

Hugo Preuß

# Politik und Verfassung in der Weimarer Republik

herausgegeben und eingeleitet von  
Detlef Lehnert

Mohr Siebeck  
[2008]

## Inhalt

Einleitung von Detlef Lehnert .....	1
-------------------------------------	---

### Erste Abteilung: Verfassungsgrundlagen der Republik

[1] Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat? (1918) .....	73
[2] Staatssekretär Preuß und sein Mandat [Zuschrift] (1919) .....	75
[3] Zum Verschwinden des Gegensatzes von DDP und SPD (1919).....	77
[4] Pressegespräch zum Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt (1919).....	78
[5] Presseerklärung über Reichsverfassung und Einmütigkeit im Kabinett (1919) .....	81
[6] Der Grundstein für Deutschlands Wiederaufbau (1919) .....	82
[7] Zur Verabschiedung der neuen Reichsverfassung (1919) .....	85
[8] Das Verfassungswerk von Weimar (1919) .....	87
[9] Das Bollwerk der Reichsverfassung (1919) .....	93
[10] Literaten-Politik (1919) .....	95
[11] Junge Demokratie (1919).....	99
[12] Deutschlands Staatsumwälzung. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik (1919) .....	101
[13] Vom Innern zum Äußeren! (1919) .....	114
[14] Das preußische Verfassungsproblem (1920) .....	117
[15] Rede in der verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung zum Verhältnis zwischen Preußen und Reich (1920).....	119
[16] Zur preußischen Verfassungsfrage (1920).....	136

### Zweite Abteilung: Selbstbehauptung einer Demokratie

[17] Die „Unmöglichkeit“ des Notwendigen (1920).....	145
[18] Was bedeutet die Republik für Deutschland? (1920) .....	148
[19] Zuschrift an das Berliner Tageblatt über die Materialien zur Reichs- verfassung (1920).....	150
[20] Nationale Demokratie (1920) .....	151
[21] Schwarz-Rot-Gold. Zum Nürnberger Parteitag (1920) .....	155
[22] Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat (1921).....	157
[23] Politische Vernunft und vernünftige Politik (1921).....	171
[24] Die preußische Verfassung und die demokratische Landtagsfraktion (1921) .....	173
[25] Ist Preußen ein „Land“? (1921) .....	181
[26] „Republik und Monarchie“ – „Reich und Preußen“ (1921) .....	185
[27] Unser Parlamentarismus und unsere auswärtige Lage (1921).....	189
[28] Um die Reichsfarben (1921).....	192
[29] Bergbriefe (1921).....	194
[30] Zum zweiten Jahrestage der republikanischen Reichsverfassung (1921).....	211
[31] Parlamentarische Regierungsbildung (1921).....	214

### Dritte Abteilung: Zwischen Konsolidierung und Krise

[32] Republik oder Monarchie? Deutschland oder Preußen? (1922) .....	221
[33] Politischer Silvestertraum (1922) .....	241
[34] Parlamentarismus, wie er nicht ist (1922).....	243
[35] Demokratie und Staatsgedanke (1922) .....	246
[36] Deutschlands innerpolitisches Elend und die Verfassungspartei (1922).....	248
[37] Zur „Agonie des deutschen Parlamentarismus“ (1923).....	252
[38] Deutscher Frühling? (1923) .....	255
[39] Paulskirche und deutscher Nationalstaat (1923).....	258
[40] Ein Wort in letzter Stunde (1924).....	262
[41] Geleitwort zu Reichseinheit und Föderalismus (1925).....	263
[42] Die preußische Krise (1925) .....	264
[43] Die Reichspräsidentenwahl und die „klerikale Gefahr“ (1925).....	266
[44] Rede im Preußischen Landtag zu Bildung und Sturz einer parlamentarischen Regierung (1925) .....	269
[45] Reichsregierung gegen Reichsverfassung (1925).....	277
[46] Die Bedeutung der demokratischen Republik für den sozialen Gedanken (1925).....	280
[47] Die heutige politische Lage des Reiches und das deutsche Judentum (1925).....	291
[48] Parlamentarismus und auswärtige Politik (1925) .....	301

### Vierte Abteilung: Deutschlands Republikanische Reichsverfassung

[49] Deutschlands Republikanische Reichsverfassung (1923) .....	307
---	-----

### Fünfte Abteilung: Um die Reichsverfassung von Weimar

[50] Um die Reichsverfassung von Weimar (1924).....	367
---	-----

### Sechste Abteilung: Der deutsche Nationalstaat

[51] Der deutsche Nationalstaat (1924).....	441
---	-----

### Siebente Abteilung: Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht

[52] Bericht über eine Tagung der Vereinigung für Polizei- und Kriminal- wissenschaft (1922) .....	519
[53] Reichspolizei und Landespolizei (1922).....	520
[54] Reichsverfassungsmäßige Diktatur (1923) .....	523
[55] Rede im Preußischen Landtag zu den neuen Gemeindeverfassungs- gesetzen (1923) .....	536
[56] Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde (1924).....	547
[57] Die Mär von der preußischen Verwaltungsreform (1924).....	552
[58] Der Streit um Artikel 45 der preußischen Verfassung (1925).....	555

[59] Rede im Preußischen Landtag zum Bruch der Großen Koalition (1925).....	556
[60] Zur Rechtsgültigkeit von Ausnahmeverordnungen (1925).....	566
[61] Auch noch Verfassungskonflikt in Preußen? (1925).....	568
[62] Die Bedeutung des Artikel 48 der Reichsverfassung (1925).....	571
[63] Deutschland und die preußische Verwaltungsreform (1925) .....	576

### Achte Abteilung: Ausgewählte Reden

[64] Rede über die neue Reichsverfassung (1919).....	589
[65] Der demokratische Gedanke in der deutschen Republik (1919) .....	590
[66] Parlamentarismus und Klassenkampf (1919) .....	591
[67] Das amerikanische Hauptquartier und die Reichsverfassung (1920) .....	593
[68] Demokratische Wählerversammlung (1920) .....	594
[69] Das alte Preußen und das neue Deutschland (1920).....	596
[70] Über die deutsche Einheit (1921) .....	597
[71] Demokraten an die Front (1921).....	598
[72] Über nationale Politik (1921).....	599
[73] Verfassungsfeier in Hamburg (1921).....	600
[74] Reichskonferenz des Republikanischen Reichsbundes (1922).....	601
[75] Verfassungsfeier der Demokratischen Partei in Berlin (1922) .....	602
[76] Verfassungsfeier in Hannover (1922).....	604
[77] Über den nationalen Gedanken (1922) .....	605
[78] Am Todestage Walther Rathenaus (1923).....	606
[79] Gedächtnisfeier für Rathenau im Reichstag (1923).....	607
[80] Kundgebung der republikanischen Studenten (1923).....	609
[81] Das geistige Deutschland und die Republik (1924).....	610
[82] Gedenktag der Ermordung Rathenaus (1924).....	611
[83] Die Tat von Weimar. Verfassungsfeier des Reichsbanner (1924).....	612
[84] Wahrhaft deutsch und national (1924).....	617
[85] Preuß für Hellpach (1925) .....	618
Erläuterungen.....	621
Grundsätze der Edition.....	693
Namenverzeichnis.....	699
Sachverzeichnis.....	705
Inhaltsübersicht der weiteren Bände .....	735
Seitenkonkordanz.....	739

# Einleitung

von Detlef Lehnert

1. Der Verfassungsbeauftragte .....	1
2. Der Verfassungsdemokrat .....	8
3. Der Verfassungspatriot.....	17
4. Der Verfassungsinterpret.....	25
5. Der Verfassungspublizist.....	32
6. Der Verfassungshistoriker .....	39
7. Der Verfassungs- und Verwaltungsrechtler.....	47
8. Der Verfassungsredner .....	54
9. Fazit und Ausblick.....	63

## 1. Der Verfassungsbeauftragte

Als der Publizist Ernst Feder nach dem Tode von Hugo Preuß im Oktober 1925 eine Gedächtnisrede vor Berliner Jungdemokraten hielt, würdigte er sein Lebenswerk: „Ihn, den man jetzt Vater der neuen Reichsverfassung nennt, hatte vom Beginn seiner publizistischen Tätigkeit an kein Problem so beharrlich angezogen wie die Frage der Reichsverfassung, ihrer Mängel und ihrer Reform.“<sup>1</sup> In der Artikelserie *Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien* nach Bismarcks Abgang hat Preuß für eine parlamentarisch verantwortliche Regierung plädiert. Die Antrittsrede als Rektor der Berliner Handelshochschule, für die er seit 1907 als Professor des Öffentlichen Rechts tätig war, mündete am 19. Oktober 1918 in Gedanken zu einer neuen Friedensordnung.<sup>2</sup> Nach Abdankung des Kaisers und Ersetzung des Reichskanzlers durch einen „Rat der Volksbeauftragten“ wurde Preuß am 15. November der neue Staatssekretär des Innern und mit dem Verfassungsentwurf betraut. In den Beraterkreis des Innenressorts berief er auch Max Weber, der mit Zeitungsartikeln bekannt geworden war, die eine Parlamentarisierung des Kaiserreichs befürworteten.<sup>3</sup> Nach gemeinsamer Tätigkeit bedankte sich Weber am 25. Dezember 1918 bei Preuß nicht bloß für die Einladung zur Teilnahme,

„sondern mehr noch für die Art, wie Sie diese Verhandlungen *geführt* haben. Ohne ‚Vaterfreude‘ – wie Sie sich ausdrückten – an eigenen Gedanken, jeder noch so heterogenen Anregung offen, und [...] mit glänzender Präzision und Sachlichkeit. Das Resultat ist allerdings – wie bei ‚Kommissionen‘ meist – ein Kompromissprodukt zwischen parlamentarischer und plebiszitärer, bundesrätlicher und staatenhausmäßiger Konstruktion. Ich bin völlig sicher, dass es Sie *nicht* endgültig befriedigen wird.“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ernst Feder, *Hugo Preuß. Ein Lebensbild*, Berlin 1926, S. 18.

<sup>2</sup> Vgl. Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften*, Bd. 1, Tübingen 2007, S. 155–176 und S. 706–718.

<sup>3</sup> Vgl. Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, München 1921.

<sup>4</sup> Max Weber, *Gesamtausgabe*, Bd. 16, Hg. Wolfgang J. Mommsen, Tübingen 1988, S. 53.

Der Tätigkeit als Verfassungsbeauftragter gingen zwei wichtige publizistische Wortmeldungen von Preuß voraus, die aus der Rückschau fast schon wie seine öffentliche Bewerbung um ein solches politisches Mandat zu lesen sind. Die erste Gedankenbrücke vom Scheitern des Kaiserreichs zur Novemberrevolution 1918 schlug sein Beitrag für die *Norddeutsche Allgemeine Zeitung (NAZ)*: Der Titel *Die Improvisierung des Parlamentarismus* ist zum geflügelten Wort für jenen abrupten Übergang vom Kaiserreich zur Republik geworden, für den auch die Oktoberreformen unter der Regierung des Prinzen Max von Baden nur mühsam ein vermittelndes Bindeglied darstellen konnten. Eine Frühschrift des später zugleich als Publizist bekannten Politikwissenschaftlers Theodor Eschenburg hat mit nur selten beachteter Nuancierung die Titelschöpfung „improvisierte Demokratie“ gewählt.<sup>5</sup> Zur Herausbildung auch nur von entwicklungsfähigen Ansätzen zu einer parlamentarischen Demokratie war es vor dem Herbst 1918 nicht gekommen, weil die Verfassung des Kaiserreichs eine dem Nationalparlament verantwortliche Reichsregierung nicht vorsah.<sup>6</sup> Es war ein Negativsymbol, wenn der von der Obersten Heeresleitung (OHL) abhängige Kanzler Georg Michaelis die mit breiter Mehrheit im Reichstag beschlossene Friedensresolution des Sommers 1917 nur insoweit beachten wollte, „wie ich sie verstehe“ – d.h. die OHL es ihm gestattete, und das bedeutete schlicht ein Staatsbegräbnis zweiter Klasse für die politische Umsetzung.

Der englische Parlamentarismus konnte noch Jahrhunderte seiner Aus- und Umformung nutzen, um dann im Laufe des 19. Jahrhunderts mehrere Stufen seiner allmählichen Demokratisierung zu durchlaufen.<sup>7</sup> In späteren Monaten der Beratung des Verfassungsentwurfs hat Preuß am klarsten formuliert, worin die Improvisation bestand:

„Nur bei uns hat Adel und Bürgertum den politischen Beruf völlig verfehlt, durch Ausbildung eines aristokratischen oder plutokratischen Parlamentarismus die Vorstufen und Übergangsstadien zur parlamentarischen Demokratie zu bereiten. So müssen wir mit einem einzigen Schritt aus dem Obrigkeitsstaat in den demokratischen Parlamentarismus übertreten“ (S. 86).

Die Kritik an der Improvisations-These mit dem Hinweis, dass sich in der zweiten Hälfte des Ersten Weltkriegs intensivere Kooperationsformen der Reichstagsmehrheit anbahnten,<sup>8</sup> hat nicht immer hinreichend zwischen unzweifelhaft vorhandener Parlamentsarbeit und ebenso unbestreitbar noch nicht verwirklichtem parlamentarischen System zu unterscheiden verstanden. Um so mehr lohnt sich die Rückbesinnung auf den Text von Preuß, der trotz seiner Entstehung in den letzten Tagen des Kaiserreichs in der Sache eher schon in den Kontext der künftigen Probleme von Weimar gehört.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Theodor Eschenburg, *Die improvisierte Demokratie der Weimarer Republik*, Laupheim 1954.

<sup>6</sup> Zur Kritik am geringen Verständnis für diese Regierungsform sogar in einschlägigen Fachkreisen vgl. Christoph Schönberger, *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871–1918)*, Frankfurt 1997.

<sup>7</sup> Vgl. Kurt Kluxen, *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt 1983.

<sup>8</sup> Vgl. Udo Bernbach, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der Interfraktionelle Ausschuss 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung*, Köln 1967.

<sup>9</sup> Für den Abdruck in Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 718–720, ist maßgebend, dass erst die Abdankung Wilhelms II. und die Ausrufung der Republik am 9. November 1918 das Kaiserreich beendet haben.

Die zu bewältigende Aufgabe hat Preuß in der ihm zumeist eigenen Präzision hinreichend klar formuliert: „Wir müssen vor dem Austritt aus dem Kriege den demokratischen Parlamentarismus improvisieren“, während England und die USA „mit dem Eintritt in den Krieg den Militarismus improvisieren“ mussten. Damit behauptet er keinesfalls, dass Angelsachsen in militärischen Dingen unerfahren waren, vielmehr hob er die neue Qualität eines mehrjährigen Weltkriegs in ihren tiefgreifenden Folgen auf die Gesellschaft einschließlich der Feindbildpropaganda hervor. Auch bezweifelte Preuß nicht das Vorhandensein parlamentarischer Traditionen, an die sich anknüpfen ließ. Aber „demokratischer Parlamentarismus“ war in Preußen-Deutschland tatsächlich nur zu improvisieren, weil die parlamentarische Entwicklung im Reich und erst recht im Hegemonialstaat Preußen, besonders seit dem Verfassungskonflikt der 1860er Jahre, stets an ihre Grenzen stieß. Die faktische Militärdiktatur der OHL um Hindenburg und Ludendorff hatte zwar die Monarchie zur Fassade entwertet. Eine Förderung parlamentarischer Institutionen war dies aber gerade nicht, eher schon ein Vorbote autoritärer Regime, die seit den 1920er Jahren sich in mehreren europäischen Staaten ohne gefestigte demokratische Überlieferungen etablierten.

Nachwirkende Traditionen des militärisch-bürokratischen Obrigkeitsstaats ließen Preuß im *NAZ*-Leitartikel vom 26. Oktober 1918 auch daran erinnern, die Ernennung von liberalen Partei- und demokratischen Gesinnungsfreunden zu Staatssekretären unter dem nur wenige Tage amtierenden Kanzler Max von Baden nicht zu überschätzen:

„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.“

Aus Erfahrung und Überzeugung dachte Preuß mehr in den institutionellen als in personellen Kategorien. Das Beispiel westlicher Demokratien zeigte ihm, was neben zur Regierungsverantwortung gereiften Reichstagsfraktionen zu einem voll entwickelten und bestandskräftigen demokratischen System gehörte, nämlich die Möglichkeit zum Regierungswechsel zwischen jeweils verfassungstragenden Parteienformationen:

„Denn eine wirklich regierungsfähige Opposition ist stets nur das Korrelat einer wirklich parlamentarischen Regierung. An beidem hat es bisher gefehlt, und beides ist, auch nach der Improvisation, erst auf soliden Grundlagen zu schaffen.“

Die späteren präsidential- und referendumsdemokratischen Beimischungen waren ihm als Verfechter der parlamentarischen Demokratie englischen Typs ursprünglich fremd. Insofern machte sich Preuß in seinem „Improvisations“-Artikel keine Gedanken, wer dem unhaltbaren Monarchen an der Staatsspitze folgen könnte. Die Frage *Republik oder Monarchie?* (S. 221ff.) war historisch entschieden, die Stabilität des Parlamentarismus daraufhin an den Wechsel von Regierung und regierungsfähiger Opposition gebunden.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1971, S. 228, hat über die Polarisierung von Regierung und Opposition hinaus ursprünglich radikal konflikttheoretisch argumen-

Als „Geschäftsführung ohne Auftrag“ hat er die Regierungsform des Obrigkeitsstaates rückblickend kommentiert und mit einer „Reorganisation von unten nach oben“ den Weg der Neuordnung beschrieben: „Da die Geschäftsführer ohne Auftrag keinen Gehorsam mehr finden, ist die Anarchie nur durch Volksbeauftragte noch abzuwenden“ (S. 158f.). Im Falle einer „Geschäftsführung ohne Auftrag“ verlangte das Bürgerliche Gesetzbuch wenigstens, sich so zu verhalten, wie „das Interesse des Geschäftsherrn [...] es erfordert“ (§ 677 BGB). Dass aber ein obrigkeitsstaatliches Regime nicht mehr dem objektiven Interesse und subjektiven Willen der Bevölkerungsmehrheit auf deren Emanzipationsweg zum politischen „Geschäftsherrn“ entsprechen konnte, war 1917 kaum mehr zweifelhaft. Ein erster Auftrag zum Reformentwurf einer Parlamentarisierung wurde damals vertraulich an Preuß herangetragen und von ihm erledigt.<sup>11</sup> Seither grassierte unter manchen Zeitgenossen die Legende, dieser politisch ambitionierte Berliner Professor habe einen fertigen Verfassungsentwurf im Schreibtisch deponiert.

Gemeinsam mit dem Chefredakteur des *Berliner Tageblatts* Theodor Wolff und anderen herausragenden Persönlichkeiten wie dem Soziologen Alfred Weber, dem Bruder von Max Weber, war Preuß schon in den ersten Tagen der Novemberrevolution an der Gründung der *Deutschen Demokratischen Partei* (DDP) maßgebend beteiligt.<sup>12</sup>

„Und schon am zehnten November war sich Theodor Wolff mit ihm über die [...] Begründung einer republikanisch-demokratischen Partei einig geworden. In einem kleinen Konferenzzimmer des Berliner Tageblatts traten darauf zu endlosen Sitzungen die paar Männer zusammen, die der neuen Partei den Lebensodem einbliesen.“<sup>13</sup>

Am Vortag der Ernennung zum Staatssekretär veröffentlichte Preuß im *Berliner Tageblatt* einen Leitartikel, der Grundsätze einer Mitarbeit an politischer Neuordnung enthielt. Die Mahnung, die revolutionäre Geschäftsführung rasch durch eine „aus völlig demokratischen Wahlen hervorgehende deutsche Nationalversammlung“ abzulösen, und die Alternative „östlicher oder westlicher Orientierung“ beschreibt in Stichworten den Tenor. *Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat?* – diese rhetorische Frage im Titel dieses Leitartikels eröffnet die Sammlung von Texten zur Republik von Weimar (S. 73ff.). Solche Zuspitzung rief nicht allein gezielt des Autors eigene Antithese von

---

tiert: „Für die Verfassung der Freiheit sind formale Prinzipien selbst ein hinlänglicher Inhalt; Konflikt ist Freiheit, d.h. alle Freiheit, die politische Institutionen geben können, liegt im Konflikt.“

<sup>11</sup> Vgl. den Text in Bd. 3 dieser Edition sowie die Einleitung zu Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 53–57.

<sup>12</sup> Für die Intentionen der Gründung gibt Preuß auf S. 241f. einen guten Einblick, gerade wegen der fiktionalen Darstellungsform (seine negativen Erfahrungen als den Traum vom Gegenteil schildernd).

<sup>13</sup> Der Tageblatt-Redakteur Erich Dombrowski (1882–1972) berichtete dies wenige Monate danach unter dem Pseudonym Johannes Fischart, in: *Die Weltbühne* v. 6.2.1919, XV. Jg., S. 132. Das Bekenntnis zur *Demokratischen Partei*, über die gemäßigt freisinnige Tradition hinaus, knüpfte terminologisch an die gleichnamige Vereinigung von Theodor Barth (1849–1909) an, die seinerzeit noch erfolglos blieb. Die Gegenprobe dazu ist eine Briefnotiz Friedrich Naumanns (1860–1919), der nach Wiederbelebung mancher Kontinuitätslinien des Vorkriegsliberalismus zum DDP-Vorsitzenden gewählt wurde: „Es handelt sich um eine Art Staatsstreich, der vom ‚Berliner Tageblatt‘ ausgeht, man hat uns bolschewisiert“; zit. nach Peter Theiner, *Sozialer Liberalismus und deutsche Weltpolitik: Friedrich Naumann im Wilhelminischen Deutschland (1860–1919)*, Baden-Baden 1983, S. 288.



Volksstaat contra Obrigkeitsstaat ins Gedächtnis.<sup>14</sup> Darüber hinaus war das Leitbild eines Volksstaats gemeinsames bürgerlich-demokratisches und sozialdemokratisches Erbe, lebendig erhalten oder revitalisiert von jenen politischen Kräften, die nie wirklich ihren Frieden mit dem Scheitern der Revolution von 1848/49 und der Bismarckschen Reichsgründung von oben geschlossen hatten.

Der Appell an die SPD und an gemäßigte Kräfte der USPD, nicht im revolutionären Überschwang die eigenen demokratischen Prinzipien zu verleugnen, wurde von Preuß mit gleichem Nachdruck um den Aufruf an das freisinnige Bürgertum ergänzt, den Aufbau einer parlamentarisch-demokratischen Republik aktiv mitzugestalten. Wenn angemessen berücksichtigt wird, dass solches Bürgertum den Kern der Leserschaft des *Berliner Tageblatts* ausgemacht haben dürfte, lautete die wirkungsmächtigste Botschaft seiner betont selbstbewusst formulierten Zeilen: Der Linksliberalismus solle die Konstellation eines demokratischen Aufbruchs für die endgültige Überwindung früherer Anpassung an die jeweiligen Machthaber nutzen. Gerade Preuß war das Gegenteil eines „unpolitischen Fachmanns“, den sich weite Kreise der veröffentlichten Meinung unter einem bürgerlichen Staatssekretär des Innern vorstellen wollten. Wenn führende Sozialdemokraten um Friedrich Ebert diesen Linksliberalen als Verfassungsbeauftragten ausgewählt hatten, war dies über die Verlegenheit in Fragen des öffentlich-rechtlichen Sachverständnisses hinaus auch eine Parteinahme für eine sozial-liberale Koalition.<sup>15</sup> Diese hatte Preuß seit anderthalb Jahrzehnten in seiner als „sozialfortschrittlich“ weit über traditionellen „Kommunal-Freisinn“ hinausgreifenden Haltung favorisiert; sie wurde in vielen Städten, auch zu erkennen an seiner Wahl zum Berliner Stadtrat im Herbst 1910, bereits gegen zuvor bestehendes wechselseitiges Misstrauen und zugleich wider die Vorherrschaft der konservativen Eliten in Preußen-Deutschland praktiziert.<sup>16</sup>

Nach der Abdankung des Kaisers am 9. November 1918 hatte zum Folgetag sozusagen ein „sechsköpfiger Reichskanzler“<sup>17</sup> die Regierungsgeschäfte übernommen: In diesem „Rat der Volksbeauftragten“, bestätigt von einer Versammlung der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte, waren jeweils drei Vertreter der SPD und der USPD formell gleichberechtigt. Als Vorsitzender der ohnehin weitaus stärkeren Partei regierte jedoch Ebert zumindest wie ein *Primus inter pares*, der von der Beamtenschaft nicht selten als der „Herr Reichskanzler“ titulierte wurde. So ergriff er folgerichtig auch die politische Initiative zum erforderlichen Verfassungsentwurf. Die Bedingungen, unter denen Ebert

---

<sup>14</sup> Vielen Zeitgenossen sind die bereits bei Otto v. Gierke (1841–1921), seinem akademischen Lehrer, in dessen Frühschriften verwendeten Begriffe „Volksstaat“ und „Obrigkeitsstaat“ erst über die Monographie von Preuß *Das deutsche Politik und die Politik* (Jena 1915) ins Blickfeld gerückt.

<sup>15</sup> Von Walter Jellinek (1885–1955), dem Sohn des neben Gierke und Paul Laband bedeutendsten Rechtsgelehrten des Kaiserreichs, Georg Jellinek (1851–1911), ist Preuß als der „am weitesten ‚links‘ gerichtete Staatsrechtslehrer“ unter den Kandidaten des November 1918 eingestuft worden, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 127.

<sup>16</sup> Zur Kompromissfähigkeit von urbanem Reformsozialismus und Kommunalliberalismus vgl. die entsprechenden Hinweise bei Dieter Langewiesche, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt 1988, S. 233ff.

<sup>17</sup> Diese Formulierung prägte Philipp Scheidemann, *Der Zusammenbruch*, Berlin 1921, S. 211.

auf Preuß zuzuging, waren nicht mit der Position des österreichischen Staatskanzlers Karl Renner zu vergleichen. Dieser Sozialdemokrat konnte als promovierter Jurist noch im Habsburgerreich eigenständige Reformentwürfe zu einer föderalisierten und demokratisierten Verfassung präsentieren. In einer Rede vor österreichischem Publikum aus den Kriegsjahren hatte Preuß die Ansätze Renners gewürdigt, aus dortiger Pluralität der Volksteile eine „hohe Schule für die Symbiose verschiedener Nationalitäten in einem Staate“ machen zu wollen. Diese Gedanken sind auch mit Blick auf Konzeptionen eines europäischen Staatenverbunds bemerkenswert:

„In diesem Zusammenhange vor allem interessant scheint mir der besonders von *Renner* vertretene Gedanke einer Scheidung des Politischen vom Nationalen in der Kompetenz wie in der Organisation und verbunden mit einer Demokratisierung der Selbstverwaltung. [...] Der Nationalitätenstaat muß daher das *ethnische* Moment durch das *politische* Ferment des Gemeinwesens überbieten und so als Substrat seiner Gesamtpersönlichkeit die organische Willenseinheit eines übernationalen Staatsvolks entwickeln.“<sup>18</sup>

Neben dem als beratendem Experten herangezogenen linksbürgerlichen Rechtsgelehrten Hans Kelsen<sup>19</sup> vermochte Renner wesentlichen Einfluss auf die Verfassungsggebung auszuüben, obwohl auch er den Kompromiss mit liberalen und katholischen Parteigruppierungen suchte und förderte.<sup>20</sup> „Wir können das nicht, wir haben dafür keine Leute“,<sup>21</sup> gab hingegen Ebert als erfahrener Berufspolitiker dem Staatsrechtsgelehrten Preuß zu erkennen, als er ihm das Amt eines Staatssekretärs, wie im Kaiserreich der Titel für Ressortverwalter ohne Ministerkompetenz lautete, mit dem Auftrag der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs offerierte. Auf vielleicht nur Bestätigung suchende Rückfrage bei seinem alten Freund Paul Nathan aus der kleinen sozialfortschrittlichen Fraktion<sup>22</sup> der Berliner Stadtverordnetenversammlung, ob er das Amt annehmen sollte, wurde Preuß ermutigt, für diese Bereitschaft eine Zusage zu verlangen, „daß die Wahlen zur Nationalversammlung sofort ausgeschrieben werden“<sup>23</sup>. Diese standen in Rivalität zur etwaigen Einberufung des 1912 gewählten Reichstags und zu einer revolutionären Übergangsphase, gestützt auf die Arbeiter- und Soldatenräte.<sup>24</sup>

Als der geistige „Vater“ der Weimarer Verfassung lässt sich Preuß vor allem wegen des seine Handschrift tragenden ersten Entwurfs und der zu Jahresbeginn 1919 verfass-

<sup>18</sup> Hugo Preuß, *Obrigkeitsstaat und großdeutscher Gedanke. Zwei Vorträge*, Jena 1916, S. 54f.; auch in Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 547–582 (hier: S. 580f.).

<sup>19</sup> Zur rechts- und demokratietheoretischen Position von Hans Kelsen (1881–1973) vgl. Horst Dreier, *Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen*, 2. Aufl., Baden-Baden 1990.

<sup>20</sup> Zur Kelsen-Verfassung vgl. Reinhard Owerdieck, *Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918–1920*, München 1987.

<sup>21</sup> Vgl. Theodor Wolff, *Tagebücher 1914–1919*, Hg. Bernd Sösemann, Boppard 1984, S. 654. Theodor Wolff (1868–1943) war ein Gesinnungsfreund von Preuß; vgl. auch Bernd Sösemann, *Theodor Wolff. Ein Leben mit der Zeitung*, München 2000.

<sup>22</sup> Die „Sezession“ in der „Fraktion der Neuen Linken des Berliner Rathauses“ um Preuß und Nathan, deren Namen entgegen der alphabetischen Reihenfolge dort zuerst genannt wurden, bekannte sich zum „kommunalen Sozialliberalismus“ (*Kommunale Praxis* Nr. 4 v. 15.2.1904, S. 84).

<sup>23</sup> Ernst Feder, *Politik und Humanität. Paul Nathan – ein Lebensbild*, Berlin 1929, S. 117.

<sup>24</sup> Vgl. Ulrich Kluge, *Die deutsche Revolution 1918/19*, Frankfurt 1985.

ten Denkschrift bezeichnen.<sup>25</sup> Im weiteren Fortgang der Erörterungen und Entscheidungen stimmte aber nicht mehr jeder Verfassungsartikel mit seinen ursprünglichen Intentionen überein. Dies gilt besonders für die Stellung des Reichsrats unter Aufrechterhaltung Preußens. Die Entscheidung lag zuletzt ohnehin in den Händen der am 19. Januar 1919 gewählten National-Versammlung (NV). Das Amt eines „Verfassungsministers“ der Weimarer Koalition, die über SPD und DDP hinaus auch die in einzelnen Regionen teilweise demokratisch geprägte und sozialpolitisch akzentuierte Zentrumsparterie umfasste, bekleidete Preuß als Ressortchef des Innern offiziell von Februar bis Juni 1919.

Die Startbedingungen nach der Wahl zur konstituierenden NV schienen ihm günstig zu sein: Als parlamentarisch gewählter Reichspräsident amtierte Ebert; die DDP konnte sich als Verfassungspartei zwischen einer zunehmend von der USPD-Opposition bedrängten SPD und der sich vom protestantischen Konservatismus und Nationalliberalismus abgrenzenden Zentrumsparterie profilieren.<sup>26</sup> Doch veränderte das gemessen an illusionären Erwartungen eines milden „Wilson-Friedens“ als drakonisch empfundene Sieger-Diktat des Versailler Vertrags mit einem Schlage auch die innenpolitische Konstellation. Nunmehr musste die verfassungs- und gesinnungsliberale DDP eine agitatorisch unbequeme Konkurrenz der wirtschafts- und nationalliberalen DVP fürchten, der anfangs noch die expansionistischen Kriegsziele ihres Vorsitzenden Gustav Stresemann anhafteten. Gerade diese für jede engere Kooperation mit der DDP unzeitgemäß erscheinende deutschnationale Attitüde an der Seite der konservativen DNVP erfuhr aber im Zeichen der verbreiteten Empörung über „Versailles“ für wachsende bürgerliche Wählergruppen eine Umwertung; sie galt fortan als Bürgschaft vaterländischer Selbstbehauptung gegen eine Welt von äußeren Feinden, im Osten wie im Westen. Hinzu kam, dass auf dem linken Flügel der DDP auch Pazifisten wie Ludwig Quidde, und ebenso Preuß, der ein früher Anhänger einer Völkerrechtsordnung über der nationalen Souveränität war<sup>27</sup>, derartige machtfixierte Siegerdiktate prinzipiell ablehnten. Ohne Chance der inneren Anerkennung durch Gewaltunterworfenen mussten sie dann negative Konsequenzen für das Ansehen der jungen Demokratie in Deutschland haben, was ein tragendes Motiv der Ablehnung des Versailler Vertrags bei Preuß blieb.

Nachdem Preuß zusammen mit den Kabinettskollegen der DDP im Protest gegen „Versailles“ vom Amt des Innenministers zurückgetreten war, begleitete er dennoch weiter als der Verfassungsbeauftragte die Beratungen bis zur endgültigen Beschlussfassung über das Weimarer Staatsgrundgesetz: Auf Ersuchen des Reichspräsidenten Ebert sowie der Reichsregierung unter dem SPD-Gewerkschaftler Gustav Bauer und der

---

<sup>25</sup> Vgl. Bd. 3 dieser Edition, auch bereits in Hugo Preuß, *Staat, Recht und Freiheit. Aus vierzig Jahren deutscher Geschichte* (1926), Nachdruck Hildesheim 2006, S. 368–394.

<sup>26</sup> Zur Geschichte der frühen DDP vgl. Lothar Albertin, *Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik. Eine vergleichende Analyse der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei*, Düsseldorf 1972; Erich Portner, *Die Verfassungspolitik der Liberalen – 1919. Ein Beitrag zur Deutung der Weimarer Reichsverfassung*, Bonn 1973.

<sup>27</sup> Hugo Preuß, *Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens*, Berlin 1891 (Bd. 2 dieser Edition).

