
Bernd Walter

„Im Wollen und im Leiden zukunftsgrößer“

Selbstbewusstsein und Fremdbestimmung
in der Praxis der Provinzialverbände
Rheinland und Westfalen im Freistaat Preußen

1. Revolution und die Anfänge der Weimarer Republik

Mit der militärischen Katastrophe des Ersten Weltkrieges standen das staatliche Gefüge, die Gesellschaft und die Werte des preußisch-deutschen Kaiserreichs zur Disposition. Die scheinbare Einheit von nationaler Identifikation, staatlichem Selbstverständnis und gesellschaftlicher Rollenzuschreibung mündete in Staatsumsturz und Revolution. Nach der Auseinandersetzung in der Reichsregierung um einen sofortigen Waffenstillstand wurde die konstitutionelle Monarchie Ende Oktober 1918 durch eine Verfassungsreform in eine parlamentarische Monarchie umgewandelt. Wenig später löste der Matrosenaufstand in Kiel die „Novemberrevolution“ aus, die sich innerhalb weniger Tage im Reich ausbreitete und ab dem 8. November auch überall im Rheinland und in Westfalen zur Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten führte.¹

Von dieser tiefgreifenden Umbruchsituation in der preußischen und der Reichsinnenpolitik wurden die Institutionen der Provinziallandtage und Pro-

1 Martin Schlemmer, Rheinland und Westfalen im neuen Preußen der Weimarer Republik (1919–1932), in: Georg Mölich/Veit Veltzke/Bernd Walter (Hg.), Rheinland, Westfalen und Preußen. Eine Beziehungsgeschichte, Münster 2011, S. 289–352, hier S. 294–310; Hans-Joachim Behr, Die Provinz Westfalen und das Land Lippe 1813–1933, in: Wilhelm Kohl (Hg.), Westfälische Geschichte, Bd. 2: Das 19. und 20. Jahrhundert. Politik und Kultur, Düsseldorf 1983, S. 45–164, hier S. 131–135; Harm Klueting, Geschichte Westfalens. Das Land zwischen Rhein und Weser vom 8. bis zum 20. Jahrhundert, Paderborn 1998, S. 319–321.

vinzialausschüsse zunächst wenig berührt, auch nicht von den Aktivitäten der Arbeiter- und Soldatenräte. Die weiteren innenpolitischen Entscheidungen hin zu einer parlamentarisch-demokratischen Verfassung stellten jedoch auch die Provinzialverbände auf eine neue Basis. Für die Verbände in Rheinland und Westfalen wirkten sich darüber hinaus die außenpolitischen Konsequenzen der Friedensregelung in besonderer Weise aus. Dass die Folgen für das nach dem Waffenstillstand von alliierten Truppen besetzte Rheinland ungleich schwerer ausfielen, zeigte sich schon an der Terminierung der ersten Provinziallandtage nach Kriegsende. Während sich die Westfalen bereits im März 1919 trafen, fand die erste Sitzung der Rheinländer erst im Dezember 1920 statt.²

Als der 60. Westfälische Provinziallandtag zum 23. März 1919 einberufen wurde, hatte die Mehrheit der gemäßigten Linken (SPD) auf dem im Dezember 1918 tagenden „Deutschen Rätekongress“ bereits die Abhaltung von Wahlen für eine Nationalversammlung am 19. Januar durchgesetzt. Damit war die Vorentscheidung für eine parlamentarische Demokratie und gegen eine Räteverfassung gefallen. Die Wahlen zur Nationalversammlung fanden auf der Basis eines Wahlrechts statt, das wesentlich demokratischer gestaltet war als zuvor. Das aktive Wahlrecht lag nun bei 20 Jahren und galt auch für Frauen. An die Stelle des Mehrheitswahlrechts der Kaiserzeit trat das Verhältniswahlrecht. Die am 26. Januar 1919 nach dem Modus der Reichsebene gewählte verfassungsgebende preußische Landesversammlung hatte sich gerade am 13. März erstmals getroffen. Diese knappe Skizzierung der verfassungspolitischen Fortschritte darf jedoch nicht über die vielschichtigen Herausforderungen und Konflikte hinwegtäuschen, denen die noch nicht gefestigte Republik ausgesetzt war. Zu nennen sind hier insbesondere die machtpolitischen Auseinandersetzungen mit zunehmend radikaler agierenden rechten und linken Kräften, die ungeklärten verfassungspolitischen Fragen zum Verhältnis des Reiches zu den Ländern und deren Zuschnitt, schließlich die Unsicherheit auf außenpolitischem Terrain durch die noch offenen Friedens- und Reparationsregelungen, die erst mit dem Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919 und durch

2 60. Westfälischer Provinziallandtag vom 23.–25.3.1919; 59. Rheinischer Provinziallandtag vom 5.–11.12.1920. Die Verhandlungen des 60.–78. Westfälischen Provinziallandtags 1919–1932 [Münster 1919 ff.] und die stenographischen Berichte über die Verhandlungen des 58.–74. Rheinischen Provinziallandtags von 1920–1929 [Düsseldorf 1920 ff.] liegen in gedruckter Form vor und können z.B. in der Bibliothek des LWL-Instituts für westfälische Regionalgeschichte in Münster eingesehen werden. Die Verhandlungen des Rheinischen Provinziallandtages werden von der Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf in einer Online-Version angeboten: <<http://digital.ub.uni-duesseldorf.de/urn:urn:nbn:de:hbz:061:1-6656>> (2.10.2016).

die Folgekonferenzen zur Festlegung der „Gesamtschuld“ in ihrer Tragweite sichtbar wurden.³

Diese Herausforderungen spiegelten sich auch in den Beiträgen und Diskussionen des 60. Westfälischen Provinziallandtags im März 1919 wieder, in dem noch die alten Eliten aus dem Fachbeamtentum, die bürgerlichen und adeligen Grundbesitzer und Vertreter der gewerblichen Wirtschaft den Ton angaben. Oberpräsident Karl Prinz von Ratibor und Corvey verkündete in seiner Eröffnungsrede seine Version der Dolchstoß-Legende.⁴ Deutschland sei „von stolzer Höhe, die es in glänzendem Aufstiege unter seinem Kaiser gewonnen hatte“, herabgestürzt. Das Volk, das über vier Jahre der halben Welt siegreich standgehalten habe, es habe seine Wehr selbst zerbrochen. Der Altersvorsitzende Friedrich Worpenberg genannt Krewinghaus betonte: „Der Kaiser ist an allem unschuldig.“ Man wolle nicht verzweifeln. Deutschland werde ein einiges Deutschland sein und bleiben in aller Zukunft und es werde dann heißen: „Am deutschen Wesen wird noch mal die Welt genesen.“ Da es nicht möglich sei, ein Hoch auf den Landesvater auszubringen, stimmten alle in ein Hoch auf das große deutsche Vaterland ein. Der neu gewählte Vorsitzende der Provinzialversammlung, Otto Fürst zu Salm-Horstmar, setzte mit Schlagworten wie „das deutsche Kaiserreich ist wieder vernichtet, [...] durch das eigne Volk“, „das deutsche Heer. Unbesiegt vom Feinde [...] erlag es der Maulwurfsarbeit internationaler Agitatoren“ und mit Klagen über „Bürgerkrieg, Raub, Diebstahl, Unsicherheit, Hungersnot und schwere Erkrankung unserer Wirtschaft“ den „Abgesang“ fort.

