Klaas Michel

ZUM PREUSSISCHEN STAATSRAT 1921–1932. EIN ERSTER VERSUCH, DIE ROLLE DER RHEINLANDE UND WESTFALENS ZU BELEUCHTEN

1. Einleitung

Das 1965 von Rudolf Morsey geäußerte Bedauern darüber, daß eine Geschichte des Staatsrates noch ausstehe,[1] hat auch noch heute fast unumschränkte Gültigkeit. Sieht man einmal von eher kursorischen Erwähnungen dieser Institution in den Standardwerken zur preußischen Geschichte der Zwischenkriegszeit ab, existiert neben einem Aufsatz zur Tätigkeit Adenauers als Staatsratspräsident nur eine juristische Dissertation von 1992.[2]
Insgesamt hat der Staatsrat in der Forschung also eine „stiefmütterliche" Behandlung erfahren. Einer der Gründe für diese Behandlung kann in der ungünstigen Quellenlage gesehen werden. Zwar findet sich ein Teil der Staatsratsakten in Form von Kopien im Bestand Adenauer des Historischen Archivs der Stadt Köln, doch war der überwiegende Teil der Akten im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz in Merseburg (DDR) gelagert und für bundesdeutsche Forscher kaum zugänglich.[3]
Dennoch bleibt vorläufig die Frage offen, warum sich keine oder nur kurze Erwähnungen des Staatsrates in Memoiren von politisch tätigen Personen des Weimarer Preußens finden. Weder Otto Braun als langjähriger Ministerpräsident oder Carl Severing als langjähriger Innenminister erwähnen den Staatsrat.[4] Auch Konrad Adenauer, immerhin von 1921 bis März

[1] Rudolf Morsey, Die Rheinlande, Preußen und das Reich 1914–1945, in: Rheinische Vierteljahrsblätter 30 (1965), S. 192.

[2] Sowohl Hagen Schulze (Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Frankfurt/M. 1977) als auch Horst Möller (Parlamentarismus in Preußen 1919–1932, Düsseldorf 1985) erwähnten den Staatsrat nur in bezug auf das Staatsministerium und eher kursorisch.
Der 1976 erschienene Aufsatz Konrad Adenauers jun. (Konrad Adenauer als Präsident des Preußischen Staatsrats, in: Hugo Stehkämper (Hg.), Konrad Adenauer – Oberbürgermeister von Köln. Festgabe der 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976, Köln 1976, S. 355–401) beschäftigt sich zwar mit der Rolle Adenauers im Staatsrat, bleibt aber in der politischen Bewertung des Staatsrats wegen des fehlenden Quellenmaterials eher unbedeutend.
Die 1992 erschienene juristische Dissertation „Der Staatsrat des Freistaates Preußen" (Berlin 1992) von Heinz Dieter Bayer behandelt in erster Linie die staatsrechtliche Ausgestaltung und die Rechte des Staatsrates, bleibt aber, zumindest in der historisch-politischen Beschreibung, weit hinter den selbst gesetzten Zielen zurück.

[3] Aktenbestände in Köln finden sich unter Bestand 902 (Konrad Adenauer); die Bestände in Merseburg waren unter den Signaturen 2.1.7 (Staatsrat) und Rep. 77 (Preußisches Ministerium des Innern) zu finden. Mittlerweile sind die Bestände aus Merseburg nach Berlin-Dahlem verlagert worden, wo sie wieder die Vorkriegssignatur Rep. 80 erhalten haben.

[4] Otto Braun, Von Weimar zu Hitler, New York ²1940; Carl Severing, Mein Lebensweg, 2 Bde., Köln 1950.

aus: Geschichte im Westen, Jahrgang 1994, Heft 2, S. 147–164

1933 Vorsitzender des Staatsrates, geht in seinen Erinnerungen nicht auf den Staatsrat ein.[5] Auch seine Biographen erwähnen den Staatsrat entweder gar nicht oder nur kurz.
Betrachtet man die Quellenlage, so kann man vorläufig sicher nicht von einer überwältigenden Fülle an Quellenmaterial sprechen. Neben den erwähnten Archiven in Köln und Merseburg sind Anfragen an die entsprechenden Landesarchive der ehemaligen preußischen Provinzen ergangen, die aber fast durchgehend negativ beantwortet wurden. Auch die Archive der politischen Parteien und parteinahen Stiftungen konnten keine positiven Auskünfte geben.[6]
Grundlage des vorliegenden Aufsatzes ist in erster Linie die Magisterarbeit des Autors „Der Staatsrat im Preußen der Weimarer Republik – Von seiner Gründung 1921 bis zur Landtagswahl von 1932".[7]
Liegen schon über den Staatsrat als Gesamtinstitution kaum Arbeiten vor, so fehlen Arbeiten, die sich mit regionalen Aspekten befassen, ganz. Im Rahmen der Vorbereitungen für die Dissertation des Autors[8] soll im nachfolgenden versucht werden, erste Klärungen über die Rolle und den Einfluß der beiden Westprovinzen auf den Staatsrat vorzunehmen. Sowohl die Rheinlande als auch Westfalen bieten sich als Objekt einer Regionalstudie an, nicht nur da sie fast ein Drittel der preußischen Bevölkerung stellten und mit ihren großen Industriezentren eine Art „wirtschaftliches Herz" Preußens bildeten, sondern auch, weil sie sich signifikant vom übrigen Preußen unterschieden. So war der Katholikenanteil mit deutlich über 50% der Bevölkerung wesentlich höher als im übrigen Preußen. Auch die mentalen, kulturellen und soziostrukturellen Unterschiede traten und treten deutlich hervor.
In einem ersten Teil sollen die Einrichtung des Staatsrates und seine verfassungsmäßigen Rechte sowie deren Ausnutzung beleuchtet werden. Im zweiten Teil soll dann, soweit dieses jetzt schon möglich ist, die Rolle der beiden Westprovinzen dargestellt und anhand einiger biographischer Aspekte beleuchtet werden.

2. Die Einrichtung des Staatsrates als Vertretungsorgan der Provinzen

Nach dem Umbruch des deutschen Staatssystems infolge des Ersten Weltkrieges stand neben der Neuorganisation der Reichszentralgewalt vor allem die territoriale Neu- bzw. Umgliederung des Deutschen Reiches im Mittelpunkt der innenpolitischen Diskussion.
Vor allem die Sozialdemokraten beider Richtungen wie auch die Liberalen – zumindest die Linksliberalen – wünschten die Errichtung eines dezentralisierten Einheitsstaates, da die

[5] Die einzigen Hinweise auf den Staatsrat finden sich im ersten Band seiner Erinnerungen, wobei er auf Seite 51 darauf hinweist, daß in einem späteren Band die Weimarer Zeit verarbeitet werden soll. Ein solcher Band ist jedoch nicht mehr erschienen. (Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965, S. 51, 152, 154).

[6] Der oben beschriebene Quellenstand bezieht sich auf Sommer und Herbst 1993. Im Verlauf der Vorbereitungen auf die Dissertation sind erneute Anfragen gestellt worden oder in Vorbereitung. Ergebnisse darüber liegen aber noch nicht vor.

[7] Die Arbeit wurde unter genanntem Titel im Januar 1994 im Fachbereich III der Universität Trier eingereicht und angenommen.

[8] Die Arbeit hat den Arbeitstitel „Die Rheinlande und Westfalen im Preußischen Staatsrat – Eine Analyse über den Einfluß der Westprovinzen auf die preußische Staatsführung".