„Versailles“ mit tragenden Zentrumspartei führte Preuß sein begonnenes Werk auch ohne Ministeramt zum erfolgreichen Abschluss. Die Mehrheit von 262 gegen 75 Stimmen in der NV, die mit gewollter Bezugnahme auf die Wirkungsstätte von Goethe und Schiller im Weimarer Nationaltheater tagte, erschien geradezu erdrückend breit angelegt.<sup>28</sup> Daraufhin konnte Reichspräsident Ebert durch seine Unterschrift am 11. August 1919 die WRV in Kraft setzen. Wenngleich der Sonderstatus von Preuß seit dem Ausscheiden der DDP-Minister nicht die Ursache für die nur begrenzte Realisierung seiner ursprünglichen Konzeption gewesen ist, war solche Tätigkeit ohne umfassenden Rückhalt in einer großen Parlamentsfraktion doch zumindest ein mahndes Symbol: Nach dem vielversprechenden Auftakt in der NV – mit 18,6% der Stimmen als die neue Volkspartei der nicht-katholischen Mittelschichten – büßte die DDP in mehreren Stufen des Einflussverlusts zunehmend ihre anfängliche Bedeutung als dritte Säule der Weimarer Koalition ein. Für das weitere Schicksal der ersten deutschen Republik war die Position der staatsgründenden Sozialdemokratie und der preußischen sowie südwestdeutschen Zentrumskatholiken ausschlaggebender.<sup>29</sup>

## 2. Der Verfassungsdemokrat

Als überzeugter Demokrat wollte Preuß die von ihm mitgegründete DDP zu einer linksbürgerlichen Partei gestalten, die sich nicht bloß auf den Boden der neuen Verhältnisse stellte. Eine Unterscheidung von liberalen Strömungen, die eher Freiheit *vom* Staat zugunsten der Individualrechte und des Privateigentums anstrebten, und demokratischen Tendenzen, die mehr die Freiheit *zum* Volksstaat zugleich auf der Basis von Partizipations- und Sozialrechten im Blickfeld hatten, war seit den Sturmtagen der Revolution von 1848/49 richtungsweisend geworden.<sup>30</sup> Darüber hinaus markiert aber die Kategorie der Verfassungsdemokratie<sup>31</sup> im folgenden einen Abstand einesteils zur „plebiszitären Führerdemokratie“ (wie sie Max Weber zugeschrieben wird<sup>32</sup>) und weiteren, stärker auf

<sup>28</sup> Gegen die Auffassung von Ebert trat aber Preuß für den Tagungsort Berlin ein; vgl. Erich Matthias/Susanne Miller (Hg.), *Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19*, Bd. 2, Düsseldorf 1969, S. 224 ff.; die preußische Verfassung fand mit 280 zu 60 Stimmen sogar die Zustimmung der DVP, vgl. [24], S. 175.

<sup>29</sup> Eine Geschichte der Weimarer Republik – oder auch nur ihrer ersten Hälfte bis zum Tod von Preuß – kann diese Einführung nicht ersetzen. Zur eigenen Interpretation vgl. Detlef Lehnert, *Die Weimarer Republik. Parteienstaat und Massengesellschaft*, Stuttgart 1999; als grundlegende Darstellungen vgl. Hans Mommsen, *Die verspielte Freiheit. Der Weg der Republik von Weimar in den Untergang 1918 bis 1933*, Berlin 1990; Heinrich August Winkler, *Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München 1993; Eberhard Kolb, *Die Weimarer Republik*, 6. Aufl., München 2002.

<sup>30</sup> Kelsen verortete zwischen der „sozialistisch-marxistischen und der christlich-konservativen Gruppe“ im deutschen Gesinnungsspektrum das Profil „der rationalistischen Gruppe mit ihrem liberalen und demokratischen Flügel“; zit. nach dem Bericht von Günther Holstein, „Von den Aufgaben und Zielen heutiger Staatsrechtswissenschaft“, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 50 (1926), S. 35.

<sup>31</sup> Zur Gesamtdeutung vgl. Detlef Lehnert, *Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß*, Baden-Baden 1998.

<sup>32</sup> Vgl. Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik*, 2. Aufl., Tübingen 1974, S. 416–441; da zu Lebzeiten Max Webers (1864–1920) kein italienischer *Duce* Benito Mussolini (1883–1945)

demokratische Elitenherrschaft zielenden Konzeptionen sowie anderenteils auf Jean-Jacques Rousseau zurückgeführten direkt-demokratischen Traditionen: „Im Titel ‚Verfassungsdemokratie‘ soll ausgedrückt werden, dass die institutionelle Wahrnehmung des politischen Charakters und der politischen Qualität sich von dem abstrakten Staat an sich auf die Verfassung verlagert hat, wodurch er erst ein Staat für uns wird.“<sup>33</sup> Dabei ging aber Preuß nicht von einem homogenen Volksganzen aus, sondern nahm die Bürgergenossenschaft als pluralistische Einheit in Vielfalt zum Ausgangspunkt. Sein demokratisches Konzept war zugleich – über Max Webers Fixierung auf Machtdispositionen von Führungseliten hinausgreifend – ein „innerlicher Erziehungsprozeß *vollkommenerer Politisierung* des Volkes“ in Selbstorganisation.<sup>34</sup>

Die Gründung der DDP hatte Hoffnungen auf das Gelingen des politischen Experiments geweckt, einem Neubeginn auch Massenpopularität zu verschaffen. Dem Linksliberalismus der Vorkriegszeit waren diese Erfolge versagt geblieben, was auch Preuß als schmerzliche Erfahrung vor Augen hatte. Zwar unterstützte er die Fusion der linksliberalen Gruppierungen zur Fortschrittlichen Volkspartei im Jahre 1910. Doch verabschiedeten sich vorher etliche Gesinnungsfreunde wegen erheblicher Differenzen in Prinzipienfragen – wie z.B. dem Schutz der fremdsprachlichen Minderheiten – zur 1908 gegründeten Demokratischen Vereinigung. Deren Erfolglosigkeit hatte Preuß klarsichtig vorausgeahnt, was ihn auch künftig von der Teilnahme an Abspaltungen fernhielt.<sup>35</sup> Vor solchem Hintergrund konnte die DDP zwar nach ihren Zielen beurteilt fast wie eine Wiederbelebung der Demokratischen Vereinigung erscheinen – angesichts des nunmehr optimalen Zeitpunkts des revolutionären Umbruchs jedoch zugleich eine neue Perspektive zur Massenpartei öffnend. Tatsächlich hat die DDP im Sommer 1919 sogar Mitgliederzahlen nicht allzu fern von der Millionengrenze ausgewiesen; das ist weit mehr als jemals eine liberale Partei in Deutschland oder in den meisten vergleichbaren Ländern der Welt für sich beanspruchen konnte.<sup>36</sup>

Obwohl also Preuß mit voller Überzeugung seinen Namen für den am 16. November 1918 veröffentlichten Gründungsaufruf<sup>37</sup> zur Verfügung gestellt hatte, legte ihm die am

---

oder NSDAP-Führer Adolf Hitler (1889–1945) amtierte, sollten aber Nebenklänge vermieden werden. Es hat englischsprachiges *leadership* keinen antiparlamentarischen Akzent, im Gegenteil betonte auch Preuß eine wesentliche Funktion der Volksvertretung in der Auslese politischer Führungspersönlichkeiten.

<sup>33</sup> Ernst Vollrath, *Deutschland als Verfassungsdemokratie*, in: *Liberal*, 32 (1990), S. 77; dieses pluralistische Staatsbild bedarf auch einer Fundierung im Geistesleben: „Die liberale Demokratie kann als konstitutionell verfasste Pluralität der Meinungen angesehen werden“ (a.a.O., S. 76, Anm. 41).

<sup>34</sup> So in seiner Programmschrift *Das deutsche Volk und die Politik*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 521.

<sup>35</sup> Zu seiner Reichstagskandidatur in Dessau/Anhalt 1 als Nachfolger von Karl Schrader (1834–1913) für die Fortschrittliche Volkspartei gegen den letztlich erfolgreichen SPD-Politiker Wolfgang Heine (1861–1944) liefert ein Bericht in *Die Hilfe*, Nr. 8 v. 23.2.1911, S. 1, den Hinweis, dass ursprünglich die Demokratische Vereinigung „ihren Führer Dr. Breitscheid aufgestellt“ hatte und die Nationalliberalen „mit dem früheren Posener Oberbürgermeister Witting“ antreten wollten; über diesen ist 1917 der Auftrag an Preuß erteilt worden, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 56.

<sup>36</sup> Vgl. Albertin, *Liberalismus* [Anm. 26], S. 103f.

<sup>37</sup> Abgedruckt z.B. in Gerhard A. Ritter/Susanne Miller, *Die deutsche Revolution 1918–1919. Dokumente*, 2. Aufl., Hamburg 1971, S. 311–313.

Tag zuvor übernommene Funktion des Verfassungsbeauftragten im Kabinett der Volksbeauftragten dringend nahe, sich nicht primär als DDP-Vertreter zu verstehen. Hinzu kam die Enttäuschung über das allzu rasche Auslaufen der Neuordnungsimpulse und die sich wieder etablierende Vorherrschaft der traditionellen liberalen Partieliten. Für diese war auch ein knapp 60jähriger Preuß fast noch wie ein jugendfrischer Rebell des freien Geistes und der offenen Aussprache verdächtig. Die erste publizistische Intervention aus seinem Regierungsamt reagierte auf Misstöne von DDP-Kreisen gegen den publizierten Verfassungsentwurf des 3. Januar 1919, wie dort einstweilen die Stimmengewichte in einer vorgesehenen Länderkammer unter den Regionen verteilt werden sollten; eine „gründliche Umgestaltung an Haupt und Gliedern“ wollte daraufhin ein sichtlich verärgertes Staatssekretär auch seiner Partei empfehlen (S. 76). Damit wurde der Name Preuß auch in weiten DDP-Kreisen schon wieder berüchtigt, nachdem er mit dem Artikel *Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat?* gerade erst berühmt zu werden versprach. Seine kurz darauf vor Pressevertretern verbreitete „feste Zuversicht, daß der *Gegensatz zwischen bürgerlicher Demokratie und sozialer Demokratie* in der nächsten Zeit fast verschwinden wird“ (S. 77), suchte insoweit gegen Beharrungskräfte andere Verbündete. Als sich massive Widerstände gegen Neugliederungspläne artikulierten, traten jedoch die Volksbeauftragten den öffentlichen Rückzug an: „Gegenüber dem Einspruch der *Preußischen Regierung* gegen den Entwurf einer deutschen Reichsverfassung legt die Reichsregierung Wert auf die Feststellung, dass sie sich mit diesem Entwurf weder im ganzen noch in seinen Einzelheiten identifiziert“, obgleich dieser „jedenfalls die demokratische Folgerichtigkeit und die verwaltungstechnische Logik für sich“ geltend machen könne, aber eben „überkommene Gefühle zu sehr gereizt“ würden (*Vorwärts* 24.1.1919). Als Reaktion darauf verlangte der später führende sozialdemokratische Rechtsgelehrte Gustav Radbruch hingegen einen konsequenten Neuordnungskurs: „Bei der *Sozialdemokratie* steht es jetzt, mit Entschiedenheit und Festigkeit den Entwurf Preuß durchzusetzen“ (*Vorwärts* 25.1.1919). Die Redaktion des Hauptblatts der SPD unterstützte offenkundig die Position von Radbruch und Preuß.<sup>38</sup>

Mit seinem Reformkonzept wollte Preuß erreichen, dass Länder im deutschen Reichsverband möglichst proportional zu ihrer Bevölkerungszahl, also demokratischen Grundsätzen entsprechend vertreten zu sein hatten, überdies kein hegemonialer Föderalismus mit übermächtiger Position des Großstaates Preußen festgeschrieben werden sollte. Da beide Kriterien für Preuß zu den Prinzipienfragen gehörten und nicht bloß argumentationsstrategisch eingesetzt wurden, erstrebte sein Verfassungsentwurf tatsächlich von vornherein die innere Gliederung des einstigen Hegemonialstaates in Regionen. In einer Grundsatzrede zur Beratung der neuen preußischen Verfassung hat Preuß sein umfassendes Konzept der Verwaltungsreform präzise formuliert:

---

<sup>38</sup> Die redaktionelle Vorbemerkung zum Beitrag von Gustav Radbruch (1878–1949) war hinreichend deutlich formuliert: „Nachdem ein allgemeines Schießen auf den Staatssekretär *Preuß* und seinen Verfassungsentwurf begonnen hat, bringen wir sehr gern das ruhige Urteil eines Fachmannes zur Geltung, das sich *für* Preuß und sein Werk ausspricht.“

„Je schärfer wir die parlamentarische Parteiregierung in der Zentrale ausbilden und herstellen müssen, desto notwendiger ist es unbedingt, unten freie Selbstverwaltung zu geben, nicht durch politische Agenten bis herunter zu verwalten“ (S. 130).

Von einer „Zerschlagung Preußens“ in willkürlich zersplitterte Einzelteile, wie ihm politische Gegner und sogar innerparteiliche Kritiker entgegenhielten, konnte zwar nicht die Rede sein. Wenn jedoch über der Ebene von Gemeindeverbänden für die vollwertigen „Funktionen *höchstpotenzierter Selbstverwaltung*“<sup>39</sup> den hinreichend großen Landschaften – hier dachte Preuß an zwei Millionen Einwohner – das Recht zur begrenzten regionalen Selbstbestimmung gegeben werden sollte, konnte das gewünschte Resultat gar nicht ausbleiben: dass eine zuvor wesentlich dynastisch und machtpolitisch herbeigezwungene und nicht etwa nur historisch gewachsene Vorherrschaft des ostelbischen Preußen nicht überlebensfähig sein würde und eigenständige Länder entstehen. Zumindest die Bewohnerschaft der Rheinprovinzen, bei der zusätzlich Mentalitätsdifferenzen zwischen Rheinländern und Westfalen zu bedenken waren, erst recht die regionalpatriotischen Hannoveraner mit ihrer Welfentradition und auch die im Kaiserreich vom Oberpräsidenten der Provinz Brandenburg bevormundeten Berliner erschienen zur Verselbständigung hinreichend motiviert.

Ein auf regionales Selbstbestimmungsrecht – in den Vernunftgrenzen wirtschaftlich und verwaltungstechnisch lebenskräftiger Mindestgrößen – abzielendes Programm der Neugliederung hatte nicht etwa vollkommen übersehen, dass sich der Staatsumbruch in „25 Einzelrevolütöchen“ vollzog, wie Preuß ironisierend zur Erblast eines deutschen Partikularismus anmerkte.<sup>40</sup> Der Verfassungsbeauftragte wollte nicht allein das monarchische Prinzip, sondern auch solche überlebten Territorialgliederungen als Hinterlassenschaft der Fürstendynastien endgültig überwinden. Von einem spezifischen antipreußischen Ressentiment, wie es teilweise in Süddeutschland, aber ebenso in westelbischen Provinzen anzutreffen war, ließ er sich nicht leiten. Statt dessen ging es Preuß bei seinem Beharren auf einem ausbalancierten Pluralismus der Gebietskörperschaften um demokratische Grundsätze: dass nämlich erstens die Stimmen von Bevölkerungsgruppen in einer Ländervertretung nicht zu unterschiedlich bei der Mehrheitsbildung gewichtet werden sollten; zweitens föderaler Minderheitenschutz eben auch keine Majorisierung aller übrigen Länder durch einen Hegemonialstaat akzeptabel erscheinen ließ; und drittens einzelne Landesteile innerhalb eines zuvor dynastisch überdehnten Großstaates sich zugunsten ihrer regionaldemokratischen Selbstverwaltung weitgehend frei entscheiden durften. Der unter dem Druck des Versailler Vertrages von Preuß unterstützte Kompromiss bis zu einer späteren grundlegenden Neuorganisation bestand darin, innerhalb des preußischen Staates eine Dezentralisation in Richtung von Provinzen zu fördern und diesen sogar die Hälfte der – ohnehin wie vor 1918 nicht dem Bevölkerungsanteil entsprechenden – Landesstimmen im Reichsrat zuzuweisen.

---

<sup>39</sup> So die Formulierung von Preuß in seiner Verfassungsdenkschrift (vgl. Anm. 25).

<sup>40</sup> Hugo Preuß, *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung*, Berlin 1922, S. 3 (wird in Bd.3 abgedruckt, der das Zustandekommen der WRV und der Preußischen Verfassung erläutert).

Sein Verständnis eines dezentralisierten Unitarismus, das sich an englischen Vorbildern des *national and local government* ohne die länderstaatlichen Traditionen aus dem Deutschen Bund und dem Bismarckreich orientierte,<sup>41</sup> ist ein wesentliches Element der Konzeption von Verfassungsdemokratie bei Preuß. Dessen Kern bildete auch die in der Habilitationsschrift von 1889 formulierte Abkehr von der Souveränitätsdoktrin.<sup>42</sup> Eine sorgfältige Lektüre und Interpretation der Schriften von Preuß kann überhaupt keinen Zweifel belassen, dass es ihm maßgebend um die vielgestaltigen genossenschaftlichen „Zwischenbildungen“ ging, die erst das Volk zum Staat organisieren konnten: Ganz ausdrücklich wollte er nicht die kompakte Staatssouveränität aus der absolutistischen Epoche nur vom Kopf auf die Füße einer unmittelbaren Volkssouveränität im Sinne der Gemeinwillens-Lehre Rousseaus stellen.<sup>43</sup> Diese Intentionen von Preuß sind aus einer „Bonn ist nicht Weimar“-Doktrin, die teilweise zu Verzeichnungen der Weimarer Verfassung im Sinne ihrer zeitgenössischen Gegner führte, häufig verkannt worden.

Der einflussreiche Beitrag von Ernst Fraenkel über *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* ist dafür ein prominentes Beispiel. Zwar sieht Fraenkel zutreffend in der Verfassungsdenkschrift vom 3. Januar 1919 noch eine „klare Option für das parlamentarische und gegen das präsidentielle Regierungssystem“; dies könnte somit die Lesart nahe legen, dass sich letztlich andere Vorstellungen mit stärkerer Präsidialkomponente (wie jene Max Webers) durchsetzten. Doch überzieht Fraenkel die berechtigte Kritik am Übermaß und den Unklarheiten in den Präsidialkompetenzen zur Umdeutung als „plebiszitär-autoritäre Verfassung“ und ein „Produkt obrigkeitstaatlichen Denkens“. Die Fixierung auf das Ende von Weimar, das aber gerade nicht auf Verwirklichung der Verfassungsnormen beruhte, sondern aus deren Durchbrechung hervorging, führt bei ihm zu einer polemisierenden Einseitigkeit der Interpretation: „In ihrer Geburtsstunde hatte sich die Weimarer Republik zu einem plebiszitären Typ der Demokratie bekannt; in ihrer Todesstunde erhielt sie die Quittung. [...] Im echten Parlamentarismus Preußischer Observanz ist der Parlamentarier nicht Volksrepräsentant, sondern Volksbote“.<sup>44</sup> Die Nachwirkungen dieses geradezu abwegigen Verdikts auf die Beurteilung von Preuß waren erheblich; sie geben Anlass zu einer nachfolgend textnah an seinen Schriften orientierten Rekonstruktion des originären Modells von Weimarer Verfassungsdemokratie.

<sup>41</sup> Im Kommentar zur WRV benennt Hugo Preuß, *Reich und Länder*, Berlin 1928, S. 157, das Ziel eines „dezentralisierten Einheitsstaates“, für den Preußen hinderlich war. Vgl. Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*, Düsseldorf 1985, S. 68: „Sein Ziel war ein dezentralisierter Einheitsstaat.“

<sup>42</sup> Vgl. Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie*, Berlin 1889 (Nachdruck zuletzt 1999).

<sup>43</sup> Der Kommentartext formulierte die pluralistische Antithese besonders klar: „Es ist der Irrtum der Lehre Rousseaus, dass die *volonté générale* sich in rechtlich fassbarer Weise betätigen könne ohne organisatorische Zwischenbildungen zwischen Individuen und Gesamtheit.“ Wenn Preuß von der „Repräsentation der öffentlichen Meinung des ganzen Volkes“ sprach, hatte er insofern mehr die englische Version von *government by discussion* im Blick, und die Verfassung setzte dabei auch „die Selbstorganisation des Volkes in politischen Parteien stillschweigend voraus“; vgl. Preuß, *Reich* [Anm. 41], S. 269.

<sup>44</sup> Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl., Stuttgart 1974, S. 144, 146f.



Die Skepsis von Preuß gegen „Parlaments-Absolutismus“ (S. 91) sollte in doppelter Weise richtig eingeordnet werden. Er hat dies positiv auf das britische Vorbild bezogen, das zwar eine von ihm nicht problematisierte starke Position des Unterhauses aufwies, aber eben auch die eigene Lokalverwaltung von unten sowie oben das monarchische Integrationsdach kannte. Es war am eindeutigsten Max Weber, der einen Präsidenten als „Gegengewicht gegen das Parlament“ wollte; hingegen argumentierte Preuß zunächst für Präsidialrechte gleich einem „beschränkten parlamentarischen Monarchen“ und hatte insofern schlüssig dem Reichskanzler „die Stellung eines englischen Premier-Ministers“ zugeordnet.<sup>45</sup> Dieses Modell unterschied sich klar von regierender Präsidentschaft „im nordamerikanischen Vorbilde“, wie sie neben Weber dem ebenfalls von den Nationalliberalen zur DDP gestoßenen Historiker Friedrich Meinecke vorschwebte – und zwar mit parlamentsskeptischem Seitenhieb gegen „Ausartungen, zu denen eine vielköpfige und vielfach gespaltene Versammlung“ tendiere.<sup>46</sup>

Angesichts später unverkennbarer Akzentverschiebungen bei Preuß darf nicht der jeweilige historische Kontext aus dem Blick geraten. Als unter seinem Vorsitz am 9. Dezember 1918 die Verfassungskommission ihre Beratungen aufnahm, hatte es drei Tage zuvor gerade die ersten blutigen Zusammenstöße in den Straßen Berlins gegeben. Diese folgten dem später vom Preuß beschriebenen Muster (vgl. S. 207 und 392), dass die radikale Linke zwar lärmend demonstrierte, jedoch die überlegenen Gewaltmittel bei rechtsgerichteten Truppenführern lagen. Unter dem Eindruck von Presseberichten, die weitere Straßenkämpfe durch überzogene Darstellungen geradezu herbei geschrieben haben, zeigte sich auch Max Weber am 11. Dezember in einem brieflichen Situationsbericht über die innenpolitische Radikalisierung besorgt und deutete einen Ausweg an, bei dem er auch die engagierte Tätigkeit des Kommissionsvorsitzenden im Auge behielt:

---

<sup>45</sup> Zit. nach Weber, *Gesamtausgabe* [Anm. 4], Bd. 16, S. 85f., 89. Aus diesen ersten Beratungen wird ein Zeitzeugnis gestützt, dass Weber sein Konzept gegen anfängliche Bedenken durchsetzte: „Es gelang ihm, Preuß für diese Auffassung zu gewinnen, der ursprünglich mehr dazu neigte, die Wahl wie in Frankreich der Volksvertretung zu überlassen“ (Willibald Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, München 1946, S. 57). Dort war Apelt selbst anwesend: „Denn schon im Dezember 1918 hatte Hugo Preuß mich in das Verfassungsreferat im Reichsamt des Innern zur Mitarbeit berufen; den Verhandlungen in Weimar und Berlin habe ich zum großen Teil beigewohnt“ (a.a.O., S. VII). Die Skepsis von Preuß gegen plebiszitäre Demokratie wegen konservativer Wirkungen (Dok. 49, S. 347) macht Vorbehalte gegen die Volkswahl des Reichspräsidenten plausibel. Ebenso bestätigt der Nachlass-Betreuer Theodor Heuss, *Profile. Nachzeichnungen aus der Geschichte*, Tübingen 1964, diese Version: „Man weiß, dass Max Weber den noch unsicheren Preuß für den plebiszitär gewählten Präsidenten gewann“ (S. 264f.). Auch der Staatsrechtler Gerhard Anschütz (1867–1948) und der Verwaltungsreformer Bill Drews (1870–1938) tendierten anfangs zur Parlamentswahl des Präsidenten. Da aber beide zu den Dezemberberatungen verhindert waren, erfolgte ihr Meinungsumschwung erst unter dem Eindruck des publizierten Entwurfs; vgl. dazu Albertin, *Liberalismus* [Anm. 26], S. 269, und die Studie von Heiko Bollmeyer, *Der steinige Weg zur Demokratie. Die Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und Republik*, Frankfurt 2007, S. 235–237 (die eine sehr informative Darstellung und Analyse der Äußerungen auch von Preuß im Plenum der NV und den Ausschussberatungen bietet, in der Frage des Präsidenten aber die im Vergleich zu Max Weber stärker vom britischen Parlamentarismus ausgehende Motivlage von Preuß unterschätzt).

<sup>46</sup> Friedrich Meinecke, *Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik*, in: *Die neue Rundschau*, 31 (1919), S. 10.

„Der dicke Preuß macht seine Sache sehr gut, ist eben doch ein *sehr* gescheidter Kerl. [...] Es soll *morgen* schon Alles fertig sein – so schnell ist wohl noch nie eine ‚Verfassung‘ gemacht worden. Nun – das ‚Gespenstische‘ der Lage liegt eben darin, daß Alles doch vielleicht ‚Makulatur‘ wird, *wahrscheinlich* sogar, denn das Rad geht über die Dinge und uns Alle hinweg. Es sei denn, daß *jetzt*, was möglich ist, eine Diktatur Ebert’s kommt.“<sup>47</sup>

Zwischen der weit überschätzten Gefahr einer Rätediktatur nach russischem Vorbild und Forderungen, den alten Reichstag wieder einzuberufen, mit denen sich dessen Präsident Konstantin Fehrenbach von der Zentrumspartei in der Öffentlichkeit profilierte, erschien das Projekt Nationalversammlung durchaus noch gefährdet.<sup>48</sup> Die als solche nicht ernst zu nehmende Ausrufung Eberts zum Präsidenten von Gnaden des in die Heimat zurückkehrenden Volksheeres an jenem denkwürdigen 6. Dezember lieferte offenbar Weber das aktualisierende Stichwort: Falls die Gewaltpotentiale von links und rechts nicht allein vom Parlamentarismus zu bändigen waren, sollten Diktaturrechte eines Reichspräsidenten bereitstehen. Dies war dann gewissermaßen der politische Gegenradikalismus aus der liberal-demokratischen Mitte. Doch von der Vorzugswürdigkeit des parlamentarischen Systems englischer Tradition war Preuß zu sehr überzeugt, um sich jemals in Richtung einer amerikanischen Präsidialregierung bekehren zu lassen.

Dem sich abzeichnenden Reichspräsidenten Ebert in einer prekären Verfassungslage außerordentliche Vollmachten zu gewähren und diese vorsorglich auch für künftige Situationen dieser Art zu kodifizieren, erschien Preuß offenbar seit den Beratungen jener Dezembertage sinnvoll und notwendig. Gerade wenn aber dem Präsidenten solche besonderen Rechte gewährt werden sollten, war neben einer hinreichend balancierenden Kontrolle durch Regierung und Parlament auch die legitimationsstärkere Volkswahl des Staatsoberhauptes eine naheliegende Konsequenz. Doch zielte der letztlich beschlossene Artikel 56 WRV: „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung“, der entgegen späteren Legenden identisch mit dem – angeblich eine neuartige „Kanzlerdemokratie“ installierenden – Artikel 65 GG formuliert ist, bei Preuß ursprünglich noch auf das englische Modell der Premierminister-Demokratie. Analog zu Artikel 58 GG wurde der Reichspräsident an das Einvernehmen mit der Regierung gebunden: „Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister“ (Artikel 50 WRV). Der Übergang ins antiparlamentarische Präsidialregime war also nur gegen Wortlaut und Intentionen der WRV möglich. Die Kritik, den Missbrauchsgefahren nicht Barrieren wie z.B. präzise Ausführungsbestimmungen zum Artikel 48 entgegengestellt zu haben, bleibt aber in heutiger Sicht berechtigt.

Überdies wurden prinzipielle Vorbehalte, die Preuß aus dem pluralistischen Denken gegen jede einseitige Verortung von Souveränität, also eben auch im Parlamentarismus ableitete, durch ihm vertraute Probleme eines fragmentierten deutschen Parteiensystems

---

<sup>47</sup> Zit. nach Weber, *Gesamtausgabe* [Anm. 4], Bd. 16, S. 53.

<sup>48</sup> Vgl. auch die Erläuterung auf S. 623 (*Fehrenbach*).

bestärkt. Während seit jeher in den angelsächsischen Ländern und in Frankreich sowie zunehmend auch in Skandinavien sowie im Österreich der Zwischenkriegszeit die Parteiensysteme dazu tendierten, sich letztlich zum Gegensatz eines liberalen oder linken zum konservativen Lager zu gruppieren, waren deutsche Verhältnisse weitaus komplizierter. Dies lag nicht allein in der Konfessionsspaltung begründet, die in der Schweiz und den Niederlanden eher pluralistische Konsensdemokratien förderte.<sup>49</sup> Die von Bismarckscher Machtstrategie erzeugte Ausgrenzung nacheinander als „reichsfeindlich“ bekämpfter Formationen des Linkliberalismus, des politischen Katholizismus und der Sozialdemokratie hielt diese Gruppierungen jahrzehntelang von Regierungsverantwortung fern. Der Übergang zur Republik erzeugte deshalb nicht einfach die Regierungsfähigkeit der Weimarer Koalition aus SPD, Zentrumspartei und DDP, die Preuß immer wieder annahmte. Mit der USPD, seit Herbst 1920 auch der – nach Verschmelzung mit dem linken Flügel der USPD – erstarkten KPD, der Bayerischen Volkspartei (BVP) und der DVP hatten die Verfassungsparteien auch Widersacher im eigenen Milieu, was deren Bereitschaft zum Kompromiss enger begrenzte. Vor solchem Hintergrund wollte Preuß einen in Volkswahl legitimierten Reichspräsidenten als Integrationsreserve für die Weimarer Koalition bereithalten. Doch bezeugt die mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit erfolgende Wiederwahl von Ebert im Jahre 1922<sup>50</sup> – dann sogar mit den nunmehr benötigten Stimmen der nationalliberalen DVP –, dass auch ein parlamentarisch gewähltes Staatsoberhaupt die Kooperation der republiktragenden Parteien begünstigen konnte.

Auf ein deutsches Vielparteiensystem war die bei Kelsen angedeutete parteienstaatliche Neudefinition der Volkssouveränität nicht einfach übertragbar.<sup>51</sup> Dennoch hat Preuß die „volksstaatliche Parteiregierung“ befürwortet, denn sie beinhalte eine „klare und offene Organisation der politisch bestimmenden Einflüsse, bedeutet Verantwortlichkeit der jeweils maßgebenden Parteien für die von ihnen beeinflusste Richtung der Politik“ (S. 168). Die „parlamentarische Regierung“ mit der Richtlinien-Kompetenz des Kanzlers – in Koalitionen ohnehin nicht immer leicht umsetzbar, ob in Weimar, Bonn oder Berlin – konzipierte er als das „bewegliche Bindeglied“ zwischen dem Reichstag als Volksvertretung und dem aus Volkswahl hervorgehenden Reichspräsidenten.<sup>52</sup> Das Regieren war für ihn eine politische Führungsaufgabe, also weder primär bloße Ressortverwaltung noch Ämterpatronage nach Fraktionsproporz:

---

<sup>49</sup> Zur Typologie politikwissenschaftlicher Komparatistik vgl. Arend Lijphard, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.

<sup>50</sup> Nach den ersten drei Jahren wurde Ebert durch Preuß bescheinigt, „daß der erste Reichspräsident in den Jahren seiner Amtsführung, ohne seiner Partei untreu zu werden, über die Stellung eines bloßen Fraktionsführers weit hinaus gewachsen ist in die Autorität eines leitenden Staatsmannes“ (S. 252).

<sup>51</sup> Das bei Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1929, S. 19f., akzentuierte Verständnis der Demokratie als Parteienstaat wurde von der österreichischen Realverfassung begünstigt: Im Nationalrat entstand ein Zwei-Lager-System, mit einer besonders in Wien starken Sozialdemokratie und dem christlichsozial geführten Bürgerblock, in den auch Deutschnationale eingegliedert waren.

<sup>52</sup> So die programmatische Formulierung in der Denkschrift; Preuß, *Staat* [Anm. 25], S. 387.

„An die Spitze der großen Ressorts gehören nicht bürokratische Spezialisten, wohl aber leitende Staatsmänner; das ist freilich etwas anderes als Fraktionsgrößen“ (S. 147).

Hinsichtlich des Staatsoberhaupt, das sich die Sozialdemokraten eher gar nicht oder kompetenzschwächer und die meisten Vertreter bürgerlicher Parteien mit noch ausgeprägteren Befugnissen wünschten, wies Preuß in einer Pressebesprechung darauf hin, „daß die Stellung des Präsidenten nach dem Entwurf ungefähr die Mitte einnimmt zwischen der Stellung des französischen Präsidenten und des Präsidenten von Amerika“ – nach damaligem Status, als das französische Staatsoberhaupt der Dritten Republik noch vom Parlament gewählt wurde. Neben der Volkswahl, im Unterschied zu Frankreich, habe man in Deutschland „in dem Reichsministerium ein Organ schaffen wollen, das nicht wie in Amerika ausschließlich dem Präsidenten verantwortlich ist, sondern der Volksvertretung“ (S. 77). Solche politische Verantwortlichkeit der Regierung bedeutete aber gerade die klassische Definition des parlamentarischen Systems, das weder direkte Parlamentsregierung noch – wie im Präsidialsystem – die Volksvertretung wesentlich zur Machtbalance vorsah, ohne ihr und der parlamentarisch kontrollierten Regierung den Vorrang zumindest für die Innenpolitik einzuräumen.

Ein Präsident vom Zuschnitt Eberts als Integrationsfigur über einem neu etablierten parlamentarischen Regierungssystem und die Möglichkeit zu Initiativen von unten durch Volksentscheid und Volksbegehren waren somit als flankierende Elemente der politischen Willensbildung vorgesehen. In der restlichen Lebensspanne von Preuß zwischen 1919 und 1925 hat die plebiszitäre Komponente auf Reichsebene keine erwähnenswerte Rolle gespielt und überwogen aus seinem Blickwinkel die positiven Einflüsse der Präsidentschaft Eberts trotz Putschversuchs und Inflationswirren.<sup>53</sup> Es kann nicht Preuß angelastet werden, dass 1925 viele protestantische Liberale und klare Mehrheiten aus dem republikfeindlichen bayerischen Katholizismus für den 77jährigen konservativen Generalfeldmarschall a.D. Paul v. Hindenburg stimmten und knapp die Wahl des gemäßigten Zentrums politiklers Wilhelm Marx als Kandidat der Weimarer Koalition vereitelten. Doch liegt eine für sein Werk negative Symbolkraft in der Ereignisfolge, dass der frühe Tod der von reaktionären Pressekampagnen zermürbten republikanischen Vaterfigur Ebert die Wahl ausgerechnet der eine Generation älteren kaiserzeitlichen Großvaterfigur Hindenburg nach sich zog und der im Lebensalter zwischen beiden angesiedelte „Verfassungsvater“ Preuß wenige Monate später verstorben ist.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. eine betont positive Gesamtbilanz bei Walter Mühlhausen, *Friedrich Ebert 1871–1925. Reichspräsident der Weimarer Republik*, Berlin 2006; wesentliche Aspekte beleuchtet auch Eberhard Kolb (Hg.), *Ebert als Reichspräsident. Amtsführung und Amtsverständnis*, München 1997. Zu Eberts Amtsnachfolger liegt als wegweisende Studie vor: Wolfgang Pyta, *Hindenburg. Herrschaft zwischen Hohenzollern und Hitler*, München 2007. Eine mit dem Zeitporträt beider Präsidenten beginnende (S. 11–78) Überblicksdarstellung bietet Horst Möller, *Weimar. Die unvollendete Demokratie*, München 1985.

