

DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN MARKMALE DER DEUTSCHEN EINHEIT

István SZABÓ*

Professor für Rechtsgeschichte (Katholische Péter Pázmány Universität)

Abstract

This study examines the public law aspects of German unity in 1871. It argues that German unity is achieved when the organisation of the German states is transformed from a confederation into a federal state and the new constitution is extended to all German-inhabited territories. However, the monarchical constitution of the state-imposed limits on both the organisational and the territorial conditions. The protection of the sovereignty of the rulers of the member states was a barrier to the establishment of an imperial executive, and the German-inhabited areas of the Habsburg Empire could not be integrated into the new Germany without partitioning the territory of the empire. German unity was created along these compromises and was therefore not perfect from a dogmatic point of view. However, there was a significant shift towards a federal state compared to the former German Confederation. In addition, there were unique elements which helped to

Abstrakt

Die Studie untersucht die allgemeinrechtliche Seite der Deutschen Einheit von 1871. Laut ihrer Feststellung kann man über eine deutsche Einheit sprechen, falls die Organisation der deutschen Staaten vom Staatenbund zum Bundestaat wird und der Wirkungskreis der neuen Verfassung sich auf alle Gebiete ausdehnt, wo deutsche Bürger wohnen. Die monarchische Staatseinrichtung bedeutete jedoch sowohl bei den staatsorganisatorischen als auch bei den territorialen Bedingungen Hindernisse. Der Schutz der Souveränität der Herrscher der Gliedstaaten war beim Ausbau der Reichsexekutive eine Hindernis, die deutschen Gebiete des Habsburgerreiches waren ohne die Aufteilung des Reichsgebiets in das neue Deutschland nicht integrierbar. Die Deutsche Einheit entstand entlang dieser Kompromisse, so war sie aus dogmatischer Hinsicht nicht perfekt. Sie war jedoch eine deutliche Verschiebung im Vergleich zu dem früheren Deutschen Bund in die Richtung

* ORCID: 0000-0001-5150-731X

promote unity, the most interesting of which were the special prerogatives of Prussia.

Keywords: Germany, unity, confederation, federal state, Bismarck.

eines Bundesstaates. Außerdem erschienen auch unikale Elemente, die zur Einheit verholfen haben, von denen die eigenartigen Sonderrechte von Preußen besonders interessant waren.

Schlagworte: Deutschland, Einheit, Staatenbund, Bundesstaat, Bismarck.

1. Einleitung

Die Entstehung der Deutschen Einheit wird von der europäischen Geschichtsschreibung mit der Proklamation von Wilhelm I. am 18. Januar 1871 in Versailles zum Kaiser verbunden. *Die Frage der Deutschen Einheit ist in erster Linie eine öffentlich-rechtliche Frage*, und zwar: wann haben die deutschen Fürsten eine Staatsorganisation nach der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806 zustande gebracht, die die Merkmale der Staatlichkeit trägt? *Wann wurde die Gemeinschaft der souveränen Staaten (der Staatenbund) zum Bundesstaat?*

Das gewünschte Ziel war die Wiederbelebung des 1806 aufgelösten Reiches, aus dem Aspekt einer Staatsorganisation entsprach das jedoch der Bedingungen der Einheit nicht, man kann sich wohl noch an die Souveränitätsansprüche der Herrscher der Gliedstaaten von den Geschichtsbüchern erinnern. Die von Karl IV. 1356 verabschiedete Goldene Bulle erkannte die königlichen Hoheitsrechte der Kurfürsten. Darin versteckte sich schließlich das Grundproblem der Deutschen Einheit. Der Staatenbund basiert auf die Souveränität der Gliedstaaten, der Bundestaat auf die geteilte Souveränität zwischen dem Bund und den Gliedstaaten. *Wie kann eine geteilte Souveränität (vertikale Gewalttrennung) zwischen den Herrschern zustande gebracht werden?* Die regierende Souveränität war von der horizontalen Gewalttrennung im 19. Jahrhundert bereits stark betroffen, diese wurde zugunsten des Parlaments beschränkt. Die vertikale Verteilung der Kompetenzen, die der König behielt, mit einem anderen Herrscher war jedoch auch damals schwer zu behandeln, so wirkte dieses Problem auch auf die Einheitsbestrebungen nach 1806 aus. Als Beispiel reicht es die italienische Einheit von 1861 oder das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen von 1921 zu erwähnen. Bei der Entstehung der italienischen Einheit wurde das Doppelkönigreich Sizilien auf militärischem Weg aufgelöst, im südslawischen Staat wurde der Herrscher von Montenegro von Thron vertrieben. Es passte nicht ins Gesamtbild, dass der Herrscher von Montenegro sein Amt behält und der Herrscher des südslawischen Staates auf seinem Gebiet nur beschränkte Zuständigkeiten hat. In beiden Fällen wurden Einheitsstaaten gegründet, die Ausübung der Souveränität wurde ausschließlich dem Zentrum zugesprochen. Der Fall von Österreich vor 1918 ist interessant, welches neben der monarchischen Staatsform Merkmale einer Bundesorganisation aufwies. Hier war jedoch der Kaiser das Staatsoberhaupt jedes Erblandes, es gab also bei dem Herrscher keine vertikale Gewalttrennung.

Zurück zur deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts: die Auflösung des Reiches war die Folge der napoleonischen Kriege, und nach dem Untergang des französischen Kaisers entstand der Anspruch auf die Einheit sofort. Die Bundesakte des Deutschen Bundes von 1815 begann jedoch mit den folgenden Sätzen: „die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands [...] vereinigen sich zu einem beständigen Bunde, welcher der *deutsche Bund* heißen soll.“¹ Es wird auf die Merkmale der Staatsorganisation des Deutschen Bundes später detaillierter eingegangen, aber der einleitende Satz weist bereits auf die Art eines Staatenbunds hin. Der Anspruch auf die Einheit existierte, die Fürsten konnten sich jedoch nicht einigen, so blieb das Modell des Bundesstaates neben dem Staatenbund in Minderheit.²

Wegen des Mangels an dem Konsens zwischen den deutschen Staaten kam auch die Idee der Einheit auf einem beschränkten Gebiet vor, *so erschien neben den öffentlich-rechtlichen Fragen auch eine geografische*. In der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 wurde es auch in der Praxis klar, dass es fast unmöglich ist, eine Reichsverfassung zu verabschieden, die auf allen deutschen Gebieten gültig ist. So musste man bezüglich der territorialen Bedingung einen Kompromiss schließen, der Begriff *kleindeutsche Lösung* ist allgemeinbekannt. Nachdem der Frankfurter Versuch scheiterte, begann sich die Erfüllung der zwei Kriterien (neue Reichsverfassung, geografische Gültigkeit) auch zeitlich voneinander zu scheiden. Als Erfüllung des ersten Kriteriums betrachtet man die Verabschiedung der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867, dann als Erfüllung des zweiten Kriteriums den Anschluss der süddeutschen Staaten von 1871. Es wurde zwar formell im Jahre 1871 eine neue Reichsverfassung verabschiedet, inhaltlich geschah aber eigentlich der Anschluss an den Norddeutschen Bund, einen Unterschied gab es nur in ein paar Wörtern des Textes beider Verfassungen. Als die territoriale Gültigkeit im Jahre 1871 verbreitert wurde, dachte man, dass das mögliche Maximum des Staatsgebiets erreicht wurde, so nahm die neue Staatsform den Namen Deutsches Reich wieder an. Das erwünschte Ziel wurde erreicht, das 1806 aufgelöste Reich existierte wieder. All das gewann auch in der Benennung der zentralen Staatsorganisation einen besonderen Inhalt: Der Bund wurde zum Synonym der Zerrissenheit (Staatenbund), das Reich zum Synonym der Einheit (Bundesstaat).

