

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

HUGO PREUSS IN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSGESCHICHTE

Prof. Dr. Detlef Lehnert
Professor für Politikwissenschaft
Freie Universität Berlin
Präsident der Hugo-Preuß-Stiftung

**Vortrag am Institut für
Europäische Verfassungswissenschaften
vom 6. Juli 2009**

IEV-Online Nr. 6/2009

IEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 1868-6680

FernUniversität in Hagen
Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: IEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/iev>

Hugo Preuß in der europäischen Verfassungsgeschichte

Zur Neuinterpretation seines historisch-politischen Denkens aus Konzepten des modernen Bundesstaats

Detlef Lehnert^{*}

Das im Titel dieses Beitrags formulierte Thema lässt sich in dreifacher Perspektive behandeln: Zunächst wird zu klären sein, wie Preuß die eigenen Verfassungskonzeptionen in die europäische Ideen- und Realgeschichte eingefügt hat. Am Ende kann eine vorläufige Bilanz stehen, wo aus heutiger Sicht die Beurteilung von Preuß im Rahmen der europäischen Verfassungsgeschichte positiv bzw. kritisch ausfällt. Sehr weitläufig ansetzender Forschungen würde es bedürfen, künftig noch einen dritten Blickhorizont umfassend mit einzubringen: wie Preuß in seiner 40jährigen publizistischen und akademischen Schaffensperiode von 1885 bis 1925 schon zeitgenössisch innerhalb des europäischen Verfassungsdenkens gesehen wurde. Das wäre eine akademiewürdige Fragestellung von kaum je abzuschließender Vielfalt des Materials und der Perspektiven. Dazu werden nur – und eher beiläufig – wenige Grundlinien hier schon zu skizzieren sein, um wenigstens die beiden anderen Zugriffe konkreter präsentieren zu können.

I. Traditionsbestände und Ausgangsbedingungen des Neuordnungsprozesses 1918/19

Im bekannten Staatsrechts-Handbuch von Anschütz/Thoma hat Walter Jellinek¹ mit skeptischem Unterton zusammengefasst, was auch eine vernunftrepublikanische Mitte an dem Weimarer Verfassungsvater irritierte: zum einen die „unverhohlen zum Ausdruck gebrachte Abneigung gegen Bismarcks Werk“, zum anderen ein anfänglich „zutage tretendes Bestreben

^{*} Der vorliegende Beitrag basiert auf einem am 6. Juli 2009 am Institut für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen gehaltenen Vortrag. Prof. Dr. Detlef Lehnert ist Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Präsident der Hugo-Preuß-Stiftung.

¹ Dieser war nicht bloß der Sohn des epochalen Staatsrechtsgelehrten Georg Jellinek, sondern in der Weimarer Republik eine durchaus repräsentative Stimme aus der – ehemals nationalliberalen und nunmehr vernunftrepublikanischen – Mitte der Fachdisziplin; vgl. Jan Ziekow, Die Einhelligkeit der Rechtsentscheidung. Zu Leben und Werk Walter Jellineks, in: Archiv des öffentlichen Rechts 111 (1986), S. 219-230.

nach Auflösung Preußens in dessen organische Bestandteile“.² Mitten ins Thema bringt uns Jellinek, der teilweise einen südwestdeutschen Nationalliberalismus seines Vaters in Weimarer Kontexte fortschrieb, über eine verfassungsgeschichtliche Kontrastfolie zur Reichsgründung von 1871:

„Der Entwurf Preuß hat Gedanken aus der Verfassung der Paulskirche, aus England, aus Amerika, aus der Schweiz und aus Frankreich übernommen. ... Von Bismarcks Reichsverfassung hat Preuß absichtlich wenig in den Entwurf hineinverarbeitet“.³

Ein „gegen-bismarcksches“ Selbstverständnis hat Preuß seiner Verfassungsdenkschrift zu Jahresbeginn 1919 tatsächlich formuliert: Den Leitgedanken des „selbstorganisierenden Staatsvolkes“ anstelle des „ewigen Bundes“ der Fürstendynastien sollte zum Gestaltungsprinzip der nachholenden inneren Reichsgründung werden: „Der neue Bau des Deutschen Reiches muss also ganz bewusst auf den Boden gestellt werden, den Bismarck bei seiner Reichsgründung ganz bewusst nicht betreten hat“.⁴ Die Reichseinheit wollte Preuß gerade nicht angetastet sehen; aber die innere Ordnung wollte er schon im Kaiserreich aus dem Erbe der Selbstverwaltungs- und Paulskirchentradition reformieren.

Allerdings wusste Preuß sehr wohl, dass in Steins Städteordnung noch keine demokratische Konzeption wirksam war und an welche Grenzen die 1848er Revolution gestoßen ist⁵. Es fällt auf, dass er trotz eigener Berliner Stadtratstätigkeit seit Beginn des Ersten Weltkriegs in seinen Schriften nicht mehr so viel Gewicht auf kommunalpolitische Fragen legte. Diese waren bis 1914 offenbar auch Ersatz für die fehlenden Perspektiven grundlegenden Wandels auf preußischer und nationaler Ebene gewesen und sollten diesen insbesondere auf städtischer Ebene wesentlich mit anbahnen. Auch die Paulskirche hat Preuß bei aller Wertschätzung ihrer Impulse zugleich als mahnendes Beispiel herbeizitiert, wie eine liberal-demokratische Revo-

² Zu der Lagebeurteilung von Preuß: „Auch hier hat die Revolution an Stelle der Widerstände, die sie beseitigt hat, neue Widerstände im Sinne des für die deutsche Einheit gefährlichsten aller Partikularismen, des preußischen, erstehen lassen“, formulierte Anschütz in durchaus unüblicher Ausdehnung der Aufgaben einer Nachlass-Edition eine politische Antithese: „Diesem Satz der Denkschrift muss widersprochen werden. Die Macht, die hier und sonst (landläufig) ‚preußischer Partikularismus‘ genannt wird, ist in Wahrheit gar nicht partikularistisch, sondern – vermöge der überragenden Größe und der Struktur des preußischen Staates – durchaus unpartikularistisch, unitarisch, ein Faktor, der nicht zentrifugal, sondern (schlimmstenfalls in Konkurrenz und Rivalität mit der Reichsgewalt) zentralisierend, zusammenfassend wirkt“; vgl. Hugo Preuß, *Reich und Länder*, Berlin 1928, S. 159 f. (mit Anm. 40 von Anschütz).

³ Walter Jellinek, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 128, 130.

⁴ Hugo Preuß, *Staat, Recht und Freiheit*, Tübingen 1926 (Neudruck Hildesheim 2006), S. 370.

⁵ Vgl. Hugo Preuß, *Der deutsche Nationalstaat*, Frankfurt 1924, S. 21-31.

lution an ungelösten inneren Widersprüchen scheitern konnte. Deshalb brauchte er, wie Jellinek insofern richtig erkannte, für seine Verfassungskonzeption zusätzliche Bausteine aus den etablierten westlichen Demokratien. So improvisiert manches in der Praxis mangels preußisch-deutscher Tradition von Selbstregierung notgedrungen sein musste, war doch in der Staatstheorie vieles über Jahrzehnte hinweg ausgereift. Kaum beachtet worden ist bislang, wie sehr Preuß die großstaatliche Republik der USA und die kleinstaatliche der Schweiz vor allem für sein gegenbismarcksches Bundesstaatsmodell studiert hatte.⁶ Beharrlich bot er – als ewiger Privatdozent gesinnungsdiskriminiert – an der Berliner Universität dazu auch Lehre an⁷ und schrieb in Publizistik und Fachorganen sich geradewegs die Finger wund, um die spezifisch deutsche Variante des „Scheinföderalismus“ nicht länger mit einem modernen Bundesstaat verwechseln zu lassen. Über damalige historische Realisierungschancen mag gewisse Skepsis durchaus angebracht sein, und konzeptionell argumentierte Preuß hier sehr entschieden: Erst wenn in der Länderkammer nicht mehr Regierungen von Einzelstaaten vertreten waren, sondern auf regionaler Basis gewählte Volksvertreter, war der qualitative Sprung von einer staatenbündischen zur bundesstaatlichen Verfassungsordnung für ihn wirklich komplett bewerkstelligt.⁸

Merkwürdigerweise haben die zumeist liberalen Fürsprecher der süddeutschen Mittelstaaten das moderne Bundesstaatsmodell offenbar so wenig verstanden wie preußische Konservative und auch viele Staatssozialisten. Tatsächlich waren jene Mittelstaaten aber gerade die von Preuß – schon recht nahe an der heutigen Ländergliederung – zugrunde gelegte Größenordnung auch für neue Länder; dieser sollten die Kleinstaaten sich durch Zusammenlegung und Preußen durch Verselbständigung von Provinzen annähern. Da territorial konsolidierte Mittelstaaten also unbesorgt sein durften und verbleibende Kleinstaaterei nur unpraktisch, aber nicht gefährlich werden konnte, hatte das deutsche Bundesstaatsproblem letztlich *einen* Namen: Preußen. Insofern war auch das Deutsche Kaiserreich sozusagen eine k.u.k.-Monarchie gewesen, indem beide Wilhelms zugleich König von Preußen und Kaiser des Deutschen Reiches waren, machtpolitisch ausgreifend in die Personalunion von preußischem Ministerpräsidenten

⁶ So akzentuierte er auch in seinem knappen Verfassungskommentar (1923) deren Profil als „Republiken in Gesamtheit und Gliedern, deren politische Organisation sich naturgemäß von unten nach oben entfaltete“, und hob deshalb „entscheidende Gegensätze der inneren Struktur“ zwischen dem „kaiserlichen Deutschland“ und den „schweizerischen und amerikanischen Verfassungen“ hervor: Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften*, Bd. 4, Tübingen 2008, S. 320, 327; ähnlich schon 1917: Ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 1, Tübingen 2007, S. 652 f.

⁷ Vgl. die Belege bei Christoph Müller, Privat-Dozent Dr. Hugo Preuß, in: Stefan Grundmann u.a. (Hg.), *200 Jahre juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin* (Berlin 2009, im Erscheinen).

⁸ Diese Kritik würde insoweit auch noch den heutigen Bundesrat als Erben des Landesfürstentums treffen.

und Reichskanzler. Die im Bundesrat verankerte Abweichung von strenger Proportionalverteilung wurde auch im amerikanischen Senat und schweizerischen Ständerat praktiziert; in dieser Hinsicht war die Praxis des Kaiserreichs, an Preußen nur etwa die Hälfte der ihm nach Kopfzahl zufallenden Stimmen zu geben, nicht zwingend änderungsbedürftig. Aber das politische Schwergewicht einer faktischen zweiten Reichsregierung über 60 % der Gesamtbevölkerung blieb auch im Übergang zur demokratischen Republik nicht zu verkennen. Hier sehen die Befürworter eines demokratischen „Bollwerks Preußen“ nur die *eine* Seite der Medaille, die übrigens teilweise nur an der Zusammenlegung mit den Reichstagswahlen vom Dezember 1924 und Mai 1928 hängt, wo es jeweils ökonomisch und politisch aufwärts ging. In gewisser Hinsicht war diese – eher föderalismusfremde – Wahlkonzentration und die gängige Parteienpraxis von Tauschgeschäften zwischen Preußen- und Reichsämtern ein warnender Vorbote dessen, was Preuß schon nach Abgang Bismarcks vorausgesehen hatte: dass eben nur der Reichsgründer selbst die Erblasten der inneren Fehlkonstruktionen seiner vorwiegend ungeschriebenen Machtstaatsverfassung zusammenhalten konnte⁹; ohne den Übergang zum modernen Bundesstaatsmodell werde eines Tages ein Zugriff des Reiches auf Preußen das Ende auch des Scheinföderalismus bringen. Mit dem „Preußenschlag“ von 1932 und bald folgendem Übergang ins „Dritte Reich“ geschah dies schließlich unter rechtsautoritärem Vorzeichen.

