



**Christoph Müller**

**Hugo Preuß, der Vater  
der Weimarer Verfassung**

**Ihre Grundlegung in der Gemeinde-Demokratie**

**Herausgegeben und eingeleitet  
von Dian Schefold**

**Europäische Verlagsanstalt**

Christoph Müller, Jahrgang 1927, ordentlicher Professor für Staatsrecht und Politik am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin; Gastprofessuren an den Universitäten Universidad de Belgrano Buenos Aires 1986, Beijing University 1994, Daito Bunka University Tokyo 1995; ab 2000 Vorsitzender der Hugo-Preuß-Gesellschaft e.V. Zahlreiche Publikationen. Eine Neuausgabe seiner inzwischen als klassisch geltenden Studie „*Das imperative und das freie Mandat*“ wurde 2021 in der Europäischen Verlagsanstalt mit einem Vorwort von Horst Dreier neu aufgelegt.

Dian Schefold, Jahrgang 1936, Professor für öffentliches Recht an der FU Berlin 1970–1980, 1980–2001 an der Universität Bremen. Zahlreiche Gastprofessuren. Veröffentlichungen u.a.: *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848* (1966), *Einleitung zu Hugo Preuß, Gesammelte Schriften Bd. 2: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie* (2009), *Bewahrung der Demokratie. Ein jüdischer Gründervater der deutschen Demokratie: Hugo Preuß* (2018).

Christoph Müller

Hugo Preuß, der Vater  
der Weimarer Verfassung

Ihre Grundlegung  
in der Gemeinde-Demokratie

Herausgegeben und eingeleitet  
von Dian Schefold

Europäische Verlagsanstalt

E-Book (EPUB)

© CEP Europäische Verlagsanstalt GmbH, Hamburg 2022

Alle Rechte vorbehalten.

Covergestaltung: Christian Wöhrl, Hoisdorf

EPUB: ISBN 978-3-86393-595-5

Auch als gedrucktes Buch erhältlich:

© CEP Europäische Verlagsanstalt GmbH, Hamburg 2022

Print: ISBN 978-3-86393-137-7

Informationen zu unserem Verlagsprogramm finden Sie im Internet unter  
[www.europaeischeverlagsanstalt.de](http://www.europaeischeverlagsanstalt.de)

# Inhalt

## **Einleitung** (Dian Schefold)

1. Vorbemerkung
2. Rechts- und staatsrechtliche Grundlagen
3. Nähe und Ferne zu Gierke
4. Ein erster Methoden- und Richtungsstreit
5. Folgerungen für kommunale Selbstverwaltung und Gemeinde-Demokratie
6. Ergebnisse für die Kommunalpolitik
  - 6.1. *Schulwesen*
  - 6.2. *Soziales Gebiet*
  - 6.3. *Kommunale Verkehrspolitik*
  - 6.4. *Städtebauliche Entwicklung*
  - 6.5. *Groß-Berlin verfassen*

## **Bemerkungen zum Thema Gemeinde-Demokratie**

1. Problemstellung
2. Selbstverwaltung oder Gemeinde-Demokratie
3. Gemeinde-Demokratie und die Einheit des politischen Systems
4. Stufenbau der Gemeinde-Demokratie und Stufenbau der Rechtsordnung
5. Gemeinde-Demokratie und Gewaltenteilung
6. Möglichkeit und Wirklichkeit einer Gemeinde-Demokratie

## **Zur Grundlegung der Kommunalpolitik bei Hugo Preuß**

1. Hugo Preuß und die Weimarer Republik
2. Preuß und die Rekonstruktion des Verhältnisses von Staat, Land und Gemeinde
3. „Selbstverwaltung“ als „Selbstregierung“ in Gemeinde, Land und Staat
  - 3.1. *Widerstände der herrschenden Staatsrechtslehre gegen das Verständnis von Selbstverwaltung im Sinne von Hugo Preuß*
  - 3.2. *Stufenbau des politischen Systems „von unten nach oben“ und Stufenbau der Rechtsordnung „von oben nach unten“*
  - 3.3. *Bestätigungsrecht und Gemeindeautonomie: Rechtsaufsicht vs. Fachaufsicht*
4. Gemeindefreisinn und Munizipalsozialismus
  - 4.1. *Die Lage des Liberalismus um die Jahrhundertwende*
  - 4.2. *Praxis als „Regulator“ der Theorie*
  - 4.3. *Liberalismus und Munizipal-Sozialismus*
5. Schlussbemerkung

## **Hugo Preuß und Otto Hintze.**

### **Versuch der Rekonstruktion eines möglichen Diskurses**

1. Völker, die sich selbst regieren, vs. monarchische Regierungen
2. Vaterländische Geschichte vs. weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung
3. „Erster“, „Zweiter“ und „Dritter Feudalismus“
4. Drei-Kurien-Modell vs. Zwei-Kammer-Modell
5. Verfassungsstaat vs. Patrimonialstaat
6. Persönliches Regiment vs. parlamentarische Monarchie

7. Monarchisches Prinzip und Realpolitik
8. Parteistrukturen eines funktionierenden Parlamentarismus
9. Das Seeley-Theorem bei Hintze und Preuß
10. Hedwig Hintze und Otto Hintze

### **Privat-Dozent Dr. Hugo Preuß**

1. Entwicklung bis zur Promotion
2. Politische Grundorientierung
3. Habilitation 1889 und erste Zeit als Privat-Dozent
4. Konflikt des Stadtverordneten Preuß mit dem Kultusminister Bosse
5. Erster Antrag von Preuß auf Ernennung zum außerordentlichen Professor 1896
6. Die Disziplinarfälle Arons und Preuß
  - 6.1. *Disziplinarverfahren gegen den Privat-Dozenten Dr. Arons*
  - 6.2. *Disziplinarverfahren gegen den Privat-Dozenten Dr. Preuß*
7. Zweiter Antrag 1902/03 auf Ernennung von Preuß zum a.o. Professor
8. Das Ausweichen an die Handelshochschule 1906
9. Dritter Antrag 1910 auf Ernennung von Preuß zum a.o. Professor
10. Letzter Versuch 1925

