Detlef Lehnert

Die Entwürfe von Hugo Preuß zur Weimarer Verfassung

Hintergründe und Veränderungen bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung im Februar 1919

Hugo Preuß gilt als der "Weimarer Verfassungsvater", denn erste Entwürfe zum neuen demokratischen Staatsgrundgesetz der seit Abdankung von Kaiser Wilhelm II. am 9. November 1918 bestehenden Republik wurden von ihm formuliert oder zumindest auch textlich koordiniert. Bevor die Verfassungsentwürfe bis zur Konstituierung der Weimarer Nationalversammlung in den zwei Entstehungsphasen von Ende 1918/ Anfang 1919 betrachtet werden, ist zunächst klärungsbedürftig, wie Preuß überhaupt zum federführenden Entwurfsverfasser wurde. Dabei kann der Weg zu einer plausibel belegten Version nur an mehreren Legenden vorbeiführen. Der Max Weber-Biograf Wolfgang Mommsen hat die Ernennung von Preuß zum für die Verfassungsarbeit zuständigen Ressortchef des Innern auch damit erklärt, dass "die Mär umging, er habe bereits einen fertigen Entwurf in der Tasche".¹ Das ist aber gewissermaßen eine Mär auf der Meta-Ebene, denn es gibt weder bei Mommsen noch sonst valide Belege dafür, dass eine solche Mutmaßung zur Berufung von Preuß führte. Gemeint ist wohl ein von Preuß erarbeiteter Reformentwurf aus dem Jahr 1917, den er aber entgegen anderen Legenden nicht selbst für die Heeresleitung konzipierte. Tatsächlich war dieser Text zu einer parlamentarisierenden Verfassungsänderung bei Preuß vom einstigen Posener Oberbürgermeister und Bankier Richard Witting gewissermaßen bestellt worden.² Dieser glaubte, mit seinen Kontakten in Regierungskreise vor allem einen Beitrag zu baldigen Friedensvertrags-Verhandlungen leisten zu können.

Preuß hatte aber seiner Auftragsarbeit vom Sommer 1917 diesen betont skeptischen Hinweis beigefügt: "Durch formale Verfassungsänderung die volksstaatliche Struktur oder auch nur das parlamentarische System einzuführen, ist unmöglich; denn dies

- 1 Wolfgang J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920, 3. Aufl., Tübingen 2004, S. 357. – Der hier publizierte Text geht auf eine Veranstaltung anlässlich von 100 Jahren Weimarer Verfassung zurück, wurde aber für die Veröffentlichung erweitert und in der Literaturbasis aktualisiert.
- 2 Detlef Lehnert, Ein "obskurer" Weimarer Verfassungsvater? Oder wie Hugo Preuß seinen Auftrag bekam und ihn nutzte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43 (2012), S. 901–914, hier S. 902–904.

hat die Bildung eines regierungswilligen und regierungsfähigen Gemeinwillens in Volk und Parlament zur Voraussetzung. [...] Wohl aber kann das Verfassungsrecht gewisse Bedingungen schaffen, die eine Bildung solchen politischen Gemeinwillens vorbereiten und fördern." Und er gab ferner als Handlungsperspektive zu bedenken: "Nicht Einzelreformen sind heute das, was nottut [...] Jetzt kann es sich nur noch um einen fundamentalen Systemwechsel handeln." Der Entwurfsautor wollte nämlich nicht die Verfassung des Kaiserreichs von 1871 nur in Teilen reformieren, sondern an die Revolution von 1848/49 anknüpfen: "Wenn die hier gemachten Vorschläge in manchen Punkten an die Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche anklingen, so ist das nicht Zufall, sondern innere Logik." Freilich ging es ihm dabei nicht um bloße Retrospektiven, sondern um "die zeitgemäße Fortbildung jener Gedanken" (Preuß, Bd. 3, S. 86 f.).3

So war es historisch durchaus folgerichtig, dass die Weimarer Verfassung aus der Revolution 1918/19 hervorging. Als die "Aufgabe, die dem Verfassungsentwurf gestellt war", hat Preuß dann auch im Januar 1919 formuliert, "den politischen staatsrechtlichen Niederschlag der Revolution festzulegen" (Preuß, Bd. 3, S. 164).⁴ Dabei meinte er zweifellos "Niederschlag" als verfassungspolitisches Kondensat und erinnerte nachdrücklich insbesondere gegen den Länderpartikularismus an die erforderlichen Neuordnungsimpulse: "Wir dürfen bei all den Dingen doch nicht vergessen, daß wir eine Revolution gehabt haben"; nun gelte es, "die politischen und staatsrechtlichen Aufgaben dieser Revolution zu kodifizieren" (Preuß, Bd. 3, S. 161).

Entgegen anderer Vermutung erhielt Friedrich Ebert die auf Preuß lautende Empfehlung wohl kaum von Albert Südekum als seit dem 12. November 1918 amtierender Verantwortlicher für das preußische Finanzressort. 5 Preuß hatte zwar viele Jahre zuvor einzelne Beiträge zu Südekums Zeitschrift Kommunale Praxis beigesteuert (Preuß, Bd. 5, S. 381-390 u. 471-477). Aber warum sollte deshalb ein Berliner Stadtrat (seit 1910/11) wie Preuß den Entwurf zur neuen Reichsverfassung liefern können? Plausibel ist hingegen die Version des einzigen dazu etwas überliefernden Augenzeugen: Im Nachruf auf Preuß erinnerte sich Philipp Scheidemann als einstiger Volksbeauftragter an den Vorschlag des promovierten Juristen Otto Landsberg in der Revolutionsregierung: "Landsberg ist es zu danken, daß er auf Preuß aufmerksam gemacht hat. Ebert, der Preuß bis dahin überhaupt nicht kannte, war ohne weiteres einverstanden, mit Preuß Rücksprache zu nehmen und ihn zu berufen." Auch rückblickend war Preuß für

- Hugo Preuß, Gesammelte Schriften. Bd. 1-5. Hrsg. von Detlef Lehnert/Christoph Müller, Tübingen 2007–2015, nachfolgend als Preuß, Bd. 1–5 und Seitenzahl zitiert.
- Auch in der Rückblende von 1923 schrieb Preuß, Bd. 4, S. 308: "Die Reichsverfassung der Deutschen Republik vom 11. August 1919 ist der staatsrechtliche Niederschlag der Revolution vom 9. November 1918."
- Willibalt Apelt, Jurist im Wandel der Staatsformen. Lebenserinnerungen, Tübingen 1965, S. 79. Keine Hinweise dazu bei Max Bloch, Albert Südekum (1871-1944). Ein deutscher Sozialdemokrat zwischen Kaiserreich und Diktatur. Eine politische Biographie, Düsseldorf 2009.

Scheidemann "zweifellos der beste Mann, den die junge Republik in kritischster Stunde berufen konnte", was die Erinnerungsarbeit weiter bestimmen sollte: "Das Gedächtnis des Demokraten Preuß wird auch in den Kreisen der sozialdemokratischen Arbeiterschaft weiter leben. Man kann nicht von der jungen deutschen Republik und seiner Verfassung sprechen, ohne des Mannes zu gedenken, der das Grundgesetz der Republik geschaffen hat." Die von ihm anerkannten Verdienste an der Beauftragung von Preuß überließ Scheidemann also seinen beiden früheren Volksbeauftragten-Kollegen: Landsberg als einem fachkompetenten Impulsgeber und Ebert als dem politischen Verhandlungsführer, was ohne tragfähige Gegenbelege kaum begründete Zweifel an dieser Darstellung aus dem engsten Kreis des Revolutionskabinetts nähren kann.

