

Hugo Preuß

# Das Verfassungswerk von Weimar

herausgegeben, eingeleitet und erläutert von  
Detlef Lehnert, Christoph Müller, Dian Schefold

Mohr Siebeck

[2015]

## Inhalt

Einleitung von Detlef Lehnert und Dian Schefold .....	1
---	---

### Erste Abteilung: Vorschläge zur Verfassungsänderung 1917

[1] Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der Preußischen Verfassung, nebst Begründung (1917) .....	81
--	----

### Zweite Abteilung: Die Weimarer Reichsverfassung

[2] Aufzeichnung über die Verhandlungen im Reichsamt des Innern über die Grundzüge des der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vorzulegenden Verfassungsentwurfs (9.–12. Dezember 1918) .....	111
[3] Denkschrift zum Verfassungsentwurf (3./20. Januar 1919) .....	134
[4] Sitzung in der Reichskanzlei (14. Januar 1919).....	153
[5] Preuß über den Verfassungsentwurf (1919) .....	160
[6] Aufzeichnungen über die Besprechungen im Reichsamt des Innern über den der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vorzulegenden Verfassungsentwurf (25. Januar 1919) .....	163
[7] Begründung einer vorläufigen Reichsverfassung (1919) .....	196
[8] Staatssekretär Preuß über die Reichsverfassung (1919) .....	203
[9] Der Vortrag des Ministers (1919).....	205
[10] Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich (1919).....	207
[11] Interventionen von Hugo Preuß in den Plenarberatungen. Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung Erste Lesung (1919) .....	226
[12] Interventionen von Hugo Preuß in den Plenarberatungen. Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung Zweite Lesung (1919).....	237
[13] Interventionen von Hugo Preuß in den Plenarberatungen. Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung Dritte Lesung (1919) .....	258
[14] The Republican Constitution (1921).....	271
[15] America Model for Germany. Creator of her Constitution Says New Democracy has Ideals similar to Ours (1922).....	287
[16] Leo Wittmayer, <i>Die Weimarer Reichsverfassung</i> (1923) [Rezension].....	289

### Dritte Abteilung: Reich und Länder

[17] Oberschlesien und Artikel 18 der Reichsverfassung (1920).....	295
[18] Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung (1922) .....	297
[19] Reich und Länder, aus dem Nachlass hg. von Gerhard Anschütz (1928) .....	299
Vorwort von Gerhard Anschütz .....	299
Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.....	302

### Vierte Abteilung: Die demokratische Landesverfassung Preußens

[20] Die Verfassung des Freistaates Preußen (DJZ 1920).....	479
[21] Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 (JöR 1921).....	485
[22] Julius Hatschek, <i>Das Preußische Verfassungsrecht</i> (1925) [Rezension] .....	528

### Fünfte Abteilung: Anhänge

#### Anhang I – Vorläufige Reichsverfassung, Entwürfe und Text der WRV

[23] Vorentwurf/Entwurf I der WRV: Entwurf des allgemeinen Teils der künftigen Reichsverfassung (3. Januar 1919) .....	533
[24] Entwurf II der WRV: Entwurf des allgemeinen Teils der künftigen Reichsverfassung (20. Januar 1919) .....	541
[25] Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt (10. Februar 1919).....	547
[26] Entwurf III der WRV: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (17. Februar 1919) .....	549
[27] Entwurf IV der WRV: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (21. Februar 1919) .....	561
[28] Entwurf V der WRV: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (18. Juni 1919) .....	573
[29] Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.....	593

#### Anhang II – Denkschriften für den Verfassungsausschuss

[30] Denkschrift des Reichsministers des Innern: Möglichkeiten der Gestaltung des Reichstagswahlrechts (1919).....	614
[31] Ergänzung zur Denkschrift des Reichsministers des Innern: Möglichkeiten der Gestaltung des Reichstagswahlrechts (1919) .....	626
[32] Denkschrift über Volksabstimmung und Volksbegehren (1919) .....	634
[33] Stier-Somlo, <i>Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt</i> [Rezension] (1919).....	651

#### Anhang III – Preußische Landesverfassung

[34] Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen (1919).....	653
[35] Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 .....	654
[36] Landeswahlgesetz (3.12.1920).....	662
[37] Wahlgesetz zu Provinziallandtagen und Kreistagen (3.12.1920) .....	666
[38] Gesetz über Wahlen zum Staatsrat (16.12.1920).....	669

### Nachtrag

[39] Eugen Schlieff, <i>Der Friede in Europa</i> (1892) [Rezension] .....	672
Erläuterungen .....	677
Entstehung und Grundsätze der Edition .....	719
Namenverzeichnis .....	725
Sachverzeichnis .....	731
Inhaltsübersicht Band 1 und 2 sowie 4 und 5 .....	745
Seitenkonkordanz .....	751

# Einleitung

von Detlef Lehnert und Dian Schefold\*

	I.	Interdisziplinäre und pluralistische Anlage des Verfassungskonzepts .....	2
	II.	Änderungsvorschläge zur deutschen und preußischen Verfassung 1917 .....	5
5		1. Der Impuls zum Entwurf aus dem Briefwechsel mit Richard Witting .....	6
		2. Verfassungspolitische Kernaussagen .....	8
		3. Die konkreten Vorschläge .....	11
	III.	Von der Oktoberreform zum Verfassungsauftrag als Staatssekretär des Inneren .....	13
		1. Renans Nationsbegriff, improvisierter Parlamentarismus und Revolutionsbeginn .....	13
10		2. Die Novemberrevolution macht Preuß nach wenigen Tagen ministrabel .....	15
	IV.	Dezemberberatungen 1918 und Entwurf I/Denkschrift zur neuen Reichsverfassung .....	18
		1. Volksrechte und Regierungssystem zwischen Parlamentarismus und Präsidentenamt .....	18
		2. Das Neugliederungskonzept und dessen Umformung nach Widerständen der Länder .....	22
	V.	Das Verfassungswerk in der Weimarer Nationalversammlung 1919 .....	28
15		1. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt .....	28
		2. Die Begründung des Verfassungsentwurfs im Plenum .....	29
		3. Die Verhandlungsführung von Hugo Preuß im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung .....	31
		4. Einzelaspekte: Wahlrecht, Untersuchungsausschüsse und Artikel 48 WRV .....	35
20		5. Problemfelder der persönlichen, politischen und sozialen Grundrechte .....	41
	VI.	Reich und Länder .....	44
		1. Textbefund und Bedeutung .....	44
		2. Reichsgedanke und Bundesstaat .....	46
		3. Das Neugliederungsproblem .....	50
25		4. Folgerungen für das Demokratieprinzip .....	52
		5. Das Reich im Völkerrecht .....	56
		6. Ausblick: Rückkehr des Souveränitätsproblems? .....	58
	VII.	Die demokratische Landesverfassung Preußens 1920 .....	60
		1. Anlass und biographischer Rahmen .....	60
30		2. Preußen im Reich und Dezentralisierungsproblematik .....	61
		3. Das Regierungssystem .....	62
	VIII.	Hugo Preuß im grenzüberschreitenden Verfassungsdialog .....	64
		1. Handbuchartikel The Republican Constitution in der Encyclopaedia Britannica 1921 .....	64
		2. Offener Brief für die New York Times 1922 .....	66
35		3. Rezension (1923) des Kommentarwerks von Leo Wittmayer (Wien) zur Weimarer Verfassung .....	67
	IX.	Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa .....	69
		1. Besondere Akzente der Einleitung von Hedwig Hintze .....	69
		2. Konturen einer preußisch-deutschen Sonderentwicklung .....	70
40		3. Partielle und grundlegende Alternativen des Verfassungswandels .....	73
	X.	Fazit und Ausblick: Perspektiven einer Verfassungstheorie bei Hugo Preuß .....	75

---

\* Die Abschnitte I.–V. und VIII.–X. wurden von Detlef Lehnert und VI.–VII. von Dian Schefold formuliert. Dabei wurden inhaltliche und redaktionelle Anregungen (auch von Christoph Müller) genutzt.

## I. Interdisziplinäre und pluralistische Anlage des Verfassungskonzepts

„Die Reichsverfassung der Deutschen Republik vom 11. August 1919 ist der staatsrechtliche Niederschlag der Revolution vom 9. November 1918.“<sup>1</sup> Diesen Einleitungssatz eines für breiteres Publikum geschriebenen Buches hat Preuß auch schon als Staatssekretär im Reichsamt des Innern – und damit Verfassungsbeauftragter – im Januar 1919 vorformuliert: „Die Aufgabe, die dem Verfassungsentwurf gestellt war, läßt sich kurz dahin präzisieren: den politischen staatsrechtlichen Niederschlag der Revolution festzulegen“ (S. 164).<sup>2</sup> Damit wird ein Ausgangspunkt der in einer konkreten geschichtlichen Lage siedelnden Verfassungstheorie von Hugo Preuß markiert: Am Anfang der Republik von Weimar stand die Novemberrevolution. Aus ihr gingen Beschlussorgane hervor wie zum einen der Rat der Volksbeauftragten, von dem Preuß als Staatssekretär seinen Auftrag zum Verfassungsentwurf erhielt. Zum anderen trat Mitte Dezember 1918 als Revolutionsorgan ein Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte zusammen, der für den 19. Januar 1919 die Wahlen zur Verfassunggebenden Nationalversammlung anberaumte. Von dieser Nationalversammlung wurde Ende Juli 1919 nach intensiven Ausschuss- und Plenumsberatungen in dritter Lesung mit Dreiviertelmehrheit die Weimarer Verfassung beschlossen; sie trat nach Unterschrift am 11. August 1919 des ebenfalls von der deutschen Konstituante gewählten Reichspräsidenten Friedrich Ebert in Kraft. Dies war ein klassisch demokratischer und zugleich verfassungsrechtlich geprägter Weg zu einem neuen Staatsgrundgesetz. Ein solcher wurde 1948/49 aus Gründen des – einem von Hitlerdeutschland entfesselten Angriffskrieg folgenden – Besatzungsregimes nicht erneut möglich. Auch deshalb kann vielleicht sogar für das in jahrzehntelanger Praxis bewährte Grundgesetz von 1949 noch immer zusätzliche demokratische Legitimität aus der ersten deutschen Republikgründung von 1918/19 geschöpft werden.<sup>3</sup>

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, würdigte Hugo Preuß anlässlich dessen 150. Geburtstags als einen „ungewöhnlichen Gelehrten, der wie kaum ein zweiter namhafter rechts- und gesellschaftswissenschaftlicher Autor des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts die Perspektiven über die Grenzen der Einzeldisziplinen hinweg geöffnet hat“.<sup>4</sup> Für Preuß war es nämlich geradewegs eine „Urväterweisheit, daß das Recht eine rein formale Kategorie ist. Der Zweck liegt niemals in der Form, sondern stets im Inhalt; der Inhalt der Rechtsinstitute ist aber niemals juristischer, sondern stets politischer, ökonomischer Natur; deshalb kann die juristische Begriffskon-

<sup>1</sup> Hugo Preuß, *Deutschlands Republikanische Reichsverfassung* (1923), in: Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 308 (*Schriften* in solcher *Kursiv*form beziehen sich nachfolgend stets auf diese Edition seiner Werke).

<sup>2</sup> Soweit nicht mit ergänzenden Angaben versehen, sind bloße Seitenzahlen in Klammern dieser Einleitung stets interne Verweise auf die in *diesem* Band abgedruckten Editionstexte.

<sup>3</sup> Erwähnenswert ist hier der Vergleich mit Österreich, dessen Zweite Republik nach 1945 die Kelsen-Renner-Verfassung von 1920 (aber in der teilweise dem Weimarer Vorbild angenäherten Version von 1929) nach Befreiung vom NS-Regime wieder in Kraft setzte.

<sup>4</sup> Andreas Voßkuhle, *Hugo Preuß als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus*, in: Jürgen Kocka/Günter Stock (Hg.), *Hugo Preuß: Vordenker der Pluralismustheorie. Vorträge und Diskussion zum 150. Geburtstag des „Vaters der Weimarer Reichsverfassung“*, Berlin 2011, S. 23–42 (23).

5 struktion als solche mit dem Zweckmoment absolut nichts anfangen, sondern löst sich dadurch selbst auf. Eben deshalb hat man freilich auch irgend eine soziale Erscheinung noch bei weitem nicht geistig erfaßt, wenn man sie juristisch konstruiert hat; vielmehr muß dafür die juristische mit der historisch-politischen oder ökonomischen Betrachtung Hand in Hand gehen“ (*Schriften*, Bd. 2, S. 130).<sup>5</sup> Als interdisziplinäres Leitbild schwebte Preuß folglich „eine staatswissenschaftliche Fakultät“ vor, die möglichst „alle Zweige des Wissens vom Gemeinleben der Menschen“ umfassen sollte.<sup>6</sup>

10 Wenn es also nunmehr an der Zeit ist, „Hugo Preuß als einen Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus zu würdigen“,<sup>7</sup> lenkt dies auch den Blick auf sein in Grundzügen bereits modern pluralistisches Staatsverständnis.<sup>8</sup> Über ein diffuses Stichwort „Einheit in Vielheit“ hinaus war für ihn der überkommene, gerade in Preußen stark obrigkeitzentrierte Staatsbegriff nicht mehr sakrosankt. Vielmehr sprach Preuß zuweilen ausdrücklich nur von der „staatlich organisierten Gesellschaft“<sup>9</sup> und ließ darin zweierlei erkennbar werden: Staatlichkeit war für ihn wesentlich auch politisch-soziologisch, und zwar vorwiegend durch Organisationsleistungen definierbar; so verstand er den von Gierke beeinflussten Terminus der „organischen Staatslehre“ immer eindeutiger im Sinne rational-empirischer Methoden und wies insoweit auf eine später u.a. von Hermann Heller vertretene Denkrichtung voraus.<sup>10</sup> Überdies blieben die pluralistischen Organisationsformen des modernen Verfassungsstaates in der Gesellschaft verwurzelt und somit in deren realer Vielfalt angemessen zu begreifen. Ob sich, um ein grundlegendes verfassungspolitisches Organisationsprinzip herauszugreifen, der Parlamentarismus allmählich demokratisierte, hing „weniger von Verfassungsparagraphen ab, als von der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft“ (S. 147), wie Preuß in seiner *Denkschrift* zu Jahresbeginn 1919 darlegte. Eine im verengten Sinne nur juristische Herangehensweise könnte daher nicht den interdisziplinären Horizonten auch nur des akademischen, geschweige denn gar noch des politischen Wirkens von Preuß gerecht werden.

25 Indem Preuß „für ein Rechtsdenken eingetreten ist, das seine Begriffe auch an der sozialen und politischen Wirklichkeit ausrichtet“<sup>11</sup>, kann sein Plädoyer für disziplinen-

<sup>5</sup> Das stimmt zunächst mit der Trennung Kelsens von Inhalt und Form, von Genese und Geltung weit hin überein, auch wenn Kelsen die „rein“ juristische Methode vor aller Interdisziplinarität favorisierte.

<sup>6</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 461.

<sup>7</sup> Voßkuhle, *Hugo Preuß* (s. Fn. 4), S. 24.

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Sinne Detlef Lehnert, *Das pluralistische Staatsdenken von Hugo Preuß* (= Staatsverständnisse, Bd. 46), Baden-Baden 2012.

<sup>9</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 446f., 449, 456, 458.

<sup>10</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 79ff.; dazu besonders das Nachlasswerk von Hermann Heller, *Staatslehre*, Leiden 1934 (auch in: *Gesammelte Schriften* III, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 339–354), über die wirklichkeitswissenschaftlich, soziologisch analysierbare „organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit“ des Staates und seiner „Organe“. Vgl. dazu u.a. Ernst Wolfgang Böckenförde, *Organ, Organisation, juristische Person*, in: *Fortschritte des Verwaltungsrechts*. Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 269–305; „eine [...] wirklichkeitswissenschaftliche Analyse des Staates als Organisation verdanken wir Hermann Heller“ (S. 292), auch unter Bezugnahme auf Renate Mayntz, *Soziologie der Organisation*, Reinbek 1963, S. 40ff.

<sup>11</sup> Voßkuhle, *Hugo Preuß* (s. Fn. 4), S. 23.

übergreifende Staatswissenschaft nach heutigen Begriffen als eine „verfassungswissenschaftliche“ Konzeption reformuliert werden.<sup>12</sup> In seiner Rezensionsabhandlung zum Werk von Gerhard Anschütz *Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat* (1912) ließ Preuß – neben viel Anerkennung und Kritik im Detail – anklingen, man könne sich angesichts der unterschiedlichen Lesarten auch „die Form des freien wissenschaftlichen Systems wünschen, statt der Form des Kommentars, die sich an die Legalordnung binden muß“.<sup>13</sup> Dieser Hinweis war vorrangig aus den Verhältnissen des Kaiserreichs und insbesondere den preußischen Verfassungszuständen begründet, die seinen liberal-demokratischen Vorstellungen auch bei offensiver Normenauslegung nicht entsprechen konnten. Hingegen war es für Anschütz nach dessen eigenen Worten charakteristisch, „der Monarchie wie der Republik mit gleicher Überzeugungstreue als Staatsrechtslehrer gedient“ zu haben; in solchem Kontinuitätsdenken der Legalordnung sei er dann „stets bestrebt“ gewesen, „das Werk von Weimar nicht so sehr als einen Umsturz, denn als eine Fortentwicklung, Fortbildung der Verfassung des Kaiserreichs“ darzustellen.<sup>14</sup> Insofern war der Weimarer Rechtspositivismus von Anschütz nicht allein seine *fachmethodische* Überzeugung<sup>15</sup>, sondern wurde ihm auch durch seine (reformnationalliberalen) *verfassungspolitischen* Ansichten der Kaiserzeit wesentlich mit ermöglicht. Umgekehrt hat Preuß von seiner verfassungspolitisch oppositionellen Haltung im Kaiserreich aus die traditionelle Variante des Staatsrechtspositivismus, die an Prägekraft nach der Jahrhundertwende allmählich eingebüßt hatte<sup>16</sup>, zur Weimarer Verfassung hin umgedeutet.

Aus den Nachlassarbeiten ist von Hedwig Hintze verlässlich überliefert, dass sich Preuß „in seinen letzten Lebensjahren mit dem Plan zu einem ‚Staatsrecht der deutschen Republik‘“ intensiv befasst hat; dieser Autor konnte aus „seiner dreifachen Eigenschaft als Politiker, Jurist und Rechtshistoriker“ geprägt erscheinen:

„Nicht nur wollte der Jurist das Werk des Staatsmannes paragrafenmäßig kommentieren: dem Kommentar im engeren Sinne sollten zwei einleitende Bücher vorausgeschickt werden, deren erstes die ‚verfassungspolitische‘ und deren zweites die ‚rechtstheoretische Entwicklung‘ bis zu dem Punkte führen wollte, wo das Werk von Weimar einsetzt.“<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Dian Schefold, *Staatsrechtslehre und Verfassungsgeschichte zwischen normativer und sozialwissenschaftlicher Orientierung*, in: Detlef Lehnert (Hg.), *Konstitutionalismus in Europa. Entwicklung und Interpretation* (= Historische Demokratieforschung, Bd. 7), Köln 2014, S. 95–110 (und andere Beiträge in jenem Band).

<sup>13</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 570 (wie es *Reich und Länder*, s.u. VI., dann intendierte).

<sup>14</sup> Gerhard Anschütz, *Aus meinem Leben*, hg. und eingel. von W. Pauly, Frankfurt 1993, S. 328, 287.

<sup>15</sup> Zum monographisch vernachlässigten Juristen Anschütz, dabei instruktiv vergleichend mit Richard Thoma, Hans Kelsen, Hermann Heller und (etwas knapper) Hugo Preuß, nun Kathrin Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik. Von der konstitutionellen Staatslehre zur Theorie des modernen demokratischen Verfassungsstaats* (= Ius Publicum, Bd. 197), Tübingen 2010, bes. S. 42–69, 201f., 266–269, 333–342, 496–505.

<sup>16</sup> Vgl. Dian Schefold, *Geisteswissenschaften und Staatsrechtslehre zwischen Weimar und Bonn* (1998), in: Schefold, *Bewahrung der Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*, Berlin 2012, S. 175–205 (175f.).

<sup>17</sup> Hedwig Hintze, *Einleitung*, in: Hugo Preuß, *Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Historische Grundlegung zu einem Staatsrecht der Deutschen Republik*, hg. und eingel. von Hedwig Hintze, Berlin 1927, S. V–XX (V). Zu beiden Nachlassfragmenten s.u. VI. und IX.

Ein solches Gesamtkonzept trotz fragmentarischer Überlieferung – und weitgehend fehlenden *persönlichen* Nachlasses<sup>18</sup> – editorisch und interpretatorisch zu rekonstruieren, ist die Aufgabe für diesen (zuletzt erscheinenden) Bd. 3 der *Schriften* von Preuß, der dessen Verfassungswerk von Weimar in den Mittelpunkt rückt.

- 5        Zwischen der erwähnten Kennzeichnung eines anderen hinführenden Textes als „verfassungspolitische“ Perspektive und dem von Hedwig Hintze gewählten Untertitel „Historische Grundlegung zu einem Staatsrecht der Deutschen Republik“<sup>19</sup> liegt eine wesentliche Nuance; sie wurzelt im fachlichen Hintergrund der Herausgeberin als durch Habilitation bei Friedrich Meinecke ausgewiesene Historikerin. In der von ihr als gesinnungsverwandte Verfechterin der Weimarer Republik auch noch an weiterer Stelle engagiert betriebenen Erinnerungsarbeit<sup>20</sup> kam die ideengeschichtliche Herangehensweise stärker zur Geltung. Ein „freies System“, wie er dies 1912 noch gegenüber Anschütz ventilierter, hat Preuß (vor dem postumen *Kommentar*fragment, vgl. VI.) nur mit seinem ersten Verfassungsentwurf nebst ausführlicher Begründung in den Revolutionswochen 10 zum Jahreswechsel 1918/19 vorlegen können. Bald aber stießen derlei gegen strukturelle und geistige Traditionsbestände antretende „freie“ Gedanken auf die Grenzen von 15 trotz des historischen Umbruchs weiter bestehenden „Systemen“ – zunächst der Staatsorganisation gerade hinsichtlich der Länder und dann immer noch des Staatsdenkens.

## II. Änderungsvorschläge zur deutschen und preußischen Verfassung 1917

- 20 In der Zeitenwende des weltpolitischen Krisensommers 1917, während der russischen Revolution und nach Kriegseintritt der USA sowie der entstehenden, regierungsamtlich dann ignorierten Friedensresolution im Reichstag, schien Preuß vorübergehend einmal jene Aufgabe zugewachsen, die Anschütz für sich retrospektiv als die „Fortentwicklung, Fortbildung der Verfassung des Kaiserreichs“ (s.o. S. 4) bezeichnet hatte. Dass im und 25 nach dem 1914 entfesselten, länger als zumeist erwartet andauernden Weltkrieg die politischen Verhältnisse in Bewegung geraten mussten, hat Preuß offenbar zu Jahresbeginn 1915 voll erfasst, als er sich auf die Niederschrift seines wohl meistbeachteten Buches „Das deutsche Volk und die Politik“ konzentrierte.<sup>21</sup> Darin wurde, bereits eine Sonderwegsthese begründend, das verfassungspolitische „Anderssein“ im Abgleich mit 30 den westlichen Demokratien als eine wesentliche Ursache für die außenpolitische Isolierung und die innenpolitischen Legitimitätsdefizite des wilhelminischen Deutschland herausgearbeitet. Sogar abgesehen von dieser Monographie hat er in den beiden Folge-

<sup>18</sup> Günther Gillessen, *Hugo Preuß. Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik* (Diss. Freiburg 1955), Berlin 2000, S. 5, 9; Allen Taber Green, *Hugo Preuss and the Weimar Constitution*, Diss. Emory University, Atlanta 1955 (University Microfilms, Inc. Ann Arbor, Michigan), S. 4f.

<sup>19</sup> Vgl. Fn. 17.

<sup>20</sup> Vgl. Hedwig Hintze, *Hugo Preuß. Eine historisch-politische Charakteristik*, in: *Die Justiz*, 2 (1927), S. 223–237. Siehe auch unten Kap IX., Fn. 188.

<sup>21</sup> Das Vorwort datiert vom Mai 1915, vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 384 (Gesamttext: S. 383–530).

jahren 1916/17 mehr allgemeinpolitische Tagespublizistik verfasst als in 17 vorausliegenden Kalenderjahren 1898 bis 1914.<sup>22</sup>

Aus der Rückschau bescheinigte der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann, der am 9. November 1918 die Republik ausrief, Preuß politischen Weitblick: dass er nämlich  
 5 „einer der wenigen deutschen Bürger war, die sich vom Jahre 1916 ab über den voraus-  
 sichtlichen Ausgang des Krieges nicht mehr den geringsten Täuschungen hingegeben  
 haben“.<sup>23</sup> Dies konnte Preuß nicht öffentlich mitteilen, denn für unfreiwillige Helfer-  
 dienste für eine publizistische Dolchstoßlegende war er politisch zu klug und vielleicht  
 10 1916/17 auch unterschwellig schon zu sehr auf baldige Mitwirkungschancen an einer  
 Neuordnung orientiert. Wenn Preuß im dritten Kriegsjahr z.B. über die „Stein-Harden-  
 bergsche Neuorientierung“ vor mehr als einem Jahrhundert schrieb, so konnte er ohne  
 Zensur- und Isolationsgefahren eine vorausgegangene Konstellation durchdenken, in  
 der eine Kriegsniederlage des Obrigkeitsregimes einen politischen und gesellschaftli-  
 15 chen Neuordnungsschub freigesetzt hatte.<sup>24</sup> Das Konzept volksstaatlicher, bürgergenos-  
 senschaftlicher Selbstorganisation ausgehend von den Gemeinden wurde durch Preuß  
 bereits seit der Habilitationsschrift von 1889 entwickelt.<sup>25</sup> Aber nunmehr reifte offen-  
 kundig die historische Stunde der möglichen gesamtstaatlichen Umsetzung heran.

### 1. *Der Impuls zum Entwurf aus dem Briefwechsel mit Richard Witting*

Über den Entstehungszeitraum seines letztlich auf den „1. September 1917“ datierten  
 20 Textes hat Preuß dort selbst berichtet:

„Das Manuskript dieser Denkschrift wurde Anfang Juli 1917 abgeschlossen; also vor der Kanz-  
 lerkrise und dem Personenwechsel in den Reichs- und preußischen Staatsämtern. Leider geben  
 diese Ereignisse jedoch keinen Anlaß, die Darlegungen der einleitenden Begründung abzuän-  
 dern. Vielmehr bestätigt gerade diese neueste Erfahrung nur allzu deutlich das, was ich über die  
 25 politische und internationale Kreditlosigkeit eines Beamtenwechsels bei uns sagte“ (S. 81).

Während sonst bis auf die Privatbibliothek<sup>26</sup> der Nachlass wohl fast komplett das Opfer  
 des weiteren Familienschicksals in der NS-Zeit wurde, ist die anbahnende Korres-  
 pondenz mit Richard Witting überliefert.<sup>27</sup> Dessen Initiative fiel noch in die Endphase

<sup>22</sup> Gemäß Zählung in *Schriften*, Bd. 1, sind es 1898 bis 1914 genau 104 Seiten, das Buch 1915 umfasst allein 148 Seiten, doch auch 1916/17 kamen noch 146 Seiten hinzu. Zu berücksichtigen ist allerdings ein bis 1914 erkennbarer zunächst staatsrechtlicher (Bd. 2), dann kommunalpolitischer Schwerpunkt (Bd. 5).

<sup>23</sup> Philipp Scheidemann, *Hugo Preuß zum Gedächtnis*, in: *Vorwärts* Nr. 483 v. 13.10.1925.

<sup>24</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 5, S. 607–619; dort bekundete Skepsis gegen „von oben verkündete Neuorientierungen“ (S. 619) schlug den Bogen zur Gegenwart. Ähnlich schon 1908: *Schriften*, Bd. 2, S. 587.

<sup>25</sup> Zum Ursprung seiner diesbezüglichen Gedanken, außer den über Sachverzeichnisse erschlossenen diversen Fundstellen aus Bd. 1, 2, und 5 dieser Edition, auch das nicht in die *Schriften* aufgenommene Buch Hugo Preuß, *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Leipzig 1906.

<sup>26</sup> Es ist nicht gelungen, einen Privatdruck seiner Vorschläge zur Verfassungsänderung von 1917 ausfindig zu machen, auch nicht durch Einsicht in seine Privatbibliothek, die nach dem Tod des Gelehrten (1925) die staatliche Tokyo University 1926/27 erworben hat (*Puroisu bunko mokuroku*).

<sup>27</sup> Ursprünglich nationalliberaler Oberbürgermeister von Posen und Bankier, war „das alte Mitglied des Herrenhauses“ Witting einem Nachruf zufolge „durch den Kriegstod eines Sohnes leidenschaftlicher Pazifist geworden“, so in: *Die Weltbühne* Nr. 1 v. 3.1.1924, S. 17 (Nachruf des Hg. Siegfried Jacobsohn).

der Kanzlerschaft Bethmann Hollwegs, bevor die Oberste Heeresleitung Hindenburg/Ludendorff mit eigenen Rücktrittsdrohungen die Machtfrage bei Kaiser Wilhelm II. gegen den Regierungschef zu klären vermochte.<sup>28</sup> Am 14. Juni 1917 hob Preuß zwei verfassungspolitische Kernfragen als Voraussetzung für die Bereitschaft zur Tätigkeit als (ersichtlich ironisch formuliert) etwaiger deutscher „Lykurg oder Solon“ besonders hervor. Zum einen insistierte er als Grundlage für wirksame „Parlamentarisierung“ auf einer Kanzlerregierung: „Tatsächlich ist auch in allen parlamentarischen Staaten die Stellung des Premiers als Kabinetschef eine überragende, der des Reichskanzlers sehr viel ähnlicher, als der des preussischen Ministerpräsidenten.“ Zum anderen benannte er das größte Hindernis weitreichender Parlamentarisierung und mögliche Ansatzpunkte zu dessen Überwindung genauso deutlich:

„Wir mögen noch so rationalistisch voraussetzungslos vorgehen wollen, das historische Gesetz wird uns immer wieder zur Annäherung an die Grundgedanken der Reichsverfassung der Paulskirche zwingen; und die heute nötigen Abweichungen von ihr müssen sogar das unitarische Moment noch verstärken. Denn das wirkliche Hemmnis jeder Demokratisierung und Parlamentarisierung in Deutschland steckt in den Einzelstaaten, natürlich Preussen voran. Der preussische Partikularismus lässt sich aber absolut nicht durch den süddeutschen Partikularismus, sondern nur durch stärksten unitarischen Druck überwinden. Republikanischer Föderalismus wäre mit Demokratie und Parlamentarismus vereinbar; monarchischer Föderalismus ist es absolut nicht.“

Wenn also zur konzeptionellen Ausfüllung der Wittingschen Anregungen zunächst eine unitarische Tendenz ungefähr im Sinne der von Preuß in früheren Schriften<sup>29</sup> zum Vergleich herangezogenen italienischen Nationalmonarchie auf den Weg gebracht werden sollte, dann war unter bestehenden deutschen Verhältnissen dabei letztlich ein Systembruch angelegt. „Einen zu bereichern unter allen, müsste diese Götterwelt vergehen“, oder doch jedenfalls stark entgöttert werden“, und da sah Preuß gegenüber Witting nur wenig Chancen, solches „auf dem von Ihnen angedeuteten Wege der Durchführung“ zu erreichen – womit eine über die bestehenden Machtträger lancierte systemimmanente Reform gemeint war.<sup>30</sup> Darauf reagierte Witting am 19. Juni mit dem Hinweis, es sei „diese ganze Verfassungsänderung von mir als für das Ausland bestimmt gedacht; sie soll nichts erreichen, als einen baldigen Frieden“, und „alles andere ist mir zunächst Nebensache“ – und somit gänzlich dem Verfassungsexperten überlassen.<sup>31</sup> Obgleich Preuß

---

Die zitierte Formulierung bei Arthur Kronthal, *Witting, Richard*, in: *Deutsches Biographisches Jahrbuch*, Bd. V: *Das Jahr 1923*, Berlin und Leipzig 1930, S. 395–403, dass der Krieg schon mit „ersten Schlägen – dem Einbruch in das neutrale Belgien sowie den Ultimaten und Kriegserklärungen an Rußland und Frankreich – die ganze Erde gegen uns erbittert hat und niemals zu gewinnen sei“ (S. 401), wird nach der familiären Katastrophe (5.11.1914) anzusiedeln sein.

<sup>28</sup> Wolfram Pyta, *Hindenburg. Herrschaft zwischen Hohenzollern und Hitler*, München 2009, S. 283; Eberhard von Vietsch, *Bethmann Hollweg. Staatsmann zwischen Macht und Ethos*, Boppard 1969, S. 275. – Zum häufig behaupteten Impuls für Preuß' Denkschrift aus der OHL s. Fn. 35.

<sup>29</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 122–128 (127f.).

<sup>30</sup> Preuß an Witting 14.6.1917, Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, *Nachlass Hugo Preuß* (N 2230/1), Bl. 66–68 (67f., dort auch sämtliche Zitate oben ab „Lykurg [...]“).

<sup>31</sup> Witting an Preuß 19.6.1917, ebd., Bl. 12–14 (12).

in den Folgewochen die Arbeit konstruktiv erledigte, und „sei es auch nur, um die wirklichen Schwierigkeiten klar zu erkennen“, deponierte er doch als seine bleibende Skepsis gegenüber einem fortgeschleppten Primat der Außenpolitik, „dass man die Sache denkbar verkehrt angreift, wenn man mit einer doktrinären Friedensformel beginnen will, statt mit einer wirklichen, durch sich selbst überzeugenden inneren Umgestaltung“.<sup>32</sup> Unter Bethmann Hollweg mochte es noch Hoffnungen auf und Illusionen über dessen zu verteidigende Kanzlerposition gegenüber dem neuen Machtzentrum der Obersten Heeresleitung Hindenburg/Ludendorff geben. Der in die Zeit der Erarbeitung fallende Kanzlerwechsel (am 14. Juli 1917) auf den OHL-Favoriten Georg Michaelis dürfte aber der Hintergrund gewesen sein, warum der Entwurf von Preuß – durchaus *seinen* skeptischen Erwartungen gemäß – bei Fertigstellung insoweit bereits entwertet war.

Wenn er dennoch eine Außenwirkung mit in den Blick nahm, dann zielte er in der Vorbemerkung auf gesinnungsverwandte Demokraten und Anhänger einer Völkerrechtsordnung: „Alle Strömungen, die sich im Auslande gegen einen Vernichtungskrieg bis zum äußersten regen, beruhen auf dem Gedanken einer volksstaatlich bestimmten internationalen Gemeinschaft; sie haben daher die volksstaatliche Umgestaltung Deutschlands zur unbedingten Voraussetzung jeder Möglichkeit, sich wirksam geltend zu machen“ (S. 84). Nicht mit kriegführenden imperialistischen Mächten, sondern grenzüberschreitend primär mit anderen Verfechtern einer demokratischen Friedensordnung wollte also Preuß die Verbindung suchen. Aus seinem Blickwinkel galt das Hauptaugenmerk ohnehin stets „den im Volke lebendigen politischen Energien, als deren Niederschlag ein formales Verfassungsrecht fruchtbar und wirksam wird“ – oder eben gerade nicht: „Daß die zwingende Kraft solcher politischen Energie dem Gemeinwillen des deutschen Volkes in seiner ganzen geschichtlichen Entwicklung gefehlt hat, das ist die bestimmende Tatsache, aus der sich unser Anderssein gegenüber allen modernen Staatswesen ergeben hat“ (S. 81). Mit jener (fehlenden) politischen „Energie“ meinte Preuß das konkrete Movens der sich zur verfassten Staatlichkeit organisierenden gesellschaftlichen Kräfte innerhalb des historisch vorgeprägten Status einer informellen bzw. teilweise institutionalisierten politischen Kultur.

## 2. Verfassungspolitische Kernaussagen

Im Vordergrund aller Überlegungen stand für Preuß also ganz im Sinne jener Vorstellungen, die er schon in seinem Buch von 1915 und zuvor in den Schriften zur preußischen Verwaltungsreform<sup>33</sup> präsentiert hatte, der „nunmehr allen bewußt gewordene scharfe Gegensatz zur obrigkeitlichen Struktur des deutschen Staatslebens. Wer diese als spezifisch deutsche Freiheit von dem Gange der allgemeinen politischen Entwicklung der Kulturwelt abschließen will, der wandelt auf den Bahnen der echten Russen von ehemals, die ihr heiliges Mütterchen vor dem verderblichen Einfluß des faulen

<sup>32</sup> Preuß an Witting 12.7.1917, ebd., Bl. 69.

<sup>33</sup> Dian Schefold, *Einleitung*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 73, 76, und Preuß, a.a.O., S. 581–763 (Dok. 29–34: Zur Verwaltungsreform).

Westens bewahren wollten“ (S. 85). Insofern ging es für ihn nunmehr eben nicht mehr nur um Reformkonstitutionalismus, wie er z.B. Anschütz in der Würdigung jener Monographie von Preuß vorschwebte<sup>34</sup>, sondern um einen historisch-politischen Kontinuitätsbruch, namentlich einen „fundamentalen Systemwechsel“, wie er freimütig darlegte:

5 „Nicht Einzelreformen sind heute das, was nottut; mögen sie so wichtig sein wie das preußische Wahlrecht und die Reichstagswahlkreise. Solche und ähnliche Dinge hätten, rechtzeitig und völlig freiwillig durchgeführt, wenigstens im Innern heilsam wirken können. Das ist längst versäumt durch die gemeinsame Unterlassungssünde von Regierung, Parlament und Parteien. *Jetzt kann es sich nur noch um einen fundamentalen Systemwechsel handeln, der sich in völlig unzweideutigen und unzweifelhaften, aller Welt drinnen und draußen klar in die Augen springenden Staatshandlungen bekundet*“ (S. 86).

