

**Schriften zur Verfassungsgeschichte**

---

**Band 60**

# **Hugo Preuß**

**Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer  
Republik. Erstveröffentlichung der Dissertation von 1955.  
Mit einem Nachwort von Manfred Friedrich.**

**Von**

**Günther Gillessen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

*Günther Gillessen* · Hugo Preuß

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 60

# Hugo Preuß

Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte  
der Weimarer Republik

Erstveröffentlichung der Dissertation von 1955

Von

Günther Gillessen

Mit einem Nachwort von Manfred Friedrich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Gillessen, Günther:**

Hugo Preuß : Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte  
der Weimarer Republik / von Günther Gillessen m. e. Nachw.  
v. Manfred Friedrich. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 60)  
Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1955  
ISBN 3-428-10019-0

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0553  
ISBN 3-428-10019-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Eine im Jahr 1955 abgeschlossene Dissertation nach fünfundvierzig Jahren gedruckt vorzulegen, ist ein Unternehmen, bei dem der Verfasser eines gewissen Wohlwollens der Fachkundigen bedarf. Die Schrift ist das Erstlingswerk eines damals jungen Mannes. Fast ein halbes Jahrhundert später erstmals wiedergelesen, offenbaren sich dem Autor Mängel der Darstellung und der Fragestellung. Sie hinzunehmen, geschieht in der einfachen Überlegung, daß diese Arbeit, bisher nur in wenigen, schwer leserlichen maschinenschriftlichen Exemplaren verfügbar, noch immer ein größeres biographisches Werk über Hugo Preuß ersetzen muß. Zu der großen Biographie wird es vermutlich nie kommen, weil der private Nachlaß Hugo Preuß' im Zusammenhang mit der erzwungenen Emigration der Familie nach 1933 verloren ging, wohl für immer.

Die Quellenlage erforderte, sich auf die Darstellung des politischen Wirkens von Hugo Preuß zu beschränken, auf seine publizistische Tätigkeit, auf die Herkunft und Formung seiner staatsrechtlichen und verfassungspolitischen Ideen, aus denen schließlich der Entwurf der Weimarer Reichsverfassung geschöpft wurde. Beim Wiederlesen und Wieder-Erkennen der eigenen Arbeit drängten sich dem Verfasser vor allem vier Beobachtungen auf, auf die er wegen ihrer Gegenwartsbedeutung aufmerksam machen möchte.

1. Die Einleitung der Arbeit verbirgt nicht das von der Entstehungszeit gelenkte Forschungsinteresse an ihrem historischen Gegenstand. Sie läßt, gleich auf der ersten Seite, die damals empfundene Bangigkeit erkennen, ob die freiheitliche Ordnung der neuen Bundesrepublik sich lebensfähiger erweisen werde als die Weimarer Verfassung und fester und kräftiger ins Bewußtsein des Volkes einwachsen werde als jene. Niederdrückend nahe stand einem Studenten der letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsgeneration, die „Weimar“ nicht mehr selbst erlebt hatte, das Ereignis des Untergangs der ersten Republik. Wie ungesichert, wie gefährdet erschien darum auch die Neugründung, wie ungewiß der demokratische Wille im eigenen Volk. Es waren natürlich die politischen Sorgen Älterer, die sich dem Studenten übertrugen und hier einen Niederschlag fanden. Inzwischen entnimmt man einer solchen Passage aber auch umgekehrt mit Freude, wie überraschend selbstverständlich sich das Grundgesetz und die neue Republik in das politische Bewußtsein des Landes eingeschrieben und darin festgesetzt haben.

Daß die Neugründung gelang, war auch der Vernunft der westlichen Sieger- und Besatzungsmächte, vor allem der Amerikaner, zu danken, die ebenfalls „aus Weimar gelernt“ hatten. Da fragt man sich dann, wieviel Bedeutung eigentlich den Details der Gewaltenteilung in einer im aristotelischen Sinne „gemischten“, heute

einfach „demokratisch“ genannten Verfassung für die Stabilität einer freiheitlichen Staatsordnung überhaupt zukommt. Es gibt bessere und schlechtere Konstitutionen, und selbst das Urteil, was als besser und was als schlechter anzusehen sei, ändert sich von Zeit zu Zeit. Da zeigt sich, daß es vor allem die Vertrauensgrundlagen im Volk, ihre Voraussetzungen, ihre Erhaltung, auch die Vertrautheit einer Nation mit ihrer Verfassung sind, die am Ende ihre Festigkeit und Autorität bestimmen. Sind sie gegeben, läßt sich selbst mit einer nur mäßig tauglichen Verfassung gut regieren.

2. Diese Erfahrung relativiert die lange Diskussion über die Machtstellung des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik. Preuß hatte sie vorformuliert. Der „starke“ Reichspräsident erwies sich in der Schlußphase der Weimarer Republik als die schwache Stelle, an der Hitler die Tür in das ihm verhaßte „System“ geöffnet wurde. War der Reichspräsident wirklich „zu stark“? Er war nur dann stark, wenn das Parlament schwach war. Gegenüber einem willensstarken Parlament wäre der Reichspräsident in dem Hintergrund geblieben, in dem Preuß ihn als konstitutionelle Reserve-Macht in Bereitschaft halten wollte, in zutreffender Einschätzung der noch „nicht vollentwickelten“ parlamentarischen Reife der Parteien.