<sup>54</sup> Über ein gutes Verhältnis berichtet Feder, *Preuß* [Anm. 1], S. 22: „Mit dem ersten Reichspräsidenten verband ihn eine auf gegenseitiger Achtung und unbedingtem Vertrauen ruhende Freundschaft, die eine der Voraussetzungen für das Gelingen des Weimarer Werkes gewesen ist.“ Einer Wiederberufung von Preuß ins Kabinett verweigerte sich aber Ebert im Herbst 1919 wohl mangels Rückhalts in der DDP;

Zum Bestand der Weimarer Republik hätten die beiden verfassungsdemokratischen Aspekte im Wirken von Preuß mit breiterer Unterstützung verbunden geblieben sein müssen. Sein publizistischer Mahnruf, die *Bergbriefe* aus dem Sommer 1921, als ihn „ernsteste Sorge um den Gang der Parteipolitik“ (S. 194) eine Artikelserie für die *Frankfurter Zeitung* schreiben ließ, wollte in solchem Sinne einer Verbindung von Partei- und Staatsprinzipien die Grundlagen des Verfassungswerks beschwören:

„Mit noch größerem Recht als einst die nationalliberale, konnte sich jetzt die Demokratische Partei als die Partei der Reichsgründung, des neuen demokratischen deutschen Staates bezeichnen. Und nicht auf dem Boden ‚bürgerlicher Sammlung‘, vielmehr nur durch die *Vereinigung bürgerlicher und sozialer Demokratie* konnte dieser demokratische Nationalstaat entstehen, nur so kann er bestehen inmitten aller äußeren und inneren Not“ (S. 210f.).

Mit zunehmendem Unbehagen sah er die Fehlentwicklung um sich greifen, „daß der verzweifelten Lage unserer nationalen und kommunalen Gemeinwirtschaft, dem Ruin mancher und der Not weitester Volkskreise eine übermäßige Bereicherung gewisser Teile der Privatwirtschaft gegenübersteht“; deshalb lautete aus seiner Überzeugung das Motto auch für eine „bürgerliche“ Demokratie: sozialpolitisches Entgegenkommen, soweit es mit den Bedingungen wirtschaftspolitischer Zweckmäßigkeit, volkswirtschaftlicher Produktivität irgend vereinbar ist“ (S. 209f.). Die prekäre Situation in den Wochen seit dem Londoner Ultimatum der Siegermächte zu den Reparationsforderungen durfte nach dem Willen von Preuß nicht für einseitige Interessenpolitik missbraucht werden: „Wer aber jetzt die politische Zukunft der Demokratie opfern will, um sein wirtschaftliches Interesse zu schützen, wird sich gar bald im Ruin des Vaterlandes auch um jenen Preis betrogen sehen“ (S. 194). Diese Vorbemerkung zu den *Bergbriefen*, auch und gerade an die Adresse der eigenen Parteifreunde gerichtet<sup>55</sup>, leitet schon zu der „verfassungspatriotischen“ Motivlage seines gesamten Wirkens der Republikzeit über.

### 3. Der Verfassungspatriot

Die Gemütswerte einer Herkunftsgemeinschaft hat Preuß stets weniger betont als die Vernunftwerte des Bekenntnisses zu einer Gesinnungs- und Aktionsgemeinschaft. Das gilt auch für den eigenen Stil der Bekämpfung des in der Sache vernunftwidrigen, in seiner Wirkung verhetzenden und reaktionären Antisemitismus. Sogar Parteifreunde

---

vgl. Mühlhausen, *Ebert* [Anm. 52], S. 284. Zu seinem Amtsnachfolger als Innenminister vgl. Gerhard Papke, *Der liberale Politiker Erich Koch-Weser in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 1989.

<sup>55</sup> Bei Feder, *Politik* [Anm. 23], S. 123, wird als Hintergrund die vorübergehende Trennung der DDP von der SPD in Preußen nach den Februarwahlen 1921 genannt: „Es war die Zeit, in der auch Hugo Preuß, von der eigenen Partei in den Hintergrund gedrängt, seine mahnenden Bergbriefe an die Adresse der Demokraten richtete. Im November 1921 verließ Nathan die Partei, an deren Zukunft er nicht mehr glaubte, und schloß sich der Sozialdemokratischen Partei an.“ Als nach dem Tod von Preuß der Nachlass zu bearbeiten war, folgte seine daran beteiligte Frau Else offenbar auch gewissermaßen einem sozial-liberalen Vermächtnis: Die Aufsatzsammlung *Staat, Recht und Freiheit* wurde von Nathan (SPD) und Heuss (DDP) betreut, die beiden fragmentarisch gebliebenen Monographien gaben die bürgerliche Sozialdemokratin und Historikerin Hedwig Hintze und der liberale Jurist Anschütz heraus (vgl. Bd. 3 dieser Edition).

wie sein Nachlass-Kommentator Theodor Heuss hielten ihm vor, sich zu wenig für die eigene jüdische Herkunft und Konfession interessiert zu haben.<sup>56</sup> Darauf hätte Preuß wohl entgegen können, dass sein religiöser Agnostizismus schlicht Privatsache sei und eine öffentliche Betonung konfessioneller Unterschiede nur überlebte Mentalitäten der Abgrenzung und nicht die Herausbildung gemeinsamer politischer Verfassungskultur fördert. Im Unterschied zu Max Weber hat Preuß auch nicht selbst dezidiert als Vertreter der „bürgerlichen Klassen“ sprechen wollen. Seine Ablehnung des Junkertums blieb wesentlich staats- und richtungspolitisch motiviert statt interessengeleitet. Die expliziteste Darlegung der eigenen Bürgerlichkeit findet sich nicht zufällig in betont ironisierender Form mit dem erkennbaren Ziel, ein Feindbild der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zu entkräften und Differenzen eben primär auf gesinnungspolitische und kulturelle Ebene zu erörtern.<sup>57</sup> So kann es nicht erstaunen, dass Preuß gern Baruch Spinozas Diktum *Oboedientia facit imperantem* zitierte (S. 157–161), also Herrschaft an die Willensentscheidung der Gehorsams-Untergebenen zurückgebunden hat. Darüber hinaus berief er sich auf Ernest Renans These *L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours* und definierte folglich die Nation als immerwährenden unmittelbaren Willensakt einer Bürgergenossenschaft (S. 512). „Denn eine Nation ist keine Tierrasse, nicht eine Viehkoppel, sondern sie ist ein geistiges, ein geistig-sittliches Element beruhend auf tausend verschiedenen Komponenten“ (S. 296) – dies hat er kurz vor seinem Tode den Ideologien der homogenen Volkssubstanz entgegengesetzt.

Vor solchem Hintergrund lässt sich die von Preuß für die Weimarer Republik propagierte „nationale Demokratie“ (S. 151ff.) richtig verstehen. Damit war zunächst der Ursprung demokratischer Legitimation aus der Verbindung von Staatsbürgern zu einer handlungsfähigen Gebietskörperschaft gemeint. Deshalb galt für ihn auch der Leitsatz „der Volksstaat ist der politisierte Staat“ (S. 165). Zum „demokratischen Nationalisten“<sup>58</sup>, im Sinne von Friedrich Naumann und Max Weber sowie anderen Gefolgsleuten des wilhelminischen Imperialismus, ist Preuß nicht geworden. Solche Zurechnung verkennt die Herkunft dieser Terminologie aus seiner Konzeption eines demokratischen Stufenbaus der Gebietskörperschaften: Für Preuß war *nationale* Demokratie eine Handlungsebene über *lokaler* und ggf. *regionaler* Demokratie, aber keine Ausgrenzungsformel gegen vermeintlich anti-nationale Widersacher. Als Befürworter des Völkerrechts-

<sup>56</sup> So Theodor Heuss (1884–1963) in der Einleitung zu: Preuß, *Staat* [Anm. 25], S. 15.

<sup>57</sup> Sein Bericht über den Besuch einer sozialdemokratischen Exildruckerei in der Schweiz ist deutlich in diesem Sinne zu verstehen: Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 118–122.

<sup>58</sup> Zur Behauptung, dass Preuß unter die Kategorie „entschiedene Verfechter des demokratischen Nationalismus“ zu rechnen sei und seine Beiträge zum Stichwort einer nationalen Demokratie „daran keinen Zweifel“ lassen würden, vgl. Jürgen C. Heß, „Das ganze Deutschland soll es sein“. *Demokratischer Nationalismus in der Weimarer Republik am Beispiel der Deutschen Demokratischen Partei*, Stuttgart 1978, S. 320. Im Unterschied zu den Erben des Nationalliberalismus in DDP und DVP war Preuß auch z.B. gegenüber katholischem Universalismus und dem sozialdemokratischen Internationalismus durchaus tolerant, solange weltanschaulicher Überbau solcher Art nicht das aktive Eintreten für eine nationale Demokratie im Sinne der Weimarer Reichsverfassung allzu stark überlagerte.

Gedankens stand für ihn über den einzelnen Nationen eine „höhere *internationale Interessengemeinschaft*“ (S. 256) im Sinne friedensstiftender Zukunftsprojektion. Das politische Denken von Preuß blieb pluralistisch geprägt, er konnte sich Renans Einheit der nationalen Bürgergenossenschaft nur in der Vielfalt des englischen *self-government* vorstellen. Die nationale Demokratie bedurfte für ihn des Fundaments der kommunalen Demokratie, die er weiterhin als eine Grundlage des Staatsbaus betrachtete, ohne dass er sie nach Überwindung des Kaiserreichs noch überakzentuieren wollte. Ein Berliner Lokalpatriotismus war ihm zuvor als Kommunalpolitiker nicht fremd gewesen<sup>59</sup>; aber die Weimarer Republik gab Preuß nunmehr die Chance, dem von ihm propagierten Volksstaat mit patriotischem Engagement zu dienen.

Indem Preuß in der Republikzeit zunächst auf der Ebene der nationalen Demokratie tätig sein konnte und für diese sogar den Entwurf zur Staatsorganisation lieferte, war es naheliegend, dass seine Identifikation sich verlagerte. Die Weimarer Verfassung gab ihm, trotz der Abweichungen von seinem Konzept, mit ihren demokratischen Kerngehalten die Möglichkeit, sich mehr als nur theoretisch zur Willensnation zu bekennen. Das unterscheidet ihn von einem stärker normenbezogenen Verständnis des Verfassungspatriotismus als Integrationstyp z.B. der US-amerikanischen und Schweizer Multi-Nation.<sup>60</sup> Von dem Hintergrund der ethnischen und sprachlichen Fragmentierung abgelöst wurde der Begriff auch für „post-nationale“ Identifikationsmuster der „Bonner“ Republik bemüht.<sup>61</sup> Die vereinigte Bundesrepublik Deutschland seit 1990 ist jedoch in nationalstaatlicher Hinsicht am ehesten wieder in einer Kontinuitätslinie zur Weimarer Republik angesiedelt. Weder das Kaiserreich noch erst recht der Deutsche Bund vor der Bismarckära oder gar die NS-Periode können für das historische Selbstverständnis nach der „Wiedervereinigung“ bereitstehen. Deren Terminus ist nur plausibel, wenn – unter Vernachlässigung der Gebietsveränderungen, eines von den mörderischen Konsequenzen des Krieges und des Holocaust forcierten Generationswechsels und der föderalen Gliederungsprinzipien – an die nationale Verfassungsdemokratie der Weimarer Republik, die ihrerseits auf die Traditionslinie der Frankfurter Paulskirche verweist, auch *wieder* angeknüpft werden soll.

Die verfassungspatriotische Integrationslehre von Preuß zielte auf die „politische Gemeinschaftsidee der *republikanischen Demokratie*“ mit dem Ziel, die vorhandenen welt-

---

<sup>59</sup> Unter dem Einfluss der Aufklärung sich bildende ortsverbundene Bürgerassoziationen nannten sich zuweilen „Patriotische Gesellschaften“, so dass Lokalpatriotismus im wohlverstandenen Sinne nicht mit engen Horizonten von „Kirchturmspolitik“ zu verwechseln ist.

<sup>60</sup> Vgl. dazu Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus (Schriften, Bd. X)*, Frankfurt 1990, S. 30. Die von Preuß erwähnten Reformideen Renners für den österreichischen Vielvölkerstaat waren diesen Gedanken eines Integrationsdaches über den Sprachnationen nicht fremd. Keineswegs zufällig hat die Idee einer auf Minderheitenschutz und Konfliktschlichtung orientierten Verfassungsgerichtsbarkeit ihre österreichischen Ursprünge; hier konnte Kelsen bei der Realisierung dieses Konzepts nach 1918/19 an die gedanklichen Vorarbeiten von Georg Jellinek, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien 1885, anknüpfen.

<sup>61</sup> Dies wurde von Jürgen Habermas in die öffentliche Debatte eingebracht; im Hinblick auf Verfassungspositionen ist einschlägiger: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt 1992.

anschaulichen und interessengeleiteten Fragmentierungslinien in der Gesellschaft „auf dem Boden gemeinsamer Arbeit an der *res publica, res populi*“ (S. 208) mit einer höheren Synthese zu überwinden. So wie Preuß den antiparlamentarischen Tendenzen von rechts und links außen entgegengetreten ist, diene seine emphatische Berufung auf die „nationale Demokratie“ zugleich als polemische Antithese gegen alle partikularistischen Tendenzen. Aus zwei Pressebegegnungen im Februar 1919 trat dies noch klarer als in der Verfassungsdenkschrift zutage. Entgegen manchen tendenziösen Darstellungen, die geistigen Vätern der Weimarer Verfassung die Missgeburten eines weltfremden Idealismus anlasteten<sup>62</sup>, ließ sich Preuß tatsächlich mehr von einer politischen Botschaft Lassalles inspirieren: „Wie die zukünftige Verfassung aussehen wird, ist weniger eine Rechts- als eine Machtfrage“; deshalb war ein „Kompromiß“ letztlich das Resultat der widerstreitenden Kräfte von „zwei Parteien: *Unitarier und Föderalisten*“ (S. 78). Dabei blieb er diesem Bericht eines Königsberger Traditionsblatts zufolge „grundsätzlich ein Freund der Dezentralisation“; insofern plädiere er „durchaus nicht für unbedingte Zentralisation. Ich habe volles Verständnis für die Eigenart und die kulturelle Selbständigkeit der Stämme“ (S. 80). Eine Woche darauf wollte er anderen Pressevertretern auch nur „gute und brave Arbeit“ der unvermeidlich mit „Kompromissen“ verbundenen Parlamentsgremien versprechen. „Die große, alles fortreibende Stimmung, die Wellen einheitlicher Volksbegeisterung werden allerdings fehlen.“ Bevor eines Tages ohnehin durch Zwangslagen die „Entwicklung zum deutschen Einheitsstaat“ auch über sinnvolle föderalistische Elemente hinwegschreiten könne, drohten „Partikularismen aller Art“ (S. 81). Gemessen an der Ausgangslage hat sich Preuß mehrfach zufrieden mit den in der WRV verankerten Reichskompetenzen geäußert. Seine Akzeptanz für einstweiliges Fortbestehen Preußens wurde in den letzten Lebensjahren auch durch den weiteren Bestand der Weimarer Koalition, im Unterschied zur politischen Entwicklung nach rechts auf Reichsebene, und die Wahrnehmung seines Landtagsmandats erleichtert.

Regionales Sonderbewusstsein artikulierte sich als Erbe der preußischen Hegemonie nicht allein in Süddeutschland, sondern auch in den Rheinprovinzen mit begreiflicher Absetzung vom ostelbisch akzentuierten preußischen Zentralismus.<sup>63</sup> Die Beziehungen der Partikularisten zur französischen Rheinland-Politik verstärkten aber wiederum die nationalpolitischen Akzente bei Preuß. Zuvor hatte bereits seine Identifikation mit dem britischen Modell infolge beiderseitiger Kriegspropaganda gelitten.<sup>64</sup> Die Orientierung

---

<sup>62</sup> So die Polemik bei Hagen Schulze, *Weimar. Deutschland 1917–1933*, Berlin 1994, S. 96: „Was die Bestimmungen über die Wahl der Volksvertretung, den Reichstag, angeht, so sind sie von einem derart lupenreinen Liberalismus, dass man sich im nachhinein fragt, auf welch idealistischen Wolkenfeldern die verfassungsgebenden Professoren wohl geschwebt haben.“ Diese Formulierung über Tendenzen zu nationalpolitischer Fragmentierung verkennt, dass Preuß beim Verhältniswahlrecht nicht mit den meisten liberalen Professoren, sondern mit der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung übereinstimmte.

<sup>63</sup> Als Quellenwerk der hier nicht im einzelnen zu behandelnden innerpreußischen Angelegenheiten vgl. *Acta Borussica. Neue Folge, 1. Reihe: Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38*, Bd. 11/II. 14 November 1918 bis 31. März 1925, Bearb. Gerhard Schulz, Heidelberg 2002.

<sup>64</sup> Etliche Beispiele dafür erwähnt Preuß, *Schriften*, Bd. 1, z.B. auf S. 590 und S. 716.



an der amerikanischen Version von präsidentialer, föderaler und kommunaler Demokratie wurde auch nicht gefördert, wenn kein „Wilson-Frieden“ unter Respektierung des nationalen Selbstbestimmungsrechts zustande kam, sondern eher wieder Tendenzen des US-Isolationismus hervortraten, welche der französischen Rheinlandstrategie zu viel Freiraum beließen. In dieser Hinsicht war der Epochenwechsel für das Profil des Verfassungspatrioten Preuß besonders deutlich: Die Einflüsse nicht allein der Französischen Revolution, sondern auch noch des napoleonischen Frankreich auf die bürgergesellschaftlichen Fortschritte in den preußischen Rheinprovinzen hatte er positiv würdigen können. Das 1806 zusammenstürzende alte Preußen war eben weder demokratisch noch bereits nationalstaatlich fundiert. In den Übergriffen der französischen Rheinlandpolitik unter dem Regime von Versailles konnte Preuß aber nur mehr eine nationalistische Revanche- und Machtstrategie erkennen. Diese schadete unzweifelhaft dem Ansehen der Weimarer Koalition und überhaupt der parlamentarischen Demokratie, während sie von der deutschnationalen Rechten agitatorisch genutzt werden konnte und auch bei den Kommunisten zum Versuch „nationalbolschewistischer“ Kampagnen führte.<sup>65</sup>

Enttäuscht von den englischen Liberalen aus Erfahrungen der Weltkriegspropaganda und angesichts des Weimarer Staatsaufbaus wäre es sonst naheliegender für Preuß gewesen, sich mehr am Profil des klassischen französischen Republikanismus linksbürgerlicher Prägung zu orientieren. Die französischen „Radikalen“ bemühten sich um eigene Wege zwischen dem zentralistischen Erbe des Absolutismus, das von bestimmten Versionen des Jakobinismus nur identitätsdemokratisch umdefiniert wurde, und dem regionalen Autonomismus z.B. der Pariser Kommune. Die für die französische demokratische Linke weithin unverzichtbare Betonung der nationalpolitischen Handlungsebene gegen jede Privilegierung partikularer Machtzentren konnte parteipolitisch für die frühe DDP und staatspolitisch für die junge Weimarer Republik durchaus konstruktiv gedeutet werden. Nicht wenige deutsche Linksliberale und auch die meisten Sozialdemokraten orientierten sich am Erbe der Französischen Revolution.<sup>66</sup> Die stärker anglophile Haltung von Preuß in der Zeit des Kaiserreichs erklärt sich damit, dass er aus dem Kreis um Theodor Barth stammte,<sup>67</sup> dieser hatte mit seiner Zeitschrift *Die Nation* eine frühe intellektuelle Plattform dessen geschaffen, was Preuß nunmehr unter seinem Konzept von „nationaler Demokratie“ propagierte. Ihr sozialdemokratisches Gegenstück fand diese Tradition im Revisionismus von Eduard Bernstein, der im Londoner Exil den Kontakt mit der liberal-sozialistischen *Fabian Society* pflegte und sich vom „blanquistischen“ Erbe im Marxismus distanzierte. Die Majorität der reformistischen Sozialdemokraten orientierte sich aber mehr am französischen Linksrepublikanismus, wobei im

---

<sup>65</sup> Vgl. Heinrich August Winkler, *Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924*, Berlin 1984 (hier: S. 578–585).

<sup>66</sup> Zur Theorie und Ideengeschichte der Reformströmungen im späten Kaiserreich vgl. Marcus Llanque, *Demokratisches Denken im Krieg. Die deutsche Debatte im Ersten Weltkrieg*, Berlin 2000.

<sup>67</sup> Vgl. Konstanze Wegner, *Theodor Barth und die Freisinnige Vereinigung. Studien zur Geschichte des Linksliberalismus im wilhelminischen Deutschland (1893–1910)*, Tübingen 1968.

Ersten Weltkrieg sogar Tendenzen patriotischer Integration bis hin zur Bereitschaft zum Arrangement mit einer parlamentarisierten Monarchie hervortraten.<sup>68</sup>

Die Achse Berlin-Paris in kerneuropäischer Selbstbehauptung gegen den russischen Bolschewismus konnte aber nicht zustande kommen, so naheliegend sie angesichts nur reduzierten angelsächsischen Interesses an der Entwicklung des alten Kontinents sowie Gefährdungen aus Krisenerscheinungen wie dem italienischen Faschismus (seit 1922) und den prekären Nationalstaaten in Südosteuropa auch war. Der wesentliche Grund dafür lag in dem von Zeitgenossen überstrapazierten, aber dadurch historisch nicht etwa obsoleten Stichwort „Versailles“.<sup>69</sup> Die entscheidende positive Wende zu den Locarno-Verträgen fand erst in jenem Oktober 1925 statt, als Preuß verstarb; allenfalls lässt sich 1924 die Zustimmung zum Dawes-Abkommen, unter innerer Spaltung der DNVP in ein Ja der Interessenten für Auslandskredite und ein Nein der Gesinnungsnationalisten, als erster Schritt der außenpolitischen Befriedung kennzeichnen, der allerdings noch wesentlicher angelsächsischer Flankierung bedurfte. Zuvor hatte sich aber – mit der Eskalation bis hin zur Rheinland-Besetzung 1923 und der von den Aufwendungen und Produktionsausfällen des passiven Widerstands auf deutscher Seite erzeugten Entwertungsdynamik der Hyperinflation – eben die genau entgegengesetzte Entwicklung zur Krisenvertiefung abgezeichnet. Nicht zufällig hat Preuß die schärfste Polemik gegen den „Fluch des unmöglichen und widersinnigen Scheinfriedens von Versailles“ im März 1923 verfasst, als er vor dem Hintergrund des ausufernden Rheinland-Konflikts die Vorbemerkung zur erweiterten Auflage seiner populären Kommentarschrift *Deutschlands Republikanische Reichsverfassung* formulierte. Seine Wortwahl bis hin zur Brandmarkung von „Verbrechen ohne Beispiel“ erscheint aus heutiger Sicht erstaunlich pointiert. Doch bekämpfte Preuß wesentlich die als ungerecht empfundenen sowie in der Wirkung für die republiktragenden Parteien schädlichen Akte der Siegermächte, appellierte freilich an gleicher Stelle auch positiv an die Einsicht der „alten Demokratien, die Verfechter des internationalen Rechtsgedankens“, die eigene Prinzipien verletzen (S. 307). Zu Feindbildern oder gar Abenteuerertum hielt Preuß weiterhin eine ausgeprägte Distanz: „Aber wenn die Gewaltpolitik der Mächtigen verwerflich ist, so ist *eine Gewaltpolitik der Ohnmächtigen verbrecherischer Irrsinn*“ (S. 152).<sup>70</sup> Dies blieb der

<sup>68</sup> Zur SPD in der frühen Weimarer Republik vgl. auch Susanne Miller, *Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918–1920*, Düsseldorf 1978.

<sup>69</sup> Vgl. dazu Peter Krüger, *Deutsche Außenpolitik zwischen Revisionismus und Friedenssicherung*, München 1986; ders., *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt 1985.

<sup>70</sup> Wie relativ gemäßigt Preuß formulierte, zeigt der Vergleich mit dem Verfassungskommentator und DDP-Kollegen Anschütz, der im November 1922 in einer Universitätsrede gegen den „Erb- und Todfeind im Westen“ verbal zu Felde zog: „Der Feind steht nicht links und nicht rechts, *er steht am Rhein*“; mit ihm gebe es nicht „Friede und Versöhnung“ in so überspitzter „Vaterlandsliebe. Wie sie selbst heilig ist, so auch der Haß, den sie fordert“ (Gerhard Anschütz, *Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1923, S. 2, 34). Als Exponent des demokratischen Flügels der Zentrumspartei hatte Kanzler Joseph Wirth (1879–1956) im Juni 1922 nach dem Mord an Rathenau im Reichstag unter Beifall aus der Weimarer Koalition ausgerufen: „dieser Feind steht rechts“; hingegen bemühte Anschütz das für die nationalliberale Tradition typische Primat der Außenpolitik.

Argumentationslinie seiner populärsten Schrift *Das deutsche Volk und die Politik* verpflichtet; dort hatte er übergriffige Propaganda der Westmächte zurückgewiesen, aber im Kern die Eingliederung des erstrebten deutschen Volksstaates in den Kreis einer von diesen „alten Demokratien“ geprägten Völkergemeinschaft befürwortet.

Bedenkt man die Zeitumstände sowie die Kommentierung in der öffentlichen Meinung, so widersprach die Gegnerschaft von Preuß zum Versailler Vertrag und der französischen Rheinlandpolitik nicht seiner verfassungspatriotischen Haltung, sondern war gerade aus dieser motiviert. Seine Besorgnis hinsichtlich der innen- wie außenpolitischen Folgen einer verfehlten Politik der Siegermächte erwies sich historisch als berechtigt, während er auch das „Anderssein“ Deutschlands überwinden wollte, das er zu den Motiven der feindlichen Haltung von außen rechnete. Es gibt keinen stichhaltigeren Beleg für die notwendige Einsicht in das Scheitern der Versailler Ordnung – mit Hitler und Stalin als zwei fatalen Erben des internationalen Unfriedens – als die grundlegend andere Haltung der westlichen Siegermächte nach 1945, wohlbemerkt nach den verbrecherischen Angriffskriegen und dem Judenmord durch Nazideutschland als viel stärkeren Gründen für drakonische Strafaktionen. Dennoch wurde der Bonner Demokratie, die ja auch nicht überall konsequent jeglichen Kontinuitätsfaden durchtrennte, seitens der Westmächte als Prämie für den gleichwohl vielversprechenden Neubeginn jene wirtschaftliche und politische Unterstützung gewährt, die – z.B. gegen den Rat von Keynes<sup>71</sup> – einer mit geringerem Schuldkonto der Vergangenheit belasteten Weimarer Republik noch versagt geblieben ist. Der Hinweis auf den Kalten Krieg als Integrationsfaktor eines Westblocks ist zwar wichtig, verkennt aber den von Preuß schon 1918/19 betonten Bedarf einer politischen Eindämmung des seinerzeit noch weltrevolutionär ausgerichteten Sowjetrußland. Die unterschiedliche Wertschätzung beider deutscher Republiken findet hier einen gar nicht in deren eigener Macht liegenden Hintergrund. Es kommt hinzu, dass eine auf diese Weise rasch erfolgreichere Bonner Demokratie auch die Skepsis in rechten bürgerlichen und linken proletarischen Kreisen leichter überwinden konnte als ihre krisengeschüttelte Weimarer Vorgängerin. Die gelernten Demokraten nach 1949 haben dann ihre eigene Bekehrung häufig einem besseren Ordnungsentwurf zugeschrieben und nicht weitaus günstigeren Rahmenbedingungen.<sup>72</sup>

Das verfassungspatriotische Profil der scharfkantigen Versailles-Kritik wird gerade auch in seiner Vorbemerkung zur Präsentation des Verfassungstextes unterstrichen. Im Unterschied zu Gegnern und Skeptikern zog Preuß aus dem äußeren Druck und dessen negativen Auswirkungen auf innerdeutsche Entwicklungen nicht die Konsequenz, dem neuen Staatsbau eine geringere Legitimität beizumessen als dem Kaiserreich. Denn er

---

<sup>71</sup> Vgl. die frühe Kritik von John M. Keynes, *Krieg und Frieden. Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages*, Hg. Dorothea Hauser, Berlin 2006 (dt. erstmals 1920, engl. 1919: *The Economic Consequences of the Peace*).

<sup>72</sup> Im Sinne des Titels von Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte 1806–1933*, München 2000, lässt sich an Preuß als Fürsprecher der Gemeinsamkeit mit den westlichen Demokratien erkennen, warum die Jahre 1919–23 einen so massiven Rückschlag bedeuteten.

bejahte die rhetorische Frage, ob „trotzdem und alledem“ – um die Startbedingungen wissend – „der Gedanke demokratischer Selbstregierung, auf dem die Reichsverfassung von Weimar erbaut ist“, noch im Volksbewusstsein fest verankert werden solle und könne (S. 307). Es ging ihm nicht um bequeme Ausreden für ggf. unzureichende Erfolge der von Weimarer Koalitionsparteien gestellten Regierungen. Vielmehr wollte er im Inneren wie nach außen das Bewusstsein für die schwierigen Bedingungen schärfen, unter denen sich eine parlamentarische Demokratie nach dem Krieg etablierte.

Ein bislang zumeist übersehener Nebenaspekt der Auseinandersetzung mit verfehlter Politik der Siegermächte lag auch in einer durchaus weiterführenden Akzentuierung des bürgergenossenschaftlichen Staatsbildes, die bereits auf spätere Konzeptionen eines sozialen Rechtsstaates (Hermann Heller) verwies:

„Die deutsche Demokratie betont notwendigerweise und mit Recht das soziale Moment stärker als die westlichen Demokratien“ (S. 116). Dies war keine Gelegenheitsformel zur Abgrenzung, vielmehr ein konstitutiver Bestandteil im *Verfassungswerk von Weimar*, wie Preuß es verstand: „Der demokratische Rechtsstaat darf sich nicht und kann sich nicht damit genügen lassen, nur eine formale Rechtsgleichheit herzustellen, sondern er muß das formal demokratische Recht mit sozialem Geiste erfüllen. [...] Die *nationale Einigkeit*, die *politische Freiheit* und das *soziale Recht* sind so die Leitgedanken der Verfassung von Weimar“ (S. 92).

Damit hat Preuß frühzeitig in dem Sinne gewirkt, den Patriotismus einerseits nicht losgelöst von der Humanität und der Demokratie zu entfalten und andererseits bei der gewollten Eingliederung Deutschlands in die Traditionen der englischen, amerikanischen und französischen Revolution nicht den zuweilen erforderlichen kritischen Blick gen Westen vermissen zu lassen. Insofern unverdächtig für Fehldeutungen im Sinne der nationalsozialen Tradition Naumanns, der in seinen „Mitteleuropa“-Plänen noch eine imperiale Hegemonie erstrebte, und ebenso wenig geneigt, parlamentarische Kompetenzen an Räteorgane abzutreten, verweist sein Plädoyer für soziale Demokratie auf die weiter gefasste Grundrechtsausstattung der Weimarer Republik. Indem auch das Bonner Grundgesetz in Artikel 20 Abs. 1 – einem nach Artikel 79 Abs. 3 unabänderlichen Verfassungsprinzip – ganz in diesem Sinne besagt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, ist solche Staatszielbestimmung von besonderem Gewicht. Wenn schon die äußeren Einflüsse im wesentlichen eine ungünstige Ausgangslage schufen, war es um so wichtiger, die Republik von Weimar nicht einfach nur als Abbild der westlichen Demokratien zu präsentieren. Die Wortmeldungen von Preuß legen Zeugnis dafür ab, dass über die marxistische und reformistische Sozialdemokratie und die Vertreter der katholischen Soziallehre hinaus auch prominente Linksliberale einen zukunftssträchtigen Konsens mitgestaltet haben: Die verfassungsdemokratischen Leitbilder waren sozial-patriotisch zu unterfüttern, um fortschrittliche Gruppen des Bürgertums sowie der Mittelschichten und gemäßigte Teile der Arbeiterschaft zu einem Staatsgründungs-Kompromiss zu vereinigen.

Bemerkenswert zukunftsweisend waren die aus der Weltkriegszeit fortgeschriebenen Überlegungen zur Verbindung von Außen- und Innenpolitik, die im Zeichen der unter Stresemann begonnenen Verhandlungen zum Locarno-Pakt erstmals die Chance zu

deutsch-französischer Entspannung boten.<sup>73</sup> Im Gegensatz zu der überwiegenden liberalen Tradition argumentierte Preuß dezidiert aus einem Primat demokratischer Innenpolitik, was völlig konträr zu Bismarcks klassischer Begründung halbautoritären Regierens aus vermeintlichen äußeren Notwendigkeiten ansetzte:

„Gerade aus diesem dem Parlamentarismus immanenten Wesen der Regierung durch Verhandeln ergibt sich eine *spezifische Stärke der parlamentarisch regierten Staaten für die auswärtige Politik*. Denn eine auswärtige Politik, die von der innerpolitischen Methode des Regierens durch Befehlen beeinflusst ist, muß den Eindruck kriegerischen Geistes und des Strebens nach Vorherrschaft erwecken und so das Mißtrauen und die Abneigung der internationalen öffentlichen Meinung gegen sich erregen. Wer in die auswärtige Politik die Gesten des Befehlenden mitbringt, der muß ihnen durch überlegene Machtmittel Geltung verschaffen wollen oder er macht sich lächerlich; verhaßt macht er sich in jedem Falle“ (S. 302).

Diese Erklärung der für die obrigkeitsstaatlichen Regime in Deutschland, Österreich-Ungarn und Rußland verheerenden Ergebnisse des Ersten Weltkriegs wurde um die Einsicht ergänzt, warum sich in diesen Staaten auch für die außenpolitischen Interessen und Strategien des eigenen Landes kein gefestigter Konsens entwickeln konnte:

„Der durch Befehlen regierenden Obrigkeit, die sich mit dem Staate, ja mit der Nation identifiziert, muß die ihren Befehlen widersprechende Opposition als ein staatsfeindliches, ja unnationales Element gelten. Dagegen ist im Parlamentarismus *die Opposition ein integrierendes Element des Regierungssystems selbst*; sie ist eine ebenso staatliche Institution wie die jeweilige Regierung und bildet mit ihr zusammen den Willen der nationalen Gemeinschaft“ (S. 303).

Diese in den letzten Lebenstagen publizierte Bilanz von Preuß zu den Erblasten des Kaiserreichs, als „Reichsfreunde“ gegen „Reichsfeinde“ polarisiert wurden, war sein Vermächtnis des Verfassungspatriotismus: Nicht das konservativ-nationalliberale Regierungskartell, sondern die Ausgrenzung von Linksliberalen, Sozialdemokraten und Zentrums-katholiken wurde zum innenpolitischen Skandal einer außenpolitisch letztlich erfolgreichen Bismarckära. Analog dazu hätte Preuß die erstarkende Rechtsopposition nicht dermaßen beföhdet, wäre sie ihrer Aufgabe im Rahmen des parlamentarischen Systems nachgekommen wie andere Konservative in den westlichen Demokratien.