### **Souveränität.**

#### **Rechtswissenschaftlicher a-priori-Begriff oder empirische Funktionsbestimmung des politischen Systems**

1. Hugo Preuß hält die Kategorie der Souveränität für veraltet

2. Suzeränität vs. Souveränität – Traditionales Recht vs. Rechtsstaat
3. Fürstensouveränität
4. Staatssouveränität
5. Parlamentsouveränität
6. Rechtssouveränität
7. Volkssouveränität
8. Ergebnis

## **Otto von Gierke und Hugo Preuß.**

### **Aspekte von Nähe und Ferne**

1. Gierke und Preuß im Kontext der „germanistischen“ Staatsrechtslehren
2. Hugo Preuß: Übernahme und Umbildung von Gierkes Genossenschaftstheorie
3. Peter Blickle: Otto von Gierke als Referenz zeitgenössischer Forschung?
4. Otto von Gierke, Hugo Preuß und Paul Laband
5. Methodische Randbemerkung zu Gierkes Begriff einer „organischen“ Entwicklung
6. Zum Bruch zwischen Preuß und Gierke – und dessen Trennung von den Deutschnationalen

## **Personenverzeichnis**

## **Erstveröffentlichungsnachweise**

Dian Schefold

## Einleitung

### 1. Vorbemerkung

Es ist mir eine besondere Freude, die hier vorgelegte Sammlung von Aufsätzen Christoph Müllers über Hugo Preuß einzuleiten, denn der eröffnende Aufsatz über Gemeinde-Demokratie gibt Müllers Beitrag zur Festschrift wieder, die mir 2001 überreicht worden ist.<sup>1</sup> Das Thema bekam durch die deutsche Wiedervereinigung neue Aktualität. Die Volksbewegung, die sich dabei durchsetzte, erfasste auch die Lokalebene und verstärkte einerseits deren demokratische Legitimation, andererseits deren Eigenständigkeit gegenüber den höheren Ebenen öffentlicher Organisation. Vor allem die Kommunalverfassung der DDR, nach der Wende und vor der staatlichen Vereinigung noch am 17. Mai 1990 verabschiedet und in Kraft getreten, trug dem demokratischen Anspruch jener Monate Rechnung und beschränkte zum Teil neue Wege.<sup>2</sup> Diese wurden zwar durch die bald erlassenen Gemeinde- und Kreisordnungen der ostdeutschen Länder zurechtgestutzt, haben aber auch die westdeutschen Kommunen beeinflusst und die demokratischen Ansprüche an Kommunalverfassungen konkretisiert.

Vor diesem Hintergrund haben Leben und Werk von Hugo Preuß neue Aktualität gewonnen. Parallel zu Müllers

erwähnter Untersuchung begann die systematische Beschäftigung damit, gewiss beruhend auf vorangegangenen Arbeiten,<sup>3</sup> und zurückgehend auf Theodor Heuss' frühe Edition einiger wichtigster Schriften,<sup>4</sup> aber jetzt koordiniert durch die von Christoph Müller initiierte Hugo Preuß-Gesellschaft und die von dieser organisierten Symposien.<sup>5</sup> Als die parallel dazu in Angriff genommene Edition der Gesammelten Schriften von Hugo Preuß die verfügbaren Kräfte absorbierte, trat die von Detlef Lehnert begründete Hugo Preuß-Stiftung hinzu.<sup>6</sup>

Dadurch wurde die Bedeutung von Preuß für die Gemeinde-Demokratie herausgestellt, aber zugleich in den Zusammenhang seines staatstheoretischen Ansatzes und dessen - wenn auch unvollkommener - Verwirklichung durch den „Gründervater“ der Weimarer Verfassung gestellt. Dieses Konzept wird aus der Anlage der fünfbändigen Ausgabe der „Gesammelten Schriften“ erkennbar, die die großen Monographien von Preuß<sup>7</sup> in die Entwicklung der Einzelschriften einordnet. Von der politisch-publizistischen Tätigkeit (Bd. 1) über die theoretischen und dogmatischen staatsrechtlichen Schriften (Bd. 2) führt der Weg zum Verfassungswerk von Weimar (Bd. 3) und dessen Verteidigung in den kritischen ersten Jahren der Republik (Bd. 4). Die kommunalwissenschaftlichen Schriften konkretisieren den theoretischen Ansatz und setzen ihn in konkrete Kommunalpolitik um (Bd. 5).<sup>8</sup>

## 2. Rechts- und staatstheoretische Grundlagen

Der junge Hugo Preuß war zunächst von seinem politischen Umfeld liberaler Prägung, den Deutschfreisinnigen um

Theodor Barth und seiner Zeitschrift „Die Nation“ geprägt. Hier erschienen die meisten frühen Aufsätze des jungen Wissenschaftlers.<sup>9</sup> Aber das Ziel der Hinwendung zur Wissenschaft war von Anfang an ein Staatsverständnis, das der Struktur eines Reichs mit eigenständigen, in sich gegliederten Einzelstaaten und mit einer zunehmenden internationalen Verflechtung Rechnung trug. Das brachte Preuß zunächst in die Nähe zu Franz von Holtzendorff, Johann Caspar Bluntschli und Rudolf Gneist. Ihr Einfluss auf die frühen Schriften, sei es völkerrechtlicher Orientierung, sei es über „Friedenspräsenz und Reichsverfassung“<sup>10</sup> ist evident. Er erhielt allerdings eine neue Gewichtung, als Preuß auf Otto Gierke aufmerksam wurde und nach dessen Berufung nach Berlin 1887 in Verbindung zu ihm trat.

