállami bíróság nem járhat el benne. A kizárólagos birodalmi hatásköröknél a központi szabály megjelenéséig joghézag volt, a tagállam ugyanis azt központi norma hiányában sem szabályozhatta [lásd 11. pont]. Lássuk hát, mi a helyzet az alapjogokkal. A császárság idején a német központi alkotmány alapjogi katalógust nem tartalmazott, ezt a kérdést a tagállamok szabályozták.⁴⁸ A Weimari Alkotmány viszont már részletesen összefoglalta az állampolgárok jogait és kötelezettségeit.⁴⁹ Felmerül a kérdés, hogy ez egyben tilalmat is jelentett-e a tagállamoknak, hogy ők bármilyen alapjogokat érintő szabályozást kibocsássanak. Bár erre kétséget kizáró választ nem lehet adni, a tilalomként történő értelmezés eltúlzott lenne. Meglátásom szerint itt az a helyes álláspont, hogy a birodalmi szinten biztosított jogokat a tagállam nem korlátozhatja, ugyanakkor azokat kiterjesztheti. Például bírói védelmet ad az alapjogok érvényesülésének. Így az osztrák alkotmánybírószághoz az 'Anschluss' esetleges megvalósulása után is folytatható volt alapjogi bíráskodás.⁵⁰

13. A birodalmi államhatalomban való részesedés. Ausztriának tehát az 'Anschluss' végrehajtása esetén le kellett mondania több államhatalmi jogosítvány önálló gyakorlásáról. Ezeket a birodalmi szervek vették át, de természetes, hogy ebből a csatlakozó Ausztriát sem rekesztették ki: a birodalmi törvényhozás mindkét kamarájába a lakosságával arányos mandátum illette volna meg. A lakosság által közvetlenül választott Birodalmi Gyűlésbe a választás tisztán listás rendszerben zajlott, a pártok minden hatvanezer szavazat után kaptak egy mandátumot. Így a birodalmi képviselőház mandátumainak száma ciklusonként változott, attól függően, hogy egy-egy választás alkalmával mekkora volt a polgárok aktivitása, azaz mennyien mentek el szavazni.⁵¹

A tagállamok kormányai által delegált Birodalmi Tanácsban már több érdekeséget rejtett magában az esetleges osztrák képviselő megjelenése. Mint korábban említettem [lásd 3. pont], a német alkotmány már eleve rendelkezett Ausztriának a

⁴⁸ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 144-145. o.

⁴⁹ Lásd *uo.* 236-240. o.

⁵⁰ Lásd Kelsen: i.m. 347. o.

⁵¹ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 176. o.

második kamarában történő jelenlétéről, noha ez ellentmondott a békeszerződésnek. Persze ha az 'Anschluss' megvalósul, ez a probléma megoldódik. Egy kérdés azonban még ekkor is felvetődött: ezeket a szavazatokat Ausztria kormánya egyedül gyakorolja-e, vagy tartományaival (volt tagállamaival) megosztja azt. A dilemma – a tagállam szövetségi szerveződéséből eredően [lásd 9. pont] – Poroszország miatt vetődött fel. A porosz szavazatokat ugyanis maga a Birodalmi Alkotmány osztotta meg, azokat felerészben a tagállam, felerészben annak tartományai birtokolták [WRV. 63. cikkely (1) bekezdés].

Ausztria esetében azonban ezt nem lehetett volna pontosan ugyanígy megvalósítani, mert méretéhez képest túl sok tartománya volt. Lakosságszáma alapján Ausztriát nyolc-tíz szavazat illette volna meg a Birodalmi Tanácsban, amiből pedig négyet-ötöt kellett volna a kilenc tartomány között szétosztani. Ezt a megosztást csak úgy lehetett megvalósítani, hogy a szavazatok felét az osztrák tagállami kormány, a másik felét pedig a tartományok kormányai által működtetett Államtanács (a volt Szövetségi Tanács) birtokolja.⁵² A tartományok közötti megosztást azonban nem tartotta mindenki elképzelhetetlennek. Volt olyan elképzelés, amely szerint a tartományokat annyi csoportra kell osztani, ahány szavazati jog megilleti őket a Birodalmi Tanácsban; ezek aztán egymással egyeztetve szavazhattak volna.⁵³

