

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 11

**Das Verhältnis von Preußen und Reich
in den ersten Jahren der Weimarer Republik
(1918-1923)**

Von

Dr. Enno Eimers



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

ENNO EIMERS

**Das Verhältnis von Preußen und Reich in den
ersten Jahren der Weimarer Republik (1918 bis 1923)**

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 11

**Das Verhältnis von Preußen und Reich
in den ersten Jahren der Weimarer Republik
(1918-1923)**

Von

Dr. Enno Eimers



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Teil A :

Das Verhältnis Preußen — Reich von der Reichsgründung bis zum Zusammenbruch 1918

I. Die Bismarcksche Reichsordnung und der großpreußische und bündische Unitarismus	11
II. Die Krise des Reich-Bundesstaaten-Verhältnisses	14
III. Die improvisierte Vereinheitlichung des Reiches während des Krieges durch die Zivil- und Militärbürokratie	17
IV. Die Parlamentarisierung des Reiches	19
V. Die Stellung der Mehrheitsparteien zum Reich-Bundesstaaten- Verhältnis vor dem 9. November 1918	22

Teil B :

Das Verhältnis von Preußen und Reich in den ersten Jahren der Weimarer Republik (1918 bis 1923)

I. Machtauflösung und Unitarismus 1918/1919	30
II. Das improvisierte Reich-Länder-Verhältnis in der Übergangs- periode vom November 1918 bis zum Januar 1919	37
1. Das Verhältnis der Freistaaten, insbesondere der Mittelstaaten, zum Rat der Volksbeauftragten	37
2. Die Einsetzung der preußischen Regierung und ihr Verhältnis zum Reich	41
III. Zur Auseinandersetzung um die Reichsverfassung	66
IV. Das Verhältnis des Preußischen Staatsministeriums zur Reichsregierung von der Einberufung der Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung im März 1919 bis zum Kapp-Putsch 1920	70

V. Das Verhältnis der preußischen Ressorts zum Reich 1919/1920	115
1. Das Preußische Ministerium des Innern	115
2. Das Preußische Ministerium für Handel und Gewerbe	160
3. Das Preußische Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten	169
4. Das Preußische Ministerium der öffentlichen Arbeiten	190
5. Das Preußische Finanzministerium	196
6. Das Preußische Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung	203
VI. Zur Arbeit gemeinsamer Behörden des Reiches und Preußens. Die Reichs- und Staatskommissariate in Preußen	209
VII. Ansätze zu einer Reform des Verhältnisses Preußen-Reich 1919/1920	252
1. Die Pläne zu einer engeren Verbindung von Preußen und Reich und die Entschließung der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung zugunsten des Einheitsstaates	252
2. Zur Reaktion der süddeutschen Länder auf die Einheitsstaats- entschließung der Verfassunggebenden Preußischen Landes- versammlung	260
3. Die Initiative der Reichsregierung zugunsten einer engeren Verbindung von Preußen und Reich	263
VIII. Unitarismus und Föderalismus vom Kapp-Putsch bis 1923	278
IX. Das Verhältnis des Preußischen Staatsministeriums zur Reichs- regierung vom Kapp-Putsch bis 1923	291
X. Das Verhältnis der preußischen Ressorts zum Reich 1920—1923 ..	333
1. Das Preußische Ministerium des Innern	333
2. Das Preußische Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten	369
3. Das Preußische Ministerium für Handel und Gewerbe	382
4. Das Preußische Ministerium der öffentlichen Arbeiten	389
5. Das Preußische Finanzministerium	395
6. Das Preußische Ministerium für Volkswohlfahrt	403
7. Das Preußische Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung	408
XI. Zum Verhältnis von Preußen und Reich 1923	420

A n h a n g :

Denkschriften zum Verhältnis Preußen — Reich (Auszüge)