In der vorliegenden Studie wird *die öffentlich-rechtliche Seite der deutschen Einheit untersucht*. Bei der Bedingung der Staatsorganisation stellt sich die folgende Frage: Brachten die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und die textlich identische Verfassung von 1871 einen Bundesstaat zustande? Wie es vorher erwähnt wurde, wird die Analyse auch durch die Untersuchung der unmittelbaren Vorgeschichte, also des Deutschen Bundes, und durch die des im Rahmen des

¹ Artikel I. der Bundesakte des Deutschen Bundes von 1815.

² Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band V. (Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts)*. München, Beck, 2000. 185–186.; Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. (Band 1–8)* Stuttgart, Kohlhammer, 1957/1990. Band 1. 482–487.; 510–542.

ersten Einheitsversuchs entstandenen Verfassungsentwurfs (der Frankfurter Reichsverfassung von 1849), erweitert. Unter den *territorialen (geografischen) Bedingungen* suche die Antwort auf die folgende Frage: Falls sich die Gültigkeit der neuen Reichsverfassung nur auf einen Teil der deutschen Gebiete bezieht, wie groß ist der Teil, wo man sagen kann, dass das neue Deutschland das Maximum der territorialen Ausbreitung erreicht hat? Ich versuche die Antwort auch hier auf ein öffentlich-rechtliches Fundament legen. Gab es einen zukünftigen Gliedstaat, dessen Verfassung mit der geplanten Reichsverfassung so stark im Gegensatz stand, dass es seine Integration unmöglich machte? Eine territoriale Bedingung wird hier als erfüllt gesehen, falls sich die Gültigkeit der neuen Reichsverfassung bis auf diesen Staat auf alle deutschen Gebiete verbreitet.

2. Staatenbund vs. Bundesstaat

Die staatsorganisatorische Bedingung der Einheit war also *die Gestaltung des Staatenbunds zu einem Bundesstaat*. Es gibt zahlreiche Aspekte, wie die zwei Modelle voneinander unterschieden werden können, in Folgenden wird zusammengefasst, welche Aspekte bei der Verwirklichung der deutschen Einheit hier als relevant betrachtet werden.

Das wichtigste Kriterium für die Trennung der zwei Modelle ist *die Kompetenz der Kompetenzen*, die Frage also, zu wem die Zuständigkeit gehört, zu entscheiden, wie die Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Gliedstaaten verteilt werden soll. Diese Gewalt ist berechtigt, die Struktur des Bundes zu gestalten, und später diese umzugestalten. Im Staatenbund geschieht das mit der einstimmigen Zustimmung der Gliedstaaten, die Staatsordnung des Bundes ist eigentlich ein völkerrechtlicher Vertrag. Die Staatssouveränität bleibt – wie in der Einleitung bereits erwähnt – ganz bei den Gliedstaaten, falls es keine Einstimmigkeit gibt, die Souveränität des Staates, welcher die Gegenstimme abgab, beschränkt wird. Irgendwelcher Wirkungskreis wird nicht aus eigenem Willen übergeben, sondern er kann auch gegen seinen Willen weggenommen werden. Das zeigt in die Richtung des Bundesstaates, eine Souveränität kommt zustande, welche sich von den Gliedstaaten scheidet.

Bei der Trennung der zwei Staatsorganisationsformen wird hier *die vertikale Verteilung zwischen dem Bund und den Gliedstaaten der horizontalen Gewalttrennung* untersucht. Im Modell des Bundesstaates wird die vertikale Verteilung bei allen drei Gewaltzweigen verwirklicht, falls irgendwelcher Gewaltzweig zu dem ausschließlichen Wirkungskreis der Gliedstaaten gehört, weist das auf den Staatenbund hin. Innerhalb der Gesetzgebung ist es auch wichtig, ob *es auf der Bundesebene ein volksvertretendes Organ zustande gebracht wird*. Falls nicht, kann jegliches Bundesorgan nur mit der Delegation der Gliedstaaten errichtet werden. Falls es ein volksvertretendes Bundesorgan gibt, kann es ganz unabhängig von den Gliedstaaten den Bundeswillen durchsetzen.

Bei der Errichtung der Bundesorgane mit der Delegation der Gliedstaaten kann die Untersuchung der *Frage des gebundenen bzw. freien Mandats* nicht außer Acht gelassen werden. Mit diesem Problem trifft man grundsätzlich an der Grenze zwischen Ständevertretung vs. Volksvertretung, beim Modell der Staatsorganisation

steht es jedoch in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Bund – Gliedstaat im Zusammenhang. Das freie Mandat zeigt in die Richtung der selbstständigen Souveränität, welche sich von den anderen Gliedstaaten scheidet, das gebundene Mandat wirkt dagegen.

Im Verfassungshintergrund der deutschen Einheit wurde auch *die Regelung der Grundrechte* eine zentrale Frage. Soll diese zur Zuständigkeit des Bundes gehören oder bei dem der Gliedstaaten bleiben? Die Gewährleistung dieser Rechte hat nämlich auf die ganze Staatsorganisation, aber besonders auf die Verwaltung eine große Wirkung. Falls die Regelungen der Grundrechte zur Zuständigkeit des Bundes gehören, wird damit ein ernsthafter Bundeseinfluss auf alle Zuständigkeiten der Gliedstaaten gesichert. Falls diese bei den Gliedstaaten bleiben, wird ihre Selbstständigkeit gegenüber dem Bund deutlich verstärkt.

Schließlich nehme ich noch drei Zuständigkeit, die *Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und das Steuerhoheitsrecht* unter die Lupe. Diese sind die drei Wirkungskreise, wo der Bund, um die eigene Staatlichkeit zu sichern, eine dominante Rolle spielen soll. Falls die Gliedstaaten eigene diplomatische Beziehungen herstellen und auch ohne die Genehmigung des Bundes völkerrechtliche Verträge schließen dürfen, wird die zentrale Gewalt gewichtlos. Genauso, falls dieser eine einheitliche Verteidigung nicht gestalten kann, und die Gliedstaaten in der Praxis sogar gegeneinander einen Krieg führen können. Ähnlich gewichtlos wird der Bund, falls dieser nicht berechtigt ist, selbständig Steuer einzuführen, und die eigene Existenz nur von der Einzahlung der Gliedstaaten finanzieren kann.

3. Vorgeschichte: Der Deutsche Bund und die Frankfurter Reichsverfassung

Es wurde bereits in der Einleitung mit dem Zitat der Bundesakte des Deutschen Bundes darauf hingewiesen, dass diese Organisation die Kennzeichen des Staatenbundes an sich trug. Nach der Untersuchung der Merkmale im letzten Punkt kann festgestellt werden, dass die Bundesakte des Bundes selbst mit einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Gliedstaaten zustande kam.³ Das einzige Organ der Staatsgewalt war die Bundesversammlung, deren Mitglieder aufgrund der Hinweise der Regierung (des Herrschers) des delegierenden Gliedstaates stimmten.⁴ Die Modifizierung der Bundesakte gehörte zur Zuständigkeit der Bundesversammlung, die Entwürfe sollten einstimmig verabschiedet werden.⁵ Die Umgestaltung der Bundesorganisation und die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Zentrum und den Gliedstaaten gehörten zwar zur Zuständigkeit eines Bundesorgans, es war jedoch zur Entscheidung der völligen Konsens der Gliedstaaten nötig. Genauso, wie zur Modifizierung eines

³ Georg MEYER – Gerhard ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1919. 115.

