

**Die staatsrechtlichen Verpflichtungen des Landes
Nordrhein-Westfalen
gegenüber dem lippischen Lande**

**Rechtsgutachten
dem Landesverband Lippe
erstattet**

von

Dr. jur. Dr. rer. pol. h.c. Friedrich Giese

Inhaltsübersicht

A. Sachverhalt.....	2
B. Begutachtung.....	10
I. Die staatsrechtlichen Grundfragen.....	10
1. Die Verordnung Nr. 77 der britischen Militärregie- rung	10
2. Die Richtlinien (Punktationen) vom 17.01.1947	12
3. Der vorläufige Anschluss von Lippe an NRW	18
4. Die Nachholbarkeit des Volksentscheides.....	21
II. Die wichtigsten Auswirkungen	23
1. Domänen und Forsten	23
2. Schranken einer Bodenreform	25
3. Schranken einer Schulreform.....	26
4. Kulturelle Einrichtungen.....	28
III. Sachdienliche Sicherungsmaßnahmen	29

A.**Sachverhalt¹⁾**

Als das Fürstentum Lippe durch den Umsturz im Herbst 1918 die monarchische Staatsform verloren hatte, schloss das lippische Landespräsidium als zuständiges Vertretungsorgan des selbstständigen Freistaats Lippe kraft Ermächtigung durch den lippischen Landtag mit dem zurückgetretenen Fürsten den Domänialvergleich vom 21.10.1919 ab. Durch diesen Vertrag wurde der fürstliche Hausbesitz zum weitaus größten Teile, nämlich mit 20 Domänen, 9 Oberförstereien, den Bädern Salzuflen und Meinberg, dem Neuen Palais, dem Landestheater, sozialen Einrichtungen usw. nebst den zugehörigen Berechtigungen und Verpflichtungen dem neuen Freistaat Lippe zugewiesen. Dieser Vermögensbestand wird heute vom Landesverband Lippe als dessen hauptsächlicher Vermögensbesitz verwaltet.

Im Zuge der zentralisierenden Gestaltung Deutschlands durch das nationalsozialistische „Dritte Reich“ büßte der selbstständige Freistaat Lippe gleich den übrigen Ländern zwar seine verfassungsrechtliche Eigenstaatlichkeit, nicht aber eine gewisse verwaltungsrechtliche Selbstständigkeit ein. Die Bevölkerung wünschte sie, und ihre Aufrechterhaltung wurde ermöglicht einerseits durch die in einem Gutachten des Reichssparkommissars anerkannte Sparsamkeit der Verwaltung, andererseits durch die das geringe Steueraufkommen des armen Landes ausgleichende Zuweisung von Reichsmitteln gemäß dem Finanzausgleichsgesetz. Das Land Lippe bemühte sich mit Erfolg, sowohl wirtschaftlich als besonders kulturell hinter den anderen Ländern nicht zurückzubleiben.

Nach dem Zusammenbruch im Frühjahr 1945 stellte die britische Militärregierung auch in Lippe eine eigene Landesverwaltung wieder her. Ihre Neuordnung wurde dem ehemaligen Landespräsidenten Drake übertragen. Neben den Landespräsidenten, der mit Ermächtigung der Militärregierung zunächst die Landesregierung darstellte, trat im Sommer 1945 ein aus 12 Mitgliedern bestehender Beirat, der als beratende Körperschaft etwa ein Jahr lang in Tätigkeit blieb.

¹⁾ Vgl. auch die ausführliche Darstellung in der mir nachträglich bekannt gewordenen Schrift von Rechtsanwalt Dr. Redelberger: Lippe und Nordrhein-Westfalen. Die verfassungsrechtliche Lage im ehemaligen Land Lippe. Detmold 1953. Maximilian-Verlag.