Angesichts einer Zuspitzung der Situation, die nicht allein die Kriegslage, sondern auch deren innere Folgewirkungen mit sich brachten, können die skizzierten Vorschläge von Preuß nicht einfach als bloße Neuauflage seiner Gedanken aus der Vorkriegsära des Kaiserreichs interpretiert werden, als kaum Ansatzpunkte für einen „fundamentalen Systemwechsel“ verfügbar waren. Dem erwähnten Doppelhemmnis fehlender Kanzlerverantwortlichkeit infolge des preußenakzentuierten hegemonialen Einzelstaaten-Partikularismus wollte er nun allem voran ein wirksames Ende setzen:

20 „Die Einheitlichkeit einer wirklich verantwortlichen politischen Leitung im Reich und in Preußen, die Parallelität beider Regierungen sowie der Bildung des deutschen und preußischen Parlaments sind die unumgänglichen Voraussetzungen für die Überwindung des *Obrigkeitsystems, das letzten Endes in der kunstreich von der Verfassung konstruierten und zugleich verdeckten Herrschaft der preußischen Obrigkeitsregierung über das Reich verankert ist*. Hier gründlich durchzugreifen, ist die praktisch wichtigste Aufgabe jeder Verfassungsänderung“ (S. 87).

25 In der Entpreußung und – damit aus seiner Perspektive unvermeidlich verbunden – der Beseitigung von administrationszentrierter Länderstaatlichkeit innerhalb des Reiches als gewissermaßen nur unechtem Föderalismus sah er den entscheidenden Hebel einer Parlamentarisierung und Demokratisierung.

30 Den von ihm selbst vorgebrachten Einwand unterdrückte Preuß auch nicht in der nur als Privatdruck in ausgewählte (nicht konkret bekannte<sup>35</sup>) Hände gelegten Denkschrift:

---

<sup>34</sup> Dies gilt trotz der freundlichen Besprechung von *Das deutsche Volk und die Politik* durch Gerhard Anschütz in: *Preußische Jahrbücher*, 164 (1916), S. 339–346, zumal ihn (ähnlich wie Max Weber) erst das Versagen des monarchisch zentrierten Konstitutionalismus „in machtpolitischer Hinsicht“ zum Befürworter weitreichender Parlamentarisierung werden lässt (S. 344f.).

<sup>35</sup> Es gibt keinen hinreichenden Beleg für die auf eine „mündliche Mitteilung“ des ältesten Sohnes von Preuß aus dem Abstand mehrerer Jahrzehnte gestützte Version, dass Witting eine Anregung „der Umgebung Hindenburgs und Ludendorffs“ an Preuß weitergereicht habe, wie es bei Gillissen, *Hugo Preuß* (s. Fn. 18), dort S. 98 mit Fn. 52, zu lesen ist. Bei dieser Zuschreibung wird man die in der NS-Zeit und im Zweiten Weltkrieg über die Thesen seines Vaters hinausgehende Entwicklung des Sohnes quellenkritisch mit zu berücksichtigen haben: Ernst G. Preuss, *The Canker of Germany*, translated by Nobert S. Maiman, London 1940. Auch Ernst Feder, *Hugo Preuss. Ein Lebensbild*, Berlin 1926, formulierte nur sehr vage: „Aus der Umgebung Ludendorffs kam eine derartige Anregung an Witting“ (S. 18f.). Daraus machte *Die Weltbühne* Nr. 52 v. 29.12.1925 in der Abwehr von Schmähungen gegen die Weimarer „Judenverfassung“ und den Sinn der Vorschläge von 1917 verkennend, dass sogar „zwei Juden“ (Witting war protestantisch ge-

„Durch formale Verfassungsänderung die volksstaatliche Struktur oder auch nur das parlamentarische System einzuführen, ist unmöglich [...]. Wohl aber kann das Verfassungsrecht gewisse Bedingungen schaffen, die eine Bildung solchen politischen Gemeinwillens vorbereiten und fördern. Es muß dazu den *negativen* Willen verwerten, der dem positiven stets vorangeht. Ein noch nicht voll entwickeltes Parlament kann aus sich heraus keine Regierung bilden; aber es kann sich darüber klar werden, daß es eine bestimmte Regierung nicht will. Wird einem solchen ausgesprochenen Nichtwollen verfassungsrechtlich zwingende Kraft gegeben, so wird dadurch die Entwicklung auch eines positiven Wollens vorbereitet und gefördert. Und die volksstaatliche Struktur erheischt nicht notwendig eine Regierung, die nur aus Mitgliedern des Parlaments hervorgeht und nur einer Partei angehört; wohl aber eine Regierung, die nur bestehen kann, wenn sie von der Mehrheit der Volksvertretung getragen und gestützt wird“ (S. 86).

Damit gab Preuß klar zu erkennen, dass mit seinem von Witting ‚bestellten‘ Entwurf selbst bei ohnehin unter den gegebenen Umständen höchst unwahrscheinlicher Kodifikation der erstrebte Systemwechsel nicht zu bewerkstelligen war. Ein neuer volksstaatlicher Gemeinwille war zunächst der vormaligen systemoppositionellen Herkunft nach eher zur Negation disponiert. Das war eine historisch-empirisch hergeleitete Aussage, die nicht als eigene Befangenheit des analysierenden Betrachters im konstitutionellen Vorkriegsdenken missverstanden werden darf. Vielmehr erhoffte sich Preuß von einem politischen Lernprozess ausgehend vom negativen Parlamentarismus, nämlich das Vertrauen entziehen zu können, den allmählichen Übergang zum Reifestadium des „positiven Wollens“. Erst dann werde eine Regierung nicht bloß durch Nichtsturz geduldet, sondern wohlbemerkt „von der Mehrheit der Volksvertretung getragen und gestützt“. Das war ersichtlich am Grundmuster des Preuß seit jeher vorschwebenden, nach den Wahlreformen 1867/1884 auf dem Wege einer schrittweisen Demokratisierung befindlichen englischen Parlamentarismus orientiert: Nicht Kammern und vom Monarchen abhängige Regierungen wie im deutschen Konstitutionalismus, sondern die Parlamentsmehrheit mit der von ihr gestützten verantwortlichen Regierung und die parlamentarische Opposition sollten einander gegenübergestellt werden.

Abschließend unterstrich Preuß in den Erläuterungen zu den Änderungsvorschlägen jenen historisch-politischen Bezugspunkt, den er auch im Brief an Witting benannte:

„Wenn die hier gemachten Vorschläge in manchen Punkten an die Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche anklingen, so ist das nicht Zufall, sondern innere Logik. Wäre es damals möglich gewesen, auf jener Bahn fortzuschreiten, so wären uns manche harten Erfahrungen der

---

tauft) wesentlich beteiligt gewesen seien. „Aber dazu ermuntert hat sie Ihr Ludendorff. Der ja doch auch der Inaugurator des Bolschewismus ist“ (ebd., S. 1005, Kurzantwort an „Antisemit“). Die Revolution beim *Kriegsgegner* oder eine Art Verfassungsrevolution im *eigenen* Land (mit unvermeidlichen Folgen für die eigene Macht) zu begünstigen, sind zu verschiedene Dinge, als dass sich die Geschichtsschreibung an solchen publizistischen Pointen orientieren sollte. Nach spärlichem Wissen über Witting könnte dieser aber durchaus – primär friedensorientiert – eigenständig agiert haben, *Berliner Tageblatt* Nr. 593 v. 24.12.1923, S. 3 (Nachruf auf Witting). Dabei ist nicht auszuschließen, dass in der OHL-„Umgebung“ auch zeitweise Reformgedanken durchgespielt wurden; nur steuerten Hindenburg und Ludendorff mit dem Sturz Bethmann Hollwegs genau den entgegengesetzten Kurs. Jedenfalls darf nicht von der Oktoberreform 1918, die in aussichtsloser Kriegslage von der OHL zum Abschieben der Verantwortung auf eine parlamentarisch getragene Regierung mit forciert wurde, auf den Frühsommer 1917 kurzgeschlossen werden, als sich die OHL noch betont siegesgewiss präsentierte.

Gegenwart erspart geblieben. Was damals nicht möglich war, ist heute notwendig; und darüber hinaus ist die zeitgemäße Fortbildung jener Gedanken heute dringendes Bedürfnis“ (S. 87).

Dies war also nicht als bloßer gedanklicher Rückgriff auf das historische Erbe von 1848/49 zu verstehen, sondern im Sinne einer Weiterführung damals noch gescheiterter und nun unter anderen Bedingungen neu zu bestimmender Zielsetzungen der Verfassungspolitik. Über die Reformbereitschaft der etablierten Herrschaftsträger machte Preuß sich keinerlei Illusionen, wenn auch sein einziger Verweis auf oppositionelle Sozialdemokraten – wohl aus innenpolitischer Vorsicht der primär außengerichteten Initiative Wittings – nicht mehr in die Endfassung übernommen wurde (S. 84/Fn.). Die eher konfliktscheue innere Burgfriedenspolitik der SPD wurde trotz zunehmender Aufgeschlossenheit bei Liberalen und Zentrumsparlei, sich manifestierend im – die Weimarer Koalition insoweit anbahnenden – Interfraktionellen Ausschuss<sup>36</sup>, weiterhin regierungsseitig mit deutlich zu wenig Entgegenkommen bedacht. So konnte das seiner Ansicht nach von den Rechtskräften mutwillig in Kauf genommene Ergebnis nur die verschärfte Linksopposition in Gestalt der 1917 gegründeten USPD sein (deren radikaler Flügel schließlich in die republikgegnerische KPD einmündete).

### 3. Die konkreten Vorschläge

Nach programmatischen Aussagen der einführenden Bemerkungen lieferte Preuß seine Vorschläge (S. 81–108) in Form konkreter Verfassungsartikel. Die jeweiligen Begründungen hat er „absichtlich mehr nur angedeutet als erschöpfend ausgeführt“ (S. 81), was seinen begrenzten Erwartungen an deren Wirkung ohne begleitende „politische Energien“ einer Volksinitiative folgte. Eine bewusste Zurückhaltung dürfte nicht im Vordergrund gestanden haben, weil Preuß sich mit Offenlegung seines Normen fortbildenden Bezugs auf die Frankfurter Paulskirchenverfassung<sup>37</sup> bereits recht pointiert auf einen Systemwechsel hin orientierte, statt noch systemimmanent zu argumentieren. Den symbolträchtigen Frontalangriff auf ein in der Reichsverfassung von 1871 (RV) mit der Präambel verbundenes Missverständnis als „Übereinkunft der Fürsten“ eröffnete Preuß schon in seinem ersten Plädoyer: jene Präambel *ersatzlos* zu streichen und so eine vollständig auf politische Organisationsnormen konzentrierte Neukodifikation anzustreben.

Anstelle von Grundrechtskatalogen „nach Art der Paulskirche oder des Titels 2 der preußischen Verfassung“ wollte Preuß nur „einige wenige Bestimmungen von unmittelbar praktischer Bedeutung und Wirksamkeit“ einfügen – wie „volle Glaubens- und Gewissensfreiheit“ mit Verbot amtlicher Fragen nach der Religionszugehörigkeit (Art. 3

<sup>36</sup> *Der Interfraktionelle Ausschuss 1917/18*, bearb. von Erich Matthias unter Mitw. von Rudolf Morsey, 2 Bände, Düsseldorf 1959 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 1: *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik*, Bd. 1, Teil 1 und 2); Udo Bernbach, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der Interfraktionelle Ausschuss 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung*, Köln 1967.

<sup>37</sup> Jörg-Detlef Kühne, *Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, 2. Aufl., Neuwied 1999.

Abs. 1 RV),<sup>38</sup> ferner dass die „fremdsprachlichen Volksteile [...] in der ihnen eigenen volkstümlichen Entwicklung nicht beeinträchtigt werden“ durften (Art. 3 Abs. 4 RV) und Fideikomisse sowie fürstliche Steuerprivilegien aufzuheben waren (Art. 3 Abs. 6 RV). Nur den Minderheitenschutz und die finale Entfeudalisierung hielt Preuß also für verfassungsmäßig besonders verankerungsbedürftig; ansonsten vertraute er, abgesehen von den Grundrechten in Landesverfassungen wie insbesondere zur umfassenden Meinungsfreiheit, vor allem auf die reguläre parlamentarische Gesetzgebung. Wenn „Kaiser, Reichsrat und Reichstag“ als Beteiligte der Reichsgesetzgebung genannt wurden, nahm dies eher auf Prestigebedürfnisse noch Rücksicht, denn nach dreimaligem Reichstagsbeschluss sollte jeder Einspruch des Reichsrats erledigt sein (Art. 5 RV). Der Kaiser wiederum musste gemäß Entwurf stets die Genehmigung der Reichsregierung einholen: „Der Reichskanzler und die Reichsminister sind verantwortlich. Alle zivilen und militärischen Regierungsakte des Kaisers ohne jede Ausnahme bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers“ (Art. 11 Abs. 3 RV). Das Schicksal der Reichsregierung sollte in die Hände des Reichstags gelegt werden: „Der Reichskanzler und jeder Reichsminister muß seine Entlassung nehmen, wenn der Reichstag durch einen gegen ihn gerichteten Mehrheitsbeschluß ihm das Mißtrauen ausspricht“ (Art. 11 Abs. 4 RV). Zentral war auch das Vorschlagsrecht der jeweiligen einzelstaatlichen „Volksvertretung“ für die regierungsseitige Ernennung der – frei votierenden – Vertreter im neuen „Reichsrat“ (Art. 6 RV). Solcher Zuschnitt des Regierungssystems ließ sich bereits als Parlamentarismus charakterisieren: Dem Kaiser und dem Reichsrat blieben Mitwirkungsrechte; aber letztlich konnte dann auch nur der Reichstag durch Beharrungsbeschluss gegenüber dem Reichsrat die Gesetzgebung bestimmen und dem Kaiser das Kanzler- und (auf dessen Vorschlag) Minister-Ernennungsrecht (Art. 11 Abs. 4 RV) jederzeit durch Misstrauenserklärung entwerfen.

Unter den Details zeigte der Wahlrechtsvorschlag besonderes Profil mit der Ablehnung jeder (manipulationsanfälligen) Wahlkreiseinteilung und Offenheit für Einzelkandidaturen ab 500 Unterstützungsunterschriften (Art. 20 Abs. 3 RV), doch in Verbindung zu Listen von Parteien mit einer doppelten Wirkung: Bei der Mandatsverteilung sollte ein Proportionalsystem zum Tragen kommen, aber die Reihenfolge auf Listen nach abgegebenen Wählerstimmen entschieden werden (Art. 20 Abs. 6 u. 7 RV). Eigene Akzente setzte Preuß auch mit Hervorhebung einer weitreichende parlamentarische Rechte gewährenden „Befugnis, Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen“ (Art. 27a RV), was er mit Erfahrungswerten begründete: „Die parlamentarischen Untersuchungskommissionen in England sind eines der wertvollsten und praktisch wichtigsten Institute des ganzen Systems.“ Ebenso spezifisch war die Rückbindung von Verfassungsnovellen an eine Neuwahl des Reichstags, so dass die Volksvertretung in Kenntnis

---

<sup>38</sup> Ziffern solcher Art in diesem Unterabschnitt beziehen sich auf die vorgeschlagenen Änderungen zu den Artikeln der Reichsverfassung (S. 87–103) und zur preußischen Verfassung (S. 103–108). Zu den Grundrechtsfragen auch V.5 mit Fn. 98.

der Änderungsanträge zu beschicken war (Art. 78 RV). Die insoweit novellierungsfreundlich gestaltete einfache Parlamentsmehrheit konnte solche Legislativmacht dann nur mit darauf bezogenem Volksmandat ausüben, ohne damit auch die Inhalte der parlamentarisch beratenen Verfassungsänderungen plebiszitären Kräften zu überantworten.

5 Bei den Preußen betreffenden Vorschlägen ist auffällig, dass sie bis in den Wortlaut hinein weitgehend denen zur Reichsebene folgten, was seine Logik aus dem Kernsatz bezog: „Der vom Kaiser ernannte Reichskanzler ist zugleich preußischer Staatskanzler“ (Art. 45 PV). Die nunmehr nach dem Reichstagswahlrecht zu beschickende preußische Volksvertretung (Art. 69–75 PV) konnte daher nur den einzelstaatlichen Fachministern  
10 eigenständig das Vertrauen entziehen (Art. 45 PV). Erwähnenswert ist, außer ersatzloser Streichung des alten Notverordnungsartikels 63, noch die Zurückstufung und Zusammensetzung der Ersten Kammer (anstelle des bisherigen grundadelslastigen Herrenhauses): Sie konnte ähnlich dem Reichsrat letztlich auch übergangen werden (Art. 62 PV) und sollte neben Honoratiorenelementen (ehemalige Minister, Universitäts- und Berufsgruppenvertreter) wesentlich einen urbanen Regionalunterbau mit eigenständiger Berücksichtigung aller Städte über 100.000 Einwohner erhalten (Art. 65 PV).  
15

### III. Von der Oktoberreform zum Verfassungsauftrag als Staatssekretär des Inneren

20 Mit welchen Vorstellungen Preuß, ereignisreiche 16 Monate nach den Vorschlägen 1917 zur Verfassungsreform, in seine Tätigkeit als Innenstaatssekretär und die Arbeit an dem Verfassungsauftrag eingetreten ist, lässt sich mangels eigener Aufzeichnungen nur anhand von drei vorliegenden Texten aus dem Herbst 1918 rekonstruieren.

#### 1. *Renans Nationsbegriff, improvisierter Parlamentarismus und Revolutionsbeginn*

25 Der erste Beitrag dazu ist die Druckfassung seiner am 19. Oktober gehaltenen Antrittsrede als Rektor der Berliner Handelshochschule *Nationaler Gegensatz und internationale Gemeinschaft* (Schriften, Bd. 1, S. 706–718).<sup>39</sup> Als deren Charakteristikum tritt eine gemessen am zeitgenössisch vorherrschenden Bewusstsein durchaus beachtenswerte Relativierung der Leitfunktion des Nationalstaats hervor. Aus den „verhängnisvollen Hundstagen von 1914“ (Bd. 1, S. 716, dem Kriegsbeginn<sup>40</sup>) zog Preuß nicht nur die

<sup>39</sup> Die Beilage *Zeitbilder* der *Vossischen Zeitung* Nr. 30 v. 4.8.1918 erwähnte mit einem Foto von Preuß seine kurz zuvor erfolgte Wahl zum Rektor.

<sup>40</sup> Anstelle inzwischen uferloser Literatur zum Kriegsausbruch sei hier eine kollektivpsychologisch aufschlussreiche These von Preuß zitiert: „Weil hüben und drüben die Volksseele gleich ehrlich und fest von der Überzeugung des verbrecherischen Widersinns eines heutigen Angriffskrieges durchdrungen ist, ist sie ebenso unerschütterlich davon überzeugt, daß der Gegner dies Verbrechen begangen haben muß“ (S. 716f.). Von einer Kriegsschulddebatte hielt Preuß, auch jenseits zusätzlicher Lasten aus dem Versailler Vertrag, in der Geschichtsinterpretation gar nichts, wie er die Anfrage eines britischen Professors beantwortete: „Das furchtbare Kriegsgewitter hat sich jahrzehntelang durch Überspannung der politischen Atmosphäre infolge des kapitalistischen und nationalistischen Imperialismus unheilvoll zusammengezogen.“

- Konsequenz, das an Selbstbestimmung orientierte Nationsverständnis Ernest Renans<sup>41</sup> zu bemühen und es weiter zu historisieren: „Es bleibt also der Gedanke des *Contrat social* und der Revolution bestehen, daß der Mensch sich seinen Staat wähle, nur nicht der voraussetzungslos abstrakte, sondern der geschichtlich bedingte Mensch.“ Im Vergleich der Nachbarländer „Schweiz und Österreich“ verdeutlichte Preuß zudem, wie sich „der Obrigkeitsstaat überall schwächer als der nationale Sondergeist“ zeigte, „während der Volksstaat wenigstens stärker sein kann“; denn wo aus „historisch-politischen Voraussetzungen sich ein starkes Gemeinschaftsgefühl entwickelt hat, kann es auch nationale Reibungen so kräftig überwiegen, daß es nationale Gegensätze zu einer internationalen und dennoch staatlichen Gemeinschaft zusammenschließt“ (Bd. 1, S. 714f.). Die volksstaatliche Gemeinschaftsbildung vermochte also Nationalität und Inter-Nationalität letztlich zu verbinden. „Aber das Souveränitätsprinzip der Herrschaftsorganisation widerstrebt nach seiner inneren Natur der Eingliederung in eine weitere Gemeinschaft ebenso wie der Verdrängung atavistischer Kampfformen durch die einer friedlichen Rechtsordnung“ (Bd. 1, S. 717).<sup>42</sup> Mit seinem Aufgreifen des von Immanuel Kants Schrift *Zum ewigen Frieden* als solche „Offenbarung eines Sehers“ (Bd. 1, S. 712) geleiteten Konzepts „der internationalen Gemeinschaft eines Völkerbundes“ als konkrete Aufgabe „praktischer Politik“ verband Preuß – im Zeichen der offensichtlichen deutschen Kriegsniederlage – eine unterschwellige Mahnung an die Siegermächte:
- „Wie Unfreiheit und Ungleichheit des Rechts im Staate die einzelnen dem Staat entfremdet und sie sich weit leidenschaftlicher als Genossen einer unterdrückten Klasse, denn als Staatsgenossen fühlen läßt, so wird jeder Sohn eines vergewaltigten Volkes den Gegensatz zu anderen Völkern weit leidenschaftlicher empfinden als den Zusammenhang mit der internationalen Gemeinschaft“ (Bd. 1, S. 717).
- Lediglich eine Woche darauf kommentierte er bereits die Oktoberreformen unter dem sie charakterisierenden Stichwort „Die Improvisierung des Parlamentarismus“ (Bd. 1, S. 718). Dabei warnte er vor Illusionen hinsichtlich der unmittelbaren inneren Wirksamkeit des ersichtlich zugleich außenpolitisch veranlassten Systemwandels:
- „Einst bestätigte Erfahrung den Satz: man kann einen Liberalen zum Minister machen, hat aber damit noch keinen liberalen Minister. Jetzt gilt noch sicherer: man kann Parlamentarier und Demokraten haufenweise zu Ministern und Staatssekretären machen, hat aber damit noch keinen Parlamentarismus und keine Demokratie.“

Jegliche zu erwartenden Übergangs- und Eingewöhnungsprobleme der Träger solcher Improvisation in der Handhabung eines für Deutschland neuartigen politischen Systems

---

gen und bei verhältnismäßig zufälligen Anlässen entladen“; *Deutsche Allgemeine Zeitung* Nr. 285 v. 18.06.1919: *Reichsminister Dr. Preuß über den Ursprung des Krieges*. – Gesamtdarstellung mit der Fachliteratur: Jörn Leonhard, *Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs*, München 2014.

<sup>41</sup> Ernest Renan, *Was ist eine Nation?*, Rede am 11. März 1882 an der Sorbonne. Mit einem Essay von Walter Euchner, Hamburg 1996 (*Qu'est-ce qu'une nation?*).

<sup>42</sup> Vgl. Christoph Müller, *Souveränität. Rechtswissenschaftlicher a-priori-Begriff oder empirische Funktionsbestimmung des politischen Systems*, in: Detlef Lehnert (Hg.), *Hugo Preuß 1860–1925. Genealogie eines modernen Preußen* (= Historische Demokratieforschung, Bd. 2), Köln 2011, S. 35–71.

gingen aber nicht auf „ihr Schuldkonto, sondern das des alten Systems. Denn eine wirklich regierungsfähige Opposition ist stets nur das Korrelat einer wirklich parlamentarischen Regierung.“ Damit hatte Preuß eine Schlüsselfrage des von äußerer Katastrophe ausgelösten inneren Neuordnungsprozesses formuliert. Erste Konturen einer Antwort gab er darin zu erkennen, es bedürfe „einer Umbildung des Fraktionswesens“ auch gegen die „alten Fraktionsobrigkeiten“, um erfolgsträchtig und bestandsfähig zu einer „parlamentarischen Regierung“ zu gelangen (Bd. 1, S. 719f.).

Nach Flucht und Abdankung des Kaisers am 9. November 1918 kam nun keine parlamentarisierte Monarchie, sondern nur die Republik in Betracht. Es dürfte in der zeitlichen Nähe begründet liegen, dass eine dritte Wortmeldung von Preuß in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner Ernennung zum Innenstaatssekretär gebracht wurde. In der Morgenausgabe des *Berliner Tageblatts* vom 14. November 1918 erschien von ihm ein Artikel *Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat* u.a. mit der zugespitzten Polarität „Wilson oder Lenin“ – die er freilich aus der Zeitung *Humanité* der französischen Sozialisten zitierte (*Schriften*, Bd. 4, S. 74). Überlesen wurde zumeist auch, dass Preuß über „eine Revolution von so ungeheuerlicher Bedeutung“ schrieb, „daß das Bürgertum und die alten politischen Parteien“ dies „aus eigener Kraft niemals zustande gebracht hätten“ (Bd. 4, S. 73). Nunmehr warnte er aber gleichzeitig vor dem „Bolschewismus“ als „die negative Platte des russischen Zarismus“. Nicht primär den Sieg der wenig handlungsfähigen deutschen Linksradiكالen fürchtete Preuß, vielmehr den etwaigen Diktaturexperimenten folgenden reaktionären Pendelschlag: „Wenn es das unabwendbare Schicksal in allen Revolutionen wäre, daß die Gironde von jakobinischer Schreckensherrschaft überrannt wird, so ist es deren Schicksal, von einem gesellschaftsrettenden Säbelregiment überwunden zu werden“ (Bd. 4, S. 74). Als konkrete Handlungsanleitung plädierte er für eine „aus völlig demokratischen Wahlen hervorgehende deutsche Nationalversammlung“, deren „moderne Demokratie vom Geiste eines kräftigen sozialen Fortschritts erfüllt sein“ solle, ohne „die Unterdrückung einer sozialen Schicht durch die andere“ nur umzukehren: „Im Rahmen der zu schaffenden demokratischen Verfassung sind die unausbleiblichen sozialpolitischen Kämpfe der Zukunft friedlich auszutragen“ (Bd. 4, S. 75). Es wäre allerdings in der historischen Rückblende überinterpretiert, dies als eine Art von publizistischem Bewerbungstext für den Verfassungsauftrag aus den Händen des sozialdemokratischen Rats der Volksbeauftragten zu lesen.

## 2. Die Novemberrevolution macht Preuß nach wenigen Tagen ministrabel

Dem *Tageblatt*-Artikel konnte zwar auch bereits von Zeitgenossen besondere „historische Bedeutung“ für die Berufung von Preuß zum Innenstaatssekretär zugeschrieben werden.<sup>43</sup> Die verbreitete Ebert-Zentrierung der Erinnerungsgehalte hat es jedoch mit

<sup>43</sup> Ernst Feder, *Der Schöpfer der Weimarer Verfassung*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 204 v. 28.10.1960, S. 1963–1966 (1964). Vgl. auch Detlef Lehnert, *Ein „obskurer“ Weimarer Verfassungsvater? Oder wie Hugo Preuß seinen Auftrag bekam und ihn nutzte*, in:

sich gebracht, dass sonst nur die negative Begründung recht bekannt wurde, die Ebert „keine Leute“ in der eigenen Partei für diese Aufgabe verfügbar sehen ließ.<sup>44</sup> Der zweite SPD-Volksbeauftragte Scheidemann schrieb vor allem Otto Landsberg<sup>45</sup> als drittem SPD-Volksbeauftragten den ursprünglichen Impuls zu: „Landsberg ist es zu danken, daß er auf Preuß aufmerksam gemacht hat. Ebert, der Preuß bis dahin überhaupt nicht kannte, war ohne weiteres einverstanden, mit Preuß Rücksprache zu nehmen und ihn zu berufen.“ In jener Zeitungsquelle, einem Nachruf auf Preuß, ist darüber hinaus die rückblickende Einschätzung zu lesen, er sei in seiner verfassungsanbahnenden Regierungsfunktion „zweifellos *der beste Mann*, den die junge Republik in kritischster Stunde berufen konnte“, gewesen.<sup>46</sup>

Von eher noch höherem Zeitzeugenwert als eine politische Nachruffbetrachtung des Jahres 1925 oder diverse Memoirenliteratur<sup>47</sup> aus dem Abstand von Jahrzehnten sind Berichte eines (deutschstämmigen) US-Diplomaten von der Jahreswende 1918/19 über ein Gespräch u.a. mit Preuß, die hier deshalb etwas ausführlicher zitiert werden sollen:

„To him the greater danger appeared to be from the Right, not for the present but in the long run, for he believed the reaction which was not showing its head now would emerge sooner or later and would emphasize any lack of success in any field. [...]

The people were so used to the Hohenzollerns and to militarism that it would at best be a difficult matter to destroy the sentiments entirely. In this respect Dr. Preuss expressed a different opinion from other informants. [...]

The difficulty, he said, with political development in Germany was that Germany had never had a revolution and that therefore it lacked the leaven necessary for active political development. The present revolution, he also said, was too bloodless and had not been energetic enough, nor had it affected a sufficient number of the people.“<sup>48</sup>

Bemerkenswert daran ist die gemäß jenem US-Chronisten von anderen Gesprächspartnern (u.a. Ebert und *Tageblatt*-Chefredakteur Theodor Wolff) abweichende skeptischere

*Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4 (2012), S. 901–914, bes. S. 901–907 (dortige Belegstelle S. 904, Fn. 17 ist entgegen einem Übertragungsfehler so wie hier nun in Fn. 30 verzeichnet zu lesen).

<sup>44</sup> So wird Ebert von Preuß zitiert nach Theodor Wolff, *Tagebücher 1914–1919*, Hg. Bernd Sösemann, Erster Teil, Boppard 1984, S. 654. Ähnlich (Mitteilung von Else Preuß) bei Wilhelm Ziegler, *Die deutsche Nationalversammlung 1919/20 und ihr Verfassungswerk*, Berlin 1932, S. 364, Fn. 18: „Wir sind nicht in der Lage, sie zu machen. Wenn Sie nicht bereit sind, müßte ich mich an andere wenden.“ Dazu auch Walter Jellinek, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Hg. G. Anschütz und R. Thoma, 1. Band, Tübingen 1930, S. 127–138 (127).

<sup>45</sup> Der promovierte Jurist Landsberg wäre auch ein Vertreter der Volksbeauftragten bei den Dezemberberatungen im Reichsamt des Innern gewesen, er wurde aber dort als verhindert gemeldet (S. 111).

<sup>46</sup> Scheidemann, *Hugo Preuß* (s. Fn. 23).

<sup>47</sup> Die Version von Willibalt Apelt, *Jurist im Wandel der Staatsformen*, Tübingen 1965, S. 79: „Ebert hatte diese Wahl auf den Vorschlag seines Parteifreundes Dr. Südekum hin getroffen“, weil beide sich aus der Kommunalpolitik schätzten, findet sich – etwas zeitnäher – nicht einmal in Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, München 1946, wo der Name Südekum fehlt. Das Protokoll der Kabinettsitzung vom 15.11.1918, in: *Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19*, bearb. von Susanne Miller und Heinrich Potthoff, Teil 1, Düsseldorf 1969, S. 40f., gibt über die näheren Umstände keine Auskunft.

<sup>48</sup> *The Chief of the Special Mission in Germany (Dresel) to the Secretary of the Commission to Negotiate Peace (Grew)*, in: *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1919. The Paris Peace Conference*, Vol. II (Department of State Publications 1823), Washington 1942, S. 159f.

Einschätzung bei Preuß zu künftigen Gefahren von rechts, und zwar infolge des obrigkeitsstaatlichen Mentalitätsüberhangs und bis dahin zu wenig energiegeladenen Revolutionsverlaufs. Diese gegenüber dem *Tageblatt*-Artikel veränderte Akzentsetzung folgte dem für die Kernanliegen von Preuß in anderer Hinsicht inzwischen günstigeren Stand  
5 der organisierten Willensbildung. Fernab jeglicher Diktaturambitionen hatte der Reichsrätekongress Mitte Dezember mit sehr großer Mehrheit (wohlbemerkt auch der gemäßigten Hälfte der USPD-Delegierten) den Wahltermin zur Nationalversammlung auf den ablauftechnisch frühestmöglichen 19. Januar 1919 fixiert. In den Tagen vor diesem  
10 Kongress, der eine zuvor „sehr dezentralisierte Revolution“ (S. 398)<sup>49</sup> wieder mehr auf unitarische Potenziale hinlenkte, traf in dem von Preuß geleiteten Reichsamts des Innern ein Beraterkreis zusammen, um die Grundzüge des Verfassungsentwurfs zu erörtern. Die mit Stellungnahmen im Protokoll (S. 111–134) Verzeichneten lassen sich nach drei  
15 Kategorien unterscheiden: Zunächst war neben ohnehin zahlreichen Ministerialbeamten (nicht allein des Reichsamts des Innern) auch ein „Vertreter Österreichs“ (S. 111)<sup>50</sup> für die Exekutive beteiligt. Ferner wirkten als republikbejahende Parteipolitiker Max  
Quarck (SPD), Carl Petersen (DDP) und Joseph Herzfeld (USPD) mit, von denen Quarck und Herzfeld als Beigeordnete ihrer die Revolutionsregierung tragenden Parteien ins Reichsamt des Innern entsandt waren.<sup>51</sup> Schließlich hatte Preuß als Exponenten  
20 der Verfassungsreformdebatte bereits im Krieg die (ebenfalls der DDP zugehörigen) Gelehrten Max Weber und Gerhard Anschütz eingeladen. Angesichts der auch weitere  
Teilnahmen behindernden Verkehrsschwierigkeiten der Nachkriegswochen konnte aber nur Weber erscheinen. Das vermochte seinem Wort, als insoweit wohl allein mit Preuß  
auf fachlich-intellektueller Augenhöhe Mitdiskutierender (und dann im Verein mit einer  
25 seither viel intensiveren Erbes- und Nachlasspflege<sup>52</sup>), ein besonderes Gewicht zu verleihen. Aus diesem Grunde werden nachfolgend Übereinstimmungen und Differenzen  
zwischen Preuß und Weber häufiger als weitere Gegenüberstellungen bemüht.

---

<sup>49</sup> Zur Entwicklung der Historiographie Wolfgang Niess, *Die Revolution von 1918/19 in der deutschen Geschichtsschreibung. Deutungen von der Weimarer Republik bis ins 21. Jahrhundert*, Berlin 2013.

<sup>50</sup> Der Staatskanzler Karl Renner hat den bürgerlichen Sozialdemokraten jüdischer Herkunft Prof. Ludo Moritz Hartmann zum österreichischen Botschafter in Berlin ernannt, der auch zuvor schon über den gemeinsamen Freund Paul Nathan mit Preuß gut bekannt war (vgl. Scheidemann, *Hugo Preuß*, s. Fn. 23); die Teilnahme Hartmanns ist angesichts der Wien und „Deutsch-Österreich“ im „Staatenhaus“ vor dem Veto der Siegermächte noch vorbehaltenen Mandate in § 29 Abs. 1 Ziffer Nr. 15 und 16 Entwurf I plausibel zu machen (S. 537).

<sup>51</sup> Zu dieser Regierungsstruktur zwischen November 1918 und Februar 1919 ist noch immer unentbehrlich: Wolfgang Elben, *Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919* (= *Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. 31), Düsseldorf 1965 (zu Preuß als „Staatssekretär des Innern“ dort S. 45ff.).

<sup>52</sup> Das ist bis heute u.a. im Vergleich dieser Edition mit der Monumentalausgabe seiner Werke zu verzeichnen, so z.B. am einschlägigsten für die hier betrachteten Aspekte: Max Weber, *Gesamtausgabe*. Abt. 1, Bd. 16: *Zur Neuordnung Deutschlands. Schriften und Reden 1918–1920*, Hg. Wolfgang J. Mommsen, Tübingen 1988.

#### IV. Dezemberberatungen 1918 und Entwurf I/Denkschrift zur neuen Reichsverfassung

Preuß wird häufig als Weimarer „Verfassungsvater“ bezeichnet. Doch im Wortsinne ist das nur für seinen Entwurf I und die begleitende *Denkschrift* vom 3. Januar 1919 zutreffend.<sup>53</sup> Diese würdigte Theodor Heuss, eine frühe Auswahlammlung Preußischer Texte einleitend, dass sie eine „der wesentlichsten Staatsschriften der deutschen Geschichte geworden ist. Ihr Inhalt deckt sich keineswegs mit dem, was dann in Weimar zum Grundgesetz des Reiches erhoben wurde.“<sup>54</sup> Grundlegend für das Konzept des Erstentwurfs (Entwurf I) ist bereits „§ 2. Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke“, aber im Inneren mit Kompetenzen in „Landesverfassungen“ verbunden, nach außen im Hinweis auf eine über dem Nationalstaat liegende Ebene: „Das Reich *erkennt* das geltende Völkerrecht als bindenden Bestandteil seines eigenen Rechtes an“ (so auch zit. S. 352).

##### 1. Volksrechte und Regierungssystem zwischen Parlamentarismus und Präsidentenamt

Nach detaillierten Kompetenzregelungen (vgl. u. IV.2.) folgt, vom Ergebnis der Dezemberbesprechung 1918 so angebahnt, die Kernaussage innerhalb des für das gesamte neue Verfassungsgefüge wichtigen § 6:

„Die Befugnisse, die nach den bisherigen Reichsgesetzen dem deutschen Kaiser zustanden, gehen auf den Reichspräsidenten unter verantwortlicher Mitwirkung der Reichsminister über, die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrats auf die zuständigen Reichsministerien, die sie nach Anhörung der Reichsräte ausüben. Die Befugnisse, die der bisherige Reichstag hatte, gehen auf das Volks- und Staatenhaus über.“

Konkretisiert wurde das zum einen in „§ 53. Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt“, zum anderen mit

„§ 64. Der Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt.

§ 65. Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkshauses. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm das Volkshaus das Vertrauen durch einen ausdrücklichen Beschluß entzieht.

§ 66. Der Reichskanzler trägt dem Reichstag gegenüber die Verantwortung für die Richtlinien der Reichspolitik, jeder Reichsminister selbständig die Verantwortung für die Leitung des ihm anvertrauten Geschäftszweigs.“

Gegenüber direktdemokratischen Verfahren auf Reichsebene äußerte sich Preuß in den Dezemberberatungen skeptisch: „An das Referendum trete er nicht ohne Bedenken her-

<sup>53</sup> Siehe in diesem Bd. S. 533–540 (Entwurf I), S. 134–153 (*Denkschrift*).