⁴ HUBER Band. 1. op. cit. 589.; STERN op. cit. 206.; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945. [Deutsche Verfassungsentwicklung 1806–1945]* Budapest, Szent István Társulat, 2000, 47.; HUBER Band 1. op. cit. 589.

⁵ STERN op. cit. 205.; HUBER Band 1. op. cit. 593.; MEYER–ANSCHÜTZ op. cit. 131.

völkerrechtlichen Vertrags. Die vertikale Gewalttrennung breitete sich nur auf einen Gewaltzweig aus, die Exekutive und die Justiz gehörten ausschließlich zur Zuständigkeit der Gliedstaaten.

Bei der Verteilung der Zuständigkeiten hatte der Bund in Fällen von Außen- und Verteidigungspolitik, die am meisten zum Zentrum gehören sollten, nur beschränkte Rechte, im Fall von Steuerhoheitsrechten überhaupt keine. Die Gliedstaaten durften diplomatische Beziehungen aufrechterhalten, und konnten auch völkerrechtliche Verträge frei schließen.⁶ Sie durften sogar gegen Staaten, die außerhalb des Bundes waren, selbständig Kriege führen, und Frieden mit ihnen schließen.⁷ Es kam auch vor, wo es nicht genau entschieden werden konnte, ob ein anderer Staat gegen den ganzen Bund oder nur gegen einen Gliedstaat einen Krieg führt. Im Bereich der Verteidigungspolitik gab es kein zentrales Militär, die Bundesarmee bestand aus den Kontingenten der Gliedstaaten, die unter dem Kommando der einzelnen Herrscher standen.⁸ So konnte es nicht immer genau bestimmt werden, ob die Armee eines Gliedstaates an einem Krieg im eigenen Namen oder als Kontingent der Bundesarmee teilgenommen hat.⁹ Die Bundesversammlung durfte zwar im Kriegszustand vor den Kontingenten eine gemeinsame Befehlshaber stellen, falls es jedoch gemacht wurde, war der Generalstab, welcher nur provisorisch und plötzlich aufgestellt wurde, nicht so effektiv.¹⁰

Die Wiener Schlussakte von 1820 leitete das Institut der *Bundesexekution* ein, die bedeutete, dass es gegen Gliedstaaten, die das Bundesrecht verletzen, auch auf militärischem Weg aufzutreten werden darf.¹¹ Wegen des Mangels an einer gemeinsamen Armee konnte auch dieser Zuständigkeit nur beschränkt zur Geltung gemacht werden. Der Gliedstaat, gegen den die Bundesexekution verordnet wurde, stellte die eigene Armee dem Bund nicht zur Verfügung, sondern wehrte sich gegen die Kontingente der anderen Gliedstaaten. Das bedeutete, dass die Bundesexekution nur gegenüber kleineren Gliedstaaten effektiv war, falls es versucht wurde, diese gegen einen größeren Gliedstaat zu verwenden, konnte das leicht zu einem Bürgerkrieg führen.¹² Aus diesen Merkmalen kann eindeutig abgeleitet werden, dass der Deutsche Bund von 1815 ein Staatenbund war.

⁶ MEYER-ANSCHÜTZ op. cit. 134.; HUBER Band 1. op. cit. 603–605.; SZABÓ op. cit. 49.

⁷ SZABÓ op. cit. 50–51.

⁸ HUBER Band 1. op. cit. 620.; SZABÓ op. cit. 52.

⁹ Es wurde auch bezüglich des Krieges gegen Dänemark von 1863–64 die Frage gestellt, ob das Land gegen den Deutschen Bund oder gegen zwei Gliedstaaten, Österreich und Preußen einen Krieg führt. [SZABÓ op. cit. 65–66.] Bei dem Friedensvertrag waren sowohl die Beauftragten beider Gliedstaaten als auch die des Bundes anwesend. [HUBER Band 3. op. cit. 478.]

¹⁰ MEYER-ANSCHÜTZ op. cit. 141.;

¹¹ STERN op. cit. 207–208.; HUBER Band 1. op. cit. 634–639., SZABÓ op. cit. 54–56.

¹² Im Punkt über die Hindernisse der großen deutschen Einheit wird auch Erwähnung finden, dass eine solche Situation im Jahre 1866 die Auflösung des Deutschen Bundes verursachte. Die allgemeinbekannte Schlacht bei Königgrätz ergab sich aus der Bundesexekutive gegen Preußen, wo sich der sanktionierte Gliedstaat gegenüber der Bundesarmee wehrte, welche aus den Kontingenten der anderen Gliedstaaten bestand. [SZABÓ op. cit. 65–68.]

Man kann in der Frankfurter Reichsverfassung, die nach der revolutionären Welle von 1848 zwar verabschiedet, jedoch nie zur Geltung gebracht wurde, deutliche Unterschiede sehen. In dem Reichstag, die die gesetzgebende Gewalt ausübte, erschien neben der von den Gliedstaaten delegierten Kammer (Staatenhaus)¹³ auch die volksvertretende Kammer (Volkshaus)¹⁴, welches unmittelbar von den Bürgern gewählt wird. Im Fall der volksvertretenden Kammer wurde – wie bereits erwähnt – jegliche gliedstaatliche Abhängigkeit aufgehoben, dieses Organ vermittelte einen eigenen zentralen Willen. Der Einfluss der Gliedstaaten wurde auch dadurch weiter reduziert, dass die Reichsverfassung das freie Mandat auf beide Kammern verbreiterte, also auch auf das Staatenhaus.¹⁵ Die Modifizierung der Reichsverfassung (die eventuelle Umgestaltung der Bundesstaatseinrichtung) wurde ausschließlich in der Zuständigkeit des Reichstages gegeben.¹⁶ Diese Regelung der Verfassungsmodifizierung zusammen mit der Verbreitung des freien Mandats auf beide Kammern bedeutete die deutliche Verstärkung der Souveränität des Reiches. Die Frankfurter Nationalversammlung verabschiedete auch eine grundrechtliche Charta,¹⁷ d.h. dass auch die Regelung der Grundrechte in den Wirkungskreis des Reiches gegeben wurde.

Wenn man die weiteren Elemente der Staatsorganisation untersucht, kann man sehen, dass es eine zentrale vollziehende Gewalt in der Person des Kaisers und der Reichsminister gestaltet wurde,¹⁸ dank des Reichsgerichts hätte auch eine zentrale Urteilsfällung entstehen können.¹⁹ Die Reichsverfassung zentralisierte auch die außenpolitische Hoheitsrechte,²⁰ und verbreiterte die zentralen Rechte auch bezüglich der Befehlsgewalt des Militärs, dies letztere wurde jedoch nicht der alleinigen Zuständigkeit des Reiches zugewiesen.²¹

Man kann zweifellos feststellen: Die Frankfurter Reichsverfassung erfüllte kompromisslos die Kriterien eines Bundesstaates.

¹³ HUBER Band 2. op. cit. 830.

¹⁴ Ebd. Band 2. op. cit. 830–831.

¹⁵ § 96. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849.

¹⁶ Ebd. § 196.

¹⁷ Reichsgesetz über die Grundrechte des deutschen Volkes vom 27. Dezember 1848.

¹⁸ Rudolf HÜBNER: Die nationalen Einheitsbestrebungen von 1848-1863. In: Gerhard ANCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. 43.; HUBER Band 2. op. cit. 827–829.

¹⁹ STERN op. cit. 256–258.; HÜBNER op. cit. 44.