In dieser Situation empfand die Versammlung es als besonders tragisch, dass der amtierende Landeshauptmann Dr. Wilhelm Hammerschmidt aus gesundheitlichen Gründen sein Amt niederlegte. Obwohl der preußische Innenminister ankündigte, unter den „obwaltenden Umständen“ einer etwa vorgenommenen Wahl die Bestätigung zu verweigern, fühlte sich der Provinziallandtag angesichts der schwierigen Verhältnisse zur Neuwahl eines Landeshauptmanns verpflichtet, zumal man nicht wisse, wann der neue Landtag gewählt werde und zuerst zusammentrete. Der dann zum Landeshauptmann gewählte Landrat Dr. August

3 Bernd Walter, Das Scheitern der Rheinisch-Westfälischen Schnellbahn in den 1920er Jahren – Regionale Verkehrsentwicklung, technische Innovation und Interessenpolitik, in: Wilfried Reininghaus/Karl Teppe (Hg.), Verkehr und Region im 19. und 20. Jahrhundert. Westfälische Beispiele, Paderborn 1999, S. 201–248, hier S. 212–215.

4 60. Westfälischer Provinziallandtag, 1. Sitzung am 23.3.1919; Karl Teppe, Kontinuität und Wandel. Zur Geschichte der landschaftlichen Selbstverwaltung Westfalens 1885–1945, in: Alfred Hartlieb von Wallthor (Hg.), Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen, Münster 1978, S. 9–35, hier S. 20–23.

Beckhaus aus Bielefeld erhielt tatsächlich keine Bestätigung. Die Ansprache des Oberpräsidenten zum Abschluss des Landtages signalisierte jedoch noch einmal mit Hinweis auf Auflösung und Neuwahlen die Zeitenwende: „Eine ganze Zeit versinkt damit hinter uns und unserer Provinz“ und die kommenden Zeiten lägen „im tiefsten Dunkel“.⁵

Bei diesen Worten hatte der Oberpräsident die äußerst angespannte politische Situation in den Städten an der Ruhr mit Unruhen und Streikbewegungen vor Augen, die zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Januar 1919 bis zu 80.000 Menschen auf die Straße trieben. Mit dem Bruch zwischen SPD und USPD in Berlin und der Gründung der KPD radikalisierte und politisierte sich die Arbeiterschaft. Unter der Regie der Arbeiter- und Soldatenräte der Städte forderte sie ein Räteregime, die Sozialisierung der Schlüsselindustrien, die Entwaffnung konterrevolutionärer Kräfte und die Beseitigung des alten Regierungsapparats. Die Reichsregierung ließ im Februar 1919 Militär aufmarschieren, musste allerdings mangels eigener einsatzbereiter Truppenteile auf eilig rekrutierte Freiwilligenverbände, die sogenannten Freikorps, zurückgreifen. Das löste den angedrohten Generalstreik und bürgerkriegsähnliche Kämpfe im gesamten Ruhrgebiet aus. Die Lage entspannte sich erst, als die Reichsregierung im April 1919 den Sozialdemokraten Carl Severing zum Staatskommissar ernannte und als Vermittler in den Unruheherd entsandte.⁶

Die Jahre bis 1924 stellten jedoch eine Periode permanenter politischer Krisen und Verunsicherungen dar, die letztlich alle in den außen- und innenpolitischen Konsequenzen des verlorenen Krieges gründeten. Sie reichten von der unmittelbaren Bedrohung der Reichseinheit durch die territorialen Regelungen des Versailler Friedensvertrages und separatistische Bewegungen über die unmittelbare Erfahrung der Besatzung im Rheinland und die Belastung durch nicht zu erfüllende Reparationsforderungen in der Wirtschaft bis hin zu den politischen Auseinandersetzungen über die zukünftige Verfassung des Staates, einschließlich der Veränderung der föderalen Strukturen durch eine Reichsreform und des Kampfes um eine neue Wirtschaftsordnung.

5 60. Westfälischer Provinziallandtag, 3. Sitzung am 25.3.1919.

6 Behr, *Provinz Westfalen* (wie Anm. 1), S. 135–140; Klüeting, *Geschichte Westfalens* (wie Anm. 1), S. 321–326; Bernd Walter, *Von der preußischen Provinz zum Landes- teil Nordrhein-Westfalens. Verfassung und politische Kultur unter fünf Systemen*, in: Karl Ditt u.a. (Hg.), *Westfalen in der Moderne 1815–2015. Geschichte einer Region*, Münster ³2015, S. 27–75, hier S. 52–59.

2. Die Anpassung der Provinzialverfassung an das parlamentarisch-demokratische System

Als der westfälische Provinziallandtag am 19. November 1919 erneut zusammentraf, war die Anpassung der Provinzialverfassung an das parlamentarisch-demokratische System bereits eingeleitet. Schon vor der Verabschiedung der preußischen Verfassung am 30. November 1920 waren per Gesetz vom 16. Juli 1919 die alten Landtage aufgelöst und die neuen nach dem Verhältniswahlrecht von den Stadt- und Kreisparlamenten gewählt worden, mit einer deutlichen Öffnung der Landtage hin zum linken politischen Spektrum. Jedoch erst die preußische Verfassung, die sich klar zum Prinzip der Selbstverwaltung bekannte, begründete die Demokratisierung der provinziellen Selbstverwaltung durch eine politische Öffnung und eine demokratische Legitimation ihrer Organe. Die von den Parteien benannten Kandidaten für die Abgeordnetensitze im Provinziallandtag wurden direkt von der Bevölkerung gewählt. Ober- und Regierungspräsidenten konnten nur im Einvernehmen mit den Landtagen ernannt werden. Die Provinzen bildeten den preußischen Staatsrat und entsandten Vertreter in den Deutschen Reichsrat, so dass sie an der Gesetzgebung Preußens sowie des Deutschen Reiches mitwirken konnten.⁷

Im Rheinland jedoch scheiterte der Neubeginn der parlamentarischen Arbeit des Provinzialverbandes zunächst am Einspruch der Besatzungsmächte.⁸ Diese untersagten die ebenfalls für den März 1919 vorgesehene Einberufung des alten

7 Teppe, *Kontinuität und Wandel* (wie Anm. 4), S. 20–23; Horst Lademacher, *Die Rheinprovinz und ihre Selbstverwaltung*, in: Walter Först, *Provinz und Staat*, Köln/Berlin 1971, S. 11–49, hier S. 36–42; ders., *Die nördlichen Rheinlande von der Rheinprovinz bis zur Bildung des Landschaftsverbandes Rheinland (1815–1953)*, in: Franz Petri/Georg Droege (Hg.), *Rheinische Geschichte in drei Bänden*, Bd. 2: *Neuzeit*, Düsseldorf ³1980, S. 475–866, hier S. 684–709, 764–772.

8 Der letzte (58.) Rheinische Provinziallandtag vor Kriegsende fand vom 17.–21.3.1918 im Ständehaus Düsseldorf statt. Er wurde durch den Landtagskommissar, Oberpräsident und Staatsminister Freiherr Georg von Rheinbaben, mit den Worten eröffnet: „Nach fast vierjährigem Ringen ist unser stärkster Gegner durch das Schwert bezwungen und der eiserne Umklammerungsring um Deutschland gesprengt worden. Der siegreiche Frieden im Osten macht unsern Arm frei für die Westfront, wo unsere Feinde mit dem höchsten Aufgebot ihrer Kraft die letzte Entscheidung suchen. Dass ihr Vernichtungswille gebrochen wird, dafür bürgen uns die unvergleichlichen Leistungen unserer Armee und ihrer Führer, von denen wir den Sieg und den deutschen Frieden zuversichtlicher wie je erhoffen. Mit diesem frohen Ausblick auf eine glückliche Zukunft habe ich die Ehre, Sie bei Beginn Ihrer Beratungen namens der königlichen Staatsregierung zu begrüßen und herzlich willkommen zu heißen.“ 58. Rheinischer Provinziallandtag, 1. Sitzung am 17.3.1918, S. 1.

