

ALMUT NEUMANN

Preußen zwischen  
Hegemonie und  
»Preußenschlag«

*Beiträge zur Rechtsgeschichte  
des 20. Jahrhunderts*

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von

Thomas Duve, Hans-Peter Haferkamp, Joachim Rückert  
und Christoph Schönberger

108





Almut Neumann

# Preußen zwischen Hegemonie und „Preußenschlag“

Hugo Preuß in der staatsrechtlichen  
Föderalismusdebatte

Mohr Siebeck

*Almut Neumann*, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg i. Br., Paris (Licence en droit) und London (LL.M.); Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts der Humboldt-Universität zu Berlin; Studien- und Promotionsstipendiatin des Evangelischen Studienwerkes Villigst; 2018 Promotion (Humboldt-Universität zu Berlin); seit 2018 Richterin in Berlin.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften in Ingelheim am Rhein sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung in Hamburg.

ISBN 978-3-16-157546-4 / eISBN 978-3-16-157547-1  
DOI 10.1628/978-3-16-157547-1

ISSN 0934-0955 / eISSN 2569-3875 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times New Roman gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden

Printed in Germany.

## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Später erschienene Literatur wurde nur vereinzelt berücksichtigt.

Zum Gelingen dieser Arbeit haben viele beigetragen:

Sehr herzlich danke ich meiner Doktormutter, Frau Professorin Dr. Anna-Bettina Kaiser, für die stete Begleitung und Unterstützung der Dissertation, für ihre wertvollen Anregungen sowie für die offene Diskussionsatmosphäre an ihrer Professur, die für mich während meiner sechsjährigen Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin immer sehr inspirierend war. Herr Professor Dr. Christian Waldhoff hat das Thema ebenfalls von Anfang an mit regem Interesse begleitet. Hierfür und für die Erstellung des Zweitgutachtens bin ich ihm sehr dankbar.

Bei den gemeinsam von meiner Doktormutter und Herrn Professor Dr. Michael Fehling ausgerichteten Doktorandenseminaren, im Doktorandenkolloquium von Herrn Professor Dr. Christoph Möllers sowie bei den vom Promotionskolleg der European Law School veranstalteten Fortschrittsberichten durfte ich meine Ideen vorstellen. In letztgenanntem Kontext bekam ich zudem die Gelegenheit, meine Überlegungen mit Herrn Professor Dr. Dr. h. c. mult. Michael Stolleis diskutieren zu können. Weitere wertvolle Gesprächspartner\*innen waren Prof. Dr. Martin Eifert, Dr. Yoan Vilain, Dr. Benjamin Lahusen, Prof. Dr. Martin Heger, Prof. Dr. Gabriele Metzler, Prof. Dr. Christoph Schönberger, PD Dr. Peter Collin und PD Dr. Carsten Kremer. Ihnen allen sei Dank gesagt. Schließlich bin ich dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Andreas Voßkuhle, sehr dankbar für die Zeit als studentische Hilfskraft an seinem Freiburger Lehrstuhl, welche mich stark geprägt und an die Wissenschaft herangeführt hat.

Viele Freund\*innen haben mich während der gesamten Promotionsphase durch Diskussionen, Nachfragen und kritische Lektüre unterstützt – genannt seien hier Sandra Schnädelbach, Dr. Eva Schnelle, Simon Hillmann, Dr. Larissa Veters, Laura Jung, Hanna Buck, Prisca Feihle, Prof. Dr. Thomas Wischmeyer, Dr. Philipp Thurn, Dr. Dirk Vetter, Dr. Robert Spät, Klaas Eller, Dr. Markus Sehl, Dr. Maya Masuhr, Dr. Anja Hauth, Janna Kadel, Alexander König, Simon Wionski, Dr. Nike Thurn und Dr. Sophia Klehs. Auch meine Eltern, Sigrid und Burkhard Peters, haben das Manuskript – teilweise sogar mehrmals – gelesen.

Mein Mann, Dr. Urs Neumann, hat mich beim Erstellen der Dissertation sowie bei allem anderen begleitet und unterstützt. Ihnen allen danke ich von Herzen.

Gefördert wurde diese Arbeit durch ein Promotionsstipendium des Evangelischen Studienwerkes Villigst sowie durch ein Caroline von Humboldt-Kurzzeitstipendium der Humboldt-Universität zu Berlin. Den Herausgebern der „Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts“ bin ich dankbar für die Aufnahme in ihre Schriftenreihe.

Ich widme dieses Buch meinen Eltern.

Berlin, im Sommer 2019

Almut Neumann

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
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
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
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
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
II. Die späte staatsrechtliche Debatte um die preußische Hegemonie und den asymmetrischen Föderalismus des Kaiserreichs .....	74
III. Die von <i>Hugo Preuß</i> propagierte rechtspolitische Reformtrias im Kontext der staatsrechtlichen (Föderalismus-)Debatten .....	92
IV. Fazit: „Weniger Preußen für mehr Demokratie“ .....	122
§ 4 <i>Hugo Preuß in der Weimarer Republik: Föderale Demokratie ohne Hegemonie? – Auf der Suche nach dem „Deutschland der Zukunft“</i> ..	126
I. Die <i>Preuß</i> ’sche institutionelle Synthese von (primärer) Demokratie und (sekundärem) Föderalismus .....	132
II. Symmetrischer Föderalismus ohne preußische Hegemonie: <i>Hugo Preuß</i> ’ Vorschlag einer „Zerschlagung“ Preußens und andere Neugliederungspläne .....	160
III. Die „preußische Frage“ in der Weimarer Republik – Föderalismusverständnisse zwischen Symmetrie und Asymmetrie bei <i>Hugo Preuß</i> und der übrigen Weimarer Staatsrechtslehre .....	200
IV. Fazit: Konsequenter symmetrischer Föderalismus einerseits, demokratische Fehleinschätzung Preußens andererseits .....	244
Vierter Teil: Ausblick und Schluss .....	249
§ 5 <i>Die Rezeption von Hugo Preuß’ Föderalismusverständnis</i> .....	251
I. Drei Gründe für das weitgehende Verschwinden des <i>Preuß</i> ’schen Werks aus dem staatsrechtlichen Kanon .....	251
II. Das Weiterwirken von <i>Preuß</i> ’ Föderalismusverständnis unter dem Grundgesetz .....	255
III. Zukünftiges Rezeptionspotential: Aktuelle föderalistische Fragestellungen vor dem Hintergrund von <i>Preuß</i> ’ Föderalismusverständnis .....	265
IV. Fazit: Die Aktualität von <i>Hugo Preuß</i> ’ Föderalismusverständnis .....	274
§ 6 <i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i> .....	276
Literaturverzeichnis .....	293
Sach- und Personenregister .....	333

# 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.	Verfassungsgebung 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> schen 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 Fragestellungen 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



## Abkürzungsverzeichnis

AnnDR	Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik (Hirths Annalen)
BER	Bund zur Erneuerung des Reiches
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
HbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
H-Soz-Kult	Humanities – Sozial- und Kulturgeschichte
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HZ	Historische Zeitschrift
IEV-Online	Hagener Online-Beiträge zu den Europäischen Verfassungswissenschaften
PPA	Public Policy and Administration
PrVerf 1850	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850
PrVerf 1920	Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920
Rep. RV	Deutschlands Republikanische Reichsverfassung von <i>Hugo Preuß</i> , 1923
RStaatsR	Reichsstaatsrecht
RuL	Reich und Länder (Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches) von <i>Hugo Preuß</i> , 1928
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871
StaatsR	Staatsrecht
<i>Verf.</i>	<i>Verfasserin</i>
Verf.	Verfassung
Verf.geschichte	Verfassungsgeschichte
VerfR	Verfassungsrecht
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht (Österreich)
ZRRG	Zeitschrift für Religions- und Geistesgeschichte

Im Übrigen wird verwiesen auf *Hildebert Kirchner/Eike Böttcher (Bearb.)*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Aufl., Berlin 2015.





