

Katja Škrubej\*

# Ivan Žolger in zadnji poskus revizije ustave v Habsburški monarhiji: povezave s snovanjem ustavnih podlag za novo politično skupnost?

## IZVLEČEK

Avtorica se v razpravi posveča vprašanju, ali je bila naloga priprave zadnje revizije ustave avstrijskega dela habsburške monarhije jeseni 1917 kot posebna tajna naloga res poverjena (tudi) Ivanu Žolgerju in ali se je ta v prihajajočih mesecih tudi res lahko lotil. V jedru razprave predstavi novoodkrite arhivske vire, jih opiše in vpne v takratni historični kontekst ter zaključi, da lahko na obe vprašanji odgovorimo pritrdilno. Hkrati postavi tezo, da odkriti dokumenti kažejo, da je treba pričevanje Rudolfa Andrejke, vodje Žolgerjevega kabineta, ko je bil ta minister v tehnični vladi Ernsta Seidlerja, da so visoki slovenski uradniki v Žolgerjevem krogu pripravljali potrebne dejstvene in teoretske podlage tudi za načrt provizorne ustave in uprave za Slovenijo, ki je pol leta kasneje služila za t. i. »Žolgerjevo ustavo« slovenskega dela Države SHS, še pred Žolgerjevo demisijo 6. maja 1918, upoštevati z veliko mero verjetnosti.

*Ključne besede:* ustavna zgodovina, pravna zgodovina, Verfassungsdienst, Habsburška monarhija, »Žolgerjeva ustava«

\* Dr., izredna profesorica, Katedra za pravno zgodovino Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, katja.skrubej@pf.uni-lj.si

## ABSTRACT

### IVAN ŽOLGER AND THE LAST REVISION ATTEMPT OF THE CONSTITUTION OF THE HABSBURG MONARCHY: POSSIBLE TIES TO CONCEIVING THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR THE NEW POLITY?

*In her paper, the author focuses on two questions: first, on whether the task of preparing the last revision attempt of the constitution of the Austrian part of the Habsburg monarchy was in autumn of 1917 indeed entrusted as a special secret task (also) to Ivan Žolger by the emperor, and second, on whether he really was able to act on it in the months that followed. By revealing the newly discovered archival documents, their description and integration in the historical context, the author in her conclusion answers affirmatively to both questions. In addition, she formulates a thesis that the discovered documents show that the testimony of Rudolf Andrejka, the head of the Žolger's cabinet when he was minister in the last technical government of Ernst Seidler, are to be trusted. It is highly probable that the high Slovene officials from Žolger's circle really started with preparing the necessary factual as well as theoretical foundations for the conception of the provisional constitution and administration for Slovenia, that served as foundation half a year later for the so called "Žolger's constitution" for the Slovene part of the State of SHS, already before the demission by Ivan Žolger on May 6 1918.*

*Keywords: constitutional history, legal history, Vefassungsdienst, Habsburg monarchy, »Žolger's constitution«.*

## Uvod

Rudolf Andrejka,<sup>1</sup> nekdanji vodja kabineta Ivana Žolgerja,<sup>2</sup> ko je bil ta minister v zadnji avstrijski vladi, je v spominskem zborniku društva Pravniki leta 1939 opisal, kaj naj bi bil po njegovem mnenju vzrok, da so njegovega predpostavljene sploh imenovali na ministrski položaj v zadnji avstrijski vladi. Andrejka pravi, da »se je hotela avstrijska vlada približati Jugoslovanom in imenovala 30. avgusta 1917 dr. Žolgerja za ministra brez listnice s posebno nalogo, da pripravi ustavno reformo v smislu narodne

1 Polno ime je Rudolf Andrejka, plemeniti Livnograjski. Naj opozorim, da sem v razpravi opustila sprotno navajanje vseh plemiških in akademskih nazivov, tako tudi pri Ivanu Žolgerju naslov »vitez«, ki mu ga je cesar Karl podelil junija 1917. Žolger sam je imel do naziva vsaj ambivalenten odnos, saj je znano, da je dejal, da ga cesar z nazivom ne more kupiti.

2 Ker je razprava posvečena novim dejstvom iz zelo specifičnega obdobja v življenju Ivana Žolgerja, zaradi pomanjkanja prostora napotujem bralca, da si o njegovem siceršnjem življenju in delu več prebere na primer v Andrej Rahten, »Pravo in diplomacija: primer dr. Ivana Žolgerja,« v: *Challenges of contemporary international law and international relations: liber amicorum in honour of Ernst Petrič*, ur. Miha Pogačnik (Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta, 2011), 343–48, pa tudi v člankih Andreja Rahtena, Janeza Kranjca in Mirjam Škrk v tej številki revije.

*federalizacije avstrijske države* (poudarek avt.)«. <sup>3</sup> Podatek o posebni nalogi, ki jo je Andrejka navedel po spominu in ki naj bi bila Žolgerju poverjena v sicer tehnični vladi, ki jo je vodil Ernst Seidler, je v svojem zapisu o Ivanu Žolgerju v Slovenskem biografskem leksikonu (SBL) povzel tudi Miloš Rybář. <sup>4</sup>

Andrejkovo pričevanje o »posebni nalogi«, ki se je zlasti na podlagi zapisa v SBL v literaturi razširilo kot splošno znano dejstvo ne glede na to, da v cesarjevem imenovanju Žolgerja za ministra, ki bo predstavljeno v nadaljevanju, o tem ni govora, je bilo v veliki meri povod za moje raziskovanje in pričujočo razpravo. Moje glavno vodilo je bilo vprašanje, ali lahko podatke, ki so nam jih v svojih opisih in spominih na Ivana Žolgerja in njegovo delo pri konkretnih ustavnopravnih podlagah zapustili Andrejka in drugi sodelavci ali znanci, dokažemo z arhivskimi viri in do katere mere.

Še posebej sta me vznemirjali dve vprašanji. Prvič, ali obstajajo oziroma ali so sploh kdaj res obstajala konkretna gradiva za ustavno revizijo zadnje habsburške ustave v času mandata Seidlerjeve vlade, tj. v zadnjem letu pred razpadom monarhije, ali pa je to ostal zgolj deziderat? In drugič, kako to, da je bila tako pomembna naloga poverjena Ivanu Žolgerju, Slovencu iz Spodnje Štajerske, iz zaselka Devina pri Slovenski Bistrici, nedaleč od Maribora in Ptuja, ki se je do svojih visokih položajev povzpел iz sila skromnih življenjskih razmer izključno na podlagi svojega ogromnega znanja, brez sorodstvenih ali stanovskih zvez?

Naj povem, da je bila povsem na začetku raziskovanja moja prva ambicija priti na sled gradivu, tj. načrtu provizorne ustave in uprave za Slovenijo, na podlagi katerega naj bi Ivan Žolger s pomočjo slovenskih ministrskih uradnikov – prav tako po pričevanju Rudolfa Andrejke – že mesece pred razpadom monarhije pripravil glavno vsebino *Naredbe*, tj. ustavne listine za ozemlje pod oblastjo Narodne vlade SHS v Ljubljani, ki je pogovorno dobila ime kar po njem: *Žolgerjeva naredba* ali včasih celo *Žolgerjeva ustava*. <sup>5</sup> Andrejka po spominu opisuje vrvenje v kabinetu ministra Žolgerja, katerega vodja je bil sam: »Palača Heinrichshof na Kärnterringu nasproti dvorne opere, v katere 5. nadstropju je bil nameščen kabinet ministra Žolgerja, <sup>6</sup> je postala poleg Jugoslovanskega kluba središče političnega gibanja Jugoslovanov na Dunaju. *Tu so se risali zemljevidi in zbirali statistični podatki o jugoslovanskem ozemlju stare monarhije, ki so služili za preučevanje vprašanja, ali bi bilo to ozemlje zmožno lastnega gospodarskega življenja, tu se je tudi redigiralo gradivo o preganjanju Jugoslovanov v začetku svetovne vojne, ki je postalo podlaga številnim interpelacijam Jugoslovanskega kluba* (poudarek avt.). Na zahtevo dr.

3 Rudolf Andrejka, »Zaslužni slovenski upravni juristi«, v: *Pol stoletja društva »Pravnik«* (spominska knjiga), ur. Rudolf Sajovic (Ljubljana: Društvo »Pravnik«, 1939), 130.

4 Miloš Rybář, *Žolger, Ivan, vitez (1867–1925) – Slovenska biografija* (Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Znanstvenoraziskovalni center SAZU, 2013), <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi909172/#slovenski-biografski-leksikon>, pridobljeno 1. 2. 2019.

5 Več o »Žolgerjevi naredbi« ali »Žolgerjevi ustavi«, uradno pa o *Naredbi celokupne vlade o prehodni upravi* gl. Anton Ribnikar, »Naredba o prehodni upravi v Sloveniji iz leta 1918 in njen pomen za Slovenijo«, *Arhivi* 26, št. 1 (2003): 119–28.

6 Prim. obvestilo, objavljeno v *Slovenskem gospodarju* 22. 11. 1917, o Žolgerjevih uradnih urah za obiskovalce, kjer je naveden tudi takratni naslov njegovega urada: »Minister dr. vitez Žolger sprejema odslej vsako soboto od 10. ure predpoldne do 1. ure popoldne. Prostori njegovega urada se nahajajo na Dunaju 1, Opernring 5., III. nadstropje.« – *Slovenski gospodar*, 22. 11. 1917, 3, Tedenske novice. Minister dr. vitez Žolger.

Žolgerja se je osnovala posebna cesarska komisija z nalogo, da preišče omenjena nasilstva zoper Slovence. Dotično gradivo je še danes važno za razrešitev vprašanja, zakaj so se tudi Slovenci – na presenečenje Evrope – odrekli avstrijski državi. Žolger je bil, dokler se je še računalo z 'okvirjem' skupne monarhije, nemškim stremljenjem v njej nevaren nasprotnik. Zato je tudi združeno nemštvo, ko je v Seidlerjevem kabinetu pomladi 1918 dobilo premoč, povzročilo Žolgerjevo demisijo, ki je bila sprejeta 6. maja 1918. *Dr. Žolger je jasno videl bližajoče se dogodke, zato je že mesece pred prevratom izdelal ob sodelovanju slovenskih ministrskih uradnikov načrt provizorne ustave in uprave za Slovenijo, ki jo je Narodna vlada za Slovenijo po prevratu skoraj neizpremenjeno objavila v naredbi z dne 14. novembra 1918.* (poudarek avt.) Uradni list št. 111/11 (tako-zvana Žolgerjeva naredba).<sup>7</sup>

Namena moje razprave sta dva. V prvi vrsti želim prepričljivo utemeljiti, da so gradiva, ki sem jih našla v Žolgerjevi zapuščini v Arhivu Slovenije,<sup>8</sup> v Avstrijskem državnem arhivu pa njihovo samo en teden starejšo različico,<sup>9</sup> pri čemer je njuno najstarejšo varianto prvi opisal avstrijski ustavni pravni zgodovinar Felix Ermacora,<sup>10</sup> res sestavni deli strokovnih podlag za zadnjo revizijo habsburške ustave. S tem ne bi le potrdila navedbe Andrejke, da je bila naloga Ivanu Žolgerju res poverjena, pač pa tudi, da ni ostala samo deziderat. Upam, da bi to omajalo tudi že zelo ukoreninjen pogled o neke vrste inertnosti Žolgerjeve ministrske funkcije, saj naj Žolger s svojega položaja ne bi mogel »ničesar premakniti« in naj bi bil za slovensko politiko koristen zgolj kot »informant«. <sup>11</sup> V avstrijski literaturi pa najdemo celo recentno mnenje, da naj bi mu bile kot ministru poverjene »slovenske zadeve« (*slowenische Angelegenheiten*).<sup>12</sup> Naj povem, da so me k iskanju gradiv v skladu s prvotnim načrtom, tj. gradivom v zvezi s pripravo *Naredbe*, dokončno spodbudile skeptične opazke, češ da naj bi bilo pričevanje Rudolfa Andrejke o tem, da so Žolger in drugi slovenski visoki uradniki, ki jih je zbral okoli sebe v letu 1918, snovali ustavne podlage in risali karte kar v Žolgerjevem kabinetu, pretiravanje.

Moj drugi namen pa je pokazati, da je mogoče na podlagi novoodkritega arhivskega gradiva obe smeri raziskovalnih vprašanj v zvezi z delovanjem Ivana Žolgerja, tistih, v zvezi z revizijo zadnje habsburške ustave, in tistih z *Naredbo*, vsebinsko povezati v precej verjetno tezo. Ta se glasi, da je mogoče kljub dejstvu, da neposrednih predlog za *Naredbo*, tj. načrta provizorne ustave in uprave za Slovenijo, še nismo odkrili,

7 Andrejka, »Zaslužni slovenski upravni juristi,« 130, 131.

8 SI AS 1061.

9 AT-ÖStA/AVA Inneres, Präs des k. k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr 8930/1918 (18. April).

10 Felix Ermacora, »Österreich als Staatenbund und zum Volksstämme-Regionalismus am Ende des Ersten Weltkrieges«, v: *Bürgen – Regionen – Völker (Festschrift für Franz H. Riedl)*, ur. Theodor Weiter (Wien: Wilhelm Braumüller, 1986), 107–21.