Gremiums. Auch das Gesetz vom 16. Juli 1919, das die alten Landtage auflöste, konnte in der Rheinprovinz mit Rücksicht auf die Besatzungsverhältnisse nicht angewandt werden. Die Bestimmungen des Rheinlandabkommens vom Juni 1919 berührten den Selbstverwaltungssektor ebenfalls unmittelbar: Zum einen durch die Einschränkung des Zuständigkeitsbereiches aufgrund der Abtrennung von Eupen-Malmedy und des Saargebietes, zum anderen durch die Anforderungen und Ansprüche der Besatzungsmächte, die sich zum Beispiel zeigten in der Beschlagnahme von Provinzialgebäuden, in Eingriffen in die Beamtenpolitik oder in der Übernahme der Regie im Straßenbau, der ganz nach militärischen Bedürfnissen auszurichten war. Trotz dieser Besatzungsbedingungen sah sich die preußische Staatsregierung gezwungen, dem erweiterten Provinzialausschuss 1920 vorübergehend Befugnisse des Provinziallandtages zu übertragen, um die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Verbandes zu erhalten.⁹

Als dann der rheinische Landtag im Dezember 1920 erstmals nach Kriegsende zusammentreten konnte, unterschied sich seine personelle Zusammensetzung aufgrund der neuen Wahlgesetze ganz erheblich von der seiner Vorgänger. Das galt noch mehr für die ersten direkt gewählten Landtage, die im März 1921 im Rheinland und in Westfalen zusammentraten. Sie bildeten nun eine parteipolitische, wirtschaftliche und soziale Vertretung der Provinz, wie es der neu gewählte Landeshauptmann Franz Dieckmann für Westfalen formulierte. Der Kölner sozialdemokratische Abgeordnete August Haas ließ es sich bei der ersten Sitzung nicht nehmen, auf die „gewaltige“ Veränderung des Bildes zwischen dem alten und neuen Landtag hinzuweisen. Er bezeichnete sie als „historischen Wert“. Im alten Landtag seien mit 45 Landräten, 15 Kommerzienräten, 6 Justizräten etc. allein insgesamt 90 Räte vertreten gewesen. Er merkte an: „Meine Damen und Herren, nun sage noch einer, dass die Räte uns von Sowjet-Rußland importiert worden seien!“ Daher habe der frühere Landtag auch lediglich einen Vergleich mit dem früheren Herrenhaus aushalten können, der im Volksmund als „Mumienkammer“ bezeichnet worden sei. Demgegenüber sehe der jetzige Landtag etwas anders aus. Dabei wies er besonders auf die sechs Frauen, die zum ersten Mal vertreten waren, und auf die 28 Angestellten der Genossenschafts-, Gewerkschafts- und Parteienbewegung hin. Das Volk habe „die politische Gleichberechtigung“ erhalten und es komme nun darauf an, „das Volk so zu erziehen, dass es von diesem politischen Rechte auch den richtigen Gebrauch macht“. Aus seiner Sicht war es für eine Partei nicht mehr möglich, im Landtag die absolute Mehrheit zu erlangen.¹⁰

9 Lademacher, Die nördlichen Rheinlande (wie Anm. 7), S. 684–709.

10 59. Rheinischer Provinziallandtag, 2. Sitzung am 6.12.1920, S. 29–30.

Blickt man auf die konkreten Zahlen für das Rheinland, so gehörten im Dezember 1920 von den 189 Abgeordneten 118 (62 Prozent) der Zentrumspartei, 41 (22 Prozent) der Arbeitsgemeinschaft von Deutschnationalen, der Deutschen Volkspartei und der Deutschen Demokratischen Partei, 21 (11 Prozent) den Sozialdemokraten und 8 (4 Prozent) den Unabhängigen Sozialdemokraten an. Mit den ersten direkten Wahlen blieb das Zentrum zwar stärkste Partei und die Sozialdemokraten wie auch die Arbeitsgemeinschaft konnten ihre Position verbessern, nun zogen jedoch auch die Kommunisten mit 13 (8 Prozent) Abgeordneten in das 159-köpfige Parlament ein.¹¹ Auch in Westfalen wich die Zusammensetzung des Landtages erheblich von der seiner Vorgänger ab. Im März 1921 gehörten von den 134 Abgeordneten 50 (37 Prozent) dem Zentrum, 30 (23 Prozent) der SPD, 34 (28 Prozent) den Parteien der Arbeitsgemeinschaft (13 Prozent DVP, 9 Prozent DNVP, 4,5 Prozent DDP), 6 (4,5 Prozent) den Unabhängigen Sozialdemokraten und 10 (7,5 Prozent) der KPD an. Die berufliche Struktur macht den Wandel noch deutlicher: 17,9 Prozent der Abgeordneten gehörten zu den Arbeiter- und Gewerkschaftssekretären, 16,4 Prozent zur Arbeiterschaft, 11,9 Prozent zur Wirtschaft und Industrie, 8,9 Prozent zu den Beamten und immerhin noch 5,9 Prozent zu den Großgrundbesitzern, um einige wichtige Gruppen zu nennen. Erstmals waren auch in Westfalen drei weibliche Abgeordnete im Parlament vertreten. Beide Parlamente unterschieden sich insbesondere in der Position der Zentrumspartei.¹²

Die 1921 direkt gewählten Provinziallandtage repräsentierten in der Tat die parteipolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Kräfte der Provinz. Im formalen Sinne war das höchste Organ der provinziellen Selbstverwaltung „nach Zusammensetzung und Verhandlungspraxis zu einem regionalen Parlament demokratischen Stils geworden“, wie es Horst Lademacher formuliert hat.¹³ Gemessen an den Themen auf den Tagesordnungen der Provinzialversammlungen wie die Reparationszahlungen und die politische Lage im Ruhrgebiet und gemessen an der zunehmenden Durchsetzung des Parteienproporz in den Spitzenämtern der Verwaltung erlebten die Verbände zweifellos eine Politisierung. Wie verstanden aber die Parlamentsangehörigen und Verwaltungsbeamten selbst ihre Arbeit? Wie nutzten und gestalteten sie die neuen Handlungsspielräume bei der Setzung und Realisierung politischer Ziele, bei der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben oder der selbstständigen Entwicklung neuer Aufgabenfelder? Definierte

11 Lademacher, Die Rheinprovinz (wie Anm. 7), S. 38.

12 Teppe, Kontinuität und Wandel (wie Anm. 4), S. 23–25.

13 Lademacher, Die nördlichen Rheinlande (wie Anm. 7), S. 765.

die politische Versammlung die Rolle der Provinzialbürokratie neu? Veränderte sich durch diese politischen Herausforderungen das eigene Selbstverständnis im Gefüge von Provinz, Freistaat und Reich? Trat in diesem Prozess der Charakter des Provinzialverbandes als Kommunalverband, als nur verwaltungstechnisches Gremium, tatsächlich vor der parlamentarisch-politischen Arbeit mit eigenem Profil zurück? Wenn nicht, welche Ursachen hatte die Beschränkung auf den Verwaltungsalltag? Insbesondere durch einen Blick auf die Diskussionen, Auseinandersetzungen und Beschlüsse der Provinziallandtage im Rheinland und in Westfalen in der Zeit der politischen Krisen nach Kriegsende und der Phase der relativen Stabilisierung seit 1924 bis zur Weltwirtschaftskrise sollen diese Fragen aufgegriffen werden.¹⁴

3. Neues Selbstverständnis und Parlamentarisierung in der Provinz?

Als sich die auf der Basis der neuen Verfassung gewählten Provinziallandtage erstmals versammelten, wurde das Ereignis von Politik und Verwaltung ausdrücklich als „Markstein in der Geschichte des Provinziallandtages“ gewürdigt. Insbesondere die allgemeine direkte Wahl aufgrund des „freiesten Wahlrechts der Welt“, das Recht, Vertreter in den „so wichtigen Staatsrat“ zu entsenden, und schließlich die Ankündigung eines Gesetzes, das den Provinzen erweiterte Selbstständigkeitsrechte garantieren sollte, wurden als Errungenschaften herausgestellt.