Dieser Beirat wurde im Jahre 1946 durch einen auf Vorschlag des Landespräsidenten von der Militärregierung ernannten Landtag ersetzt. Dieser aus 31 ernannten Mitgliedern bestehende Landtag begann seine Tätigkeit um die Mitte des Jahres 1946 und beendete sie auf Verfügung der Militärregierung am 21.01.1947. So erfreute sich das Land einer selbstständigen, nur von der Militärregierung abhängigen Verwaltung. Der Versuch, im Jahre 1946 auch eine förmliche Verfassung zu schaffen, misslang. Ein vorgelegter Verfassungsentwurf wurde zwar vom Landtage beraten und schließlich auch angenommen, aber von der Militärregierung nur vorläufig, nicht endgültig bestätigt. Die endgültige Bestätigung unterblieb mit Rücksicht auf inzwischen eingeleitete Verhandlungen über den Anschluss des Landes Lippe an Nordrhein-Westfalen oder an Niedersachsen. Soweit damals gewisse Aufgaben und Befugnisse des zusammengebrochenen Reiches auf die Oberpräsidenten übergegangen waren, blieben diese zentralen Verwaltungsfunktionen dem Oberpräsidenten in Münster vorbehalten; doch wurde ihm wiederholt von der Militärregierung bedeutet, dass das Land Lippe selbstständig sei und dass diese Selbstständigkeit vom Oberpräsidenten - abgesehen von seinen weiteren Befugnissen gleichsam als Reichskommissar - nicht angetastet werden dürfe.

Von Mitte 1946²⁾ an begann man sich ernstlich mit der Frage des Anschlusses des kleinen Landes an ein größeres Nachbarland zu beschäftigen. Dafür kamen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in Betracht. Die Militärregierung in Hannover erstrebte in Verbindung mit dem dortigen Oberpräsidenten den Anschluss des Landes Lippe an Niedersachsen, doch wurde ein erster Schritt auf diesem Wege in Folge eines Protestes aus Lippe alsbald unterbunden. Im Lande Lippe waren jedoch die Auffassungen geteilt. Viele und gewichtige Stimmen des wirtschaftlichen und des kulturellen Lebens wünschten den Anschluss an Niedersachsen. Die lippische Landesregierung und der lippische Landtag entschieden sich aber auf den Vorschlag des Landespräsidenten dahin, dass auf jeden Fall die Verbindung mit Minden-Ravensberg aufrechterhalten bleiben solle. Demgemäß wurde dem Abgesandten des Kontrollrates im Herbst 1946 erklärt, dass man in Lippe den Anschluss an NRW unter noch zu vereinbarenden Bedingungen vorziehe, wenn Minden-Ravensberg bei NRW bleibe. Dabei konnte ein Zweifel daran, dass Minden-Ravensberg bei NRW bleiben wollte, nicht bestehen.

Bei den mit einer Abordnung des Kontrollrats geführten Verhandlungen empfahl der Landespräsident Drake, die bevorstehende Entscheidung nicht gleich endgültig zu machen, sondern eine Klausel einzufügen: dass binnen einer zu bestimmenden Frist die Bevölkerung Lippes selbst entscheiden solle, ob sie mit der vorläufigen Regelung des Anschlusses an NRW einverstanden sei.

Diese Empfehlung des Landespräsidenten Drake, in die bevorstehende Entscheidung eine Abstimmungsklausel aufzunehmen, wurde berücksichtigt. Die Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, bestimmte durch Verordnung Nr. 77 (Land Lippe):

Um die Neugliederung der Länder in der britischen Besatzungszone zu fördern und unbeschadet einer Neugliederung, die hiernach in Verfolg eines innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung abzuhaltenden Volksentscheides angeordnet werden kann, wird hiermit folgendes verordnet:

Artikel I

Mit Inkrafttreten dieser Verordnung verliert das Land Lippe seine Selbstständigkeit als Land und wird Teil des Landes Nordrhein-Westfalen.

Artikel II

Vorbehaltlich der Bestimmungen einer gemäß Artikel III dieser Verordnung auszuübenden Gesetzgebung, ist das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsnachfolger des Landes Lippe anzusehen.

Artikel III

Die Gesetzgebung über diejenigen Änderungen der Verfassung, der Amtsbezeichnungen, der Verwaltung, der Finanzen und auf sonstigen Gebieten, welche zur Ausführung dieser Verordnung erforderlich oder angebracht sind, wird von der Militärregierung oder mit ihrer Zustimmung von der gesetzgebenden Körperschaft des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeübt.

Artikel IV

Vorbehaltlich der Bestimmungen dieser Verordnung oder einer nach ihr auszuübenden Gesetzgebung, berührt der Verlust seiner Selbstständigkeit durch das Land Lippe nicht.

- a) die Befugnisse, Aufgaben, Pflichten, Rechte, Verbindlichkeiten sowie die Haftung der dortigen Regierungs-, Verwaltungs- und sonstigen öffentlichen Behörden, Beamten und Angestellten,
- b) die Gültigkeit der Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Bestimmungen und sonstigen Vorschriften, die dort in Kraft sind.

Artikel V

Diese Verordnung ist als am 21. Januar 1947 in Kraft getreten anzusehen.

