

Almut Neumann

# Preußen zwischen Hegemonie und „Preußenschlag“

Hugo Preuß in der staatsrechtlichen  
Föderalismusdebatte

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Erster Teil: Einführung .....	1
§ 1 <i>Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisziel</i> .....	3
I. Der Protagonist: <i>Hugo Preuß</i> als Theoretiker und Politiker .....	5
II. Fragestellungen und einführende Thesen .....	8
III. Methode und Quellenmaterial .....	10
1. Diskursgeschichtlicher Ansatz .....	10
2. Die staatsrechtliche Föderalismus-Debatte um den Dualismus von Preußen und Deutschland 1885–1932 .....	13
IV. Begriffliche Klärungen .....	17
V. Stand der Forschung .....	19
VI. Gang der Untersuchung .....	21
Zweiter Teil: Bundesstaatstheoretische Grundlegungen bei <i>Hugo Preuß</i> und der übrigen Staatsrechtslehre des Kaiserreichs .....	23
§ 2 <i>Hugo Preuß' funktional-demokratisches Föderalismusideal im Kontrast zur konstruktiv-hierarchischen Föderalismuskonzeption der vorherrschenden Staatsrechtslehre</i> .....	25
I. <i>Preuß'</i> Kritik an der „neuen Bundesstaatslehre“ der herrschenden Staatsrechtslehre .....	28
1. Die „neue Bundesstaatslehre“: Das Reich als souveräner Bundesstaat mit nicht souveränen Einzelstaaten .....	28
2. <i>Preuß'</i> Abkehr vom Souveränitätsbegriff .....	33
3. Die Reaktionen der übrigen Staatsrechtslehre auf die <i>Preuß'</i> schen Vorschläge .....	36
II. <i>Preuß'</i> methodische Außenseiterposition in der Staatsrechtslehre: „Jedes Staatsrechtsinstitut“ als „Rechtsform für einen politischen Inhalt“ .....	38

III. Die <i>Preuß</i> 'sche ideale föderale Gegenkonzeption: Die „bundesstaatliche Selbstverwaltung“ .....	42
1. Das – nach unten und oben offene – genossenschaftliche Bundesstaatsverständnis .....	43
2. Demokratische und parlamentarische Selbstverwaltung als Organisationsprinzip aller Ebenen des Staatsaufbaus .....	47
IV. Fazit: Die „bundesstaatliche Selbstverwaltung“ als Ausdruck für <i>Preuß</i> ' funktional-demokratisches Föderalismusverständnis mit positiver Legitimationsgrundlage .....	52
Dritter Teil: Die „Preußen-Abhandlungen“ von <i>Hugo Preuß</i> im Kontext .....	57
§ 3 <i>Hugo Preuß im Kaiserreich: Wider den „Scheinföderalismus“ der Bismarck'schen Reichsverfassung</i> .....	59
I. Der Antagonismus von Föderalismus und Demokratie im Kaiserreich ..	60
1. Der Streit um den „föderalen Konstitutionalismus“ der Reichsverfassung .....	60
2. Preußen zwischen obrigkeitsstaatlichem „Einfluß des ostelbischen Junkertums“ und „deutschem Beruf“ .....	66
a) Die Rechtslage: Die innere Verfassungsstruktur der Einzelstaaten und insbesondere Preußens .....	66
b) Das „alte Preußen“ der Junker mit „unfertigem und tief erschüttertem Verfassungsleben“ .....	69
c) Deutscher Sonderweg oder „deutscher Beruf“? .....	72
II. Die späte staatsrechtliche Debatte um die preußische Hegemonie und den asymmetrischen Föderalismus des Kaiserreichs .....	74
1. Die faktische und rechtliche Hegemonie Preußens im Kaiserreich und ihr Wandel .....	75
2. Die preußische Hegemonie als zunächst blinder Fleck der Staatsrechtslehre .....	80
3. Hegemonie zwischen „Unitarismus besonderer Form“ ( <i>Triepel</i> ) und „Verewigung des Partikularismus“ ( <i>Preuß</i> ) .....	86
III. Die von <i>Hugo Preuß</i> propagierte rechtspolitische Reformtrias im Kontext der staatsrechtlichen (Föderalismus-)Debatten .....	92
1. Ausbau der Reichsebene zulasten Preußens .....	93
a) Die in der Staatsrechtslehre verbreitete unitarische Tendenz ...	94
b) Der Kaiser als „Monarch über Monarchen“ im Rahmen einer parlamentarischen Monarchie? .....	95
c) Ausweitung der Reichszuständigkeiten und die Frage nach einer föderalen Verfassungsgerichtsbarkeit .....	99
2. Engere Verknüpfung von Reich und Preußen .....	105
a) Institutionelle Verknüpfungen der Regierungen .....	106

