

Der organische Föderalismus bei Hugo Preuß*

I

Der deutsch-jüdische Staatsrechtler und Politiker Hugo Preuß ist den meisten Juristen und Historikern als „Vater“ der Weimarer Reichsverfassung geläufig. Tatsächlich stellt diese verfassungspraktische Leistung auch den Hauptgrund für seine Popularität in wissenschaftlichen Kreisen dar. In anderen Zusammenhängen kennt man Preuß hingegen deutlich weniger. Vor etwa drei Jahren war beispielsweise in der deutschen Wochenzeitung „Die Zeit“ in einem ausführlichen Artikel zu seinem 150. Geburtstag davon die Rede, dass Preuß nach 1945 „aus der Wahrnehmung“ verschwunden sei und ihm „in der öffentlichen Anerkennung nach wie vor der [...] gebührende Platz“ fehle. Preuß sei zu Unrecht diskreditiert gewesen, weil die Weimarer Verfassung fälschlicherweise als Hauptursache für das Scheitern der ersten deutschen Demokratie verantwortlich gemacht worden sei. Gemeinsam mit dem Verfassungswerk gelte es aber in heutiger Zeit, auch seinen Schöpfer zu rehabilitieren.¹

Preuß war Professor, Publizist und Politiker – er war damit zugleich Theoretiker und Praktiker, sowohl Verfassungsjurist als auch Verfassungspolitiker. Und das macht die Beschäftigung mit ihm und seinem Werk besonders reizvoll. Denn bei ihm lässt sich untersuchen, wie politische Theorie in politische Praxis umgesetzt wird.²

Nachfolgend soll Preuß' Föderalismus-Konzeption betrachtet werden. Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt aus seinem Gesamtwerk. Aber er ist gleichwohl geeignet, die Grundlinien seiner Ideen zu verdeutlichen. Vor allem aber kann an Preuß' Gedanken über die bundesstaatliche Staatsform von 1889 verfolgt werden, wie er diese Konzeption dreißig Jahre später in seinem Verfassungsentwurf zu verwirklichen suchte.

* Hilfreiche Hinweise verdanke ich Edgar Liebmann (Wuppertal) und Ulrich Sieg (Marburg). Der Aufsatz geht auf einen Vortrag an der Pázmány Péter Katholische Universität Budapest im Rahmen der Tagung „Die bundesstaatlichen Staatsorganisationen“ am 25. November 2011 zurück. Der Tonfall wurde weitgehend beibehalten.

1 Benjamin Lahusen: Eine Republik für Deutschland. In: Die Zeit, Nr. 43 vom 21.10.2010. Online unter: <http://www.zeit.de/2010/43/Weimarer-Verfassung-Preuss>.

2 Andere Beispiele für die praktische Verfassungsarbeit von Staatsrechtslehrern im 20. Jahrhundert sind die Verfassungsentwürfe von Hans Kelsen für die Republik Österreich 1920 oder von Hans Nawiasky für den Freistaat Bayern 1946.

Diese Skizze gliedert sich in drei Kapitel: Zunächst werde ich in einem ersten Teil kurz Person und Werk von Hugo Preuß vorstellen, anschließend in einem zweiten Abschnitt seine Föderalismus-Theorie darlegen und drittens die Verwirklichung des Föderalismus in der Weimarer Reichsverfassung untersuchen.

II

Hugo Preuß wurde 1860 als einziger Sohn eines jüdischen Berliner Kaufmanns geboren.³ Ab 1879 studierte er in Berlin und Heidelberg Rechtswissenschaften, legte 1883 sein erstes Staatsexamen ab und wurde noch im selben Jahr mit einer römischrechtlichen Arbeit an der Universität Göttingen promoviert. Sechs Jahre später habilitierte er sich in Berlin mit der Schrift „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf der Grundlage der Genossenschaftstheorie“.⁴ Als Jude wurde er an keine deutschen Hochschule, auch nicht an die Berliner Friedrich-Wilhelms-Universität berufen, sondern erst 1906 an der dort neu gegründeten privaten Handelshochschule. Nach einer Abhandlung über „das städtische Amtsrecht in Preußen“ 1902⁵ erschien 1906 sein drittes größeres Buch, der erste Band einer unvollendet gebliebenen deutschen Städtegeschichte seit dem Mittelalter.⁶