#### 4. Der Verfassungsinterpret

In der eingangs zitierten Gedächtnisrede betonte Ernst Feder, ein Weggefährte des *Berliner Tageblatt*-Kreises, die geistige Vaterschaft von Preuß für die WRV trotz deren Änderungen und Ergänzungen: „Aber auch in seiner heutigen Gestalt trägt das deutsche Grundgesetz so sehr die Züge seines Schöpfers, daß Hugo Preuß mit Recht als der Vater der Weimarer Verfassung weiterlebt.“<sup>74</sup> Dabei sind zunächst drei Phasen seiner Ausdeutung des Verfassungstextes zu unterscheiden: Beginnend mit der Denkschrift vom Jah-

---

<sup>73</sup> Zu diesem Exponenten der nationalliberalen Tradition vgl. jetzt Jonathan Wright, *Gustav Stresemann 1878–1929. Weimars größter Staatsmann*, München 2006.

<sup>74</sup> Feder, *Preuß* [Anm. 1], S. 24.

resanfang 1919, dann fortgeführt bis über die Wochen der Beschlussfassung und Inkraftsetzung im Sommer 1919 hinaus, trug er wesentlich dazu bei, das neue Staatsgrundgesetz nicht nur zu gestalten, sondern auch zu erläutern.<sup>75</sup> Daraufhin folgte eine Zeitspanne der Präsentation des Erreichten, deren Ausdruck die zwei Auflagen der Schrift *Deutschlands Republikanische Reichsverfassung* (1920/23) sind. Unter den Textausgaben der Weimarer Reichsverfassung, die auch für die Verteilung in Schulen hergestellt wurden und gängigen Klischees über geringes Bemühen um Popularisierung widersprechen, finden sich in beiden frühen Perioden auch von Preuß selbst eingeleitete Fassungen.<sup>76</sup> In einer dritten Phase seit dem Höhepunkt der Inflationskrise – mit ihren politischen Konsequenzen der antirepublikanischen Radikalisierung – stand engagierte Verteidigung der Bastionen demokratischer Staatsorganisation im Zentrum seiner vorwiegend in Tageszeitungen abgedruckten Beiträge.

Die schmale Broschüre *Deutschlands Staatsumwälzung*,<sup>77</sup> die noch 1919 erschien, kann als eine vorläufige Bilanz der ersten Phase seiner publizistischen Tätigkeit der Verfassungsinterpretation gelten. In dieser Schrift, die sehr prägnant die Fundamente und Gestaltungsprinzipien des Staatsaufbaus skizziert und auch einige problematische Aspekte nicht verschweigt, sind grundlegende Entwürfe des Verfassungsarchitekten Preuß für ein breiteres Publikum zusammengefasst. Hätte die historische Forschung und politikwissenschaftliche Deutung zum Weimarer Verfassungswerk wenigstens diesen kurzen Text im Original zur Kenntnis genommen, wären der Nachwelt viele Legenden erspart geblieben.<sup>78</sup> Es ist deshalb erforderlich, den Autor selbst zu Worte kommen zu lassen und die wichtigsten Aussagen im grundlegenden Sinngehalt zu erläutern.

„Demokratie, Parlamentarismus und Rechtsstaat sind die drei Grundgedanken, auf denen die Reichsverfassung der deutschen Republik aufgebaut ist“ (S. 112).

Dieser bedeutungsschwere Satz, der nicht zufällig den bilanzierenden Abschnitt *Die Fundamente der deutschen Republik* einleitet, sollte vor zahlreichen eindimensionalen Ausdeutungen bewahren. Mit jener Trias hat sich Preuß schon vorab sozusagen als der Anti-Schmitt profiliert, ohne dass es von Zeitgenossen oder Nachgeborenen hinreichend zur Kenntnis genommen wurde. Auf Carl Schmitt geht jene Rousseau von rechts her instrumentalisierte Umdeutung demokratischer Impulse zurück, mit der sie zur Diskreditierung des parlamentarischen Systems und des formalisierten Rechtsstaates in Kampf-

---

<sup>75</sup> Diese Tätigkeit von Preuß wird in Bd. 3 dokumentiert. Dort werden auch die einschlägigen zeitgenössischen (z.B. Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 11. Aufl., Berlin 1929) und späteren Kommentarwerke (z.B. Christoph Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997) vergleichend heranzuziehen sein.

<sup>76</sup> Der hier betrachteten Verfassungsinterpretation ging als Broschüre voraus: *Die deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919. Textausgabe und Register mit einem Vorwort von Reichsminister a.D. Prof. Dr. Hugo Preuß*, Berlin 1919 (textidentisch mit *Das Bollwerk der Reichsverfassung*, S. 93ff.).

<sup>77</sup> Abgedruckt in diesem Band, S. 101–113.

<sup>78</sup> Die meisten Überblicksdarstellungen erwähnen Preuß nicht seiner Bedeutung gemäß. Eine auch diesbezüglich gute Einführung bietet aber Reinhard Rürup, *Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung*, in: Eberhard Kolb (Hg.), *Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, Köln 1972, S. 218–243.

stellung gebracht wurden.<sup>79</sup> Der Weg Schmitts vom Umdeuter der Weimarer Verfassung zur Unterstützung des Präsidialkabinetts unter General Kurt v. Schleicher mündete in einen Text wie *Der Führer schützt das Recht* (1934): Dem Antipluralisten Schmitt blieb eine unmittelbare Verbindung zwischen einem als homogen gesehenen Volk und der von diesem per Akklamation gestützten Führung das Leitmotiv. Für Preuß ist hingegen Demokratie nicht im Naturzustand zu begreifen, aus dem heraus das Volk *einem* Führer die Macht übertragen kann; ihm ging es um die Etablierung einer parlamentarischen und rechtsstaatlichen Demokratie mit pluralen Führungsaufgaben.

Eine darin enthaltene Einhegung von Souveränitätsgewalt unterstrich das Resümee des Abschnitts *Der deutsche Einheitsstaat*, in dem Preuß die Abkehr von dynastischer Länderstaatlichkeit begründete: „*Reichsrecht bricht Landrecht*; aber Rechtsstreitigkeiten zwischen Reich und Ländern unterliegen, gemäß dem Prinzip des Rechtsstaates, der Entscheidung unabhängiger Gerichte“ (S. 106).<sup>80</sup> Darin stand Preuß seinem Wiener Fachkollegen in der Rolle des Verfassungsbeauftragten recht nahe, wenn auch für Kelsen die eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit noch stringenter die institutionelle Vollendung seines Konzepts des Stufenbaus der Rechtsordnung darstellte. Wer letztlich dem Urteil von Gerichten unterworfen sein wird, kann nicht länger als souverän gelten, weder im spätabolutistischen noch im rechtsdogmatischen Sinne – dies gilt für die innerstaatliche Gewaltenteilung ebenso wie die Geltung des Völkerrechts (gemäß Artikel 4 WRV) über den Nationalstaaten. In den Passagen über *Reichstag und Reichsrat* ließ dann Preuß keinen Zweifel an seinen Präferenzen zugunsten einer parlamentarisch verfassten Demokratie: „*Kurz, der Reichstag nimmt nunmehr die zentrale Stellung im politischen Leben der Nation ein*“ (S. 107). Keineswegs blieb Preuß noch auf einen Dualismus von Regierung und Parlament fixiert, wie er für konstitutionelle Zwischenstufen im Übergang vom Spätabolutismus zur modernen Demokratie charakteristisch ist und fälschlicherweise auch in die Weimarer Verfassung hineininterpretiert wurde, da sie einen volksgewählten Präsidenten als Amtsnachfolger eines Erbmonarchen vorsah.

„Das Wesen des Parlamentarismus beruht auf einer durch den engen Zusammenhang mit der Parlamentsmehrheit starken Regierung“ (S. 108),

hielt Preuß solchen Lehrmeinungen zur Gewaltenteilung entgegen, die Exekutive und Legislative zu schematisch trennen wollten. Die Regierung, die mit der sie tragenden Parlamentsmehrheit eng verbunden ist, sollte durch eine starke parlamentarische Opposition, die Judikative und die öffentliche Meinung zu kontrollieren sein. Aber Preuß wurde nicht müde, die Weimarer Koalitionsparteien zur Kooperation sowie zur Stärkung der von ihnen gestellten Regierungen aufzufordern und ihnen zu empfehlen, die

---

<sup>79</sup> Vgl. Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 2. Aufl., München 1926.

<sup>80</sup> Zwar plädierte Preuß – in den Verfassungsberatungen der ersten Wochen – nach angelsächsischer Tradition sogar für ein „richterliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Verbindlichkeit der Gesetze“; zit. nach Weber, *Gesamtausgabe* [Anm. 4], Bd. 16, S. 68. Doch sollte dieses eher in Streit- und Zweifelsfällen wirksam sein und nicht etwa das parlamentarische Regierungssystem konterkarieren.

aus dem Kaiserreich übernommene Haltung – des letztlich für Entscheidungen nicht verantwortlichen Debattierclubs der Gesinnungspflege – gründlich abzustreifen.

Die folgende Kommentierung *Der Reichspräsident und die Reichsregierung* ist aus heutiger Sicht problematischer. Dass ohne Volkswahl des Präsidenten ein „schrackenloser Parlaments-Absolutismus“ resultieren werde, ist nach den eigenen Konzeptionen von Preuß nicht zwingend; denn zentralstaatliche Parlamentsmacht findet rechtsstaatliche Schranken in der föderalen Gliederung und den Gerichtskompetenzen. Indem er die Integrationsaufgabe eines Reichspräsidenten wie Ebert im Weimarer Vielparteiensystem für unverzichtbar hielt<sup>81</sup>, wollte Preuß nicht etwa gleich Max Weber letztlich doch ein Präsidialsystem ermöglichen. Die in der Weimarer Verfassung enthaltenen Möglichkeiten zu Volksentscheid und Volksbegehren sah Preuß eher als „ein Mittel der politischen Volkserziehung zu tätiger Demokratie“, ohne sie in Gegensatz zum Primat des parlamentarisch-rechtsstaatlichen Typus von repräsentativer Demokratie zu bringen.

Als populäre Version eines Verfassungskommentars beginnt seine in Erstfassung 1920 erschienene Schrift *Deutschlands republikanische Reichsverfassung* sogleich mit einem interpretatorischen Paukenschlag:

„Die Reichsverfassung der deutschen Republik vom 11. August 1919 ist der staatsrechtliche Niederschlag der Revolution vom 9. November 1918“ (1920, S. 3).

Die zweite, in dieser Edition gedruckte Auflage hat diesen markanten Einleitungssatz – wie überhaupt den Text, soweit er nicht ergänzt wurde – übernommen, nur eine Vorbemerkung zu den Erschwernissen der äußeren Lage vorangestellt. Auch in Geschichtswerken, die politisch-sozialen Neuordnungsimpulsen von 1918/19 dezidiert positiv gegenüberstehen, ist die Lehrmeinung vertreten, dass eher „die der Revolution abgerungene Kontinuität“ die Weimarer Ausgangslage bestimmte.<sup>82</sup> Dies findet in den – Erinnerungsgehalte stark prägenden – Bekenntnissen ehemaliger Nationalliberaler wie Anschütz, Meinecke und Max Weber durchaus Anknüpfungspunkte, aber weder in der mit immerhin 45,5% der Stimmen ausgestatteten Sozialdemokratie noch im Denken und Wirken von Preuß. Dieser war von der Mentalität her so etwas wie ein nachgeborener „1848er“, der kein Problem damit hatte, die neue demokratische Legalität aus einem revolutionären Kontinuitätsbruch hervorgehen zu lassen, wenn die „Unhaltbarkeit des alten Systems“ (S. 308) der Monarchie geschichtlich erwiesen und dieses nicht aus der Rückschau schönzureden war; eher vermisste er die Nachhaltigkeit dieser Revolution.

<sup>81</sup> Die nähere Begründung hat Preuß in einem Leitartikel für die *Vossische Zeitung* am 28.11.1923 formuliert: „Die Erkenntnis, daß es bei den deutschen politischen Verhältnissen überhaupt und denen unseres unglückseligen Parteiwesens im besonderen zur Lösung von Regierungskrisen, zur Bildung politisch lebensfähiger Ministerien des individuellen Taktes und der persönlichen Energie und Geschicklichkeit eines erfahrenen Politikers bedürfen werde, war einer der Hauptgründe, die in Weimar die Präsidentschaftsverfassung über manche Widerstände siegen ließen.“ In jenem Beitrag bezeichnete er Ebert auch deshalb als „Glücksfall“ für diese Konzeption, weil er „den Parteimann vor den höheren Pflichten des Reichsoberhaupts zurücktreten ließ“ (S. 394f.).

<sup>82</sup> Reinhard Rürup, *Probleme der Revolution 1918/19 in Deutschland*, Wiesbaden 1968, S. 5. – Als besten Überblick noch immer Kolb, *Kaiserreich* [Anm. 77]; dort neben der *Einleitung*, S. 11, auch den Aufsatz von Gerhard A. Ritter, *Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems*, S. 244–275.



Die Staatsziele definierende Trias aus der Broschüre von 1919 hat Preuß mit weiter präzisierter Formulierung in die Erstfassung des populären Kommentars übernommen: „Demokratie, Parlamentarismus und Rechtsstaat sind die drei einander ergänzenden und begrenzenden Grundgedanken der Verfassung“ (1920, S. 28). Auch das Volk in einer repräsentativen Demokratie mit rechtsstaatlichen Grenzziehungen ist nicht souverän; alle Staatsgewalt bzw. alles Recht (wie Kelsens österreichischer Verfassungstext formuliert ist) geht nur vom Volke *aus*. Umgekehrt ist die Gerichtsbarkeit um so mehr auf demokratische Legitimation und parlamentarische Kurationsorgane angewiesen, je stärker allgemeinpolitische und gesamtgesellschaftliche Fragen zur Entscheidung stehen (wie z.B. bei einem Verfassungsgericht). In der hier abgedruckten zweiten Auflage hat Preuß nur mehr den Begriff „Grundgedanken“ durch „Organisationsgedanken“ ersetzt (S. 344). Damit berücksichtigte er die zweite wesentliche Erweiterung neben längeren historischen Ausführungen, nämlich auch den Grundrechtsteil nunmehr ausführlicher zu kommentieren und nicht allein den Organisationsteil, den er im Unterschied von einer „*Declaration of Rights*“ einmal prägnant als „*Plan of Government*“ bezeichnet hat.<sup>83</sup>

Seine Distanz gegenüber ausufernden Grundrechtskatalogen, die viel Zeit bei den Beratungen verbrauchten und nur aus Kompromissformeln der unterschiedlichen Parteiprogramme zusammengefügt waren, hat Preuß in der Erstfassung von 1920 noch sehr deutlich anklingen lassen, nicht allein durch Verzicht auf jede weitere Erläuterung im Detail: „Gegen viele dieser Artikel sind wohlbegründete Bedenken erhoben worden, nicht so sehr wegen ihres Inhalts an sich, als wegen ihrer rechtlichen Unklarheit und Unbestimmtheit, die sie zur Aufnahme in das Reichsgrundgesetz wenig geeignet erscheinen lassen“ (1920, S. 32). Solche professionelle Skepsis muss dazu führen, in der Weimarer Periode ihn nicht länger – wie noch in seiner Gegnerschaft zur Laband-Schule des Kaiserreichs – zu den Antipositivisten zu rechnen. Tatsächlich war Preuß in methodischen Fragen eher undogmatisch; er betrachtete schon vor der Etablierung einer nunmehr insgesamt verteidigungswürdigen Rechtsordnung ein solides Mindestmaß positivrechtlicher Verbindlichkeit als notwendig, ohne naturrechtliche Argumente als gelegentliche Impulse zum Überdenken erstarrter Verhältnisse gänzlich abzulehnen. So wie bei der nationalstaatlichen Orientierung förderte aber der Übergang zur Demokratie seine gedankliche Anschlussfähigkeit an einen kritischen Rechtspositivismus nach Kelsenscher Lesart, d.h. um den Vorrang der Legislative im Stufenbau der Rechtsordnung aus demokratischen Motiven zur Geltung zu bringen. Ein demokratischer Gesetzespositivismus war ihm nicht fremd, gegen Parlamentsbeschlüsse wollte er weder der Exekutive noch der Judikative gar zu viele Ermessensfreiräume gewähren. Die Grundrechtsskepsis kann insoweit auch im Rahmen einer Neigung in konservativen Teilen der Richterschaft gesehen werden, eine vorgebliche Wertordnung gegen die Verbindlichkeit einer demokratischen Rechtsordnung auszuspielen. Der bereits erwähnte Carl Schmitt hat gegen Ende der Weimarer Republik dieser bereits den Totenschein ausgestellt, indem er die Legiti-

---

<sup>83</sup> Preuß, *Reich* [Anm. 41], S. 24f.

mität des „substanzihaften“ Grundrechtsteils gegen die nur formale Legalität des Organisationsteils in Stellung brachte.<sup>84</sup>

Bei Preuß findet sich nicht allein die bleibende Skepsis des Fachjuristen gegenüber eher deklamatorischen Verfassungsartikeln. Darüber hinaus leitete ihn auch die Grundüberzeugung, dass eine von ihm konzipierte demokratische Staatsorganisation bereits Grundrechtsschutz beinhalte. Gerade weil er sonst kaum Interpretationen zu jenem zweiten Hauptteil der WRV lieferte, soll die Präsentation der zweiten Auflage seiner Verfassungsschrift mit dieser Besonderheit des Abschnitts VIII. zu *Grundrechten und Grundpflichten* eröffnet werden. Dort nähert sich Preuß dieser Aufgabe zunächst eher in verfassungsgeschichtlicher Perspektive, indem er Grundrechtskodifikationen aus der englischen, französischen, amerikanischen und der deutschen 1848er Revolution zur Rechtfertigung dieses Vorhabens heranzieht.<sup>85</sup> Es folgt eine auch kritisch gehaltene Beschreibung der Ausgangslage und der Motive für zusätzliche Verfassungsgarantien gegen späteres demokratisches Gesetzgebungsermessen. In dem Kompromisscharakter vieler Formulierungen, gerade auch zur Wirtschafts- und Sozialordnung und zur Stellung der Kirchen und der Konfessionalität des Schulwesens, wollte Preuß aber im Gegensatz zu Carl Schmitt keinen Mangel an notwendiger Entscheidung sehen.<sup>86</sup> Vielmehr war auf diese Weise die Gesetzgebung an den Auftrag solcher Kompromissfindung gebunden und ansonsten eben frei zur Ausgestaltung innerhalb jenes Rahmens; die Verfassung war für ihn eher die Welt des Kompromisses, die Politik jene des Konfliktes. Dennoch konnte es seiner Ansicht nach kaum ausbleiben, „daß durch den vielverheißenden Wortlaut mancher Sätze allzu hochgespannte Erwartungen erregt werden, denen dann beim Versuche der Anwendung die Enttäuschung folgt“ (S. 353). Letztlich erfüllte der Grundrechtskatalog noch mehr die Funktion, dem Neubeginn „einen programmatischen und zur Seele des Volkes sprechenden Ausdruck geben“ zu wollen, wie Preuß dies abschließend den Intentionen Friedrich Naumanns als dort wichtigstem Stichwortgeber zuschreibt (S. 354) – und diese Aufgabe mit dem Text für gelungen ansieht.

Zwar änderte sich nichts mehr an seiner verfassungsrechtlichen Überzeugung, dem Reichstag die entscheidende Stellung in einer demokratischen Republik beizumessen. Aber Bismarck hatte den Bundesrat des Kaiserreichs in die führende Position der vereinigten Fürstenmacht unter preußischer Hegemonie gebracht. Daher folgten beide Aufla-

<sup>84</sup> Vgl. Carl Schmitt, *Legitimität und Legalität*, München 1932.

<sup>85</sup> Dies konstatiert – durchaus kritisch – auch Walter Jellinek, *Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis 31. Dezember 1919*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 9 (1920), S. 47: „Der Entwurf Preuß hat Gedanken aus der Verfassung der Paulskirche, aus England, aus Amerika, aus der Schweiz und aus Frankreich übernommen. [...] Von der Bismarckschen Reichsverfassung hat Preuß absichtlich wenig in den Entwurf hineinverarbeitet.“

<sup>86</sup> Doch auch die „Struktur des Bismarckschen Reiches und seiner Verfassung“ präsentierte sich dem Dezipionisten Schmitt „nur als ein System umgangener Entscheidungen“; vgl. Carl Schmitt, *Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*, Tübingen 1930, S. 7. Zur Kritik „dilatatorischer Formelkompromisse“ der WRV vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, München 1928, S. 30–34. Zur historischen Debatte vgl. Ludwig Richter, *Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung*, Düsseldorf 1996.

gen der historischen Logik und erläuterten zunächst die grundlegend andere Bedeutung des Reichsrats in der WRV. Schon der Einleitungssatz des Abschnitts V. beinhaltete den Leitgedanken eines wohlverstandenen Föderalismus:

„Der dezentralisierte Einheitsstaat wird seinen großen Selbstverwaltungskörpern, der Bundesstaat seinen Gliedstaaten eine geeignete Stelle innerhalb der Organisation des Gesamtstaates einräumen müssen, um die notwendige organische Wechselwirkung zwischen Gesamtheit und Gliedern in der Verfassung zu sichern“ (S. 334).

Schon zuvor hatte Preuß klargestellt, dass für ihn „Gliedstaat im Bundesstaat und autonomer Selbstverwaltungskörper im dezentralisierten Einheitsstaat“ (S. 327) gleichartige Phänomene waren. Für ihn war es folgerichtiger, vom dezentralisierten Einheitsstaat zu sprechen und auch die Länder neben den Kommunen als Ebene der Selbstverwaltung zu begreifen. Aber wenn der gleiche Sachverhalt aus historischen Gründen als Bundesstaat firmierte und sich die Länder als Gliedstaaten verstehen wollten, bedeutete dies auch nichts anderes. *Reich und Länder* war der erste Abschnitt der WRV überschrieben, und die Verfassungs-Terminologie war für beide Versionen offen. Wenn z.B. Artikel 17 die Strukturgleichheit verlangte: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben“, war Freistaatlichkeit nicht im partikularistischen Sinne als Länderstaatlichkeit gegen den Reichsverband auslegbar; vielmehr wurde dies mit der Übernahme des Reichstagswahlrechts und der Forderung: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung“ im Sinne der parlamentarisch-demokratischen Prinzipien beantwortet, die reichseinheitlich gelten sollten, in Teilbereichen bis hin zu den Gemeinden: „Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Gemeindewahlen.“<sup>87</sup>

Im folgenden Abschnitt VI. über *Demokratie und Parlamentarismus* erklärte Preuß die Funktionsfähigkeit der Verfassungsinstitutionen zugleich an Voraussetzungen der politischen Realverfasstheit gebunden: „Die Konsolidierung unserer parlamentarischen Entwicklung und damit unserer politischen Zukunft überhaupt beruht auf dem festen Zusammenhalt der Verfassungsparteien gegen die Opposition der proletarischen Diktatur links und der politischen Reaktion rechts“ (S. 338). Die prekäre Stellung der Weimarer Koalitionsparteien gegen die kommunistische und deutschnationale Opposition ließ ihn die Integrationsaufgabe eines durch Volkswahl gestärkten Reichspräsidenten betonen.<sup>88</sup> Dabei sah er das sonst „streng parlamentarische Regierungssystem“ als Bürgschaft gegen etwaigen „cäsarischen“ Präsidenten, wollte ihm aber – in wohl nur metaphorischer Anlehnung an altrömisches Volkstribunat – eine Art „tribunizischer Stellung

---

<sup>87</sup> Zum Thema der Kommunalrechte formulierte Artikel 127 WRV nur recht lapidar: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“ Die Unterbringung im Grundrechtsteil entsprach nicht der Vorstellung von Preuß zu sonst wesensgleichen Gebietskörperschaften, von der Gemeinde über Länder und Provinzen bis hin zum Reich. In Artikel 28 GG wurden Gemeinderechte hingegen im Abschnitt des Staatsaufbaus *Der Bund und die Länder* geregelt.

<sup>88</sup> Die Integrationslehre von Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928, ist erst unter Hindenburg profiliert hervorgetreten und empfahl der Republik den verstärkten Rückgriff auf Integrations-Symbolwelten nach Art von monarchischen Überlieferungen. Eine polemische Kritik daran formulierte Hans Kelsen, *Der Staat als Integration. Eine prinzipielle Auseinandersetzung*, Wien 1930.

neben dem Parlament“ gewähren (S. 341). Die Einwirkung des Reichspräsidenten bei Regierungsbildungen war gemäß Artikel 53 WRV vorgesehen: „Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.“ Die aus dem – gemäß Artikel 54 geforderten – parlamentarischen Vertrauen folgende Rücksprache des Präsidenten mit den politischen Gruppierungen durfte aber nach Meinung von Preuß „nicht dahin ausarten, daß die Fraktionen tatsächlich die Portefeuilles unter sich verteilen und die Minister wählen, wie sie etwa die Mitglieder der Ausschüsse verteilen und wählen. Das ist kein Parlamentarismus, sondern seine Karikatur“ (S. 342). Wie Preuß gegen die nur in kleinräumigen Verhältnissen realistische unmittelbare Demokratie die repräsentativen, gewaltenteilig-pluralistischen und Minderheiten schützenden Institutionen der Verfassung hervorhob, wollte er Parlamentarismus nicht als Herrschaft des Fraktionsproporz in Regierungsbildungen verstanden wissen.

Während er sich also bei der Auswahl von Ministern über den Reichspräsidenten eine zusätzliche Kontrolle der Eignung und der Kooperationsfähigkeit versprach, teilte Preuß in Wahlrechtsfragen die Präferenz der Sozialdemokraten für das Proportional-system. In dieser Hinsicht war das britische Wahlrecht für ihn keine Alternative, weil es auf zwei Parteien zugeschnitten war: „In England konkurrierten bei den letzten Wahlen mindestens vier große Parteien; und sofort zeigte sich der Widersinn des alten einfachen Wahlsystems“ (S. 346). Im Abschnitt VII. über *Reichstag und Volksentscheid* ging er auch noch auf solche in der WRV angelegte „Modifikation des Parlamentarismus in der Richtung auf die unmittelbare Demokratie“ ein.<sup>89</sup> Abgesehen von den formalen Problemen, die Preuß im Verfassungstext nicht immer überzeugend gelöst fand, versprach er sich, über einen politischen Lerneffekt der Beteiligten hinaus, nur wenig davon zugunsten der Reformfähigkeit: „Bisher ist diese Einrichtung nur in kleineren Staatsverhältnissen erprobt worden, wo sie sich vielfach als ein retardierendes Moment plötzlichen starken Neuerungen entgegengestellt hat“ (S. 347). Für den in der Präambel der WRV propagierten „gesellschaftlichen Fortschritt“ konnte die Verfassung nur die „politische Organisation“ bereitstellen. Die von konservativer Seite erstrebte „Brechung der Organisation parlamentarischer Demokratie durch Einschaltung eines berufsständischen Organs“ (S. 349) lehnte Preuß strikt ab, zumal schon Bismarck gern am Parlament vorbei die Interessengruppen formiert hatte; eher schon zeigte sich der Verfassungsinterpret dem in Artikel 165 verankerten Gedanken eines konsultativen „Reichswirtschaftsrates“ und dem Wirken der „Betriebsräte“ insoweit aufgeschlossen, als sie den Parlamentarismus ergänzten und nicht mit ihm in politische Machtkonkurrenz zu treten versuchten.

## 5. Der Verfassungspublizist

Erst als Reichsinnenminister ist Preuß einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden. Dies kam sogar dem auch zuvor schon viel beachteten Buch *Das deutsche Volk und die*

---

<sup>89</sup> Zu diesem Problemkreis vgl. auch Reinhard Schiffers, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf 1971.

*Politik* zugute, das 1919 die größte Auflage erlebte. Als dessen Autor hatte er 1917/18 die erste verdichtete Serie von Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln publiziert, die eine sich abzeichnende Krise des Kaiserreichs und die Neuordnungsziele thematisierten. Abgesehen von gebündelten Artikelserien gibt es nur eine Textsammlung, die Preuß mit eigenen Beiträgen selbst zusammengestellt hat: Unter dem programmatischen Titel *Um die Reichsverfassung von Weimar* erschienen Zeitungsartikel einer wiederum ereignisreichen und krisenhaften Zeitspanne vom Sommer 1923 bis in die ersten Wochen des Jahres 1924. Dass er für deren Präsentation verantwortlich war, kann nicht zweifelhaft sein, weil dieser im Original 150 Seiten umfassende Band zwar im *Buchverlag Rudolf Mosse* erschien, aber nicht allein Beiträge von Preuß in Zeitungen dieses Verlags enthielt. Vielmehr belegen etliche Texte aus der linksliberalen *Vossischen Zeitung*, die zum Ullstein Verlag gehörte und das eher im Berliner Regionalmilieu verwurzelte Gegenstück zum international stärker beachteten *Berliner Tageblatt* des Mosse Verlags darstellte, dass hier der Autor selbst die Regie führte.

Eigens für diese Veröffentlichung zugeschnittene Ergänzungen von Preuß fanden sich einleitend und als Schlusswort. Wiederum bediente er sich eines Zitats der literarischen Klassiker, in diesem Falle von Goethe, um der Leserschaft seine Intention zu verdeutlichen: „Warum willst du dich von uns allen und unserer Meinung entfernen? – Ich schreibe nicht, euch zu gefallen. Ihr sollt was lernen.“<sup>90</sup> Die Charakterisierung von Preuß als *Verfassungspublizist* sollte in einem zeitgenössischen Doppelsinne ernst genommen werden: Im juristischen Sprachgebrauch bedeutet Publizistik das Öffentliche Recht, so wie Zivilistik das Privatrecht beinhaltet. Ein Vertreter der Staatsrechtslehre wie Preuß war somit in diesem Sprachgebrauch ein juristischer Publizist. Als Verfasser von Leitartikeln in den großen linksliberalen Tageszeitungen der Weimarer Republik, die ihm jenseits von Interessengruppen und Parteiorganisationen den Resonanzboden eines Gesinnungsmilieus bereitstellten, war er zugleich ein politischer Publizist. Die verfassungsrechtlichen Gedanken und die tagespolitische Auseinandersetzung standen bei Preuß schon im Kaiserreich in enger Verbindung. Mit seinem Übertritt von der kommunalen Ebene zur Staats- und Reichspolitik intensivierte sich dieses Verhältnis.

Wie bereits zwei Jahrzehnte zuvor in seiner Artikelserie *Novae epistolae obscurorum virorum* aus *Die Nation*<sup>91</sup> wählte Preuß anstelle seines Vorworts eine literarische Kunstform und gab sich nunmehr gewissermaßen selbst ein Interview, das er mit „Berlin, im Februar 1924“ unterzeichnete (S. 372). Als Fragesteller wurde ein US-Amerikaner fingiert; offenbar erkannte Preuß schon vor den im Laufe jenes Jahres die internationalen Beziehungen wesentlich prägenden Auseinandersetzungen um den Dawes-Plan zu den Reparationslasten, dass sich nach der gescheiterten Rheinlandpolitik Frankreichs aus dem Krisenjahr 1923 die Gewichte zu der aufstrebenden transatlantischen Großmacht hin verlagerten. Gleich zu Beginn ließ er den Amerikaner einen staatspolitischen Tenor

---

<sup>90</sup> 24. *Zahme Xenien, Erste Reihe* (zitiert im Text von Preuß: S. 367).

<sup>91</sup> Vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 338–354 („neue Dunkelmännerbriefe“).

zahlreicher Artikel von Preuß aus US-Geschichtsperspektive ansprechen: „Seit dem großen Bürgerkriege wäre es ganz undenkbar, daß ein Einzelstaat so gegen die Verfassung der Union handelte und vorginge wie jetzt Bayern gegen das Reich (S. 367f.).“<sup>92</sup> Indem Preuß mit seinen weiteren Darlegungen über das Verhalten der Siegermächte hinaus für die Innenpolitik beklagte, „daß sich so das Schwergewicht sehr bedenklich nach rechts verschoben hat“, wollte er keineswegs die Problemdiagnose einseitig in die Außenbeziehungen verlagern: „Die politische Mentalität des deutschen Bürgertums zu rechtfertigen, das geht über meine Kraft“. Hingegen bescheinigte er der Sozialdemokratie trotz mancher Tendenzen zu klassenpolitischem Eigensinn eine positive historische Mission: „In ihr lebt doch ein gut Teil des Erbes der alten deutschen Demokratie fort (S. 371).“ Damit war bei Preuß stets vor allem die Tradition der 1848er Revolution gemeint, die er in der Weimarer Republik auf fortgeschrittener gesellschaftlicher Entwicklungsstufe vollendet sah und deren Farben schwarz-rot-gold für ihn ein Symbol der Verbindung von Freiheit und Einheit blieben. Kaum etwas hat er der preußischen DDP-Mehrheit so negativ angekreidet wie die unklare Haltung im Streit zwischen schwarz-weiß-rot, „der kaiserlichen Fahne des Regiments der Ausnahmegesetze und der Entfremdung der breiten Massen vom Staate“, und schwarz-rot-gold als „symbolischen Zeichen der deutschen Republik“ (S. 192f.);<sup>93</sup> er sah darin ein Zeichen des Zurückweichens vor restaurativen Kräften und zu großer Rücksicht auf Ewiggestrige.

In dem Beitrag *Der innere Zweifrontenkrieg*, zuerst erschienen als Leitartikel des *Berliner Tageblatts* vom 31. Oktober 1923, somit auf dem Höhepunkt der Hyperinflation und wenige Tage vor dem Hitler-Putsch in München, hat Preuß seine politische Überzeugung prägnant formuliert. Ausgehend von der Situationsanalyse, „daß heute *unser nationales Dasein nur auf der Demokratie*, also auch auf der Sozialdemokratie ruht“, kennzeichnete er das Hauptproblem in der Mentalität des Bürgertums mit einer Fehlwahrnehmung der akutesten Bedrohungslage für die eigene Freiheit:

„Wie im Jahre 1848 das deutsche Bürgertum schreckgebannt auf die Gefahr der ‚roten Republik‘ starrte und darüber kaum merkte, daß es von der erstarkenden Reaktion an der Gurgel gepackt wurde, so starrte jetzt noch viel entsetzter dieses Bürgertum auf den bolschewistischen Schrecken und empfand demgegenüber das Anschwellen reaktionärer Kräfte mindestens als das kleinere Übel, wenn nicht gar als einen hochwillkommenen Schutz (S. 392).“

Auch verkannte Preuß nicht, dass Interessen im Hintergrund zu vermuten waren, sobald die Bedrohung durch linksradikale Kräfte übertrieben wurde: „Die Staatsgefährlichkeit des Rechtsradikalismus kann man schließlich auch in ‚bürgerlichen‘ Kreisen nicht verkennen; aber unmittelbarer wirkt die Empfindung, dass er doch das heilige Privateigen-

---

<sup>92</sup> Zu den Reich-Länder-Konflikten unter Einschluss der bayerischen Sonderentwicklung vgl. Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Staatsaufbaus 1919–1930*, Berlin 1987, S. 404–449.