11 Walter Lukan, »Die slowenische Politik und Kaiser Karl,« v: *Karl I. (IV.). Die erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie*, ur. Andreas Gottsmann (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2007), 168.

12 Tamara Ehs et al., *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918–1938*. Schriften des Archivs der Universität Wien (Wien: V&R Unipress, 2014), 472, op. 34.

pokazati, da je bila velika večina pripravljalnega dela in v tem procesu ustvarjenih gradiv – najverjetneje večinoma res, kot se spominja Andrejka, v petem nadstropju nekdanje palače Heinrichshof<sup>13</sup> na Kärntnerringu, po demisiji pa kar v njegovem stanovanju<sup>14</sup> –, enako primerna podlaga za poskus zadnje revizije monarhične ustave, ki je trajal do konca aprila 1918, in v dobršnem delu tudi za pripravo ustavnih podlag za novo državno tvorbo po aprilu 1918. Razprava zaradi omejenega prostora, zlasti pa zaradi gradiv, ki si jih v prihodnjih letih še obetam iz Avstrijskega državnega arhiva, nikakor nima namena izčrpno obravnavati problematike. Odprtih vprašanj in smeri raziskovanja, ki se jih še precej ponuja, se v razpravi zato kratko dotikam kar sproti.

V prvem delu razprave se bom najprej posvetila vprašanju, kaj novega lahko na podlagi raziskovanj v dunajskih arhivih povem o njegovem udejstvovanju na ustavno- in upravno-pravnem področju do leta 1918 s posebnim ozirom na t. i. Državnopravni oddelek (po vsebini ustavnopravni), ki ga je Žolger v okviru ministrskega predsedstva do svojega nastopa kot minister gotovo vodil, po pričevanju Janka Polca (po katerem povzema *Rybář*) pa naj bi ga tudi osnoval. Nato bom deskriptivni pristop zamenjala s pristopom, katerega hrbtnica bo rekonstrukcija raziskovalne poti v zvezi z zadnjim poskusom revizije ustave habsburške monarhije, sledoč nizu vprašanj, kot so se mi zastavljala, pri čemer bom razložila, v čem vidim povezavo tega vprašanja z Žolgerjevim vodenjem Državnopravnega oddelka. V tem delu bom predstavila in podprla tezo Romana Hansa Grögerja, da ne znani avstrijski zgodovinar Helmut Rumpel ne že daleč pred njim slavni jurist, in kot bomo videli tudi Žolgerjev dunajski akademski kolega, Hans Kelsen, nista imela prav, da naj bi bil slavni »Manifest mojim

13 Palača nasproti Dvorne opere, a že na Kärntnerringu, ki je bila po drugi svetovni vojni zaradi poškodb porušena, je bila zgrajena leta 1863. Zgrajena je bila z namenom oddajanja meščanskih stanovanj in prostorov za lokaciji primerno visoko ceno. Domnevamo lahko, da je vlada prostore za Žolgerjevo ministrstvo brez listnine, ki je bilo kadrovsko neprimerno skromnejše od ostalih, kar najela v njenem vrhnjem nadstropju. Tam so se torej dobivali visoki uradniki slovenskega rodu še z drugih ministrstev. V bolj neformalnem ozračju pa so se dunajski Slovenci dobivali po kavarnah, poslanci, denimo, v kavarni Landtmann nasproti parlamenta. Drugi, na primer, pa tudi v kavarni Mozart v 3. okrožju (tj. ne tam, kjer je kavarna Mozart v bližini Dvorne opere danes), kjer so, kot piše Karel Jeraj, v zadnjih mesecih pred koncem prve svetovne vojne ob preučevanju vojnih zemljevidov premelevali bližajočo se usodo monarhije, srčno želeč si njenega razpada. Gl. kratek zapis Jeraja o lastnem življenju v »Naši skladatelji: Karel Jeraj,« *Zbori*, 10, št. 3 (1934), 13–14. Da je Ivan Žolger rad zahajal v Dvorno opero, kaže tudi drobci iz korespondence med Žolgerjem in Krekom, ki ga je v svojem prispevku v tej številki objavil Janez Kranjc.

Karel Jeraj, sicer tudi Žolgerjev znanec, je bil med letoma 1901 in 1918 član Dunajskih filharmonikov. Posebno pozornost je po lastnih besedah užival pri Gustavu Mahlerju, ki je bil med 1897 in 1907 direktor Dvorne opere, hkrati pa tudi na čelu filharmonikov. V uradni zgodovini tega slavnega korpusa pa je Jerajevo ime izpostavljeno v zvezi s t. i. »Jerajevim incidentom«. Kot piše dolgoletni predstojnik in prva violina filharmonikov, hkrati pa avtor temeljnega dela o njihovi zgodovini, Clemens Hellsberg, je Jeraj nekaj dni pred atentatom na Franca Ferdinanda v Sarajevu uradno protestiral proti temu, da bi se njegovi kolegi filharmoniki udeleževali izrazito nemško nacionalnih dogodkov. Zaradi tega so Jeraja iz korpusa skoraj izključili. Hellsberg sicer napačno navaja, da je bil Jeraj Čeh in da se je na poziv češkega Narodnega sveta 1. 10. 1918 vrnil »domov« na Češko. – Clemens Hellsberg, *Demokratie der Könige. Die Geschichte der Wiener Philharmoniker* (Zürich: Schweizer Verlagshaus; Wien: Kremayr & Scheriau; Mainz: Musikverlag Schott, 1992), 386, 387.

Jeraj je, tako kot tudi Žolger in Krek, na poziv slovenske Narodne vlade SHS odšel v Ljubljano s svojo družino takoj, ko je bilo to konec leta 1918 mogoče. Naslednja leta pa je, podobno kot Žolger, zastavil vse svoje sile, lahko pa rečemo tudi družinsko srečo za to, da bi v Ljubljani pomagal vzpostavljati eno od osrednjih nacionalnih institucij, v njegovem primeru kar se da dober simfonični orkester.

14 Tega se je spominjal še en dunajski Slovenec in kasnejši Žolgerjev kolega na ljubljanski Pravni fakulteti, Milan Škerlj. Več o tem v prispevku Aleša Gabriča v tej številki revije.

narodom« cesarja Karla I. z dne 16. oz. 17. oktobra<sup>15</sup> po besedah Kelsna »ein Akt der Kopflosigkeit und Verzweiflung«,<sup>16</sup> tj. akt, ki naj bi bil posledica tega, da je cesar sredi oktobra panično in ves v dvomih izgubil glavo. Roman Hans Gröger<sup>17</sup> je omenjeno tezo je utemeljil v svojem zadnjem delu, *Oktober 1918. Vorgeschichte und Folgen. Ein Beitrag zum 100. Jahrestag des Völkermanifestes*,<sup>18</sup> ki ga je zaključeval ravno med mojim prvim obiskom v arhivu. Imela sem srečo, da me je po tem, ko je izvedel, da raziskujem Žolgerjevo delo v zvezi z revizijo zadnje habsburške ustave, sam poiskal in mi, med drugim, omogočil dostop do zapuščine visokega uradnika, zaposlenega v notranjem ministrstvu, Johanna Andreea von Eichhoffa, ki je manifest cesarju dejansko spisal,<sup>19</sup> z Žolgerjem pa pred tem pri pripravah gradiv za ustavno revizijo tesno sodeloval.

---

## Ivan Žolger, visok državni uradnik in univerzitetni profesor med ustavno teorijo in prakso

---

V tem podglavju bom na kratko opozorila na dva primera, ki kažeta, na kakšen način je bil Ivan Žolger vpet v konceptualno snovanje odgovorov na vprašanja ustavno-pravnega ranga, ki jih je – in to bi rada še posebej poudarila – v vsej njihovi kompleksni konkretnosti spoznaval dnevno in neposredno pri svojem delu v okviru ministrskega predsedstva (*Ministerratspräsidium*).

Naj najprej opozorim na študijski program dunajske Pravne fakultete v zimskem semestru 1915/1916, ki nam razkriva premalo znano in poudarjeno dejstvo, da tik pred koncem prve svetovne vojne na Pravni fakulteti dunajske univerze ob kasneje slavnem Hansu Kelsnu ni predaval zgolj Leonid Pitamic, njegov pomembni sogovornik in kasneje prvi dekan naše pravne fakultete.

Dobesedno ob njiju sta kot njuna akademska kolega poučevala tudi Ivan Žolger in Ernst Seidler, ki je bil dve leti kasneje Žolgerjev šef v zadnji tehnični vladi. Oba sta že dosegla naziv sekcijskih načelnikov, kar je bil najvišji naziv v uradniških vrstah. Prav nasprotja med njima okoli zelene prihodnosti monarhije – s tem pa je že tesno povezana problematika revizije ustave, ki je jedro te razprave – pa so bila tisto, kar je Žolgerja 6. maja 1918 spodbudilo k odstopu. Iz programa je lepo razvidno, da so bili v letu 1915/16 vsi razen Seidlerja še privatni docenti, tudi Kelsen. Pri tem pa bi rada še posebej opozorila na teme, ki so jih predavali. Po mojem mnenju si posebno pozornost

---

15 Do letos je kot datum cesarjevega manifesta nesporno veljal 16. oktober. Gl. Helmut Rumpler, *Das Völkermanifest Kaisers Karls von 16. Oktober 1918 (letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches)* (München: Oldenburg Verlag, 1966). Prim. z najnovejšim delom o tej problematiki, ki med drugim kot datum utemeljuje 17. oktober. – Roman Hans Gröger, *Oktober 1918. Vorgeschichte und Folgen. Ein Beitrag zum 100. Jahrestag des Völkermanifestes*. (Horn: Verlag Berger, 2018).

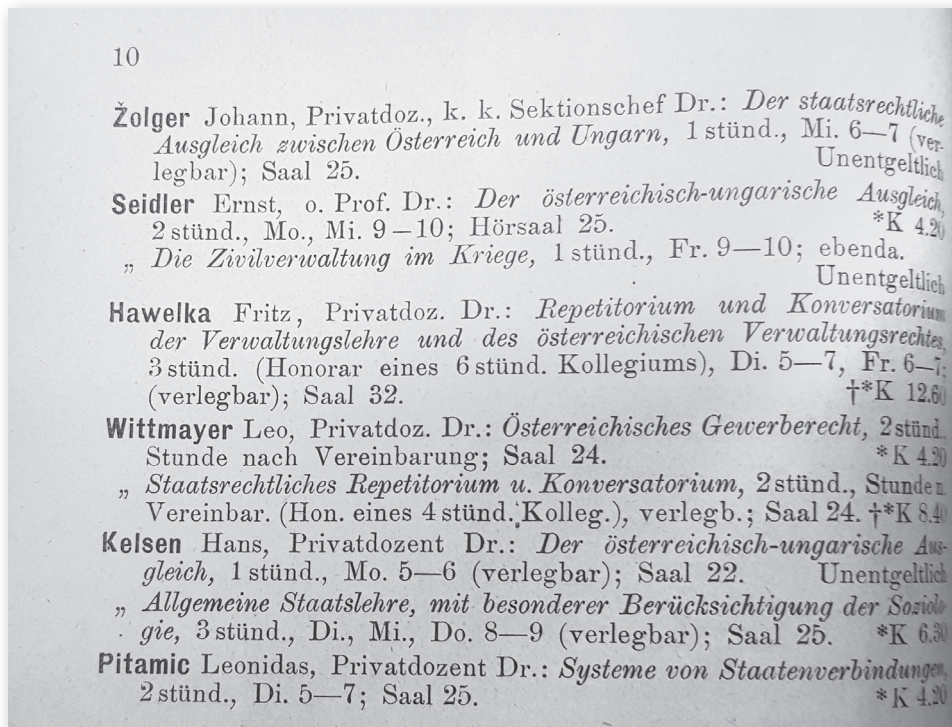
16 Hans Kelsen, *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss Entwicklungsgeschichtlich dargestellt* (Tübingen: Mohr, 1923), 77.

17 Roman Hans Gröger je arhivar, namestnik direktorja Splošnega upravnega arhiva (AVA), ene od sestavnih enot Avstrijskega državnega arhiva, a tudi raziskovalec in avtor več monografskih del.

18 Gröger, *Oktober 1918. Vorgeschichte und Folgen*.

19 AT-ÖStA/ KA, Militärische Nachlässe, NL Eichhoff, Mappe 22.

Slika 1: Žolger, Seidler, Kelsen, Pitamic – kolegi profesorji na Dunajski pravni fakulteti; izsek iz študijskega programa, zimski semester 1915/16.



