

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 178

Das politische Denken Arnold Brechts

Eine transatlantische Ideengeschichte
des 20. Jahrhunderts

Von

Hannah Bethke



Duncker & Humblot · Berlin

HANNAH BETHKE

Das politische Denken Arnold Brechts

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 178

Das politische Denken Arnold Brechts

Eine transatlantische Ideengeschichte
des 20. Jahrhunderts

Von

Hannah Bethke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig
hat diese Arbeit im Jahre 2011 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0421

ISBN 978-3-428-13998-9 (Print)

ISBN 978-3-428-53998-7 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83998-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit ist die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Dezember 2011 von der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig angenommen wurde.

Am Ende meines Studiums in Freiburg brachte Professor Wilhelm Hennis mich auf die Idee, mich näher mit Arnold Brecht zu beschäftigen. Daß daraus eine Dissertation entstanden ist, ist seiner Anregung zu verdanken. Ich danke ihm für seine Beharrlichkeit, Unterstützung und Förderung, mit der er nicht nur meine Dissertation, sondern bereits mein Studium begleitet hat.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Andreas Anter. Er hat diese Arbeit von Beginn an zeitintensiv und mit stetem Zuspruch betreut und war mir mit seiner Geduld, seinem Vertrauen und seiner Zuversicht eine große Stütze. Ich danke ihm für die anregenden Gespräche über meine Arbeit und die vielen Hinweise und Ratschläge, die meine Dissertation in entscheidenden Phasen vorangebracht haben. Bedanken möchte ich mich neben seiner steten Förderung auch für die Etablierung des Doktorandenkolloquiums, in dem ich einige Kapitel meiner Arbeit vorstellen und diskutieren konnte.

Danken möchte ich ferner meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Hubertus Buchstein, der mit wachem Interesse das Thema meiner Arbeit verfolgt und mich besonders in der Endphase meiner Dissertation sehr unterstützt und gefördert hat. Auch dafür, daß ich die Gelegenheit hatte, ein Kapitel meiner Arbeit am lehrstuhleigenen Kolloquium in Greifswald vorzustellen, sei ihm und allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Kolloquiums gedankt.

Ohne die finanzielle Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung wäre die Verwirklichung meines Dissertationsprojektes nicht möglich gewesen. Ich danke der Stiftung daher sehr für die Gewährung eines dreijährigen Promotionsstipendiums.

Mein Dank gilt darüber hinaus der Fazit-Stiftung, die die Veröffentlichung der Dissertation mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß unterstützt hat.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs Koblenz danke ich für die Bereitstellung der Archivalien und ihre fachkundige Hilfe. Bedanken möchte ich mich außerdem bei Tobias Müller, der mir bei der Erstellung des Personenregisters behilflich war.

Für seine gründlichen Korrekturen des Manuskripts sowie seine zahlreichen kritischen Hinweise und Anregungen geht schließlich mein sehr herzlicher Dank an Johannes Herlyn.

Dem Andenken von Wilhelm Hennis, der noch vor der Veröffentlichung der Arbeit starb und dem ich mehr zu verdanken habe, als hier in Worte zu fassen ist, ist dieses Buch gewidmet.

Greifswald, im April 2013

Hannah Bethke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Staatsdienst und Wissenschaft in der Weimarer Republik	19
1. Politik, Recht und Wissenschaft	20
a) Politikferne und Nähe zur Kunst: „Lübeck als geistige Lebensform“	20
b) Unmöglichkeit als wissenschaftliche Kategorie	29
c) Deutsche Hochschule für Politik	37
2. Verfassung, Verwaltung und Beamtentum (Reichsinnenministerium)	46
a) Schöpferische Verwaltung und initiatives Beamtentum	46
b) Rationalisierung und Formalisierung: Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien	61
c) Brecht als „demokratischer Reformator“?	75
3. Preußen contra Reich (Preußisches Staatsministerium)	88
a) Der Prozeß vor dem Staatsgerichtshof	101
aa) Brechts Thesen	105
bb) Analyse der Argumentation	118
cc) Brecht contra Schmitt	132
b) Das Urteil des Staatsgerichtshofs und die Debatte über den Preußenschlag ...	148
aa) Brechts Urteil im Rückblick	155
bb) Die Kontroverse zwischen Karl Dietrich Bracher und Arnold Brecht ...	164
cc) „Fanatiker des Rechts“ oder Opportunist der Macht? Zur Bewertung Brechts als Prozeßvertreter Preußens	175
c) Finale im Reichsrat	184