*Erster Teil*

## Einführung

„Die Hegemonie eines Gliedstaates aber ist  
das historische Trauma des Föderalismus.“

*Josef Isensee, 2008\**

---

\* *Isensee*, Föderalismus, Rn. 148.



## § 1 Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisziel

Das föderale Prinzip stellt eine der Grundfesten der deutschen Staatsentwicklung dar. So war das 1871 gegründete Deutsche Kaiserreich maßgeblich durch seine föderale Struktur geprägt, und trotz mannigfaltiger grundsätzlicher Brüche mit dem System des Kaiserreichs war die Weimarer Republik ebenfalls föderal gegliedert. Auch heute definiert das deutsche Grundgesetz (GG) in seinem Art. 20 Abs. 1 die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat und entzieht die Gliederung des Bundes in Länder mit seinem Art. 79 Abs. 3 sogar der Verfassungsänderung. „Die Deutsche Geschichte [zeichnet] sich, sofern sie eine Nationalgeschichte war, vor allem durch die Föderalstrukturen [aus], die die Deutschen über Jahrhunderte hinweg befolgt, transformiert und immer wieder verändert haben, ohne ihnen entrinnen zu können“, so lautet das Urteil des Historikers *Reinhart Koselleck*.<sup>1</sup>

Was jedoch genau unter Föderalismus zu verstehen ist, wird dabei (nicht nur) von der Staatsrechtslehre immer wieder neu hinterfragt und ganz unterschiedlich beantwortet. Der Begriff des Föderalismus ist schillernd und kann mit den vielfältigsten Inhalten gefüllt werden.<sup>2</sup> Föderalistische Fragestellungen liegen an der Grenze zwischen dogmatischer Staatsrechtslehre und Staatstheorie, zwischen (zumeist eher statischen) konkreten Verfassungsnormen und (stärker veränderlichen) politischen Gegebenheiten. Diese Bedeutungsvielfalt macht die Auseinandersetzung mit verschiedenen Föderalismusverständnissen in der Staatsrechtslehre so reizvoll, denn sie beleuchtet die staatsrechtliche Disziplin im Spannungsfeld von Verfassungsrecht und Theorie zum einen, von Verfassungsrecht und Politik zum anderen besonders eindrücklich.<sup>3</sup>

Für das grundgesetzliche Föderalismusverständnis ist es entscheidend, die Entwicklung der verfassungsgeschichtlichen Föderalismus-Diskussionen als seine Grundlage zu kennen. Erst in der Rekonstruktion des föderalen Diskurses über die Zeit wird deutlich, woher unterschiedliche Konzeptionen kommen. So

---

<sup>1</sup> *Koselleck*, Nation, S. 31.

<sup>2</sup> Zum „Föderalismus als zu bestimmende[m] Politik- und Rechtsbegriff“ s. *Härtel*, Föderalismuswelten, S. 15 ff. (Zitat S. 15). Der Föderalismusbegriff kann daher als ein „essentially contested concept“ verstanden werden, d. h. als abstrakte Idee, deren konkrete Bedeutung aufgrund ihrer Komplexität und Interpretationsbedürftigkeit notwendigerweise umstritten ist, s. dazu grundlegend *Gallie*, Concepts, S. 171 f.

<sup>3</sup> Zum Verhältnis von Staatsrechtslehre und Politik s. *Stolleis*, Staatsrechtslehre, S. 973 ff.; *Voßkuhle*, Staatsrechtslehre, S. 135 ff.

prägten die Bundesstaats-Diskurse der Staatsrechtslehre aus der Zeit des Deutschen Kaiserreichs ab 1871 und der Weimarer Republik bis 1932/33 mannigfaltige föderale Grundbegriffe und -annahmen, die auch der heutigen Staatstheorie sowie den im Grundgesetz niedergelegten föderalen Strukturen noch entsprechen.

Auch über Deutschland hinaus ist eine derartige Klärung dieser Grundlagen heute von hoher Bedeutung. Das föderale Prinzip stellt nicht nur ein wesentliches Merkmal des Staatsaufbaus vieler Bundesstaaten weltweit dar, sondern es bestimmt (in einem weit verstandenen Sinn) auch die europäische Mehrebenen-Struktur. Zudem sind selbst in einigen Staaten, die klassischerweise keine Bundesstaaten darstellen, Prozesse der „Dekonzentration“ (Frankreich) und „Devolution“ (Vereinigtes Königreich) zu beobachten, die gewisse Parallelen zu föderalen Strukturen aufweisen und so auch an derartige überkommene Konzepte anschließen können.<sup>4</sup>

Die deutsche staatsrechtliche Auseinandersetzung mit dem Föderalismus im Kontext des Kaiserreichs und der Weimarer Republik kulminierte in der „Preußen-Problematik“. Preußen war sowohl im Deutschen Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik der mit Abstand größte und bevölkerungsreichste Einzelstaat. Es bestimmte den föderalen Charakter Deutschlands als (im Kaiserreich) rechtliche und (sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik) faktische Hegemonialmacht maßgeblich. Preußens Geschichte unterlag dabei in diesem Zeitraum von rund sechs Jahrzehnten einer bemerkenswerten Entwicklung. Während Preußen in der Zeit des Kaiserreichs ein stark obrigkeitstaatlich geprägter Einzelstaat war und Deutschland (zumindest anfangs) hegemonial beherrschte, wandelte es sich in der Weimarer Republik zum „demokratischen Bollwerk“. Dieses Bollwerk wurde dann aber im „Preußenschlag“ von 1932 staatsstreichartig von der Reichsexekutive entmachtet und unter dessen Führung gestellt. Die „Preußen-Problematik“ bewegt sich also zwischen verschiedenen Polen: einerseits zwischen den Polen seiner Hegemonialstellung und des „Preußenschlags“, andererseits zwischen den Polen anti-demokratischer und demokratischer Ausrichtung.

Allgemeine föderale Fragestellungen sowie die besondere Frage nach dem Verhältnis zwischen Reich und Preußen waren damit in diesem Zeitraum aufs Engste verknüpft und stellten die Staatsrechtslehre vor mannigfaltige Probleme. Mit beiden Themenkomplexen setzte sich der links-liberale Staatsrechtler *Hugo Preuß* in der Zeit sowohl des Kaiserreichs als auch der Weimarer Republik intensiv auseinander, und dies sowohl als theoretisch-dogmatisch arbeitender Wissenschaftler als auch als Politiker. Die Rekonstruktion, Analyse und Entwicklung seines Föderalismusverständnisses soll in dieser verfassungs- und wissenschaftsgeschichtlichen Untersuchung im Fokus stehen.

---

<sup>4</sup> Näher dazu *Krumm*, Föderale Staaten, S. 31 ff.

I. Der Protagonist: *Hugo Preuß* als Theoretiker und Politiker

*Hugo Preuß* (1860–1925), der „Vater“ der Weimarer Reichsverfassung von 1919,<sup>5</sup> kann als eine Schlüsselfigur für das Verständnis der deutschen Politik und Rechtswissenschaft in der Zeit des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts gelten. Der zeitgenössische liberale Journalist *Ernst Feder* charakterisierte *Preuß* als „Theoretiker und [...] Politiker“, dessen beide Betätigungsfelder sich zu einer „in sich geschlossene[n], organisch einheitliche[n] Tätigkeit [verbänden], in der jedes Element sich harmonisch zum Ganzen füge[n]“. <sup>6</sup> In der Tat entwarf *Preuß* zum einen als Universitätsgelehrter ein theoretisches Staatsverständnis. Zum anderen begleitete er als politischer Publizist die rechtlichen und gesellschaftlichen Umstände und Umbrüche seiner Zeit durch konkrete staats- und verfassungspolitische Reformvorschläge und gestaltete sie teilweise als aktiver Politiker direkt mit.<sup>7</sup> Gerade dieses Zusammenspiel von theoretisch-wissenschaftlichem Denken und konkret-politischen Handlungen zeichnet das Schaffen von *Preuß* aus und macht die Befassung mit seinem Werk besonders fruchtbar – und dies vor allem dann, wenn sich diese beiden Bereiche entgegen der Wertung *Feders* nicht offensichtlich „harmonisch zum Ganzen“ fügen.

