

# Geschichte des Begriffes "Freistaat"

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung der "Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993" haben einige Autoren die Meinung vertreten, der Begriff "Freistaat" sei bereits im ausgehenden Mittelalter als Synonym zum Begriff "Freistadt" gebraucht worden. Rechtshistorische und etymologische Wörterbücher stützen diese Behauptung nicht. Sie belegen vielmehr, daß der Begriff erst seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verwendet wurde. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, daß es seit dem Ende des 13./Anfang des 14. Jahrhunderts in einigen Herrschaftsgebilden freistaatliche Entwicklungstendenzen gab, ohne daß der Begriff "Freistaat" selbst verwandt wurde. Zu nennen sind die Freistädte des Deutschen Reichs, die bestimmte Freiheiten (Privilegien) besaßen oder sich von ihrem bischöflichen Stadtherren befreit hatten, die ober- und mittelitalienischen Stadtstaaten Lucca, Florenz und Venedig, die bürgerchaftlich regiert wurden, und die Schweizer Eidgenossenschaft. Republikanische Traditionen können auch die Freien Reichsstädte, in Thüringen Mühlhausen und Nordhausen, vorweisen. Erfurt, das sich 1664 nach einer längeren Phase der Autonomie wieder der Landeshoheit des Erzbistums Mainz unterwerfen mußte, wurde in einer Flugschrift des Jahres 1631 als "libera republica" bezeichnet.

Neben diesen kontinentaleuropäischen Wurzeln gibt es eine angelsächsische: England erklärte sich nach der Hinrichtung Karls I. in einem Gesetz vom 19. Mai 1649 zur Republik und nannte sich fortan "Commonwealth and Free State". Begründet und erläutert wurde das nur aus einem Satz bestehende Gesetz nicht. Formal beseitigt wurde die Republik durch die Restauration der Monarchie im Jahr 1660. Diese freistaatliche Tradition wurde im nordamerikanischen Unabhängigkeitskrieg aufgegriffen, der stark von den englischen Revolutionen des 17. Jahrhunderts beeinflußt war. Im 20. Jahrhundert knüpfte Irland an die Tradition an: Von 1922 bis 1948 war "Free State" der amtliche Name des irischen Staates.

## **Schweizer "Freystaat"**

Nach dem heutigem Stand der Forschung wurde das deutsche Wort Freistaat erstmals im Jahr 1754 von Johann Jacob Moser, dem führenden deutschen Staatsrechtler seiner Zeit, verwendet. Moser bezeichnete die Schweiz als "Freystaat". 1768 sprach der Schweizer Pfarrer und Landeskundler Johann Conrad Fäsi in seiner "Staats- und Erdbeschreibung der ganzen Helve-

tischen EidgenöÙschaft" vom "EidgenöÙssischen Freystaat". Fäsi erklärt nicht, in welchem Sinn er diesen Begriff verwendet, es fällt aber auf, daß er ihm explizit das monarchisch geführte und adelig strukturierte Deutsche Reich gegenüberstellt. Es ist kein Zufall, daß das Wort Freistaat zuerst in der Schweiz verwendet wurde und daß es einem Schweizer dazu diente, die staatsrechtlichen und sozialen Besonderheiten seines Landes bereits im Namen kenntlich zu machen. Die Zeitgenossen des 18. Jahrhunderts rühmten die Freiheitsliebe der Schweizer. Auch der Zeitpunkt der Verwendung kann relativ gut erklärt werden: Die schweizerische Aufklärung des 18. Jahrhunderts förderte die Herausbildung eines Nationalbewußtseins. Die Eidgenossenschaft wurde inmitten eines monarchischen Europas als Modell einer besseren Welt angesehen.