Seit 1895 engagierte sich Preuß in der Kommunalpolitik, indem er zum Mitglied der Berliner Stadtverordnetenversammlung für die Freisinnige Volkspartei avancierte. Zwischen 1910 und 1918 agierte er für die Fortschrittliche Volkspartei als ehrenamtlicher Stadtrat des hauptstädtischen Magistrats. 1918 gehörte er zu den Gründern der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) und zog für diese linksliberale Gruppierung in den Preußischen Landtag ein, dessen Mitglied er bis zu seinem Tod 1925 blieb.

Bereits 1915 hatte Preuß eine Monographie „Das deutsche Volk und die Politik“ veröffentlicht, in der er für die Umwandlung des Obrigkeitsstaates in

- 3 Biographische Studien: Detlef Lehnert: Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß. Beiträge zur demokratischen Institutionenlehre in Deutschland. Baden-Baden 1998; Günther Gillissen: Hugo Preuß. Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik. Erstveröffentlichung der Dissertation von 1955. Mit einem Nachwort von Manfred Friedrich. Berlin 2000; Siegfried Grassmann: Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung. Lübeck 1965. Kurzer Überblick: Manfred Friedrich: Preuß, Hugo. In: Neue Deutsche Biographie 20 (2001), S. 708-710.
- 4 Hugo Preuß: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf der Grundlage der Genossenschaftstheorie. Berlin 1889.
- 5 Ders.: Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.
- 6 Ders.: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Bd. 1: Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung. Leipzig 1906.

einen Volksstaat eintrat.⁷ Sein darauf beruhendes Renommee war 1918 so groß, dass ihn Friedrich Ebert als amtierender Reichskanzler bereits am 15. November 1918 zum Staatssekretär im Reichsamts des Innern berief und mit dem Entwurf einer neuen republikanischen Reichsverfassung beauftragte. Im nachfolgenden Reichskabinett des Sozialdemokraten Philipp Scheidemann war Preuß von Februar bis Juni 1919 als Reichsinnenminister aktiv. Aus Protest gegen den Versailler Vertrag gab er sein Amt auf, begleitete aber danach noch die Verabschiedung der Reichsverfassung als Reichskommissar für Verfassungsfragen. 1925 starb er im Alter von fast 65 Jahren. Erst nach seinem Tod erschienen das Bruchstück einer vergleichenden Verfassungsgeschichte Deutschlands und Westeuropas sowie der Torso eines Kommentars zur Weimarer Reichsverfassung.⁸

III

Preuß war Schüler des bekannten Genossenschaftstheoretikers Otto von Gierke, bei dem er 1889 seine Habilitationsschrift einreichte. Aber Preuß schloss sich nicht allein Gierkes Lehre an, sondern er führte sie konsequent weiter. In der Einleitung seiner Habilitationsschrift „Gemeinde, Staat, Reich“ schrieb er deshalb: „Nirgends mehr, als wo ich ihn bekämpfe, fühle ich mich als Gierke’s Schüler.“⁹ Die Gegner Gierkes vor allem aus der Schule des Staatsrechtlers Paul Laband richteten ihre Kritik zunehmend auch auf Preuß. Diese fiel allerdings nicht immer sachlich, sondern zum Teil und zumindest latent persönlich aus. So lud niemand anderer als der angesehene Wirtschaftshistoriker Gustav Schmoller im Ersten Weltkrieg eine antisemitische Hasstirade auf Preuß ab.¹⁰

Preuß’ Modell des genossenschaftlichen, organischen Staatsaufbaus begann nicht in der Hierarchie oben beim Staat, sondern unten bei der Gemeinde oder Stadt. Er konstruierte somit induktiv von der niedrigsten zur höchsten Körperschaft, in „aufsteigender Reihe von der Ortsgemeinde bis zum Reiche“,¹¹ vom lokalen zum nationalen Verband. Damit grenzte sich Preuß von der Mehrheit der Staatsrechtler ab, die deduktiv voringen. Ihnen warf er vor, sie würden sinnloserweise „den Bau eines Hauses mit dem Dach beginnen“. ¹² Bei seinem

7 Ders.: Das deutsche Volk und die Politik. Jena 1915.

8 Hugo Preuß: Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Hrsg. von Hedwig Hintze. Berlin 1927; ders.: Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches. Hrsg. von Gerhard Anschütz. Berlin 1928.