*Preuß* wurde am 28. Oktober 1860 in eine vermögende und liberale jüdische Kaufmannsfamilie in Berlin geboren.<sup>8</sup> Er studierte ab 1879 in Berlin und Heidelberg Rechts- und Staatswissenschaft. Nach dem Abschluss seines Studiums mit dem Ersten Juristischen Staatsexamen beim Königlich Preußischen Kammergericht wurde er an der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen mit einer pandektenrechtlichen Arbeit promoviert.<sup>9</sup> Sein danach angetretenes Referendariat brach er zugunsten einer wissenschaftlichen Karriere ab. Im Jahre 1889 legte er seine vielbeachtete Habilitationsschrift „Gemeinde, Staat und Reich als Gebietskörperschaften“ im öffentlichen Recht an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin vor, in der er die Genossenschaftslehre seines Lehrers *Otto von Gierke* aufgriff und sie auf die (weit verstandenen) föderalen Beziehungen im Kaiserreich anwandte.

---

<sup>5</sup> *Winkler*, Weimar, S. 101: „Verfassungsvater“.

<sup>6</sup> *Feder*, *Preuß*, S. 10.

<sup>7</sup> Dabei war diese Verbindung zwischen wissenschaftlichem Schaffen und aktiv-politischen Tätigkeiten im Kaiserreich eher ungewöhnlich, s. *Stolleis*, *Geschichte* II, S. 349; ebenso *ders.*, *Staatsrechtslehre*, S. 979. Dazu, dass das Fach der Staatsrechtslehre *per se* allerdings immer auch eine besondere Nähe zum Fachbereich der Politik hat, s. nur a. a. O., insb. S. 977, sowie *Vofßkuhle*, *Staatsrechtslehre*, insb. S. 138 ff.

<sup>8</sup> Die folgenden biographischen Angaben beruhen insb. auf *Gillessen*, *Preuß*, S. 17 ff., der sich u. a. auf *Hugo Preuß' Lebenslauf* bei den Akten zu seiner Habilitation in Berlin bezieht; s. auch *Albertin*, *Einleitung*, S. 2; *Feder*, *Preuß*; *Mauersberg*, *Ideen*, S. 12 ff.; *Dreyer*, *Preuß*, S. 1 ff.

<sup>9</sup> Die Promotion von *Preuß* ist nicht erhalten und wurde später von ihm selbst als „wenig nutzvoll“ bezeichnet, s. *Gillessen*, *Preuß*, S. 18.

Der „Theoretiker“ *Preuß* lehrte daraufhin als Privatdozent öffentliches Recht an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin und setzte sich weiterhin mit vorwiegend staatsrechtlichen Fragestellungen auseinander. Eine Professorenstelle wurde ihm jedoch aufgrund seiner jüdischen Herkunft und seiner liberalen politischen Ansichten verwehrt.<sup>10</sup> Im Jahr 1906 wurde er Professor für öffentliches Recht an der neu gegründeten privaten Berliner Handelshochschule, der er ab 1918 zudem als Rektor vorstand. *Preuß* übte seine Tätigkeit als Hochschullehrer dort bis zu seinem Tod im Jahr 1925 aus.

Seit seiner Jugend sympathisierte der „Politiker“ *Preuß* mit den Liberalen. Seine liberalen Vorstellungen verband er mit demokratischen Forderungen nach einem gleichen Wahlrecht, Parlamentarisierung und einem institutionell verankerten Rechtsstaat. Er wandte sich dem Linksliberalismus zu und plädierte so auch für eine Zusammenarbeit der Liberalen mit der Sozialdemokratie. Seine politischen Überzeugungen äußerte er im Rahmen seiner Tätigkeit als politischer Publizist. Hier widmete er sich aktuellen Themen und veröffentlichte ab dem Jahr 1885 regelmäßig (rechts-)politische Beiträge.<sup>11</sup> 1895 wirkte *Hugo Preuß* erstmals aktiv als Politiker. Er wurde in die Stadtverordnetenversammlung von Berlin gewählt und arbeitete somit direkt in der Berliner Kommunalpolitik mit. Ein derartiges Engagement in der Kommunalpolitik war für einen Staatsrechtslehrer in dieser Zeit eher ungewöhnlich.<sup>12</sup> Von 1910 bis 1918 war er als ehrenamtlicher Stadtrat im Berliner Magistrat für Verkehrsfragen zuständig und kümmerte sich im Ersten Weltkrieg als Magistratskommissar um die Kriegsbeschädigtenfürsorge.

Seine politische „Sternstunde“ hatte *Hugo Preuß* aber in der Zeit nach dem Ausbruch der Novemberrevolution. *Friedrich Ebert* berief *Preuß*, der als „wohl am weitesten links gerichtete[r] Staatsrechtslehrer des damaligen Deutschlands“ galt,<sup>13</sup> am 15. November 1918 zum Staatssekretär des Reichsamtes für

<sup>10</sup> S. näher zu den gescheiterten Anträgen, *Preuß* zum (zumindest außerordentlichen) Professor zu ernennen, *Mauersberg*, Ideen, S. 13 f. *Mauersberg* betont hier eher *Preuß*' jüdische Herkunft als Grund für die Nichtberufung. Ähnlich *Klopsch*, Juristische Fakultät, S. 181 ff. m. Fn. 695 (mit Hinweis auf eine Sitzung, bei der die Nichtberufung u. a. damit begründet wurde, dass *Preuß* kein Kirchenrecht lesen könne). S. allgemein zur Diskriminierung von jüdischen Bewerbern im Kaiserreich an den staatlichen Universitäten *Kampe*, Jüdische Professoren, S. 185 ff. Demgegenüber heben *Anschütz*, Leben, S. 122 f., und *Lehnert*, Preußen, S. 30 (unter Bezugnahme auf *Anschütz*) hervor, dass vor allem *Preuß*' scharf vorgetragene politische Ansichten für eine Professur hinderlich gewesen seien. Detailliert zu den einzelnen Ernennungsanträgen und deren Scheitern *Müller*, *Preuß*, S. 714 ff.

<sup>11</sup> So beispielsweise in der politischen Wochenschrift „Die Nation“, die von dem Liberalen *Theodor Barth* herausgegeben wurde. „Die Nation“ hatte zwar keinen großen Abonnementkreis, wurde aber im In- und Ausland als wichtige deutsche liberale Pressestimme angesehen, dazu *Albertin*, Einleitung, S. 14.

<sup>12</sup> Ein weiteres Beispiel für einen kommunalpolitisch aktiven Rechtswissenschaftler ist der Strafrechtsprofessor *Franz von Liszt*, der Anfang des 20. Jahrhunderts Mitglied der Stadtverordnetenversammlung von Charlottenburg war.

<sup>13</sup> So *Jellinek*, in: HbDStR I, S. 127.

Inneres und beauftragte ihn mit dem Entwurf einer republikanischen Reichsverfassung. Im Februar 1919 wurde *Preuß* dann Reichsinnenminister. Sein Verfassungsentwurf sah die Errichtung einer demokratischen und föderalen Republik vor und enthielt als einen zentralen Bestandteil die Aufteilung Preußens in mehrere kleinere Gliedstaaten. Nach weitgehenden Änderungen am Entwurf – insbesondere blieb Preußen entgegen den Plänen von *Preuß* bestehen – trat die Weimarer Reichsverfassung am 14. August 1919 in Kraft.

Schon vor und auch nach dieser „Sternstunde“ setzte sich *Hugo Preuß*, den der Rechtshistoriker *Günther Gillissen* treffend als „politische Gestalt [...] des Reformers“ charakterisiert hat,<sup>14</sup> wiederholt mit möglichen Staatsreformen in Deutschland und Preußen auseinander. So machte er bereits in der Kaiserzeit mehrmals Vorschläge zu einzelnen, seiner Ansicht nach reformbedürftigen Aspekten im deutschen Staatsaufbau, insbesondere zu dem Verhältnis zwischen preußischer Regierung und Reichsregierung sowie zur Abschaffung des preußischen Dreiklassenwahlrechts. Im Jahr 1917 schlug er unter dem Eindruck der Kriegsgeschehnisse und der innenpolitischen Krise in Deutschland in einer Denkschrift eine umfassende Reform der Reichs- und der preußischen Verfassung vor. Und auch nach Inkrafttreten der von ihm maßgeblich mitarbeiteten Weimarer Reichsverfassung begleitete er deren Wirkung und unterbreitete zudem Vorschläge für die im Jahr 1920 anstehende Neufassung der preußischen Verfassung und für deren weitere Fortentwicklung.