<sup>54</sup> Theodor Heuss, *Einleitung*, in: Hugo Preuß, *Staat, Recht und Freiheit. Aus vierzig Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen 1926/Neudruck Hildesheim 2006, S. 19f.; ähnlich Jasper Mauersberg, *Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt 1987, S. 87 zu diesem Entwurf, dass „er Preuß' ursprüngliche Konzeption für die künftige Reichsverfassung besser erkennen läßt als alle später veröffentlichten Entwürfe und Begründungen“.

an. Es wirke nach den in der Schweiz damit gemachten Erfahrungen mindestens in sozialer Beziehung eher reaktionär als fortschrittlich. Der Apparat sei, bei einem Siebzigmillionenvolk, sehr groß“ (S. 123). Das demokratische Repräsentationsprinzip wollte Preuß dreigliedrig, jedoch um das Parlament gruppiert, verwirklichen: „Das Volk müsse  
5 zwei Organe schaffen, den Präsidenten und das Volkshaus. Das Bindeglied zwischen beiden stelle die parlamentarische Regierung dar“ (S. 129).

Wo für Max Quarck (SPD) „ein Präsident nach Schweizer Muster auch für Vertretung des Staates nach außen zu genügen“ erschien, würde nach Max Webers unmittelbar darauf geäußelter Gegenmeinung bei solchem „Vorschlag ein Kompromißbewerber  
10 mit starker parlamentarischer Routine gewählt werden“. Tatsächlich war bei Weber nun, mehr als in seinen vom außenpolitischen Versagen des Obrigkeitsstaates geprägten Kriegsschriften, ein parlamentskeptischer Grundton zu vernehmen: „Auch die Parlamente seien heute in schweren Mißkredit gekommen. Ihnen alle Gewalt anzuvertrauen sei bedenklich. Er wünsche ein Gegengewicht gegen das Parlament. Wie es in dem vom  
15 Volke bestellten Präsidenten zu finden sei“ (S. 130). Insbesondere das möglichst unbeschränkte Recht des Staatsoberhauptes, das Parlament aufzulösen, reklamierte Weber als unverzichtbar: „Die richtig verstandene Demokratie könne nichts dagegen haben, daß der Präsident, als der Erwählte des Volkes, von dem Parlament an das Volk appellieren könne, dies geschehe am besten mittels des Referendums. Seine diesbezügliche Anord-  
20 nung müsse von dem Zwang der ministeriellen Gegenzeichnung befreit sein“ (S. 131f.). Auf den Einwand des USPD-Vertreters Joseph Herzfeld hinsichtlich einer „Gefahr, daß die Volkswahl, so nützlich und notwendig sie sein möge, dem Präsidenten das Übergewicht über das Parlament verleihe“, entgegnete Preuß mit einer für ein solches mehr Ergebnis- als Wortlautprotokoll recht ausführlichen Begründung:

25 „Eine zu große *Machtfülle* des Präsidenten sei nicht zu befürchten, wenn seine Stellung derjenigen eines beschränkten Parlamentarischen Monarchen ähnlich gemacht werde. Der Hauptgrund, warum er für die Präsidentschaft eintrete, liege darin, daß jeder andere Weg ungangbar erscheine. Er halte es für ausgeschlossen, daß der Reichstag mittelbar oder unmittelbar das oberste Organ des Reichs bestimme. Das sei gerade vom demokratischen Standpunkt aus verwerflich.  
30 Viel eher könnten sich die bürgerlichen Parteien hiermit abfinden, als die streng demokratischen“ (S. 130).

Diese früheste überlieferte Stellungnahme zur Präsidentenfrage ist ebenso bemerkenswert wie bislang in der Literatur unzureichend berücksichtigt worden. Sie kollidiert nämlich keineswegs mit dem Zeugnis des rechtskundigen Preuß-Mitarbeiters Willibalt  
35 Apelt, daß Preuß vor den Besprechungen mit Max Weber (über die jenes Protokoll ggf. nicht komplett Auskunft gibt) „ursprünglich dazu neigte, die Wahl wie in Frankreich der Volksvertretung zu überlassen“.<sup>55</sup> Das ist hinsichtlich der parlamentarischen Orien-

---

<sup>55</sup> Apelt, *Geschichte* (s. Fn. 47), S. 57. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass auch das Grundgesetz von 1949 nicht zur einfachen Parlamentswahl des Bundespräsidenten übergegangen ist, sondern eine „Bundesversammlung“ (Art. 54 Abs. 3 GG) eingerichtet hat, die eine Funktion des Ausgleichs zwischen Bund und Ländern und zwischen den Fraktionen ermöglichen soll.

5 tierung von Preuß, einschließlich seiner Zurückhaltung gegenüber plebiszitären Elementen, so auch für den gedanklichen Status noch bei Amtsübernahme plausibel. Allerdings hatte sich Preuß in seinem „Improvisations“-Artikel (*Schriften*, Bd. 1, S. 718–720) zwar nicht wie nun Max Weber gegenüber dem (alleinigen) Parlamentarismus, aber gegen-  
 10 über routinisierten und partikularisierenden „Fraktionsobrigkeiten“ kritisch geäußert. Das könnte der Anknüpfungspunkt gewesen sein, weshalb ihm nach den Einwänden besonders von Weber zugunsten der Volkswahl eines Präsidenten „jeder andere Weg un-  
 gangbar erscheine“. Das sprach nicht gerade von einer besonders großen inneren Begei-  
 15 sterung für die gefundene Lösung, aber zugleich für deren nunmehrige Fixierung. Die konkrete Fassung von Preuß, „daß der Präsident den Ministerpräsidenten, der den Titel Reichskanzler führe, und auf dessen Vorschlag die Reichsminister ernenne“, folgte sei-  
 nem Änderungskonzept von 1917 in Ersetzung des Kaisers durch den Reichspräsidenten. Der unmittelbar erläuternde Zusatz: „Der Reichskanzler habe die Stellung eines  
 20 englischen Premier-Ministers“ (S. 133), ließ am gemeinten Sinn des erwähnten Kompetenzprofils des Präsidenten wie „eines beschränkten Parlamentarischen Monarchen“ kei-  
 nen Zweifel. Dies bildete erkennbar die weiterhin vorrangig englandorientierte Gegen-  
 position zur nunmehr stärker parlamentarismusskeptischen Sicht von Max Weber.

Wenn Preuß in seiner inhaltlich gewichtigsten Wortmeldung einen „demokratischen  
 25 Standpunkt“ geradewegs polarisierend gegen „die bürgerlichen Parteien“ ausspielte, zu denen er darin offenkundig die neu gegründete linksliberale DDP nicht rechnete, warb er so natürlich auch um sozialdemokratisches Verständnis für einen volksgewählten  
 Präsidenten. Seit den Ereignissen des 6. Dezember, die unmittelbar darauf zu Bera-  
 30 tungsbeginn aus umfangreichen Presseberichten den Beteiligten sozusagen druckfrisch vor Augen standen, war durch Akklamationsszenen heimkehrender Soldaten das Thema  
 einer Präsidentschaft Eberts auf die öffentliche Tagesordnung gebracht. In einem Privat-  
 brief vom dritten Verhandlungstag im Reichsamt des Innern spekulierte Weber gar über  
 eine provisorische „Diktatur Ebert’s“ als dem etwaigen letzten Ordnungsfaktor, wenn  
 die von ihm befürchtete weitere Eskalation (z.B. auf den Straßen Berlins oder aus der  
 35 Rätebewegung) die Verfassungsarbeit hinter verschlossenen Türen zur „Makulatur“  
 entwerten würde.<sup>56</sup> Nicht allein solches in Krisenlagen anschwellendes Diktaturgerede  
 (nicht bloß Max Webers), sondern auch die bisherige Verweigerung des allgemeinen  
 und gleichen Stimmbürgerrechts auf Gemeinde- und Landesebene für breite Volks-  
 schichten ließ es nachvollziehbar erscheinen, warum Preuß die bürgerlichen Parteigän-  
 ger rechts von ihm nicht für zuverlässige Demokraten halten konnte.

35 Das Vertrauen eines betont selbstbewussten „Bürgerlichen“ wie auch Max Webers in den möglichen und erwarteten Präsidenten Ebert resultierte u.a. wohl aus dessen staats-  
 politischer Rolle, kurzzeitig interimistischer Reichskanzler aus der am 9. November er-  
 folgten Amtsüberlassung des resignierenden Prinzen Max von Baden an ihn gewesen zu

---

<sup>56</sup> Dazu näher mit Belegen s. Detlef Lehnert, *Einleitung* zu Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 13f.

sein.<sup>57</sup> Überdies war Ebert nicht – von Max Weber als Hemmnis für politisches „Führertum“ misstrauisch betrachteter – „parlamentarischer Routine“ entstiegen, da er nur erst seit 1912 dem Reichstag angehörte; dieser hatte aber seit August 1914 in einer kaum routineverdächtigen Ausnahmesituation der Kriegsjahre gearbeitet. Bei Preuß basierte die anfänglich große Wertschätzung für Ebert auf gemeinsamer Orientierung an der vorrangig zu betreibenden Einberufung der verfassunggebenden Nationalversammlung.<sup>58</sup>

Am erstrebten Primat der Parlamentarisierung, nicht eines Präsidialsystems wie in den USA,<sup>59</sup> ließ Preuß in seiner *Denkschrift* zu Jahresbeginn 1919 keinen Zweifel:

„Die Revolution hat nun endlich die Bahn frei gemacht; sie würde diesen wichtigen politischen Erfolg selbst wieder zerstören, wenn sie auf jenem Wege umkehren und den alten Dualismus nur mit veränderter Spitze wieder herstellen wollte. Es sind falsche Propheten, die den prinzipiellen Gegensatz von Parlamentarismus und Demokratie lehren. Gewiß ist nicht jeder Parlamentarismus demokratisch; gewiß gibt es aristokratischen und plutokratischen Parlamentarismus. Ob er sich in der einen oder anderen Weise gestaltet, das hängt weniger von Verfassungsparagraphen ab, als von der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft. Aber für ein großes Volk und Reich ist bisher der Parlamentarismus als die beste und fruchtbarste Organisationsform der politischen Demokratie erprobt“ (S. 147).

Ganz auf seiner Linie der Dezemberbesprechung – und insofern eben nicht Max Webers Vorstellung des plebiszitären Führertums übernehmend<sup>60</sup> – bedeutete die zuweilen als Ersatzmonarchismus aus der Zeit des Konstitutionalismus missverstandene Analogie des Präsidentenamts zur Krone gerade eine Beschränkung:

„In der parlamentarischen Monarchie steht die Krone neben dem Parlament. In der parlamentarischen Demokratie, in der alle politische Gewalt vom Volkswillen ausgeht, erhält der Präsident die ebenbürtige Stellung neben der vom Volke unmittelbar gewählten Volksvertretung nur, wenn er nicht von dieser selbst, sondern unmittelbar vom Volke gewählt wird. [...] Die Ernennung des Reichskanzlers und in Übereinstimmung mit ihm die der anderen Mitglieder der Reichsregierung ist die wichtigste selbständige Funktion des Reichspräsidenten“ (S. 148).

<sup>57</sup> Dazu mit weiterer Literatur nun die Biographie von Lothar Machtan, *Prinz Max von Baden. Der letzte Kanzler des Kaisers*, Berlin 2013.

<sup>58</sup> Eine kritischere Sicht ist jedoch dokumentiert, seit der Reichspräsident 1922 mit dem Kabinett des parteilos-wirtschaftsbürgerlichen Reichskanzlers Wilhelm Cuno (so gar kein parteiführender „englischer Premier“) und den Verordnungen gemäß Artikel 48 WRV nach Auffassung von Preuß 1923/24 das noch ungefestigte parlamentarische System beeinträchtigte; s. bereits Lehnert, *Einleitung* zu Preuß, *Schriften*, Bd. 4. S. 35–37.

<sup>59</sup> In seiner *Denkschrift* (S. 146f.) deutet Preuß die Gründe an, weshalb er die „parlamentarische“ Demokratie für besser hielt als die „präsidiale“. Ihn störte der „Dualismus“, der dem (ohne Amtsvergehen) unabsetzbaren US-Präsidenten – wie einem demokratisierten Monarchen – die Exekutive ganz überließ, ohne formelle parlamentarische Gegenzeichnung der Regierungsakte; und der auf der anderen Seite den Kongress – im Zeichen einer „Gewaltenteilungsdoktrin“ – auf die bloße Gesetzgebung beschränken wollte. Preuß kritisierte auch in der nordamerikanischen Variante eine Tendenz zur „negativen Politik“: Der Kongress konnte, wenn er nicht eigene Gesetzesvorschläge formulierte, vor allem verhindern und blockieren. Ein Beispiel dafür war, dass es dem Präsidenten Woodrow Wilson nicht gelang, sein Land zur Ratifikation des Beitritts zum Völkerbund zu bewegen. Zu weiteren Konsequenzen für die Weltordnung: Adam Tooze, *The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order. 1916–1931*, London 2014.

<sup>60</sup> Dazu Wolfgang J. Mommsen, *Zum Begriff der „plebiszitären Führerdemokratie“*, in: Mommsen, *Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte*, Frankfurt 1974, S. 44–71; Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920*, 3. verb. Aufl., Tübingen 2004.

Zwar bildete es auch ein Definitionsmerkmal schon der parlamentarischen (nicht mehr bloß konstitutionellen) Monarchie, dass wesentlicher Inhalt verbliebener Kronrechte die zumindest konsultative Mitwirkung bei der Auswahl des Regierungschefs wurde. Aber die Erbmonarchie trug ihre Restlegitimität auch im beginnenden Zeitalter des parlamentarischen Regierungssystems noch in sich, und eine ‚bonapartistische‘ Monarchie stand und fiel mit ihren Erfolgen. Hingegen tendierte gerade auch gegenüber dem *Vielparteien-Reichstag* die gewollt „ebenbürtige“ Mitwirkung *eines* – gleichrangig legitimationsstark volksgewählten – Reichspräsidenten zum Primat einer „selbständigen Funktion“.

## 2. Das Neugliederungskonzept und dessen Umformung nach Widerständen der Länder

Zur Frage der Zukunft Preußens sind bis Mitte Dezember 1918, anders als noch im argumentativen Kontext der Reformvorschläge von 1917, nur punktuelle Andeutungen bei Preuß zu finden. Mit gewissermaßen einem sechsköpfigen preußischen Ministerpräsidenten, analog dem „sechsköpfigen Reichskanzler“<sup>61</sup> in jeweiliger Gestalt eines sozialdemokratisch bestimmten Rates von sechs Volksbeauftragten, waren aber kraft revolutionärer Rechtsschöpfung auch dort schon wesentliche politische Fakten geschaffen.

In den Dezemberberatungen hat Preuß reflektiert, inwieweit die als solche unzweifelhaft bestehende „Republik“ künftig „Einheitsstaat oder Föderativstaat sein solle; der Gegensatz dieser Lösungsmöglichkeiten sei theoretisch größer als praktisch, da auch, wenn man zum Einheitsstaat gelangen wolle, eine starke Dezentralisation notwendig sei“ (S. 111). Max Weber plädierte in der Replik im Kern für eine „föderalistische Verfassung“, denn ein „weitgehender Föderalismus werde durch die Tatsachen gefordert, so sehr an sich der Unitarismus vorzuziehen sei. [...] An den Zerfall Preußens in mehrere Staaten glaube er nicht“ (S. 111f.). Einen konkreten Formulierungsvorschlag machte Weber zum Staatsumfang: „Das Reichsgebiet besteht aus dem Gebiet der ehemaligen deutschen Bundesstaaten, zuzüglich derjenigen Gebiete, die kraft des Selbständigkeitsrechts ihren Anschluß erklären“ (S. 130). Im Verfassungstext (Art. 2, S. 593) wurde dann später von „Ländern“ gesprochen, um damals noch missverständliche Anklänge an den Deutschen *Bund* (1815–1866) und an *Länderstaatlichkeit* zu vermeiden; überdies wurde dort statt „Anschluß“ die mögliche Aufnahme durch „Reichsgesetz“ vorgesehen.

Während Ländervertreter überwiegend prinzipiell Webers (mehr situativ begründete) Sicht teilten, wollte der Sozialdemokrat Max Quarck im Sinne von Preuß eine „Gleichberechtigung des Unitarismus und des Föderalismus“ erreichen (S. 112). Insoweit in Übereinstimmung mit Webers Eintreten für ein „Staatenhaus“ plädierte Preuß für einen dezentralisierten Unitarismus:

„Daß ein Organ zur Vertretung der Einzelstaaten da sein müsse, sei unzweifelhaft, ebenso, daß es in Schranken gehalten werden müsse und nicht an den Bundesrat erinnern dürfe. Es dürfe

<sup>61</sup> So die Formulierung des rede- und schreibgewandten (ehemaligen Schriftsetzers) Philipp Scheidemann, *Der Zusammenbruch*, Berlin 1921, S. 211.

nicht durch Volkswahl, sondern müsse durch die Einzelstaaten bestellt werden. Dann stehe es als ein indirekt bestelltes Organ neben zwei durch Volkswahl berufenen Organen“ (S. 122).

Preuß ließ auch keinen Zweifel, dass „die politische Führung beim Volkshaus liegen“ müsse: „Das Vorbild sei England. Wer ein Anhänger des Parlamentarismus sei, müsse sich für diese Lösung entscheiden“ (S. 124).

In § 3 des Entwurfs I werden die allein dem Reich vorbehaltenen Kompetenzen bestimmt, in § 4 der später als konkurrierende Gesetzgebung bezeichnete Bereich, in dem Freistaaten befugt sind, Landesrecht zu setzen, solange nicht ein Reichsgesetz entgegensteht. § 5 bestimmt, in Anlehnung an Art. 2 der Reichsverfassung von 1871: „Reichsrecht bricht Landesrecht“.<sup>62</sup> Für die Konzeption eines reorganisierten Föderalismus, die kaiserzeitliche preußische Hegemonie und die Kleinstaaterei gleichermaßen überwindend, ist dann konstitutiv der Beginn von „§ 11. Dem deutschen Volke steht es frei, ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue deutsche Freistaaten innerhalb des Reichs zu errichten, soweit die Stammesart der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Verhältnisse und geschichtlichen Beziehungen die Bildung solcher Staaten nahelegen. Neu errichtete Freistaaten sollen mindestens 2 Millionen Einwohner umfassen.“ Erst § 29 Abs. 1 erweckte mit aufgelisteten 16 Wahlgebieten den Anschein bereits eines konkreten Neugliederungskonzepts; aber der einleitende Wortlaut meinte damit zunächst lediglich eine Übergangsregelung für ein Staatenhaus, das nicht mehr nur Partikularinteressen vormaliger dynastischer Einzelstaaten vertreten sollte: „Bis sich die neuen deutschen Freistaaten gebildet haben, entsenden folgende Gebiete des Reichs Abgeordnete in das Staatenhaus“ – und es schließt sich deren Aufzählung an.

In seiner den Erstentwurf begründenden *Denkschrift* betont Preuß eingangs das Kontrastprogramm zur Bismarckverfassung:

„Die neue deutsche Republik muß demgegenüber unzweifelhaft als im wesentlichen einheitlicher Volksstaat auf das freie Selbstbestimmungsrecht der deutschen Nation in ihrer Gesamtheit gegründet werden. [...] Die deutsche Republik kann nur die demokratische Selbstorganisation des deutschen Volkes als einer politischen Gesamtheit sein. Dieser Grundgedanke wird nur noch verstärkt durch den dem Charakter der Revolution entsprechenden Gedanken fortschreitender Sozialisierung. [...] Der neue Bau des Deutschen Reichs muß also ganz bewußt auf den Boden gestellt werden, den Bismarck bei seiner Reichsgründung ganz bewußt nicht betreten hat“ (S. 135f.).

Keineswegs wollte Preuß, was häufig unterstellt wurde, eine nur zentralstaatliche Alternative zur bündischen Struktur des Bismarckreichs und seiner Vorgänger etablieren: „Dem deutschen Volkscharakter wohnt unzweifelhaft eine starke Abneigung inne gegen eine unbeschränkte Zentralisierung allen öffentlichen Lebens und gegen eine mechanische Leitung aller Verwaltung von einem einzigen Mittelpunkt aus“ (S. 137). Die Berücksichtigung dieser Abneigung gegenüber dem Zentralismus, der aus einer Verreichlichung des Hegemonialstaates erwachsen würde, führte zu der weiteren Ausgangsüberlegung, dass Preußen so wie – höchst willkürlich auch durch kriegerische Eroberungen ausgedehnt – entstanden nicht fortbestehen sollte:

<sup>62</sup> § 2 der RV von 1871 bestimmte, dass „die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen“.

„Ein Einzelstaat aber, der 4/7 des gesamten Reichs umfaßt, ist nur als Hegemoniestaat möglich. Ist die preußische Hegemonie in Deutschland unmöglich geworden, so ist damit auch ein einheitliches Preußen in Deutschland unmöglich geworden“ (S. 139).

5 Unübersehbar blieben die Gedanken von Preuß auf sein historisches Vorbild der Frankfurter Paulskirche orientiert, auch in der Gefahrenabschätzung:

10 „Schon im Jahre 1848, als die Zahlen- und Machtverhältnisse noch bei weitem nicht so ungünstig lagen, war der Dualismus zwischen der deutschen Nationalversammlung in Frankfurt und der preußischen Nationalversammlung in Berlin ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Verfassungswerkes. Man scheint auch von dieser Erfahrung in Deutschland nichts gelernt zu haben“ (S. 140).

Doch so wie hier bereits Skepsis gegenüber den Realisierungschancen seines Denkan-  
satzes anklang, musste Preuß diese auch in die noch unsicheren Hände demokratischer  
Eigeninitiative des bislang in Gliedstaaten obrigkeitlich mediatisierten Volkes legen:  
15 „Diese Umgestaltung der territorialen Gliederung des Reichs kann freilich nicht einfach  
von oben her dekretiert werden, vielmehr muß die freie Selbstbestimmung der Bevölke-  
rungen nach ihren wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnissen und Neigungen die In-  
itiative ergreifen, das Reich nur leitend, vermittelnd und schließlich sanktionierend wir-  
ken.“ Überdies bedeutete die Konzeption eines neu gegliederten Bundesstaates nicht al-  
lein die Befreiung des republikanischen Volksstaates aus den Fesseln der preußischen  
20 Hegemonie einerseits sowie des klein- und mittelstaatlichen Partikularismus anderer-  
seits. Darüber hinaus sollte getreu seiner für das Selbstregieren auf verschiedenen Ebe-  
nen eintretenden demokratisch-genossenschaftlichen Selbstverwaltungslehre ebenso die  
Freisetzung neuer politischer Energien von unten stattfinden: „Es sind die Funktionen  
25 *höchstpotenzierter Selbstverwaltung*, für die die kleinsten der bisherigen Einzelstaaten  
viel zu klein, der Großstaat Preußen aber viel zu groß und in sich selbst zu verschieden-  
artig ist“ (S. 142). Ebenso wie Preuß zwar dezidiert unitarisch, aber nicht zentralstaat-  
lich argumentierte, betonte er in der erstrebten Dezentralisierung zugleich den grundle-  
genden Unterschied eines Mehrebenensystems zu partikularistischer Überlieferung:

30 „Baut sich so das Reich, der Struktur des Volksstaats entsprechend, von unten nach oben auf,  
und ruht es infolgedessen mit seiner ganzen inneren Lebenstätigkeit auf dem organischen Un-  
terbaue seiner kommunalen und einzelstaatlichen Glieder, so ist ein gewisser normierender Ein-  
fluß des Gesamtwillens, also der Reichsgesetzgebung auf die Organisation der Einzelstaaten  
und ihrer Gemeinden unentbehrlich. Aber er soll sich auch auf das Unentbehrliche beschränken,  
indem er nur die Homogenität zwischen der Struktur des Reichs und der seiner einzelstaatlichen  
35 und kommunalen Glieder sicherstellt“ (S. 144).

Nach dem Sturz der Hohenzollern-Dynastie in Preußen und im Reich musste die Repu-  
blik ein „im wesentlichen einheitlicher Volksstaat“ sein (S. 135). Hier taucht nun auch  
wieder mit größerem Nachdruck der Begriff der „Nation“ auf, und Preuß greift in diesem  
Zusammenhang sogar zuweilen auf den Begriff der „Souveränität des Volkes“ zurück<sup>63</sup>,

---

<sup>63</sup> Volkssouveränität positiv gewendet: S. 111, 165, 197; zur Souveränität der Nationalversammlung: S. 199. Vgl. insgesamt unten VI.6. – Vgl. dazu auch Peter C. Caldwell, *Hugo Preuss's Concept of the*

auch wenn er dem Souveränitätsbegriff wegen seiner absolutistischen Konnotation – *legibus solutus* – eigentlich distanziert gegenüberstand.<sup>64</sup>

Preuß legte Erstentwurf und *Denkschrift* einer nach den Berliner Januarunruhen am 14.1.1919 stattfindenden Sitzung der Regierung der Volksbeauftragten vor. Deren tatsächlicher Vorsitzender Ebert stimmte zwar „der Tendenz der Denkschrift zu, die auf eine Teilung Preußens hinausläuft“, wollte die konkrete Umsetzung aber der Nationalversammlung überlassen. Der SPD-Mitvorsitzende Scheidemann lobte die Denkschrift als „eine glänzende Arbeit. Es ist ein Genuß, die Sätze in dieser Klarheit dargestellt zu sehen. Jetzt muß die Frage erst einmal öffentlich zur Debatte gestellt werden. Deshalb empfehle ich, den Entwurf so schnell wie möglich zu veröffentlichen“ (S. 155). Man verständigte sich als Kompromiss auf die Anregung von Landsberg und Preuß, diese Dokumente im Wege einer gezielten Indiskretion „durchsickern“ zu lassen (S. 157f.). Preuß arbeitete den Entwurf I (mit 68 Paragraphen) um, der dann insbesondere mit längerem Grundrechtsteil als Entwurf II (mit 73 Paragraphen) zusammen mit der gleich gebliebenen Denkschrift, aber nun auch unter dem Datum vom 20.1.1919, im *Reichsanzeiger* als Entwurf des Staatssekretariats des Innern veröffentlicht wurde.<sup>65</sup>

Am 25.1. fand im Reichsamt des Innern unter dem Vorsitz Eberts eine Tagung mit 129 Staatenvertretern und Mitgliedern des alten Bundesrats („mehr ancien régime als Revolution“<sup>66</sup>) statt. Das war eine grundlegende Wendung, denn hier wurde beschlossen, formell einen neuen Staatenausschuss zu bilden, der zum Mitverfasser der Vorlage wird, deren Ausarbeitung dem Staatssekretär des Innern aufgegeben worden war. In kontroverser Debatte mit solchen Ländervertretern entstand der Entwurf III vom 17.2.1919 mit 109 Artikeln. Nach einer zweiten Lesung ging daraus der Entwurf IV mit 118 Artikeln vom 21.2.1919 hervor. Dieser wurde so der Verfassungebenden Nationalversammlung für die Beschlussfassung des Plenums vorgelegt. Am Ende der Sitzung vom 25.1.1919 gründeten die Länder einen Staatenausschuss, der den vormaligen Bundesrat ersetzen sollte. Er tagte vom 28. bis zum 30.1. im Reichsamt des Innern und bildete am 30.1. einen engeren Ausschuss, der dort permanent installiert wurde. Der Widerstand der Länder war so einmütig, dass Preuß nachgeben musste, obwohl es diamet-

---

*Volk: Critical Confusion or Sophisticated Conception?*, in: *University of Toronto Law Journal*, 63 (2013), S. 347–384.

<sup>64</sup> Da es im Rechtsstaat keinen Träger „absoluter“ Macht geben kann – weder einen Monarchen noch das Volk –, sondern nur rechtlich eingegrenzte Befugnisse, zielte die Verwendung des überkommenen Begriffs der „Volkssouveränität“ auf das allgemeine Recht aller Staatsbürger eines Staates, eine „konstituierende Versammlung“ zu wählen, die mit (ggf. qualifizierter) Mehrheit entscheidet.

<sup>65</sup> Preuß bezeichnete den Entwurf I vom 3.1.1919 später als eine persönliche Meinungsäußerung, und er ging so weit, den Entwurf II vom 20.1.1919 bald darauf Entwurf I zu nennen, während z.B. Gerhard Anschütz (siehe in diesem Band S. 385f., Fn. 32f.) den Vorentwurf als Entwurf I bezeichnet. Damit keine Sprachverwirrung entsteht, benennen wir hier den Entwurf vom 3.1.1919 als Entwurf I oder weniger technisch als Erstentwurf.

<sup>66</sup> Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*. Band I: *Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930*, 2. Aufl., Berlin 1987, S. 142.

ral seinem Mehrebenen-Konzept widersprach, bei dem das Fundament einer demokratischen Verfassung in der Gemeinde lag und die Errichtung neuer Freistaaten ermöglicht werden sollte (§ 11 Entwurf I). Hier fand er auch keinen Rückhalt bei sozialdemokratischen Ländervertretern, die – aus gänzlich anderen Gründen als in Bayern – die Machtposition Preußen als ein „Bollwerk“ der Republik nutzen wollten.

Da indirekte Formen zur Beherrschung der Einzelstaaten nicht mehr zur Verfügung standen, mussten zentrale Aufgaben als „ausschließliche“ Gesetzgebungskompetenz des Reichs normativ fixiert werden. Dazu gehörten vor allem die Außenpolitik, die militärische Organisation und das Verkehrswesen. Der Staatenausschuss erreichte zunächst, dass den Ländern ein suspensives Veto gegenüber der Gesetzgebung des Reichstags eingeräumt wurde. Schon im *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt* (S. 547f.) wurde mehrheitlich von den Staatenvertretern durchgesetzt, dass es der Zustimmung des Staatenausschusses bedurfte, wenn die Reichsregierung die Vorlage zu einem Gesetz in der Nationalversammlung einbrachte; mangels Einigung konnte jeder Teil seine Vorlage einbringen (§ 2 Abs. 4). Ebert und Preuß gelang letztlich wenigstens, dass es in der Verfassunggebenden Versammlung für die definitive Entscheidung über die Reichsverfassung einer Zustimmung der Staatenvertreter nicht bedurfte.<sup>67</sup>

Hinsichtlich einer „Aufrechterhaltung der 25 Einzelstaaten“ fragte Preuß bei den Sozialdemokraten an: „Ist diese Gestaltung nach Durchführung der Revolution für die sozialistische deutsche Republik ein Rührmichnichtan?“ (S. 167). Neben den Einwänden preußischer SPD-Regierungsvertreter trat Preuß als Wortführer gerade auch der bayerische Ministerpräsident Kurt Eisner (USPD) entgegen, der zuvor die Dynastie der Wittelsbacher gestürzt hatte. Eisner erklärte, die Vertreter der „Staaten Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen“ hätten „zum deutschen Verfassungswerke“ u.a. beschlossen, dass 1. zunächst ein „vorläufiges Reichsgrundgesetz“ auszuarbeiten sei, und dies 2. „gemeinsam von der Reichsregierung und dem Staatenausschuß“. Damit es in Kraft treten könne, bedürfe es 3. „der Übereinstimmung der Nationalversammlung und des Staatenausschusses“, und (5a.) die „vereinigten Republiken Deutschlands bilden auch fernerhin einen Bund“ (S. 169). Entgegen dem Preußischen Konzept eines neu gegliederten Bundesstaats (bzw. *dezentralisierten* Einheitsstaates) behauptete Eisner, als „seit jeher überzeugter Föderalist“ auftretend: „Preuß ist Zentralist und Unitarier“ (S. 174).

Der Vorsitzende Ebert erwiderte zunächst mit für ihn ungewöhnlicher, aus der Stoßrichtung der länderseitigen Gegenposition begründeter Schärfe, es könne „der Antrag in dieser Form unmöglich zum Beschluß erhoben werden. Das hieße der Nationalversammlung vorgreifen. An der Souveränität der Nationalversammlung in der Verfassungsfrage darf nicht gerüttelt werden“ (S. 170). Damit verteidigte Ebert das Prinzip einer konstituierenden Nationalversammlung, die nicht dem *liberum veto* der Einzelstaaten unterworfen werden durfte. Aber dann versuchte er in einem zweiten Redebeitrag unnötige Konflikte zu vermeiden:

<sup>67</sup> Vgl. *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt*, S. 547f., § 2 i.V. mit § 4.

5 „Die Reichsleitung steht auf dem Standpunkt, daß ein einheitliches Reich nur auf dem Prinzip des Föderativstaates möglich sein wird, der so eingerichtet sein soll, daß jeder deutsche Stamm sich dem Deutschen Reiche freudig einfügt. [...] Wir haben auch nicht die Absicht, die Bundesstaaten zu vergewaltigen, sondern unsere Absicht ist die, das Verfassungswerk zu schaffen im gegenseitigen Einvernehmen mit allen Bundesstaaten“ (S. 183).

Auch Preuß äußerte sich am Ende der Verhandlungen versöhnlich, indem er andere Grundauffassungen für vollkommen legitim erklärte. In der Sache blieb er gleich Ebert davon überzeugt, auf den Primat der Nationalversammlung vertrauen zu können.

10 „Wenn man sich dreißig Jahre lang mit deutscher Verfassungsgeschichte beschäftigt hat, wird man sich über die Aufnahme des ersten Entwurfs einer deutschen Gesamtverfassung niemals Illusionen hingeben können. Wenn ich z.B. an die Entwürfe meiner bedeutenden Vorgänger, Freiherr vom Stein, Bismarck und Dahmann und ihre erste Aufnahme denke, so habe ich heute das Gefühl, fast zu gut behandelt worden zu sein. Diese Männer wurden noch viel heftiger angegriffen“ (S. 193).

15 Die geschichtlichen Hintergründe solcher Differenzen sind nicht schwer zu finden: Die Stein-Hardenbergschen Reformen in Preußen seit 1806 lebten vom Außendruck der französischen Revolution, aber deren Schubkraft entfiel 1814; die Revolution von unten 1848/49 stieß auf eine – nicht wie 1918 militärisch besiegte – intakte Herrschaftsordnung; Bismarcks „Revolution von oben“ 1867/71 erschütterte das Gefüge der deutschen Staatenwelt teilweise gründlicher, als es dann 1918/19 jenseits des gewiss bedeutsamen Umbruchs der inneren Staatsordnung zu verzeichnen war.

Auch Preuß war sich darüber im Klaren, dass es eine Vertretung der Gliedstaaten geben musste, die jetzt – nach Beseitigung aller Dynastien – auch „Freistaaten“ genannt wurden. Er stimmte mit Max Weber überein (S. 122), dass ein solches Vertretungsorgan dem Bundesrat nicht ähnlich sein dürfe. Preuß favorisierte ein sog. Staatenhaus, dessen Abgeordnete von den neuen Landtagen gewählt werden sollten, aber die nach „freiem Mandat“ hätten abstimmen sollen (s.o. II.3). Das hätte nach seiner Meinung auch für die Länder Vorteile bieten und vor allem das Übergewicht des zentralisierten Großstaats Preußen abschwächen können. Mit dem ablehnenden Votum der süddeutschen Vertreter war das Schicksal des Staatenhauses aber praktisch entschieden. Im Beratungsprozess kam Preuß zu dem Ergebnis, dass ein Reichsrat denkbar war, der dem alten Bundesrat nur äußerlich glich, aber nach den Veränderungen, die die Revolution mit sich gebracht hatte, einen großen Teil seiner Macht verlieren sollte. Preuß brauchte, wie er im Rückblick sagte, „den Mut der unendlich zähen unermüdlichen Geduld“ (S. 264). Offen blieb 35 zwar noch die Finanzverfassung des Reiches, die Erzberger als Reichsminister der Finanzen 1919 und 1920 mit seiner Reichsfinanzreform radikal umbaute. Doch schon am 8. Juli 1919, also vor dem Abschluss der Verfassungsberatungen, hatte dieser einen Reformplan vorlegt, der die Finanzhoheit diametral umorganisierte: War bisher das Reich „Kostgänger“ der Bundesstaaten gewesen, so erhielt nun das Reich den Ertrag der wichtigsten Steuern (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer) zugesprochen und wurde damit das Zentrum des Finanzausgleichs mit den Ländern und bis zu einem gewissen Grade auch zwischen den ärmeren und den wohlhabenderen Schichten. Dem 40

konnte sich der Reichsrat nicht entziehen, weil die Länder den im Krieg von 5 auf über 130 Milliarden Mark angeschwollenen Staatsschulden nicht gewachsen waren.

## V. Das Verfassungswerk in der Weimarer Nationalversammlung 1919

### 1. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt

5 Erste Aufgabe der Nationalversammlung war die Verabschiedung einer vorläufigen Reichsverfassung<sup>68</sup>, die bis zum Inkrafttreten der endgültigen die Staatsleitung regeln sollte. Zur Begründung berief sich Preuß auf die Nationalversammlung „als Trägerin der Souveränität des Volkes“ (S. 197). Das war das zentrale Argument gegen den bündischen Gedanken der im Bundesrat verkörperten Souveränität der Einzelstaaten. Mit  
10 § 1 und § 4 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt war dies nunmehr auch neu geregelt: Nur die „Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung“ war an die Zustimmung des Staatenausschusses (§ 2 Abs. 1), nur Änderungen im „Gebietsbestand der Freistaaten“ waren an deren Zustimmung gebunden, die Verabschiedung der künftigen Verfassung aber ausschließlich der Nationalversamm-  
15 lung überlassen (§ 4 Abs. 1). Preuß schlug eine Brücke zur Revolution von 1848/49 und zitierte Heinrich von Gagerns Rede in der Paulskirche zu Frankfurt mit dessen Worten:

„Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränität der Nation. Deutschland will  
20 eins sein, ein Reich, regiert vom Willen des Volkes unter Mitwirkung aller seiner Gliederungen; diese Mitwirkung auch der Staatenregierungen zu erwirken, liegt mit in dem Beruf dieser Versammlung. Wenn über manches Zweifel besteht: über die Forderung der Einheit ist kein Zweifel; es ist die Forderung der ganzen Nation. Die Einheit will sie, die Einheit wird sie haben“ (S. 196).

