

Научная статья

УДК 342.41

doi: 10.17223/22253513/49/5

Австрийские земли в трансформационных процессах (1918–1920 гг.)

Валерия Владимировна Кровельщикова¹,
Оксана Александровна Чалмова²

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, valera2009@yandex.ru*

² *Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия, oachalmova@fa.ru*

Аннотация. Рассматривается роль земель в конституционном строительстве. На основе подлинных историко-правовых документов, центральной и региональной прессы анализируются процессы конституционной трансформации, формирование общественных взглядов на федеративную форму государственного устройства Первой Австрийской Республики.

Ключевые слова: федеральная конституция, суверенитет, земельные конференции, ландтаги, конституционные проекты, Г. Кельзен, М. Майр

Для цитирования: Кровельщикова В.В., Чалмова О.А. Австрийские земли в трансформационных процессах (1918–1920 гг.) // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 49. С. 51–59. doi: 10.17223/22253513/49/5

Original article

doi: 10.17223/22253513/49/5

Austrian states in transformation processes (1918–1920)

Valeria V. Krovvelshchikova¹, Oksana A. Chalmova²

¹ *National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation,
valera2009@yandex.ru*

² *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
Russian Federation, oachalmova@fa.ru*

Abstract. After the dissolution of the Austro-Hungarian Empire, it became necessary to organise the constitutional order in the former Cisleithan lands, as well as to establish state borders. The territory of the new Austrian state was defined by domestic legislation and international treaties.

The adoption of the Act on the Transfer of State Power in the Länder on 14 November 1918 becomes truly revolutionary. However, this law is heavily criticised by Hans Kelsen, professor at the University of Vienna and consultant to the State Chancellery.

Fundamental questions about the future relationship between the state and the Länder were vigorously debated at the Land Conferences. The Länder favoured the Swiss model of a federal state, as opposed to the English system of self-government.

The collapse of the empire, the rupture of former economic ties, and the construction of a new state formation led to the growth of separatist sentiments in the Austrian states. On the initiative of the Salzburg Christian Socialists, representatives of the "Alpine lands" at a meeting in Salzburg began to develop a unified position. The proposal of the Christian Socialists was strongly opposed by the other parties. Subsequently, State Chancellor Renner commissioned Kelsen to draft a constitution for the State Government.

The resolution of the Tyrolean Landtag of 27 September 1919, which served as a powerful impetus for the final resolution of the constitutional question and a call for the Austrian states to cooperate, resonated with the public.

Shortly before the opening of the land conference in Salzburg (15-17 February 1920), at which it was planned to discuss the question of the federal or unitary character of the new state, a series of publications were published under the general title "Preliminary Draft of the Austrian Constitution". Modern scholars attribute the authorship of these texts to Hans Kelsen.

The text of the constitution was not fully finalised before the Constituent National Assembly. Nevertheless, representatives of political parties supported the implementation of constitutional reform.

However, after the Federal Constitutional Act of 1920, many issues remained unresolved, in particular the division of Lower Austria and Vienna and the inclusion of Burgenland. There were still separatist movements in Western Austria.

In 1922, the first commentary on the Federal Constitutional Law of 1920 was published. Hans Kelsen's co-editors were Georg Fröhlich and Adolf Merkl. All three witnessed not only the birth of the new state of German Austria, but also its political and legal development until the constitution was adopted.

Keywords: federal constitution, sovereignty, land conferences, Landtags, constitutional projects, G. Kelsen, M. Mayr

For citation: Krovshchikova, V.V. & Chalmova, O.A. (2023) Austrian states in transformation processes (1918-1920). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 49. pp. 51–59. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/49/5

После распада Австро-Венгрии возникает необходимость организации конституционного порядка в бывших цислейтанских землях, а также установления государственных границ. Территория нового австрийского государства, как и в случае с другими европейскими государствами после Первой мировой войны, определялась внутригосударственными законодательными актами [1] и международными договорами [2].