Es war *Preuß* allerdings nicht vergönnt, das politische Geschehen auf Reichsebene als aktiver Politiker länger zu begleiten. Er schied bereits am 20. Juni 1919 mit dem Rücktritt des Kabinetts *Scheidemann* aus der Regierung aus. Obwohl er einer der Mitbegründer der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) im Jahr 1918 war, wurde er – unter anderem wegen seiner Vorschläge zur Aufteilung Preußens und seiner linksliberalen Einstellung – von seiner Partei nicht als Kandidat für die Nationalversammlung oder den Reichstag aufgestellt. Allerdings wirkte *Preuß* von Januar 1919 bis zu seinem Tod als Abgeordneter der DDP in Preußen: zunächst in der preußischen Landesversammlung und dann im preußischen Landtag.

Am 9. Oktober 1925 starb *Hugo Preuß* in seinem Haus in Berlin, in dem er seit seiner Hochzeit im Jahre 1890 mit *Else*, geb. *Liebermann*, sowie den vier gemeinsamen Söhnen in einem großbürgerlichen Ambiente gewohnt hatte. Wenige Wochen später, am 28. Oktober 1925, wäre sein 65. Geburtstag gewesen.

---

<sup>14</sup> *Gillissen*, *Preuß*, S. 16.



## II. Fragestellungen und einführende Thesen

Besteht das Charakteristikum der *Preuß*'schen Staatstheorie „in der förderativen [sic] Tendenz, in der Gegnerschaft gegen den zentralisierten ‚unorganischen‘ Staat“, wie der zeitgenössische Staatsrechtslehrer *Hermann Heller* meinte?<sup>15</sup> Oder war *Preuß* im Gegenteil, so das Urteil des ebenfalls zeitgenössischen Staatsrechtlers *Gerhard Anschütz*, „sehr geneigt, den Schritt zum Einheitsstaat zu tun“?<sup>16</sup> Fügen sich die Staatstheorie und das praktische Schaffen von *Preuß* im Kaiserreich und in der Weimarer Republik tatsächlich widerspruchsfrei ineinander, wie es *Ernst Feder* vertrat,<sup>17</sup> oder zeigen sich hierbei doch Brüche und Verschiebungen – etwa in Form einer theoretisch stärker föderal-dezentralen, praktisch aber mehr unitarisch-einheitsstaatlichen Ausrichtung?

Das Spannungsverhältnis von Dezentralisierung und Unitarismus im *Preuß*'schen Staats- und Föderalismusverständnis stellt den Ausgangspunkt dieser Arbeit dar. Es wird vorliegend davon ausgegangen, dass eine umfassende Rekonstruktion von *Preuß*' föderalen Anschauungen nur durch eine Analyse und ein In-Beziehung-Setzen seines theoretischen Werks zu seinen praktischen Reformvorschlägen erreicht werden kann. Bislang wurde das Föderalismusverständnis von *Hugo Preuß* vor allem entlang der Gegensätze Dezentralisierung und Unitarismus diskutiert. Mit Verweis auf seine Habilitationsschrift von 1889 wird auch in der aktuellen Forschung auf seine dezentral ausgerichteten Föderalismusvorstellungen hingewiesen.<sup>18</sup> Betrachtet man hingegen die Vorschläge von *Preuß* zur Weimarer Reichsverfassung, kann man zum gegenteiligen Ergebnis kommen: dass *Preuß* die föderalen Staatselemente möglichst schwach ausgestalten wollte.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Heller*, Souveränität, S. 23.

<sup>16</sup> *Anschütz*, Leben, S. 251.

<sup>17</sup> *Feder*, *Preuß*, S. 10.

<sup>18</sup> *Schefold*, Einleitung, S. 25 Fn. 97: Dass *Hugo Preuß* ein Befürworter des Einheitsstaats gewesen sei, werde „aber jedenfalls vom Befund der Habilitationsschrift schwerlich bestätigt.“ Ähnlich wendet sich *Lehnert*, Bundesstaat, S. 86, gegen die „Einstufungen von *Preuß* als einseitiger Unitarier oder gar ‚demokratischer Zentralist‘“; ebenso *Dreyer*, *Preuß*, S. 352, gegen „die Mär vom Preußischen Antiföderalismus“. Differenzierend auch *Lahusen*, Republik, S. 18: In der WRV konnte sich *Preuß* ‚Föderalismus [...] gegen den überholten Partikularismus des 19. Jahrhunderts nicht durchsetzen.“

<sup>19</sup> *Funk*, Föderalismus, S. 253: „*Preuß* wollte weg vom Föderalismus.“ Ähnlich *Holste*, Nationalversammlung, S. 22: „demokratischer Zentralist“ (differenzierter aber bei *dems.*, Bundesstaat, S. 267, 274 ff.); *Winkler*, Weimar, S. 66 u. 100: *Preuß* „plante einen scharf zentralistischen Staatsaufbau“ und wollte den „Einheitsstaat“; *Biewer*, Reichsreformbestrebungen, S. 44: „der dogmatische Unitarier *Preuß*“; *Pyta*, Parlamentarisierung, S. 271: „eingefleischter Unitarier“. Etwas schwächer *Huber*, Verf.geschichte V, S. 1179: „Unitarismus im Sinn eines ‚dezentralisierten Einheitsstaats‘“; abwägend auch *Möller*, Preußen, S. 191: „[S]o ließ sich die unitarische Konzeption des liberalen Staatsrechtslehrers *Hugo Preuß* [...] durchaus mit föderativen Zugeständnissen vereinbaren“; *Brandt*, *Preuß*, S. 4: „Unitarier mehr als Föderalist“, aber „durchaus pluralistisch geprägt“. *Oeter*, Integration, S. 56, behauptet allerdings sogar

Diese Befunde lassen unterschiedliche Schlüsse zu. Eine erste Deutungsmöglichkeit liegt darin zu sagen, eine Seite liege falsch, d. h. *Preuß'* Föderalismusverständnis sei entweder dezentral oder unitarisch.<sup>20</sup> Eine zweite Deutungsvariante besteht darin, *Preuß'* (vornehmlich in seiner Habilitationsschrift und in nachfolgenden Schriften aus der Zeit des Kaiserreichs niedergelegte) Staatstheorie als dezentral, seine spätere praktische Arbeit an der Weimarer Reichsverfassung demgegenüber als stärker unitarisch geprägt anzusehen und somit die beiden Positionen durch Verweis auf einen zeitlichen Wandel im *Preuß'* Föderalismusverständnis zu vereinen.<sup>21</sup> In dieser Arbeit wird jedoch eine dritte Deutung vorgeschlagen. Anhand seiner sowohl theoretischen als auch praktischen (d. h. rechtspolitischen, reformerischen) Schriften und im Kontext des zeitgenössischen staatsrechtlichen Diskurses soll im Folgenden gezeigt werden, dass *Preuß'* Föderalismusverständnis vor allem als funktional-demokratisch charakterisiert werden kann und somit jenseits der Dichotomie von Dezentralisierung oder Unitarismus liegt. Durch diese Charakterisierung lassen sich einige – wenngleich auch nicht alle – der vermeintlichen Brüche in *Preuß'* Argumentation hinsichtlich föderaler Fragestellungen in seiner Schaffensperiode erklären und Widersprüche teilweise auflösen.