Zur historischen Erinnerung an die Paulskirchenverfassung treten nach dem verlorenen Krieg auch die „harten materiellen Notwendigkeiten unserer Lage“ hinzu; das erfordere  
25 sogar, „mehr noch als bisher“ die „Einheit stärken“ zu wollen (S. 198). Aber der gleiche Preuß, der sich über ‚falsche‘ Kompromisse abfällig geäußert hatte<sup>69</sup>, verteidigte nun einen vertretbaren „Kompromißentwurf“ (S. 199 u. 203). In Übereinstimmung mit der auf innere und äußere Versöhnung gerichteten Politik Eberts plädierte er dafür, „soweit es irgendwie möglich ist, im Wege der Verständigung zum Ziele zu kommen“ (S. 198).  
30 Von wesentlicher Bedeutung ist an dieser Rede im Plenum sonst vor allem noch, was Preuß über die Kompetenzen des künftigen Reichspräsidenten ausführte: „Im großen ganzen sind es die Befugnisse, die republikanischen Staatsoberhäuptern zuzustehen pflegen, unter der verantwortlichen Mitwirkung eines Ministeriums, das dieser Nationalversammlung verantwortlich ist und von deren Vertrauen abhängt“ (S. 201). Der Ge-  
35 setzestext enthielt in § 9 solche präsidiale Rückbindung an verantwortliche Regierungsmitglieder: „Alle zivilen und militärischen Anordnungen und Verfügungen des

<sup>68</sup> Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, vom 10.2.1919 (RGBl. S. 169), s. unten S. 547f.

<sup>69</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 360.



5 ‚Volksparteien‘ liegt etwas wie das Hissen von schwarz-rot-gold“ (S. 210). Ebenso betonte Preuß die nun verankerte „Geltung des Völkerrechts“ und „den Völkerbund“ als „den erhofften künftigen Träger und Fortbildner des internationalen Rechts“ (S. 211). Im weiteren Teil seiner Rede erläuterte Preuß die Einzelbestimmungen im Kompetenzgefüge und das schon erwähnte Balance- und Interaktionsmodell zwischen Volksvertretung, Reichsregierung und dem vom Volk als Staatsorgan gewählten Reichspräsidenten. Abschließend hob Preuß als Kompetenzgrenze nach einmal ausgeübter Verfassunggebung hervor, „die Vergleichen“ mit anderen Staaten zeige, „daß jedes Volk bei Verfassungsänderungen umso eifersüchtiger und vorsichtiger ist, je höher es den Schutz seiner Freiheit durch die Verfassung stellt“ (S. 225).

10 Im Entwicklungsverlauf „dieser staatserhaltenden, weil staatserneuernden Entwicklung von der Revolution zum demokratischen Rechtsstaat“ hob Preuß Verdienste der Sozialdemokratie hervor, die mit „Mäßigung und Selbstbeherrschung [...] die Grundlage der Demokratie nicht verkannt, sondern zu Ehren gebracht hat“ (S. 259). Der Rechtsopposition, die nicht müde wurde, die Vorzüge der Bismarck-Verfassung zu rühmen, um möglichst zu ihr zurückzukehren, hielt er in der zweiten Lesung die im Vergleich zur Reichsgründung Bismarcks von 1871 – mit seinem besonneneren Generalstabschef Helmuth von Moltke – auch militärisch höchst ernüchternde Bilanz entgegen: „was verdankt unsere Verfassung den Taten Ludendorffs, Tirpitz’ und dergleichen? [*sehr gut! bei den Sozialdemokraten.*] Die Antwort auf diese Frage, die mit Händen zu greifen ist, erklärt alles“ (S. 261). Der 3. Obersten Heeresleitung unter Hindenburg und Ludendorff war es aber letztlich gelungen, mit der sog. „Dolchstoßlegende“<sup>71</sup> in der Öffentlichen Meinung die Verantwortung von sich abzulenken. Doch konnte man die „Konkursverwalter des alten Systems [...] nicht für den Konkurs verantwortlich machen“.<sup>72</sup> Zwar ging Preuß im Sinne des Klassikerzitats der Einbringungsrede davon aus, dass „es das Ziel und der Inhalt aller Sozialisierungsgedanken ist, nicht bloß Lohn- und Magenfragen zu regeln, sondern wenn es ihr hohes moralisches Ziel ist, den arbeitenden Massen den Aufstieg zu freiem Menschentum mit seiner sittlichen Würde und Verantwortlichkeit zu bahnen“ (S. 209). Aber unter Berufung auf den SPD-Kabinettskollegen Rudolf Wissell fügte er im Plenum für die Regierung deren „Standpunkt“ hinzu, „daß sowohl nach ihrer Überzeugung wie nach der Lage der Dinge im Reich mit der Inangriffnahme der jetzt möglichen Sozialisierungsmaßregeln nicht einmal bis zum Abschluß der Verfassung gewartet werden kann“ (S. 227). Neben Versäumnissen im Zugriff auf den Großgrundbesitz ist das Zögern gegenüber Eingriffen in Machtzentren der Schwerindustrie von der Geschichtsschreibung kritisiert worden.<sup>73</sup> Die Nichtumsetzung dieser erörterten Maßnah-

<sup>71</sup> Vgl. Deutsche Nationalversammlung (Hg.), *Stenographische Berichte über die Veröffentlichung des Untersuchungsausschusses (15. Ausschuß, 2. Unterausschuß, 18.11.1919)*, S. 701 Hindenburg: „Ein englischer General sagte mit Recht: ‚Die deutsche Armee ist von hinten erdolcht worden.‘“

<sup>72</sup> Preuß, *Das amerikanische Hauptquartier und die Reichsverfassung* (1920), in: *Schriften*, Bd. 4, S. 593.

<sup>73</sup> So auch in der vergleichsweise moderat kritischen Version bei Heinrich August Winkler, *Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München 1993, S. 47: „Als die mehrheits-

men infolge der schwierigen Umstände trug auch wesentlich dazu bei, dass die SPD einen großen Teil ihrer Anhängerschaft an die USPD verlor<sup>74</sup> – und so die Weimarer Koalition schon im Folgejahr ihre Reichstagsmehrheit einbüßte.

### 3. Die Verhandlungsführung von Hugo Preuß im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung

5

Die eigentliche Arbeit der Nationalversammlung fand in deren Verfassungsausschuss im Anschluss an die erste Lesung im Plenum (S. 226ff.) statt. Das Ergebnis war schließlich der Entwurf V vom 18.6.1919 mit 173 Artikeln, der dem Plenum der Nationalversammlung für die zweite (2.–22.7.1919, S. 237ff.) und dritte (29.–31.7.1919, S. 269ff.)  
10 Lesung und zum Beschluss über den endgültigen Text der Weimarer Reichsverfassung vorgelegt wurde. Reichspräsident Ebert fertigte die Verfassung am 11.8.1919 aus. Am 14.8.1919 wurde sie im Reichsgesetzblatt (s. dort S. 1383ff.) verkündet und trat gem. Art. 181 damit in Kraft (s. unten S. 593ff.).

Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung ist nicht so gründlich erforscht<sup>75</sup> wie  
15 die Verhandlungen des Parlamentarischen Rats und die Entstehung des Grundgesetzes. Diese Lücke kann hier nicht geschlossen werden, zumal es um den Beitrag von Preuß und nicht zugleich den überaus komplexen, in vielem nicht schriftlich dokumentierten Aushandlungsprozess politischer Fraktionen geht. Immerhin bieten die Protokolle der *Verhandlungen des Verfassungsausschusses*, die hier nicht im Volltext wiedergegeben  
20 werden können, aber großenteils in *Reich und Länder* (unten VI.) ausgewertet sind, aufschlussreiches Material. So lässt sich ein (in wichtigen Einzelaspekten auch im Folgenden unter Ziffer 4. und 5. fortzuführender) Überblick zu der ersichtlichen Rolle von Preuß bei der Erörterung grundlegender Verfassungsfragen vermitteln. Seine dort anerkannt geschickte und ergebnisorientierte Verhandlungsführung war nach *Denkschrift*  
25 und ersten Verfassungsentwürfen vom Jahresanfang und den Reden im Plenum der Nationalversammlung der wichtigste Beitrag zum Weimarer Verfassungswerk.

Auch im Verfassungsausschuss sah Preuß beim „unglücklichen Souveränitätsbegriff“ das Problem angelegt, dass allzu leicht einiges „durcheinander“ geht: Wenn „theoretisch“ eine Antwort gefragt war, konnte diese nur lauten, „daß nach meiner Auffassung,

---

sozialdemokratischen Volksbeauftragten die Fragen der Sozialisierung auf die lange Bank schoben, verzichteten sie mithin zugleich auf ein Stück vorsorglicher Festigung der parlamentarischen Demokratie.“

<sup>74</sup> Peter von Oertzen, *Betriebsräte in der Novemberrevolution. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung über Ideengehalt und Struktur der betrieblichen und wirtschaftlichen Arbeiterräte in der deutschen Revolution 1918/19*, 2. erw. Aufl., Bonn-Bad Godesberg 1976.

<sup>75</sup> Historische Literaturschließung über: Eberhard Kolb/Dirk Schumann, *Die Weimarer Republik*, 8. erw. Aufl., München 2013; als Verfassungskommentar: Christoph Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997; materialreich zu den Debatten in der Nationalversammlung: Heiko Bollmeyer, *Der steinige Weg zur Demokratie. Die Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und Republik*, Frankfurt 2007; Rainer Grulich, *Geschichtspolitik im Zeichen des Zusammenbruchs. Die Deutsche Nationalversammlung 1919/20: Revolution – Reich – Nation*, Berlin 2012. Kurze Zusammenfassung der wesentlichen Phasen auch bei Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 5, Stuttgart 1978, S. 1076ff., 1178ff.

die von der Reichsregierung geteilt wird, das deutsche Volk in seiner Gesamtheit Träger der Reichssouveränität ist“. Bedeutsamer war für Preuß, „was praktisch daraus folgt“, nämlich „die Kompetenz-Kompetenz des Reichs“, die aus jenem Primat des Gesamtvolkes resultierte und dann z.B. Länderrechte noch durch Hürden der Verfassungsänderung schützte (*Verhandlungen*, S. 29f.).<sup>76</sup> Speziell hinsichtlich der Neugliederung, die sich in der vorparlamentarischen Anbahnung des Verfassungsentwurfs als Zentralproblem herausgeschält hatte (oben IV.2), sah Preuß die notwendige Verbindung von „nationaler Einheit und administrativer Dezentralisation durch autonome Selbstverwaltung der Landschaften“ als eine Aufgabe, die zum „am heißesten umstrittenen Artikel der Reichsverfassung“ führte. Daher stellte er die Entstehung und Bedeutung von Art. 18 in einer eigenen Monographie dar. Diese fand später Eingang in *Reich und Länder*, und dort findet sich (Ziff. XXVII–XX, S. 410ff.) die detaillierte Schilderung der Genese in den Beratungen der Nationalversammlung. Deren politischer Abschluss durch gemeinsamen Antrag von Löbe/Trimborn/Heile ging allerdings nicht mehr auf Preuß zurück.<sup>77</sup>

Auch wenn Preuß einräumte, es stünden einander „hier wieder einmal das Notwendige und das Mögliche in unangenehmer Weise gegenüber“, ließ er keinen Zweifel, dass „bei der gegebenen territorialen Einteilung in Deutschland eine wirklich bundesstaatliche Verfassung ganz unmöglich und nie vorhanden gewesen ist“ (*Verhandlungen*, S. 90). Streng genommen blieb für Preuß das „Vorhandensein eines Staatenhauses“, wie es der US-Senat und der Schweizer Ständerat bildeten, „das entscheidende Charakteristikum für den Bundesstaat [...]. Den Bundesrat hatte nur das Deutsche Reich, und zwar deshalb, weil es kein richtiger Bundesstaat war, weil nur die Konstruktion des Bundesrats jene eigentümliche Vereinigung der Hegemonie des Staates Preußen mit föderalistischen Umkleidungsstücken ermöglichte.“ Wenn sich in dieser Frage die Beharrungskräfte der Länder durchsetzten, ergab dies für die Praxis nur deshalb einen letztlich vertretbaren Kompromiss, weil die gesetzgeberischen Mitwirkungskompetenzen der weiter von Regierungsvertretern beschickten Länderkammer begrenzt wurden: „Der Reichsrat kann nicht als vollkommen gleichberechtigtes Organ der Reichsgesetzgebung neben dem Reichstag stehen. Dafür wird ihm aber die erweiterte Mitwirkung bei der Verwaltung eingeräumt“ (*Verhandlungen*, S. 119f.). In dieser Hinsicht betonte Preuß, dass anders als im Verhältnis zum Bundesrat des Kaiserreichs nur die parlamentarisch verantwortliche Regierung die Exekutivspitze sein durfte: „Ich sehe keine Möglichkeit eines wirklichen parlamentarischen Systems, wenn eine parlamentarische Regierung durch eine von ihr völlig unabhängige Instanz, wie es der Reichsrat ist, verhindert werden kann, notwendige Verwaltungsverordnungen zu erlassen“ (*Verhandlungen*, S. 168).

Gegenüber direktdemokratischen Postulaten blieb Preuß vorsichtig. Einerseits mochte er nicht ausschließen, dass das Volk als „primäres“ Staatsorgan neben Wahlen auch

<sup>76</sup> *Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte*, Bd. 336: *Anlagen/Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin 1920, hier stets kurz: *Verhandlungen*.

<sup>77</sup> Die Zitate S. 298 aus: *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung*, Berlin 1922; der Text der Monographie in: *Reich und Länder*, Berlin 1928, S. 396ff.; dort zur Schlussphase der Beratungen S. 424ff.; vgl auch in diesem Band S. 269f.

Sachentscheidungen fällen könne, und er sah im Referendum „gewiß ein Postulat der modernen Demokratie“ (S. 250). Andererseits wollte er, über das gebräuchliche Argument einer Differenz zur Landesgröße der Schweiz hinaus, an einen nicht weniger bedeutsamen Sachverhalt erinnern: „Auch in Amerika gibt es eine Volksabstimmung nicht  
5 in der Union, sondern nur in den Einzelstaaten“; darüber hinaus erzeugten bei ihm gerade in großstaatlichen Dimensionen allzu häufige Anwendungen dieser Form der Willensbildung zusätzliche Bedenken:

„Ich mache darauf aufmerksam, daß, um soundso viele Millionen Antragsteller zusammenzubringen, sehr erhebliche Kosten aufgewendet werden müssen und daß deshalb vielleicht unter  
10 Umständen das Referendum eine schärfere Waffe in der Hand großer wirtschaftlicher Interessenten sein kann, die sich eventuell leisten können, diese Spesen in die Sache hineinzustecken, als im Interesse der breiten Volksmassen“ (*Verhandlungen*, S. 308f.).

Als zusätzliches Motiv der Skepsis bei Preuß konnten gemäß einer dem Verfassungsausschuss vorgelegten Denkschrift (S. 634f.) im Sinne einer „Abart“ des Referendums  
15 gelten jene „Plebiszite, die sich bisher auf Verfassungsfragen bezogen, aber den Charakter einer dauernden Staatseinrichtung nicht haben. Sie waren mehr gelegentliche Volksbefragungen zum Zwecke der Festigung persönlichen Regimes (I. und III. Napoleon, 1799, 1815, 1870)“.

Ein weiterer Gesichtspunkt der Machtverteilung betraf die Begrenzung des präsidialen Auflösungsrechts gegenüber dem Reichstag, mit erforderlicher Gegenzeichnung der  
20 Regierung, wenn Preuß im Verfassungsausschuss die betreffende Klausel erläuterte:

„Der Sinn der Bestimmung ist wohl klar. Der Präsident und die Regierung solle nicht die Möglichkeit haben, durch immer wiederholte Auflösungen wegen derselben Frage – ich erinnere an die  
25 Konfliktzeit – zu versuchen, den Reichstag und die Wählerschaft allmählich mürbe zu machen. Durch die Auflösung wird Berufung an die Wähler eingelegt. Das Urteil der Wähler ist endgültig. In derselben Frage soll keine neue Berufung eingelegt werden können“ (*Verhandlungen*, S. 251).<sup>78</sup>

Das Argumentieren mit der preußischen „Konfliktzeit“ (1862–1866), als Bismarck die parlamentarischen Rechte hinsichtlich der Militärausgaben übergang, zeigte erneut das  
30 tief in der Geschichte obrigkeitsstaatlicher Suprematie verwurzelte Denken von Preuß, der auch einem volksgewählten Präsidenten keineswegs leichtfertig besondere Exekutivrechte bereitzustellen trachtete. Indem Preuß somit auch die Referendums- und Präsidialdemokratie nicht unbeschränkt wirken lassen wollte und sich nicht zur alleinigen

---

<sup>78</sup> Hier war der für Fehlentwicklungen in Mithaftung genommene Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen 1918, sehr klarsichtig: „So ist die Auflösung in den deutschen Monarchien nicht ein Appell an das Volk als den Schiedsrichter des Streites, sondern eine Waffe, um den Widerstand des Unterhauses zu brechen“ (S. 99f.). Als ob er den Missbrauch geahnt hätte, der am Ende der Weimarer Republik betrieben wurde, hielt Redslob nur bei hinreichenden Indizien geänderten Mehrheitswillens die einmalige Parlamentsauflösung für ein geeignetes demokratisches Mittel: „Ein Volk anzurufen, dessen Gegnerschaft man kennt, heißt einen Act der Unterdrückung versuchen. [...] Eine Fortsetzung des Kampfes ist ein Bruch des parlamentarischen Regime“ (S. 132).

Parlamentssouveränität bekannte (s.u. S. 36), kamen fast unabweislich besondere Regulative rechtsstaatlicher Verfasstheit und damit richterlicher Kontrolle ins Blickfeld.

Zwar hat Preuß offenbar nicht – wie kurz nach ihm Kelsen in Österreich – ein besonderes Verfassungsgericht, aber neben dem Reichsgericht mit allgemeiner letztinstanzlicher Zuständigkeit auch für Verfassungsfragen nach dem Vorbild der Paulskirche einen rein juristisch ausgerichteten Staatsgerichtshof favorisiert.<sup>79</sup> Eine pointierte Äußerung von Preuß zu dieser umstrittenen rechtsstaatlichen Kernfrage im Verfassungsausschuss zeigte deutliche Konturen zum einen seiner Bemühungen um Vermeidung innerer Bruchlinien, zum anderen auch der nicht verschwiegenen eigenen Überzeugung:

10 „Von der einen Seite wurde gewünscht, daß ein solcher Artikel, der das *richterliche Prüfungsrecht* ausschließt, aufgenommen werde, und von einer anderen Seite eine ausdrückliche Statuierung des richterlichen Prüfungsrechts. Ich habe mich dafür ausgesprochen, beides wegzulassen, und bin der Überzeugung, daß, wenn nichts gesagt ist, sich das richterliche Prüfungsrecht von selbst versteht. Ich stehe, was die prinzipielle Frage betrifft, durchaus auf dem Standpunkt  
15 Gneists gegenüber Laband“ (*Verhandlungen*, S. 483).

In dieser Frage, von der zunächst keine praktische Konsequenz ausging, die aber bald mit der Inanspruchnahme des richterlichen Prüfungsrechts durch das Reichsgericht<sup>80</sup> beantwortet wurde, könnte man ihm mit größerer Berechtigung als bezüglich seiner durchaus modernen Auffassung zum demokratischen Parlamentarismus eine gewisse Befangenheit in älteren Konfliktkonstellationen vorhalten. Wo unter den Bedingungen des monarchischen Konstitutionalismus Laband noch die (konservative) Staatsautorität und Gneist das (ggf. liberalere) Richterrecht verteidigen mochten, war im Übergang zur Republik auch die umgekehrte Konstellation nicht unwahrscheinlich und dann bald wirkungsmächtig: Bestenfalls liberal-konservative (dann wohl der DVP, ebenso häufig aber  
20 der republikfeindlichen DNVP nahestehende<sup>81</sup>) Richter gerieten in Kollision mit demokratisch-sozialstaatlichen Neuakzenten einer Weimarer Republik, die Preuß mit auf den Weg gebracht hatte. Dennoch hielt Preuß für ein pluralistisches, die Entscheidungsmacht nicht an einer Stelle monopolisierendes Demokratieverständnis die volle Entwicklung des Rechtsstaats für zentral. Dieser war ohne eine unabhängige Richterschaft,  
25 die auch dem „Ideal einer möglichst klassenlosen Justiz“ nahe kommen sollte, nicht vorstellbar. Beides zusammengedacht, konnte Unabhängigkeit nicht den Verzicht auf die Rückbindung an den Primat demokratischer Gesetzgebung bedeuten, wie Preuß in den weiteren Plenarberatungen einräumte:

35 „Gewiß werden im Volksstaat die Gerichte Volksgerichte sein, das ist eine Selbstverständlichkeit; denn alle Gewalt und damit auch die richterliche Gewalt geht in unserem Staate vom Vol-

<sup>79</sup> So § 10 des Entwurfs I vom 3.1.1919, unten S. 533, vgl. dazu kritisch Apelt, *Geschichte* (s. Fn. 47), S. 106. Nun auch Groh, *Demokratische Staatsrechtslehre* (s. Fn. 15), S. 551ff. (554 m.w. Nachw.).

<sup>80</sup> Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ), Bd. 111, S. 320ff.; vgl. dazu Preuß' spätere ausdrückliche Zustimmung: *Schriften*, Bd. 4, S. 552.

<sup>81</sup> Vgl. dazu die Rubrik: „Chronik“ in der Zeitschrift *Die Justiz. Monatsschrift für Erneuerung des deutschen Rechtswesens. Zugleich Organ des Republikanischen Richterbundes*. Diese Kritik der Rechtsprechung wurde anfangs von Hugo Sinzheimer, später von Ernst Fraenkel verfasst.

ke aus. Wer auch die Richter bestellen mag, ob sie ernannt oder gewählt werden, er ernennt oder wählt sie im Namen und im Auftrage des Volkes [...], und er wird in Ausübung dieser Funktion ja auch vom Volke und seiner Vertretung kontrolliert“ (S. 252).

5 Insgesamt blieb er aber mit seiner Kernthese am Ende der Plenarberatungen: „parlamentarisches System ist wechselnde Herrschaft der Parteien“ (S. 266), ein früher Vertreter der modernen Demokratietheorie.

#### 4. Einzelaspekte: Wahlrecht, Untersuchungsausschüsse und Artikel 48 WRV

Seit jeher war Preuß gleich den Sozialdemokraten ein Anhänger des *Verhältniswahlrechts*. Dies im Unterschied zu Friedrich Naumann, der wie sein langjähriger Ratgeber  
10 Max Weber, für den Verhältniswahlrecht eine „typische Erscheinung der führerlosen Demokratie“ war<sup>82</sup>, im Verfassungsausschuss die Meinung äußerte, „daß der Proporz – für kleinere Verhältnisse sehr geeignet – zur Feststellung der politischen Führerschaft im großen ungeeignet ist“ und lähmend wirke: „Die Folge des Verhältniswahlsystems ist die Unmöglichkeit des parlamentarischen Regierungssystems.“ Solcher These konnte  
15 Preuß durch Erfahrungstatsachen widersprechen: „Aber wir haben in Deutschland zum Reichstag noch nie Proportionalwahlen gehabt, und doch waren unsere Parteien immer zahlreich wie Sand am Meer, und sind bei der ersten Proportionalwahl etwas weniger zahlreich geworden.“ Überdies hielt er die Rückkehr zum alten System für einen nicht zu vermittelnden Rückschritt: „Es verhält sich mit dem Proportionalwahlssystem ähnlich  
20 wie mit dem allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht. Nachdem dieses einmal eingeführt ist, ist es ein Ding der Unmöglichkeit, es wieder zurückzuschrauben.“

In der Entgegnung auf Naumann bezog Preuß sich vielmehr auf die primäre Bedeutung der Parlamentsrechte für eine strategische Konzentration der politischen Kräfte:

25 „Ein Parlament ohne ausschlaggebende Macht muß zur Parteienzersplitterung führen, ein Parlament mit politischer Verantwortlichkeit muß wenigstens in die Richtung des Zweiparteiensystems führen. Es brauchen nicht immer zwei ausgesprochene Parteien zu sein, es können auch Koalitionen sein. Es wird natürlich noch Rückschläge geben“ (*Verhandlungen*, S. 242f.).

Das kaiserzeitliche Mehrheitswahlrecht hatte die Parteienzersplitterung nicht verhindert, weil spätestens in den Stichwahlen politische Absprachen zur Bildung von Mehrheitsbündnissen auch mit kleineren Parteien getroffen wurden. Nun rückte damaliges Fehlen  
30 parlamentarischer Verantwortlichkeit des Regierens und eine so begünstigte Fragmentierung der weltanschaulichen und interessenbezogenen Kräfte umso mehr ins Blickfeld.

Im Verfassungsausschuss erwähnte Preuß die in seinem Ministerium erarbeiteten „Richtlinien über die verschiedenen in Betracht kommenden Systeme der Proportionalwahl“; er nannte diese Entwürfe jedoch „wesentlich eine Frage der Technik“ (*Verhandlungen*, S. 112f.). Die in jenen Ausarbeitungen vorgesehene Zulassung von Listenverbindungen im Wahlgesetz zur Nationalversammlung diente auch einer Kompensation der Begünstigung größerer Parteien mittels der Mandatsverteilung nach *d'Hondt*. Gegen

<sup>82</sup> Max Weber, *Politik als Beruf* (1919), in: *Politische Schriften*, 3. Aufl., Tübingen 1971, S. 544.

eine Abschaffung der Listenverbindungen argumentierte eine insoweit von Preuß verantwortete Denkschrift aus dem Reichsamt des Innern, „die unnatürlichen Wahlbündnisse wären geradezu herausgefordert und eine Verwischung der Parteigrenzen wäre die Folge“ (S. 615). Damit wurde indirekt auch bestätigt, dass Preuß gegen das Mehrheitswahlrecht den Vorbehalt rein taktischer, „unnatürlicher“ Wahlbündnisse hegte. Für ihn war Politik nicht allein Machtkampf und Interessendurchsetzung, sondern zugleich eine Frage der gefestigten, wenngleich auf dieser Basis letztlich in der praktischen Umsetzung auch kompromissfähigen Überzeugungen. Ganz in diesem Sinne lautete das Fazit zu diversen, in Varianten erörterten Detailvorschlägen im Rahmen des nicht zur Disposition gestellten Prinzips: „Ein völlig ideales Verhältniswahlrecht ist bisher nicht gefunden worden“ (S. 625) – es ließ sich also mit verschiedenen Modellen und eben auch der 1919 praktizierten (wahlkreisbezogenen) Variante des Proporz im Vergleich zu den gravierenderen Verwerfungen des Majorzsystems stets gut leben.

In systematisierender Betrachtung, die Preuß mit der Rezension zu einer internationalen Vergleichsstudie andeutete, betonte er die Funktion eines modernen Wahlsystems, „der öffentlichen Meinung zu rechtlich organisiertem Ausdruck zu verhelfen“ (S. 652). Das Problem der Wahlprüfung gab Preuß im Verfassungsausschuss die Gelegenheit, die Grenze zwischen politischen und rechtlichen Fragen zu betonen. Dabei argumentierte er mit der Entwicklung des englischen Parlamentarismus: Dieser habe sich vormals quasi-richterlicher Funktionen entledigt, als die politische Machtposition gegenüber etwaiger Restauration monarchischer Prärogative durch Wahlrechtserweiterung und die allmähliche Einbeziehung der Volksmassen in die Parteistrategien endgültig gewährleistet war: „Sobald in England nach der zweiten Wahlreform in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre die Stellung des Parlaments auf breiter Basis gesichert war, übertrug das englische Parlament [...] die Wahlprüfung dem Gericht.“ Insbesondere musste es folgerichtig sein, eine judikative Funktion nicht bei der Legislative anzusiedeln, deren Primat bei Preuß kein absorptives Repräsentationsverständnis folgte: „Gewiss ist politisch der Reichstag das führende Organ, aber er ist nicht das souveräne Organ, dem sich auch das Recht und der Richterspruch zu unterwerfen hätten“ (*Verhandlungen*, S. 258). Auch in den Plenardebatten unterstrich Preuß diese Ansicht, „denn die Wahlprüfung ist zweifellos ein Akt der Rechtsprechung“ (S. 244). Daraus resultierte die in § 42 Entwurf I vorgeschlagene, schließlich in Art. 31 WRV verankerte Lösung.

*Untersuchungsausschüsse (Enquêterecht)*: Auf den Hinweis von Max Weber in den Dezemberberatungen: „Der Reichstag müsse ein *Enquête*-Recht bekommen“, hatte Preuß zutreffend erwidert, er selbst „habe in seinem vor der Revolution verfaßten Verfassungsreform-Entwurf“ dazu konkrete „Bestimmungen hierüber vorgeschlagen“ (S. 125).<sup>83</sup> Im Entwurf I waren diese Bestimmungen in § 47 vorgesehen; sie fanden in

<sup>83</sup> Vgl. auch oben S. 12 und unten S. 100. Max Weber, *Die Lehren der deutschen Kanzlerkrise*, in: *Politische Schriften* (s. Fn. 82), S. 216–221 (*Frankfurter Zeitung* v. 7.9.1917) hat nur teilweise ähnlich argumentiert. Preuß fügte, wohl nicht unabhängig davon, Art. 27a über das parlamentarische Untersu-

Art. 34 WRV Eingang. So wie Preuß 1917 das militärische „*va-banque*-Spiel“ kritisiert hatte und „die Zeichen der Zeit“ nun „auf Verderb“ (S. 85) zutreiben sah, sollte nach verlorenem Krieg und in schwebenden Versailler Friedensverhandlungen sein Ministerium zur Wahrheitssuche beitragen:

- 5 „Das Volk fordert Aufklärung, durch wessen Schuld der Krieg verursacht wurde, warum er nicht früher beendet worden ist und ob sich seine verderblichen Folgen nicht ganz oder teilweise hätten abwenden lassen. Diese Fragen erschöpfend zu beantworten, ist letzten Endes die Aufgabe der Geschichtsschreibung [...]. Die Reichsregierung hält sich gleichwohl nach wie vor verpflichtet, was an ihr liegt, zu tun, um die Wahrheit ans Licht zu bringen. Sie hat sich entschlossen, der Nationalversammlung als Trägerin der Volkssouveränität die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vorzuschlagen, um die Ereignisse zu prüfen, die zu dem Zusammenbruch Deutschlands geführt haben. Der Untersuchungsausschuss soll prüfen, ob Deutsche, die vermöge ihrer Stellung im öffentlichen Leben Einfluss auf jene Entwicklung der Dinge hatten, in begründetem Verdacht stehen, an dem Ausbruch, der Verlängerung und dem Verlust des Krieges schuldhaft beigetragen zu haben. [...]. Das Deutsche Volk muss davor bewahrt bleiben, dass Männer, die an seinem schweren Schicksal mitschuldig sind, wieder zu Amt und Würden kommen oder sonst politischen Einfluss erlangen.“<sup>84</sup>

- Mit Preuß war Max Weber zwar im Prinzip einig, dass die neue Verfassung Untersuchungsausschüsse vorsehen müsse, doch hatte er andere politische Vorstellungen. Den  
 20 Untersuchungsausschuss zum Krieg, in den vom linken DDP-Flügel neben Preuß auch der anerkannte Völkerrechtler Walther Schücking unter dem Vorsitz von Georg Gothein berufen war, lehnte Max Weber vehement ab. Er fand es unpassend, dass Hindenburg und Ludendorff auch vor pazifistisch orientierten – zumal jüdischen – Mitgliedern aussagen sollten.<sup>85</sup> Aber vor allem war er mit der Aufgabenstellung des Untersuchungsausschusses, als dessen Berichterstatter der Sozialdemokrat Hugo Sinzheimer fungierte,  
 25 nicht einverstanden. Dieser Ausschuss kam auch zu einem Ergebnis, das Max Weber trotz seiner Kritik an den letzten kaiserzeitlichen Regierungen nicht durchweg gefallen

---

chungsrecht in das Anfang Juli abgeschlossene Manuskript seiner Vorschläge von 1917 ein. Aber er verwendete in seiner Vorbemerkung vom 1.9.1917 ebenfalls den Ausdruck von der „Kanzlerkrise“ (S. 81).

<sup>84</sup> Akten des Reichsministers des Innern, *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Staatsgerichtshofs*, Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, R 1501–116941, Bl. 109f. Preuß begründet den Entwurf am 6.6.1919, und er fährt fort: „ein Gerichtshof kann heute zu den Fragen jedenfalls nur dann ein abschließendes Urteil abgeben, wenn ihm die Archive aller am Kriege beteiligten Völker und die Aussagen ihrer Staatsmänner und Heerführer zur Verfügung stehen“. Deshalb erfolgte deutscherseits der Versuch, „die Einsetzung einer Internationalen Untersuchungskommission mit weitreichenden Befugnissen zur Feststellung des Tatbestandes zu erwirken. Der Plan ist bei unsern Gegnern auf entschiedene Ablehnung gestossen.“ Ebd., Bl. 169. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass Hugo Preuß deutlich zwischen „rechtlicher“ und „politischer“ Verantwortung unterscheidet, vgl. in diesem Bd. z.B. S. 133, 520f.

<sup>85</sup> Mommsen, *Max Weber* (s. Fn. 60), zitiert S. 344 aus dem Brief, mit dem Weber am 14.4.1920 aus der DDP austritt, und dabei u.a. auch erklärt, dass er den eingesetzten Untersuchungsausschuss ablehnte: „Nicht einverstanden war ich auch mit der *Auswahl* und dem *Verfahren* im Untersuchungsausschuss: Herren, die Pazifisten sind (und als ‚Juden‘ gelten, einerlei wie sehr mit Unrecht) durfte man *nicht* hineinsetzen. Fast mein ganzer Umgang ist jüdisch, eine Kousine meiner Mutter war Felix Mendelssohn’s Frau, – ich denke ich bin unverdächtig, ‚Antisemit‘ zu sein. *Hier* gelte auch ich als ‚Jude‘ (Zuschrift von Offizieren an mich!)“. Wenn Weber sich damit nicht doch von eigenen Restvorbehalten entlastete, fürchtete er also, dass zu viele Ausschussmitglieder jüdischer Herkunft eine deutschnationale Demagogie förderten.

konnte: „In der durch die Friedensaktion Wilsons im Winter 1916/17 geschaffenen Gesamtlage waren Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß es möglich sei, zu Friedensbesprechungen zu gelangen. Die Reichsregierung hat diese Möglichkeiten nicht ausgenutzt.“<sup>86</sup> Der Untersuchungsausschuss war allerdings nicht selbst in der Lage, den „Hindenburg-Mythos“ mit seiner „charismatischen Legitimationsressource“<sup>87</sup> zu entkräften.

Nur unmittelbar nach der Niederlage hätte die Bereitschaft bestehen können, im Sinne von Hugo Preuß nach Fehlentwicklungen der deutschen Politik vor und während des Krieges zu fragen. Die öffentliche Meinung war nach Kriegsende in Deutschland nicht vorherrschend chauvinistisch. Auch Friedrich Naumann konstatierte im Sommer 1919, dass die Bevölkerung im Ganzen „ein absolutes Bedürfnis nach Ruhe, Ernährung und Arbeit habe“. Führende DDP-Politiker zeigten sich unmittelbar nach dem Krieg geradezu enttäuscht über den „Mangel an moralischem Widerstand in unserem Volke“.<sup>88</sup> Selbstkritische Bürger wie Hugo Preuß, die an einem wirklichen Systemwechsel interessiert waren, verzweifelten fast, dass Demütigungen, die der Frieden von Versailles Deutschland auferlegt hatte, die Befestigung ihres Werks nahezu unmöglich machten.<sup>89</sup>

*Reichsexekution und verfassungsmäßige Diktaturgewalt des Reichspräsidenten:* Der Entwurf I enthielt bereits detaillierte Regelungen zur „Reichsexekution“ und zur „verfassungsmäßigen Diktatur“ des Reichspräsidenten unter Gegenzeichnung durch die parlamentarisch verantwortliche Reichsregierung. Diese Bestimmungen, die im Verlauf der Verfassungsberatungen erheblich abgeändert wurden,<sup>90</sup> haben ihre eigene Geschichte. Der letztlich beschlossene Art. 48 WRV ist wie kein anderer „mit Schicksalsproblemen der jüngeren deutschen Geschichte verknüpft“.<sup>91</sup> Es wurde später der Weimarer Repu-

<sup>86</sup> Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 (Hg.), *Beilagen zu den Stenographischen Berichten über die öffentlichen Verhandlungen des Untersuchungsausschusses. Bericht des zweiten Untersuchungsausschusses über die Friedensaktion Wilsons 1916/17*, S. 29; 14. Sitzung des 2. Unterausschusses am 18.11.1919, S. 701.

<sup>87</sup> Pyta, *Hindenburg* (s. Fn. 28), S. 480. Vgl. dazu Weber, *Politik als Beruf* (s. Fn. 82), S. 507.

<sup>88</sup> Ulrich Heinemann, *Die verdrängte Niederlage. Politische Öffentlichkeit und Kriegsschuldfrage in der Weimarer Republik*, Göttingen 1983, S. 255.

<sup>89</sup> Vgl. dazu Hugo Preuß, *Offener Brief an Herrn William Harbutt Dawson* (1918), in: *Schriften*, Bd. 1, S. 697–706, in dem Preuß – vor dem Versailler Friedensvertrag – vor unnötigen Demütigungen Deutschlands warnt, weil sie eine demokratische Reorientierung behindern könnten und es fatal wäre, wenn die Kriegsgegner indirekt die Rolle der deutschen Demokratiegegner stärken würden. Der Briefwechsel zwischen Preuß und Dawson zwischen dem 4.7.1918 und dem 4.4.1919, der sich an den Offenen Brief anschloss, findet sich im Nachlass von W. H. Dawson in der Universität Birmingham U.K.

<sup>90</sup> Ein aus den Akten gearbeiteter Bericht über die Entwicklungen seit Entwurf und Denkschrift vom 3.1.1919 findet sich bei Ludwig Richter, *Das präsidentiale Notverordnungsrecht in den ersten Jahren der Weimarer Republik. Friedrich Ebert und die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung*, in: Eberhard Kolb, *Friedrich Ebert als Reichspräsident. Amtsführung und Amtsverständnis*, München 1997, S. 207–257.

