

scheidung über die ... Eingliederung« beschränkt wurde. Damit wurde die Schulfrage unmittelbar mit der Debatte um die Volksabstimmung verbunden.

Die Behandlung der lippischen Schulfrage in den Verfassungsberatungen hatte das Vertrauen der Lipper in die Zuverlässigkeit der Düsseldorfer Landesregierung bei der Erfüllung der »Punktationen« nicht eben bestärkt, und als zusammen mit der Landtagswahl am 18. Juni 1950 auch über die neue Landesverfassung abgestimmt wurde, stieß diese im lippischen Gebiet bei etwa zwei Dritteln der Wähler auf Ablehnung, während sie im Landesdurchschnitt mit einfacher Mehrheit angenommen wurde. Aus derselben Haltung heraus war auch die Verweigerung der Eidesleistung auf die Landesverfassung durch viele lippische Lehrer motiviert. Erst nach Androhung schärfster disziplinarischer Maßnahmen waren sie bis auf einen zur Ablegung des Diensteides bereit.³¹⁹

Mit der Fünfjahresfrist war auch die Geltungsdauer der »Lippe-Klausel« in der nordrhein-westfälischen Verfassung abgelaufen, daher galten nun die nordrhein-westfälischen Schulgesetze unmittelbar auch im Gebiet des ehemaligen Landes Lippe. Wichtigste Konsequenz war die nun auch hier gegebene Möglichkeit zur Errichtung von Bekenntnisschulen, und diese Möglichkeit wurde genutzt. Eine ausreichende Zahl von Erziehungsberechtigten hatte in einigen lippischen Kommunen einen Antrag auf Einrichtung katholischer Volksschulen gestellt. Dennoch weigerten sich die Städte Detmold, Lemgo und Bad Salzuflen, eine Bekenntnisschule einzurichten. Die Kommunen begründeten das mit dem Hinweis auf die noch ausstehende endgültige Eingliederung Lippes in das Land Nordrhein-Westfalen. Die beantragten katholischen Volksschulen konnten schließlich nur nach Anwendung kommunalaufsichtlicher Zwangsmittel gegründet werden.³²⁰

Der Verfassungstreit und die Aktivlegitimation des Landesverbandes

Nachdem Drake im Juni 1952 im Alter von 70 Jahren – nicht ohne sanften Druck aus der CDU-Fraktion des Landtags³²¹ – sein Amt als Regierungspräsident aufgegeben hatte, konnte er als Landesverbandsvorsteher ohne die Beschränkungen und Verpflichtung zur Rücksichtnahme

agieren, die mit der Funktion eines Regierungspräsidenten verbunden gewesen waren. Selbst als er zwischen 1953 und 1956 vorübergehend als Verbandsvorsteher ausgeschieden war³²², hat Drake an den Auseinandersetzungen gewissermaßen aus eigenem Recht weiterhin teilgenommen. Für ihn selbst bedurfte das vermutlich keiner besonderen Rechtfertigung. Aber auch der Landesregierung lag dieser Gedanke nicht fern: Der spätere Staatssekretär im Innenministerium Fritz Rietdorf hat im Januar 1954 die Legitimation zur Vertretung des ehemaligen Landes Lippe allenfalls dem früheren Landespräsidenten zubilligen wollen.³²³

Auf Empfehlung von Vogels hatte er sich im Frühjahr 1952 an den Staatsrechtler Friedrich Giese gewandt und ihn um ein Gutachten über die verfassungsrechtliche Situation Lippes gebeten. Dem Auftrag wurden die Fragen nach dem Stellenwert der vo Nr. 77 und der »Punktationen« sowie nach der Endgültigkeit des Anschlusses Lippes und der Bedeutung der Volksabstimmung zugrundegelegt. Außerdem sollte u. a. geklärt werden, in welchem Umfang die nordrhein-westfälischen Schulgesetze und die Bodenreform in Lippe durchgeführt werden könnten und schließlich, »welche Stelle für das Land Lippe berufen ist, etwa entstehende Rechtsstreitigkeiten mit dem Lande NRW diesem gegenüber zu führen.« Das Gutachten lag im Mai vor; es stellte fest, daß es sich bei den »Punktationen« um eine »rechtsgültige und rechtsverbindliche Rechtsvereinbarung« zwischen Nordrhein-Westfalen und Lippe handele und daß außerdem der Anschluß Lippes noch nicht endgültig vollzogen sei. Zur staatsrechtlichen Charakterisierung des Landesverbandes führte Giese an, daß nur dieser als »umfassende und höchste Körperschaft im Lande [Lippe]« berufen sei, die Rechte der lippischen Bevölkerung zu wahren. »War es beim Abschluß der Richtlinienvereinbarung noch das Staatsfragment Lippe, welches mit dem werdenden Staat NRW kontrahierte, so ist es seit dem Landesverbandsgesetz vom 5.11.1948 der durch dieses