Fäsis Freistaat bedeutete im Grunde freiheitliches Gemeinwesen. Der Staatsrechtler Josef Isensee hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß es verschiedene Republikbegriffe gibt, die man als weit und eng klassifizieren kann. Der weite Republikbegriff geht auf Cicero zurück, der unter *res publica* die öffentlichen Belange, das Interesse oder den Besitz der Gemeinschaft, die Sache des Volkes, das Gemeinwesen versteht. Die Verfassung der *res publica* kann die Demokratie, aber auch die Monarchie, die Aristokratie oder eine gemischte Verfassung sein. Entscheidend ist nicht, wer regiert, sondern daß die Regierung dem Wohl des Volkes dient. Der enge Republikbegriff setzte sich in der italienischen Renaissance durch und bezeichnete nun die Staatsform: Die Herrschaft vieler (Republik) wurde von der Herrschaft einzelner (eines Fürsten bzw. Monarchen) unterschieden. Die Republik wurde zur Negation der Monarchie. Im Zeitalter der Aufklärung und der amerikanischen und französischen Revolution arbeiteten europäische Philosophen wie Rousseau, Montesquieu und Kant sowie die Autoren der "Federalist Papers" in Nordamerika wieder mit einem weiten, gleichwohl aber antimonarchischen Republikbegriff. Zur Republik gehört für sie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und bürgerliche Freiheit. Nach Isensee ist eine so verstandene Republik ein "freiheitliches Gemeinwesen". Eine Gegenbewegung entstand mit dem Staatsrecht des 19. Jahrhunderts: Republik wurde wieder reduziert auf Nicht-Monarchie. Die Wissenschaft ist sich darin einig, daß Freistaat das deutsche Wort für Republik ist. Somit hat aber der Begriff Freistaat ebenso seine Bedeutung verändert wie der Begriff Republik.

In Deutschland führte Christoph Martin Wieland, ein Kenner der Schweiz und Sohn einer südwestdeutschen Reichsstadt, den Ausdruck Freistaat noch vor der Französischen Revolution ein. In seinen "Abderiten" beschreibt er die thrakische Stadt Abdera als einen "kleinen

Freystaat", der ein "zweydeutiges Mittelding von Demokratie und Aristokratie war, und regiert wurde – wie kleine und große Republiken von jeher regiert worden sind". Die "Abderiten" wurden erstmals zwischen 1774 und 1780 in Fortsetzungen im "Teutschen Merkur" veröffentlicht. Wieland weilte zu dieser Zeit als Erzieher in Weimar – übrigens mit mäßigem Erfolg, da er dem selbtherrlichen und verwöhnten Erbprinzen Carl August ein weicher, allzu nachgiebiger Erzieher gewesen sein soll. Einige Jahre zuvor, 1769, hatte er einen Ruf als Professor der Philosophie an die Erfurter Universität erhalten.

In der Folgezeit begegnet uns der Begriff "Freistaat" zum einen, wie bereits oben dargestellt, in den Vereinigten Staaten von Amerika, zum anderen seit den 90er Jahren des 18. Jahrhunderts in Deutschland bei Anhängern der Französischen Revolution. In der Reaktionszeit benutzten Georg Büchner und Friedrich Ludwig Weidig das Wort Freistaat im Hessischen Landboten: "Deutschland, das jetzt die Fürsten schinden, wird als ein Freistaat mit einer vom Volk gewählten Obrigkeit wieder auferstehen."

In der Revolution des Jahres 1848 spielte der Begriff "Freistaat" keine wichtige Rolle. Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, daß "Republik" nun als zentrales politisches Schlagwort mit hohem emotionalem Gehalt benutzt wurde. Allerdings gab es auch eine Ausnahme: Die Freie und Hansestadt Lübeck gab sich im Jahr 1848 eine neue Verfassung und erklärte sich zum Freistaat. Dies war einzigartig im Deutschen Bund und später im Deutschen Reich. Es ist nicht bekannt, wieso Lübeck gerade diese Bezeichnung wählte, es ist aber davon auszugehen, daß die Wahl keine Folge einer besonders radikal verlaufenden bürgerlichen Revolution war. Im Gegenteil: Bremen, dessen Verfassungsentwicklung stärker von der Revolution beeinflußt wurde, bezeichnete sich als "selbständigen Staat" mit einer republikanischen Verfassung. Ein Unterschied aus diesen verschiedenen Bezeichnungen ergab sich für die Staatsrechtler nicht: Die Hansestädte wurden als Republiken angesehen. Immerhin wurde mit Lübeck ein deutscher Bundesstaat zum Freistaat, noch bevor der Begriff in eine Schweizer Verfassung, nämlich die des Kantons Luzern im Jahr 1875, aufgenommen wurde.