<sup>91</sup> Gerhard Schulz, *Der Artikel 48 in politisch-historischer Sicht*, in: Ernst Fraenkel (Hg.), *Der Staatsnotstand*, Berlin 1965, S. 39–71 (39) und 254–257. Zu den Gesichtspunkten der während der Weimarer Republik geführten Diskussion die Übersicht bei Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs. Kommentar*, 14. Aufl., Berlin 1933 (Neudruck 1960), zu Art. 48 S. 267ff.

blik vorgeworfen, sie sei keine „wehrhafte Demokratie“ gewesen. Aber schon im Text des Entwurfs I heißt es (S. 539f.):

„§ 57. Wenn deutsche Freistaaten die ihnen nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllen, kann sie der Reichspräsident dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.“

§ 58. Der Reichspräsident kann, wenn in einem deutschen Freistaat die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem erheblichen Umfang gestört oder gefährdet wird, mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten und die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen treffen. Er ist verpflichtet, hierzu unverzüglich die Genehmigung des Reichstags einzuholen und seine Anordnungen aufzuheben, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt.“

§ 57 behandelt die sog. „Reichsexekution“, während Preuß den § 58 als „verfassungsmäßige Diktatur“ bezeichnete. Dabei ging es ihm vor allem um den radikalen Bruch mit den früheren Bestimmungen des „Belagerungszustands“ und des „Kriegsrechts“: Die Ausnahmebestimmungen sollten dem Reichspräsidenten unter Kontrolle der parlamentarischen Regierung zustehen, durften aber auf keinen Fall dazu führen, dass die zivile Regierung ihre Kompetenzen auf Militärbefehlshaber übertrug, wie das unter der Kaiserlichen Verfassung vorgesehen war.<sup>92</sup>

Preuß hatte die beiden Tatbestände „Reichsexekution“ und „verfassungsmäßige Diktatur“ zunächst von einander getrennt. Erst in Dritter Lesung im Plenum der Verfassunggebenden Versammlung wurden sie im späteren Art. 48 als Abs. 1 und Abs. 2 aus redaktionellen Gründen zusammengefasst. Die schwierige Frage von Reichsexekution und verfassungsmäßiger Diktatur war ein „Wechsel auf die Zukunft“. Die Regelung sollte die Verhängung des „Belagerungszustandes“ und des Kriegsrechts endgültig abschaffen. Zuvor bestanden Vorschriften des Art. 68 der RV 1871 und der Art. 36, 63 der Preußischen Verfassung, wenn „die letzte entscheidende Gewalt auf die Militärbefehlshaber übergang“ und die „verantwortliche Regierungsbehörde außerstande war, die Verantwortung für das Geschehene wirklich zu übernehmen“ (S. 248f.). Ohnehin wollte Preuß im Verfassungsausschuss keinen Zweifel aufkommen lassen, dass Parlamentsrechte nicht tangiert werden sollten: „Das *Notverordnungsrecht* ist absichtlich aus dem Entwurf herausgelassen worden“ (*Verhandlungen*, S. 42). Für ihn erschien aber die Sicherung vor Missbrauch der möglichen inneren Ordnungsmaßnahme ausreichend, weil gemäß vorgeschlagenem Art. 49 „vom Reichspräsidenten unter Verantwortlichkeit des Reichsministeriums angeordnet“ werde, „und auch die Durchführung aller Einzelheiten steht unter der Verantwortung des Reichsministeriums“ (S. 249). Im Gegensatz zu der

<sup>92</sup> RV 1871 bestimmte in Art. 68: „Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes, gelten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 *prGS 1851*, S. 451ff.“ Dieses preußische „Gesetz über den Belagerungszustand“ bestimmte, dass die Erklärung u.a. „bei Trommelschlag oder Trompetenschall“ zu verkünden ist (§ 3); und: „Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über“ (§ 4). Zur enormen, auch von Preuß (unten S. 248f.) erwähnten Bedeutung für die Verwaltung im Ersten Weltkrieg vgl. Huber (s. Fn. 75), Bd. 5, S. 42ff.

späteren (insofern auch Selbst-)Kritik<sup>93</sup> erklärte Preuß im Plenum der Nationalversammlung: „Ich wüßte absolut nichts, was das in Aussicht gestellte Reichsgesetz noch enthalten soll“ (S. 247f.), und im Ernstfall müsse man „doch gerade dem Zugreifen der Behörden leider einen gewissen Spielraum in Einzelheiten verschaffen“ (S. 249).

5 Von den beiden Sachverhalten war die „Reichsexekution“ einfacher zu fassen. Es musste eine Pflicht verletzt sein, die ein Land gegenüber dem Reich zu erfüllen hatte. Die Grenzen eines solchen Eingriffs schienen einigermaßen „diktaturfest“, aber in der Anwendung kam es zu massiven Problemen. Waren im Fall der Reichsexekution die juristischen Strukturen recht präzise – was Rechtsbrüche aber nicht verhinderte –, so war es  
10 bei der „verfassungsmäßigen Diktatur“ viel schwieriger, die „diktaturfesten“ Rahmenbedingungen genau zu erfassen. Der Reichspräsident blieb, abgesehen von der Grundrechtssuspendierung nach Art. 48 Abs. 2 Satz 2, an die geltende Verfassung gebunden und von der Gegenzeichnung durch die parlamentarisch verantwortliche Reichsregierung abhängig. Überdies war nur die Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustands gestattet. Zusätzlich sollte nach Art. 48 Abs. 4 eine Landesregierung befugt sein,  
15 die Rechte des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. 2 wahrzunehmen, sofern der Reichspräsident nicht erreichbar war und „Gefahr im Verzuge“ bestand.

Auch wenn es aus dem Wissenshorizont späterer negativer Erfahrungen geschah, die Preuß nach 1923 zu einer Korrektur seiner zuvor weniger problembewussten bzw. einer  
20 möglichst starken republikanischen Zentralregierung verpflichteten Sicht veranlassten, ist das – so allerdings erst 1932 ausgesprochene – Urteil des Wiener Verfassungsmitautors Hans Kelsen erwähnenswert, der Art. 48 der WRV scharf verurteilte<sup>94</sup>: Die Wurzel des Übels „liegt in der technischen Unzulänglichkeit der Weimarer Verfassung selbst“; Art. 48 Abs. 2 gibt dem Reichspräsidenten Kompetenzen, ohne sie in „unzweideutiger  
25 Weise zu begrenzen“; die Grenze wird auf ein „Ausführungsgesetz überwältzt“, das nie erlassen worden ist. Kelsen kritisierte an der WRV, sich auf die „Illusion der ‚sinngemäßen‘ Interpretation eines Verfassungsartikels zu verlassen, dessen Wortlaut die Handhabe bietet, die wichtigsten organisatorischen Bestimmungen anderer Artikel wieder aufzuheben“; „die Grenze lässt sich überhaupt nicht interpretativ gewinnen, sie kann  
30 nur im Wege der Verfassungsgesetzgebung geschaffen werden“.<sup>95</sup>

Es ist fraglich, ob dieser Vorwurf auch noch Preuß selbst trifft.<sup>96</sup> Wir stoßen hier auf die Grenzen des Verfassungsrechts, weil eine Demokratie nicht nur sie tragende Nor-

<sup>93</sup> Hugo Preuß, *Die Bedeutung des Artikels 48 der Reichsverfassung* (1925), in: *Schriften*, Bd. 4, S. 571–575 und S. 50f. (Einleitung).

<sup>94</sup> Hans Kelsen, *Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932*, in: *Die Justiz. Monatsschrift für Erneuerung des Deutschen Rechtswesens*, VIII (1932). H. 2 und 3, S. 65–106.

<sup>95</sup> Kelsen, *Urteil* (s. Fn. 94), S. 89–91.

<sup>96</sup> Allerdings hatte Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1920, S. 20 schon kurz nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung, wenn auch bezogen auf die amerikanische „Präsidentenchaftsrepublik“ den quasi-monarchischen und eben nicht pluralistischen Charakter solcher Gestaltung hervorgehoben: „Denn wenn dem nach Millionen zählenden Volke der Wähler nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muß der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein von

men, sondern auch eine demokratische Kultur braucht, die nicht einfach von Rechts wegen eingeführt werden kann:

5 „Keiner Verfassung ist es gegeben, die für ein gedeihliches Staatsleben unentbehrliche Solidarität von Volk und Regierung, von Gesamtheit und Gliedern durch Rechtsbestimmungen zu schaffen; das ist Sache der Volkserziehung in deren höchstem Sinne, der Entwicklung politischer Gesinnung. Aber eine Verfassung kann und soll Hindernisse vermeiden, die der Entwicklung solcher Solidaritätsgesinnung entgegenstehen, und Einrichtungen schaffen, die diese Entwicklung erleichtern“ (S. 153).

### 5. Problemfelder der persönlichen, politischen und sozialen Grundrechte

10 Nicht so inhaltsarm wie zuweilen behauptet fielen im Entwurf I von Preuß die noch nicht ausformulierten Grundrechte aus, wenn auch ein annähernd vollständiger Katalog wie schon 1917 (oben II.3) nicht beabsichtigt war. Immerhin erwähnt ist die Entprivilegierung von Standesvorrechten durch Gleichberechtigung vor dem Gesetz (§ 18), die  
15 „volle Glaubens- und Gewissensfreiheit“ (§ 19), und weil das ebenso nicht vom demokratischen Mehrheitsprinzip schon garantiert wird: „§ 21. Die fremdsprachlichen Volksteile innerhalb des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in der ihnen eigenen, volkstümlichen Entwicklung beeinträchtigt werden, insbesondere nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterrichte sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege innerhalb der von ihnen bewohnten Landesteile.“ Wenn Preuß  
20 über die in liberaler Tradition stehenden Grundfreiheiten hinaus nicht selbst die vorgesehenen „Grundsätze über das Schulwesen“ (§ 20), „Grundsätze über die Bodengesetzgebung“ (§ 22) und „Bestimmungen über die Vertretung der Arbeiter, besonders über Arbeiterräte bei großen Unternehmungen“ (§ 23) bereits konkret vorsah, bekundete dies auch Respekt gegenüber den zu erwartenden Beiträgen aus der bis dahin revolutionstragenden Sozialdemokratie. Die projektierte Verankerung von Grundsätzen der Schul-  
25 und Bodenreform sowie zu Fragen von Mitbestimmung und Wirtschaftsdemokratie betraf nämlich durchaus einige ihrer gesellschaftspolitischen Kernanliegen.<sup>97</sup>

30 In seiner Rede zur Einbringung des Verfassungsentwurfs ins Plenum der Nationalversammlung gab Preuß den wichtigen Hinweis: „In Abweichung von der früheren deutschen Verfassung hat der Verfassungsentwurf in seinem zweiten Abschnitt auch wieder Grundrechte des deutschen Volkes aufgenommen, nicht nur aus Pietät gegen die Verfassung der Paulskirche von 1849.“ Trotz früherer Verankerung in den Gliedstaaten

---

Berechtigung verlieren. Was in einem alle Volksparteien umfassenden vielköpfigen Parlamente vielleicht noch möglich ist: daß sich aus dem Zusammenwirken aller dieser Kräfte etwas wie ein Volkswille bilde, ist bei dem durch unmittelbare Volkswahl berufenen und daher vom Parlamente ganz unabhängigen, durch den ungeheuren und nicht aktionsfähigen Gesamtkörper des Volkes aber nicht kontrollierbaren Präsidenten ebensowenig möglich wie bei dem erblichen Monarchen.“

<sup>97</sup> Heinrich Potthoff, *Das Weimarer Verfassungswerk und die deutsche Linke*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 12 (1972), S. 433–483; *Die SPD-Fraktion in der Nationalversammlung 1919–1920*. Eingel. von H. Potthoff, bearb. von Potthoff und H. Weber, Düsseldorf 1986. Positiv zu den Grundrechten Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 4: 1914–1945*, München 2008, S. 351f.

und der Gesetzgebung könne deren „reichsverfassungsmäßige Garantie“ von Bedeutung sein (S. 225). Wenn Preuß gegen Ende der Verfassungsdiskussionen im Plenum die Frage nach seiner „Vaterschaft der Grundrechte“ in der resultierenden Form „mit einem lauten und vernehmlichen Nein“ beantwortete (S. 253), hatte diese Distanzierung ihren

5 Hintergrund abgesehen von weltanschaulicher Fragmentierung auch in den noch immer weiter ausgreifenden Partikularismen: „Jeder Interessent verlangt heute eine besondere ‚Verankerung‘ seiner Rechte in den Grundrechten der Verfassung“ (*Verhandlungen*, S. 184). So kritisierte er, „es stände über die Beamtenfragen schon viel zu viel in den Grundrechten“. Wegen der „großen Unruhe“ in der Beamtenschaft nach der Revolution

10 hielt er den Wunsch für berechtigt, „in der Verfassung eine gewisse Zusicherung dafür zu sehen, daß es bei dem Berufsbeamtentum und dessen wohl erworbenen Rechten sein Bewenden haben soll“; aber er wandte sich gegen die Aufnahme von Sonderbestimmungen, die in das „zu reformierende Beamtenrecht [...] hineingehören“ (S. 256f.). Ein dominierender Lobbyismus und Klientelismus entsprach nicht dem Staatsdenken von

15 Preuß, weswegen er (im Unterschied zu Fraenkel) seine Pluralismustheorie viel weniger auf Interessenverbände hin konzipierte. Er hatte gehofft, die Garantie des Berufsbeamtentums, verbunden mit der „Freiheit der politischen Gesinnung und [...] Vereinigungsfreiheit“ (Art. 130 Abs. 2 WRV, S. 607), könne dieses für die Republik gewinnen. Auch das war ein Wechsel auf die Zukunft und setzte mehr Zeit demokratischer Konsolidierung voraus, als zur Verfügung stand. In der fragwürdigen Tendenz, „jedem Stand eine Gabe, jenem Blumen, diesem Früchte auszuteilen“ (*Verhandlungen*, S. 382), wurde aus seiner Perspektive den grundsätzlich legitimen Anliegen nicht gedient.

Diese bald absehbare Entwicklung ist zu berücksichtigen, wenn Preuß in Weiterführung früherer Äußerungen<sup>98</sup>, aber wohl auch strategisch argumentierend die Auffassung

25 vertrat, „daß die verfassungsgeschichtliche und politische Bedeutung von Grundrechten überhaupt gegen die Zeit ihrer ursprünglichen Entstehung stark abgenommen hat“. Dies war gewiss nicht einfach nur abwertend gemeint, sondern verwies auf die Verlagerung des Primats der liberalen Abwehr- zu demokratischen Partizipationsrechten, deren Sicherung die im Entwurf I enthaltenen Garantien vor allem anstrebten. Dennoch vertrat

30 er zugunsten des erhaltungswürdigen Kerns des liberalen Erbes im Verfassungsausschuss nun die Position, dass „ein solcher Abschnitt über die Grundrechte als Bekenntnis zu allgemeinen Leitideen der Verfassungsentwicklung nicht fehlen sollte“; allerdings mussten letztlich „die Garantien in den eigentlichen organisatorischen Bestimmungen der Verfassung geschaffen werden“. Ferner gab er zu bedenken, „daß eine vollkommen

35 *einheitliche Welt-, Staats- und Wirtschaftsordnung* hier nicht zugrunde liegt“; es bestehe keine „einheitliche Richtung, sondern das Zusammenwirken verschiedener Richtungen, die aus ihren sonst auseinandergehenden Zielen einen Komplex herausnehmen können,

---

<sup>98</sup> So zu Anschütz' Kommentierung der preußischen Verfassung von 1850, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 570ff., insb. 574, und 1917 in Vorschlägen von „praktischer Bedeutung“ (s.o. S. 11f.), wo die „in Mißkredit geratenen ‚Grundrechte““ erwähnt werden: „Einen Katalog solcher Artikel nach Art der Paulskirche oder des Titels 2 der preußischen Verfassung wieder einzufügen, ist auch heute nicht ratsam“ (S. 88).

der eine Verbindung ermöglicht“ (*Verhandlungen*, S. 184f.). Dies war eine geradezu klassische Begründung eines dezidiert pluralistischen Demokratieverständnisses und zugleich ein wesentlicher Hinweis darauf, warum das Wertordnungsdenken eines Grundrechtsnormativismus – insoweit dem Relativismus Kelsens ähnlich – Preuß stets eher fremd blieb. Beiden war auch die Orientierung am Primat des Gesetzgebers selbstverständlich, was Preuß im Verfassungsausschuss gegen den zu wortreich ausufernden Grundrechtskatalog einwandte: „Der Regierungsentwurf geht von der Anschauung aus, daß die Grundrechte nur wenige ganz allgemeine Gesichtspunkte aufstellen können, daß aber die Ausführung, ja selbst die Regelung der leitenden Gesichtspunkte nur im Wege besonderer Gesetzgebung geschehen kann“ (*Verhandlungen*, S. 211).

Im Kommentar *Reich und Länder* (s.u. VI.) hat Preuß als jene „beiden Elemente, deren innere Verbindung und äußere Zusammenfügung für den Entstehungsprozeß der neueren Verfassungsurkunden charakteristisch ist“, den „*Plan of Government*“, also das institutionelle Arrangement, und die „*Declaration of Rights*“, als eine Grundrechtsproklamation, unterscheiden wollen; dabei ließ er an wechselseitiger Begründung keinen Zweifel: „Es entwickelt sich immer stärker die Tendenz, den ‚*Plan of Government*‘, das Verfassungsrecht der Staatsgewalt darauf abzustellen, daß diese politische Organisation Gewähr und Schutz der erklärten Menschen- und Bürgerrechte in sich selbst trägt, während zugleich ein so organisiertes Gemeinwesen die Freiheit seiner Bürger im Sinne der Rechte-Erklärung zur Voraussetzung hat“ (S. 316). Diese Formulierung zielte auf gegenseitige Bedingtheit, doch mit Prioritätensetzung in der staatsrechtlichen Praxis.

Sein enger Mitarbeiter Apelt hat in einer selten angemessen berücksichtigten „Geschichte der Weimarer Verfassung“ dementiert, dass Preuß vorrangig „taktische Erwägungen“ der etwaigen Beratungsverzögerung oder Rücksichtnahmen auf „föderalistische Bedenken“ geleitet haben könnten. Es sei vielmehr Preuß um eine notwendige, aber eben unter Zeitdruck und Konsenszwang einer schwierigen Lage nicht erfolgversprechend zu leistende Akzentverschiebung gegangen:

„Er empfand es als unzulänglich, in einem Werk der demokratischen Erneuerung Deutschlands lediglich die altbekannten, vielfach abgegriffenen Gedanken liberaler Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts zu wiederholen. Um jedoch zu einer schöpferischen Neufassung von Grundrechten zu gelangen, die einer aufstrebenden modernen Demokratie im Herzen Europas einen starken politischen Auftrieb hätte geben können, dafür war weder Zeit genug vorhanden, noch konnte Preuß als erfahrener Volksmann glauben, daß die demokratischen Überzeugungen in der Mehrheit der Deutschen und ihrer Vertreter in der Nationalversammlung schon zu einer solchen Reife gediehen wären, um diese Leistung zu vollbringen.“<sup>99</sup>

Eine prinzipiell grundrechtsskeptische Sicht wird man trotz des historischen Traumas, „daß das Werk von 1848 an der Beratung der Grundrechte gescheitert ist“ (*Verhandlungen*, S. 369), nicht hineinlesen können, denn Preuß hielt jedenfalls hinreichend präzise formulierte Grundrechte für unmittelbar anwendbar. Dies galt etwa für eine mögliche Verfassungsnorm „die Todesstrafe ist abgeschafft – dann ist das unmittelbar geltendes

<sup>99</sup> Apelt, *Geschichte* (s. Fn. 47), S. 295f.

Recht, damit sind alle entgegenstehenden Bestimmungen aufgehoben“ (S. 254). Zwar ist dieser Satz, den Preuß als Beispiel wählte, noch nicht in die WRV, sondern erst in das GG aufgenommen worden, obwohl die „Abschaffung der Todesstrafe“ auch nach dem persönlichen, von der bürgerlichen Mehrheit aber nicht geteilten Urteil von Preuß  
 5 „in Verfolg der ganzen geistigen, politischen und sozialen Bewegung liegt, in der wir heute stehen, und daß sie zweifellos erfolgen wird“ (S. 256). Preuß nimmt das in der Plenumsdiskussion als Beispiel dafür, dass man sich „den Wortlaut jedes einzelnen Artikels ansehen“ muss (S. 254). Deshalb konnten umgekehrt allzu deklamatorisch klingende Formulierungen, wie sie z.B. der lediglich als Diskussionsanstoß gemeinte Entwurf  
 10 Friedrich Naumanns enthielt,<sup>100</sup> der normativen Kraft der Verfassung nicht dienlich sein.

## VI. Reich und Länder

### 1. Textbefund und Bedeutung

Als Preuß Anfang 1922 seine Schrift über Artikel 18 WRV zur Neugliederung des Reichs vorlegte, wies er im Vorwort darauf hin, dass es sich um den „Bestandteil eines umfassenden Kommentars zur Reichsverfassung“ handle, „an dem der Verfasser im  
 15 Rahmen eines größeren Werkes ‚Das Staatsrecht der deutschen Republik‘ arbeitet“.<sup>101</sup> Dieses ursprünglich auf drei Teile, einen Kommentar, verfassungsgeschichtliche und dogmengeschichtliche Grundlagen des Staatsrechts angelegte Gesamtwerk (dazu oben I.) hat Preuß, offenbar absorbiert von den vielfachen andern in dieser Edition dokumentierten Pflichten, nicht vollenden können. Es scheint, dass er nach 1921 daran kaum mehr  
 20 gearbeitet hat.<sup>102</sup> So fanden sich im Nachlass nur Bruchstücke, außer dem hier behandelten Kommentar-Fragment über *Reich und Länder* noch der in Abschnitt IX behandelte verfassungsgeschichtliche Text.

Vom dritten Teil, einem dogmengeschichtlichen Fundament des Staatsrechts, ist nichts bekannt.<sup>103</sup> Dennoch ist dessen Problematik hier als bei Preuß verfügbarer Hintergrund einzubeziehen: Er hätte an die Habilitationsschrift und zahlreiche in deren Fortsetzung erarbeitete Stellungnahmen namentlich zur Gebietskörperschaft, deren Organen und Organisation, zum Verhältnis verschiedener Gebietskörperschaften, speziell zum Problem der Souveränität anknüpfen können. Dies sind alles Themen, mit denen sich  
 30 Preuß vor allem zwischen 1889 und 1910 befasst hatte, vielfach geprägt durch Otto von Gierke und in Auseinandersetzung mit ihm.<sup>104</sup> Aber allmählich und vor allem unter dem

<sup>100</sup> Friedrich Naumann, *Versuch volksverständlicher Grundrechte*, in: Naumann, *Werke. Politische Schriften*, hg. von Theodor Schieder: Bd. 2, bearb. von Wolfgang Mommsen, Köln 1964, S. 573–579.

<sup>101</sup> Vorwort zu: *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung*, in diesem Band, S. 297f.

<sup>102</sup> So Gerhard Anschütz, *Vorwort zu: Hugo Preuß, Reich und Länder* (in diesem Band S. 299–476), S. 301f., dort auch zum Folgenden.

<sup>103</sup> So Anschütz in seinem Vorwort (s. Fn. 102), S. 300; siehe auch Hedwig Hintze, *Einleitung zu Preuß, Verfassungspolitische Entwicklungen* (dazu unten Abschnitt IX).

<sup>104</sup> Siehe Bd. 2, insb. Nr. 1–10, 17, 20, 22, 25, 30 dieser Edition.

Eindruck von Krieg und Niederlage hatten sich die Positionen des früheren Lehrers und seines Schülers weiter auseinander entwickelt. Während für Preuß der Wille der Gebietskörperschaft immer stärker als demokratisch zu bildender Gemeinwille gedeutet, der Volksstaat dem Obrigkeitsstaat gegenübergestellt wurde,<sup>105</sup> betonte Gierke unter dem Eindruck der Niederlage in seiner Spätschrift „Der germanische Staatsgedanke“ (1919) den von Preuß verworfenen Sonderweg. Zu Gierkes 80. Geburtstag konnte James Goldschmidt den genossenschaftlichen Rechtsgedanken als Schwäche des germanischen Staates denunzieren – als kaum verhohlener Angriff auf Preuß.<sup>106</sup> Kurz darauf, am 10. Oktober 1921, starb Gierke. In Preuß' folgenden Schriften wird er, abgesehen von ein paar Literaturnachweisen im (noch zur Kaiserzeit verfassten) *Handwörterbuch für Kommunalwissenschaften*,<sup>107</sup> kaum mehr erwähnt. Wohl setzen die Schriften von Gierke beeinflusste Gedanken und Begriffe fort. Aber die Fragestellung verlagert sich, und der Kommentar zur Reichsverfassung absorbierte auch die theoretischen Ausführungen: Nicht als bloßer „Notenkommentar“, sondern „zu jedem Verfassungsartikel eine ganze, bisweilen sehr umfangliche rechtswissenschaftlich-politische Abhandlung“.<sup>108</sup> Hier deuten sich auch ein Wandel der staatsrechtlichen Methode und eine Differenz zu jenem Anti-Positivismus an, der die konkurrierenden Schulen des Weimarer Methoden- und Richtungsstreits bestimmt hat.<sup>109</sup>

Diese Entwicklung macht verständlich, weshalb Gerhard Anschütz an dem Fragment gebliebenen Kommentar solches Interesse und auch Gefallen fand: *Reich und Länder* markiert, trotz fortbestehender und in der Ausgabe offen gelegter Differenzen in manchen Fragen,<sup>110</sup> eine weitere Annäherung der Standpunkte beider Gelehrten; dies hat sich besonders in der Anschütz'schen Kommentierung der Weimarer Verfassung ausgeprägt, die Preuß' Werk vielfach und ganz überwiegend zustimmend zitiert. Für das Verständnis der staatsrechtlichen und staatstheoretischen Vorstellungen von Hugo Preuß ist

<sup>105</sup> Dazu Dian Schefold, *Einleitung*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 73, 76; vgl. insb. die in Bd. 2, S. 749ff. verwendeten Formulierungen, und die schroffe Gegenposition von Gustav von Schmoller, *Obrigkeitsstaat und Volksstaat, ein mißverständlicher Gegensatz*, in: *Schmollers JbGVV*. Bd. 40/1, 1916, S. 423ff.

<sup>106</sup> Vgl. nach Bd. 2 Nr. 30 die Hinweise in der letzten Fn. und dann, nach Gierkes erwähnter Schrift von 1919, James Goldschmidt, *Deutsche Juristen-Zeitung* 1921, Sp. 710f.; vgl. auch Karsten Malowitz, *Zwischen Kaiserreich und Republik. Hugo Preuß und Otto von Gierke*, in: D. Lehnert/ Chr. Müller (Hg.), *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Baden-Baden 2003, S. 123ff.

<sup>107</sup> 4 Bde. 1922–1924, vgl. Bd. 5 dieser Edition, S. 627ff., mit Bemerkungen zur Entstehung S. 805. In *Reich und Länder* wird Gierke nur einmal und beiläufig (S. 455) zitiert.

<sup>108</sup> So Anschütz in seinem *Vorwort*, unten S. 300; er dürfte dabei daran gedacht haben, dass Preuß bei der Rezension des Anschütz'schen Kommentars zur Preußischen Verfassungsurkunde (1912) „die Form des freien wissenschaftlichen Systems wünschen“ mochte, „statt der Form des Kommentars, die sich an die Legalordnung binden muß“ (Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 570; dazu die *Einleitung* S. 50) – und daran, dass Preuß zu Lebzeiten keinen Kommentar veröffentlicht hat.

<sup>109</sup> Vgl. Kathrin Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer* (s. Fn. 15), S. 463ff.; dazu Dian Schefold, *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik. Anmerkungen zur Studie von Kathrin Groh*, in: Lehnert, *Hugo Preuß* (s. Fn. 42), S. 139–161 (152ff.).

<sup>110</sup> Vgl. im Folgenden S. 303 Fn. 1, S. 363 Fn. 24, S. 400 Fn. 40, S. 401 Fn. 41 (s. unten Fn. 133), S. 432 Fn. 53, S. 468 Fn. 73.

der Text von besonderer Bedeutung, weil er die Gedanken weiterführt und entwickelt, die vor allem in den in Band 2 dieser Edition wiedergegebenen Schriften dargestellt worden sind. Dabei hat sich freilich gezeigt, dass sich das Interesse an diesen Fragen einerseits in Richtung auf die Kommunalwissenschaft, andererseits in Richtung auf die demokratische Legitimation im Mehrebenensystem, die durch Verwaltungsreform zu stärken wäre, verlagert.<sup>111</sup> Unter dem Einfluss des Weltkriegs, der daraus resultierenden Aufgaben und Konflikte, und weiter verstärkt durch die zunächst verfassungsschöpfende, dann die Verfassung verteidigende Funktion nach der Niederlage versiegt die weitere Bearbeitung der theoretischen Grundfragen und Konzepte. Insofern *Reich und Länder* die Entstehungsgeschichte der Weimarer Verfassung eingehend und problemorientiert, aus dem Blickwinkel des Entwurfsverfassers und zuständigen Ministers nachzeichnet, ist oben auf Abschnitt IV und V zu verweisen.

## 2. Reichsgedanke und Bundesstaat

Gleich an die Spitze seiner Kommentierung stellt Preuß die in Überschrift und Präambel der Verfassung festgelegte Bezeichnung auch des republikanischen Deutschland als „Reich“. Da er für das geplante Gesamtwerk die Bezeichnung als „Das Staatsrecht der deutschen Republik“ vorgesehen hatte, gründet die Divergenz der Bezeichnungen schon in der Gesamtkonzeption. Aber Preuß rechtfertigt die Entscheidung der Nationalversammlung durch Gefühlswert und Tradition der bisherigen Bezeichnung, sowie durch die Betonung des einheitlichen Staatsvolks, die allerdings auch durch die Bezeichnung als „Republik“ erfolgt wäre; sein Hinweis auf fremdsprachliche Äquivalente des Wortes „Reich“ ist wenig einleuchtend.<sup>112</sup> Wohl aber unterstreicht die Bezeichnung die staatliche Kontinuität ungeachtet der Novemberrevolution und damit der Diskontinuität der Verfassung und der darin enthaltenen Werte.<sup>113</sup> Zwar hat dieser – nicht unproblematische – Kontinuitätsanspruch seine Bedeutung erst nach 1945 entfaltet.<sup>114</sup> Aber er entspricht nicht nur den zitierten Positionen von Georg Jellinek und Gerhard Anschütz, sondern auch Preuß' eigener Position, für die er (S. 306f.) historische Vorbilder anführt: „An der Identität etwa des französischen Staates vor und nach jeder seiner Revolutionen mit ihren Veränderungen von Verfassung und Staatsform ist niemals ein ernstlicher Zweifel aufgetaucht; eben-

<sup>111</sup> Vgl. Dian Schefold, *Einleitung* zu Bd. 2, S. 74f. Als Wendepunkt kann der Beitrag von Preuß zur Festgabe für Gierke 1910 über *Die Lehre Gierkes und das Problem der preußischen Verwaltungsreform*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 2 Nr. 30 S. 605ff., betrachtet werden – als Versuch eines, wie ausgeführt, im Folgenden gescheiterten Brückenschlags.

<sup>112</sup> So auch Anschütz in seiner Fußnote 1 S. 303. Persönlich sei ergänzt, dass der Verfasser bei einer italienischen Tagung über Staatsoberhäupter von den Veranstaltern korrigiert wurde, als er den Weimarer Reichspräsidenten als „Presidente dell'Impero“ bezeichnete: Impero sei ein Kaiserreich, und ein Präsident insofern undenkbar.

<sup>113</sup> Vgl. Preuß' und Anschütz' Kritik unten S. 306 insb. an Friedrich Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Berlin 1919, S. 10f.

<sup>114</sup> Vgl. die grundsätzliche Auseinandersetzung in BVerfGE 3, 58ff. (insb. 88f.), alsbald abgemildert in BVerfGE 3, 288 (320) und dann BVerfGE 36, 1 (15f.). Auch Art. 146 GG geht, in der früheren wie in der geltenden Fassung, von staatlicher Kontinuität auch im Fall eines Verfassungsbruchs aus.

sowenig daran, daß England nach der Cromwellschen Revolution als ‚Gemeinwesen ohne König und Oberhaus‘ die ‚Identität‘ mit sich selbst nicht minder bewahrt hat wie nach der Restaurierung jener Institutionen und wiederum nach der Verfassungsumbildung durch die ‚glorreiche‘ Revolution.“

5 Ist der Staat Gesamtperson und Gebietskörperschaft, so ist die Verfassung zwar bestimmende Rechtsgrundlage, aber, ungeachtet der Kontinuität oder Diskontinuität des Rechts, Ausdruck eines kontinuierlichen Gemeinwillens, des *pouvoir constituant*. Die Verfassung gilt, wie alles Recht, nur nach Maßgabe der Anerkennung durch die Rechtsunterworfenen.<sup>115</sup>

10 Wohl aber sollte dem Gemeinwillen auch im Verfassungsumbruch deutlich Rechnung getragen werden. Die Reichsfarben nach der Bismarck-Verfassung, bestimmt vom Obrigkeitsstaat, der „dem demokratischen Gedanken jedenfalls in Norddeutschland die Lebensnerven unterbunden“<sup>116</sup> hatte, sollten zwar nicht durch das revolutionäre Rot, aber im Sinn einer Kontinuität demokratischen Denkens und in Anknüpfung an die nationale Bewegung der Befreiungskriege und die Paulskirchenverfassung nach Art. 3 WRV durch Schwarz-Rot-Gold ersetzt werden. Die Diskrepanz zwischen dieser Innovation und dem Beharren auf der Reichskontinuität ist offenkundig. Sie hat den Weimarer Flaggenstreit verschärft.

20 Sachlich zentral für die schon aus der Präambel und dann aus Art. 1 der Verfassung abzuleitende Herrschaft des Gemeinwillens ist demgegenüber die Ablehnung aller vertraglichen Elemente in der Konstruktion des Reichs. In scharfer Absetzung gegenüber der Präambel und dem Eingangartikel der Verfassung von 1871 werden nicht nur die Landesherrn, sondern auch die – jetzt republikanischen – Gliedstaaten als Verteidiger einer einzelstaatlichen Souveränität abgelehnt,<sup>117</sup> als Träger der verfassunggebenden Gewalt und damit des Reichs negiert und wird dieses als Einheit postuliert. Diese Zielrichtung, 1889 noch nicht so eindeutig, aber schon in Schriften vor und während der Kriegszeit erkennbar,<sup>118</sup> kann jetzt auf den Verfassungstext abgestützt werden und wird in allen Konsequenzen verfolgt. Sie verändert aber den theoretischen Ansatz der Genossenschaftstheorie, die noch Preuß’ Habilitationsschrift bestimmt hatte. An die Stelle der Begründung der Gesamtperson auf Gliedpersonen in mehreren Stufen gründet jetzt das Reich nicht mehr auf die darin gebildeten Gliedpersonen, sondern auf „Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen“, wie die von Preuß’ freilich als „lediglich ... enuntiative

<sup>115</sup> So die grundlegenden Ausführungen unten S. 307ff., die von Preuß’ seit 1889 vertretene Positionen wieder aufnehmen, aber Preuß’ Schritt zur Verfassungssouveränität, den Kathrin Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer* (s. Fn. 15), S. 480ff. überzeugend herausarbeitet, insofern doch relativieren.

<sup>116</sup> So S. 350f. am Ende der Kommentierung des Art. 3 der Reichsverfassung, im „leidenschaftlichen Interesse“, das „einen ganz unverhältnismäßig großen Raum“ (die Zitate S. 344f.) einnimmt. Kritisch dazu im Nachhinein auch Preuß’ damaliger Mitarbeiter Apelt, *Geschichte* (s. Fn. 47), S. 140ff.

<sup>117</sup> So besonders deutlich S. 377 im sogleich zu erwähnenden Kampf gegen die Reservatrechte.

<sup>118</sup> Vgl. insb. Preuß, *Germany – The Government* (1904), *Schriften* Bd. 2 Nr. 26 S. 354ff.; *Die Wandlungen des deutschen Kaisergedankens* (1917), Bd. 1, Nr. 37, S. 616ff. (625: „der Gedanke des Kaisertums als Krönung eines deutschen Volksstaates“). Zur Ablehnung des dem entgegenstehenden Modells einer Republik verbündeter Monarchen im Sinn Labands unten S. 320f.

Bedeutung“ (S. 312) entfaltend bewertete Präambel hinzufügt. Entsprechend ist das Reichsgebiet, anders als das Bundesgebiet von 1867/71, nicht mehr durch die – einzeln aufgezählten – Gliedstaaten bestimmt, sondern nur als Außengrenze technisch durch das Gebiet aller Länder definiert.<sup>119</sup> Der Begriff der Gebietshoheit, schon 1889 nicht exklusiv, aber als Kriterium für die Unterscheidung von Staat und Gemeinde verstanden, wird jetzt nur noch als Etikett für die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen anerkannt: Zum sozialrechtlichen Wesen der Gebietskörperschaften aller Ebenen gehört ihre Gebietshoheit, aber sie reicht nur so weit wie der Kompetenzbereich.<sup>120</sup> Folglich wird die Kompetenzverteilung zum Schlüsselproblem der bundesstaatlichen Verfassung.

Aus der Ablehnung vertraglicher Elemente folgt zugleich, dass Preuß sich konsequent und dezidiert gegen die 1871 noch vorbehaltenen Reservatrechte wendet, über die politische Abgrenzungsdiskussion bei den Verfassungsberatungen hinaus auch aus grundsätzlichen Überlegungen.<sup>121</sup> Mehr noch, er wendet sich ausdrücklich dagegen, die „Stämme“ der Präambel mit den Ländern gleichzusetzen. Damit entfällt jede Begründung des Reichs auf die Länder. Preuß lässt zwar offen, ob die Länder als Staaten anzuerkennen seien; er bekennt sich auch, insofern im Einklang mit seinen früheren Schriften, zur Dezentralisation als Prinzip. Aber es ist das Reich, das sich dezentralisiert. Es anerkennt, gewährleistet und homogenisiert Selbstverwaltung, aber es baut nicht auf dem Zusammenwirken der Länder als Gliedkörperschaften auf. Insofern kann sowohl von einem unitarischen Bundesstaat, als auch von einem dezentralisierten Einheitsstaat gesprochen werden.<sup>122</sup> Vom Bundesstaatsverständnis von 1889,<sup>123</sup> das allerdings die bündischen Strukturelemente der Reichseinigung zu berücksichtigen hatte, scheint daher nur wenig übrig zu bleiben.

