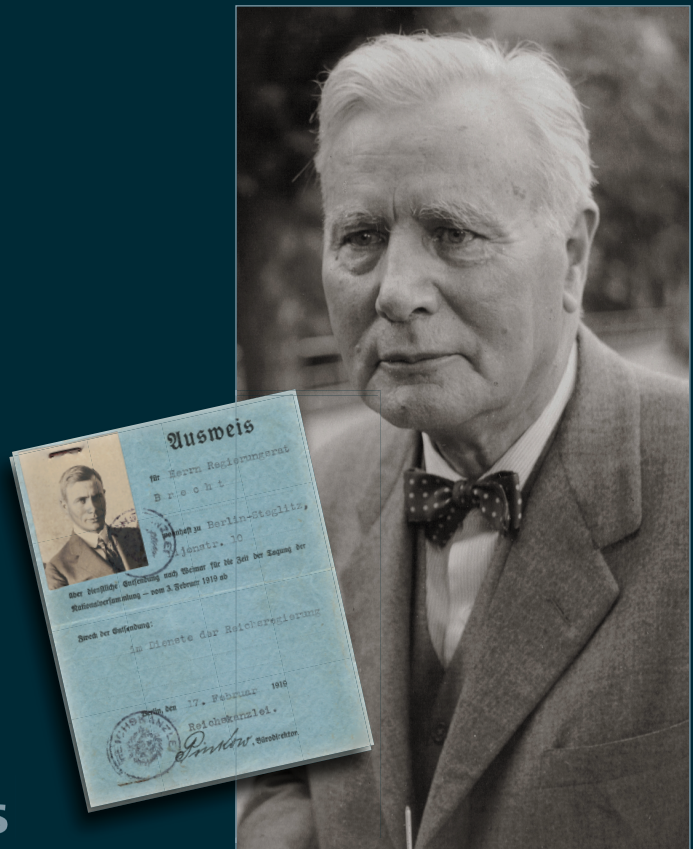


Michael Ruck

Arnold Brechts Staatsverständnis in Praxis und Theorie

Deutscher Verwaltungsjurist – amerikanischer
Staatswissenschaftler – transnationaler Politikberater

STAATSVERSTÄNDNISSE



Nomos

Wissenschaftlicher Beirat:

Andreas Anter, Erfurt

Horst Bredekamp, Berlin

Norbert Campagna, Luxemburg

Oliver Hidalgo, Passau

Sebastian Huhnholz, Hannover

Florian Meinel, Göttingen

Herfried Münkler, Berlin

Henning Ottmann, München

Walter Pauly, Jena

Wolfram Pyta, Stuttgart

Volker Reinhardt, Fribourg

Peter Schröder, London

Kazuhiro Takii, Kyoto

Pedro Hermilio Villas Bôas Castelo Branco, Rio de Janeiro

Loïc Wacquant, Berkeley

Barbara Zehnpfennig, Passau

Moshe Zimmermann, Jerusalem

Staatsverständnisse | Understanding the State

herausgegeben von

Rüdiger Voigt

Band 181

Michael Ruck

Arnold Brechts Staatsverständnis in Praxis und Theorie

Deutscher Verwaltungsjurist – amerikanischer
Staatswissenschaftler – transnationaler Politikberater



Nomos

© Titelbild: Bildarchiv Tessmer-Brecht, Lübeck (alle Rechte vorbehalten).
Arnold Brechts Dienstaussweis der Reichskanzlei für die Tagung der deutschen Nationalversammlung in Weimar (17. Februar 1919).
Arnold Brecht auf einem Deutschlandbesuch bei seinem Bruder Gustav in Bad Wiessee (wohl Sommer 1957).

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

ISBN 978-3-8487-5332-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9467-4 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Editorial

Das Staatsverständnis hat sich im Laufe der Jahrhunderte immer wieder grundlegend gewandelt. Wir sind Zeugen einer Entwicklung, an deren Ende die Auflösung der uns bekannten Form des territorial definierten Nationalstaates zu stehen scheint. Denn die Globalisierung führt nicht nur zu ökonomischen und technischen Veränderungen, sondern sie hat vor allem auch Auswirkungen auf die Staatlichkeit. Ob die „Entgrenzung der Staatenwelt“ jemals zu einem Weltstaat führen wird, ist allerdings zweifelhaft. Umso interessanter sind die Theorien früherer und heutiger Staatsdenker, deren Modelle und Theorien, aber auch Utopien, uns Einblick in den Prozess der Entstehung und des Wandels von Staatsverständnissen geben.

Auf die Staatsideen von Platon und Aristoteles, auf denen alle Überlegungen über den Staat basieren, wird unter dem Leitthema „Wiederaneignung der Klassiker“ immer wieder zurückzukommen sein. Der Schwerpunkt der in der Reihe *Staatsverständnisse* veröffentlichten Arbeiten liegt allerdings auf den neuzeitlichen Ideen vom Staat. Dieses Spektrum reicht von dem Altmeister *Niccolò Machiavelli*, der wie kein Anderer den engen Zusammenhang zwischen Staatstheorie und Staatspraxis verkörpert, über *Thomas Hobbes*, den Vater des Leviathan, bis hin zu *Karl Marx*, den sicher einflussreichsten Staatsdenker der Neuzeit, und schließlich zu den zeitgenössischen Staatstheoretikern.

Nicht nur die Verfälschung der Marxschen Ideen zu einer marxistischen Ideologie, die einen repressiven Staatsapparat rechtfertigen sollte, macht deutlich, dass Theorie und Praxis des Staates nicht auf Dauer voneinander zu trennen sind. Auch die Verstrickung Carl Schmitts in die nationalsozialistischen Machenschaften, die heute sein Bild als führender Staatsdenker seiner Epoche trüben, weisen in diese Richtung. Auf eine Analyse moderner Staatspraxis kann daher in diesem Zusammenhang nicht verzichtet werden.