Albrecht Gehring,
Verbandsvorsteher
des Landesver-
bandes Lippe,
1953 – 1956

Gesetz ins Leben gerufene Landesverband Lippe, der die Rechtsnachfolge angetreten hat.« Giese schrieb dem Landesverband in seinem Gutachten die Rechtsstellung »einer dezentralisierten Staatlichkeit« zu und verglich ihn mit einem Unterstaat innerhalb eines Oberstaates. »Wurde dieses Gebilde eigener Art auch vornehmlich zur Verwaltung des durch das Vereinigungsgesetz ausgesonderten Vermögens des früheren Landes Lippe errichtet (G. v. 5.11.48, § 1) und dazu mit Organen ausgestattet (Verbandsversammlung und Verbandsvorsteher), so stehen ihm doch darüber hinaus alle Aufgaben und Befugnisse zu, welche im lippischen Raume nicht vom Oberstaat NRW wahrzunehmen sind.« Das Gutachten kam daher zu dem Ergebnis, daß der Landesverband Lippe »zu allen einschlägigen Verhandlungen mit NRW und zur nichtstreitigen oder streitigen Geltendmachung jener Rechte und Interessen [...] aktiv legitimiert [ist].«³²⁴

Drake hatte sich von diesem Gutachten, das seine Auffassung untermauerte, versprochen, daß es einen günstigen Einfluß auf die unnachgiebige Haltung der Landesregierung haben würde. Diese Erwartung wurde allerdings enttäuscht: Nicht verständnisvolle Zustimmung, sondern helle Empörung löste das Gutachten in der Düsseldorfer Staatskanzlei aus, nachdem Drake es dem Ministerpräsidenten Mitte Juni übersandt hatte. »Das ist nicht mehr zu überbieten!« lautet ein Randvermerk zu der von Giese geforderten Kompetenz des Verbandsvorstehers zur Geltendmachung des Tatbestandes des Art. 29 GG für Lippe, und ein Kommentar am Schluß des Gutachtens meint sarkastisch: »Es ist doch gut, daß es Professoren gibt!«³²⁵

Weitere Versuche zu einer Verständigung blieben erfolglos. Ganz im Gegenteil: Nun bemühte sich die Landesregierung um gerichtliche Bestätigung ihrer Position, indem sie beim Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in Münster beantragte, in einem Normenkontrollverfahren festzustellen, daß die nordrhein-westfälischen Schulgesetze mit Artikel 89 der Landesverfassung vereinbar seien.³²⁶ Das Urteil vom 23. Januar 1954 geht bei der Zuständigkeitsprüfung u. a. auf die von Giese aufgestellte These von Ober- und Unterstaat ein: »[Die lippischen Gemeinden] nehmen eine Organstreitigkeit zwischen Organen des als ›Oberstaat‹ bezeichneten Landes Nordrhein-Westfalen und des als ›Unterstaatsfragment‹ fortexistierend bezeichneten Landes Lippe an. Diese Ansicht über die Rechtsstellung des früheren Landes

Lippe ist sowohl staatsrechtlich wie nach dem vorliegenden Tatbestand offenkundig unhaltbar, so daß auch alle übrigen sich aus ihr ergebenden Folgerungen keiner Erörterung bedürfen.« Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes in dieser Sache ergebe sich allein dadurch, daß sie als Antrag auf Normenkontrolle anhängig gemacht wurde. In der Sache hat der Verfassungsgerichtshof die Position der Landesregierung bestätigt und darüber hinaus festgestellt, daß die »Punktationen« nur von politischer Bedeutung seien und keinen rechtsverbindlichen Charakter hätten. Außerdem sei die Eingliederung Lippes am 21. Januar 1947 mit endgültiger Wirkung erfolgt.³²⁷

Damit waren die Fronten geklärt, und um eine Entscheidung zwischen diesen beiden Positionen ging es bei dem folgenden Verfassungsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Dorthin wandten sich nun die Vertreter Lippes, weil sie der Meinung waren, daß der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof als ein Gericht des Landes Nordrhein-Westfalen nicht in einer Sache entscheiden könne, in der das Land selbst Partei sei; sie hielten daher nur das übergeordnete Bundesverfassungsgericht für zuständig.