Vir: *Vorlesungsverzeichnis 1914/1915–1921/1922*: »Öffentliche Vorlesungen an der k. k. Universität zu Wien, Winter Semester 1915/1916, B. Rechts- und Staatwissenschaftliche Fakultät; IX. Staats- und Verwaltung«, str. 10; Univ.-Archiv Wien, Z 84 L

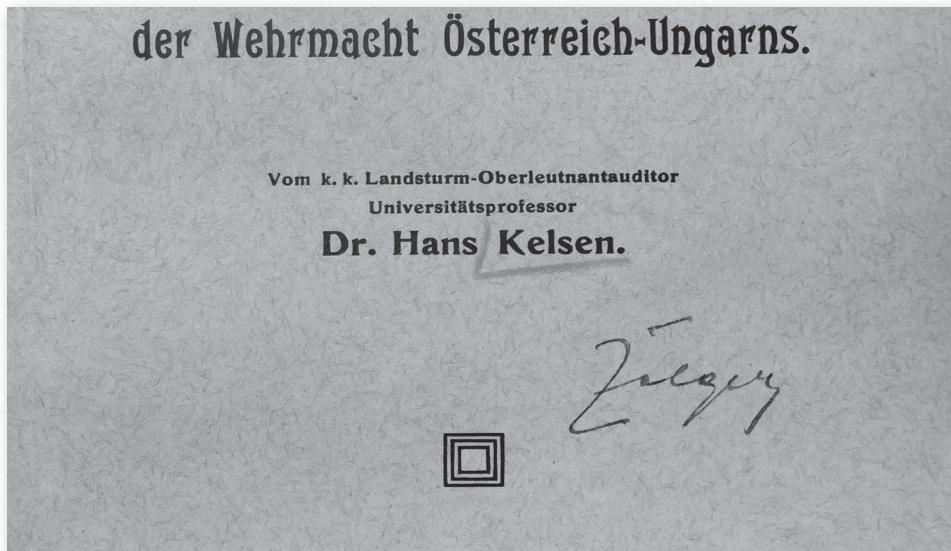
zasluži dejstvo, da so Kelsen, Seidler in Žolger predavali o enem najbolj perečih in kompleksnih ustavnopravnih vprašanj monarhije, tj. o avstro-ogrski pogodbi, pri čemer je bil edini izmed njih, ki je iz te snovi ne le spisal znanstveno monografijo,<sup>20</sup> pač pa se je – to je moja teza – kot vodja Državnopravnega oddelka edini izmed treh s to problematiko na praktično dnevni ravni tudi ukvarjal, Ivan Žolger.

Problematika ustavnopravnega ranga, tesno povezana z razmerji med obema polovicama monarhije, katere podrobneje preučevanje Žolgerja prav tako povezuje s Hansom Kelsnom, pa je bilo tudi vprašanje skupne avstro-ogrske vojske. Na to temo sta oba napisala po eno krajše delo. Vprašanje je bilo osrednjega pomena, saj so Madžari s svojimi ustavnopravnimi interpretacijami avstro-ogrske pogodbe tudi pri tem vprašanju in kar sredi vojne pritiskali na avstrijsko polovico, zlasti glede tega, da naj nikar ne razmišljajo o razvoju proti večji avtonomiji na nacionalni osnovi. Naslov Kelsnove razprave je *Zur Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht*

20 Ivan Žolger, *Der Staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn* (Leipzig: Duncker und Humblot), 1911.

*Österreich-Ungarns.*<sup>21</sup> Originalni izvod je leta 1917 knjižnici Pravne fakultete podaril prav profesor Žolger, čigar podpis je lepo viden na ovojnici na fotografiji. Sam se je s to problematiko ukvarjal v razpravi, izdani eno leto prej, ki je obravnavala ustavno-pravne podlage, pomembne za avstrijsko vojsko, *Die staatsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns.*<sup>22</sup>

Slika 2: Izsek z naslovnice Kelsnove razprave o statusu avstro-ogrske vojske z Žolgerjevim podpisom.



Vir: Separat hrani knjižnica Pravne fakultete Univerze v Ljubljani (Foto: Boštjan Novak).

21 Hans Kelsen, »Zur Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns,« *Zeitschrift für Militärrecht I* (1917/1918): 8–23.

22 Ivan Žolger, »Die staatsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns,« *Zeitschrift für öffentliches Recht* (1915/1916), Jg. 2, H 5–6, 525–615.



## **Državnopravni oddelek (*Staatsrechtliches Department*): Žolgerjev neprekinjeni stik z najtežjimi ustavnopravnimi vprašanji monarhije in znanstvo z Jankom Polcem**

»Avstrijsko ministrsko predsedstvo je imelo ob Žolgerjevem vstopu<sup>23</sup> poleg računskega dva glavna oddelka: predsedstveni in tiskovni.<sup>24</sup> Žolger je delal prvotno v drugem. Med Avstrijo in Ogrsko se je pripravljala v tistih letih nova nagodba; sploh je bilo razmerje med obema državnima polovicama v neprestanem trenju in razvoju. Naravno so se kopicili v predsedstvu državnopravni posli. K reševanju teh vprašanj so pritegnili Žolgerja. *Stvoril si je nov državnopravni oddelek, ki mu je načeloval. [...]* (poudarek avt.)«.<sup>25</sup>

Tako je o Žolgerjevi vlogi pri vzpostavitvi novega oddelka v okviru Ministrskega predsedstva habsburške monarhije (*k. k. Ministerrats-Präsidium*) pisal Janko Polec, Žolgerjev dunajski znanec,<sup>26</sup> kasneje pa akademski kolega na novoustanovljeni Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Menim, da Polec govori iz prve roke, tj. po spominu, saj ne le da je leta 1917 opravljal visoko uradniško službo v novem ministrstvu za socialo avstrijske vlade<sup>27</sup> in je tako utegnil biti vsaj občasni član kroga, s pomočjo katerega je Žolger, kot pravi Andrejka, »že mesece pred prevratom izdelal ob sodelovanju slovenskih ministrskih uradnikov načrt provizorne ustave in uprave za Slovenijo«,<sup>28</sup> pač pa o svojem vsaj posrednem znanstvu z Žolgerjem v spominskem zapisu o njem govori tudi kot eden od glavnih voditeljev t. i. vseučiliškega gibanja leta 1901/1902 v Gradcu. Žolgerja je za njegovo srčno podporo prizadevanjem za slovensko univerzo nadvse pohvalil in poudaril, da je bil:

»[...] v boju za njeno uresničenje najboljši svetovalec in pobudnik voditeljem v tej borbi. Tudi v najbolj obupnih časih ni izgubil globoke vere v končno uresničenje svojega ideala. Dr. Danilo Majaron, ki je bil z Žolgerjem vsa leta od l. 1900 v stalnih osebnih stikih, je ne enkrat črpal iz te vere pogum za nadaljnje delo. Neštetokrat je dr. Majaron to poudarjal.«<sup>29</sup>

23 To je bilo v letu 1902. Pred tem je bil Žolger štiri leta koncipist na Ministrstvu za uk in bogočastje. V Ministrskem predsedstvu je pričel z nazivom ministrski podtajnik. Leta 1905 je napredoval v tajnika, leta 1908 v ministrskega tajnika in 1911 ministrskega svetnika. Leta 1915 je dosegel najvišji mogoč naziv, in sicer je ob vseh tedanjih svojih funkcijah in vrsti odlikovanj postal sekcijski načelnik (eden od petih).

24 Ministrsko predsedstvo, podporni organ vsakokratne vlade avstrijske polovice monarhije, je bilo nastanjeno v Palači Modena na Herrengasse 7 v prvem dunajskem okrožju. Tam je malo do prihoda Žolgerja bilo tudi uredništvo uradnega lista *Wiener Zeitung*.

25 Polec, »Slovenski pravni znanstveniki pretekle dobe v tujini«, 197.

26 Janko Polec je bil trinajst let mlajši od Ivana Žolgerja, pravo je študiral dve leti najprej na Dunaju (1898–1900), nato pa še dve leti v Gradcu, kjer je bil že leta 1903 promoviran za doktorja prava. V Gradcu je torej začel študirati v letu, ko se je Žolger habilitiral kot privatni docent na Dunaju, saj mu je bila v Gradcu zaradi mednarodnih trenj akademska pot zaprta. Več o Polcu in tudi o odnosu z Žolgerjem v razpravi Janeza Kranjca v tej številki revije.

27 Polec, *Janko (1880–1956) – Slovenska biografija* (Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Znanstvenoraziskovalni center SAZU, 2013), <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi445951/#slovenski-biografski-leksikon>, pridobljeno 1. 2. 2019.

28 Andrejka, »Zaslužni slovenski upravni juristi«, 130, 131.

29 Polec, »Slovenski pravni znanstveniki pretekle dobe v tujini«, 200.

V citatu z začetka poglavja je Polec nazorno opozoril na neposredno povezavo med neprestanimi pogajanjmi med avstrijsko in ogrsko polovico o njihovih temeljnih medsebojnih razmerjih – o tem je Žolger čez tri leta dokončal temeljno monografijo<sup>30</sup> – in genezo Državnopravnega oddelka. Naj poudarim, da na zgodovinski pomen tega oddelka, po svoji vsebini oddelka za ustavnopravna vprašanja, kaže tudi spletna stran aktualnega organa *Verfassungsdienst*<sup>31</sup> – ta primerjalnoustavno danes predstavlja posebnost avstrijskega ustavnega sistema s tem, da bdi nad ustavnopravnimi vprašanji ne glede na vsakokratno vlado –, ki za svojega predhodnika šteje prav omenjeni Državnopravni oddelek v okviru Ministrskega predsedstva. Po sicer sila skromni strokovni literaturi avtorji spletne strani povzemajo, da se je oddelek ukvarjal z vprašanji avstro-ogrske pogodbe. Podatkov o tem, kdo ga je ustanovil in vodil, ne najdemo. Kot leto ustanovitve omenjajo leto 1910. Zakaj je to napačno, bom utemeljila v nadaljevanju. Prav tako pa se bom na kratko lotila vprašanja, ali lahko sploh rečemo, do kdaj je oddelek deloval.

Najprej naj povem, da po poizvedbah, ki sva jih opravila z Romanom Hansom Grögerjem, posebnega fonda tega oddelka v Splošnem upravnem arhivu Avstrijskega državnega arhiva (*Österreichisches Staatsarchiv/Allgemeines Verwaltungsarchiv* s kratico AT ÖStA /AVA, v nadaljevanju AVA) ni. Načeloma lahko o obstoju organov v sestavi državne uprave kljub temu posredno sklepamo iz letnih pregledov nosilcev najvišjih funkcij v avstrijski upravi, če seveda poznamo njihove vodje. Stanje za leto 1917 nam pokaže, da je pri Žolgerju še vedno pripisano, da je predstojnik omenjenega oddelka. Naj takoj poudarim, da za leto 1918, ko je postal minister, te funkcije nima več, videti pa je celo, da ga ni nihče nasledil. Moja teza v zvezi s tem je, da je Ivan Žolger dejansko bil, tj. utelešal ta oddelek.

Raziskovanje v AVA pa je pri tem vprašanju vendarle obrodilo sadove. Na sled arhivskemu gradivu, ki bi sestavljalo fond takšnega državnega organa, če bi ta obstajal, torej na sled dokumentom, ki bi imeli vsaj v glavi obrazcev ali kako drugače oznako tega posebnega oddelka, vsebovali pa bi tudi podpis predstojnika oddelka, tj. Žolgerja, sem prišla tako, da sem se pri iskanju osredotočila na ustavnopravne vsebine, za katere je raziskovanje najprej pokazalo, da so bile v pristojnosti oddelka.<sup>32</sup>

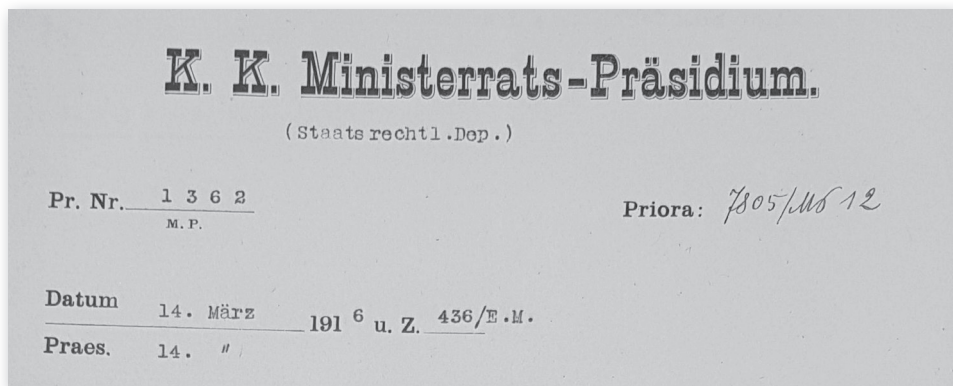
30 Žolger, *Der Staatsrechtliche Ausgleich*.

