

Das 150. Jubiläum des deutschen Staates: 1867 bis 2017

In diesem Jahr ist es 150 Jahre her, dass der deutsche Staat gegründet wurde. Aus diesem Anlass sei ein kurzer Rückblick auf die deutsche Verfassungsgeschichte gegeben: Das mittelalterliche **Heilige Römische Reich**, welches der Idee nach an das antike Römische Reich anknüpfte und zuletzt den Zusatz **Deutscher Nation** trug, war kein Staat im neuzeitlichen Sinn. Es lässt sich auch keiner der anderen Kategorien des Staats- oder Völkerrechts zuordnen. Schon der Zeitgenosse Pufendorf beschrieb den Zustand dieses Reiches der Deutschen als den eines irregulären Gebildes, das einem Monstrum ähnele. Es verblasste durch das Erstarken der Territorialstaaten auf seinem Gebiet mehr und mehr; sein endgültiges Ende fand es mit der Niederlegung der römisch-deutschen Kaiserkrone durch Kaiser Franz II. im Jahr 1806. Der als Ergebnis des Wiener Kongresses 1815 gegründete **Deutsche Bund** war ebenfalls kein Staat, sondern ein Staatenbund. Seine Mitglieder waren die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands, also die vielen deutschen Kleinstaaten. Dazu gehörten neben dem König von Preußen auch der Kaiser von Österreich – beide nur mit ihren ehemals zum Heiligen Römischen Reich gehörigen Gebieten –, der König der Niederlande für das Großherzogtum Luxemburg sowie der König von Dänemark für Holstein. Die aus der Revolution von 1848/49 hervorgegangene Verfassung des **deutschen Reiches vom März 1849** („Paulskirchenverfassung“, „Frankfurter Reichsverfassung“) hätte die Grundlage eines deutschen Nationalstaates in Gestalt eines Bundesstaates im Umfang des Deutschen Bundes sein sollen, doch scheiterte das vorgesehene Staatswesen daran, dass der preußische König Friedrich Wilhelm IV. das ihm angetragene Amt des Reichsoberhauptes als „Kaiser der Deutschen“ ablehnte und in der Folge auch die Revolutionsbewegung scheiterte. Nach der Ablehnung der Kaiserwürde war es dann Preußen unter Friedrich Wilhelm IV., das eine nationalstaatliche Einigung der deutschen Staaten durch ein Fürstenbündnis herbeizuführen versuchte. Die mit anderen deutschen Königen entworfene Verfassung des **deutschen Reiches vom Mai 1849** („Erfurter Unionsverfassung“) sah einen (klein-) deutschen Bundesstaat ohne Österreich vor, welches dem Einigungsplan unter preußischer Führung von vornherein ablehnend gegenüberstand. Auch dieses Staatswesen wurde jedoch letztlich nicht zum Leben erweckt; der Deutsche Bund bestand fort.