²⁰ HUBER Band 3. op. cit. 822.; Die Reichsverfassung wies die Außenpolitik [§ 6. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849], bzw. das Recht der Kriegführung und Friedensschließung [§ 10. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849] in den alleinigen Wirkungskreis des Reiches zu. Diese Rechte wurden vom Kaiser selbst ausgeübt [§ 75–76. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849]

²¹ Die Reichsverfassung deklarierte den Kaiser zum Oberbefehlshaber des Militärs [§ 83. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849], löste jedoch die Kompetenzen der Gliedstaaten nicht komplett auf. In der Verwaltung des Militärs und Befehlshaltung in Frieden wurden die Rechte der Gliedstaaten aufrechterhalten. [HUBER Band 3. op. cit. 655.; 822–823.]

4. Die Problematik der territorialen Ausdehnung (Die Hindernisse der großen deutschen Einheit)

Die Frankfurter Reichsverfassung hatte zweifellos eine Form von Bundesstaat, und die Zuständigkeit wollte man auf alle deutschen Gebiete ausdehnen. Gegenüber dieser ausgezeichneten dogmatischen Arbeit gab es jedoch einen deutlichen politischen Widerstand, was ihre Inkraftsetzung unmöglich machte. Diese Konflikte verbreiteten sich über die Bundesorganisation hinaus sogar auch auf andere Elemente (z.B. Staatsform²²), was die Situation nur verschlechterte.

Die Gegensätze rund um die Organisation des Bundes ergaben sich ähnlich wie im Fall des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation aus *der monarchischen Art der Staatsgewalt*. In dem Bundestaat gerät auch die vollziehende Gewalt unter der vertikalen Verteilung, *zwischen den Monarchen funktioniert das jedoch schwierig*. Der Herrscher des Reiches wäre von den Fürsten der Gliedstaaten gewählt worden, aber es war auch ein Problem, dass die zwei großen Gliedstaaten darauf hätten aspirieren können (Österreich, Preußen). Falls die kleineren Gliedstaaten dieses System auch akzeptiert hätten, hätte sich die Frage gestellt, wer von den beiden den Thron besteigen soll?

Von der Seite Österreichs gab es jedoch noch eine weitere eigene Hindernis: Das neue Deutsche Reich wäre ein Nationalstaat gewesen, d.h. dass es nur deutsche Gebiete beinhaltet hätte. Der Absatz (1) § 2 der Frankfurter Reichsverfassung stellt diesbezüglich fest:

„Hat ein deutsches Land mit einem nichtdeutschen Lande dasselbe Staatsoberhaupt, so soll das deutsche Land eine von dem nichtdeutschen Lande getrennte eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben.“

Das bedeutete, dass es im Habsburgerreich keine einheitliche Verfassung hätte verabschiedet werden können, was jedoch eine nicht versteckte Absicht von Franz Joseph war.²³ Die Alternative von Frankfurt bedeutete für das Habsburgerreich, dass es sich entweder in zwei Teile gliedert oder ganz von der Deutschen Einheit ausbleibt.²⁴ Zwar gab es Vorschläge für die Lösung des Problems²⁵ – muss jedoch

²² Es wurde in der Frankfurter Nationalversammlung auch vorgeworfen, dass die Staatsform des Reiches Republik wird. Es wurde schließlich für die Monarchie (Kaisertum) entschieden, im Fall der Verfassungsmodifizierung wurde jedoch das Bestätigungsrecht des Kaisers beschränkt [Artikel 3. § 196. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1849]. D.h., dass die Staatsform in der Zukunft auch ohne die Zustimmung des Kaisers hätte modifiziert werden können. Deswegen wurde die Reichsverfassung auch vom preußischen König abgelehnt, auch wenn er der präsumtive Kaiser war.

²³ HUBER Band 2. op. cit. 822.; 814–815.; Band 3. op. cit. 29–30.

²⁴ HUBER Band 2. op. cit. 798–800.

²⁵ Der meistbekannte Lösungsvorschlag war der Plan des „Siebzig-Millionen-Reiches“, laut dem sich das Habsburgerreich mit seinem ganzen Gebiet in Deutschland hätte integrieren können. Das Problem lag darin, dass das kein ganz einheitlicher Staat gewesen wäre. Das Habsburgerreich hätte mit dem

sofort hinzugefügt werden, dass diese nicht lebensfähig waren – waren die zitierten Regelungen, die in der endgültigen Version der Reichsverfassung verankert wurden, für die Habsburger²⁶ unakzeptabel.

Die historischen Rahmen des 19. Jahrhunderts waren vor der Kleindeutschen Einheit geöffnet, und der Prozess war auch hier klar. *Um die Einheit verwirklichen zu können, verfügte nur Preußen über einen entsprechenden Hintergrund*, woran es seit 1818 auch arbeitete, als es auf den norddeutschen Gebieten mit dem Ausbau der Zollunion mit einer wirtschaftlichen Integration begann. Seine geographische Lage ermöglichte den Zwang des Eintritts der kleineren Gliedstaaten.²⁷ So war das Hauptziel von Preußen in den 1860-er Jahren, dass die wirtschaftliche Integration mit einer politischen Vereinheitlichung ergänzt wird. Österreich verlor neben den multinationalen Einwohnern auch wegen der wirtschaftlichen Separation²⁸ die Möglichkeit, mit seiner Führung die Deutsche Einheit herzustellen. Sein Hauptziel war nur, den Deutschen Bund aufrechtzuerhalten und zu verhindern, dass es ein Norddeutscher Staat mit der Führung von Preußen zustande kommt.

Die Bundesakte des Deutschen Bundes verbot den Austritt aus dem Bund,²⁹ die Absicht von Preußen im Jahre 1866 war jedoch genau das. Es versuchte zwar, den Schein mit einem interessanten Argument zu vermeiden,³⁰ konnte jedoch die anderen Bundesstaaten nicht überzeugen. Aus diesem Grund wurde es eine Bundesexekution gegen sie verordnet, deren Ziel es war, die verfassungsmäßige Ordnung des Deutschen Bundes wiederherzustellen.³¹ Preußen wehrte sich jedoch gegen die Bundesexekution mit der eigenen Armee, und daraus resultierte die Schlacht bei Königgrätz. Die Folgen sind allgemeinbekannt, da Preußen gewann, sollte Österreich die Entstehung des Norddeutschen Bundes anerkennen.³²

Bundesstaat ohne die österreichischen Gebiete in einer Personalunion gebildet. [HUBER op. cit. 797–798.] Das hätte der Habsburger Dynastie die Möglichkeit gegeben, eine einheitliche Verfassung zu verabschieden, die für ihr ganzes Reich gültig ist, wäre jedoch Österreich von der Deutschen Einheit ausgeblieben. Eine Personalunion hätte keine stärkere Beziehung bedeutet, die als Gliedstaat des Deutschen Bundes bereits vorhanden war.

²⁶ Ich schreibe hier Habsburger und nicht Österreich mit Absicht. Es präsentiert die volksvertretende Art der Frankfurter Nationalversammlung, dass nur 41 Abgeordneten aus 115, die vom Gebiet Österreichs gewählt wurden, für die Einheit des Habsburger Reiches gestimmt haben. [HUBER Band 2. op. cit. 798–799.] Ich verstehe darunter, dass sie mit „Nein“ auf § 2. des Haupttextes der von mir zitierten Reichsverfassung gestimmt haben. Die hier mit „Ja“ gestimmt haben, waren dafür, dass die deutschen Gebiete des Habsburgerreiches, bzw. die nicht-deutschen Gebiete zwei unterschiedliche Verfassungen haben.