Was ergibt sich daraus für ein zeitgemäßes Verständnis des Staates im Sinne einer modernen Staatswissenschaft? Die Reihe *Staatsverständnisse* richtet sich mit dieser Fragestellung nicht nur an (politische) Philosophen und Philosophinnen, sondern auch an Geistes- und Sozialwissenschaftler bzw. -wissenschaftlerinnen. In den Beiträgen wird daher zum einen der Anschluss an den allgemeinen Diskurs hergestellt, zum anderen werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse in klarer und aussagekräftiger Sprache – mit dem Mut zur Pointierung – vorgetragen. Auf diese Weise wird der Leser/die Leserin direkt mit dem Problem konfrontiert, den Staat zu verstehen.

Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Editorial – Understanding the State

Throughout the course of history, our understanding of the state has fundamentally changed time and again. It appears as though we are witnessing a development which will culminate in the dissolution of the territorially defined nation state as we know it, for globalisation is not only leading to changes in the economy and technology, but also, and above all, affects statehood. It is doubtful, however, whether the erosion of borders worldwide will lead to a global state, but what is perhaps of greater interest are the ideas of state theorists, whose models, theories and utopias offer us an insight into how different understandings of the state have emerged and changed, processes which neither began with globalisation, nor will end with it.

When researchers concentrate on reappropriating traditional ideas about the state, it is inevitable that they will continuously return to those of Plato and Aristotle, upon which all reflections on the state are based. However, the works published in this series focus on more contemporary ideas about the state, whose spectrum ranges from those of the doyen *Niccolò Machiavelli*, who embodies the close connection between the theory and practice of the state more than any other thinker, to those of *Thomas Hobbes*, the creator of *Leviathan*, those of *Karl Marx*, who is without doubt the most influential modern state theorist, those of the Weimar state theorists *Carl Schmitt*, *Hans Kelsen* and *Hermann Heller*, and finally to those of contemporary theorists.

Not only does the corruption of Marx's ideas into a Marxist ideology intended to justify a repressive state underline the fact that state theory and practice cannot be permanently regarded as two separate entities, but so does Carl Schmitt's involvement in the manipulation conducted by the National Socialists, which today tarnishes his image as the leading state theorist of his era. Therefore, we cannot forego analysing modern state practice.

How does all this enable modern political science to develop a contemporary understanding of the state? This series of publications does not only address this question to (political) philosophers, but also, and above all, students of humanities and social sciences. The works it contains therefore acquaint the reader with the general debate, on the one hand, and present their research findings clearly and informatively, not to mention incisively and bluntly, on the other. In this way, the reader is ushered directly into the problem of understanding the state.

Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Inhaltsverzeichnis

Einführung	9
I. Vom „unpolitischen“ Juristen im kaiserlichen Obrigkeitsstaat zum republikanischen Spitzenbeamten der Weimarer Demokratie (1918-1933)	
1. Arnold Brecht – ein gouvernementaler Etatist im parlamentarisch-pluralistischen Parteien- und Verbändestaat von Weimar	23
2. Arnold Brechts Beiträge zur verwaltungsstaatlichen Fundierung der Weimarer Demokratie	55
3. Arnold Brecht als Protagonist einer institutionellen und territorialen Staatsreform in der Weimarer Republik	73
II. Vom preußisch-deutschen Verwaltungspraktiker zum Staats- und Politikwissenschaftler im Exil (1933-1945)	
4. Arnold Brecht als Wissenschaftler an der „University in Exile“ in New York	91
5. Arnold Brechts Diskussionsbeiträge zur Verwaltungsreform in den Vereinigten Staaten von Amerika	101
6. Arnold Brechts Plädoyer für eine Transzendierung nationaler Souveränität im Zweiten Weltkrieg (1941-1943)	123
III. Transnationaler Mittler und Ratgeber beiderseits des Atlantik im Kalten Krieg (1945-1976)	
7. Arnold Brechts Anteil am Wiederaufbau der parlamentarisch-föderalen Demokratie in Westdeutschland	133
8. Arnold Brechts Initiativen zur Überwindung der deutschen Teilung durch eine Entspannung in Mitteleuropa	151

9. „Diktatorische Enklaven“ - Arnold Brechts Thesen zum maßnahmestaatlichen Schutz demokratischer Regime	165
---	-----

IV. Literatur

1. Schriften Arnold Brechts	181
2. Publikationen über Arnold Brecht und sein Wirken	189
3. Sekundärliteratur	193
Abkürzungen	207
Die Autoren	209

Einführung

I.

Das Wirken des Staatspraktikers und Staatstheoretikers Arnold Brecht (1884-1977) ist eng mit den drei Hauptepochen deutscher Geschichte im kurzen 20. Jahrhundert verknüpft. Zunächst mit dem gescheiterten Unterfangen, die demokratischen Regierungsinstitutionen in Preußen und im Reich 1932/33 mit juristischen Mitteln vor dem Zugriff der nationalen Rechten zu bewahren. In den vorausgegangenen Jahren hatte der republikanische Spitzenbeamte sich während der Revolutionszeit von 1918 bis 1921 in der Reichskanzlei, dann im Reichsinnenministerium und seit 1927 im Preußischen Staatsministerium als Verwaltungserneuerer und Reichsreformer einen herausragenden Namen gemacht.