Das Ergebnis war die 1889 veröffentlichte Habilitationsschrift über *Gemeinde, Staat, Reich* als Gebietskörperschaften.<sup>11</sup> Unter ausdrücklicher Berufung auf den „Vorkämpfer deutscher Genossenschaftstheorie“ – so die Widmung des Buchs an Gierke – wandte es dessen Körperschaftslehre auf das öffentliche Recht an,<sup>12</sup> zunächst auf die Konstruktion des Bundesstaats, und kritisierte die damit verbundene Souveränitätsdiskussion: weder eine Teilung der Souveränität, noch eine Souveränität der Gliedstaaten, noch eine des Reichs, noch die Annahme „nichtsouveräner Staaten“ sei gerechtfertigt. Aber Preuß ging dabei über Gierke hinaus, denn abweichend von dessen Verständnis des Bundesstaats, das weiterhin am Gedanken der Souveränität des Staates festhielt, bezog Preuß die Bildung von Gesamtpersonen, wie im Privatrecht, in gleicher Weise auf Gemeinde, Staat, Reich und auch die völkerrechtliche Gemeinschaft: Sie alle seien aus Gliedpersonen – bis zum Individuum – gebildet, so dass die Zugehörigkeit zu einer Gesamtperson die Zugehörigkeit zu

einer Gesamtperson höherer Ebene nicht ausschließe. Das Individuum stehe nicht einem abstrakten, im Sinn des römischen Rechts fiktiven Staat gegenüber, sondern es bestehe ein Kontinuum zwischen individueller Freiheit, deren Betätigung in privaten und öffentlich-rechtlichen Gesamtpersonen und deren Aggregation zu Gemeinde, Staat, Reich, auch der Weltgemeinschaft.<sup>13</sup>

Von dieser theoretischen Grundlage aus hat sich Christoph Müller speziell mit dem Verhältnis zwischen Preuß und Gierke auseinandergesetzt.<sup>14</sup> Preuß orientiert sich methodisch und in der Darstellung der Gesamtpersonen aller Ebenen zunächst an Gierke und bringt das in seinem Buch zum Ausdruck. Allerdings geht er bei der Übertragung dieser Theorie auf das Staatsrecht eigene Wege. Das wird vor allem bei der kritischen Behandlung der „Dogmengeschichte“, des deutschen Bundesstaats, im ersten Teil seines Werks deutlich. Preuß kritisiert die Unstimmigkeiten der Bundesstaatslehre nicht nur in Theorie und Konflikten der US-amerikanischen, sondern auch der deutschen Doktrin. Dabei kann er sich auch auf Gierkes Kritik an Laband<sup>15</sup> berufen. Aber er geht entscheidend über ihn hinaus. Denn während Laband Bundesstaat, monarchisches Prinzip und einzelstaatliche Souveränität durch das Modell der Republik der deutschen Fürsten zu verbinden trachtet, und während Gierke ihm insoweit folgt, jedenfalls was die monarchische Souveränität betrifft, stellt Preuß seine Kritik in den Zusammenhang einer Analyse des Souveränitätsbegriffs.<sup>16</sup> Er ordnet ihn der Herausbildung der absoluten Monarchie zu. Gegenstück der unbegrenzten Herrschaft des Monarchen über seine Untertanen ist die unbegrenzte Gewalt des von ihm beherrschten Staates. Sie wird als notwendiger Schritt bei der Herausbildung des modernen Staates verstanden. Aber eben deshalb ist sie nicht mit der

Idee des Rechtsstaats vereinbar. Schafft sich die öffentlichrechtliche Gesamtperson ihr eigenes Recht, tritt sie in Konkurrenz mit andern Gesamtpersonen geringerer und größerer Ausdehnung; „Gemeinde, Staat, Reich“ unterscheiden sich nicht qualitativ,<sup>17</sup> sondern nur durch unterschiedliche Aufgabenbereiche, die rechtlich normiert und begrenzt sein müssen.

Folglich ist jede Gesamtperson Trägerin, zugleich Subjekt und Objekt einer Rechtsordnung, aber außerdem eingeordnet in die Rechtsordnungen der größeren Gesamtpersonen und begrenzt durch die Beachtung der eigenen Regelungszuständigkeiten, die die Beschränkung der eigenen Rechtsordnung der kleineren Gebietskörperschaften – konkret: die Selbstverwaltung der kommunalen Körperschaften – ermöglichen und begrenzen. Die Gebietskörperschaften der verschiedenen Stufen konkurrieren miteinander, ohne dass eine einen grundsätzlichen Vorrang beanspruchen, die anderen Rechtsordnungen auf eine Ermächtigung durch sie zurückführen kann.

Allerdings bleibt damit offen, wozu die einzelnen Gebietskörperschaften zuständig sind. Der Verzicht auf den Souveränitätsbegriff als Kriterium schließt Konflikte zwischen den Ebenen ein. Preuß ist sich dieser Möglichkeit bewusst. Zugunsten des Reichs argumentiert er mit dessen eigenem Recht als Gebietskörperschaft, zu der sich die Gliedstaaten als Gliedkörperschaften vereinigt haben. Daher haben sie diese Zuständigkeiten des Reichs und ihren Vorrang zu akzeptieren. Für die Gliedstaaten ist deren gesetzgebende Gewalt anzuerkennen, die die zugehörigen Kommunalkörperschaften in ihrem Selbstverwaltungsrecht zu beschränken in der Lage ist; dabei widerspricht Preuß freilich jeder nicht gesetzlich begründeten Beschränkung kommunaler

Selbstverwaltung.<sup>18</sup> Aber auch die überstaatliche, völkerrechtliche Ordnung wird in einem längeren, zwei Jahre nach der Habilitation erschienenen Aufsatz in dieses System einbezogen.<sup>19</sup> Angesichts der wachsenden internationalen Verflechtung wendet sich Preuß gegen die Leugner eines bindenden Völkerrechts und verfiht die Eigenständigkeit<sup>20</sup> der Weltgemeinschaft als - wenn auch lose - Gebietskörperschaft mit eigener, Rechtsgrundsätze und Verträge umfassender Rechtsordnung, auch mit Zwangselementen des Rechts.

Dabei impliziert Preuß' Argumentation, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen alles andere als starr und ein für allemal gesichert, sondern Ergebnis eines Wettbewerbstrebens und politischer, im Extremfall militärischer Auseinandersetzung ist. Die Argumentation lässt den Einfluss naturwissenschaftlicher, von Charles Darwin geprägter Theorien und auch eines marxistischen Geschichtsverständnisses erkennen.<sup>21</sup> Daher ist verständlich, dass Preuß' Ablehnung des Souveränitätsbegriffs auf Widerspruch gestoßen ist, schon im Habilitationsverfahren<sup>22</sup> und in der eingehenden Rezension der Habilitationsschrift durch Albert Hänel.<sup>23</sup> Auch Christoph Müller hat sich, beeinflusst wohl von Hermann Heller, dieser Kritik angeschlossen. Sein Versuch, als Souverän das politische System zu betrachten,<sup>24</sup> nähert sich dem Gedankengang von Hugo Preuß und der von diesem mit Zustimmung betrachteten Lehre von der „Rechtssouveränität“ an, wie sie von dem Niederländer Hugo Krabbe vertreten worden ist.<sup>25</sup> Aber diese Annäherung verschiebt die Frage dahin, welche rechtsetzende Einheit diese Rechtsordnung erzeuge. Ist es eine vorherrschende Instanz - nach herkömmlicher