²⁷ HUBER Band 1. op. cit. 215.

²⁸ Ebd. Band 2. op. cit. 282–303.

²⁹ Ebd. Band 1. op. cit. 588.

³⁰ Preußen trat formell aus dem Deutschen Bund nicht hinaus, sondern machte die frühere Eintrittserklärung ungültig. [HUBER Band 3. op. cit. 542.]

³¹ SZABÓ op. cit. 67.

³² MEYER-ANSCHÜTZ op. cit. 189.; Reinhold ZIPPELIUS: *Kleine Deutsche Verfassungsgeschichte*. München, Beck, 1999, 99.; Dietmar WILLOWEIT: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München, Beck, 2001, 278.

Die deutsche Einheit hatte also keine reale Chance für eine die ganze Nation einschließende territoriale Ausdehnung. Das größte Problem war die ethnisch heterogene Zusammensetzung des Habsburger Reiches, was in einen Nationalstaat nicht integrierbar war. Die Habsburger hielten die Aufteilung des eigenen Reiches unakzeptabel. Das war das allgemeinrechtliche Problem, was man bei der territorialen Ausdehnung des einheitlichen Deutschlands vor Augen halten soll. Der Kompromiss ist das Folgende: *Falls die Verfassung bis auf Österreich in allen deutschen Gebieten gültig ist, kann die territoriale Bedingung auch als erfüllt betrachtet werden.*

5. Die Staatsorganisation infolge der Reichsverfassung von 1871

Die Reichsverfassung, die laut der allgemeinen Geschichtsschreibung als die Verwirklichung der Deutschen Einheit betrachtet wird, entstand also im Jahre 1867, deren Gültigkeit 1871 auf die möglichst breiteste geographische Lage ausgedehnt wurde. Die Erfüllung der geografischen Bedingung wurde im letztem Punkt bereits erwähnt, jetzt soll ein Überblick über die Art der Staatsorganisation gegeben werden. Darüber also, was für Veränderungen die Bundesverfassung von 1867 im Vergleich zum Deutschen Bund verursachte, ob es eine reale Verschiebung von dem Staatenbund in die Richtung des Bundesstaates war.

Das Organ des Deutschen Bundes, welches aus den Boten der Gliedstaaten bestand (Bundesversammlung) wurde von der neuen deutschen Bundesverfassung von 1867 in unveränderter Form übernommen.³³ Das bedeutete, dass die Frankfurter Vorstellung aufgegeben und *das gebundene Mandat bei der Bundesversammlung (bei dem Bundesrat) aufrechterhalten wurde*, die Mitglieder haben ihre Stimme weiterhin aufgrund der Hinweise der Regierung (des Herrschers) der Gliedstaaten abgegeben. Das Frankfurter Muster wurde jedoch in der Hinsicht angenommen, dass es neben diese Kammer auch eine volksvertretende Kammer (Reichstag) organisiert wurde, wo die Abgeordneten sinngemäß *über freie Mandate* verfügten.³⁴ Das ermöglichte die Gestaltung eines selbständigen zentralen Willens unabhängig von den Gliedstaaten. Die Benennung „Bund vs. Reich“ schließt sich in den Begriffspaaren Bundesrat – Reichstag an den in der Einleitung bereits erwähnten Gedankenkreis von Zerrissenheit – Einheit (Staatenbund – Bundesstaat).

Für die Modifizierung der Reichsverfassung (für die Umgestaltung der Bundesorganisation) war der Konsens zwischen dem Reichstag und dem Bundesrat nötig, im letzteren wurde jedoch die Forderung der Einstimmigkeit abgeschafft.³⁵ So konnte die Bundesorganisation auch im Gegensatz zu einzelnen Gliedstaaten umgestaltet werden, was in die Richtung eines selbständigen souveränen Reiches, welches sich von den Gliedstaaten scheidet, also *in die Richtung eines Bundesstaates zeigt.*

³³ HUBER Band 3 op. cit. 657–658.; 848–860.; STERN op. cit. 301–302.

³⁴ HUBER Band 3. op. cit. 661–662.; 863–866.; STERN op. cit. 305.

³⁵ Absatz (1) Artikel 78. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871.

Die Bundesverfassung von 1867 schuf auch *eine zentrale vollziehende Gewalt*. Zwar sich die Benennung als „Präsidium des Bundes“ noch auf das Gremiumsorgan des Staatenbunds bezog, übte die Rechte in der Wirklichkeit der preußische König in einer Person aus.³⁶ Der Name dieses Amtes änderte sich später 1871 zum Kaiser.³⁷ Es entstand neben dem Kaiser natürlich auch ein Reichsverwaltungsorgan, aber dieses war eigenartig mit der preußischen Verwaltung verbunden, so wird es im Kapitel über die preußische Dominanz ausführlicher untersucht. *Der Einfluss der Gliedstaaten wurde jedoch damit verstärkt*, dass sie über eine generelle Ordnungsgestaltungsbefugnis³⁸ verfügten, d.h. dass auch die Reichsgesetze von den Gliedstaaten durchgeführt wurden. Es gab zwar eine Reichsgesetzgebung, sie wurde jedoch nicht vom Kaiser, sondern vom Bundesrat ausgeübt. Das wird später ausführlicher untersucht.

Die Reichsverfassung von 1871 schuf kein Reichsgerichtsorgan. Der Handelsgericht von Leipzig wurde im Jahre 1879 – unter dem Namen Reichsgericht – zum obersten Reichsgericht mit allgemeinen Befugnissen gemacht. Sein Wesen war in der Reichsverfassung nicht verankert, seine Errichtung wurde von einem einfachen Reichsgesetz veranlasst.³⁹ Dieses Problem, also verabschiedete Gesetze ohne Zuständigkeit, wird bezüglich der Grundrechte gleich noch thematisiert.

Bei den *außenpolitischen Hoheitsrechten* entstand im Vergleich zum Deutschen Bund eine deutliche Veränderung. Zur Aufrechterhaltung von diplomatischen Beziehungen wurde ausschließlich des Reiches berechtigt, und die Gliedstaaten durften völkerrechtliche Verträge nur mit der Zustimmung des Reiches schließen.

Im Bereich des Militärs blieben die Kontingenten der Gliedstaaten aufrechterhalten, sie gerieten jedoch unter einem gemeinsamen Reichskommando. Die Kontingenten der Gliedstaaten bedeuteten jedoch, dass die Mobilisierung, Durchführung, Ausbildung der Armee, oder die Ernennung der Offiziere die Kompetenz der Herrscher der Gliedstaaten blieb, und innerhalb des Ministerorgans gehörten die Verteidigungsministerien auch zu den Gliedstaaten. Ein Reichswehrministerium wurde erst im Jahre 1919 errichtet.⁴⁰

Bei den *finanziellen Hoheitsrechten* blieb eine starke Dominanz der Gliedstaaten aufrechterhalten. Zur Steuererlassung waren die Gliedstaaten berechtigt, eine zentrale Steuer durfte nur erlassen werden, falls diese in der Reichsverfassung verankert wurde. Falls also das Reich irgendeine neue Steuer einleiten wollte, musste die Verteilung der Zuständigkeit zwischen dem Reich und den Gliedstaaten durch die Modifizierung der Reichsverfassung verändert werden. Falls die Einnahme durch die in der Reichsverfassung verankerten Steuern für die Organisation des Reiches nicht genug war, wurde das Reichsbudget mit der Einzahlung der Gliedstaaten

³⁶ HUBER Band 3. op. cit. 657.; 809.; STERN op. cit. 302.;

³⁷ HUBER Band 3. op. cit. 809.