Der Schlüssel zu einem derartigen umfassenden Föderalismusverständnis von *Preuß'* liegt, so eine zentrale These dieser Arbeit, in seiner Auseinandersetzung mit der Stellung des Einzelstaats Preußen im Deutschen Reich. Bereits aufgrund der hegemonialen Stellung Preußens im Reichsgefüge waren die Kategorien von Unitarismus und Dezentralisierung ungeeignet, um diese spezielle föderale Struktur zu erfassen. *Preuß'* erkannte dies und setzte sich bereits vergleichsweise früh mit dieser Sonderstellung Preußens auseinander.

Die Fragestellung nach *Preuß'* Föderalismusverständnis kann so mit Blick auf Preußen spezifiziert werden. Wie beantwortete *Preuß'* die (erst seit der Weimarer Zeit allgemein so gestellte) „Preußen-Frage“ oder „preußische Frage“, also die Frage nach der „richtige[n] Einfügung des preußischen Staates in das Deutsche Reich“?<sup>22</sup> Inwiefern wirkte sich die Kritik an Preußens faktischer sowie (im Kaiserreich auch) rechtlicher Hegemonialstellung in Deutschland

---

mit Blick auf *Preuß'* theoretisches Bundesstaatsmodell, dass man dieses „als Blaupause eines Modells ‚dezentralisierter Einheitsstaatlichkeit‘ verstehen könnte“. Zeitgenössisch neben *Anschütz* auch *Jellinek*, in: HbDStR I, S. 130, der in Bezug auf den *Preuß'* schen Verfassungsentwurf meinte: „Erstrebt wird der deutsche *Einheitsstaat*.“

<sup>20</sup> Für diese (sowohl zeitgenössische als auch aktuelle) Deutung s. die Fn. 15f. u. 18f. in diesem Kapitel.

<sup>21</sup> In diese Richtung *Lehnert*, Einleitung, S. 19: „[Die] kommunale[...] Demokratie [betrachtete] er weiterhin als eine Grundlage des Staatsbaus, ohne dass er sie nach Überwindung des Kaiserreichs noch überakzentuieren wollte. Ein Berliner Lokalpatriotismus war ihm zuvor als Kommunalpolitiker nicht fremd gewesen [...]. Indem *Preuß'* in der Republikzeit zunächst auf der Ebene der nationalen Demokratie tätig sein konnte und für diese sogar den Entwurf zur Staatsorganisation lieferte, war es naheliegend, dass seine Identifikation sich verlagerte.“

<sup>22</sup> So die Definition des „preußisch-deutsche[n] Problem[s]“ von *Anschütz*, Problem, S. 1.

auf *Preuß'* Idealvorstellungen einer föderalen Ordnung aus? Was sagen die verschiedenen Reformvorschläge, die *Preuß* für den innerpreußischen Staatsaufbau – sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik – machte, über sein Föderalismusverständnis aus? Wie fügte sich *Preuß'* Idee eines symmetrischen, gleichberechtigten Föderalismus in sein allgemeines Föderalismusverständnis ein? Und wie beurteilte er das wechselnde Verhältnis von Preußen zum Reich, sowohl in politischer als auch in rechtlicher Hinsicht, über die Zeit? Kurzum, wie wollte *Preuß* das – so seine Diagnose – „alte Preußen und das neue Deutschland“ miteinander in Einklang bringen?<sup>23</sup> Zur Beantwortung dieser Fragen wird ein besonderer Fokus auf die (hier so genannten) „Preußen-Abhandlungen“ von *Hugo Preuß* gelegt, d. h. auf die Schriften, in denen er praktische rechtspolitische Reformvorschläge unterbreitete, und zwar sowohl für das Verhältnis Preußens zum Reich als auch für den innerpreußischen Staatsaufbau, der laut *Preuß* immer auch Auswirkungen auf ganz Deutschland hatte. Die Analyse dieser „Preußen-Abhandlungen“ im Kontext der zeitgenössischen staatsrechtlichen Diskurses stellt daher den Hauptteil dieser Arbeit dar.

### III. Methode und Quellenmaterial

Die Arbeit wählt einen diskursgeschichtlichen Zugang (1.). Dies ermöglicht es, *Hugo Preuß* in seinem wissenschaftlichen Kerngebiet, der Staatsrechtslehre, zu verorten. Um das Föderalismusverständnis von *Hugo Preuß* richtig verstehen und einordnen zu können, müssen seine Schriften innerhalb der zeitgenössischen staatsrechtlichen Föderalismsdebatte kontextualisiert werden, wobei zugleich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitbedacht werden sollen. Dieser Zugang bestimmt zugleich die Auswahl des Quellenmaterials, da dieses den staatsrechtlichen Diskurs um den Föderalismus im Allgemeinen und um die „Preußen-Frage“ im Besonderen zur Schaffenszeit von *Preuß* abbilden soll (2.).

#### 1. Diskursgeschichtlicher Ansatz

Insbesondere seit dem „*linguistic turn*“ interessieren sich die Geschichtswissenschaften für die sprachliche Gestaltung historischer Wirklichkeiten.<sup>24</sup> Begriffsgeschichtliche Ansätze wie jener von *Reinhart Koselleck* konzentrieren

<sup>23</sup> So der Titel eines Vortrags von *Preuß* aus dem Jahre 1920: *Preuß*, Das alte Preußen (1920).

<sup>24</sup> *Daniel*, Kulturgeschichte, S. 345 f. S. zur geschichtlichen Entwicklung von „Sprache als Gegenstand der Geschichtswissenschaft“ (auch schon vor dem „*linguistic turn*“) den guten Überblick bei *Landwehr*, Geschichte, S. 23 ff. Aus rechtsgeschichtlicher Perspektive *Stolleis*, Rechtsgeschichte, S. 1092 ff.

## Sach- und Personenregister

- Abgrenzung Kommunalkörperschaften/  
Staat 31–33, 44–46, 117 f., 137–143,  
256 f., 285, 288
- Absolutismus 33–35, 38, 68, 70 f., 116
- Abspaltung, *siehe* Separatismus
- Anschütz, Gerhard* 8, 31 f., 62, 82, 86,  
90, 109, 114, 117, 130, 137, 179, 208,  
220–229, 231, 238, 241, 244, 246, 251,  
277, 279 f., 285, 288–290
- Apelt, Willibald* 172 f., 230, 232, 254
- Archiv für öffentliches Recht 16
- Aufsicht des Reichs über die Einzelstaa-  
ten/Länder 100, 102–105, 154–156,  
158, 268, 284
- Aufsicht der Einzelstaaten/Länder über  
die Kommunen 31, 51, 68, 117–119,  
279
- Bähr, Otto* 103
- Batocki, Adolf von* 182, 232
- Bayern 29, 67, 77, 170, 202, 220 f., 224,  
228–230, 234, 236, 286
- Bendix, Ludwig* 182
- Bennigsen, Rudolf von* 98
- Berlin 5–7, 118–122, 125, 163 f., 181 f.,  
222, 254, 263, 265, 282, 287, 291
- Bilfinger, Karl* 87, 198, 220 f., 223, 225–  
229, 233, 238, 240 f., 245, 289 f.
- Binding, Karl* 104 f., 186
- Binnendemokratisierung, *siehe* Homo-  
genität
- Bismarck, Otto von* 26 f., 32, 59, 66, 78 f.,  
82, 86, 123, 131 f., 134, 137, 140, 143,  
159, 162, 165, 175, 184 f., 196, 200,  
219, 221, 225–228, 234, 255, 279 f.,  
287, 289
- Böckenförde-Diktum* 247
- Bolschewismus 128
- Braun, Otto* 202 f., 211, 232–234, 238
- Brecht, Arnold* 235, 240 f.
- Bredt, Johannes Viktor* 183 f.
- Brie, Siegfried* 44
- Brüning, Heinrich* 202
- Bund der Fürsten 26, 32, 81, 133 f.,  
196
- Bund zur Erneuerung des Reiches 232 f.,  
235
- Bundesrat 27, 60–66, 76–80, 83–85,  
87–90, 92, 96, 99 f., 102 f., 105 f., 122,  
127, 147–149, 186, 204–206, 280 f.,  
285
- Bundesstaat
- *siehe auch* Föderalismus
  - Öffnung nach unten und oben 44–47,  
116, 246, 256–258, 278, 285
  - ~ ohne bündische Grundlage 136, 197
  - Verhältnis zum dezentralisierten Ein-  
heitsstaat 137–141, 195, 287
- Bundesstaatliche Selbstverwaltung, *siehe*  
Selbstverwaltung
- Bundesstaatslehre, neue 21, 27–33, 40,  
44, 53 f., 82 f., 86, 124, 277–279, 283
- Clark, Christopher* 243
- Cohn, Erich* 223, 238, 290
- Darmstädter, Paul* 180
- Delbrück, Hans* 180
- Demokratische Selbstverwaltung, *siehe*  
Selbstverwaltung
- Demokratisierung 50, 66, 146 f., 211,  
215, 245, 267 f., 278, 281, 292
- Deutsche Demokratische Partei (DDP) 7,  
168, 179, 210, 214, 221
- Deutsche Demokratische Republik (DDR)  
252–254, 260 f.
- Deutscher Kaiser, *siehe* Kaiser
- Deutscher Sonderweg, *siehe* Sonderweg