Zwar räumte Preuß in rückblickender Analyse die gegenüber den klassischen Verfassungsstaaten schwierigeren Ausgangsbedingungen des November 1918 ein:

„Anders als bei den Revolutionen fester gefügter Nationalstaaten hatte sich hier die entscheidende Umwälzung nicht im Zentrum vollzogen und von dort aus verbreitet, sondern sie schritt eher umgekehrt von der Peripherie zum Zentrum fort. Jedenfalls war es eine sehr dezentralisierte Revolution; dem überkommenen Bestand der 25 Einzelstaaten entsprachen 25 Einzelrevolütöchen; und eben dadurch wurde dieser Bestand in den neuen Zustand hinübergerettet.“

Aber gerade wegen der Schwerkraft der Überlieferungen war eben nur in den wenigen Tagen des Regierungswechsels ein Zeitfenster für die Chancen einer Neugliederung geöffnet. Allein in der Revolution konnten auch starke Kontinuitätslinien gebrochen werden, worauf Preuß folgendermaßen insistierte:

⁹ So der Tenor seiner 1891 publizierten Studie: Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 155-176.

„Eine Möglichkeit bot der 9. November, und sie wurde versäumt. Der Umsturz in Berlin hätte damals ohne ernste sachliche Schwierigkeit der neuen revolutionären Reichsregierung die Möglichkeit geboten, ihre Hand auf Preußen zu legen, sich als Reichs- und preußische Regierung zugleich zu konstituieren und damit einen wesentlichen Schritt vorwärts zur Lösung des preußischen Problems zu tun. Stattdessen schuf man schleunigst wieder eine besondere preußische Staatsregierung, sogar mit doppelter Rollenbesetzung, und verbaute damit auch diesen Weg.“

Daraufhin erwies sich dann nach seinem Eindruck wiederum ein „*horror novi* bei den aus der Revolution hervorgegangenen einzelstaatlichen Regierungen“ als bestimmender Faktor.¹⁰ Mit paralleler Bildung einer preußischen Revolutionsregierung war jene Doppelstruktur, die nach seiner Analyse bereits wesentlich zum Scheitern der 1848er Revolution beitrug, als stärkstes Hemmnis künftiger bundesstaatlicher Neuordnung rekonstruiert. Die in Berlin ansässige preußische Zentralverwaltung in den Reichsdienst zu übernehmen und die preußischen Gebietsverwaltungen auf neue Selbstverwaltungsregionen zu beziehen, wäre nach Meinung von Preuß wohl eine Reorganisation ohne viel „Chaos“ geworden. Auf diese Weise hätten sich möglicherweise auch kommunale Rätegremien zur Unterstützung der Verwaltungsreform länger beteiligen lassen, ohne sie als Rivalen der örtlichen Volksvertretungen aufzubauen.¹¹

II. Konkrete Bezugspunkte und Vergleichsperspektiven der Verfassungskonzeption

Vermutlich hatte Jellinek direktdemokratische Elemente gemeint, als er die Schweiz als Vorbild mit erwähnte. In dieser Hinsicht war aber durchaus Skepsis bei Preuß aus den ersten Verfassungsberatungen zu berichten:

¹⁰ Hugo Preuß, Artikel 18 der Reichsverfassung, Seine Entstehung und Bedeutung, Berlin 1922, S. 3, 5; ähnlich: Ders., Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 10 (1921), S. 223: „Nach dem Zusammenbruch des alten Regiments am 9. November 1918 hatte der ‚Rat der Volksbeauftragten‘ die Funktionen der provisorischen Regierungsgewalt nur für das Reich übernommen, nicht auch zugleich für Preußen, was damals nahegelegen hätte.“

¹¹ Allein solcher Blick auf *kommunale* Rätegremien könnte die sonst nicht mehr ergiebige Debatte teilweise wiederbeleben, die einerseits den zweifelsfrei überwiegend gemäßigten Räteorganen eine unterstützende Funktion einschließlich der Sicherung des Weges zur konstituierenden Nationalversammlung bescheinigt, andererseits für ihr etwaiges Fortbestehen keine realistische Gestaltungsalternative auf Länder- oder gar Reichsebene sieht. Dies kann parallel zu der konstruktiven Bedeutung von Betriebsräte-Konzepten, aber sonst kaum praktikablen Modellen volkswirtschaftlicher Rätegremien gesehen werden, die nicht einmal durchweg von der Linken geprägt waren, sondern teilweise konservative Stände- oder liberale Klassenveröhnungsideen (z.B. Rathenau) zur Grundlage nahmen.

„An das Referendum trete er nicht ohne Bedenken heran. Es wirke nach den in der Schweiz damit gemachten Erfahrungen mindestens in sozialer Beziehung eher reaktionär als fortschrittlich. Der Apparat sei bei einem Siebzigmillionenvolk sehr groß“.¹²

Damit lässt sich auch die von Ernst Fraenkel ausgehende Legende dementieren, in einem des öfteren verwendeten Begriff der öffentlichen Meinung sei Preuß vom identitätsdemokratischen Denkens Rousseaus beeinflusst worden.¹³ Stattdessen verwies er diesen Staatstheoretiker in die eidgenössische Kleinteiligkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse: „den staatlichen Forderungen Rousseaus entsprechen höchstens in einigen Punkten die kleinen Kantone der Schweiz, die ihm auch – soweit er überhaupt sein Auge der Wirklichkeit öffnete – als Muster seines Staates vorgeschwebt hatten“.¹⁴ Nach Kriterien von Preuß hatte die Schweiz „überhaupt kein parlamentarisches System“, denn der „Bundesrat ist auf bestimmte Zeit gewählt“¹⁵ und entsprach somit eher deutschen Stadt- als Staatsverfassungen. Vorbildhaft war für ihn aber „das Milizsystem“, welches „eine nahezu mustergültige Ausbildung in der schweizerischen Eidgenossenschaft erhalten“ hatte.¹⁶ Sein Hinweis, dass der Versailler Vertrag in der Beschränkung auf eine kleine Berufsarmee auch strukturell der Weimarer Demokratie schadete, ist hier mit zu bedenken.¹⁷ Darüber hinaus schätzte er den Bildungswert einer Partizipationskultur: „jeder Schweizer Kutscher weiß besser über das Verhältnis von Eidgenossenschaft und Kanton Bescheid, als gar manche preußischen ‚Spitzen‘ über die Rechtsbeziehungen von Reich und Staat“.¹⁸ So wies er in seinen Verfassungskommentaren direktdemokratischen Akzenten vor allem die Bedeutung zu, den politischen Selbsterziehungsprozess eines allzu lange obrigkeitsstaatlich bevormundeten deutschen Volkes zu befördern.¹⁹ Mit dem Begriff der Eidgenossenschaft wurde historisch weit ausholend der Bogen zum bürgergenossenschaftlichen Staatsdenken gespannt.

Wie auch die Schweiz würdigte Preuß die USA jenseits des Bundesstaatsmodells zunächst wesentlich für die Aufnahme deutscher Freiheitskämpfer, die vor der Reaktion flüchten mussten: Die ausführlichste Darstellung zur Schweiz blieb der Bericht über den Besuch in der

¹² Zit. nach Max Weber, Gesamtausgabe, Bd. 16, Tübingen 1988, S. 76.

¹³ Vgl. Anm. 68 für den wesentlichen Bezugstext Fraenkels.

¹⁴ Hugo Preuß, Gesammelte Schriften, Bd. 2, Tübingen 2009 (im Erscheinen), S. 109.

¹⁵ Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin 1920, S. 264.

¹⁶ Preuß, Schriften, Bd. 2, S. 400.

¹⁷ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 105, 172, 437, 515 (also war dies bei ihm ein recht häufiges Argument).

¹⁸ Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 354.

¹⁹ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 111.

sozialdemokratischen Exildruckerei unter dem Sozialistengesetz.²⁰ Den Namen des US-Emigranten Franz Lieber tragen gleich zwei seiner Frühschriften im Titel; diese würdigten auch dessen Beitrag zur Entstehung von Politischer Wissenschaft.²¹ Ansonsten gilt einer Festigung der *United States of America* aus dem Bürgerkrieg sein Hauptaugenmerk. Unverkennbar ist der vergleichende Seitenblick auf geistig-politischen Sezessionismus von deutschen Südstaatlern: So heißt der bayerische John Calhoun für ihn Max Seydel, dessen Föderalismustheorie noch staatenbündisch konzipiert war.²² Allerdings folgte Preuß nicht der herrschenden Lehre eines Paul Laband, der über einzelstaatlichen Monarchien keine Gesamtmonarchie zu konstruieren vermochte und deshalb im Reich nur eine paradoxe Nicht-Monarchie mit einem Kaiser an der Spitze ausmachen konnte.²³ Darin sprach wohl zuletzt auch der elsässische Staatsrat aus Laband: das ohne tradierte Rechtskontinuität auskommende Kaisertum Napoleons III. vor Augen, welches auch Bismarck – als den eigentlichen Heros preußisch-deutscher Staatslehrer – inspiriert hatte. Insoweit wird der traditionelle Monarchismus im kaiserzeitlichen Staatsdenken überschätzt. Das war mehr die Sache der kleinen – freilich in preußischen Verwaltungsspitzen weiterhin einflussreichen – Kreuzzeitungspartei, nicht der freikonservativ-rechtsnationalliberalen Hauptströmung, die eher ans weltliche „Vaterland“ als noch an das Gottesgnadentum glaubte. Auch Preuß betonte schon, dass eine letztlich ins Verderben führende imperialistische Traditionslinie von alldeutsch-völkischen Tendenzen des Kaiserreichs und der sog. Vaterlandspartei des Ersten Weltkriegs ausging. Das vielzitierte Kaiserbuch des Alldeutschen Heinrich Claß wurde nicht monarchistisch, sondern präfaschistisch motiviert.²⁴ Wie naive Frömmigkeit war auch von Bismarck faktisch längst in die Rumpelkammer der Geschichte gestellter Erbmonarchismus weitgehend nur mehr den Blick vernebelndes Opium fürs Volk, das allerdings handfeste obrigkeitliche Machtinteressen verschleiern konnte. Der Bundesrat organisierte aus solchem Blickwinkel nur scheinbar die gemeinsame Staatssouveränität aus einem Fürstenbund: Ein monarchischer Scheinföderalismus verhüllte nach pointierter Formulierung von Preuß nur mühsam die „eiserne Faust“ der „preußischen Hegemonie“²⁵, deren Führungsrolle auf dem Quasi-Bonapartismus aus der Bismarckschen Reichsgründung beruhte.