Auffassung der Staat<sup>26</sup> –, so bleibt die Souveränität dort lokalisiert, die Rechtsordnung davon abgeleitet. Postuliert man dagegen eine zwar von verschiedenen rechtserzeugenden Gebietskörperschaften stammende, aber insgesamt einheitliche Rechtsordnung, so bleibt die Erkenntnis unausweichlich, dass es an entscheidenden Kriterien und Instanzen zur Bestimmung und Konkretisierung dieser einheitlichen Rechtsordnung fehlt: die Rechtsordnung konkretisiert sich nur mit Hilfe der von Preuß beschriebenen faktischen Wettbewerbs- und Konfliktmechanismen. Für diesen Befund spricht freilich, dass er die Konflikte nicht mit dem rechtlichen Epitheton der Souveränität beschönigt, sondern als solche und mit dem Ziel einer rechtlichen Anerkennung von Lösungswegen für die Konflikte kennzeichnet. Insofern bereitet Preuß' Kritik am Souveränitätsbegriff Grundlagen moderner Konfliktlösungsmechanismen vor, etwa durch die Vereinten Nationen und den internationalen Menschenrechtsschutz. Argumentiert man im Sinn einer so verstandenen Rechtsordnung, so kann Souveränität allenfalls als Inbegriff der Befugnisse einer Ebene, aber unter Anerkennung der Befugnisse anderer Ebenen und insofern als teilbar verstanden werden.<sup>27</sup>

### 3. Nähe und Ferne zu Gierke

Mit dieser Inhaltsbestimmung der Habilitationsschrift ist einerseits die Prägung durch die von Gierke entwickelte historische und seinswissenschaftliche Methode beschrieben, andererseits freilich auch deren Fortbildung durch die Übertragung auf das öffentliche Recht und die Anwendung der Theorie der Gesamtperson auf die

öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften, mit der Folge einer Abkehr vom Souveränitätsbegriff. Dabei ordnet sich Preuß als Schüler Gierke zu: „Nirgends mehr, als wo ich ihn bekämpfe, fühle ich mich als Gierke's Schüler.“<sup>28</sup> Wie Gierke, vertritt er die germanistische Methode einer Einordnung der Individuen in Gesamtpersonen, die sich in der Lebenswirklichkeit bilden und unterschiedlichen Charakter haben können, ohne sich gegenseitig auszuschließen. Wie Gierke, sieht auch Preuß sich in der Tradition der namentlich von Georg Beseler verkörperten germanistischen Schule, die auch an der Verfassungsentwicklung Anteil genommen und wesentlich zur Paulskirchenverfassung beigetragen hat.<sup>29</sup> Anders als Gierke, überträgt er jedoch „die frühpluralitäre Entfesselung der Assoziationen und assoziativen Sondergewährleistungen“<sup>30</sup> auf das öffentliche Recht.

Mag auch die Trennlinie zwischen dem nach wie vor auf das Privatrecht orientierten Gierke und dem sich nachdrücklich - auch in der Antrittsvorlesung - zum öffentlichen Recht bekennenden Preuß<sup>31</sup> deutlich geworden sein, sie schloss eine gute persönliche Beziehung der beiden Gelehrten mit gegenseitigem Respekt nicht aus.<sup>32</sup> Allerdings sah Gierke offenbar keinen Grund, über die politische Betätigung seines Schülers hinwegzusehen. Als Preuß 1896, nach seinen ersten Konflikten als gewählter Stadtverordneter, seine Ernennung zum außerordentlichen Professor beantragte, schloss sich Gierke dem negativen Votum der Fakultät an und trug dadurch zur Ablehnung des Antrags im Ministerium bei. Christoph Müller hat die Entscheidungsfindung in dieser Frage mit der Verquickung fachlichen Urteils, politischer Konfrontation zwischen Regierung und Stadtverordnetenversammlung, der befürchteten Gefährdung der Universitätsautonomie und antisemitischer

Diskriminierung differenzierend nachgezeichnet<sup>33</sup> und dadurch aufgezeigt, dass die Differenzen von erheblichem Gewicht waren. Aber die daraus gefolgerte Hintansetzung auszuhalten, gehörte offenbar zum Pflichtenkreis des Privatdozenten.

So blieb die Verbundenheit mit Gierke für Preuß jedenfalls bis zu seiner Berufung an die Handelshochschule<sup>34</sup> bestimmend. Auch noch darüber hinaus: Als die Berliner Juristische Fakultät 1910 Gierke zu seinem Goldenen Doktor-Jubiläum ehrte, trug Preuß dazu eine umfangreiche Abhandlung mit dem Titel *Die Lehre Gierkes und das Problem der preußischen Verwaltungsreform*<sup>35</sup> bei. Preuß führte darin die Wurzeln seiner Theorie der Gebietskörperschaft auf Gierke, vor allem den ersten Band von dessen Genossenschaftsrecht, zurück, und umriss damit das Programm einer Verwaltungsreform, das er kurz zuvor in einer Säkularbetrachtung zur Stein'schen Städteordnung<sup>36</sup> angekündigt hatte. Unter ausdrücklicher Berufung auf Gierke deutete er das Preußen der Stein-Hardenberg'schen Reformen, der Epoche der Reichseinigung mit der folgenden Verwaltungsreform sowie deren aktueller Weiterführung als Stationen auf dem Weg zu modernem, genossenschaftlich-demokratischem Staatsaufbau. Konkret berief er sich auf die von Gierke geprägte Devise der „Zurückverlegung des Staates in das Volk.“<sup>37</sup>