II. Zwischen zwei Welten – Emigration und politische Wissenschaft nach 1933	198
1. Exil – Die fremde Heimat: Eine Dokumentation in Briefen	212
a) Arnold Brecht und Alvin Johnson	212
b) Zwischen Identitätsverlust und Neubeginn	226
2. Zwischen Entlastungssehnsucht und Anklage: Brecht und die Schuldfrage nach 1945	233
a) „Vorspiel zum Schweigen“ (1948; amerik. 1944)	236
b) „Das deutsche Beamtentum von heute“ (1951)	264
3. Politische Theorie, Demokratie und Gerechtigkeit	282
a) „Politische Theorie“ (1961; amerik. 1959): Gerechtigkeit, Anthropologie und das Problem einer normativen Wissenschaft	285
aa) Was ist Wissenschaft?	292
bb) Die Genese des Wertrelativismus	305
cc) Faktische Anthropologie und Gerechtigkeitstheorie	316
dd) Kritik und Rezeption	342
b) Demokratie als bedrohte Ordnung: „Kann die Demokratie überleben?“ (1978)	353
Schlußbemerkung	367
Bibliographie von Arnold Brecht	371
Quellen- und Literaturverzeichnis	384
Personenregister	402

Abkürzungsverzeichnis

APSR	American Political Science Review
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
ARW	Akten der Reichskanzlei Weimarer Republik (Online)
BAK	Bundesarchiv Koblenz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GuG	Geschichte und Gesellschaft
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HZ	Historische Zeitschrift
NDB	Neue Deutsche Biographie
NLB	Nachlaß Arnold Brecht
NLH	Nachlaß Theodor Heuss
NPL	Neue Politische Literatur
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBI	Reichsgesetzblatt
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
ZfG	Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZfP	Zeitschrift für Politik

Siglenverzeichnis der zitierten Schriften von Brecht

VVS	Vom Verkauf einer fremden Sache. Ein Beitrag zur Unmöglichkeitstheorie, jur. Diss., Leipzig 1906.
Verwaltungsreform	Verwaltungsreform und die Mitarbeit der Beamtenschaft daran. Eröffnungsvortrag des Ministerialdirektors Dr. Brecht in der Verwaltungswissenschaftlichen Woche der Verwaltungs-Akademie Berlin, in: Monatsblätter des Bezirksverbandes Hannover des Bundes Deutscher Reichssteuerbeamter 2, 1925 (Nr. 3), S. 81–91.
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien. Allgemeiner Teil (GGO I), hrsg. v. Reichsministerium des Innern, Berlin 1926.
GO Büroreform	Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. Ihre staatsrechtliche und geschäftstechnische Bedeutung. Zugleich ein Lehrbuch der Büroreform, Berlin 1927.
PuG	Papier und Geschichte. Reichsverfassung 1919 und 1871, Wilsons Punkte (1928) (unveröffentlichtes Manuskript), in: BAK, NLB, N 1089/107.
GüN	Für ein Gesetz über Nachprüfung [sic!] der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen, in: Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik 6/I, 1929, S. 511–516.
VGA	Vereins- und Versammlungsrecht/Gesetz zum Schutze der Republik/Ausnahmerecht, in: <i>Drews, Bill/Lassar, Gerhard/Brecht, Arnold/Falck</i> , Carl: Allgemeine und politische Polizei. Kommentar zu den Vorschriften über allgemeines Polizei-, Vereins-, Versammlungs-, Presse- und Lichtspielrecht, Republikenschutz- und Ausnahmerecht. Sonderausgabe von Max von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Band II, 1. Halbband, Berlin 1932, S. 259–426 (zuerst 1925).
RuR	Realpolitik und Reichsreform (1933) (unveröffentlichtes Manuskript), in: BAK, NLB, N 1089/108.
VzS	Vorspiel zum Schweigen. Das Ende der deutschen Republik, Wien 1948.
DB	Das deutsche Beamtentum von heute. Überreicht durch die Deutsche Gesellschaft für Personalwesen e. V., 1951 (kein Ort angegeben).
PT	Politische Theorie. Die Grundlagen politischen Denkens im 20. Jahrhundert, Tübingen 1961.
Nähe	Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884–1927, Stuttgart 1966.
Kraft	Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen zweite Hälfte 1927–1967, Stuttgart 1967.
KDü	Kann die Demokratie überleben? Die Herausforderungen der Zukunft und die Regierungsformen der Gegenwart, Stuttgart 1978.