Bundesstaaten nach der Absetzung der regierenden Häuser und dem damit verbundenen Ende der jeweiligen Monarchien ihre historische Existenzberechtigung verloren hätten.
Hauptziel war es aber, den preußischen Staat in Deutschland aufgehen zu lassen, da er, so z. B. nach Hugo Preuß, seine historische Aufgabe, als „Surrogat des fehlenden deutschen Staates" zu dienen, verloren habe.[9]
Es zeigte sich aber relativ schnell, daß der Vorschlag des zum Innenstaatssekretär berufenen Hugo Preuß, die Bundesstaaten zugunsten von Provinzen mit „höchstpotenzierter Selbstverwaltung"[10] aufzulösen, auf den energischen Widerstand der Bundesstaaten traf.
Der Preuß'sche Plan, das Reich in 14 Provinzen aufzuteilen und dabei Preußen auf Ost- und Westpreußen zurückzustufen scheiterte an dem Widerstand der föderalistischen süddeutschen Länder und der Hinhaltetaktik der kleineren Länder. Die kleineren Länder sahen in einem bestehenden Preußen einen Schutzwall gegen Erweiterungsbestrebungen der mittleren Länder wie Bayern, Hessen oder Sachsen. Auch die Spitze der preußischen Sozialdemokratie hatte sich mittlerweile gegen eine Auflösung Preußens ausgesprochen, da man nur in einem starken Preußen einen Schutz gegen den aufkommenden Partikularismus in den westlichen und östlichen Provinzen Preußens sah.[11]
Die Reichsregierung wich vor dem energischen Widerstand der einzelnen Staaten zurück und sicherte im „Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt" zu: „Die künftige Reichsverfassung wird von der Nationalversammlung verabschiedet. Es kann jedoch der Gebietsstand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden."[12]
Damit war auch der Erhalt des preußischen Staates weitestgehend gesichert. Während der Verfassungsberatungen der Nationalversammlung wurde aber deutlich, daß die Erhaltung des preußischen Staates erhebliche Probleme für den Föderalismus insgesamt mit sich brachte. Das Ungleichgewicht zwischen dem kleinsten Flächenstaat Schaumburg-Lippe (340 km², 48 000 Einwohner) und dem größten Flächenstaat Preußen (295 978 km², 38 175 000 Einwohner) mußte das Zusammenwirken der deutschen Länder erheblich belasten.[13]
Um die Stellung Preußens im Reichsrat abzuschwächen, beschränkte der Art. 61 der Reichsverfassung die Stimmenzahl eines Landes im Reichsrat auf maximal zwei Fünftel der Gesamtstimmen. Mit dieser „Lex Anti-Borussica" wich man von der Gleichbehandlung der Stimmverteilung ab. Um den Einfluß der preußischen Staatsregierung im Reichsrat weiter zu schwächen und um ein Zeichen für den gewünschten innerpreußischen Föderalismus zu geben, wurden die preußischen Reichsratsstimmen in Art. 63 der Reichsverfassung zwischen den Provinzen und der Staatsregierung aufgeteilt, so daß die Staatsregierung nur über die Hälfte der preußischen Stimmen – ein Fünftel der Reichsratsstimmen – verfügen konnte.[14]
Nachdem die reichsrechtlichen Grundlagen für die Erhaltung des preußischen Staates gelegt

[9] Schulze (wie Anm. 2), S. 252.
[10] Hugo Preuß, Entwurf der künftigen Reichsverfassung, hg. im Auftrage des Reichsamtes des Innern, Berlin 1919, S. 15.
[11] Klaas Michel, Der Staatsrat im Preußen der Weimarer Republik – Von seiner Gründung 1921 bis zur Landtagswahl 1932, ungedruckte Magisterarbeit, Trier 1994, S. 14ff.
[12] Möller (wie Anm. 2), S. 74.
[13] Zahlen für 1930 nach Cuno Horkenbach, Das Deutsche Reich von 1918 bis heute, Berlin 1930.
[14] Zum Reichsrat siehe genauer: Kersten Rosenau, Hegemonie und Dualismus – Preußens staatsrechtliche Stellung im Deutschen Reich, Regensburg 1986, S. 133ff.

worden waren, war es die Aufgabe der Verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung, die inneren Strukturen Preußens festzulegen.
Hierbei mußte es vor allem darum gehen, den nach mehr Selbständigkeit strebenden Provinzen entgegenzukommen, um so den aufkommenden Partikularismus zu unterbinden. Neben dem Bestreben, den Zusammenhalt Preußens durch erweiterte Autonomie der Provinzen zu erhalten, stand vor allem die Frage nach der künftigen Staatsspitze im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen der Landesversammlung.
In den Fragen der Provinzialautonomie und der Gestaltung der Staatsspitze prallten die Vorstellungen zwischen den Sozialdemokraten beider Richtungen, den Mittelparteien – Zentrum und DDP – und der bürgerlichen Rechten – DNVP und DVP – hart aufeinander.
Während die Sozialdemokratie und die Rechten einer Provinzialautonomie kritisch gegenüberstanden, befürwortete vor allem das Zentrum eine größere Selbständigkeit der Provinzen. Während aber die Sozialdemokraten mit dem schließlich gefundenen Kompromiß über die erweiterten Rechte der Provinzialverbände leben konnten, sah die bürgerliche Rechte „das Ende des festgefügten preußischen Staates und seines Verwaltungssystems" nahen und lehnte die Vorlage entschieden ab.[15]
Zeitlich parallel und inhaltlich damit verwoben fanden die Debatten um die Gestaltung der Staatsspitze statt. Hierbei vertraten die Mehrheitssozialdemokraten den Standpunkt des reinen Parlamentarismus mit nur einer Parlamentskammer und einer vom Parlament abhängigen Staatsregierung. Die USPD forderte die Einrichtung einer Arbeiterkammer nach dem Beispiel der Arbeiter- und Soldatenräte. Die DNVP und die DVP plädierten mit Nachdruck für die Schaffung eines Staatspräsidenten oder die Einrichtung einer zweiten, berufsständisch geprägten Kammer als dritte Gewalt.
Zentrum und DDP nahmen eine Mittelstellung ein. Sie waren zwar an einem starken Parlament interessiert, wünschten aber ebenfalls eine zweite Kammer, mit deren Hilfe der „Parlamentsabsolutismus" einer direkt gewählten Kammer unter Kontrolle gehalten werden sollte. Die Forderung der Rechtsparteien nach einem Staatspräsidenten wurde von allen übrigen Parteien abgelehnt, da man zu große Reibungen mit dem Reichspräsidenten fürchtete.
Auf die Einzelheiten der Verfassungsdiskussion einzugehen, würde hier zu weit führen. Die Vorarbeiten und die verschiedenen Entwürfe zur preußischen Verfassung sind bei Richard Pohl nachzulesen.[16]
Am Ende der wegen der Fülle der verschiedenen Vorschläge teilweise verwirrenden Verfassungsberatungen stand ein Kompromiß zwischen den Fraktionen von SPD, Zentrum und DDP. In diesem Kompromiß wurde der Landtag zum entscheidenden Organ im Beziehungsgeflecht der Gewalten. Ihm zur Seite gestellt wurde aber ein Staatsrat, der zu den wichtigsten Gesetzen zu hören war und hier ein suspensives Veto besaß. In Fragen der Ausgabenpolitik, die über den von der Staatsregierung vorgesehenen Rahmen hinausgingen, war der Landtag an die Zustimmung des Staatsrates gebunden.

[15] Sitzungsberichte der Preußischen Landesversammlung (SB. PrLV.), Sp. 5878; die gesamte Debatte findet sich auf den Spalten 3553-3571 (1. Lesung am 16. 7. 1919) und auf den Spalten 5855 ff. (2. und 3. Lesung am 5. 11. 1919).

[16] Richard Pohl, Der Preußische Staatsrat – Entstehung und seitherige Entwicklung, Berlin 1932; eine Zusammenfassung der Diskussion findet sich auch bei Michel (wie Anm. 11), S. 33–47.