Gleichzeitig versuchten fast alle Redner, die Bedeutung der parteipolitischen Orientierung der Abgeordneten herunterzuspielen. Man sei als Abgeordnete der Rheinprovinz zusammengekommen, gleich welchem Stand und welcher Partei man angehöre. In Westfalen zeigte sich die Verwaltungsspitze angesichts der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Ruhrgebiet jedoch skeptischer:

„[...] die partei- und wirtschaftspolitischen Gegensätze werden bleiben, sie müssen ausgetragen werden, und sie werden auch in diesem Saale miteinander ringen. Das ist selbstverständlich und eine natürliche Konsequenz jedes charaktervollen Standpunktes. Aber diese Meinungskämpfe dürfen nicht Endzweck werden, sie müssen geführt werden ohne vergiftende Schärfe

14 Die folgenden Ausführungen basieren vor allem auf einer Auswertung der Protokolle des 60.–78. Westfälischen Provinziallandtags 1919–1932 und des 58.–74. Rheinischen Provinziallandtags von 1920–1929.

und unter persönlicher Hochachtung vor dem ehrlichen Standpunkt des Gegners.“

Landeshauptmann Dieckmann äußerte den Wunsch: „Möge aus diesem Saale, wo die parteipolitische, wirtschaftliche und soziale Vertretung der Provinz versammelt ist, ein warmer Geist ausgleichender Gerechtigkeit und sozialer Versöhnung in die westfälischen Lande hinausdringen“ und der Landtag über alle Gegensätze hinweg zu vertrauensvoller „Gemeinschaftsarbeit“ kommen.¹⁵

Die Sozialdemokraten, die im Mai 1920 erstmals als Partei die Gelegenheit hatten, an den Etatberatungen mitzuwirken, forderten dennoch, die Selbstverwaltung der Provinz zu erweitern, allerdings nicht aus verfassungspolitischer, sondern eher aus pragmatischer Sicht. Die Erweiterung sollte die Bewegungsfreiheit der Verwaltung für wirtschaftliche Aktivitäten vergrößern, um höhere Einnahmen zu erzielen und die finanzpolitischen Spielräume für die Entwicklung des Sozialismus zu gewinnen. Diese Forderungen sollten jedoch keinesfalls als „erster Schritt zur Lösung des Rheinlandes und anderer Provinzen vom Reiche“ missverstanden werden. Die Arbeiter würden diese Bewegung nicht mitmachen. In diesem Sinne äußerte sich auch der Sprecher der DDP: Die Selbstständigkeit der Provinz dürfe nicht derart erweitert werden, dass dadurch die Reichseinheit gefährdet würde. Damit waren die zentralen Fragen angesprochen, die für die Landtagsverhandlungen bis 1925 bestimmend werden sollten: der Kampf um die Reichseinheit und die Sicherung der Provinzialhaushalte. Beide Komplexe waren über die politischen Maßnahmen zur Erfüllung der Reparationslasten eng miteinander verflochten und schränkten die Handlungsmöglichkeiten der Verbände erheblich ein.

Auch in der von der preußischen Staatsregierung 1921 geforderten Stellungnahme zu dem vorläufigen Entwurf eines Gesetzes über die Erweiterung der Selbstständigkeitsrechte der Provinzen werden die genannten Fragen aufgeworfen. Beide Provinzialverbände im Westen lehnten den Entwurf ab, allerdings mit bemerkenswert unterschiedlichen Akzentsetzungen, in denen sich ein unterschiedlicher Wertehorizont widerspiegelte. Die Westfalen folgten der Argumentation des DNVP-Abgeordneten Freiherr von Ledebur. Der Entwurf greife der angekündigten Verwaltungsreform in unzweckmäßiger Weise vor, die zu erwartenden finanziellen Belastungen müssten klargestellt sein, vor allem aber trage das Gesetz „den Keim der Zerschlagung der preußischen Staatsgewalt in sich“. Für Ledebur war nur eine „ungeschwächte, einheitliche Staatsgewalt“ in Preu-

15 62. Westfälischer Provinziallandtag, 2. Sitzung am 3.5.1920, S. 26–27.

ßen geeignet, die Aufgaben für das Deutsche Reich zu lösen. Der Entwurf mache die Provinz zu einem Staat im Staate. Ein starkes Deutschland könne jedoch nur durch ein starkes Preußen wieder entstehen.¹⁶

Die Rheinländer beschränkten sich demgegenüber auf eine eher aufgabenorientierte Argumentation. Sie verlangten einen umfassenden Gesetzentwurf zur preußischen Verwaltungsreform, der in erschöpfender und organisch zweckmäßiger Weise eine befriedigende Regelung der Erweiterung der Selbstständigkeitsrechte darstellen, vor allem aber eine Neuordnung der durch die Reichssteuergesetzgebung in ihren Grundlagen erschütterten Finanzwirtschaft der Provinzen umfassen sollte. Die Sicherung der preußischen Staatsgewalt spielte in dieser Argumentation keine Rolle. Die Neuordnung der Finanzen war in beiden Landtagen die Voraussetzung, um die Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung zu sichern; eine Garantie ihrer Handlungsfreiheit sahen die Rheinländer 1921 jedoch eher im Reichsverband, die Westfalen hingegen in erster Linie im preußischen Machtstaat.¹⁷

Aus der Sicht des westfälischen Provinziallandtages war allerdings ein starkes Preußen im Deutschen Reich ohne die Rheinprovinz nicht denkbar. Während der Besatzungszeit im Rheinland verging keine Sitzung, in der nicht die Schicksalsgemeinschaft durch Formeln wie „unsere westlichen Provinzen“, „Wir im Westen“ oder „die rheinische Schwesterprovinz“ beschworen wurde. Im gleichen Tenor äußerte sich der Altersvorsitzende des westfälischen Provinziallandtags im Dezember 1922:

„Wir werden äußerstes Mitleid mit dem besetzten Gebiet, mit unserer Nachbarprovinz, der Rheinprovinz, allzeit hochhalten und auch bestätigen. Rheinland und Westfalen, mit Deutschland auf alle Zeit unzertrennlich verbunden. [...] Wir Westfalen werden mit alter bewährter Zähigkeit die Rheinlande aus vollstem Herzensbedürfnis aufs Entschiedenste unterstützen.“

Als das Ruhrgebiet am 11. Januar 1923 durch französische und belgische Truppen besetzt wurde, um verzögerte Reparationsleistungen zu erzwingen, erreichte die Beschwörung der Schicksalsgemeinschaft ihren Höhepunkt. Am 5. Februar 1923 trafen sich die Abgeordneten des westfälischen Provinziallandtags in Anwesenheit des preußischen Ministerpräsidenten Braun zu einer Protestkundge-

16 64. Westfälischer Provinziallandtag, 5. Sitzung am 2.6.1921, S. 51–57.

17 60. Rheinischer Provinziallandtag, 4. Sitzung am 15.3.1921, S. 82, und 61. Rheinischer Provinziallandtag, 6. Sitzung am 16.7.1921, S. 279.

bung in der Stadthalle Münster, während zur gleichen Zeit die rheinischen Abgeordneten durch Innenminister Severing in Barmen begrüßt wurden, wohin sie aus dem besetzten Düsseldorf ausweichen mussten. Mit dieser politischen Demonstration überwand die Provinzialverbände die ihnen zugeschriebene Funktion als Selbstverwaltungsinstanzen und verstanden sich als Anwälte des territorialen Rechts auf Selbstbestimmung auf der Basis eines nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls.¹⁸ Unter den gleichen Vorzeichen fanden im besetzten Ruhrgebiet auch Unternehmer, Arbeiterschaft und Behörden zu einer „Einheitsfront“ zusammen, die auf Anweisung der Reichsregierung die Lieferung von Reparationskohle einstellte und passiven Widerstand leistete.