Hozzá kell azonban tenni, hogy Ausztria számára valószínűleg nem írták volna elő ezt a kötelező megosztást. Ugyanis Poroszország esetében sem az volt a kiváltó ok, hogy az tagállamként is szövetségi állam volt, és tartományainak is jogokat akartak adni. Míg az 1867-1871-es alkotmány szám szerint meghatározta a tagállamok szavazatszámát a második kamarában, addig a Weimari Alkotmány ezt a lakosságszám arányában biztosította: hétszázézer lakosonként járt egy szavazat [WRV 61. cikkely]. Poroszország azonban a Birodalom lakosságának 60%-át tette ki, így az ő esetében az általános elvet korlátozni kellett. Az alkotmány első tervezeteiben a lakosságárányos szavazatszám mellett kikötötték, hogy egy tagállam sem bírhatja, a szavazatok több mint egyharmadát. Az alkotmány végleges szövegében ezt két ötdöbre emelték, de az egységét megbontották, mert felerészben a tagállam, felerészben a tartományok gyakorolták a szavazati jogot.⁵⁴ Itt tehát a megosztásnak az volt az alapvető oka, hogy túlzott befolyást egy tagállam se szerzen a Birodalmi Tanácsban. Ausztriára nézve – lényegesen kisebb tagállam lévén – ilyen előírás nemigen lett volna kötelező.⁵⁵

14. Változások az osztrák államhatalmi szervek elnevezésében. Tekintettel arra, hogy Ausztria önálló szövetségi állam volt, államhatalmi szerveinek elnevezése ehhez igazodott. Németország tagállamaként viszont ezek egy része félreérthetővé, vagy a Birodalom szerveivel összekeverhetővé válhatott volna. Az első ilyen a 'Land' kifejezés, merthogy Németország és Ausztria egyaránt ezzel az elnevezéssel jelölte meg tagállamait. Az 'Anschluss' után azonban Ausztria maga is egy 'Land' lesz, s ha az eddigi tagállamait (Karintia, Tirol stb.) továbbra is így hív-

⁵² Lásd Kelsen: i.m. 349. o.

⁵³ Lásd Hugelmann: i.m. 346. o.

⁵⁴ Lásd Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 182-183. o.

⁵⁵ Lásd Hugelmann: i.m. 347. o.

ják, akkor azonos elnevezéssel két különböző státusú területet jelölnének.⁵⁶ Poroszország kapcsán is szó volt róla [lásd 7. pont], hogy a tagállam belső területi egységeinek más – 'Provinz' (tartomány) – elnevezésük volt. Ez Ausztria számára is irányadó lett volna.

Ha nem is ilyen mértékben, de félreértést okozhatott a 'szövetségi' jelző használata az osztrák államhatalmi szervek megjelölésére. A német államfejlődés során a központi állam elnevezésénél a 'Reich' (birodalom) és a 'Bund' (szövetség) használata folyamatosan váltakozott. Mivel a weimari Németország a császárság bukása után is megtartotta a Német Birodalom elnevezést, a központi szervek nevei is ehhez igazodtak (Birodalmi Gyűlés, Birodalmi Elnök stb.). Így az osztrák szervek elnevezésében szereplő 'szövetségi' jelző nem jelentett a német központi szervekkel névazonosságot. Ennek ellenére a két jelző alkotmányjogi tartalma rokon értelmű volt. A törvényhozás második kamarájánál a 'Szövetségi Tanács' helyett például sokkal célszerűbbé vált volna a porosz 'Államtanács' elnevezés használata.⁵⁷

Más okból kifolyólag az osztrák képviselőház 'Nemzeti Tanács' elnevezése is változtatásra szorulhatott volna. Egyrészt a név hallatán a Német Birodalmon belül kevesen gondolnának az osztrák nemzetre, sokkal inkább a német nemzet államhatalmi szervének vélnék. Ennél azonban volt egy nyomósabb ok is: a központi alkotmány a tagállamok törvényhozó szerveit 'Landtag' elnevezéssel illette [WRV 36. cikkely], így ennek a névnek a felvétele alkotmányos kötelezettség volt.⁵⁸

15. Bécs jogállása. Ausztria Németországhoz történő csatlakozása esetén felmerült az a lehetőség is, hogy a fővárosnak különleges státust, önálló tagállami jogállást kellene biztosítani.⁵⁹ Érdekes azonban, hogy a Német Nemzet Szent Római Birodalmának 1806-os megszűnése után ilyen státust újonnan már egy város sem kapott. Azok a városok, amelyeknek volt ilyen jogállásuk, azt több évszázaddal korábban szereztek. A XIX. századra egyébként jelentősen lecsökkent a számuk: míg a késő középkorban több tucatnyi ilyen ún. szabad (birodalmi) várost találhatunk, az 1815-ben alapított Német Szövetségben számuk már csak négy,⁶⁰ A Weimari Köztársaságban pedig három volt.⁶¹ Némelyiküknél lényegesen nagyobb

⁵⁶ Lásd Kelsen: i.m. 337. o.