Auch über die Zusammensetzung dieses Staatsrates wurden zum Teil erbitterte Debatten geführt. Hierbei reichten die Vorschläge von einer berufsständisch zusammengesetzten Kammer mit absolutem Veto über ein aus hohen Beamten und Richtern besetztes Gremium bis hin zur Provinzkammer mit suspensivem Veto.
Letztlich setzten sich hier Zentrum und DDP mit ihren Vorstellungen einer reinen Provinzkammer durch, die aus von den Provinziallandtagen zu wählenden Abgeordneten bestehen sollte, die nicht weisungsgebunden waren und den Provinziallandtagen keine Rechenschaft leisten mußten.[17]
Um die Verfassung nicht scheitern zu lassen, war die SPD-Fraktion schließlich bereit, den Staatsrat als eine Art zweite Kammer hinzunehmen, nachdem es ihnen nach eigenen Angaben gelungen war, „eine Reihe von Giftzähnen zu zerschlagen".[18]

3. Verfassungsmäßige Bestimmungen

An dieser Stelle sollen die wichtigsten Artikel der preußischen Verfassung, die sich mit dem Staatsrat beschäftigen, behandelt werden. Die Bestimmungen über den Staatsrat finden sich im Abschnitt IV der Verfassung des Freistaates Preußen, der die Artikel 31 bis 43 umfaßt.[19]
In Art. 31 wurde festgelegt, daß die Provinzen bei Gesetzgebung und Verwaltung im Staatsrat, aber nicht durch den Staatsrat vertreten wurden. Prinzipiell lehnten sich die Bestimmungen über den Staatsrat eng an die Bestimmungen des Reichsrates (Art. 60 Reichsverfassung) an, auch wenn sich die Stellung des Staatsrats in wichtigen Bereichen deutlich vom Reichsrat unterschied. So waren die Mitglieder des Staatsrates nicht an Weisungen gebunden und wurden im Gegensatz zu den Reichsratsmitgliedern gewählt und nicht entsandt. Weiter wurde bei Abstimmungen im Staatsrat nach Köpfen und nicht wie im Reichsrat nach Ländern (Provinzen) abgestimmt.
Art. 32 legte fest, welche Verwaltungseinheiten des preußischen Staates als Provinzen galten. Preußen bestand 1919/20 nach der Bildung der Provinz Grenzmark Posen-Westpreußen und der Teilung der Provinz Schlesien in Ober- und Niederschlesien aus 12 Provinzen. Diesen 12 Provinzen wurde die Stadt Berlin in bezug auf den Staatsrat gleichgestellt (Art. 32, Abs. 1). Grundlage für die Sitzzuteilung an die Provinzen war die Bevölkerungszahl. Jede Provinz erhielt danach mindestens drei Vertreter; ansonsten kam auf 500 000 Einwohner ein Staatsratsvertreter (Art. 32, Abs. 2). Ausgenommen von dieser Bestimmung waren nur die Hohenzollernschen Lande, die keine Provinz waren, aber trotzdem einen Vertreter in den Staatsrat entsandten (Art. 32, Abs. 3).
Die Festsetzung der Sitzverteilung oblag der Staatsregierung, die nach jeder Volkszählung eine

[17] Zu den Diskussionen im Verfassungsausschuß und zu den Debatten im Plenum siehe Michel (wie Anm. 11), S. 40–46.
[18] Abg. Hauschildt (SPD), SB.PrLV., Sp. 13983.
[19] Als wichtigste Erläuterungen zur Verfassung sei hier auf folgende Kommentare hingewiesen: Alois Vogels, Die Preußische Verfassung, Berlin ²1927; Ludwig Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, Berlin ²1928; Friedrich Giese, E. Volkmann, Die preußische Verfassung vom 30. 11. 1920, Berlin 1921 sowie Hugo Preuß, Verfassung des Freistaates Preußen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 10 (1921), S. 222–279.

Neubestimmung vorzunehmen hatte (Art. 32, Abs. 4). Insgesamt wurde die Mitgliedszahl fünfmal festgesetzt, wie nachfolgende Tabelle zeigt.

Provinz	28.05.21	05.12.22	31.12.25	26.11.29	29.03.33
Ostpreußen	4	4	5	5	5
Brandenburg	5	5	5	5	5
Berlin	8	8	8	8	8
Pommern	4	4	4	4	4
Posen-Westpr.	3	3	3	3	3
Niederschlesien	6	6	6	6	6
Oberschlesien	5	3	3	3	3
Sachsen	6	6	7	7	7
Schleswig-Holstein	3	3	3	3	3
Hannover	6	6	6	6	6
Westfalen	9	9	10	10	10
Hessen-Nassau	5	5	5	5	5
Rheinprovinz	14	14	15	15	14
Hohenzollern	1	1	1	1	1
Gesamt	**79**	**77**	**81**	**81**	**80**

Wahlkörper für die Vertreter im Staatsrat waren nach Art. 33 die Provinziallandtage bzw. Kommunallandtage und Stadtverordnetenversammlungen. Die Wahlen fanden nach dem Verhältnisrecht statt (Art. 33, Abs. 1). Zwischen Staatsrats- und Landtagsmitgliedschaft bestand – anders als bei Reichsrat und Reichstag – der Grundsatz der Inkompatibilität (Art. 33, Abs. 2).

In Art. 34 waren die Mandatsfreiheit und eine Teilimmunität für die Mitglieder des Staatsrates festgelegt. Den Mitgliedern war anders als den Landtagsabgeordneten nur die Indemnität, nicht die Immunität gewährt worden. Danach waren zwar Handlungen der Mitglieder im Staatsrat vor Verfolgungen geschützt, doch fehlte der Ausschluß der allgemeinen strafrechtlichen Verfolgung. Die wichtigsten Rechte des Staatsrates ergaben sich aus den Art. 40 und 42 der Verfassung. Nach Art. 40 war das Staatsministerium verpflichtet, den Staatsrat über die „Führung der Staatsgeschäfte" auf dem laufenden zu halten.[20] Diese unscharfe Formulierung führte schon nach kurzer Zeit zu einem erbitterten Streit zwischen Staatsrat und Staatsministerium über den Umfang dieser Informationspflicht. Nach Ansicht der meisten Kommentatoren und nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes beinhaltete dieser Artikel die automati-

[20] Wortlaut Art. 40, Abs. PrV.

sche Information des Staatsrates durch das Staatsministerium, ohne daß der Staatsrat diese Informationen anfordern mußte. Diese Informationen sollten den Staatsrat in die Lage versetzen, als Bindeglied zwischen Staatsministerium und Provinzen zu dienen.[21]
Diese Informationspflicht erstreckte sich auf alle Gebiete der Gesetzgebung, wenn auch nicht „auf jedes Staatsgeschäft in allen Einzelheiten".[22] Die Informationen konnten dem Staatsrat schriftlich oder mündlich mitgeteilt werden.
In den Jahren zwischen 1921 und 1923 kam es über die Auslegung des Art. 40, Abs. 1 zu erbitterten Auseinandersetzungen zwischen Staatsrat und Staatsregierung, die das Verhältnis beider Institutionen erheblich belasteten und schließlich erst durch eine gütliche Einigung vor dem Staatsgerichtshof am 31. 10. 1923 beendet werden konnten.[23]
In Abs. 2 des Art. 40 war festgelegt worden, daß der Staatsrat das Recht hatte, Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums vor der Einbringung in den Landtag zu begutachten und eine abweichende Meinung zu Protokoll zu geben. Dieses Recht bezog sich nur auf Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums, nicht auf Notverordnungen und nicht auf Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtages. Im Unterschied zum Reichsrat (Art. 69 RV) bedurfte eine Gesetzesvorlage der Staatsregierung aber nicht der Zustimmung des Staatsrates. Das Staatsministerium konnte Änderungsvorschläge des Staatsrates ignorieren, was es auch meistens tat.
Ähnlich dem Reichsrat hatte der Staatsrat das Recht; eigene Gesetzesinitiativen in den Landtag einzubringen (Art. 40, Abs. 3). Hierbei mußte das Staatsministerium die Gesetzesinitiative des Staatsrates im Landtag einbringen (mittelbares Initiativrecht), dabei blieb es ihr unbenommen, eine abweichende Meinung kundzutun.
Bei Ausführungsvorschriften war der Staatsrat wesentlich schlechter gestellt als der Reichsrat, der nach Art. 77 RV ein Zustimmungsrecht für Ausführungsvorschriften besaß, während der Staatsrat nach Art. 40, Abs. 4 PrV nur ein Anhörungsrecht hatte.
In der Legislative stand dem Staatsrat gemäß Art. 42 PrV das Recht zu, gegen verabschiedete Gesetze des Landtages Einspruch zu erheben (suspensives Veto). Ein derartiger Einspruch mußte binnen zwei Wochen dem Staatsministerium zugeleitet werden. Der Landtag mußte dann erneut über das Gesetz beraten. Dabei konnte er den Einspruch nur mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen (Art. 42, Abs. 3).
Gelang dieses nicht, war das Gesetz gescheitert. Dem Landtag blieb dann nur noch die Möglichkeit, einen Volksentscheid herbeizuführen.
Neben dem Einspruchsrecht besaß der Staatsrat nach Art. 42, Abs. 2 auch ein Zustimmungsrecht für den Fall, daß der Landtag Ausgaben beschloß, „die über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag" hinausgingen.[24]
Verweigerte der Staatsrat seine Zustimmung, galten die Vorgaben des Landtages als erledigt. Der Staatsrat war in diesem Fall also Schiedsrichter zwischen Landtag und Staatsministerium. Auch hier war der Staatsrat aber dem Landtag nicht gleichgestellt, da er der Vorlage nur zustimmen oder sie ablehnen, eigene Vorschläge aber nicht machen konnte.
Gerade dieses Zustimmungsrecht hatte in den Debatten der Landesversammlung eine wichtige

[21] Giese-Volkmann (wie Anm. 19), S. 133; Vogels (wie Anm. 19), S. 102.
[22] Bayer (wie Anm. 2), S. 80.
[23] Zum Komplex „Institutionenstreit" siehe Michel (wie Anm. 11), S. 69–83.
[24] Wortlaut Verfassung.

