

vermutlich besser motivierten Gegner von Nordrhein-Westfalen um Max Staercke im Vorteil.³⁰² Staercke und der von ihm dominierte »Ausschuß für die Vorbereitung eines Volksentscheides über den Anschluß Lippes an die Nachbarländer Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen« spielte in dieser Auseinandersetzung eine wichtige Rolle, die bereits weiter oben charakterisiert worden ist. Er betrachtete es als seine Aufgabe, die niedersächsische Option für Lippe offenzuhalten. Die politisch etwas unübersichtliche Entwicklung der Volksabstimmungsfrage in den fünf Jahren von der Verordnung Nr. 77 bis zur Erklärung des Ministerpräsidenten konnte sich der Ausschuß dabei zunutze machen.

Solange Artikel 29 GG suspendiert war, mußten alle Versuche, die Eingliederung Lippes nach Nordrhein-Westfalen rückgängig zu machen, erfolglos bleiben. Nach dem Inkrafttreten des Artikels im Mai 1955 war diese Möglichkeit prinzipiell gegeben. Ein Durchführungsgesetz vom 23.12.1955 setzte allerdings eine Frist bis zum 5.2.1956 – bis zu diesem Datum hätte ein entsprechendes Volksbegehren eingeleitet werden müssen. In Lippe ist dies nicht geschehen, nicht einmal die Mitglieder des Kreises um Max Staercke haben das versucht. Daß diese Möglichkeit nicht genutzt wurde, kann wohl als stillschweigende Zustimmung zur Endgültigkeit des von Amelunxen und Drake 1946/47 ausgehandelten und von der britischen Militärregierung in der Verordnung Nr. 77 verfügt Anchlusses Lippes an das Land Nordrhein-Westfalen gewertet werden, der 1955 auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden war.³⁰³

Vertrag statt Abstimmung

Anstelle einer Volksabstimmung strebte Drake bereits seit September 1951 den Abschluß eines zweiseitigen Vertrags zwischen dem Landesverband Lippe »als Treuhänder der Lippischen Bevölkerung« und Nordrhein-Westfalen zur Regelung aller offenen Fragen an. Die Vertragsform hielt Drake deshalb für notwendig, »weil ein einfaches Gesetz ohne rechtliche und besondere Schwierigkeiten vom Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen wieder geändert werden könne.« Vogels wandte dagegen ein, daß staatsrechtliche Abmachungen nur zwischen Staaten getroffen werden könnten; der Landesverband sei daher kein geeigneter Vertragspartner.³⁰⁴ Damit war ein Punkt angesprochen, der in dem

späteren Verfassungsstreit große Bedeutung erlangen sollte; an dieser Stelle wurde er nur angerissen.

Zur Vorbereitung der dafür notwendigen Verhandlungen arbeitete er eine Denkschrift aus, die einen Entwurf zu einem »Vertrag zwischen dem Lande Nordrhein-Westfalen und dem Landesverband Lippe« enthält. In acht Paragraphen wurden alle wesentlichen Punkte benannt, die aus lippischer Sicht noch einer endgültigen Regelung bedurften und über die in Lippe Konsens herrschte. Da dies für die Schulfrage nicht vorausgesetzt werden konnte, ist sie in dem Vertragsentwurf nicht aufgeführt. Dagegen werden die »Punktationen« sowie die beiden Lippe-Gesetze zu Bestandteilen des Vertrages erklärt (§ 1); es wird bestimmt, daß Detmold Sitz von Bezirksregierung und Landgericht bleiben und daß zusätzlich das Landesverwaltungsgericht von Minden hierher verlegt werden soll; eine Veränderung der Kreisgrenzen und eine Einführung der Ämterverfassung soll nur mit Zustimmung der beiden lippischen Kreise geschehen; die IHK- und Handwerkskammer-Bezirke dürfen nur mit Zustimmung ihrer Trägerschaft verändert werden (§ 2); »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.« (§ 3); das lippische Landesarchiv wird drittes nordrhein-westfälisches Staatsarchiv (§ 4); die Musikakademie soll vom Land gefördert werden und seinen Sitz in Detmold haben; bei Neugründung oder Verlegung einer Pädagogischen Akademie soll Lippe berücksichtigt werden (§ 5); die Bäder Salzuflen und Meinberg sollen »stärkste Förderung« erhalten und dürfen nicht schlechter als das Bad Oeynhausen gestellt werden (§ 6); Landesbibliothek und Landesmuseum sollen sowohl regelmäßige als auch zusätzlich jeweils eine einmalige Zahlung erhalten, ebenso soll auch das Landeskrankenhaus gefördert werden (§ 7); schließlich soll das Land etwas mehr als zwei Millionen Mark lippischer Altschulden übernehmen (§ 8).³⁰⁵