<sup>93</sup> Insofern greift die Kritik von Smend, *Verfassung* [Anm. 88], S. 7, an der „wesentlich technischen Verfassungstheorie von M. Weber und H. Preuß“ auch in der Sache daneben, indem sie allenfalls Webers instrumentelle Staatsdefinition (mit dem Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit) treffen kann.

tum nicht bedrohen will oder sogar zu schützen verspricht“ (S. 393). Sein warnendes Fazit hat Preuß im ersten Absatz dieses Leitartikels in der Voraussicht formuliert,

„daß das geschichtliche Urteil ein Verhängnis für die deutsche Republik darin erkennen wird, daß sie den ihr aufgedrängten inneren Zweifrontenkrieg mit falscher Front geführt hat, indem sie die Offensive lediglich gegen ihre Gegner zur Linken gerichtet, den weit gefährlicheren Feinden von rechts gegenüber sich auf eine, noch dazu recht schwächliche Defensive beschränkt hat“ (S. 391).

Die Entwicklung der Weimarer Republik von ihrer Existenzkrise im Jahre 1923 bis zur Machtübergabe an die Nationalsozialisten 1933 bestätigte diese frühe kritische Bilanz.<sup>94</sup>

Den aktuellen Hintergrund für solche historisch-politischen Überlegungen hatte Preuß einen Tag zuvor im *8 Uhr-Abendblatt* für andere Leserkreise skizziert. Dem vorangestellten aufklärerischen Motto folgend, dass sein Publikum aus jedem seiner Beiträge „was lernen“ sollte, erwähnte er den im Sommer 1923 in der *Zeitschrift für Politik* veröffentlichten Beitrag über *Reichsverfassungsmäßige Diktatur* (S. 523–535) als öffentlich-rechtliche Argumentationsbasis für seine verfassungspublizistischen Kommentare zu der eklatanten Ungleichbehandlung zweier Länder:

„In Sachsen haben einzelne Mitglieder der Landesregierung zum Widerstand gegen die Reichsregierung aufgefordert; in Bayern hat die gesamte Landesregierung als solche den Maßregeln der Reichsregierung unter mehrfachem Bruch der klarsten Bestimmungen der Reichsverfassung und mit Hilfe militärischer Meuterei tatsächlich Widerstand geleistet. Indem die Reichsregierung dagegen nicht auf Grund des Artikels 48 Abs. 1 vorgegangen ist, hat sie seiner Anwendung gegen Sachsen selbst die verfassungsrechtliche Voraussetzung entzogen“ (S. 383f.).

Zwar war die „erheblich“ gestörte Sicherheit und Ordnung gemäß Artikel 48 Abs. 2 WRV dann mehr eine Frage des politischen Ermessens. In der praktischen Anwendung gegen die sächsische Linksregierung sah Preuß aber Ermessensmissbrauch und einen verfassungswidrigen Rückgriff auf obrigkeitstaatliche Kategorien des militärischen Belagerungszustands: „Befehle eines Generals an eine Landesregierung oder eine Landesvertretung sind in der bürgerlichen Republik ein Unding.“ Seine Vorstellung von positiv verstandener Bürgerlichkeit ging statt vom *Bourgeois* vom *Citoyen* aus; insoweit war Zivilität, eben die Befreiung der zivilgesellschaftlichen Eigenkräfte aus der obrigkeitlichen, vorzugsweise bürokratischen, polizeilichen und militärischen Bevormundung, eine Grundnormierung seines Verfassungskonzepts, das aber zunehmend verkannt und verfremdet wurde: „Nun taugt die beste Verfassung nichts, wenn sie von ihren berufenen Vollstreckern falsch oder dilettantisch angewendet wird“ (S. 385). Die Realverfassung der Weimarer Republik entfernte sich forciert seit 1923 von ihren Ursprüngen, was Preuß zum publizistischen Abwehrkampf mit insgesamt größter Verdichtung seiner öffentlichen Stellungnahmen herausforderte.

Entschieden wandte er sich gegen die unter dem Deckmantel des Strebens nach „Volksgemeinschaft“ immer mehr „bedenklich werdende Überanstrengung des Arti-

---

<sup>94</sup> Außer den Studien von Kolb, Mommsen und Winkler (Anm. 29) seien folgende Überblicksschriften erwähnt: Peter Longerich, *Deutschland 1918–1933: Die Weimarer Republik. Handbuch zur Geschichte*, Hannover 1995; Andreas Wirsching, *Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft*, München 2000.

kels 48“ und die Ersetzung des Wirkens einer „*Weimarer Verfassungskalition*“ zunehmend „durch Ermächtigungsgesetze, die nicht bloß den Parlamentarismus, sondern die elementarsten Begriffe des Rechtsstaates ausschalten“ (S. 374f.). Sein Leitartikel *Länderstaatlichkeit – nationale Ohnmacht* der *Vossischen Zeitung* vom 17. November 1923 hatte eine vollendete Kriseneskalation vor Augen: In den von Bayern ausgehenden Revisionswünschen sah Preuß das Streben nach Restauration des „Scheinföderalismus der Bismarckschen Reichsverfassung“ (S. 381).<sup>95</sup> Zwar ließ sich eine „Hitler-Kahrsche Tragikomödie“ – die braunen Putschisten glaubten den Willen des gegen das Reich illoyalen „Generalstaatskommissars“ zu vollstrecken – noch als Münchener Provinzspektakel abstempeln. Doch wurde die Gesamtlage bedrohlich, „indem die reaktionären Vertreter der preußischen Provinzen den reichszersetzenden bayerischen Partikularismus gegen Preußen stärken“ (S. 381). Gegen Ende jenes Krisenmonats warnte Preuß im Titel eines Beitrags für die gleiche Zeitung sogar vor einer „Verfassungskrise“, die am Ende einer Serie von „Regierungskrisen“ stehen könne, weil Prinzipien des Parlamentarismus missachtet wurden: „Den Anfang dieses abschüssigen Weges bezeichnete die Bildung der Regierung *Cuno*.“ Wenn Preuß zu bedenken gab, es „untergräbt der Reichspräsident selbst den Boden seiner eigenen Stellung, wenn er eine Regierung bildet, der jene Prinzipien fremd sind, die er verkörpert“ (S. 396), war dies erstmals offene Kritik an Ebert und wachsendem Einfluss von nicht eindeutig republiktragenden Beratern in seinem Umfeld. Das Stichwort „Krisen des deutschen Parlamentarismus“ buchstabierte Preuß nach dem absehbaren Beitritt der DNVP in Rechtsregierungen dem Ende der Republik entgegen, indem er vorhersah (S. 398), dass letztlich „nach diesem berühmten Muster die ‚Deutschvölkischen‘ an der Reihe“ seien. Diese waren 1923/24 mit dem Weltkriegsidol Erich Ludendorff an der Spitze im rechtsextremen Spektrum noch einflussreicher als die auf München und Bayern konzentrierte NSDAP, der sie aber in Preußen den Boden bereiteten.<sup>96</sup>

In seinen Überlegungen zur *Wahlvorbereitung* konfrontierte Preuß die bayerische Rechtsregierung mit ihrem politischen Sündenregister der Republikfeindschaft:

„sie hat die Verfassung und verfassungsmäßige Anordnungen der Reichsregierung offen mißachtet, die Disziplin der Reichswehr gebrochen, steckbrieflich verfolgte Verbrecher geschützt; kurz, in Deutschland einen Zustand geschaffen, der schlankweg ohne Beispiel in der modernen Geschichte eines zivilisierten Staatswesens ist“ (S. 405).

Mit der Überschrift *Die bayerische Reaktion* erinnerte Preuß daran, wie befremdlich die Wertschätzung von Partikularisten für eine auf die „preußische Hegemonie“ zugeschnittene Vorkriegsverfassung sich dem informierten Betrachter darbot:

<sup>95</sup> Die bayerische Denkschrift vom Januar 1924 berief sich auf den „Bismarckschen Föderalismus“ und wandte sich gegen den „unitarischen Geist“ der Weimarer Jahre, mit einem letztlich restaurativen Werturteil: „Dort der starke Kitt der Monarchie, hier die schwache Bindekraft der Republik“, zit. nach Schulz, *Demokratie* [Anm. 91], S. 448.

<sup>96</sup> Zur Frühgeschichte der – im Unterschied von der kaum noch überschaubaren Literatur zur NSDAP immer noch weniger erforschten – „Völkischen“ vgl. Uwe Lohalm, *Völkischer Radikalismus. Zur Geschichte des Deutschvölkischen Schutz- und Trutz-Bundes 1919–1923*, Hamburg 1970.



„Denn es bedurfte einst der Überredungskunst des preußischen Zündnadelgewehrs, um diese Kreise in die Grundgedanken der deutschen Politik Bismarcks einzuführen (S. 408).“ In der Revolution von 1918/19 hat dann auch der USPD-Politiker Kurt Eisner, wie Preuß in einer Abhandlung *Länder oder ‚Bundesstaaten‘?* nicht ohne Ironie hervorhob, „die bayerische Eigenstaatlichkeit mit einer Energie verfochten, als wäre er ein Sproß des Hauses Wittelsbach“ (S. 410). Nach dem nur in Bayern letztlich erfolgreich bleibenden Kapp-Lüttwitz-Putsch im Frühjahr 1920 etablierte sich dort allmählich das „Treiben einer *Kamorra aller möglichen Verbände und Geheimbünde*“ (S. 410) mit reaktionärem bis rechtsextremem Zuschnitt. Letztlich war der bayerischen Denkschrift vom Januar 1924, die Preuß auf den Plan rief, in der logischen Konsequenz eine Tendenz zu entnehmen, „daß sie nicht auf die Bismarcksche Verfassung, sondern hinter sie auf die des durchlauchtigen *Deutschen Bundes* zurückgehen will“ (S. 413).

Der landsmannschaftlich heterogene bayerische Staat<sup>97</sup> war eben wie nahezu sämtliche dynastischen Gebilde nicht historisch gewachsen, „sondern ein wenig über hundert Jahre altes Produkt der Verwaltungskunst“ nach einer „*napoleonischen Staatsschöpfung*“. Vor solchem realhistorischen Hintergrund erklärte Preuß manche Formulierungen der Denkschrift – wie die angebliche „Lebenssehnsucht als staatlicher Organismus“ – zum „*Schwulst aus der Beamtschreibstube*“ (S. 414), der wenig gemein hatte mit dem kleinräumigeren regionalistischen Eigensinn der bajuwarischen Volksstämme.

Ein drastisches Beispiel für die ihn empörende und alarmierende Einseitigkeit der antirepublikanischen Kräfte in Bayern war die Verhaftung des pazifistischen DDP-Politikers Quidde, veranlasst von einer „sogenannten bayerischen Justiz“, wie es Preuß zusammen mit dem einstigen preußischen Kultusminister Konrad Haenisch (SPD) in einem Schreiben des Republikanischen Reichsbundes an den Zentrumskanzler Wilhelm Marx vom 24. März 1924 formulierte:

„Vollends unerträglich ist das Vorgehen gegen Ludwig Quidde in Tagen, da in dem gleichen München, in dem seine Verhaftung erfolgte, ganze Scharen überführter Hochverräter frei herumlaufen und vielfach immer noch hohe Staatsämter bekleiden. Der klaffende Gegensatz in der Behandlung des politischen Idealisten Ludwig Quidde zu der Behandlung dieser Hochverräter muß dazu führen, das Rechtsbewußtsein des deutschen Volkes bis auf den Grund zu erschüttern und der Rechtspflege, soweit politische Prozesse in Frage kommen, auch noch den Rest ihres Ansehens zu rauben. Ein Staat aber, in dem die Begriffe von Recht und Gerechtigkeit vor die Hunde gegangen sind, kann nicht bestehen.“<sup>98</sup>

Der Anlass für die Verhaftung Quiddes war sein Artikel für die *Welt am Montag* vom 10. März 1924, in dem er Schilderungen „von der Ausbildung für wilde gesetzwidrige Formationen, aber auch von der Unterstützung dieser Formationen durch Reichswehrangehörige, oder gar von der Ausbildung innerhalb der Reichswehr“ aufgriff. Neben der innenpolitischen Gefahr – der Hitler-Putsch lag nur wenige Monate zurück – war Quidde auch um die Wirkung auf die Franzosen besorgt, denn „sie werden überzeugt sein, wie sie es gelegentlich auch aussprechen, dass in Deutschland militärisch gerüstet und der Versailler Vertrag in diesem Punkte andauernd übertreten wird“. Zumal Quidde

<sup>97</sup> Einschließlich der bayerischen Pfalz, neben dem katholischen Altbayern und dem z.T. protestantischen Franken.

<sup>98</sup> Der Brief ist abgedruckt in: *Der Fall Quidde*, Hg. Gerhart Seger, Berlin 1924, S. 26f. (Quidde: 16f.).

nicht einmal konkrete illegale Verbände der Reichswehr „verraten“, sondern nur unter Wahrnehmung seines Rechts auf freie Meinungsäußerung allgemeine Gefahren erörtert hatte, wurde der furchtlose Streiter für eigene Überzeugungen mangels Fluchtgefahr nach wenigen Tagen aus der Haft entlassen. Die exemplarische Bedeutung liegt hier letztlich mehr in der öffentlich überlieferten Stellungnahme von Preuß und dem Hinweis, dass von überparteilichen demokratischen Organisationen wie dem *Republikanischen Reichsbund* die Durchsetzung der Verfassungsnormen bis in höchste Stellen der Regierung beharrlich eingefordert wurde.

Mit seinem in der *Vossischen Zeitung* vom 16. Februar 1924 erschienenen Beitrag *Die ‚undeutsche‘ Reichsverfassung* verwies Preuß auch darauf, wie sehr manche republikfeindliche „Agitation auf die antisemitischen Neigungen eines gewissen Publikums eingestellt“ war. Da er sich ansonsten kaum zu persönlicher Betroffenheit äußerte, weil es nicht seinem Stil entsprach und er sich keineswegs in eine Außenseiterrolle abdrängen lassen wollte, ist diese Textstelle erwähnenswert: „Wenn ich persönlich bei solchem Anlass mit Schmutz beworfen werde, so genügt mir zur Abwehr das Wörtchen Pfui, das Bismarck als den deutlichsten Ausdruck des Ekels und der Verachtung bezeichnet hat“ (S. 429). Tatsächlich wollte er damit eher die Betroffenheit herunterspielen, gerade weil er sich sonst nicht positiv auf Bismarcks Vokabular stützte. Neben den aggressiven Rassenideologien des extremen Nationalismus war auch die weltanschaulich unverfänglichere Variante des Argumentierens mit regionaler Vielfalt deutschen Volkstums nicht rational fundiert. Denn es ist nach seiner Auffassung „der Bayer vom Ostpreußen bei weitem nicht so verschieden, wie der Piemontese vom Sizilianer, kaum wie der Nordvom Südfranzosen“ (S. 433). Von einer problemlos herstellbaren Vereinigung Italiens konnte auch nicht die Rede sein; das seit 1922 bestehende Regime Mussolinis war insofern ein später Versuch, sie unter pathetischem Rückgriff auf die glorreiche altrömische Tradition und die Nationalbewegungen des 19. Jahrhunderts staatsautoritär herbeizuzwingen. Aber die innere Vielfalt Frankreichs wurde in der Fixierung auf die frühe Nationsbildung und den zentralistischen Verwaltungsstaat seit der frühabsolutistischen Epoche tatsächlich zumeist verkannt, so wie umgekehrt deutsche Selbstbilder zwischen einer Überbetonung der Heterogenität einerseits und daraus nicht selten begründeten Postulaten der nationalen Homogenität andererseits schwankten.

Wenn Preuß in einem – für jenen Band eigens verfassten – Schlusswort *Die älteste und die neueste großstaatliche Demokratie* den historisch ansetzenden Vergleich mit den USA hinzufügte<sup>99</sup>, berührte er mit erneutem Rückgriff auf Goethes Dichtkunst in den Zeilen „Amerika, du hast es besser [...], hast keine verfall’nen Schlösser“ (S. 434), die Problematik der obrigkeitsstaatlich-dynastischen Tradition in Deutschland. Im Kern zielte dieser Beitrag jedoch auf Überlegungen zu einer transatlantischen Allianz, die

---

<sup>99</sup> Die Ankündigung: „Dieser Abschnitt erscheint in englischer Sprache in der New Yorker Zeitschrift ‚The New Republic‘“, wurde offenbar nicht verwirklicht; ein Zugriff auf deren bis 1914 zurückreichendes Online-Register ergab für seinen Namen kein Resultat.

über eine mögliche außenpolitische Entlastung Deutschlands vom Druck des Versailler Vertrags hinaus die politische Wertegemeinschaft betonte: „Der europäisch-amerikanischen Kultur und ihrem demokratischen Staatsgedanken steht auch nach dem Sturz des Zaren Rußland nicht minder fremd und ablehnend gegenüber wie die ostasiatische Welt. Ist hier Amerika, so ist dort Deutschland die Grenzwacht“ (S. 435). Insofern wollte Preuß die USA für ein positives Verständnis der Rolle eines demokratisch verfassten neuen Deutschland als Stabilisierungsfaktor auf dem europäischen Kontinent gewinnen, indem er die Bedrohungen aus dem Scheitern der Friedensordnung, die ursprünglich Wilsons 14 Punkte-Plan erstrebte, deutlich akzentuierte:

„Ein balkanisertes Europa bedeutet eine ständige Kriegsgefahr oder vielmehr den ständigen – offenen oder latenten – Kriegszustand für die Welt, ein Zustand, der auch Amerika nicht zur Ruhe kommen läßt. Dagegen kann Wilsons Völkerbund keinen wirksamen Schutz gewähren, weil eben der gegenwärtige Zustand Europas mit dem Grundgedanken des Völkerbundes unvereinbar ist“ (S. 437).

Seine Zukunftsperspektive blieb aber trotz der negativen Gegenwartserfahrungen weiterhin im Sinne der Vorkriegsschriften auf ein weltbürgerliches Integrationsdach über den fortbestehenden Nationen orientiert: „Jenes System einer überstaatlichen Rechts- und Friedensorganisation ist die Projektion des demokratischen Prinzips der nationalen Interessengemeinschaft freier und gleichberechtigter Bürger auf die internationale Interessengemeinschaft freier und gleichberechtigter Staatsvölker“ (S. 437). Dies war ein Stil betont selbstbewusster Vertretung deutscher Interessen gegen die Gebrechen des Versailler Diktatfriedens, aber ohne chauvinistische Zwischentöne, vielmehr auf das Selbstverständnis der großstaatlichen Demokratien des Westens zielend.

## 6. Der Verfassungshistoriker

Auch längere Aufsätze seiner Weimarer Schaffensperiode enthielten weit ausholende historische Betrachtungen (S. 221ff.), und neben der Reformära des Frh. vom Stein fand Preuß in der Frankfurter Paulskirche realhistorische Bezugspunkte: „Eine *parlamentarische Monarchie* war unter diesen Umständen die für den deutschen Nationalstaat anzustrebende Verfassung“ (S. 259). Mit seiner Monographie *Der deutsche Nationalstaat* (1924) hat er eine weitere komprimierte Gesamtdeutung preußisch-deutscher Geschichte vorgelegt und damit publizistische Geschichtspolitik in einem Doppelsinne betrieben: einerseits bildungswirksam größere Zusammenhänge wertend und gewichtend darzustellen, andererseits dem Öffentlichen Recht der Republik eine zusätzliche historische Legitimation zu verschaffen.<sup>100</sup> Ein verfassungsgeschichtliches Profil dieser Monogra-

<sup>100</sup> Der bei Feder, *Preuß* [Anm. 1], S. 26f., überlieferte Plan, abgesehen von einer Urkundensammlung die Trilogie aus Verfassungskommentar zur WRV, Verfassungsgeschichte und Konzeptionsgeschichte der Staatsrechtslehre zu publizieren, ist unvollendet geblieben: Zur Weimarer Staatsrechtslehre äußerte er sich nur auf konkrete Streitfragen bezogen; der Kommentar *Reich und Länder* [Anm. 41] behandelte nur die ersten, mehr programmatischen und grundlegenden Artikel der WRV; die europäisch vergleichende Studie *Verfassungspolitische Entwicklungen*, Berlin 1927, beinhaltete die frühneuzeitlichen Abschnitte.

phie von 1924 war deutlich akzentuiert: Das Problem des deutschen Nationalstaates, wie der ursprüngliche Arbeitstitel für die Schriftenreihe „Die Paulskirche“ lautete,<sup>101</sup> betrachtete Preuß hier nicht vorrangig unter dem Blickwinkel der kulturellen und volkswirtschaftlichen Nationsbildung. Er konfrontierte die Leser vielmehr mit der als Fazit aus seinem Buch von 1915 erkennbaren These, „daß ein Volk, das seines politischen Schicksals nicht Meister sein will, sich der Früchte seiner sonstigen Tüchtigkeit, seiner Wirtschaft und Kultur niemals auf Dauer erfreuen wird“ (S. 505). Das wesentliche Thema für die letzte Buchveröffentlichung, die Preuß noch selbst bis zum Erscheinen begleitete, war somit wiederum die *politisch* verfasste Nation.

Im Abschnitt I konnte der Autor dann auch nur die Vorgeschichte einer deutschen Nationswerdung bilanzieren. Für ihn war die „sagenumwobene Kaiserherrlichkeit des heiligen römischen Reiches deutscher Nation“ kein denkbarer Anknüpfungspunkt, da mit dieser noch der „mittelalterliche Universalismus“ die frühneuzeitliche Territorialstaatsbildung vergeblich zu überlagern suchte: „Als Trägerin dieses heiligen römischen Reiches konnte die deutsche Nation eben nur deshalb erscheinen, weil sie keine staatspolitische Nation war, und es auch nicht mit nachhaltiger Kraft zu werden sich anschickte gleich den anderen, die sich aus diesem Reiche lösten“ (S. 441f.).<sup>102</sup> In den revolutionären Impulsen aus der Reformationsära vermochte Preuß zwar durchaus „das Ideal eines einheitlichen deutschen Volksstaats“ zu erkennen; doch nutzten zahlreiche Landesfürsten die Konfessionsspaltung zur Bildung von Territorialstaaten, was im Ergebnis „zur dauernden Zerreißung der Nation, zur Verhärtung und Stärkung der feudale-patrimonialen Landesherrschaften“ führte (S. 442). Das Aufklärungsdenken – auch literarischer Klassiker – verharrte noch in Skepsis gegenüber Chancen einer politischen Nationsbildung. Deshalb findet Preuß die Vision einer staatsbürgerlichen Nation erst im Vorbildcharakter der erstrittenen „Unabhängigkeit der amerikanischen Freistaaten und der großen französischen Revolution“ (S. 444) während der preußischen Reformära:

„Durch die Reform eine Nation zu bilden“, das war der große politische Leitgedanke des Freiherrn vom Stein und der anderen führenden Reformer, die, in ihrer Mehrzahl wie Stein selbst Nichtpreußen, sich in den Dienst des zusammengebrochenen Preußen stellten, um durch seine Wiederaufrichtung Deutschland zu neuem Leben zu erwecken“ (S. 446).<sup>103</sup>

Neben der Städteordnung von 1808, die er als Anbahnung einer bürgerschaftlichen Nationswerdung gewürdigt hat, fand Preuß auch in den „Verfassungsplänen Harden-

---

<sup>101</sup> Die Frankfurter Societätsdruckerei, in der auch die *Frankfurter Zeitung* erschien, kündigte 1924 für das dort herausgegebene Jahrbuch *Der Eiserne Steg* „im Laufe des Jahres“ zur „Schriftenfolge ‚Die Paulskirche‘“ die Studie von „Preuß, Hugo: Das Problem des deutschen Nationalstaates“ an (S. 300).

<sup>102</sup> Das Habsburger Kaiserhaus als Verkörperung der „römischen“ (katholisch-universalistischen) Traditionslinie lieferte über den 1806 besiegelten Zerfall des „heiligen“ Reiches hinaus den Anschauungsunterricht für die Folgerichtigkeit der These von Preuß: In dessen Herrschaftsbereich erfolgte die Nationsbildung gegen schwindende Integrationskraft des Wiener Machtzentrums.

<sup>103</sup> Dass Stein als Reichsfreiherr (der Grundbesitz seiner Familie war keinem Landesherrn unterstellt) nicht frei von romantisierenden Blicken auf die Vergangenheit war, ist Preuß nicht verborgen geblieben, nur wollte er hier den Reformer gegen die landesfürstlichen Partikulargewalten besonders hervorheben.

bergs“, die in eine unerfüllt gebliebene „Verordnung vom 22. Mai 1815 ‚über die zu bildende Repräsentation des Volkes““ am Ende der Reformära einmündeten (S. 448), weitere Ausgangspunkte seiner Geschichtsdeutung. Die Nachwirkungen der antinapoleonischen Befreiungskriege ließen in der Metternichschen Restaurationsära

„das noch junge und unklare Nationalbewußtsein zu einer höchst unpolitischen Deutschtümelei entarten, die unter dem Einfluß der Romantik den mittelalterlichen Feudalismus als wahre Blüte deutschen Wesens verherrlichte und die Ideen der Revolution, den ganzen sich in den westlichen Ländern entfaltenden Geist modernen Staatslebens als fremd, welsch und undeutsch verwarf“ (S. 447).

Angesichts dieser machtpolitischen und geistig-kulturellen Restauration nach 1815 bedurfte es weiterer revolutionärer Impulse aus Frankreich, um in Verbindung mit Anfängen des industriegesellschaftlichen Aufbruchs die Bürger- und Volksbewegungen von 1848/49 zu mobilisieren. Wegen deren Scheitern an den Machtverhältnissen fällt seine Darstellung in Abschnitt II ebenfalls knapp aus. Zwar würdigt Preuß einleitend „die hohe geschichtliche Bedeutung der Paulskirche und ihres Verfassungswerks, das ein neues Deutsches Reich als modernen korporativen Nationalstaat schaffen wollte“. Mit solcher „modernen korporativen“ Verfasstheit meint Preuß in lediglich anderer Wortwahl die bürgergenossenschaftlichen Strukturelemente einer „Staatsbildung“, die „von unten nach oben aufsteigt“. Doch räumt der ansonsten die „Bewegung von 1848“ positiv betrachtende Autor in historischer Rückblende ein, „daß das Problem des deutschen Nationalstaats nach Lage der Dinge damals unlösbar war“ (S. 449f.).<sup>104</sup>

Aus seinem strukturgeschichtlichen Blickwinkel, dem für eine verfassungshistorische Analyse der Vorrang gegenüber sozialgeschichtlichen Konstellationen und geistig-politischen Konfigurationen eingeräumt wurde, scheiterten die Neuordnungspläne von 1848/49 an der „Unvereinbarkeit der nationalstaatlichen Reichsverfassung der Paulskirche mit der besonderen Staatlichkeit der preußischen Monarchie“ (S. 454). Eine Konstitutionalisierung, also die Einführung parlamentarischer Mitwirkung des Bürgertums nach Vorbildern der süddeutschen Staaten, hatte seiner Auffassung nach auch in Preußen noch Chancen. Wenn einerseits die Mehrheit in der Frankfurter Paulskirche die politische Entwicklung nicht über eine konstitutionelle Monarchie hinaustreiben lassen wollte, andererseits sich die preußische Monarchie nicht einem deutschen Kaisertum zu öffnen bereit war, das schon allzu deutlich einen Übergang zum modernen Nationalstaat westlicher Prägung einleiten konnte, gab es keine realistischen Möglichkeiten für einen tragfähigen Verfassungskompromiss. Die oktroyierte preußische Verfassung von 1850 bedeutete das Scheitern der Paulskirche. Einem stark bürgerlich geprägten Abgeordnetenhaus wurde – neben der Krone mit ihrem militärisch-bürokratischen Eigengewicht und dem junkerlichen Herrenhaus – nur eine reduzierte Budgethoheit zugestanden.

---

<sup>104</sup> Allerdings hätte dies auch bereits Preuß ähnlich formulieren können wie Wilhelm Ribhegge, *Das Parlament als Nation. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Düsseldorf 1998, S. 144: „Verglichen mit der deutschen Revolution von 1848/49 war die deutsche Revolution von 1918/19 erfolgreicher. Mit dem Zusammentritt der im Januar 1919 gewählten deutschen Nationalversammlung im Weimarer Nationaltheater konstituierte sich erneut wie 1848 das Parlament als Nation.“

Der Streit um Grenzen des Budgetrechts in Heeresangelegenheiten markierte 1862 den Beginn der Ära Bismarck. Im Abschnitt III befasst sich Preuß mit seiner Politik und dem auf den Reichskanzler zugeschnittenen Gefüge der Reichsverfassung von 1871. Das kritische Urteil von Preuß zu dieser „Bismarckschen Reichsverfassung“ erkennt in der mit Vetomacht gegen die Reichsleitung ausgestatteten „Stellung des Bundesrats“, der landesfürstlichen Ersten Kammer, das Kernstück seines Herrschaftssystems. Wenn dieser Bundesrat den auf das allgemeine Männerstimmrecht (ab 25 Jahre) gegründeten Reichstag auch nur blockierte, konnte die allein das Vertrauen des preußischen Königs und deutschen Kaisers benötigende Reichsleitung ungehindert ihre Ziele durchsetzen. Insofern war ein in der Ära Bismarck noch leicht zu überspielender Reichstag für Preuß nur der Ausdruck von bloßem „Scheinkonstitutionalismus“, weit entfernt von einer modernen konstitutionellen Monarchie. Trotz der Vielgestaltigkeit von 25 im Bundesrat vertretenen Territorien bedeutete das nach den siegreichen Kriegen gegen Österreich (1866) und Frankreich (1870/71) stabilisierte Machtgefüge auch lediglich einen „Scheinföderalismus“, weil nur die preußische Hegemonie ein solches Reich zu regieren vermochte (S. 462). Indem Wilhelm I. preußischer König und deutscher Kaiser, Bismarck preußischer Ministerpräsident und deutscher Reichskanzler jeweils in Personalunion waren und dem Reichstag keine parlamentarisch verantwortliche Reichsregierung gegenüberstand, sondern nur beamtete Staatssekretäre als Fachgehilfen des Staatslenkers Bismarck, kam die preußische Hegemonie auch in den Institutionen zum Vorschein. Wenn der preußische Großstaat im Bundesrat nur über 17 von 59 Stimmen verfügte, um den Anschein des föderalistischen Ausgleichs mit den süddeutschen Mittelstaaten zu wahren, konnte dies für Preuß noch kein tragfähiges Gegenargument sein. Denn ein solcher Hegemonialstaat disponierte über genügend Machtmittel, die erforderlichen Mehrheiten zu formieren. Überdies waren in einer Herrschaftsordnung mit eigenberechtigter militärisch-bürokratischer Obrigkeit zumeist nur Veto-Minderheiten notwendig, um den Status quo im wesentlichen zu erhalten.<sup>105</sup>

Die bemerkenswertesten Ausführungen finden sich in Abschnitt IV, der auch den größten Umfang beanspruchte. Dies liegt teilweise in langen Zitaten aus Bismarcks *Gedanken und Erinnerungen* sowie Darstellungen von Zeitgenossen begründet, mit denen Preuß die gravierenden Unzulänglichkeiten des bestehenden Herrschaftssystems aus der Blickperspektive sogar maßgebender Gestalter und Befürworter untermauert. Gegen die von konservativen Historikern überlieferte Vorhaltung, eine „freisinnige Geschichtsschreibung“ präsentiert zu haben, was sogar vermeintlich objektiv urteilende Fachhistoriker bemängelten,<sup>106</sup> spricht auch seine wenig nachsichtige Darlegung der Rolle des

<sup>105</sup> Preußen verfügte unter der Reichsverfassung von 1871 über eine Sperrminorität gegenüber Verfassungsänderungen (Artikel 78 RV) und Umstrukturierungen im Militärwesen (Artikel 5 II RV).

<sup>106</sup> Vgl. Gustav Schmidt, *Hugo Preuß*, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), *Deutsche Historiker*, Bd. 7, Göttingen 1980, S. 55–68, im partiellen Rückgriff auf die parteilich konservative Rezensionkritik von Georg v. Below, *Bürgerschaften und Fürsten*, in: *Historische Zeitschrift* 102 (1909), S. 524–555 (zu Hugo Preuß, *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Leipzig 1906).

Liberalismus im Kaiserreich. Den Nationalliberalismus sah Preuß ohnehin von seinem willfährigen „Anschluß nach rechts“ in eine folgenreiche „politische, wirtschaftliche und soziale Versippung mit den alten Herrschaftskreisen, die Verbindung der großindustriellen mit den großagrarischen Interessen“ hineingetrieben. Doch auch die linksliberale Strömung konnte nach seiner Überzeugung, solange die Mehrzahl ihrer Anhänger ein Reformbündnis mit der Sozialdemokratie verweigerte, kaum etwas positiv bewirken: „Als hoffnungslos lebenslängliche Opposition war sie mit dem von ihr bekämpften System doch gewissermaßen auf Gedeih und Verderb verbunden“ (S. 484f.).<sup>107</sup> Dass Preuß wesentliche strukturgegeschichtliche Zusammenhänge herausarbeitete, wird in der Abschätzung der Chancen des „Dreikaiserjahrs“ gegen Ende der Bismarckära besonders deutlich. Er hielt damals andere „Modalitäten“ und Erscheinungsformen der deutschen Entwicklung durchaus für denkbar, wenn auch die Haupttendenz als in einem inneren Systemwiderspruch bereits fest verankert erschien:

„Die Spannung zwischen der Verkümmerng des nationalpolitisch-parlamentarischen Lebens und der hohen Entfaltung der kapitalistischen Wirtschaft mit ihren scharfen sozialen Gegensätzen ohne den Ausgleich staatspolitischer Zusammenarbeit war bereits zu weit gediehen, als daß eine Zusammenfassung aller liberalen und demokratischen Kräfte noch wahrscheinlich gewesen wäre. Damit fehlte aber die Voraussetzung für einen wirklichen und dauerhaften Wechsel des politischen Systems“ (S. 491).

Indem Preuß dies 1924 so formulierte, also im Wissen um den Systemwechsel von 1918, wollte er nicht etwa rückblickend der kaiserzeitlichen Verfassung noch Überlebenschancen zubilligen. Vielmehr ließ er auch Skepsis anklingen, ob das *Ancien régime* auf dem Weg einer inneren Reform zu überwinden gewesen wäre und nicht vielmehr, wie schon 1806, eine äußere Katastrophe vorausgehen musste.

In die gleiche Richtung zielten, jenseits sozioökonomischer Klassenspaltung im Lager der Reformkräfte, die Erkenntnisse über mangelnde politische Ausreifung der parlamentarischen Oppositionsfraktionen zur gemeinsamen Regierungsfähigkeit:

„Um als politischer Machtfaktor wirken zu können, bedarf die öffentliche Meinung der Organisation in politischen Parteien mit selbständiger Eigenkraft. Den Parteien diese selbständige Eigenkraft zu rauben, ihnen das politische Rückgrat zu brechen, das war der Triumph der inneren Staatskunst Bismarcks gewesen“ (S. 495).