Die eher technischen Fragen *Zur preußischen Verwaltungsreform* behandelte Preuß allerdings in einer Denkschrift verfasst im Auftrage der Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin.<sup>38</sup> Hier erörtert er die gegenläufigen Tendenzen, die die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften beeinträchtigen. Die Kritik setzt schon mit der Stein'schen Städteordnung ein, die Ansätze

zu einer Beschränkung der Gemeinden auf wirtschaftliche Selbstverwaltung vorsieht, bei Vorbehalt der zwangsbewehrten Rechtsordnung für den Staat, namentlich den Vorbehalt staatlicher Polizeibehörden auf lokaler Ebene oder die Übertragung der Polizeigewalt unter staatlicher Fachaufsicht auf den Magistrat.<sup>39</sup> Daran können die Reformen der 1870er und 1880erjahre anknüpfen. Selbstverwaltung wird hier nicht als eigenständig demokratisch legitimierte Aufgabe der Gebietskörperschaften, sondern, in Anknüpfung an die Erforschung des englischen Selfgovernment durch Rudolf Gneist, als Betonung des Ehrenamts in der Verwaltung der Kreise und Gemeinden definiert.<sup>40</sup> Dadurch können die Bürger an der Lokalverwaltung beteiligt, obrigkeitliche und wirtschaftliche Angelegenheiten miteinander verbunden werden. Formen dafür sind, neben der staatlichen Polizei und den dem Staat zuzurechnenden Amtsträgern des Oberpräsidenten (Provinz), Regierungspräsidenten (Regierungsbezirk), Landrats (Landkreis) und Amtsvorstehers (Amt), mit diesen verbundene ehrenamtliche Ausschüsse mit Selbstverwaltungs-, übertragenen Verwaltungs- und Rechtsschutzfunktionen.<sup>41</sup> Grundsätzlich sollen auch Wahl-Elemente die Bestellung der Ausschussmitglieder bestimmen. Aber da es auf Bezirksebene keine Vertretungskörperschaften gibt und da diese auf den andern Ebenen durch indirekte Wahlen, altständische Elemente und das Dreiklassenwahlrecht geprägt sind, kommt es zu keiner Vertretung der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die staatlich bestimmten Amtsträger, zusätzlich in Verbindung mit den wirtschaftlich mächtigen Bürgern, vor allem den Großgrundbesitzern, bestimmen die Verwaltung und hemmen die notwendigen Innovationen. Abhilfe und Grundlage einer wirklichen Selbstverwaltung könnte nur die demokratische

Legitimation der einzelnen Ebenen schaffen. Sie wurde anlässlich der Reformen nach 1872 versäumt und müsste nachgeholt werden. Erst sie wäre eine "Zurückverlegung des Staates in das Volk."<sup>42</sup>

Umgekehrt: Ohne eine solche Reform bleiben die preußischen Verwaltungsstrukturen monarchischen und feudalen Strukturen verhaftet. Der Obrigkeitsstaat steht der Entwicklung echter Selbstverwaltung entgegen und blockiert daher eine Entwicklung zum Volksstaat.<sup>43</sup> Diese Bilanz, schon 1910 dargestellt und in den Folgeaufsätzen konkretisiert, fördert den fundamentalen Gegensatz zu Gierke zutage, so nahe sich seinswissenschaftliche Methode, deutschrechtliche Grundlegung und Anerkennung pluralistischer Elemente bei beiden Gelehrten sind. Zwar fordert Preuß bis 1918 nicht die Abschaffung der Monarchie,<sup>44</sup> aber doch deren Einbettung in den Volksstaat. Diese Konfrontation bestimmt die folgenden Schriften.

Sie wird durch die Kriegssituation überlagert und verschärft. Während Gierke an der allgemeinen deutschen Kriegsbegeisterung Anteil nimmt, den Volksgeist damit gleichsetzt und sich an den Kriegsvorlesungen beteiligt,<sup>45</sup> sieht Preuß im Krieg von Anfang an ein Unglück und hofft auf einen Verständigungsfrieden. Nach einigen kleineren Äußerungen<sup>46</sup> findet diese Position 1915 Niederschlag im weit verbreiteten, viel diskutierten und scharf kritisierten Buch über *Das deutsche Volk und die Politik*.<sup>47</sup> Zwar notiert auch Preuß die nationale Begeisterung des kriegführenden Volkes. Aber er wendet sie gegen die Relikte des Obrigkeitsstaats und für eine nationale Einheit; deren Betonung lässt die Genese der staatlichen Gesamtperson und deren Einordnung in die Weltgemeinschaft nur noch verschwommen erkennen. Vordringliche Aufgabe bleibt der

Wandel vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat und, in diesem von Gierke jetzt deutlich distanzierteren Sinn, die Zurückverlagerung des Staates in das Volk.

Deshalb ist Preuß' Reaktion auf die militärische Niederlage, gipfelnd in dem gegen den bisherigen wie gegen den rätendemokratischen Obrigkeitsstaat gerichteten Artikel vom 14. November 1918 über *Volksstaat oder verkehrter Obrigkeitsstaat?*<sup>48</sup> ebenso folgerichtig wie seine darauf folgende Zusammenarbeit mit dem Rat der Volksbeauftragten und die Rolle als Verfassungsvater der Weimarer Verfassung. Folgerichtig im Gegensatz dazu ist freilich auch das schwere Zerwürfnis mit Gierke.<sup>49</sup> Hatte dieser schon 1914 vorbehaltlos den „deutschen Volksgeist“ beschworen, so war für ihn jetzt *Der germanische Staatsgedanke*<sup>50</sup> ein flammendes Bekenntnis zur Monarchie, zur These vom aufgezwungenen Krieg und zur Notwendigkeit, diesen fortzuführen. Das Volk, in das der Staat zurückverlagert werden sollte, kam nur als mythische Größe in Betracht. Zur Würdigung Gierkes anlässlich dessen 80. Geburtstags denunzierte James Goldschmidt<sup>51</sup> den genossenschaftlichen Gedanken als Schwäche des germanischen Staates - offenbar auf Preuß gemünzt. In dessen nach 1918 verfassten Schriften kommt Gierke kaum mehr vor.

#### 4. Ein erster Methoden- und Richtungsstreit

Die erwähnten Differenzen und Diskussionspunkte zwischen Gierke und Preuß können als Teil der methodischen Diskussion in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs verstanden werden. An sich wird der Höhepunkt eines Methodenstreits in der deutschen

Staatsrechtslehre in den 1920er Jahren und als Streit um die Auslegung der Weimarer Verfassung lokalisiert.<sup>52</sup> Konkret allerdings geht dieser Streit auf die Jahre unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg zurück. Die kurz hintereinander erschienenen Schriften von Hans Kelsen, Erich Kaufmann und Carl Schmitt<sup>53</sup> stoßen auf Entgegnungen aus einer „geisteswissenschaftlichen“ Richtung und eröffnen damit eine zugleich methodische und politische Diskussion, die die Staatsrechtslehre unter der Weimarer Verfassung beherrscht, mit der Entstehung und den Grundlagen dieser Verfassung aber kaum in Verbindung gebracht werden kann.