Stimmig bleibt solche Version auch im Abgleich mit anderen Sachverhalten. Denn der zuvor nicht zum engeren Führungskreis seiner Partei und ihrer Reichstagsfraktion gehörende Landsberg war als einziger Jurist dritter SPD-Volksbeauftragter geworden; er bezog sich auch zuvor öffentlich positiv auf Schlüsselbegriffe von Preuß wie das demokratische Staatsverständnis als "das durch die Verfassung organisierte Volk". Zebenso ist von dem mit Preuß gut bekannten Chefredakteur des Berliner Tageblatts Theodor Wolff überliefert, dass Ebert an Preuß mit der Begründung herantrat, die eigene Partei habe für das Verfassungsrecht "keine Leute". Der Zeitzeugenbericht des mit Preuß jahrzehntelang verbundenen, im November 1921 zur SPD übergetretenen Paul Nathan ist diesbezüglich ebenso aufschlussreich für die Rolle Eberts wie auch Wittings und Wolffs:

"In jenen Spätherbsttagen betrat Preuß, der keine Besuche zu machen pflegte, überraschend meine Wohnung und legte *mir* eine Frage vor: 'Ebert hat mir angetragen, die Deutsche Reichsverfassung der Republik zu entwerfen; soll ich in das Ministerium eintreten, soll ich diesen Auftrag annehmen und ausführen?' Ohne zu zögern sagte ich:

- 6 Philipp Scheidemann, Hugo Preuß zum Gedächtnis, in: Vorwärts. Berliner Volksblatt Nr. 483 v. 13. 10. 1925, S. 1–2.
- Zit. nach Detlef Lehnert, Krise des Kaiserreichs Weltkrieg und Spaltung der SPD Revolution und demokratische Republik (1913–1922), in: ders. (Hrsg.), SPD und Parlamentarismus. Entwicklungslinien und Problemfelder 1871–1990, Köln 2016, S. 123–161, hier S. 143.
- 8 Theodor Wolff, Tagebücher 1914–1919. Hrsg. von Bernd Sösemann, Erster Teil, Boppard a. Rh. 1984, S. 654. Daran scheiterte wohl u. a. auch die Umsetzung des "Zentralrats"-Beschlusses vom 22.1. 1919, zusätzlich "von sozialistischer Seite einen Verfassungsentwurf ausarbeiten zu lassen und der Nationalversammlung als Material zu übergeben": Der Zentralrat der deutschen sozialistischen Republik. 19. 12. 1918–8. 4. 1919. Vom ersten zum zweiten Rätekongreß, Bearb. von Eberhard Kolb/Reinhard Rürup, Leiden 1968, S. 450. Zu diesem Scheitern Reinhard Rürup, Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung, in: Eberhard Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, Köln 1972, S. 218–243, hier S. 227 u. 242, Anm. 17.
- 9 Detlef Lehnert, Paul Nathan (1857–1927). Ein demokratischer Berliner Sozialfortschrittler und "Die Nation", in: ders., Vom Linksliberalismus zur Sozialdemokratie. Politische Lebenswege in historischen Richtungskonflikten 1890–1945, Köln 2015, S. 177–204, hier S. 177.

"Natürlich, wenn Ihnen freie Hand für die Schaffung einer demokratischen Verfassung garantiert wird." Eine halbe Stunde später waren wir bei Theodor Wolff vom "Berliner Tageblatt", unmittelbar darauf traf auch dort noch Witting, der frühere Oberbürgermeister von Posen, ein, und wir alle, die Preuß zusammengerufen hatte, waren einig, daß Preuß seine Zusage Ebert geben müßte, die nötige Unabhängigkeit der Bewegung vorausgesetzt. Und so fuhr Preuß von der Jerusalemer Straße nach der Wilhelmstraße zum Sitz der provisorischen Regierung, und als er Ebert verließ, gab es in Deutschland den neuen Reichsminister des Innern, der den Auftrag hatte, der Republik Deutschland das Grundgesetz zu schaffen."

Statt etwas altväterlich weiterhin vom "Weimarer Verfassungsvater" zu sprechen, könnte man Preuß so gesehen auch den "Verfassungsbeauftragten" nennen (vgl. Preuß, Bd. 4, S. 1 ff./Einleitung).

Es folgte unmittelbar anschließend zum vorausgehenden Zitat auch Nathans Bewertung: "Nichts charakteristischer für Preußen und Deutschland als dieser Vorgang. Preuß, der trotz seiner rednerischen und wissenschaftlichen Begabung, trotz seiner politischen Fähigkeiten *niemals ein Mandat zu einem Parlament* hatte erlangen können, war plötzlich der Mann, der für Deutschland die Verfassung schaffen sollte. Es war auch ein Zeichen für die Klugheit und für die Vorurteilslosigkeit von Ebert, daß er mit dieser Aufgabe einen Demokraten betraute; daß Ebert klar erkannte, daß in *diesem* Augenblick die Demokratie fest begründet werden mußte und daß der auf staatsrechtlichem Gebiet begabteste Demokrat für die Aufgabe die geeignetste Person wäre. Ebert hat seine staatsmännischen Fähigkeiten auch bei dieser Gelegenheit erhärtet."¹¹

Der Tageblatt-Redakteur Erich Dombrowski hat unter seinem Weltbühne-Pseudonym Fischart außer politisch den "berüchtigten Kommunalfreisinn" von Berliner Privilegienbürgern ohne "Zertrümmerung des wasserstiefelnden Freisinns und der Begründung einer republikanisch-demokratischen Partei" auch im universitären Bereich kaiserzeitliche Hemmnisse für Preuß wegen seiner jüdischen Herkunft benannt: "Rasch pflückte er sich als Staatslehrer literarische Lorbeeren. Aber in der akademischen Karriere kam er nicht weiter. Privatdozent und dann, höchstens, außerordentlicher Professor [gemeint ist die Professur an der Berliner Handelshochschule, D. L.]. Warum? Das braucht man nicht erst zu sagen. Er hatte zwei unangenehme Eigenschaften: er war nicht "rassereiner Abkunft", und er war Demokrat." Erst die Revolution hatte den Weg zur Berufung von Demokraten zu Ministern (und gar Kanzlern) freigemacht.

So lag es nahe, dass Preuß als der – wie es Walter Jellinek im Weimarer Staatsrechtshandbuch später ausdrückte – "am weitesten links gerichtete Staatsrechtslehrer des

¹⁰ Vorwärts Nr. 478 v. 9. 10. 1925: Paul Nathan, Hugo Preuß.

¹¹ Ebenda.

¹² Johannes Fischart, Hugo Preuß, in: Die Weltbühne Nr. 6 v. 6. 2. 1919, S. 131-134, Zitate S. 132.

damaligen Deutschlands"¹³ diese besondere Aufgabe als Verfassungsbeauftragter übernahm. Sein in der Literatur immer wieder erwähnter Artikel "Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat?" vom 14. November im *Berliner Tageblatt* (Preuß, Bd. 4, S. 73–75)¹⁴ mag dazu beigetragen haben, dass er am Folgetag zum Staatssekretär des Innern berufen wurde.¹⁵ Die zuvor am 12. November vom Rat der Volksbeauftragten "mit Gesetzeskraft" erlassene Proklamation zu – unter anderem – dem neuen Wahlrecht für Frauen und Männer ab 20 Jahren und die so zu wählende "Konstituierende Versammlung"¹⁶ erforderten ohnehin ein dafür kompetentes Regierungsmitglied. Das Innenressort von Preuß hat dann auf dieser Grundlage zunächst das bereits am 30. November erlassene volldemokratische Reichswahlgesetz erarbeitet.¹⁷

Preuß im Original: Verfassungsentwurf und Denkschrift vom 3. Januar 1919

Wenn in diesem Abschnitt der erste, zunächst intern behandelte Preuß-Entwurf vom 3. Januar charakterisiert werden soll, ist unbedingt seine begleitende Denkschrift zur Interpretation mit heranzuziehen. Den bewusst vollzogenen Kontinuitätsbruch gegenüber dem kaiserzeitlichen Obrigkeitsstaat hat Preuß dort in aller Klarheit propagiert: "Die deutsche Republik kann nur die demokratische Selbstorganisation des deutschen Volkes als einer politischen Gesamtheit sein. Dieser Grundgedanke wird nur noch verstärkt durch den dem Charakter der Revolution entsprechenden Gedanken fortschreitender Sozialisierung. [...] Der neue Bau des Deutschen Reichs muß also ganz bewußt auf den Boden gestellt werden, den Bismarck bei seiner Reichsgründung ganz bewußt nicht betreten hat" (Preuß, Bd. 3, S. 135 f.). Das grundlegend neue Verfassungsfundament kam am prägnantesten im ersten Satz des § 2 zum Vorschein¹⁸: "Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke" (Preuß, Bd. 3, S. 533).

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieses konstitutiven Demokratieprinzips hat es offenbar bei Preuß eine Akzentverschiebung gegeben. Der einzige sich dazu später äußernde und als mitwirkender Staatsrechtsexperte durchaus vertrauenswürdige

- 13 Walter Jellinek, Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Bd. 1, Tübingen 1930, S. 127–138, Zitat S. 127.
- Der Artikel wurde stark gekürzt auch im Massenblatt Berliner Volks-Zeitung Nr. 582 v.
 14. 10. 1918 aus dem gleichen Zeitungsverlag (Rudolf Mosse) abgedruckt.
- 15 Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19, Bearb. von Susanne Miller/Heinrich Potthoff. Teil 1, Düsseldorf 1969, S. 40 f.
- 16 Gerhard A. Ritter/Susanne Miller (Hrsg.), Die deutsche Revolution 1918–1919. Dokumente,2. Aufl., Hamburg 1975, S. 103 f.
- 17 Reichs-Gesetzblatt 1918, S. 1345–1352, mit dem § 2: "Wahlberechtigt sind alle deutschen Männer und Frauen, die am Wahltag das 20. Lebensjahr vollendet haben" (S. 1345).
- 18 Beide hier betrachteten Entwürfe waren nach Paragrafen und nicht Artikeln nummeriert.