Im Anschluß an die Novemberrevolution des Jahres 1918 gaben sich Reich und Länder neue Verfassungen, in denen oft der Begriff "Freistaat" verwendet wurde. Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (WRV) bestimmte in Artikel 1: "Das deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Der Artikel 17 schrieb den Ländern vor: "Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben."

Der erste, der während der Novemberrevolution des Jahres 1918 von Freistaat sprach, war der libertäre Sozialist, Publizist und USPD–Politiker Kurt Eisner, der am Morgen des 8. November 1918, einen Tag nach seiner erfolgreichen Revolution in München und einen Tag, bevor Scheidemann die "deutsche Republik" ausrief, folgenden Aufruf "An die Bevölkerung Münchens" verkündete: "Bayern ist fortan ein Freistaat. Eine Volksregierung, die von dem Vertrauen der Massen getragen wird, soll unverzüglich eingesetzt werden. Eine konstituierende Nationalversammlung, zu der alle mündigen Männer und Frauen das Wahlrecht haben, wird so schnell wie möglich einberufen werden. Eine neue Zeit hebt an."

### **Antimonarchische und föderalistische Bedeutung in der Weimarer Republik**

Der Begriff "Freistaat" bedeutete in der Weimarer Republik Nicht–Monarchie, er betonte aber auch die föderalen Rechte der Länder gegenüber dem Reich. Die Arbeiter– und Soldatenräte und die Sozialdemokraten hatten ursprünglich mit einem deutschen Einheitsstaat geliebäugelt, mußten aber hinnehmen, daß die deutschen Länder auf der föderalistischen Struktur beharrten. Die ersten Entwürfe einer republikanischen Reichsverfassung von Hugo Preuß riefen wegen ihrer unitarischen Stoßrichtung den Widerspruch der Länder hervor und wurden erst nach einschneidenden Veränderungen der Weimarer Nationalversammlung vorgelegt. Die Länder, insbesondere Bayern und Preußen, setzten eine "Reföderalisierung" durch. Ein Gesetz vom 10. Februar 1919 garantierte den Gebietsstand der Freistaaten.

In Thüringen fand der Begriff Freistaat zuerst in den beiden Reuß Verwendung, die sich am 21. Dezember 1918 im "Notgesetz über die Verwaltungsgemeinschaft" (Gemeinschaftsnotgesetz) als Freistaaten bezeichneten. Andere thüringische Staaten wie Sachsen–Altenburg, Sachsen–Weimar–Eisenach, Sachsen–Coburg–Gotha und Schwarzburg–Sondershausen folgten Anfang 1919. Allerdings verabschiedete der Reußische Landtag bereits am 4. April 1919 das Gesetz über die Vereinigung der beiden Freistaaten Reuß zu einem "Volksstaat" Reuß. Es ist unklar, was die beiden Reuß mit ihrer Umbenennung ausdrücken wollten. In Bayern wurde nach 1945 argumentiert, Freistaat bezeichne eine Republik (die Staatsform), Volksstaat eine Demokratie (die Herrschafts– oder Regierungsform). Nicht bekannt ist auch, in welchem Sinn der Terminus Freistaat in den thüringischen Staaten verwendet wurde: nur im anti–

monarchischen oder auch im föderalistischen. Fest steht hingegen, daß sich die Thüringer Staaten vor der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung als Freistaaten bezeichneten. Wie Jürgen John, Professor in Jena, geschrieben hat, vertrat der "Vater" der thüringischen Verfassung des Jahres 1921, Eduard Rosenthal, als Berichterstatter des Verfassungsausschusses vor dem Weimarer Landtag am 2. Mai 1919 die Meinung, mit der Bezeichnung Freistaat solle "die demokratische Natur des Staates, die republikanische Grundlage des Gemeinwesens zum Ausdruck" gebracht werden. In einem 1. Entwurf der "Verfassung des Freistaates Thüringen", der sich weitgehend an die weimarerische Verfassung vom Mai 1919 anlehnte, betonte Rosenthal allerdings die Eigenständigkeit Thüringens, als er in Paragraph 1 formulierte: "Thüringen ist ein selbständiger Freistaat und ein Glied des Deutschen Reiches." Der Ausdruck "selbständig" wurde im Staatsrat mit einem roten Stift eingeklammert und später gestrichen. Im 2. Entwurf, der Anfang April 1920 fertiggestellt wurde, heißt es in Paragraph 1: "Thüringen ist ein Freistaat und ein Glied des Deutschen Reiches." Ebenfalls geändert wurde die Staatsbezeichnung, und zwar von "Freistaat Thüringen" in "Land Thüringen".