²⁰ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 118-122.

²¹ Mit Belegstellen vgl. dazu Detlef Lehnert, Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß, Baden-Baden 1998, S. 59.

²² Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 414.

²³ Vgl. Paul Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 5. Aufl. Tübingen 1911, S. 97.

²⁴ Zu den präfaschistischen Elementen der 1912 unter dem Pseudonym Frymann veröffentlichten Schrift „Wenn ich der Kaiser wär“ vgl. Detlef Lehnert, Auf dem Weg zur „nationalen Volksgemeinschaft“?, in: Klaus Megerle (Hg.), Warum gerade die Nationalsozialisten?, Berlin 1983, S. 14 f.

²⁵ Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 461.

Die amerikanische Präsidialverfassung hat Preuß so nicht übernehmen wollen. Das war mehr die Idee von Friedrich Meinecke, die insoweit wohl tatsächlich ersatzmonarchisch inspiriert blieb.²⁶ An der Spitze auch der Regierung sollte nach dem Willen von Preuß ein volksgewählter Präsident schon deshalb nicht stehen, weil er dies für die Ursache des sog. Beutesystems der Verwaltungsspitzen hielt. Am ehesten kernpreußisch waren Passagen bei Preuß zu lesen, in denen er das Berufsbeamtentum und eine unabhängige Berufsrichterschaft verteidigte. Darin kam völlig klar zum Ausdruck, dass sein Verständnis des Volksstaates nicht den Rousseauschen Unmittelbarkeits-Mythos im staatstheoretischen Reisegepäck hatte. Auch sonst wird man ihm kein generell antipreußisches Ressentiment unterstellen können. Immer wieder betonte er einen „deutschen Beruf“ Preußens, was vor allem diese Botschaft enthielt: keine Vorwände für süddeutschen und kleinstaatlichen Partikularismus zu liefern, also Preußen zwar unitarisierend wirken zu lassen, jedoch den Großstaat zugleich dezentraler auszugestalten. Dies sollte auch den Weg ebnen für die politisch-kulturelle Emanzipation des rheinisch-westfälischen Westens von den ostelbischen Bastionen des Agrarkonservatismus.²⁷ Die Gewaltenteilungsdoktrin Montesquieus hielt er mit Recht für ein grundlegendes Missverständnis des britischen Parlamentarismus. Aber er räumte zugleich ein, dass in der Praxis einiges dafür sprach, neben die Exekutive eine möglichst starke Legislative und autonome Judikative zu stellen, also weder reine Volks- noch Parlamentsherrschaft zu etablieren. Insoweit gehört Preuß ganz eindeutig, allen späteren Fehldeutungen Fraenkels zum Trotz, zu den Frühpluralisten der Staatstheorie. Nur so ist auch seine Ablehnung jeglicher Souveränitätslehre zu verstehen, die schon die Habilitationsschrift prägte. Deren Titel „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften“ (1889) verwies bereits auf das spezifisch deutsche Konstruktionsproblem der Staaten- und Reichseinheit. Die absolutistische Staatssouveränität in Frankreich ließ sich in „demokratischer Inversion“, wie er sich ausdrückte²⁸, mithin vom Kopf auf die Füße gestellt zu einer ähnlich kompakten Volkssouveränität umdeuten. Das schuf nicht zwingend freiheitsverbürgende Institutionen, wofür Preuß kaum noch, wie viele klassische Liberale, den Jakobinismus gedanklich zu Tode reiten musste. Denn im Ansatz schon der erste Bonaparte, in welchem der königlich-preußische Staatsphilosoph Hegel den Weltgeist zu Pferde sah, und allemal der zweite, der Vorbild und Opfer Bismarcks zugleich wurde, zeigten die Kehrseiten plebiszitärer Akklamation ohne entsprechenden politisch-kulturellen Reife-

²⁶ Sein bekanntes Zitat: „Ich bleibe, der Vergangenheit zugewandt, Herzensmonarchist und werde, der Zukunft zugewandt, Vernunftrepublikaner“, bei Friedrich Meinecke, *Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik*, in: *Die neue Rundschau* 31 (1919), S. 2, stand dann (S. 10 f.) in solchem Argumentationskontext.

²⁷ Vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 293-314, zum Stichwort „West-Östliches Preußen“.

²⁸ Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 589.

grad. Das zentralistische Verwaltungssystem Frankreich schilderte Preuß zwar mit Respekt für dessen rationale Struktur, die sich von der unübersichtlichen Vielstufigkeit in Preußen positiv abhob. Doch ebenso unzweideutig hielt er dies gerade auch mentalitätsgeschichtlich betrachtet für nicht übertragbar auf deutsche Verhältnisse; für sie kam nur ein „dezentralisierter Einheitsstaat“ mit Länderebenen im Sinne „höchstpotenzierter Selbstverwaltung“ in Frage.²⁹

Insofern gehen zuweilen nachzulesende Einstufungen von Preuß als „demokratischer Zentralist“³⁰ oder auch nur einseitiger Unitarier gleichermaßen an seinen historischen Einsichten wie dem Kern eigener politischer Überzeugung vorbei. Diese war auf das englische Vorbild von *local and national government* fokussiert. Die ihm zumeist als emphatisches Leitbild zugeschriebene deutsche Selbstverwaltungstradition war keineswegs seine *Ziel*perspektive, nur die bessere *Ausgangsposition* gegenüber Staatsvormundschaft. Zum kaiserzeitlichen Preußen stand er wesentlich deshalb in Opposition, weil der Hegemonialstaat gleichermaßen den Weg zu kommunaler und nationaler Selbstregierung blockierte, was insoweit sein kombiniertes Staatsmodell bildete. Dabei hatte Preuß von den kenntnisreichen Publikationen des Wiener Staatsrechtlers Josef Redlich profitiert, der zur Jahrhundertwende die innere Demokratisierungstendenz der englischen Lokalverwaltungen im Gleichklang mit jener des nationalen Parlamentarismus herausarbeitete.³¹ Damit löste dieser als Klassiker der politisch anglophilen Blickperspektive den 1895 verstorbenen Rudolf Gneist ab, der sich vom Honoratiorendenken nicht verabschieden wollte. Gleich dem akademischen Lehrer Gierke verschob sich, mangels Bereitschaft zur demokratischen Öffnung, der ursprünglich reformliberale Impuls Gneists zur freikonservativ-nationalliberalen Hauptströmung des kaiserzeitlichen Bildungsbürgertums. Hingegen entwickelte Preuß sich zusammen mit seinem politischen Mentor Theodor Barth seit der Jahrhundertwende weiter nach links hin zum demokratischen Sozialliberalismus und erstrebte das Bündnis mit der Sozialdemokratie.³²

²⁹ Vgl. Preuß, Schriften, S. 104, und Preuß, Staat, S. 379.

³⁰ So die Formulierung in dem sonst informativen Beitrag von Heiko Holste, Die Nationalversammlung gehört hierher!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.1.2009, Z 2 (die Anspielung auf das Eintreten von Preuß für eine „starke Hauptstadt“ Berlin spricht für bewusste Wortwahl, die hinsichtlich des so anklingenden späteren DDR-Kontextes, wo auch der von Lenin hergeleitete Begriff „demokratischer Zentralismus“ hingehört, weder zutreffend noch geschmackssicher erscheint). Zum *dezentralisierten* Einheitsstaat bekannte sich hingegen auch der Verfassungskommentar: Preuß, Reich, S. 157.

³¹ Vgl. Josef Redlich, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901; zur Rezeption bei Preuß vgl. die Einleitung von Dian Schefold in: Preuß, Schriften, Bd. 2, S. 56 f.

³² Vgl. Lothar Albertin, Liberaler Revisionismus: Theodor Barth 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. 59-96.

Dabei wollte er auch dem Vorbild der Londoner Progressives folgen, die Reformliberale mit der *Fabian Society* und den *Trade Unions* als Gegengewicht zum Konservatismus und Wirtschaftsliberalismus zusammenfügten.³³ Dass er als Großbürger damit gewissermaßen „Klassenverrat“ beging, war ihm vollauf bewusst: In launigem Ton versprach Preuß dem handverlesenen Steuerzahler-„Adel“ seiner Wähler der ersten Klasse im vornehmen Berliner Tiergartenviertel, weiterhin alles zu unternehmen, was ihren politischen und ökonomischen Privilegien oberflächlich betrachtet nur schadete.³⁴ Das symbolische Kapital der Ehre, solchen Querdenker als Stadtverordneten zu entsenden, wurde damals offenbar als hinreichendes Motiv einmütiger Wiederwahl empfunden. Doch handelte es sich vermutlich um dieselbe urban-jüdische Kaufmannschaft, die 1906 auch seine Berufungssperre an staatliche Universitäten durchbrochen und ihm eine Professur für Öffentliches Recht an der privaten Berliner Handelshochschule verschafft hat.³⁵

III. Verfassungspolitische Argumentationslinien im europäischen Kontext

Die Weltkriegspropaganda und die quasi-halbdiktatorische Stellung des britischen Premiers in solchen Kampfzeiten hat die Begeisterung von Preuß für dieses Vorbild zwar sichtlich abgekühlt. Trotz noch massiverer Bedrückung seitens der französischen Siegermacht, unter den Stichworten Versailles und Rheinlandbesetzung in alle Geschichtsbücher eingegangen, fanden sich zu Weimarer Zeiten mehr Bezugnahmen auf den französischen Republikanismus. Nunmehr sollte ein deutscher Nationalstaat endlich dem französischen zumindest ähnlicher werden. Dem Vielparteien-Reichstag allein traute Preuß dies im Wissen um kaiserzeitliche Erblasten nicht zu. So ließ er sich rasch von Max Weber überzeugen, dass anders als in Frankreich der künftige Präsident, als welcher nach Lage der Dinge am ehesten Friedrich Ebert auf der Vorschlagsliste stehen konnte, zur Stärkung seiner zusammenführenden Potenzen direkt vom Volk gewählt werden sollte. Auch wenn institutionell somit fast nichts unmittelbar an Frankreich erinnerte, war eben doch ein politisch-kulturelles Leitbild verfügbar. Bereits im

³³ Zu den im Werk von Preuß angelegten Vergleichsperspektiven: Detlef Lehnert, *Kommunale Institutionen zwischen Honoratiorenverwaltung und Massendemokratie. Partizipationschancen, Autonomieprobleme und Stadtinterventionismus in Berlin, London, Paris und Wien 1888-1914*, Baden-Baden 1994.

³⁴ Vgl. Ernst Feder, *Hugo Preuß. Ein Lebensbild*, Berlin 1926, S. 15.

³⁵ Wenn sich heute zuweilen der Eindruck gewinnen lässt, dass mit politischer Demokratie und Haushaltszwängen leider auch massenkulturelles „Banausentum“ die weltstädtische Szenerie einschließlich sogar mancher Teile des akademischen Bereichs durchwirkt, so ist dies eben auch eine schmerzliche Folge der Nazibarbarei: Einen Hugo Preuß wird man heute so wenig finden wie im Hintergrund jene Großmäzene, die ohne primäre Bedienung von äußerlichen Eitelkeiten zugunsten humanistischer Ideale sogar in die eigene Entmachtung und gewissermaßen Teilenteignung investierten.