Принятие Закона «О передаче государственной власти в землях» 14 ноября 1918 г., который предусматривал поглощение землями «бывших государственных окружных органов власти», становится по-настоящему революционным. Однако настоящий закон вызвал серьезную критику со стороны Г. Кельзена [3]. По мнению Кельзена, указанный акт, призванный подчинить земельные органы власти центральному государству, имеет прямо противоположный эффект.

Уже на следующий день Ганс Кельзен, профессор Венского университета и консультант Государственной канцелярии, публикует заключение, посвященное роли земель в будущей конституции Немецкой Австрии. По мнению государственоведа, Австрия будет преобразована в федеративное государство, но это не означает, что она станет «(кон)федерацией земель». Кельзен подчеркивает, что «суверенитет был предоставлен не землям... а Национальному собранию» [4].

По мнению Адольфа Юлиуса Меркля, территориальный вопрос, касающийся границ земель, должен быть однозначно решен в пользу единой государственной территории, только тогда становится возможным говорить о немецко-австрийском конституционном праве. В противном случае вопрос о территориальной принадлежности земель может быть спорным как с точки зрения внутриземельного управления, так и в свете противоречащих друг другу политических воззрений [5].

Фундаментальные вопросы о будущих взаимоотношениях государства и земель бурно обсуждались в рамках третьей земельной конференции. Дебаты шли с января по февраль 1919 г., накануне выборов в Учредительное национальное собрание. Земли выступали в поддержку швейцарской модели федеративного государства, в противовес системе английского самоуправления.

Распад империи, разрыв прежних экономических связей, строительство новой государственной формации привели к росту сепаратистских настроений. Так, ведущие политические силы Тироля отстаивали позицию, согласно которой земли вправе самостоятельно решать свою судьбу после падения монархии. Об этом прямо говорится в Декларации о присоединении Тироля к Республике Немецкая Австрия (от 25 ноября 1918 г.).

Весной 1919 г. на западе Австрии наблюдается усиление радикальных сепаратистских тенденций. Так, 11 мая 1919 г. 80% населения Форарльберга проголосовало за вхождение в состав Швейцарии в качестве нового кантона [6]. Тирольтцы обсуждали создание независимого Свободного государства Тироль в качестве гаранта сохранения единства земли.

12–13 мая 1919 г. представители «альпийских земель» на встрече в Зальцбурге начали вырабатывать единую позицию. В Национальном собрании 14 мая 1919 г. депутаты христианско-социальной партии во главе с Михаэлем Майром, депутатом от Тироля, выносят на обсуждение проект федеральной конституции. В законопроекте предпринимается попытка преодоления противоречия между централизмом и федерализмом путем четкого разграничения полномочий между центральной властью и землями. Предпочтение отдается федеральной модели конституции Швейцарской Конфедерации и конституции Соединенных Штатов Америки [7].

Предложение христиан-социалистов встретило резкое неприятие со стороны других партий. Впоследствии Государственный канцлер Реннер поручает Кельзену подготовить проект конституции для Государственного правительства.

Общественный резонанс вызвала резолюция тирольского ландтага от 27 сентября 1919 г.: «...государственная конституция Республики Австрия (Республики Немецких Альпийских земель) может быть создана только на федеральной основе и, следовательно, не без согласия земель и необходимого соглашения о конституционном статусе, и поэтому приветствует усилия нынешнего Государственного правительства, направленные на создание федеративного государства по примеру Швейцарии, но оставляет за земель право окончательного решения о принятии проекта конституции» [8].

12 октября 1919 г. на седьмой земельной конференции в Вене Государственный канцлер Реннер получил «Доклад о проекте федеральной конституции Республики Немецких Альпийских земель», подготовленный Штефаном Фальзером. Проект конституционного комитета тирольского ландтага был опубликован 7 января 1920 г. в газете *Arbeiter-Zeitung* [9].

