

## Bodenreform

Aufgrund von politischen Vorgaben der Alliierten war 1949 auch in Nordrhein-Westfalen nach längerer und nicht ganz reibungsloser Vorbereitung die gesetzliche Grundlage für eine Bodenreform geschaffen worden. Das Bodenreform- und Siedlungsgesetz<sup>261</sup> verfehlte sein ursprüngliches politisches Ziel, weil die erforderlichen Enteignungen gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes nicht durchführbar waren. So entzogen sich viele Großgrundbesitzer unter Berufung auf Artikel 14 des Grundgesetzes der Inanspruchnahme durch das Bodenreformgesetz. Das BvG verzögerte eine dort anhängig gemachte Entscheidung mehrere Jahre, so daß die nordrhein-westfälische Landesregierung schließlich 1962 das Gesetz zurückzog.<sup>262</sup> Damit war die Bodenreform weitgehend gescheitert, und ihre Wirkung war daher hauptsächlich auf die Inanspruchnahme staatlicher Domänen zur Schaffung von Siedlungen beschränkt.<sup>263</sup>

Daß die geplante Bodenreform Auswirkungen auf das lippische Domanialvermögen haben könnte, war Wilhelm Mellies bereits im Januar 1948 aufgefallen. Zu diesem Zeitpunkt hielt Drake es noch nicht für besonders vordringlich, diesen Komplex in die aktuellen Überlegungen mit einzubeziehen.<sup>264</sup> Das »Gesetz über die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land Nordrhein-Westfalen« enthält in § 4 den Satz: »Das auf den Landesverband übergehende Grundvermögen ist im Sinne des Gesetzes zur Beschaffung von Siedlungsland dem Grundbesitz des Landes Nordrhein-Westfalen gleichzustellen.«<sup>265</sup> Der Konflikt, den diese Formulierung auslöste, bahnte sich in einer Denkschrift an, die Drake im Juli 1951 zur Vorbereitung der Verhandlungen über Volksabstimmung oder Vertrag verfaßt hat. Bei »schablonenhafter Durchführung der Bodenreform« sei die lippische Siedlungspolitik in Gefahr: »Lippe ist stets über-völkertes Gebiet gewesen. Neuerdings hat sich aber aus dem Handwerk eine beachtliche Industrie entwickelt, die die überschüssige Bevölkerung aufnimmt, für die aber Landreserven bereit gehalten werden müssen. Dazu haben in stärkstem Maße die Domänen gedient, und es sind im Lauf der letzten Jahrzehnte Tausende von Kleinsiedlungen entstanden. Diese Möglichkeit muß bleiben oder das Land Nordrhein-Westfalen müßte für den Schaden, der Lippe entstände, Ersatz bieten.«<sup>266</sup> Letztlich ging es um die Frage, ob das dem Landesverband übertragene

Besuch des  
Ministerpräsidenten  
Karl Arnold in Lippe,  
1951



Vermögen überhaupt in die Bodenreform einbezogen werden dürfe oder – ersatzweise – wer über die Einbeziehung im Einzelfall zu entscheiden habe.

Als Ministerpräsident Arnold am 14. Januar 1952 den Vertretern Lippes seine Erklärung zur Lippe-Frage vorstellte, entspann sich zu diesem Punkt eine grundsätzliche Diskussion. In der Erklärung heißt es dazu: »Die Entscheidung über die Frage, ob das Grundeigentum der früheren lippischen Domänen, die jetzt auf den Lippischen Landesverband übergegangen sind, ohne Schädigung des Gemeinwohls enteignet werden kann, wird der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erst nach Anhörung des Landesverbandes Lippe durch Erlass treffen.«<sup>267</sup> Der zuständige Minister Heinrich Lübke betonte seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Landesverband, hielt aber daran fest, daß das lippische Domanium »im Interesse der Vertriebenen« in die Bodenreform einbezogen werden müsse. Drake warf dagegen ein, daß eine Aufteilung der lippischen Domänen die Zukunftsplanung der Gemeinden beeinträchtige und nannte als Beispiel die Stadt Detmold, die durch eine »Einbeziehung eines vor ihren Toren liegenden Rittergutes in die Bodenreform sehr stark in ihrer Entwicklung gehindert« sei. Lübke sicherte daraufhin die Berücksichtigung örtlicher Interessen zu,