Kaiserreich hatte sich Preuß, wie nur recht wenige Liberale, deutlich positiv anlässlich des 100. Jahrestags der Französischen Revolution geäußert.³⁶ Schon damals nahm er zur Kenntnis, dass auch bei den gefürchteten Jakobinern, die später gar von Lenin vereinnahmt wurden, zwei widerstreitende Tendenzen hervortraten: Neben Exponenten des autoritären Zentralismus und Tugendterrors gab es auch Kommunalisten im Sinne des bevorzugten Strebens nach städtischer Selbstregierung³⁷; dieses kannte ebenso London und teilweise sogar Wien, aber es wurde für Berlin unter der Aufsicht des Oberpräsidenten in Potsdam schmerzlich vermisst. Neuere Forschungen wie jene Hedwig Hintzes, die Preuß noch ausdrücklich würdigte, so wie sie ihm zwei engagierte Nachrufe geschrieben hat, trugen weiter zum positiven Gesamtbild der Französischen Revolution als Gründungserzählung moderner demokratischer Entwicklungen bei.³⁸

An schlichter Übernahme von Traditionen des französischen Republikanismus hinderte Preuß auch seine bleibende Skepsis gegenüber allen Tendenzen, den klassischen Bodinschen Souveränitätsbegriff in Zuschreibung auf „das Volk“ retten zu wollen. Nicht zufällig steht in der Weimarer gleich der Bonner Verfassung, dass alle Staatsgewalt vom Volke „ausgeht“, sie also nicht dort souverän *ausgeübt* wird. Sonst würden gewaltenteilige und repräsentative Institutionen keinen weiteren Sinn ergeben. In emphatischer Berufung auf „das Volk“ als Kollektivsubjekt hat der pluralistische Denker Preuß eher die Gefahr des plebisitär akklamierten Führertums nach Art des Volkskaisers Napoleons III. gesehen. Auch die Volksrechte waren für ihn verfassungsmäßig abschließend formuliert; eine besondere Hintergrundmacht im Naturzustand wie bei Carl Schmitt hatte darin keinen Platz. In realhistorischer Analyse war es ja auch nicht „das Volk“ als Ganzes oder wenigstens in aktiver Mehrheit, welches einen Verfassungsstatus durch neue Regularien ablöste. In der Regel geschah dies über handlungsfähig organisierte Minderheiten, die sich nachträglich Zustimmung verschaffen und wenigstens faktische Duldung sichern, um sich an der Macht zu behaupten. Die Rahmenbedingungen für große historische Revolutionen ließen sich ohnehin nicht kodifizieren; diesen außerjuristischen Rest aufgeklärten Naturrechts wollte er auch gegen die Alleinherrschaft des Positivismus verteidigen. Doch unterhalb dieser Schwelle erschien ihm einzig *rule of law*, die Herrschaft des Gesetzes, als geeignetes Verfassungs-Leitbild; in dieses hatten sich auch die

³⁶ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 146-155.

³⁷ So erwähnte Hugo Preuß, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, Bd.1, Leipzig 1906, S. 234, dass die „freilich nie ausgeführte Jacobinische Verfassung von 1793“ sogar eine „fast unbeschränkte Kantonal-souveränität schaffen wollte“ (darin wohl Schweizer Erfahrungshintergründe Rousseaus reflektierend).

³⁸ Vgl. Hedwig Hintze, Hugo Preuß. Eine historisch-politische Charakteristik, in: Die Justiz 2 (1927), S. 223-237, sowie ihre Einleitung zu: Hugo Preuß, Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa, Berlin 1927, S. V-XX.

unmittelbaren Volksrechte einzufügen, um nicht gar zu leicht usurpiert werden zu können. Allein die Rechtssouveränität konnte für ihn, ohne dass er diesen Begriff letztlich für sinnvoll oder gar notwendig hielt, analog zur Kelsenschen Grundnorm-Hypothese noch hinter einer Verfassungsordnung stehen.

Letzthin wollte Preuß, bei aller Wertschätzung der Amerikanischen und Französischen Revolution, dem langen Atem des englischen Parlamentarismus den höchsten geschichtlichen Wert zubilligen.³⁹ Folgerichtig hat er die eigene Verfassungskonzeption auf die parlamentarische Demokratie zugeschnitten, die von direktdemokratischen Elementen und der Volkswahl des Reichspräsidenten nur ergänzt werden sollte. Ganz ausdrücklich setzte er in den Verfassungsberatungen andere Akzente als Max Weber, der sich den Präsidenten als „Gegengewicht gegen das Parlament“ vorstellte während sich Preuß für die Rechte wie bei einem „beschränkten parlamentarischen Monarchen“ aussprach und folgerichtig dem Reichskanzler „die Stellung eines englischen Premier-Ministers“ zgedacht hatte.⁴⁰ Die nicht selten als Bonner Geheimwaffe überschätzte politische Richtlinienkompetenz des Kanzlers steht wortgleich schon in der Weimarer Verfassung (Art. 56). Von einer Überkompetenz des Reichspräsidenten war dort keine Rede, solange Kanzlerregierungen sich eben selbst als das „bewegliche Bindeglied“, wie Preuß es formulierte⁴¹, gegenüber Präsident und Parlament zu behaupten verstanden. Auch ohne entsprechenden Verfassungsartikel ging schon Preuß von der Wirksamkeit allein des *konstruktiven* Misstrauensvotums aus: eine in die Minderheit geratene Regierung hatte mit allen Rechten geschäftsführend im Amt zu bleiben, solange keine neue Mehrheit sie ablösen konnte.⁴² Die angebliche Verwiesenheit eines funktionierenden Parlamentarismus auf das britische Mehrheitswahlrecht hielt er für eine Geschichtslegende. In Wirklichkeit hatte sich das Zweiparteiensystem in England, wie bis heute in den USA, aus den gesellschaftlichen Kräften formiert; es war ursprünglich nicht durch Wahlbestimmungen herbeigezwungen worden. Sobald zumindest eine dritte Kraft, wie spätestens in den englischen 20er Jahren, hinzugetreten war, erwies sich gerade auch das radikale Mehrheitssystem – ohne zweite Wahlgänge wie in Frankreich – als überfordert, die gesellschaftliche Vielfalt noch angemessen zu repräsentieren. Nicht aus vermeintlich rousseauistischen Motiven sozusagen einer fundamentaldemokratischen Abbildtheorie blieb Preuß zusammen mit der Sozialdemokratie ein strikter Anhänger des Proportionalwahlrechts. Es ging ihm, getreu seinem

³⁹ In diesem Sinne: Preuß, *Entwicklungen*, S. 432.

⁴⁰ Zit. nach Weber, *Gesamtausgabe*, Bd. 16, S. 85 f., 89.

⁴¹ Preuß, *Staat*, S. 387.

⁴² Vgl. die Einleitung zu Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 51 f. mit entsprechenden Belegstellen.

bürgergenossenschaftlichen Staatsbild, auch um die Einbringung gesellschaftlich organisierter Pluralität in den parlamentarischen Willensbildungsprozess; dies konnte eine wahlmechanisch erzeugte Bipolarität gerade auch im regional und konfessionell weitläufiger gegliederten Deutschland nicht leisten. Im Übrigen hatten sämtliche Gesinnungs- und Milieuparteien jeweils ihre regionalen Hochburgen, was auch im Kaiserreich unter dem Mehrheitswahlrecht einen Vielparteien-Reichstag hervorbrachte. Dies war ein zusätzliches Argument für die scharfe Ablehnung des englischen Mehrheitswahlrechts, das Preuß zum altenglischen Relikt abstempelte⁴³; er musste sich insofern nicht den Vorwurf gefallen lassen, irgendeines der anderen nationalspezifischen Modelle ungeprüft zu importieren.

Dass Österreich als vormaliger und äußerst fragiler Kriegsverbündeter, der zuvor ein ähnliches obrigkeitsstaatliches System aufgewiesen hatte, im Zeichen des Zerfalls eines Vielvölkerstaats aktuell nicht mit als Vorbild für deutsche Verfassungsberatungen zur Verfügung stand, mag einleuchten. Vor österreichischem Publikum ließ aber Preuß während des Ersten Weltkriegs durchaus Sympathien für einen damals vielleicht noch denkbaren Versuch erkennen, aus dortigen Verhältnissen eine „hohe Schule für die Symbiose verschiedener Nationalitäten in einem Staate“ machen zu wollen:

„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“.⁴⁴

Dies klingt fast wie eine – insofern weit in die Zukunft hinausgreifende – Version der staats-theoretischen Grundlegung für eine zwar integrations-, aber darüber hinaus nicht auch nivelierungswillige Europäische Union. Tatsächlich ist ja das Habsburgerreich zum Ausgangspunkt paneuropäischer Ideen geworden, die in einer Periode des Nationalismus wohl noch keine Realisierungschancen hatten. Zu sehr waren die deutschsprachigen Österreicher als Vormacht präsent gewesen, um wenigstens noch die nicht-ungarische Reichshälfte auch nach einem verlorenen Krieg als Föderation zusammenhalten zu können. Gelöst waren die Nationalitätenprobleme auf diese Weise nicht; vielmehr enthielten die siegermächtig eingehetzten

⁴³ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 253.

⁴⁴ Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 581 f.

Anschlussvisionen von Deutschösterreichern und die neohabsburgische Vielvölkerstruktur der parlamentarisch dazwischen recht gut funktionierenden tschechoslowakischen Republik einige Sprengsätze für kommende politische Explosionen.

Bislang kaum beachtet worden ist auch die Intensität, mit der Preuß den italienischen Weg zu einer Nationalmonarchie als versäumte Chance einer Durchtrennung des Gordischen Knotens preußisch-deutscher Selbstblockaden erörterte. Die grenzüberschreitenden Verwicklungen aus der italienischen Nationalbewegung hatten schon den preußischen Liberalismus zunächst offensiv im Verfassungskonflikt der frühen 1860er Jahren auftreten lassen. Bei Lassalle, dessen Schriften Preuß kannte und schätzte⁴⁵, fanden sich mit Blick auf die italienischen Ereignisse sogar Hoffnungen der Wiederaufnahme des Impulses von 1848. Den italienischen Politiker Camillo Cavour nannte Preuß in einem Atemzug mit George Washington als Architekten einer Staatskonstitution gänzlich anderen Zuschnitts als der Bismarckschen Reichsgründung.⁴⁶ Über die Konturen der nationalen Einigung hinaus war Italien aber noch weniger als Frankreich eine Bezugsquelle für Einzelaspekte im Verfassungsdenken bei Preuß. Zwar hielt sich Preuß von antikatholischen Kulturkampf-Akzenten fern, weil er Minderheiten jeglicher Art nicht diskriminiert sehen wollte und der protestantischen Hohenzollern-Monarchien wenig Sympathie entgegenbrachte. In dieser Hinsicht unterschieden sich Italien, mit dem Vatikan auf seinem Territorium, und das laizistische Frankreich ohnehin grundlegend. Aber diese großen westlichen und südlichen Nachbarn gehörten beide für ihn zu jener romanischen Welt, die er wegen tradierter Neigung zum staatlichen Zentralismus stets in Gefahr eines neuen Cäsarismus währte. Das war sicher keine völlige Fehleinschätzung, sofern neben dem Mussolini-Faschismus auch die mildere Variante des Bonapartismus und demokratieverträglicheren Gaullismus mit bedacht wird. Was Preuß von der Schweiz über die Niederlande und Skandinavien bis hin nach England zur Sphäre des Antiromanismus oder nach Gierkescher Terminologie gar noch dem juristischen Germanismus zurechnete, waren tatsächlich Gebiete ausgeprägter Freiheitstraditionen. Diese gab es aber ebenso in Belgien, das ein auch von Preuß gewürdigter Pionierstaat des modernen Konstitutionalismus schon nach der Pariser Julirevolution von 1830 war. Die Verselbständigung gegenüber den Niederlanden ließ Belgien so gesehen dann noch stärker zur spannungsreichen Begegnungsstätte zweier Kulturkreise werden.

