

Reich, Nation, Länder: Liberale Perspektiven zwischen kommunaler Selbstverwaltung und föderaler Nation

1. Liberale politische Theorie und das Kaiserreich

Am Sonnabend, dem 6. Februar 1909, wurden die Leser der Morgenausgabe des *Berliner Tageblatts*, einem der Flaggschiffe des Linksliberalismus unter den Zeitungen des Kaiserreiches, mit einem unbequemen Artikel konfrontiert. Hugo Preuß, auch damals schon einer der wichtigsten und bekanntesten liberalen Staatsrechtler des Kaiserreiches, der intensiv zu Fragen des Kommunalrechts geschrieben hatte, der langjähriges Mitglied der Berliner Stadtverordnetenversammlung war und der im folgenden Jahr mit den Stimmen seiner Linksliberalen und der Sozialdemokraten als unbesoldeter Stadtrat Teil der „Stadtregierung“ werden sollte, äußerte sich zum Stand der kommunalen Selbstverwaltungstheorie:

„An der Spitze der kommunalen Fachzeitschriften steht die [...] ‚Kommunale Praxis‘; sie ist zwar ein ausgesprochen sozialdemokratisches Parteiorgan; doch zugleich leider das einzige, das wenigstens als Surrogat eines kommunalpolitischen Zentralorgans gelten kann, und deshalb fast unentbehrlich auch für den bürgerlichen Kommunalpolitiker, der sich kommunalpolitisch auf dem laufenden erhalten will; – was übrigens durchaus keine Tautologie ist.“

Und weiter unten im gleichen Artikel legte Preuß noch einmal deutlich nach:

„Kürzlich ist unter dem Titel ‚25 Jahre sozialdemokratischer Arbeit in der Gemeinde‘ eine Geschichte der sozialdemokratischen Fraktion in der Berliner Stadtverordnetenversammlung von Paul Hirsch erschienen. Aeußerlich ein überaus stattlicher Band von über 550 Seiten; inhaltlich ist es als Materialsammlung recht brauchbar für jemanden, der die Dinge nicht nur aus dieser Darstellung kennt. Eine Jubiläumsfestschrift von der Art, wie sie der Hurratriotismus liebt, selbstverständlich mit umgekehrtem Vorzeichen; man könnte sie [...] die Singer-Legende nennen. Der Verfasser sah alles, was die Genossen und ihr unfehlbarer Führer gemacht haben; und siehe, es war sehr gut; die anderen aber sind allzumal eine unterschiedslos reaktionäre Masse und ermangeln des Ruhmes. Man kann sich von jeder Schwäche für den ‚Kommunalfreisinn‘ sehr frei fühlen und doch meinen, daß eine kritischere und mehr entwicklungsgeschichtliche Behandlung nicht nur ein literarisch wertvolleres, sondern sogar ein der eigenen Sache nützlich-

cheres Werk ergeben hätte. Indessen, ob gut oder bloß gesinnungstüchtig, die Tatsache dieses Buches an sich ist für uns wichtiger als sein Inhalt. Man versuche, sich ein liberales Seitenstück dazu zu konstruieren: die Geschichte der liberalen Fraktion einer Stadtverordnetenversammlung, und gar noch auf 35 Druckbogen. Unmöglich! Denn erstens gibt es keine einheitliche liberale Kommunalpolitik; zweitens gibt es für so etwas keinen zurechnungsfähigen Verleger, und drittens, falls sich ein unzurechnungsfähiger finden sollte, gibt es dafür keine Leser, von Käufern gar nicht erst zu reden.“¹

Diese Generalabrechnung war sicherlich eine etwas heftige Lektüre für den Frühstückstisch am Sonnabend. Preuß war vertraut mit seinen sozialdemokratischen Kollegen im Berliner Kommunalparlament, zu denen auch prominente Politiker auf Reichsebene gehörten. Paul Singer war ab 1884 sowohl Mitglied der Berliner Stadtverordnetenversammlung als auch des Reichstags und ab 1887 bzw. 1890 Vorsitzender der jeweiligen Fraktionen der SPD. Hugo Preuß gehörte ab 1895 zur Sozialfortschrittlichen Fraktion der Stadtverordnetenversammlung. Man kannte sich also aus der praktischen politischen Arbeit, und bei aller Distanz, die der bürgerliche Liberale zur SPD hielt, gab es doch auch viele Übereinstimmungen, die in Preuß' Wahl zum Stadtrat einen ersten Kulminationspunkt fanden und letztlich 1918 in seine Berufung an die Spitze des Reichsamts des Inneren durch Friedrich Ebert mündeten.

Was Preuß hier vielleicht auch etwas neidisch machte, war die zwanglose Verbindung von Theorie und Praxis in der Kommunalpolitik der Sozialdemokratie.² In seinem eigenen theoretischen Denken galt das gleiche für die strukturelle Gleichheit von lokalem und nationalem „Selfgovernment“³. Die liberale Praxis sah allerdings etwas anders aus.

Auf Seiten der Sozialdemokratie sah Preuß Einheit und Disziplin und zugleich eine wichtige Rolle für die wichtigen Theoretiker der Partei auch in