Nach Drakes Vorstellung sollte dieser Vertrag durch ein Gesetz veröffentlicht werden. Seine Absicht war es offenbar, durch diese doppelte Absicherung den formalen Mangel der »Punktationen« auszu-

gleichen, der ihm bei deren Entstehung nicht bewußt geworden war. Gegenüber dem Staatsrechtler Prof. Giese, der im Rahmen des Verfassungsstreits ein Rechtsgutachten für den Landesverband erstellt hat, bemerkte Drake im April 1952, »dass Ministerpräsident Dr. Amelunxen mir gegenüber seinerzeit zu erkennen gegeben hat, es sei alles in Ordnung und in bester Weise geregelt. Dass der Landtag förmlich nicht zugestimmt hat, war mir nicht bekannt.«³⁰⁶

Bevor über diesen Vertragsentwurf mit der Landesregierung verhandelt wurde, machte Drake ihn am 25. Oktober 1951 zum Gegenstand einer etwa 300köpfigen Versammlung von Bürgermeistern, Kreistagsmitgliedern, Landesverbandsmitgliedern und »namhaften Persönlichkeiten des Landes«. Die Teilnehmer dieser »Turnhallen-Konferenz« in Lage haben sich im wesentlichen mit dem Entwurf einverstanden erklärt. Eine abweichende Meinung vertrat allerdings Bruno Kirchhof für die FDP. Er forderte, daß als Vertragspartner auf lippischer Seite neben dem Landesverband die beiden Kreise erscheinen müßten. »Der Landesverband ist nach unserer Ansicht keine Gebietskörperschaft. Er vertritt nicht den lippischen Staat, er ist nur der treuhändische Verwalter der Vermögensmassen. Er ist durch Landesgesetz gegründet. Letzten Endes war [!] er nichts anderes als das ausführende Organ der beiden Kreise Detmold und Lemgo.«³⁰⁷ Ohne auf den merkwürdigen Imperfektgebrauch einzugehen, protestierte Drake sofort: »Wenn Herr Kirchhof ... ausführt, daß der Landesverband nur ausführendes Organ der beiden Kreise ist, so ist mir ... nicht bekannt, daß das richtig ist. Der Landesverband hat eine eigene staatsrechtliche Grundlage. Er wird vom Kreistag gewählt. Er ist in keiner Weise in seiner Arbeit durch Beschlußfassungen der Kreistage gehindert. Man kann ihn nicht als ausführendes Organ der Kreise ansehen.«³⁰⁸ Wenige Tage später legte Drake seine Denkschrift dem Ministerpräsidenten vor, wobei er auch über den Verlauf und die Ergebnisse der »Turnhallen-Konferenz« sowie – merklich distanziert – über den Einwand der FDP berichtete: »Für den Fall eines Vertragsabschlusses ist als Vertragspartner auf der lippischen Seite der Landesverband Lippe vorgesehen. Es ist hier der Wunsch laut geworden, dass die Kreise dabei beteiligt werden möchten. Die Frage bedarf hinsichtlich der Rechtsverhältnisse und des praktischen Verfahrens noch der Klärung.«³⁰⁹

Im Hauptausschuß des Landtags stand der Vertragsplan Anfang Dezember auf der Tagesordnung. Zur Vorbereitung dieser Sitzung fand