- Deutschnationale Volkspartei (DNVP) 203, 230  
 Dezentralisierter Einheitsstaat, *siehe* Bundesstaat  
 Dezentralisierung 8 f., 17, 46, 51, 94, 117, 120, 122 f., 135, 137–141, 146, 214 f., 222, 257, 277, 282, 287  
 – *siehe auch* Bundesstaat  
 Differenzierte Gesamtlösung 235–237, 241  
 Dreiklassenwahlrecht, *siehe* Preußen  
*Drews, Bill* 215–217, 224  
*Dreyer, Michael* 20  
  
*Ebert, Friedrich* 6, 126, 167  
 Eigenart der Stämme 112, 161, 196  
 Einheit des Staates 145, 159, 198, 240  
 Einheitsstaat 46, 64, 82 f., 94 f., 124, 137–141, 151, 163, 169, 195–197, 231–234, 236 f., 287  
 – *siehe auch* Bundesstaat  
 Einzelstaaten  
 – Staatsform 66 f., 69, 78, 97, 126, 132 f., 142 f., 160, 179, 182, 216, 267, 281, 285  
 – territorialer Zuschnitt 18, 69, 122, 160–173, 179–194, 196, 231, 260–265, 270 f., 281  
 Elsaß-Lothringen 67  
 England 4, 44, 48 f., 153, 164, 246, 269, 271–273, 275, 282, 285, 287, 292  
 Erster Weltkrieg 6, 16, 22, 51, 63 f., 72 f., 79 f., 88–91, 98, 103, 113, 115, 124, 126, 160, 173, 179  
 Europäische Union 4, 257 f., 265–269, 273–276, 291 f.  
 Ewigkeitsklausel 3, 134, 262  
  
*Feder, Ernst* 5, 8  
 Federalism all the way down 135  
 Federalist Papers 34  
 Finanzverfassung 76–78, 101 f., 116, 150–152, 203, 270, 292  
*Fleck, Ludwik* 279  
*Fleiner, Fritz* 50  
*Fleischmann, Max* 186  
 Föderaler Konstitutionalismus 60–66, 92, 122, 280 f.  
 Föderalismus  
 – Exekutiv~ 148 f., 255, 266 f., 285, 292  
 – Legitimation des ~ 32–34, 52–54, 146 f., 153 f., 159, 173–178, 193–200, 244, 246, 255 f., 277–279, 285 f., 290 f.  
 – Verhältnis zur Demokratie 60–74, 143–159, 177 f., 227, 234, 240, 256 f., 260, 266–270, 275, 277, 291 f.  
 – Verwaltungs~ 29, 151, 202 f.  
 Föderalismus, asymmetrischer 18, 55, 74–92, 109, 124, 163, 169 f., 183–187, 217–219, 221–227, 231–236, 245, 270 f., 273 f., 283, 289 f., 292  
 Föderalismus, labiler 194–200, 237, 244, 262 f., 288  
 Föderalismus, symmetrischer 10, 14, 18, 21 f., 75, 81–85, 88 f., 91 f., 105, 123 f., 159–163, 169 f., 173, 175, 179, 181–185, 208, 211, 215, 217 f., 221, 226, 231, 236 f., 241, 244 f., 260–266, 274, 283, 287, 289–292  
 Föderalismusverständnis, traditionell-historisches 121 f., 159, 176, 179, 183–187, 196 f., 225, 244, 246, 261, 264 f., 277, 286  
 Föderalismusverständnis, funktional-demokratisches 9, 52–55, 93 f., 105, 121 f., 159, 173–179, 193, 197 f., 260, 264, 277 f., 281 f., 286 f.  
 Föderalismusverständnis, konstruktiv-hierarchisches 28–34, 53, 278  
 Föderalismusverständnis, weites *siehe* Bundesstaat  
 Föderative Demokratie 127, 129, 132, 142, 149, 153, 284  
*Föllmer, Moritz* 290  
 Forum shopping 111  
*Fraenkel, Ernst* 253  
 Frage, englische, *siehe* England  
 Frankreich 4, 168  
*Frantz, Constantin* 64, 82, 128, 175  
 Freiheit 34, 48, 51–54, 64, 90, 146 f., 197, 245, 256, 279, 285 f.  
 Fürstenstaat, absoluter/absolutistischer 33 f., 38  
 Gebietshoheit 45, 194

- Gebietskörperschaft 5, 25, 43–46, 68 f., 111, 115, 123, 138, 164, 176, 256 f., 259, 282 f., 288, 291
- Genossenschaftslehre/genossenschaftlicher Staatsaufbau, *siehe* Staatsaufbau
- Genzmer, Stephan* 116
- Gerber, Carl Friedrich von* 38
- Gesandtschaftsrecht 100–101
- Gewaltenteilung, vertikale 34, 52–54, 81, 106, 134, 146, 148, 177, 197 f., 245, 256, 277, 285 f.
- Gierke, Otto von* 5, 31 f., 36, 39 f., 43–45, 62, 187, 278, 280
- Gillessen, Günther* 7
- Gleichberechtigung 84–86, 88 f., 91, 175 f., 182, 204–210, 284, 289, 292
- Gleichheit/Gleichordnung/Gleichstellung, *siehe* Gleichberechtigung
- Gneist, Rudolf von* 49, 53, 104, 279
- Graf, Rüdiger* 290
- Großbritannien, *siehe* England
- Grundgesetz 3 f., 14, 134, 252, 255–258, 260–267, 274, 276, 291 f.
- Handelshochschule Berlin 6, 254, 291
- Hänel, Albert* 31, 36, 63, 75, 83 f., 97, 104 f., 123, 281
- Hannover 199
- Hatschek, Julius* 279
- Hegemonialstellung/Hegemonie 4, 9, 17 f., 20–22, 26 f., 33, 40, 54 f., 59, 62, 74–92, 105, 109, 114, 122–125, 128, 159–163, 169 f., 173, 175, 182–186, 201–204, 207, 210, 218, 237, 244 f., 261, 264, 270 f., 273, 277, 280, 282–285, 289–292
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 66, 120
- Held, Heinrich* 234
- Heller, Hermann* 8, 130, 235, 241
- Helmolt, Hans Ferdinand* 180
- Hensel, Albert* 152
- Hesse, Konrad* 137
- Hindenburg, Paul von* 238
- Hintze, Hedwig* 254
- Hitler, Adolf* 220
- Hoetzsch, Otto* 184
- Hoheitsgewalt, ursprüngliche, *siehe* Recht, eigenes
- Homogenität, föderale 110–117, 123, 142–146, 212, 245, 256 f., 267 f. 275, 278, 284, 286, 292
- Höpker-Aschoff, Hermann* 231, 233, 235
- Hüter der Verfassung 157 f.
- Isensee, Josef* 1
- Jellinek, Georg* 30, 36, 44, 64, 95, 112, 124, 160, 277 f., 280
- Junker, siehe* Preußen
- Juristische Methode 38–42, 53, 63, 86, 94 f., 102, 112 f., 123 f., 129, 279
- Kaiser 27, 61, 76, 79, 84 f., 87 f., 90, 93, 95–98, 100, 105, 122, 126, 165, 186, 213, 281
- Kaiserreich, *siehe* Deutsches Kaiserreich
- Kant, Immanuel* 259
- Kaufmann, Erich* 64, 90 f., 110, 124, 180, 185, 281, 283, 288
- Kelsen, Hans* 37, 130, 138, 156 f., 278
- Keudell, Walter von* 230
- Kittel, Josef Balduin* 85
- Kitz, Wilhelm* 231, 235
- Koch-Weser, Erich* 232
- Koellreutter, Otto* 199, 213, 233 f., 238, 290
- Kompetenz-Kompetenz 30, 134, 136, 157, 195, 277
- Kompetenzverteilung im Bundesstaat 17, 27, 29 f., 44, 46, 77, 79 f., 94, 99–105, 107, 111, 117–119, 121–123, 125, 134, 136, 138 f., 150–159, 190, 193–195, 214, 258 f., 270, 272, 274, 277, 282, 284–287, 289, 291 f.
- Konstitutionalismus 60–66, 74, 96, 127 – *siehe auch* Föderaler Konstitutionalismus
- Konstitutionelle Monarchie 60, 67 f.
- Koselleck, Reinhart* 3
- Krabbe, Hugo* 37, 278
- Kreuzberg-Urteil 118
- Krise(ndiskurs) 7, 203, 220, 224, 228, 230, 233, 241 f., 273, 290
- Kymlicka, Will* 270