- 1 Beide Stellen Hugo Preuß: Politische Literaturglossen. In: Berliner Tageblatt, Nr. 66 (6.2.1909) M. Über Jahrzehnte hinweg blieb Preuß als Politiktheoretiker, als liberaler Politiker und selbst als Verfassungsvater der Weimarer Republik überwiegend unbeachtet. Das hat sich heute grundlegend geändert. Ein Pionier war für diesen Wandel der Berliner Politikwissenschaftler Detlef Lehnert (etwa Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß, Baden-Baden 1998), der auch zusammen mit dem Berliner Staatsrechtler Christoph Müller die fünfbandige Ausgabe der „Gesammelten Schriften“ herausgab. Als Übersicht zur Forschungsentwicklung vgl. Michael Dreyer: Hugo Preuß. Biografie eines Demokraten. Stuttgart 2018, S. IX–XXV. Heute dürfte die Rolle von Preuß als Vordenker und Praktiker des demokratischen Pluralismus weitgehend anerkannt sein.
- 2 Als ein lokales Fallbeispiel vgl. etwa Ralf Regener: Sozialdemokratische Kommunalpolitik im Kaiserreich am Beispiel Magdeburg. In: Andreas Braune/Michael Dreyer/Markus Lang/Ulrich Lappenküper (Hrsg.): Einigkeit und Recht, doch Freiheit? Das Deutsche Kaiserreich in der Demokratiegeschichte und Erinnerungskultur. Stuttgart 2022, S. 213–230.
- 3 Preuß bevorzugte diesen Begriff konsistent gegenüber dem gebräuchlicheren Terminus Selbstverwaltung. Zu den begrifflichen Unterschieden siehe weiter unten in diesem Beitrag.

der aktiven Politik. Bei den Liberalen standen dem sinkende Wählerzahlen und ständige Parteispaltungen und -neubildungen gegenüber. Selbst Friedrich Naumann, eine zentrale Stimme in der liberalen Theorie, war nur für eine einzige ordentliche Wahlperiode Mitglied des Reichstages,⁴ während wichtige liberale Denker wie Walther Rathenau, Max Weber und eben auch Hugo Preuß selbst niemals einen Sitz im Reichstag erringen konnten. Wenigstens Theodor Barth, Preuß' politischer Mentor und Herausgeber der linksliberalen Wochenschrift *Die Nation* gehörte von 1881 bis 1903 sechs verschiedenen Reichstagen an – allerdings aus drei verschiedenen Wahlkreisen, mit Unterbrechungen und zweimal erst über Nachwahlen. Auch die parteipolitische Odyssee von Barth legt Zeugnis ab von der Spaltung des Liberalismus: Barth begann seine politische Aktivität als Nationalliberaler, schloss sich aber schon 1880 der Liberalen Vereinigung an. Es folgte 1884 die Fusion zur Deutschen Freisinnigen Partei, 1893 die erneute Abspaltung in der Freisinnigen Vereinigung und 1908 die Demokratische Vereinigung.

Dies symbolisiert einen doppelten Kontrast; einmal zur großen Zeit des Liberalismus im Vormärz und sodann zur bewegten politischen Debatte im Kaiserreich. Im Vormärz standen Persönlichkeiten wie Karl von Rotteck, Carl Theodor Welcker, Friedrich Christoph Dahlmann und Robert von Mohl für die lebendige Verbindung von liberaler Theorie⁵ und Praxis, sowohl auf kommunaler Ebene wie auch in den Landtagen und mit nationaler Ambition in der Paulskirche.

Aber auch im Kaiserreich gab es kontroverse Diskurse, die innerhalb der politischen Richtungen und Parteien ebenso wie in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden. Sozialistische Theoretiker wie Eduard Bernstein,

4 Naumann wurde 1907 im Wahlkreis 3 in Württemberg in den Reichstag gewählt und verlor das Mandat 1912. Durch eine Nachwahl in Waldeck-Pyrmont kam er 1913 zurück in den Reichstag. Die Informationen zu den Mandaten von Naumann und Barth habe ich Max Schwarz: MDR. Biographisches Handbuch der Reichstage. Hannover 1965, S. 260 und S. 411 entnommen.

5 Man denke hierbei an das Monumentalwerk von Karl von Rotteck/Carl Theodor Welcker (Hrsg.): Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften. 15 Bde. Altona 1834–1843. Die 2. Aufl. erschien in 12 Bänden ebd. 1845–1848. Auch Friedrich Christoph Dahlmann: Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Umstände zurückgeführt. 1. Bd. Göttingen 1835 (2. Aufl. Göttingen 1848; mehr nicht erschienen) fand weite Verbreitung. Von Robert von Mohl sei aus dem Vormärz nur „Das Bundes-Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika. Erste Abtheilung: Verfassungs-Recht“. Stuttgart/Tübingen 1824 (mehr nicht erschienen) erwähnt. Auch nach der gescheiterten Revolution war von Mohl eine weithin beachtete liberale Stimme, etwa mit seinem „Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. In Monographien [sic] dargestellt“. 3 Bde. Erlangen 1855/56 und 1858; sowie ders.: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Monographien. 3 Bde. Tübingen 1860/62 und 1869. Dagegen wurde sein Spätwerk „Das deutsche Staatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen“. Tübingen 1873 schnell von dem Verfassungskommentar Labands abgelöst.

Rudolf Hilferding, Karl Kautsky und Rosa Luxemburg⁶ hatten, obwohl primär theoretische Denker, auch auf die praktische politische Ausrichtung der SPD erheblichen Einfluss, und im konservativen Lager gilt gleiches etwa für Paul de Lagarde, Julius Langbehn und Houston Stewart Chamberlain.⁷ Diese politische Debatte fand zwar nicht ohne liberale Stimmen statt, aber im Vergleich zur liberalen Dominanz im Vormärz waren diese Stimmen überwiegend nur noch Einzelgänger ohne größeren politischen Anhang und Gewicht.

Im Vormärz war der Liberalismus die Speerspitze im Angriff auf tradierte Herrschaftsstrukturen, im Kaiserreich befanden sich viele Liberale eher in der Defensive und hatten zudem ihren Frieden mit dem illiberal-autoritären herrschenden System gemacht.⁸ Dies ging einher mit sinkenden Wähleranteilen für liberale politische Parteien – wobei die Zahlen zwar nicht in absoluten Werten sanken, wohl aber stiegen die Zahlen von SPD- oder Zentrums-Wählern deutlich stärker als die der liberalen Wähler an, was den gleichen Effekt hatte.⁹ Rufe zu einer Erneuerung des Liberalismus erfolgten eher von Liberalen, die sich selbst als Demokraten sahen und den Liberalismus auf soziale Themen ausweiten wollten – eben Denker wie Barth, Naumann, Rathenau und Preuß. Das Feld der Auseinandersetzung innerhalb des Liberalismus war dabei oft die Kommunalpolitik und die Kommunalwissenschaft.

