

# Zur Grundlegung der Kommunalpolitik bei Hugo Preuß

## 1. Hugo Preuß und die Weimarer Republik

Man weiß von Hugo Preuß, dass der Entwurf der Weimarer Verfassung aus seiner Feder stammt. In Fachkreisen weiß man auch, dass er es unternommen hat, auf der Basis der Genossenschaftstheorie von Otto von Gierke eine Staatskonstruktion zu entwickeln, die der damals herrschenden Meinung ganz gar entgegengesetzt war. Aber seine wissenschaftliche Leistung war fast vergessen. Dabei wäre es durchaus möglich gewesen, sich ein Bild von dem 40jährigen Kampf des Mannes zu machen, der von 1885 bis zu seinem Tode 1925 um eine Modernisierung und Demokratisierung unseres Landes gerungen hat. Wichtige Teile seines Werks waren im Prinzip zugänglich. Dazu gehörte seine Habilitationsschrift,<sup>1</sup> ferner ein großes Werk, in dem er den Grund für ein modernes, republikanisches Dienstrecht gelegt hat, um die veralteten Formen des Fürstendienstes zu überwinden.<sup>2</sup> Dazu gehörte schließlich eine glänzend geschriebene historische Studie, in der er Traditionen kommunaler Selbstverwaltung in der deutschen Stadtentwicklung aufgezeigt hat, die für sein Konzept des Aufbaus des politischen Systems „von unten nach oben“ einen materialreichen historisch-politischen Hintergrund abgeben.<sup>3</sup> Auch hat seine Witwe, Else Preuß, eine Sammlung seiner Aufsätze herausgegeben<sup>4</sup> und mit einem sehr persönlichen „Vorwort“ versehen.<sup>5</sup> Unterstützt von Paul Nathan hatte ihr Theodor Heuss

1 Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie*, Berlin 1889.

2 Hugo Preuß, *Das Städtische Amtsrecht in Preußen*, Berlin 1902.

3 Hugo Preuß, *Entwicklung des deutschen Städtewesens*, 1. (einziger) Band: *Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung*, Leipzig 1906.

4 Hugo Preuß, *Recht, Staat und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, hg. von Else Preuß, mit einem Geleitwort von Theodor Heuss, Tübingen 1926, Nachdruck 1964.

5 Else Preuß hat an der Arbeit ihres Mannes großen inneren Anteil genommen

„bei der Durchsicht und Herausgabe [...] mit größter freundschaftlicher Bereitwilligkeit“ seine Hilfe geliehen. Vor allem hat Theodor Heuss, der mit Preuß aus den Tagen der deutschen Demokratischen Partei verbunden war, neben der Auswahl der Schriften ein „Geleitwort“ verfasst, das viele Hintergründe ausleuchtet, die sonst unbekannt geblieben wären.<sup>6</sup>

Aber als der Alt-Bundespräsident Theodor Heuss im Jahre 1960, aus Anlass des 100. Geburtstages von Hugo Preuß, dem Bundeskanzler eine Gedenkveranstaltung mit hochrangiger Beteiligung der Bundesregierung für diesen Wegbereiter der Demokratie in Deutschland vorschlug, winkte Konrad Adenauer ab. Von Weimar zu reden war nicht opportun. Eine würdige akademische Feier zu Ehren des verdienten Mannes sei die angemessene, richtige Form. Als Träger oder Mitveranstalter aber wolle die Bundesregierung nicht auftreten.<sup>7</sup>

und bildete sich über die Zeit- und Streitfragen ein eigenes Urteil. Sie war überzeugt, dass diese Beiträge „auch für unsere Zeit noch, sowohl von historischem wie aktuellem Wert sein können. Bei der Durchsicht fiel mir auf, wie viele Dinge in ihren Anfängen vor Jahren erkannt sind, die heute zur Bedeutsamkeit sich ausgewachsen haben. [...] Wenn ich an die Entstehung dieser Artikel denke, und mich erinnere an den hohen sittlichen Ernst und die Wärme, mit denen sie geschaffen wurden, [...] bin ich sicher, mit der Veröffentlichung das Richtige zu tun“.