31 Organ s tem imenom deluje na zvezni avstrijski ravni v okviru t. i. V. sekcije Zveznega ministrstva za ustavo, reforme, deregulacijo in sodstvo. Kot svojega neposrednega predhodnika štejejo organ, imenovan *Gesetzgebungsdienst*, z letnico ustanovitve 1918, kot predhodnico tega pa k. k. *Staatsrechtliches Department*.

*Verfassungsdienst* – Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Verfassungsdienst>, pridobljeno 6. 10. 2019. Kot letnico ustanovitve za k. k. *Staatsrechtliches Department* po edini strokovni monografiji, ki ta organ pozna vsaj po imenu in glavni pristojnosti, navajajo leto 1910. Monografija, ki jo avtorji spletne strani uporabljajo kot vir, pa je Adam Wandruszka in Peter Urbanitsch, *Die Habsburgermonarchie 1848–1918: Verwaltung und Rechtswesen. Band 2 von Österreichische Akademie der Wissenschaften: Die Habsburgermonarchie 1848–1918* (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975), 110.

32 Za primera protokolov, kjer je pod običajno glavo dokumenta K. K. Ministrats-Präsidium v oklepaju pripisan podnaslov *Staatsrechtl. Dep.*, in sicer s pisalnim strojem, gl. na primer AT ÖStA /AVA Inneres MRP Präs. A 347 Österreich-ungarischer Ausgleich, 1916, Protokoll Nr 1175/1916 (5. April) in Protokoll Nr. 1362/1916 (14. März), z Žolgerjevim lastnoročnim podpisom.

Slika 3: Glava enega od novoodkritih dokumentov, kjer najdemo »Staatsrechtl. Dept.«, ki ga je od ustanovitve do konca vodil Ivan Žolger, kot podnaslov h k.k. Ministerrats-Präsidium.



Vir: AT-ÖStA/AVA Inneres MRP Präs. A 347 Österreich-ungarischer Ausgleich, 1916, Protokoll Nr. 1362/1916, 14. März (Foto: Katja Škrubej)

Do teh vsebin pa me je pripeljalo spraševanje po letnici vzpostavitve oddelka. V članku o Žolgerju v *Slovenskem biografskem leksikonu* letnice ustanovitve oddelka ni, prav tako ne najdemo ničesar o tem, do kdaj naj bi oddelek deloval. O odgovoru pa je mogoče sklepati na podlagi že omenjenih letnih pregledov nosilcev najvišjih funkcij v avstrijski upravi. V pregledu za leto 1908 je pri Ivanu Žolgerju prvič podatek, da je predstojnik Državnopravnega oddelka (*Vstd. des staatsrechtl. Departments*).<sup>33</sup> Za leto 1907 tega podatka pri Žolgerju še ni. Kaže torej, da je predstojnik oddelka postal takoj ob njegovi ustanovitvi, težje pa bo kdaj v prihodnje dokazati, ali je pobudo za njegovo ustanovitev dal tudi kar sam (kot meni Polec). Spraševanje o vsebinskih razlogih o vrsti in vrstnem redu številnih prejetih odlikovanj pa me je pripeljalo še do prvega podatka o konkretnih nalogah, s katerimi se je oddelek, tj. Žolger, res ukvarjal. Začela sem s prvim podeljenim odlikovanjem in imela veliko srečo, da sem že s prvo poizvedbo o gradivu v zvezi s podelitvijo reda avstrijske železne krone III. reda Žolgerju naletela na povedno gradivo. Iz utemeljitve namreč izhaja, da je Žolger to odlikovanje prejel prav za uspešno vodenje omenjenega oddelka – in to že v letu 1910.<sup>34</sup> Po opozorilu arhivarjev v Splošnem upravnem arhivu gradivo iz tega leta zaradi poškodovanosti žal ni dostopno. Gotovo pa je s tem ovržen podatek o ustanovitvi oddelka leta 1910, ki ga najdemo na domači strani avstrijskega *Verfassungsdienst*.

Utemeljitev podelitve odlikovanja, ki jo zaradi povednosti navajam v daljšem izseku, nam po eni strani jasno potrди pristojnost Državnopravnega oddelka, po drugi strani pa poudari pomen Žolgerjevih sposobnosti in dela za monarhijo:

33 *Hof- und Staats-Handbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie für das Jahr 1908. XXXIV. Jahrgang* (Wien: Druck und Verlag der k. k. Hof- und Staatsdruckerei, 1908), 332 (Ministerial-Sekretäre).

34 AT ÖStA /AVA, Inneres, MRP-Präs. A 96 Ministerratspräsidium, Akten 1–150: Zl.: i-200, Protokoll Nr. 42/1910 (4. Jänner)

»Prvoimenovanemu je poverjeno vodenje Državnopravnega oddelka v Ministrskem predsedstvu, ki so mu pridodane še zadeve Bosne in Hercegovine, kolikor spadajo v pristojnost Ministrskega predsedstva. Zaradi državnopravnih sprememb v teh deželah so bile omenjenemu Oddelku te zadeve zaupane poleg njegovih dosedanjih nalog, ker jih dr. Žolger obvlada s posebnim občutkom za dolžnost in z ogromnim stvarnim znanjem. Še posebej pri pripravah na razširitev najvišjih suverenih pravic na Bosno in Hercegovino na podlagi vseh nujno potrebnih zakonskih podlag, je dobil priložnost izkazati svoje daleč nad običajno pravno izobrazbo segajoče državnopravno znanje na kar najbolj hvalevreden način.« (prevod avt.)<sup>35</sup>

Bosna in Hercegovina je bila po aneksiji 1908 t. i. »skupna zadeva« avstrijskega in ogrskega dela monarhije, zato takšna nova naloga za ta oddelek v bistvu ne bi smela biti presenečenje, če seveda izhajamo iz predpostavke, da je bilo prav spremljanje zadev z Ogrsko tisto, kar je bilo jedro dela in odgovornosti tega oddelka, po mojem prepričanju pa več ali manj Žolgerja samega. Ob tej predpostavki je verjetno smiselna tudi postavitev letnice ustanovitve oddelka v leto 1908. Opozorila sem že na domnevo, da je Janko Polec očitno zelo dobro razumel razlog za ustanovitev Državnopravnega oddelka. Menim celo, da bi utegnil z Žolgerjem pri tem strokovno sodelovati. Na to po mojem mnenju ne kaže zgolj citat z začetka podpoglavja, pač pa bi na to utegnili kazati tudi Polčeva razprava *Die völkerrechtliche Stellung von Bosnien und Herzegowina vor der Annexion*, ki je izšla kot posebna izdaja časopisa *Laibacher Zeitung* prav leta 1908.<sup>36</sup>

---

## Zadnji poskus revizije ustave Habsburške monarhije in vloga Ivana Žolgerja

---

V prispevkih o Ivanu Žolgerju, ki so jih napisali njegovi sodelavci, tu mislim zlasti na Rudolfa Andrejko, ki ga je Žolger jeseni 1917 povabil z notranjega ministrstva v svoje ministrstvo, je poleg sicer točnega podatka, da je Žolger postal t. i. minister brez listnice, res tudi zapisano, da mu je bila poverjena posebna naloga, da pripravi ustavno reformo v smislu narodne federalizacije avstrijske države. Naj pa opozorim, da se v originalnem ukazu cesarja z dne 30. avgusta 1917 ustava kot taka ne omenja, pač pa zgolj »posebna naloga« (*besondere Aufgabe*) koordinacije med ministrstvi po potrebi. V *Slovenskem gospodarju* je uredništvo cesarjev ukaz prevedlo takole:<sup>37</sup>

»Posebna naloga dr. viteza Žolgerja pa bo, kot pravi cesar v svojem pismu ministrskemu predsedniku, pečati se od slučaja do slučaja v smislu želje ministrskega sveta in ne oziraje se na pristojnost posameznih osrednjih mest in drugih upravnih inštanc z enotno upravo takih z vojno združenih upravnih zadev avstrijske vlade, ki se dotikajo

---

35 Ibid.

36 Janko Polec, *Die völkerrechtliche Stellung von Bosnien und Herzegowina vor der Annexion* (Laibach: Kleinmayr & Bamberg, 1908).

37 *Slovenski gospodar*, 6. 9. 1917, 1, Novo ministrstvo. Štajerski Slovenec dr. vitez Žolger minister.

delokroga več ministrstev. In sicer z namenom, da olajša sporazumne rešitve in priprave za končna sklepanja.«<sup>38</sup>

Vsaj meni ni znano, da bi se kdo že resno ukvarjal z vprašanjem, ne le pri nas, pač pa tudi pri naših dunajskih kolegih, ali je bilo z ustavno reformo v *zadnjem letu* monarhije sploh mišljeno resno, *kako* resno in zlasti, kje so arhivski viri, ki bi to dokazovali.<sup>39</sup> Prav tako o tem nič ne piše eden prvih, če ne prvi zgodovinski pregled avstrijskega ustavnega prava, že omenjeno delo Hansa Kelsna iz leta 1923. Kelsen velja namreč tudi za enega od tvorcev glavnih ustavnih podlag za ustavo nove republike Nemške Avstrije. Da o konkretnih pripravah na revizijo stare ustave v zadnjem letu ni nič vedel, kaže njegova že omenjena ocena cesarjevega manifesta. Ustavna reforma, ki bi imela za cilj preureditev (avstrijskega) dela monarhije, je bila sicer na dnevnem redu različnih akterjev že za časa Franca Jožefa I., prizadevanja in pričakovanja pa so se še okrepila z nastopom mladega Karla I. v letu 1916.<sup>40</sup>

In kaj lahko k temu na tej točki raziskovanja dodam sama? Prvi obrisi v zvezi s pripravami na zadnji poskus revizije ustave habsburške monarhije po nastopu Seidlerjeve vlade so se mi začeli zarisovati ob sledenju literaturi, navedeni v eni od opomb v delu Andreja Rahtena *Pravo in diplomacija: primer dr. Ivana Žolgerja*,<sup>41</sup> ki je bralstvo opozoril na kratek prispevek že pokojnega profesorja za državno pravo na dunajski univerzi Felixa Ermacora z naslovom »Österreich als Staatenbund und zum Volksstämme-Regionalismus am Ende des Ersten Weltkrieges«.<sup>42</sup> Prispevek, na katerega Roman Hans Gröger pri svojem raziskovanju ni bil pozoren, a vsaj po mojem védenju tudi nihče drug, prinaša v prepisu objavljeno nadvse zanimivo in za moje raziskovanje ključno arhivsko gradivo. Ermacorovo sicer najbolj pomembno delo na področju ustavnega prava je obsežno delo *Die Entstehung der Bundesverfassung* v petih knjigah, v katerih je zbral vsa znana gradiva za zgodovino avstrijske ustave od razglasitve republike naprej.

V omenjenem pomembnem kratkem prispevku je Ermacora predstavil delni prepis arhivskih virov, na katere, pravi, je po naključju naletel ob raziskovanju za svoje

38 Prim. prevod celega »pisma« cesarja Ernstu Seidlerju v časopisu *Slovenec*, kjer se prevod njegovega ukaz o imenovanju Žolgerja za ministra razlikuje le v neznatnih podrobnostih. – *Slovenec*, 31. 8. 1917, 1, Jugoslovan dr. Ivan Žolger minister. Povedno pa je dejstvo, da je v *Slovenskem gospodarju* Žolger predstavljen kot štajerski Slovenec, v Slovincu pa kot Jugoslovan.

V originalu se ukaz glasi:

»Die besondere Aufgabe des Ministers Dr. Ritter von Žolger wird es sein, sich fallweise über Wunsch des Ministerrates und unbeschadet der Zuständigkeit der verschiedenen Zentralstellen und sonstigen Verwaltungsinstanzen solcher mit der Kriegs zusammenhängender Verweisungsangelegenheiten meiner österreichischen Regierung, die dem Wirkungskreis mehrerer Ministerien berühren, zu befassen, um deren einvernehmliche Austragung oder Bereitstellung für die Beschlussfassung im Ministerrate zu erleichtern.« – AT ÖStA /HHStA Kabinettsarchiv Geheimakten 41 (alt 41, 42). ); Z. 5720/M.P. ex 1917, ord. 1751 ex 1917: Entwürfe des Allerhöchsten Handschreiben (Reichenau, am 30. Aug. 1917);

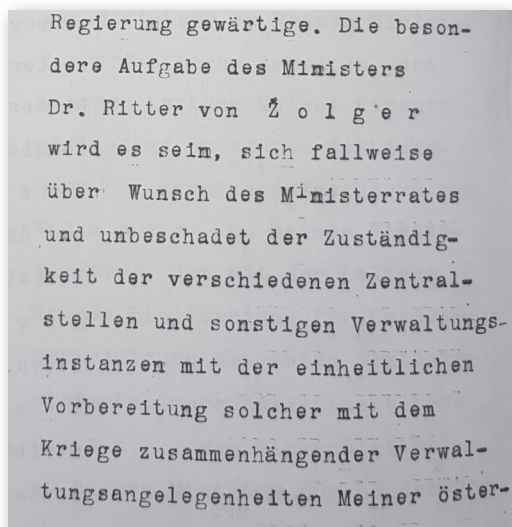
39 To lahko trdim še tudi po branju knjige Romana Hansa Grögerja, zlasti pa na podlagi predavanja, ki sem ga v tem letu imela na Inštitutu za ustavno in pravno zgodovino dunajske Pravne fakultete, s katerim sem kolege seznanila z rezultati svojega raziskovanja, ki so podlaga tej razpravi.