9 Preuß: Gemeinde (wie Anm. 4), S. VII.

10 Gustav Schmoller: Hugo Preuß, Obrigkeitsstaat und Volksstaat. In: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche 40 (1916), S. 423-434, hier S. 424.

11 Preuß: Gemeinde (wie Anm. 4), S. 418.

12 Ebd., S. 96.

entwicklungsgeschichtlich konstruierten föderalistischen Aufbau von der Basis her berief er sich vor allem auf das Beispiel der damals stark aufkommenden Naturwissenschaften. Die Genossenschaftstheorie sei schlichtweg „nichts anderes, als der Darwinismus der Jurisprudenz“.¹³

Grundlage seines föderalistischen Stufenbaus war die Kommune, die Gemeinde, die Stadt. Hier sah Preuß die „Urbürger“ am Werk, hier lernten sie Politik an der Basis kennen. Und er begründete seine Meinung historisch: „Die mittelalterliche Stadt ist die Keimzelle des modernen Staates.“¹⁴ Seine Sicht auf die deutsche Stadtgeschichte war geprägt vom Gegensatz zwischen Fürsten und Bürgern bzw. Staat und Stadt.¹⁵ Dabei war die Stadt für Preuß eine progressive Erscheinung, weil sie nach dem Genossenschaftsprinzip funktioniere und damit den Weg zur Demokratie durch Verwirklichung der Selbstverwaltung gezeigt habe. Die Fürsten spielten dagegen die Rolle der ewigen Verhinderer und hätten zusammen mit dem Adel eine einheitliche Front gebildet. Preuß schilderte den Jahrhunderte langen ungleichen Konflikt zwischen Feudalismus und Urbanisierung; in moderner Variante: Obrigkeitsstaat versus Volksstaat.¹⁶ Im Grunde habe sich der Obrigkeitsstaat nur durch das Beamtentum über Jahrhunderte halten können. Als historisches Vorbild für eine wegweisende Reform wies Preuß mit allem Nachdruck auf den Freiherrn vom Stein und dessen preußische Städteordnung von 1808 hin.¹⁷

Preuß' Argumentation von der verfassungsrechtlichen Basis der Kommune aus war vor allem deshalb möglich, weil er den von der deutschen Staatsrechtslehre rezipierten Begriff der Souveränität, die im 19. Jahrhundert dem Staat als Persönlichkeit zugerechnet wurde, konsequent ablehnte.¹⁸ Er erklärte sie vielmehr als ein rein historisches Phänomen, als unmittelbaren Ausfluss der absolutistischen Staats- und Regierungsform, die dem konstitutionellen Zeitalter des 19. Jahrhunderts nicht mehr angemessen sei. Mit dem Argument der Souveränität habe der absolute Staat die feudalen Strukturen des Mittelalters bekämpft. Im späten 19. Jahrhundert aber sei die Souveränität „in der Wirklichkeit [ein] totdter Begriff“, bei dem es verfehlt sei, ihm „ein künstliches Scheinleben einzuhauchen“.¹⁹

13 Ebd., S. 234.

14 Preuß: *Städtewesen* (wie Anm. 6), S. 5.

15 Vgl. auch Ewald Grothe: Hugo Preuß und die deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung. In: Detlef Lehnert (Hrsg.): *Hugo Preuß 1860-1925. Genealogie eines modernen Preußen*. Köln/ Weimar/ Wien 2011, S. 121-137, hier S. 125-128.

16 Hugo Preuß: *Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat*. Berlin/ Leipzig 1921.

17 So vor allem in Preuß: *Städtewesen* (wie Anm. 6). Explizit auch: Ders.: *Stein-Hardenbergsche Neuorientierung*. In: Ders.: *Staat, Recht und Freiheit*. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte. Mit einem Geleitwort von Theodor Heuss. Tübingen 1926, S. 109-128.