b) Struktureller Gleichlauf der Wahlrechte: Das Erfordernis föderaler Homogenität . . . . .	110
3. Stärkung der innerpreußischen kommunalen Selbstverwaltung . . .	114
a) Nach dem Gleichheitsgrundsatz gewählte Kommunalorgane: Föderale Homogenität auch auf der kommunalen Ebene . . . . .	115
b) Ausweitung der kommunalen Zuständigkeiten zulasten der preußischen Staatsebene . . . . .	117
c) Neugliederung der Großstadt Berlin . . . . .	119
IV. Fazit: „Weniger Preußen für mehr Demokratie“ . . . . .	122
§ 4 Hugo Preuß in der Weimarer Republik: Föderale Demokratie ohne Hegemonie? – Auf der Suche nach dem „Deutschland der Zukunft“ . .	126
I. Die <i>Preuß</i> 'sche institutionelle Synthese von (primärer) Demokratie und (sekundärem) Föderalismus . . . . .	132
1. Verfassunggebung bei <i>Preuß</i> : „Demokratische Selbstorganisation des deutschen Volkes als einer politischen Gesamtheit“ statt bündischer Grundlage . . . . .	133
2. Die „sinnlose Doktorfrage“ nach Bundesstaat oder dezentralisiertem Einheitsstaat . . . . .	137
3. Die „organische Wechselwirkung zwischen Gesamtheit und Gliedern“: Selbstbestimmung und Mitbestimmung der Länder in der Weimarer Verfassung . . . . .	141
a) Die Homogenitätsklausel des Art. 17 WRV: Demokratie „von oben nach unten“ . . . . .	142
b) Das <i>Preuß</i> 'sche Staatenhaus als Gegenmodell zum Bundesrat .	147
c) „Die Vermutung spricht für die Zuständigkeit des Reiches“ . . . .	150
d) Sicherung des föderalen Rechtsstaats? . . . . .	154
II. Symmetrischer Föderalismus ohne preußische Hegemonie: <i>Hugo Preuß</i> ' Vorschlag einer „Zerschlagung“ Preußens und andere Neugliederungspläne . . . . .	160
1. Der weitsichtige Vorschlag einer „Zerschlagung“ Preußens bei <i>Preuß</i> . . . . .	161
a) Die konkreten Neugliederungsvorschläge im <i>Preuß</i> 'schen Entwurf in Anlehnung an historische Vorbilder . . . . .	161
b) Die Verfassungsverhandlungen mit baldigem Scheitern einer „Zerschlagung“ Preußens: Vier Föderalismusmodelle im Widerstreit . . . . .	167
c) Der <i>Preuß</i> 'sche Aufteilungsplan als Ausdruck eines funktionalen und symmetrischen Föderalismus . . . . .	173
2. Die divergierenden Bewertungen der Neugliederungspläne in der Staatsrechtslehre . . . . .	178
a) Unterstützer von <i>Preuß</i> ' symmetrischem Föderalismusmodell in der Staatsrechtslehre und in der Wissenschaft im Übrigen . . .	179