Zeitzeuge, Willibalt Apelt, hat gleichermaßen in seiner Geschichte der Weimarer Verfassung wie den Memoiren eine andere Version als häufig unbelegt behauptet hinterlassen: Zum Amt des Reichspräsidenten erinnerte sich Apelt, dass Preuß "ursprünglich mehr dazu neigte, die Wahl wie in Frankreich der Volksvertretung zu überlassen". Die unmittelbare Volkswahl sei wesentlich dem Einfluss des in mehrtägigen Beratungen anwesenden Max Weber zuzuschreiben: "Es gelang ihm, Preuß für seine Auffassung zu gewinnen."¹⁹ Das war zu Weimarer Zeiten sogar eine öffentlich verbreitete Sichtweise bis hin zum linksliberalen *Prager Tagblatt*, dort aber mit überzogener Formulierung: dass jene "Korrektur der parlamentarischen Demokratie von der Gruppe Max Weber den eigentlichen Schöpfern der Verfassung, vor allem Hugo Preuß, beinahe aufgezwungen worden ist".²⁰

Die moderatere Version Apelts wird durch eine ähnliche Positionsverschiebung beim ebenfalls der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) nahestehenden Staatsrechtler Gerhard Anschütz gestützt. Dieser hatte im Dezember 1918 noch schriftlich für die Parlamentswahl des Reichspräsidenten plädiert, schwenkte dann aber in den Folgemonaten zur Volkswahl um.²¹ Preuß hat in der Beratungsrunde um den 10. Dezember noch immer so etwas wie eine parlamentarische Kanzlerdemokratie propagiert: "Der Reichskanzler habe die Stellung eines englischen Premier-Ministers." Und Preuß trieb diese Analogie weiter: "Eine zu große *Machtfülle* des Präsidenten sei nicht zu befürchten, wenn seine Stellung derjenigen eines beschränkten Parlamentarischen Monarchen ähnlich gemacht werde" (Preuß, Bd. 3, S. 133 u. 130). Das fand sich in seinem Entwurf nicht allein darin wieder, dass nach § 60 alle "Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten [...] zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung" seitens der Regierung bedurften. Darüber hinaus standen Eingriffe gegen deutsche Einzelstaaten gemäß Wortlaut des § 58 für den Reichspräsidenten unter Parlamentsvorbehalt: "Er ist verpflichtet, hierzu

- 19 Willibalt Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, S. 57; ähnlich ders., Jurist, S. 81 f.
- 20 Prager Tagblatt Nr. 36 v. 11. 2. 1928, S. 2: Hindenburgs Eingreifen.
- 21 Gerhard Anschütz, Aus meinem Leben. Hrsg. und eingeleitet von Walter Pauly, Frankfurt a. M. 1993, S. 239, bestätigt einerseits, dass sein Text "unverändert" in ders., Die kommende Reichsverfassung, in: Deutsche Juristen-Zeitung (= DJZ) 24 (1919), Sp. 113–123, übernommen wurde, wie er zuvor als "Denkschrift" an Preuß im Dezember 1918 eingesandt war, andererseits den baldigen eigenen Meinungswechsel (ebenda, S. 241). Gemäß Archivbeleg bei Heiko Bollmeyer, Der steinige Weg zur Demokratie. Die Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und Republik, Frankfurt a. M. 2007, S. 236, ist das erste Schriftstück von Anschütz auf den 20. 12. 1918 datiert. Gerhard Anschütz, Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung, in: DJZ 24 (1919), Sp. 199–205, hier S. 204, hob dann hervor, dass ihn zur Volkswahl des Reichspräsidenten die "vorzüglichen Ausführungen der Denkschrift" von Preuß nach deren Veröffentlichung im Januar nun "eines andern überzeugt" hatten, ohne das "grundsätzlich repräsentative" System dadurch (wie zuvor von ihm eingewendet) noch konterkariert zu sehen.

unverzüglich die Genehmigung des Reichstags einzuholen und seine Anordnungen aufzuheben, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt" (ebenda, S. 540). Auch in seiner "die parlamentarische Regierung das bewegliche Bindeglied" nennenden Denkschrift sah Preuß die politische Aufgabe des Staatsoberhaupts wesentlich auf die Regierungsbildung fokussiert: "Die Ernennung des Reichskanzlers und in Übereinstimmung mit ihm die der anderen Mitglieder der Reichsregierung ist die wichtigste selbständige Funktion des Reichspräsidenten" (ebenda, S. 148).

Zu einem begrenzten Kompetenzprofil hätte allerdings die Parlamentswahl nach damaligem französischem Muster wohl besser gepasst. Ebert wurde dann 1919 konstituierend und 1922 mit verfassungsdurchbrechender Zweidrittelmehrheit tatsächlich jeweils parlamentarisch gewählt, übte aber gerade in den ersten Jahren dennoch starken Einfluss aus.²² Preuß war auch nicht allein durch Max Webers Überredungskünste und die als republikstützend erwartete Präsidentschaft Eberts beeinflusst, sondern zusätzlich im Rückgriff auf die kurz zuvor erschienene Vergleichsstudie von Robert Redslob zur "parlamentarischen Regierung".²³ Redslob hatte am wenig Regierungsstabilität hervorbringenden französischen Parlamentarismus den für ihn vorbildhaften britischen Parlamentarismus hinsichtlich der verbliebenen Rolle des monarchischen Staatsoberhaupts fehlinterpretiert.²⁴ Immerhin sah der Entwurf von Preuß in § 53 vor, dass ohne absolute Mehrheit eine Stichwahl der beiden Bewerber mit den meisten Stimmen erfolgen musste (Preuß, Bd. 3, S. 539) – anders, als es dann 1925 ohne diese Verfassungsnorm geschah.²⁵

Nicht zu vernachlässigen ist die Realverfassungslage im Umfeld der Beratungsrunden: Ebert war am 6. Dezember auf einer – als solche unbedeutenden – Soldatenkundgebung zum Präsidenten ausgerufen worden, und Max Weber spekulierte daraufhin

- 22 Walter Mühlhausen, Friedrich Ebert 1871–1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2006.
- 23 Robert Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.
- 24 Armel Le Divellec, Robert Redslobs Theorie des Parlamentarismus. Eine einflussreiche verfassungsvergleichende "Irrlehre"?, in: Detlef Lehnert (Hrsg.), Verfassungsdenker. Deutschland und Österreich 1870–1970, Berlin 2017, S. 107–138; 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 (Hrsg.), Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft. Symposion zum 75. Todestag von Hugo Preuß am 9. Oktober 2000, Baden-Baden 2003, S. 189–201.
- 25 Der weitere Verlauf dieser neben der Ausweitung der Wahlberechtigten vielleicht wichtigsten Bestimmung ist ein krasses Beispiel, wie die anfängliche Klarheit des Preuß-Entwurfs verloren ging: Erstmals in der Fassung vom Juni stand in Art. 41 eine Zufallsmehrheiten ermöglichende Zwischenlösung: "Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält" (Preuß, Bd. 3, S. 578), und in der beschlossenen Weimarer Verfassung hieß es dann nur noch lapidar: "Das Nähere regelt ein Reichsgesetz" (ebenda, S. 598).

brieflich über Möglichkeiten einer "Diktatur Ebert's" als neuer Ordnungsfaktor (Preuß, Bd. 4, S. 13 f./Einleitung). Wenige Tage später geisterte sogar breitflächig durch die Tagespresse der auch tatsächlich verfolgte Plan einer gegenrevolutionären Einberufung des alten Reichstags unter militärischem Schirm der Obersten Heeresleitung. 26 Kurz nach Weihnachten zerbrach das Regierungsbündnis von SPD und USPD im Streit über eine erste Gewaltkonfrontation. Dies alles wird Preuß bestätigt haben, nicht allein der Selbstorganisation eines fraktionierten Parlaments die Regierungsbildung anzuvertrauen, sondern insoweit das Präsidentenamt durch Volkswahl stärken zu lassen. Dabei sah Preuß, wie ein deutsch-amerikanischer Diplomat zur Jahreswende als von anderen Gesprächspartnern abweichende Einschätzung notierte, die größere Gefahr von rechts her unter Verweis auf Traditionen des Militarismus.²⁷ Eine in späteren Fassungen entfallende Bestandssicherung hatte Preuß mit § 45 vorgesehen, nämlich außer erforderlichen Zweidrittelmehrheiten "in beiden Häusern" noch die Zusatznorm: "Nach Ablauf von 5 Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Verfassung bedarf jede Verfassungsänderung der Bestätigung durch eine Volksabstimmung" (Preuß, Bd. 3, S. 538).