An deren Entwicklungszustand führte kein Weg vorbei. Man mußte durch dieses Stadium hindurch. Erfahrung und parlamentarische Verantwortung konnten nur aus der Praxis der Parlamentsarbeit entstehen. Ob die Republik es schaffte, hing davon ab, ob ihr dafür Zeit bliebe und die Problembelastung nicht allzu groß sein würde. Aber sie war es dann. Vergegenwärtigt man sich indessen Preuß' Vorschlag von 1917 für die Reform der Bismarckschen Reichsverfassung, dazu Robert Redlobs Argument zum Recht des Staatsoberhaupt, auf Verlangen des Regierungschefs das Parlament aufzulösen, sowie Preuß' eigenen Beitrag in den Beratungen mit Max Weber im Beirat des Reichsinnenministeriums im Dezember 1918, so läßt dieser Zusammenhang klar erkennen, daß es Preuß auf die unabhängige Legitimierung des Staatsoberhauptes ankam, damit er als Reservemacht bereit stehen könnte. In England war diese Legitimität kraft Geburtsrecht gegeben; im deutschen Kaiserreich hätte sie erhalten werden können; in der Republik konnte sie nur analog begründet werden, durch die Volkswahl des Präsidenten. Der Monarch der englischen Verfassung, die Rechtsfigur des „King in Parliament“, stand Preuß bei der Volkswahl des Präsidenten vor Augen – nicht wie Max Weber, „Führung“ durch einen amerikanischen Präsidenten im Vollbesitz aller exekutiven Gewalt. Für Preuß war der vom Volk gewählte Reichspräsident integraler Teil, nicht Widerspruch zu einer repräsentativ-demokratischen Verfassung des englischen Typus in seinem zeitgenössischen Entwicklungsstand.

3. Verfassungspolitisch ist immer noch die Auseinandersetzung Preuß' mit dem Begriff der Souveränität interessant. Die Tendenz zur inter- oder übernationalen Vergemeinschaftung zentraler staatlicher Aufgaben in der heutigen Staatenwelt gibt dazu Grund. Die Staaten werden nicht verschwinden, aber sie werden doch weniger und weniger die staatsrechtlich versiegelten Gefäße ihrer Nationen sein,

als die sie das klassische Völkerrecht ansah. Der Begriff der Souveränität kommt von innen und von außen mehr und mehr unter Druck. Innen stößt er gegen das Widerlager der unveräußerlichen Freiheiten und Grundrechte des Individuums, und außen hämmert auf ihn der Gedanke ein, daß die Staatengesellschaft berechtigt ist, mit Mehrheiten festzustellen, welches Verhalten von Einzelstaaten nicht mehr geduldet werden könne. Deutlich ist das an Bestrebungen zu sehen, Menschenrechte international einzuklagen und schwere Verletzungen vor internationale Strafgerichte zu bringen. Sie unterstellen, daß Staaten, ob sie wollen oder nicht, Glieder einer internationalen Gesellschaft sind, in der es Souveränität nur noch in eingeschränktem Sinne geben kann, als Teil-Souveränität, nicht unähnlich den Mitgliedern eines Staatenbundes oder, noch eingeschränkter, den Gliedstaaten eines Bundesstaates oder den Gemeinden. Doch in solcher Einschränkung hat der Begriff die ihm innewohnende Absolutheit und Ausschließlichkeit verloren, die sein Wesen ausmachen. Hugo Preuß' Angriff auf die Souveränität als einen Begriff, mit dem nichts Rechtes – im buchstäblichen Sinn – anzufangen ist, ist immer noch eine eindrucksvoll schlüssige Darlegung, daß das Prinzip der Souveränität historisch an das Zeitalter des Absolutismus gebunden und danach in keiner Gestalt mehr zu gebrauchen ist, nicht als Souveränität eines Fürsten, eines Parlaments, des „Volkes“, eines Richters oder „des Staates“. Im Rechtsstaat kann niemand und nichts mehr wesentlich „souverän“ sein.

4. Die aktuellste Bedeutung von Preuß' Lebenswerk ist heute wohl in dem zu sehen, was er über den deutschen Bundesstaat zu sagen hat. Obwohl dieser Bundesstaat nicht mehr der Bund von Fürsten ist, als der das Bismarckreich gegründet worden war, dauert ein Charakteristikum jener Verfassung fort: die Mitregierung der Ministerpräsidenten, der „Landesfürsten“ wie es treffend heißt, im Bund. Statt die Aufgaben von Bund und Ländern deutlich zu trennen und ihnen zur jeweils selbständigen und selbstverantwortlichen Erledigung zuzuweisen, haben die Erfindungen von „Gemeinschaftsaufgaben“ und die mit ihnen einhergehende „Mischfinanzierung“, die Expansion der Rahmengesetzgebung des Bundes in Zuständigkeiten der Länder, die Inflation der Koordinierungsräte zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander zu einer unübersichtlichen Aufgabenvermengung geführt. Dazu kommt eine Finanzverfassung, die wiederum vor allem Beteiligung bedeutet, nicht selbständigen Zugriff auf Steuerquellen und klar unterscheidbare Verantwortung für die Folgen. Alles zusammen hat zu mehr Mitbestimmung der Ministerpräsidenten im Bund geführt bei gleichzeitiger Entleerung der Autonomie der Länder, vertreten durch ihre Landtage. Im Bund-Länder-Verhältnis, zumal im Bundesrat mit der gebundenen Stimmabgabe nach Art eines Gesandtenkongresses herrscht ein Zustand, den man im Vergleich etwa zum Ständerat der Schweiz oder des Senats der Vereinigten Staaten frei nach Redlob als unechten Föderalismus bezeichnen könnte. Zwar ist das preußische Problem der alten Bundesratsverfassung, das Hugo Preuß beschäftigte, seit 1945 erledigt, aber das allgemeine Bund-Länder-Problem ist es nicht. Bei Hugo Preuß ist noch Einsicht in die gute Ordnung eines Bundesstaates zu holen.