Das galt für die Ausgrenzung der sozialdemokratischen, linksliberalen und zentrums-katholischen Oppositionskräfte ebenso wie für die gouvernementalen Konservativen und Nationalliberalen; diese riskierten ihre Mitwirkungschancen, wenn sie bei Mei-

---

<sup>107</sup> Dies ist als der Typus „sekundärer Integration“ der Linksliberalen und Zentrums-katholiken – also ehemaliger „Reichsfeinde“ der Bismarckära – charakterisiert worden; vgl. Wolfgang Sauer, *Das Problem des deutschen Nationalstaates*, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1973, S. 407–436. Hingegen wurde für die Sozialdemokratie auf Reichsebene trotz regionaler Kooperation eher nur „negative Integration“ im Sinne der Kanalisierung in einen Organisationspatriotismus konstatiert, der allerdings nach 1914 sozial- und nationalpatriotisch umdisponiert werden konnte; vgl. dazu Dieter Groh, *Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Frankfurt 1973.

nungsverschiedenheiten nicht letztlich auf die Bismarcksche Regierungslinie einschwenkten, ohne mehr als nur partielle Zugeständnisse erreichen zu können. In der Verbindung beider Erklärungsversuche bewegte sich Preuß auf einem bis heute keineswegs überholten Niveau der Geschichtsschreibung zum Kaiserreich. Es wäre hinsichtlich der 1848er Revolution eine verkürzte Sichtweise, nur die Uneinigkeit sowie Unentschlossenheit der liberalen Gruppierungen und ihr Zurückweichen vor demokratischen Konsequenzen zu beklagen; auch das von Preuß klar gesehene Spannungsverhältnis zwischen preußischer Konstitutionalisierung und nationalem Kaisertum ist mit zu bedenken. Ebenso reichte es nicht aus, für das Kaiserreich lediglich das konservative Beharrungsvermögen sowie die Anpassung der Nationalliberalen und die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Linksliberalen wegen unzureichender Öffnung gegenüber Bündnissen mit Sozialdemokraten und katholischen Demokraten zu kritisieren. Nur wenige demokratische Rechtsgelehrte wie Kelsen und Radbruch haben auch so frühzeitig jene Lehrmeinung von Preuß vertreten, dass die Integrationskraft der Parteien zwischen Regierung und Volksbewegungen für die Existenz eines parlamentarischen Systems ausschlaggebend war.<sup>108</sup> Die Fähigkeit von Parteien, eine Regierung zu bilden und eine stabile, die parlamentarischen Regeln akzeptierende Massengefolgschaft zu gewinnen, war in der Tat im Kaiserreich unterentwickelt. Solche Defizite waren die Folge der politischen Spaltungstaktik Bismarcks und der entstandenen klassengesellschaftlichen Fragmentierungslinien, was den Übergang in die Weimarer Republik belastete.

Im abschließend präsentierten Abschnitt V stößt Preuß über die Kriegsjahre in die Weimarer Gegenwart vor. Sein Fazit zu Ursachen des Ersten Weltkriegs hat auch noch heute Gewicht; er hob die preußisch-deutsche Bindung „an das altersmorsche Reich der Habsburger“ und die vorausgegangene Isolierung durch „beispiellos schlechte deutsche Politik“ besonders gegenüber englischen Interessen hervor:

„Für den Zustand unerträglicher Spannung, die sich schließlich in der furchtbaren Katastrophe des Weltkrieges entlud, ist also auch Deutschland mitverantwortlich; aber diese Mitverantwortlichkeit hat nichts gemein mit jener Legende von einem Deutschland, das in maßloser Herrschsucht, mit raffinierter Tücke den Weltkrieg von langer Hand her vorbereitet und böswillig heraufgeführt hätte“ (S. 500).

Um seine Kernthese zu belegen, dass unzureichende Politikfähigkeit die Früchte wirtschaftlicher und kultureller Anstrengungen nicht ausreifen ließ, wies er auf die katastrophalen Ergebnisse hin, die eine „politische Nichtigkeit der Parlamente und ihrer Parteien“ verursacht hatte: „Gegen den Reichsgründer hatte es in Deutschland kein Gegengewicht von politischer Eigenkraft gegeben; jetzt gab es auch keines gegen den kaiserli-

---

<sup>108</sup> Die Einsicht: „parlamentarisches System ist wechselnde Herrschaft der Parteien“, ergänzte Preuß in der NV am 30. Juli 1919 (*Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung*, Bd. 328, Berlin 1920, S. 2101) – und zwar auch im Verweis auf frühere „Parteiherrschaft“, die unter dem obrigkeitsstaatlichen Regime nur eben „keine wechselnde“ gewesen sein konnte. Zu Kelsens Staatslehre vgl. neben der eher rechtstheoretischen Arbeit von Dreier [Anm. 19] auch die politiktheoretische Studie von Robert Chr. van Ooyen, *Der Staat der Moderne. Hans Kelsens Pluralismustheorie*, Berlin 2003.



chen Reichszerstörer und seine Handlanger“ (S. 504f.). Auf Preuß kann sich also nicht berufen, wer die Bedeutung der Zäsur von 1918/19 unterschätzt und politische Institutionen wie den Interfraktionellen Ausschuss der letzten Kriegsjahre oder gar einen kontinuierlichen Machtzuwachs des Parlaments im Kaiserreich hervorhebt, um die Kontinuitätslinien zu unterstreichen.<sup>109</sup> Seit der Würdigung von Einflüssen der Französischen Revolution auf die preußischen Reformen nach dem Kriegsdebakel eines ebenfalls „altersmorschen“ Systems im Jahre 1806 blieb Preuß skeptisch, ob sich Chancen innerer Reformen auch ohne wesentliche äußere Impulse nutzen ließen.

Neben der agitatorischen Wirkung des Schlagworts „Versailles“ zugunsten nationalistischer Stimmungsmache und übertriebenen Annahmen zu den wirtschaftlichen Folgen wurden nur selten negative Struktureffekte auf die Innenpolitik hinreichend bedacht:

„Der Machtspruch der Sieger hat der deutschen Demokratie ihre natürliche Wehrverfassung verboten und ihr ein Soldheer aufgezwungen, das seinem Wesen nach mit der bürgerlichen Republik im Widerspruch steht“ (S. 515).

Vergegenwärtigt man sich den negativen Einfluss der Reichswehr auf die Entwicklung der Weimarer Republik, wird ersichtlich, dass Preuß hier einen wichtigen Aspekt berührt. Auch in ihrer Beschränkung auf 100.000 Mann blieb die Reichswehr, mehr noch als die Verwaltung, in der personelle Erneuerung auch nur in Teilbereichen vorangetrieben wurde, eine kaiserzeitlich geprägte Bastion und Ausgangspunkt politischer Einflussnahme von rechts. Überdies förderte die Umfangsbegrenzung das Entstehen inoffizieller Wehrformationen und gab den antirevolutionären Freikorps mit ihren gewaltbereiten rechtsradikalen Tendenzen eine Chance, sich als Exponenten gewissermaßen eines neuen vaterländischen Hilfsdienstes neben der Reichswehr etablieren zu können. Die Gründung des aus Kriegsteilnehmern zu rekrutierenden Republikerschutzverbands *Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold* im Jahre 1924 als Antwort auf den schwarz-weiß-roten *Stahlhelm* kam – im Vergleich mit dem Wirken des *Republikanischen Schutzbundes* in Österreich – zu spät, um eine Tradition demokratischer Wehrbereitschaft zu begründen.<sup>110</sup> Auch deshalb konnte sich in der Wahl Hindenburgs, so denkbar knapp sie ohne absolute Mehrheit ausfiel, die wichtigste Symbolfigur des kaiserzeitlichen Heeres an der Staatsspitze durchsetzen, mit der Reichswehr als Garant seiner Autorität.

Wie kaum ein anderer Politiker des – außerhalb von Beschwörungsformeln kaum wirklich existierenden<sup>111</sup> – „bürgerlichen Lagers“ hat Preuß das Schicksal der Weimarer

<sup>109</sup> Zu den Phasen des Zurückverfolgens der Ursprünge parlamentarisch gestützten Regierens vgl. über Bermbach, *Vorformen* [Anm. 8], hinaus auch Reinhard Schiffers, *Der Hauptausschuß des Deutschen Reichstags 1915–1918. Formen und Bereiche der Kooperation zwischen Parlament und Regierung*, Düsseldorf 1979; Manfred Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1978 – wobei die auf die Zeit vor 1914 zurückgreifende Version bei Rauh nicht nur im Lichte der Schriften von Preuß die am wenigsten plausible ist.

<sup>110</sup> Vgl. Karl Rohe, *Das Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold. Ein Beitrag zur Geschichte und Struktur der politischen Kampfverbände zur Zeit der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1966 (Hugo Preuß war dort Vorstandsmitglied).

<sup>111</sup> Zu den Lagerbildungen vgl. Karl Rohe, *Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt 1992.

Republik mit dem Wirken der Sozialdemokratie verbunden. Nach seiner Erinnerung und Überzeugung hatte sich die SPD klarer von linksradikalen Tendenzen abgegrenzt, als das umgekehrt bei Liberalen und Zentrums-katholiken nach rechts hin der Fall war; dies galt es für ihn mit dem gebührenden Respekt zu würdigen, gerade im Hinblick auf das Bündnis der verfassungstragenden Parteien:

„Daß diese notwendige Koalition möglich wurde, ist in erster Linie das historische Verdienst der Mehrheitssozialdemokratie. Die ‚bürgerlichen‘ Parteien, auch die oppositionellen, waren mit dem alten System trotz ihrer Opposition so eng verwachsen, daß sie zunächst in dessen plötzlichen Zusammenbruch mit hineingerissen wurden“ (S. 508). Die abschließende Frage: „Wird endlich in der deutschen Geschichte das Notwendige auch möglich sein?“, war auch vor dem Hintergrund einer im Absatz zuvor analysierten Suggestionskraft im „alten reaktionären Kampftruf ‚Gegen den Marxismus!‘“ zu verstehen: „Die politische Schwäche des Bürgertums unterliegt vielfach diesem Lockruf und beweist ihre Unfähigkeit zur politischen Führung durch einseitige Klassenpolitik des Unternehmertums. Begünstigt durch die geringe staatspolitische Schulung der Sozialdemokratie, ist es schon gelungen, sie aus der Regierung herauszumanövrieren“ (S. 515f.).

Der Mangel an Vorbereitung auf Regierungstätigkeit war bei den von Bismarck ausgegrenzten und verfolgten „Reichsfeinden“ unvermeidlich. Um so mehr Respekt verdienten die Leistungen von Zentrumsdemokraten wie Finanzminister Erzberger und Kanzler Wirth und SPD-Politikern wie dem Reichspräsidenten Ebert und dem preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun.<sup>112</sup> Auf Preuß kann sich insofern eine historiographische Lesart kaum berufen, dass Weimar nicht unwesentlich an Regierungsverweigerung der Sozialdemokraten und letztlich „Selbstpreisgabe“ gescheitert sei (was dann Antidemokraten bzw. die nur halbherzig republikanischen Kräfte teilweise entlasten könnte).<sup>113</sup> Als Verfassungshistoriker war er vielmehr davon überzeugt, dass – bei aller Kritik an Verantwortungsscheu und manchem Ungeschick – in der Hauptsache letztlich ein „Herausmanövrieren“ des rechts von Linksliberalen und Zentrumsdemokraten verhassten Regierungseinflusses der SPD auf Reichsebene entscheidender gewesen ist. Den im Sinne der republikanischen Institutionen noch chancenreichen Anfangsjahren bis 1922 folgte seit Ruhrkampf und zugespitzter Inflationskrise 1923 der forcierte Eliten- und Massen-Abmarsch nach rechts als Haupttendenz der innenpolitischen Entwicklung.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Ergänzend zu Mühlhausen, *Ebert* [Anm. 53], dies zu anderen führenden Demokraten außerhalb der DDP: Hagen Schulze, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung. Eine Biographie*, Frankfurt 1977; Klaus Epstein, *Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie*, Frankfurt 1976; Ulrike Hörster-Philipps, *Joseph Wirth 1879–1956. Eine politische Biographie*, Paderborn 1998.

<sup>113</sup> Vgl. Karl-Dietrich Erdmann/Hagen Schulze (Hg.), *Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie*, Düsseldorf 1980.

<sup>114</sup> Solche bei Mommsen, *Freiheit* [Anm. 29], bereits in den Kapitelüberschriften akzentuierte Entwicklungstendenz findet Anknüpfungspunkte in Zeitzeugnissen von Preuß aus den Jahren 1923–25; der „Mainstream“ der Weimar-Forschung sieht hingegen in der Phase der relativen Stabilisierung 1924–29 oder gar in der Krise von 1930–32/33 noch mehr „Handlungsspielräume und Alternativen“ – so der Untertitel von Heinrich August Winkler (Hg.), *Die deutsche Staatskrise 1930–1933*, München 1992.

## 7. Der Verfassungs- und Verwaltungsrechtler

Das lesende Publikum konnte Preuß vor allem in den Krisenjahren seit 1923 als mahenden Publizisten in den großen demokratischen Blättern finden. Hinter den Kulissen arbeitete er an seinem Verfassungskommentar, von dem aber nur die Schrift zum Neugliederungs-Artikel 18 bereits zu Lebzeiten veröffentlicht wurde.<sup>115</sup> Die Intensivierung rückblickend stark beachteter Weimarer Staatsrechtskontroversen datiert frühestens auf sein Todesjahr 1925. Dies lag fachintern wesentlich im Erscheinen von Kelsens *Staatslehre* begründet, an der sich die antipositivistische Kritik entzündete.<sup>116</sup> Der Übergang von Ebert zu Hindenburg im Amt des Reichspräsidenten hat zusätzlich bewirkt, das Interesse von – überwiegend der Weimarer Republik skeptisch gegenüberstehenden – Staatsrechtsgelehrten an einer Neuinterpretation der Verfassungsgrundsätze zu wecken.<sup>117</sup> In der *Zeitschrift für Politik* bezieht sich Preuß im Sommer 1923 auf die bei Carl Schmitt zu findende Unterscheidung von souveräner und kommissarischer Diktatur<sup>118</sup> – die letztere, begrenzte Version zur möglichen Option des Artikel 48 erklärend. Doch ist sein Beitrag wesentlich eine Rezensionsabhandlung zur 1922 erschienenen Studie von Richard Grau über *Die Diktatur des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikel 48 der Reichsverfassung*.

Im Gegensatz zu einer sich in historischen Darstellungen fortschleppenden Terminologie weist Preuß dort nachdrücklich darauf hin, „daß es sich bei den Vollmachten des Artikel 48 nicht nur quantitativ, sondern vor allem qualitativ um etwas anderes handelt, als um ein Notverordnungsrecht“ (S. 528). Der Wortlaut und Sinngehalt von Artikel 48 Abs. 1 war zunächst gegen ein „Land“ gerichtet, das „die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt“, und betraf sonst den Fall, dass „die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird“ (Abs. 2). Der Artikel 48 regelte also Geltung und Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und gab keine Befugnis, bestimmte politische Ziele zu verwirklichen. Abgesehen von begrenzten Vorleistungen bei „Gefahr im Verzuge“ ließ die Diktaturgewalt nach Artikel 48 für Preuß „keinen Raum mehr für eine landesgesetzliche Regelung“ (S. 531) oder sonstige partikularistische Kompetenzaneignung, denn es „ist der Satz: ‚Reichsrecht bricht Landrecht‘ ein unbedingt und für alle Verhältnisse ohne Ausnahme gültiger Fundamentalsatz“ (S. 533). Dass Grau im Nachwirken des Kaiserreichs die angesichts übergeordneter Rechte für Präsident und Reichstag subsidiär ge-

<sup>115</sup> Preuß, *Artikel 18* [Anm. 40], erscheint als Teil von *Reich und Länder* in Bd. 3.

<sup>116</sup> Einen wichtigen Anstoß zur Weimarer Staatsrechtskontroverse gab Hermann Heller, *Die Krisis der Staatslehre*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 55 (1926), S. 289–316.

<sup>117</sup> Zu Lebzeiten von Preuß erschien aus dem Lager der neuen Antipositivisten nur die Schrift von Erich Kaufmann, *Kritik der neukantischen Rechtsphilosophie. Eine Betrachtung über die Beziehungen zwischen Philosophie und Rechtswissenschaft*, Tübingen 1921; zur Einordnung vgl. Klaus Rennert, *Die „geisteswissenschaftliche Richtung“ in der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik. Untersuchungen zu Erich Kaufmann, Günther Holstein und Rudolf Smend*, Berlin 1987.

<sup>118</sup> Carl Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Berlin 1921.

fasste Handlungsebene der Länder noch überinterpretierte, ließ Preuß am Nutzen jener Formulierung zweifeln: „Hätte man freilich den Mißbrauch voraussehen können, den die bayerische Regierung mit dieser Befugnis gegenüber dem Gesetze zum Schutz der Republik getrieben hat, so hätte man wohl doch diesen Abs. 4 anders gefaßt oder auch ganz darauf verzichtet“ (S. 535). Mit seiner Auffassung, dass Landesbehörden dem Wortlaut von Abs. 4 nach „einstweilige Maßnahmen“ dem Reichspräsidenten sofort anzuzeigen und seine Entscheidung zu respektieren hatten, konnte sich Preuß hier sogar auf Darlegungen des DNVP-Sprechers Delbrück aus der Nationalversammlung berufen.<sup>119</sup>

Die Erfahrungen seit dem Kapp-Lüttwitz-Putsch und Rathenau-Mord sowie dem folgenden *Gesetz zum Schutz der Republik* haben Preuß motiviert, in der Krise des Jahres 1923 unbeschadet seines Insistierens auf strikt rechtsstaatlichem Verständnis die Präsidialrechte gemäß Artikel 48 zu verteidigen und keine Einschränkungen zu befürworten.<sup>120</sup> Gerade die „Verfassungswidrigkeit“ der bayerischen Zustände ließ ihn, noch bevor solcher antirepublikanische Partikularismus im Hitler-Putsch und den Plänen eines „Marsches auf Berlin“ eskalierte, ein konfliktfreudiges Fazit formulieren, obwohl die „verhängnisvolle Schwäche der Reichsgewalt“ zuvor hervorgetreten war:

„Alle Zeichen der Zeit weisen darauf hin, daß die reichsverfassungsmäßige Diktatur des Artikel 48 zum Schutze des Reichs und seiner Einheit leider noch eine größere Rolle wird spielen müssen, als bisher. Die zuständigen Stellen sollten sich darauf vorbereiten und klar zum Gefecht machen“ (S. 535).

Damit wies er auf die Möglichkeit nach Artikel 48 hin, dass eine Reichsexekution gegen ein Verfassung und Gesetze missachtendes Land „mit Hilfe der bewaffneten Macht“ erfolgen durfte. Dies freilich hätte eine Reichswehr vorausgesetzt, die sich nur als ein loyales Instrument der äußeren und inneren Politik verstand und nicht selbst Politik hinter den Kulissen machen wollte.<sup>121</sup>

So wie Preuß die *Zeitschrift für Politik* als Ort seiner dann verfassungsrechtlich untermauerten Botschaft gewählt hatte, dem Reichspräsidenten Ebert nicht das politische Ermessen für den Einsatz der Diktaturgewalt nach Artikel 48 vorzeitig zu begrenzen, war die *Juristenzeitung* für eine weitere grundlegende Abhandlung folgerichtig ausgewählt. Nach dem Inflations- und Stabilisierungswinter 1923/24 hatten sich materielle Notverordnungsmaßnahmen und verfassungsdurchbrechende Gesetze dermaßen gehäuft, dass es an der Zeit erschien, solche Praxis in rechtswissenschaftlicher Perspektive und nicht bloß politisch zu kritisieren. Die Berufung auf überpositive Argumentationsquellen oder die normative Kraft faktischer Machtpositionen lehnte Preuß entschieden ab: „Heute haben alle Reichs- und Staatsgewalten ihren Status nur in der Verfassung; und sie haben keinen andern Status.“ Die Nationalversammlung von Weimar hatte in ge-

<sup>119</sup> Zu den politischen Grundideen in den Beratungen der NV vgl. Tina Pohl, *Demokratisches Denken in der Weimarer Nationalversammlung*, Hamburg 2002, und Bollmeyer, *Weg* [Anm. 45], S. 255–349.

<sup>120</sup> Zur Legende geringer republikanischer Abwehrrechte vgl. Christoph Gusy, *Weimar – die wehrlose Republik? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*, Tübingen 1991.

<sup>121</sup> Als Überblick vgl. Francis L. Carsten, *Reichswehr und Politik 1918–1933*, Köln 1964.

radewege idealtypischer Weise die „Bedeutung der Verfassung als einziger Rechtsgrundlage aller neukonstituierten Staatsorgane“ zur Geltung gebracht (S. 549).

Gleichwohl hatte sich in der Inflations- und Stabilisierungskrise die Neigung zunehmend durchgesetzt, mit außerordentlichen Umständen begründete Entscheidungen auch gegen den Wortlaut sowie den rechtsnormativen Sinngehalt der WRV zu treffen und dabei allenfalls im Einzelfall wenigstens noch das Formalkriterium einer verfassungsändernden Mehrheit zu beachten. Diese bedenkliche Parlaments- und Regierungspraxis war für Preuß „leider eines der Symptome dafür, daß die Regierung noch im Banne der alten Routine steht, und daß der Reichstag sich der mit seiner gehobenen Stellung verbundenen Verantwortlichkeit als Hüter der Verfassung und der auch ihm von der Verfassung gesetzten Rechtsschranken noch immer nicht genügend bewußt geworden ist“ (S. 550). Die Einsetzung des Parlaments in die Aufgabe eines Hüters der Verfassung<sup>122</sup> manifestierte sich auch in der Bestimmung von Artikel 48 Abs. 3: dass zuvor aufgeführte Maßnahmen des Reichspräsidenten „auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen“ waren, dieser also selbst im Krisenfall das entscheidende Staatsorgan bleiben sollte. Der Reichspräsident war dort wesentlich als exekutivischer Garant des inneren und äußeren Bestands einer Rechtsordnung vorgesehen, deren konkrete Ausgestaltung in die Hände von Regierung und Parlament gelegt wurde.

Versäumte der Reichstag die Veränderung des WRV-Wortlauts mit erforderlicher Mehrheit, so waren dies punktuelle „Durchbrechungen der Verfassungsnormen“, die aber der Legislative nicht zustanden, um sie stärker an ihre Kontrollaufgabe zu binden. Einzelne Verfassungsdurchbrechungen, selbst wenn sie eine sonst für Verfassungsänderungen notwendige Mehrheit hinter sich versammelten, waren für Preuß „diktatorische Maßnahmen von der Art, wie sie die Reichsverfassung in Artikel 48 unter gewissen Voraussetzungen dem Reichspräsidenten gestattet, niemals aber dem Reichstage“. Die Konsequenzen einer Parlaments- und Regierungspraxis, die solche Grundsätze missachtete, hat Preuß deshalb in großer Entschiedenheit formuliert:

„Ein verfassungsänderndes Gesetz muß also, um verfassungsmäßig zu sein, nicht nur in den erschwerten Formen der Verfassungsänderung ergehen, sondern auch die Verfassung wirklich ändern, sei es durch Änderung ihres Textes, sei es durch Zusätze zur Verfassungsurkunde; andernfalls ist es verfassungswidrig und daher nichtig“ (S. 550f.).

Die Berufung auf das Vorhandensein einer verfassungsändernden Mehrheit ohne damit verbundene Änderung oder Ergänzung des Verfassungstextes war nach seinem Verständnis also ein kategorialer Fehler; es konnte die formelle Voraussetzung nicht die materielle Bedingung ersetzen. Die Schlussbemerkung verwies auf das Erfordernis weiterer Kontrollebenen: „Solcher Zwiespalt zwischen dem geltenden Verfassungsrecht und der legislativen Praxis mahnt eindringlich dazu, das richterliche Prüfungsrecht über

---

<sup>122</sup> Preuß vertritt hier die englische Tradition der parlamentarischen Eigenverantwortlichkeit für die Verfassung, ohne Gerichtsschutz zu verwerfen, während es später um den Vorrang präsidialer Rechte oder der Gerichtszuständigkeit ging: Einerseits Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931; andererseits Hans Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, in: *Die Justiz*, 6 (1931), S. 576–628.

die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als unentbehrlichen Schutz des Rechtsstaats festzuhalten und auszubauen“ (S. 552).<sup>123</sup> Das österreichische Modell Kelsens war darum mit der Einrichtung des selbständigen Verfassungsgerichtshofes bereits in der Ersten Republik bemüht, und das GG der Bundesrepublik ist diesem Beispiel gefolgt.

Dass Preuß im Eintreten für Verfassungsnormen keine Parteigrenzen kannte, wird in gutachterlicher Unterstützung für einen Rechtsanwalt ersichtlich, der Kommunisten in politischen Prozessen verteidigte. Das *Berliner Tageblatt* scheute nicht den Abdruck des zuvor schon in der *Roten Fahne* publizierten Briefes vom Dezember 1924, in dem Preuß jenem Anwalt mitteilte, „daß ich im wesentlichen Ihren Ergebnissen über die *rechtsirrig* Anwendung des Artikels 48 Reichsverfassung zustimme“ (S. 566).<sup>124</sup> Der Zuschnitt jener Ausnahmeverordnungen, die im Krisenherbst 1923 alle vollziehende Gewalt auf den Reichswehrminister und schließlich gar den Chef der Heeresleitung übertragen hatten, bestärkte seinen Verdacht, „daß sie weder im Reichsministerium des Innern noch im Reichsjustizministerium bearbeitet, sondern im *Reichswehrministerium* entstanden sind, und zwar unter dem Einfluß von *Militärjuristen*“. In seiner nicht zur Disposition für Opportunitätserwägungen stehenden Überzeugung, dass jede verfassungskonforme Interpretation auf die „*Suprematie der verfassungsmäßigen Zivilgewalt über die Militärmacht*“ zu begründen sei, ermutigte er den vor dem Reichsgericht streitenden Anwalt sogar zu einer offensiveren Argumentation, die nicht allein die Ermächtigung von Militärbefehlshabern angreifen sollte: „Indessen kennt Artikel 48 – und das ist das Wesentliche – auch *gar keine Übertragung der vollziehenden Gewalt*. Sie bleibt vielmehr ganz unverändert da, wo sie immer ist: beim *Reichspräsidenten, der Reichsregierung und deren Organen*“ (S. 567). Wenn Präsident und Regierung unter dem Druck der Reichswehr einer Übertragung von Vollzugsgewalt auf Militärbefehlshaber zustimmten, wurden sie nach dem Urteil von Preuß ihrer politischen Verantwortung in schwierigen Zeiten nicht gerecht und handelten sogar verfassungswidrig.

Zuletzt nutzte er die liberale Zeitschrift *Die Hilfe* für eine betont kritisch gehaltene verfassungspolitische Bilanz zu Artikel 48 WRV.<sup>125</sup> Aus seinem Blickwinkel hatten die allzu zahlreichen „Notverordnungen“ neben „mißbräuchlicher Verwendung“ auch im Ergebnis „mehr schädlich als nützlich gewirkt“, weil parlamentarische Verfahren entgegen obrigkeitstaatlichen Vorurteilen keine Zeitvergeudung vor Entscheidungen waren: „Es zeigt sich eben, daß in modernen Verhältnissen für brauchbare Gesetzgebungsarbeit

---

<sup>123</sup> Vgl. dazu Christoph Gusy, *Richterliches Prüfungsrecht: eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung*, Berlin 1985; Helge Wendenburg, *Die Debatte um die Verfassungsgerichtsbarkeit und den Methodenstreit der Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik*, Göttingen 1984.

<sup>124</sup> Es ist hier nicht der Ort, den Prozess zu schildern, es geht nur um die Thesen von Preuß.

<sup>125</sup> Eine vom ehemaligen Verfassungsrichter Böckenförde betreute Dissertation kommt nach Sichtung der Rechtslage und der Anwendungsfälle zu dem für die Juristenunft wenig schmeichelhaften Befund, dass weitgehend „die Funktion des Parlaments in der neuen republikanischen Reichsverfassung fremd geblieben war“ und dies eine „Auflösung der Weimarer Verfassung schon in der Frühphase der Republik“ einleitete; vgl. Achim Kurz, *Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919–1925*, Berlin 1992, S. 192, 195.

die ordentliche parlamentarische Behandlung unter Kontrolle der vollen Öffentlichkeit unentbehrlich und auch durch die jetzt beliebte Mitwirkung eines parlamentarischen Ausschusses nicht zu ersetzen ist“ (S. 572). In verfassungstheoretischer Hinsicht setzte er hier die Vorzüge eines zugleich diskursfördernden parlamentarischen Systems dem einseitigen Dezisionismus des Regierens mit AusnahmeGesetzen und Notverordnungen entgegen. Nachdem sich die Erwartung, dass Artikel 48 zur Abwehr von partikularistischen Tendenzen und Putschbedrohungen verfassungsstabilisierend eingesetzt werden könne, nicht umfassend bestätigt hatte und Missbrauchsgefahren überwogen, korrigierte Preuß seine frühere Einschätzung und mahnte nun die noch immer fehlenden Ausführungsbestimmungen gemäß Artikel 48 Abs. 5 an:

„Die Erfahrungen, die bisher mit dem Gebrauch der außerordentlichen Vollmachten durch eine höchst bedenkliche Praxis gemacht worden sind, beweisen die dringliche Notwendigkeit eines solchen beschränkenden Gesetzes und weisen zugleich auf die Punkte hin, wo dieses Gesetz den bisherigen Mißbräuchen einen Riegel vorschieben muß“ (S. 575).

Einen weiteren Beweggrund konnte er nicht offen benennen, ohne die Überzeugungskraft seiner Argumente bei manchen Lesern abzuschwächen: Gewiss war auch die Wahl Hindenburgs ins Amt des Reichspräsidenten ein Grund mehr, in diesem gut zwei Wochen danach erscheinenden Beitrag dem Artikel 48 die Giftzähne des autoritären Missbrauchs vielleicht noch rechtzeitig ziehen zu wollen.

Als sich im Vorfeld der Reichspräsidentenwahl das Problem *Auch noch Verfassungskonflikt in Preußen?* abzeichnete, weil die DVP das Zweckbündnis mit der Weimarer Koalition aufgekündigt hatte, präsentierte er in der vom *Berliner Tageblatt* eingangs betonten Rolle des „ausgezeichneten Staatsrechtslehrers“ über den Anlass des Streits um Artikel 45 der preußischen Verfassung weit hinausreichende Überlegungen. Es konnte einer Negativkoalition von DNVP und DVP mit den Kommunisten nicht zustehen, in der preußischen Verfassung im nachhinein zu definieren, was noch zulässige laufende Geschäfte waren. Seiner Lehrmeinung folgend hatte eine Minderheitsregierung auch die politischen Geschäfte in jedem erforderlichen Maße fortzuführen, bis sie durch eine neue Mehrheit abgelöst wurde; diese Rechte einzuschränken, war nur einer verfassungsändernden Mehrheit gestattet. Über diesen formalen Aspekt der Beschlusskompetenzen hinaus musste es nach der Auffassung von Preuß ohnehin „für jeden ehrlichen und einsichtigen Anhänger des verfassungsmäßigen Regierungssystems klar sein, daß die relativ weitaus stärkste Parteiengruppe, der nur drei oder vier Stimmen an der absoluten Mehrheit fehlen, geradezu *die staatspolitische Pflicht* hat, durch eine von ihr gestützte Regierung die Geschäfte des Landes, die doch besorgt werden müssen, bis auf weiteres zu führen“ (S. 568). In einem kurzen Beitrag für die *Juristenzeitung* bekräftigte Preuß den vom Wortlaut nicht konterkarierten normativen Sinngehalt, es gelte für die

„preußische Verfassung die allgemeine Regel des parlamentarischen Systems, wonach eine Regierung nicht auf eine im voraus bestimmte Zeit eingesetzt wird, sondern so lange im Amt bleibt, bis sie entweder freiwillig zurücktritt oder durch eine parlamentarische Niederlage zum Rücktritt genötigt wird, wofür Artikel 57 der Verfassung die näheren Bestimmungen enthält“ (S. 555).

In seiner abschließenden Beurteilung des Sinngehalts dieses Verfassungsartikels beharrte Preuß im Landtag auf seiner Auffassung, „daß man eine Regierung seitens der Opposition nur stürzen kann und darf, wenn man eine andere regierungsfähige Mehrheit an ihre Stelle setzen kann“ (S. 271). Wenn also rein destruktive Bündnisse, die keine neue Mehrheit und somit weder Regierungsfähigkeit noch Gesetzesbeschlüsse hervorbringen konnten, eine geschäftsführende Minderheitsregierung nicht an der Amtsführung hindern durften, kam dies einem späteren Verfassungsinstitut des konstruktiven Misstrauensvotums (Artikel 67 GG) bereits sehr nahe.<sup>126</sup>

Diese stabilisierende Intention wurde noch deutlicher aus Darlegungen, die er im Preußischen Landtag hinzufügte, als er die „reine Rechtsfrage“ (S. 556) vom politischen Machtkampf unterscheiden wollte und sich von der „gesamten staatsrechtlichen Literatur“ bestätigt sah, dass keine Stimme „für eine Zweifelhafteit des Artikels 45 spräche“ (S. 558). Im Sinne der zum parlamentarischen System gehörenden Orientierung auf Regierungsfähigkeit erklärte Preuß es für „weise und richtig von der Verfassung, daß sie nicht jeder beliebigen Zufallmehrheit es ermöglicht, eine Regierung zu beseitigen, wenn nicht zugleich der Ersatz bereit steht“ (S. 561). Im Kontrast zu vielen Legenden über die beliebige Auslieferung der Republik an ein Zerstörungswerk, das eine „negative Mehrheit“ ungehindert verrichten konnte, insistierte der einstige Verfassungsminister auf gegenteiliger Interpretation des geltenden Staatsrechts:

„So politisch weltfremd waren die Verfassungsgesetzgeber auch nicht, um nicht diesen leidigen Zustand in Deutschland als wahrscheinlich anzunehmen. Gerade deshalb haben sie es schwerer gemacht, eine Regierung zu stürzen als sie einzusetzen“ (S. 561).

Für Preußen war eine „Präsidenschaftsverfassung“ (S. 564) nicht vorhanden, die auf der Ebene des Reichs im Hintergrund bereitstand. Hier musste sich die Weimarer Koalition gegen negative Mehrheiten aus eigener Kraft behaupten und fand schon weiter in die Praxis des parlamentarischen Systems hinein.<sup>127</sup>

Angesichts einer herausragenden Rolle als Verfassungsminister konnte ein anderer Schwerpunkt von Preuß aus seinen Publikationen als Verwaltungsrechts-Gelehrter im Kaiserreich in Vergessenheit geraten: Sein fachlich guter Ruf auf diesem Arbeitsgebiet war insbesondere mit dem *Amtsrecht* (1902), das man nach zeitgenössischem akademischen Qualitätsstandard sein Hauptwerk neben der frühen Habilitationsschrift nennen kann, und der Denkschrift *Zur preußischen Verwaltungsreform* (1910) begründet worden. Auf letztere bezog sich Preuß in einer Landtagsrede zur preußischen Gemeindeverfassungsreform im September 1922, denn „die Streitfragen liegen noch im wesentlichen so, wie sie vor 13 Jahren gelegen haben. Wenn jemand daran zweifeln wollte, daß wir in Wahrheit gar keine Revolution hinter uns haben, so brauchte er sich nur diese Fragen

<sup>126</sup> Dies ist auch das Ergebnis bei Edmund Brandt, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen. Dargestellt am Beispiel von Art. 54 WRV und Art. 67, 68 GG*, Berlin 1981.