Seine zweite Karriere als Staats- und Politikwissenschaftler begann Brecht nicht aus freien Stücken Ende 1933 in Nordamerika. Von seiner dortigen Wirkungsstätte aus, der New School of Social Research in New York, warb der Emigrant wider Willen unermüdlich für die weltweite Wahrung elementarer Menschenrechte, für den späteren Neuaufbau eines demokratischen Rechts- und Verfassungsstaates in Deutschland und für dessen rasche Wiedereingliederung in die westliche Staatengemeinschaft.

Nach dem Zweiten Weltkrieg begleitete Arnold Brecht die Bundesrepublik aus eigenem Antrieb als transatlantischer Mittler von der Gründung des deutschen Weststaates 1948/49 bis in die sozialliberale Ära der 1970er Jahre hinein mit persönlichen Initiativen. Ob er sich für die antitotalitäre Ausgestaltung des Grundgesetzes, die modernisierende Erneuerung des deutschen Berufsbeamtentums und die Etablierung der Politikwissenschaft an westdeutschen Universitäten einsetzte oder schon frühzeitig durch eine Deeskalation des Kalten Krieges in Mitteleuropa die deutsche Wiedervereinigung anzubahnen versuchte – im Mittelpunkt stand dabei durchgängig sein lebens- und berufserfahrenes Bestreben, der zweiten deutschen Republik durch normative und institutionelle Vorkehrungen jenes Schicksal des Weimarer Versuchs zu ersparen, das sein persönliches und professionelles Trauma geworden war.

Arnold Brecht trug selbst aktiv dazu bei, seinen Namen in die deutsche und transatlantische Geschichte möglichst dauerhaft einzuschreiben. Angefangen mit seiner 1906 erschienenen Dissertation hat der in der Hansestadt Lübeck geborene und dort in einem großbürgerlich-nationalliberalen Elternhaus preußischer Herkunft aufgewachsene Schöngest¹ als Jurist, Verwaltungsmann und Politikwissenschaftler, spä-

¹ Bethke 2013, S. 27-29; vgl. Berner 1974.

ter auch als engagierter Zeitgenosse über sieben Jahrzehnte hinweg bis zu seinem Tod im ostholsteinischen Eutin am 11. September 1977 eine große Zahl von Büchern und Aufsätzen veröffentlicht.² Darunter sind neben einem 1959/61 erstveröffentlichten Standardwerk zur Politischen Theorie³ auch mehrere autobiografische Schriften, aus denen nach wie vor zitiert wird,⁴ sowie eine Sammlung selbstverfasster Gedichte Arnold Brechts.⁵

Als „Brechtsches Gesetz“ bekannt geworden ist zudem das von ihm selbst so genannte „Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmasierung“. Danach ist in Staaten mit steigender Bevölkerungsdichte ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben pro Kopf regelhaft feststellbar.⁶

Brechts weit gespannte und sehr umfangreiche, von ihm akribisch bewahrte und überlieferte Korrespondenz, die im Bundesarchiv Koblenz und im Archiv der New Yorker NSSR zugänglich ist,⁷ dokumentiert darüber hinaus jenen nachhaltigen Eindruck, welchen er mit seinem persönlichen Auftreten und Wirken auf viele Weggefährten und Mitarbeiter, wie auch auf Studenten und auf die Hörer seiner zahllosen Vorträge hinterlassen hat.

Insbesondere gilt das für Persönlichkeiten, die während der 1920er und frühen 1930er Jahre mit dem dynamisch-selbstbewussten Ministerialdirektor in näheren Arbeitskontakt gekommen waren. So erhielt der „liebe und aufrichtig verehrte Herr Brecht“, mittlerweile im 88. Lebensjahr stehend, Mitte August 1971 ein privates Handschreiben des Ersten Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg. Darin bekannte der Sozialdemokrat Herbert Weichmann (1896-1983), den Ministerpräsident Otto Braun (1872-1955) zeitgleich mit Brecht 1927 als Persönlichen Referenten ins Preußische Staatsministerium geholt hatte:

„Ich wiederhole, was ich Ihnen schon mündlich gesagt habe: Sie waren ein Vorbild, an dem ich mich geformt habe und Sie bleiben es bis heute!

Ihr Beamtenethos und ihre charakterliche Gradlinigkeit sind meine Erbmasse aus der Zeit im Preussischen Staatsministerium.

Ihre unbedingte [?] Sachlichkeit und Gründlichkeit hat mich erzogen.“⁸

2 Bibliography of Books and Articles by A. Brecht. In: *Brecht* 1954b, S. 161-178; Arnold Brecht - Schriften 1906-1978. In: *Krohn/Unger* 2006, S. 213-222; Bibliographie von Arnold Brecht. In: *Bethke* 2013, S. 371-383; Literaturverzeichnis, Abschnitt 1: Schriften Arnold Brechts in diesem Band.

3 *Brecht* 1976b (1961); vgl. *Söllner* 2006a u. 2006b; *Bethke* 2013, S. 282-353.

4 *Brecht* 1966a u. 1967b; vgl. *Depkat* 2006 u. 2007.

5 *Brecht* 1974.

6 *Brecht* 1932d; vgl. *Wirtz* 1975; *Kähler* 2006.

7 Bundesarchiv Koblenz, Bestand N 1089: Nachlass Arnold Brecht (1884-1977); URL: https://www.bundesarchiv.de/nachlassdatenbank/viewsingle.php?category=B&person_id=1799&aset_id=1959&sid=4a7dc58a5fb6887d337aa. University Libraries, University at Albany, NY, M. E. Grenander Department of Special Collections & Archives, Collection ID ger024: Arnold Brecht Papers, 1865-1974; URL: <https://archives.albany.edu/description/catalog/ger024> [beide aufgerufen 13.12.2023].