18 Michael Dreyer: *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt a. M. u. a. 1987, S. 389 f.

19 Preuß: *Gemeinde* (wie Anm. 4), S. 101.

Kommunen, Verbände wie auch der Staat hätten ihre je eigenen Rechte, ihre je eigenen Rechtsordnungen und damit auch territoriale Ansprüche. Damit seien sie von unten nach oben konstruierte föderale Gebietskörperschaften. Diese Gebietskörperschaften zeichneten sich durch ein „Wesen organischer Durchdringung und Wechselwirkung“ aus. Bei dem einzelnen Bürger würden alle Sphären zusammen, „seine Eigenschaften als Gemeinde-, Kreis-, Provinzial-, Staats- und Reichs-Angehöriger ein organisches Ganze[s]“ bilden.²⁰

Preuß erklärte überdies, dass nicht nur die Souveränität sich als Begriff erledigt habe, sondern dass diese auch nicht teilbar sei.²¹ Damit stempelte er alle ausgeklügelten staats- und völkerrechtlichen Konstruktionen der deutschen Juristen über das Problem der Staatenverbindungen – Bundesstaat oder Staatenbund – als inakzeptabel ab. Dies sei eine rein akademische „Doktorfrage“, die bereits ganze Bibliotheken hervorgebracht habe, um am Ende keine befriedigende Antwort zu finden.²² Spöttisch kommentierte er: „Das alles ist in seiner Art ganz klar und nett, enthält auch manche richtige Beobachtung und treffende Bemerkung; nur Schade, dass es sich für Staatsrecht ausgiebt“ und unfruchtbar geblieben sei.²³ Er folgerte daraus: „[D]er gegenwärtige Stand der Lehre ist so trostlos, dass er auch einen gewagten wissenschaftlichen Versuch einer Klärung rechtfertigt.“²⁴ Preuß' Klärungsversuch im Rahmen einer wissenschaftlichen Qualifikationsschrift zeugte von nicht gerade geringem Mut.

Bereits in seiner 1889 erschienenen Schrift über „Gemeinde, Staat und Reich“ legte Preuß seine föderalistische Konzeption nieder, die er später in seinen wissenschaftlichen wie publizistischen Veröffentlichungen im Prinzip weiter ausbaute und nur gering variierte. Mit der Ablehnung des Begriffs der Souveränität und mit der Negation der Staatspersönlichkeit brachte er die Staatsrechtslehre in der Nachfolge Paul Labands ebenso gegen sich auf wie später die Anhänger des bedeutendsten wilhelminischen Staatsrechtlers Georg Jellinek. Preuß verhielt sich gegenüber seinen wissenschaftlichen Gegnern indes auch nicht gerade zimperlich. Mit deutlichen Worten und nicht selten mit spitzer Zunge und ironischem Beiklang setzte er sie der Reihe nach seiner Kritik und seinem beißenden Spott aus. Preuß' Verärgerung saß allein deshalb tiefer, weil er sich darüber erregte, dass Laband und seine Zeitgenossen die

20 Ebd., S. 385 f.

21 Dreyer: Föderalismus (wie Anm. 18), S. 390.

22 Hugo Preuß: Deutschlands Staatsumwälzung. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik (1919). In: Ders., Gesammelte Schriften. Bd. 4: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik. Hrsg. von Detlef Lehnert. Tübingen 2008, S. 101-113, hier S. 104.

23 Preuß: Gemeinde (wie Anm. 4), S. 37.

24 Ebd., S. 90.

Terminologie der Genossenschaftstheorie – Organisation, Organe, Körperschaften – sehr häufig und ganz unreflektiert verwendeten.²⁵

Eine zentrale Kategorie bei Preuß ist der Personenbegriff.²⁶ Personen sind stets real und nicht fiktiv zu denken. Sie haben alle einen eigenen einheitlichen Willen. Eine Vielheit von Personen gelangt zu einem Gesamtwillen, einer Summe der Individualwillen, sie ist somit also eine Gesamtperson. Preuß unterscheidet demzufolge zwischen dem Individualrecht, das, weitgehend deckungsgleich mit dem Privatrecht, zwischen Einzelpersonen gilt, und dem Sozialrecht, in dem Gesamtpersonen als Rechtssubjekte agieren. Diese Gesamtpersonen sind gleichrangig, so dass auch Staat und Gemeinde sich zunächst auf derselben rechtlichen Ebene bewegen. Was sie unterscheidet, ist der jeweilige Rang auf der organischen und hierarchischen Stufenfolge der Gesamtpersonen. Das wiederum hängt von ihrer Verbindung und ihrer rechtlichen Beziehung zu einem bestimmten Territorium ab; sie sind Gebietskörperschaften. Dieser organische Aufbau in einer Stufenfolge der Gesamtpersonen bzw. Gebietskörperschaften von der Kommune hinauf zum Staat bildet das Grundgerüst von Preuß' organischem Föderalismus. Zwischen den einzelnen Stufen gibt es keinen „begrifflichen Unterschied“.²⁷