10 января 1920 г. в газете *Neue Freie Presse* появляется статья «К проекту федеральной конституции тирольского ландтага» за авторством преподавателя государственного права [10]. Публикация начинается с анализа внутриполитической ситуации Австрии, сложившейся на момент публичного обсуждения конституционного проекта. Государствовед обращает внимание, что проект федеральной конституции разработан не Учредительным национальным собранием, а конституционным комитетом ландтага Тироля.

В качестве положительного примера приводится работа немецкого Учредительного собрания в Веймаре, которое всего за полгода (февраль – август 1919 г.) осуществило грандиозную работу по созданию новой Имперской конституции. Автор подчеркивает, что «австрийские ландтаги в открытом противоречии с действующей конституцией оспаривают полномочие Учредительного национального собрания по проведению конституционной реформы...». «Но когда политический центр тяжести лежит не в Национальном собрании и не в Государственном правительстве, а в ландтагах и земельных правительствах, то тогда это... приведет к концу уникального образования Немецкой Австрии».

Речь идет не только о Законе «О передаче государственных полномочий в землях» от 14 ноября 1918 г., но и о передаче всего государственного управления в средних и низших инстанциях земельным правительствам, избираемым ландтагами. «Просто упускается из виду, – пишет автор, – что с самого начала, наряду с революционным формированием Немецкой Австрии через так называемое Временное национальное собрание, также состоялись революционные формирования отдельных земель через временные земельные собрания, и что такие суверенные земли, сформированные, так сказать, на основании собственного права, возникли сначала через торжественные “декларации о присоединении”, которые лежат в основе немецко-австрийского государства. Эти декларации о присоединении, которые, однако, сделали не все земли, по своему содержанию имели полностью договорный характер. Сам процесс формирования государства через декларации о присоединении самостоятельных “земель”, является, конечно, несовместимым с формированием Немецкой Австрии через

конституционное решение Временного национального собрания. Последнее учреждает Немецкую Австрию как единое государство, однако декларации о присоединении опираются на идеологию союзного государства».

Учреждение земель по смыслу конституционного решения от 30 октября 1918 г. следует осуществлять исходя не из собственного права, а только на основании государственного закона, принятого Национальным собранием, или законным представительством. Статья 1 тирольского проекта конституции, полагает государствовед, грубо нарушает действующую конституцию в случае учреждения новой федеральной конституции на основании «законных (!)» решений земельных представительств и Национального собрания». Кроме того, эта статья проекта, по мнению автора, противоречит не только австрийской конституции, которая, вероятно, будет меняться, но и международному праву...» [11].

10 февраля 1920 г. в газете *Reichspost* был опубликован предварительный проект федеральной конституции [12], подготовленный Государственным секретарем Майром¹. В тот же день Государственное правительство сделало официальное сообщение: «Ни Совет кабинета министров, ни коалиционный комитет не рассматривали это проект, который призван служить лишь документом для консультации в Зальцбурге. Согласно коалиционным соглашениям, Государственное правительство должно сначала представить проект для принятия решения. Поскольку консультации с отдельными государственными ведомствами еще не завершены... после принятия решения Кабинетом министров он должен быть сначала представлен коалиционным партиям, и только после их одобрения проект будет доведен до сведения земельных правительств и внесен в Национальное собрание. Затем Конституционный комитет Национального собрания должен назначить представителей земель в качестве экспертов...» [13].

Анонимное авторство на страницах прессы позволяло сохранить видимость независимой позиции юриста-эксперта безотносительно его партийной принадлежности. Так, незадолго до открытия земельной конференции в Зальцбурге (15–17 февраля 1920 г.), на которой планировалось обсудить вопрос о федеративном или унитарном характере нового государства, выходит в свет серия публикаций под общим названием «Предварительный проект австрийской конституции». Автор скромно называет себя австрийским правоведом (*Rechtsgelehrter*). Здесь необходимо отметить, что современные исследователи приписывают авторство указанных текстов Гансу Кельзену².