2. Kommunalfreisinn und die Theorie der Selbstverwaltung

Ungeachtet der oben zitierten Klage von Hugo Preuß dominierte der als „Kommunalfreisinn“ geradezu sprichwörtlich gewordene Liberalismus die kommunale Ebene der Politik. Das lag allerdings weniger am ungeteilten

6 Eduard Bernstein: *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie*. Stuttgart 1908 (erstmalig 1899); Rudolf Hilferding: *Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus*. Wien 1910; Karl Kautsky: *Der Weg zur Macht*. Berlin 1909 (neben zahlreichen anderen Werken zu allen Aspekten der sozialistischen Geschichte, Theorie und Politik); Rosa Luxemburg: *Massenstreik, Partei und Gewerkschaften*. Hamburg 1906. Die sozialistische Politikdebatte ist in den Jahren vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges deutlich umfassender und lebendiger als ihr liberales Gegenstück.

7 Paul de Lagarde: *Deutsche Schriften*. Göttingen 1878 (5. Aufl., ebd. 1920); Julius Langbehn: *Rembrandt als Erzieher*. Leipzig 1890 (anonym erschienen „Von einem Deutschen“); Houston Stewart Chamberlain: *Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts*. München 1899. Alle diese Werke richteten sich an eine breite Leserschaft und erreichten hohe Auflagen.

8 Zu den Demokratiedefiziten in der Verfassungsordnung vgl. etwa Michael Dreyer: *Verfassung und Staatsrechtslehre. Konstruktion und Kritik*. In: Braune u.a.: *Einigkeit und Recht, doch Freiheit? (wie Anm. 2)*, S. 3–9. *Grundlegend Eckart Conze: Schatten des Kaiserreichs. Die Reichsgründung von 1871 und ihr schwieriges Erbe*. München 2020.

9 Vgl. hierzu Dieter Langewiesche: *Liberalismus in Deutschland*. 3. Aufl. Frankfurt a.M. 1991, S. 133 ff. Ähnlich auch Thomas Nipperdey: *Deutsche Geschichte 1866–1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie*. München 1992, S. 521 ff.

Vertrauen der Wähler, sondern vielmehr am restriktiven Wahlrecht in den meisten Bundesstaaten des Deutschen Reiches, von denen Baden eine der wenigen demokratischen Ausnahmen bildete.¹⁰ Hugo Preuß war an diesen Debatten führend beteiligt. Im fünften Band der „Gesammelten Schriften“¹¹ finden sich auf 779 Seiten insgesamt sechzig Texte, überwiegend aus den Jahren 1892 bis 1917, aber auch Beiträge aus dem *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften* bis 1924.

Neben den Preußischen Aufsätzen zur Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik, die in (Hand-)Büchern, wissenschaftlichen Zeitschriften, liberalen Zeitungen und wissenschaftlichen Lexika erschienen waren, standen auch mehrere Abhandlungen in Buchlänge. Zwei herausragende Beispiele sind „Das städtische Amtsrecht in Preußen“ von 1902 und „Die Entwicklung des deutschen Städtewesens“ von 1906.¹² Die beiden Bücher zeigen gewissermaßen zwei Seiten von Preuß' schriftlichem Œuvre. Das Buch von 1902 ist die nüchterne Bestandsaufnahme eines führenden Staats- und Verwaltungsrechtlers; eine Position, die Preuß im akademischen Diskurs des Kaiserreiches seit seiner bahnbrechenden Habilitationsschrift von 1889¹³ unzweifelhaft und auch von Niemandem bestritten einnahm. Preuß interpretierte im „Städtischen Amtsrecht“ die Städteordnungen und Verwaltungsgesetze konsistent im liberalen Sinne zugunsten der Kommunen und gegen die Eingriffsmöglichkeiten des Staates, aber es blieb eine juristische Fachschrift, die sich an die Fachkollegen an den Universitäten, Gerichten und Verwaltungen richtet. Demgegenüber tritt uns auf den 379 Seiten der „Entwicklung des deutschen Städtewesens“ nicht nur der verfassungshistorische Fachwissenschaftler gegenüber, sondern auch der leidenschaftliche Advokat, der in der kommunalen Selbstregierung – ein Begriff, mit dem wir uns weiter unten noch auseinandersetzen müssen – die Basis eines grundlegend demokratischen Staatsaufbaus begreift. Preuß will hier zeigen, dass die deutschen Städte immer den progressiv-demokratischen Zug der deutschen Geschichte gegenüber den konservativen Flächenstaaten verkörpern haben – und zwar als freie und Reichsstädte, aber auch als Städte innerhalb eines solchen Flächenstaates. Wie sehr diese Arbeit auch auf die breite liberale Öffentlichkeit

10 Zum badischen Liberalismus vgl. Michael Kitzing: Der badische Großblock 1905–1913. Zur Kooperation zwischen Liberalen und Sozialdemokraten im Kaiserreich. In: Braune u.a. (Hrsg.): Einigkeit und Recht, doch Freiheit? (wie Anm. 2), S. 161–177.

11 Hugo Preuß: Gesammelte Schriften. Bd. 5: Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik. Hrsg. und eingeleitet von Christoph Müller. Tübingen 2012.

12 Hugo Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902; ders.: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Erster Band: Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung. Leipzig 1906.