Eine zweite Säule des neuen Verfassungsbaus neben dem Verhältnis von Präsident, Regierung und Parlament war im Erst-Entwurf noch auf dem Treibsand ungeklärter Verhältnisse errichtet. Der §1 begann mit der normativen Kraft des Faktischen: "Das Deutsche Reich besteht aus seinen bisherigen Gliedstaaten" (ebenda, S. 533). Die Einzelstaaten Anhalt, Braunschweig und Mecklenburg-Strelitz hatten bereits im Dezember ihre demokratischen Neuwahlen durchgeführt. Sie erbrachten in diesen evangelischen Regionen überall absolute Mehrheiten für Sozialdemokraten, die so nicht zu Neugliederungsplänen motiviert wurden.²⁸ Die unmittelbar nach dem Rat der Volksbeauftragten gebildete preußische Revolutionsregierung hatte schon am 13. November eigene demokratische Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung angekündigt.²⁹ Doch § 11 des Preuß-Entwurfs begann recht voluntaristisch: "Dem deutschen Volke steht es frei, ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue deutsche Freistaaten innerhalb des Reiches zu errichten" (Preuß, Bd. 3, S. 534). Allerdings war u. a. eine Mindestgröße von zwei Millionen Einwohnern vorgesehen, gemäß dem Leitprinzip seiner Verfassungsdenkschrift: "Es sind die Funktionen höchstpotenzierter Selbstverwaltung, für die die kleinsten der bisherigen Einzelstaaten viel zu klein, der Großstaat Preußen aber viel zu groß und in sich selbst zu verschiedenartig ist" (ebenda, S. 142).

Den neuen Reichstag sollte daher gemäß §§ 24 bis 29 (ebenda, S. 536) neben dem "Volkshaus" als Nationalparlament eine zweite Kammer als das "Staatenhaus" bilden,

²⁶ Detlef Lehnert, Sozialdemokratie und Novemberrevolution. Die Neuordnungsdebatte 1918/19 in der politischen Publizistik von SPD und USPD, Frankfurt a. M. 1983, S. 171-173.

²⁷ Lehnert, Weimarer Verfassungsvater, S. 906 f.

²⁸ Jürgen Falter/Thomas Lindenberger/Siegfried Schumann, Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik. Materialien zum Wahlverhalten 1919-1933, München 1986, S. 89, 92 u. 99.

²⁹ Ritter/Miller (Hrsg.), Revolution 1918-1919, S. 104 f.

dieses im Bruch mit kaiserzeitlichem Bundesratserbe: Die Abgeordneten des Staatenhauses waren nicht als Regierungsvertreter konzipiert, sondern von den Landtagen zu wählen, wie das übrigens das - insoweit bis heute fortgeltende - österreichische Bundesverfassungs-Gesetz von 1920 in den Artikeln 34 und 35 (mit Proportionalsystem) so regelte. Kein deutscher Einzelstaat aber sollte mehr als ein Drittel der Mandate konzentrieren und auf je eine Million Einwohner ein Abgeordneter entfallen. Das konnte gleichermaßen Anreize der Zusammenführung von Zwergterritorien wie der Aufgliederung von Preußen schaffen. Die provisorische Aufteilung (gemäß § 29 I) in 14 Entsendungsgebiete (hier ohne den damals als möglich angenommenen österreichischen Beitritt gerechnet) war noch kein Neugliederungsplan - und schon gar kein von oben zu dekretierender. Die Aufzählung ab Nr. 3: Brandenburg, Berlin, Niedersachsen, Hansestädte, Obersachsen, Thüringen, Westfalen, Hessen, Rheinland, Bayern, Württemberg und Baden klingt aber in heutigen Ohren überraschend zukunftsschlüssig (hinzu kamen seinerzeit noch 1. Ost- und Westpreußen sowie 2. Schlesien). Ohne Neugliederung war für Preuß das Dilemma unlösbar, entweder die preußische Hegemonie zu perpetuieren oder die preußische Bevölkerung im Stimmengewicht in einem undemokratischen Ausmaß zu diskriminieren.30 Insofern konnten nach - in seiner Denkschrift erläuterter - Überzeugung von Preuß "unmöglich die Grenzen maßgebend bleiben, wie sie durch die Zufälle der dynastischen Hauspolitik je nach Kinderreichtum, Heiraten, Käufen, Eroberungen der regierenden Familien oder durch die jenen Familien mehr oder minder gnädige Willkür Napoleons gezogen worden sind" (Preuß, Bd. 3, S. 137).

Als dritter Bereich, neben innerer Staatsstruktur mit vielen Kompetenzregelungen und dem von Preuß später so genannten "Plan of Government", sind die Grundrechte als "Declaration of Rights" zu erwähnen (ebenda, S. 316) – allerdings zunächst so knapp, wie sie im Erstentwurf auch nur angelegt waren. Eine Ursache dafür war gewiss, dass sich im Kaiserreich die Grundrechte in den einzelstaatlichen Verfassungen fanden. Preuß hatte sechs Paragrafen 18 bis 23 eingefügt (ebenda, S. 535), von denen nur drei ausformuliert waren: Gleichberechtigung vor dem Gesetz, Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Rechte der fremdsprachlichen Minderheiten – also Bereiche, wo dem gesetzgeberischen Mehrheitsprinzip vorab Grenzen gezogen wurden. Außerdem waren drei Platzhalter belassen für noch auszufüllende Grundsätze des "Schulwesens", der "Bodengesetzgebung" mit dem "Siedlungswesen" und auch "Bestimmungen über die Vertretung der Arbeiter, besonders über Arbeiterräte bei den großen Unternehmungen".

30 Dazu auch eher kritisch Michael Dreyer, Der Preußsche Neugliederungsplan 1919 und sein Scheitern, in: Detlef Lehnert (Hrsg.), Hugo Preuß 1860–1925. Genealogie eines modernen Preußen, Köln 2011, S. 279–300, sowie ders., Hugo Preuß. Biografie eines Demokraten, Stuttgart 2018, S. 371–377. Zur Neugliederungsproblematik umfassend Almut Neumann, Preußen zwischen Hegemonie und "Preußenschlag". Hugo Preuß in der staatsrechtlichen Föderalismusdebatte, Tübingen 2019, insbes. S. 126 ff.

Diese gesellschaftspolitischen Elemente ließen erkennen, dass Preuß über ein liberales Grundrechtserbe hinauszugreifen bereit war. Es wurde in der einschlägigen Literatur bislang meist nur erwähnt, dass er mit Blick auf die Frankfurter Paulskirche unabsehbare Verzögerungen aus endlosem Weltanschauungsstreit über lange Grundrechtskataloge fürchtete und deshalb nur wenige Kernbereiche verankerte.³¹ Doch der ihm keineswegs unkritisch gegenüberstehende Mitwirkende Apelt überlieferte als Zeitzeuge ein weiteres Motiv solcher Zurückhaltung von Preuß: "Er empfand es als unzulänglich, in einem Werk der demokratischen Erneuerung Deutschlands lediglich die altbekannten, vielfach abgegriffenen Gedanken liberaler Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts zu wiederholen. Um jedoch zu einer schöpferischen Neufassung von Grundrechten zu gelangen, die einer aufstrebenden modernen Demokratie im Herzen Europas einen starken politischen Auftrieb hätte geben können, dafür war weder Zeit genug vorhanden, noch konnte Preuß als erfahrener Volksmann glauben, daß die demokratischen Überzeugungen in der Mehrheit der Deutschen und ihrer Vertreter in der Nationalversammlung schon zu einer solchen Reife gediehen wären, um diese Leistung zu vollbringen."32

Eine demokratische Genossenschaftslehre wie die von Preuß stand den altliberalen Staatsauffassungen des 19. Jahrhunderts recht fern: Die von ihm vertretene kommunale Fraktion in Berlin bezeichnete sich nicht zufällig als "Sozial-Fortschrittler", und ins Stadtratsamt hatten Preuß 1910 sogar mehr sozialdemokratische als linksliberale Stimmen gewählt.³³ Als Preuß in einer Debatte der Berliner Stadtverordneten zuvor einmal von - durch das preußische Dreiklassenwahlrecht auch im Kommunalbereich privilegierten - bürgerlichen Kontrahenten gefragt worden ist, "was sozialfortschrittlich sei", erwiderte er zum behandelten Gegenstand, in dieser Hinsicht könne es sich auch darum handeln, "sich für das Einkommen der kleinen Leute zu interessieren".³⁴ Die zu modernen Pluralismustheorien offenere Genossenschaftslehre von Preuß markiert auch eine staatswissenschaftliche Differenz zu Max Weber wie auch zu Anschütz, bei denen hinter Plädoyers für Parlamentarismus und Demokratie stets ein herrschaftszentrierter Etatismus wirksam blieb.