⁵⁷ Az osztrák központi államhatalmi szervek elnevezésénél a Szövetségi Tanács ('Bundesrat') volt az, amelyet a német jogtörténetben korábban már alkalmaztak. 1867-től 1918-ig így nevezték a német törvényhozás második kamaráját. Ezt ugyan a Weimari Alkotmány 1919-ben Birodalmi Tanácsra ('Reichsrat') változtatta, de a 'Bundesrat' kifejezés a német közjogban addigra már sajátos jelentést tartalmazott, egy egész kormányzati szisztémát testesített meg. Nem tekinthető csupán véletlennek az sem, hogy 1871-ben, amikor Németország ismét felvette a birodalom elnevezést, a második kamara neve továbbra is Szövetségi Tanács maradt. A centralizáció irányába mutató jelzés volt, hogy 1919-ben Birodalmi Tanácsra változott a neve. A Szövetségi Elnök és a Szövetségi Kormány elnevezést 1949-ig nem alkalmazták, mivel a Német Szövetségnek (1815-1866) – laza államszövetség lévén – nem volt központi kormánya. Az 'Anschluss' esetleges megvalósulása esetén azonban 1949 után mindenképpen tarthatatlanná vált volna a 'szövetségi' jelző osztrák használata, hiszen ettől kezdve a német központi szervek mindegyikét ezzel a jelölékkel.

⁵⁸ Lásd Kelsen: i.m. 337. o.

⁵⁹ Lásd Merkl: Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem, 539. o.

⁶⁰ Hamburg, Bréma, Lübeck és Frankfurt (am Main). Lásd Huber: i.m., 1. kötet 584. o.

⁶¹ Hamburg, Bréma és Lübeck. Lásd Huber: i.m., 6. kötet 839-846. o. Frankfurtot még az Észak-német Szövetség 1867-es megalakításakor beolvasztották Poroszországba, szabad városi státusát ekkor

városok sem bírtak ezzel a státusszal, elég példaként a Birodalom négymillió fővárosát felhozni, amely nem volt birodalmi város. Ez még persze nem zárja ki, hogy Bécs megkapja ezt a jogállást. A Weimari Alkotmány ugyanis lehetővé tette a tagállamok területi beosztásának módosítását,⁶² és ez új tagállam létrehozásában is megnyilvánulhatott.

Ez tehát elsősorban nem jogi, hanem politikai kérdés volt. Bécs méreteit és fejlettségét tekintve minden valószínűség szerint alkalmas lett volna arra, hogy Németországon belül önálló tagállamként funkcionáljon. De ha bármely város megkapja ezt a jogállást, az kiszakad egy tagállamból, amelynek így csökken a Birodalmon belüli súlya. Poroszország az Észak-német Szövetség megalapításakor nem minden korábbi tagállammal alkotott új szövetségi államot. Azok egy részét magába olvasztotta, s a maradék állammal hozta létre az új tömörülést. Tette ezt azért, hogy a porosz lakosság minél nagyobb részt tegyen ki a szövetségen belül. Teljesen illogikus lett volna, hogy ebben a helyzetben Berlint hagyja önálló tagállamként elszakadni. Amennyiben az 'Anschluss'-ra sor kerül, ezt a kérdést az döntötte volna el, hogy Ausztria többi területe hogyan viszonyul hozzá, illetőleg az, hogy a Birodalom akarja-e tagállamainak számát tovább szaporítani. Azt azonban egyértelműen megállapíthatjuk, hogy Ausztria csatlakozásának Béccsel együtt kellett volna megtörténnie, hiszen a tagállamonkénti csatlakozás nem volt kivitelezhető [lásd 6. pont]. Csak a csatlakozást követően kerülhetett volna napirendre a kérdés.