- Laband, Paul* 16, 28, 30–32, 36, 38–40, 44, 53, 62, 84, 90, 95 f., 102, 104, 113–116, 124, 134 f., 137, 277, 280  
 Labiler Föderalismus, *siehe* Föderalismus  
 Länder, *siehe* Einzelstaaten  
 Länderfinanzausgleich 270  
 Länderföderalismus 132, 159, 244, 246, 277, 285 f., 290  
 Länderkommission 129  
*Landwehr, Achim* 287  
*Langewiesche, Dieter* 20, 281  
*Laski, Harold* 37, 278  
 Legitimation des Bundesstaats, *siehe* Föderalismus  
*Lehnert, Detlef* 20  
*Leibholz, Gerhard* 209 f., 289  
 Liberale/Liberalismus 4–7, 48, 53, 63, 67 f., 82, 92, 97 f., 104, 123, 125, 127, 181, 219, 223, 233, 238, 253, 281, 290  
*Loewenstein, Curt* 181  
*Lusensky, Franz* 180  
  
 Matrikularbeiträge 84, 101  
*Mayer, Otto* 64 f.  
 Mediatisierung 91, 109 f., 123, 203  
 Mehrebenenstruktur/-system 4, 17, 47, 52–54, 102, 116, 125, 153, 246, 257–260, 274, 276–278, 283, 285, 291  
*Meinecke, Friedrich* 114, 148, 179, 181, 223  
 Methode, juristische, *siehe* Juristische Methode  
*Meyer, Georg* 30, 277  
 Militarismus 72, 179, 243, 264  
 Ministeranklage 103 f.  
 Ministerpräsident, *siehe* Preußen  
*Mohl, Robert von* 53, 97, 104, 279  
 Monarchie, *siehe* Kaiser, Einzelstaaten und Parlamentarische Monarchie  
 Monarchisches Prinzip 32, 60 f., 67, 96 f., 281  
*Montesquieu* 34  
  
 Nationalsozialismus 72 f., 213, 233, 238, 240, 251 f., 264  
 Nationalversammlung 7, 128 f., 167, 171 f., 175, 188, 197  
*Nawiasky, Hans* 263  
  
 Neue Bundesstaatslehre, *siehe* Bundesstaatslehre  
 Neugliederung Deutschlands 131, 140, 160–193, 215, 221 f., 236 f., 242, 244, 261–265, 268, 274, 287 f., 292  
 Neugliederungsartikel 188–200, 261–265, 274, 288, 291 f.  
 Neuorientierung 113  
 Notverordnung 238, 290  
 Novemberrevolution 1918 6, 22, 126 f., 132 f., 162, 172 f., 179, 196, 245, 286 f.  
  
 Oberschlesien 199, 216  
 Obrigkeitsstaat 34, 60, 66, 69, 73, 88 f., 92, 97, 122, 128, 132, 140 f., 163, 281, 285  
*Oeter, Stefan* 265  
 Oktoberreformen 1918 126  
 Organische Gemeinschaft 32, 45  
 Ostdeutschland, *siehe* Deutsche Demokratische Republik  
 Österreich 127, 164, 175, 196  
 Ostpreußen 75, 182  
  
*Papen, Franz von* 238  
 Parlamentarische Monarchie 60, 65, 69, 95–99, 122, 126, 281  
 Parlamentarische Selbstverwaltung, *siehe* Selbstverwaltung  
 Parlamentarisches Regierungssystem 50, 52, 60–65, 69, 74, 95–99, 112, 116, 122, 124–126, 132, 143, 145, 157, 185, 213, 218, 223 f., 233, 247, 278, 281, 284  
 Parteien 102, 145 f., 148, 198, 202 f., 213, 230, 241, 253  
 – ~bundesstaat 145, 198, 241  
 Partikularismus 75, 86, 88–91, 140, 163, 170, 175, 185, 187, 201, 209, 222, 224 f., 228 f., 283  
 Partizipation 47 f., 50  
 Paulskirchenverfassung 26, 41, 143, 147, 165, 206, 287  
 Personalunion 76, 83 f., 88–90, 106–110, 162, 217–219, 222–227, 229, 231, 234, 238, 242, 244–246, 289 f.  
 Personalunion, prekäre 218, 224, 229, 234, 242, 244 f., 289

- Peters, Hans* 279  
*Piloty, Robert* 214  
 Pluralismus 19, 37, 53, 145, 198, 253, 279  
*Pocock, John* 11  
 Polen 168, 182, 267 f., 292  
 Politikwissenschaft 41, 253, 256 f., 266, 270, 291  
 Politische Dimension des Rechts 33 f., 37–43, 47 f., 52–55, 59 f., 62 f., 86, 92, 95, 102, 104, 112, 114–116, 118, 121, 123–125, 129–131, 138, 140 f., 149, 237, 240, 242, 246 f., 255 f., 267 f., 278–282, 288  
 Polizeirecht 68, 118 f.  
 Positivismus 38 f., 53, 85, 130 f., 280  
 Pouvoir constituant 134, 136, 284  
 Pouvoir constitué 134, 284  
 Präsidialvorlagen 78 f.  
 Preußen  
 – als unmittelbares Reichsland 109, 125, 165, 218 f., 222, 227, 231–237, 245, 272, 284, 289  
 – Auflösung 1947 72, 243, 260, 260, 274, 291  
 – Deutscher Beruf 66, 72, 74, 106, 126, 163  
 – Dreiklassenwahlrecht 7, 67–71, 78, 111, 154, 211, 281  
 – Dualismus Preußen/Reich 13, 171, 173, 201–204, 207, 219, 228 f., 237 f., 245 f., 287  
 – Gemeinden 68 f., 120 f., 287  
 – Junker 69–72, 74, 211, 253, 281  
 – König 27, 67 f., 70, 76, 84 f., 90, 117  
 – Landtag 7, 67 f., 71, 108–111, 113, 124, 212, 214, 218, 222 f., 231, 235, 243, 284  
 – Militär 68, 70, 73, 75–77, 79 f.  
 – Ministerpräsident 26, 76, 78, 84, 107 f., 110, 202 f., 222–225, 232 f.  
 – ~schlag 4, 14, 22, 155 f., 158, 199, 203, 238–243, 245 f., 286, 290  
 – Provinzen 68 f., 161, 165 f., 168, 182, 191 f., 199, 205–207, 212–217, 219, 224, 228, 232, 235 f., 265, 272, 274, 289, 292  
 – Trauma ~ 154, 159, 205, 245, 261, 285  
 – Verfassung 67 f., 211–217, 244  
 – Zerschlagung 160 f., 167–169, 179, 184, 186, 188, 287, 289  
 Preußische Frage/Preußen-Frage/Preußen-Problematik 4, 9 f., 14, 16, 21 f., 27, 110, 132, 160–162, 165, 168, 170, 185, 199–201, 214, 217, 220, 222, 227–235, 240, 242, 244–246, 271–273, 276, 289 f.  
 Preußische Hegemonie, *siehe* Hegemonie  
 Preußische Legende 163, 187, 243  
 Privatentwürfe zur Weimarer Verfassung 180–184, 190–192  
 Prüfungsrecht, richterliches 158 f., 239  
*Pufendorf, Samuel* 120  
  