Allerdings widerspricht diesem Eindruck, dass Preuß an anderer Stelle, zu Art. 5 der Verfassung, ganz im Sinn eines genossenschaftlichen Demokratieverständnisses argumentiert. Hier wendet er sich gegen die Vorstellung einer abstrakten Staatsgewalt und anerkennt die Willens-Überordnung durch Herrschaft nur im Verhältnis von Gemeinwillen und Einzelwillen; es

„herrscht‘ jedes Gemeinwesen nach seinem Wesen und innerhalb seiner Zuständigkeit über seine Glieder. Gegenüber dem Gemeinwillen des höheren, weil umfassenderen Gemeinwesens, ist auch der Wille des engeren, ihm eingegliederten Gemeinwesens Einzelwille; also ‚herrscht‘ das weitere über die ihm eingegliederten engeren Gemeinwesen nach Maßgabe seiner rechtlichen Zuständigkeit“ (S. 363).

Daher ist die Gemeinschaft, die die ganze Menschheit umfasst, trotz ihrer noch unvollkommenen Organisation die höchste. Im Rahmen ihrer Ordnung, des Völkerrechts,<sup>124</sup> ist

<sup>119</sup> Art. 2 WRV und dazu unten S. 335ff. (341).

<sup>120</sup> Vgl. in diesem Band S. 339, 341f. unter ausdrücklicher Aufgabe der These in Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin 1889, S. 393ff.

<sup>121</sup> Entgegen Art. 78 II der RV 1871, vgl. unten S. 313f., dort auch zum Folgenden, und 374ff.

<sup>122</sup> Unten insb. S. 318f., 335, 365f., 450.

<sup>123</sup> Zu dessen Analyse vgl. Schefold, *Einleitung*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 10ff.

<sup>124</sup> Art. 4 WRV und dazu unten S. 352ff., vgl. unten Ziff. 5.

der nationale Staat, in Deutschland das Reich einzuordnen. Soweit er kompetent ist, richten sich die Herrschaftsbefugnisse aller Organe, auch des Volkes, nach seiner Verfassung. Für die Länder ergibt sich diese Einordnung zunächst aus der Reichsverfassung, sodann jedoch, wie Art. 5 WRV sagt, aus den Landesverfassungen und den in ihnen enthaltenen Zuständigkeitsordnungen. Aus der Höherrangigkeit der größeren Gebietskörperschaft kann, weder im Verhältnis von Völkerrechtsgemeinschaft und Nationalstaat, noch im Verhältnis zwischen diesem und dem Gliedstaat, noch im Verhältnis von Staat und Selbstverwaltungskörperschaft abgeleitet werden, dass die Herrschaftsgewalt delegiert sei: Art. 5 WRV gewährleistet die Grundsätze der Autonomie und Dezentralisation.

Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Sichtweisen, der des auf Individuen gegründeten Nationalstaats und des Mehrebenensystems der Gebietskörperschaften, ist verfassungstheoretisch kaum aufzulösen. Gewiss, nicht die Summe der Individuen, „sondern das *organisierte* Volk ist die Substanz des politischen Gemeinwesens“ (S. 309), zumal „das deutsche Reich selbst gar nichts anderes ist, als das verfassungsrechtlich zu einem politischen Gemeinwesen organisierte deutsche Volk“ (S. 468). Aber sind nicht auch Gemeinde und Staat – 1919: Land – Gebietskörperschaften?

Die Konsequenzen daraus zeigen sich bei der Technik der Zuständigkeitsverteilung auf Reich und Länder (S. 366ff.). Während Preuß auf Grund der Betonung des organisierten Gemeinwillens schon die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsabgrenzung in Frage stellt und bejahendenfalls eher eine Auflistung der Landeszuständigkeiten für nötig hält, sprechen Tradition, Funktion der Reichsverfassung für die Aufgabendefinition des Reichs und taktische Erwägungen zugunsten der Akzeptanz der Verfassung durch die Länder, die ja nicht mehr durch das Bundesratsprinzip geschützt sind, für eine verfassungsförmige Auflistung der Reichskompetenzen.

Von großer grundsätzlicher Bedeutung ist ferner die Gewährleistung der Verfassungshomogenität der verschiedenen Ebenen in Art. 17 WRV. Hatte der monarchische Staat durch die Verankerung des ihn bestimmenden Prinzips in der Restauration<sup>125</sup> Homogenität der Gliedstaaten des Deutschen Bundes (mit Ausnahme der Hansestädte) durchgesetzt, so hatte doch die Anerkennung kommunaler Selbstverwaltung seit den preußischen Reformen ein körperschaftlich-genossenschaftliches Element anerkannt. Dieses als Modell für eine Deutung aller Ebenen als „Gebietskörperschaften“ zu interpretieren, war die bahnbrechende Leistung von Preuß' Habilitationsschrift. In der Realität hatte er sich freilich zur Erkenntnis durchringen müssen, dass seine Deutung zur Begründung des Volksstaats nicht ausreichte. Jetzt aber hatte die Revolution diesen ermöglicht. Deshalb wird nun vorrangiges Ziel, republikanische und demokratische Homoge-

---

<sup>125</sup> Art. 57 der Wiener Schlussakte vom 15.5.1820 (bei Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, 3. Aufl., Stuttgart 1978, S. 91ff.); dazu und zum Folgenden Dian Schefold, *Die Homogenität im Mehrebenensystem*, JöR 60, 2012, S. 49 (54ff.). Preuß' eingehend, etwa auch mit der Ablehnung einer republikanischen Verfassung Elsass-Lothringens vor 1918 (unten S. 391) belegte Kritik an der Abwehr der Länder gegen Homogenitätsanforderungen des Reichs ist schon deshalb begründet.

nität aller Ebenen in diesem Sinn zu sichern. Dies strebt der Preuß'sche Entwurf<sup>126</sup> an, und er kann sich dabei – nächst dem Gegenmodell der monarchischen Homogenität – auf die bundesstaatlichen Vorbilder der USA, der Schweiz und der Reichsverfassung der Paulskirche berufen.

5 In der konkreten Ausgestaltung kollidiert das Vorhaben allerdings mit dem Anspruch der Länder auf Verfassungsautonomie und ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung des Kommunalwesens. Insofern setzen sich hinsichtlich des Gleichheitsgrundsatzes und ergänzender demokratischer Wahlrechtsregelungen weitgehend homogene Anforderungen durch, wobei über das heutige Maß hinaus auch Verhältniswahlsystem und parlamentarische Verantwortlichkeit vorgeschrieben werden; Preuß betont jedoch die Elastizität auch dieser Postulate (S. 392f.). Vom Erfordernis einer Gewährleistung oder anderer Form von Genehmigung der Landesverfassungen durch das Reich<sup>127</sup> wird abgesehen. Stark umstritten bleibt jedoch, bis zu welchem Grad die Homogenität des Kommunalrechts durch das Reich garantiert werden solle. Gegen die diesbezüglichen Vorschläge im Entwurf Preuß, die sich an der Reichsverfassung von 1849 orientieren, vertreten die Einzelstaaten, wohl unter dem maßgeblichen Einfluss von Bill Drews, der bis zur Revolution preußischer Innenminister gewesen war, ein „noli me tangere“.<sup>128</sup> Daher entfallen – abgesehen von der Homogenisierung des Kommunalwahlrechts – die Normativbestimmungen hinsichtlich der Begrenzung der Staatsaufsicht auf Rechtsaufsicht, der 15 Gewährleistung des Rechts zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, der Ortspolizei als Kommunalaufgabe und der Aufhebung gemeindefreier Gebiete. Das kommunale Recht auf Selbstverwaltung wird zwar gewährleistet, aber im Grundrechtsteil innerhalb der Schranken der Gesetze (Art. 127 WRV), nicht als reichsrechtliches Organisationsprinzip für die öffentliche Gewalt. Eine Regelung der höheren Gemeindeverbände, schon der Kreise und erst recht der Provinzialverbände, unterbleibt. So setzt sich das 20 von Preuß entworfene Modell eines Mehrebenensystems nur in verwässerter Gestalt durch.

### 3. Das Neugliederungsproblem

30 Am schärfsten kollidiert Preuß' ursprüngliches Konzept einer Stufenfolge vom Menschen über Gesamtpersonen, die zugleich Gliedpersonen umfassenderer Gesamtpersonen sind, bis hin zur Menschheit einerseits, mit der Begründung der Weimarer Verfassung auf das Deutsche Volk andererseits, wenn nach den Gliedern dieses Verfassungsstaats gefragt wird. Hatte Preuß zunächst den Unterschieden zwischen den Gliedstaaten des Deutschen Reichs wenig Bedeutung beigemessen, so tritt etwa seit der Jahrhundert-

<sup>126</sup> § 12 des Entwurfs I, dazu unten S. 384ff.

<sup>127</sup> Nach schweizerischem Vorbild, vgl. Art. 6 der Bundesverfassung 1848/74, Art. 51 II Bundesverfassung 1999, zu ersterer Preuß, unten S. 395.

<sup>128</sup> Unten S. 386f. Zur Genese und Problematik des Verzichts auf entsprechende Normativbestimmungen Christoph Müller, *Einleitung* zu Bd. 5 dieser Edition, S. 67ff.; Horst Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 2006, zu Art. 28 GG Rdnr. 14 m.w.Nachw.

wende die Problematik der inkompatiblen Größenverhältnisse ins Blickfeld, vor allem im Vergleich zwischen Preußen und den Zwergstaaten.<sup>129</sup> Gewiss, alle sind zumindest formal Verfassungsstaaten, aber nach wie vor beherrscht durch die von patrimonialstaatlichen Vorstellungen geprägten Fürsten. Für Preußen arbeiten die Studien zur Verwaltungsreform die Bedeutung der feudalen Relikte und den Widerspruch zwischen landsmannschaftlichen Gruppen und bürokratischer Verwaltungsgliederung heraus. Wie soll zwischen solchen Partnern ein vereinheitlichender Bund möglich sein? Dass die Hegemonie Preußens als des bei weitem größten Gliedstaats das Reich bestimme, mochte zwar die Machtfrage lösen, war aber weder mit der Gründung des Reichs auf das Gesamtvolk, noch mit dem Pluralismus eines Bundesstaats vereinbar.<sup>130</sup> Die Frage spitzte sich zu, als die Revolution in den deutschen Gliedstaaten zur Einrichtung republikanischer Regierungen führte, die teilweise selbst die Bildung eines Bundes in die Hand nehmen wollten.

Hier liegt der Grund für das zentrale Gewicht, das Preuß in seinem Verfassungskonzept der Neugliederung des Reichs beimisst. Nur dadurch wird ein kontinuierlicher Aufbau von unten nach oben möglich, mit Gewährleistung von Selbstverwaltung auf allen Ebenen und einem Zweikammersystem, das die Mitwirkung der Gliedstaaten zugleich als Vertretung des in ihnen gegliederten Volkes sichert. Daher nimmt die Diskussion der Neugliederung und damit Art. 18 WRV, der „am heißesten umstrittene Artikel“,<sup>131</sup> einen breiten Raum ein. Aber sie zieht auch hartnäckigen Widerstand auf sich, vor allem der bestehenden Länder und unter ihnen besonders Preußens, das seinen Fortbestand sichern will. An Stelle der geplanten Strukturierung der Neugliederung durch die Verfassung tritt der bloße, in seiner Tragweite umstrittene Neugliederungsauftrag. Deshalb liegt nahe, dass Preuß die geplante Konkretisierung des Art. 18 durch ein Reichsgesetz zum Anlass nimmt, diesen Teil 1922 vorweg zu veröffentlichen. Gerhard Anschütz hat den Text dann in die von ihm besorgte Edition von *Reich und Länder* wieder eingefügt und dabei auf die Abweichungen des beschlossenen Ausführungsgesetzes zum von Preuß behandelten Entwurf hingewiesen.

Für die hier aufgeworfene Frage nach innerer Konsistenz der bei Preuß vertretenen Konzepte bleibt festzuhalten, dass Zweck der geplanten Neugliederung die Schaffung der Grundlagen für ein bundesstaatliches System war. Um das zu erreichen, ist jedoch Voraussetzung, dass Art. 18 „die Gliederung des Reiches in Länder grundsätzlich einem

<sup>129</sup> Vgl. insb. Preuß, *Germany – The Government* (1904), jetzt in: *Schriften*, Bd. 2, S. 554ff., mit zusätzlicher Problematisierung der Stadt-Aristokratien der Hansestädte und des Reichslands Elsass-Lothringen.

<sup>130</sup> So verwendet Preuß den Hegemonie-Begriff in durchaus kritischer Bedeutung, vgl. S. 397f. unter Hinweis auf Constantin Frantz; ganz im Gegensatz dazu dann Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart 1938; dazu E.M. Schmid-Burgk, *AöR* 32, 1940/41, S. 77–86; Ulrich M. Gassner, *Heinrich Triepel. Leben und Werk*, Berlin 1999; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3, München 1999, S. 388f. – Auch Anschütz, S. 400 Fn. 40, widerspricht Preuß, insofern er die preußische Hegemonie als zentralisierend qualifiziert.

<sup>131</sup> So das Vorwort zu *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung* (1922), unten S. 298.

Willensakt des Reiches anheimgibt“.<sup>132</sup> Insofern überwiegt der nationale Gemeinwille gegenüber einem Aufbau von unten nach oben, die Dezentralisation gegenüber der genossenschaftlichen Einheitsbildung, bis die Länder als Träger „höchstpotenzierter Selbstverwaltung“ (vgl. oben Abschnitt IV. 2.) neu gegliedert und somit Teil eines demokratisch-genossenschaftlichen Stufenbaus geworden sind. Dieses Konzept lässt sich nur auf der Grundlage vorheriger Intervention des Reichs verwirklichen, und die diese verhindernden Widerstände beeinträchtigen faktisch auch den Aufbau von unten nach oben, den demokratischen Bundesstaat.

#### 4. Folgerungen für das Demokratieprinzip

10 Kehrseite der Begründung einer staatlichen Organisation auf mehreren Ebenen ist deren demokratische Legitimation. Insofern setzt sich Preuß mit der von Laband vertretenen Auffassung auseinander, dass das Reich als Bund der Einzelstaaten, deren Souveränität respektierend, eine Republik der beteiligten Staaten gewesen sei.<sup>133</sup> Der Gegensatz zur eigenen Position, die Abstützung auf die monarchische Souveränität und die Brüchigkeit eines solchen Modells lassen verstehen, weshalb Preuß für die Neukonstituierung jeden Rekurs auf vertragliche Modelle ablehnt. Demgegenüber berufen sich Präambel und Art. 1 Satz 2 WRV insofern folgerichtig auf das Volk. Es liegt nahe, hieraus zunächst auf ein Bekenntnis zur Volkssouveränität zu schließen. Auch hinsichtlich der demokratischen Legitimation ergäbe sich somit der vor allem in der Neugliederungsfrage aufbrechende Konflikt zwischen einem solchen demokratischen Unitarismus, der nur der Dezentralisation zugänglich ist, und dem genossenschaftlichen Aufbau von kleineren zu größeren Gebietskörperschaften.

20 Die Kommentierung des Art. 1, auch in Verbindung mit Art. 5 WRV zeigt nun, dass Preuß an seinem genossenschaftlichen Ansatz festhält und ihn fortbildet. Zwar in Anknüpfung an schon frühe Einwände,<sup>134</sup> aber in eigenwilliger Abwandlung der französischen Tradition der Volkssouveränität<sup>135</sup> lehnt Preuß für den Verfassungsstaat, den monarchischen wie den republikanischen, jede Berufung auf einen „Inhaber der gesamten Staatsgewalt“ ab und stellt die Bindungswirkung der Verfassung jedem Souveränitätsanspruch entgegen. Daher war schon der Kaiser nur Organ gemäß der Bismarck’schen Reichsverfassung und ist im republikanischen Reich jede Vorstellung einer umfassenden, souveränen Gewalt abzulehnen. Denkbar ist einzig, dass die Verfassung selbst ein Staatsorgan als primäres einsetzt und unmittelbar normiert – so die monarchische Verfassung den Monarchen und, im Fall der Mitwirkung durch ein gewähltes Parlament,

<sup>132</sup> So ausdrücklich S. 431; noch schärfer die abschließende Qualifikation der Zwischenstufen zwischen Reich und Gemeinde als „Frage der Zweckmäßigkeit für das Wohl der nationalen Gesamtheit“ (S. 450).

<sup>133</sup> So S. 661f., vgl. schon S. 651ff., unter Hinweis auf Paul Laband und Georg Jellinek.

<sup>134</sup> Vgl. nur Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 109, 230, 263.

<sup>135</sup> Seit Art. 3 der *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* vom 16.8.1789, die allerdings in die Verfassung eingefügt wurde.

das Volk, die republikanische Verfassung nur dieses; nur das soll sich aus Art. 1 Satz 2 WRV ergeben:

5 „Denn das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, ist nicht ein unbestimmter ethnischer oder sozialer Begriff; sondern es ist die von der Verfassung und verfassungsmäßigen Gesetzen rechtlich bestimmte Gesamtheit der stimm- und wahlberechtigten Bürger“ (S. 333).

Alle Gewaltträger im Staat, unmittelbar von der Verfassung vorgesehene wie auch auf der Grundlage der Verfassung bestellte, leiten ihre Gewalt aus der Verfassung ab, so dass sich der Umfang der Kompetenz aus der Verfassung ergibt und durch sie begrenzt ist. Hier wird somit, weit deutlicher als in den frühen Schriften, die Ergänzung des  
10 Mehrebenensystems der Gebietskörperschaften durch ein pluralistisches System innerhalb jeder der Gebietskörperschaften vertreten – und damit ein Pluralismuskonzept, das zwar im Kontext der Weimarer Staatsrechtslehre wenig Widerhall gefunden hat, für die Entwicklung des Verfassungsstaats in Deutschland nach 1945 jedoch zentral geworden ist.<sup>136</sup> Preuß argumentiert herrschaftskritisch:

15 „Das genossenschaftliche Organisationsprinzip, dessen politische Entfaltung der demokratische Rechtsstaat ist, beruht auf der Gleichberechtigung aller Genossen, d.h. es kennt keine Herrschaft, keine Überordnung eines Einzelwillens als solchen über andere Einzelwillen, sondern einzig und allein die Überordnung des Gemeinwillens der Genossenschaft über die Willen der  
20 Genossen. Alle Herrschaft fließt hier aus dem Gemeinwillen; und der Wille von Personen ist dem Willen anderer Personen nur dann und nur insoweit übergeordnet, als sie durch die Rechtsordnung des Gemeinwesens als seine Organe bestellt und zuständig sind. Die rechtliche Organisation des Gemeinwillens durch die Normierung der Eingliederungsverhältnisse, durch Bestellung der Organe, Umschreibung ihrer Funktionen und Zumessung ihrer Kompetenzen, ist die Aufgabe des Grundgesetzes jedes genossenschaftlichen Gemeinwesens, seiner Verfassung“ (S. 363).

25 Voraussetzung der Legitimation durch ein einheitliches Volk ist jedoch die Gleichheit der Bürger, und für Preuß' die Bedeutung der Grundrechte hintanstellende Argumentation ist charakteristisch, dass er, wie schon in seinem Entwurf I (§ 18), die Gleichheit vor dem Gesetz, ebenso wie das gleiche Wahlrecht, schon hier thematisiert. Zwar hat er, ursprünglich geprägt vom Kreis um Theodor Barths politisch-kulturelle Zeitschrift  
30 *Nation*, immer die Realität und auch Notwendigkeit sozialer Differenzierung betont.<sup>137</sup> Aber schärfer als am Anfang seiner Laufbahn, auch geprägt durch die negative Bewertung des preußischen Dreiklassenwahlrechts auf Landes- und Kommunalebene, hebt er jetzt die Unmöglichkeit hervor, objektive und damit rechtlich fassbare Kriterien für die Differenzierung festzulegen. Nach wie vor geht er von der „unzweifelhaften Un-

---

<sup>136</sup> Dazu neuerdings mit umfassenden Nachweisen Lehnert, *Das pluralistische Staatsdenken von Hugo Preuß* (s. Fn. 8); Andreas Voßkuhle, in: Kocka/Stock, *Hugo Preuß: Vordenker der Pluralismustheorie* (s. Fn. 4), S. 23ff. (auch in: *Der Staat* 2011, S. 251ff.); Kathrin Groh, *Demokratische Staatsrechtslehre* (s. Fn. 15), S. 257ff., und dazu die Erklärungsversuche in Kocka/Stock, a.a.O., S. 54, und in Lehnert, *Hugo Preuß* (s. Fn. 42), S. 139–161 (146f.).

<sup>137</sup> So, entgegen dem „sozialistischen Gleichheitsprinzip“, in: *Die Sozialdemokratie und der Parlamentarismus* (1891), jetzt in: Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 176ff.; vgl. auch die Auseinandersetzung mit Anton Menger (Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 326ff., Bd. 2, S. 198ff.) und dazu Schefold, in: *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, München 1991, S. 429 (455f.).

gleichheit und politischen Ungleichwertigkeit der Individuen“ (S. 326) aufgrund gesellschaftlicher Ungleichheit und Differenzierung aus. Diese zu überwinden, kann für ihn nicht Aufgabe der Verfassung sein. Die Gleichheit ist zunächst eine rechtliche, „vor dem Gesetz“, das eine rechtsstaatliche und demokratische Ordnung garantieren muss.

5 Immerhin hat Preuß neben allgemeinen Postulaten, die Demokratie betone in Deutschland „das soziale Moment stärker als die westlichen Demokratien“,<sup>138</sup> wie erwähnt schon im Entwurf I auch „Bestimmungen über die Vertretung der Arbeiter, besonders über Arbeiterräte bei großen Unternehmungen“ vorgesehen – und so die liberaldemokratische Verfassungsprogrammatische sozialrechtlich erweitern wollen. Zur rechtlichen

10 Gleichheit gehört jedoch die der Chancen, im Wettbewerb an der politischen Mehrheitsbildung mitzuwirken. Instrument dafür sind die politischen Parteien, deren Bedeutung Preuß schon früh erkannt und denen er sich gewidmet hatte.<sup>139</sup> Zwar erwägt er, eben wegen der Offenheit des politischen Prozesses und der Grenzen zwischen den verschiedenen Parteirichtungen, noch keine verfassungsrechtliche Regelung der Parteien,<sup>140</sup> aber

15 die Ausführungen zeigen, dass ihm die Verfassungsbedeutung der Parteien durchaus bewusst war: „Um die Repräsentation der öffentlichen Meinung des ganzen Volkes rechtlich zu organisieren, setzt diese rechtliche Organisation die Selbstorganisation des Volkes in politischen Parteien stillschweigend voraus“ (S. 471). Spätere Kritiken an angeblicher Parteienfremdheit<sup>141</sup> gehen daher an Preuß' explizit entwickelten Positionen vorbei.

20 Der politische, namentlich der Parteienwettbewerb ist auch zentrales Verfahren der in der zeitgenössischen Diskussion viel erörterten und deshalb von Preuß angesprochenen Führerauslese, „das Kernstück aller demokratischen Staatspraxis“.<sup>142</sup> Auch hier geht es angesichts der faktischen Ungleichheiten nicht um Gleichheit Aller, etwa in der Art eines Losverfahrens,<sup>143</sup> sondern um die Auslese der Geeigneten. Auf die Frage,

25 wie diese zu organisieren sei, antwortet Preuß mit jener Skepsis, die schon seine Begründung des Gleichheitssatzes prägt.

„Die Wahl [...] durch die gleichberechtigten Genossen ist freilich leider kein untrüglicher Befähigungsnachweis für den Gewählten und seine Führereigenschaften. Aber eine untrügliche Methode der Auslesung gibt es eben überhaupt nicht, wenn die Grundtatsache der demokratischen

<sup>138</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 116.

<sup>139</sup> Insb. in: *Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien* (1890), jetzt in: Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 155ff. Vgl. jetzt unten S. 329 ff., mit Anerkennung der möglichen Klassenspezifität, aber unter Betonung der Möglichkeit offener Parteibildungen – eine verblüffend aktuelle Betrachtungsweise.

<sup>140</sup> Insofern ist die isolierte Regelung des Art. 130 I WRV inkonsequent.

<sup>141</sup> So namentlich Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), in: Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt 1991 (stw 886), S. 153 (194ff.). Weimarer Vorläufer war etwa Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1928; vgl. jetzt Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer* (s. Fn. 15), S. 218ff.

<sup>142</sup> Unten S. 331. Zu dieser namentlich von Max Weber betonten Aufgabenbeschreibung des politischen Systems jetzt vergleichend Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer* (s. Fn. 15), S. 191ff., mit zutreffender Würdigung von Preuß' Position S. 203ff.

<sup>143</sup> Wie es Aristoteles als Wesensmerkmal der (reinen) Demokratie aufgefasst hatte, *Politik* Buch VI, p. 1317b.

Entwicklung richtig ist, dass es bei dem heutigen Stande der Dinge an jedem objektiven Maßstabe fehlt, an dem das Recht politische Wertverschiedenheit messen könnte<sup>144</sup>.

Wie das Parteienwesen ist Führertum und Repräsentation notwendig, auch in der Demokratie, aber es ist nicht zu idealisieren.<sup>145</sup> Daher kommen ergänzende Formen demokratischer Willensbildung in Betracht, auch wenn sie die in jedem Fall notwendige Repräsentation nicht ersetzen können. Das Ausmaß von Elementen direkter Demokratie ist für Preuß keine grundsätzliche, mit idealtypischen Argumenten zu beantwortende, sondern eine konkrete, auch empirische Erkenntnisse voraussetzende Zweckmäßigsfrage.<sup>146</sup>

Die damit markierte staatsrechtliche Position wird in *Reich und Länder* nur ansatzweise, in den letzten von Preuß kommentierten Artikeln über den Reichstag (Art. 20–22, dazu S. 450ff.) ausgeführt. Dort stellt Preuß einerseits fest, dass die gegenüber 1867/71 veränderte Systematik der Reichsverfassung die Stellung des Reichstags betone und dass dieser – entgegen der reduktionistischen Deutung der „Volksvertretung“ als Staatsorgan durch Laband – als solcher zwar in der Tat nicht zivilrechtlicher Vertreter oder Mandatar, aber im sozialrechtlichen Sinn Repräsentant des Volkes sei. Damit kommt Preuß zu einem ähnlichen Ergebnis wie der insofern seinswissenschaftlich argumentierende Georg Jellinek.<sup>147</sup> Aber Schlüssel zu Preuß' Repräsentationsverständnis bleibt das freilich nur noch beiläufig erwähnte Verständnis des Sozialrechts nach Gierkes Lehre.<sup>148</sup> Auch im Innenbereich der Gesamtpersonen gibt es Rechtsbeziehungen, aber sie sind auf das Verhältnis von Gliedperson und Gesamtperson bezogen und deshalb anderer Art als die Beziehungen individueller Rechtssubjekte.

Das bedeutet andererseits, dass auch in diesem Innenbereich für Souveränitätsvorstellungen kein Raum bleibt. Weder das Volk, noch der es repräsentierende Reichstag sind souverän, sondern nur Träger der verfassungsrechtlich geregelten, allerdings im Sinn der erwähnten Stellung zu interpretierenden Zuständigkeiten (S. 451ff.). Deren Verteilung und die Mitwirkung bei der Willensbildung sind pragmatisch zu beantwortende Fragen des Verfassungsrechts und seiner Konkretisierung. Daher gibt es weder prinzipielle Bedenken, noch ein zwingendes Gebot angesichts der Forderungen nach di-

<sup>144</sup> Unten S. 331; die Nähe zu Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1920, 2. erw. Aufl. 1929, ist evident.

<sup>145</sup> Dagegen dann Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin 1929, der die „Notwendigkeit der Herausstellung staatsrechtlicher Wesenseinsichten“ zugrunde legte – aber nur auf dem Weg von deren Ersetzung durch die Analyse des Parteienstaates zu den verfassungstheoretischen Positionen gelangte, die die Auslegung des Grundgesetzes so stark beeinflusst haben; zu der Entwicklung Susanne Benöhr, *Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz*, Baden-Baden 1999.

<sup>146</sup> Unten S. 331f. und die *Denkschrift Volksabstimmung und Volksbegehren* für den Verfassungsausschuss, unten Nr. 32 S. 634ff.; zur Analyse der Weimarer Erfahrungen umfassend Otmar Jung, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Frankfurt 1989.

<sup>147</sup> Vgl. S. 455; das Zitat von Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1911, S. 582.

<sup>148</sup> Zur sozialrechtlichen Repräsentation S. 468; die Andeutung ist im Anschluss an das in Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 79ff. abgedruckte Kapitel aus der Habilitationsschrift von 1889, an die Ausführungen zur Organpersönlichkeit (Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 131ff.) und zum konstitutionellen Gesetzesbegriff (Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 191ff.) zu lesen, vgl. Scheffold, Einleitung zu Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 13f., 38ff., 49.

rekter Demokratie. Die Vertretung des ganzen Volkes durch die Abgeordneten (Art. 21 WRV), gefordert ursprünglich zur Abwehr einer imperativen Bindung an den Wahlkreis, aktuell aber vor allem durch den Einfluss der politischen Parteien in einem aus Gleichheitsgründen notwendigen System des Verhältniswahlrechts, setzt nicht etwa  
 5 „organische Gliederung“, sondern rechtliche Regelungen, Organisation voraus.<sup>149</sup> Auf der Grundlage einer auf Gierke zurückführbaren, seit der Habilitationsschrift durch Preuß entwickelten Lehre von der Bildung von Gesamtpersonen plädiert Preuß deshalb für eine rational geregelte Machtverteilung.

### 5. Das Reich im Völkerrecht

10 Die dargestellten Probleme des bundesstaatlichen Mehrebenensystems und der demokratischen Legitimation jeder der Ebenen sind von Preuß schon im ursprünglichen Entwurf I (§ 2) mit der Anerkennung des Völkerrechts als Bestandteil des Reichsrechts verknüpft worden. Im Zug der Beratungen, die auch das Erfordernis der *allgemeinen* Anerkennung der Völkerrechtsregeln aufgestellt haben, sind die Bestimmungen getrennt  
 15 worden und hat die Anerkennung des Völkerrechts in Art. 4 WRV ihren Ort gefunden, aber der ursprüngliche Zusammenhang besteht für Preuß fort. *Ubi societas, ibi jus*,<sup>150</sup> mit der Existenz der Gesamtperson, der Gebietskörperschaft ist deren rechtliche Ordnung notwendig verknüpft, so dass jede Ebene im Rahmen ihrer Zuständigkeit ihre eigene Rechtsordnung hat. Körperschaftliche Elemente gibt es aber auch im überstaatlichen Bereich, und ihr Recht ist das Völkerrecht. Dessen Existenz, Anerkennung und  
 20 Geltung ist daher Funktionsvoraussetzung eines Mehrebenensystems. Dezentral-innerstaatliches, staatliches und internationales Recht müssen harmonisiert zusammenwirken.

Diese Folgerung aus dem grundsätzlichen Verhältnis von Staat und Recht, ins Blickfeld gekommen schon durch die Habilitationsschrift und bald danach in der Monographie über *Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens* weiter entwickelt,<sup>151</sup> gehört, wie § 2 des Entwurfs I zur Reichsverfassung zeigt, zum Kerngehalt von Preuß' Lehre. Sie hat durch das Streben nach einem Verständigungsfrieden im Ersten Weltkrieg zusätzliche Aktualität erhalten. Vor diesem Hintergrund hat die Berufung auf Art. 6 Sect. 2 der US-Verfassung, der Preuß eine entsprechende Regelung entnehmen  
 25 will,<sup>152</sup> besondere Bedeutung.

<sup>149</sup> Kennzeichnend die Formulierung S. 470, die als Übergang von der organischen Staatslehre zu einer modernen Organisations- und Verfassungslehre verstanden werden kann; vgl. dazu Detlef Lehnert, *Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft*, Baden-Baden 1998, insb. S. 87f. und dazu oben I. mit Fn. 10.

<sup>150</sup> Zur zentralen Bedeutung dieses Rechtsspruchworts für Preuß vgl. den Kommentar-Hinweis in Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 828 und Dian Schefold, *Hugo Preuß*, in: *Staatsrechtslehrer des 20. Jh.*, Berlin 2015, S. 76f. Fn. 29.

<sup>151</sup> Vgl. Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* (s. Fn. 120), S. 256; *Schriften*, Bd. 2, S. 426ff.; dazu Schefold, *Einleitung zu Schriften*, Bd. 2, S. 17, 22, 29f. Vgl. jetzt auch die erst nachträglich bekannt gewordene und daher unten S. 673–676 abgedruckte Rezension zu Eugen Schlieff, *Der Friede in Europa*, Leipzig 1892.

<sup>152</sup> Unten S. 355; S. 361f. weist Preuß freilich auf die abweichende Auslegung dieser Bestimmung namentlich durch Heinrich Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899, S. 134ff., 144ff. hin.

Zugleich impliziert die unmittelbare Wirkung des Völkerrechts die Absage an die Souveränitätslehre. Auch insofern argumentiert Preuß ganz auf der Linie seiner frühen Schriften. Souveränität war die nötige gedankliche Vorstellung, um die Stellung des absoluten Fürsten zu begründen. Wie dieser im Innern alle Macht des Staates auf sich vereinte, so auch im Verhältnis zu andern Staaten. Nur aufgrund seiner Zustimmung verpflichtete sich der Staat, und die Verpflichtung band nur den Herrscher als Souverän. Sollten die Untertanen verpflichtet werden, bedurfte es eines fürstlichen Befehls, der das von ihm Vereinbarte auch innerstaatlich zur Geltung brachte. Preuß zeigt – vor allem unter Berufung auf Laband – auf, dass nur diese Argumentation die Trennung von Völkerrecht und Landesrecht begründen konnte und insofern für das Völkerrecht Kehrseite der Sanktionstheorie als Lehre des fürstlichen Gesetzesbefehls war.<sup>153</sup>

Daher schließt Preuß' verfassungsstaatliche Konzeption im Innern jede Souveränität, neben der fürstlichen auch eine unumschränkte Volkssouveränität, gegen außen eine Beschränkung der Bindung an Völkerrechtsregeln auf den Staat als solchen aus. Gerade die zunehmende internationale Verflechtung und Zusammenarbeit erfordert die Einbeziehung von Einzel- und Gesamtpersonen auch unabhängig von staatlichem Befehl.<sup>154</sup> Völkerrecht gilt, weil es von der Völkerrechtsgemeinschaft und ihrem Gemeinwillen anerkannt wird. Nicht die Herrscher oder, nach der Herausbildung der Lehre vom Staat als juristische Person, die so verstandenen Staaten bilden jene Gemeinschaft, sondern sie ist Gesamtperson, zusammengesetzt aus den Gliedpersonen der einzelnen Staaten; aber diese sind ihrerseits Gesamtpersonen, die sich in weitere Gliedpersonen unterteilen, bis hin zur Einzelperson. Für alle gilt das Völkerrecht, ohne dass es dazu eines besonderen staatlichen Befehls bedarf. Soweit für völkerrechtliche Verträge die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist,<sup>155</sup> wird dieser, weil sein Zuständigkeitsbereich betroffen ist, am Vertragsschluss beteiligt, aber kein von der Entscheidung über die völkerrechtliche Bindung abtrennbarer innerstaatlicher Rechtsakt erlassen. Ob aber völkerrechtliche, speziell staatsvertragliche Normen im Einzelfall Rechte und Pflichten für Einzelne begründen, hängt nicht von ihrer Form, sondern vom Inhalt ab.<sup>156</sup>

---

Dass die heutige Auslegung insofern von einer Absage an das Souveränitätsprinzip nichts wissen will, betont u.a. Dieter Grimm, *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlin 2009.

<sup>153</sup> Unten S. 356f.; die Nähe der dort referierten Auffassung Labands zur zitierten Triepels ist offensichtlich.

<sup>154</sup> So Preuß schon 1891 in *Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens*, jetzt in *Schriften*, Bd. 2, S. 426ff. Die Tragweite dieser Aussage für die heutige internationale Zusammenarbeit, vor allem in der Europäischen Union, ist evident; zumindest aus der Perspektive der Entstehung des Art. 4 WRV – und daher auch des Art. 25 GG – kann die Geltung des Unionsrechts nicht auf die Zuständigkeitsübertragung durch die Mitgliedstaaten, sondern nur auf die von der Union und ihren Bürgern ausgearbeitete und anerkannte eigenständige Rechtsordnung zurückgeführt werden. Allerdings haben sich der 1992 eingefügte Art. 23 I GG und die Verfassungsrechtsprechung – insb. BVerfGE 89,155 ff. und 123,267 ff. – von dieser Betrachtungsweise entfernt. Aber nächst der Präambel legt auch Art. 25 GG nahe, diese Positionen zu überdenken.

<sup>155</sup> So schon § 54 III Vorentwurf/Entwurf I, unverändert in Art. 45 III WRV.

<sup>156</sup> Unten S. 358; dabei geht Preuß freilich nicht auf das Problem der Gültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrags ein, der rechtsetzend wirken will, aber nicht dem Reichstag zur Zustimmung vorgelegt worden ist.

Sachlich legen diese Ausführungen nahe, das Völkerrecht als Teil einer einheitlichen Rechtsordnung, also monistisch zu verstehen. Preuß widersetzt sich allerdings einer solchen Festlegung und betont, dass die Verfassung keinen Streit um Theorien entscheiden, sondern positives Recht setzen wolle (S. 361 ff.). Aber dieses positive Recht ist ausweislich der von Preuß gegebenen Erläuterungen von einem theoretischen Verständnis geprägt, das dem Völkerrecht innerstaatliche Beachtung sichern will.