Rolle gespielt, da es als „Sicherungswiderstand gegen zu weitgehende Wünsche des Parlamentes nach Staatsausgaben" verstanden wurde.[25]
Ein in der Theorie nicht zu unterschätzendes Recht besaß der Staatsrat nach Art. 14, Abs. 1, der die Mitwirkung bei der Landtagsauflösung regelte. Neben der Herbeiführung der Selbstauflösung und der Herbeiführung der Auflösung durch Volksentscheid, konnte der Landtag auch durch den Mehrheitsbeschluß des sogenannten „Drei-Männer-Kollegiums" aufgelöst werden. Diesem Gremium gehörten der Ministerpräsident, der Landtagspräsident und der Staatsratspräsident an. Die Mitgliedschaft im „Drei-Männer-Kollegium" war ein persönliches Recht und konnte nicht delegiert werden. Alle drei Mitglieder waren in ihren Entscheidungen frei und vertraten ihre Verfassungsorgane nur indirekt.
Die Mitgliedschaft im Kollegium war für den Staatsratspräsidenten eine nicht unerhebliche Machtsteigerung, war er doch hier Schiedsrichter zwischen Ministerpräsident und Landtagspräsident. Selbst bei einem Mißtrauensvotum des Landtages gegen den Ministerpräsidenten brauchte dieser nicht zurückzutreten, wenn er das Kollegium einberief (Art. 57, Abs. 6). Naturgemäß waren in diesem Fall die Meinungen zwischen Ministerpräsident und Landtagspräsident entgegengesetzt, so daß dem Staatspräsidenten eine wichtige Rolle zufiel.
Die Art. 36 bis 39 der Verfassung regelten in Analogie oder Teilanalogie zum Landtag die Fragen der Dienstbefreiung für Beamte (Art. 36), die Frage der Autonomie und der Geschäftsordnung (Art. 37), die Frage der Beschluß- und Mehrheitsfähigkeit im Staatsrat (Art. 38) sowie wie die Frage der Öffentlichkeit der Sitzungen (Art. 39).

4. Die Ausnutzung der Rechte

Auf die Ausnutzung der Rechte des Staatsrates soll an dieser Stelle nur kurz eingegangen werden. Man ist geneigt, dem Staatsrat vorzuwerfen, er habe seine Rechte nur unvollkommen und unzureichend ausgenutzt. Dieser erste Eindruck täuscht aber, wenn man die Rechte aufgliedert und zeigt, wie der Staatsrat seine eher eingeschränkten Rechte gebraucht hat.
Das wohl am konsequentesten genutzte Recht war das Recht auf Information durch die Staatsregierung (Art. 40, Abs. 1 PrV). In diesem Bereich lagen auch die besten Möglichkeiten, die Rechte des Staatsrates auszudehnen und zu erweitern.[26]
Der Staatsrat nutzte diese Möglichkeit der Befugniserweiterung „in Richtung Beteiligung an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen und zur Erreichung eines Mitäußerungsrechts bei der Staatsführung"[27] auch entsprechend aus.
Man kann das Bestreben des Staatsrates nachvollziehen, Einfluß auf möglichst frühe Stadien der Gesetzgebung zu nehmen, da es leichter ist, Änderungen in diesen frühen Stadien durchzusetzen. Naturgemäß wandte sich die Staatsregierung energisch gegen eine solche Befugniserweiterung des Staatsrates. Die Uneinigkeiten zwischen Staatsrat und Staatsregierung waren nicht umsonst gerade im Bereich des Art. 40, Abs. 1 besonders stark und endeten

[25] Giese-Volkmann (wie Anm. 19), S. 149.
[26] Michel (wie Anm. 11), S. 122, Pohl (wie Anm. 16), S. 45.
[27] Michel (wie Anm. 11), S. 122.

1923 vor dem Staatsgerichtshof.[28] Letztlich brachte auch die Einigung vor dem Staatsgerichtshof keine endgültige Klärung des Verhältnisses der beiden Staatsorgane. Das Staatsministerium hatte zwar das volle Informationsrecht des Staatsrates anerkannt und der Staatsrat hatte zur Kenntnis genommen, daß er kein Kontrollrecht über das Staatsministerium besaß, dennoch versuchten beide Seiten auch weiterhin die Verfassung in ihrem Sinne zu interpretieren. Dem Staatsrat gelang es, die Anforderung von Gesetzesvorlagen als unter die Informationspflicht fallend durchzusetzen. Ein Vorgang, der ihm bei den Notverordnungen mißlang.[29]
Insgesamt legte das Staatsministerium zwischen 1921 und 1932 342 Verordnungen und Verfügungen vor, von denen der Staatsrat nur etwas mehr als sieben Prozent mit Einwendungen versah. Zwei Drittel der Vorlagen wurden durch Kenntnisnahme erledigt, bei etwas mehr als 25% der Vorlagen hatte der Staatsrat keine Einwendungen. Zwar erscheinen diese Zahlen gering, doch muß man hier hinzufügen, daß in der Aufstellung nur die vom Staatsministerium zugeleiteten Vorlagen enthalten sind, nicht die durch den Staatsrat per Anfrage angeforderten Vorlagen, die die oben genannte Zahl übersteigen.[30]
Auch das Recht auf Begutachtung von Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums (Art. 40, Abs. 2 PrV) nutzte der Staatsrat voll aus. Zwar wurden nur wenige Gesetzesvorlagen im Plenum ausgiebig erörtert, doch läßt sich anhand der stenographischen Berichte feststellen, daß in diesen Fällen die Ausschüsse die Hauptarbeit übernommen hatten und das Plenum nur noch sein Placet erteilen mußte.[31] Diese Arbeit der Ausschüsse läßt sich auch an den teilweise sehr umfassenden Gutachten zu den Gesetzentwürfen nachvollziehen. Von den zwischen 1921 und 1932 vorgelegten 544 Gesetzentwürfen wurden etwa 25% beanstandet und mit Gutachten versehen wieder an das Staatsministerium zurückgesandt.[32] Diesen Gutachten des Staatsrates schloß sich die Staatsregierung aber in den allerwenigsten Fällen an.
Das Initiativrecht des Staatsrates (Art. 40, Abs. 3 PrV) nutzte dieser in den zwölf Jahren zwischen 1921 und 1932 kaum aus. Insgesamt sind elf Gesetzinitiativen zu vermerken, die jedoch alle vom Landtag abgelehnt wurden.[33] An dieser Stelle wird die Fundamentalopposition, mit der der Landtag dem Staatsrat gegenüberstand, besonders bemerkbar. Der Großteil der Initiativen – insgesamt zehn – waren vor 1925 dem Landtag zugegangen. Erst 1931 reichte der Staatsrat einen neuen Gesetzesentwurf beim Landtag ein. Man kann hier sicher feststellen, daß es eine Art „Frustrierung" des Staatsrates nach 1925 gegeben hat, da klar erkennbar war, daß der Landtag weiterhin gegen den Staatsrat eingestellt war und das Staatsministerium auch nur insofern Interesse am Staatsrat zeigte, wie es die Verfassung erzwang.
Den nach Art. 42 möglichen Einspruch gegen vom Landtag verabschiedete Gesetz nutzte der Staatsrat nur sparsam. Er legte insgesamt zwölf Einsprüche ein. Diese auf den ersten Blick