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR), am 19. Juni 1920 gegründet, um durch wichtige infrastrukturelle Vorleistungen, geeignete Planungsinstrumente und -instanzen das Revier als „Brückenkopf für die Zukunft“ des Volkes zu entwickeln, bildete durchaus eine der Voraussetzungen für diesen gesellschaftspolitischen Annäherungsprozess. Die Errichtung des SVR als kommunaler Zweckverband war ein Erfolg der Großstädte des Reviers und ihrer starken Bürgermeister. Damit setzten die Städte sich gegen die preußische Staatsregierung durch, die sich mit Überlegungen zur „Verstaatlichung“ der regionalen Angelegenheiten durch die Bildung eines geschlossenen neuen Verwaltungsraumes im Ruhrgebiet beschäftigte. Für die Provinzialverbände hatte diese Entwicklung durchaus positive Aspekte, da sie zweifellos aufkommende Befürchtungen über die Errichtung einer „Industrieprovinz“ an der Ruhr mit ihren Folgen für die linksrheinischen Gebiete zerschlug und separatistischen Bestrebungen ähnlich denen der Rheinlandbewegung entgegenwirkte, obwohl das „Gespenst Ruhrprovinz“ auch in der Folgezeit nie ganz aus den Köpfen verschwand.¹⁹

In den offiziellen und gemeinsamen demonstrativen Verlautbarungen der Provinziallandtage zu den vor allem außenpolitisch bestimmten Ereignissen spiegelte sich aber nur eine Seite der Parlamentsarbeit wieder. Die weitere Entwicklung zeigte, dass nach Überwindung der Krisensituation durch internationale Vereinbarungen, nach dem Truppenabzug und der Geldwertstabilisierung

18 65. Rheinischer Provinziallandtag, Sitzung am 5.2.1923 in Barmen, S. 54–63; 67. Westfälischer Provinziallandtag, Sitzung am 5.2.1923 in der Stadthalle Münster, S. 1–8.

19 Thomas Küster, *Das Ruhrgebiet in staatlicher Perspektive (1870–1930)*, in: Karl Ditt/Klaus Tenfelde (Hg.), *Das Ruhrgebiet in Rheinland und Westfalen. Koexistenz und Konkurrenz des Raumbewusstseins im 19. und 20. Jahrhundert*, Paderborn u.a. 2007, S. 127–162, hier S. 150–154; Walter, *Das Scheitern der Rheinisch-Westfälischen Schnellbahn* (wie Anm. 3), S. 215f.

alte provinzspezifische und -fixierte Denkmuster und -traditionen wieder das Handeln bestimmten, wie sie z.B. in den 1000-Jahr-Feiern im Rheinland und der 100-Jahr-Feier des Provinziallandtags in Westfalen zum Ausdruck kamen. Aufgrund des Jubiläums fand die westfälische Veranstaltung, der 71. Westfälische Provinziallandtag, am 25. April 1926 im Schloss zu Münster statt. Die Westfalen ließen Stein und Vincke, Deutschland, Preußen und Westfalen hochleben. Der Vorsitzende schloss den Festakt mit den Worten des Dichters Josef Voß aus Buer: „Wir sind die stolzen Diener unserer Zeit, im Wollen und im Leiden zukunftsgrößer. Und damit: Glück auf Westfalen!“²⁰

In den konkreten Verhandlungen der Provinzialtage wurde nicht nur die demonstrierte Harmonie zwischen den Provinzialverbänden schnell auf eine Probe gestellt, wie zum Beispiel in den vielfach diskutierten, die Grenze zwischen Westfalen und Rheinland berührenden Eingemeindungsfragen. Denn die parlamentarische Arbeit wurde stark von parteipolitisch geprägten Auseinandersetzungen bestimmt, die in beiden Provinziallandtagen vor allem von der kommunistischen Partei ausgingen. Angesichts dieser Fundamentalopposition, die unter klassenkämpferischen Gesichtspunkten auch so gedacht war, rückten die übrigen Parteien letztlich jedoch dichter zusammen. Ein beliebtes Instrument waren ausufernde Geschäftsordnungsdebatten. Bei Fragen zu den Befugnissen der Provinzialverwaltung und des Provinzialausschusses und bei mutmaßlichen Kompetenzüberschreitungen, die die Befugnisse der Provinziallandtage berührten, wurde allerdings auch zwischen den übrigen Parteien intensiv diskutiert.

Bei den Parteien der Weimarer Koalition herrschten jedoch weitgehende gemeinsame und tragfähige Vorstellungen über die Aufgaben der Provinzialselbstverwaltung, die von den Provinziallandtagen konstruktiv begleitet, kontrolliert und weiterentwickelt werden mussten. Im Kern handelte es sich um vier Aufgaben: Die Selbstverwaltung sollte dazu beitragen, dass sich die Bewohner der Provinz als eine Einheit fühlten, die Freud und Leid gemeinsam trugen, sich gegenseitig beistanden und aushalfen. Wirtschaftliche Einrichtungen, die über den Kreis der einzelnen Gemeinden hinausgingen, waren zu verwalten und zu fördern. Aufgaben der sozialen Fürsorge, die den Provinzen übertragen wurden, da die einzelnen Gemeinden sie nicht allein lösen konnten, mussten erledigt werden. Schließlich galt es, die Schönheiten und Vorzüge der Heimatprovinz auf den Gebieten der Kunst, der Geschichte und der Natur zu pflegen.²¹ In den Debatten der Provinziallandtage ging es im Wesentlichen darum, die Fähigkeit der

20 71. Westfälischer Provinziallandtag, 1. Sitzung am 25.4.1926, S. 8.

21 63. Rheinischer Provinziallandtag, 3. Sitzung am 11.7.1922, S. 65–66.

Provinzialverbände zur Erledigung dieser Aufgaben zu erhalten und die Aufgabenwahrnehmung möglichst kostengünstig weiterzuentwickeln, und nicht um die „Anerkennung als universale Selbstverwaltungsverbände“²² und die Durchsetzung eines allgemeinpolitischen Mandats.

4. Politik, Verwaltungsalltag und Krisenbewältigung

In Westfalen wirkten insbesondere die Folgen des Kapp-Lüttwitz-Putsches vom 13. März 1920 nach, der sofort eine neue Welle von Arbeitsniederlegungen und Demonstrationen an der Ruhr ausgelöst hatte. Diese mündeten in intensiven Kämpfen zwischen bewaffneten Arbeitertruppen und Freikorps, die durch Sympathiebezeugungen für die Putschisten den schärfsten Widerstand der Arbeiter herausforderten. Als der Putsch der extremen Rechten am 17. März zusammenbrach, entschlossen sich die sozialistischen Kräfte, den Kampf fortzuführen und den Systemwechsel zu erzwingen. Eine „Rote Armee“, von der Reichswehrleitung auf 80.000 bis 100.000 Mann geschätzt, eroberte in wenigen Tagen das gesamte Ruhrgebiet.

