

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

Seit Mitte Februar hatte Drake die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Rechnung gezogen²⁸⁰; 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.«²⁸¹ 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.²⁸²

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-

geschränkt werden können.²⁸³ Hier vor allem setzten die Bedenken von Drake ein, die er in einem ausführlichen Schreiben dem Ministerpräsidenten Anfang April 1951 unterbreitete: »Wenn die dem Landtage vorliegende Landschaftsverbandsordnung Gesetz werden sollte, wird der Ostteil des Landes eine schwere Schädigung erleiden. Als Betreuer dieses Gebietes, der der Landesregierung für die gesunde Entwicklung verantwortlich ist, wie als Garant des Lippischen Landes bitte ich folgende Darlegungen entgegenzunehmen, die aus ernster Sorge hervorgehen.« Die ernste Sorge wegen drohender schwerer Schädigung galt der möglichen Aufhebung der Detmolder Bezirksregierung; dies hätte an sich schon eine entscheidende Mißachtung der »Punktationen« bedeutet. Mit einer Verlagerung des administrativen Schwerpunkts nach Münster wären darüber hinaus erhebliche Nachteile für Lippe wie für andere Randbereiche dieser stark vergrößerten Bezirke verbunden: Die Verwaltung könne »bei Entfernungen von 100 – 150 Kilometern nicht volksnah, sondern volksfern sein [...]. Die Leitung würde repräsentativ, sie könnte unmöglich ihren Bereich mit lebendiger und persönlicher Anteilnahme durchdringen. Einerseits Steigerung der Kosten und Ausgaben durch Zunahme des bürokratischen Apparats, andererseits schwere Belastung der Bevölkerung durch Reisekosten und Zeitversäumnisse. Autos und Flugzeuge stehen vorläufig für die Masse der Bevölkerung nicht zur Verfügung.« Konsequenterweise hat Drake die Errichtung von fünf Landschaftsverbänden vorgeschlagen, die sich weitgehend an den bestehenden Regierungsbezirken orientieren sollten – mit Ausnahme eines eigenen Bezirks für das Ruhrgebiet, der aus den anderen herauszuschneiden sei. Zur Bewältigung der »allerwichtigsten Dinge« unter all jenen Aufgaben, die zur bisherigen landschaftlichen Selbstverwaltung gehörten – wie Heilanstalten, Versicherungen und Straßenbau – könne ein »Landeszweckverband« eingerichtet werden. Im übrigen hielt Drake die ganze Vorgehensweise für falsch; seiner Meinung nach wäre eine Gemeindereform das notwendige Fundament für alle weiteren Verwaltungsreformen. Abschließend ließ er den Ministerpräsidenten wissen, »dass diese Landschaftsverbandsordnung im ostwestfälischen Raum kaum, in Lippe keine Zustimmung findet, im Gegenteil abgelehnt wird.«²⁸⁴

Neben der Sorge um den Erhalt der Detmolder Bezirksregierung spielte aber auch die Frage eine Rolle, wie das Verhältnis zwischen dem Landesverband und den Landschaftsverbänden zu gestalten sei. Im

Oktober 1951 hatte Drake einen Entwurf für den von ihm angestrebten Vertrag mit der Landesregierung fertiggestellt, dessen § 3 einen Vorschlag dazu enthielt: »Falls im Lande Nordrhein-Westfalen Landschaftsverbände gebildet werden, ohne daß über die Betreuung des lippischen Bereichs durch sie eine Verständigung erfolgt wäre, so sind die kulturellen Aufgaben im lippischen Gebiete dem Landesverband Lippe zu übertragen. Die Bereitstellung der für diese Zwecke erforderlichen Mittel an den Landesverband Lippe erfolgt unmittelbar durch das Land Nordrhein-Westfalen.«²⁸⁵ Die in diesem Vorschlag enthaltene teilweise Verlagerung von Zuständigkeiten des Landschaftsverbandes auf den Landesverband Lippe liest sich fast wie eine Vorwegnahme der Regelung in der Landschaftsverbandsordnung von 1953. Dennoch liefen die Beratungen nicht direkt auf diese Lösung zu, sondern es wurden in der Diskussion um die Erklärung des Ministerpräsidenten im Januar 1952 noch andere Varianten entwickelt.