³⁸ Ebd. Band 3. op. cit. 927–928.;

³⁹ STERN op. cit. 308.

⁴⁰ Verordnung, betreffend die Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht des Deutschen Reichs auf den Reichswehrminister. Vom 20. August 1919. [RGBl 1475]

aufgrund bestimmter Quoten ergänzt. Das Budget eines Bundes (eines Reiches), welches durch die Einzahlung der Gliedstaaten finanziert wird, ist ein Merkmal für den Staatenbund. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 brachte diesbezüglich eine deutliche Veränderung mit, die allgemeine Steuerbefugnis geriet in der Zuständigkeit des Reiches, und die Gliedstaaten durften ausschließlich mit seiner Zustimmung Steuer erlassen.⁴¹

Der spezielle Rechtsstand des Bundesrats war ein unikales Merkmal der Reichsverfassung von 1871, welcher bezüglich der Gesetzgebung bereits kurz erwähnt wurde. Dieser Bundesrat war nämlich nicht nur die zweite Kammer der Gesetzgebung, sondern bekam auch in der vollziehenden Gewalt und in der Justiz ernsthafte Kompetenzen. Die Gesetzgebung, die zur Zuständigkeit des Reiches gehörte, wurde nämlich nicht vom Kaiser, sondern vom Bundesrat ausgeübt, dieser hat auch die zur Vollziehung der Gesetze nötigen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen.⁴² Daneben traf der Bundesrat in öffentlich-rechtlichen Debatten zwischen den Gliedstaaten Entscheidungen.⁴³ Falls ein Gliedstaat die Pflichte aufgrund der Reichsverfassung nicht erfüllte, konnte dieses Gremium die bereits erwähnte Reichsexekution verordnen.⁴⁴ Nach 1919 wurde die Reichsverfassung die Kompetenz des Reichsoberhauptes und der Reichsregierung, für die Beurteilung der Debatten zwischen den Gliedstaaten wurde ein neuer zentraler Gericht errichtet (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich),⁴⁵ die Verordnung der Reichsexekution geriet in den Wirkungsbereich des Staatsoberhauptes (Reichspräsidenten).⁴⁶ D.h. dass statt der Gemeinschaft der Gliedstaaten selbständige Reichsorgane in den erwähnten Fällen handeln konnten.

Die Reichsverfassung von 1871 machte also zahlreiche Schritte in die Richtung des Bundesstaates, sie ließ jedoch gleichzeitig ernsthafte Funktionen bei dem Bundesrat, welcher aufgrund der Hinweise der Herrscher der Gliedstaaten handelte, was eindeutig den Einfluss der Gliedstaaten verstärkte. Die Verteilung der Staatsoberhauptfunktionen zwischen dem Kaiser und dem Bundesrat *löste jedoch die Souveränitätsspannungen zwischen dem Kaiser und den Herrschern der Gliedstaaten*. Also genau das, was die Zerrissenheit des Reiches vor 1806 verursachte. Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches war nicht nur der Kaiser, sondern die Gemeinschaft der Herrscher (Fürsten) der Gliedstaaten. In dem späteren deutschen Verfassungsrecht *bekam der Begriff „Bundesratssystem“ einen eigenen,*

⁴¹ SZABÓ, István: Az 1919-es Erzberger-féle adóreform. Gondolatok egy szövetségi állam pénzügyi rendszeréről. [Die Erzbergersche Steuerreform von 1919. Überlegungen zum Finanzsystem eines Bundesstaates.] In: HALÁSZ, Zsolt (szerk): *Magistra et Fautrix – Halustyik Anna emlékére*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 375–389.

⁴² Punkt 2.Absatz (1) Artikel 7. der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871.

⁴³ Absatz (1) Artikel 76. der Verfassung der Deutschen Reiches von 1871; HUBER Band 3. op. cit. 1066–1067.

⁴⁴ Artikel 19. der Verfassung der Deutschen Reiches von 1871; HUBER Band 3. op. cit. 1034–1036.

⁴⁵ Absatz (1) Artikel 19. der Verfassung der Deutschen Reiches von 1871.

⁴⁶ Ebd. Absatz (1) Artikel 48.

besonderen Bedeutungsgehalt, welches noch die starke Äußerung des Föderalismus gegenüber der Zentralisierung bedeutete.⁴⁷

Nicht zuletzt hatte die Reichsverfassung von 1871 nur einen staatsorganisatorischen Teil, *die Regelung der Grundrechte ließ sie den Gliedstaaten zu*. Die Verlegung der Grundrechte in der vertikalen Gewalttrennung wurde nämlich als *eindeutige Frage der Zuständigkeiten behandelt*. Wie es bereits vorher erwähnt wurde, sicherten die Grundrechte in erster Linie die Rechtssicherheit gegenüber der Verwaltung, die Verwaltung blieb aber hauptsächlich in der Kompetenz der Gliedstaaten. Um die Möglichkeit des Eingriffs des Reiches ausschließen zu können, wurde der Schutz der Grundrechte den Verfassungen der Gliedstaaten überlassen.⁴⁸ Das ist auch das Kennzeichen für einen Staatenbund. Später wurden – ähnlich wie im Fall des Reichsgerichts ohne eine Verfassungsänderung – insgesamt dreizehn Grundrechte in Reichsgesetzen geregelt.⁴⁹ Die Verfassungsmäßigkeit dieser war bestreitbar, da es in Befugnissen der Gliedstaaten ohne eine Verfassungsänderung gehandelt wurde. Die Gesetze sind aber in Kraft getreten und fanden auch Anwendung, so geschah in wirklichem Rechtsleben eine stärkere Zentralisierung.

6. Die eigenartige Gewährleistung der Einheit: Die Dominanz von Preußen

In der Reichsverfassung von 1871 bedeutete die Dominanz von Preußen eine eigenartige Gewährleistung der Einheit, die aus zwei Teilen bestand. Einerseits wurde Preußen im Vergleich zu den anderen Gliedstaaten zu einem riesengroßen Gliedstaat, was bereits eine Dominanz gewesen wäre, falls die Gliedstaaten über einen gleichen Rechtsstand verfügt hätten. Die Reichsverfassung gewährleistete jedoch auch Sonderrechte für Preußen, was das zweite Element war, welches die Dominanz sicherte.

Da Österreich kein Mitglied des Norddeutschen Bundes wurde, wäre Preußen auch in dem Fall der größte Gliedstaat gewesen, falls es seine Gebiete nicht erweitert. Es vergrößerte jedoch sein Gebiet und die Einwohnerzahl mit einem eigenartigen Schritt. In den neuen Bundesstaat bekam nämlich nicht jeder norddeutscher Staat, der bis dahin selbstständig war, den Status eines Gliedstaates, Preußen eignete sich einen Teil an,⁵⁰ und bildete nur mit den übrig gebliebenen Staaten einen Bund. So verstärkte Preußen – welches sowieso über eine bedeutende Machtrolle verfügte – seine Positionen weiter, und beinhielt nicht weniger als das Zweidrittel der Einwohner des neuen Bundesstaates.

Daneben kamen die Bestimmungen, die Sonderrechte sicherten, die im Kreis der gesetzgebenden Gewalt passive, im Kreis der Exekutive aktive Rechte gewährleisteten.

⁴⁷ Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis) (14. Auflage)* Berlin, Stilke, 1933. 335–336.

⁴⁸ STERN op. cit. 362.

⁴⁹ Ebd. op. cit. 363.