#### 6. Ausblick: Rückkehr des Souveränitätsproblems?

Der hier einleitend zusammengefasste Textbefund bestätigt die Bedeutung von *Reich und Länder* für das Verständnis des von Preuß entwickelten Theoriegebäudes sowie seines Einflusses auf das Verfassungswerk von Weimar. Frappant ist zunächst die über mehr als dreißig Jahre der Entwicklung reichende Kontinuität der theoretischen Grundlagen. Das gilt schon für die genossenschaftstheoretisch verstandene Bildung von Gesamtpersonen nicht nur aus Einzelnen, sondern auch aus kleineren Gliedpersonen, und für das daraus resultierende Mehrebenensystem. Dabei sind die Gesamtpersonen aller Ebenen nicht als in sich geschlossene, sondern als gegliederte, in ihren Binnenbeziehungen komplexe und rechtlicher Regelung zugängliche und bedürftige Organisationen aufzufassen. Eben deshalb ist im Innern wie auch für das Verhältnis zwischen den Gesamtpersonen die Souveränitätslehre kein taugliches Erklärungsmuster. Gemeinde, Staat, Reich, internationale Gemeinschaft sind Gesamtpersonen – Gebietskörperschaften – grundsätzlich gleicher Art, mit rechtlichen Ordnungen, die miteinander zu harmonisieren, aber nicht der Disposition eines Souveräns unterworfen sind. Entsprechend gründet sich das Recht als notwendiges Element auf jede gesellschaftliche Ordnung und auf die Anerkennung darin. Keine Gewalt, sondern die „Rechtssouveränität“,<sup>157</sup> gipfelnd in den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und konkretisiert in den Gebietskörperschaften aller Ebenen, bestimmt das menschliche Zusammenleben.

Dennoch, unter Einfluss der Erfahrungen der Spätphase des Kaiserreichs, des Krieges und der Situation der Weimarer Verfassungsgebung ergeben sich Abwandlungen und neue Akzente des von Preuß entwickelten Systems. Vor allem erhält, zunächst unter dem Eindruck des Scheiterns der Reformversuche im Preußen der Vorkriegszeit und wohl auch der Berliner kommunalpolitischen Erfahrungen, der Gemeinwille als Bestimmungsfaktor in den jeweiligen Gebietskörperschaften größeres Gewicht. War es dabei zunächst darum gegangen, den Willen der einzelnen Gesamtpersonen festzustellen, wird dieser jetzt zum Ergebnis eines demokratischen Entscheidungsprozesses, in der Gemeinde wie namentlich in Berlin, sowie im Reich. Dagegen zeigt sich, dass traditionelle Verwaltungseinheiten in Preußen wie auch in den kleinen Gliedstaaten des Reichs zur

<sup>157</sup> Auf diesen vom Niederländer Hugo Krabbe, *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Groningen 1907, entwickelten Begriff, den Preuß schon 1908 positiv rezensiert hatte (*Schriften*, Bd. 2, S. 229ff.), kommt Preuß unter Heranziehung von Krabbe, *Die moderne Staatsidee*, 2. Aufl. 1919, in *Reich und Länder* (unten, S. 356) zurück, dabei erneut auch die Nähe zu Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920, betonend.

Bildung eines solchen Gemeinwillens schwerlich geeignet sind. Auch der Gedanke der inneren Differenzierung der Gebietskörperschaft erhält als Postulat des Rechts- und Verfassungsstaats einen konkreteren Inhalt.<sup>158</sup> Ebenso wird das Prinzip der Gleichheit, ungeachtet der faktischen Unterschiede, die nach wie vor betont werden, als rechtliche Gleichheit mangels überzeugender Kriterien für die rechtliche Berücksichtigung von Ungleichheiten betont; daraus resultieren die konkreten Anforderungen namentlich des gleichen Wahlrechts (S. 325ff.). Insgesamt wird der Gedanke einer organischen Staatslehre, den schon der junge Preuß von mystischen Wurzeln abzulösen trachtete, zur Grundlage einer die Organisation moderner Gemeinschaften behandelnden Verfassungstheorie.

Daraus resultieren allerdings Forderungen und Notwendigkeiten, deren Vereinbarkeit mit den theoretischen Grundlagen Probleme aufwirft. Am schärfsten widerspricht das Neugliederungsprogramm, das Preuß für die Weimarer Bundesstaatlichkeit essentiell erschien und für das seine Darstellung überzeugende Argumente anführt, einer Bildung der Gesamtperson aus Gliedpersonen. Davon kann kaum mehr gesprochen werden, wenn die Gliedpersonen erst durch die Gesamtperson zu bilden sind; an Stelle des Aufbaus von unten nach oben bleibt nur die – von Preuß allerdings konsequent geforderte und geförderte – Dezentralisation. Aber das Reich von 1871, gegründet auf die preußische Hegemonie, erwies sich im Gegensatz zu den Hoffnungen von 1889 als nicht mehr taugliches Modell der Einigung zu einer Gesamtperson. Damit, nach der revolutionären Situation des Winters 1918/19 und angesichts zentrifugaler, ja separatistischer Bestrebungen wurde es nötig, die konstituierende und bestimmende Rolle des deutschen Volkes zu betonen. Auch wenn Preuß deshalb die Volkssouveränität auf die Hervorhebung der Rolle des Volkes innerhalb der Verfassungsordnung beschränken will (S. 332f.), anerkennt er insoweit eine zentrale, einheitliche Legitimationsinstanz für alle deutsche Staatsgewalt. Danach besteht ein zusätzliches Bedürfnis, weil das militärisch besiegte Deutschland sein Selbstverständnis gegenüber den bisherigen Feindmächten betonen will und muss; deshalb auch die Beschränkung auf die „anerkannten“ Regeln des Völkerrechts in Art. 4 WRV in Verbindung mit der These, dass die Anerkennung auch durch Deutschland erfolgt sein müsse.<sup>159</sup>

Manche Ausführungen in *Reich und Länder* legen die Vermutung nahe, dass Preuß diese Probleme gesehen und auszugleichen versucht hat. Aber wie schwierig das war, lässt sich daraus erschließen, dass Preuß unter dem Eindruck des Versailler Vertrags von seinem Ministeramt zurückgetreten ist. Er konnte die Behandlung Deutschlands mit

<sup>158</sup> Vgl. allerdings schon Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* (s. Fn. 120), S. 213ff. In der Kommentierung des Art. 1 WRV, *Reich und Länder*, unten S. 320ff., 332ff., wird der Begriff der Republik, auch im Gegensatz zur Idee einer abstrakten Volkssouveränität, als Prinzip der Verfassungsstaatlichkeit gedeutet.

<sup>159</sup> Unten S. 352, 361. Es fällt auf, dass dieses in den Verfassungsberatungen intensiv diskutierte Problem nur beiläufig erwähnt wird. Zum Einfluss der Lehre der Volkssouveränität auf Preuß auch Peter C. Caldwell, *Concept of the Volk* (s. Fn. 63), S. 347–384.

den von ihm vertretenen Verfassungswerten nicht in Einklang bringen. So bleibt die Spannung zwischen genossenschaftlichem Aufbau, verfassunggebender Neuschöpfung und internationaler Stellung Deutschlands erkennbar und zeigt, dass *Reich und Länder* unvollendet geblieben ist, einer Überarbeitung und dabei einer aktualisierenden Homogenisierung der Preuß bestimmenden Gedanken hätte unterzogen werden müssen. Deren Ergebnis ist nicht durch Analyse des im Nachlass vorgefundenen Texts erschließbar. Wohl aber lässt schon der vorliegende Text die Kontinuität, Entwicklung und innere Kohärenz der von Preuß entwickelten Theorie erkennen und stellt von daher Fragen an die heutige Staats- und Verfassungslehre.

## VII. Die demokratische Landesverfassung Preußens 1920

### *1. Anlass und biographischer Rahmen*

Der Rat der Volksbeauftragten hatte die Macht auf Reichsebene übernommen, war aber von der Fortexistenz der Gliedstaaten und der Notwendigkeit, auch in ihnen eine neue demokratische Ordnung zu verwirklichen, ausgegangen. Das galt, trotz der engen Verflechtung mit der Ordnung des Reichs, auch für den größten Gliedstaat, Preußen, obwohl insofern die Verbindung der Ebenen Schwierigkeiten vermieden und Vorteile gehabt hätte.<sup>160</sup> Schon Preuß' erster Entwurf der Reichsverfassung ging deshalb in der homogenisierenden Regelung des § 12 von einer Landesverfassung für jeden Gliedstaat mit bestimmten Inhalten aus, und diese Vorschrift mit Änderungen bildete die Grundlage für Art. 17 WRV.

Preuß kam aufgrund seiner Funktion und Stellung bei der Vorbereitung der Reichsverfassung zunächst für eine Betätigung auf Landesebene nur ganz am Rande in Betracht. Immerhin, er war weder Abgeordneter des Reichstags gewesen, noch Abgeordneter der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. So mochte es als ein gewisser Ersatz erscheinen, dass er bei der Wahl der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung am 26.1.1919 auf der DDP-Liste zum Abgeordneten gewählt wurde, obwohl sich die Parteispitze der preußischen DDP auch diesmal wegen der Pläne zur Neugliederung unter Auflösung Preußens gegen ihn aussprach.<sup>161</sup>

In einer ersten Phase der Beschlussfassung über das Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20.3.1919, das sich an das entsprechende Reichsgesetz vom 10.2.1919 anlehnte, dürfte sich die faktische Mitwirkung von Preuß in Grenzen gehalten haben; denn parallel ging die Einbringung des Entwurfs der Reichsverfassung bei der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung.<sup>162</sup> Während deren Arbeit voll-

<sup>160</sup> Preuß, *Die Verfassung des Freistaats Preußen*, unten Nr. 21, stellt S. 485f. diese Ausgangsproblematik seiner Darstellung voran.

<sup>161</sup> Zu den Vorgängen mit Nachweisen Volker Stalman, *Der unbekannt Preuß. Hugo Preuß als preußischer Landtagsabgeordneter der DDP*, in: Lehnert, *Hugo Preuß* (s. Fn. 42), S. 339ff.; vgl. auch die in Preuß, *Schriften*, Bd. 4, Nr. 2, S. 75f. abgedruckten Dokumente.

<sup>162</sup> *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt*, unten S. 547; *Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen*, unten S. 653.

zog sich jedoch in Preußen die Vorbereitung eines Regierungsentwurfs. Er ließ bis am 24.2.1920, also fast ein Jahr auf sich warten, namentlich weil zunächst die Verabschiedung der Reichsverfassung abgewartet werden sollte, aber auch, weil die Verständigung unter den Parlamentsfraktionen der Weimarer Koalition Schwierigkeiten machte (S. 488ff.). Inzwischen stand Preuß, seit Sommer 1919 nicht mehr Reichsinnenminister, für die Mitarbeit an der preußischen Verfassung zur Verfügung. Zugleich aber hatte der Kapp-Putsch im März 1920 mit seinen Folgen den politischen Konflikt zugespitzt; u.a. war der für den Entwurf zuständige preußische Innenminister Heine durch Severing ersetzt worden. Dieser hatte jetzt den Entwurf in der Landesversammlung zu vertreten und tat es mit Vorbehalten und Zurückhaltung.<sup>163</sup> So kann es nicht erstaunen, dass der Regierungsentwurf nach der ersten Beratung in der Landesversammlung in den Beratungen des Verfassungsausschusses zwischen dem 16.6. und dem 8.10.1920 stark umgestaltet wurde. Eben daher rührt, abgesehen von der Prägungswirkung der Reichsverfassung für die Landesverfassungen, der erhebliche Einfluss, den Preuß auf das Verfassungswerk in Preußen hatte.<sup>164</sup> Er hat in den beiden nachfolgend (Nr. 20, S. 479ff. und Nr. 21, S. 485ff.) abgedruckten Berichten dazu Stellung genommen. Die Berichte lassen die Leitgedanken, die Preuß bei der Erarbeitung der Reichsverfassung bestimmt haben, erkennen, und dokumentieren daher nicht nur ein sein Wirken ergänzendes Arbeitsfeld, sondern auch eine bilanzierende Bewertung des Verfassungswerks von Weimar.

## 20 *2. Preußen im Reich und Dezentralisierungsproblematik*

Schon im ersten, noch vor endgültiger Verabschiedung der Verfassung veröffentlichten Beitrag legt Preuß die bereits in den Beratungen der Reichsverfassung zentrale Streitfrage offen; sie durchzieht den gesamten Bericht über die verabschiedete Verfassung. Ein Gliedstaat, der vier Siebtel des Reichs umfasst, kann schwerlich im Gleichgewicht mit den andern Gliedstaaten einen Bundesstaat bilden. Während auf Reichsebene auf diese Problematik mit der Neugliederung reagiert werden sollte, die Preuß deshalb ganz vorrangig beschäftigt hat,<sup>165</sup> stellte sie das Selbstverständnis Preußens vor eine klare Alternative: zwischen der Hegemonie eines durch starke Zentralgewalt bestimmten Staates, der seine Bundesgenossen dominiert und damit zusammenhält, und der Entwicklung eines Nationalgefühls, das dem preußischen Staat nur eine Zwischenstellung zwischen der Organisation des gesamten deutschen Volkes und weitgehender Dezentralisierung

<sup>163</sup> Unten S. 495; zum Einfluss des Kapp-Putsches vgl. E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6, Stuttgart 1981, S. 749.

<sup>164</sup> Dies hat Fabian Wittreck, *Verfassungsgebende Landesversammlung und Preußische Verfassung von 1920*, in: Lehnert, *Hugo Preuß* (s. Fn. 42), S. 317 (324ff., 335) mit umfangreichen Nachweisen herausgearbeitet; daher werden die folgenden Ausführungen unter Hinweis darauf knapp gehalten.

<sup>165</sup> Siehe in diesem Band insb. die Ausführungen zum – schon 1922 separat veröffentlichten – Kommentar zu Art. 18 WRV, Nr. 18 S. 396ff. und dazu in dieser Einleitung Abschnitt IV.2., VI.3.

nicht nur zugunsten der andern Länder, sondern auch innerhalb Preußens lässt.<sup>166</sup> Preuß entscheidet sich, folgerichtig, für die zweite Alternative. Deshalb wirkt er dahin, die preußische Verfassung, in sorgfältiger Beachtung der Homogenitätsvorschrift der Reichsverfassung, dieser gemäß auszugestalten (so pointiert S. 502). Er plädiert gegen die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des preußischen Staates, das in Konkurrenz zum Reichspräsidenten geraten könnte, und er zieht die Möglichkeit, zusätzlich auf der Ebene Preußens Grundrechte zu gewährleisten, kaum in Betracht.<sup>167</sup>

Umso wichtiger ist ihm, die schon vor 1914 verfassten Untersuchungen und Gutachten fortführend,<sup>168</sup> in Preußen die Selbstverwaltung nicht nur der Gemeinden und Kreise, sondern auch der Provinzen zu stärken. In Erweiterung des Art. 17 II WRV schreibt Art. 74 der Preußischen Verfassung (PV) die demokratischen Wahlrechtsgrundsätze auch für die Kreistags- und Provinziallandtagswahlen vor, und die weiteren Bestimmungen über die Selbstverwaltung sollen diese, vor allem auch auf Provinzebene, stärken. Der darauf gerichtete Gesetzgebungsauftrag (Art. 72 II PV) ist allerdings nicht erfüllt worden.<sup>169</sup>

Zusätzlich soll, in Erweiterung und Umbildung des vom regierungsamtlichen Verfassungsentwurf vorgesehenen „Finanzrats“ (S. 494f.) und als Alternative zu berufsständischen Forderungen, ein Staatsrat als Vertretung der Provinzen zur Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates beteiligt werden (Art. 31–43 PV, dazu S. 515ff.). Der Einwand, dass dies die Gewährleistung des parlamentarischen Systems in den Ländern durch Art. 17 WRV beeinträchtige, lag nahe. Deshalb legt Preuß in eingehenden Ausführungen dar, dass es sich nicht um eine zweite Kammer, sondern um „ein Staatsorgan eigener Art neben dem Landtag als einzigem Haus des Parlaments“ (S. 516) handle. Die Ähnlichkeit mit dem Reichsrat auf Reichsebene, auch hinsichtlich der Aufgaben, ist evident und beabsichtigt. Da allerdings die Oberpräsidenten der Provinzen keine parlamentarisch kontrollierten Provinzialregierungen sind, muss die preußische Verfassung die Wahl der Mitglieder des Staatsrats durch die Provinziallandtage vorsehen, also in Abweichung von einer Regierungsvertretung eine parlamentsähnliche Mitgliedschaft, vergleichbar der österreichischen Bundesrats-Lösung. Auch dadurch wird die Stellung der Provinzen den außerpreußischen Ländern im Reich angenähert.

### 30 *3. Das Regierungssystem*

Für die Organisation und Zuständigkeit der obersten Organe verzichtet die preußische Verfassung, im Interesse der Reichseinheit und über das Homogenitätsgebot des Art. 17

<sup>166</sup> Unten Nr. 20, S. 480ff., auch Nr. 21, S. 515ff. Wittreck (s. Fn. 164) betont S. 337 zu Recht die Voraussicht auf die Krisensituation von 1932, die in Preuß' Option zugunsten der Kohärenz der Gesamtnation angelegt ist.

<sup>167</sup> Preußen hat „selbstverständlich auf die Aufstellung eigener Grundrechte verzichtet“, unten S. 503; übrig bleibt nur das Kirchenaustrittsrecht, Art. 76 der Verfassung.

<sup>168</sup> Dazu Preuß, *Schriften*, Bd. 2, Nr. 29–34 und dazu die Einleitung, S. 59ff., sowie Dian Schefold, *Ungelöste Probleme der Verwaltungsreform*, in: Lehnert, *Hugo Preuß* (s. Fn. 42), S. 213ff.

<sup>169</sup> Zur diesbezüglichen Politik der Verwaltungsreform in den zwanziger Jahren Stalman, *Der unbekannte Preuß* (s. Fn. 161), S. 352ff.

WRV hinaus, soweit möglich, bewusst auf Sonderregelungen (S. 501f.). Deshalb sind die Bestimmungen über die Staatsform und die obersten Landesorgane im Wesentlichen wenig originell und nehmen, wie schon für den Staatsrat festgestellt, die auf Reichsebene entwickelten Lösungen zum Vorbild. Auch auf der Ebene Preußens zeigt sich beispielsweise Preuß' undogmatische und gegenüber einer Ermittlung des Gemeinwillens durch Volksentscheid, auch aufgrund von Volksbegehren, positive Haltung.<sup>170</sup> Für diese und weitere Fragen kann daher auf das zur Reichsverfassung Gesagte (oben VI.4.) verwiesen werden.

Allerdings fallen einige Besonderheiten auf.<sup>171</sup> Von Bedeutung ist insofern der Verzicht auf einen Staatspräsidenten und damit auch auf außerparlamentarischen Einfluss auf die Regierungsbildung. Daher gilt: „Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Staatsminister“ (Art. 45 PV). Dies führt zu der einem Kanzler ähnlichen Stellung des Ministerpräsidenten mit Richtlinienkompetenz, aber eigener Verantwortlichkeit jedes Ministers für sein Ressort und einem Kompromiss zwischen Leitungskompetenz und Kollegialitätsprinzip (Art. 46, 47 PV). Hinsichtlich der Verantwortlichkeit unterscheidet Preuß scharf, aber wohl im Rahmen des parlamentarischen Systems eher aus dogmatischen Gründen als mit praktischer Relevanz, zwischen rechtlicher, nach Art. 58 der Verfassung vor einem Staatsgerichtshof geltend zu machender, und politisch-parlamentarischer, in Art. 57 der Verfassung mit einigen Kautelen geregelter Verantwortlichkeit.<sup>172</sup>

Angesichts dieser Regelungen, die immerhin entgegen den antagonistischen extremen Parteien die geschäftsführende (Art. 59 II PV) Fortexistenz der demokratischen Regierung sogar nach den Aprilwahlen 1932 ermöglichten,<sup>173</sup> befürchtet Preuß mangelnde „Initiative und Leitung in der Auslese der Personen“;<sup>174</sup> die Äußerung kennzeichnet die Bedeutung, die er dem Reichspräsidenten und seinem Einfluss auf die Regierungsbildung zubilligt. Noch stärker wird diese Einschätzung an der Regelung der Auflösung des Landtags sichtbar. Sie zu ermöglichen, um „feststellen zu können, ob seine Mehrheit noch den überwiegenden Volkswillen repräsentiere“ (S. 512), ist aus seiner Perspektive essentiell für das reine parlamentarische System. Aber die Möglichkeiten einer

<sup>170</sup> Art. 6 PV, dazu unten S. 504ff., 512f.

<sup>171</sup> Interessant und kompliziert die Regelung des Beginns der Wahlperiode des Landtags, Art. 13, 16, 17 der Verfassung; dazu die Ausführungen unten S. 511f. Die Problematik ähnelt der durch Art. 39 GG ursprünglicher Fassung und seiner Änderungen durch Gesetze vom 23.8.1976 (BGBl. I, S. 2381) und vom 16.7.1998 (BGBl. I, S. 1822) aufgeworfenen.

<sup>172</sup> Unten S. 519ff. und Art. 58 PV; der dort und in Art. 87 erwähnte Staatsgerichtshof ist freilich – wie schon bis 1918 entgegen Art. 61 der Verfassungsurkunde von 1850 – auch in der Weimarer Republik nie errichtet worden, was Preuß (S. 522) offenbar schon 1921 befürchtete.

<sup>173</sup> Vgl. unter Hinweis auf Preuß, *DJZ* 1925, Sp. 173 (= *Schriften*, Bd. 4, S. 555f.) Wittreck (s. Fn. 164), S. 333f. m. Nachw.; vgl. auch Ernst Forsthoff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 4. Aufl., Stuttgart 1961, S. 191, der diese Rechtslage zur Rechtfertigung des Preußenschlags heranzieht.

<sup>174</sup> Unten S. 519; zu dieser wohl auch auf den Einfluss Max Webers zurückgehenden Betonung des Gedankens der Führerauslese oben Abschnitt VI.4.; vgl. auch Groh, *Demokratische Staatsrechtslehre* (s. Fn. 15), S. 203ff.

Abberufung durch Volksentscheid, auch auf Beschluss des Staatsrats, und einer Auflösung durch eigenen Beschluss reichen nicht aus, sondern es wird, da auf das Amt des Staatspräsidenten verzichtet werden soll, zusätzlich ein Ausschuss, gebildet aus dem Ministerpräsidenten, dem Landtagspräsidenten und dem Präsidenten des Staatsrats vorgesehen, der den Landtag auflösen kann (Art. 14 PV). Obwohl dessen Funktionsfähigkeit angezweifelt werden kann, legt Preuß darauf großen Wert und verteidigt die Lösung.<sup>175</sup> So lässt gerade die Mitarbeit an der bewusst keine abgeschlossene Staatsorganisation vorsehenden preußischen Verfassung das Modell nochmals hervortreten, das Preuß im Verfassungswerk von Weimar zu realisieren gesucht hat.

## 10 VIII. Hugo Preuß im grenzüberschreitenden Verfassungsdialog

Obwohl die Erörterung amerikanischer und mehrerer europäischer Verfassungsmodelle ein wesentlicher Teil auch der Weimarer Gründungsdebatten war<sup>176</sup>, gibt es von Preuß (so wie vor 1918)<sup>177</sup> nur wenige Texte, die für Leserpublikum außerhalb des Reichsgebiets geschrieben worden sind. Als prominentestes Beispiel der Weimarer Zeit wird immerhin ein zwar in großen Teilen auch deskriptiv informierender, jedoch angesichts der Umfangsbegrenzung im Urteil prägnanter Text gelten können (S. 271–287):

### 1. Handbuchartikel *The Republican Constitution in der Encyclopaedia Britannica 1921*

Dort wurde die Ausgangslage betont, dass nach seinem Urteil die Sozialdemokratie ihrem Parteinamen entsprechend handelte: „It was for Germany a piece of good fortune in the midst of bad that social democracy, which, after the collapse of the old authorities, had come to the top, should at this critical juncture have taken its stand upon the platform of political democracy and gradual social reform“ (S. 273). Zum eigenen Verfassungswerk lieferte Preuß die Gesamteinschätzung, dass zunächst die Einzelstaaten in den intergouvernementalen Verhandlungen partikularistische Zugeständnisse erreichten, die aber zum weit überwiegenden Teil im Verfassungsausschuss und Plenum der Nationalversammlung wieder beseitigt wurden:

„The Secretary of State, now become Minister of the Interior, laid before it a draft of the new constitution of the Reich, which, it is true, had been strongly modified in a Particularist sense by the representatives of the Governments of the individual states in the States Committee. These modifications were, however, for the most part eliminated by the National Assembly and its Committee on the Constitution“ (S. 273).

Zum Kern der Verfassungskonstruktion führte Preuß aus, dass zwar „an institution of direct democracy – the referendum“ mit eingeführt war; doch „in the forms of represen-

<sup>175</sup> Unten S. 513f.; vgl. auch die scharfe Zurückweisung der von Hatschek geübten Kritik, unten Nr. 24 S. 529.

<sup>176</sup> Vgl. Detlef Lehnert, *Hugo Preuß in der europäischen Verfassungsgeschichte*, in: Lehnert, *Hugo Preuß 1860–1925* (s. Fn. 42), S. 73–104.

<sup>177</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 554–564 u. 565–569.

tative democracy, the highest organs of the German Republic – the Reichstag and the Reichspräsident – being elected by the most extensive democratic franchise“ (S. 274), blieben insoweit bei ihm gemeinsam aufgeführt. So brachte nicht schon eine Direktwahl den Reichspräsidenten in die häufig behauptete plebiszitäre Distanz zum Repräsentativsystem. Im Sinne der Machtbegrenzung wurde auf Art. 25 Abs. 1 WRV verwiesen, dem zufolge der Reichstag aus gleichem Grund immer nur einmal aufgelöst werden durfte: „This limitation was introduced in order to prevent any attempt by an autocratic president and a complaisant Government to weary the people by repeated dissolutions and thus impose their will“ (S. 276). In dieser Frage konnte sich Preuß übrigens auf die Argumentation bei Redslob stützen, der entgegen solchen demokratischen Motiven zu meist einseitig für Vorbehalte gegenüber dem parlamentarischen System mit verantwortlich gemacht worden ist.<sup>178</sup> Auch wenn keine „unlimited autocratic sovereignty of Parliament“ konstituiert wurde, die in einem gewaltenteiligen pluralistischen Institutionengefüge nicht einmal dem Staatsvolk ohne eine ausdrückliche Verfassungsermächtigung zustand, war dennoch eine Zentralstellung des Reichstags als Grundlage eines parlamentarischen Regierungssystems intendiert: „The new constitution of the German Republic puts the Reichstag at the centre of the life of the State by establishing the parliamentary system of government on the broadest democratic foundations“ (S. 277). In solchen Formulierungen wurden Parlamentarismus und Demokratie, wie es bei Preuß charakteristisch war, in enger Verbindung gesehen und nicht gegeneinander ausgespielt.

Diese Parlament und Präsident über die Kanzlerregierung verkoppelnde Prioritäten- setzung wurde bekräftigt, indem die gewollte Privilegierung des Nationalparlaments auch mit der breiteren Vertretungsbasis, hingegen die verbleibende Wirksamkeit des Reichspräsidenten mit der Konzentration der geringeren Kompetenzen in einer Hand begründet wurde: „It is true that the constitution gives the resolutions of the Reichstag the greater decisive force; but, in the case of the Reichstag, the representation of the people is distributed among more than 400 deputies, while in the case of the President of the Reich it is concentrated in a single person“ (S. 277). Die teilweise von anderen fast im Sinne eines konstitutionellen Wahlmonarchen angepriesene Konstruktion der amerikanischen Präsidialregierung lehnte Preuß auch im Hinblick auf die in solcher Polarität zementierten Gebrechen im überlieferten deutschen Parlamentarismus kategorisch ab:

„The absence of a system of parliamentary government is, perhaps, the most serious defect in the otherwise admirable edifice of the American constitution. And Germany’s own experiences of the unbridged dualism of Government and Parliament under the old régime offered no inducement to reestablish it in a republican form“ (S. 278).

Die ohnehin kaum wort- und sinngetreu übersetzbare Differenz zwischen einem (unitarischen) Bundesstaat und einem dezentralisierten Einheitsstaat hielt Preuß für eine rein begriffliche Frage ohne ersichtliche praktische Bedeutung: „Whether the German Re-

<sup>178</sup> Lehnert, *Verfassungsvater* (s. Fn. 43), S. 910f.

public should now be called a federation of States (Bundesstaat) with strong national central authority, or a unified State (Einheitsstaat) with strong territorial decentralization, is hardly more than a theoretical controversy about terminology“ (S. 280). Als Besonderheit der sozialstaatlichen deutschen Verfassung, über parlamentarisch-demokratische Institutionen und klassische Grundrechte hinaus, erwähnte Preuß den Räteartikel 165. Dies kann als ein Hinweis darauf gelten, dass er aus seiner genossenschaftstheoretischen Herkunft auch für wirtschaftsdemokratische Akzente aufgeschlossen war:

„Of special importance from the point of view of organization is Art. 165, which declares that the workers and salaried employees and their organizations are to be brought into coöperation on an equal footing with the employers in the arrangement of social and economic life. The declaration prescribes the formation of workers’ industrial factory councils, of district economic councils, and of an Economic Council of the Reich (Reichswirtschaftsrat)“ (S. 284).

Schon in seinem programmatischen Beitrag „Das Verfassungswerk von Weimar“ (1919) hatte Preuß dem „Rätegedanken“ einen „berechtigten und bedeutsamen Inhalt“ bescheinigt, „namentlich insoweit, als es sich um die Eingliederung der Organisation der Arbeit und ihres Rechts in die Verfassung der politischen Demokratie handelt“.<sup>179</sup>

An den knappen Bemerkungen zur neuen preußischen Verfassung war neben deren gewollter Synchronisierung mit der Reichskonstitution nur die Betonung des einschneidenden politischen Kontinuitätsbruchs besonders hervorzuheben: „For Prussia the revolution had infinitely greater significance than for any other German state“ (S. 285). Auf Gesamtstaats- wie auf der Länderebene wurde jedoch nach grundlegend skeptisch bleibender Überzeugung von Preuß mit dem politisch-institutionellen Umbruch nicht bereits eine gesellschaftlich-mentale Umwälzung erfolgsverbürgend verbunden:

„It is only by a gradual and tranquil development that the immense transformations in every sphere of the State, which find expression in the constitution of the Reich and Prussia, can establish themselves and take firm root in the mind of the people, in which, naturally, traditions and memories of the past were still not obliterated in 1921“ (S. 286f.).

An dieser Einschätzung fehlender politisch-kultureller Flankierung und Fundierung des Verfassungswandels hat sich bis zum Tode von Preuß 1925 nichts mehr geändert.

## 30 2. Offener Brief für die New York Times 1922

In einem Bericht der weltbekannten *New York Times* unter dem Titel „America Model for Germany. Creator of her Constitution Says New Democracy has Ideals similar to Ours“ wurde im August 1922 von Preuß ein „letter to an American friend“ abgedruckt (S. 287). Dieser gab zunächst hinsichtlich der in den USA wenig Vertrauen hervorrufenden Sozialdemokratie zu bedenken, dass für den Fall späterer Herausbildung einer politisch organisierten Arbeiterbewegung sogar im Land der scheinbar noch unbegrenzten

<sup>179</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 92 u. 628 (Hinweis zur Entstehung aus einem Vortrag im August 1919). Die gemeinsame genossenschaftstheoretische Vorprägung erklärt wohl auch diese Nähe zum für den Artikel 165 konzeptionell mitverantwortlichen Hugo Sinzheimer, vgl. Gerhard A. Ritter, *Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung*, in: *Historische Zeitschrift*, 258 (1994), S. 73–112.

- Möglichkeiten „I hope you will have a Socialist Party that is no more radical, ungovernable or unreasonable than the majority of the German Socialists“ (S. 288). Als Verdienst rechnete es Preuß der Sozialdemokratie hoch an, die bolschewistische Welle an geeigneter Stelle gebrochen zu haben: „The dam which Germany, after the collapse of the Empire, puts up against the Russian flood, still stands; this would be impossible if ours social democrats were in any way skin to the Bolsheviki, as the amazing ignorance of some foreign observers frequently assumes“ (S. 289). Deutlich warnte er die amerikanische Öffentlichkeit über den (gewiss als gewollt publizierbar angelegten) Brief vor einer Politik demütigender Sanktionen und kaum bezahlbarer Reparationsforderungen.
- 5
- 10 „But, of course, if the German Republic is ever and again humiliated and mutilated by ‚sanctions‘ so-called, if its economics structure is hopelessly ruined by impossible ‚reparations‘, then all our efforts will be of no avail. Then history will have to record the fact, that the young German democracy was destroyed, not by reaction or Bolshevik tendencies, but solely by the victorious great democracies of the West“ (S. 289).
- 15 In jenem August 1922, als Preuß diesen Appell an die US-Öffentlichkeit lancierte, war gerade nach den außenpolitischen Lasten – darüber hinaus innenpolitischer Gewalt von rechtsaußen (Ermordung des Außenministers Walther Rathenau im Juni) – der Übergang von der beschleunigten zur Hyper-Inflation entfesselt worden: Betrogen die monatlichen Inflationsraten zwischen Mai 1920 und Mai 1921 fast Null, setzte das Londoner Ultimatum der Siegermächte dann bis einschließlich Juni 1922 einen wohl immer noch irgendwie gesellschaftlich beherrschbaren Wertverlust der Mark von im Durchschnitt monatlich ca. 10 % in Gang. In Österreich wurde nun tatsächlich die Inflation im September 1922 gestoppt, ersichtlich im Zusammenhang mit dem Genfer Vertrag, mit dem sich Österreich in sein „Versailles“ fügte und so – bis 1933 – eine ähnliche geschichtliche Katastrophe von 1923 wie in Deutschland vermied. Im Deutschen Reich aber waren bereits zwischen jenem September 1922 und dem Februar 1923 desaströse monatliche Verdoppelungen des Preisniveaus zu verzeichnen, bevor die Hyperinflation im deutschen Herbst 1923 massenhaft bettelarme Papiergeld-Billionäre hinterließ.<sup>180</sup>
- 20
- 25

30 *3. Rezension (1923) des Kommentarwerks von  
Leo Wittmayer (Wien) zur Weimarer Verfassung*

- In jenem Kontrast-Februar 1923, als Österreich (nicht nur konservativ, wie das beginnende sozialdemokratische Wohnbauprogramm in Wien zeigte) bereits den Weg der Stabilisierung beschritt, hingegen in Deutschland der fatale Ruhrkampf schon begonnen hatte, erschien von Preuß in der Rubrik „Juristenzeitung“ der liberalen Wiener Tageszeitung *Neue Freie Presse* eine Besprechung des politisch-verfassungsrechtlichen Kommentarwerks von Leo Wittmayer *Die Weimarer Reichsverfassung* (1922).<sup>181</sup> Der Rezen-
- 35

<sup>180</sup> Vgl. die aus den amtlichen Statistiken gewonnenen Datenreihen bei Merith Niehuss, *Arbeitschaft und Inflation. Soziale Schichtung und Lage der Arbeiter in Augsburg und Linz 1910 bis 1925*, Berlin und New York 1985, S. 113f.

<sup>181</sup> Mit der Schrift *Deutscher Reichstag und Reichsregierung* (Wien und Leipzig 1918) hatte Wittmayer u.a. die Einsicht zu vermitteln gesucht: „Eine weitergehende Demokratisierung des Reiches ver-

sent hatte durch publizistische Hinweise auf Defizite in der Literatur zur Verfassung selbst einen Beitrag dazu geleistet, dass die Verlegerbrüder Oskar und Werner Siebeck des Verlags Mohr in Tübingen an Wittmayer herangetreten waren, der jedoch auch selbst derartige Pläne verfolgte.<sup>182</sup> Preuß lobte ein „groß angelegtes Werk“, und zwar  
 5 „die in dieser Art erste, eingehend systematische Bearbeitung unseres neuen Reichsverfassungsrechtes“ (S. 289). Auch wenn Preuß in für ihn wohl nicht erstrangigen Fragen wie der Staatskontinuität nach revolutionärem Verfassungswechsel und dem richterlichen Prüfungsrecht<sup>183</sup> seine andere Lesart erwähnte, äußerte er sich zu dem „trefflichen Werke“ von Wittmayer sachbezogen nur in einem Punkte grundsätzlicher kritisch:

10 „Dagegen hat er mich von meiner in manchem abweichenden Ansicht über den Parlamentarismus nicht bekehrt. Es hängt vielleicht damit zusammen, daß er die klare Scheidung von rechtlicher und politischer Verantwortung des Reichspräsidenten und der Reichsminister zu verkennen scheint und in der Folge auch die Stellung des Reichspräsidenten nicht richtig beurteilt“ (S. 291).

Man könnte umgekehrt jedoch auch die Auffassung vertreten, dass Wittmayer mit seiner bereits zuvor formulierten Überzeugung, „daß die plebiszitäre Präsidentschaft kein parlamentarische Ministerium als faktischen Alleinträger der Regierungsgewalt neben sich dulde“<sup>184</sup>, den *ursprünglichen* englandorientierten Intentionen von Preuß sogar näher kam als nach dessen Zugeständnissen gegenüber dem Präsidentschaftskonzept von  
 15 Max Weber: Dem Wesen eines „genossenschaftlichen Staatsaufbaus“ entsprach nämlich in Wittmayers schlüssiger Interpretation „jene durchdringende *Einheit von Parlament und Regierung*, die es dem Briten gestattet, die parlamentarische Regierung nicht bloß mit Parliamentary government, sondern auch mit Party government, Responsible government oder im gleichen Atem mit Cabinet government zu bezeichnen und diese Bezeichnungen promiscue zu gebrauchen“.<sup>185</sup> Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich  
 20

---

langt jene Preußens als integrierende Vorbedingung“ (S. 41). Auf der Staatsrechtslehrertagung 1957 *Parlament und Regierung im modernen Staat* erwähnte der Mitberichterstatteter Karl Josef Partsch als Reformautor 1918 Wittmayer zusammen mit Anschütz und Max Weber (Berlin 1958, Neudruck 1966, S. 74/Fn. 1) – doch Hugo Preuß war vergessen.

<sup>182</sup> Silke Knappenberger-Jens, *Verlagspolitik und Wissenschaft. Der Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) im frühen 20. Jahrhundert* (= Mainzer Studien zur Buchwissenschaft, Bd. 13), Wiesbaden 2001, S. 274f.

<sup>183</sup> Siehe oben S. 33f. (Verfassungsausschuss).

<sup>184</sup> Leo Wittmayer, *Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 39 (1920), S. 385–436 (402).