Aus heutiger Perspektive sind die auch noch im späten 19. Jahrhundert ausgetragenen Kontroversen zwischen juristischem "Germanismus" und "Romanismus" über-

- 31 So auch Neumann, Preußen, S. 353.
- 32 Apelt, Geschichte, S. 295 f.
- 33 Detlef Lehnert, Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß, Baden-Baden 1998, S. 245 f. u. S. 197 mit Anm. 154.
- 34 Zit. nach Amtlicher stenographischer Bericht über die Sitzung der Stadtverordneten-Versammlung am 23. Februar 1905. Hrsg. vom Magistrat zu Berlin, in: Stenographische Berichte über die öffentlichen Sitzungen der Stadtverordneten-Versammlung der Haupt- und Residenzstadt Berlin, Berlin 1906, S. 109.

holt und kaum noch verständlich. Aber die Pointe der Argumentation von Preuß lag gerade darin, in der Rezeption des römischen Rechts durch einen territorialstaatlichen Fürstenabsolutismus die Abkehr von bürgergenossenschaftlichen Selbstverwaltungstraditionen begründet und sozusagen die besseren deutsch(rechtlich)en Traditionen im freiheitlicheren Nord- und Nordwesteuropa fortgeführt gesehen zu haben. Das war keine – primär anglophile – Marotte von Preuß, wie u. a. die ganz ähnliche Sichtweise des bekannten sozialdemokratischen Generalstaatsanwalts von Hessen Fritz Bauer indiziert: In dessen Analyse der "Wurzeln faschistischen und nationalsozialistischen Handelns" von 1961 wurde der Autoritarismus in Europa auf das Erbe von Rom (einschließlich der Rezeption des römischen Rechts) und Byzanz zurückgeführt und das "ursprüngliche germanische Erbe" (z. B. im Sinne der auch von Preuß geschätzten prä-absolutistischen Städtefreiheiten³⁶) als längst abgewandert verortet: "Demgegenüber stehen die alten Demokratien Skandinaviens, Englands, Amerikas, Hollands und der Schweiz."

Ergänzter und modifizierter Verfassungsentwurf vom 20. Januar 1919

Preuß legte seinen Erstentwurf mit Denkschrift in einer am 14. Januar stattfindenden Kabinettssitzung den sozialdemokratischen Volksbeauftragten vor. Ebert stimmte zwar "der Tendenz der Denkschrift zu, die auf eine Teilung Preußens hinausläuft"; er wollte die etwaige Umsetzung aber der wenige Tage darauf gewählten Nationalversammlung überlassen. Scheidemann lobte die Denkschrift sogar als "eine glänzende Arbeit. Es ist ein Genuß, die Sätze in dieser Klarheit dargestellt zu sehen. Jetzt muß die Frage erst einmal öffentlich zur Debatte gestellt werden" (Preuß, Bd. 3, S. 155). Die weitgreifende Version eines besonderen Grundrechtsauftrags für Preuß findet im Protokoll kaum eine hinreichende Stütze, weil von Ebert nur verzeichnet ist: "Da müssen die Grundrechte etwas schärfer ausgearbeitet werden" und die Ergänzung: "Wie steht es mit den Grundrechten?", woraufhin der Preuß-Mitarbeiter Alfred Schulze ebenso knapp protokolliert

- 35 Diverse Vergleichsaspekte bei Lehnert, Verfassungsdemokratie, und in ders., Das pluralistische Staatsdenken von Hugo Preuß, Baden-Baden 2012.
- 36 Dazu Peter Blickle, Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, 2 Bde., München 2000.
- 37 Fritz Bauer, Die Wurzeln faschistischen und nationalsozialistischen Handelns. Mit einer Einleitung von David Johst, 4. Aufl., Hamburg 2020, S. 40. "Demokratie" wird dabei offenbar primär als Selbstregierung vs. Obrigkeitsstaat gesehen, denn Wahlrechtserweiterungen erfolgten in Skandinavien, Großbritannien und Holland erst im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert (und in der Schweiz erst 1971 hinsichtlich des Frauenstimmrechts). Fritz Bauer interessierte die Anfälligkeit bzw. Widerstandskraft gegenüber "dem" Faschismus als konterrevolutionärer Erbe der 1918 zerbrochenen obrigkeitsstaatlichen Monarchien, als deren zeitgenössischer Opponent sich Preuß verstanden hatte.

entgegnete: "Ich werde sie aus der 48er Verfassung abschreiben, soweit sie heute noch paßt" (ebenda, S. 159).

Zusammen mit der unveränderten Denkschrift wurde nun ein zweiter Entwurf mit 73 Paragrafen (ebenda, S. 541-547) einen Tag nach der Wahl zur Nationalversammlung am 20. Januar 1919 im "Reichsanzeiger" veröffentlicht.³⁸ Beide Entwürfe galten ausdrücklich zunächst nur dem "allgemeinen Teil der künftigen Reichsverfassung" (ebenda, S. 533 u. 541). Es war jeweils am Ende ein Verweis auf die noch zu ergänzende "Wehrverfassung", das Verkehrs- und Handelswesen sowie die Reichsfinanzen und die Rechtspflege enthalten (ebenda, S. 540 u. 547). Dass nur fünf Paragrafen gegenüber dem Erstentwurf hinzugekommen waren, könnte über die Bedeutung der Änderungen in der Textfassung vom 20. Januar hinwegtäuschen. Denn ein "provisorisches Staatenhaus" gemäß § 35 sollte nun statt des konkreten Vorschlags der Mandatsverteilung "nach Vorschriften" gebildet werden, "deren Fassung vorbehalten bleibt" (ebenda, S. 544). Ein nunmehr eigener Abschnitt "Die Grundrechte des deutschen Volkes" (§§ 18-29, ebenda, S. 543 f.) hatte zwölf statt zuvor sechs Paragrafen. Außer den ebenso klassischen Garantien von Meinungs-, Wissenschafts- und Versammlungsfreiheit wurden dort für "unverletzlich" erklärt: die persönliche Freiheit, die Wohnung, das Postgeheimnis und das Eigentum, dieses in § 26 (ebenda, S. 543) mit dem Zusatz: "Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden." Doch war der – am meisten die Revolutionswochen spiegelnde – Hinweis auf Arbeiterräte entfallen. Das ist wohl kaum Preuß zuzuschreiben, der nach baldiger Verankerung des Räteartikels 165 sich weiterhin für solchen "Rätegedanken" mit seinem "berechtigten und bedeutsamen Inhalt", nämlich im Sinne einer "Eingliederung der Organisation der Arbeit und ihres Rechts in die Verfassung der politischen Demokratie" aussprach (Preuß, Bd. 4, S. 92). Verkürzt waren nun gegenüber dem Erstentwurf (dort § 35) die Wahlperioden "für die beiden Häuser" von fünf auf drei Jahre (§ 37, Preuß, Bd. 3, S. 544), jeweils unter Festschreibung des Verhältniswahlsystems (§ 25 bzw. § 31, ebenda, S. 536 u. S. 544), und für den Reichspräsidenten von zehn auf sieben Jahre, mit der Möglichkeit der Wiederwahl (§ 62 bzw. § 67, ebenda, S. 540 u. S. 547).

Die nähere Erläuterung der weiteren Interventionen und Modifikationen seit der Konferenz mit Ländervertretern am 25. Januar muss hier nicht allein aus Umfangsgründen entfallen, sondern weil daraus weitgehende Änderungen hervorgingen. Diese wurden erst *nach* Zusammentritt der Nationalversammlung am 6. Februar 1919 in Weimar im dritten Entwurf vom 17. Februar mit nunmehr 109 Artikeln sichtbar (ebenda, S. 549–560). Das wichtigste Verbindungsstück dorthin waren die ausführlichen "Beratungen im Vorläufigen Staatenausschuß vom 5.–8. 2. 1919", in denen am intensivsten an einzelnen Formulierungen nachvollziehbar gearbeitet wurde und wo Preuß bestätigte, dass es aus dem Kabinett zusätzliche Grundrechtswünsche gegeben

³⁸ Deutscher Reichsanzeiger und preußischer Staatsanzeiger vom 20. 1. 1919, Nr. 15 (Beilage).

hatte.³⁹ Auch das "Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" vom 10. Februar mit komprimierten zehn die Grundlagen des Regierungssystems regelnden Paragrafen (ebenda, S. 547 f.) ist bereits ein Werk der Nationalversammlung; dabei enthielt der Entwurf aus dem Innenressort von Preuß in § 7 eine wichtige Provisoriumsnorm auf der Linie seiner ursprünglichen Gedanken: "Der Reichspräsident wird von der Nationalversammlung mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Sein Amt dauert bis zum Amtsantritte des neuen Reichspräsidenten, der auf Grund der künftigen Reichsverfassung gewählt wird" (ebenda, S. 548). Die Volkswahl des Reichspräsidenten stand zuvor in beiden Verfassungsentwürfen (§ 53 bzw. § 58, ebenda, S. 539 u. 546).