Quelle Nr. 1	437
Quelle Nr. 2	443
Quelle Nr. 3	463
Quelle Nr. 4	468
Quelle Nr. 5	472
Quelle Nr. 6	474
Quelle Nr. 7	478
Quellen und Literaturverzeichnis	484

Abkürzungsverzeichnis

Zu den Abkürzungen der Quellen siehe das Quellenverzeichnis im Anhang

a) betr. Vertretungskörperschaften

A- und S-Räte	Arbeiter- und Soldatenräte
RdV	Rat der Volksbeauftragten
VNV	Verfassunggebende Nationalversammlung
VPrLv	Verfassunggebende Preußische Landesversammlung

b) betr. Reichsregierung

AA	Auswärtiges Amt Reichsminister des Auswärtigen
RMdI	Reichsministerium des Innern Reichsminister des Innern
RJM	Reichsjustizministerium Reichsjustizminister
RWM	Reichswehrministerium Reichswehrminister
RFM	Reichsfinanzministerium Reichsfinanzminister
RWIM	Reichswirtschaftministerium Reichswirtschaftminister
REM	Reichsernährungsministerium Reichsernährungsminister Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft
RAM	Reichsarbeitsministerium Reichsarbeitsminister
RVM	Reichsverkehrsministerium Reichsverkehrsminister

c) betr. Preußische Regierung

PrMdI	Preußisches Ministerium des Innern Preußischer Minister des Innern
PrJM	Preußisches Justizministerium Preußischer Justizminister

PrKM	Preußisches Kriegsministerium Preußischer Kriegsminister
PrFM	Preußisches Finanzministerium Preußischer Finanzminister
PrMfHuG	Preußisches Ministerium für Handel und Gewerbe Preußischer Minister für Handel und Gewerbe
PrMfLDuF	Preußisches Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten Preußischer Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten
PrMfVW	Preußisches Ministerium für Volkswohlfahrt Preußischer Minister für Volkswohlfahrt
PrMdöA	Preußisches Ministerium der öffentlichen Arbeiten Preußischer Minister der öffentlichen Arbeiten
PrMfWKuV	Preußisches Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung Preußischer Minister für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung

d) betr. Besatzung

InCo	Interallied Rhineland High Commission
-------------	---------------------------------------

Teil A

Das Verhältnis Preußen—Reich von der Reichsgründung bis zum Zusammenbruch 1918

I. Die Bismarcksche Reichsordnung und der großpreußische und bündische Unitarismus

Das Jahr 1871 schließt für einen Teil des deutschen Volkes eine jahrhundertelange Periode der staatenbündischen Organisation¹ ab: das außer-österreichische Deutschland erreicht über seine fürstlichen Regierungen eine bundesstaatliche Ordnung². Die einzelstaatlichen Gewalten treten einen Teil ihrer Souveränität an eine Reichszentralgewalt ab, die sich darstellt in dem Bundesrat und dem Deutschen Kaiser, seinem Reichskanzler und dem Reichstag. Das Verhältnis der Einzelstaaten gegenüber dem Reich ist entsprechend den starken Unterschieden in ihrem historischen, militärischen, wirtschaftlichen, territorialen Status und ihrer verschiedenartigen politischen Stellung differenziert: von der völligen Unterordnung der norddeutschen Kleinstaaten über die durch Sonderrechte garantierte teilweise Exemption Bayerns, Sachsens, Württembergs und Badens gegenüber der Reichszentrale bis zur engen Verbindung Preußens mit dem Reich, über die die gerade bewiesene Stellung Preußens als europäische Großmacht und seine allgemein überragende Bedeutung unter den deutschen Staaten in der Verfassung als Hegemonie realisiert wird.

Kernstück der Reichsverfassung von 1871 ist die enge Verbindung Preußens mit dem Reich; sie verleiht der jungen Reichsgewalt die nötige Stärke gegenüber allen zentrifugalen Tendenzen.