⁴⁵ So wie es für seinen Identifikationsbegriff des „Volksstaats“ gemeinsame Wurzeln zur frühen Sozialdemokratie hin gab, konnte sich Preuß mit großem Nachdruck (Schriften, Bd.4, S. 409, 423, 462f., 465, 470, 508, 571) im „Scheinkonstitutionalismus“ als Kampfbegriff gegen den Obrigkeitsstaat einig wissen mit der Terminologie bei Ferdinand Lassalle, *Gesammelte Reden und Schriften*, Berlin 1919, S. 101.

⁴⁶ Vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 1, S. 122-128.

Noch unpassender gegenüber einer Gierke-Doktrin, zu der Preuß nur graduell Abstand fand, bleibt aber die Tatsache, dass ausgerechnet Deutschland unter dem territorialstaatlichen Absolutismus und darauf bezogener Rezeption des römischen Rechts sich vom Idealtypus des juristischen Germanismus immer weiter entfernt hatte. Genau diese Entwicklung bildete aber für Preuß den kritisch gesehenen Ursprungspunkt für zusätzliche Rechtfertigungsideologien einer zunehmend verselbständigten Obrigkeitengewalt: „Durch die Rezeption des römischen Rechts werden die Landesherren mit der Majestät der Cäsaren bekleidet. Denn mit dem römischen Privatrecht fand zugleich die politische Rechtlosigkeit der byzantinischen Despotie Eingang.“⁴⁷ Diese Argumentationslinie griff der als Herausgeber jener „Kommunalen Praxis“, die solches druckte, in dieser Hinsicht Preuß nahestehende SPD-Reichstagsabgeordnete Albert Südekum auf, wenn er vor der englischen *Fabian Society* ungefähr zeitgleich ausführte, was bezüglich „the absolute state“ in deutscher Entwicklung zu verzeichnen war: „the adoption of Roman law introduced the ideas of Byzantine despotism“.⁴⁸ Das war gerade im Hinblick auf das landläufig negativ eingefärbte Bild eines „Byzantinismus“ absoluter Untertänigkeit vielleicht auch zum Zweck polemischer Zuspitzung so formuliert, obschon die aus der Lehre Gierkes entwickelte Grundthese zur juristischen Romanistik ursprünglich zweifellos von hohem Gewicht für die Gesamtkonzeption von Preuß gewesen ist.

Gleichwohl war es gegen Dominanz des Machtsstaats-Positivismus, gleichermaßen realpolitischer und staatsrechtlicher Prägung, eine durchaus herrschaftskritische Pointe, die Engländer und andere westliche Nachbarn als die wahren Erben eines deutschen Stadtrepublikanismus hervorzuheben. Das hat Kelsen in seiner Polemik durchaus verkannt, wenn er Preuß unterstellte, die Staatstheorie aus „national-politischen Gesichtspunkten“ konstruieren zu wollen.⁴⁹ Die Kelsensche Flucht in den universalistischen Rechtsrationalismus entsprang auch eigenen Orientierungsproblemen zwischen Renners Reformzielen im Habsburgerreich und moderat großdeutschen Perspektiven seit dessen Zerfall. Umgekehrt hätte Preuß einer *Reinen* Rechtslehre nach Art Kelsens⁵⁰ auch dann wenig abgewinnen können, wenn er fachlich damit intensiver befasst gewesen wäre, als es ihm durch politische Tätigkeit bedingt seit dem Ersten Weltkrieg möglich war: Das klang methodisch doch zu ähnlich den Labandschen Postulaten,

⁴⁷ Hugo Preuß, Die internationale Entwicklung des Selbstverwaltungsprinzips, in: *Kommunale Praxis* 7 (1907), S. 747.

⁴⁸ *Fabian News* 1/1907, S. 93.

⁴⁹ Hans Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920, S. 3 (Anm.1).

⁵⁰ So bereits der Untertitel zu der in Anm. 49 genannten Studie, bevor dann 1934 eines der bekanntesten Werke Kelsens unter diesem Haupttitel erschienen ist.

dass Juristen eben nicht mit den Schmutzkindern Politik, Geschichte, Soziologie und Ökonomie spielen und sich keinesfalls an diesen wirklichkeitswissenschaftlichen Nachbardisziplinen verunreinigen sollten. Wer so argumentierte, wollte die Rechtswissenschaft als logische Disziplin isolieren, und tatsächlich ist sie auch über den Staatsrechtspositivismus hinausgreifend als „Rechnen mit Begriffen“ charakterisiert worden.⁵¹ So wie spöttisch angemerkt wurde, dass Deutsche und Österreicher die gemeinsame Sprache trennt, waren der Berliner Preuß und der Wiener Kelsen eigentlich denkverwandte sozialliberale Demokraten; aber sie wurden angesichts gegenseitigen methodischen Unverständnisses sowie unterschiedlicher Ausgangsbedingungen lange Zeit als Kontrast- statt Korrespondenz-Autoren gedeutet.⁵²

Zusammen mit dem in Prag geborenen Österreicher Kelsen, dem englischen Radikalpluralisten Harold Laski und dem niederländischen Staatsrechtler Hugo Krabbe gehört Preuß zu den profilierten Souveränitätskritikern. Dieses Quartett von Autoren wurde aus gegnerischer Sicht auch schon von Carl Schmitt so wahrgenommen; dieser hat stattdessen in vielfältiger Hinsicht den aus römischer Tradition übernommenen Souveränitätsbegriff überstrapaziert. Allerdings fanden sich im deutschen politischen Denken bis hin zur Sozialdemokratie die Einflüsse der Hegelschen Emphase von Staatssouveränität, die sodann auf Volkssouveränität umgedeutet wurde. Dies galt jedenfalls für eine Traditionslinie von Lassalle bis zu Hermann Heller, als dem einzigen Sozialdemokraten unter den namhaften Weimarer Staatsrechtlern. Wenig bekannt ist hierzulande die Gegenposition des österreichischen Parteitheoretikers Otto Bauer, der jenen Etatismus nicht einfach nur vom Kopf auf die Füße stellte:

„Wollen wir frei werden von dem Banne der Ideen, die das Erbe der ostelbischen Epoche in Deutschlands Geschichte sind, dann müssen wir uns befreien von dem Aberglauben an die Allmacht der Gewalt und die Allgewalt des Staates.“ Dies formulierte er ganz im Stile eines Souveränitätskritikers in seiner Streitschrift „Bolschewismus oder Sozialdemokratie?“ vom Frühjahr 1920 und sah alle deutschen Hauptströmungen von solchem Erblasten bedrückt: „Noch sieht keine der deutschen Arbeiterparteien diese Aufgabe; nicht die Rechtssozialisten,

⁵¹ Otto v. Gierke, *Labands Staatsrecht und die deutsche Staatswissenschaft*, Darmstadt 1961, S. 10.

⁵² Vgl. 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; 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; Stanley L. Paulson, *Hugo Preuß und Hans Kelsen – überraschende Parallelen*, in: Christoph Müller (Hg.), *Gemeinde, Stadt, Staat: Aspekte der Verfassungstheorie von Hugo Preuß*, Baden-Baden 2005, S. 65-84.

die von dem alten Borussentum nicht emanzipiert sind, und nicht die Unabhängigen und Kommunisten, die der Versuchung des neuen Russentums erliegen.“

Ausdrücklich bezog sich Bauer statt dessen auf Traditionen des englischen „*selfgovernment*“ und wandte sich gegen jeden „Sozialismus von Ideologen, denen das Proletariat nur das Werkzeug der Idee ist“; er vermied so auch den später auf Hilferdings Theorie des Organisierten Kapitalismus gestützten reformerischen Etatismus, wenn er postulierte: „Sozialismus ist nichts anderes als *industrial democracy*, wirtschaftliche Demokratie“.⁵³ Eine solche Wende vom herrschaftlichen zum genossenschaftlichen Denken vertrat in Deutschland am ehesten der Arbeitsrechtler Hugo Sinzheimer⁵⁴; dieser war nicht allein für den von Preuß durchaus akzeptierten Räteartikel 165 der Weimarer Verfassung verantwortlich, sondern kam ursprünglich ebenso aus dem Kreis anglophiler Demokraten um Theodor Barth.⁵⁵ Weitere prominente Namen dieser heute fast vergessenen Gruppierung waren Rudolf Breitscheid, später außenpolitisch führender Parlamentarier der SPD, und der bedeutende demokratische Publizist Hellmut von Gerlach. Sie alle zeichnete aus, seither nie auch nur ansatzweise für die von Bauer gezeißelten altborussischen oder neurussischen Tendenzen des autoritären Staates anfällig geworden zu sein.

Damit ist auch deutlich ausgesagt, dass vergleichende Staats- und Verfassungswissenschaft im Sinne von Hugo Preuß nicht allein Theorie und Geschichte von politischen Institutionen und einzelnen Rechtsinstituten sein kann. Wie diese sich in der Praxis auswirken, hängt eben wesentlich auch von der politischen Kultur eines Landes ab. Diesen Begriff und das ihm zugrunde liegende Deutungskonzept kannte in Grundzügen auch schon Preuß. Allerdings bemängelte er vor allem eine „politische Unkultur“⁵⁶, die in Deutschland zu überwinden sei, bevor auch dort Institutionen der parlamentarischen Demokratie wirklich funktionieren konnten.

⁵³ Otto Bauer, Bolschewismus oder Sozialdemokratie?, in: Werkausgabe (Wien 1975 ff.), Bd. 2, S. 356, 330, 328.

⁵⁴ Vgl. Karsten Malowitz, Die Persönlichkeit des Staates und das Wesen der menschlichen Verbände. Anmerkungen zur Genossenschaftstheorie Otto von Gierkes und ihrer Rezeption durch Hugo Preuß und Hugo Sinzheimer, in: Manfred Gangl (Hg.), Linke Juristen in der Weimarer Republik, Frankfurt 2003, S. 121-145.