40 Zelo podrobno in utemeljeno na nepregledni množici arhivskih virov o različnih načrtih za preureditev habsburške monarhije gl. Gröger, *Oktober 1918. Vorgeschichte und Folgen*.

41 Rahten, »Pravo in diplomacija«, 346, op. 18.

42 Ermacora, »Österreich als Staatenbund«, 107–21.

Slika 4: Izsek iz cesarjevega ukaza o imenovanju Ivana Žolgerja za ministra z originalnim besedilom o njegovi nalogi.



Vir: ÖStA/HHStA Kabinettsarchiv Geheimakten 41 (alt 41, 42); Z. 5720/M.P. ex 1917, ord. 1751 ex 1917: Entwürfe des Allerhöchsten Handschreiben, Reichenau, am 30. Aug. 1917 (Foto: Katrja Škrubej)

omenjeno obsežno delo o ustavnem razvoju republikanske Avstrije. Za gradiva, ki jih delno prepisani arhivski viri vsebujejo, je v kratkem spremnem komentarju pripomnil, da jih ne prepozna, da pa so iz leta 1918 in da so po njegovem mnenju povezana z naporu reformiranja monarhije. Ugotavlja še, da so časovno zelo blizu sporočilu predsednika ZDA Woodrowa Wilsona ameriškem kongresu v 14 točkah z dne 8. januarja 1918, v katerem se je predsednik zavzel za kar se da avtonomen razvoj narodov Avstro-Ogrske.

Za moje raziskovanje najpomembnejša gradiva, ki jih je Ermacora našel in v tej kratki razpravi opisal, naj bi se v AVA nahajala v dveh snopičih. Nanju naj bi bila naslova dopisana kar z roko, na prvem *I. Regierungsentwurf*, betreffend die Grundlagen für die Erörterung einer Verfassungsrevision, na drugem pa *II. Regierungsentwurf*. Prvi snopič naj bi bil datiran z 28. februarjem 1918, drugi pa z 11. aprilom 1918. Ermacora je že na začetku razprave postavil domnevo, da naj bi vsebina teh dokumentov tudi nakazovala, da kasnejši cesarjev manifest v oktobru 1918 ni bil rezultat nepremišljenih idej (*nicht der plötzliche und allerletzte Einfall der Krone*).<sup>43</sup>

Žal pa Ermacora ni navedel prav nobene arhivske oznake fondov, le to, da so dokumenti iz AVA.<sup>44</sup> Čeprav smo se v tem arhivu kar z dvema arhivarjema trudili, da bi ta dva snopiča odkrili, tudi tako, da smo pogledali zabeležbe o izposojenem gradivu Ernsta Ermacore iz leta 1986, jima nismo prišli na sled. Na veliko srečo pa je Roman Hans Gröger kasneje našel nekaj mlajši snopič, datiran z 18. aprilom 1918.<sup>45</sup>

43 Ibid., 107.

44 Ibid., op. 1.

45 AT ÖStA /AVA Inneres, Präses des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr 8930/1918 (18. April).

Najbolj dragoceno je, da je Ermacora v svojem prispevku objavil dobeseden prepis najdenega dokumenta z naslovom *II. Regierungsentwurf* (tj. drugi vladni osnutek) z 11. aprila 1918.<sup>46</sup> Kot ključna za moje nadaljnje raziskovanje, pri katerem sem imela res srečno roko, pa se je izkazala opomba, v kateri je opozoril bralca, da je na tem osnutku z roko zapisano vprašanje: »Kje je Priloga A?« (*Wo ist die Beilage A?*)<sup>47</sup> Ermacora tudi pove, da je na obeh snopičih z roko zapisano »strogo zaupno« (*streng vertraulich*).<sup>48</sup> Sprva nisem vedela, kakšno vrednost naj tem gradivom pri Ermacori pripišem, sem si jih pa dobro zapomnila. Ko sem v Arhivu Slovenije nedolgo zatem pregledala (zgolj eno) ohranjeno škatlo Žolgerjeve zapuščine, pa sem na koncu ugledala snopič dokumentov,<sup>49</sup> ki me je takoj spomnil na njih. Rečem lahko, da je bil s to prepoznavo opravljen prvi večji korak k temu, da sem lahko upravičeno začela domnevati, da ima Žolgerjeva zadolžitev glede revizije ustave iz jeseni 1917 zdaj tudi v arhivskih virih stvarno podlago, da torej ni ostalo samo pri navodilu, ki pa ga potem nihče ne bi poskusil izpeljati. Zaradi omejenosti s prostorom bom do konca razprave nanizala samo nekaj kratkih raziskovalnih vprašanj in poskusov odgovorov, ki predstavljajo tudi glavne argumente pri utemeljevanju, da je Ivan Žolgar res (vsaj) eden od avtorjev zadnjega poskusa revizije monarhične ustave.

## Ali Žolgerjev snopič gradiv odgovarja Ermacorovemu prepisu?

Ermacorov II. vladni osnutek (*II. Regierungsentwurf*), ki naj bi bil po njegovi oceni zgolj redakcija prvega, mesec in pol starejšega prvega vladnega osnutka (*I. Regierungsentwurf*), je v primerjavi z Žolgerjevim snopičem bistveno krajši. Žolgerjev snopič, ki je datiran z 25. aprilom, njegov krajši del pa celo z 29. aprilom in je torej od vseh treh najkasnejši, ne vsebuje zgolj štirih strani s sicer zanimivo vsebino o osnutku reformiranja zveze med avstrijskim in ogrskim delom. Ta je predvidevala, da naj bi avstro-ogrška monarhija postala mednarodnopravna zveza združenih držav pod žezlom habsburške dinastije (*völkerrechtlicher Bund vereinigten Staaten unter dem Szepter der Habsburger-Dynastie*).<sup>50</sup> Ermacorov prepis in tudi Žolgerjev snopič vsebujeta 12 točk obsegajoče t. i. »Podlage za obravnavo ustavne revizije« (*Grundlagen für die Erörterung einer Verfassungsrevision*) in pa Prilogo B, ki vsebuje *Beispiel für eine Fassung des Grundgesetzes womit das Grundgesetz über die Reichsvertretung ergänzt und abgeändert wird*.

Samo v Žolgerjevem snopiču, ki je tudi najkasnejši, pa najdemo tudi že predloge sprememb k posameznim točkam »Podlag« (*Anträge wegen Abänderung einzelner Stellen in den Grundlagen*), na katerih je z roko dopisan datum 29. april 1918.

46 Ermacora, »Österreich als Staatenbund,« 112–21.

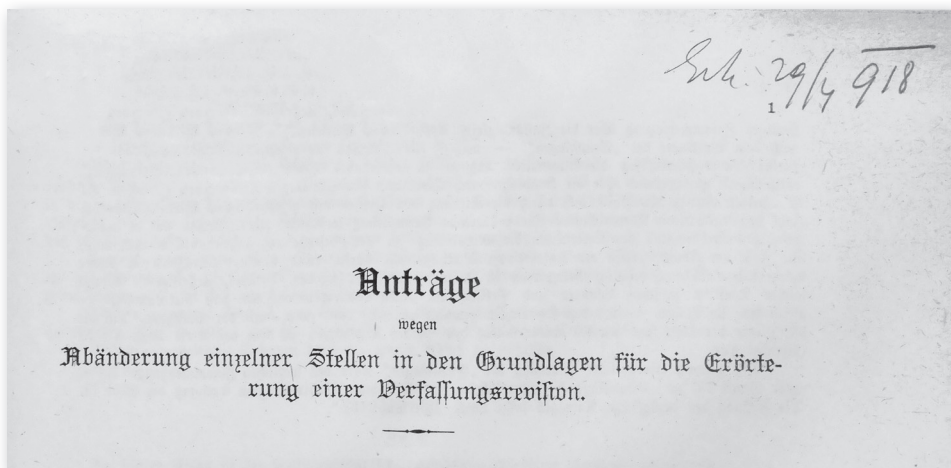
47 Ibid. 109, op. 6.

48 Ibid. 107.

49 S IAS 1061.

50 Ermacora, »Österreich als Staatenbund,« 118–21.

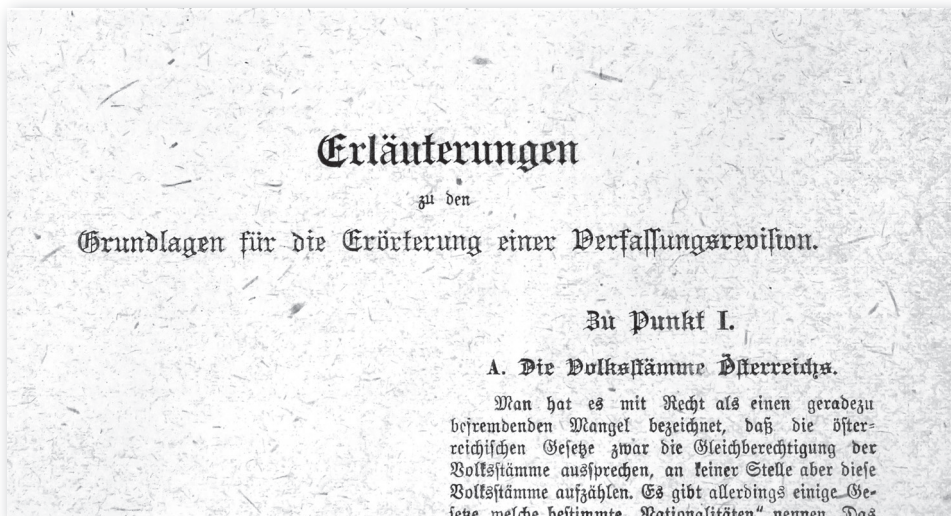
Slika 5: Glava dokumenta iz snopiča iz Žolgerjeve zapuščine, ki ga ta edina vsebuje (Anträge) in je od vseh najmlajši, datiran je namreč z 29. aprilom 1918, tj. en teden pred Žolgerjevim odstopom s položaja ministra.



Vir: SI AS 1061 fond Ivan Žolger (Foto: Boštjan Novak)

Prav tako samo v Žolgerjevem snopiču najdemo tudi precej obsežna Pojasnila k Podlagam (*Erläuterungen zu den Grundlagen ...*). To je dokument iz snopiča, ki je opremljen z uradnim datacijskim žigom z dne 25. aprila.

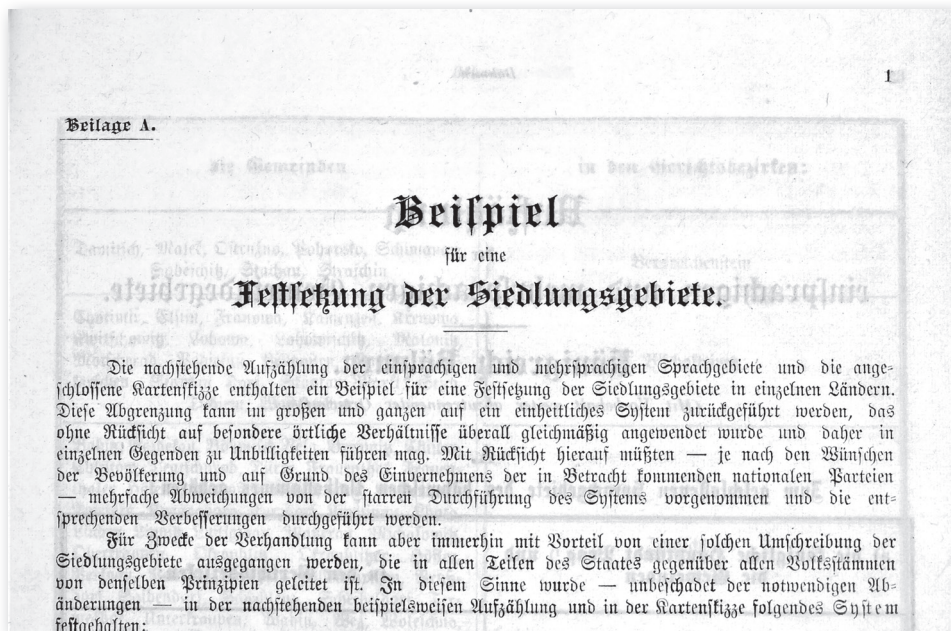
Slika 6: Glava še enega dokumenta iz snopiča iz Žolgerjeve zapuščine, ki ga ta edina vsebuje (*Erläuterungen*).