Arnold hatte auf die dem Landtag vorliegende Landschaftsverbandsordnung verwiesen, die einen westfälisch-lippischen Landschaftsverband vorsehe. Er kündigte an, daß die Regierung sich im Landtag für eine Regelung in der Landschaftsverbandsordnung einsetzen werde, die die Bildung eines besonderen Zweckverbandes »zur Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben kultureller Art für das Gebiet des früheren Landes Lippe« ermögliche. Drake hielt das nicht für ausreichend – seine Sorge war, daß Lippe auf kulturellem Gebiet von Münster abhängig werden könne. Zusammen mit Max Staercke und dem Detmolder Landrat Dr. Johanning forderte Drake unter Berufung auf die »Punktationen« die Errichtung eines dritten Landschaftsverbandes für Ostwestfalen-Lippe²⁸⁶. Die Möglichkeit, daß Lippe durch Majorisierung in einem zu bildenden Landschaftsverbände oder in einer ähnlichen Körperschaft in eine Gemeinschaft gezwungen würde, die ihm aus sachlichen Erwägungen nicht genehm wäre, muß ausgeschlossen werden.«²⁸⁷ Aber auch innerhalb des Kabinetts gab es Widerspruch, allerdings aus der entgegengesetzten Richtung: So warnte etwa Heinrich Lübke vor einer solchen Sonderregelung, die leicht zum Präzedenzfall werden und an anderer Stelle Begehrlichkeiten wecken könnte.

Nicht nur auf den Landesverband und Lippe insgesamt bezogen sich die Befürchtungen, die man hier für den Fall der Begründung von zwei Landschaftsverbänden hegte. Der Detmolder Bürgermeister

Richard Moes sah Gefahren für seine Stadt heraufziehen, wenn daneben die beabsichtigte Verwaltungsreform verwirklicht und die staatliche Mittelinstanz an die beiden Landschaftsverbände gekoppelt würde. Auch er unterstützte daher die Forderung nach einem dritten – ostwestfälisch-lippischen – Landschaftsverband, der seinen Sitz selbstverständlich in Detmold haben müsse. »Detmold als Sitz eines ostwestfälisch-lippischen Landschaftsverbandes könnte einer die Mittelinstanz betreffende Verwaltungsreform ruhig entgegensehn.« Er entwickelte darüber hinaus aber noch weitergehende Perspektiven: »Vielleicht würde ein solcher Verband sogar die Wege ebnen können zu einer späteren Verschmelzung mit dem Lippischen Landesverband. Da ich kein Ur-Lipper bin, glaube ich diesem uns jetzt so wichtigen Gebilde keine Ewigkeitsbedeutung zumessen zu können. Aber es könnte auch in ferner Zukunft wohl eher in Ostwestfalen als in Großwestfalen mit Münster als Hauptstadt aufgehen.« Sein Interesse galt jedoch in erster Linie seiner Stadt: »Im Hinblick auf unsere räumliche Enge sind uns die Fragen über die Zukunft des lippischen Domaniallandes besonders wichtig. Über seine Verwertung möchten wir als unmittelbare und mittelbare Interessenten gehört werden. Soweit deckt sich unser Interesse völlig mit dem Recht einer Mitwirkung, das wir dem Landesverband zuerkannt wissen möchten.«²⁸⁸