Wohl aber ging diesem Streit ein anderer voraus, der unmittelbar in das Ende des Kaiserreichs, die Novemberrevolution und die Weimarer Verfassung ausmündete. Die von Christoph Müller und im vorangegangenen Abschnitt dargestellte ursprüngliche Nähe und spätere Entfremdung zwischen Gierke und Preuß war eine Facette dieses Konflikts, aber sie reihte sich ein in eine Vielzahl von Gegensätzen, die die Diskussion des endenden 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts bestimmten.<sup>54</sup> In diesen Zusammenhang gehört Christoph Müllers Rekonstruktion des möglichen Diskurses zwischen Otto Hintze und Hugo Preuß.<sup>55</sup>

Ein Gegenstand des Konflikts war die Spaltung der Historischen Rechtsschule in eine romanistische und eine germanistische Richtung. Schon in den Verfassungsberatungen der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 prägte sich, vor allem in der Person Georg Beselers und seines Einflusses auf den Verfassungsausschuss der Nationalversammlung, die Bedeutung eines demokratisch legitimierten Mehrebenensystems und damit einer die Verfassungsstruktur prägenden Rolle des Grundrechtsteils

der Verfassung aus.<sup>56</sup> Diese versteht das Volk, in das der Staat zurückverlagert werden soll, konkret als Größe mit einem eigenen Gemeinwillen. Der Einfluss dieser Sichtweise auf Hugo Preuß ist evident, erkennbar auch in der Weimarer Verfassung (Art. 17), die ihrerseits Art. 28 GG beeinflusst hat. Hier ist die Rede von Völkern, die sich selbst regieren. Preuß hat diesen Kern des Selbstverwaltungsprinzips 1908 in seinem Beitrag zur Festschrift für Paul Laband betont und als Widerspruch zu dessen und von Heinrich Rosins Thesen formuliert.<sup>57</sup>

Ein Glied in seiner Argumentationskette ist das Verständnis der juristischen Person. Wenn Preuß von Gebietskörperschaften spricht, meint er damit Gesamtpersonen, die einen eigenen Willen bilden und betätigen. In welchen Verfahren dies geschieht, bleibt zunächst in der Schwebe; Preuß setzt sich ebenso wie von der monarchischen, so auch von der Volkssouveränität und der Idee eines Gesellschaftsvertrags ab und verweist auf die „organische“ Willensbildung.<sup>58</sup> Aber während insofern zunächst auch der Monarch als Organ der Gebietskörperschaft in Betracht kommt, spitzt sich deren Entscheidungsprozess immer konkreter auf einen Gemeinwillen zu, der synonym als Volkswillen verstanden werden kann. Konkret wird diese Argumentation in den Schriften zur preußischen Verwaltungsreform, vor allem dem Gutachten für die Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin.<sup>59</sup> Der in diesem Zusammenhang entwickelte Begriff des Volksstaats bestimmt die weitere Diskussion und schließlich die Arbeit an der Weimarer Verfassung.

Preuß sieht in der romanistischen Theorie der juristischen Person die Fiktion der Rechtspersönlichkeit, die die Wirklichkeit der kollektiven Willensbildung außer Acht lässt und die willkürliche Zurechnung der Handelnden zur juristischen Person ermöglicht.<sup>60</sup> Damit verschließt sich

diese Theorie einer Analyse der realen Beziehungen zwischen den Handelnden und der Gesamtheit. Dies hält Preuß namentlich Paul Laband entgegen. Stattdessen postuliert er für die Weimarer Verfassung ein Repräsentationsverständnis, das sich dem Gedanken einer Volkssouveränität annähert.<sup>61</sup>

Die Fiktionstheorie vernachlässigt aber auch das Verständnis einer sich selbst, durch eigene Organe, verwaltenden Gebietskörperschaft, das für Preuß den Kern der Selbstverwaltung ausmacht. Insofern distanziert sich Preuß auch von seinem ursprünglichen Lehrer Rudolf Gneist, der als Schüler Savignys römisches, dann freilich auch öffentliches Recht gelehrt hat.<sup>62</sup> Zwar gehen Preuß wie Gneist davon aus, dass die Rechtsordnung einen einheitlichen Bereich der öffentlichen Aufgaben zu regulieren habe. Aber während für Preuß die Verteilung dieser Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften zentrale Aufgabe der Gesetzgebung ist, bleiben in der preußischen Praxis wie auch nach deren Verständnis durch Gneist die Aufgaben staatlich und besteht die Selbstverwaltung darin, ihre Wahrnehmung unter Einbeziehung von Ehrenämtern auf Bezirks- und Kreisebene, als „mittelbare Staatsverwaltung“ zu sichern.<sup>63</sup> Der Rechtsstaat wird dadurch gestärkt, dass diesen Ehrenämtern zugleich die Verwaltungsrechtspflege obliegt. Für Preuß bedeutet eine solche Herauslösung der Selbstverwaltung aus den konkreten einzelnen Gebietskörperschaften eine Schwächung der Selbstverwaltung zugunsten des Obrigkeitsstaates, begünstigt durch die Fiktion der einheitlichen juristischen Persönlichkeit des Staates. Preuß widerspricht schon früh, in Auseinandersetzung mit Georg Jellineks Schüler Julius Hatschek, der Reduktion der kommunalen Selbstverwaltung auf den status passivus im Sinn der

Statuslehre Jellineks, und setzt ihr die eigenständige kommunale Hoheit über die Aufgaben der Gemeinde entgegen.<sup>64</sup> Jellinek allerdings formuliert - charakteristischerweise im Teil über die Staatsrechtslehre, nicht über die Soziallehre des Staates - seine Lehre von der Selbstverwaltung auf der Grundlage von Hatscheks (und Gneists) Untersuchungen und lässt dem Gedanken einer eigenständigen Lokalgewalt keinen Raum.<sup>65</sup>