Die hier nicht aufgeführten Schriften werden mit Kurztiteln zitiert.

Einleitung

Rund dreißig Jahre nach seinem Tod im Jahre 1977 ist Arnold Brecht ein großer Unbekannter – in der sozialwissenschaftlichen Forschung findet er kaum Berücksichtigung, und auch in der zeithistorischen Forschung blieb eine nennenswerte Rezeption bislang aus. Im Hinblick auf die hohe Anerkennung, die er zeit seines Lebens sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft genoß, muß dieser Befund erstaunen. Doch nicht nur sein zeitgenössischer Bekanntheitsgrad, sondern auch seine Biographie selbst gibt kaum Anlaß zu der Vermutung, daß es ihm für eine langfristige Wirkung an Relevanz gemangelt hätte:¹

Arnold Brecht, 1884 in Lübeck geboren, war einer der wenigen überzeugten Demokraten in der höheren Verwaltung der Weimarer Republik. 1926 verfaßte er die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien (GGO I), die 1949 in der Bundesrepublik kaum verändert wieder in Kraft gesetzt wurde. Nachdem er als promovierter Jurist und Ministerialdirektor sechs Jahre lang im Reichsinnenministerium gearbeitet hatte, wo er unter anderem mit der Arbeit am Republikschutzgesetz befaßt war, wechselte er 1927 ins preußische Staatsministerium. Als Hauptbevollmächtigter im Reichsrat und Mitglied des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz war Brecht maßgeblich an der Vorbereitung der Reichsreform beteiligt. Nach dem sogenannten „Preußenschlag“ im Juli 1932 vertrat er Preußen vor dem Staatsgerichtshof. 1933 hielt er die letzte freie Rede im Reichsrat, in der er Hitler ermahnte, den von ihm geleisteten Verfassungseid auch einzuhalten und seine

¹ Die hier angeführten biographischen Daten und Informationen sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, folgenden Quellen entnommen: Biographical Sketch/Chronology of Events, in: Arnold Brecht Papers, German and Jewish Intellectual Émigré Collection, M.E. Granander Department of Special Collections and Archives, University Librarians, University at Albany, State University of New York, in: <http://library.albany.edu/speccoll/findaids/ger024.htm>, aufgerufen am 4. 8. 2011; Biographical Summary of Arnold Brecht, in: *Forkosch*, Morris D. (Hg.): *The Political Philosophy of Arnold Brecht*, New York 1954, S. 175–178; Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933. Band I: Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte München und von der Research Foundation for Jewish Immigration, Inc., New York, München/New York/London/Paris 1980, S. 90; *Hula*, Erich: Arnold Brecht 1884–1977, in: *Social Research* 44, 1977, S. 601–604; *Landau*, Martin: Arnold Brecht, in: *Sills*, David L. (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 2, New York 1968, S. 145–148; *Reichshandbuch der deutschen Gesellschaft*. Das Handbuch der Persönlichkeiten in Wort und Bild. Erster Band, hrsg. vom Deutschen Wirtschaftsverlag, Berlin 1930, S. 207; *Stiefel*, Ernst C./*Mecklenburg*, Frank: *Deutsche Juristen im amerikanischen Exil (1933–1950)*, Tübingen 1991, S. 87 f.; *Stoffregen*, Matthias: *Kämpfen für ein demokratisches Deutschland. Emigranten zwischen Politik und Politikwissenschaft*, Opladen 2002, S. 279. Die Angaben zur Biographie stützen sich außerdem auf die Memoiren Arnold Brechts, vgl. *Brecht*, Nähe sowie *ders.*, Kraft.