Nicht ganz uneigennützig machte sich der Landesrat Naunin vom westfälischen Provinzialverband die lippischen Forderungen gegenüber der Landesregierung zu eigen. Um die lippischen Vorbehalte gegenüber einem Landschaftsverband Westfalen-Lippe abzubauen, betonte er im kommunalpolitischen Ausschuß des Landtags die westfälisch-lippische Interessenkoalition gegenüber Düsseldorf: »Ein etwaiges Mißtrauen gegenüber dem Landschaftsverband Westfalen sei nicht am Platze. Die westfälischen Kreise würden sicherlich mit den lippischen Ansprüchen einverstanden sein; denn Lippe verteidige das, was Westfalen gegenüber dem Lande verteidige. Man wäre unehrlich, würde man die Sonderstellung, die Westfalen vom Lande verlange und nun im Landschaftsverband gesichert sehe, Lippe nicht einräumen.«²⁸⁹

Die Beratungen zum Entwurf für eine Erklärung des Ministerpräsidenten über die Verwaltung der lippischen Landesteile hatten dazu geführt, daß der endgültige, am 22. Januar 1952 von Arnold unterzeichnete Text an einigen Stellen ergänzt oder geändert wurde. An den Aus-

führungen über den Landschaftsverband für Westfalen und Lippe änderte sich dagegen trotz der von lippischer Seite vorgebrachten einmütigen Kritik nichts.

Mit einer weiteren Denkschrift hatte Drake Ende Februar 1952 den Versuch unternommen, die seit den Verhandlungen sechs Wochen zuvor festgefahrene Entwicklung wieder in Bewegung zu bringen. Zum Komplex Landschaftsverband/Verwaltungsreform stellte er fest: »Zwei Landschaftsverbände für Nordrhein-Westfalen sind nach der ziemlich übereinstimmenden lippischen Auffassung ein schwerer Fehler« und wiederholte seine Forderung nach einem dritten Landschaftsverband für Ostwestfalen und Lippe; dabei stand natürlich die Sorge um das Fortbestehen der Detmolder Bezirksregierung im Vordergrund. Die Gefährdung des Regierungssitzes Detmold muß wohl als akut empfunden worden sein, denn Drakes Denkschrift enthielt vorsichtshalber eine Rückzugsposition: Falls die Landesregierung im Zuge der Verwaltungsreform die Zahl der Bezirksregierungen verringern wolle, »so könnte Lippe nicht darauf verzichten, Vorbehalte zu machen hinsichtlich eigener mittelinstanzieller Befugnisse für wichtige Aufgabenbereiche, so auf dem Gebiete der Kultur, der Jugendpflege, des Verkehrs, was im einzelnen festzulegen sein möchte.«²⁹⁰ Bei dem Besuch des Ministerpräsidenten in Detmold am 15. April 1952 äußerte sich Arnold ausweichend: Über die Angelegenheit bestehe unter den Fraktionen des Landtags keine Einigkeit; Landschaftsverbände und Verwaltungsreform seien allerdings nicht voneinander zu trennen.²⁹¹

Wenn auch nicht für die bestehende Unsicherheit über die Zukunft der Detmolder Bezirksregierung, so aber doch für das Verhältnis zwischen dem Landesverband Lippe und dem künftigen Landschaftsverband Westfalen-Lippe zeichnete sich kurz darauf eine Lösung ab. Ministerialdirektor Dr. Rombach aus dem Innenministerium hatte die Lippe-Erklärung des Ministerpräsidenten vom 22. Januar kommentiert und zu Punkt 6, der den Komplex Landschaftsverbände/Verwaltungsreform und die Möglichkeit eines besonderen lippischen Zweckverbandes innerhalb des Landschaftsverbandes behandelt, an den Ministerpräsidenten berichtet, »daß eine zweckverbandsähnliche Organisation bereits im Landesverband Lippe besteht, der nach dem Gesetz über den Landesverband Lippe bereits wichtige kulturelle Aufgaben zugewiesen worden sind. Dieser Landesverband erscheint als der

geeignete Träger für die Übertragung weiterer Selbstverwaltungsaufgaben kultureller Art.« Dementsprechend hatte er auch gleich die erforderliche Ergänzung zum Entwurf der Landschaftsverbandsordnung formuliert: »Die in Absatz 2 zu c bezeichneten Aufgaben kultureller Art sind für das Gebiet des früheren Landes Lippe dem Landesverband Lippe auf dessen Antrag zu übertragen.«²⁹² Diese Formulierung ist fast wörtlich in die am 12. Mai 1953 vom Landtag verabschiedete Landschaftsverbandsordnung eingegangen, die am 1. November 1953 in Kraft getreten ist.