¹ 17 октября 1919 г. Национальное собрание принимает два важных решения. Во-первых, ратифицируется Сен-Жерменский договор от 10 сентября 1919 г. Во-вторых, назначается новый состав коалиционного правительства по главе с Карлом Реннером. В качестве представителя земель тирольской профессор истории, депутат прежнего созыва Палаты депутатов Михаэль Майр назначается Государственным секретарем и получает поручение по проведению конституционной и административной реформы до завершения подготовки конституционного документа.

² Zitin: Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung. Wien : Manz, 1981. S. 311.

В номере *Neue Freie Presse* от 11 февраля 1920 г. Кельзен четко обозначил свою позицию в отношении законодательной роли земель: «Тот факт, что Государственное правительство позволило одному из своих членов, а именно тому, кто был принят в его среду для разработки проекта конституции, заранее опубликовать частную работу, которая должна была послужить основой для проекта конституционного закона для собрания, показывает, что и правительство, которому поручена разработка конституции, и Учредительное национальное собрание склонны ждать мнения другого фактора, который является решающим для их дальнейшего поведения, прежде чем они сами приступят к работе.

Этот формально исключительный процесс соответствует изменению баланса сил, вызванному особыми усилиями земель, которые соответствовали единому немецко-австрийскому государству. Ведь земли обращаются к своему историческому, фактически доисторическому прошлому и хотят заменить справедливо существующее сегодня унитарное государство на государство, в котором центр тяжести находится не в империи, а в каждой земле».

В радикальном тирольском проекте, – продолжает Кельзен, – Австрия представляется конфедерацией земель. Для Тироля исчезновение Габсбургской империи означает отсутствие центробежной политической силы, распад прежнего унитарного государства. Политическая доктрина Тироля, считает эксперт, имеет мало общего с реальным положением дел, поскольку «само государство не прекращается с изменением формы государства». Для Кельзена радикальная 3-я статья тирольского проекта угрожает целостности государственных границ, поскольку предусматривает выход земли из состава государства в одностороннем порядке. Принудительный выход земли носит антиконституционный характер и «если бы отдельная коронная земля, следуя примеру южных штатов Соединенных Штатов Америки, просто захотела вырваться на свободу, она совершила бы нарушение конституции» [14].

Дебаты 20–23 апреля 1920 г. на земельной конференции в Линце не привнесли ничего нового, лишь озвучили прежние положения, включая вопрос о разграничении компетенций между центром и землями. Согласованный текст итогового заявления представителей земель отмечает успешное завершение дискуссий и мирное урегулирование спорных вопросов. Тем не менее земли были по-прежнему заинтересованы играть активную роль в разработке конституционных положений.

Политическое противостояние усиливалось, дисбаланс сил становился более заметным в процессе разработки конституционного проекта. Переговоры затягивались, между тем проекты по распределению полномочий, подготовленные Кельзеном, становились все более централизованными. В апреле 1920 г. Отто Эндер, губернатор Форарльберга, назвал федерализм трижды «убитым и зарезанным», виной тому – принятые решения о распределении полномочий, принцип прямого федерального управления и

отсутствие налогового суверенитета [15]. Ожидания земель получить большую автономию так и не осуществились.

Вопросы государственного управления, подчинения и автономности земель решаются, в первую очередь, на законодательном уровне. Так, 24 и 25 сентября 1920 г. Конституционная комиссия подводит итоги законодательной работы подкомитета. Текст конституции на тот момент не был полностью доработан. Тем не менее представители политических партий поддерживают проведение конституционной реформы в стране.

Игнац Зейпель, политический лидер христиан-социалистов и будущий федеральный канцлер Австрии в 1922 г., убежден: «Полный провал конституционной работы усилил бы сепаратистские движения в землях. Принятие конституции, пусть даже частичной, а не полного конституционного документа, будет в значительной степени способствовать внутренней консолидации республики и преодолению анархии, возникшей в отношениях между государством и землями. По этим причинам мы предпочитаем частичную конституционную реформу полному конституционному провалу» [16].