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

zielte, wird daran deutlich, dass Preuß hier vollkommen auf Anmerkungen und Literaturverzeichnis verzichtete.¹⁴

Wissenschaft und Politik trafen sich in vielen der hier genannten Schriften von Preuß, aber vielleicht nirgends so unmittelbar und zugleich mit direktem Praxisbezug wie in seinen Abhandlungen zur Schulverwaltung. Diese war gemäß der preußischen Städteordnung zwischen dem Staat Preußen und den Kommunen geteilt, wobei dieser für die „inneren“ Regelungen (also die Ausgestaltung des Unterrichts), jene für alle „äußeren“ Regelungen verantwortlich waren. Die vagen Grenzen luden seit 1807 zu Auseinandersetzungen ein, und diese wurden tatsächlich auch nicht zu knapp geführt.

Das Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und preußischem Staat forderte den Wissenschaftler Preuß ebenso heraus wie den Berliner Kommunalpolitiker. 1895 wurde Preuß von der Ersten Klasse der Wähler im vornehmreichen Wahlbezirk Tiergarten in die Stadtverordnetenversammlung gewählt, in der er sich der Sozialfortschrittlichen Fraktion anschloss; der am weitesten links stehenden bürgerlich-liberalen Fraktion. Erst ab diesem Zeitpunkt war Preuß mit der Situation der Berliner Schulen befasst, und er hielt immer wieder wichtige Reden in der Stadtverordnetenversammlung zu dieser Thematik.¹⁵ Sowohl die Stadtverordnetenversammlung als auch der (liberale) Magistrat von Berlin wussten es durchaus zu schätzen, dass sie mit Preuß einen der führenden Juristen des Reiches in ihren Reihen hatten, der auch den akademischen Streit um die Interpretationshoheit der Schulverordnungen mit Gusto aufnahm. Bereits 1898 erschien als erster einschlägiger Aufsatz „Die Maßregelung jüdischer Lehrerinnen an den Berliner Gemeindeschulen“, der die von Staats wegen verordnete Diskriminierung gegen jüdische Lehrerinnen als illegal angriff. Im Jahr darauf folgte „Das Bekenntnis des Kultusministers und die Konfessionalität der Berliner Gemeindeschulen“, wo das gleiche Thema erneut aufgegriffen wurde. Neue

14 Preuß: Städtewesen (wie Anm. 12), S. IV. Die Begründung dort ist bemerkenswert: „Nicht ganz leicht habe ich mich zum völligen Verzicht auf die Beibringung des literarischen Apparats und auf jede literarische Polemik entschlossen. Vielleicht wird dadurch der Wert des Buches für literarische Selbstproduzenten einigermaßen beeinträchtigt; aber bei der Natur des Gegenstandes und bei der Beschaffenheit der Literatur war es nur so möglich, die Lesbarkeit für bloße Konsumenten, an die das Buch sich doch auch wenden möchte, zu erhalten. Hoffentlich werden gelehrte Kritiker auch ohne einen Wust von Anmerkungen den ‚häuslichen Fleiß‘ in der Benutzung der Literatur nicht verkennen; und ungelehrte Leser es zu würdigen wissen, daß ich ihnen den Nachweis dieses Fleißes erspare. Immerhin habe ich mich gegen den Vorwurf des Plagiats durch gewissenhafte Nennung des Autors bei jedem wörtlichen Zitat gedeckt; Band und Seitenzahl wird der Gelehrte auch so finden, der Ungelehrte nicht suchen.“ Siehe dazu 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.

15 Zu diesem Komplex Dreyer: Hugo Preuß (wie Anm. 1), S. 249 ff. und insbesondere S. 262 ff.

Angriffsflächen – immer im gelehrtesten Juristenstil – wurden ein weiteres Jahr später, 1900, in „Die staatliche Bestätigung der Mitglieder städtischer Schuldeputationen nach preußischem Recht“ aufgetan, und 1904/05 erfolgte in „Das Recht der Stadtgemeinden an den Gemeindeschulen in Preußen“ eine umfassende Verteidigung der kommunalen Anteile an der staatlichen Kultushoheit. Damit war auch genügend Material für ein neues Buch zusammengestellt, das 1905 als „Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen“ erschien.¹⁶

Hier und in allen anderen kommunalverwaltungswissenschaftlichen Schriften ging es Preuß im Kern immer wieder um das gleiche Prinzip: Der preußische Staat und die Kommunen hatten beide ein genuines und nicht abgeleitetes Hoheitsrecht im Rahmen der Selbstregierung. Der Staat besaß das Aufsichtsrecht, aber er war nicht die vorgesetzte Behörde der kommunalen Organe, die seit 1807 ihre eigenen Angelegenheiten selbständig regeln durften und mussten. „Aufsicht“ ist von einem vorgesetzten Instanzenweg grundsätzlich unterschieden, wie Preuß immer wieder betonte – und betonen musste, denn der preußische Staat regierte nur zu gern direkt in die Belange der Gemeinden und Städte hinein.

In der Stadtverordnetenversammlung führte Preuß als Angehöriger der Sozialfortschrittlichen Fraktion immer wieder Auseinandersetzungen mit dem Magistrat¹⁷, der sich aus seiner Sicht nicht genug für die Rechte Berlins gegenüber Preußen einsetzte. Größte Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung war die „Fraktion der Linken“, die ihrem Namen im Kontext der Berliner Kommunalpolitik allerdings kaum (noch) gerecht wurde. Geführt wurde diese gemäßigt liberale Gruppe von Johannes Kaempff, der ab 1903 zugleich im Reichstag für die Freisinnige Volkspartei und dann die Fortschrittliche Volkspartei saß und der von 1912 bis zu seinem Tod 1918 Reichstagspräsident werden sollte. Auch Kaempff und seine Fraktion standen kommunalpolitisch weit von Preuß entfernt, unterstützten aber in Fragen der Schulpolitik in der Regel die progressiveren Positionen von Preuß.