⁵⁰ Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt am Main und Schleswig-Holstein wurden keine Gliedstaaten, sondern zur Provinz von Preußen. [HUBER Band 3. op. cit. 585.]

Die Modifizierung der Reichsverfassung konnte nur mit der Zustimmung von Preußen geschehen. Die Gliedstaaten hatten im Reichsrat abhängig von ihrer Größe unterschiedliche Stimmzahlen, Preußen hatte 17 aus den insgesamt 58 Stimmen. Der Veränderungsentwurf der Reichsverfassung, welcher vom Reichsrat vorgeschlagen wurde, konnte angenommen werden, falls es weniger als 14 Gegenstimmen bekam.⁵¹ Es wurde geklärt, dass die Mitglieder des Reichsrats aufgrund der Hinweise der Herrscher der Gliedstaaten stimmten, so konnte der König von Preußen Hinweis auf 17 Gegenstimmen geben.

Auf dem Gebiet der Exekutive wurde die vollziehende Gewalt von Preußen und vom Reich in einer Hand zentralisiert, da das Amt des Reichspräsidenten vom preußischen König (von 1871 vom Kaiser) von Amts wegen ausgeübt wurde.⁵² Die preußischen Sonderrechte in der vollziehenden Gewalt entstanden jedoch weniger wegen dieser Vorschriften der Reichsverfassung, sondern vielmehr wegen einer Rechtslücke. Es wurde gezeigt, dass ein Großteil der Zuständigkeiten des Staatsoberhauptes vom Reichsrat ausgeübt wurde, so konnte die Personalunion des Königs von Preußen – des deutschen Kaisers nur einen beschränkten Einfluss auf die Reichsfragen haben. Die Reichsverfassung klärte jedoch *das Organ der zentralen Verwaltung nicht detailliert genug*, ganz konkret errichtete sie keine Bundes- (Reichs-) Verwaltung, die von den Gliedstaaten unabhängig gewesen wäre. Das war die Rechtslücke, durch die der preußische Einfluss verstärkt wurde. Aufgrund der ursprünglichen preußischen Vorstellung gab es in der Staatsorganisation des Norddeutschen Bundes kein ministerielles Organ auf der Bundesebene.⁵³ Der Bundeskanzler (Reichskanzler) wurde auch nicht für einen Minister, sondern für einen Gesandten vorgesehen, der im Reichsrat den Vorsitz führt.⁵⁴ Diese Vorstellung bedeutete natürlich nicht, dass es neben dem Kaiser kein Exekutivorgan gewesen wäre. Sie planten, dass *die Verwaltungsaufgaben des Bundes (des Reiches) von den preußischen Ministerien erledigt werden.*

Der Bundesstaat Sachsen – und nach dem Anschluss auch die süddeutschen Staaten – kämpften zwar ständig für den Ausbau einer von Preußen unabhängigen Reichsverwaltung,⁵⁵ aber der Kampf hatte nur beschränkte Ergebnisse. Die Zahl der Reichsämtler vermehrten sich zwar, es lag 1889 bei 8, bis Ende der Ära stieg sie auf 12.⁵⁶ Das Ergebnis war trotzdem nur beschränkt, weil die Ernennung der Leiter der Reichsverwaltung nicht zu dem Wirkungskreis des Reichsrats, sondern zu dem des Kaisers gehörte. Das ermöglichte, dass es an die Spitze der Ministerien (Ämter) von Preußen und des Reiches, die die gleichen Aufgabengebiete hatten, die

⁵¹ Artikel 78 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871.; Richard THOMA: Das Staatsrecht des Reiches. In: Gerhard ANCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. 74.; HUBER Band 3. op. cit. 800.

⁵² Artikel 78 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871; STERN op. cit. 369.

⁵³ HUBER Band 3. op. cit. 835–836.

⁵⁴ Ebd. op. cit. 854–855.

⁵⁵ Hans GOLDSCHMIDT: *Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung*. Berlin, Heymanns, 1931. 167–168.; HUBER Band 3. op. cit. 834.

⁵⁶ HUBER Band 3. op. cit. 834.

gleiche Person ernannt wurde. So entstand neben dem Staatsoberhaupt auch in der Verwaltung zwischen Preußen und dem Reich eine eigenartige Personalunion.⁵⁷

Zurückkehrend zum Grundproblem, falls die zentrale Verwaltung von der Verwaltung der Gliedstaaten – entsprechend den Prinzipien der Verfassung – konsequent getrennt wären, sollte die Rolle, der in dem letzten Punkt erwähnten, Merkmale des Staatenbundes bzw. des Bundesstaats mit einem deutlicheren Gewicht untersucht werden. Die große Autonomie der Gliedstaaten könnte nämlich die Möglichkeit geben, das Handeln der Gewalt des Bundes (des Reiches) zu erschweren. Falls aber der größte Gliedstaat bestimmte zentrale Rechte ausübt, *kann er selbst mit der zentralen Gewalt in keinen Konflikt geraten*. Falls die anderen Bundesstaaten in eine solche Konfliktsituation geraten würden, so streiten sie nicht nur mit der Reichsgewalt, *sondern auch mit dem größten Bundesstaat*. Dieses System bedeutete eine starke Bindekraft sowohl im Norddeutschen Bund als auch später im Deutschen Reich bis 1918.

Es ist eine ironische Wende des Schicksals, dass die Personalunion zwischen dem Reich und Preußen nach der Ausrufung der Republik notwendigerweise aufgelöst wurde. Dieser robuste Gliedstaat war – in dieser geänderter Konstruktion – eine große Last für die Weimarer Republik.

7. Zusammenfassung

In der Einleitung wurde die Entstehung der deutschen Einheit mit einer *staatsorganisatorischen und einer territorialen (geographischen) Bedingung* verbunden. Sie entsteht, falls eine Verfassung auf dem ganzen deutschen geographischen Gebiet zustande kommt, die die Merkmale der Staatlichkeit zeigt. Sie bedeutete die Umgestaltung des Staatenbundes zu einem Bundesstaat. Bei der geographischen Bedingung wurde ein Zugeständnis gemacht, weil es akzeptiert wurde, dass die aus öffentlich-rechtlichen Gründen nicht integrierbaren Gebiete draußen bleiben.

Die Erfüllung der territorialen (geographischen) Bedingung ist leicht zusammenzufassen. Die deutschen Gebiete, die zum Habsburgerreich gehörten, hätten nur in dem Fall Teil von einheitlichen Deutschland sein können, falls das Reich in zwei Teile gegliedert worden wäre. Das war für die Habsburger unakzeptabel, mit einer einheitlichen Verfassung waren sie auch nicht integrierbar. Da sich die Gültigkeit der Reichsverfassung von 1871 auf alle deutschen Gebiete ausdehnte, wurde somit *die territoriale (geographische) Bedingung mit Kompromiss erfüllt*. Die Hindernis der völligen territorialen Integration ergab sich aus der monarchischen Staatsorganisation, da es keine selbständige Kohäsionskraft zwischen den verschiedenen Nationen auf dem Gebiet des Habsburgerreichs gab, für sie wäre die Aufteilung des Reiches eher ein Vorteil als ein Nachteil gewesen. Das verletzte die Interesse der Dynastie.