6 Es ist erneut abgedruckt in: Theodor Heuss, *Führer aus deutscher Not*, Berlin 1927.

7 Die Initiative ging wohl von Moritz J. Bonn aus, der als Mitglied der Berliner Handelshochschule Hugo Preuß besonders nahe stand und mit Theodor Heuss Verbindung aufgenommen hatte, vgl. Brief von M. J. Bonn an den Regierenden Bürgermeister von Berlin vom 13. Oktober 1960, Bundesarchiv, Nachlass Theodor Heuss. In einem Schreiben an Staatssekretär Globke vom 1. Juli 1960 erkundigt sich Theodor Heuss, was aus seinem vor zwei Monaten geschriebenen Brief an den Bundeskanzler geworden sei, in dem er angefragt hatte, ob „die Bundesregierung mit der Stadt Berlin gemeinsam“ eine Gedenkfeier ausrichten wolle. Adenauer antwortete am 15. Juli 1960: „Eine von der Bundesregierung getragene Feier würde naturgemäß weniger der Persönlichkeit von Hugo Preuß als der Weimarer Verfassung gelten können, die aber, was Sie in Ihrem Brief ja auch andeuten, die Gedanken von Hugo Preuß nur unvollkommen verwirklicht hat. Außerdem glaube ich, dass es nicht gut wäre, eine vergangene Verfassung durch eine staatliche Veranstaltung zu feiern, wo unsere heutige Verfassung noch viel zu wenig im Volksbewusstsein, vor allem in der Jugend, verwurzelt ist“. Bundesinnenminister Gerhard Schröder stellte klar: „Die Bundesregierung selbst möchte nicht als Veranstalter oder Träger einer solchen Feier auftreten“, Brief vom 16. Juli 1960, BA Koblenz, Nachlass Theodor Heuss.

So hielt Theodor Heuss am 17. Oktober 1960, dem Vorabend des Geburtstages von Hugo Preuß, im *Auditorium Maximum* der Freien Universität einen Vortrag<sup>8</sup> in einer Gedenkveranstaltung, die für ihn „ganz einfach eine vaterländische Anstandspflicht war“<sup>9</sup>, auch wenn das kein großes Echo in der Öffentlichkeit fand.

Erklären lässt sich dieses mangelnde Interesse einmal aus der bis heute dominierenden Vorstellung, das „Grundgesetz“ habe „aus den Fehlern von Weimar“ gelernt. Unausgesprochen schwingt dabei die Vorstellung mit, als sei der Architekt der Weimarer Reichsverfassung für Strukturfehler der WRV verantwortlich, die zum Scheitern der Weimarer Republik beigetragen hätten.<sup>10</sup>

Das Grundgesetz ist in einigen wichtigen Punkten von der Weimarer Reichsverfassung abgewichen. So hat es u.a. Die Volkswahl des Präsidenten beseitigt und seine starke Rechtsposition eingeschränkt; es hat die zum demagogischen Missbrauch einladenden Formen der „Volksgesetzgebung“ durch „Referendum“ nicht übernommen, die übrigens gegen die Vorstellung von Hugo Preuß in die WRV aufgenommen worden waren.<sup>11</sup> und auch andere „plebiszitäre“ Elemente abgelehnt. Schließlich hat es ein

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. Oktober 1960, wieder abgedruckt in: Theodor Heuss, *Profile. Nachzeichnungen aus der Geschichte*, Tübingen 1964. Im Archiv der Freien Universität und im Landesarchiv Berlin sind weder die Rede von Theodor Heuss noch die einleitende Ansprache von Willy Brandt dokumentiert.

9 Heuss, *Profile* (Anm. 8), S. 255. „Natürlich behagt das nicht allen Leuten, wo immer sie politisch stehen mögen. Denn daß ein Mann, dessen Name mit der sogenannten ‚Weimarer Verfassung‘ verbunden bleibt, die dann untergegangen ist, gefeiert werde, stört sie. Spricht das Ende nicht gegen die Anlage des Beginns? Soll man – darf man deren Initiator mit einem Dank-Empfinden dem Bewußtsein unserer Gegenwart näher bringen“, Theodor Heuss, ebd.

10 Dazu Hans Mommsen, *Ist die Weimarer Republik an Fehlkonstruktionen der Reichsverfassung gescheitert?*, in: Detlef Lehnert/Christoph Müller, *Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft*, Symposium aus Anlass des 75. Todestages von Hugo Preuß im Rathaus von Berlin am 18. Oktober 2000, Baden-Baden 2003, S. 49–57.

11 Hugo Preuß ging an das von vielen Seiten geforderte „Referendum“ nur mit großen 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, vgl. Verhandlungen im Reichsamt des Innern über die Grundzüge des der verfassungsgebenden Nationalversammlung vorzulegenden Verfassungsentwurfs, vom 9. bis 12. Dezember 1918, Akten des Reichsamts des Innern; und sein Gutachten für den Verfassungsausschuss: „*Denkschrift über Volksabstimmung und Volksbegehren (1919)*“. Vgl. auch Heuss, *Profile* (Anm. 8), S. 265.

ganz vernünftiges „konstruktives“ Misstrauensvotum eingeführt, um den Sturz einer Regierung etwas zu erschweren. Es hat auch zweifelhafte Lösungen beibehalten, so Strukturelemente des Bismarckschen Bundesrats, die die WRV fortgeschleppt hatte, was ganz und gar nicht den Vorstellungen von Hugo Preuß entsprach, und was heute zu den Forderungen einer Föderalismus-Reform geführt hat. Stillschweigend hat das Grundgesetz allerdings auch eine große Zahl wichtiger Errungenschaften der Weimarer Verfassung übernommen, was aber das negative Bild der WRV nach 1949 nicht wesentlich aufgehellt hat.

