

Ist Deutschland noch ein Staat?

Die neue Zeitung 25 April 1948, S. 5.

Der Verfasser dieses Artikels, Professor Dr. Hans Nawiasky, ist eine international anerkannte Kapazität auf dem Gebiet des Verfassungsrechtes. Professor Nawiasky, der unter anderem maßgeblich an der Ausarbeitung der neuen bayerischen Verfassung beteiligt war, hat den Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit besonderem Lehrauftrag für Verfassungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität München inne und ist gleichzeitig ordentlicher Professor des Öffentlichen Rechtes an der Handelshochschule in St. Gallen.

Von Professor Dr. Hans Nawiasky

Die Frage, ob von Rechts wegen noch ein deutscher Gesamtstaat besteht, wird von Vertretern der Rechtswissenschaft gewöhnlich durch kunstvolle beziehungsweise künstliche Argumente bejaht. Es sei gestattet, eine abweichende Auffassung zum Ausdruck zu bringen.

Vorweg sei bemerkt, daß es sich um eine reine Rechtsfrage handelt, also Gefühlsmomente keinerlei Rolle spielen dürfen.

Es wird einleuchten, daß von entscheidender Bedeutung ist worin das Wesen des Staates, vom rechtlichen Blickpunkt aus gesehen, besteht. Seit Beginn meiner Arbeit am deutschen Staatsrecht habe ich konsequent den Standpunkt vertreten, daß von den drei gewöhnlich aufgezählten Begriffselementen des Staates: Staatsgewalt, Staatsvolk, Staatsgebiet, nur das erstere der Kritik standhält, weil das Staatsvolk nur das notwendige Gegenstück der Staatsgewalt darstellt und das Staatsgebiet die Staatsgewalt nicht begrenzt, da diese auch Gesetze erlassen kann, die über die Staatsgrenzen hinaus Geltung besitzen, vergleich e zum Beispiel die Strafbarkeit des im Ausland Hochverrats (Der Bundestaat als Rechtsbegriff 1929, Bayerisches Verfassungsrecht 1923, dann wieder Allgemeine Staatslehre 1945)

Der Begriff der „Debellatio“

Besteht sonach das Wesendes Staates in der Staatsgewalt, so muß die Zerstörung der letzteren auch die Vernichtung des Staates zur Folge haben. Daraus wurde die Folgerung gezogen, daß eine Revolution oder ein Staatsstreich den betreffenden Staat aufhebt und an seiner Stelle eine Neugründung platzgreift. Konsequenterweise muss auch die völkerrechtlich sogenannte *Debellatio*, die völlige kriegerische Niederwerfung, die gleiche Wirkung zeitigen, weil sie die Staatsgewalt des betroffenen Landes vernichtet. Diese können alle ihnen gut scheinenden rechtlichen Dispositionen treffen wie Einverleibung, Aufteilung, Zuweisung an dritten Staaten und dergleichen.

Der Ausgang des zweiten Weltkrieges stellt nun eine solche Debellatio des Deutschen Reiches dar, seine Staatsgewalt ist vernichte, und damit hat es nach der hier vertretenen Auffassung notwendigerweise auch aufgehört, als Staat zu bestehen. Die Staatsgewalt in dem Raum des früheren Deutschen Reiches ist auf die Eroberer übergegangen, die sie teils gesamthaft, teils in vier Besatzungszonen und das Gebiet von Berlin zergliedert übernommen haben (vergleiche Proklamation Nr. 1 der Militärregierung Deutschlands – Amerikanische Zone – vom 14. Juli 1945 und Proklamation Nr. 1 der Alliierten Kontrollbehörde vom 30. August 1945). Es handelt sich also um ein Condominium oder Coimperium der vier verbündeten Mächte.

Die Besatzungsmächte haben sich nun dahin geeinigt, im Osten einen großen Gebietsteil dauernd an Sowjetrußland und vorläufig an Polen zu überlassen und im Westen das Saargebiet abzutrennen. Das verbleibende Gebiet soll, vorbehaltlich gewisser Sonderregelungen etwa für die Ruhr, für eine neu zu schaffende staatsrechtliche Ordnung zugunsten des deutschen Volkes vorbehalten bleiben. Eine Einigung über diese staatsrechtliche Ordnung ist vorderhand nicht erfolgt.

Dagegen ist es offensichtlich den einzelnen Besatzungsmächten freigestellt worden in ihrer Okkupationszone deutsche Einzelstaaten nach ihrem Gutfinden zu errichten, wovon alle vier Mächte Gebrauch gemacht haben. In der amerikanischen Zone sind bekanntlich durch die Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 die „Staaten“ Großhessen, Württemberg-Baden und Bayern und durch die Proklamation Nr. 3 vom 21. Januar 1947 das „Land“ Bremen errichtet worden. Entsprechende Akte wurden für Ihr Gebiet vorgenommen.