Die Erfüllung *der staatsorganisatorischen Bedingungen* ist komplizierter, und die *Hindernisse wegen der monarchischen Staatsorganisation* erschienen bezüglich

⁵⁷ GOLDSCHMIDT op. cit. 50–68.; HUBER Band 3. op. cit. 825–827.

der Souveränität des Herrschers auch hier. Die Verstärkung der Zuständigkeiten des Reiches brachte die Beschränkung der Hoheitsrechte der Herrscher der Gliedstaaten mit sich, da die Zuständigkeiten, die das Reichsstaatsoberhaupt bekam, von ihnen weggenommen werden mussten. Das Problem, welches im Fall des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation bereits bekannt war, erschien wieder: Falls die Fürsten reale Herrscher bleiben wollen, wird die Position des Reichsstaatsoberaupts gewichtlos. Das steht jedoch zum Staatenbund und nicht dem gewünschten Bundesstaat näher. Das *Bundesratssystem*, welches zur Lösung des Problems errichtet wurde, war ein eigenartiger Kompromiss. Formal wurde die zentrale vollziehende Gewalt verstärkt, den Großteil dieser Rechte übte jedoch nicht das selbständige Staatsoberhaupt (der Kaiser) aus, sondern durch den Reichsrat die Gemeinschaft der Herrscher der Gliedstaaten. Im Gegensatz zur Frankfurter Reichsverfassung entstand somit inhaltlich keine von Gliedstaaten unabhängige vollziehende Gewalt, *es wurde jedoch das Hindernis, die wegen der vertikalen Gewaltverteilung zwischen den Herrschern verursacht wurde, aufgelöst*. Das bedeutete jedoch auch, dass es in der neuen Reichsverfassung ein ziemlich starkes Merkmal des Staatenbundes aufrechterhalten wurde. Man darf auch nicht vergessen, dass das Bundesratssystem auch die Aufrechterhaltung des gebundenen Mandats in der Kammer der Gliedstaaten verlangte, obwohl es in Frankfurt auch bei diesem Gremium die freien Mandate vorgeschlagen wurde. Diese Lösung der Reichsverfassung von 1871 war also eine Lösung, *die in die Richtung des Staatenbundes zeigte*, sie löste gleichzeitig die Spannung auf, die ein Grund für das Scheitern der Frankfurter Reichsverfassung war.

Dass *die Regelungen der Grundrechte und die Justiz* im Wirkungskreis der Gliedstaaten blieben, bedeutet auch die Verstärkung der Merkmale eines *Staatenbundes*. Auch hier gab es einen Unterschied im Vergleich zur Richtung, die von der Frankfurter Nationalversammlung gezeigt wurde, da es dort eine Reichsverfassung verabschiedet wurde, die im ganzen Reich gültig war, und die Reichsverfassung rechnete auch mit der Errichtung eines Staatsgerichtshofes. Die Zentralisierung, die dem Bundesstaat entspricht, wurde aus der Trias von Außenpolitik, Verteidigungspolitik und Steuerhoheitsrechte nur von der ersten verwirklicht. Im Jahre 1815 gab es zwar in den anderen zwei Fällen auch eine Verschiebung, aber sie waren nur partiell, es blieben auch Elemente eines Staatenbunds darin.

Nach der Auflistung der Elemente, die gegen die staatsorganisatorischen Bedingungen der Einheits sind, darf man auch nicht vergessen, dass die Reichsverfassung von 1871 über die Zentralisierung der Außenpolitik auch *zahlreiche Merkmale hatte, die in die Richtung des Bundesstaates (der Einheit) zeigen*. Als wichtigste Element in der Abgrenzung von Staatenbund wurde die Art der Bestimmung der Staatseinrichtung (die Kompetenz der Kompetenzen) bezeichnet. Die Modifizierung der Verfassung des Bundes (des Reiches) war *zu keiner einheitlichen Zustimmung der Kammer der Gliedstaaten (des Reichsrats) gebunden*, d.h. dass es eine von den Gliedstaaten unabhängige Reichsgewalt gab.

Neben dem einzigen Organ der Staatsgewalt des Deutschen Bundes, also neben dem Reichsrat, welcher aus Boten der Gliedstaaten bestand, errichtete die Reichsverfassung von 1871 auch *eine volksvertretende Kammer*, die unbedingt in die Richtung eines Bundesstaates zeigte. Zwar in der vollziehenden Gewalt der Reichsrat

eine wichtigere Rolle spielte, war die Errichtung des Amtes eines selbstständigen Reichsstaatsoberhauptes (Kaisers) trotzdem eine Verschiebung im Vergleich zum Deutschen Bund. Die außenpolitischen Hoheitsrechte gehörten ganz zu ihm, er war der Hauptkommandant der Kontingenten der Gliedstaaten des Militärs, und ihm war das ganze Reichsverwaltungsorgan untergeordnet.

In Bezug auf die Reichsverwaltung darf man *die preußische Dominanz* nicht vergessen, die *eine informelle Form der Zentralisierung* war. Das kann mit dem allgemeinen Modell des Bundesstaates nicht verbunden werden, es war ein unikales Element der deutschen Einheit. Die Staatsgewalt von Preußen und die des Reiches verschmolzen in einigen Elementen, was zur Folge hatte, dass der preußische Standpunkt zum Standpunkt des Reiches transformiert wurde. Auf diesen Gebieten konnte das Reich seinen Willen sehr effektiv durchsetzen.

Ein anderes unikales Element der Verstärkung der deutschen Einheit war *der Zuständigkeitsentzug ohne die Modifizierung der Reichsverfassung*. Das Reich verabschiedete im Bereich der Grundrechte und des Gerichtsorgans Gesetze, ohne diese Zuständigkeiten in der Reichsverfassung verankert zu haben. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetze war stark umstritten, aber in der Praxis haben sie Anwendung gefunden.

Schließlich muss die Frage beantwortet werden, ob die Reichsverfassung von 1871 die Deutsche Einheit erschuf oder nicht. Die Antwort lautet folgenderweise: *insofern die monarchischen Rahmen es zugelassen haben, ja*. Im Fall der staatsorganisatorischen Bedingung musste es wegen der Souveränität des Herrschers, im Fall der territorialen Bedingung, wegen der nicht Integrierbarkeit der deutschen Gebiete des Habsburgerreiches ein Kompromiss geschlossen werden. *Die zwei unikalenelemente*, die in der staatsorganisatorischen Bedingung jedoch erscheinen (preußische Dominanz, Zuständigkeitsentzug ohne die Modifizierung der Reichsverfassung) bringen jedoch die Mängel zum großen Teil ins Gleichgewicht, was *die bejahende Antwort bedingungslos verstärkt*.

Die erwähnten Gedanken über die Weimarer Reichsverfassung zeigen jedoch, dass es nach der Auflösung der monarchischen Hindernisse fast alle dogmatischen Bedingungen der Einheit (des Bundesstaates) erfüllt wurden. Die zentrale vollziehende Gewalt geriet in die Hand des Reichspräsidenten und der Reichsregierung. Die Grundrechte wurden Teile der Reichsverfassung und auch die zentrale Justiz wurde in der Reichsverfassung verankert. Die von Bundesstaat erwünschte Zentralisierung wurde in Bezug auf die Außenpolitik, Verteidigungspolitik und Steuerhoheitsrechte verwirklicht. Mit der Aufteilung des Habsburgerreiches in Nationalstaaten wurde auch die innere Hindernis vor der territorialen Bedingung beseitigt. Der Anschluss an Deutschland war ein ausgesprochener Wunsch von Österreich, welches auf deutschen Gebieten neu entstand, der Begriff von Anschluss war auch nach dem Ersten Weltkrieg ein allgemeinbekannter Begriff. Es ist eine andere Frage, dass die Siegermächte es verboten haben, so konnte die völlige deutsche Einheit wegen äußerer Hindernisse nicht verwirklicht werden.