⁵⁵ Zu dessen Bedeutung vgl. Konstanze Wegner, Theodor Barth und die Freisinnige Vereinigung. Studien zur Geschichte des Linkliberalismus im wilhelminischen Deutschland (1893-1910), Tübingen 1968.

⁵⁶ So z.B. Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 678.

IV. Zum besonderen Profil des Konzepts von Preuß und seinen Problemen

Wenn in den weiteren Abschnitten hier auch eine Zusammenschau bislang gewonnener Erkenntnisse im Lichte heutiger Einsichten versucht werden soll, ist eine methodische Bemerkung vorauszuschicken: Auch Preuß hat in der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung darauf hingewiesen, es bleibe „das Missliche in der Politik, dass man nie mit einem Laboratoriumsexperiment beweisen kann“⁵⁷; insofern vermögen nur gute statt wirklich zwingende Gründe eigene Argumente abzustützen. Bei Preuß kommt erschwerend hinzu, dass er gegen den akademischen „Mainstream“ vieler Generationen erst wieder neu zu entdecken ist. Komplette Identifizierung mit seinem historisch-politischen Zugriff konnte sich von beiden Nachlass-Bearbeitern nur Hedwig Hintze, da auch sie eine Außenseiterin in ihrem Fach und sogar im eigenen Land geblieben war. Bei Theodor Heuss klang bei aller bekundeten Wertschätzung doch an, dass jener am liberalen Rand des Mainstreams zu steuern trachtete und deshalb Preuß weder ganz verstehen noch umfassend würdigen konnte:

„Würde ihn nicht der Gang der Geschichte auf die Bühne des großen Handelns gerissen haben, so würde der Name von Hugo Preuß eine ehrenvolle Auszeichnung in der Geschichte der Verwaltungswissenschaft und ein Vermerk in der Berliner Lokalhistorie geblieben sein.“⁵⁸

Da ließe sich erstaunt zurückfragen, wo der Name von Theodor Heuss oder selbst der von Konrad Adenauer in den Geschichtsbüchern zu finden wäre, hätten sie nicht 1949 noch in einem Alter, das Preuß gar nicht mehr erlebte, den Weg in die beiden höchsten Staatsämter gefunden. Das *Lebenshauptwerk* ist nun einmal vorrangig erinnerungsprägend, deshalb muss hier eben auch der Beitrag zur Weimarer Verfassung besonders gewürdigt und von dort aus der Zugang zu anderen Aspekten gesucht werden. Ähnliches gilt übrigens ebenso für völlig andere Wirkungsbereiche: Ohne die Relativitätstheorie wäre auch Einstein, trotz anderer wissenschaftlicher Beiträge und seines öffentlichen Engagements, wohl nie weltberühmt geworden. Folglich bedarf es offenbar zuweilen auch einer Relativierung der landläufigen Neigungen zum konformistischen Gleichklang in der Bewertung von akademischen Leistungen.

Mit Heuss bis zum Betreten der großen politischen Bühne wesentlich nur die verwaltungswissenschaftlichen Studien von Preuß zu sehen, klebt nämlich allzu sehr an Beurteilungen konservativer Fachvertreter. Im Sinne einer akribischen Sichtung positiver Rechtsmaterie ist

⁵⁷ Sitzungsberichte der verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung (30.10.1920), Bd. 10, S. 13379.

⁵⁸ Einleitung von Theodor Heuss zu Preuß, Staat, S. 6.

zwar *Das Städtische Amtsrecht in Preußen* von 1902 das bedeutendste akademische Werk von Preuß. Es fand sogar überaus lobende Worte des führenden Juristen Laband⁵⁹ und ließ die Berliner Fakultät vergeblich Preuß für eine außerordentliche Professur vorschlagen. Auch sonst war preußische Verwaltungsreform für ihn ein wichtiges Thema, bis hin zu einer historisch weit ausholenden Denkschrift von 1910.⁶⁰ Dass ein alldeutsch-konservativer Fachvertreter wie Georg v. Below die stadtgeschichtlichen Darstellungen von Preuß komplett verrissen hat, wird man allerdings wesentlich dem politischen Meinungskampf zuschreiben dürfen.⁶¹ Ein Fachhistoriker im akribischen Sinne des „Wie es wirklich gewesen“ wollte Preuß ja auch gar nicht werden; da hatte Gierke mit seinen mehrbändigen Studien zum Genossenschaftsrecht ohnehin bis heute nicht gründlich rezipierte Lektüre aufgetürmt. Eher schon wird an Preuß neben der juristischen Prägung das Profil eines frühen Politikwissenschaftlers erkennbar. Ihm schwebte letztlich eine fachübergreifende staatswissenschaftliche Forschung und Lehre vor, weshalb er anfänglich – wie Max Weber – auch volkswirtschaftliche Studien verfasste.⁶² Die vergleichende Betrachtung der Verfassungsordnungen moderner Staaten in möglichst umfassendem Verständnis war sein allgemeiner Fragehorizont. Aber er war auch Theoretiker im engeren Sinne, wie seine umfangreiche Habilitationsschrift, die Nicht-Theoretiker unter seinen Bearbeitern später kaum verstanden haben, ebenso zeigt wie zahlreiche Interventionen im zeitgenössischen Methodenstreit. Wenn sogar Laband einräumte, dass bei Preuß pointierter nachzulesen sei, worauf Gierkes Staatslehre hinauslaufen könne, war das nicht allein warnend gegen demokratische Zuspitzung einer altliberalen Genossenschaftstheorie, sondern zugleich durchaus respektvoll gemeint.⁶³ Auch der ihm bis 1914 nicht wirklich nahe stehende künftige Weimarer Kronjurist Anschütz, der seine Loyalität zum Kaiserreich nie verleugnete, hat in seinen Lebenserinnerungen die Verweigerung eines Universitätslehrstuhls für Preuß als ungerechtfertigt kritisiert.⁶⁴

⁵⁹ Paul Laband, Rezension zu Hugo Preuß, *Das städtische Amtsrecht in Preußen*, in: *Archiv für öffentliches Recht* 18 (1903), S. 73-84.

⁶⁰ Hugo Preuß, *Zur preußischen Verwaltungsreform*, Leipzig 1910.

⁶¹ Georg v. Below, *Bürgerschaften und Fürsten*, in: *Historische Zeitschrift* 102 (1909), S. 524-555.

⁶² Vgl. Lehnert, *Verfassungsdemokratie*, S. 473 und 477 f.

⁶³ Vgl. den Tenor der in Anm. 59 verzeichneten Rezension.

⁶⁴ In seiner Autobiographie bestätigte zwar der sich am ehesten als Weimarer „Kronjurist“ präsentierende Gerhard Anschütz, *Aus meinem Leben*, Frankfurt 1993, „der Monarchie wie der Republik mit gleicher Überzeugungstreue als Staatsrechtslehrer gedient“ zu haben; mit solchem Kontinuitätsbewusstsein sei er ausdrücklich „stets bestrebt“ gewesen, „das Werk von Weimar nicht so sehr als einen Umsturz, denn als eine Fortentwicklung, Fortbildung der Verfassung des Kaiserreichs“ darzustellen (S. 328 und 287). Wenn er zu Preuß anmerkte, es „missfiel die radikale Schärfe, mit der er seine Ansichten vorzutragen pflegte“, konnte dies jedoch Anschütz strikt von der Fachqualifikation trennen: „So kam es, dass Preuß es niemals zu einer ordentlichen Professur, die er zweifellos verdient hatte, und besser ausgefüllt haben würde, als mancher, den man ihm vorzog, gebracht hat“ (S. 122).

Allerdings finden sich bei Anschütz die Hinweise, warum dem scharfzüngigen Berliner Preuß auch liberalere südwestdeutsche Universitäten keine Wirkungsstätte bieten wollten. Der Antisemitismus erklärt das eben nicht allein schon zureichend. Auch Laband und Jellinek als die führenden Fachvertreter waren jüdischer Herkunft, passten aber in den freikonservativ-nationalliberalen Mainstream. Labands Wirkungsstätte in Straßburg erschien fast randständig, und Jellinek war im Zeichen des Wiener Antisemitismus über die Schweiz letztlich nach Heidelberg ausgewandert. Dennoch waren beide mit unterschiedlichen Nuancen zwar nicht gänzlich unkritisch zur preußisch-deutschen Obrigkeitstradition wie die Hochkonservativen, aber eben vollkommen staatsloyal. „Neben jenen herrschenden Staatsrechtslehrern wirkte Preuß wie Heinrich Heine unter den Klassikern“⁶⁵, ist dazu an entlegener Stelle pointiert bemerkt worden. Ganz wörtlich durfte man freilich dies trotz der Neigung von Preuß zu manchen Zitaten Heines nicht nehmen, denn er zitierte noch häufiger aus Klassikertexten und war insofern eben auch noch ein typischer deutscher Bildungsbürger. Um die Einfügung nicht ganz seriöser Vergleiche damit abzuschließen, muss seine Tendenz, gegen private Behäbigkeit sich geistig-politisch gern provozierend zwischen alle Stühle zu setzen, recht unbequem für einen Mann von zuletzt fast schon Heinrich Georgescher Leibesfülle gewesen sein. Schon der 28jährige frisch Habilitierte erwiderte der in väterlichem Ton gehaltenen Ermahnung des Dekans, mit solchen Ansichten werde er kaum eine große Karriere machen, überaus selbstbewusst: „Ich kann nur meinen Weg gehen und den werde ich gehen.“⁶⁶ Der erste deutsche Reichsinnenminister einer parlamentarischen Regierung zu werden und den Verfassungsentwurf zu liefern, hätte sich auch ein als Sanguiniker bekannter Preuß nicht träumen lassen. Aber niemals wie erhofft Reichstagsabgeordneter geworden zu sein, blieb doch ein Rest des politischen Scheiterns. Die Erklärung dafür ist einfacher als vieles andere: Zum Berliner Stadtrat 1910 und Staatssekretär 1918 (und nur deshalb Minister) wurde er im Wesentlichen durch sozialdemokratische Unterstützung, während ihn die zögerliche DDP nicht in den Reichstag entsenden wollte. Seine politische Laufbahn im Preußischen Landtag zu beenden, den er in solcher Form gar nicht rekonstruieren wollte, muss als kleine Ironie der Geschichte vermerkt werden. Aber Preuß war eben kein Doktrinär und wusste mit britisch anmutendem *common sense* auf die tatsächlichen Verhältnisse zu reagieren.

Nicht unproblematisch war gleichwohl der Versuch, wie aus einem großen Baukasten die jeweils vorzugswürdig erscheinenden Verfassungstraditionen sehr verschiedener Länder zum neuen Entwurf zusammenzufügen. Spätestens der Erste Weltkrieg hatte aber Entwicklungen

⁶⁵ Elmar M. Hucko, Zur Erinnerung an Hugo Preuß, in: Neue Juristische Wochenschrift 1 (1985), S. 2309.