In diesen Richtungsstreit, der hier nur angedeutet werden kann,<sup>66</sup> hat Christoph Müller die Überlegungen von Otto Hintze einbezogen. Damit erweitert er die Auseinandersetzung thematisch über den Bereich der Staatsrechtslehre hinaus auf die Geschichte, namentlich die für Hintze so entscheidende Wirtschafts- und Sozialgeschichte, sachlich auf die Verifikation der dem juristischen - germanistischen und romanistischen - Theorienstreit zugrundeliegenden Annahmen. Hintze hatte das Monarchische Prinzip im Sinn Friedrich Julius Stahls aufgenommen, das in modernisierter Form die Restauration der Staatswissenschaften eines Karl Ludwig von Haller fortzuführen suchte.<sup>67</sup> Dem hatte sich Preuß schon durch seine Lehre von der Gebietskörperschaft entgegengestellt.<sup>68</sup> Aber während sich diese Diskussion auf einer theoretisch-methodischen Ebene abspielte, erhielt sie durch Otto Hintzes historische, vor allem sozialhistorische Grundlegung eine neue Dimension. Es ging nicht mehr nur darum, welche Grundlage der Herrschaft legitim sei, sondern wie sich die Herrschaftsordnungen bildeten. Durch die Untersuchung der Bildung des britischen Parlamentarismus hatte Rudolf Gneist zwar diese Frage bereits aufgeworfen, aber durch ein Konzept des Ehrenamts zu beantworten gesucht, dem sich die neuere historische Forschung eines Josef Redlich und, ihm folgend, Preuß und auch Hintze entgegenstellten. Christoph Müller

hat diese Argumentation durch die Einbeziehung Peter Blickles erweitert.<sup>69</sup> Damit verschob sich die Frage nach der Legitimität der Herrschaft in Richtung auf die Bildung von Herrschaftsverhältnissen. Die Antworten auf diese Frage bildeten den Argumentationshaushalt erst für die Orientierung in den verfassungspolitischen Kontroversen des Ersten Weltkriegs, dann bei der Arbeit an der Weimarer Verfassung.

## 5. Folgerungen für kommunale Selbstverwaltung und Gemeinde-Demokratie

Seit der Arbeit an der Habilitationsschrift war für Preuß eine zentrale Frage und These, wie sich die Gemeinde als Gebietskörperschaft in die staatliche Ordnung einfüge. Während er sich damals auf das Verhältnis der Gebietskörperschaften von Gliedstaat und Reich konzentrierte und die „Dogmengeschichte des Selbstverwaltungsbegriffs“ als verwaltungsrechtliche Materie ausklammern musste,<sup>70</sup> führten ihn der thematische Zusammenhang, aber auch die Beschäftigung mit der konkreten Berliner Kommunalpolitik auf die Frage der kommunalen Selbstverwaltung zurück, und die monographischen Arbeiten der folgenden Jahre waren schwerpunktmäßig von den dadurch aufgeworfenen Problemen bestimmt. Das städtische Amtsrecht in Preußen<sup>71</sup> untersuchte die Stellung der städtischen Amtsträger und Bediensteten als Organe der städtischen Gebietskörperschaft und damit zugleich deren Eigenständigkeit; die Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung<sup>72</sup> widmete sich deren Bedeutung für die Herausbildung der republikanischen

Verfassungsstruktur auf lokaler Ebene und angesichts der aktuellen Bedürfnisse der Urbanisierung. Hundert Jahre nach der Stein'schen Städteordnung von 1808 erhielten Grundlagen und Prägungskraft dieses Gesetzgebungswerks zusätzliche Aktualität und bildeten die Messlatte für die Beurteilung des Stands der preußischen Verwaltungsreformen. Das Prinzip der sich selbst verwaltenden Gebietskörperschaft sollte, entsprechend wie auf staatlicher Ebene, die Gemeinden, Kreise und höheren Kommunalkörperschaften bestimmen.<sup>73</sup> Christoph Müllers Hinweis auf diese durch Art. 17 WRV vermittelte Grundlage des heutigen Art. 28 GG<sup>74</sup> betrifft daher eine der zentralen Fortwirkungen des Gründervaters der Weimarer Verfassung.

Insofern ist in der Tat der Begriff „Selbstverwaltung“ missverständlich. Wenn die Bildung der lokalen Gebietskörperschaft, als Quelle und Subjekt der lokalen Rechtsordnung wie auch als historischer Vorgang, gegenüber der staatlichen Gebietskörperschaft eigenständig<sup>75</sup> erfolgt, so betrifft sie grundsätzlich alle öffentliche Gewalt, nicht nur die Verwaltung. Die Gemeinde regiert sich selbst und kann als solche und kraft eigenen Rechts Recht setzen, anwenden und im Streitfall darüber entscheiden. Die Gewaltenteilung ist als apriorische Theorie keine Schranke, sondern es kommt auf die Aufgabenzuordnung an.

Dabei ist freilich die staatliche Verfassungsordnung zu beachten und zu berücksichtigen, dass die staatliche Rechtsetzung als Aufgabe des Staates auch die kommunale Demokratie und Selbstverwaltung zum Objekt haben kann. Der „Rahmen der Gesetze“, der nach Art. 28 II GG die kommunale Selbstverwaltung beschränken kann, ist dazu aufgrund der Einordnung der Kommune in die staatliche Ordnung ebenso legitimiert, wie die kommunale

Satzungshoheit aufgrund der Eigenständigkeit der kommunalen Ordnung zur Ausfüllung dieses Rahmens befugt ist. Mit Christoph Müllers Formulierung:

„Der Stufenbau der politischen Willensbildung läuft ‚von unten nach oben‘. Das politische System stellt, wie es Preuß anschaulich formuliert, ein aufsteigendes System von Gebietskörperschaften dar. Der Stufenbau der Rechtsordnung dagegen verläuft in umgekehrter Richtung ‚von oben nach unten‘.“<sup>76</sup>

Staatliche Rahmensetzung für die Gemeinde bestimmt deren Ordnung ebenso wie die kommunale Ausgestaltung und Konkretisierung. Für die Judikative kommt hinzu, dass deren staatliche Regulierung insofern von kommunaler Eigenständigkeit wenig oder nichts übrig lässt. Insofern anerkennt auch Preuß den Vorrang des staatlichen Gesetzes.