Zwei Kernaussagen der Einleitungsrede von Preuß am 25. Januar vor der Länderkonferenz, die auszugsweise in der Tagespresse veröffentlicht wurde,⁴⁰ seien hier aber noch zitiert: "Ich bin aus Überzeugung Republikaner" (ebenda, S. 165), so markierte er den Unterschied zu etlichen bloßen "Vernunftrepublikanern" auch in der DDP. Ferner stellte Preuß gegen überzogene föderale Besorgnisse klar: "Vom Standpunkt des Reichsinteresses können die süddeutschen Staaten bleiben wie sie sind"; das galt aber sonst nicht überall, wofür er als "das schlagendste Beispiel" zersplitterte "kleine Gebietsstücke" in Thüringen erwähnte (ebenda, 167) – das freilich bald zu einem gelungenen Weimarer Neugliederungsmuster wurde.⁴¹ Jedes weitere Argument kam jedoch für das übergroße Preußen zu spät: Es wählte seine neue demokratische Verfassunggebende Landesversammlung als Basisinstitution der ungeteilt fortgeltenden Existenz exakt an jenem 26. Januar,⁴² als die zitierten Redeausschnitte von Preuß vor den Ländervertretern veröffentlicht wurden.

Erste Würdigungen und Kritik in der Hauptstadtpresse

Zur Abrundung des zeitgenössischen Gesamtbildes sind auch noch prominente Kommentierungen des veröffentlichten Entwurfs vom 20. Januar in republiktragenden Tageszeitungen zu erwähnen. Der Blick dorthin entspricht dem Verständnis pluralistischer Demokratie bei Preuß, die von öffentlicher Kontroverse lebt und sich weder auf einen homogen gedachten Volkswillen beruft noch die Repräsentativorgane als

- 39 Nun auch gedruckt verfügbar bei Jörg-Detlef Kühne, Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung. Grundlagen und anfängliche Geltung, Düsseldorf 2018, S. 321–352, hier S. 343 (Grundrechte).
- 40 Vossische Zeitung Nr. 47 v. 26. 1. 1919: Preuß über den Verfassungsentwurf (die Datierung 20. 1. in Preuß, Bd. 3, S. 692, beruht auf einem Druckfehler).
- 41 Anke John, Der Weimarer Bundesstaat. Perspektiven einer föderalen Ordnung (1918–1933), Köln 2012, S. 300–310, insbes. S. 303–306.
- 42 Horst Möller, Parlamentarismus in Preußen 1919–1932, Düsseldorf 1985, S. 601 (Ergebnisse) und S. 226 ff. (Grundlagen).

selbstgenügsam engführt. 43 Im sozialdemokratischen Zentralorgan Vorwärts warnte der Rechtsgelehrte und spätere SPD-Reichsjustizminister Gustav Radbruch am 25. Januar vor einem ziellos propagandistischen Zerreden des nun bekannten Verfassungsentwurfs⁴⁴: "Die Gefahr einer zweiten Paulskirche rückt bedrohlich nahe!" Zugleich wandte er sich auch gegen Diskussionsverweigerung in der Preußenfrage: "Es ist nicht unmöglich, daß der plötzlich erwachte preußische Sonderpatriotismus mehr laute Stimmkraft als wirkliche Stimmenzahl besitzt." Nach einem unterstützenden Redaktionsvorspann lautete das Fazit dieses Leitartikels von Radbruch im letzten Satz geradewegs beschwörend: "Bei der Sozialdemokratie steht es jetzt, mit Entschiedenheit und Festigkeit den Entwurf Preuß durchzusetzen, der den einzigen Ausweg aus den sonst unlösbaren Schwierigkeiten weist."

Wenige Tage darauf formulierte Radbruch an gleicher Stelle dennoch "Drei Forderungen zum Verfassungsentwurf"45: Zunächst wollte er in einem "Zusatz zu § 20" Staatsbürgerkundliches verankern: "Inhalt und Geist dieser Verfassung sind zum Lehrfach des Volks-, Mittel- und Hochschulunterrichts und in allen Zweigen des öffentlichen Prüfungswesens zum Prüfungsgegenstand zu machen." Ferner schlug Radbruch vor, in § 4 "unter die Zuständigkeiten des Reiches die Gesetzgebung über die Vergesellschaftung von Wirtschaftsbetrieben in einer elastischen, von volkswirtschaftlicher Seite sorgfältig zu prüfenden Fassung aufzunehmen". Schließlich wünschte er unter Verweis auf "Napoleon III." den Ausschluss von Mitgliedern ehemaliger Herrscherhäuser von Kandidaturen für höchste Staatsämter; denn mit Rücksicht auf die nach der Monarchie geschaffene "junge Republik [...] dürfen die gekrönten Schatten dieser Vergangenheit nicht immer wieder wie König Hamlets Geist gespenstisch durch unsere Gegenwart schreiten".

Überraschender konnte es sich darbieten, dass am 25. Januar im DDP-nahen Berliner Tageblatt mit Max Quarck auch ein - als wie dort erwähnt "Mitglied der Nationalversammlung, Beigeordneter im Reichsamt des Innern" - namhafter Sozialdemokrat (und bald stellvertretender Vorsitzender des Verfassungsausschusses) den Leitartikel schrieb.⁴⁶ Quarck bescheinigte Preuß, den Entwurf mit "seiner reichen demokratischen Kampferfahrung aus den langen Jahren der preußisch-deutschen Obrigkeitsherrschaft ausgearbeitet" zu haben; er werde nun "mit großem Unrecht als der Gipfel der Zentralisationssucht angeschrien". Der dezentralisierte Unitarismus von Preuß war für Quarck nicht so etwas wie "französische Präfektenwirtschaft"; auch

⁴³ Dazu Texte in Christoph Gusy/Robert Chr. van Ooyen/Hendrik Wassermann (Hrsg.), 100 Jahre Weimarer und Wiener Republik - Avantgarde der Pluralismustheorie (Recht und Politik, Beiheft 3), Berlin 2018 (insbes. S. 39-56 BVerfG-Präsident Andreas Voßkuhle zu Preuß).

⁴⁴ Vorwärts Nr. 45 v. 25. 1. 1919: G. Radbruch, Der Sturm gegen den Verfassungsentwurf.

⁴⁵ Vorwärts Nr. 50 v. 28. 1. 1919: Gustav Radbruch, Drei Forderungen zum Verfassungsentwurf.

⁴⁶ Berliner Tageblatt Nr. 32 v. 25. 1. 1919: Max Quarck, Zur Verfassungsfrage.

diese habe jedoch unterschiedliche Mentalitäten in Nord-, West- und Südfrankreich nicht weithin nivellieren können. Im Unterschied zum *Vorwärts* war aber im *Tageblatt* eine redaktionelle Distanzierung in der Frage einer Aufteilung Preußens vorausgeschickt. Die unmittelbar daneben platzierte Kandidatenliste der DDP für die "Wahlen zur Preußischen Nationalversammlung" (wie es in hier eher unpassender terminologischer Reminiszenz an 1848/49 hieß) zeigte "Dr. Hugo Preuß, Staatssekretär des Innern" hinter die gemäßigteren bürgerlichen Liberalen "Dr. Ernst Troeltsch, Universitätsprofessor" und "Oscar Cassel, Notar" gereiht.