Diese Ereignisse beherrschten auch die Etatrede des Landeshauptmanns Dieckmann im Mai 1920:

„Meine Herren! Das Bild, das ich von der heutigen Lage Ihnen vor Augen führen musste, war außerordentlich ernst. Was die Zukunft uns bringen wird, liegt in tiefem Dunkel. Kaum hatten wir erfreuliche Ansätze zur Besserung unseres wirtschaftlichen Lebens zu verzeichnen, da kamen jene unglückseligen verbrecherischen Ereignisse in Berlin und in unserem westfälischen Industriebezirk, die alles wieder in Trümmer warfen. Wir alle in Westfalen haben in jenen furchtbaren Tagen und Wochen mit unsern Landsleuten im Industriegebiet geangstigt und gelitten; wir alle haben mit ihnen erlöst aufgetanzt, als die Befreiung kam; mit ihnen haben wir herzlich gedankt der bewaffneten Macht, den Söhnen unserer engeren Heimat und den Brüdern aus dem Süden des Reichs, die zur Hilfe herbeigeeilt waren.“²³

Bei der Befriedung der proletarischen Massenbewegung an der Ruhr ging es der Reichsregierung in erster Linie um die Durchsetzung des staatlichen Machtmo-

22 Teppe, Kontinuität und Wandel (wie Anm. 4), S. 27.

23 62. Westfälischer Provinziallandtag, 2. Sitzung am 3.5.1920, S. 26–27.

nopols und der verfassungspolitischen Grundsatzentscheidung. Beides war aber auch die Voraussetzung für die Realisierung der Reparationsverpflichtungen. Diese machten eine Steigerung der industriellen Produktion bei den strategischen Wirtschaftsgütern Kohle und Stahl zur unbedingten Notwendigkeit. Bei diesem Vorhaben hatte die Montanwirtschaft an der Ruhr eine Schlüsselstellung, da sich hier nach dem Verlust Lothringens und von Teilen Oberschlesiens sowie der zeitweiligen Ausgliederung des Saargebietes die schwerindustriellen Kapazitäten des Reiches konzentrierten.

Die Umbruchs- und Revolutionserfahrung hatte auf den verschiedenen Seiten der Konfliktparteien immer auch eine sehr persönliche Dimension, die hier nicht in ihrer Vielfalt beschrieben werden kann. Hingewiesen sei nur darauf, dass mit der Revolution auch die „autokratischen Strukturen“ in den Anstalten der Provinzialverbände ins Wanken gerieten. Der erfolgreiche Kampf der Pflegerverbände, z.B. um die Einführung des Achtstundentages und die Verleihung der Beamteneigenschaft, berührte vor allem die patriarchalische, alleinverantwortliche Stellung der Direktoren. Diese „Ohnmachtserfahrung“ wirkte noch lange als permanente Revolutionsangst nach.²⁴ Wie tiefgreifend die Revolutionsereignisse, die Überwindung der Kriegsfolgen und der Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in den ersten Jahren der Weimarer Republik die Arbeit der Provinziallandtage und Provinzialeinrichtungen bis 1925 beherrschte, spiegelt sich in den Verhandlungen der Landtage wieder.

Der Aufgabenzuwachs bei den Provinzialverbänden stellte in Verbindung mit der seit Ende 1922 rasant fortschreitenden Geldentwertung die Provinzialverwaltungen und -landtage bei der Aufstellung der Haushaltspläne vor eine kaum lösbare Aufgabe. Zwischen Niederschrift und Drucklegung der Pläne traten Preissteigerungen ein, wie sie früher in Jahrzehnten nicht vorkamen, wie der neue rheinländische Landeshauptmann Dr. Johannes Horion bei seiner ersten Haushaltseinbringung in Juli 1922 feststellte: „Ich habe diese Aufgabe zu erfüllen in einer überaus ernsten und schweren Zeit, in einer Zeit, die insbesondere in Bezug auf die Zukunft so dunkel ist, wie wohl kaum eine bei der Eröffnung eines Rheinischen Provinziallandtages gewesen ist.“²⁵ Das Tätigkeitsfeld der provinziellen Selbstverwaltung, das nicht wie auf der staatlichen und kommunalen Ebene von vornherein genau definiert war, hatte sich mit der Ent-

24 Bernd Walter, *Psychiatrie und Gesellschaft in der Moderne. Geisteskrankenfürsorge in der Provinz Westfalen zwischen Kaiserreich und NS-Regime*, Paderborn 1996, S. 225–241.

25 63. Rheinischer Provinziallandtag, 3. Sitzung am 11.7.1922, S. 49.

wicklung der Verbände allmählich aus historischen Gründen oder sozialen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten „mosaikartig“ zusammengefügt. In der Weimarer Republik wurden der Selbstverwaltung mit der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge, Krüppelfürsorge und Fürsorgeerziehung weitere kostenintensive Pflichtaufgaben übertragen, die von den einzelnen Gemeinden allein nicht bewältigt werden konnten.

Mit der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 übertrug der Gesetzgeber sämtliche Aufgaben der wirtschaftlichen Fürsorge (Unterstützungsfürsorge) einem einheitlichen Träger, um die Zuständigkeiten in der Wohlfahrtspflege zu vereinfachen. Die kommunale Selbstverwaltung wurde Trägerin sämtlicher Wohlfahrtsaufgaben, nachdem ihr mit Inkrafttreten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes am 1. April 1924 auch noch die Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe überlassen wurden. Landeshauptmann Dieckmann stellte 1924 in seiner Haushaltsrede treffend fest:

„Durch die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar d.Js. hat sich das Reich nunmehr aus dem gesamten Gebiete der Wohlfahrtspflege wieder zurückgezogen und alle bisher von ihm verwalteten Zweige der Fürsorge wieder den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur selbständigen Bearbeitung überwiesen. [...] Den Provinzen wird dabei in Zukunft die Stellung eines Landesfürsorgeverbandes für den ganzen Bereich der Provinz zugewiesen mit der Aufgabe, Führerin zu einer einheitlichen Durchführung der gesamten sozialen Fürsorgetätigkeit und Mittelpunkt aller öffentlichen Wohlfahrtsbestrebungen in der Provinz zu sein.“²⁶

Die Provinzialverbände bekamen als Instrumente der regionalen Umsetzung von Maßnahmen und der Steuerung von Leistungen im expandierenden Wohlfahrtsstaat ein neues Gewicht.

Die neue Funktion stärkte den Charakter der Provinzialverbände als Sozialverbände, was sich auch auf der Ausgabenseite der Provinzialhaushalte wieder spiegelte. Im westfälischen Haushalt des Rechnungsjahres 1925 beanspruchten die Wohlfahrtsausgaben einen Anteil von gut 66 Prozent vor allem zur Finanzierung der Kosten für Personal und Anstaltsunterbringung, erst mit weitem Abstand folgten die Ausgaben für den Straßenbau (fast 24 Prozent), zur Förderung des Wirtschafts- und Verkehrswesens (gut 2 Prozent) und für die Kulturpflege (knapp 1 Prozent). Die Provinzialverbände finanzierten die Leistungen aus drei

26 68. Westfälischer Provinziallandtag, 2. Sitzung am 18.5.1924, S. 9.

Quellen: aus den Beiträgen der Verbandsmitglieder, also durch Umlage bei den Stadt- und Landkreisen, aus staatlichen Zuwendungen und aus Einnahmen wie Pflegegelderstattungen oder Erträgen aus Vermögen und privatwirtschaftlichen Unternehmungen. Bei den staatlichen Zuwendungen war das alte Dotationssystem zunehmend durch staatliche Überweisungen abgelöst worden, die sich nach bestimmten Anteilsätzen am Ertrag der Reichseinkommen- und Körperschaftsteuer berechneten. Dieses System funktionierte bei guter Wirtschaftslage und hohen Steueraufkommen, nicht jedoch in wirtschaftlichen Krisenzeiten wie der Inflationszeit oder später der Weltwirtschaftskrise, da nun nicht nur die staatlichen Überweisungen abnahmen, sondern auch die kommunale Ebene durch steigende Sozialausgaben und mangels eigener Einnahmequellen schnell zahlungsunfähig wurde.

Die begrenzte Handlungsfähigkeit der Kommunen hatte ihre Ursache auch in Kompetenz- und Ressourc Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Gemeinden, die letztlich wie in der Erzbergerschen Finanzreform auf Kosten der Gemeinden gelöst wurden und deren finanziellen Spielraum sukzessive einschränkten.²⁷ In dieser Situation saßen die Provinzialverbände bei der Haushaltsaufstellung zwischen den Stühlen, da die Provinzialverwaltung natürlich in den Haushaltsdebatten mit der Not der Gemeinden konfrontiert wurde und diese nur schwer ignorieren konnte. Gern nahm die Provinzialverwaltung daher die Anregungen auf, die wirtschaftlichen Aktivitäten des Provinzialverbandes zu stärken, um eigene Einnahmen auf der Provinzebene erzielen zu können.