[28] Es erscheint hier unmöglich näher auf diesen Streit einzugehen, deswegen sei noch einmal auf Michel (wie Anm. 11), S. 68–83 verwiesen.
[29] Ebd., S. 123.
[30] Ebd., S. 124; die Aufschlüsselung der Vorlagen findet sich in Tabelle 10 auf der gleichen Seite.
[31] Nach Angaben der Staatsbibliothek Berlin sind die Ausschußberichte nicht gedruckt vorhanden. Im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, Dienststelle Berlin liegt ein Teil der Ausschußberichte vor. Zum größten Teil handelt es sich hierbei aber um Ergebnisprotokolle oder um handschriftliche Notizen der Sitzungsleitung.
[32] Michel (wie Anm. 11), S. 125.
[33] Siehe auch Adenauer (jun.) (wie Anm. 2), S. 359, Möller (wie Anm. 2), S. 509.

geringe Zahl muß man etwas relativieren, da der Staatsrat in den betreffenden zwölf Jahren insgesamt über 65 Einsprüche debattierte und in 53 Fällen letztlich auf einen Einspruch verzichtete. Dabei lagen die Gründe für diesen Verzicht entweder bei einer absehbaren Überstimmung durch den Landtag oder bei der Anerkennung, daß das allgemeine Staatsinteresse Vorrang vor den Provinzinteressen habe.[34]
Die eingelegten Einsprüche erwiesen sich als recht erfolgreich. Immerhin fünfzig Prozent der Einsprüche behielten Gültigkeit, da der Landtag diese nicht überstimmen konnte.[35]
Der Bereich des Zustimmungsrechts für Gesetze, die die finanzpolitischen Vorgaben des Staatsministeriums überschritten, kann hier vernachlässigt werden, da dieser Fall nur einmal eintrat. Im Normalfall verzichtete das Staatsministerium auf seine vorherige Vorgaben und schloß sich dem Landtag an. Auf diese Weise wurden die Rechte des Staatsrats gewissermaßen ausgehebelt.[36]
Abschließend läßt sich zu diesem Bereich sagen, daß weder Staatsministerium noch Landtag den Staatsrat als gleichwertigen Partner ansahen. Die von der Verfassung gewährten Rechte wurden als lästige Pflicht aufgefaßt und nur deswegen beachtet, weil der Staatsrat und insbesondere sein Präsident Adenauer in diesen Fällen mit Klagen vor dem Staatsgerichtshof drohten.[37] Der Staatsrat zeigte sich ob dieser Tatsache oft recht frustriert, wie die Äußerungen des Sozialdemokraten Weinberg erkennen lassen, der schon 1922 meinte, daß die in den Gutachten steckende Arbeit „doch weiter nichts als eine Arbeit für den Papierkorb" sei.[38]

5. Die Rheinlande und Westfalen

Die beiden westlichen Provinzen Preußens, die Rheinprovinz und Westfalen waren auch die Provinzen, die sich vom Rest des Staates am deutlichsten unterschieden. Abgesehen von der Provinz Oberschlesien waren die beiden Provinzen die katholischsten Provinzen Preußens mit einem Anteil von 50% (Westfalen) bzw. 67% (Rheinprovinz) Katholiken an der Gesamtbevölkerung. Die beiden Provinzen standen damit im deutlichen Gegensatz zum Reich und zu Restpreußen, wo der Katholikenanteil durchschnittlich etwa 32% (Reich) bzw. 15% (Preußen) an der Gesamtbevölkerung betrug.[39]
Die Urbanisierung in diesen Provinzen war erheblich weiter fortgeschritten als in den übrigen Provinzen. So lebten hier mehr als 47% (Westfalen) bzw. mehr als 53% (Rheinprovinz) der Bevölkerung in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern. Der Reichsdurchschnitt lag bei etwa 36%, der Durchschnitt der restpreußischen Provinzen sogar nur bei etwa 25% der Bevölkerung.[40] Auch in der Wirtschaftsstruktur unterschieden sich die Provinzen vom Rest des

[34] Michel (wie Anm. 11), S. 128.
[35] Ebd., S. 128; Pohl (wie Anm. 16), S. 43.
[36] Michel (wie Anm. 11), S. 129f.
[37] Ebd., S. 151.
[38] StB. SR., 1922, Sp. 301f.
[39] Zahlen nach J. Falter, Th. Lindenberger, S. Schumann, Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik, München 1986, S. 88. Den niedrigsten Katholikenanteil hatte Schleswig-Holstein mit nur 3%, den höchsten wie schon angeführt Oberschlesien mit 89%.
[40] Ebd., S. 88.

Freistaates. Jeweils mehr als 50% der Erwerbstätigen arbeiteten in der Industrie oder im Handwerk, während dieser Prozentsatz im Reich bei 42%, in Restpreußen sogar nur bei 35% lag.[41]

Beide Provinzen zusammen umfaßten fast 32% der preußischen Bevölkerung. Entsprechend dieser Bevölkerungsgröße lag der Anteil der Staatsratsvertreter bei 30% Es muß sich also die Frage stellen, inwieweit dieser Anteil am Staatsrat in politisches Kapital für die Provinzen umgesetzt wurde bzw. werden konnte.

Zuerst soll deswegen hier die Parteizugehörigkeit der Provinzvertreter untersucht werden. Das Zentrum stellte zwischen 1921 und 1925 sieben der insgesamt 14 Vertreter der Rheinprovinz sowie vier der neun westfälischen Mitglieder, zwischen 1926 und 1930 waren es sieben von fünfzehn bzw. drei von zehn und nach 1930 waren es sieben von fünfzehn bzw. vier von zehn.[42] Das Zentrum verfügte damit über fast 50% der rheinisch-westfälischen Mitglieder, die wiederum in der Zentrumsfraktion fast 60% der Mitglieder ausmachten. Deutlich erkennbar und nicht verwunderlich ist der regionale Schwerpunkt des Zentrums in den rheinisch-westfälischen Gebieten, eine Tatsache, die auch mit Reichstagswahl- und Landtagswahlergebnissen vergleichbar ist.

Die anderen Sitze der beiden Provinzen teilten sich zu fast gleichen Teilen die Arbeitsgemeinschaft[43], die SPD und die KPD, wobei die SPD etwas besser abschnitt.

Bei der Arbeitsgemeinschaft machten die Mitglieder aus den Westprovinzen maximal ein Fünftel der Gesamtmitglieder aus. Meistens lag diese Zahl jedoch unter 20%. Bei der SPD lag die Zahl immer um 20%. Die Kommunisten hatten ähnlich wie das Zentrum einen regionalen Schwerpunkt in der Rheinprovinz und in Westfalen. Zwar stellten sie nur wenige Mitglieder (1922–1925 nur zwei, 1926–1929 vier und nach 1930 sechs), doch betrug der Anteil der rheinisch-westfälischen Abgeordneten immer mehr als fünfzig Prozent. Eine nach den oben genannten Wirtschaftsstrukturdaten nicht sehr überraschende Tatsache.[44]

Die Mitglieder der Rheinprovinz waren durchschnittlich länger im Staatsrat als ihre Kollegen aus den anderen Provinzen. Von den insgesamt 185 Mitgliedern des Staatsrates zwischen 1921 und März 1933[45] waren 25 Mitglieder über die gesamte Zeit im Staatsrat. Von diesen fünfundzwanzig kamen fünfzehn aus dem rheinisch-westfälischen Gebiet. Beim Zentrum kamen von diesen Langzeitmitgliedern alle acht aus den beiden Provinzen, von den Sozialdemokraten drei von sechs und bei der Arbeitsgemeinschaft immerhin vier von elf.[46]

Auf die Frage, inwieweit eine derartige Kontinuität ein besonderes Gewicht im Staatsrat

[41] Ebd., S. 88.

[42] Zahlen nach Michel (wie Anm. 11), S.A-E.

[43] Arbeitsgemeinschaft: Zusammenschluß von DNVP und DVP zu einer Fraktion im Staatsrat mit dem Namen „Preußische Arbeitsgemeinschaft im Staatsrat" (AG). Unter dieser Bezeichnung kandidierten sie auch teilweise für die Provinziallandtage.

[44] Zahlen nach Michel (wie Anm. 11), S. A–E.