Auf der Linie eines gegenüber dem "radikaleren" Preuß, dessen freundlich aufgenommener "Ernennung" bis in regionale SPD-Organe hinein der gute Ruf eines "sozialpolitisch stark nach links gerichteten bürgerlichen Demokraten" vorausging,⁴⁷ eher mittleren DDP-Spektrums befand sich der Historiker und Jurist Erich Eyck. Er referierte, interpretierte und kommentierte in der *Vossischen Zeitung* bereits am 21. Januar direkt nach Veröffentlichung den Entwurf,⁴⁸ wobei insgesamt eine positive Würdigung erfolgte: "Daß der Gedanke der Demokratie und des Parlamentarismus auf der ganzen Linie triumphiert, nimmt nicht Wunder." Unter Zuweisung der Verantwortung für einzelstaatliche Neuwahlen an die Sozialdemokratie wurde konstatiert: "Damit hat der Föderalismus abermals wie 1848 und 1866 über den Unitarismus gesiegt", auch wenn Eyck "die hoch *über* den Gliedstaaten stehende Einheit des Reiches" betonte. Abschließend bescheinigte der Autor der Entwurfsarbeit, "daß sie das Ergebnis sorgfältiger und wohl abgewogener politischer, historischer und staatsrechtlicher Erwägungen darstellt".

Als Chefredakteur der *Vossischen Zeitung* äußerte sich Georg Bernhard kurz darauf am preußischen Wahltag ambivalent,⁴⁹ indem er zwar das Wirken von Preuß mit "der klugen Denkschrift eines kenntnisreichen Staatsrechtlers" würdigte, aber keine "Zerschlagung" oder "Auflösung" Preußens befürwortete: "Die Deutsche Demokratische Partei hat sich mit Recht dagegen in Flugblättern und Reden verwahrt." Auf dementsprechend negative weitere Zeitungsberichte⁵⁰ reagierte Preuß selbst mit einer scharfen Attacke gegen die ihn bekämpfende "Berliner Bezirksvereins-Hierarchie" seiner Partei und empfahl ihr gegen solche Beharrungskräfte "eine gründliche Umgestaltung an Haupt und Gliedern".⁵¹

- 47 Volksstimme. Sozialdemokratisches Organ für den Regierungsbezirk Magdeburg Nr. 272 v. 19. 11. 1918: Wahlen am 2. Februar! (das war der ursprünglich ins Auge gefasste Termin, bevor der Reichsrätekongress kurz nach Mitte Dezember sich mit einer Mehrheit von ca. 400 zu 50 Stimmen für den 19. Januar entschied).
- 48 Vossische Zeitung Nr. 37 v. 21. 1. 1919: Erich Eyck, Die neue Verfassung.
- 49 Vossische Zeitung Nr. 47 v. 26. 1. 1919: Georg Bernhard, Preußen.
- 50 Vossische Zeitung Nr. 52 v. 29. 1. 1919: Der Fall Preuß.
- 51 Vossische Zeitung Nr. 54 v. 30. 1. 1919: Staatssekretär Preuß und sein Mandat (auch in Preuß, Bd. 4, S. 75 f., Zitate S. 76).

Fazit und Kontextualisierung im Forschungsdiskurs

Wenn Preuß (Bd. 3, S. 398) rückblickend von "25 Einzelrevolutiönchen" in Deutschland als Hemmnis einer tiefgreifenderen Neuordnung sprach, wollte er nicht regionale und kommunale Vielfalt weitgehend eingeebnet sehen. Aber die "Einheit in der Vielheit", wie seine - in frühen "organischen" Formulierungen noch missverständlich gebliebene – pluralismustheoretisch interpretierbare Grundformel seit jeher lautete,⁵² setzte politische Koordinationsinstanzen voraus. Das konnte nach dem Sturz des monarchischen Obrigkeitsstaates für Preuß nur eine demokratische Selbstorganisation im Stufenbau der Gebietskörperschaften von den Gemeinden über Länder bis zum Nationalstaat sein. Dieser wiederum bedurfte der internationalen Einbindung, wie es bereits sein Erstentwurf in §2 besagte: "Das Reich erkennt das geltende Völkerrecht als bindenden Bestandteil seines eigenen Rechtes an" (Preuß, Bd. 3, S. 533). Ein Teil des Fundaments für den neuen Verfassungsbau war also gut zwei Monate nach der Berufung von Preuß zum Innenressortchef gelegt, und mehr als ein "Kompromißentwurf" (ebenda, S. 164) war von ihm mangels eigener Machtbasis nach dem Einwirken unterschiedlicher Kräfte schwerlich zu erwarten. Die weitere Auf- und Ausbauarbeit mussten die nun bereits gewählte Nationalversammlung und insbesondere die nachfolgende politische und gesellschaftliche Praxis leisten. Denn wie sich eine politische Demokratie entwickeln konnte, hing laut der entwurfsbegleitenden Denkschrift von Preuß "weniger von Verfassungsparagraphen ab, als von der sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft" (ebenda, S. 147).

Ersichtlich weniger von den "Verfassungsparagraphen" als vom Zeitkontext hing seither auch die Rezeption und Bewertung der Konstitutionalisierungsarbeit von Preuß in der Publizistik und Literatur ab. Dem optimistischen Vorausblick eines Parteifreundes im Nachruf: "Die deutsche Geschichte wird ihn einstmals zu ihren großen schöpferischen Männern zählen", 53 ist bis heute die Bestätigung versagt geblieben. Wenn abschließend einige Neuerscheinungen – auch jenseits der im Kernmanuskript von 2002 herstammenden umfassenden "Biografie eines Demokraten"54 - kurz auf dem Gegenwartsstand der breiter angelegten Überblicksschriften gesichtet werden, fällt der Befund ungleichgewichtig aus. Das Monumentalwerk "Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung" ist, trotz mühsamer Lektüre, vor allem für den komplexeren Prozess seit den Länderkonferenzen Ende Januar 1919 und dann insbesondere der bislang zu wenig gewürdigten Arbeit des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung eine kaum noch zu übertreffende Gesamtdarstellung mit intensiver

⁵² Preuß, Bd. 2, S. 95, 113 f., 147, 164, 176, 225, 233, 250–252, 261 f. und weitere.

⁵³ Berliner Volks-Zeitung Nr. 479 v. 9. 10. 1925: O(tto) N(uschke), Hugo Preu߆.

⁵⁴ Untertitel von Michael Dreyer, Hugo Preuß, Stuttgart 2018 (S. XI: Habil.-Schrift 2002, der allerdings eine knappe und präzise Übersicht der seither hinzugekommenen Forschungsentwicklung S. XI-XXII mit eigener Literaturliste S. XXII-XXV vorangestellt ist).

Quellenerschließung. Massiv abweichend von der Vernachlässigung in der allgemeinen Geschichtsschreibung wird Preuß dort von allen überhaupt Beteiligten am häufigsten erwähnt, aber ohne dass sich wegen der anderen Konzeption der hier präsentierte Ausschnitt irgendwo ersatzweise nachlesen ließe. ⁵⁵ Ähnliches lässt sich zu einer Publikation "100 Jahre Weimarer Verfassung" anmerken, die auf die frühen Entwürfe nur sehr knapp eingeht, ⁵⁶ was auch für sonst viele Aspekte beleuchtende neueste Sammelwerke gilt. ⁵⁷

Wer aber von einem Ex-Verfassungsrichter wie Udo Di Fabio über "Die Weimarer Verfassung" neue Aufschlüsse zu den hier näher betrachteten Aspekten erwartet, wird gründlich enttäuscht. Das liegt primär an der "nicht rechtsgeschichtlich" orientierten Anlage der Schrift, die eine schon geltende Verfassung zum "Ausgangspunkt" nimmt, daneben aber ebenso an der Preuß gänzlich fremden und konträren Einstufung bereits des Kaiserreichs als "Demokratie".58 Es müssen gar nicht alle Defizite, von einer wegen enorm wachsender Städte gerade die SPD benachteiligenden Wahlkreiseinteilung bis hin zum preußischen Dreiklassenwahlrecht und der Macht des unparlamentarischen Bundesrats der Monarchien, hier noch einmal komplett aufgezählt werden. Die Einstufung Preußen-Deutschlands vor den Oktoberreformen 1918 als ein "Obrigkeitsstaat" (insbesondere Preuß, Bd. 1) im Spannungsverhältnis zu moderneren Entwicklungen in