bestand allerdings darauf, daß der Landesverband auf keinen Fall allein entscheiden dürfe, welche Grundstücke in die Bodenreform einzubeziehen seien. Diese Auskunft konnte den Vertretern Lippes nicht genügen. Das in Düsseldorf angefertigte Protokoll dieser Besprechung enthält zum Abschluß dieses Punktes zwar den Satz »Diese Formulierung findet Zustimmung.« Das hat man in Detmold jedoch anders gesehen: In dem hier überlieferten Exemplar ist handschriftlich »Nein!« hinzugefügt.<sup>268</sup> Drake hat die lippischen Bedenken noch einmal schriftlich zusammengefaßt. Um die alleinige Zuständigkeit des Landesverbandes für die Entscheidung über lippisches Domanialland zu begründen, verwies er auf den Domanialvertrag von 1919: »Es muß bemerkt werden, daß der Domanialbesitz durch eine vertragliche Bestimmung aus dem Jahre 1919 dem lippischen Lande vorbehalten ist und daß schon deshalb eine Entscheidung über diesen Besitz nicht ohne weiteres getroffen werden kann. Eine solche Entscheidung kann nur der zuständigen Vertretungs-Körperschaft in Lippe vorbehalten sein.« Das Gleichbehandlungsgebot in § 4 des »Gesetzes über die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land Nordrhein-Westfalen« interpretierte Drake darüber hinaus anders als die Landesregierung: Nicht die Zuständigkeit der Siedlungsbehörden ergebe sich aus dem Gesetzestext, sondern vielmehr, »daß der Landesverband genauso über das Schicksal seiner Domänen entscheidet wie das Land Nordrhein-Westfalen über die etwaige Aufteilung seines Grundbesitzes. Zuständig ist also nicht der Herr Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, sondern die Verbandsversammlung des Landesverbandes Lippe.« Das sei auch die Auffassung der Verfasser des Gesetzes gewesen. Außerdem verwies Drake auf die »Punktationen«, die eine Entscheidung in zweifelhaften Einzelfragen einem beiderseits paritätisch zu besetzenden Ausschuß zuweisen. In diesem Sinne machte Drake einen Kompromißvorschlag, wonach zunächst keine Entscheidung getroffen, sondern vom Landesverband mit dem Einverständnis aller Betroffenen ein Gesamtplan aufgestellt werden sollte.<sup>269</sup> Die Erklärung des Ministerpräsidenten über die Verwaltung der lippischen Landesteile in ihrer endgültigen Fassung vom 22. Januar 1952 hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Der Landesverband wird beauftragt, »binnen vier Monaten einen vorbereitenden Plan bezüglich der früheren lippischen Domänen aufzustellen und mit dem Herrn Ernährungsminister zu beraten, wobei Klarheit darüber besteht, dass im Rahmen

der bestehenden Gesetzgebung eine Verständigung herbeigeführt wird.«<sup>270</sup> Der Hinweis auf die bestehende Gesetzgebung besagte, daß Arnold nicht bereit war, einen Teil der Entscheidungskompetenz in der Bodenreform von der Regierung auf den Landesverband zu übertragen.

Drakes Feststellung, daß die Verfasser des Vereinigungsgesetzes seine Interpretation zugrundegelegt hätten, hat daher in Düsseldorf offenbar eine leichte Verunsicherung bewirkt. Jedenfalls hielt Vogels, im Jahre 1946 immerhin Verhandlungsführer der Landesregierung und Kenner der lippischen Verhältnisse und ihrer Protagonisten, es für angebracht, sich bei dem früheren Vorsitzenden des Verfassungsausschusses Jacobi über die damaligen Absichten zu vergewissern. Problematisch wirkte sich vor allem die Tatsache aus, daß das Bodenreformgesetz noch nicht existierte, als über die »Punktationen« verhandelt wurde. Die Antwort von Jacobi auf die Anfrage von Vogels ist bezeichnend für die politische Situation 1946/47 und ihren Wandel in den sich anschließenden Jahren: »Mir ist in klarer Erinnerung, [...] daß der Verfassungsausschuß in der Tat von der Vorstellung ausging, daß in irgendeiner Form Sondervermögen für das Gebiet des früheren Landes Lippe bestehen bleiben würde. Auch ist mir erinnerlich, daß hinsichtlich der Verwaltung desselben, vor allem aber in Bezug auf die Verfügungen über dieses Vermögen eine irgendwie geartete Miteinschaltung lippischer Instanzen in Rede stand. Bei diesen Erwägungen spielten die Punktationen eine Rolle. Mir kommen allerdings Zweifel, ob die Praktizierung dieser damals ins Auge gefaßten Behandlung nicht eine ergänzende gesetzliche Bestimmung notwendig macht, dies deshalb, weil sehr schwer darüber hinweg zu kommen ist, daß das Bodenreformgesetz erst nach der Verkündung des Vereinigungsgesetzes verabschiedet worden ist und hierbei keinerlei Sonderregelungen für das Gebiet des früheren Landes Lippe Erwähnung gefunden haben. Nach meiner Erinnerung ist damals, sowohl von seiten der Ministerien als auch der Abgeordneten an das frühere Land Lippe überhaupt nicht gedacht worden. ... Ich übersehe im Augenblick nicht, ob man den von Ihnen beabsichtigten und von mir nicht zuletzt aus taktischen politischen Gründen den Lippern gegenüber bejahten Versuch einer verfahrensmäßigen Sonderbehandlung des früheren lippischen Grundvermögens nicht im Wege einer Durchführungsverordnung durchsetzen kann.«<sup>271</sup> Vogels hat diesen Gedanken in seiner Antwort aufgenommen und für eine konkretisierende Ergänzung des Vereini-