Trotz der erdrückenden und lähmenden Wirkung der Wirtschafts- und Finanzlage in den Jahren bis 1924 boten die Haushaltsberatungen immer wieder die Gelegenheit, zu bestimmten Aufgabenbereichen der Provinzialverbände eigene, politisch geprägte Forderungen zu formulieren. Diese richteten sich seitens des linken Parteienspektrums vor allen gegen die enge Kooperation mit konfessionellen Einrichtungen und die konfessionelle Ausrichtung der eigenen Anstalten. Stattdessen strebte man eine Entkonfessionalisierung an und die Aufhebung des Klassensystems, sprich der Unterbringung nach Tischklassen, in den Anstalten sowie eine grundlegende Reform der Fürsorgeerziehung. Hierbei wurde der „polizeiliche Geist“ in den Einrichtungen immer wieder beklagt und vor allem die Abschaffung der Prügelstrafe gefordert. In der Regel fanden diese Anträge kein Gehör, da sie durch den Hinweis auf die Finanzierungsvorteile, die sich durch den Einsatz kirchlichen Personals und die Nutzung konfessioneller

27 Walter, Psychiatrie (wie Anm. 24), S. 194–196.

Einrichtungen ergaben, vom rechten Parteienspektrum schnell vom Tisch gewischt werden konnten.

Die Unterscheidung zwischen Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten und die systembedingten Probleme ihrer Finanzierung bei schlechter Wirtschaftslage provozierten auch prompt Stimmen im rheinischen Provinziallandtag, die Anzeichen für eine „Krise der Selbstverwaltung“ ausmachten. In der Kritik stand insbesondere die preußische Staatsregierung, die eifersüchtig auf ihre Rechte bedacht sei und überall danach suche, ob nicht doch etwas Auftragsangelegenheit sein könne, sowie die Selbstüberschätzung der „Zentralparlamente“, die sich nicht auf den Erlass von Richtlinien beschränken wollten. Symptomatisch für diese Entwicklung sei die Bestimmung der Fürsorgeerziehung zur Auftragsangelegenheit des Staates oder der Eingriff der Staatsbehörden in die Organisation des Landesarbeits- und Berufsamtes, das zunächst bei den Provinzialverbänden verortet war. Das Verhalten der ebenfalls durch freie Wahlen legitimierten zentralen Parlamente und der Ministerien gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung provozierte zu der Aussage: „Die Demokratie ist der Feind der Selbstverwaltung.“ In dieser Formulierung wurde der wesentliche Unterschied im Selbstverständnis der Parlamente und Landtage noch einmal auf den Punkt gebracht. Er lag in der politischen Meinungsbildung und Steuerung auf der einen und der Begleitung der konkreten Aufgabenumsetzung auf der anderen Seite, obwohl insbesondere die Parteien des linken Spektrums zu Recht feststellten, dass auch die Ausgestaltung der konkreten Verwaltungsaufgaben von politischen Idealen und Prämissen abhängen und der politische Diskurs auch in den Provinziallandtagen notwendig sei.²⁸

Auf der gleichen Linie lag auch die zeitgleich geäußerte Kritik am Wahlrecht zu den Provinziallandtagen durch einen Vertreter der Geschäftsstelle der preußischen Provinzen, also seitens der institutionellen und nicht der politischen Ebene. Aus seiner Sicht bildete die Selbstverwaltung im Hinblick auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht „ein harmonisches Zusammenfassen der in ihr verbundenen Kräfte“. Dabei hatte der Kritiker wohl die starke Position der großen Städte vor Augen. Er forderte die Rückkehr zum indirekten Wahlsystem, also die Wahl der Provinziallandtage durch die Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen.²⁹ Mit der weitgehenden gesetzlichen Regelung der Zuständigkeiten, insbesondere aber der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage konnten sich derartige kritische Stimmen jedoch kein Gehör mehr verschaffen.

28 68. Westfälischer Provinziallandtag, 3. Sitzung am 24. 6.1924, S. 39–42.

29 Ebd., S. 40.

5. Verwaltungsalldtag in der Phase relativer Stabilität (1925–1930)

Nach der Stabilisierung der Reichsmark im November 1923 wurden mit der Verabschiedung des Dawes-Planes und der Unterzeichnung des Schlussprotokolls der Londoner Konferenz am 16. August 1924 und der Annahme der entsprechenden Reichsgesetze am 30. August 1924 die Reparationsleistungen neu geregelt und damit die Voraussetzungen für eine Beendigung des Besatzungsregimes an der Ruhr und im Rheinland geschaffen. Der Rückgang der Erwerbslosenzahlen im Laufe des Jahres 1924 zeigte die Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse an und wurde als „Belebung der Wirtschaft“ interpretiert. Die Normalisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse äußerte sich in den Verhandlungen der Provinziallandtage seit 1925 nicht nur in der Konsolidierung der Haushalts-situation, sondern auch in der Wiedergewinnung eines Gestaltungsspielraumes, der sich in der Diskussion und Unterstützung innovativer Projekte zeigte. Einige Beispiele zum Verkehrswesen und zur Reform der Anstaltspsychiatrie sollen kurz angesprochen werden.³⁰

Im Verkehrswesen zwang nicht nur der desolate Zustand der Straßen aufgrund vernachlässigter Unterhaltung, sondern auch die voraussichtliche Entwicklung der Verkehrsströme zum Handeln. Das wurde mit folgenden Zahlen begründet: In Deutschland betrug die Zahl der Kraftwagen Ende 1923 rund 172.000; auf etwa 360 Einwohner kam damit ein Kraftwagen. In Frankreich entfiel jedoch schon auf 88, in England auf 67 und in den Vereinigten Staaten auf 7 Einwohner ein Kraftwagen, so dass man sich in Westfalen erst am Anfang einer Entwicklung sah. Das hieß zunächst Umbau der großen, dem Durchgangsverkehr dienenden Straßen. Im Rheinland unterbreitete der Provinzialausschuss jedoch bereits den Vorschlag zum Bau einer Autostraße ohne Niveaufkreuzungen auf der Strecke von Aachen bis Köln, die lediglich für den PKW-Verkehr und gegen Bezahlung einer Gebühr nutzbar sein sollte. In Westfalen fand auch die öffentliche Personenbeförderung und das Speditionsgewerbe besondere Beachtung, „um die gesamte Kraftverkehrsentwicklung in der Provinz nach einer möglichst einheitlichen Plangestaltung von vorherein in gesunde und wirtschaftlich richtige Bahnen zu lenken“. Dazu wurde die Westfälische Kraftverkehrs-Aktiengesellschaft als Dachgesellschaft der einzelnen Betriebsgesellschaften gegründet, der auch die Gemeinden und Gemeindeverbände beitraten. Als weitere Initiativen sind die Garantieleistungen zur Finanzierung von Kanalbauten oder die Beteiligung an der Rheinisch-West-

30 69. Westfälischer Provinziallandtag, 2. Sitzung am 10.5.1925, und 69. Rheinischer Provinziallandtag, 2. und 3. Sitzung am 12./13.6.1925.

fälischen Schnellbahn zu nennen. Dies war ein modellhaftes Verkehrsprojekt mit enormem technischen, organisatorischen und planungsrechtlichen Innovationspotential, das in der Zeit des wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruchs als Zukunftsvision viel Zuspruch gefunden hatte, nach der Währungsreform und dem Ende der Ruhrbesetzung jedoch wieder in seiner verkehrs- und wirtschaftspolitischen Bedeutung wahrgenommen wurde. Das Projekt scheiterte allerdings letztlich an dem zunehmenden Widerstand von Bergbau und Reichsbahn.³¹