b) Weitere Vorschläge zur Aufteilung Preußens und anderer Neugliederungen in alternativen Verfassungsentwürfen . . . . .	180
c) Kritik in der Staatsrechtslehre an einer Aufteilung Preußens . . . . .	184
3. Kompromisslösung: Art. 18 WRV als Offenhalten der Möglichkeit zur Neugliederung . . . . .	188
a) Wessen territoriales Selbstbestimmungsrecht? . . . . .	189
b) Der „labile Föderalismus“ des Art. 18 WRV vor dem Hintergrund der unsicheren Föderalismus-Legitimation der Weimarer Staatsrechtslehre . . . . .	194
III. Die „preußische Frage“ in der Weimarer Republik – Föderalismusverständnisse zwischen Symmetrie und Asymmetrie bei <i>Hugo Preuß</i> und der übrigen Weimarer Staatsrechtslehre . . . . .	200
1. Preußen mit faktischem Übergewicht, aber ohne korrespondierende rechtliche Sonderstellung: Ein Land „wie die anderen deutschen Länder“? . . . . .	201
a) Der Dualismus von Preußen und Reich als „bedenklicher Rückfall in den früheren lähmenden Zustand“ . . . . .	201
b) Das Problem der „künstlichen Herabdrückung“ Preußens im Reichsrat . . . . .	204
c) Der Streit in der Staatsrechtslehre um die Gleichheit der Länder . . . . .	207
2. Die preußische Landesverfassung und -verwaltung – Vermeidung der „Doppelfrage: Deutschland oder Preußen, Preußen oder seine Landschaften?“ . . . . .	210
a) Annäherung an ein symmetrisches Föderalismusmodell mittels der preußischen Verfassung und einer Demokratisierung der Verwaltung? . . . . .	211
b) Der Kreis schließt sich: <i>Preuß</i> ’ Plädoyer für institutionelle Verknüpfungen der Regierungen auf Reichs- und preußischer Ebene . . . . .	217
3. Die Föderalismusdiskussion auf der Staatsrechtslehrrtagung 1924 als Kristallisationspunkt konträrer Föderalismusmodelle . . . . .	220
a) Anti-hegemonialer Föderalismus bei <i>Gerhard Anschütz</i> und anderen . . . . .	221
b) <i>Karl Bilfinger</i> als <i>Anschütz</i> ’ Antipode: Für eine hegemoniale Reföderalisierung . . . . .	225
c) Noch keine Unterstützung in der Staatsrechtslehre für radikale Antworten auf die „preußische Frage“ . . . . .	227
4. Verschärfung des Krisendiskurses um die „preußische Frage“ gegen Ende der Weimarer Zeit . . . . .	229
a) Die Reichsreformdebatte Ende der 1920er Jahre: Hinwendung von Staatsrechtslehre und Politik zu radikaleren Lösungen der „preußischen Frage“ . . . . .	230

b) Brutales Ende des Dualismus zwischen Reich und Preußen: Der „Preußenschlag“ 1932 als Anfang vom Ende des Weimarer Föderalismus . . . . .	238
IV. Fazit: Konsequenter symmetrischer Föderalismus einerseits, demokratische Fehleinschätzung Preußens andererseits . . . . .	244
 Vierter Teil: Ausblick und Schluss . . . . .	249
§ 5 Die Rezeption von Hugo Preuß' Föderalismusverständnis . . . . .	251
I. Drei Gründe für das weitgehende Verschwinden des <i>Preuß'</i> sehen Werks aus dem staatsrechtlichen Kanon . . . . .	251
II. Das Weiterwirken von <i>Preuß'</i> Föderalismusverständnis unter dem Grundgesetz . . . . .	255
1. <i>Preuß'</i> demokratischer Mehrebenen-Föderalismus als verfassungsrechtlicher <i>state of the art</i> . . . . .	255
2. Die deutsche Territorialordnung nach 1945 als Verwirklichung von <i>Preuß'</i> symmetrischem Föderalismusverständnis . . . . .	260
III. Zukünftiges Rezeptionspotential: Aktuelle föderalistische Fragstellungen vor dem Hintergrund von <i>Preuß'</i> Föderalismusverständnis . . . . .	265
1. Demokratie und Föderalismus zwischen gegenseitiger Verstärkung und Antagonismus . . . . .	266
a) Das Problem des Exekutivföderalismus . . . . .	266
b) Prekäre Binnendemokratisierung: Der Fall Ungarns und Polens in der EU . . . . .	267
c) Abspaltungsbestrebungen und das Dilemma des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ . . . . .	268
2. Der Umgang von föderalen Gebilden mit Asymmetrien . . . . .	270
a) Die „englische Frage“ als bislang unentdeckte Parallele zur „preußischen Frage“ . . . . .	271
b) Faktische und rechtliche Asymmetrien in der EU . . . . .	273
IV. Fazit: Die Aktualität von <i>Hugo Preuß'</i> Föderalismusverständnis . . . . .	274
§ 6 Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	276
 Literaturverzeichnis . . . . .	293
1. Schriften von <i>Hugo Preuß</i> . . . . .	293
2. Weitere Literatur vor 1945 . . . . .	300
3. Literatur ab 1945 . . . . .	311
 Sach- und Personenregister . . . . .	333