Noch bevor der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof sein Urteil veröffentlicht hatte, stellten der Landesverband Lippe und der Kreis Detmold (vertreten durch Professor Giese) sowie der Kreis Lemgo und die Städte Detmold, Lemgo und Bad Salzuflen (vertreten durch den Rechtsanwalt Dr. Redelberger aus Recklinghausen) am 30. Dezember 1953 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf einstweilige Anordnung gegen die nordrhein-westfälische Landesregierung wegen Aussetzung der Durchführung des »Ersten Gesetzes zur Ordnung des Schulwesens im Lande Nordrhein-Westfalen vom 8. April 1952³²⁸ in Lippe.« Dieser Antrag wurde zwar abgelehnt, aber das BvG äußerte sich über die eigene Zuständigkeit in dieser Sache und vor allem darüber, ob der Landesverband als Kläger auftreten könne. »Als Repräsentanten des untergegangenen, aber im angegebenen Umfang als fortbestehend zu behandelnden Landes sind [...] der Landesverband Lippe und die beiden lippischen Kreise Detmold und Lemgo anzuerkennen. Sie sind die »Exponenten des Volkswillens«, von denen auch in Nr. 5 der Punktationen die Rede ist.« Zur Begründung wird im Urteil angeführt, daß der Landesverband eine Selbstverwaltungskörperschaft ausschließlich für den Bereich des ehemaligen Landes Lippe sei, daß

ihm der größte Teil des Landesvermögens übertragen und es seine Aufgabe sei, Kultur und Wohlfahrt im Bereich des ehemaligen Landes Lippe zu fördern. Daß auch den beiden lippischen Kreisen die Eigenschaft zugestanden wird, Repräsentanten der lippischen Bevölkerung zu sein, hat damit zu tun, daß den beiden Kreistagen im Vereinigungsgesetz vom 5. November 1948 ein Anhörungsrecht bei der Rechtsangleichung eingeräumt wurde. Da die Lippe-Gesetze den Kommunen keine vergleichbaren Vertretungsbefugnisse zugewiesen haben, konnte das Bundesverfassungsgericht den Städten Detmold, Lemgo und Bad Salzungen die Fähigkeit nicht zubilligen, in diesem Verfahren als Antragsteller aufzutreten.³²⁹ Der Vertreter der Landesregierung Rietdorf hat die Frage der Aktivlegitimation erwartungsgemäß anders beurteilt: »Sollte das BVerfG [...] das ehemalige Land Lippe noch als prozeßfähig ansehen, um seine vermeintlichen Rechte gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen aus den Richtlinien geltend zu machen, so müßte eine Legitimation des Landesverbandes Lippe und der lippischen Kreise und Gemeinden energisch bestritten werden. Wenn überhaupt, dann könnten insoweit nur die früheren noch vorhandenen Organe des Landes Lippe, also etwa der frühere Landespräsident, auftreten.«³³⁰

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Februar 1954 war eine Entscheidung über einen Antrag auf einstweilige Anordnung, nicht über inhaltliche Fragen der Ausgestaltung des rechtlichen Verhältnisses zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und seinem Landesteil Lippe. Nachdem das BvG dem Landesverband und den beiden lippischen Kreisen das Recht zuerkannt hatte, für das nicht mehr existierende Land Lippe einen Prozeß zu führen, suchten diese nun die Entscheidung in der Hauptsache. Am 17. Juli 1954 reichten sie – vertreten durch Professor Giese und Rechtsanwalt Redelberger – beim BvG eine Feststellungsklage ein. Das Gericht sollte die folgenden vier Punkte bestätigen:

- 1) Wenn nicht eine Volksabstimmung abgehalten oder eine an deren Stelle tretende Willensentscheidung des ehemaligen Landes Lippe eingeholt wird, verstößt die Erklärung der Eingliederung Lippes nach Nordrhein-Westfalen am 22. Januar 1952 »gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten und gegen weitere vorkonstitutionelle Grundsätze«;
- 2) die Eingliederung verstößt unter denselben Bedingungen auch

gegen die »Punktationen«, gegen den Willen der Militärregierung und gegen das Lippe-Gesetz vom 5. November 1948;

- 3) »Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen wird verpflichtet, zur Klärung der Frage der endgültigen Eingliederung des angegliederten Landes Lippe an Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Punktationen unverzüglich die Willensentscheidung des Landesverbandes Lippe und der Kreise Detmold und Lemgo herbeizuführen«;
- 4) das Schulgesetz vom 8. April 1952 darf im Gebiet des ehemaligen Landes Lippe nicht (hilfsweise: bis zur endgültigen Eingliederung nicht) durchgeführt werden. Außerdem sollte erreicht werden, daß das Gericht die dauernde Rechtsverbindlichkeit der »Punktationen« feststellt.