Die Frage, warum die Staatsbezeichnung geändert wurde, läßt sich aufgrund der Quellenlage leider nicht mit Bestimmtheit beantworten. Allerdings kann man den Tag der Änderung exakt bestimmen: Der Staatsrat kam am 12. April 1920 zu einer Sitzung zusammen, um dort einen Beschluß über die vorläufige thüringische Verfassung zu fassen. In dieser Sitzung las der Vorsitzende des Staatsrats, Arnold Paulssen, einen Brief des Reichsministeriums des Innern vor, "betreffend den Erlaß eines Reichsgesetzes über den Zusammenschluß der 7 thüringischen Gemeinschaftsstaaten zu einem Lande Thüringen". Im Protokoll heißt es: "Der 2. Entwurf der Verfassung wird als 'Vorläufige Verfassung des Landes Thüringen' (...) zur Vorlage an den Volksrat festgestellt."

Auch aus anderen Unterlagen ergibt sich, daß vor diesem 12. April von einem "Freistaat Thüringen", danach nur noch von einem "Land Thüringen" gesprochen wurde. Diese kurzfristige Änderung geschah vor dem Hintergrund, daß die Gründung eines thüringischen Gesamtstaates aus den sieben thüringischen Einzelstaaten nach Artikel 18 der Weimarer Reichsverfassung per Reichsgesetz erfolgen mußte. Am 13. April 1920 schrieb Paulssen, an den Reichsminister des Innern, Koch: "Zufolge gestrigen Beschlusses bittet Staatsrat von Thüringen, folgenden Gesetzentwurf über Zusammenschluß thüringischer Staaten der Nationalversammlung vorzulegen: 'Die Freistaaten Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen

werden mit Wirkung vom 1. Mai 1920 zu einem Lande Thüringen vereinigt."

Das "Gesetz, betreffend das Land Thüringen" wurde am 30. April 1920 vom Deutschen Reich verkündet und bestätigte die Vereinigung zu einem Land Thüringen mit Wirkung vom 1. Mai 1920. Am 12. Mai 1920 wurde die vorläufige Verfassung des Landes Thüringen vom Volksrat mit "mehr als zwei Drittel Majorität" angenommen. Am 11. März 1921 bestätigte der am 31. Juli 1920 erstmals zusammengetretene Landtag die vorläufige Verfassung mit wenigen Änderungen als "Verfassung des Landes Thüringen". Paragraph 1 lautete: "Das Land Thüringen ist ein Freistaat und ein Glied des Deutschen Reiches."

Nach 1945 gab es zunächst zwei deutsche Landesverfassungen, in denen der Begriff "Freistaat" Verwendung fand, die bayerische vom 2. Dezember 1946 und die badische vom 22. Mai 1947. Während die badische Verfassung nur bis zur Vereinigung der Länder Baden, Württemberg–Baden und Württemberg–Hohenzollern zum Bundesland Baden–Württemberg im Jahr 1952 galt, besitzt die "Verfassung des Freistaates Bayern" noch in der Gegenwart Gültigkeit.

Sowohl der Entwurf der bayerischen Verfassung als auch die Verwendung des Begriffes "Freistaat" gehen auf Wilhelm Hoegner zurück, der von September 1945 bis Dezember 1946 und von 1954 bis 1957 bayerischer Ministerpräsident und von 1946 bis 1947 Landesvorsitzender der SPD war. Hoegner schreibt: "Der Ausdruck 'Freistaat' war von mir als deutsche Übersetzung des Fremdwortes 'Republik' vorgeschlagen und genehmigt worden. Der später verwendete Ausdruck 'Volksstaat' war die deutsche Bezeichnung für 'Demokratie'."