[45] Als Endmarke wird hier jeweils der März 1933 genommen, da in diesem Monat die Provinziallandtage vorzeitig aufgelöst und neugewählt wurden. Die daraus resultierende Staatsratswahlen brachten den Nationalsozialisten eine überwältigende Mehrheit; der größte Teil der alten Mitglieder kehrte nicht mehr in den Staatsrat zurück. Eine ernsthafte Tätigkeit hat der Staatsrat aber bis zu seiner Umgestaltung durch Hermann Göring nicht mehr durchgeführt.

[46] Zahlen nach Michel (wie Anm. 11), S. K-R.

begründete, soll gleich eingegangen werden. Vorher soll aber noch ein Blick auf die sozial- und Altersstruktur des Staatsrates geworfen werden.
Im Bereich der Altersstruktur läßt sich kein signifikanter Unterschied der Westprovinzen zu den übrigen Provinzen feststellen. Insgesamt hielt sich auch hier die Altersspanne zwischen 1921 und 1932 zwischen 48 und 53 Jahren, wobei die Mitglieder der SPD deutlich unter und die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutlich über dem Durchschnitt lagen.[47]
Im Bereich der Berufsstruktur fällt auf, daß der Bereich der Verwaltung und der kommunalen „Würdenträger" ziemlich groß ist. So sind von den insgesamt 39 Mitgliedern der beiden Provinzen zwischen 1921 und 1932 über 15% Stadträte und Beiräte, 7% Oberbürgermeister, 11% hohe Verwaltungsbeamte und 10% Partei- und Gewerkschaftsangestellte. Der Rest verteilt sich auf verschiedene andere Gruppen, wie in der nachstehenden Tabelle zu sehen ist.
Insgesamt arbeiteten hier mehr als 30% der Mitglieder im staatlichen Bereich, rechnet man Partei- bzw. Gewerkschaftsangestellte hinzu, erhöht sich dieser Anteil auf etwa 40%.

Berufsgruppe	**Anteil an den Mitgliedern der Westprovinzen in %**	**Anteil an der Gesamtberufsgruppe in %**
Oberbürgermeister	7	20
Stadträte	15	90
Beamte	11	15
Gutsbesitzer	10	19
Landwirte	2,5	15
Fabrikanten	12	43
Juristen	8	18
Lehrende	7	37
Gewerkschaften	5	13
Parteiangestellte	5	29
Arbeiter	12	62
Redakteure	10	40

Wie die vorstehende Tabelle zeigt, dominierten die Westprovinzen die Berufsgruppe der Stadträte sowie die der Fabrikanten, der Arbeiter, der Redakteure und der Lehrenden. Der hohe Anteil der Arbeiter muß hierbei eindeutig der KPD gutgeschrieben werden, die überwiegend aus Arbeitern bestand, während die übrigen Parteien so gut wie keinen Arbeiter in den Staatsrat entsandten.[48]

[47] Ebd., S. F-H, sowie S. 113 f.
[48] Ebd., S. 109–114. Insgesamt waren die Arbeiter im Staatsrat absolut unterrepräsentiert. Von den insgesamt 56 SPD-Mitgliedern im Staatsrat war nur einer Arbeiter.

Eher unterdurchschnittlich waren Beamte, Landwirte und Gewerkschaftsangestellte bei den Westprovinzen zu finden.
Überraschenderweise ist auch die Gruppe der Oberbürgermeister insgesamt schwächer vertreten als man gemeinhin vermutete. Die drei Oberbürgermeister aus den Westprovinzen waren Konrad Adenauer (Köln), Franz Dieckmann (Münster) und Karl Jarres (Duisburg).
Insgesamt waren elf Oberbürgermeister und vier weitere Bürgermeister im Staatsrat vertreten, so daß das geflügelte Wort von der „Bank der Oberbürgermeister" durchaus seine Berechtigung hatte. Die Oberbürgermeister waren: Ernst Ehrlicher (DVP, Hildesheim), Karl Jarres (DVP, Duisburg), Richard Rive (DNVP, Halle), Hermann Todsen (SHP, Flensburg), Kurt Vosberg (DVP, Potsdam), Konrad Adenauer (Z, Köln), Georg Antoni (Z, Fulda), Franz Dieckmann (Z, Münster), Adolf Kaschny (Z, Ratibor), Hermann Beims (SPD, Magdeburg), Max Brauer (SPD, Altona), Gustav Böß (DDP, Berlin); als Bürgermeister kamen hinzu: Heinrich Roth (Z, Montabaur), Alfred Stephan (Z, Beuthen), Ulrich Burmann (SPD, Bunzlau), Eduard Gräf (SPD, Frankfurt a. M.).
Anhand der sogenannten Langzeitmitglieder aus Westfalen und der Rheinprovinz soll versucht werden, den Einfluß dieser Gruppe in den einzelnen Fraktionen nachzuvollziehen.[49]
Bei der momentanen Aktenlage ist es etwas schwierig alle Fraktionen gleich zu behandeln. Wegen der leichten Zugänglichkeit der Akten des Bestandes Adenauer im HASt Köln läßt sich schon nach einer kurzen Übersicht ein besserer Einblick in Zentrumsfraktion als in die anderen Fraktionen nehmen.
Bei der Fraktion der Arbeitsgemeinschaft gehörten die folgenden Mitglieder dem Staatsrat zwischen 1921 und März 1933 an: Karl Jarres (Duisburg), Gustav Krupp von Bohlen und Halbach (Essen), Karl Schulze-Pelkum (Pelkum) und Paul Wesenfeld (Barmen). Von den genannten Mitgliedern traten nur Karl Jarres und Paul Wesenfeld deutlicher hervor. So kandidierte Jarres, 1914–1923 und nach 1925 Oberbürgermeister von Duisburg, 1921 vergeblich gegen Adenauer für das Amt des Staatsratspräsidenten und gegen Eduard Gräf (Frankfurt, SPD) für das Amt des Ersten Vizepräsidenten. Jarres wurde nur Zweiter Vizepräsident, ein Amt das er bis einschließlich 1923 ausübte.[50] Jarres hielt sich im Plenum merklich zurück. Seine Redebeiträge sind eher selten und kurz. Er vertrat seine Partei während der gesamten zwölf Jahre seiner Mitgliedschaft als Mitglied im Ausschuß für Staatsverwaltung, Staatshaushalt, Steuer- und Rechnungspolitik, der als sogenannter Hauptausschuß zentrale Bedeutung hatte, da er die Hauptarbeit bei der Begutachtung der Gesetzesvorlagen der Preußischen Staatsregierung erledigte. Jarres zählte zu den „fleißigen" Staatsratsmitgliedern. Eine Durchsicht der Anwesenheitslisten ergab ein nur seltenes Fehlen bei den monatlichen Plenartagungen. Auch während seiner Zeit als Reichsinnenminister nahm er regelmäßig an den Staatsratssitzungen teil. Jarres war auch eine der Verbindungspersonen zum Rheinischen Provinziallandtag, dem er zur gleichen Zeit angehörte, und dessen Präsident er zeitweise war.

[49] Die Angaben zu Tätigkeiten neben der Staatsratsmitgliedschaft stützen sich überwiegend auf die Selbstdarstellungen in den Handbüchern für den Preußischen Staatsrat (hg. vom Preußischen Staatsministerium), Berlin 1922, ²1926, ³1930. Neben den Handbüchern ergab sich ein Teil der Informationen aus den Handbüchern für den preußischen Staat (hg. vom Preußischen Staatsministerium), Berlin 1921 ff. Weitere Informationen ergaben sich aus den stenographischen Berichten des Staatsrates.

[50] 1922 und 1923 erfolgte die Wiederwahl des gesamten Präsidiums durch Zuruf.