Vir: SI AS 1061, fond Ivan Žolger (Foto: Boštjan Novak)



Slika 7: Glava najpomembnejšega dokumenta, pogrešane Priloge A, ki vsebuje poskus razdelitve vseh dežel avstrijske polovice v t. i. »naselitvena ozemlja« (Siedlungsgebiete) na podlagi jezika prebivalstva in zaradi tega pripravljenega v strogi tajnosti; najdena je pri Žolgerju in v snopiču z 18. aprila 1918.



Vir: SI AS 1061, fond Ivan Žolger (Foto: Boštjan Novak)

Daleč najbolj pomembno gradivo, ki ga vsebuje Žolgerjev snopič in ga v Ermacorovem prepisu ne najdemo, pa je pogrešana Priloga A. To vsebuje tudi snopič z dne 18. aprila, ki ga je kasneje našel Roman Hans Gröger, h kateremu se bom zaradi izjemno pomembne povezave z dokumenti s konca septembra 1918 vrnila čisto na koncu razprave.

Že naslov Priloge A, *Beispiel für eine Festsetzung der Siedlungsgebiete* (Primer za določitev »naselitvenih ozemelj«), je nadvse poveden. Po mojem mnenju prav ta priloga razkriva vsebinsko jedro ustavne revizije, katerega potencialna sprejemljivost je bila pogoj za končni uspeh ali neuspeh cele reforme. Menim, da je zaradi tega morala biti prav vsebina te priloge pripravljena v strogi tajnosti. Dejstvo, da sem jo našla v Žolgerjevem snopiču, je zato glede preverjanja vprašanja, ali je bila Žolgerju »posebna naloga« priprave ustavne reforme res naložena, in vprašanja, ali je ta ostala zgolj deziderat, izrednega pomena. Dodatno vprašanje, ki se ob pregledu teh dokumentov pojavi, pa je, ali je bila ustavna reforma res zastavljena v smislu narodne federalizacije avstrijske države, in če, kako.

Kaj tako pomembnega torej vsebuje Priloga A? Priloga vsebuje poskus razdelitve vseh dežel avstrijske polovice v ozemlja, t. i. naselitvena ozemlja, pri čemer je glavno vlogo igral jezik prebivalstva. Priloga ozemlja ločuje primarno v dve vrsti kategorij, pod A. v zaokroženo jezikovno ozemlje (*ein geschlossenes Sprachgebiet*) in pod B. v t. i. posebno jezikovno ozemlje (*ein Sondersprachgebiet*). V prilogi so na ta način poskusno

Slika 8: Stran iz Priloge A s prikazom več kategorij »jezikovnih ozemelj« (Sprachgebiete) na Kranjskem.

22 Krain.

**B.**  
Ein vorwiegend deutsches Sonder Sprachgebiet bilden:  
1. als ein Sprachgebiete:

die Gemeinden	in den Gerichtsbezirken
Altlag, Ebenhof, Göttenig, Graflinden, Hinterberg, Korfchen, Raiggen, Rinderdorf, Wölz, Wosswald, Wrobitz, Wessenthal, Kieg, Seel, Tiefenbach, Unterdeutschau	Gottschee
Tschermoschnitz	Rudolfswert
Langenthon	Seienberg
Stadenburg	Tschencmbf

2. als zweisprachige Gebiete:  
(Gemeinden mit mehr als 8% slowenischer Bevölkerung.)

die Gemeinden	in den Gerichtsbezirken
Gottschee, Bienenfeld, Dbergroß, Schwarzenbach, Suchen, Unterlag	Gottschee
Pöllandl	Rudolfswert

3. als ein Sprachgebiete Slowenische Gebiete:

die Gemeinden	in Gerichtsbezirke
Banjaloka, Jara, Dffunig	Gottschee

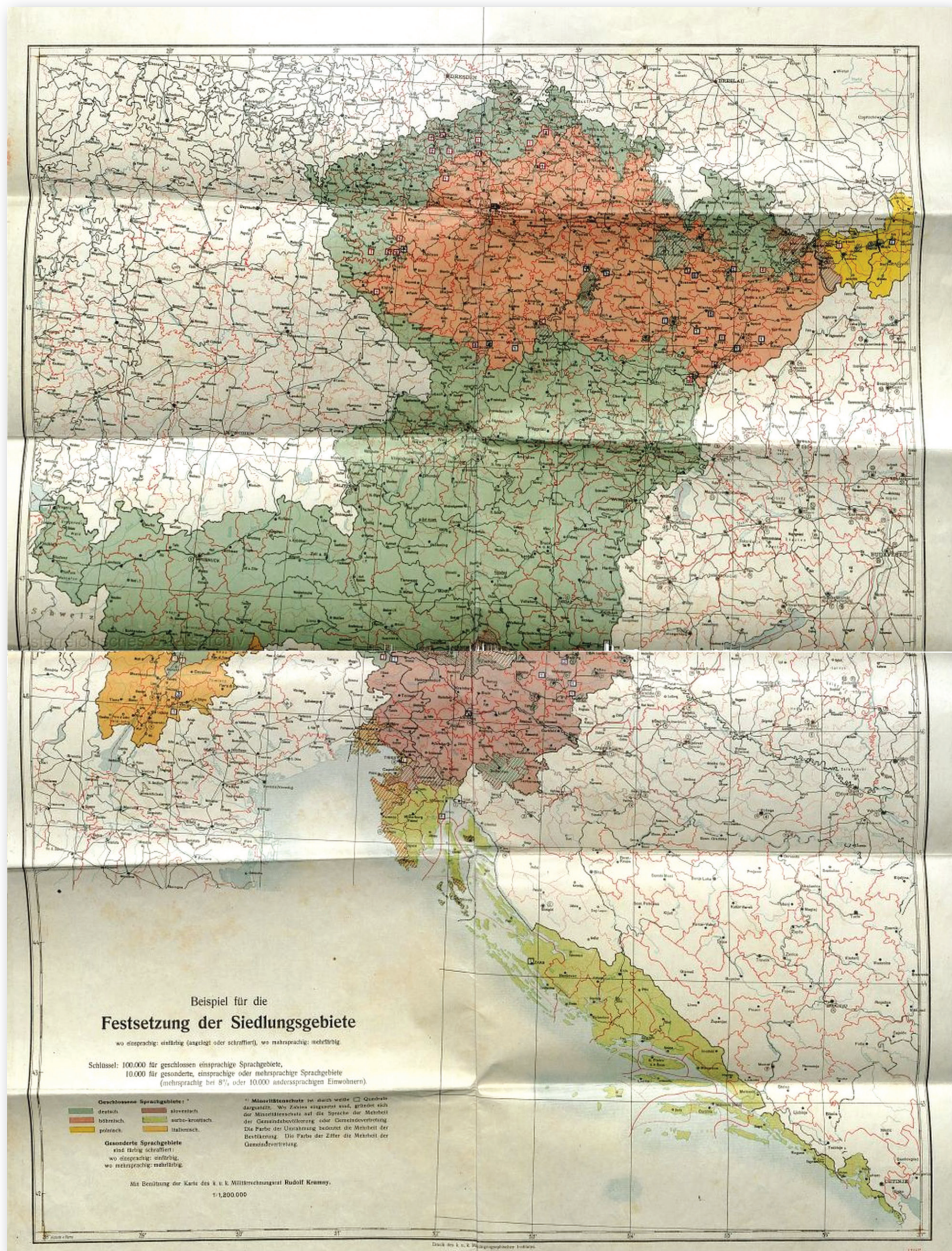
Vir: SI AS 1061, fond Ivan Žolger (Foto: Boštjan Novak)

razdeljene vse dežele, in sicer na temelju obstoječih sodnih okrajev kot osnovnih enot, pri čemer pa je vodilna krovna ideja vzpostavitve t. i. nacionalnih okrožij z voljenimi okrožnimi predstavniškimi organi.

Naj podam samo primer Kranjske, kjer je osnovna shema dveh kategorij pri kategoriji B še natančneje razdelana:<sup>51</sup>

51 Prim. z zemljevidom, ki je bil zarisan na tej osnovi, zlasti tudi z njegovo legendo. Več o zemljevidu v nadaljevanju pri njegovi fotografiji in v zaključku razprave.

Slika 9: Zemljevid z označenimi jezikovnimi ozemlji, na podlagi Priloge A.



Vir: AT-ÖStA/AVA Inneres, Präs des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr. 21713 ex 1918, 25. september 1918 (Foto: Katja Škrubelj)

- pod A. so naštetna vsa zaokrožena jezikovna ozemlja: na Kranjskem so kot slovenska zaokrožena ozemlja označena praktično vsa;
- pod B. 1 so naštetna posebna jezikovna ozemlja: na Kranjskem so takšna bila okrožja

- s pretežno nemško govorečim prebivalstvom; pričakovano jih najdemo v sodnih okrajih Kočevje, Novo mesto in Črnomelj;
- pod B. 2 najdemo podkategorijo t. i. *dvojezičnih območij*, tj. območij z več kot osmimi odstotki slovensko govorečih, in sicer – kar je povedno – prav tako v sodnih okrajih Kočevje in Novo mesto;
  - pod B. 3 pa so uvrščena še *posebej slovenska enojezična območja* na Kočevskem.

Že na prvi pogled je jasno, da takšne natančne razdelitve in opredelitve »naselitvenih ozemelj«, ki bi tudi v tradicionalno nemških okrajih, kot je bilo Kočevje, šli tako na roko slovenskemu prebivalstvu, ne bi mogli pričakovati od nemško nacionalno usmerjenih uradnikov in njihovih želenih različic razvoja nacionalnega vprašanja v monarhiji.

Najbolj pomembno odkritje, ki pa je vsebino Priloge A plastično ponazorilo, in za katero menim, da v pomembnem delu prispeva k potrditvi pričevanja Rudolfa Andrejke, pa je prinesel snopič, datiran z dnevom 25. septembrom 1918, a nanašajoč se na snopič z 18. aprila,<sup>52</sup> ki ga je odkril Roman Hans Gröger – zemljevid t. i. naselitvenih ozemelj z ustrežno razdelano legendo.<sup>53</sup>

## Kako naj vemo, da je prav gradivo, zajeto v Žolgerjevem snopiču, tisto, ki ga lahko upravičeno povežemo z njegovo zadolžitvijo s »posebno nalogo« jeseni 1917?

Pri odgovoru na to pomembno vprašanje mi je spet priskočil na pomoč Roman Hans Gröger z opozorilom na dokumente iz zapuščine visokega uradnika notranjega ministrstva in kasneje člana avstrijske delegacije na pariški mirovni konferenci Johanna Andreasa von Eichoffa<sup>54</sup> – tako torej kot Žolger, le da sta bila potem na nasprotnih

52 Naj pojasnim, da ima snopič ali bolje srajčka, saj dokumenti razen zemljevida v njej manjkajo, signaturo AT ÖStA / AVA Inneres, Präs des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr. 21713 ex 1918 (25. 9. 1918), kot svoje predhodnike (*Vorakten*) pa šteje dokumente iz snopiča z dne 18. 4. 1918, ki skoraj povsem ustreza Žolgerjevemu, le da je od njega za teden dni starejši in ga je na podlagi mojega poizvedovanja v AVA odkril Roman Hans Gröger. Signatura teh dokumentov je AT ÖStA / AVA Inneres, Präs des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr. 8930/M.I. ex 1918 (18. april 1918).