Geschäfte „unparteiisch und gerecht gegen jedermann zu führen“². Kurz darauf wurde er als „national unzuverlässig“ entlassen. Im November 1933 emigrierte er nach New York und übernahm an der dortigen New School for Social Research eine Professur für Politikwissenschaft. In den USA avancierte Brecht, der 1946 die amerikanische Staatsbürgerschaft annahm, zu einem renommierten Politikwissenschaftler, dessen Schriften große Beachtung fanden und weitläufig rezipiert wurden. Thematisch ist sein Werk breit gefächert: es reicht von Fragen des Beamtenrechts und der Verwaltungsorganisation über die Entwicklung der Staatsausgaben, den deutschen Föderalismus und zivilrechtliche Studien bis zu rechtsphilosophischen und wissenschaftstheoretischen Abhandlungen.³ 1960 erhielt er für sein Hauptwerk „Political Theory“ als bestes politikwissenschaftliches Buch des Jahres den Woodrow-Wilson-Preis – eine Auszeichnung, die ihn in eine Reihe stellt mit so renommierten Preisträgern wie Henry A. Kissinger oder Robert A. Dahl. Die Wirkungsgeschichte dieses Buches ist symptomatisch für sein gesamtes Wirken: Zunächst erfreute sich die „Political Theory“ einer starken Rezeption und hohen Auflagenzahl, doch knapp drei Jahrzehnte später war es in der sozialwissenschaftlichen Forschung nahezu vollständig vergessen. Auch die Einrichtung eines nach Brecht benannten Lehrstuhls an der Hebräischen Universität Jerusalem im Jahre 1993⁴ änderte an seinem wissenschaftlichen Bedeutungsverlust nichts. Lediglich Finanzwissenschaftlern dürfte Brecht zumindest insoweit bekannt sein, als das von ihm entwickelte „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ Eingang in die finanzwissenschaftliche Literatur gefunden hat und nach seinem Namen benannt wurde.⁵ Eine nähere Auseinandersetzung mit seinem Lebenswerk hatte dies freilich nicht zur Folge. Es gibt kaum Untersuchungen, die Arnold Brecht einen herausgehobenen Platz einräumen; wenn er überhaupt Erwähnung findet – wie zum Beispiel in Studien über die Geschichte der Weimarer Republik oder auch in verwaltungswissenschaftlichen Abhandlungen –, so geschieht dies meist nur am Rande und ohne auf den Inhalt seiner Arbeit und die Bedeutung seiner Person ausführlich einzugehen.⁶ Erst 2006 ist ein Sammelband

² Vgl. dazu Kapitel I.3.c). Hier auch die Zitierangaben.

³ Einen Überblick über seine veröffentlichten Schriften gibt die Brecht-Bibliographie im Anhang der Arbeit. Häufig zitierte Titel von Brecht werden in den folgenden Fußnoten mit Siglen abgekürzt, alle anderen Titel von Brecht werden mit Kurztiteln zitiert; die vollständigen Angaben stehen in der Bibliographie.

⁴ Dies geschah – obgleich Brecht kein Jude war – auf Veranlassung der Ehlerding-Stiftung, die neben dem Arnold-Brecht-Lehrstuhl für Europäisches Recht 1993 auch den Walther-Rathenau-Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftspolitik einrichtete. Vgl. [http://cms.ehlerdingstiftung.de/h/hebrAeische_universitaet_jerusalem_\(1993\)_90.php](http://cms.ehlerdingstiftung.de/h/hebrAeische_universitaet_jerusalem_(1993)_90.php). Zum derzeitigen Inhaber des Arnold Brecht Chair siehe http://law.huji.ac.il/segel.asp?staff_id=51&cat=441, aufgerufen am 31.7.2011.