Die höchste und umfassendste Gesamtperson zur Zeit der Entstehung von Preuß' Rechtslehre ist das Reich, das über den Einzelstaaten angeordnet ist. Selbst die internationale Gemeinschaft erscheint bei Preuß schon am völkerrechtlichen Horizont: sie sei „eine im Verdichtungsprozess begriffene Genossenschaft von Gebietskörperschaften“, die somit auf dem Weg zur höchsten Gebietskörperschaft sei.²⁸ Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal von Gebietskörperschaften sei das Hoheitsrecht über ein bestimmtes Gebiet. Diejenigen Körperschaften, die aus eigenem Recht Gebietsveränderungen vornehmen können, seien Staaten, die anderen nur Kommunalkörperschaften. Damit näherte sich der Begriff der Gebietshoheit demjenigen der Souveränität an.²⁹ Nebenbei bemerkt: Der Aspekt der nicht abgeleiteten staatlichen Rechtsordnung im Gegensatz zum kommunalen Recht scheint bei Preuß noch nicht auf.

Preuß' Stufenmodell der Gebietskörperschaften konnte nicht unwidersprochen bleiben. Für die Monarchisten hatte er das herausgehobene Recht des preußischen Königs und deutschen Kaisers zu sehr beschnitten. Denn dieser besaß keine Sonderrechte mehr, sondern war plötzlich Staatsorgan in einer Körperschaft. Den Einzelstaaten wurde durch Preuß ihre Staatlichkeit

25 Hugo Preuß: Über Organpersönlichkeit. Eine begriffskritische Studie (1902). In: Ders., Gesammelte Schriften. Bd. 2: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie im Kaiserreich. Hrsg. von Dian Schefold/ Christoph Müller. Tübingen 2009, S. 131-162, hier S. 131 f.

26 Dreyer: Föderalismus (wie Anm. 18), S. 392 f.

27 Preuß: Gemeinde (wie Anm. 4), S. 68.

28 Ebd., S. 418.

29 Dreyer: Föderalismus (wie Anm. 18), S. 399.

genommen, denn sie mussten sich dem Reich unter- und einordnen, weil sie nur eine eingeschränkte Gebietshoheit besaßen. Für die Kommunen hingegen sah Preuß' ausgedehnte Selbstverwaltungsrechte nach dem englischen Vorbild des self-government vor, die sie aber im Deutschen Kaiserreich faktisch und juristisch weder besaßen noch absehbar erhalten sollten. England war für Preuß' ohnehin das „Muster einer kontinuierlichen, organisch einheitlichen Entwicklung“. ³⁰ Die organische Verbindung zwischen Verfassung und Verwaltung sei „nur durch die Dezentralisation der Staatsverwaltung herzustellen“. ³¹ Öffentliche Aufgaben müssten möglichst subsidiär erledigt werden. Preuß' Vorstellungen einer Rechtsordnung waren mithin liberal-demokratisch, pluralistisch und alles andere als obrigkeitstaatlich. Allein schon deshalb ließ sich sein Modell vor 1918 politisch nicht verwirklichen.

IV

Schon lange vor der Weltkriegsniederlage hatte Hugo Preuß' das Kaiserreich als Obrigkeitstaat juristisch und politisch abgeschrieben. 1915 postulierte er in seinem Buch „Das deutsche Volk und die Politik“ das Ende des Obrigkeitstaates herkömmlicher, d. h. wilhelminischer Prägung und den notwendigen Übergang zu einem demokratisch-parlamentarischen Volksstaat. Nur rund drei Jahre später bekam er als Staatssekretär und dann als Reichsinnenminister die Gelegenheit, seine theoretischen Überzeugungen in die Staatspraxis zu transferieren.