*Rachfahl, Felix* 180  
*Radbruch, Gustav* 219, 223, 231, 233, 238, 246, 290  
*Rathgen, Karl* 181  
 Recht, eigenes 31 f., 44, 144, 214, 253, 262  
 Rechtsstaat, föderaler 33–35, 46, 51, 105, 117, 123, 125, 134, 136, 154–159, 267 f., 278, 285  
*Rehm, Hermann* 85  
 Reich-Länder-Streitigkeit 104, 156–159  
 Reichsaufsicht, *siehe* Aufsicht  
 Reichsexekution 100, 102–104, 155 f., 239  
 Reichskanzler 26 f., 61, 76–78, 84, 98, 106–110, 202, 222 f., 226, 238  
 Reichskommissare 239 f.  
 Reichsland, *siehe* Preußen  
 Reichspräsident 132, 155, 201, 212 f., 220, 223, 232, 238  
 Reichsrat 134, 149, 154 f., 176, 187, 204–207, 219, 212, 219, 224, 226, 234, 239, 243, 266, 284, 286, 289  
 Reichsreformdebatte 229–237, 241, 244, 251, 288 f.  
 Reichsregierung 7, 61–63, 78 f., 84, 98 f., 106 f., 122, 128, 154, 166 f., 172, 192, 201–203, 211, 219, 226, 232, 235, 239, 242 f.  
 Reichstag 7, 27, 60–64, 66 f., 77 f., 87, 98 f., 102 f., 105, 108–114, 122, 124, 142, 144, 147, 149, 157–159, 203, 210



- 219, 222 f., 226, 231 f., 235, 272, 281, 284
- Repräsentation 50, 60, 62, 66, 70, 77, 98, 109 f., 115, 121, 147 f., 176, 205, 212, 236, 242, 245, 272 f., 280, 289
- Revolution, *siehe* Novemberrevolution 1918
- Rheinland 75, 163, 168, 183, 191, 231
- Rosin, Heinrich* 44
- Roth, Alfons* 181 f.
- Savigny, Leo von* 112
- Scheinföderalismus 59, 132, 147, 159, 228, 280, 285
- Scheitern der Weimarer Reichsverfassung 247, 253, 291
- Schmitt, Carl* 36, 98, 136, 195, 198, 220, 240 f., 278, 279
- Schotte, Walther* 44 f.
- Schweiz 49 f., 83, 88, 100, 103, 144, 147, 153, 204, 264, 292
- Selbstbestimmung, demokratische 47 f., 141, 144, 165, 197, 264, 268, 278 f., 282
- ~recht, territoriales 189–194, 196, 264 f., 268–270, 288
- Selbstverwaltung 21, 25, 42–44, 47–55, 59 f., 66 f., 70 f., 74, 92, 94, 105, 110, 114–123, 138–143, 174, 193, 197, 213–217, 253, 255, 259, 274, 277–279, 281–285
- Separatismus 128, 163, 192, 268 f., 275, 292
- Seydel, Max von* 29 f., 64, 84, 139
- Skinner, Quentin* 11, 276
- Smend, Rudolf* 90 f., 113, 124, 197, 283
- Sonderweg, deutscher 20, 72–74, 247, 281 f.
- Souveränität 28–31, 33–38, 42, 54, 62, 81, 94, 124, 136, 258 f., 277 f., 280, 282 f., 291
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 6, 202 f., 206, 211, 221, 230 f., 233, 238 f., 241
- Staatenausschuss 129, 133 f., 156
- Staatenbund 27–30, 64, 87, 258
- Staatenhaus 147–149, 165 f., 176, 205 f., 212, 266, 273 f., 284 f., 292
- Staatsaufbau, genossenschaftlicher 5, 25, 43–48, 51, 135 f., 139, 143, 147, 153, 246, 277 f.
- Staatsgerichtshof 99, 103–105, 154, 156–159, 239 f., 242, 285
- Staatsrechtslehrertagung 1924 87, 201, 220–230, 234, 238, 241, 245, 289 f.
- Städteordnung, *siehe* *Stein, Freiherr Karl vom*
- Stahl, Friedrich Julius* 97
- Stein, Freiherr Karl vom* 49, 68, 70, 74, 118, 279
- Stern, Fritz* 181
- Stier-Somlo, Fritz* 133, 182 f., 288
- Stoerck, Felix* 16
- Stolleis, Michael* 287
- Stresemann, Gustav* 221
- Subsidiaritätsgrundsatz 51–54, 93, 118, 153 f., 279, 285
- Süddeutschland 26, 67, 169, 171, 222, 231 f., 236 f., 282, 286
- Systemumbruch 5, 22, 122, 173, 180, 247, 264, 281, 287, 292
- Territoriales Selbstbestimmungsrecht. *siehe* Selbstbestimmungsrecht
- Thoma, Richard* 130, 138, 187, 194, 231, 238, 244, 246, 286, 288, 290
- Thüringen 155, 166, 199
- Treitschke, Heinrich von* 82 f., 88
- Triepel, Heinrich* 75, 84, 86–92, 95, 103, 124, 156, 170, 180, 186, 222, 283
- Trilemma 65 f., 69, 99, 281
- Ungarn 267 f., 292
- Unitarisierung/Unitarismus 8 f., 17, 27, 75, 86–91, 94–96, 99, 105, 122–124, 136 f., 152, 156, 169 f., 175, 185 f., 198, 220, 222, 225–228, 231 f., 276 f., 282 f., 289
- USA 29, 34, 43, 83, 88, 100, 103, 133, 144, 147, 153, 204, 264, 292
- Verantwortlichkeit 61, 63, 65, 78, 98, 107–110, 116 f., 203, 218, 222, 224, 226, 236, 242, 245, 281, 289
- Verein „Recht und Wirtschaft“ 180, 183, 185

- Verfassungsausschuss 129, 172, 192  
Verfassungsgerichtsbarkeit, *siehe* Staatsgerichtshof  
Versailler Vertrag 152, 164, 196  
Verwaltungsreform 117 f., 211, 214–216, 244  
*Vogel, Walter* 181  
Völkerrecht 33, 46, 52, 100, 105, 150–152, 175, 189, 209, 225, 258 f., 269, 278  
Volksstaat 51, 73, 126–128, 146, 163, 177  
  
Wahlrecht 6 f., 50, 61, 67–71, 77 f., 90 f., 102, 110–117, 123, 142, 144, 148, 154, 179, 211 f., 281, 284, 289  
*Waitz, Georg* 28, 31  
Wandlungen der Reichsverfassung 89, 94–96, 178, 211, 280  
  
*Weber, Max* 66, 71 f., 91, 99, 114, 128, 147, 167, 180, 187, 192, 281  
*Wehler, Hans-Ulrich* 263  
*Weisbrod, Bernd* 288  
*Wenzel, Max* 151  
Wesensgleichheit der Gebietskörperschaften 44, 111, 116, 138, 142, 164, 246, 256 f., 285, 288  
*Westerkamp, Justus* 112  
*Wittmayer, Leo* 138 f., 214  
  
Zentralisierung 8, 51, 94, 123, 152, 177, 197, 237  
Zerschlagung Preußens, *siehe* Preußen  
*Zorn, Philipp* 62, 84, 280  
Zuständigkeitsverteilung, *siehe* Kompetenzverteilung im Bundesstaat  
Zweiter Weltkrieg 19, 73, 243, 253, 260 f.