⁶⁶ So beschrieben mit einem Gedenkartikel in der linksliberalen Frankfurter Zeitung, 14.10.1925.

offenkundig werden lassen, die ein schlichtes Wiederanknüpfen an die preußischen Reformer und die Frankfurter Paulskirche als gar zu anachronistisch erscheinen lassen mussten. Das meistgelesene Buch von Preuß *Das deutsche Volk und die Politik* von 1915 mündete deshalb folgerichtig in die Botschaft, dass nunmehr forciert der Anschluss an die westlichen Verfassungstraditionen gefunden werden müsse. Eines seiner durchschlagendsten Argumente war, dass ein Regime sich überlebt hatte, welches die Parlamentarisierung aus Gründen der außenpolitischen Machtentfaltung verweigerte, unter Kriegslasten sich aber gerade *nicht* gegen die parlamentarischen Demokratien bewährte. *Diese* Kritik des Obrigkeitsstaates erreichte nun auch reformbereite Nationalliberale wie Anschütz und Max Weber. Beide waren im Gegensatz zu Preuß noch Bismarckianer gewesen; aber wo nur ein neuer Bismarck das System hätte beherrschen können und nicht am Horizont auftauchte, war dann eben die Zeit reif zum Übergang in neue volksstaatliche Verfassungsmodelle. Dass er die skeptischen Diagnosen Redslobs⁶⁷ zum französischen Parlamentarismus übernahm, wird man Preuß kaum ankreiden können. Einen volksgewählten Reichspräsidenten wie Ebert vorzusehen, erschien in der konkreten Verfassungslage zum Jahreswechsel 1918/19 keineswegs unvernünftig. Ein solches Modell war nicht, wie Fraenkel durch eine „Bonn ist nicht Weimar“-Brille gesehen meinte, primär noch der Ausfluss „obrigkeitsstaatlichen Denkens“⁶⁸; es gab dafür, wie inzwischen auch ein britischer Wissenschaftler bestätigt, durchaus „good democratic reasons“.⁶⁹ Nicht gefolgt werden kann hingegen Redslob und damit auch Preuß, dass ein Verzicht auf einen an der Regierungsbildung beteiligten Präsidenten einen „unechten Parlamentarismus“ geschaffen hätte, weil der originäre englische den Monarchen mit vorsah.⁷⁰ Dessen Rolle ist schließlich, und das konnte auch der englandorientierte Preuß nicht übersehen haben, zum Zeremonienmeister der Regierungseinführung entsubstantialisiert worden. Auch das ursprüngliche Kelsensche und das bundesdeutsche Verfassungsmodell kann nicht ernstlich „unechter“ Parlamentarismus genannt werden. Vielmehr ist ein zum Staatsnotar und zur nationalen Symbolfigur entmachteter Bundespräsident geradewegs das passende Gegenstück zu den in gar keiner Weise mitregierenden Monarchen im heutigen West- und Nordeuropa.

⁶⁷ Vgl. Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918.

⁶⁸ Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl. Stuttgart 1974, S. 147.

⁶⁹ Peter Stirr, Hugo Preuss. German Political Thought and the Weimar Constitution, in: *History of Political Thought* 23 (2002), S. 497 f. (und das Fazit S. 514).

⁷⁰ Vgl. Preuß, *Schriften*, Bd. 4, S. 340; so auch bei Preuß, *Staat*, S. 387.

Mehr sachliches Gewicht hat das freilich auch nicht unproblematische Preußische Stichwort „Parlamentsabsolutismus“, den er damals vermeiden wollte.⁷¹ Bei Kelsen und manchen sozialdemokratischen Vorstellungen, sofern ihnen nicht direktdemokratische Leitbilder der Schweiz vorschwebten, erschien tatsächlich zuweilen die Regierung wesentlich nur als geschäftsführender Parlamentsausschuss. Die Sorge um die neuerliche Verselbständigung einer Obrigkeitengewalt war vor dem Hintergrund der preußischen und österreichischen Geschichte verständlich. Doch reine Parlamentsherrschaft war allenfalls mit einem Zweiparteiensystem, dem Österreich in den 20er Jahren nahe kam, aber nicht mit einem regionalisierten und bikonfessionellen Vielparteiensystem wie in Deutschland einigermaßen realistisch vorstellbar. Da machte ein Präsidentenamt, das verfassungstragende Parteien und die Regionen zusammenführen sollte, jedenfalls konzeptionell durchaus Sinn. In der tschechoslowakischen Republik bewährte es sich damals in dieser Hinsicht trotz mindestens so heterogener Parlamentsverhältnisse.⁷² Ausgerechnet z.B. in der Entscheidung über Krieg und Frieden hat sich ja inzwischen auch in Großbritannien von Thatcher bis Blair ein fast schon „präsidialer Stil“ etabliert.⁷³ Das ist ein klares Indiz für zu viel Machtkonzentration in den Händen *einer* Person, die nur die Mehrheit der eigenen Fraktion benötigt, welche ihrerseits wahlrechtsbedingt noch nicht einmal die Bevölkerungsmajorität repräsentieren muss. Wie Frankreich war England trotz seiner weit verzeigten Lokalverwaltungen und der innerbritischen *nations* eben nie ein Bundesstaat gewesen und tendierte somit letztlich zur nationalen Repräsentation an *einem* hauptstädtischen Ort. Das hielt auch der eingefleischte Berliner Preuß nicht für auf Deutschland übertragbar, weswegen er institutionell diesbezüglich Bausteine aus den USA und der Schweiz mit einfügte. Ein Fehler in der Konstruktion der Weimarer Verfassung lag mehr im Diktaturartikel 48; dessen versäumte Ausführungsbestimmungen mahnte auch Preuß zu spät an, weil er seinem Auftraggeber Ebert die Instrumente zur Abwehr republikfeindlicher Kräfte nicht zu früh beschneiden wollte. Hier erkannte Preuß erst 1922 bei der von ihm abgelehnten Bildung des Cuno-Kabinetts, wie auch Ebert unter den Einfluss von Mitarbeitern und Beratern mit vordemokratischen Denkweisen geraten war.⁷⁴

Gegen den Strich der herrschenden Lehre in Geschichts-, Politik- und Rechtswissenschaft gelesen, lag diese schon 1922/23 beginnende präsidialstaatliche Fehlentwicklung aber viel-

⁷¹ Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 91, 109, 341.

⁷² Vgl. Karl Bosl (Hg.), Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat, München 1979.

⁷³ Vgl. den Hinweis bei Karina Urbach, „Moscow is making war on England“, in: Christoph Gusy (Hg.), Demokratie in der Krise: Europa in der Zwischenkriegszeit, Baden-Baden 2008, S. 154.

⁷⁴ Das allenfalls halbparlamentarische Cuno-Kabinetts führte dann auch zu erster öffentlicher Kritik am sonst von ihm positiv eingeschätzten Präsidenten Ebert: Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 396.

leicht mehr darin begründet, erst Hindenburg 1925 mit Volkswahl-Mandat ausgestattet und es ihm fatalerweise 1932 verlängert zu haben: Wäre nämlich Ebert in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung, wie diese es vorsah und Preuß das anders nun kaum mehr für verfassungsgemäß hielt⁷⁵, tatsächlich vom Volk gewählt worden, hätte er sich möglicherweise besser gegen die Beharrungskräfte im Staatsapparat behaupten können. Jedenfalls wäre es mit *solchem* Mandat im Rücken wohl kaum zur weithin ungestraften Demontage seiner Autorität von rechts her gekommen, die Ebert zuletzt gar mit in den allzu frühen Tod getrieben hat. Bis heute verwechselt denkfaule Geschichtsdeutung nicht selten die Abfolge von Ereignissen mit Kausalität, das wohlmeinende Spottwort von Historikern als „rückwärts gewandten Propheten“ geradewegs bestätigend. Wo einmal das vermehrte Auftreten von Klapperstörchen mit der erhöhten Geburtsrate korreliert, wird das wohl andere Gründe haben. Sehr viel mehr Sinn macht es auch nicht, die NS-Barbarei mit der Weimarer Verfassung oder das glücklich wiedervereinigte Deutschland mit dem Bonner Grundgesetz in unmittelbarem Kausalnexus zu sehen. Das frühe Sterben von Ebert und die Langlebigkeit Hindenburgs hätte Preuß wohl auch nicht vorausgesehen, wäre er wie sein berühmter Stadtverordneten-Vorgänger Virchow im Hauptberuf Medizinprofessor gewesen. Solche und andere historische Kontingenzen lassen sich kaum jemals durch Verfassungsartikel bändigen. Hätten Verkehrsprobleme Max Weber anstelle des präsidialskeptischen Beiratsmitglieds Anschütz und des ähnlich denkenden, von Preuß geschätzten Verwaltungsreformers Bill Drews am Erscheinen in Berlin gehindert, wäre aus diesen Beratungen dann möglicherweise auch kein Präsidentenamt in Volkswahl – und dementsprechend kompetenzstark – dabei herausgekommen.⁷⁶ Vermutlich hätte Ebert als Reichskanzler die Kontinuitätsanleihe beim letzten kaiserzeitlichen Kabinett, als ihm Prinz Max von Baden das Reich in die Hände legte, in gemäßigten bürgerlichen Kreisen mindestens so geholfen wie das Präsidentenamt nur von Parlamentsgnaden, aber ohne Volkswahlmandat. Das ist wohl auch ein Hintergrund mancher sozialdemokratischen Gegnerschaft zu solcher Direktwahl, die scheinbar Ebert von der Staatsspitze ferngehalten, in Wirklichkeit ihn auf das Amt des Reichskanzlers verwiesen hätte.⁷⁷

⁷⁵ Das ergibt sich aus seiner dezidierten Ablehnung verfassungsdruchbrechender Einzelbeschlüsse anstelle der ordnungsgemäßen Verfassungsänderung bei Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 551: „Ein verfassungsänderndes Gesetz muss also, um verfassungsgemäß 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“.

⁷⁶ Vgl. die Belegstellen in der Einleitung zu Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 13 (dortige Anm. 45).