Vor allem die ursprünglich zusammen mit der Errichtung der Landschaftsverbände beabsichtigte Verwaltungsreform hatte in Lippe für erhebliche Unruhe gesorgt. Nach dem Regierungswechsel in Düsseldorf 1956 wurden die Reformpläne zunächst nicht weiterverfolgt. Mit dem Landesorganisationsgesetz von 1962²⁹³, das die Funktion des Regierungspräsidenten absicherte, fand das zunächst sehr umfassend angelegte Reformvorhaben insoweit seinen Abschluß.²⁹⁴

Seit der Errichtung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe war Heinrich Drake Mitglied der Landschaftsversammlung, des parlamentarischen Gremiums des Landschaftsverbandes. In der Personalunion von Verbandsvorsteher des Landesverbandes und Mitglied der Landschaftsverbandsversammlung war Drake in der Lage, die Interessen des Landesverbandes Lippe in Münster wirkungsvoll zu vertreten und zu sichern. Vier Jahre später hat er sich in einem Grundsatzartikel in der »Lippischen Rundschau« zum Verhältnis von Landesverband und Landschaftsverband Westfalen-Lippe geäußert: Der Landesverband habe das ihm in der Landschaftsverbandsordnung verbriefte Recht, die Übertragung der Aufgaben der landschaftlichen Kulturpflege zu beantragen, bisher nicht in Anspruch genommen. Dennoch leiste der Landesverband als Träger von Landesmuseum, Landesbibliothek und Landestheater einen Beitrag zur Kulturpflege über Lippe hinaus, da Einzugsbereich und Bedeutung dieser drei Institutionen zwischenzeitlich erheblich gewachsen seien. Um dem Eindruck entgegenzutreten, der Landesverband sei so etwas wie ein Hilfsorgan des Landschaftsverbandes, betonte Drake den im öffentlichen Bewußtsein womöglich etwas verwischten Unterschied zwischen Landesverband und Landschaftsverband: »Der Landesverband Lippe ist fast reine Vermögensverwaltung »mit sozialem Einschlag«, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe dagegen eine regionale öffentlich-rechtliche Körperschaft mit der wichtigen



Heinrich Drake als
Alterspräsident der
Landschaftsversamm-
lung Westfalen-Lippe
in Münster, 1957

Befugnis, Umlagen von seinen Gliedern (Trägern) zu erheben und mit dem Recht, wichtige Aufgabengebiete des Landes Nordrhein-Westfalen zu verwalten: allgemeine und besondere Fürsorge, Straßen- und Wegebau, Jugendpflege, landschaftliche Kultur.« Drake verwies insbesondere auf die direkten und indirekten finanziellen Leistungen aus Lippe für den Landschaftsverband. Er trat damit vor allem der Meinung entgegen, daß die beiden lippischen Kreise durch die Existenz des Landesverbandes besonders begünstigt seien. »Soweit ihnen aus den Aufkünften des Landesverbandes etwas zugute kommt, ist es das Aufkommen aus eigenem Besitz, das sie in alten Zeiten haben schmerzlich entbehren müssen und das ihnen heute endlich die an sich so selbstverständliche geringe Hilfe in ihren steuerkraftmäßig so kümmerlichen Verhältnissen gewährt. Es ist die leider unzureichende Abgeltung für den von ihnen übernommenen Teil der ›landesherrlichen Verwaltung‹, deren Fundation das Domanialgut Anno dazumal und bis in neuere Zeit hinein bildete.«²⁹⁵ Damit war ein Thema angesprochen, das einige Jahre später bei

III. Der Landesverband gewinnt Profil



Heinrich Drake
(o. R., 3. v. l.) im
Landschaftsausschuß
der Landeschaftsver-
sammlung Westfalen-
Lippe, 1964

der Durchführung der Kommunalreform noch eine wichtige Rolle spielen sollte.