gungsgesetzes zugunsten des Landesverbandes plädiert. Daß Lübke sich dagegen wehre, sei »von seinem Ressortstandpunkt aus [...] verständlich«, es zeuge aber von mangelnder Berücksichtigung »der durch die Punktationen und das Vereinigungsgesetz gegebene Situation.«<sup>272</sup> Der Briefwechsel zwischen Vogels und Jacobi ist Drake in Abschrift zugänglich gemacht worden. Er läßt erkennen, daß es in Düsseldorf nicht nur die in der Regierung immer stärker hervortretende Ablehnung der lippischen Wünsche gab. Als der Hauptausschuß des Landtags am 19. und 21. Januar 1952 die Erklärung des Ministerpräsidenten beriet, haben sich Abgeordnete von SPD, FDP und Zentrum für die lippischen Belange eingesetzt und durch ihr Votum bewirkt, daß sich der Ausschuß den lippischen Vorschlag zu eigen machte, für die lippischen Domänen zunächst einen Generalplan zu erarbeiten, bevor endgültig über die Bodenreform in Lippe entschieden werden sollte.<sup>273</sup>

Drake selbst hat unmittelbar im Anschluß an die Erklärung des Ministerpräsidenten wiederum verstärkt versucht, in Düsseldorf für seine Position zu werben. Die CDU und ihre Landtagsfraktion hatte im Gegensatz zu SPD, FDP und Zentrum vorbehaltlos die Position von Arnold unterstützt. Drake schilderte daher dem Fraktionsvorsitzenden Johnen die gegenwärtige Situation aus lippischer Sicht, wobei er besonders darauf hinwies, daß die Bodenreform dem Landesverband schwere Verluste zufügen werde.<sup>274</sup> Von einer gewissen Bitterkeit ist ein Schreiben von Drake an Amelunxen geprägt, der in der neuen Regierung Arnold seit September 1950 als Justizminister amtierte und dem gegenüber Drake daher vor allem die Unantastbarkeit von Verträgen betonte. Drake mußte den Eindruck haben, daß ausgerechnet der ehemalige Ministerpräsident, mit dem er seinerzeit die »Punktationen« vereinbart hatte, nun als Minister der Regierung Arnold dazu beitrug, den Wert dieser Vereinbarungen auszuhöhlen. »Eine unumstößliche Grundlage müßten die Vereinbarungen bleiben; sie werden aber nach meiner Überzeugung angetastet. [...] Besonders wichtig ist [...] die Frage des Domaniums. Da können wir nicht zulassen, daß der Landwirtschaftsminister [...] in der Frage der Verwertung der Domänen allein und letztgültig entscheidet. [...] Man kann den Landesverband [...] nicht nebenherlaufen lassen. [...] So war ja nun der Vertrag, den wir seinerzeit geschlossen haben, nicht gemeint. Schließlich kommt auch infrage, daß die Verfasser der Lippe-Gesetze eine eindeutige Rechtsauffassung über die fraglichen

Bestimmungen haben, die besagt, daß der Lippische Landesverband für Lippe an die Stelle des nordrhein-westfälischen Ministers treten sollte.«<sup>275</sup>