Grundsätzlich lassen sich die politischen Positionen von Hugo Preuß als liberalem Kommunalpolitiker in vier Punkten zusammenfassen:

1. Starkes und aktives „Selfgovernment/Selbstregierung“ als Recht der Kommunen gegen den preußischen Staat.
2. Ablehnung aller Privilegien, auch im kommunalen Wahlrecht.

16 Hugo Preuß: Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen. Berlin 1905. Auch in Preuß: Gesammelte Schriften. Bd. 5 (wie Anm. 11), S. 138–197. Die weiteren genannten Aufsätze finden sich ebenfalls alle im hier zitierten Band der Gesammelten Schriften.

17 Oberbürgermeister von Berlin war bis 1898 Robert Zelle (Freisinnige Volkspartei), danach bis 1912 der nationalliberale Politiker Martin Kirschner – also in beiden Fällen liberale Kommunalpolitiker.

3. Aktive Kommunalwirtschaft, was die Verstadtlichung (!) von Gas, Elektrizität und Transport einschloss, die weitgehend noch in privater Hand lagen.
4. Kommunalpolitische Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten – was im persönlichen Fall von Preuß 1910 zur Wahl in den Magistrat führte.

Die liberale Auseinandersetzung um Kommunalrecht und Kommunalpolitik führte Preuß auf allen Ebenen. Das begann bereits mit der Zersplitterung der Rechtslage, denn allein Preußen verfügte angesichts der diversen historischen Gebietsvergrößerungen, die 1867 einen neuerlichen Schub erhielten, über nicht weniger als zwanzig verschiedene Städte- und Landgemeindeordnungen. Immer wieder (bereits seit 1807) angekündigte Reformen kamen nie zustande, was nach Preuß zu einem „Museum unechter Altertümer“¹⁸ im preußischen Kommunalrecht führte.

Ein besonderer Stein des Anstoßes war für Preuß das kommunale Wahlrecht, das im Laufe der Entwicklung Preußens und des Kaiserreiches nicht demokratischer, sondern immer restriktiver wurde. Beispielsweise wurde in Bremen ein Achtklassenwahlrecht eingeführt. In Lübeck, wo zunächst ein gleiches und direktes Zensuswahlrecht galt, wurde 1903 ebenfalls ein in mehrere Klassen unterteiltes Wahlrecht beschlossen, und auch Hamburg sah eine Verschlechterung im Wahlrecht.¹⁹ Preuß fasste dies wie folgt zusammen:

„Die Tendenz, die in jenen hanseatischen Wahlgesetzen zum Ausdruck kommt, ist in der Tat durchaus keine vereinzelte Erscheinung; sie fällt nur in Folge der Sonderstellung dieser republikanischen Stadtstaaten besonders in die Augen. Doch fast überall, wo die Gesetzgebung des Staates den Städten für die statutarische Ordnung ihres kommunalen Wahlrechts einen gewissen Spielraum läßt, hat sich die gleiche Richtung geltend gemacht. So in den drei sächsischen Städten mit besonderem Statutarrecht. In Leipzig war man aus denselben Motiven wie jetzt in den Hansestädten schon 1894 von einem gleichen und beinahe allgemeinen Wahlrecht auf das Dreiklassensystem zurückgefallen.“²⁰

Die drei Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg waren zugleich als Staaten gleichberechtigte föderale Glieder des Reiches, aber auch in anderen Kommunen ließen sich ähnliche Beobachtungen machen. Preuß befasste sich auch mit Chemnitz und Dresden, wo 1904 und 1905 jeweils Mehrklassenwahlssysteme bestehende demokratischere Wahlrechte ersetzten. In

18 Preuß: Städtewesen (wie Anm. 12), S. 357.

19 Ebd., S. 371 f. Diese Wahlrechtsverschlechterungen in einzelnen Bundesstaaten verdienen in der Debatte um die angebliche Demokratisierung des Kaiserreiches mehr Aufmerksamkeit als bisher. Skeptisch zur Demokratisierungsthese etwa Conze: Schatten des Kaiserreiches (wie Anm. 8). Eine Verfechterin dieser These ist Hedwig Richter: Demokratie. Eine deutsche Affäre. München 2020.

20 Preuß: Städtewesen (wie Anm. 12), S. 372.

anderen Teilen des Reiches, etwa in den preußischen Provinzen Schleswig-Holstein und Rheinland, wurden Steuergrenzen für die Erlangung des Bürgerrechts eingeführt. Dies richtete sich gegen vermutete Wähler der SPD, manchmal auch gegen die Zentrumsparterie. Das bestehende Wahlrecht bewahrte für Preuß Privilegien; auf dem Land für die konservativen Parteien, in der Stadt für die Liberalen.

Die herrschende Lehre in der Selbstverwaltungstheorie folgte wesentlich Rudolf von Gneist, der neben Otto (von) Gierke der wichtigste akademische Lehrer von Preuß war. In Gneists „Englischer Verfassungsgeschichte“ wird 1882 eine klare Trennung zwischen Staat und Gemeinde vorgenommen, die sich an Hegels Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, zu der er auch die Gemeinde zählte, anschließt.

Das ist ein sehr kleinteiliges Verständnis von Selbstverwaltung, dessen Wurzeln nur aus der herrschenden Bundesstaatstheorie des Kaiserreiches erklärt werden können, die hier allerdings nur cursorisch betrachtet wird.²¹ Vor Gründung des Kaiserreiches war die dominierende Bundesstaatstheorie die Idee der geteilten Souveränität, an der Zentralstaat und Einzelstaaten gleichermaßen Anteil hatten.²² Die Viabilität dieses Ansatzes wurde jedoch 1872 durch Max von Seydel nachhaltig zerstört, als der bayerische Staatsrechtler juristisch überzeugend nachwies, dass die Souveränität ihrem Wesen nach unteilbar war. Dies ließ das deutsche Staatsrecht aber in der misslichen Lage, dass damit der Bundesstaat ausgerechnet in dem Moment seiner Gründung unmöglich zu werden drohte.