16. A megvalósítás módja. Az 'Anschluss' végrehajtására jogtechnikailag két megoldás kínálkozott. Az egyik az államszerződés megkötése, a másik pedig a két állam azonos célra irányuló külön törvényhozási aktusa.⁶³ Felvetődött, hogy az államszerződés nem a legjobb megoldás, mert az általában két idegen állam között jön létre.⁶⁴ Itt az idegen nyilvánvalóan nem nemzetközi jogi szempontból értendő, hiszen Ausztria ebből a szempontból ugyanolyan idegen állam volt, mint Lengyelország vagy Csehország, és még lehetne sorolni. Ezért itt történelmi kapcsolatra kell gondolnunk: egy államba visszatér egy olyan rész, amely korábban tagja volt annak, csak a különböző történelmi események folyamán kiszakadt belőle. A csatlakozás formáiban valóban lehet különbségeket találni, de a történelmi példák között az államszerződésre is lehet példát találni. Ha éppen a német egység létrejöttét vizsgáljuk, a dél-német államok 1871-ben az Észak-német Szövetséggel kötött államszerződések révén csatlakoztak,⁶⁵ így téve lehetővé a Német Birodalom megalapítását.

vesztette el. Lásd Georg Meyer-Gerhard Anschütz: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts* (7. Auflage), Leipzig, 1919, 189. o. Lásd még Huber: i.m., 3. kötet 578-585. o. Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 97. o.

⁶² Lásd *uo.* 171. o.

⁶³ Lásd Merkl: *Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem*, 544. o. Lásd még Kelsen: i.m. 331. o.

⁶⁴ Lásd Merkl: *Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem*, 544. o. Lásd még Merkl: *Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Adolf Merkl (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen*, 355. o.

⁶⁵ Lásd Leo Strisower: *Bemerkungen des Herrn Universitäts-Professors Dr. Leo Strisower (Wien) zum Gutachten des Herrn Univ. Prof. Dr. Kelsen*, in: Wilhelm Brauner: *Österreichisch-deutsche*

Ugyanakkor a német alkotmány egyértelműen kimondta [WRV 2. cikkely], hogy más területeket (új tagállamokat) birodalmi törvény által lehet a Német Birodalomba felvenni. Ez Németország részéről megnehezítette az államszerződésen alapuló megoldás alkalmazását. Így mégis a párhuzamos törvényhozás látszott a leginkább járható útnak,⁶⁶ amely mindenképpen az egyszerűbb megoldást jelentette.⁶⁷

Az 'Anschluss' esetleges megvalósítása kapcsán láthattuk, hogy az elsősorban Ausztria idomulását jelentette az egységes Németország alkotmányos rendszeréhez [lásd 5. pont], amelyet népszavazással kellett megerősíteni.⁶⁸ Az osztrák alkotmány rendelkezései szerint ugyanis az alkotmány átfogó módosítása csak akkor léphet hatályba, ha azt népszavazással megerősítették.⁶⁹

17. 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.⁷⁰ Nyilvánvaló, hogy az önkéntességet Ausztria oldaláról kell vizsgálnunk, amely kérdés 1938-ban vált érdekessé. Vajon a megvalósult 'Anschluss' valóban csatlakozás volt-e, vagy annexió [lásd 18. pont]?

18. Az 'Anschluss' 1938-as megvalósítása. A nácik németországi hatalomátvétele után az 'Anschluss'-ra irányuló törekvések osztrák oldalon alábbhagytak. Annak igénye — egyre erősebben — inkább Németország oldaláról jelent meg. Így azokat a nemzetközi jogi akadályokat, amelyeket a húszas években Ausztria is szeretett 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 elfojtania a puccsot. A fokozódó német nyomás hatására 1936. júliusában egyezményt kötöttek Németországgal, amely növelte Németország ausztriai befolyását.⁷¹ 1938 tavaszán viszont Németország már azzal a nyílt fenyegetéssel állt elő, hogy ha Ausztria továbbra is ellenzi az

Rechtsbeziehungen I. (Rechtsangleihung 1850-1938), Frankfurt an Main, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996. 356. o. Lásd még Szabó: *Német alkotmányfejlődés*, 100. o.

⁶⁶ Lásd Kelsen: i.m. 352. o.

⁶⁷ Lásd Strisower: i.m. 356. o. Lásd még Hugelmann: i.m. 345. o.

⁶⁸ Lásd Merkl: *Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem*, 544. o.

⁶⁹ Lásd Adamovich: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts*, 265. o.