8 Schreiben v. 18.8.1971 (BAK, N 1089, Bd. 27).

Ursprünglich ein nationalliberaler Diener des monarchischen Rechtsstaates, hatte sich Brecht unter dem Eindruck von Kriegsniederlage und Revolution 1918/19 in der Reichshauptstadt Berlin zum konsequenten Vernunftrepublikaner gewandelt. Persönliche Liberalität, professionelle Loyalität und beruflich-gesellschaftlicher Ehrgeiz ließen den selbstbewussten Elitebeamten rasch zu einem der wichtigsten administrativen Zuarbeiter des parlamentarisch-pluralistischen Parteien- und Verbändestaates von Weimar aufsteigen.

Als individualistischer Bildungsbürger, als profilierter Angehöriger der administrativen Funktionselite und als Politikwissenschaftler von Rang wahrte Arnold Brecht Zeit seines Lebens sorgsam Distanz zu allen parteipolitischen Vergemeinschaftungen. Gleichwohl war sein Wirken in Berlin, dann in den USA und später im transatlantischen Raum durchweg der demokratisch-pluralistischen Staatsordnung gewidmet. Der exzellente Verwaltungsjurist, der renommierte Staatswissenschaftler und der respektierte Politikberater hat zwar niemals in der vordersten Reihe gestanden, doch bisweilen recht nahe dahinter.

II.

Arnold Brecht wurde am 26. Januar 1884 in Lübeck als Sohn des ehemals preußischen Verwaltungsjuristen Walther Brecht (1841-1909) geboren.⁹ Sein Vater war Schwiegersohn des als Chef der Feldeisenbahn-Abteilungen während des Frankreich-Feldzuges 1870/71 weithin bekannten und hochdekorierten Ministerialdirektors für die Eisenbahnabteilung des Preußischen Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten Theodor Weishaupt (1817-1899).¹⁰ Er war 1878 als Technischer Direktor der privaten Lübeck-Büchener Eisenbahn in die Freie Hansestadt gekommen. 1888 wurde ihm der Vorsitz des Vorstandes übertragen. Im der nationalliberalen Honoratiorenschaft Lübecks spielte Walther Brecht schon bald eine führende Rolle.¹¹

Sein zweitgeborener Sohn Arnold Brecht wurde nach dem Abitur am traditionsbeladenen Katharineum zu Lübeck 1902 und einem dreijährigen Studium der Jurisprudenz in Bonn, Berlin und Göttingen 1906 in Leipzig promoviert. Anschließend veröffentlichte der preußische Rechtsreferendar (1905 bis 1909) in kurzer Folge mehrere juristische Abhandlungen.¹² Sie brachten ihm das Angebot ein, als Privatdozent in die Juristische Fakultät der Marburger Philipps-Universität einzutreten. Das Habilitationskolloquium am 4. August 1914 konnte jedoch umständehalber

9 *Burmeister* 2006. Zur gesamten Biografie vgl. mit weiteren Hinweisen *Ruck* 2022b.

10 https://de.wikipedia.org/wiki/Theodor_Weishaupt [aufgerufen 23.12.2023].

11 *Seebacher* 1985 (2010); Art. „Walther Brecht (Jurist)“: URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Walther_Brecht_\(Jurist\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Walther_Brecht_(Jurist)) [aufgerufen 13.12.2023].

12 *Brecht* 1908, 1909 u. 1912.

nicht mehr stattfinden. Damit war die wissenschaftliche Karriere des kaiserlichen Beamten erledigt. Ein erstes Mal wirkten die Weltläufte unmittelbar auf seinen persönlichen Werdegang ein.

Nach hervorragenden Staatsprüfungen und einer kurzen Richtertätigkeit in Lübeck wurde Brecht 1910 als Hilfsarbeiter ins Berliner Reichsjustizamt einberufen. Der Kriegsdienst blieb ihm aus gesundheitlichen Gründen erspart. Mit anonym verfassten Propagandabroschüren versuchte er stattdessen die deutsche Position im Ausland zu unterstützen.¹³ Kurz nach seiner Ernennung zum Regierungsrat im Reichswirtschaftsamt wurde Brecht Ende Oktober 1918 als Protokollführer des Reichskabinetts in die Reichskanzlei abgeordnet. Dort avancierte er im Frühjahr 1919 zum Geheimen Regierungsrat und Vortragenden Rat. Seine weitergehenden Ambitionen blieben jedoch unerfüllt. Daraufhin übernahm Brecht Ende 1921 die Leitung der Abteilung für Verfassung, Verwaltung und (seit 1924) Beamtentum im Reichsministerium des Innern. Im April 1927 versetzte der deutschnationale Ressortchef Walter von Keudell (1884-1973) ihn in den Wartestand. Wenig später holte der sozialdemokratische Ministerpräsident Braun den republikanischen Spitzenbeamten demonstrativ ins Preußische Staatsministerium und ins Preußische Finanzministerium.¹⁴

Im Anschluss an einen mehrmonatigen Aufenthalt in Großbritannien und Frankreich zum vergleichenden Studium der dortigen Verwaltungsverhältnisse¹⁵ übernahm der ambitionierte Ministerialdirektor sein neues Amt als Preußischer Hauptbevollmächtigter im Reichsrat. In der Ländervertretung trat Brecht als Generalberichterstatter für den Reichshaushalt und für den Young-Plan hervor.¹⁶ Als führendes Mitglied des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz setzte sich Brecht in den Jahren 1928 bis 1931 ebenso engagiert wie vergeblich für eine territoriale Reichsreform ein.¹⁷ Daneben pflegte er seine wissenschaftlichen Neigungen als Lehrbeauftragter an der Berliner Hochschule für Politik. Aus dieser Dozententätigkeit erwuchsen vielfältige Kontakte zu nordamerikanischen Stiftungen, welche es 1933 auch Brecht erleichtern sollten, sich mit seiner Ehefrau Clara (1876-1970) in die USA abzusetzen, ohne dies wie eine überstürzte Flucht aussehen zu lassen.¹⁸

Nach dem preußischen Staatsstreich am 20. Juli 1932 vertrat Brecht die abgesetzte Regierung Braun-Severing vor dem Staatsgerichtshof.¹⁹ Seine kurzzeitige Entlassung wurde im November 1932 durch Gerichtsbeschluss wieder aufgehoben. Dienst-

13 *Brecht* 1917 u. 1918.