am 30. November eine Besprechung zwischen Ministerpräsident Arnold, dem neuen Innenminister Flecken (CDU) und Drake in Düsseldorf statt. Flecken machte bei dieser Gelegenheit den Vorschlag, »dass die Landesregierung eine Erklärung durch den Herrn Ministerpräsidenten abgebe, etwa des Inhalts, dass das lippische Land nicht schlechter behandelt werden solle als irgend ein anderer Landesteil«; besondere Wünsche aus Lippe, »die man billiger Weise als berechtigt anerkennen müsse«, sollten erfüllt werden, »soweit das die Gesamtsituation organisatorisch und finanziell irgendwie zulasse.«³¹⁰ Drake wurde am Schluß der Besprechung gebeten, eine Kurzfassung seiner Denkschrift anzufertigen und sie rechtzeitig zur Ausschußsitzung vorzulegen. Drei Tage später lag diese Fassung der Landesregierung vor. In der Sitzung des Hauptausschusses am 4. Dezember, bei der auch Drake anwesend war, stellte Flecken sie den Mitgliedern vor. Er stellte fest, »dass Herr Präsident Drake dabei verbleibt, man möchte das von ihm vorgelegte Wunschbuket zum Gegenstand von Beratungen und Verhandlungen machen, die zwischen einer Kommission des Lipper Landes und der Landesregierung zu führen seien. [...] Ich befinde mich in Übereinstimmung mit dem Herrn Ministerpräsidenten, wenn ich sage, dass wir die Angelegenheit nicht für so einfach halten und dass sie sich in Wirklichkeit nicht ohne Schwierigkeiten wird erledigen lassen, zum mindesten gesehen unter der deutlichen Ausübung eines Drucks in Bezug auf die Durchsetzung von Wünschen.« Der Ton zwischen Düsseldorf und Detmold wurde erkennbar schärfer, je länger die Auseinandersetzung dauerte. Im weiteren Verlauf der Sitzung sprach der KPD-Abgeordnete Rose, zugleich Fraktionsführer im Lemgoer Kreistag, dem Landesverband das Recht ab, als Vertragspartner der Landesregierung aufzutreten. Die Haltung seiner Partei hatte sich seit den Beratungen der Lippe-Gesetze im Landtag drei Jahre zuvor³¹¹ nicht verändert: Nach wie vor hatte der Landesverband für die Kommunisten ausschließlich die Funktion einer Vermögensverwaltung und kam daher als Vertragspartner der Landesregierung nicht in Frage. Rose beklagte bei dieser Gelegenheit, daß der Landesverband sich dennoch Kompetenzen anmaße, die ihm als nicht unmittelbar demokratisch legitimer Institution nicht zustünden. »In Lippe ist es vorgesehen, daß die Kreistage die Vertreter in den Landesverband wählen, und zwar im Verhältnis 5:5. Nichtgewählte können jedoch die Vertretung der Kreistagsvertreter übernehmen, so daß

außerhalb des Kreistages aus der Bevölkerung Vertreter entsendet werden können. Das hat die CDU durchgeführt, und wir haben festgestellt, daß im Landesverband den Kreisen zweckgebundene Mittel überwiesen werden. Das bedeutet praktisch, daß nicht vom Volk Gewählte über den gewählten Vertretern der Kreise stehen, wozu keine gesetzliche Grundlage vorhanden [ist].«³¹² Sehr viel simpler charakterisierte Innenminister Flecken die Lage, indem er das Problem auf den Meinungsunterschied zwischen Drake und dessen – nicht einmal präzise bezeichneten – innerlippischen Gegnern reduzierte: Lippe sei gar nicht in der Lage, einen Vertragspartner zu stellen, denn – so das Protokoll – »der Regierungspräsident hielte den Landesverband, die Kreistagsabgeordneten die Kreistage für zuständig. Ausserdem sei es fraglich, ob das Land Nordrhein-Westfalen ... mit einem Landesteil einen Vertrag abschliessen könne. Deshalb sollte man sich mit einer allgemeineren, feierlichen und vom Landtag gebilligten Erklärung der Landesregierung zufrieden geben.«³¹³

Erklärung des Ministerpräsidenten statt Vertrag

Einen Entwurf für eine solche Erklärung legte Flecken wenige Tage später dem Ministerpräsidenten vor. Die von Drake anstelle einer Abstimmung angestrebte Vertragslösung hatte kaum noch Chancen auf Verwirklichung. Dennoch versuchte Drake, sie mit einem dramatisch gehaltenen Appell an den Ministerpräsidenten kurz vor dem Jahreswechsel noch zu retten: Lippe verzichte nicht auf die Abstimmung; falls aber nur eine unverbindliche Volksbefragung möglich sei, müsse jetzt eine zweiseitige Vereinbarung getroffen werden, denn das Ende der Fünfjahresfrist stehe in weniger als vier Wochen bevor. »Die Landesregierung wird erkennen, dass der 21. Januar 1952 nicht ohne eine bestimmte befriedigende Vereinbarung oder Erklärung, die nicht einseitig sein darf, vorübergehen kann. Das gebietet schon die Rücksicht auf ein selbständig gewesenes deutsches Land. Ein Blick auf die Geschichte Nordamerikas, auf die Schweiz beweist, wie eine wohlgeordnete verständige Demokratie die Empfindungen kleinerer Gebietsteile zu schonen weiss. Mit einem ›Druck‹ hat dieser Hinweis nichts zu tun.« Damit bezog Drake sich direkt auf die Ausführungen von Flecken in der Hauptausschußsitzung vom