Auch mehr als drei Jahrzehnte später konnte eine bessere Kenntnis der besonderen Charakteristika von Landesverband oder Landschaftsverband in der Öffentlichkeit offenbar nicht vorausgesetzt werden. Heinz Jurgeneit, langjähriger Kämmerer des Landesverbandes, hat 1989 in einem längeren Aufsatz zur aktuellen Situation des Landesverbandes auch zu dessen Verhältnis zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe Stellung genommen: »Grundsätzlich muß herausgestellt werden, daß der Landesverband Lippe eine eigenständige von der Einrichtung und Organisation des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe völlig unabhängige öffentlich-rechtliche Körperschaft ist und auch in der entscheidenden Aufgabenstellung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (Straßenbau und Gesundheitswesen) keine Aufgabenverbindung zum Landesverband Lippe besteht. Es gibt jedoch eine Verbindungsachse zwischen diesen beiden Institutionen, und diese liegt im kulturellen Bereich. Die nach der Landschaftsverbandsordnung den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland übertragene Zuständigkeit im Rahmen der landschaftlichen Kulturpflege sieht für den lippischen Bereich eine Sonderregelung in der Weise vor, daß hier

in Lippe die landschaftliche Kulturpflege dem Landesverband Lippe übertragen ist.«²⁹⁶

Volksabstimmung

Eine Volksabstimmung über die Eingliederung Lippes nach Nordrhein-Westfalen, wie sie von der Militärregierung in der Verordnung Nr. 77 vorgesehen war, hat bekanntlich nicht stattgefunden. Während der Beratungen über die Lippe-Gesetze haben die verschiedenen mit der Sache befaßten Vertreter der Militärregierung mehrfach darauf gedrungen, daß die Möglichkeit für eine Abstimmung erhalten bleibt. Im Innenministerium wurde zu Beginn des Jahres 1951 schließlich ein »Gesetz über eine Volksabstimmung in den Landkreisen Detmold und Lemgo« entworfen. Das Kabinett hat dem Entwurf am 26. Februar 1951 zugestimmt, zugleich aber zur Kenntnis genommen, »daß der Innenminister an die Bundesregierung die Anfrage richten wird, ob die vorgesehene Abstimmung als Volksbegehren nach Art. 29, II GG anerkannt werden wird.«²⁹⁷ In diesem Fall hätte das Ergebnis eine rechtlich bindende Wirkung für zukünftige Neugliederungen gehabt. Im übrigen war dieser Grundgesetzartikel von Anfang an durch die Alliierten suspendiert gewesen; er ist erst mit dem Ende des Besatzungsstatuts am 5. Mai 1955 in Kraft getreten. Das Bundesinnenministerium teilte auf diese Anfrage aber im März 1951 mit, daß eine Volksabstimmung in Lippe kaum eine größere Bedeutung als eine reine Meinungsumfrage haben könne.²⁹⁸ Für diesen Fall herrschte zwischen Düsseldorf und Detmold Einigkeit, daß man den Gesetzentwurf dann zurückziehen könne. Das ist im Ergebnis auch so geschehen: Der Entwurf wurde am 18. April 1951 dem Landtag vorgelegt, der ihn ohne Debatte an den Hauptausschuß überwies.²⁹⁹ Die Militärregierung hatte auf Anfrage inzwischen eine vorläufige Verschiebung der Volksabstimmung empfohlen. Der Entwurf hat im Hauptausschuß gelegen, bis dieser im Dezember 1951 eine Volksabstimmung in Lippe endgültig ablehnte.³⁰⁰ Die Landesregierung hat den Entwurf daraufhin am 11. Dezember 1951 zurückgezogen.³⁰¹

Bei einer Wahl, die unabhängig vom Ergebnis keine praktischen Auswirkungen haben würde, sei, so Drakes Befürchtung, nur mit einer äußerst niedrigen Beteiligung zu rechnen, und dann wären die