Zur Rettung kam 1876 Paul Laband mit seinem Verfassungskommentar. Nachdem die Teilung der Souveränität gescheitert war, griff Laband das andere Bodinsche Dogma an: die Verbindung von Staat und Souveränität. Laband war der erste, der die Idee des nichtsouveränen Staates entwickelte²³ – womit er zwar das Problem des Bundesstaates löste, zugleich aber das neue Problem einer staatsrechtlich befriedigenden Trennung von nichtsouveränem Staat und Gemeinde schuf. Die liberale Bundesstaatstheorie und die liberale Kommunalwissenschaft versuchten über die gesamte Dauer des Kaiserreiches hinweg, hierfür eine Lösung zu finden, welche die regionalen Gebietseinheiten in ein in sich widerspruchsfreies System stellt.

- 21 Vgl. hierzu Michael Dreyer: *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert.* Frankfurt a.M. 1987, S. 245 ff.
- 22 Die Idee findet sich in verschiedenen Schriften von Georg Waitz; vgl. Dreyer: *Föderalismus* (wie Anm. 21), S. 214 ff. International wurden diese Ideen bereits früher von Alexis de Tocqueville und in den *Federalist Papers* am Beispiel der USA entwickelt.
- 23 Paul Laband: *Staatsrecht des Deutschen Reiches.* 1. Bd., 4. Aufl. Tübingen/Leipzig 1901, S. 55, Fußnote 1 und S. 61. Vgl. hierzu auch Dreyer: *Föderalismus* (wie Anm. 21), S. 295 ff.

Als Beispiel sei hier der liberale Heidelberger Staatsrechtler Georg Jellinek angeführt, ein Freund von Max Weber wie von Hugo Preuß: In seiner „Allgemeinen Staatslehre“ bot er 1900 folgende Lösung des Problems an:

„Die Gemeinden haben gleich dem Staate ein Gebiet, Angehörige und eine selbständige Gewalt. Sie unterscheiden sich aber vom Staate dadurch, daß diese Gewalt niemals ursprüngliches, vom Staate nicht verliehenes Imperium besitzt. Alles Imperium, das der Gemeinde zusteht, ist abgeleitet, auch die ihnen zu eigenem Rechte verliehenen Herrschaftsrechte. Eigenes Herrschaftsrecht der Gemeinde ist niemals originäres Recht. Ihr Gebiet ist zugleich Staatsgebiet, ihre Angehörigen sind Staatsangehörige, ihre Gewalt ist der des Staates unterworfen. Diese Gebietskörperschaften ruhen auf einer vom Staate nicht geschaffenen sozialen Basis, den nachbarlichen Gemeininteressen. Sie haben sich daher vielfach unabhängig vom Staate gebildet, sie haben den Wechsel der Staaten überdauert, und in diesem Sinne ist es richtig, wenn behauptet wird, die Gemeinde sei älter als der Staat. Ihre Ausstattung mit Herrschaftsrecht ist jedoch ursprünglich vom Staate erfolgt. Erst als die Erinnerung an den Ursprung der Stadtfreiheiten und Privilegien erlosch, konnte sich die Vorstellung eines ursprünglichen Herrschaftsrechtes der Gemeinde bilden.“²⁴

Der alles entscheidende Unterschied sollte also das originäre Recht des Staates, auch des nichtsoveränen Staates, gegen das abgeleitete Recht der Gemeinde sein. Auf Zustimmung konnte Jellinek für diese Konstruktion ebenso wenig hoffen wie seine Fachkollegen für ihre Versuche. Einige dieser Ansätze seien der Übersicht halber in einer Tabelle zusammengefasst (Graphik 1).

<i>Autor</i>	<i>Titel</i>	<i>Nichtsoveräner Staat</i>	<i>Gemeinde</i>
Paul Laband	<i>Staatsrecht des Deutschen Reiches</i> (1876)	Eigene Herrschaftsrechte	Übertragene Herrschaftsrechte
Georg Meyer	<i>Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes</i> (1878)	Selbständig bei Wahl der politischen Aufgaben und Organisation	Unselbständig

24 Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1914 (erstmalig 1901), 5. Neudruck. Berlin 1929, S. 644.

Heinrich Rosin	<i>Souveränität</i> [sic], <i>Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung</i> (1883)	Nationale Zwecke	Lokale Zwecke
Siegfried Brie	<i>Theorie der Staatenverbindungen</i> (1886)	Allseitiger Zweck	Begrenzter Zweck
Paul Stöber	<i>Parlamentarische Immunität...</i> (1886)	Völkerrechtliches Rechtssubjekt	Nur staatsrechtlich
Friedrich Tezner	<i>System der subjektiven öffentlichen Rechte...</i> (1894)	Eigene Gesetzgebung, Anteil an Gesetzgebung und Militärhoheit des souveränen Oberstaates	Keine formelle Gesetzgebung
Georg Jellinek	<i>Allgemeine Staatslehre</i> (1900/1914)	Originäre Herrschaftsrechte	Abgeleitete Herrschaftsrechte

Graphik 1

Quelle: Zusammenstellung nach Dreyer: *Föderalismus* (wie Anm. 21), S. 286 ff.

Allen diesen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie nach den Unterschieden zwischen Staat und Gemeinde suchen und auch suchen müssen, nachdem der einfache strukturelle Unterschied der Souveränität für die Konstruktion des Staatsbegriffs aufgegeben wurde. Logisch war jedoch auch ein anderer Schritt denkbar, den allerdings keiner dieser Ansätze ergreifen konnte oder wollte: Wenn man den Begriff der Souveränität überhaupt aufgab, bestand keine Notwendigkeit mehr, nach Unterschieden zwischen den territorialen Einheiten zu suchen. Genau diesen Ansatz verfolgte Hugo Preuß in seiner kommunalwissenschaftlichen Theorie, die eben zugleich eine Theorie des Bundesstaates war.