<sup>127</sup> Das ist die Kernthese der Studie von Möller, *Parlamentarismus* [Anm. 41], der ungeachtet anderer Beurteilungen in Nebenaspekten – aber durchaus im Sinne der Ausdeutung des Artikel 45 durch Preuß und mit bleibender Skepsis gegen die Präsidialmacht auf Reichsebene – zugestimmt werden kann.



der Verwaltungsreform anzusehen“ (S. 540). Diese Skepsis war nicht allein den schwierigen außen- und finanzpolitischen Umständen geschuldet, denen zufolge sich das Bürgertum im Sinne des Frh. vom Stein „kaum in der wirtschaftlichen, sozialen und geistigen Lage“ befand, Ehrenämter zu führen (S. 546). Durch Finanzprobleme der Städte war auch die Kommunalwirtschaft in Krisen geraten.<sup>128</sup> Die sich unter Innenminister Severing in Preußen andeutende

„zentralisierte Demokratie“ hatte zwar „neben den Schattenseiten ihre großen Vorzüge, wie wir in Frankreich sehen können“, jedoch „den einen aber entscheidenden Nachteil, daß das deutsche Volk sie sich nicht gefallen läßt. Sie entspricht der ganzen Anlage des deutschen Gemeinlebens nicht, und deshalb müssen wir die Stärke unseres demokratischen Staatsaufbaus gerade in dem Gedanken der Selbstverwaltung, der Dezentralisierung, der Verantwortlichkeit auch der engeren Verbände sehen“ (S. 544).

Dies entsprach der von Preuß seit Jahrzehnten vertretenen Grundposition, die er nicht den unbestritten schwierigen Bedingungen einer inflationären Nachkriegszeit opfern wollte. So plädierte er letztlich sogar dafür, die Reform eher auf einen günstigeren Zeitpunkt zu verschieben, als sie halbherzig durchzuführen und dann wegen eines Trägheitseffekts politischer Institutionen auf längere Frist kaum noch zeitnah einen weiteren Fortschritt erzielen zu können.

Sogar in einem unscheinbaren Beitrag über *Reichspolizei und Landespolizei* für die Fachzeitschrift *Staats- und Selbstverwaltung* war eine verfassungstheoretisch bedeutsame Systematik der vier „Kompetenzkategorien des Reiches“ in der WRV bei ihm zu finden – in solcher Abstufung weder zentralistische Omnipotenz noch länderstaatlichen Partikularismus stützend: Preuß unterschied „ausschließliche“ Zuständigkeit nach Artikel 6 und „konkurrierende“ gemäß Artikel 7, dann eine „Bedarfskompetenz des Artikel 9“ und schließlich die „Rahmenkompetenz des Artikel 10“, z.B. für das Schulwesen (S. 522). In einem Vortrag bei der *Vereinigung für Polizei- und Kriminalwissenschaft* fand sich der Hinweis, dass eine von ihm gegen den Länderpartikularismus und als Ergänzung der Ortspolizei befürwortete „Reichspolizei“ gemäß Artikel 9 einen klassischen Doppelsinn umfasste, nämlich „Wohlfahrtspflege und Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“. Dort sei ein „Begriff wieder aufgenommen worden, der schon vor Jahrhunderten bestanden habe. Damals hat man alles, was der Öffentlichkeit dienen konnte, in den Tätigkeitsbereich der Polizei gezogen“ (S. 519). Da öffentliche Angelegenheiten, eben die *res publica* betreffend, mit dem Politischen begrifflich verknüpft waren, ließ sich in der älteren „Polizeiwissenschaft“ ein Vorläufer der Politikwissenschaft im Sinne der Staats- und Verwaltungslehre auffinden.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Hinsichtlich eines in Bd. 5 zu behandelnden Problemkreises konstatierte Preuß auch dieses „mit tiefem Bedauern; denn ich war jahrzehntelang eifriger sogenannter Munizipalsozialist und würde es unter den damaligen Verhältnissen und Voraussetzungen auch immer wieder sein, und wenn wir wieder in solche Verhältnisse hineinkommen, wird auch diese Seite der Dinge wieder aufzunehmen sein“ (S. 546).

<sup>129</sup> Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied 1966; Thomas Simon, „Gute Polizei“. *Ordnungsbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt 2004.

Für Zeitungsleser schilderte er *Die Mär von der preußischen Verwaltungsreform* mit einem Fazit aus eigenen Studien: „Jede Verwaltungsreform, die über technische Einzelheiten hinausgehen soll und will, hat einen politischen Charakter“ (S. 552). Als das über Jahrzehnte fortgeschleppte „Kernproblem“ definierte er weiterhin „*die Überwindung der überkommenen Disharmonie zwischen obrigkeitlich-bürokratischer Verwaltung und demokratischer Selbstverwaltung*“. Auch das republikanische Preußen hatte es versäumt, bereits vorliegende Reformkonzepte wie jenes von Bill Drews, das 1917 sozusagen das Ergänzungsstück der Vorschläge von Preuß zur Verfassungsänderung bildete, nach dem Systemwechsel aufzugreifen und umzusetzen. So blieb auch die Bilanz aus der Sicht des Jahres 1924 ernüchternd und die „völlig untragbare Überfülle der Behörden“ eine Erblast für unabsehbare Zukunft: „War es schon früher widersinnig, so ist es heute einfach unmöglich, daß wir eine größere Zahl von Verwaltungsinstanzen weitererschleppen, als sie irgendein Land der Welt trägt“ (S. 554f.). In einem weiteren Beitrag übersetzte er das Stichwort „*Demokratisierung der Verwaltung*“ (S. 583) neben erforderlichem Wechsel zu republiktreuem Personal auch mit dem Vorschlag, den „Regierungsbezirk“ entfallen zu lassen, „dem kein Selbstverwaltungskörper entspricht“ (S. 585). Die Chancen dafür schätzte er allerdings wegen vorhandener Begehrlichkeiten der Ämterpatronage für „drei Dutzend Regierungspräsidentenstellen“ (S. 586) skeptisch ein. Noch bedeutsamer als Details der Verwaltungsorganisation waren aber Einsichten, dass letztlich Verfassungsgrundsätze berührt wurden, sobald es um die Erfahrbarkeit des Vollzugs der Normen des Öffentlichen Rechts für die Staatsbürger ging:

„Weil die Verwaltung in das tägliche Leben der Bevölkerung unmittelbarer eingreift als die Verfassung, ist eine dem Geist der Verfassungsorganisation wesensverwandte Organisation der inneren Verwaltung von größter Bedeutung für die Verwirklichung der Verfassungsgedanken und für ihre Verwurzelung im täglichen Leben des Volkes“ (S. 576).

Auch diese erst unmittelbar nach seinem Tod veröffentlichte „*letzte Lebensarbeit*“ (S. 576) war ein wesentlicher Teil des Vermächnisses von Preuß zur Thematik von Politik und Verfassung in der Weimarer Republik.

## 8. Der Verfassungsredner

Die bedeutendste Rede von Preuß war gewiss die Begründung des verabschiedungsreifen Verfassungsentwurfs.<sup>130</sup> Der Nationalversammlung gehörte er selbst aber nicht an, weil er angesichts traditioneller Widerstände in seiner Partei keine aussichtsreiche Kandidatur erreichen konnte.<sup>131</sup> Außerhalb der Parlamente hat er kurz vor seinem Tod zwei Vorträge hinterlassen, die ebenfalls über die Bedeutung einzelner Versammlungsreden

<sup>130</sup> Diese Verfassungsrede von Preuß, *Staat* [Anm. 25], S. 394–421, erscheint als Bindeglied zwischen der Denkschrift des Januar 1919 (S. 368–394) und dem Verfassungstext des August 1919 in Bd. 3.

<sup>131</sup> Allerdings war Preuß in den – parlamentarisch wichtigen – Ausschuss-Beratungen in einem bislang nicht hinreichend gewürdigten Umfange präsent, was gleichfalls in Bd. 3 dieser Edition dokumentiert und kommentiert werden soll.

hinausragen: Nicht allein für jüdisches Publikum formulierte er gegen eingewurzelte Vorurteile und grassierende Feindbildkampagnen ein kritisches Fazit zu deutschen Verhältnissen: „Wo der Antisemitismus im öffentlichen Leben überwiegt und bedeutungsvoll ist, da ist die Entwicklung des Nationalstaates noch nicht vollendet, da ist der moderne nationale und demokratische Staat noch im Entwicklungsstadium stecken geblieben. Und so ist es in Deutschland“ (S. 292f.). Weit davon entfernt, die Gefahren zu verkennen, zitierte er sogar einen Satz des Dichters Grillparzer von fataler Klarsichtigkeit, ohne vermutlich zunächst mehr als verbale Exzesse vorherzusehen: „Die politische Entwicklung Europas scheint zu gehen von der Humanität durch Nationalität zur Bestialität“ (S. 297). Ähnliche Cassandra-Rufe, die aufrüttelnd und nicht fatalistisch gemeint waren, finden sich auch schon im Ersten Weltkrieg.<sup>132</sup>

Eine längere Rede auf dem Kongreß der SPD-nahen Angestellten-Gewerkschaften nutzte Preuß zu dem Appell, „das demokratische und das soziale Prinzip nicht gegeneinander verhetzen zu lassen zum Nutzen derer, die, antinational und antidemokratisch, im Dienste der Reaktion und des Monopolkapitalismus stehen“ (S. 289). In diesem Sinne sprach er als sozialliberaler Demokrat zu demokratischen Sozialisten, als fortschrittlicher Großbürger zu modernen Arbeitnehmergruppen. Im Sinne einer Intensivierung des Gemeinlebens, und zwar gleichermaßen der inneren Vergesellschaftung wie der internationalen Verflechtungen, wollte Preuß ähnlich den Reformisten der SPD ein „Gesetz wachsender Sozialisierung mit einer gewissen Naturnotwendigkeit“ (S. 283) die Partikularinteressen überwölben sehen. Entgegen vulgärmarxistischen Annahmen sah er aber statt vereinfachender Klassenpolarisierung eine „Differenzierung der Individuen aus ihrer Klasse und Schicht heraus“ am Werke, die gerade eine Voraussetzung für die Aufhebung ständischer Ordnungsentwürfe in demokratischer Rechtsgleichheit bildete; dabei erwähnte Preuß auch „Arbeiter“, die ihrer ganzen Individualität und Mentalität nach Staatsmänner sind“ (S. 287), weit mehr als viele Angehörige des Adels. So wie für ihn der „ursprüngliche Liberalismus“ vor der Klassenspaltung noch „sozialliberal“ akzentuiert war (S. 288), verwies er Sozialisten auf demokratische Wurzeln in der Gesellschaftstheorie:

„Die Sozialisten nennen sich untereinander *Genossen*. Und es ist der *genossenschaftliche* Gedanke der Organisation von unten nach oben, auf dessen Grund die Republik und das demokratische Prinzip ruhen“ (S. 286).

Um Genossenschaftsideen nicht mit diffuser Gemeinschaftsideologie verwechseln zu lassen, setzte Preuß „die freie *Selbstorganisation* des rechtsgleichen Volkes in *Parteien*“ voraus; denn solche Gruppierung der Kräfte „macht das Volk erst im Sinne der Demokratie politisch handlungsfähig“ (S. 287). Mit diesen Einsichten zur Verfassungslehre im Sinne demokratischer Politiktheorie ging Preuß den meisten Zeitgenossen weit voran.

Als gewählter Abgeordneter war er 1919/20 in der Preußischen Landesversammlung und von 1921 bis 1925 im Preußischen Landtag mit einigen grundlegenden Redebeiträ-

---

<sup>132</sup> Vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 672.

gen vertreten.<sup>133</sup> Im Geiste moderner Parteienstaatslehre waren auch seine Auftritte in Wahlversammlungen und vor republiktragenden Vereinigungen zuweilen Verfassungsreden, zumal man dort von Preuß stets Plädoyers für sein Werk erwartete.<sup>134</sup> Die kürzeren Redebeiträge zeigen Preuß in seiner Rolle als Kritiker des aktuellen Zeitgeschehens und der tagespolitischen Auseinandersetzungen. Dieses Profil war keineswegs neu für ihn, denn er gehörte über zwei Jahrzehnte der Berliner Stadtverordneten-Versammlung an und meldete sich dort bevorzugt zu Wort, sobald es um politisch brisante Streifragen ging.<sup>135</sup> Doch fand seine Stimme in der Republik mehr überregionale Beachtung als zuvor, was sich in überlieferten Zeugnissen aus der Tagespresse niedergeschlagen hat.<sup>136</sup>

Die politische Botschaft eines Vortrags von Preuß am 3. August 1919 anlässlich der parlamentarischen Verabschiedung „seiner“ WRV enthielt jene Kernaussagen, die sein Spätwerk prägten (S. 589f.): Zwar sah auch er „düstere Schatten des Versailler Friedens“ auf die Verfassungsarbeit fallen, so dass es ihm für die äußere und innere Stabilität eines demokratischen Nationalstaats wichtig erschien, den „Gedanken des Reiches beibehalten“ zu haben. Ergänzend zu dieser konsensfähigen Zeitdiagnose brandmarkte er die „verflossene Gewaltpolitik“ unter dem „Krypto-Absolutismus“ des Obrigkeitsstaates, die zu einem „Bankrott“ geführt hatte. Als Konsequenz daraus könne das deutsche Volk nicht mehr auf den Primat einer zielklaren „Politik“ verzichten. Dabei war den „drei demokratischen Parteien“ besondere Verantwortung zugefallen: „Die Verfassung beruht auf einem Bündnis der Demokratie, Sozialdemokratie und des Zentrums.“ Der veröffentlichten Meinung hielt er vor, die Bedeutung demokratischer Neuordnung zu verkennen: „Leider hat diese Tagung der Nationalversammlung nicht nach außen hin die ihr gebührende Würdigung gefunden.“ Bevor Preuß abschließend in damals unüblichem Vorgriff auf die passende Hymne zu den neuen Reichsfarben schwarz-rot-gold sich auf „Einigkeit und Recht und Freiheit“ berief, formulierte er noch eine weitere Version seiner Interpretationshilfen für den Geist der Neuordnung von 1919, und zwar auf die Orientierung der „Gemeinschaft in gesellschaftlicher und politischer Art“ zielend: „Organisation des Rechts, politische Freiheit und soziales Recht sind die Leitgedanken der Weimarer Verfassung gewesen.“ An diesem Ausschnitt seiner „Geburtstagsrede der neuen Reichsverfassung“ war nicht allein die Selbstverständlichkeit beachtenswert, mit der bereits von einer „Weimarer Verfassung“ gesprochen wurde. Die politische Freiheit mit der Demokratie des sozialen Rechts zu verbinden, konnte auch geradezu als klassische Programmformel eines Verfassungsbündnisses gelten, das als „soziale Demokratie“ sogar dem „Rätegedanken“ einen geeigneten Ort im Gemeinleben zuweisen sollte,

---

<sup>133</sup> Diese sind wegen ihres Umfangs in die thematisch passenden Abschnitte dieses Bandes integriert.

<sup>134</sup> Häufig wird Preuß dort ohne ausformuliertes Manuskript gesprochen haben, so dass überlieferte Presseberichte dann nicht seine *Gesammelten Schriften* komplettieren, aber sie doch sinnvoll ergänzen.

<sup>135</sup> Dieser Teil seines tagespolitischen Engagements wird in Bd. 5 behandelt.

<sup>136</sup> Ein wesentlicher Teil hier zusammengetragener Redetexte, sei es die Mitschrift bzw. die als zuverlässig einzuschätzende Wiedergabe durch Berichterstatter seriöser Tageszeitungen, findet sich im Pressearchiv des Reichslandbunds (Bundesarchiv) unter seinem Namen.

während eine Strategie des „Klassenkampfes“ als Gefahr für die politische Willensbildung abgewiesen wurde.<sup>137</sup> Die „Organisation des Rechts“ war dabei im Sinne von *rule of law* zu verstehen, also einer Rechtsidee, die auch einer demokratischen Herrschaftsorganisation konstitutionelle Schranken ziehen sollte.

Sogar in einer Rede vor dem Verein Berliner Kaufleute und Industrieller im November 1919 legte Preuß der Ablehnung einseitiger ökonomischer Interessenpolitik kein bürgerliches Motiv bei, auch wenn er die DDP als „die einzige rein politische Partei in der Regierung“ neben dem konfessionellen Zentrum und der gewerkschaftsnahen SPD profilieren wollte: „Es war ein staatskluger Gedanke der Mehrheitssozialisten, den Klassenkampf abzulehnen, der in der Folge zur Diktatur des Proletariats geführt hätte.“ In seinem Referat zum Thema „Parlamentarismus, Parteiwesen und Klassenkampf“ nahm er spätere bedeutende Autoren vorweg, wenn er Parlamentarisierung mit der Erwägung verknüpfte, es müsse

„ein breiter Streifen der politischen Überzeugung der Parteien und des Nationalgefühls außerhalb des Streites stehen. Auf dieser breiten Grundlage kann dann die Gruppierung der Parteien einsetzen. Der Parlamentarismus setzt eben keine absoluten, sondern nur relative Gegensätze voraus“ (S. 592).

Zum einen hat Preuß hier der künftigen Lehre Fraenkels über das Erfordernis eines nicht-kontroversen Sektors der Grundnormen vorausgegriffen, der in Verbindung mit dem kontroversen Sektor des Parteien- und Interessenkampfes das Konzept einer „dialektischen Demokratie“ mit Leben erfüllte.<sup>138</sup> Zum anderen erinnerte die Verweisung des parlamentarischen Systems auf „nur relative Gegensätze“, die eben den kontroversen Bereich innerhalb nicht kontroverser Grundlagen definierten, bereits an spätere Thesen Kelsens zum Verzicht auf verabsolutierende Geltungsansprüche jeweiliger Staats- und Gesellschaftslehre.<sup>139</sup> Wenn nach möglichen Gedankenbrücken gefragt wer-

<sup>137</sup> Zur Publizistik vgl. Werner Becker, *Demokratie des sozialen Rechts. Die politische Haltung der Frankfurter Zeitung, der Vossischen Zeitung und des Berliner Tageblatts 1918–1924*, Göttingen 1971.

<sup>138</sup> Ähnlich wie Preuß und Kelsen hat dies Fraenkel zum Ende der Weimarer Republik formuliert: „Die charakteristische Erscheinungsform der dialektischen Demokratie ist das Kompromiß“; darüber hinaus war von Konfliktaustragung auf der Basis anerkannter Grundprinzipien und Regeln auszugehen: „In jeder politischen Gemeinschaft zerfällt der Gesamtbereich der sozialen Ordnung in einen streitigen und einen unstreitigen Sektor.“ Die fehlende Balance erzeugte eine Krise des politischen Systems: „Für die deutsche Entwicklung der letzten 14 Jahre ist es charakteristisch, dass nicht nur die demokratischen Grundsätze als solche niemals zum Inhalt der unstreitigen politischen Sphäre geworden sind (wie dies etwa in Amerika, Frankreich, England und der Schweiz der Fall ist), sondern dass darüber hinaus eine eindeutige Abgrenzung zwischen Streitigem und Unstreitigem sich niemals hat herstellen lassen“; Ernst Fraenkel, *Um die Verfassung*, in: *Die Gesellschaft*, 9 (1932), S. 297–312 (hier: S. 304–308). Wieder abgedruckt in: Ernst Fraenkel, *Gesammelte Schriften*, Bd. 1: *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Hg. Hubertus Buchstein/Rainer Kühn, Baden-Baden 1999, S. 496–509 (hier S. 499–505).

<sup>139</sup> Zum Vergleich von Kelsen und Preuß siehe Detlef Lehnert, *Der Beitrag von Hans Kelsen und Hugo Preuß zum modernen Demokratieverständnis*, in: Christoph Gusy (Hg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 2000, S. 221–255 (zum Relativismus, der Streitige Vielfalt, nicht Wertfreiheit bedeutet: 226). Eine „Konvergenz“ beider Autoren betont auch Dian Schefold, *Hugo Preuß (1860–1925). Von der Stadtverfassung zur Staatsverfassung der Weimarer Republik*, in: Helmut Heinrichs u.a. (Hg.), *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, München 1993, S. 429–453 (hier: 440).

den soll, wie Preuß in derartiger Weise schon wichtige Theoreme Fraenkels und Kelsens vorwegnehmen konnte, wird der Blick auf Radbruch gelenkt werden müssen: Bei diesem revisionistisch-sozialdemokratischen Rechtsphilosophen fanden sich nicht minder ambitioniert und zukunftsweisend vorgetragene Ansätze, eine relativistische Demokratieitheorie mit pluralistischer Parteienstaatslehre zu verknüpfen.<sup>140</sup>

Einen aufschlussreichen Neben aspekt im Prozess der Verfassungsberatungen legte Preuß in einer Rede vor dem Berliner Handwerkerverein im Januar 1920 offen: Es habe das „*amerikanische Hauptquartier*“ nach Veröffentlichung der ersten Entwürfe indirekt bei ihm anfragen lassen, „*warum die deutsche Reichsverfassung in einzelnen wesentlichen Punkten von der amerikanischen abweiche*“. In dem nach Wahlen hervortretenden „offenen Gegensatz“ zwischen dem Präsidenten Wilson und anderen Mehrheiten im Kongress bestätigte sich für Preuß der Konstruktionsfehler eines solchen dualistischen Systems, der ihn seinerzeit den Anregungen der US-Seite widersprechen ließ. Im Unterschied dazu etablierte „die neue deutsche Verfassung ein *parlamentarisches System*“, das von dem volksgewählten Präsidenten nicht konterkariert, sondern integriert werden sollte, und es „unterstütze das Berufsbeamtentum“, statt wie das „amerikanische Beutesystem der Parteien“ die öffentlichen Ämter nach Wahlen neu zu besetzen (S. 593f.).

Als DDP-Kandidat erlag auch Preuß der Versuchung, die Mobilisierung im eigenen Lager isoliert zu betrachten, wenn er sich mit politischer Defensive in der Reichstagswahl des Juni 1920 nicht abfinden wollte: „Man erzählt schauernde Dinge von der Massenabwanderung nach rechts. Der Besuch meiner Veranstaltungen spricht nicht für die Wahrheit dieses Satzes.“ Auch in dieser Rolle als Wahlredner in eigener Sache ließ er aber keinen Zweifel an seiner Abgrenzung gegen eben diese rechtslastige Stimmung in bürgerlichen Kreisen: „Der größte Fehler der jetzigen Regierung war, daß sie der Reaktion nicht scharf genug entgegengetreten ist“ (S. 594f.). Von den massiven Verlusten seiner Partei (im Juni 1920) zur Realität bekehrt, warnte Preuß auf einer Berliner DDP-Kundgebung zu den preußischen Landtagswahlen am Beginn des folgenden Jahres vor der „*Gleichgültigkeit unserer Anhänger*“ als größter Bedrohung (S. 598). In diesem Wahlkampf wollte er sich nicht allein von der DNVP absetzen: „Zu den Rechtsparteien ist trotz des Eintritts in die Regierung auch die *Deutsche Volkspartei* zu rechnen“ (S. 599).

Mit Reden zu politischen Jahrestagen ist Preuß recht häufig in Zeitungsberichten überliefert.<sup>141</sup> So gedachte er in einer DDP-Versammlung des ersten Jahrestages der Revolution, der jener „Zusammenbruch eines alten Systems“ vorausging, welcher mit seinen Konsequenzen der äußeren und inneren Destabilisierung eine Barriere gegen die Chance vorwiegend positiver Erinnerungsgehalte errichtet hatte: „Der 9. November wird nie als ein Tag der Freude gelten. Statt dessen soll das Datum des Abschlusses der

<sup>140</sup> Vgl. Ralf Poscher, *Vom Wertrelativismus zu einer pluralistischen Demokratieitheorie – Gustav Radbruchs rechtsphilosophisch begründete Parteienstaatslehre*, in: Gusy, *Denken* [Anm. 139], S. 191–220; Christoph Gusy, *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 1993.

<sup>141</sup> Zum Gesamtspektrum der Erinnerungskultur vgl. Detlef Lehnert/Klaus Megerle (Hg.), *Politische Identität und nationale Gedenktage. Zur politischen Kultur in der Weimarer Republik*, Opladen 1989.

Verfassung gefeiert werden“ (S. 591). Gleichfalls nur von nachgeordneter Bedeutung war im Januar 1921 ein Auftritt von Preuß während einer „Feier der fünfzigsten Wiederkehr des Tages der Reichsgründung“ in Köln. Es hätte nur „*die einheitliche deutsche Monarchie* viele Stürme überleben können, die die 22 Dynastien nicht überleben konnten. Die einheitliche Monarchie wäre, wie sie in Italien war, illegitim gewesen und sie hätte sich deshalb auf die *Demokratie* stützen müssen“ (S. 598). So wird freilich auch erkennbar, warum die Abwehr der seit 1848/49 obrigkeitlich gefürchteten demokratischen Impulse das Modell des „Fürstenbundes“ als Verfassungsmodell der Reichsgründung nahelegte. Daran erinnerte Preuß auf einer Verfassungsfeier der Hamburger DDP im August 1921, die ansonsten im Widerstand gegen außenpolitische Entmündigung zugleich betonte, dass der Dichter des Deutschlandliedes „ein schwarz-rot-golddener Demokrat“ gewesen sei (S. 601). Auf einem Vortragsabend seiner Partei anlässlich der Annahme der preußischen Verfassung wollte er zwar die „Wiederanknüpfung an die Periode von vor 1866“ propagieren, doch räumte Preuß durchaus ein, dass seine Leitfigur Stein noch „kein Demokrat im modernen Sinn“ war (S. 596f.). Das Kaiserreich sah er im Zwiespalt einer „*inneren Verödung*“ und „*äußerem Scheinglanz*“ befangen (S. 606).

Das auf einer Konferenz des Republikanischen Reichsbundes im Mai 1922 von ihm präsentierte Fazit: „*ein großes Volk ist selbst für sein Schicksal verantwortlich*“ (S. 602), konnte auch für seine Reden in den erstmals stärker beachteten Verfassungsfeiern dieses Jahres als Ausgangspunkt genommen werden. Im Kreise der Berliner DDP bescheinigte Preuß einer von der „*Mehrheitssozialdemokratie*“ geführten Regierung eine Tat von „*welthistorischer Bedeutung*“, indem der russischen Revolution die Chance des Übergreifens auf Mittel- und Westeuropa abgeschnitten wurde: „Das entwaffnete Deutschland hat so, indem es seine demokratische Republik schuf, *auch die Siegermächte gerettet*“ (S. 603). Bei diesen vermisste er Rücksichten auf die Zukunft der deutschen Republik: „Die *Demokratien des Westens*, die angeblich für die Rechte der Völker und Menschen kämpften, haben von ihrem Siege einen Gebrauch gemacht, der den Namen der Demokratie in der ganzen Welt gedemütigt hat“ (S. 604). In dieser Hinsicht formulierte er als Redner so entschieden wie in seinen Textbeiträgen.

Doch bekräftigte Preuß zum Jahrestag der Ermordung Rathenaus, der Opfer des Hasses der äußersten Rechten gegen die „Erfüllungspolitik“ wurde, „daß Deutschlands nationale Wiederherstellung nur auf den Wegen möglich ist, die er gehen wollte“. Das Motiv dieses außenpolitischen Kurses formulierte er auf der Gedächtnisfeier im Reichstag ganz offen darin, dass sein Parteifreund „nicht darauf hinausging, Unmögliches zu erfüllen, sondern gerade die Unmöglichkeit durch Taten beweisen wollte“. Als Vermächtnis jenes Staatsmanns, der „aus rein wirtschaftlicher Tätigkeit heraus erst spät in die politische Arena“ trat, wollte Preuß auch hervorheben, „daß nicht die Wirtschaft den Staat, sondern der Staat die Wirtschaft zu beherrschen hat“ (S. 607f.). In einer Rede vor dem Republikanischen Studentenbund zum 2. Jahrestag der Ermordung bekannte er sich gegen erstarkende Kräfte der Reaktion zu „den Worten Rathenaus, *Kampf gegen die*

*Feinde der Demokratie*, um zum wahren Frieden zu gelangen“ (S. 612). Vor diesem Publikum der „Studentenverbände demokratischer, katholischer und sozialistischer Richtung“ hatte Preuß ein halbes Jahr zuvor die „Hoffnung“ dargelegt, es könne sich wenn auch nicht im Sinne formeller „Neugründungen“, aber doch für „*praktische verantwortliche und gemeinsame Arbeit*“ die Koalition „zu einer großen, sicheren, regierungsstützenden republikanisch-freiheitlichen Partei“ der Weimarer Republik zusammenfinden (S. 609).<sup>142</sup>

In der Rede *Das geistige Deutschland und die Republik* verdeutlichte er den Hintergrund für Mobilisierungsaufappelle in seiner Publizistik des Krisenwinters 1923/24: Die Namen „*Hitler, Kahr und Ludendorff*“, die Stichworte „*Verfassungsbrüche*“ und „*Justizmorde*“ im gegenrevolutionären Bayern sowie Tendenzen unter der „Cuno-Regierung“, ins „alte System“ zurückzufallen, mussten die Republikaner alarmieren. Bei aller Empörung über die „unerhörte Willkür und Hirnverbranntheit *in der Anwendung des Versailler Vertrages*“ während der Eskalation des Rheinland-Konfliktes war der kritische Blick wieder mehr auf die einseitig gegen die Linkskräfte zielenden Regierungsakte zu richten: „Aber die Republik schädigt sich viel stärker selbst durch die fast ausschließliche Betätigung ihrer Macht nicht gegen die Feinde, sondern gegen die Vertreter der Republik“ (S. 610f.). In einer Wahlkampfreden im Herbst 1924 unterstrich Preuß die Einschätzung, dass angebliche kommunistische Bedrohung zum agitatorischen Terraingewinn der DVP und DNVP missbraucht wurde: „Die Gefahr einer Bolschewisierung Deutschlands sei vorüber; die Tätigkeit der Kommunisten führe heute lediglich zu einer Stärkung der Reaktion“ (S. 617). Den Gedanken, dass linksradikale Propaganda vor dem Hintergrund des mächtigen Sowjetrußland dem Antirepublikanismus von rechts ängstliche Gemüter zutrieb, artikulierte er bereits seit den Kommentaren zum Auftreten des Spartakusbundes in den Revolutionsmonaten.

Die ausführlichste seiner kürzeren Reden ist von einer Verfassungsfeier des Republikenschutzverbands *Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold* überliefert. Anlässlich des 5. Jahrestags ihres Abschlusses machte Preuß zu „der Arbeit hier in Weimar“ eine der wenigen persönlichen Bemerkungen, dass er seinerzeit „den 15- bis 16-stündigen Normalarbeitstag und darüber hatte“ (S. 614). Stets blieb ihm Unterstützung für die „Weimarer Verfassungskoalition“ (S. 615) ein besonderes Anliegen. Ermöglicht wurde aus dieser Perspektive „das Werk von Weimar durch das Zusammenhalten bürgerlicher und sozialistischer Demokratie“ (S. 612). Als Verfassungshistoriker gab er zu bedenken, dass sich, „wenn man überhaupt eine solche welthistorische Frage im Zusammenhang mit der prozessualen Frage von Schuld und Unschuld behandeln möchte“, die Anklage zu Ursachen und Folgen des Weltkrieges gegen die alten Machthaber zu richten hatte:

---

<sup>142</sup> Unter dem Stichwort „Verfassungspartei“ hat Preuß solche nicht organisatorische Verschmelzung, aber verbindende Formationen erstrebenden Bündnisse der Demokraten erörtert (S. 248). Mit Aspekten informeller Kooperationsbedingungen griff Preuß in einigen Aspekten neueren Fragestellungen voraus, die thematisiert werden bei Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002.



„Das deutsche Volk wäre berechtigt, Klage zu erheben, daß man wider Willen in einen politisch und wirtschaftlich miserabel vorbereiteten Krieg gestolpert ist, daß man diesen Krieg nicht rechtzeitig zu beenden verstand und daß man erst die Hälfte des opferwilligen und heldenmütigen Volkes bis zum Weißbluten gebracht hatte, ehe man dann, wo er nicht mehr möglich war, den Verständigungsfrieden suchte, den man vorher mit großem Spott abgewiesen hatte“ (S. 613).

Von einer Aufarbeitung dieses imperialistischen Zusammenpralls der Großmächte in Moralpredigten oder Kriegsverbrecher-Prozessen hielt Preuß schon deshalb nichts, weil es für ihn das wirksamere Verdikt war, dem preußisch-deutschen Obrigkeitssystem und dessen Machteliten geradezu klägliches politisches Versagen zu attestieren.<sup>143</sup>

Einen weiteren Aspekt brachte er in die Diskussion ein, als er Konsequenzen der außenpolitischen Demütigungen und Zwangslagen sowie der inneren Kriegsfolgen und deren agitatorischer Nutzung seitens der Rechtsparteien beleuchtete. Im Blick darauf, dass die „Kräfte der Reaktion in diesen 5 Jahren so stark werden konnten“, erschien ihm gerade ein Generationsproblem für die Entwicklungschancen der Republik bedenklich: „Es ist schon ein seltsames Bild, eine Jugend, deren Blicke immer in die *Vergangenheit* gehen [*sehr gut!*], während eine Jugend ihrer Natur nach in die *Zukunft* sieht [*sehr richtig!*]. Meine Damen und Herren! Ich habe manchmal die Empfindung, wenn ich in gewisse Kreise, besonders die akademischen, sehe: Herrgott, wie *jung* sind wir Alten und wie *alt* die Jungen!“ (S. 615). Zwar konnte nicht jeder radikale Nationalismus, der sich gerade auch in den jugendbewegten Gruppierungen fand, zum „alten“ Denken zählen; doch galt dieses pointierte Urteil für den historischen Ballast von Romantisierungen der Kriegsjahre und des Kaiserreichs.<sup>144</sup>

Eine von der Berliner DDP organisierte Kundgebung zur Reichspräsidentenwahl im März 1925 rückt als letzte überlieferte Versammlungsrede wenige Monate vor seinem Tod charakteristische Elemente des politischen Auftretens von Preuß noch einmal ins Blickfeld. Ein allzu früher Tod Eberts hatte diesen Wahlkampf erforderlich gemacht; er wurde das Opfer einer Operation, die in der Verteidigung gegen Rufmordkampagnen von deutschnationaler Seite zu spät durchgeführt wurde. So war es naheliegend, dieses verstorbenen Staatsmannes „zu gedenken, an dessen Grab in bedauerlicher politischer Verrohung Verleumdungen nicht Halt gemacht haben“. Dabei offenbarte Preuß eine aufschlussreiche zeitgeschichtliche Reminiszenz, als er berichtete, er habe seine „Berufung in das Reichsamt des Innern“ im November 1918 mit der Bemerkung verbunden, „ich stehe und falle mit der Einberufung der Nationalversammlung“, worauf ihm Ebert geantwortet habe: „Ich auch!“<sup>145</sup> (S. 618). Dass wichtige Entscheidungen in die Hände

<sup>143</sup> Gegen bloße Rückprojektion juristischer und philosophisch-theologischer Schuld-Diskurse vom NS-Regime auf das kaiserliche Deutschland im Ersten Weltkrieg lässt sich u.a. anführen, dass sich ein Volk gewöhnlich am wenigsten von Verlierern und Versagern regieren lassen wird. So gesehen war die fatale Dolchstoßlegende ein Versuch, das eigene Scheitern auf das Schuldkonto eines inneren Feindes zu setzen.