Auf diese Weise sind in dem für das deutsche Volk vorbehaltenen Raum eine Mehrzahl von deutschen Staaten entstanden, die als solche Träger eigener Staatsgewalt sind. Es ist ihnen aber nicht eine volle staatliche Selbständigkeit zuerkannt worden. Vielmehr blieb einerseits die Oberhoheit der Besatzungsmächte in der Form erhalten, daß sie teils durch eine gemeinsame Vier-Mächte-Gesetzgebung, teils durch Befugnisse der einzelnen Besatzungsmächte ausgeübt wird (vgl. Proklamation Nr. 4 vom 1. März 1947 Art. 1). Andererseits ergibt sich aus dem Schreiben des stellvertretenden amerikanischen Militärgouverneurs vom 24. Oktober 1946, womit die neue bayerische Verfassung genehmigt wurde, der Vorbehalt, daß Bayern nicht seine eigenen Wege gehen darf, sondern bereit sein muß, einem künftigen deutschen Gesamtstaat anzugehören. Diese Erklärung ist wegen der bekannten in Bayern vorhandenen partikularistischen Bestrebungen von besonderem Interesse.

Die rechtliche Bedeutung dieses letzteren Vorbehalts bedarf noch einer näheren Würdigung nach Maßgabe der dafür gewählten Formulierung. Es heißt dabei, daß 1. In keiner Weise eine Zustimmung zu einem Separatismus Bayerns erteilt wurde, daß 2. Der Gebrauch des Ausdruckes „bayerischer Staatsangehöriger“ *daher* nur anerkannt wird, wenn damit ein Staatsgehöriger Deutschland ist, wie es durch den Alliierten Kontrollrat verwaltet wird oder wie es später durch irgendeine deutsche Regierung verwaltet werden wird, und 3. daß der in der Verfassung – gemeint ist Art. 178 – ausgesprochene Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden muß und nicht als eine Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern. Diese Erklärung ist wohl im Sinn der Auferlegung einer rechtlichen Bedingung aufzufassen, wonach der bayerische Staat für den Fall, daß es künftig zu der Errichtung eines deutschen Gesamtstaates kommt, diesem beizutreten verpflichtet ist.

Bezüglich der Punkte 1 und 3 ergibt sich das ohne weiteres aus der gewählten Textierung. Punkt 2 dagegen ist nicht so klar, weil hier insofern von der Gegenwart die Rede ist, als es sich um die Verwaltung durch den Alliierten Kontrollrat handelt, während bei der Verwaltung durch eine deutsche Regierung von der Zukunft gesprochen wird. Da aber der Ausdruck Staatsangehöriger gleichbedeutend ist mit Angehöriger eines Staates und ein deutscher (Gesamt)-Staat nach der hier vertretenen Auffassung dermalen nicht besteht, kann der Ausdruck „Staatsangehöriger Deutschlands“ nicht wortlich verstanden werden. Er muß vielmehr im Sinne eines Angehörigen des alliierten Gesamtterritoriums (Condominiums oder Coimperiums) aufgefaßt werden. Mit anderen Worten, es wird eine gewisse rechtliche Gleichstellung der nichtbayerischen Angehörigen dieses

Gesamtbereiches mit den bayrischen Staatsangehörigen gefordert. Eine solche Auflage ist natürlich durchaus möglich und im Hinblick auf die Absicht, in Zukunft einen deutschen Gesamtstaat zu schaffen, begreiflich.

Auf diese Weise ergibt sich eine durchaus klare rechtliche Lage. Durch Debellatio ist übereinstimmend mit der völkerrechtlichen Bedeutung dieses Begriffs das Deutsche Reich von Rechts wegen vernichtet worden. An seine Stelle ist, soweit keine Gebietsabtrennung vorgenommen wurde, ein Coimperium der Besetzungsmächte getreten. Diese haben im territorialen Bereich ihrer gemeinsamen Herrschaft eine Reihe von Einzelstaaten errichtet, denen die Bedingungen auferlegt wurde, einem künftig zu schaffenden deutschen Gesamtstaat anzugehören. Diese Bedingung wird dadurch und kann nur dadurch erfüllt werden, daß dieser Gesamtstaat tatsächlich ins Leben tritt.

Fortdauer alten Rechts

Schließlich bedarf noch ein Punkt der Erwähnung beziehungsweise Erklärung. Artikel II der Proklamation Nummer 2 der Militärregierung Deutschland – Amerikanische Zone – bestimmt, daß das deutsche Recht, das zur Zeit der Okkupation in Kraft war, soweit es nicht durch die Militärregierung oder den Kontrollrat für Deutschland aufgehoben, zeitwillig außer Kraft gesetzt oder abgeändert worden ist, in jedem Staatsgebiet der amerikanischen Zone anwendbar bleibt, bis es durch neue Gesetze des Kontrollrates für Deutschland oder der Militärregierung oder der gebildeten neuen Staaten oder eines anderen zuständigen Organs aufgehoben oder außer Kraft gesetzt worden ist. Eine solche Bestimmung über die Fortdauer alten gemeinsamen Rechtes hat mit der Frage der rechtlichen Fortexistenz der früheren Staatsgewalt nicht zu tun, da jede neue Staatsgewalt altes Rechts durch einen ihr zugehörigen Willensakt übernehmen kann. Beispielweise haben auch die österreichisch-ungarischen Nachfolgenstaaten in großem Umfang nach diesem Rezept gehandelt; sonst wären ja bis zum Erlaß neuer Gesetze bezüglich wichtiger Sachgebiet zunächst große rechtsleere Räume entstanden.