Im Jahr 1866 kam es zum Krieg zwischen Preußen, das den Deutschen Bund für erloschen erachtete, und Österreich, das am Deutschen Bund festhielt. Nach dem Sieg Preußens musste Österreich die Auflösung des Deutschen Bundes anerkennen und einer Neugestaltung Deutschlands ohne Beteiligung Österreichs zustimmen. Im August 1866 hatte Preußen mit den norddeutschen Staaten ein Offensiv- und Defensivbündnis geschlossen („Augustbündnis“ im Rahmen der „Augustverträge“). Dieser norddeutsche Bund war ein völkerrechtlicher Vertrag ohne Völkerrechtssubjektivität, war also weder Staat noch Staatenbund. In Erfüllung des Bündnisvertrags beschlossen die Bündnisparteien jedoch einen bundesstaatlichen Verfassungsentwurf, der mit einigen Änderungen am 14. April 1867 verabschiedet wurde und am 1. Juli 1867 in Kraft trat. Da sich die verfassungsmäßigen Organe konstituierten und effektiv Staatsgewalt ausgeübt wurde, war mit diesem **Norddeutschen Bund** ein neuer Bundesstaat entstanden. Bundesorgane waren der Bundesrat als Vertretungsorgan der Gliedstaaten, das der Krone Preußens zustehende Bundespräsidium, der vom Präsidium ernannte Bundeskanzler und der vom Bundesvolk gewählte Reichstag. Den süddeutschen Staaten stand gemäß Art. 79 der Verfassung der Beitritt zum Bundesstaat auf Vorschlag des Bundespräsidiums hin im Wege der Bundesgesetzgebung zu. Doch erst mit dem 1870 erklärten Krieg zwischen Frankreich und dem Norddeutschen Bund unter preußischer Führung traten die Rahmenbedingungen ein, unter denen die süddeutschen Staaten ihre ablehnende Haltung zu einem Beitritt aufgaben. Denn zum einen trat mit dem Krieg der Bündnisfall ein, den Preußen 1866 mit den süddeutschen Staaten vereinbart hatte. Zum anderen stärkte der äußere Feind das deutsche Nationalgefühl auch in den süddeutschen Staaten. Im November 1870 trafen der Norddeutsche Bund und die süddeutschen Staaten Vereinbarungen, dass es ab dem 1. Januar 1871 einen Deutschen Bund der nord- und süddeutschen Staaten geben solle („Novemberverträge“). Grundlage war die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Im Dezember wurde dann vereinbart, dass der Bund statt des Namens „Deutscher Bund“ den Namen „Deutsches Reich“ führen sollte; zudem sollte der König von Preußen, dem weiterhin das Präsidium des Bundes zustand, den Namen „Deutscher Kaiser“ führen. Mit Inkrafttreten der Verfassungsverträge und damit der Verfassung zum 1. Januar 1871 traten die süddeutschen Staaten dem Norddeutschen Bund bei, der gleichzeitig in „**Deutsches Reich**“ umbenannt wurde. Die Verfassung des Deutschen Reiches („Reichsverfassung“) war weitgehend identisch mit derjenigen des Norddeutschen Bundes; der Charakter als Bundesstaat blieb unverändert. Auch die Identität des Völkerrechtssubjekts blieb durch die Änderung des Verfassungsrechts und die Erweiterung um die süddeutschen Staaten unberührt, ebenso durch die Krönung des preußischen Königs Wilhelm I. zum Kaiser am 18. Januar 1871. Rechtlich gesehen war das Deutsche Reich also kein neuer Staat. Dass die Ereignisse im Januar 1871 dennoch als Reichsgründung bezeichnet werden, liegt an der politischen Bedeutung: Mit den Beitritten war die (wenn auch nur klein-) deutsche nationalstaatliche Einigung vollzogen. Lediglich eine redigierte Zusammenfassung der verschiedenen Verfassungsteile in einer Verfassungsurkunde erfolgte durch Reichsgesetz vom 16. April 1871. Anlässlich der absehbaren Niederlage der Mittelmächte im Ersten Weltkrieg kam es schließlich zur Einführung des parlamentarischen Regierungssystems durch Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918. Auch diese Verfassungsänderung („Oktoberverfassung“ im Rahmen der „Oktoberreformen“) ließ aber die Staatsidentität unberührt. Selbst als im November 1918 im Zuge der Novemberrevolution die Republik ausgerufen wurde und durch die Verfassung des **Deutschen Reichs vom 11. August 1919** („Weimarer Reichsverfassung“, „Weimarer Republik“) der Wechsel von der Monarchie zur Republik auch verfassungsrechtlich vollzogen wurde, war dies kein Bruch der Staatskontinuität. Die neue Verfassung nannte neben Reichstag, Reichspräsident und Reichsrat erstmals auch die Reichsregierung als Kollegialorgan aus Reichskanzler und Reichsministern. Die Bundesstaatlichkeit blieb bestehen. Dies änderte sich durch die Gleichschaltung der Länder 1933/34, mit der die Nationalsozialisten den Föderalismus materiell abschafften. Zudem wurde 1933

durch Ermächtigungsgesetz die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive aufgehoben und 1934 die Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers in der Person Hitlers vereinigt. Wenngleich die Länder und die betroffenen Reichsorgane formal fortbestanden, vertraten einige Staatsrechtler die Auffassung, dass die „nationalsozialistische Revolution“ die Verfassung von 1919 insgesamt beseitigt habe. Unabhängig von der Bewertung dieser Frage blieb aber auch unter dem NS-Regime die Staatsidentität des Deutschen Reiches unverändert. Das gilt auch für den Anschluss Österreichs 1938. Denn die beiden Staaten fusionierten nicht zu einem Staat mit neuer Völkerrechtssubjektsidentität, sondern Österreich wurde dem Deutschen Reich inkorporiert: Österreich wurde gemäß Art. 1 der gleichlautenden Wiedervereinigungsgesetze beider Staaten „ein Land des Deutschen Reiches“. Ob die ab 1938 bzw. 1943 amtlich verwendeten Bezeichnungen „Großdeutscher Reichstag“ und „Großdeutsches Reich“ letztlich auf einer Änderung des Staatsnamens beruhen, kann dahinstehen, da die Namensänderung ebenso wenig wie diejenige von „Norddeutscher Bund“ in „Deutsches Reich“ eine Änderung der Staatsidentität mit sich gebracht hätte.