14 Zu Brechts Amtstätigkeiten von 1921 bis 1933 vgl. *Holste* 2006, S. 55-82; *Bethke* 2013, S. 46-87.

15 Vgl. dazu später *Brecht* 1940 u. 1941b.

16 *Brecht* 1930 u. 1932a; vgl. *Kähler* (2006).

17 Vgl. dazu Kapitel 3 in diesem Band.

18 *Wollkopf* 1983, S. 10.

19 Vgl. dazu und zum Folgenden Kapitel 1 in diesem Band.

lich blieb er weiterhin kaltgestellt, bis ihn Reichskommissar Franz von Papen (1879-1969) am 10. Februar 1933 formell suspendierte. Den unmittelbaren Anlass dafür bildete wohl eine couragierte Gegenrede Brechts auf die erste Ansprache des frisch ernannten Regierungschefs Hitler im Reichsrat am 2. Februar 1933. Wenig später entließ ihn der neue preußische Ministerpräsident Göring gemäß § 4 des so genannten „Berufsbeamtengesetzes“ (BBG) vom April 1933 wegen „nationaler Unzuverlässigkeit“ aus dem preußischen Staatsdienst. Sein ruhendes Dienstverhältnis beim Deutschen Reich hingegen wurde am 16. November 1933 "auf Antrag" unter Verlust jeglicher Pensionsansprüche aufgehoben.

III.

Parteilpolitisch ist Brecht nach eigener Aussage bis in den Ersten Weltkrieg hinein indifferent gewesen. Erst gegen Kriegsende will er sich der Mehrheitssozialdemokratie innerlich angenähert haben, ohne ihr jemals beizutreten. In der öffentlichen Wahrnehmung dürfte er eher den Deutschen Demokraten (DDP) zugeordnet worden sein. Eigentlicher Fluchtpunkt seiner politischen Loyalitäten waren und blieben aber nicht die Programmatik und Politik einer bestimmten Partei, sondern das Deutsche Reich und dessen parlamentarisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung. Im "Bewusstsein des ursächlichen Zusammenhangs zwischen den früheren undemokratischen Verfassungszuständen und dem Ausbruch des Krieges und seinem Verlust"²⁰ setzte der liberal-patriotische Etatist sich mit beharrlichem Nachdruck dafür ein, die offenkundigen Unzulänglichkeiten der Weimarer Verfassungswirklichkeit schrittweise auszuräumen.

Arnold Brecht stand in der Tradition jener strukturkonservativen Modernisierer, welche die deutsche Verwaltung durch institutionelle Modifikation und interne Optimierung möglichst unbeschadet aus dem "Dilemma" zu befreien suchten, das grasierende Aufgabenexpansion und chronische Ressourcenknappheit unter wechselnden politischen und konstitutionellen Rahmenbedingungen immer wieder heraufbeschworen haben.²¹ Administrative Reformen als Antwort auf die Herausforderungen des langfristigen Funktionswandels wie auch temporärer Veränderungsimpulse aus dem politischen Raum sind in Deutschland seit dem frühen 19. Jahrhundert regelmäßig nicht durch revolutionäre Umstrukturierungen, sondern jeweils nur durch graduelle Erweiterung, Ausdifferenzierung und Modifikation der bestehenden Verwaltungen durchgesetzt worden.²² Brecht war ein typischer Protagonist dieser evolutionären Modernisierung in bewahrend-stabilisierender Absicht.

20 Brecht 1966a, S. 260; vgl. ebd., S. 139ff.

21 Vgl. dazu den pointierten Essay von Ellwein 1994; ferner ders. 1993, S. 56ff. et passim.

22 Vgl. dazu ausführlich den Literaturbericht Ruck 1997/98.

Seit dem Eintritt ins Berufsleben hatte sich Brecht konsequent mit der Institution des preußisch-deutschen Berufsbeamtentums identifiziert. Seine grundsätzliche Einstellung trübte ihm allerdings nicht den Blick für das Erfordernis, deren Struktur und Funktionsweise laufend an die Anforderungen der jeweiligen Zeitumstände anzupassen. Er war überzeugt davon, das deutsche Berufsbeamtentum könne dafür jeweils aus sich selbst heraus die erforderliche Initiative und Kraft aufbringen.²³ In seinen Memoiren hat sich Brecht ausdrücklich als Motor dieses autochtonen Modernisierungsprozesses dargestellt:

"Nach dem Ausscheiden aus der Reichskanzlei war ich fünfeinhalb Jahre lang eine Art demokratischer Reformator im Reichsinnenministerium als Leiter der Abteilung für Verfassung, Verwaltung und Beamtentum [...], bis der zweite deutschnationale Innenminister [...] mich wegen meiner prodemokratischen und prorepublikanischen Einstellung entließ und durch einen Parteifreund ersetzte. Selber im Mittelpunkt des Kampfes um die Verfassung, um die Erneuerung der Verwaltung und um den Schutz der Republik stehend, erlebte ich in diesen Jahren [...] den Übergang dreier strategisch wichtiger Ämter aus den Händen demokratischer Republikaner in die deutsch-national, antidemokratisch und antirepublikanisch denkender Männer: die Ämter des Reichspräsidenten, des Reichsinnenministers und meines eigenen Amtes als Leiter der Verfassungsabteilung."²⁴