1 октября 1920 г. Учредительное национальное собрание принимает федеральную конституцию. Государственный секретарь Майр отмечает, что «закон в его нынешнем виде является результатом длительных переговоров между политическими партиями и как таковой представляет собой компромисс между центральными потребностями государства в целом и федеральными правами земель. С одной стороны, особое внимание уделяется конституционным процессам, активному сотрудничеству правительства в создании текста документа, с другой – подчеркивается значимость коалиционных соглашений двух основных партий 17 октября 1919 г., роль земельных конференций в Зальцбурге и Линце. Можно с полным правом утверждать, считает Майр, что две основные заинтересованные стороны – центральное государство и земли – могут претендовать на равную долю в создании новой конституции [17].

Вместе с тем после принятия Федерального конституционного закона 1920 г. многие вопросы оставались нерешенными, в частности, вопрос о разделении Нижней Австрии и Вены¹ и включении Бургенланда². По-прежнему сильны сепаратистские настроения в Западной Австрии.

В 1922 г. выходит в свет первый комментарий к Федеральному конституционному закону 1920 г. Соредакторами Ганса Кельзена выступили государствоведы Георг Фройлих и Адольф Юлиус Меркль. Правоведы пишут, что в отношении перечисления земель, содержащегося в абз. 2 ст. 2, понятие «земля» не понимается в чисто территориальном смысле, как в ст. 3, а относится к территориальному органу власти как организационной единице (*Gebietskörperschaft*). Границы федеральных земель соответствуют

¹ Вена – федеральная земля с 1922 г.

² Бургенланд включен в текст Конституции 1920 г., но федеральной землей является с 1921 г.

историческим границам австрийских коронных земель, образующих территорию Республики Австрия [18].

Самостоятельность земель реализуется в соответствии с конституционными предписаниями, при этом идея полной автономности земель вступает в противоречие с конституционно закрепленным статусом члена государства. То, что земли названы «самостоятельными», является скромным намеком на идею суверенитета, выраженную в конституции Швейцарии, где государства-члены (кантоны) прямо названы «суверенными». Подобная терминология, отмечают государствоведы, не имеет юридически значимого содержания, это лишь дань политическим тенденциям, оказавшим влияние на принятие федеральной конституции [18. S. 67].

Список источников

1. Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich dem 12. November 1918, betreffend die feierliche Beitrittserklärung der Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes // StGBI. Nr. 1918/23.
2. Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919 // StGBI. Nr. 1920/303.
3. Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in der Ländern // StGBI. Nr. 1918/24.
4. Kelsen H. Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs // Zeitschrift für öffentliches Recht. Band 1. 1919/1920. S. 98–122.
5. MerkI A. Die Verfassung der Republik Österreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß. Wien, 1919. S. 158.
6. Zur Volksabstimmung in der Anschlußfrage // Vorarlberger Tagblatt. 1919. Nr. 108, vol. 13.5. S. 1–2.
7. Antrag der Abgeordneten Dr. Michael Mayr und Genossen betreffend die Grundzüge der deutschösterreichischen Verfassung. URL: <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/KN/I-KN/231>
8. Staat und Länder // Allgemeiner Tiroler Anzeiger. 1919. Nr. 223, vol. 29.09. S. 1–2.
9. Der Tiroler Verfassungsentwurf // Arbeiter-Zeitung. 1920. Nr. 7, vol. 7.1. S. 1–3.
10. Zum Bundesverfassungsentwurf des Tiroler Landtages // Neue Freie Presse. 1920. Nr. 19889, vol. 10.1.
11. Zum Bundesverfassungsentwurf des Tiroler Landtages // Neue Freie Presse. 1920. Nr. 19889, vol. 10.2.
12. Der Vorentwurf der Bundesstaatsverfassung // Reichspost. 1920. Nr. 40, vol. 10.2. S. 1–4.
13. Keine Bindung des Kabinetts an den Vorentwurf // Reichspost. 1920. Nr. 40, vol. 10.2. S. 4.
14. Der Vorentwurf des österreichischen Verfassung // Neue Freie Presse. 1920. Nr. 19920, vol. 11.2. S. 2.
15. Bußjäger P. Dreifach «getötet und erschlagen». URL: <https://www.wienerzeitung.at/h/dreifach-getotet-und-erschlagen>
16. URL: <https://www.parlament.gv.at/verstehen/historisches/100-jahre-b-vg/bericht-va>
17. Die Bundesverfassung // Salzburger Chronik. 1920. № 223, vol. 1.10. S. 1.
18. Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. Wien, 1922. S. 67–69.