Die enge Bindung des Reiches an Preußen zeigt sich verfassungsnormativ darin, daß dem König von Preußen das Präsidium zusteht, dem besonders in den Artikeln 11, 15, 17, 18 und 63 gewichtige Rechte an die Hand gegeben sind. Im Bundesrat, der zumindest in den ersten Jahr-

¹ Der staatenbündische Charakter des alten Reiches ist in der staatsrechtlichen Diskussion selbstverständlich nicht unbestritten.

² In der Diskussion um das Reich-Länder(Staaten)-Verhältnis wird der Grundsatz des bundesstaatlichen Charakters des kaiserlichen Deutschlands nicht durchweg anerkannt — vor allem die von dem bayerischen Staatsrechtslehrer von Seydel geführte Schule versteht es als Staatenbund —, es ist aber die verbreitetste Anschauung, daß es sich um einen Bundesstaat handelt.

zehnten wichtigsten Reichsinstitution, hat Preußen faktisch eine führende Stellung. Es verfügt dem Wortlaut der Verfassung nach zwar nur über ein Drittel der Bundesratsstimmen: praktisch kann es jedoch — abgesehen davon, daß ihm ein absolutes Veto in Wehr- und Zollfragen zusteht — auf Grund der tatsächlichen Abhängigkeit der norddeutschen Kleinstaaten nur schwer überstimmt werden. Allgemein gibt Preußen die politische Richtung des Bundesrats an.

Über den Verfassungswortlaut hinaus wird die Reichsleitung an Preußen gebunden: der Reichskanzler ist mit kurzen Unterbrechungen bis 1918 zugleich preußischer Ministerpräsident und preußischer Minister des Auswärtigen, und als solcher instruiert er die preußischen Bundesratsstimmen; der Vizekanzler ist zeitweilig Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums, die Staatssekretäre der Reichsämters, die Gehilfen des Reichskanzlers, sind zum Teil oft zugleich preußische Staatsminister und preußische Bundesratsbevollmächtigte — um die wesentlichen Glieder dieser Union zu nennen. Neben der Personalunion Reichs- und preußischer Ämter steht die Entwicklung, daß preußische Zentralinstanzen ihre Tätigkeit in mehr oder minder großem Maße auf Reichsaufgaben ausdehnen, wie das Preußische Ministerium für Handel und Gewerbe³, das Preußische Ministerium für öffentliche Arbeiten⁴ und das Preußische Kriegsministerium⁵. Das föderative Prinzip des Kontingentheeres ist schon bald nach der Reichsgründung faktisch weitgehend zugunsten eines einheitlich auf den preußischen Bundesfeldherrn hin geordneten Reichskriegswesens aufgehoben⁶. Das Auswärtige Amt ist 1870/71 aus dem Preußischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten gebildet. Das Auswärtige Amt führt gegen eine jährlich zu zahlende Pauschale zugleich auswärtige Geschäfte Preußens. Zur Vertretung der preußischen Belange stehen ihm die preußischen Gesandtschaften bei den außerpreußischen Bundesstaaten zur Verfügung⁷.

Ein Reichskabinett besteht bis 1918 nicht, gemeinsame Sitzungen des Kanzlers mit sämtlichen Staatssekretären finden nur vereinzelt statt⁸; dagegen werden in den Sitzungen der (tatsächlichen) obersten preußi-

³ *Goldschmidt*, Hans: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung von Bismarck bis 1918, Berlin 1931, S. 54 ff.

⁴ Zu Einzelheiten vgl. *Sarter*, Adolph: Die deutschen Eisenbahnen im Kriege, Stuttgart usw. 1930, S. 30 ff.; *Goldschmidt*: Das Reich und Preußen, S. 53 f.

⁵ Siehe zu den Details: *Morsey*, Rudolf: Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867—1890, Münster/Westfalen 1957, S. 227 ff.

⁶ *Huber*, Ernst Rudolf: Heer und Staat in der deutschen Geschichte, 2. Aufl. Hamburg 1943, S. 247 ff.