Umstritten war, ob der zuletzt „Deutsches Reich“ (oder „Großdeutsches Reich“) genannte Staat 1945 oder in den Jahrzehnten danach untergegangen ist. Für einen Untergang 1945 wurde angeführt, dass in diesem Jahr die deutsche Staatsgewalt und damit ein konstitutives Element der Staatlichkeit entfallen sei. Die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht im Mai 1945 war allerdings keine Kapitulation des deutschen Staates, sondern lediglich seiner Streitkräfte. Die siegreichen Alliierten hätten Deutschland jedoch nicht nur besetzt (*occupatio bellica*), sondern die deutsche Staatsgewalt durch ein alliiertes Kondominium ersetzt. Eine solche Annexion des deutschen Staatsgebietes hätte aber einen Akt der Unterwerfung (*debellatio*) vorausgesetzt. Die Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte stellten demgegenüber in der Berliner Erklärung vom Juni 1945 klar, dass die oberste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen werde, ohne damit eine Annexion Deutschlands zu bewirken. Mangels entsprechenden Herrschaftswillens der Alliierten war somit eine Annexion auszuschließen. Eine andere Untergangstheorie ging davon aus, dass mit der **Bundesrepublik Deutschland** und der **Deutschen Demokratischen Republik** zwei neue deutsche Staaten an die Stelle des früheren deutschen Staates getreten seien, dieser also im Wege der Dismembration untergegangen sei. Dies sei durch die Gründung der beiden Staaten 1949, die Anerkennung der vollen Souveränität der beiden Staaten durch die jeweiligen Besatzungsmächte 1954 oder das Inkrafttreten des Grundlagenvertrags 1973 geschehen. Die Fortbestandstheorien gingen hingegen von der Kontinuität des Deutschen Reiches aus. Hier wurde vertreten, dass das Deutsche Reich als handlungsunfähiger Staat fortbestünde und die BRD und die DDR lediglich Teilordnungen unter seinem Dach seien, dass die beiden deutschen Staaten (teil-) identisch mit dem Deutschen Reich seien, nämlich jeweils bezogen auf ihr Staatsgebiet, oder dass nur die Bundesrepublik identisch mit dem Deutschen Reich sei. Anfangs gingen beide deutschen Staaten vom Fortbestand des Deutschen Reiches aus und davon, dass jeweils sie identisch mit ihm seien. Während die DDR diese Ansicht später aufgab und vertrat, dass das Deutsche Reich untergegangen sei, hielt die BRD an ihrer Identität mit dem Deutschen Reich fest. Auch international, also völkerrechtlich, wurde das Deutsche Reich von den meisten Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten als fortbestehend behandelt. So erließen die Besatzungsmächte immer wieder Rechtsakte, die von der Fortgeltung des Viermächtestatus ausgingen und in denen auf die Rechte und Verantwortlichkeiten für „Deutschland als Ganzes“ Bezug genommen wurde. Auch wurde die Bundesrepublik als Vertragspartner völkerrechtlicher Verträge behandelt, die mit dem Deutschen Reich abgeschlossen worden waren, ohne dass nach dem damaligen Stand des Rechts der Staatensukzession die Bundesrepublik als Nachfolgestaat des Deutschen Reiches hätte gelten können. Nachdem die DDR am 3. Oktober 1990 – wie schon 1957 das Saarland – der BRD beigetreten war und die wiedererrichteten Länder der DDR gemäß Art. 1 des Einigungsvertrages Länder der Bundesrepublik geworden waren („**Wiedervereinigung**“), verloren die Unterschiede der Fortbestandstheorien an Bedeutung. Es gab nun nur noch einen deutschen Staat, dessen Verfassung sich auf sein gesamtes Staatsgebiet erstreckte. Ob nun das bislang handlungsunfähige Gesamtdeutschland unter dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und den verfassungsmäßigen Organen wieder handlungsfähig geworden war oder das Staatsgebiet der von vornherein mit dem Deutschen Reich identischen Bundesrepublik auf das verbliebene Staatsgebiet Gesamtdeutschlands ausgedehnt worden war, ist nur noch historisch-genetisch von Bedeutung und macht im Ergebnis keinen Unterschied: Die heutige Bundesrepublik Deutschland steht in Staatskontinuität zu dem 1867 gegründeten deutschen Staat. Dass es gleichwohl keine Staatsfeierlichkeiten zum 150. Jubiläum gibt, liegt zum einen daran, dass dem rechtlichen Akt der Staatsgründung von Anfang an weniger Bedeutung beigemessen wurde als dem politischen Akt der (klein-) deutschen nationalstaatlichen Einigung, und zum anderen die Nationalidee heute hinter dem freiheitlich-demokratischen Verfassungsinhalt des Grundgesetzes zurücktritt, welches mit Ablauf des 23. Mai 1949 in Kraft trat.

C. Löser