⁷⁰ Lásd Merkl: *Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich als Rechtsproblem*, 537. o.

⁷¹ Lásd Robert Walter – Heinz Mayer: *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, (9. durchgesehene und ergänzte Auflage, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2000, 30-31. o. Lásd még Ludwig Adamovich: *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts* (Virte, neubearbeitete Auflage), Wien, Springer Verlag, 1947, 33. o.

'Anschluss' megvalósítását, azt katonai erővel fogják végrehajtani. Ellenlépésként az osztrák kormány arról határozott, hogy népszavazást ír ki Ausztria függetlenségéről. Ezt azonban Hitler mindenképpen meg akarta akadályozni; ezért úgy döntött, hogy még a népszavazás tervezett időpontja előtt végrehajtja Ausztria bekebelezését. Kurt Schuschnigg szövetségi kancellár kétségbeesett nemzetközi segítségkérésére nem érkezett értékelhető válasz, és ez a kormány lemondásához vezetett. Az új szélsőjobboldali kormány asszisztálása mellett, 1938. március 13-án a német csapatok ellenállás nélkül vonultak be Ausztriába.

Ez a folyamat felveti a kérdést, hogy Ausztria oldaláról megvolt-e a csatlakozáshoz szükséges önkéntesség [lásd 17. pont]. A második világháború után egyértelműen úgy foglaltak állást, hogy nem. 1938-ban nem csatlakozás, hanem katonai megszállás történt.⁷² 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, meglátásom szerint, a megszállás után végrehajtott népszavazás nem volt elegendő. Ebből pedig levonható 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 ez utóbbi erőszakkal magához csatolta a kisebb államot.

Külön érdekesség, hogy Seiß-Inqart, a frissen kinevezett nácibarát kancellár az Ausztria és Németország egyesítéséről szóló törvényt⁷³ szabálytalanul hirdette ki a hivatalos lapban. Bár a kormánynak volt felhatalmazása akár az alkotmánnyal konkuráló jogforrások kibocsátására is, ezt a jogszabályt a kormányülésen nem bocsátották szavazásra, így azt nem fogadták el szabályszerűen.⁷⁴ 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.⁷⁵

A függetlenség 1945-ös helyreállítása után az 'Anschluss' kérdése lekerült a napirendről. Ennek több oka is volt. A Hitler által megvalósított okkupációhoz rossz emlékek fűződtek, az 'Anschluss'-t sokan ezzel azonosították. A másik, talán még nyomósabb érv, hogy a második világháború után megszűnt az európai nagyhatalmak vetélkedése, így aztán egy éppen ellentétes irányú integrációs folyamat indult el. Ebben a helyzetben a kis államok létét nem fenyegeti olyan veszély, mint a két világháború között.

⁷² Lásd Walter – Mayer: i.m. 31. o

⁷³ Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich. [BGBl. 75/1938]

⁷⁴ Lásd Adolf Merkl: Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Gesichtslegende, *Juristische Blätter* 77 (1955) 440. o.

⁷⁵ Lásd *uo.*

19. Epilógus. Az első világháború elvesztése után 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 németlakta területeket foglalt magába, így a német egységhez való csatlakozásának belső akadályai elhárult. A két tényező együttes hatásaként erős törekvés volt tapasztalható az 'Anschluss' megvalósítására. A győztes hatalmak viszont nem akarták, hogy Németország tovább erősödjön, ezért a csatlakozást egyenlőre levették a napirendről, 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, nevezetesen attól, hogy az tagállamainak milyen alkotmányozási autonómiát ad. A Weimari Alkotmány erre vonatkozóan csak néhány — a köztársasági államformával és a demokratikus kormányzattal összefüggő — alapvető 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, Németország szélsőjobboldali radikalizálódása után pedig már Ausztria sem 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

BGBI. [Bundesgesetzblatt = Szövetségi Törvénytár] = Ausztria hivatalos lapja 1920 és 1938 között.

B-VG. 1920 [B-VG = Bundesfervassung]: Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya

P-VG. (Preußische Verfassung) = A Porosz Szabadállam 1920. november 30-i Alkotmánya.

StGBI. [Staatsgesetzblatt = Állami Törvénytár] = Ausztria hivatalos lapja 1918 és 1920 között.

WRV (Weimarer Reichsverfassung = Weimari Alkotmány) = A Német Birodalom 1919. augusztus 11-i Alkotmánya