Die Schwerpunkte der Reformarbeiten Brechts im Reichsinnenministerium lagen von 1921 bis 1927 auf den Feldern Beamtenrecht, Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit und Wahlrecht.²⁵ Die angestrebte Umstellung vom Verhältnis- auf das Mehrheitswahlrecht kam allerdings ebenso wenig voran wie alle übrigen Vorhaben. Zumindest erste Teilerfolge konnte Brecht hingegen auf dem Feld der so genannten „Büroreform“ oder "technischen Verwaltungsreform" verbuchen.²⁶ Charakteristisch für sein gesamtes Wirken war weniger die Formulierung grundlegender Reformziele und Reformkonzeptionen, als deren beharrliche politisch-administrative Umsetzung.

Nach seinem Abgang aus dem Reichsinnenministerium verlor der Ministerialdirektor seit Mitte 1927 als preußischer Reichsratsbevollmächtigter rasch den unmittelbaren Kontakt zur Verwaltungspraxis. Seine Anstrengungen richteten sich nun in erster Linie auf die territoriale Reichsreform. Brechts Ansehen in Politik, Verwaltung und interessierter Öffentlichkeit wuchs beträchtlich, obwohl ihm auch hier greifbare Erfolge nicht beschieden waren. Die schließlich angestrebte Aufteilung Preußens im Rahmen einer umfassenden Neugliederung des Deutschen Reiches in wirtschaftlich wie politisch einigermaßen gleichgewichtige Länder bei gleichzeitiger Stärkung der Reichsgewalt erwiesen sich Anfang der 1930er Jahre auf politischer Ebene als undurchsetzbar.²⁷

23 *Brecht* 1926, S. 628; *Brecht* 1928a, S. 487f.

24 *Brecht* 1966a, Vorwort, S. 9f.

25 Vgl. dazu Kapitel 1 u. 3. in diesem Band.

26 Vgl. dazu Kapitel 2 in diesem Band.

27 Vgl. dazu Kapitel 3 in diesem Band.

IV.

Ausgerechnet am 9. November 1933 verließ das kinderlose Ehepaar Brecht Deutschland mit dem Schiff in Richtung der Vereinigten Staaten von Amerika. Dort war dem entlassenen Spitzenbeamten durch Vermittlung aus dem Kreise bisheriger Mitarbeiter der Hochschule für Politik und von nordamerikanischen Stiftungen eine Gastprofessur an der Graduate Faculty der New School for Social Research angeboten worden. Zwanzig Jahre lehrte Brecht in New York Staats- und Finanzwissenschaft, unterbrochen nur von Gastprofessuren in Harvard und Yale (1937-1940).²⁸ Seine hohe professionelle Reputation, welche er sich dort nach Jahren schwieriger Eingewöhnung zusehends erarbeitete, wurde 1946 durch die Wahl zum 3. Vizepräsidenten der American Political Science Association unterstrichen.

Dass Arnold Brecht Ende 1933 überhaupt mit offizieller Genehmigung des Auswärtigen Amtes als Gastprofessor nach New York reisen konnte, hatte er neben prominenten Fürsprechern aus den Reihen der konservativen Bündnispartner Hitlers in erster Linie seinem früheren Verfassungsreferenten im Reichsinnenministerium zu verdanken. Der deutschnationale Jurist Hans-Heinrich Lammers (1879-1962) war 1932 offen zu den Nationalsozialisten übergelaufen. Nun diente er als Staatssekretär in der Reichskanzlei persönlich dem Diktator bis zum Ende. Dem Korpsgeist der höheren Ministerialbeamtschaft tat das zumindest in diesem Fall keinen Abbruch.

Mit Rücksicht auf seine in Deutschland verbliebene Verwandtschaft, aber auch aus seiner etatistisch-patriotischen Grundhaltung heraus war Brecht erkennbar darum besorgt, den vorläufigen Charakter seiner Aufenthalte in den USA zu dokumentieren. An der neu errichteten Graduate Faculty der New School for Social Research waren in den 1930er/40er Jahren in New York überwiegend renommierte Wissenschaftler tätig, die aus Deutschland und Italien hatten fliehen müssen. Unter ihnen erwarb sich Brecht fachliche Wertschätzung als hervorragender Experte vor allem auf den Gebieten der international vergleichenden Verwaltungswissenschaft und der Politischen Theorie. Seine hartnäckige Weigerung, sich mit allen Konsequenzen als Emigrant zu verstehen, isolierte ihn jedoch spürbar von seinen Kollegen. Erst als ihn sein Präsident Alwin Johnson (1874-1971) auf dem Höhepunkt ihrer regelmäßigen Auseinandersetzungen im Sommer 1938 ultimativ aufforderte, nun entweder dauerhaft in New York zu bleiben oder nicht mehr von der geplanten Heimatfahrt zurückzukehren, unterbrach Brecht wohl oder übel seine Besuchskontakte in die Heimat.