⁷⁷ Ohnehin ist die Einstufung des Reichspräsidentenamts der Weimarer Republik als „ersatzmonarchisch“ allzu einseitig vergangenheitsorientiert, wie überhaupt lange vorherrschende Deutungsmuster einer deutschen Katastrophe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Der seinerzeit einzige Großstaat mit volksgewähltem Staatsoberhaupt, die USA, sind wohl nicht zufällig auch die einzige Großmacht, die nie monar-

V. Bilanz und Ausblick

Inzwischen haben deutsche Parlamente an breiter Akzeptanz, wenn auch damit noch immer nicht an Identifikationswert gewonnen. Es macht eben doch einen Unterschied aus, ob Jahrhunderte wie in England oder nur Jahrzehnte dem Parlamentarismus zur Verfügung standen, um sich im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Diese grundlegende historische Differenz hatte schon Preuß erkannt; das Stichwort „Improvisierung des Parlamentarismus“ stammt von ihm aus den Oktobertagen 1918 und wurde von Theodor Eschenburg, der Preuß immerhin korrekt erwähnte, dann später nur als „improvisierte Demokratie“ (1954) bekannter gemacht.⁷⁸ Neben dem preußischen Langzeit-Ministerpräsidenten Otto Braun, der zeitgenössisch und historiografisch angemessen beachtet wurde⁷⁹, ist so nicht hinreichend gewürdigt worden, dass auch der Reichstagspräsident Paul Löbe von 1920 bis 1932 ein solcher tragender Kontinuitätsfaktor der eben nicht zwingend dem Untergang geweihten Republik war.⁸⁰ Ein Reichspräsident analog zum Modell einer parlamentarischen Monarchie oder ein starker Reichskanzler, als wie auch immer kontrastierender Erbe Bismarcks – dies waren die wohl einzigen realistischen Konzepte, nunmehr volksstaatliche Selbstregierung massenwirksam zu institutionalisieren. Wenn Preuß, der – anders als Max Weber, bei dem es also nur das Universitätsmilieu beklagen konnte – immerhin jahrzehntelange politische Erfahrung hatte, weiterhin kein Reichstagsmandat erhielt, war das auch im Gruppen-Proporzdenken mit begründet: Zwecks Abspiegelung der Mitglieder- und Wählerbasis sollten bevorzugt die größeren Teilgruppen der Gesellschaft berücksichtigt werden; so blieb für nicht auch z.B. als Verbandsfunktionäre tätige Intellektuelle kaum ein freier Platz. Nicht einmal jungdemokratische Unterstützung für diesen immer noch jugendfrisch reformwilligen 60jährigen reichte dann für einen chancenreichen Listenplatz aus.

chisch oder diktatorisch regiert wurde. Das Gedankenexperiment, sich 1919 einen nur repräsentativen Präsidenten (dann wohl eher der bürgerlichen Mitte) und Ebert als Regierungschef im Vorgriff auf Adenauers „Kanzlerdemokratie“ vorzustellen, dürfte an Grenzen der Vergleichbarkeit des Parteiengefüges scheitern: Adenauer konnte im Ost-West-Konflikt die Formierung und Sammlung des bürgerlichen Lagers der Bundesrepublik gelingen; mochte die „Erfüllungspolitik“ im Zeichen von „Versailles“ immerhin noch eine koalitionsfähige Notbrücke sein, erschien aber innenpolitisch kein Weg geebnet, über die DDP hinaus – und dies trotz des Konkurrenzdrucks der DVP – auch noch die Zentrumsparterie (mit ihrem BVP-Sonderproblem) gefolgschaftstreu hinter einer Kanzlerschaft Eberts zu formieren. Dafür bot das Reichspräsidentenamt, gerade auch in seiner möglichen Deutungsvielfalt von kontinuieritätsbezogenen und demokratischen Legitimationsakzenten, wohl tatsächlich die besseren Chancen, gerade wenn diese mit tatsächlicher Volkswahl 1922 offensiv genutzt worden wären.

⁷⁸ Vgl. Preuß, Schriften, Bd. 1, S. 718-720.

⁷⁹ Vgl. Hagen Schulze, Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Frankfurt 1977.

⁸⁰ Seine Tätigkeit wird punktuell beleuchtet und positiv gewürdigt bei Thomas Mergel, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik, 2. Aufl. Düsseldorf 2005.

Sich um eine innerparteiliche Hausmacht zu kümmern, hielt ein insoweit recht altmodisch individualistischer Gelehrtenpolitiker wie Preuß offenbar als vollkommen unter seiner Würde und Eignung. Nicht ohne Stolz wollte er die DDP als die „einzige rein politische Partei“⁸¹ vom Zugriff anderer, sei es der Kirchen oder von Interessenverbänden, möglichst frei halten. Nur fehlten einer Partei, die auf die Gewinnung einer besonderen Klientel wie z.B. der Angestellten und der unter ihnen zahlreich vertretenen Frauen kein hinreichendes Augenmerk lenkte, dann eben auch rasch die erforderlichen Millionen von Wahlstimmen. Dafür machte Preuß mit Recht kaiserzeitlich geprägte Funktionäre mit verantwortlich; er übersah aber, wohl dem eigenen wie immer auch kritisch reflektierten Großbürger-Milieu geschuldet, manche Erfordernisse moderner Massenpolitik. Für diese hatte Friedrich Naumann, der auch zu früh verstarb und in seinen Ideen teilweise widersprüchlich blieb⁸², immerhin schon mehr Verständnis, trotz oder später vielleicht gar wegen kläglich gescheiterter Versuche seiner nationalsozialen Arbeiteragitation. Das problematische Stichwort einer plebiszitären „Führerdemokratie mit ‚Maschine‘“⁸³ meinte ja auch Max Weber in seinen klassischen Thesen zu „Politik als Beruf“ sicher ohne Bezug auf möglichen faschistischen Missbrauch; da er bis zu seinem Tod 1920 von Mussolinis oder gar Hitlers Ambitionen nichts wissen konnte, verwies solcher Typus auf den Übergang zur Massenagitation vor allem in englischen und amerikanischen Wahlkämpfen. An neuen soziologischen Fragestellungen zeigte Preuß anfänglich Interesse; er fand aber nach Übernahme der Professur an der Handelshochschule und der unbesoldeten Stadtratstätigkeit kaum noch Zeit, sich über das eigene Fachgebiet hinaus umfassend auf dem Stand des sozialwissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts zu bewegen. In der Preußischen Landesversammlung hatte die DDP für Preuß aber dann auch deshalb eher Verwendung, weil eine neue Landesverfassung überhaupt erst noch erarbeitet werden musste, was sich bis zum Herbst 1920 weiter hinzog. Dort war es freilich noch unverständlicher, mangels eigenständiger Staatsspitze davon zu sprechen, dann „nicht das reine parlamentarische System“ geschaffen zu haben.⁸⁴ Das änderte zwar an konstruktiver Praxis der Weimarer Koalition nichts, die Preuß bis zu seinem Tod 1925 aktiv förderte, konnte jedoch für eine weitere Verankerung parlamentarischer Leitgedanken auch nicht gerade hilfreich sein. Aber

⁸¹ Preuß, Schriften, Bd. 4, S. 592.

⁸² Ohne hier auf Einzelheiten seiner Vorstellungen bis hin zum Entwurf eines Grundrechtskatalogs eingehen zu können, ist es wohl im Kern zutreffend, im „aktiven Liberalismus“ mit gesellschaftskritischen Akzenten den „religiösen“ Zugang als „Typus Naumann“ und den „rationalistischen“ als „Typus Preuß“ zu charakterisieren; so der Nachruf von Gertrud Bäumer, Der Schöpfer der Reichsverfassung, in: Die Hilfe Nr. 20 v. 15.10.1925, S. 418; vgl. auch Peter Theiner, Sozialer Liberalismus und deutsche Weltpolitik: Friedrich Naumann im Wilhelminischen Deutschland (1860-1919), Baden-Baden 1983.

⁸³ Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, 3. Aufl. Tübingen 1971, S. 544.

⁸⁴ Preuß, Verfassung, S. 271.

gänzlich unfehlbar war in seiner herrschaftskritischen bürgergenossenschaftlichen Denkwelt nicht einmal der Papst oder ein Monarch „von Gottes Gnaden“; also wird sich Hugo Preuß nicht im Grabe umdrehen, hier bei aller Wertschätzung an einigen Stellen auch zuweilen kritisch beleuchtet zu werden.

Im Ergebnis kristallisiert sich aber gerade in den betrachteten Vergleichsperspektiven ein Kerngehalt seines Verfassungsdenkens heraus, dessen modern bundesstaatliches Profil bislang zu wenig beachtet worden ist. Die positiven Bezugnahmen auf die Schweiz und die USA als unterschiedlich dimensionierte Vorbilder solchen Zuschnitts ließen dieses Richtmaß seiner Argumentation deutlich erkennen. Umgekehrt fanden die Möglichkeiten einer Übernahme französischer Traditionsbestände in dortiger zentralstaatlicher Organisation ihre unverkennbaren Grenzen. Dies galt dann auch für andere Länder des „romanischen“ Staatstyps, wengleich Italien für Preuß ein historisches Beispiel nationalmonarchischer Überwindung dynastisch-partikularistischer Erblasten darstellte. Die Entwicklung in den Niederlanden und Skandinavien glaubte Preuß schon deshalb nicht im Einzelnen auswerten zu müssen, weil sie im Ergebnis strukturanalog zum englischen Vorbild des Übergangs zur parlamentarischen Monarchie ausfielen. Der britische Typus eines letztlich demokratisierten Nationalstaats beruhte zwar im Ursprung auf starken Elementen lokaler und regionaler Selbstverwaltung. Doch hatte sich dort unter den Einflüssen der imperialistischen und staatsinterventionistischen Epoche, forciert im Ersten Weltkrieg, ein unverkennbarer Zentralisierungsschub ergeben, der einer schlichten Übertragung auf deutsche Verhältnisse mit ihren ausgeprägteren Regionalmilieus entgegenstand.

Deshalb erschien tatsächlich keines der vorgefundenen Modelle ohne weiteres auf die Gründungskonstellation einer deutschen Republik nach der Novemberrevolution 1918 übertragbar. Aus der eigenen Geschichte waren Anknüpfungspunkte der Frankfurter Paulskirche zu finden, die jedoch auch wesentlich am ungelösten Dualismus gescheitert ist: zum einen der Spannung zwischen klein- und großdeutschen Perspektiven, zum anderen des Verhältnisses Preußens zum Gesamtstaat, auch unter Ausklammerung der zusätzlichen österreichischen Probleme. Selbst ungeachtet der politischen Meinungsverschiedenheiten in den weiteren Beratungen konnte insofern kaum ein Gesamtentwurf „aus einem Guss“ von Preuß erwartet werden. Die balancierte Kombination von Elementen, die in anderen Ländern bewährt erschienen, vermochte auch seinem pluralistischen Staatsdenken besser gerecht zu werden als Vorstellungen homogener Organisationsformen von politischer Führung, wie diese zeitgenössisch u.a. von

Carl Schmitt vertreten wurden.⁸⁵ Ob eine konsequentere Umsetzung des Preußischen Bundesstaatsmodells, insbesondere hinsichtlich einer grundlegenden Neuorganisation Preußens, der Weimarer Republik andere Chancen der Etablierung auch stärker regional verwurzelter Demokratie eröffnet hätte, ist wohl eine allzu hypothetische Frage. Dem tatsächlich beschrittenen Weg hat aber eine Dreiviertelmehrheit der Weimarer Verfassungsparteien, in Preußen sogar um die nationalliberale DVP erweitert, die breite Legitimation verschafft – und die Vorstellungen der verfassungsgegnnerischen Parteien enthielten sicher keine brauchbare Alternative. Folglich macht es insbesondere aus dem Blickwinkel jener verfassungspolitischen Strömungen, die sich grundsätzlich in eine Traditionslinie von der Paulskirche 1848/49 zum Grundgesetz von 1948/49 stellen, nur wenig Sinn, das historische Bindeglied der Weimarer Demokratie zu verkennen. In welchem Dilemma komplexer Problemlösungen sich die Verfassungsgebende Nationalversammlung und mit ihr der Autor des bereits modifiziert vorgelegten Entwurfs befanden, wird gerade auch im europäischen Vergleich zusätzlich nachvollziehbar.

⁸⁵ Dazu weiter ausführend Detlef Lehnert, *Das pluralistische Staatsdenken von Hugo Preuß*, Baden-Baden 2010 (erscheint in der Nomos-Reihe „Staatsverständnisse“).