<sup>185</sup> Leo Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung* (1922), Neudruck Aalen 1974, S. 315f., wo er dann auch in der Fn. 19 offenlegt, diese Charakterisierungen von Wilhelm Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, Stuttgart 1919, S. 25, entlehnt zu haben, ohne dessen Wertungen zu teilen. – Da Preuß keine Seitenbezüge verwendet, lässt sich nur vermuten, dass er u.a. Wittmayers Ausführungen im Abschnitt „Die Verantwortlichkeit des Präsidenten“ (S. 362ff.) meint. Dort bemängelt dieser, dass Preuß im Verfassungsausschuss nur „ausweichend“ beantwortet habe, was Wittmayer im Sinne auch politischer Verantwortlichkeit offensiver auslegt: Insoweit durchaus im Sinne von Preuß lehnt er „das zeitwidrige Vorbild des grundsätzlich unverantwortlichen französischen Kollegen“ ab und erklärt es für problematisch, einerseits „die Ausstattung der Präsidentschaft von Haus aus scheinbar herrschaftlicher gestalten zu wollen, als es die Durchführung des demokratischen Gedankens verträgt“ (S. 364); andererseits sei gerade nach den restriktiv gemeinten Kompetenzen in der WRV „der herrschaftliche Zuschnitt der Präsidentenwürde allenfalls eine gute Übergangsmaske, aber sonst eine fromme Lüge“ (S. 372).

dieses klassische Parlamentarismusmodell mit der – nur schrittweisen – Öffnung zu demokratischer Massenbeteiligung deutlich mehr Zeit gelassen hat als z.B. die USA, die Schweiz, Frankreich und Deutschland.

## IX. Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa

### 5 1. Besondere Akzente der Einleitung von Hedwig Hintze

In der Einleitung charakterisiert Hedwig Hintze dieses im Umfang weit fortgeschrittene Nachlassfragment<sup>186</sup> als „eine gedrängte vergleichende Verfassungsgeschichte, unternommen weder von einem ‚zünftigen‘ Historiker, der alle Tatsachen aus ursprünglichen, kritisch geprüften Quellen zu schöpfen sich verpflichtet glaubt, noch auch von einem rein formaljuristisch eingestellten Systematiker, der nur das, was in den Rechts- und Verfassungsurkunden steht, sieht und sehen will“ (1927, S. VI). Die mit den Grundaussagen ersichtlich sympathisierende Herausgeberin hebt die – insoweit auch interdisziplinäres, rechtsgeschichtliches und historisch-komparatives Neuland betretende – erkenntnisleitende Kernthese von Preuß hervor, dass

15 „bei der Bildung der europäischen Staaten ‚in England das korporative, in Frankreich das nationale Moment im Vordergrund‘ steht, während in Deutschland – im ausdrücklich betonten Gegensatz auch zu der nur teilweise analog verlaufenden Entwicklung in Italien – ‚beide unentbehrliche Momente der neueren Staatsbildung verkümmern‘“ und so „das fürstlich-feudale Prinzip über das bürgerlich-korporative‘ den Sieg davonträgt“ (1927, S. VIII f.; Originalzitate: 1927, S. 43 u. 50).<sup>187</sup>

20 Unbeschadet der nicht verschwiegenen Defizite einer fragmentarisch gebliebenen Darstellung betont Hedwig Hintze den hohen Anspruch einer solchen neuzeitlichen Gesamtschau über die europäische Verfassungsgeschichte: „Kaum dürfte sich die kongeniale Persönlichkeit finden, die fortzusetzen wagte, was Hugo Preuß in höchst individueller Eigenart begonnen hat, aber nicht vollenden konnte“ (1927, S. XIII). In aktuell-politischer Hinsicht blieb ihr wichtig, dass ein durch beide abgelehntes „Machwerk von Versailles“ auch bei Preuß nichts an gemeinsamen Zukunftsperspektiven geändert habe:

25 „Als letzte Krönung des Werkes von Weimar hat ja auch ihm ein überstaatliches Ideal vorgeschwebt, ein Ideal dem verwandt, das der große Verkünder eines humanitären und liberalen Sozialismus, Jean Jaurès, mit den Worten umschrieben hat: ‚die freie Föderation der autonomen Nationen‘“ (1927, S. XIX f.).<sup>188</sup>

<sup>186</sup> Im Rahmen eines dreiteiligen staatsrechtlichen Handbuchs (vgl. oben S. 4f. u. 44): Hugo Preuß, *Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Historische Grundlegung zu einem Staatsrecht der Deutschen Republik*, hrsgg. und eingeleitet von Hedwig Hintze, Berlin 1927 (daraus alle Seitenzahlen im Text dieses Abschnitts IX mit dem Zusatz 1927; zu den Gründen der Nichtaufnahme in die Edition vgl. *Schriften*, Bd. 4, S. 693). – In umgekehrter Richtung sprach Preuß von einer „ausgezeichneten Einleitung“ Hedwig Hintzes zur Übersetzung der Studie Alphonse Aulards *Politische Geschichte der Französischen Revolution*, in: Literatur-Beilage zur *Deutsche Juristen-Zeitung*, 30 (1925), Heft 12.

<sup>187</sup> Zum Vergleich mit der Entwicklung in Italien die Formulierung von Preuß in der englischen Handbuchversion (dazu oben VIII.1): „The political unification of Germany had not in fact been accomplished as in Italy, through the supersession of the territorial sovereignties by a national monarchy“ (S. 271 f.).

<sup>188</sup> Bei Hedwig Hintze, *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution*, Berlin und Leipzig 1928 (Neudruck Frankfurt 1989) wird ein „Föderalismus freier Staaten“ unter Berufung auf

## 2. Konturen einer preußisch-deutschen Sonderentwicklung

- Der materialreiche Text von Preuß kann und soll hier nicht an einem (heutigen) geschichtswissenschaftlich vergleichenden Forschungsstand gemessen werden.<sup>189</sup> Nachfolgend sind lediglich die im weitesten Sinne nachvollziehbaren Bezüge auf in der Weimarer Republik oder zumindest im Kaiserreich noch politisch relevante Geschichtsbilder vorgestellt. Der Autor beginnt mit einem prägnanten Leitmotiv: „Deutschland ist der gesetzte Widerspruch, daß ein Staat sein *soll* und *nicht ist*“. Dieser Satz Hegels bezeichnet nur allzu treffend die verhängnisvolle Eigenart deutscher politischer Entwicklung“ (1927, S. 4). Nicht immer und überall bemisst Preuß deutsche Sonderentwicklung nur an westlichen Vorbildern, denn es bildete sich im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts „in Italien der korporative nationale Einheitsstaat, in Deutschland die unvollkommene nationale Vereinigung in Gestalt eines dynastischen Fürstenbundes mit konstitutioneller Verbrämung“ (1927, S. 26). Dennoch hebt er, mit ausdrücklichem Verweis auf die – Rudolf Gneists traditionelle Deutung überwindenden – Forschungen von Josef Redlich<sup>190</sup>, die genossenschaftlich-pluralistische Struktur des englischen dezentralisierten Einheitsstaates hervor: „Korporatives und nationales Prinzip verbinden sich in der Verwirklichung des Gedankens der Einheit in der Vielheit“ (1927, S. 36). Für das europäische Festland sieht Preuß ebenfalls bereits seit dem Spätmittelalter eine Alternative zu einer partikularistischen deutschen Entwicklung:
- „Dagegen hatte die Schweizer Eidgenossenschaft, seitdem die Bauernschaften der Urkantone sich der Unterwerfung unter habsburgische Landeshoheit widersetzt hatten, durch den Zusammenschluß von Landgemeinden und Städten bereits eine bedeutsame Grundlage territorialer Undurchdringlichkeit gewonnen; sie war, was der weit größere deutsche Städtebund nicht war, der Anfang eines in sich geschlossenen, korporativen Freistaates“ (1927, S. 49).
- Seine historische Analyse ist ganz unübersehbar auch mit den – noch in den Auseinandersetzungen um die Weimarer Verfassung aufscheinenden – Konflikten zwischen grundverschiedenen Sichtweisen verbunden, deren eine mit dem Schlagwort des Föderalismus sich modernen demokratischen Staatsverfassungen widersetzte:
- „Nicht um den Gegensatz von einheitsstaatlicher oder föderativer Verfassung handelt es sich hier; sondern um den Gegensatz des aus feudalen Grundherrschaften herausgewachsenen rein

---

Preuß propagiert (S. 486) – ein zentrales Dokument des Bemühens um deutsch-französische Aussöhnung, gemäß ihrem Leitmotiv: „Wenn Frankreich vom Zentralismus, Deutschland vom Partikularismus her sich dem Typus des dezentralisierten Einheitsstaates nähert, kann solche Entwicklung uns dem Ziel einer Föderation der europäischen Nationen ein gutes Stück näher bringen“; so Hintze, *Staatseinheit und Regionalismus in Frankreich*, in: *Sozialistische Monatshefte*, 33 (1927), H. 5, S. 364–371 (371). Nunmehr war die Autorin selbst als liberal-demokratische Sozialistin zu identifizieren, vgl. auch Hintze, *Bürgerliche und sozialistische Geschichtsschreiber der Französischen Revolution*, in: *Die Gesellschaft*, 6 (1929), S. 73–95.

<sup>189</sup> Bei Ewald Grothe, *Hugo Preuß und die deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung*, in: Lehnert, *Hugo Preuß 1860–1925* (s. Fn. 42), S. 121–137, finden sich Ansätze zu einer (auch kritischen) Einordnung der beiden historiographischen Monographien (auch des Buches von 1906 über das *Städtewesen*). Zu länderspezifischen Details des „föderalistischen“ Erbes nun auch Anke John, *Der Weimarer Bundesstaat. Perspektiven einer föderalen Ordnung (1918–1933)*, Köln 2012 (= Historische Demokratieforschung, Bd. 3).

<sup>190</sup> Dazu Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 236ff. und dort *Einleitung*, S. 57.

dynastischen Landesfürstentums zu dem korporativen Prinzip jeder wahrhaft staatspolitischen Bildung, das auch einer Föderativverfassung zugrunde liegt. Gerade ihr entspricht eine von unten nach oben aufsteigende Organisation, die engere korporative Gemeinwesen zu einem umfassenden korporativen Verband zusammenschließt; während die dynastische Fürstengenossenschaft nach ihrer immanenten Natur auch bei all ihren Reformversuchen an der Organisation von oben nach unten und der feudalen Mediatisierung haften bleiben mußte“ (1927, S. 75).

5 Gewissermaßen als Ergänzung zu Max Webers Protestantismus/Kapitalismus-These, die wohl eher den reformierten Protestantismus im angelsächsischen Bereich sowie in den Niederlanden und der Schweiz meinte, hebt Preuß hervor, es habe nach der Reformation auf dem Weg „zur ersten modernen Revolution in England [...] die geistige Führung dabei nicht mehr die der fürstlichen Obrigkeit so günstige Lutherische Richtung, sondern der Calvinismus, der nach seinem Ursprung und Ideengehalt geeignet war, sich eng mit dem korporativ-politischen Element und mit republikanischen Strömungen zu verbinden“, erlangt (1927, S. 114). Hingegen bestand, fernab von der „religiösen Erscheinungsform demokratischer Staatsauffassung im 16. und 17. Jahrhundert“ (1927, S. 446), die Misere der zersplitterten deutschen Territorien nach dem Dreißigjährigen Krieg im Fehlen einer übergeordneten Organisationsform der Art, „daß das lockere Gefüge weder durch das Prinzip der Volksgemeinschaft noch durch eine nationale Monarchie noch durch den von unten nach oben aufsteigenden korporativen Föderalismus zusammengehalten werden konnte; also überhaupt durch keine Organisation staatsrechtlicher Natur“ (1927, S. 143). Seither bildeten sich, in solcher Deutungsperspektive von Preuß, zwei fundamental gegensätzliche Realtypen europäischer Staatsordnung heraus:

25 „In England die feste Zusammenfassung des *National Government* durch die korporative Parlamentsverfassung auf Grundlage des korporativen *Local Government* der engeren politischen Gemeinwesen; in Deutschland die Zerreißung und Mediatisierung der Nation durch dynastische Landeshoheiten, die den nationalen Staat und die korporative Verfassung zugleich unmöglich machen“ (1927, S. 148).

Die entvölkerten und territorial zersplitterten deutschen Landschaften konnten daraufhin zur leichten Beute „höchst privilegierter Großgrundbesitzer“ werden: „Ihre standesrechtliche Überlegenheit innerhalb der staatlosen feudal-patrimonialen Gesellschaftsordnung bot ihnen das politische Mittel zur fast schrankenlosen Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Klasseninteressen“ (1927, S. 185f.). Zwischen jener feudal-patrimonialen Gebiets Herrschaft und Erfordernissen der rationalen Staatsorganisation war ein Spannungsverhältnis zu erkennen: „Dem Prinzip ständischer Libertät trat das Prinzip des landesfürstlichen Absolutismus entgegen“ (1927, S. 198). Dieses nachfolgende absolutistische Zeitalter charakterisiert Preuß als „die Epoche des sich nach außen isolierenden, jedes Rechtsband internationaler Gemeinschaft leugnenden Staates, der sich auch nach innen eine von allen Rechtsschranken freie Staatsgewalt zu bilden suchte“ (1927, S. 188). Zwar hätten noch „die letzten großen Reichspublizisten in ihrer Opposition wider den längst siegreich vorgedrungenen absoluten Fürstenstaat und schon unter dem Einfluß einer anders gearteten politischen Entwicklung sich auf die angeblich repräsentative Natur der deutschen Landstände zu berufen versucht, geschichtlich irrig

und politisch erfolglos. So sind denn auch die neueren Volksvertretungen der deutschen Einzelstaaten nicht etwa in historischer Kontinuität aus den Landständen erwachsen“ (1927, S. 196). Eine Problemlösung über sich konzentrierende *Partikulargewalten*, anstelle von deren Mannigfaltigkeit, hielt er für nicht erfolgversprechend möglich und diesbezügliche Geschichtsbilder für herrschaftsapologetische Legenden:

5 „Die Idee des Staates, des politischen Gemeinwesens war diesen großen Fürsten an sich ebenso fremd wie ihren kleinen Standesgenossen und ihren ständischen Gegnern; auch sie kämpften für ihr hochfürstliches Klasseninteresse gegen die anderen sozialen Klassen, und innerhalb ihrer Klasse für die Vergrößerung der eigenen Macht und der ihres Hauses gegen die konkurrierenden Klassengenossen“ (1927, S. 218).

Sodann gleichfalls noch in der Ära des sog. aufgeklärten Absolutismus spreche Friedrich der Große nur „vom deutschen Reiche und seinen Rechten, ohne auch nur mit einer Silbe des deutschen Volkes zu gedenken. Es ist die reichsfürstliche Libertät, es ist vor allem die Präeminenz der Kurfürsten, es sind die dynastischen Besitzrechte, worin sich für ihn deutsche Freiheit und Heiligkeit der Reichsverfassung erschöpft“ (1927, S. 368). Weder lässt Preuß Legenden über „Friedrich der Große als Vorläufer und Wegbereiter Bismarcks“ gelten, noch legt er angesichts seiner und des österreichischen Rivalen zeitbedingter Grenzen schlicht eine von der Gegenwart ausgehende Kritikfolie an: „Der Maßstab nationalpolitischer Wertung ist für die politischen Mittel und Ziele Friedrichs genau ebenso unmöglich, wie für die Josephs“ (1927, S. 379). Von einer preußischen Anbahnung des späteren Nationalstaats, wie es die kaiserzeitliche Hohenzollernlegende glauben machen wollte, konnte in der Ära des *Fridericus Rex* nicht ernstlich gesprochen werden; denn „sein Staat ist der territoriale Besitzstand der Dynastie, die ‚nation prussienne‘ ist die zufällige Gesamtheit der Untertanen des regierenden Hauses“ (1927, S. 385). Der ideologisch überhöhte Etatismus jener preußischen Epoche verdeckte nur den äußerlichen und obrigkeitlichen Charakter des Herrschaftssystems, ohne Verwurzelung in der noch agrarischen Gesellschaft jenseits der Adelsprivilegien:

30 „Der aufgeklärte Despotismus widmet dem Worte Staat einen Kultus, der zum Fetischismus ausartet; aber die nationalen und korporativen Lebenskräfte des wirklichen Staates als eines politischen Gemeinwesens betrachtet und behandelt er als ein unbedingt feindliches Element. Deshalb bleibt der aufgeklärte Despotismus mit seinem Fortschritts- und Staatskultus doch in der patrimonialen Gedankenwelt stecken; seinem Obrigkeitssystem bleibt die genossenschaftliche Bildung eines Gemeinwillens, die Autonomie engerer Verbände, wie jede Organisation, die von unten nach oben fortschreitet, eine unvollziehbare Vorstellung. Er kennt überhaupt keinen Gemeinwillen, sondern nur den Willen einzelner Menschen, Befehlender und Gehorchender, Herrschender und Beherrscher“ (1927, S. 387).

Darüber hinaus war im Urteil von Preuß jegliche Legitimationsthese, „in dem polizeistaatlichen Eudämonismus den Vorläufer moderner sozialpolitischer Ideen sehen zu wollen“, auch nur „der gleiche Anachronismus, der irgend einer Erscheinungsform des deutschen Landesfürstentums nationalpolitische Ziele zuschreiben will“. In sozialer Hinsicht sei Friedrich der Große sogar „reaktionärer als sein weniger aufgeklärter Vater“ gewesen, indem er gegenüber der zuvor schärfer betonten Doktrin einer Staatsou-

veränität „der eigentliche Neubegründer und Befestiger der Vorherrschaft des junkerlichen Kleinadels in Preußen“ wurde (1927, S. 396f.). Die Kombination aus „Absolutismus oben und dem Feudalismus unten“ auch im *Allgemeinen Landrecht* war trotz Fertigstellung nach dem Tod dieses preußischen Herrschers „in der Hauptsache der reinste Ausdruck seines Systems“ (1927, S. 400f.). Im Blickwinkel von Preuß blieb dieser Monarch in jeder Hinsicht antikonstitutionell, denn das „Wesen der Stellung, die er sich selbst zu diesem Staate gab, ist daher mit dem viel zitierten Wort vom ‚ersten Diener des Staates‘ völlig falsch gekennzeichnet. Ihm ist der Staat nicht ein politisches Gemeinwesen, von dessen Willensorganen der König das erste und höchste wäre; vielmehr haben die ‚anderen‘ Diener, die Beamten samt und sonders überhaupt kein unmittelbares Verhältnis zum ‚Staate‘, der nur im Willen des Königs lebt“ (1927, S. 404). Die teilweise voreingenommene politische Urteilslosigkeit dieses berühmtesten Preußenkönigs wird an seiner krassesten Fehleinschätzung illustriert:

„Er, der noch die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika erlebte und nur drei Jahre vor der großen französischen Revolution starb, war überzeugt, daß ‚die Mode der Revolutionen gänzlich vorüber sei. Man sieht keinen Staat außer England, wo der König den mindesten Grund hätte, sich vor seinem Volke zu fürchten‘. Seitdem gibt es außer England kaum einen Staat in Europa, der keine Revolution erlebt hätte“ (1927, S. 407).

### 3. Partielle und grundlegende Alternativen des Verfassungswandels

Der österreichischen Variante des aufgeklärten Absolutismus bescheinigt Preuß zwar teilweise progressivere gedankliche Ausgangspunkte, jedoch umso mehr Entfernung von einer nicht primär von oben zu verändernden gesellschaftlichen Realität:

„Die josephinischen Gedanken von der vernunftgemäßen Gestaltung der Gegenwart sind den revolutionären Ideen eng verwandt. Ihnen schwebt das Bild eines weltlichen Staates vor auf Grundlage der privilegienlosen rechtsgleichen bürgerlichen Gesellschaft; mit Vorliebe spricht Joseph von ‚bürgerlichen‘ Einrichtungen und ‚Bürgertum‘, bezeichnet sich selbst als Bürger des Staates. Aber dem Lebensprinzip des bürgerlichen Gemeinwesens, der korporativen Selbsttätigkeit, der nationalen Selbstbestimmung steht trotz alledem der aufgeklärteste aller Despoten durchaus fremd und ablehnend gegenüber“ (1927, S. 415).

Als ein in den Langzeitfolgen negatives Beispiel der Staatsbevormundung zitiert Preuß offensichtlich zustimmend Redlichs Beurteilung: „Indem Joseph II. die deutsche Sprache zur einzigen Staats- und Verwaltungssprache in Österreich und in Ungarn erklärte, ist er der Urheber der ersten Regungen des Widerstandes und der Abneigung gegen das Deutschtum bei den nichtdeutschen Völkern der Monarchie geworden“ (1927, S. 421). Dabei war eben zwischen einer gemeinsamen Verkehrssprache, die z.B. zwecks Verständigungsmöglichkeit überall (von den gesellschaftlich Partizipationsfähigen) gelernt werden sollte, und der herrschaftlichen Diskriminierung gebietsspezifisch im Alltag weiter verwendeter Sprachen zu unterscheiden.

In den zusammenfassenden Bemerkungen zu „moderner Staatsorganisation“ formuliert Preuß die positiven Vorbilder für seine pointierte Kritik deutscher Verhältnisse:

5 „Die unmittelbar politische Betrachtung erkennt drei große Quellströme der Entwicklung des modernen Verfassungswesens: den englischen Parlamentarismus, die Konstituierung der amerikanischen Kolonien als selbständige Republik und die französische Revolution. Die amerikanische und die französische Revolution sind die Ereignisse, die den Beginn für den bisher unaufhaltsamen Siegeslauf des modernen Staatsprinzips zeitlich festlegen. Aber sie selbst und ihre gewaltigen Folgewirkungen stehen unter dem entscheidenden Einfluß der evolutionären Triebkraft der englischen Parlamentsverfassung; sie bildet letzten Endes die Grundlage für die universale Entfaltung der modernen Staatsverfassungen überhaupt“ (1927, S. 431f.).

10 Zwar konnte gegenüber der „tatsächlichen Gestalt des parlamentarischen Wahlrechts“ in England angemerkt werden, dass sie zunächst „nichts gemein mit modernen Forderungen für die Organisation einer Vertretung des gesamten Volkes“ hatte (1927, S. 435). Aber bereits der frühe Revolutionär „Cromwell wollte das Unterhaus aus einem Wahlrecht hervorgehen lassen, das schon in vollkommenerer Weise die Ideen enthielt, die später dem jüngeren Pitt für eine Parlamentsreform vorschwebten, und die die erste Reformbill von 1832 teilweise verwirklichte“ (1927, S. 457). Für Preuß war es darüber hinaus unverkennbar, „daß zwischen dem Kampf für das alte parlamentarische Landesrecht und den Ideen, die die revolutionären Republikaner beseelten, doch nicht bloß Gegensätze, sondern auch bedeutsame innere Zusammenhänge bestanden“. Das zielte wesentlich auf „die Gemeinsamkeit des Prinzips korporativ-genossenschaftlicher Staatsbildung von unten nach oben im Gegensatz zu dem individualistisch-obrigkeitlichen Herrschaftsprinzip des *jure-divino*-Königtums, das nur von oben nach unten organisieren kann“ (1927, S. 450f.). Der Zusammenprall dieser beiden letztlich unvereinbaren Verfassungsprinzipien war im Blickwinkel von Preuß unvermeidlich; aber er hielt den langen evolutionären Weg der allmählichen Machtverschiebung nach offenbar notwendigen frühen revolutionären Beschleunigungsphasen für vorteilhaft.

25 Auf dem Weg einer Durchsetzung des „parlamentarischen Regierungssystems“ war ein (ungeschriebenes) verfassungspolitisches Grundprinzip unverzichtbar: „Unter Wahrung der korporativen Staatseinheit kann das Parlament einen bestimmenden Einfluß auf die Staatsleitung nur dadurch erlangen, daß es die Auswahl der leitenden Staatsmänner beeinflusst“ (1927, S. 476). Der Text bricht dann in der Geschichtsdarstellung unvermittelt ab, wo Preuß im Falle des Weiterlebens sicher gern die „glorreiche Revolution“ von 1688/89 näher beschrieben hätte; aber immerhin schließt er mit dem zukunftsweisend ausgerichteten Zitat eines damaligen Whig-Politikers: „Ich höre von dem göttlichen Recht des Königs reden; auch wir aber, das Volk, wir haben ein göttliches Recht“ (1927, S. 487f.), ob in der Form zunächst puritanischer Mobilisierung oder dann später des religiösen Nonkonformismus: Solche damals kühne Herausforderung der Legitimität des monarchischen Herrschaftsanspruchs durch einen konträren Willen der vormaligen Untertanen, die sich nun als Bürgergenossenschaft zur Geltung brachten, sollte die Krone zu einer Machtaufteilung und schlussendlich zur Einordnung in das vom parlamentarisch gebündelten Volkswillen bestimmte Kompetenzgefüge veranlassen. So legte Preuß in Umrissen – aber eben ins 19. Jahrhundert fortzuschreibende – verfassungspolitische Entwicklungen dem geplanten *Staatsrecht der deutschen Republik* zugrunde.

## X. Fazit und Ausblick: Perspektiven einer Verfassungstheorie bei Hugo Preuß

Bereits die 1889 publizierte Habilitationsschrift von Preuß enthielt die beiden Grundideen, die auch den ursprünglichen Entwurf der Weimarer Verfassung geprägt haben: 5 das genossenschaftliche Verständnis der Gebietskörperschaften auf mehreren Ebenen, von der Gemeinde über den Staat bis zur Völkerrechtsgemeinschaft, und die Abkehr von einer auf persönliche Herrschaft gegründeten Souveränitätslehre. Ähnlich wie nach der von Kelsen ausgehenden Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung sollte dies eine einheitliche Ordnung menschlichen Zusammenlebens ermöglichen; doch entgegen Kel- 10 sen wurde diese Ordnung nicht als Normensystem isoliert, sondern als genossenschaftlicher Stufenbau von Gemeinschaftsbildungen verstanden. Mit der Ablehnung persönlicher Herrschaft waren auch die Gegenmodelle (1) unmittelbarer Volksherrschaft und (2) absorptiver Parlamentsherrschaft unvereinbar, und faktische Gemeinschaftsbildung kollidierte (3) mit nur abstrakter, rein normativer Geltung der Verfassung.

(1) So sehr sich Preuß dafür einsetzte, die Herrschaft des Gemeinwillens dadurch zu 15 sichern, dass das Volk – die gesamte Bürgerschaft – als primäres Staatsorgan egalitäre Wahlzuständigkeiten zum Parlament und zum Reichspräsidenten ausübte, und obwohl er akzeptierte, dass ihm auch gewisse Sachentscheidungskompetenzen zuerkannt wurden: Es ging weder darum, die monarchische durch eine Volkssouveränität zu ersetzen, 20 noch die repräsentative Demokratie durch eine plebiszitäre, sondern die vielgestaltigen Beziehungen des modernen Gemeinwesens erforderten eine entsprechende Ausgestaltung der Machtverteilung. Insofern war das Ausmaß direktdemokratischer Zuständigkeiten eine Zweckmäßigkeitsfrage, in einem Herrschaftssystem, das die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung einfordernde Demokratie als grundsätzliche Lösung vorsah. 25

(2) Andererseits berief sich Preuß, trotz seiner England-Orientierung, punktuell auf 30 Redslobs Skepsis gegenüber einem „Parlamentsabsolutismus“. Er lehnte das vordemokratische Erbe der britischen Parlamentsouveränität ab. Weder als aristokratische, noch als exklusiv bürgerliche, noch als sich erst allmählich demokratisierende Repräsentation genügte sie den Erfordernissen, dem Gemeinwillen in einem pluralistischen Gemeinwesen politisch Ausdruck zu geben. Seine nicht nur auch in englischer Sprache formulierte, sondern zugleich auf das realhistorische bzw. nicht selten idealisierte englische Modell zielende Version dessen, was Preuß für historisch-politisch überwunden ansah, lautete folgerichtig „unlimited autocratic sovereignty of Parliament“ (S. 277).<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> Die wörtliche Übersetzung „parliamentary absolutism“ wäre möglich gewesen, zur Herkunft dieses Gedankens aus den frühen 1640er Jahren: Michael Mendle, *Parliamentary sovereignty: a very English absolutism*, in: Nicholas Phillipson/Quentin Skinner (Hg.), *Political Discourse in Early Modern Britain*, Cambridge University Press 1993, S. 97–119 (110); ferner monographisch Mendle, *Henry Parker and the English Civil War*, Cambridge University Press 1995, wo der Terminus „parliamentary absolutism“ so häufig vorkommt, dass er sogar die beiden resümierenden letzten Worte der Buchrückseite ausmacht. Analog dazu sind auch die historiographisch gebräuchlichen Begriffe des „aufgeklärten“ bzw. danach

(3) Somit bedurfte es einer Ordnung der Verfassung, um die Verteilung der Macht auf die staatlichen Organe und auf die verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften zu regeln. Insofern näherte sich Preuß dem Gedanken einer Rechts-, namentlich einer Verfassungssouveränität.<sup>192</sup> Aber diese Ordnung wurde nicht als abstrakte Normen-

5 hierarchie, sondern als mit der Einheitsbildung der Gebietskörperschaft entstehende, ihrem Gemeinwillen (Art. 1 WRV) Ausdruck gebende, zugleich gesellschaftliche und rechtliche Ordnung verstanden. Daraus erklärt sich Preuß' ggf. im Spannungsverhältnis zum Primat des Gesetzgebers stehende Haltung etwa gegenüber einem richterlichen Prüfungsrecht (S. 156 u. 291; vgl. oben V.3, S. 33f.). Der Verfassungsstaat kennt und

10 regelt Zuständigkeiten, aber keine Souveränität.<sup>193</sup>

Allerdings, um die Verfassung mit dieser Funktion zur Existenz zu bringen, muss sie entworfen und erlassen werden. Um diesen komplexen Vorgang geht es bei den im vor-

15 liegenden Band enthaltenen Schriften. Gerade Hugo Preuß hatte als Bedingung für die Übernahme des Amts als des für die Verfassungsvorbereitung zuständigen Staatssekretärs des Innern die grundlegende Entscheidung gefordert, mit der Erarbeitung und dem Erlass der Verfassung eine demokratisch gewählte verfassunggebende deutsche Nationalversammlung zu betrauen. Mehr noch, in der Situation nach der Novemberrevolution schälte sich ein weiteres grundlegendes Problem heraus: Die bisherigen durch die Territorialherrscher geprägten Bundesstaaten, auch die Übermacht Preußens, waren mit einer

20 bundesstaatlichen Ordnung kaum vereinbar. Dagegen galt es, für die Bildung der Gebietskörperschaften unterhalb der Reichsebene, der Länder, auf „die Stammesart der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Verhältnisse und geschichtlichen Beziehungen“ (§ 11 Abs. 1 Entwurf I, S. 534) abzustellen und deshalb auch von Reiches wegen das Reichs-

25 gebiet zu gliedern. Überdies erforderte die Selbstachtung Deutschlands nach der Niederlage und angesichts der Friedensbedingungen, die Selbstbestimmung auch der deutschen Nation zu bekräftigen. All dies setzte voraus, die verfassunggebende Gewalt des deutschen Volkes zu betonen. Insofern stellte sich das Verfassungswerk von Weimar in die Tradition der in der französischen Revolution begründeten und seitdem zahlreichen Verfassungen zugrunde gelegten Lehre vom *pouvoir constituant*.<sup>194</sup> Bedeutete sie damit

---

„bürokratischen Absolutismus“ für kontinentaleuropäische Phänomene nicht unproblematisch, so dass nicht schon die Kategorie des „Parlamentsabsolutismus“, sondern deren Herauslösung aus frühneuzeitlichem englischen Kontext und zumal die Übertragung ins 20. Jahrhundert weniger Sinn macht.

<sup>192</sup> Preuß, *Schriften*, Bd. 2, S. 229ff. (Krabbe); auch Art. 25 der belgischen Verfassung vom 7.2.1831.

<sup>193</sup> So Werner Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich 1945 (Neudruck 1971), S. 41ff.

<sup>194</sup> Emmanuel Joseph Sieyès, *Was ist der dritte Stand?* (Orig. franz., 3. Aufl. 1789), in: Sieyès, *Politische Schriften*, 2. Aufl., München 1981, 5. Kapitel, S. 174 und passim führt aus: 1) dass allein eine außerordentliche Stellvertretung die Verfassung antasten oder eine Verfassung geben kann, und 2) dass die verfassunggebende Stellvertretung sich ohne Rücksicht auf die Standesunterschiede bilden muss; vgl. auch die belgische Verfassung von 1831 (Art. 25) und die deutsche Begriffsbildung der Zeit prägend: Egon Zweig, *Die Lehre vom pouvoir constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der Französischen Revolution*, Tübingen 1909.

nicht die Neubelebung des von Preuß für längst überwunden erklärten Souveränitätsbegriffs?<sup>195</sup>

Indem Preuß die Notwendigkeit einer Neugliederung und die verfassunggebende Gewalt des Deutschen Volkes, „einig in seinen Stämmen“, betonte (Präambel der WRV, als pluralistische „Einheit in Vielheit“ interpretierbar), zollte er dieser Tradition zwar einen Tribut. Aber die Einzelausgestaltung, namentlich der Versuch, die Neugliederung als selbständige Entscheidung der Beteiligten vorzunehmen, die Eigenständigkeit des Landesverfassungsrechts und die Anerkennung des Völkerrechts als Teil des Reichsrechts zeigen: Auch für den Inhalt der Verfassunggebung beanspruchte Preuß keine souveräne Entscheidungsgewalt, sondern er setzte auf die selbsterziehende Kraft möglichst breiter und intensiver parlamentarischer und demokratischer Partizipation:

„Wie die für das parlamentarische System notwendige politische Reife des Parlaments nur durch den Parlamentarismus selbst herbeigeführt werden kann, ebenso kann die für die vollkommene Demokratie unentbehrliche politische Reife des Volkes in allen seinen Schichten nur durch die vollkommen demokratische Gleichberechtigung des ganzen Volkes erreicht werden“ (S. 151).

Dabei blieben die im Vergleich zur Phase kommunalpolitischer Tätigkeit stärker auf die Reichsebene bezogenen englischen Leitideen parlamentarischer Selbstregierung bestimmend. Doch auch in Großbritannien hatten sich, nicht erst – aber dann beschleunigt – in den Kriegsjahren, die politischen Gewichte der Realverfassung zum Premierminister und der von ihm geführten Regierung verlagert, ohne dass das *Selfgovernment* seinen gebietspezifischen Eigenwert verlor.

Insofern entstand auch in Großbritannien eine funktionale Analogie zum Leitbild eines republikanischen Staatsoberhauptes. Das französische Muster eines republikanischen, allein vom Parlament bestimmten Präsidenten<sup>196</sup> lag für Preuß wohl vor allem aufgrund der Realanalyse des überlieferten deutschen Fraktionswesens und der aktuellen prekären Gesamtlage mit den zentrifugal-partikularistischen Tendenzen in Deutschland ferner, wobei diese Sicht dann zusätzlich auch durch seine Redslob-Lektüre gestützt wurde.<sup>197</sup> Überdies flößte die Persönlichkeit Eberts das Vertrauen ein, ein volksgewählter Präsident nach diesem Vorbild könne eine gute Lösung sein. Zwischen den bürgerlichen Bestrebungen nach Anlehnung an Strukturelemente und Mentalitäten aus

<sup>195</sup> In diesem Sinne Dieter Grimm, *Souveränität* (s. Fn. 152), S. 72 (ohne Bezug auf Preuß).

<sup>196</sup> Das war von 1913 bis 1920 wohlbemerkt der nationalistische Raymond Poincaré, der als Ministerpräsident dann auch für die Ruhrbesetzung 1923 wesentlich verantwortlich wurde, mit deren Begünstigung deutscher nationalistischer Stimmungen der Bogen des Versailler Vertrags endgültig überspannt worden ist, was auch Preuß zu scharfen Attacken veranlasste, dazu Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 22f.

<sup>197</sup> Redslob, *Die parlamentarische Regierung* (s. Fn. 78), von dem eine problematische Terminologie des „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus erstmals für die Beratungsrunde im Reichsamt des Inneren punktuell entlehnt wurde (S. 147f.). Dazu neu akzentuiert Lehnert, *Verfassungsvater* (s. Fn. 43), S. 909–913, sowie anders nuanciert Manfred Friedrich, *Plan des Regierungssystems für die deutsche Republik. Zur Lehre vom ‚echten‘ und ‚unechten‘ Parlamentarismus: Robert Redslob und Hugo Preuß*, in: Detlef Lehnert/Christoph Müller (Hg.), *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft. Symposium zum 75. Todestag von Hugo Preuß am 9. Oktober 2000*, Baden-Baden 2003, S. 189–201.

der monarchischen Tradition und sozialistischen Tendenzen zu einer Räte- und Versammlungsdemokratie mochte sie als tragfähiger Kompromiss erscheinen.

Allerdings war gerade für Preuß die formale Verfassung nur Voraussetzung und Ansatzpunkt, aber nicht Garantie einer funktionierenden Aktivierung des Gemeinwillens. Dieser setzte das im zuletzt aufgeführten Zitat (S. 151) gemeinte *learning by doing*, die Herausbildung verbindenden Verfassungsdenkens in einer demokratischen Praxis voraus. Diese braucht, wie die Erfahrung seit 1949 gezeigt hat, neben geeigneten Start- und Rahmenbedingungen vor allem Zeit. Beides war der seit Verfassunggebung von inneren und äußeren Krisen durchrüttelten Weimarer Republik nicht vergönnt.<sup>198</sup> Dies galt auch für die solchen verfassungspolitischen Neubeginn von 1919 maßgebend repräsentierenden Persönlichkeiten Friedrich Ebert und Hugo Preuß: Beide sind 1925 gestorben, also in dem Jahr, in dem erstmals deutschnationale Republikgegner in der Reichsregierung vertreten waren, der Reichspräsident Hindenburg mit knapper Mehrheit zum Nachfolger Eberts gewählt und so letztlich die geschichtlich folgenreiche Überwindung des Werkes von Preuß bis hin zur Machtübergabe an Hitler ermöglicht wurde.

---

<sup>198</sup> Vgl. den insoweit treffenden Titel von Ursula Büttner, *Weimar. Die überforderte Republik 1918–1933*, Stuttgart 2008, wo sich auch eine sehr umfangreiche Literaturübersicht findet.