3. Selfgovernment als Basis einer demokratischen Staatslehre

Die Eigenständigkeit, mit der Preuß eine Wiederbelebung und Bereicherung der liberalen Theorie der Kommune versuchte, begann bereits mit der Begrifflichkeit. In der Nachfolge von Gneist war in der deutschen Wissenschaft

und Praxis gemeinhin von „Selbstverwaltung“ die Rede – das war aber eine problematische, um nicht zu sagen falsche Übersetzung des englischen Begriffes „Selfgovernment“ – „government“ ist eben nicht „administration“. Preuß benutzte ausschließlich den Begriff „Selbstregierung“, zumeist in der englischen Fassung „Selfgovernment“. Damit stand er der herrschenden Lehre und auch der liberalen Orthodoxie gegenüber, allerdings nicht völlig allein. Preuß konnte sich auf die Arbeiten des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechtlers Josef Redlich berufen, der ebenso wie Preuß jüdischer Herkunft war, über unabhängigen Reichtum verfügte und 1918 in der Umbruchzeit kurzzeitig Minister wurde – zufällige, aber gleichwohl bemerkenswerte Parallelen. Redlich war Experte für englisches Kommunalrecht, und sein Hauptwerk über „Englische Lokalverwaltung“ wurde sogar ins Englische übersetzt.²⁵

Selfgovernment betont die strukturelle, politische und rechtliche Gleichheit der territorialen Organisationsebenen. Der Staat wird nicht herausgehoben und in einer Sonderstellung betrachtet, sondern er wird eingeordnet in die Reihe politischer Einheiten. Es gibt im Vergleich zur Gemeinde unterschiedliche Kompetenzen, aber keine Wesensunterschiede. Diesen Weg konnten und wollten die liberale Staatstheorie und politische Praxis nicht mehr mitgehen, und ab hier war Preuß auf sich selbst gestellt in seiner Auffassung, was einen modernen liberalen Begriff des pluralistischen Staates bedeutete.

4. Gemeinde, Staat, Reich – die politische Theorie von Hugo Preuß

Der damit aufgestellte theoretische wie praktische Gegensatz war der zwischen demokratischem Pluralismus und souveräner Herrschaft. Der Begriff der Souveränität war erst in der Frühen Neuzeit entstanden – politische Gemeinwesen gab es aber bereits seit Jahrtausenden, und jeder historisch entwickelte politische Begriff konnte auch wieder untergehen, wenn sich die Verhältnisse grundlegend änderten. Das war für Preuß mit dem neuzeitlichen Rechtsstaat und seiner pluralistischen Gesellschaft der Fall, und hierhin versuchte er vergebens, seine liberalen Mitstreiter in Theorie und Praxis mitzunehmen.

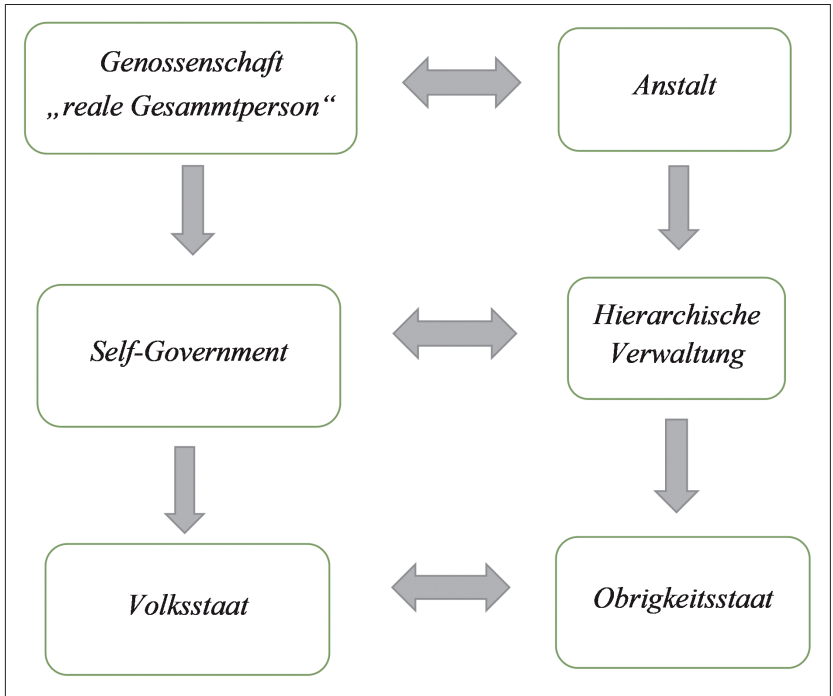
25 Josef Redlich: Englische Lokalverwaltung. Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt. Leipzig 1901. Englisch als „Local Government in England“. Edited by Francis W. Hirst, 2 vols., London/New York 1906. 1911 erschien auch eine französische Übersetzung. Redlich verfasste zahlreiche weitere Werke zum englischen, österreichischen und amerikanischen Recht und lehrte ab 1926 an der Harvard University.

Dies wurde bereits 1889 in seiner Berliner Habilitationsschrift mit dem sprechenden Titel „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften“ deutlich, die stark an seinen akademischen Lehrer Gierke angelehnt war, dessen Auffassung aber zugleich demokratisch weiterentwickelte.²⁶ Die Verbindung zum englischen Pluralismus, der sich wenig später um Harold Laski herum entwickelte, war offensichtlich, auch wenn Preuß den Begriff selbst noch nicht kannte und nicht benutzte.²⁷ Wesentlich war aber nicht der Terminus als solcher, sondern was damit ausgedrückt wurde. Preuß hatte hier die liberale Staatstheorie aus Hegels Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft befreit und zugleich das Problem der Bundesstaatslehre gelöst: der Unterschied zwischen nichtsouveränem Staat und Kommune ließ sich nicht zufriedenstellend konstruieren, weil es diesen Unterschied nicht gab. Für Preuß ist die Gemeinde die Verkörperung des lokalen Selfgovernment, der Staat das Selfgovernment auf mittlerer Ebene und das Reich die nationale Form des Selfgovernment. Aber die Idee der demokratischen Selbstregierung bleibt auf allen drei Ebenen die gleiche.