⁷ *Goldschmidt*: Das Reich und Preußen, S. 12 ff.; *Morsey*, Rudolf: Die oberste Reichsverwaltung, S. 104—122.

⁸ *Goldschmidt*: Das Reich und Preußen, S. 66.

schen Regierungsbehörde, dem preußischen Staatsministerium, neben den preußischen Angelegenheiten alle wichtigen Fragen der Reichspolitik beraten und praktisch auch entschieden, sofern es sich nicht um Gesetzesvorlagen handelt, bei denen außerpreußische Staaten und der Reichstag noch eine Einwirkungsmöglichkeit haben⁹.

Die Hegemonie Preußens im Reich funktioniert zunächst ohne größere Friktionen. Preußen beweist auf militärischem, auf administrativem und auf legislativem Gebiet¹⁰, insgesamt im politischen Bereich durch *Bismarck* seine Fähigkeit zur Integration im Reichsinteresse. Von den süddeutschen Staaten ist besonders dankbar das maßvolle Ausüben der Hegemonie durch Preußen im Bundesrat vermerkt¹¹. In den ersten Jahrzehnten vermeidet es möglichst, Staaten zu majorisieren. Es verhandelt vielmehr und schließt Vergleiche. Die Zusammenarbeit der verbündeten Regierungen im Bundesrat im Geiste der „Vertragstreue“ und „bundesfreundlichen Gesinnung“ ist vielfach hervorgehoben. Im Bundesrat entwickelt sich über den „großpreußischen Unitarismus“ hinaus ein „bündischer Unitarismus“ als Motor der Vereinheitlichung. Eine wichtige Grundlage für die — im Vergleich zum Reichstag — reibungslose Zusammenarbeit im Bundesrat ist seine politische Homogenität¹² — entsprechend der konservativ bis rechtsliberal bestimmten Struktur der Einzelstaaten als Verwaltungsstaaten — im Gegensatz zu dem wie die Landtage alle politischen Richtungen repräsentierenden Reichstag.

Preußen und die übrigen Einzelstaaten haben über die Reichsgründung hinaus entscheidenden Anteil an der Vereinheitlichung des (klein-)deutschen Raumes und an der Stärkung seiner politischen Zentrale. Die verbündeten Regierungen nehmen — bedeutsamerweise ohne ernsthaften Widerspruch — die Minderung des Anteils des Bundesrats an der Bildung des Reichswillens und die Erstarkung der Reichsgewalt außerhalb des Bundesrats hin; diese Erstarkung zeigt sich an dem Eigengewicht, das die Kaiserwürde gegenüber Preußen gewinnt, und der Ent-

⁹ *Klein*, Ernst: Funktion und Bedeutung des preußischen Staatsministeriums, S. 195—261 in *Jb. für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands*, Bd. 9—10, Tübingen 1961, S. 261.

¹⁰ *Triepel*, Heinrich: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907, S. 73 ff.; *Triepel*, Heinrich: Die Hegemonie, Aalen 1961, S. 562 ff.; *Heffter*, Heinrich: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert / Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950, S. 562.

¹¹ *Graf Lerchenfeld-Koefering*, Hugo: Erinnerungen und Denkwürdigkeiten, Berlin 1935, S. 194 ff.; *Kaufmann*, Erich: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, in: *Kaufmann*, Erich: Gesammelte Schriften, Bd. 1, Göttingen 1960, S. 169.

¹² Vgl. *Koch*: Vereinheitlichung und Vereinfachung der Reichsverwaltung, DJZ, 26. Jg. 1921, 1. 5. 1921 Sp. 283. — Zur Einschränkung s. *Oldenburg*, Karl: Aus Bismarcks Bundesrat, Aufzeichnungen aus den Jahren 1878—1885, hg. von Wilhelm Schüßler, Berlin 1929.