Für den Staatstheoretiker Preuß' bedeuteten Revolution, Staatsumbau und Verfassungsgebung also die einmalige und durchaus seltene Chance, zum verfassungspolitischen Praktiker zu werden. Wie Preuß' diese Herausforderung nutzte, lässt sich gleich doppelt belegen: zum einen im Verfassungstext selbst, ³² zum anderen im Torso des posthum veröffentlichten Verfassungskommentars. Dieses Fragment wurde von seinem Herausgeber, dem prorepublikanischen Staatsrechtler Gerhard Anschütz, nicht ohne Grund „Reich und Länder“ betitelt; denn letztlich behandelte Preuß' darin gerade einmal zehn Verfassungsartikel ausführlich, die sich hauptsächlich den Fragen des Verhältnisses von Dach- und Gliedstaaten widmeten und damit das Modell des organischen Föderalismus vorstellten.

30 Hugo Preuß': Die Lehre Gierkes und das Problem der preußischen Verwaltungsreform (1910). In: Ders., Gesammelte Schriften. Bd. 2: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie im Kaiserreich. Hrsg. von Dian Schefold/ Christoph Müller. Tübingen 2009, S. 605-644, hier S. 608.

31 Ebd., S. 624.

32 Jasper Mauersberg: Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar. Frankfurt a. M. u. a. 1991.

Preuß' Grundlinie war, das Reich als Volksstaat und damit als demokratisch legitimierte Repräsentation des Volkswillens gegenüber den Ländern zu stärken. „Die Einheit des Volkes und des Reiches [ist] das Primäre, die Gliederung in Länder das Sekundäre, das steht nicht nur an der Spitze, sondern durchzieht als Leitgedanke den ganzen Inhalt der Verfassung von Weimar.“³³ Die Suprematie des Reiches stehe außer Frage und zeige sich in dem „Fundamentalsatz: Reichsrecht bricht Landesrecht“.³⁴

Bereits in der Theorie hatte sich Preuß mit der Staatsqualität der Länder schwer getan; zwar waren sie als Gebietskörperschaften Teil der föderalistischen Stufenfolge, aber das Reich hatte die uneingeschränkte Gebietshoheit und rangierte deutlich über ihnen. An dem konkreten Punkt der Mitsprache der Länder im Falle der Neugliederung hakte die Diskussion im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung. Als jedoch die Drohung im Raum stand, die gesamte Verfassung an diesem Punkt scheitern zu lassen, lenkte Preuß ein. Ein starrer Unitarismus ließ sich gegenüber den ausgeprägten Länderinteressen nicht durchsetzen. So scheiterte auch das von Preuß entworfene Staatenhaus am allseitigen Widerspruch der Länder.³⁵ Preuß warf den einzelstaatlichen Regierungen, die ihre Interessen durchsetzten, Partikularismus vor, den „Sondergeist, der von alters her als Fluch auf der deutschen Geschichte lastet“.³⁶ Am Ende entstand ein von den Regierungen bestimmter, wenig einflussreicher Reichsrat mit Vertretern der einzelnen Landesregierungen, wobei Preußen deutlich unterproportional vertreten war. Preuß tröstete sich mit dem Gedanken, dass die entsendenden Regierungen immerhin vom Vertrauen demokratisch legitimierter Landtage abhängig seien.³⁷

Das flächenmäßig größte, bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste Land im Deutschen Reich, der Freistaat Preußen, war Preuß ohnehin ein Dorn im Auge. Preußen war zu groß und zu mächtig, und in der Reichsverfassung von 1871 war es als Gliedstaat, waren sein König und sein Kanzler zu sehr bevorzugt worden. Nach Ansicht des Staatssekretärs war mit dem Untergang des Reiches und dem Thronverzicht der deutschen Fürsten 1918 der ideale Zeitpunkt gekommen, um Preußen mit seiner „unverhältnismäßigen Größe und kompakten Zentralisation“³⁸ zu zerschlagen. Doch solche Pläne scheiterten am Widerstand der Länder. Eine Gebietsreform bzw. territoriale Neugliederung der deutschen Länder war nur bei den kleinen Territorien in Thüringen umzusetzen. Die ansonsten von Preuß angestrebte Schaffung einigermaßen

33 Hugo Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung (1923). In: Ders., Gesammelte Schriften. Bd. 4: Politik und Verfassung in der Weimarer Republik. Hrsg. von Detlef Lehnert. Tübingen 2008, S. 307-363, hier S. 330.