In den Vereinigten Staaten hatte sich Brecht zu dieser Zeit bereits einen guten Namen als Wissenschaftler erworben. Schon bald nach seiner Ankunft beteiligte er sich regelmäßig an den laufenden Debatten über eine grundlegende Reform des öf-

28 Vgl. dazu Kapitel 4 in diesem Band.

fentlichen Dienstes in personeller wie in struktureller Hinsicht.²⁹ Nach dem Eintritt der USA in den europäischen Krieg 1941 wurde er oftmals von der US-Administration als Experte für deutsche Angelegenheiten herangezogen. Außerdem beteiligte er sich an der Schulung amerikanischer Soldaten und Offiziere für deren Einsatz im europäischen Kriegstheater und im besetzten Deutschland. Von allen Aktivitäten deutscher Emigranten-Gruppen hingegen hielt sich Brecht über das Kriegsende hinaus konsequent fern. Sämtlichen Appellen, sich ihren Aufrufen anzuschließen, erteilte er regelmäßig eine unmissverständliche Absage.

Wie stets agierte Brecht auch hier im Geiste jener „klassische(n) Haltung“ des liberal-distanzierten, vor allem aber etatistischen Intellektuellen, welche der bekannte Sozialwissenschaftler, liberale Intellektuelle und FDP-Politiker Ralf Dahrendorf (1929-2009) als paradigmatisch für dessen deutsche Ausprägung im 19. und 20. Jahrhundert wie auch für einen Teil der Zwangsemigranten der 1930er Jahre bezeichnet hat.³⁰ Immer wieder suchte Brecht unter Verweis auf seine „überparteiliche“ Rolle als Verwaltungsbeamter und Wissenschaftler das Ohr der (vermeintlich) Mächtigen, ohne sich dabei jemals formell auf politisch-organisatorische Bindungen einzulassen. Seine durchgehende Weigerung, sich öffentlich gegen das totalitäre NS-Regime zu exponieren, sublimierte Brecht in habitueller Weise in dem aphoristischen Gedicht „Aus der Hitlerzeit“ mit lyrischer Ironie:

„Ich will mit Euch nicht streiten,
Ihr seid mir viel zu dumm.
Wenn Affen Esel reiten,
dreht der Weise um.“³¹

Brechts Abneigung gegen jegliche Vergemeinschaftung der deutschen Emigration in den frühen 1940er Jahren hatte andere Gründe als im vorausgegangenen Jahrzehnt. Bis 1939 hatte er sich als deutscher Gastwissenschaftler in den Vereinigten Staaten betrachtet. Erst nach Kriegsausbruch kamen die Brechts innerlich in ihrem Gastland an. Ende 1944/Anfang 1945 entschlossen sie sich, demnächst die seit 1941 angebaute Staatsbürgerschaft der USA tatsächlich zu beantragen, stellten diesen seit Schritt jedoch unmittelbar vor der deutschen Kapitulation nochmals zurück. Monate später entschieden sie sich, nun alsbald Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika zu werden und einstweilen von dort die Entwicklungen in der alten Heimat unterstützend zu begleiten.

29 Vgl. dazu Kapitel 5 in diesem Band.

30 *Dahrendorf* 1967, S. 311f., 315.

31 *Brecht* 1974, S. 54.

Wie um diese Entscheidung vor sich und anderen zu rechtfertigen, bemühte sich Brecht nun mit aller Energie, in der Wahlheimat um Verständnis für die Belange Deutschlands zu werben und von dort aus Einfluss auf den demokratischen Wiederaufbau zu nehmen.³² Ein Angebot des Kriegsministeriums, als Berater im Sold der amerikanischen Militärregierung nach Frankfurt am Main zu gehen, lehnte er im Frühjahr 1946 ebenso ab wie das Werben deutscher Stellen. Als sich jedoch knapp zwei Jahre später die Gründung eines deutschen Weststaates anbahnte, bot sich Brecht aus eigener Initiative für eine befristete Beratungstätigkeit in Deutschland an. Von Anfang Juni bis Anfang Juli 1948 bereiste er als Mitglied einer fünfköpfigen Expertengruppe die amerikanische Besatzungszone. Deren Auftrag lautete, in der angelsächsischen Bizone einen Diskussionsprozess über grundlegende Verfassungsfragen im Sinne der „Londoner Empfehlungen“ der Westalliierten vom 7. Juni 1948 anzustoßen. Im Mittelpunkt der Gesprächsreise stand die territoriale Neuordnung des anvisierten Weststaates.

Seit Anfang September 1948 versuchte Brecht, durch persönliche Gespräche und Briefwechsel gezielten Einfluss auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates in Bonn zu ausüben und für eine Reform des Öffentlichen Dienstes im kommenden Weststaat zu werben. Die darauf zielenden Vorschläge suchte Brecht während seines zweiten Deutschlandaufenthaltes im Sommer 1950 erfolglos zu lancieren.

Immerhin entsprach das Bonner Verfassungswerk jenen institutionellen Schlussfolgerungen, welche nach Brechts Dafürhalten aus der eingeschränkten Demokratiefähigkeit des deutschen Volkes vorerst zu ziehen waren. Durchdrungen von seinen Weimarer Traumatisierungen setzte er vor dem Hintergrund des eskalierenden Ost-West-Konflikts vor allem auf die möglichst lückenlose verfassungstechnische Abschirmung der demokratischen Zentralstaatsgewalt gegen Usurpationen der politischen oder territorialen Peripherie. Von diesem Geist sah Brecht das Grundgesetz hinreichend geprägt. Die provisorische Weststaatsverfassung müsse zuvörderst der fundamentalen Herausforderung genügen, die demokratischen Regierungsinstitutionen vor totalitären Anfechtungen von links und rechts zu schützen, ohne dafür die bürgerlichen Grundrechte maßnahmenstaatlichen Durchgriffen auszuliefern. Diesen Vorbehalt freilich relativierte der greise Brecht später im Angesicht jener multiplen Bedrohungen und existenziellen Gefährdungen, denen er die westlichen Demokratien in den 1970er Jahren ausgesetzt wähnte.³³