Paul Wesenfeld vertrat die Arbeitsgemeinschaft zwischen 1921 und März 1933 im Verfassungsausschuß und war einer der Sprecher der Arbeitsgemeinschaft für Fragen der Verfassungspolitik. Seine Redebeiträge – so ergab eine Grobdurchsicht – im Plenum beschränkten sich überwiegend auf Rechts- und Verfassungsfragen.
Auch für Wesenfeld läßt sich eine Multifunktion feststellen. Neben seiner Tätigkeit im Staatsrat war er von 1902 bis 1933 Mitglied im Rheinischen Provinziallandtag, dessen stellvertretender Vorsitzender der zwischen 1920 und 1925 war. Seit 1924 war er ebenfalls Mitglied im Rheinischen Provinzialausschuß.
Die beiden Mitglieder Schulze-Pelkum und Krupp von Bohlen und Halbach gehörten zu den weniger auffallenden Mitgliedern. Schulze-Pelkum äußerte sich überwiegend zu landwirtschaftlichen Fragen, hielt sich aber ansonsten zurück. Er war zwischen 1898 und 1930 auch Mitglied des Westfälischen Provinziallandtages.
Gustav Krupp von Bohlen und Halbach gehörte zu den eher „passiven" Mitgliedern des Staatsrates. Nach einer ersten Durchsicht der Anwesenheitslisten fehlte er erstaunlich oft. Die Gründe dafür müssen vorläufig unklar bleiben. Auch im Plenum war Krupp sehr zurückhaltend.
Zu diesen Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft kann man sicher feststellen, daß zumindest Jarres und Wesenfeld eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben, insgesamt aber der Einfluß der rheinisch-westfälischen Langzeitmitglieder weit hinter dem Einfluß der Mitglieder aus den Ostprovinzen, wie z. B. des Freiherrn von Gayl zurückblieb.
Bei der SPD gehörten vor allem die Langzeitmitglieder Johannes Meerfeld (Köln) und Ernst Mehlich (Dortmund) zu den einflußreichsten Mitgliedern der Fraktion.
Die wohl wichtigste Person bei den Sozialdemokraten neben dem Fraktionsvorsitzenden Meerfeld und dem Ersten Vizepräsidenten Gräf war bis zu seinem Tod 1926 Ernst Mehlich, der seine Partei im Verfassungsausschuß vertrat und neben Ludwig Kaas als einer der Hauptinitiatoren der Geschäftsordnung gelten muß. Neben seiner Tätigkeit im Staatsrat war er auch der Stellvertreter Severings als Staats- und Reichskommissar und anschließend Staats- und Reichskommissar für gewerbliche Fragen der Provinz Westfalen.
Auch Mehlich ist ein Multifunktionsträger und eine Verbindungsperson zum Westfälischen Provinziallandtag, dem er seit 1921 angehörte.
Der Fraktionsvorsitzende Johannes Meerfeld war neben dieser Tätigkeit zur gleichen Zeit hauptamtlicher Beigeordneter der Stadt Köln für Kunst und Volksbildung und bis zum Jahr 1924 Mitglied des Reichstages (Wahlkreis Köln-Aachen). Meerfeld gehörte zu den häufigsten Rednern der SPD im Staatsrat.
Karl Schreck, der gleichzeitig Stadtrat in Bielefeld und bis 1933 Mitglied des Reichstages war, gehörte, wie Karl Eberle (Barmen) zu den eher unauffälligen Mitgliedern der SPD-Fraktion.
Es ist etwas schwierig, den Einfluß dieser Mitglieder auf die Fraktion zu durchleuchten, da die Fraktionsunterlagen scheinbar nur bruchstückhaft überliefert sind. Festhalten kann man aber sicherlich, daß zumindest Meerfeld und Mehlich neben Gräf (Frankfurt) zu den wichtigsten und einflußreichsten Mitgliedern der SPD-Fraktion gehörten. Nicht unterschätzt werden darf, daß Meerfeld und Schreck als Vorsitzende des Parteibezirks „Obere Rheinprovinz" bzw. des Bezirks „Ostwestfalen/Lippe" wichtige Verbindungspersonen zwischen Staatsrat und Parteiführung waren. Bei der Zentrumsfraktion, die ihren regionalen Schwerpunkt im rheinisch-westfälischen Gebiet hatte, war der Einfluß und die Dominanz dieser Abgeordneten in der Fraktion unübersehbar.

Mit dem Kölner Oberbürgermeister Adenauer stellte das Zentrum zwischen 1921 und 1933 den Präsidenten des Staatsrates, die neben Ministerpräsident und Landtagspräsident wichtigste Person im preußischen Verfassungsgefüge.

Adenauer, der neben der Mitgliedschaft im Staatsrat auch Oberbürgermeister von Köln, Mitglied des Rheinischen Provinziallandtages und des Provinzialausschusses war, führte auch die Fraktion des Zentrums im Staatsrat.

Neben Adenauer gehörten Franz Dieckmann (Münster), Wilhelm Elfes (Mönchen-Gladbach), Anton Gilsing (Bochum), Ludwig Kaas (Trier), Wilhelm Kaiser (Dortmund), Peter Klöckner (Duisburg), Joseph Pauli (Lövenich) und Heinrich Strunk (Essen) zu den Langzeitmitgliedern des Zentrums.

Heinrich Strunk, der seit 1919 Stadtverordneter in Essen und zwischen 1925 und 1933 Mitglied des Rheinischen Provinziallandtages war, war Schriftführer der Zentrumsfraktion. Wie aus mehreren Briefwechseln mit Adenauer hervorgeht, führte er die Alltagsgeschäfte der Fraktion. Er war auch dafür zuständig, daß die Stellvertreter für verhinderte Mitglieder rechtzeitig über die Fraktionslinie unterrichtet wurden.[51]

Anton Gilsing, der stellvertretende Vorsitzende des westfälischen Zentrums, war stellvertretender Fraktionsvorsitzender des Zentrums im Staatsrat.[52] Gilsing vertrat das Zentrum zwischen 1921 und 1933 im wichtigen Hauptausschuß. Gilsing war wie einige andere Mitglieder Multifunktionsträger. Neben der Staatsratstätigkeit war er Mitglied im Westfälischen Provinziallandtag, Dezernent für das Wohlfahrt- und Jugendamt in Bochum sowie Mitglied im Vorstand des Christlichen Metallarbeiterverbandes Deutschlands. Seine Tätigkeiten als Redner im Plenum waren aber eher gering, zumindest nach einer Grobdurchsicht der Redelisten.

Wilhelm Elfes, der seit 1927 Polizeipräsident von Krefeld war, vertrat das Zentrum im Gemeindeausschuß des Staatsrates und spielte eine wichtige Rolle bei der Beratung der neuen Städte- und Gemeindeordnung für Preußen. Durch seine Tätigkeit als leitender Redakteur der „Westdeutschen Arbeiterzeitung" sorgte er auch für die Verbindungen der Fraktion zur Presse. Als Mitglied im Reichsparteiausschuß und Reichsparteivorstand gehörte Elfes auch zu den Verbindungsleuten zur Parteispitze.

Neben den genannten Mitgliedern gehörte auch Ludwig Kaas zu den wichtigeren Mitgliedern der Zentrumsfraktion. Der spätere Reichsvorsitzende des Zentrums gehörte neben dem Sozialdemokraten Mehlich zu den sogenannten „Vätern" der Geschäftsordnung des Staatsrates. Auch wenn Kaas, der zur gleichen Zeit auch Reichstagsmitglied war, des öfteren fehlte, darf sein Einfluß auf die Zentrumsfraktion nicht unterschätzt werden.

Die Mitglieder Wilhelm Kaiser, Mitglied des Westfälischen Provinziallandtages und seit 1925 Finanzdezernent Dortmunds, Franz Dieckmann, Oberbürgermeister von Münster und Landeshauptmann von Westfalen sowie Joseph Pauli und Peter Klöckner gehörten zu den eher unauffälligen Mitgliedern im Staatsrat. Sie traten weder durch besonders zahlreiche Redebeiträge noch durch wichtige Ausschußmandate hervor.

[51] Siehe z. B. in HASt Köln 902/50/1, S. 7–36 (mehrere Anweisungen Adenauers an Strunk und entsprechende Antwortschreiben).

[52] Dieses geht aus einem Schreiben Adenauers an Gilsing vom 21. 4. 1928 hervor, in dem Adenauer Gilsing bittet, vorläufig die Fraktionsgeschäfte zu führen (HASt Köln 902/50/1, S. 41).