Umgekehrt folgt daraus jedoch, dass die Beschränkung und Ausgestaltung der kommunalen Eigenständigkeit dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten ist und ohne gesetzliche Grundlage nicht durch die staatliche Verwaltung erfolgen kann. Diese Beschränkung des staatlichen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung auf gesetzlich normierte und determinierte Entscheidungen ist die zentrale These von Preuß' Buch über *Das städtische Amtsrecht in Preußen*, eingehend begründet im Kapitel über die Geschichte des Bestätigungsrechts, das auch separat veröffentlicht wurde.<sup>77</sup> Sie beruhte dogmatisch auf der Eigenständigkeit staatlicher und kommunaler Gebietskörperschaften und ihrer Rechtsordnungen, praktisch aber auf den Erfahrungen in der kommunalpolitischen Willensbildung und Entscheidung, in denen sich Preuß den eigenmächtigen ministeriellen Eingriffen widersetzt hatte. Der Beitrag in diesem Band über *Privat-Dozent Dr. Hugo Preuß* belegt die zentrale

Bedeutung dieser Konflikte für Preuß' wissenschaftliche Laufbahn,<sup>78</sup> das Gutachten zur preußischen Verwaltungsreform<sup>79</sup> die praktische Relevanz staatlichen und von der einzelnen Kommunalkörperschaft abgelösten Einflusses auf Politik und Verwaltung der einzelnen Kreise und Gemeinden.

Dass die strikte Beachtung des Vorbehalts des Gesetzes für Eingriffe und Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung keine selbstverständliche Konsequenz rechtsstaatlicher Ordnung war, wurde evident, als Preuß seine Abhandlung den Preußischen Jahrbüchern einreichte. Zwar bewies der Herausgeber, der freikonservative Historiker Hans Delbrück,<sup>80</sup> persönliche und wissenschaftliche Liberalität, indem er den Beitrag veröffentlichte, aber er versah ihn mit einem Nachwort, in dem er für den Staat vindizierte, dass „stets ein sehr wesentlicher und vielleicht der allerwertvollste Teil seines Lebens dem freien Walten von Persönlichkeiten anvertraut sein muss“. Konkret bezog er das auf das preußische Königtum.

„In irgend einer kleinen Provinzstadt könnten wir zuletzt auch einen sozialdemokratischen Bürgermeister vertragen, in Berlin nicht. Berlin ist als Kommune zu mächtig und zugleich stehen die leitenden Persönlichkeiten den leitenden Persönlichkeiten des Staates, der Bürgermeister dem König zu nahe, als dass man die Spannung zwischen Staat und Kommune hier ohne Gefahr bis zum äußersten Extrem treiben lassen könnte. ... Mit anderen Worten: es muss der Krone freistehen, das Bestätigungsrecht für die Magistratsmitglieder so zu

handhaben, dass ein friedliches Zusammenwirken dauernd erwartet werden kann.“<sup>81</sup>

Selten ist der Gegensatz zwischen rechtsstaatlicher Ordnung und Walten von Persönlichkeiten so klar benannt worden – freilich nicht angesichts der rechtsstaatlichen Kritik des Aristoteles am platonischen Idealstaat, sondern des Gegensatzes von Rechtsstaat und Hohenzollernmonarchie.

Allerdings, die gesetzliche Beschränkung kommunaler Selbstverwaltung wurde durch die Einengung staatlicher Aufsicht auf Rechtsaufsicht nicht ausgeschlossen, und im Rückblick bleibt zu betonen, dass Preuß insofern für den Rahmen der Gesetze wie auch in der Grundrechtsdogmatik<sup>82</sup> dem Gesetzgeber vertraute. Weder vom Schutz eines Kernbereichs oder Wesensgehalts, noch von einer institutionellen Garantie ist die Rede, sondern die Gesamtperson des Staates befindet durch ihre Gesetzgebung über das Maß der individuellen Freiheit wie auch der lokalen Selbstverwaltung. Dieses Vertrauen in den demokratischen Gesetzgeber kennzeichnet die staatsrechtliche Position nicht nur von Hugo Preuß, sondern der demokratischen Staatsrechtslehre an der Wende zur Weimarer Republik.<sup>83</sup>

## 6. Ergebnisse für die Kommunalpolitik

Schon die Diskussion über das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung wurde von Preuß nicht abstrakt, sondern im Hinblick auf konkrete kommunale Aufgaben geführt. Folgerichtig waren Preuß' Wahl in die Berliner Stadtverordnetenversammlung (1895), die darin verfolgte

Politik und, als deren Ergebnis und weitere Förderung, die Wahl zum ehrenamtlichen Magistratsmitglied (1910) Schritte in seinem kommunalrechtlichen und kommunalpolitischen Wirken. Christoph Müller hat diese Themen eingehend in Band 5 der Gesammelten Schriften dokumentiert und in seiner umfangreichen Einleitung zu diesem Band kommentiert. Wegen der Heterogenität der dabei zu berücksichtigenden Themen kommen sie in den im vorliegenden Band vereinten Aufsätzen weniger zur Sprache. Umso wichtiger ist es, in dieser Einleitung darauf ergänzend hinzuweisen.

### *6.1. Schulwesen*

Der Konflikt um den staatlichen, den kommunalen und den religiösen Einfluss auf das Schulwesen, der kurz vor Preuß' Wahl in die Stadtverordnetenversammlung aufgebrochen war, veranlasste diesen schon bald zu dezidiertem Stellungnahme, und Christoph Müllers Aufsatz über *Privat-Dozent Dr. Hugo Preuß*<sup>84</sup> arbeitet exemplarisch heraus, wie die Stellungnahme zu diesem Konflikt einen weiteren Erfolg in der wissenschaftlichen Laufbahn blockierte. Aber hinter den satirischen Reden, die der junge Stadtverordnete hielt, steckte ein Konzept kommunaler Schulverwaltung, das die mangelhafte Konkretisierung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen im Sinn der kommunalen Selbstverwaltung auszufüllen suchte. Schon in den Reden in der Stadtverordnetenversammlung und in den begleitenden Kommentaren dazu, dann im Werk über *Das städtische Amtsrecht in Preußen* und schließlich im Buch über *Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen* entwickelte Preuß sein Konzept, das bis zur Gegenwart die Rolle der Gemeinden im Schulrecht zu unterstreichen geeignet ist.<sup>85</sup>