⁵ Vgl. dazu Kähler, Jürgen: Das Brecht'sche Gesetz der Staatsausgaben, in: Krohn, Claus-Dieter/Unger, Corinna R. (Hg.), Arnold Brecht, 1884–1977. Demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York, Stuttgart 2006, S. 83–106.

⁶ Ausgenommen davon sind lediglich drei Aufsätze von Michael Ruck, der sich offensichtlich eingehender mit Brecht beschäftigt hat: Ruck, Michael: Patriotischer Institutionalismus

über Brecht erschienen, der einen ersten Anstoß gibt, sein „Denken und Handeln wieder in Erinnerung zu bringen“⁷. Eine systematische Erschließung seines Werks liegt damit gleichwohl noch nicht vor. Dies zu unternehmen, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung ist die Frage, wodurch sich Brechts politisches und wissenschaftliches Denken auszeichnet. Dies impliziert, daß sowohl der politische Theoretiker Brecht als auch seine Tätigkeit in der politischen Praxis in den Blick genommen wird. Dabei wird von einem gegenseitigen Abhängigkeits- und Beeinflussungsverhältnis ausgegangen: So ist danach zu fragen, inwieweit die politiktheoretische und juristische Vorbildung Brecht in seiner politischen Tätigkeit beeinflusst hat; umgekehrt stellt sich die Frage, wie jemand, der aus der politischen Praxis kommt, seine Erfahrungen, Ideen und Lehren in politische Wissenschaft umsetzt. Die Auseinandersetzung mit der politischen und wissenschaftlichen Denkungsart Brechts macht mithin eine Kontextualisierung auf drei Ebenen erforderlich:

Im Zentrum der Betrachtung steht erstens die Frage, welche wissenschaftliche Prägung in seinem Werk erkennbar wird. Zweitens geht es um die politische und biographische Prägung Arnold Brechts. Die wissenschaftsgeschichtliche und politisch-biographische Kontextualisierung wird schließlich drittens um eine transatlantische Dimension erweitert: hier geht es um die Wechselbeziehung zwischen den beiden Wirkungsstätten Deutschland und USA und die damit verbundene Frage nach Kontinuitäten und Zäsuren in Brechts Werk.

Die Arbeit ist chronologisch aufgebaut. Teil I umfaßt die Zeit bis zum Ende der Weimarer Republik, Teil II beginnt mit Brechts Emigration 1933 und endet mit seiner letzten Monographie im Jahre 1978. Diese Zweiteilung bietet sich aus folgendem Grund an:

mus und bürokratische Modernisierung – Arnold Brecht als Verwaltungsreformer in der Weimarer Republik, in: Laux, Eberhad/Tepe, Karl (Hg.), *Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*, Stuttgart 1998, S. 177–202; *ders.*: Arnold Brecht und die Verfassungsentwicklung in Westdeutschland, in: Krohn, Claus-Dieter/Schumacher, Martin (Hg.), *Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945*, Düsseldorf 2000, S. 207–229 sowie sein erst kürzlich erschienener Aufsatz *ders.*: Deutsch-amerikanische Perspektiven. Der politische Intellektuelle Arnold Brecht als transatlantischer Mittler im Kalten Krieg, in: Gallus, Alexander/Schildt, Axel (Hg.), *Rückblickend in die Zukunft. Politische Öffentlichkeit und intellektuelle Positionen in Deutschland um 1950 und um 1930*, Göttingen 2011, S. 359–384. Darüber hinaus liegt ein Aufsatz von Corinna R. Unger vor, der sich mit Brechts Stellungnahmen zum deutschen Beamtenrecht nach 1945 auseinandersetzt: Unger, Corinna R.: Vom Beamtenrecht zur politischen Kultur. Die Vorschläge Arnold Brechts zur Reform des öffentlichen Dienstes der Bundesrepublik, in: *Kritische Justiz* 16, 2003, S. 82–94.

⁷ Vgl. Krohn, Claus-Dieter/Unger, Corinna R. (Hg.): *Arnold Brecht, 1884–1977. Demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York*, Stuttgart 2006, S. 7.