Allein schon bedingt durch die hohe Anzahl von Mitgliedern aus den Westprovinzen war die Stellung dieser Abgeordneten im Zentrum wesentlich stärker als in den übrigen Parteien.
Diese Übersicht über die Langzeitmitglieder des Staatsrates aus dem rheinisch-westfälischen Gebiet kann nur kurz und kursorisch ausfallen. Weder ist hier der Platz dafür, noch sind alle Akten und Archivmaterialien gesichtet worden.
Feststellen kann man vorläufig die relative Häufigkeit einer Doppelmitgliedschaft in Staatsrat und Provinziallandtag bzw. -ausschuß für die Vertreter der Westprovinzen. Von den achtzehn Langzeitmitgliedern aus den beiden Westprovinzen waren zehn auch Mitglied eines Provinziallandtages und drei Mitglieder in einem Provinzialausschuß. Bei den insgesamt 186 Staatsratsmitgliedern findet sich nur bei weiteren 23 Personen eine Doppelmitgliedschaft im Staatsrat und Provinziallandtag, bei fünf Personen eine zusätzliche Mitgliedschaft im Provinzialausschuß. Die Ursache für die relative Häufung der Doppelmitgliedschaften bei den Westprovinzen – immerhin kommen mehr als 30% aller Multifunktionsträger aus der Rheinprovinz oder Westfalen – muß vorläufig ungeklärt bleiben.
Prinzipiell läßt sich schon etwas über das Abstimmungsverhalten im Staatsrat sagen. Die Vermutung, die Provinzen würden geschlossen oder wenigstens teilweise geschlossen abstimmen, täuscht. Da die Gliederung im Staatsrat in erster Linie nach Fraktionen vorgenommen wurde, blieb die Bedeutung der Zugehörigkeit zu einer Provinz eher klein.
In den meisten Fällen galt die von Partei und Fraktion vorgegebene Abstimmungslinie. Ausnahmen von dieser Regel existierten, doch war eine gemeinsame Abstimmung aller Vertreter einer Provinz eher selten.

6. Ausblick

Da der Staatsrat als Organ der Provinzvertretung konzipiert worden war, stellt sich die Frage, inwieweit die Provinzen dieses Organ als politische Bühne gegenüber der Staatsregierung nutzten. Wie schon oben angesprochen, gliederte sich der Staatsrat in erster Linie in politische Fraktionen und nicht in Provinzen. Aus diesem Grunde sind provinzielle Profilierungsversuche nicht oder kaum erkennbar. Man kann aber feststellen, daß die im Landtag oppositionellen Kräfte – in erster Linie die Rechtsparteien DNVP und DVP – den Staatsrat nutzten, um ihre politischen Ansichten deutlicher zu vertreten.
Die koalitionstragenden Parteien, Zentrum, DDP und SPD, handelten im Staatsrat selten gegen die Wünsche der Staatsregierung, auch wenn man hier deutlich einschränkend sagen muß, daß gerade das Zentrum des öfteren gegen Vorlagen der auch von ihr mitgetragenen Staatsregierung stimmte. Meist geschah dieses bei Entwürfen, denen die Landtagsfraktion des Zentrum nur zähneknirschend zugestimmt hatte. Auch hier bleibt vorläufig eine gewisse Unsicherheit über die Allgemeinheit dieser Aussage bestehen, da erst eine genauere Analyse der Akten des Staatsministeriums, insbesondere des Innenministeriums abzuwarten bleibt.
Als erste These kann aber die Aussage gewagt werden, daß der Einfluß der Westprovinzen auf die Staatsführung über den Staatsrat eher gering war. Dieses lag nicht in erster Linie darin begründet, daß die Westprovinzen keinen Einfluß im Staatsrat gehabt hätten – anhand der Ausführungen über die Einzelpersonen aus den Westprovinzen dürfte dieser Einfluß wohl deutlich dargelegt worden sein – sondern darin, daß der Staatsrat als Organ nur einen eher geringen Einfluß auf Staatsministerium und Landtag gehabt hat.

Man muß klar feststellen, daß der Staatsrat die in der Verfassung vorgeschriebenen Aufgaben nur unzureichend erfüllte und nur unzureichend erfüllen konnte.[53]

Eine der Ursachen, warum der Staatsrat so in Vergessenheit versinken konnte, ist sicher darin zu finden, daß seine Wirkungen in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden sind, auch wenn man hier einschränkend hinzufügen muß, daß sich der Staatsrat in den zwölf Jahren seines Bestehens zu einem Sachverständigengremium entwickelte, dessen gutachterliche Tätigkeit zwar von der Landesregierung nicht geschätzt und kaum beachtet wurde, die aber auf sehr hohem Niveau stand.[54]

Am Ende dieses ersten Überblicks über den Stand der derzeitigen Arbeit bleiben leider mehr Fragen offen als beantwortet werden konnten.

Es wird die Aufgabe der geplanten Dissertation sein, zu versuchen, diese Fragen zu beantworten. Es wird gezeigt werden müssen, inwieweit es Verbindungen zwischen dem Staatsrat und den Provinzialorganen gegeben hat. Eine wichtige Frage dabei ist, ob, wenn es diese Verbindungen gegeben hat – und man kann davon ausgehen, daß es diese Verbindungen gegeben hat – diese Verbindungen einseitig waren oder mehrseitig. Das heißt, es muß untersucht werden, ob die Provinzialorgane versucht haben, Einfluß auf den Staatsrat zu gewinnen und ob es auf der anderen Seite auch Versuche des Staatsrates gegeben hat, Einfluß auf die Provinzialorgane zu nehmen. Hierbei geht es nicht nur um politische Einflußnahme, sondern auch darum, ob es regelmäßige Kontakte zwischen den Organen der provinziellen Selbstverwaltung und der Provinzvertretung in der Staatsführung gegeben hat, die das Ziel hatten, gemeinsame Standpunkte zu finden.

In diesem Zusammenhang stellt sich dann auch die Frage, ob es Versuche gab, gemeinsam bei der Staatsregierung vorstellig zu werden, um bestimmte Probleme im Sinne der Provinzen zu lösen. Ob es gelingt, eine solche Zusammenarbeit nachzuweisen, muß dem genaueren Aktenstudium überlassen werden.

Eine weitere interessante Frage im Zusammenhang mit dem Staatsrat und den Provinzen ist die Frage der Reichsreform und der Verwaltungsreform in Preußen. Die Errichtung des Staatsrates Anfang der 20er Jahre muß im Zusammenhang mit der Lösung der innerpreußischen Probleme gesehen werden. Gerade am Ende der 20er Jahre trat die Frage der Reichsreform und damit die Frage der staatlichen Existenz bzw. des staatlichen Umbaus Preußens wieder mit in den Vordergrund der Politik. Hier taucht die Frage auf, inwieweit bzw. ob überhaupt die preußischen Westprovinzen Einfluß auf diese Diskussion genommen haben. Gerade die beiden westlichen Provinzen mit ihrem teilweise dezidiert geäußerten Wunsch nach staatlicher Selbständigkeit im Verbund des Deutschen Reiches könnten hier ein interessantes Untersuchungsgebiet sein.

Gerade die beiden Westprovinzen hatten unter den Bestimmungen und Folgen des Versailler Vertrages zu leiden. Die Gebietsabtretungen im Westen, die Abtrennung des Saargebietes und die Besetzung des Rheinlandes und des Ruhrgebietes brachten erhebliche Schwierigkeiten für die Westprovinzen mit sich. Ein Untersuchungsgegenstand der geplanten Arbeit muß die Frage sein, wie stark sich der Staatsrat mit diesen Problemen der Westprovinzen befaßte bzw. befassen konnte. Hier stellt sich dann auch die Frage, inwieweit die Westprovinzen und

[53] Siehe auch Michel (wie Anm. 11), S. 152.
[54] Ebd., S. 153.

deren politische Vertreter den Staatsrat als Forum für ihre Probleme benutzt haben oder ob sie versucht haben, ihre Probleme auf eine andere Weise in die Öffentlichkeit zu bringen. Die Arbeit wird aber nicht allein die beiden Westprovinzen behandeln können. Man kann die Politik der beiden Westprovinzen und ihrer Vertreter nicht behandeln, ohne die Provinzen zu behandeln, die als „Gegenpol" zu den beiden Westprovinzen betrachtet werden können. Als „Gegenpol" zur Rheinprovinz und Westfalen würden sich hierbei vor allem die Provinzen Ostpreußen und die Grenzmark Posen-Westpreußen anbieten, die nicht nur geographisch den Westprovinzen diametral gegenüberlagen, sondern auch in ihrer Sozialstruktur anders waren als die beiden Westprovinzen. Ein Vergleich dieser so gegensätzlichen Provinzen könnte Handlungsweisen der beiden Westprovinzen verständlicher machen und diese in einigen Bereichen sicher auch relativieren.