Auch wenn manche Neuerungen des Grundgesetzes durchaus positiv zu bewerten sind, lässt sich die Katastrophe der Weimarer Republik aber nicht aus Mängeln der Weimarer Reichsverfassung erklären.<sup>12</sup> Nicht „die Verfassung“, sondern wichtige gesellschaftliche Gruppen hatten inzwischen „aus Weimar gelernt“. Weimar ist an der Uneinsichtigkeit der damals noch außerordentlich starken antidemokratischen Kräfte und ihrem wütenden Kampf gegen die „Judenrepublik“ von Weimar gescheitert. Erst nach dem totalen Zusammenbruch des totalen Staates, erst nach dem Ende der Hitler-Diktatur erkannten viele, die der verlorenen Monarchie nachgetrauert, eine „konservative Revolution“ gewünscht und einen „Führer-Staat“ bejaht hatten, die Unhaltbarkeit ihrer veralteten politischen Leitideen. Auf dem „langen Weg nach Westen“<sup>13</sup> haben wir die historische Chance der Republik von Weimar verspielt,<sup>14</sup> sind aber bei dem „demokratischen Verfassungsstaat“, wie Preuß ihn entwickelt und begründet hatte, am Ende doch noch angekommen.<sup>15</sup> Diese Um- und Irrwege, die Hugo

12 Die Volkswahl des Präsidenten der 5. Republik Frankreichs hat sich nicht als unbrauchbar herausgestellt, weil Charles de Gaulle kein Hindenburg war. Die wohlthätige Wirkung des konstruktiven Misstrauensvotums wird gewöhnlich übertrieben, dazu Edmund Brandt, *Die Bedeutung der parlamentarischen Vertrauensregelungen, Dargestellt am Beispiel von Art. 54 WRV und Art 67, 68 GG*, Berlin 1981.

13 Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 1 (*Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik*), Bd. 2 (*Deutsche Geschichte vom ‚Dritten Reich‘ bis zur Wiedervereinigung*), 5. Aufl., München 2002.

14 Fritz Stern, *Verspielte Größe. Essays zur deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1996.

15 Geholfen hat auch, dass die Siegermächte nach 1945 die Fehler vermieden haben, die den Friedensvertrag von Versailles belastet hatten. Schließlich hat auch der beginnende Kalte Krieg die Westintegration begünstigt.

Preuß uns hatte ersparen wollten, machen es etwas peinlich, sich an ihn zu erinnern.

Allmählich wächst aber das Interesse an den Alternativen, die Hugo Preuß schon in Weimar entwickelt hatte. Doppelt erfreulich, dass nun auch der Kommunalpolitiker Preuß Aufmerksamkeit findet, von dem nur wenige wissen. Das führt uns zu einem anderen Grund, weshalb das Interesse an Preuß nachgelassen hatte: seine Neuinterpretation des Verhältnisses von Gemeinde und Staat auf den Spuren Gierkes.

## 2. Preuß und die Rekonstruktion des Verhältnisses von Staat, Land und Gemeinde

Hugo Preuß hatte im Werk von Otto von Gierke ein theoretisches Potential entdeckt, das zwar in England die politische Theorie beflügelte und dort für die Entwicklung der modernen „Pluralismustheorie“ wichtige konstruktive Elemente beigesteuert hat, das in Deutschland aber aus dem Blick geraten war.<sup>16</sup> Um Otto von Gierke war es still geworden, was sich indirekt auch auf die Fundamentalkritik von Hugo Preuß an der herrschenden Staatsrechtslehre auswirkte, die auf den Forschungen von Gierke beruht hatte.

- 16 Karsten Malowitz, *Zwischen Kaiserreich und Republik, Hugo Preuß und Otto v. Gierke*, in: Lehnert/Müller, *Untertanenverband* (Anm. 10), S. 137 ff.; Lehnert/Müller, *Zur Einführung: Perspektiven und Probleme einer Wiederentdeckung von Hugo Preuß*, in: Lehnert/Müller, *Untertanenverband* (Anm. 10), S. 21 ff. – „Die linksliberale Wendung der Gierkeschen Gedanken behagte nationalen Kreisen nicht“, so Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 3. Band (1914–1945), München 1999, S. 82. Auch Gierke selbst lehnte sie ab, vgl. dazu James Paul Goldschmidt, *Ansprache zum 80. Geburtstag von Otto v. Gierke am 11.1.1921*: Die „neueste staatsrechtliche Literatur der verschiedensten politischen Färbung“ berufe sich auf Gierke, wobei „manche Stürmer und Dränger“ unter unseren Publizisten „den ‚genossenschaftlichen Rechtsgedanken‘“ angerufen hätten, „um daraus politische Folgerungen, um daraus das wissenschaftliche Rüstzeug für die Forderung zu gewinnen, daß der sog. Obrigkeitsstaat durch den ‚genossenschaftlichen Volksstaat‘ ersetzt werden. Daß solches Beginnen nicht auf Ihren Beifall rechnen kann, haben Sie wiederholt, insbesondere in Ihrem am 4. Mai 1919 gehaltenen Vortrage ‚Der germanische Staatsgedanke‘ festgestellt“, Goldschmidt a.a.O., in: Deutsche Juristen-Zeitung, 26 (1921), Sp. 711.