References

1. Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. (1918) Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich dem 12. November 1918,

betreffend die feierliche Beitrittserklärung der Länder, Kreise und Gaue des Staatsgebietes. *Staatsgesetzblatt*. 1918/23.

2. German Austria. (1919) Staatsvertrag von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919. *Staatsgesetzblatt*. 1920/303.

3. German Austria. (1918) Gesetz vom 14. November 1918, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in der Ländern. *Staatsgesetzblatt*. 1918/24.

4. Kelsen, H. (1919/1920) Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs. *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 1. pp. 98–122.

5. Merkl, A. (1919) *Die Verfassung der Republik Österreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß*. Wien: [s.n.]. pp. 158.

6. *Vorarlberger Tagblatt*. (1919) Zur Volksabstimmung in der Anschlußfrage. 108(13.5). pp. 1–2.

7. Austria. (n.d.) *Antrag der Abgeordneten Dr. Michael Mayr und Genossen betreffend die Grundzüge der deutschösterreichischen Verfassung*. [Online] Available from: <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/KN/I-KN/231>

8. *Allgemeiner Tiroler Anzeiger*. (1919) Staat und Länder. 223(29.09). pp. 1–2.

9. *Arbeiter-Zeitung*. (1920) Der Tiroler Verfassungsentwurf. 7(7.1). pp. 1–3.

10. *Neue Freie Presse*. (1920a) Zum Bundesverfassungsentwurf des Tiroler Landtages. 19889(10.1).

11. *Neue Freie Presse*. (1920b) Zum Bundesverfassungsentwurf des Tiroler Landtages. 19889(10.2).

12. *Reichspost*. (1920a) Der Vorentwurf der Bundesstaatsverfassung. 40(10.2). pp. 1–4.

13. *Reichspost*. (1920b) Keine Bindung des Kabinetts an den Vorentwurf. 40(10.2). p. 4.

14. *Neue Freie Presse*. (1920c) Der Vorentwurf des österreichischen Verfassung. 19920(11.2). p. 2.

15. Bußjäger, P. (n.d.) *Dreifach "getötet und erschlagen."* [Online] Available from: <https://www.wienerzeitung.at/h/dreifach-getotet-und-erschlagen>

16. Austria. (n.d.) *Bericht des Verfassungsausschusses und Plenarberatungen*. [Online] Available from: <https://www.parlament.gv.at/verstehen/historisches/100-jahre-b-vg/bericht-va>

17. *Salzburger Chronik*. (1920) Die Bundesverfassung. 223(1.10). p. 1.

18. Austria. (1922) *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober*. Wien. pp. 67–69.

Информация об авторах:

Кровельщикова В.В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: valera2009@yandex.ru
Чалмова О.А., преподаватель факультета международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: oachalmova@fa.ru

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

V.V. Krovshchikova, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: valera2009@yandex.ru

O.A. Chalmova, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: oachalmova@fa.ru

The authors declare no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 07.04.2022;
одобрена после рецензирования 12.08.2022; принята к публикации 20.10.2023.*

*The article was submitted 07.04.2022;
approved after reviewing 12.08.2022; accepted for publication 20.10.2023.*