<sup>144</sup> Zur Epochensicht aus Generations- und Kulturdifferenzen vgl. Detlev J. K. Peukert, *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der klassischen Moderne*, Frankfurt 1987; wenn Teile von Alterskohorten mental noch im Kaiserreich lebten, andere zuletzt bereits in einem „Dritten Reich“, blieb die Gegenwart prekär.

<sup>145</sup> Dies berichtet ebenso Feder, *Preuß* [Anm. 1], S. 21, in nahezu identischem Wortlaut.

einer Nationalversammlung gelegt werden sollten, verband somit den pragmatisch-reformistischen Sozialdemokraten Ebert mit dem linksliberalen Demokraten Preuß.

Jegliche Statusüberheblichkeit war dem Hochschulrektor fremd, und zwar nicht nur deshalb, weil erfahrene Politiker wussten, dass der Vorsitzende einer demokratischen Massenorganisation als Garant freier Wahlen zur deutschen Konstituante viel wichtiger war, sondern auch weil für ihn Standesdünkel überhaupt zu den Erbsünden auf dem Weg zur Nationsbildung gehörte: „Man glaubte Ebert zu erniedrigen, indem man auf seine Herkunft aus dem Sattlergewerbe hinwies! *Ein merkwürdiges Volk, das sich schämen würde, wenn aus seinen breiten Schichten die politischen Führer hervorgehen.*“ Die Auslese von Begabungen für Staatsgeschäfte nur auf eine schmale Aristokratie oder selbst vornehmlich das Bürgertum zu begrenzen, erschien ihm gleichermaßen als Vergeudung von Talenten wie als demokratisch inkonsequent, und die Amtsführung Eberts bestätigte diese Sicht. Anders dachten privilegierte und restaurative Kreise, die „*so tun, als sei das deutsche Volk für alle Zeiten mit dem Sattel auf dem Rücken geboren, damit sie nämlich darauf reiten könnten.*“ Erneut zeigte sich das Talent von Preuß zu geistreicher Ironie, die seine Zuhörerschaft mitreißen konnte.<sup>146</sup> Dies galt ebenso für den Schlussappell, dafür zu „sorgen, daß niemals ein verschämter oder unverschämter Feind der Republik an die Spitze des Deutschen Reiches kommt“. Auch wenn er den DDP-Bewerber mit der Bemerkung empfahl: „Hellpach ist der geistvolle Träger der Ideen der Demokratie und der Republik“, war ihm bewusst, dass im zweiten Wahlgang nur „*eine gemeinsame Kandidatur aller republikanischen Parteien*“ chancenreich blieb.

Eigene Begegnungen mit den weitgehend aus dem Kaiserreich übernommenen Parteigremien ließen ihn zuletzt deutlicher als noch in ersten Verfassungsplänen die nun erstmals praktizierte Volkswahl des Staatsoberhauptes propagieren: „Die Wahl des Präsidenten durch das Parlament könnten nur *die* befürworten, die Fraktionsgeschäfte nie von innen gesehen haben. Es ist besser, daß dieser Kampf vor dem Licht der Öffentlichkeit ausgetragen werden muß“. Im verfassungsmäßig legitimierten Machtdreieck „Reichspräsident, Reichsregierung und Reichstag“ hatte er Freiräume für jene eigenberechtigte politische Initiative vorgesehen, die in einer Erbmonarchie mit Adelsprivilegien und Beamtenmentalität bis in die Spitzen der Staatsführung hinein sich nicht hinreichend entfalten konnte: „*Bei dieser Elastizität wird sich die Macht immer dahin verlagern, wo die größte innere politische Energie ist*“ (S. 618f.).<sup>147</sup> Diese Überantwortung an das politische Kräftefeld ging jedoch davon aus, daß jene genannten drei Machtpotentiale an Geist und Buchstaben der verfassungsmäßigen Ordnung festhielten – das war in wichtigen Teilbereichen schon in der Krise 1923/24 und forciert in jener von 1930–33 nicht mehr der Fall.

<sup>146</sup> Der Bericht wurde redaktionell mit der Bemerkung versehen: „Stürmischer, nicht endenwollender Beifall dankte Professor Preuß für die tiefe Belehrung und anfeuernde Begeisterung, die in seiner Rede einen so schön zusammenklingenden Ausdruck fand“ (*Berliner Tageblatt* Nr. 143 v. 25.3.1925).

<sup>147</sup> Nach Befunden bei Kari Palonen, *Politik als Handlungsbegriff. Horizontwandel des Politikbegriffs in Deutschland 1890–1933*, Helsinki 1985, S. 44, ist Preuß ohnehin als „Politik-Anhänger“ einzuordnen.

## 9. Fazit und Ausblick

Die Sichtung und Deutung der Schriften sowie zusätzlicher Reden von Preuß, von der Revolution 1918 bis Oktober 1925 kurz vor seinem Tod, führt auch zu überraschenden Befunden: Seine zeitgenössische Sicht zur Innenpolitik bestätigte mit einigen Nuancen weithin schon die Grundlinien der neueren Geschichtsschreibung zur ersten Hälfte der Weimarer Republik, d.h. sie war gegenüber den Abweichungen von den ursprünglichen Intentionen seit 1922 weitaus kritischer, als dies bislang wahrgenommen wurde und den Einsichten der meisten Zeitgenossen aus dem gemäßigten republiktreuen Spektrum entsprach. Von diesem Erinnerungsverlust zeugt die am ehesten bekannte Teilsammlung *Staat, Recht und Freiheit* aus dem Nachlass, zu der Theodor Heuss ein Geleitwort verfasste und möglicherweise als DDP-Reichstagsabgeordneter auch darauf achtete, dass Beiträge mit gegenüber der eigenen Partei betont kritischen Passagen nicht zu breiten Raum einnahmen. Wie immer auch die Motivlage beschaffen war, jedenfalls hielt die Überschrift zu Abschnitt IV. nicht, was sie versprach: Dort wurde für *Das Werk von Weimar* allein der erste *Aufbau* in brauchbarer Auswahl vorgestellt, jedoch die Präsentation der engagierten und pointierten *Verteidigung* fiel recht dürftig aus.<sup>148</sup>

Hinsichtlich der internationalen Politik gibt das Spätwerk von Preuß auch durchaus Anlass zu einer Besinnung auf die Epochengebundenheit nicht allein seiner Darstellungen und Stellungnahmen, sondern ebenso des Perspektivenwandels nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Zeitdiagnosen von Preuß unterstreichen zwar, dass trotz „Versailles“ die Republik bis 1922 ihre realistische Chance hatte. Zum einen zeigte sich von der Abwehr des Kapp-Lüttwitz-Putsches 1920 bis zu den Reaktionen auf den Rathenau-Mord im Sommer 1922, dass Angriffen von rechts noch eine im Massenanhang überlegene Abwehrkraft einer demokratischen Linken und Mitte gegenüberreten konnte. Zum anderen ging die Handhabung der prekären Befriedungsordnung bis zu diesem Zeitpunkt nicht gar zu sehr über das hinaus, was eine auch innerdeutsch kritisierte Kriegsführung des preußischen Militärstaates an Sicherheits- und Sanktionsbedürfnissen bei den hauptbetroffenen Gegnern im Westen provoziert hatte. Mit dem Fazit, dass der Krieg im Ergebnis geradezu „das Urteil eines Weltgerichts“ (S. 507) über die Obrigkeitsstaaten gesprochen habe, gab auch Preuß dieser Auffassung einige Anknüpfungspunkte.

Unter richtungs- und tagespolitischen Gesichtspunkten erschien seine Ablehnung des Versailler Vertrags ebenso stimmig wie das Werben um Verständnis für die „Erfüllungspolitik“ der Ära Rathenau-Wirth. Auch wenn man nach außenpolitischen Kriterien die Annahme der Bedingungen zu diesem Diktatfrieden für unvermeidlich hielt, wäre es um der langfristigen Überlebenschancen der Demokratie willen ggf. eine vertretbare Risikostrategie gewesen, die Rechtsopposition mit der Alternative unter Druck zu setzen,

---

<sup>148</sup> Im Editionsvergleich ist aufschlussreich, dass bei völligem Fehlen akademischer Schriften (Bd. 2) in Preuß, *Staat* [Anm. 25], die für ein breiteres Publikum nicht in Frage kamen, der Politik im Kaiserreich (Bd. 1) klar am meisten Raum gewidmet wurde: 263 Seiten der Teilsammlung von 1926, während die Politik in der Weimarer Republik (dieser Bd. 4) wie die Verfassungsentwürfe und ihre Begründung (Bd. 3) und die kommunale Ebene (Bd. 5) mit jeweils ca. 100 Seiten Text bedacht wurden.

entweder ein verantwortungsethisches Ja unter scharfem Protest oder eben die unübersehbaren Folgen eines gesinnungstüchtigen Nein mitzutragen. Sofern tatsächlich die Sozialdemokraten und Zentrums-katholiken bereit waren, die Last der Verantwortung für die Annahme notgedrungen allein zu übernehmen, machte es unter längerfristigen Erfolgskalkülen der Weimarer Verfassungskonkalition durchaus Sinn, die DDP von diesem Gesinnungsofener auszunehmen – und dass es ein solches war, hatte des Reichskanzlers Scheidemann pathetisches Wort von der „verdorrenden Hand“ nach etwaiger Unterschrift hinreichend drastisch bekundet. Der SPD mit ihrem gewerkschaftlich-sozialpolitischen Profil und Traditionen der internationalen Solidarität sowie der Zentrums-partei mit ihrer supranationalen Glaubensgemeinschaft und Regionalbindung fiel es leichter, diese „patriotische Pflicht“ auf sich zu nehmen. Zugunsten des Bestands der Weimarer Verfassungsdemokratie schlug Preuß jene betont patriotischen Töne an, die ihm vor dem Ersten Weltkrieg noch als zu pathetisch erschienen wären.

Gerade sein Dissens zu einer seit der Bismarck-Ära prägenden Doktrin des Primats der Außenpolitik ist bemerkenswert. Schon die geistreiche Auseinandersetzung mit dem Seeley-Theorem, dem zufolge die innere Freiheit Großbritanniens die Frucht geringen Drucks auf seine äußeren Grenzen sei, hob Preuß aus der Vielzahl von Rechtfertigungen des bürokratisch-militaristischen Obrigkeitssystems in Preußen-Deutschland heraus.<sup>149</sup> Mit seinem populärsten Werk *Das deutsche Volk und die Politik* hat er seine These begründet, wie das Obrigkeitssystem die außenpolitische Isolierung und Schwächung gegenüber den westlichen Demokratien herbeiführte, also nur mit innerer Freiheit der äußere Druck zu mindern sei. Insofern ließ sich Preuß weder durch gesinnungsethisches aufgeladenen noch verantwortungsethisches auf sich genommenen Patriotismus in der Frage des Versailler Vertrags beeindrucken. Wenn die Annahme solchen Diktats einer deutschen Demokratie kaum eine Chance ließ, wovon er überzeugt war, durfte ggf. um der Zukunft des deutschen Volkes in Freiheit willen auch ein schwer kalkulierbares außenpolitisches Risiko in Kauf genommen werden. Dass „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Artikel 1 Abs. 2) und den Verfassungsgrundsätzen als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Artikel 20 Abs. 2) der unbedingte Vorrang gebührt (Änderungsverbot dieser Grundsätze aus Artikel 1 und 20 nach Artikel 79 Abs. 3 GG), wurde gerade aus den Erfahrungen der Zerstörung des Werks von Weimar in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hineinformuliert.

Den Rubikon einer Demontage des mindesten Legitimationsinteresses der Weimarer Republik überschritten hat dann jedenfalls die französische Rheinlandpolitik 1923. Gerade ein Verteidiger der Traditionsbestände aus der Französischen Revolution und gnadenloser Polemiker wider alldeutsche und deutschnationale Hetzkampagnen wie Preuß war berechtigt, diese Gewaltpolitik als in den Folgen verhängnisvoll zu brandmarken – ohne wie sein Parteifreund und Staatsrechtskollege Anschütz im hilflosen Werben um

---

<sup>149</sup> Vgl. Albertin, *Einleitung*, in: Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 47f.

Gehör bei nationalistischen Studenten in die hochproblematische Terminologie vom „Erb- und Todfeind im Westen“ zu verfallen und dahinter innere Abwehrbedürfnisse gegen Republikfeinde zurückzustellen. Die verfehlte und letztlich restaurative Politik des Cuno-Kabinetts jener Schicksalsmonate und die fatale Schonung des bayerischen Hitler-Putsch-Umfeldes im Vergleich mit der Reichsexekution gegen Sachsen hat Preuß hinreichend scharf attackiert; von einseitiger Schuldzuweisung nach außen hin blieb er somit weit genug entfernt. Der Kurswechsel der französischen Außenpolitik in der Briand-Stresemann-Ära bis hin zum Abschluss der Rheinland-Räumung im Jahre 1930 kam zu spät, um der Republik die Erschütterung des politischen und gesellschaftlichen Lebens in der Inflations- und Stabilisierungskrise und die Wahl des Kriegsdenkmal-Hindenburg zum Reichspräsidenten zu ersparen.

Sein Verständnis von demokratischer Außenpolitik als Übertragung des internen auf externes Verhandlungsdenken (S. 302), im Kontrast zu autokratischem Regierungsstil der Imperative, war so formuliert, dass es zugleich als Staatsraison eines geläuterten Deutschland tauglich sein konnte. Nicht er als *Überbringer* der negativen Botschaft von der Förderung des Revanchismus im Lager eines deutschnationalen Radikalismus und völkischen Extremismus durch „Versailles“ sollte Hauptadressat kritischer Anfragen zur Einschätzung der internationalen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg sein. Überdies lag Preuß mit seiner strukturgeschichtlichen Ursachenanalyse methodisch quer zu einseitigen Schulddebatten, wie einem anfragenden englischen Professor dargelegt wurde:

„Das furchtbare Kriegsgewitter hat sich jahrzehntelang durch Überspannung der politischen Atmosphäre infolge des kapitalistischen und nationalistischen Imperialismus unheilvoll zusammengezogen und bei verhältnismäßig zufälligen Anlässen entladen“.<sup>150</sup>

Dies ändert nichts daran, in der Gesamtbewertung deutscher Verantwortlichkeit für Ausbruch und Dauer dieser ersten großen europäischen Zivilisationskatastrophe aufgrund zusätzlicher historischer Forschungsergebnisse auch über Preuß hinausgehen zu können.<sup>151</sup> Dabei sollte aber nicht verkannt werden, dass nichts davon auch nur in die Nähe der bislang unvergleichlichen Menschheitskatastrophe des Zweiten Weltkriegs und des Hitler-Regimes (auch in Wechselwirkung mit dem Stalin-Regime) führte.

Die „nationale Demokratie“, ein Innen- und Außenpolitik verknüpfendes Stichwort, wollte Preuß in Absetzung von „Partikularismen aller Art“ (S. 81) verstehen und die DDP so als „*einzigste rein politische Partei in der Regierung*“ positionieren (S. 592). Damit unterschätzte er freilich den Bedarf der DDP an Verankerung in Sozialmilieus unter massengesellschaftlichen Bedingungen der Parteienkonkurrenz. Ebenso stieß er mit seinem Neugliederungsplan an die Grenzen einer auch im demokratischen Lager verbreitet tradierten Mentalität des einzelstaatlichen Sonderbewusstseins. Die Präambel der WRV: „Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen [...], hat sich diese Verfassung

<sup>150</sup> *Deutsche Allgemeine Zeitung* Nr. 285 v. 18.06.1919: *Reichsminister Dr. Preuß über den Ursprung des Krieges*.

<sup>151</sup> Zum wilhelminischen Kaiserreich auf den Weg in den Ersten Weltkrieg vgl. Wolfgang J. Mommsen, *Bürgerstolz und Weltmachtstreben. Deutschland unter Wilhelm II. 1890–1918*, Berlin 1995.

gegeben“ (S. 87), formulierte aber ein pluralistisches Leitbild der Einheit in Vielfalt – durchaus im Sinne des Preußischen Konzepts eines dezentralisierten Unitarismus. Denn sein Paradigma eines Stufenbaus der Gebietskörperschaften, von den Land- und Stadtgemeinden über die Länder oder Einzelstaaten bis hin zum Reichsverband, wie er dieses seit der Habilitationsschrift von 1889 vertrat, ergänzt realverfasst Kelsens Gedanken eines normativen Stufenbaus der Rechtsordnung. Nur beides zusammen kann das föderativ-pluralistische Konzept einer Bundes-Republik als nationalstaatliche Verfassungsdemokratie tragen, die nach unten zur vielgestaltigen Selbstverwaltung und nach oben zu supranationalen Institutionen sowie zum Völkerrecht hin offen bleibt.

Die innenpolitischen Analysen von Preuß erscheinen zunächst lediglich in dem Ausmaß des Vorausgreifens in künftige Sichtweisen unter der Geltung des Grundgesetzes erstaunlich. Dass ein historisch gebildeter sozialliberaler Demokrat wie Preuß das innere Gefüge der frühen Weimarer Republik nicht wesentlich anders bewertet hat als mehrere Generationen nachgeborener Historiker mit ebenfalls in gewisser Weise auch sozial-liberalen Präferenzen, mag selbstverständlicher anmuten, als es bei näherer Betrachtung gerechtfertigt ist.<sup>152</sup> Es war nicht allein gegenüber konservativen Fachtraditionen ein durchaus neues Phänomen, dass gerade zur Weimarer Republik und ihrer Ablösung durch den Nationalsozialismus derlei sozial-liberale Kontrastbilder eine relative Deutungs-Hegemonie erlangten. Doch hat weder eine Schule kritischer Staatsrechts-, Politik- oder Geschichtswissenschaft noch eine politische Stimme z.B. aus einer sozialliberal akzentuierten FDP der Freiburger Thesen bzw. einer modernen pluralistischen Sozialdemokratie oder bürgergesellschaftlich orientierter Grünen den Versuch unternommen, sich auch nur in wichtigen Stichworten an Preuß gedanklich abzuarbeiten. Es ist für dieses fast komplette Vergessen exemplarisch, dass ein Grenzgänger von nicht-marxistischer Sozialdemokratie der Nachkriegsjahre zur linksliberalen Erneuerung der FDP wie Dahrendorf weder in seinem Frühwerk auch nur das Wissen um Studien von Preuß verrät noch in seinem Spätwerk die Orientierung am Leitbild des *self-government* als Brückenschlag in angelsächsische politische Kultur würdigt. Das „Bonn ist nicht Weimar“-Diktum<sup>153</sup> blieb ein Grund dafür, nicht ausgerechnet den Weimarer „Verfassungsvater“ als mögliche Quelle von positiven Traditionslinien in Erwägung zu ziehen, obwohl sich die Parteistiftungen der SPD und FDP mit Ebert und Naumann der Namen zweier Politiker bedienen, die erst 1919 mit der Wahl zum Reichspräsidenten bzw. Parteichef den Höhepunkt ihrer Karriere erreichten und in Teilen ihrer jeweiligen kaiserzeitlichen Positionen weniger anschlussfähig für Gegenwartshorizonte wären.

---

<sup>152</sup> Für Tagespolemik jenseits von *Politik und Verfassung* ist auf den Text zu verweisen: Preuß warnte vor „Bildung eines reaktionären Bürgerblocks und einer Rechtsregierung“ (S. 262), erklärte das seit Januar 1925 unter DNVP-Beteiligung amtierende Kabinett zur „überwiegend antirepublikanischen Regierung“ (S. 277) und hat diese Rechte diskreditiert: „Wer in Deutschland diesen allein möglichen republikanischen und demokratischen deutschen Nationalstaat mit leidenschaftlicher Wut bekämpft, vor dem Inland und Ausland herabwürdigt, verleumdet und beschmutzt, der nennt sich ‚deutschnational‘“ (S. 212).

<sup>153</sup> Jenseits der Publizistik erfolgte die Kontrastierung zu „Weimar“ auch in den Fachdisziplinen; vgl. Christoph Gusy (Hg.), *Weimars lange Schatten. „Weimar“ als Argument nach 1945*, Baden-Baden 2003.

Entlang der folgenden Dokumente ließe sich bilanzieren, dass Ebert den Ruhm für jene von Preuß im Dok. 1 formulierte demokratische Alternative zum Bolschewismus erntete. Das gerade in Dok. 3 hervortretende Plädoyer für das Bündnis von DDP und SPD galt fortan eher als Verdienst Naumanns, der freilich noch ein „National-Sozialer“ war, als Preuß bereits zur Jahrhundertwende die sozialliberale Allianz propagierte. Hingegen wurde der gemäß Dok. 2 heftig umstrittene Plan zur Neugliederung Preußens bis heute nicht in seiner auf das Föderalismusverständnis des Grundgesetzes verweisenden Anlage begriffen, das eben keinen „Bund deutscher Länder“ im Rückgriff hinter Bismarck vorsah. Auch die Bedeutung Max Webers für die Verfassungsdebatte und das Politikverständnis im Übergang zur Weimarer Republik ist bislang stets mehr beachtet worden als die Tätigkeit von Preuß selbst.<sup>154</sup> Der zählbaren Legende, dass Kelsen vermeintlich die Selbstpreisgabe der Weimarer Demokratie legitimierte und dies angeblich aus wertindifferentem Rechtspositivismus erfolgte<sup>155</sup>, hat die österreichische Republik immerhin anlässlich des 90. Geburtstags ihres an die US-Emigration verlorenen Sohnes ein Mahnmal in Gestalt eines Forschungsinstituts entgegengesetzt. Gegen die nicht minder beharrlich vertretene Fehlzuschreibung, dass Preuß für das Scheitern von Weimar die Grundlagen schuf, will diese Edition den ersten bescheidenen Beitrag zur Rückbesinnung auf seine tatsächlichen Verfassungskonzepte leisten.

Was seine in nicht engem fachjuristischen Sinne verstandene Bedeutung für die Staatsrechtslehre betrifft, kann Preuß noch vor Hermann Heller als früher Vertreter eines zu politikwissenschaftlichen Fragestellungen offenen Profils verstanden werden.<sup>156</sup> Ohne Verengung zum immer noch zeittypischen Primat der Außenpolitik lief dies auf eine – heutigen Einsichten nicht ferne – Lehrmeinung zur parlamentarischen Demokratie mit ihrem Parteienpluralismus hinaus, wie sie wenige Juristenkollegen teilten, z.B. der im Vergleich zu Anschütz methodisch offenere Richard Thoma, neben den schon erwähnten Exponenten Kelsen und Radbruch.<sup>157</sup> Als Fremdkörper in der ansonsten modernen Auffassung von Preuß erscheint lediglich die Anleihe bei Redslob zum Bedarfs jedes „echten“ Parlamentarismus an einem höchsten Staatsorgan neben der Regierung<sup>158</sup> – wenn diese Argumentation wohl auch teilweise aus einer situativen Verlegenheit systematisch heraushelfen sollte, nach ersten Berliner Straßenkämpfen am

---

<sup>154</sup> So im längeren Abschnitt des Standardwerks von Mommsen, *Weber* [Anm. 32], S. 356–415, und in Bd. 16 von Weber, *Gesamtausgabe* [Anm. 4]. Kaum Spuren in der Geschichtsschreibung hinterließ bislang die Darstellung von Jasper Mauersberg, *Ideen und Konzeptionen Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt 1991.

<sup>155</sup> Vgl. dagegen Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie. Aufsätze zur Demokratietheorie*, Hg. Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius, Tübingen 2006.

<sup>156</sup> Vgl. Christoph Müller/Ilse Staff (Hg.), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller – 1891 bis 1934*, Baden-Baden 1984.

<sup>157</sup> Vgl. Hans-Dieter Rath, *Positivismus und Demokratie. Richard Thoma 1874–1957*, Berlin 1981.

<sup>158</sup> Vgl. dazu konzeptionsbezogen 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.

6. Dezember 1918 eine plebiszitär legitimierte Präsidialmacht Eberts als weitere Verfassungsoption zu erschließen. Nicht zufällig wandte sich Preuß in seiner daraufhin erarbeiteten Verfassungsdenkschrift gerade im Kontext des Plädoyers für die Volkswahl des Präsidenten (zugunsten dessen Eigengewichts) gegen etwaige Fehldeutungen:

„Es sind falsche Propheten, die den prinzipiellen Gegensatz von Parlamentarismus und Demokratie lehren. [...] Unsere Aufgabe kann nicht die Verdrängung des Parlamentarismus durch die Demokratie sein; vielmehr die Entwicklung und Festigung einer parlamentarischen Demokratie.“<sup>159</sup>

Mit dieser Auffassung bewegte sich Preuß gedanklich jenseits elitärer bürgerlicher Parlamentslehren mit Skepsis gegenüber dem Volk sowie dessen Parteien und der links von ihm teilweise noch fortgeschleppten Parlamentsverachtung sowie Überschätzung direkter Demokratie.<sup>160</sup> Zwar hat sich die parlamentarische Demokratie tatsächlich in jenen Ländern am stabilsten entfaltet, in denen entweder die monarchische Spitze als zunehmend kompetenzschwaches Einheitssymbol den Parteienpluralismus überwölbte (das gilt neben Großbritannien für Skandinavien und die Benelux-Staaten), oder ein kompetenzstarkes republikanisches Präsidentenamt wie in den USA geschaffen wurde. Die föderalistische Schweiz bildet unter den klassischen westlichen Demokratien eine Ausnahme, und nur die Sonderbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Bundesrepublik mit nach außen begrenzter Souveränität auch diesem Typus angenähert; das kann aber nicht umstandslos auf die Weimarer Konstellation rückprojiziert werden.

Mit dieser Einschränkung, dass es bei Preuß aus kaiserzeitlichen Erfahrungen begründetes Misstrauen gab, ob durchweg parlamentarisch-demokratische Regierungsfähigkeit aus dem freien Spiel des parteienstaatlichen Kräftefelds herzustellen war, weshalb er die präsidiale Integrationsinstanz für zumindest förderlich hielt, sind im übrigen bei ihm selbst bereits alle späteren Kritikpunkte an höchst unzulänglicher Handhabung der Weimarer Verfassung zu finden. Immer wieder erinnerte er die Parteien der Weimarer Koalition an ihre Verantwortung für die gemeinsam begründete und gewollte demokratische Staatsordnung. Dies erforderte Bereitschaft zum Kompromiss und Zurückstellung von weltanschaulichem Fundamentalismus oder Interessen-Rigorismus:

„Ist das parlamentarische Regierungssystem auf den Parteibetrieb eingestellt, so müssen sich die Parteien in ihrem ganzen Betriebe auf das parlamentarische Regierungssystem einstellen; sie sind hier nicht mehr Selbstzweck, sondern lediglich Mittel parlamentarischer Regierungsbildung“ (S. 190). An die Stelle des nicht unmittelbar zur Regierung berufenen Volkes konnten sich auch nicht einfach die Volksvertreter setzen, ohne die politische Handlungsfähigkeit zu bedenken: „Parlamentarische Regierung heißt nicht, daß das Parlament oder seine Fraktionen in ihrer *vielköpfigen Unverantwortlichkeit* unmittelbar regieren, sondern daß eine *Regierung klar verantwortlicher Persönlichkeiten* besteht, deren Stärke vor Ausland und Inland darin wurzelt, daß sie die *anerkannten Führer* der im Parlament organisierten herrschenden öffentlichen Meinung ihres Volkes sind“ (S. 216).

<sup>159</sup> Preuß, *Staat* [Anm. 25], S. 386f.

<sup>160</sup> Diese auch konzeptionelle Vermittlungsrolle von Preuß zwischen der SPD und der Mehrheit seiner eigenen Partei sowie dem Zentrum wird bei Bollmeyer, *Weg* [Anm. 45], aus textnaher Rekonstruktion der Verfassungsberatungen im Plenum der NV (S. 255–317) und dem Ausschuss (S. 318–349) sehr deutlich.



Selbst die Oppositionsparteien entließ er nicht aus ihrer Mitverantwortung für das Funktionieren der von ihnen teilweise abgelehnten oder zumindest nicht mit voller Überzeugung befürworteten parlamentarischen Demokratie. Auch hat Preuß rechtzeitig darauf hingewiesen, dass ein Missbrauch des Artikels 48 für ein Notverordnungsregime die verfassungsmäßige Ordnung nicht beachtete und sie im Kern gefährdete. Daher plädierte er zuletzt für einschränkende Ausführungsbestimmungen – hier die eigene Sicht korrigierend, dass zum Schutz der Republik weitergehende Dispositionsfreiheit zu gewähren und den politisch leitenden Stellen anzuvertrauen sei.

Insofern kommen bereits die zeitgenössischen Lehrmeinungen von Preuß den späteren Darstellungen im Grenzbereich von Rechts- und Politikwissenschaft wie z.B. bei Ernst Fraenkel zuweilen recht nahe. Nur ein nicht immer gut informierter Anti-Weimar-Reflex – Carl Schmitts Umdeutung des Parlamentarismus und der Rolle des Reichspräsidenten als antithetischen „Feind“ vor Augen – kann erklären, wie gerade Fraenkel den authentischen Preuß verfehlte, indem er diesen tatsächlich denkverwandten Pluralisten zum Rousseau-Erben uminterpretierte. Einen ähnlichen interdisziplinären Brückenschlag vermag die Lektüre der Werke von Preuß für Übergangsbereiche von der Geschichts- zur Politikwissenschaft zu inspirieren. Dem bedeutenden Anfang mit Brachers Studie zur *Auflösung der Weimarer Republik*, nämlich einen politikwissenschaftlichen ersten Teil einem verlaufsgeschichtlichen zweiten voranzustellen<sup>161</sup>, sind bislang keine ähnlich zugeschnittenen Schriften zur frühen und mittleren Periode der Weimarer Zeit gefolgt. Dies liegt sicher nicht zuletzt an der ausgeprägteren Spezialisierung der Einzeldisziplinen. Überdies fand in der Politikwissenschaft eher sogar allmählich eine Enthistorisierung statt; eine stabilisierte Bundesrepublik bedurfte nicht länger der kontrastierenden Selbstvergewisserung, dass Bonn nicht Weimar ist. Andererseits erfolgten sozialwissenschaftliche Horizonterweiterungen in der Historikerzunft zumeist ohne starken Bezug auf politologische Konzepte. Die einst für zukunftsträchtig gehaltene „moderne Politikgeschichte“ harnte noch lange einer schärfer konturierten Profilierung und erst recht breit angelegten Studien in dieser Richtung.<sup>162</sup> Dass sich in klassischer – allerdings sehr deutscher bzw. kontinentaleuropäischer – Terminologie die Historiographie mehr auf die Gesellschaft so wie das Öffentliche Recht mehr auf den Staat fokussiert und die Politikwissenschaft wesentlich auch die Beziehungen von Staat und Gesellschaft thematisiert, könnte neben der Unterscheidung von empirischen und normativen Dimensionen eine sinnvolle Arbeitsteilung sein, wenn ein Mindestmaß an interdisziplinärer Kooperation und Verständigung stattfände.

---

<sup>161</sup> Vgl. das nun über ein halbes Jahrhundert zurückliegende (allerdings immer wieder Neuauflagen erlebende) Standardwerk von Karl-Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Villingen 1955.

<sup>162</sup> Das Stichwort geht zurück auf Hans-Ulrich Wehler, *Moderne Politikgeschichte oder „Große Politik der Kabinette“?*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 1 (1975), S. 344–369, und zwar im Sinne einer „Teildisziplin von Gesellschaftsgeschichte“ (S. 369); nunmehr weiterführend Ute Frevert/Heinz-Gerhart Haupt (Hg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt 2005.

Wie kaum ein anderer namhafter Autor des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts eignet sich Preuß für Perspektiven über die Grenzen der Einzeldisziplinen hinweg.<sup>163</sup> Dies gilt in ähnlicher Weise auch für sein historisch-politisches Profil, das nicht leicht von nur einer Gruppierung vereinnahmt werden kann; dazu war nicht allein sein Sozialliberalismus zu eigensinnig, sondern auch sein Plädoyer für die Gemeinsamkeit der Weimarer Demokraten zu ausgeprägt. Die befremdliche Verdrängung von Preuß aus Traditionsbeständen der Fachdisziplinen und den Erinnerungsgehalten des politischen Gemeinwesens – insgesamt wie auch seiner Richtungsgruppierungen – findet hierin ihre versöhnliche Kehrseite: Gerade weil er bislang nicht vereinnahmt wurde, haben seine vielgestaltigen Schriften eine besondere Eignung, für geistvolle und zukunfts offene Brückenschläge in Theorie und Praxis einige wichtige Stichworte zu liefern. Es verdient Preuß fortan gleichermaßen in der Rechts-, Geschichts- und Politikwissenschaft seinem Rang entsprechend beachtet zu werden. Über das akademische Werk hinaus gehört er als demokratischer Politiker und zeitkritischer Publizist zu jenem Erbe der deutschen Republik, das von der Frankfurter Paulskirche 1848/49 über die Gründungsimpulse der Weimarer Republik dem schwarz-rot-goldenen Profil der Orientierung an Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität verpflichtet bleiben sollte.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Schon Hedwig Hintze brachte „die Verbindung juristischen und historischen Denkens“ bei Preuß auch in Zusammenhang mit Blickhorizonten einer „*political science*“ oder „*science politique*“; vgl. Hedwig Hintze, *Hugo Preuß. Eine historisch-politische Charakteristik*, in: *Die Justiz*, 2 (1927), S. 224. Vgl. im Sinne der hier präsentierten Deutung des *Plan of Government* bei Preuß, in Verbindung politikwissenschaftlicher Fragestellung mit ideengeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Perspektiven, insbesondere auch Peter Stirk, *Hugo Preuß. German Political Thought and the Weimar Constitution*, in: *History of Political Thought*, 23 (2002), S. 497–516. Dieser Aufsatz bietet zugleich eine weiterführende Interpretation der Hintergründe einer bislang nicht komplett verständlichen Bezugnahme von Preuß auf Redlob (siehe Anm. 158 und die Erläuterung auf S. 631 [Einleitung]).

<sup>164</sup> Diese Traditionslinie formuliert Ribhegge, *Parlament* [Amn. 104], S. 147: „Es war die Weimarer Nationalversammlung, weniger strahlend und weniger bedeutend als die Frankfurter, aber dafür demokratischer, der es erstmals gelang, über die widerstrebenden politischen, sozialen und weltanschaulichen Lager der Deutschen hinweg, die 1919 nicht weniger wirksam waren als 1849, einen Grundkonsens der Demokraten zu schaffen und darauf die demokratische Verfassung der Nation aufzubauen. Aus beiden Verfassungstraditionen, der Frankfurter und der Weimarer, gingen das Grundgesetz von 1949 und die deutsche Einigung von 1990 hervor.“