Um in dieser aus seiner Sicht unbefriedigenden Situation voranzukommen, bat Drake schließlich sogar Arnold selbst, »die ganze Sache noch einmal zu persönlicher Unterrichtung und Entscheidung an sich heranzuziehen.«<sup>276</sup> Der Ministerpräsident blieb jedoch bei seiner Haltung: »Nach nochmaliger Prüfung der von Ihnen dargelegten Punkte sehe ich [...] keine Möglichkeit, weitere Änderungen an der [...] Erklärung vorzunehmen. [...] Ich betrachte die Angelegenheit damit als erledigt.«<sup>277</sup> Dennoch kam es zwei Tage später in Düsseldorf zu einer Besprechung zwischen Drake und Arnold, bei der Drake den Vorschlag machte, nach Klärung der noch strittigen Punkte »mit allseitiger Zustimmung möglichst in einem kleinen Akte in Detmold den insoweit endgültigen Anschluss zu proklamieren.« Arnold stellte einen Besuch in Aussicht – Verhandlungen über einmal gefaßte Beschlüsse lehnte er aber ab: »Im Landtage sei überhaupt wenig Neigung, sich mit diesen Dingen noch zu beschäftigen, er habe seine liebe Not, alle an der Stange zu halten. Einige Abgeordnete sagten, wenn Lippe denn absolut nicht wolle, solle es irgendwohin gehen. Auch im Kabinett sei es schwierig, zumal da man immer fürchte, daß aus anderen Teilen des Landes ähnliche Wünsche kommen würden, die man nicht abweisen dürfe.« Drake beklagte, daß trotz der für die Durchführung der Bodenreform in Aussicht genommenen Beratungen mit dem Landesverband der Minister Lübke die Entscheidungen treffen werde, »und das sei bedenklich, weil ihm praktisch damit die Entscheidung über alle lipp. Domänen in die Hand gegeben sei.« Diesen Befürchtungen hat Arnold entgegengehalten, die Lipper »möchten Vertrauen haben, dass alles in bester Weise geregelt werden solle. Ich [Drake] habe versichert, dass bloßes Vertrauen kaum ausreiche, besser sei unter Vertrauenden, dass sie ihre Absichten fixierten, und so spätere Enttäuschungen von vornherein unterbänden.«<sup>278</sup>

Obwohl in Lippe die Enttäuschung über die Haltung der Landesregierung im gleichen Maße wuchs, wie die Regierung an Verständnis für die lippischen Wünsche verlor, kam es am 15. April 1952 zu einem Besuch Arnolds in Detmold. Die Hoffnung, hierbei einen Durchbruch zu erreichen, wurde jedoch enttäuscht durch die Weigerung des Ministerpräsidenten, über sachliche Veränderungen gegenüber seiner

Erklärung vom 22. Januar zu verhandeln. Lediglich zu Verfahrensfragen bezüglich der Bodenreform machte er Zugeständnisse.<sup>279</sup>

Seit Mitte Februar hatte Drake die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Rechnung gezogen<sup>280</sup>; nach dem Konferenzergebnis vom 15. April 1952 schien dieser Weg unausweichlich.

Es waren aber noch weitere Konflikte hinzugekommen, die bei der Abfassung der »Punktationen« noch nicht erkennbar gewesen sind, die aber mit der Unvereinbarkeit der zwischen Amelunxen und Drake unter besonderen politischen Umständen ausgehandelten Angliederungsbedingungen mit der nordrhein-westfälischen Verfassung und einer Reihe von Landesgesetzen zu tun hatten.

### Landschaftsverbände und Verwaltungsreform

Im Juli 1950 bemerkte Drake in einem Brief an den Bielefelder Oberbürgermeister Ladebeck: »Ich mache [...] kein Hehl daraus, daß ich in einem verhältnismäßig kleinen Lande, wie es Nordrhein-Westfalen [im Vergleich zum früheren Preußen, d. Verf.] ist, das Bestehen zweier Provinzialverbände, wie sie hier vorgesehen sind, nicht für richtig, um einen sehr milden Ausdruck zu gebrauchen, halte.«<sup>281</sup> Das war ein Reflex der zu dieser Zeit bereits angestellten Überlegungen zur Neuordnung und weiteren Entwicklung der früheren preußischen provinziellen Selbstverwaltung. Nachdem die Landesregierung zunächst einen einheitlichen Provinzialverband für das ganze Land geplant hatte, wurde nach dem Regierungswechsel von 1950 als vorläufiges Ergebnis erneuter Beratungen im Februar 1951 der Entwurf für eine Landschaftsverbandsordnung als Regierungsvorlage in den Landtag eingebracht.<sup>282</sup>

In Lippe wurde dieser Entwurf sehr genau überprüft. Nicht die Erneuerung der Provinzialverbände – seit der Regierungsvorlage mit veränderter Bezeichnung – an sich, sondern die geplante Kombination mit einer umfassenden Verwaltungsreform hatte Drake alarmiert. Vorgesehen war, eine Reihe von bisher zentralen staatlichen Zuständigkeiten auf die erneuerte provinzielle Selbstverwaltung und auf die Gemeinden zu übertragen und die staatliche Mittelinstanz auf einen Kernbereich von Hoheitsaufgaben zu beschränken. Anzahl und Umfang der staatlichen Mittelbehörden – der Bezirksregierungen – hätten dann erheblich ein-