- 55 Kühne, Entstehung, S. 976–981 (Personenverzeichnis); hilfreich ist die knapp gehaltene "Kritische Übersicht zu den Stufen der Verfassungsentstehung", für unseren Zeitraum dort S. 119–125 mit der tabellarischen Übersicht S. 123–125.
- 56 Christoph Gusy, 100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit, Tübingen 2018, S. 41–49, mit der nicht begründeten Gegenüberstellung (S. 41) von "politischen Professoren (M. Weber, H. Preuß, F. Meinecke u. a.)" und "Staatsrechtlern (G. Anschütz, E. Kaufmann, H. Triepel u. a.)", was dem fachlich ausgewiesenen Staatsrechtler Hugo Preuß so nicht gerecht wird; das ist wohl ein Indiz dafür, wie sogar kritisch-aufgeschlossene Juristen bis heute mit ihrem früheren Fachkollegen "fremdeln" und ihm dann auch verfassungsgeschichtlich (z. B.: "eher liberal als parlamentarisch", S. 47) nicht überall gerecht werden. Sehr treffend aber zur Doppelrolle von Preuß: "Dadurch prägte er partiell das Verfassungswerk, partiell prägte es aber auch ihn" (S. 45).
- 57 Dirk Schumann/Christoph Gusy/Walter Mühlhausen (Hrsg.), Demokratie versuchen. Die Verfassung in der politischen Kultur der Weimarer Republik, Göttingen 2021, enthält z. B. eine Aufsatzfassung (S. 342 ff.) von diesbezüglichen Ergebnissen des Buches von Neumann, Preußen. Im umfangreichen Sammelwerk von Nadine Rossol/Benjamin Ziemann (Hrsg.), Aufbruch und Abgründe. Das Handbuch der Weimarer Republik, Darmstadt 2021, findet sich der mehr ideengeschichtliche Blick von Peter C. Caldwell auf "Die Weimarer Verfassung" (S. 145 ff.) mit allerlei Preuß-Bezug.
- 58 Udo Di Fabio, Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse, München 2018, S. 6. u. 33 f. (S. 41 heißt es sogar "respektable Demokratie" trotz des Hinweises auf Defizite). Preuß in einem Atemzug mit Max Weber für die Idee einer "charismatischen Erneuerung" zu erwähnen (S. 75), verrät Unverständnis der wesentlichen intellektuellen und fachlichen Differenzen beider.

Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur bleibt weiterhin nicht minder zu unterstreichen als der verfassungsrevolutionäre Aufbruch 1919, mit der zunächst besonders prägnant formulierten Grundnorm § 2 in den ersten Preuß-Entwürfen: "Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke" (Preuß, Bd. 3, S. 533 u. 541) – und nicht bei hegemonialen Partikulargewalten wie im bisherigen Preußen mit Monarch, Herrenhaus und Dreiklassenparlament. Eine "Staatslehre als Teil der politischen Wissenschaften" (Hermann Heller⁵⁹) sollte dieses nicht ignorieren: Auch Demokratie ist eine (wenn auch bei Preuß "genossenschaftlich"-pluralistisch rückgebundene) Herrschafts- und Regierungsform, und es kommt daher beim massenhaften Wählen nicht primär auf die (historisch neuerdings eher überschätzten) individualisierbaren Praktiken, sondern mehr noch auf den allgemeinen Zähl-, Erfolgs- und Wirkungswert der Stimmabgaben an.60

Auch ein bereits durch seine Vielfalt an Beiträgen vorteilhafteres Sammelwerk zur Weimarer Reichsverfassung als "Wagnis der Demokratie" basiert teilweise auf "Thesen", die "ihre beste Zeit hinter sich haben".61 Die Ex-Verfassungsrichterin Gertrude Lübbe-Wolff, die themenbedingt dort am häufigsten knapp auf Preuß eingeht, hat zwar auch einzelne Besonderheiten seiner ursprünglichen Entwürfe kenntnisreich mit im Blick; sie nimmt aber letztlich in einer aus den Quellen gerade nicht gestützten Gleichsetzung mit Max Weber die genuin demokratischen Motive von Preuß nicht ernst, sodass ihm gar unterstellt wird, "mit dem Reichspräsidenten ein Bollwerk für den Fall in Stellung zu bringen, dass das Parlament dem Bolschewismus anheimfiele".62 Der Literaturhinweis zu diesem (freilich umformulierten) Teilfazit ist dann eine Überblicksdarstellung von Heinrich August Winkler zwar in der Auflage von 2005, aber fast identischer Herkunft aus den frühen 1990er-Jahren, eben mit jener unzutreffenden teilweisen Gleichsetzung von Preuß und Weber.⁶³ Sogar das im Vergleich zu Winkler in manchem pointiertere, weniger gefällig im "Mainstream" lesbare Weimar-Buch von Hans Mommsen als einem weiteren "Großmeister" dieser älteren Generation basierte

⁵⁹ Hermann Heller, Staatslehre (1934), in: ders., Gesammelte Schriften. Bd. 3: Staatslehre als politische Wissenschaft. Hrsg. v. Christoph Müller, 2. Aufl., Tübingen 1992, S. 79-395, Zitat S. 92.

⁶⁰ Detlef Lehnert (Hrsg.), Wahl- und Stimmrechtskonflikte in Europa. Ursprünge - Neugestaltungen - Problemfelder, Berlin 2018, S. 16.

⁶¹ So die kritische Rezension zu Di Fabios Buch von Christoph Möllers, Die Monarchie war kein Schönheitsfehler, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 10. 2018, S. 10.

⁶² Gertrude Lübbe-Wolff, Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung, in: Horst Dreier/Christian Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, 2. Aufl., München 2018, S. 111-149, hier S. 133 u. 139 f. (Zitat S. 140).

⁶³ Heinrich August Winkler, Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, 4. Aufl., München 2005, S. 100 (das Vorwort zur "Neuausgabe" von 2018 endet mit dem Hinweis, dass es bis auf Minimalkorrekturen keine "Errata" gegeben habe, weil sich an Winklers eigener Sicht dazu seit Entstehung des Textes "1990 bis 1992" wirklich "nichts geändert" hat - ein bemerkenswerter Hinweis zur fehlenden Rezeption der Forschungsentwicklung eines reichlichen Vierteljahrhunderts).

zu Preuß und den intellektuellen Ursprüngen der Weimarer Verfassung auf solchen Geschichtsbildern, die inzwischen ihre beste Zeit hinter sich haben.⁶⁴

Das inzwischen gegenüber früherer Geschichtsschreibung weithin überholte Bolschewismus-Gespenst (die 1919 nicht kandidierende KPD erzielte bei den Reichstagswahlen 1920 nur 2,1 % der Stimmen) war aber gerade nicht das Hauptmotiv des Verfassungsbeauftragten Preuß. Das belegt schon der Zeitzeugenbericht des deutsch-amerikanischen Diplomaten Ellis Loring Dresel zur Jahreswende 1918/19: Preuß schätzte, diesem Fragesteller bereitwillig Auskunft gebend, Karl Liebknecht als "not bloodthirsty" ein, er habe vielmehr "attented his courses, and had been an intelligent pupil" (des Privatdozenten Preuß in den 1890er-Jahren),65 "and that Rosa Luxemburg was the cleverest woman as far as politics were concerned in Germany today.".66 Hingegen meinte Preuß als "the most radical member of the bourgeois parties", dass "the greater danger appeared to be from the Right, not for the present but in the long run, for he believed the reaction which was not showing its head now would emerge sooner or later and would emphasize any lack of success in any field. [...] The difficulty, he said, with political development in Germany was that Germany had never had a revolution and that therefore it lacked the leaven necessary for active political development. The present revolution, he also said, was too bloodless and had not been energetic enough, nor had it affected a sufficient number of the people."67 Natürlich lehnte Preuß, so wie die SPD und im Revolutionswinter 1918/19 auch ersichtlich die gemäßigte Mehrheit der USPD, den russischen Weg Lenins in die bolschewistische Diktatur entschieden ab. Doch war der Weimarer Verfassungsbeauftragte mehr so etwas wie ein "nachgeborener, "sozial-fortschrittlich' modernisierter 1848er Demokrat"68 als ein der weiteren Geschichte insofern vorauseilender "Kalter Krieger".

- 64 Der Neuausgabe (eines Textes im Ursprung von 1989) Hans Mommsen, Die verspielte Freiheit. Aufstieg und Untergang der Weimarer Republik. Durchgesehen und mit einem Nachwort versehen von Detlef Lehnert, Berlin 2018, ist ein die seither verfügbaren Erkenntnisse berücksichtigendes Nachwort hinzugefügt: Detlef Lehnert, Verspielte Freiheit Frage und Mahnung. Nachwort, in: ebenda, S. 721–745 (dazu Anm. S. 781–788), hier S. 728 f.
- 65 Ein differenziertes Gesamtbild liefert Helmut Trotnow, Karl Liebknecht, Eine politische Biographie, 2. Aufl., Köln 2018.
- 66 Ebenso differenzierend Ernst Piper, Rosa Luxemburg. Ein Leben, München 2018.
- 67 Zit. nach Lehnert, Weimarer Verfassungsvater, S. 906 f.
- 68 Lehnert, Verfassungsdemokratie, S. 459, wobei eine Programmatik wie jene der Berliner Sozialfortschrittler (von 1904 ff.) in der Weimarer Periode dann auch über Preuß hinaus noch weiterentwickelt werden musste.