Bei allem Engagement war sich Brecht stets darüber im Klaren, dass er persönlich der selbstgewählten Rolle eines transatlantischen Moderators nur unzureichend gerecht werden konnte. Weder in den USA noch in Deutschland vermochte er die

32 Vgl. dazu und zum Folgenden Kapitel 7 in diesem Band.

33 Vgl. dazu Kapitel 9 in diesem Band.

gläserne Mauer respektvollen Desinteresses zu überwinden – zumal er im Sommer 1948 zu spät gekommen war, um noch wirksam Einfluss auf die konstitutionelle Ausgestaltung des künftigen Weststaates nehmen zu können. Trotzdem ist es ihm 1948/49 wohl gelungen, zumindest mit Blick auf die föderale Ordnung der Bundesrepublik jene Kräfte auf amerikanischer und deutscher Seite zu bestärken, welche einer übermäßigen Schwächung der künftigen Zentralgewalt skeptisch gegenüberstanden.

VI.

Während der Formierung der Bundesrepublik maß Brecht der nationalen Frage größte Bedeutung bei. Das Bonner Grundgesetz akzeptierte er als zweckmäßiges, wenngleich verbesserungsfähiges Organisationsstatut eines westdeutschen Teilstaatsgebildes. Als Zwischenetappe auf dem Weg zur angestrebten Wiederrichtung eines deutschen Nationalstaats warb er nun für eine deutsch-deutsche Konföderation, die entmilitarisiert in eine europäische Sicherheitszone („safety belt“) einzubetten wäre.³⁴ Damit fand Brecht jedoch in den 1950er Jahren nur bei wenigen Opponenten der Westintegrationspolitik von Bundeskanzler Konrad Adenauer (1876-1967) dilatorisches Gehör. Irgendwelche konzeptionellen oder operativen Einwirkungen auf die laufende Politik konnte er mit seiner Mindermeinung weder in Bonn noch in Washington erzielen.

Erst im Laufe der 1960er Jahre kamen sozialdemokratische Protagonisten der Entspannungspolitik wie Herbert Wehner (1906-1990) und Willy Brandt (1913-1992) wieder darauf zurück. Allerdings waren die veränderten Zeitläufte bereits über sein Szenario hinweggegangen. Zwar hielt die offizielle Bonner Deutschlandpolitik noch bis tief in die 1960er Jahre hinein am Dogma „Wiedervereinigung vor Entspannung“ fest. Doch seit 1963 mehrten sich beiderseits des Atlantiks die Stimmen, welche einer behutsamen Umkehrung dieser selbstparalysierenden Formel das Wort redeten. Gelegentlich bestärkte Brecht darin vor allem Außenminister und Bundeskanzler Brandt in persönlichen Zuschriften und Gesprächen. Seinen öffentlichen Part als politischer Intellektueller hatte er jedoch nach dem Scheitern seiner „Wiedervereinigungs“-Initiative 1955/56 endgültig aufgegeben.

Im abgeklärten Rückblick hat Arnold Brecht seine wiederholt schmerzlich empfundene Erfahrung des individuellen Scheiterns an den eigenen Ambitionen nochmals mit einem Anflug melancholischer Resignation ins Allgemeine gewendet:

„Die kurze Zeit, die uns auf Erden gegeben ist, [...] ist die Zeit, in der es durch uns auf Erden ein wenig besser werden soll und kann, jetzt und in Zukunft. [...]

34 Vgl. dazu und zum Folgenden Kapitel 8 in diesem Band.

Was immer andere geleistet haben, sie standen auf den Schultern anderer, die vor ihnen lebten. Soviel sie auch geleistet haben, als ‚Generationen‘ sind sie alle gescheitert. Denn die Welt liegt noch sehr im argen.

Ihr, die jüngsten Generationen, seid noch nicht gescheitert. Das ist der wichtigste Unterschied zwischen uns und euch.“³⁵

VI.

Arnold Brecht gab sich zwar stets auch als bekennender Hanseat - vor allem aber war er ein preußisch-deutscher Patriot und liberaler Etatist, der sich bedingt durch die biografischen Rückwirkungen der Zeitläufte im „Zeitalter der Extreme“³⁶ in seinen späteren Jahren zum transatlantischen Weltbürger und Fürsprecher elementarer Menschenrechte entwickelte.

Am gleitenden Ende der zweiten Nachkriegszeit hat Ralf Dahrendorf Mitte der 1960er Jahre mit nüchternem Blick angemerkt, das Verhalten der deutschen (Verwaltungs-)Juristen in den vorausgegangenen Jahrzehnten biete vielfältige Belege dafür,

"dass auch dieselben Leute zu verschiedenen Zeiten nicht dieselben sind".³⁷

Zwar scheint auch Brechts Werdegang an manchen historischen Schnittstellen diese ambivalente Erkenntnis zu bestätigen. Dessen ungeachtet hat er über ein langes Leben hinweg weder im persönlichen noch im professionellen Bereich jemals ernsthafte Zweifel an seiner menschlichen Integrität oder seiner demokratischen Loyalität aufkommen lassen. Damit steht Arnold Brecht in der vordersten Reihe jener Staatspraktiker, welche die Tradition der deutschen Verwaltung des 20. Jahrhunderts³⁸ vorbildhaft mitgeprägt haben.

35 *Brecht* 1967b, Nachwort, S. 400-405, hier S. 405.

36 *Hobsbawm* 1995.

37 *Dahrendorf* 1967, S. 280; vgl. ebd., S. 278.

38 *Ruck* 2006.

I.

Vom „unpolitischen“ Juristen im kaiserlichen Obrigkeitsstaat zum republikanischen Spitzenbeamten der Weimarer Demokratie (1918-1933)