Der Gegensatz zur demokratischen und pluralistischen Gemeinde ist nicht der demokratische und pluralistische Staat, sondern die in der Anstalt ausgeübte Herrschaft, die ihre Basis nicht in der freien Entscheidung des Volkes hat, sondern in einer Obrigkeit, die ihre Legitimation aus sehr unterschiedlichen Quellen empfangen kann, diese aber nicht aus der Entscheidungshoheit der Menschen erhält, die auf dem jeweiligen Territorium als Bürger leben. Dieser Gegensatz lässt sich in einer Graphik ausdrücken (Graphik 2).

26 Preuß: *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* (wie Anm. 13).

27 Vgl. zu diesem Komplex Detlef Lehnert: *Hugo Preuß als moderner Klassiker einer kritischen Theorie der „verfaßten Politik“*. Vom Souveränitätsproblem zum demokratischen Pluralismus. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 33 (1992), S. 33–54, sowie Michael Dreyer: *German Roots of the Theory of Pluralism*. In: *Constitutional Political Economy* 4 (1993), S. 7–39.



Graphik 2

Quelle: Eigene Darstellung

Das System der politischen Herrschaft bei Preuß gipfelt in dem Gegensatz von Volksstaat und Obrigkeitsstaat. Damit ist er weit entfernt von Ideen, die in seinem liberalen Habitat politisch oder wissenschaftlich mehrheitsfähig gewesen wären. Natürlich war Preuß sich dessen bewusst, dass dieser theoretische Ansatz ihn in einen unüberbrückbaren Gegensatz zum kaiserlichen Obrigkeitsstaat brachte. Konsequenterweise forderte er die politische Zusammenarbeit zwischen Liberalismus und Sozialdemokratie als den beiden Kräften, die gemeinsam dem autoritären Obrigkeitsstaat mit ihrem modernen Staats- und Gesellschaftsverständnis gegenüberzutreten müssten:

„Das selfgovernment einer modernen Großstadt kann nur von Bourgeoisie und Sozialdemokratie gemeinschaftlich geführt werden, jeder Versuch, die eine oder die andere auszuschalten oder zur Einflußlosigkeit herabzudrücken, muß, wenn er glückt, nicht die Macht des Siegers, sondern des tertius gaudens, des bevorzughenden Polizeistaates und der ihn beherrschenden antiurbanen Potenzen stär-

ken, nicht den Besiegten, sondern das gemeinsame Prinzip städtischer Entwicklung schwächen.“²⁸

Und was für die Kommune richtig war, war es nach Preuß auch für die Reichsebene. Als die meisten seiner liberalen Mitstreiter sich längst mit der Realität des Kaiserreiches abgefunden hatten, verlangte Preuß unermüdlich die Demokratisierung. Den Begriff Obrigkeitsstaat prägte er ausgerechnet mitten im Krieg²⁹, und er forderte die föderale Demokratisierung auf Basis des Selfgovernment nicht zuletzt auch deshalb, weil Deutschland nur so den modern strukturierten Gegnern im Weltkrieg auf staatsorganisatorischer Augenhöhe entgegentreten und dabei einen erträglichen Frieden aushandeln könne. Dass die Entente keinen Frieden mit einem Obrigkeitsstaat schließen würde, dass dieser Obrigkeitsstaat auf Dauer den Krieg mit den Volksstaaten aber auch nicht gewinnen konnte, lag für ihn auf der Hand, wobei er sich in diesem Punkt mit Max Weber einig wusste.³⁰

Preuß' Idee des lokalen, staatlichen und nationalen Selfgovernment sollte im Kaiserreich nicht verwirklicht werden, und sein Neugliederungsplan für das Reichsgebiet, den er noch vor den Wahlen für die Nationalversammlung 1919 entwickelte, blieb ebenfalls ein bloßes Projekt.³¹ Weder die politischen Partner der Weimarer Koalition, noch seine liberalen und demokratischen Parteifreunde mochten ihm in dem Versuch folgen, den ganzen deutschen Staatsaufbau auf der Basis des Selfgovernment zu errichten. Es wäre einen Versuch wert gewesen.

28 Hugo Preuß: Zur sozialen Entwicklungstendenz städtischer Selbstverwaltung. In: Europa. Wochenschrift für Kultur und Politik 1 (18.5.1905), S. 858–865, hier S. 863, auch in: Preuß: Gesammelte Schriften. Bd. 5 (wie Anm. 11), S. 324–350, hier S. 347.

29 Hugo Preuß: Das deutsche Volk und die Politik. 2. Aufl. Jena 1916 (erstmalig 1915), auch in: Ders.: Gesammelte Schriften. Bd. 1: Politik und Gesellschaft im Kaiserreich. Hrsg. von Lothar Albertin/Christoph Müller. Tübingen 2007, S. 383–530.

30 Max Weber: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens. München/Leipzig 1918. Sowohl die Schrift von Preuß wie auch jene von Weber sind während des Krieges entstanden. Die Einschätzung, „daß Deutschland nach wie vor für seine Existenz ficht gegen ein Heer, in welchem Neger, Gurkas und allerhand andere Barbaren aus allen Schlupfwinkeln der Erde an der Grenze bereitstehen, unser Land zu einer Wüste zu machen“, findet sich allerdings nur bei Weber (in der „Vorbemerkung“, S. VI f.).

31 Zu diesem Komplex vgl. Michael Dreyer: Der Preußische Neugliederungsplan von 1919 und sein Scheitern. In: Lehnert (Hrsg.): Hugo Preuß (wie Anm. 14), S. 279–300.