Die Protokolle über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses in der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung bestätigen Hoegners Eintreten für den Begriff "Freistaat" aus den genannten Gründen. Die Diskussion zeigt aber, daß es noch andere Gründe gab: Der CSU–Abgeordnete Schwalber führte aus: Er wolle "nicht bloß vom Land" sprechen, man habe bereits "im Jahr 1919 nicht gewußt, ob Bayern noch ein Staat" sei. Schwalber fuhr fort: "Heute handelt es sich darum, einen Staat zu schaffen (...). Wir wollen einen Staat, nicht bloß ein Land bilden. (...) Ich glaube, Bayern hat alle Voraussetzungen eines wirklichen Staates."

Solche Äußerungen ließen Kritiker davon sprechen, Bayern betreibe die Lostrennung von Deutschland. Insbesondere der von Hoegner mitgetragene, letztlich aber gescheiterte, Ver-

such, neben dem Amt des Ministerpräsidenten (Regierungschef) das Amt eines Staatspräsidenten in Bayern zu etablieren, wurde von einigen als Wunsch angesehen, Bayern auszugliedern. Der bayerische Landtag hatte am 20. Mai 1949 das Grundgesetz abgelehnt, aber seine Rechtsverbindlichkeit im Falle der Annahme durch die vorgeschriebene 2/3-Mehrheit der Länder auch für Bayern bejaht. Trotzdem wurde die Frage für verfassungsrechtlich wichtig erachtet, ob das Grundgesetz für Bayern überhaupt rechtliche Verbindlichkeit besitze. Bayern nahm von einer Haltung der "strikten Negation" Abstand. Ausschlaggebend hierfür soll die Errichtung des Bundesrates gewesen sein. Er gewährleistete, so der führende bayerische Staatsrechtler Nawiascky im Jahr 1953, "daß der bayerische Staat als solcher bei Ausübungen der Bundesfunktion zu Worte kommt".

### **Derzeit keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen**

Von den neuen Bundesländern haben sich Sachsen und Thüringen zu Freistaaten erklärt. Während im Fall Sachsen die Absicht frühzeitig bekannt wurde (Antrag der CDU-Landtagsfraktion vom 27. Oktober 1990), kam die Thüringer Entscheidung für die Öffentlichkeit überraschend. Die Initiative, Thüringen als Freistaat zu bezeichnen, ging erst Ende Oktober 1992 von der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag aus. Die Motivation war zunächst nicht staatsrechtlicher Natur. Vielmehr berief man sich auf alte Traditionen aus dem Jahr 1920/21 und auf eine thüringische "Bodenständigkeit". Ein weiterer Grund sei, daß Thüringen mit Bayern und Sachsen eine Freistaaten-"Südschiene" bilde, hieß es. In einer SPD-Zeitung des Thüringer Landtags wurde bemängelt, es sei nichts gegen die Bezeichnung "Freistaat Thüringen" einzuwenden, wenn man sich davon "größere Eigenständigkeit gegenüber dem Bund" verspreche. Doch gehe es nicht an, "dies mit dem Argument zu begründen, das Land Thüringen habe schon immer die Staatsbezeichnung 'Freistaat' getragen". Dies sei "keineswegs der Fall gewesen".

Bei einer Bewertung ist vor allem zu berücksichtigen, daß die Staatsbezeichnung "Freistaat" zur Zeit keine verfassungsrechtlichen Auswirkungen hat. Hier wird aber nochmals ausdrücklich der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland unterstrichen. Man sollte nicht in eine nostalgische Heimattümelei verfallen, aber bedenken, daß viele Staatsrechtler von einer Unvereinbarkeit zwischen föderalistischen Systemen und Diktaturen ausgehen. Diktaturen, denen jede Hemmung der Zentralgewalt zuwider ist, gelten als antiföderalistisch. Nicht zufäl-

lig haben sowohl das "Dritte Reich" als auch die DDR die föderalistischen Strukturen und damit die Kompetenzen der Länder beseitigt. Interpretiert man Freistaat zudem im Sinne des weiten Republikbegriffs der Aufklärung, kann man darin ein Bekenntnis für Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Demokratie sehen.

*Copyright: Dr. Andreas Dornheim, Institut für Geschichte, Pädagogische Hochschule Erfurt*