Wegen des Gewichts der kostenintensiven geschlossenen Anstaltsfürsorge für Geistesranke im Haushalt der Provinzialverbände und eines nach wie vor ungebremsten Drangs von Hilfsbedürftigen in die Anstalten hinein wurde die Reform des Anstaltswesens zu einer Schlüsselfrage für die Funktionsfähigkeit des gesamten Wohlfahrtssystems. Einem weiteren Anstieg der Kosten sollte daher durch die Errichtung von offenen Fürsorgestrukturen entgegengewirkt werden. Hier griffen die Provinzialverbände durch den Aufbau von Beratungsstellen in den Gemeinden und eine Außenfürsorge der Anstalten auf bereits erprobte Ansätze zurück, die insbesondere auf eine Steuerung der Einweisungs- und Entlassungspraxis ausgerichtet waren. Diese Reform blieb jedoch ein Torso und entfaltete nicht die erhoffte Wirksamkeit, da die Anstaltspsychiatern auf das wohlwollende Entgegenkommen auf der kommunalen Ebene angewiesen waren. Divergierende Interessen, vorhandene Machtstrukturen und persönliches Prestigedenken ließen den Anstaltspsychiatern dabei nur wenig Handlungsspielräume. Berücksichtigt man die Ausklammerung des Ruhrgebietes als Herkunftsregion der meisten Patienten aus den Planungen und den Anspruch einiger Stadt- und Landkreise auf unabhängige, selbstverantwortliche Wahrnehmung der offenen Fürsorge, so werden die komplexen Probleme deutlich, die mit der Umsetzung von Reformvorhaben durch den Provinzialverband in der Weimarer Zeit verbunden waren.³²

Auch in der Kulturpolitik und Forschung setzten die Provinzialverbände neue Akzente im Zusammenhang mit den Plänen für eine Reichsreform, die in der gesamten Weimarer Zeit mit immer neuen Initiativen, Gutachten und politischen Diskussionen weiterschwelten.³³ In territorialer Hinsicht ging es um die

31 Walter, Das Scheitern der Rheinisch-Westfälischen Schnellbahn (wie Anm. 3), S. 245–248.

32 Walter, Psychiatrie (wie Anm. 24), S. 300–316.

33 Heinz Günter Steinberg, Der deutsche Westen und die Reichsreform, in: Walter Först (Hg.), Provinz und Staat, Köln/Berlin 1971, S. 95–145, hier S. 113–126; Peter Burg, Die Neugliederung deutscher Länder. Grundzüge der Diskussion in Politik und Wissenschaft (1918 bis 1996), Münster 1996, S. 55–64; Teppe, Kontinuität und Wandel (wie Anm. 4), S. 25–28.

Beseitigung des Übergewichts Preußens durch Beschneidung des Staatsgebietes, um regionale Autonomiebestrebungen und die Fusion staatlicher Zwerggebilde, in funktionaler Hinsicht um die Stärkung der Reichsgewalt zu Lasten der bisherigen Einzelstaaten, vor allem Preußens, und eben nach wie vor um eine stärkere regionale Selbstständigkeit durch Selbstverwaltung. Die Weimarer Verfassung stellte die Beziehung zwischen dem Reich und Preußen zwar auf eine neue Basis, indem sie auf Reichsebene eine von Preußen unabhängige Reichsregierung etablierte, auf die zentrale Gesetzgebungs- und Exekutivbefugnisse übergingen. Alle Überlegungen zu territorialen Veränderungen scheiterten aber schon am Widerstand Preußens und Bayerns. Die Option für Gebietsveränderungen und eine „Reichsreform“ hielt die Verfassung jedoch im Artikel 18 offen.

Aufgrund dieses Artikels konnten zwar in der Folgezeit nur wenige Gebietskorrekturen erreicht werden, er bildete aber die Grundlage für zahlreiche, nicht realisierte Projekte wie die hannoverschen Ausdehnungspläne Richtung Süden mit Ansprüchen auf westfälische Gebiete. Diesem Expansionsdrang begegnete die westfälische Provinzialverwaltung unter anderem mit der Initiierung des mehrbändigen Werkes „Der Raum Westfalen“, das die Gebietsansprüche mit wissenschaftlichen Argumenten auf der Grundlage eines kulturräumlichen Ansatzes widerlegen und eine sichere Grundlage für Neuordnungspläne liefern sollte. In dieser Argumentationsweise spielte der Stammes-Begriff eine paradigmatische Rolle und begründete eine spezifische Form des Regionalismus, der lange nachwirkte.³⁴ Auf jeden Fall setzte der Provinzialverband mit der Initiierung des „Raum-Werkes“ auch in der kulturräumlichen Forschung neue Maßstäbe.

6. Das Ende der Provinzialselbstverwaltung im Freistaat Preußen

Anfang 1930 endete die kurze Phase der „relativen Stabilisierung“ der Weimarer Republik und damit auch die Phase, die den Provinzialverbänden Handlungsspielräume für neue kreative Konzepte und Innovationen eröffnet hatte. Das Zu-

34 Schlemmer, Rheinland und Westfalen (wie Anm. 1), S. 295–298; Klüeting, Geschichte Westfalens (wie Anm. 1), S. 327–329; Behr, Die Provinz Westfalen (wie Anm. 1), S. 141–142, 144–148; Dietmar von Reeken, Regionalismen im Konflikt. Auseinandersetzungen zwischen „Niedersachsen“ und „Westfalen“ in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Wilfried Reininghaus/Bernd Walter (Hg.), Räume – Grenzen – Identitäten. Westfalen als Gegenstand landes- und regionalgeschichtlicher Forschung, Paderborn u.a. 2013, S. 285–297, hier S. 289–292; Karl Ditt, Der Raum Westfalen im 19. und 20. Jahrhundert als Gegenstand der Kulturpolitik, in: Reininghaus/Walter, Räume – Grenzen – Identitäten, S. 139–170, hier S. 151–154.

sammentreffen von Wirtschafts- und Staatskrise entzog durch die verschärften ökonomischen Verteilungskämpfe nicht nur dem wohlfahrtsstaatlichen, integrierenden Sicherungssystem in der Trägerschaft der kommunalen Ebene die Basis, es förderte auch die grundlegende „autoritäre Umgestaltung“ von Staat und Gesellschaft. Die „konservative Revolution“ vollzog sich auf der Verfassungsebene durch die Verlagerung der Macht- und Handlungskompetenzen „weg vom Parlament und von den Parteien, hin zur Präsidialgewalt [...] sowie zu außenparlamentarischen Machträgern, vor allem Reichswehr und Bürokratie“. Damit verschoben sich die gesellschaftlichen Machtverhältnisse zugunsten der alt-preußischen Eliten. Das aus zeitgenössischer Sicht propagierte „Neue Preußen“ als „Bollwerk der Demokratie“ wurde zum Mythos. Die Demontage des parlamentarischen Systems, der föderalen Ordnung und der kommunalen Selbstverwaltung auf der einen Seite und die sozialpolitische Demontage auf der anderen waren das Ergebnis von finanzieller Überforderung und staatlichem Krisenmanagement durch Notverordnungen. Mit der Wirkungslosigkeit dieser Maßnahmen, steigenden Arbeitslosenzahlen und sozialen Notlagen gerieten auch die Provinzialverbände wieder an den Rand einer finanziellen Katastrophe und setzten bei der Sicherung der Finanzgrundlage vergeblich auf den Freistaat Preußen und das Reich. Die Radikalisierung in der Politik entzog den Provinzialverbänden und der Selbstverwaltung schließlich auch formal die Basis für ein selbstbestimmtes Handeln.