53 Legendo k zemljevidu v malce prirejenem prevodu lahko podam takole:

**Primer za določitev naselitvenih ozemelj**

**Kjer je enojezično, je enobarvno (ploskovno ali črtkano); kjer večjezično: večbarvno**

**Ključ:** 100.000 za zaokrožena jezikovna ozemlja;

10.000 za posebna, enojezična ali večjezična ozemlja

(večjezično, kjer je 8 % ali 10.000 drugače govorečega prebivalstva)

**Zaokrožena jezikovna ozemlja**

(zeleno) nemško (rjavno) slovensko

(rdeče) češko (svetlo zeleno) srbohrvaško

(rumeno) poljsko (oranžno) italijansko

**Posebna jezikovna ozemlja** so barvno črtkana:

kjer je enojezičnost: enobarvno;

kjer večjezičnost: večbarvno

54 AT ÖStA/ KA, Militärische Nachlässe, NL B/874 Eichhoff von, Johannes Andreas Freiherr, Mappe 22 (dokument ni datiran).

straneh. Čeprav je med gradivom veliko nadvse pomembnih dokumentov ustavnega ranga, zlasti pa tudi v zvezi s kasnejšim cesarjevim oktobrskim manifestom, ki mu ga je spisal prav Eichhoff, pa je v zvezi z našim vprašanjem relevanten zgolj en list, pa še ta ni datiran. V celoti ga podajam v opombi,<sup>55</sup> naj pa posebej opozorim na glavo dokumenta, kjer piše, da so podlage za obravnavo ustavne revizije (*Grundlagen für die Erörterung einer Verfassungsrevision*) prevzeli od ministrskega sveta, tj. vlade, jeseni 1917,<sup>56</sup> vendar pa v takšni ohlapni verziji ne pridejo več v poštev, saj bi pri vseh strankah vzbudile nezaupanje. Ta nedatirani list je zelo pomemben zaradi tega, ker nam podaja strukturo vseh sprememb, ki so jih jeseni 1917 načrtovali v okviru ustavne reforme. Naj tudi opozorim, da so oznake prilog (A, B, C) drugačne kot pri že obravnavanih snopičih iz Žolgerjeve zapuščine, vsebinsko pa v tem pregledu opisana vsebina Prilog B in C ustreza pogrešani Prilogi A iz snopičev, najdenih pri Žolgerju. List bi sama poskusno datirala pred januar 1918. Naj tukaj samo opozorim, da je bil Johann Andreas von Eichhoff pristojen za snovanje različic t. i. jezikovnih zakonov kot tretjega dela reformskih gradiv.

## Ali je bil Žolger v zadnjem letu obstoja monarhije po nastopu Seidlerjeve vlade edini ali glavni snovalec revizije?

K temu vprašanju raziskovalca napeljuje pričevanje Rudolfa Andrejke, citirano povsem na začetku te razprave. V prvi vrsti je treba pri tem opozoriti, da so različne projekte za ustavno revizijo ali, kot so rekli, državno reformo (*Staatsreform*) pripravljali že pred prvo svetovno vojno v okviru različnih organov.<sup>57</sup> Takoj na drugem mestu pa je treba poudariti, da je tudi ta zadnja revizija v bistvu oblikovana neposredno na predhodnih in prevzeta od vlade, na kar kaže tudi zgoraj opisani dokument iz Eichhoffove zapuščine. Mislim, da lahko postavim tezo, da je pri pripravi dokumentov, ki sem jih našla v Žolgerjevi zapuščini, Žolger tesno sodeloval z Eichhoffom in

55 **Grundlagen für die Erörterung einer Verfassungsrevision** (vom Ministerrate im Herbste 1917 angenommen) **dürften in der vorliegenden vagen Fassung derzeit nicht mehr in Betracht kommen und bei allen Parteien Mißtrauen erregen.**

Materiale für die Verfassungsreferom bilden:

1.) Abänderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung (Beilage A) (vom Ministerrate in Herbste 1917 angenommen)

*Alternativfassungen in Ministerium des Innern vorbereitet.*

2.) Nationale Abgrenzung, und zwar:

a.) Festsetzung der Siedlungsgebiete (Beilage B\*) (vom Ministerrate in Herbste 1917 angenommen)

b.) Gebieteinteilung nach national abgegrenzten Gerichtsbezirken und Kreisen (Beilage C)

(im wesentlichen übereinstimmend mit dem bei der Kreiseinteilung in Böhmen eingehaltenen Systeme).

3.) Sprachengesetz nach der Grundsätzen der Gleichberechtigung mit Vorrang der deutschen Sprache „zur Wahrung gesamtstaatlichen Interessen“ (Beilage D)

(*zahlreiche Alternativfassungen im Ministerium des Innern vorbereitet.*)

• Mit Sprachenkarte

56 Naj opozorim, da konkretnih dokumentov, t. i. *Grundlagen*, v mapi ni.

57 Na primer že poleti 1917 tudi parlamenta, kar so podprli tudi slovenski poslanci. Prim. Lukan »Die slowenische Politik und Kaiser Karl«, 165.

da je bil prav Žolgerju poverjen najbolj občutljivi del, tj. del reforme, ki jo najdemo v Prilogi A. Ostaja pa vprašanje, ali je to bila edina verzija revizije, ki so jo v vrhovih avstrijske uprave in politike pripravljali v času Seidlerjeve vlade. Ob resnem upoštevanju Žolgerjeve zadolžitve, ki tako očitno ni ostala zgolj deziderat, lahko postavim še tezo o konkretnih vzrokih Žolgerjevega odstopa s položaja ministra 6. maja 1918. Splošen vtis, da sta se s Seidlerjem pač dokončno razšla v pogledih na razvoj nacionalnega vprašanja v okviru monarhije, lahko dopolnim s tezo o čisto konkretnem historičnem ozadju,<sup>58</sup> tj. o predpostavljene nesoglasju glede čisto konkretnega dela ustavnopravne reforme v pripravi – tj. vsebine, ki jo vsebuje Priloga A.<sup>59</sup>

## V kateri širši kontekst ustavnopravnih sprememb je mogoče postaviti ta zadnji poskus revizije ustave?

Že pred prvo svetovno vojno je bila ena od idej, na kakšen način rešiti »kvadrato kroga« pri preureditvi avstrijskega dela habsburške monarhije, tj. v položaju, ko historičnih dežel vseeno ne bi odpravili, kljub temu pa bi lahko naredili pomembno koncesijo težnjam po preureditvi monarhije na nacionalni podlagi – ta, da bi znotraj dežel vpeljali t. i. nacionalna okrožja z voljenimi organi. O tem je že pred letom 1918 razmišljal tudi Žolger, to pa vemo iz posebne tematske številke *Avstrijske revije za javno pravo* z naslovom *Länderautonomie* iz leta 1916, v kateri so dunajski profesorji razmišljali o svojih vizijah glede prihodnjega razvoja monarhije na postavljeno vprašanje (*Rundfrage*) o položaju historičnih dežel v kontekstu avstrijske ustave. Žolger je na zgolj strani in pol prispeval zelo kratek, a jasen odgovor, ki ga je sklenil takole:

»Zdi se, da vse izkušnje ustavne dobe zahtevajo močno, finančno učinkovito samoupravo v okviru nacionalno zamejenih okrožjih, ki bi se kot v polni meri razvit avtonomen del organsko na ustrezen način vključila v skupno zgradbo javne uprave.« (prev. avt.)<sup>60</sup>

V problematiko, da to gotovo ni ustrezalo ideji federalizacije na nacionalni podlagi, kot so jo dobro leto kasneje zastopali slovenski politiki z Majniško deklaracijo, se zaradi prostorskih omejitev ne bom spuščala.<sup>61</sup> Na podlagi snopičev, ki jih je našel Felix Ermacora in ki vsebujejo štiri liste z osnovnim konceptom preobrazbe habsburške

58 Zanimivo o mogočem neposrednem povodu za Žolgerjev odstop prim. pri Rahten, »Pravo in diplomacija,« 347. Mislim, da bi bilo mogoče med obema tezama najti povezavo.

59 Še eno od vprašanj, ki se poraja, odgovor pa presega obseg te razprave, je, ali ni morda Ernst Seidler posebnega Oddelka za ustavna vprašanja kot ministrski predsednik ustanovil kot 'protiutež' Žolgerjevemu Državnopravnemu (po vsebini ustavnopravnemu! oddelku), ki je obstajal že vse od 1908 in ki so mu bila – to je Žolgerju – od vsega začetka poverjena težka ustavnopravna vprašanja, kot je bil na primer status Bosne in Hercegovine.

60 »Alle Erfahrungen seit der verfassungsmäßigen Ära scheinen eine kräftige, finanziell leistungsfähige Selbstverwaltung in national abgegrenzten Kreisgemeinden zu verlangen, die sich in entsprechender Weise als Vollwertiges autonomes Glied organisch in den Gesamtbau der öffentlichen Verwaltung einfügen.« – Ivan Žolger, »[Die Antwort],« v: *Länderautonomie. Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung. Eine Rundfrage. Sonderheft der Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht*, ur. Hans Kelsen (Wien: Manzsche k.u.k. Hof Verlags- und Universität-Buchhandlung, 1916), 198, 199.

61 O problematiki osnovno npr. Lukan, »Die slowenische Politik und Kaiser Karl«, 165.

monarhije »mednarodnopravno zvezo združenih držav pod žezlom habsburške dinastije« (*völkerrechtlicher Bund vereinigten Staaten unter dem Szepter der Habsburger-Dynastie*),<sup>62</sup> pa lahko upravičeno domnevamo, da so bila že pozimi leta 1918 vsaj nekatera razmišljanja v vladnih krogih mnogo bolj radikalna in so dejansko kot eno od mogočih smeri razvoja že preučevala tisto, ki jo je na koncu ubesedil von Eichhoff, cesar Karl pa objavil kot svoj manifest oktobra 1918.

---

## Zaključek

---

Menim, da so odkriti arhivski viri dokaz, da je cesar jeseni 1917 resnično (tudi) Žolgerju naložil tajno nalogo pripraviti podlage za želeno revizijo ustave in da ta naloga ni ostala zgolj deziderat. Menim pa tudi, da sem s predstavljenimi arhivskimi viri, tj. z različnimi verzijami snopičev dokumentov, med katerimi je najmlajši prav Žolgerjev snopič z izredno pomembno Prilogo A, zlasti pa z zemljevidom, ki ga je zelo verjetno prav Žolger dal izdelati Vojnogeografskemu inštitutu sredi aprila 1918, (tj. v času, iz katerega je snopič, najden v Žolgerjevi zapuščini), potrdila pričevanje Rudolfa Andrejke o tem, s čim vse so se Žolger in njegovi slovenski sodelavci ukvarjali v petem nadstropju palače Heinrichshof, še preden je Žolger kot minister odstopil. Najverjetneje so res risali tudi zemljevide. Zato lažje verjamemo Andrejki, da so tudi podatke zanj(e), ki bi služili kot argumentacija za to, da je, konkretno, kakšen (o)kraj slovenski ali nemški, poleg statističnih podatkov, ki so bili namenjeni razmisleku o tem, ali je slovensko ozemlje sposobno samostojnega gospodarskega življenja, o katerih izrecno govori Andrejka, zbirali že pred Žolgerjevim odstopom. S tem pa postane verjetnejša tudi moja teza, da je bila velika večina pripravljalnega dela in v tem procesu ustvarjenih gradiv enako primerna podlaga za poskus zadnje revizije monarhične ustave, ki je trajal do konca aprila 1918, in v dobršnem delu tudi za pripravo ustavnih podlag za novo državno tvorbo po aprilu 1918.

Naj dodam še domnevo, da so bila najverjetneje prav ta gradiva – zlasti pa Žolgerjevo v dolgih letih pridobljeno teoretsko in zlasti tudi faktografsko znanje o teritoriju z večinskim slovenskim prebivalstvom pa tudi poznavanje različnih vizij razvoja – ključna še posebej tudi za kar se da široko ohranitev ali obrambo tega teritorija v okviru nove politične tvorbe na pariški mirovni konferenci leta 1919.<sup>63</sup> Odkritje

---

62 Ermacora, »Österreich als Staatenbund,« 118–21.

63 Naj tukaj spomnim na zapis Janka Polca, s katerim je leta 1939 opozoril na takrat še neizpolnjeno nalogo raziskovalcev v zvezi z delom Ivana Žolgerja na mirovni konferenci in ki posredno govori v prid moji domnevi: »Kar pa je storil Žolger kot delegat naše države v političnem oziru zanjo, kako je kot vodja slovenske delegacije usmeril njeno delo idejno in ga uredil organizatorno, kar je zlasti njegovega v znanstvenih propagandnih spisih na primer o Koroški, Prekmurju, o naši meji na Štajerskem, vse to popisati je doslej še neizpolnjena dolžnost članov slovenske delegacije, zlasti onih, ki so imeli priliko, Žolgerjevo delo stalno in bliže opazovati. Vsekakor pa moramo že danes trditi, da se je njegova energija, njegova neumornost, njegova dalekovidnost udejstvovala tudi v težavnem diplomatskem poslu na najodgovornejšem mestu in v najusodnejšem času v polni meri.« – Janko Polec, »Slovenski pravni znanstveniki preteklega časa v tujini,« v: *Pol stoletja društva »Pravnik« (spominska knjiga)*, ur. R. Sajovic (Ljubljana: Društvo »Pravnik«, 1939). 194–201, 200. V zadnjih letih se te naloge zelo uspešno loteva kolega Andrej Rahten, o čemer priča razprava v tej reviji in tudi vsaj še v Rahten, »Pravo in diplomacija,« 341–59.

neposrednih podlag za Naredbo (»Žolgerjevo ustavo«), tj. načrta provizorne ustave in uprave za Slovenijo, ki naj bi ga v Žolgerjevem krogu pripravljali spomladi 1918, pa na raziskovalce še čaka.