Die beantragte Entscheidung des BvG sollte in erster Linie den Schulstreit beenden, aber die Frage nach der Endgültigkeit der Eingliederung und nach dem Stellenwert des Landesverbandes spielte eine ebenso wichtige Rolle. Die Vertreter der nordrhein-westfälischen Landesregierung hatten zwar die Aktivlegitimation der Antragsteller bezweifelt. Sie hielten den Antrag für unbegründet, »weil der Abschluß von Vereinbarungen mit einem untergegangenen Staatswesen überhaupt eine rechtliche Unmöglichkeit« sei.

Am 28. Juni 1955 fand die entscheidende mündliche Verhandlung in Karlsruhe statt. Drake war aufgrund eines Mißverständnisses nicht anwesend; er wurde aber anschließend über den Verlauf unterrichtet. Professor Smend aus Göttingen, der Drake persönlich bekannt war und der über gute Kontakte zum BvG verfügte, teilte mit, daß die Sache für Lippe nicht gut stehe. »Prof. Giese hat einen ganz schlechten Eindruck gemacht. Jeglicher Optimismus, der von Seiten Gieses herausgestellt würde, wäre unbegründet. Es würde sehr begrüßt werden, wenn außergerichtlich Vergleichsverhandlungen zustande kämen.«³³¹ Derlei Ausgleichsversuche hatten weiterhin stattgefunden; sie bestanden vor allem in dem – letztlich gescheiterten – Versuch, auf schulpolitischem Gebiet doch noch zu einer Kompromißlösung zu kommen.³³²

Das Urteil wurde am 28. Juli 1955 verkündet. Im Anschluß an das vorangegangene Urteil vom 24. Februar 1954 hat das BvG auch hier wiederum seine Zuständigkeit und auch die Berechtigung des Landesverbandes und der beiden lippischen Kreise zur Vertretung der lippischen Bevölkerung vor dem Gericht bestätigt. »Die Antragsteller, der

Landesverband Lippe und die Kreise Detmold und Lemgo, sind [...] die Selbstverwaltungskörperschaften, die die Bevölkerung des ehemaligen Landes Lippe in ihrer Gesamtheit repräsentieren. Ihnen muß daher die Befugnis eingeräumt werden, für das untergegangene Land Rechte gegen das Land Nordrhein-Westfalen vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen.« Aber das war nur ein Teilerfolg. Die von lippischer Seite gestellten Anträge hat das bVG dagegen abgelehnt. Es begründete seine Entscheidung vor allem damit, daß den »Punktationen« nicht der Charakter eines Staatsvertrages zukomme, da sie keinem Parlament zur Zustimmung vorgelegt worden seien. Die »Punktationen« seien jedoch als politische Richtlinien, als mehrfach bekräftigtes feierliches Versprechen der Landesregierung anzusehen, auf dessen Einlösung das ehemalige Land Lippe einen moralischen Anspruch habe. »Über die Einhaltung solcher politischer Richtlinien kann jedoch das Bundesverfassungsgericht nicht judizieren.« Die Ankündigung der Volksabstimmung in der Verordnung Nr. 77 wertete das Gericht als bloße Absichtserklärung der Besatzungsmacht ohne Rechtsverbindlichkeit und setzte daher den 21. Januar 1947 als Datum der endgültigen Eingliederung Lippes in das Land Nordrhein-Westfalen fest.³³³ Der Kommentar von Drake zu diesem Urteil hat teilweise einen etwas resignativen Unterton: »Das Urteil [...] beendet den Streit, es ist endgültig. Seine Bedeutung ist unverkennbar. Das bVG spricht von hoher Warte. Wenngleich es der Kritik nicht enthoben ist, so kann es nicht meine Aufgabe sein, den Entscheidungsgründen in rechtlicher Beziehung nachzugehen.« Das bVG hat die politische Bedeutung der »Punktationen« hoch eingeschätzt – und dies hat Drake in seinem Kommentar verständlicherweise besonders hervorgehoben: »Diese Punktationen waren getragen von der lippischen Gesamtbevölkerung und ihrer Vertretung. Indem das erste nordrhein-westfälische Kabinett sie am 5. Dezember 1946 einstimmig förmlich akzeptierte und die folgenden Kabinette dieses Akzept feierlich bestätigten, haben sie einen Akt vollzogen, den das bVG einem förmlichen Staatsvertrage nicht gleichzusetzen vermochte, dem aber nun das höchste deutsche Gericht eine bemerkenswerte Auszeichnung verliehen hat.«³³⁴