34 Ebd., S. 332.

35 Ebd., S. 334.

36 Preuß: Verfassungspolitische Entwicklungen (wie Anm. 8), S. 235.

37 Ders.: Staatsumwälzung (wie Anm. 22), S. 106.

38 Preuß: Reichsverfassung (wie Anm. 33), S. 358.

gleichgewichtiger Länder unter weitestgehender Berücksichtigung der „Eigenart der verschiedenen Landschaften und Stämme“³⁹ kam hingegen nicht zustande. Die Zustimmungsrechte der Länder nach Art. 18 der Weimarer Verfassung blieben äußerst umfangreich.⁴⁰

Erfolgreicher war Preuß hingegen bei den Regelungen über die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern, bei denen seine Vorstellungen weitgehend rezipiert und in die endgültige Verfassung übernommen wurden.⁴¹ Auch die Angleichung der Länderverfassungen an die Konstitution des Dachstaates im Hinblick auf eine „freistaatliche Verfassung“ wurde in Preuß’ Sinne umgesetzt.⁴² Das bezog sich im Artikel 17 auch auf die verbindliche Festschreibung von allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen und unterschied sich damit diametral von dem von Preuß im Kaiserreich entschieden kritisierten Gegensatz zwischen dem Reichstagswahlrecht und dem preußischen Dreiklassenwahlrecht. Ganz im Sinne von Preuß’ organischem Föderalismus sah die Weimarer Reichsverfassung nicht nur ein gleichartiges Reichs- und Landtagswahlrecht, sondern auch ein entsprechendes Kommunalwahlrecht vor. Preuß hatte in seiner Denkschrift zum Verfassungsentwurf von 1919 den Leitgedanken vorgegeben, dass sich „das Reich, der Struktur des Volksstaates entsprechend, von unten nach oben“ aufbaut und „mit seiner ganzen inneren Lebenstätigkeit auf dem organischen Unterbau seiner kommunalen und einzelstaatlichen Glieder“ ruht.⁴³

V

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Hugo Preuß’ Lehre nicht nur außergewöhnlich in ihrer theoretischen Ausgestaltung war, sondern auch durch die Möglichkeit der praktischen Verwirklichung eine besondere historische Relevanz besitzt. Preuß’ organischer Föderalismus war eine in sich konsequent durchdachte demokratische Konzeption, die dem Verfasser klare Abgrenzungen zu anderen Staatstheorien ermöglichte. Und Preuß’ Charakter erwies sich als so ausgeprägt, dass er die Distanzierung nicht nur explizit suchte, sondern sie auch mit Entschiedenheit durchfocht. Nur ungern ging der deutsch-jüdische Staatsrechtler Kompromisse ein, in seiner Theorie gar nicht, bei der Durchsetzung der Verfassung ließ sich das allerdings nicht ganz vermeiden. Trotzdem hat das Weimarer Verfassungswerk gerade in seinen föderalistischen Passagen Preuß’ Einfluss viel zu verdanken. Aber auch generell sind Preuß’

39 Ders.: Verfassungspolitische Entwicklungen (wie Anm. 8), S. 130.

40 Ebd., S. 154-235.

41 Mauersberg: Ideen (wie Anm. 32), S. 190.

42 Art. 17; Preuß: Verfassungspolitische Entwicklungen (wie Anm. 8), S. 135.

43 Ebd., S. 136.

Vorstellungen keineswegs veraltet. Der Rostocker Rechtshistoriker Benjamin Lahusen stellte zu Recht fest: „Äußerlich ein Mann des 19. Jahrhunderts, hat [Preuß] im 20. einen hoffnungsvollen Weg gewiesen und hätte selbst dem 21. noch einiges zu sagen.“⁴⁴

44 Lahusen: Republik (wie Anm. 1).