Za konec pa bi rada poudarila še eno vprašanje, ki bi ga kazalo natančneje raziskati v prihodnje, v zvezi z glavnim ustnim virom informacij o Ivanu Žolgerju iz obdobja njegovega ministrovanja, tj. z vodjo njegovega kabineta, Rudolfom Andrejko, s čigar citatom sem prispevek začela. Zakaj je Žolger za vodjo svojega kabineta izbral prav njega (poleg dejstva, da je bil slovenskega rodu)? Domnevam, da so bila pri tem pomembna tri dejstva. Prvo je povezano z Rudolfom Andrejko samim, drugi dve, predpostavljam, pa s položajem njegovega očeta.

Rudolf Andrejka je pred prevzemom položaja pri Žolgerju služboval na notranjem ministrstvu, kjer je Johann Andreas von Eichhoff pripravljaj različice jezikovnih zakonov kot del celovite revizije reforme, katere najbolj občutljivi del je pripravljaj po mojem mnenju Ivan Žolger. Menim, da bi Rudolf Andrejka utegnil opravljaj med njima (med drugim) neke vrste kurirsko, morda celo zaupniško vlogo.<sup>64</sup> Oče Rudolfa Andrejke, Jernej Andrejka (prvi z nazivom plemeniti Livnograjski), pa je bil poročnik v avstrijski vojski v času, ko je ta zasedla Bosno in Hercegovino (1878–79), nato pa je vojaško kariero nadaljeval in uspešno zaključil s činom majorja v cesarski gardi na Dunaju leta 1909. Ivanu Žolgerju bi vsaj posredno lahko posredoval podatke, mnenja ali nasvete v zvezi z dvema nadvse pomembnima in medsebojno tesno povezanima področjema ustavnega ranga, s katerima se je Žolger po službeni dolžnosti, kot smo videli, poglobljeno ukvarjal: o položaju avstrijske vojske in o položaju novoosvojene pokrajine, Bosne in Hercegovine, za kar je Žolger kot vodja Državnopravnega oddelka, naj spomnim, leta 1910 prejel svoje prvo cesarjevo odlikovanje.

## Viri in literatura

### Arhivski viri

- AT ÖStA, *Österreichisches Staatsarchiv*:  
*Haus-, Hof- und Staatsarchiv* (HHStA):
  - AT ÖStA /HHStA Kabinettsarchiv Geheimakten 41 (alt 41, 42). ); Z. 5720/M.P. ex 1917, ord. 1751 ex 1917: Entwürfe des Allerhöchsten Handschreiben (Reichenau, am 30. Aug. 1917).
- Allgemeines Verwaltungsarchiv - Finanz - und Hofkammerarchiv* (AVAFHKA):
  - AT ÖStA /AVA, Inneres, MRP-Präs. A 96 Ministratspräsidium, Akten 1–150: Zl.: i-200, Protokoll Nr. 42/1910 (4. Jänner).
  - AT ÖStA /AVA Inneres MRP Präs. A 347 Österreich-ungarischer Ausgleich, 1916, Protokoll Nr 1175/1916 (5. April) in Protokoll Nr. 1362/1916 (14. März).

<sup>64</sup> Vprašanje, na katero delovno mesto v okviru notranjega ministrstva se je Rudolf Andrejka po Žolgerjevem odstopu res vrnil in tam ostal do razpada monarhije ter prihoda v Ljubljano, bi si kdaj v prihodnje zaslužilo več pozornosti, zlasti v povezavi z iskanjem neposrednih predlog za »načrt provizorne ustave in uprave za Slovenijo«, kot se je Andrejka sam izrazil v citatu, navedenem na začetku prispevka, ki je kasneje postal osnova za t. i. »Žolgerjevo ustavo« slovenskega dela Države SHS.



- AT ÖStA /AVA Inneres, Präs des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr 8930/1918 (18. April).
- AT ÖStA /AVA Inneres, Präs des k.k. Ministerium des Inneren, Protokoll Nr 21713/1918 (25. September).

Kriegsarchiv (KA):

- AT ÖStA /KA, Militärische Nachlässe, NL B/874 Eichhoff von, Johannes Andreas Freiherr, Mappe 22.
- SI AS, Arhiv Republike Slovenije:
  - SI AS 1061, Ivan Žolger.

### Elektronski viri

- *Verfassungsdienst* – *Wikipedia*. Dostopno na: <https://de.wikipedia.org/wiki/Verfassungsdienst>. Pridobljeno 6. 10. 2019.

### Literatura

- Andrejka, Rudolf. »Zaslužni slovenski upravni juristi.« V: *Pol stoletja društva »Pravnik« (spominška knjiga)*, ur. Rudolf Sajovic, 130, 131. Ljubljana: Društvo »Pravnik«, 1939.
- Ehs, Tamara, Olechowski, Thomas in Kamila Staudigl-Ciechowicz. *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918–1938*. Schriften des Archivs der Universität Wien. Wien: V&R Unipress, 2014.
- Ermacora, Felix. »Österreich als Staatenbund und zum Volksstämme-Regionalismus am Ende des Ersten Weltkrieges.« V: *Bürgen – Regionen – Völker (Festschrift für Franz H. Riedl)*, ur. Theodor Veiter, 107–21. Wien: Wilhelm Braumüller, 1986.
- Gröger, Roman Hans. *Oktober 1918. Vorgeschichte und Folgen. Ein Beitrag zum 100. Jahrestag des Völkermanifestes*. Horn: Verlag Berger, 2018.
- Hellsberg, Clemens. *Demokratie der Könige. Die Geschichte der Wiener Philharmoniker*. Zürich: Schweizer Verlagshaus; Wien: Kremayr & Scheriau; Mainz: Musikverlag Schott, 1992.
- Kelsen, Hans. *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss Entwicklungsgeschichtlich dargestellt*. Tübingen: Mohr, 1923.
- Kelsen, Hans. »Zur Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns.« *Zeitschrift für Militärrecht I* (1917/1918): 8–23.
- Lukan, Walter. »Die slowenische Politik und Kaiser Karl.« V: *Karl I. (IV.). Die erste Weltkrieg und das Ende der Donaumonarchie*, ur. Andreas Gottsmann, 159–86. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2007.
- Polec, Janko. *Die völkerrechtliche Stellung von Bosnien und Herzegowina vor der Annexion*. Laibach: Kleinmayr & Bamberg, 1908 [Poseben odtis iz časopisa *Laibacher Zeitung*].
- Polec, Janko (1880–1956) – *Slovenska biografija*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Znanstvenoraziskovalni center SAZU, 2013. Dostopno na: <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi445951/#slovenski-biografski-leksikon>. Pridobljeno 1. 2. 2019.
- Polec, Janko. »Slovenski pravni znanstveniki pretekle dobe v tujini.« V: *Pol stoletja društva »Pravnik« (spominška knjiga)*, ur. R. Sajovic, 194–201. Ljubljana: Društvo »Pravnik«, 1939.
- Rahten, Andrej. »Pravo in diplomacija: primer dr. Ivana Žolgerja.« V: *Challenges of contemporary international law and international relations: liber amicorum in honour of Ernst Petrič*, ur. Miha Pogačnik, 343–59. Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta, 2011.
- Ribnikar, Anton. »Naredba o prehodni upravi v Sloveniji iz leta 1918 in njen pomen za Slovenijo.« *Arhivi* 26, št. 1 (2003): 119–28.
- Rumppler, Helmut. *Das Völkermanifest Kaisers Karls von 16. Oktober 1918 (letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches)*. München: Oldenburg Verlag, 1966.

- Rybář, Miloš. *Žolger, Ivan, vitez (1867–1925) – Slovenska biografija*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Znanstvenoraziskovalni center SAZU, 2013. Dostopno na: <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi909172/#slovenski-biografski-leksikon>. Pridobljeno 1. 2. 2019.
- *Slovenec*, 31. 8. 1917, 1. »Jugoslovan dr. Ivan Žolger minister.«
- *Slovenski gospodar*, 6. 9. 1917, 1. »Novo ministrstvo. Štajerski Slovenec dr. vitez Žolger minister.«
- *Slovenski gospodar*, 22. 11. 1917, 3. »Tedske novice. Minister dr. vitez Žolger.«
- *Zbori* 10, št. 3 (1934), 13, 14. »Naši skladatelji: Karel Jeraj.«
- Wandruszka, Adam in Peter Urbanitsch. *Die Habsburgermonarchie 1848–1918: Verwaltung und Rechtswesen. Band 2 von Österreichische Akademie der Wissenschaften: Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975.
- Žolger, Ivan. *Der Staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn*. Leipzig: Duncker und Humblot, 1911.
- Žolger, Ivan. »Die staatsrechtlichen Grundlagen der Wehrmacht Österreich-Ungarns.« *Zeitschrift für öffentliches Recht*, (1915/1916), Jg. 2, H 5–6, 525–615.
- Žolger, Ivan. »[Die Antwort].« V: *Länderautonomie. Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung. Eine Rundfrage. Sonderheft der Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht*, ur. Hans Kelsen, 198, 199. Wien: Manzsche k.u.k. Hof Verlags- und Universität-Buchhandlung, 1916.

#### Tiskani viri

- *Hof- und Staats-Handbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie für das Jahr 1908. XXXIV. Jahrgang*. Wien: Druck und Verlag der k. k. Hof- und Staatsdruckerei, 1908.
- »*Öffentliche Vorlesungen an der k. k. Universität zu Wien, Winter Semester 1915/1916, B. Rechts- und Staatwissenschaftliche Fakultät; IX. Staats- und Verwaltung*«. *Vorlesungsverzeichnis 1914/1915–1921/1922*, Z 84 L. Wien: Univ.-Archiv Wien, 1922.

## Katja Škrubej

# IVAN ŽOLGER AND THE LAST REVISION ATTEMPT OF THE CONSTITUTION OF THE HABSBURG MONARCHY: POSSIBLE TIES TO CONCIIVING THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR THE NEW POLITY

## SUMMARY

In her paper, the author focuses on two key questions: first, on whether the task of preparing the last revision attempt of the constitution of the Austrian part of the Habsburg monarchy was in autumn of 1917 indeed entrusted as a special secret task (also) to Ivan Žolger by the Emperor, and second, on whether he really was able to act on it in the months that followed. The official appointment of Žolger to the position of a Minister *sans portefeuille* by the Emperor did not entail any such hint, yet among the experts, a general opinion was formed that this was so. It was formed on the basis

of the entry about Žolger in the Slovene biographical lexicon, which in its turn was written on the basis of the testimony by Rudolf Andrejka, the head of Žolger's cabinet when he was minister in the last technical government of Ernst Seidler. The research and consequently the present paper were triggered by the question, whether any of the above can be proven by the archival documents. In the first part of the paper, dedicated to the Žolger's work generally in the period in question, the author reveals newly discovered archival documents about Žolger's leading the so-called *Staatsrechtliches Department* in the scope of the *k. k. Ministerratspräsidium*. The Department is still counted today as the predecessor to the Austrian *Verfassungsdienst*. The documents prove that the department was founded in 1908 and not in 1910, as it was maintained in the scant literature until now, because in 1910, for its excellent leading, Žolger was already awarded the first of his honours by the Emperor. From the reasons for the honour, it is clear that Žolger had been entrusted with one of the most difficult constitutional issues of the time, i.e. the legal integration of Bosnia and Herzegovina, as a newly annexed province, which counted as a joint matter of the Austrian and Hungarian constitutional parts. The thesis is formulated, that this was not unexpected since Žolger was seen as one of the most important experts on Austro-Hungarian compromise and was certainly the only one that dedicated to the issue a monography of fundamental importance, his *Der Staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn* (Leipzig, 1911). The author also comments on the excerpt from the program of studies from the winter semester 1915/16 of the University Of Vienna Faculty Of Law, which shows, that the ones that lectured side by side on the Austro-Hungarian compromise were Ivan Žolger, Hans Kelsen and Ernst Seidler. In continuation, by revealing the newly discovered archival documents, their description and evocation of larger historical context, the author in her conclusion answers affirmatively to both key research questions on the last revision attempt of the constitution of the Austrian part of the Monarchy. She points out the crucial importance of the so-called Annex A (*Beilage A: Beispiel für eine Festsetzung der Siedlungsgebiete*) of the document, entitled *Grundlagen für die Erörterung einer Verfassungsrevision*, which was missing from the descriptions of the documents, first published by Felix Ermacora. She found it in Žolger's Estate in the Archives of the Republic of Slovenia. In the end, the author formulates a thesis that the discovered documents, especially the so-called linguistic map (*Sprachenkarte*), show that one other testimony of Rudolf Andrejka is also to be trusted. It is highly probable that the high Slovene officials from Žolger's circle really started with preparing the necessary factual as well as theoretical foundations for the »conception of the provisional constitution and administration for Slovenia« (*načrt provizorne ustave in uprave za Slovenijo*), that served as foundation half a year later for the so called "Žolger's constitution" for the Slovene part of the State of SHS, already before the demission by Ivan Žolger on May 6 1918.