Inzwischen hatte die Lippische Landesregierung (Landespräsident Drake) mit dem konstituierenden nordrhein-westfälischen Landeskabinett (Ministerpräsident Dr. Amelunxen) Verhandlungen über einen Anschluss an das in der Entstehung begriffene Land NRW aufgenommen. Die Initiative dazu hatte der dortige Ministerpräsident ergriffen; er hatte dem Landespräsidenten bei einem Zusammen-

²⁾ Chronologische Übersicht der wichtigsten Vorgänge seit Frühjahr 1946 bei Redelberger a. a. O. S. 6-8. Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung in Lippe seit 1945 daselbst S. 9 ff.

treffen in Hamburg wiederholt versichert, Lippe werde in NRW äußerstes Entgegenkommen finden. Darauf gelangten die Verhandlungen zu einem positiven Ergebnis. Dieses wurde schriftlich niedergelegt in den als **R i c h t l i n i e n** bezeichneten Punktationen vom 17. Januar 1947.

Diese lauten:³⁾

**Richtlinien
Für die Aufnahme des Landes Lippe in das Gebiet des Landes
Nordrhein-Westfalen**

(Vereinbart zwischen Ministerpräsident Dr. Amelunxen und Landespräsident Drake. Bestätigt sowohl von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen wie von der Lippischen Landesregierung).

1. Von seiten des Landes Nordrhein-Westfalen wird bei der Übernahme und Eingliederung des Landes Lippe in jeder Hinsicht großzügig und entgegenkommend verfahren werden. Auf die 800 jährige Geschichte des Landes Lippe, seine geschlossene Verwaltungseinheit, soll im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen jede erdenkliche Rücksicht genommen werden.
2. Die Landeshoheit geht, sobald die Landeshoheit von der Militärregierung auf deutsche Stellen übertragen wird, auf das Land Nordrhein-Westfalen über.
3. Lippe wird Teil des Regierungsbezirks Ost-Westfalen.
4. Als Sitz der Verwaltung dieses Regierungsbezirks wird Detmold in Aussicht genommen.
5. Vor der Berufung des Regierungspräsidenten für den neuen, Lippe einschließenden Regierungsbezirk wird die Landesregierung Nordrhein-Westfalen auch Verhandlungen mit den Exponenten des Volkswillens in Lippe führen.
6. Lippe erhält zur Durchführung der ihm verbleibenden Aufgaben der Selbstverwaltung, zur Erhaltung von Landeseinrichtungen usw. das Recht zur Bildung eines Zweckverbandes oder einer ähnlichen, diesem Zwecke dienenden Verwaltungsform. Ihm werden hierfür alle möglichen Erleichterungen gewährt. Soweit der lippische Zweckverband zur Durchführung seiner Aufgaben im Rahmen des allgemeinen Rechts besonderer Ermächtigungen bedarf, werden sie ihm durch das Land Nordrhein-Westfalen erteilt.
7. Die kulturellen und sozialen Einrichtungen des Landes - Landestheater, Musikakademie, Landesbibliothek, Landesmuseum, Archiv, soziale Anstalten usw. - bleiben erhalten und werden gefördert.
8. Das Landesvermögen (einschließlich das der Stiftungen) verbleibt dem lippischen Gebiet, soweit nicht in Einzelheiten auf Grund gleichartiger geschichtlicher Vorgänge und in Rücksicht auf die allgemeine Übernahme der Landeshoheit besondere Vereinbarungen sachlich geboten sind. Es besteht Übereinstimmung, dass Festlegungen nach Prüfung durch einen beiderseits paritätisch zu besetzenden Ausschuss durch Vereinbarungen erfolgen sollen.

³⁾ Textabdruck auch bei Redelberger a. a. O. S. 9 ff.

9. Auf kulturpolitischem Gebiet werden die bisherigen Entwicklungen, der jetzige Zustand und der Wille der lippischen Bevölkerung Berücksichtigung finden. Die lippische Gemeinschaftsschule bleibt im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen erhalten.
Das Land Nordrhein-Westfalen sichert zu, dass die in Lippe bestehenden Lehranstalten nach Möglichkeit gefördert werden sollen.
10. Lippe wird keinerlei Benachteiligung erfahren in der Teilnahme an allen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, die dem allgemeinen Wohl der Bevölkerung dienen. Es wird ihm gleichmäßige Behandlung zugesichert.
11. Bei der Übernahme der Landesbeamten wird entgegenkommend verfahren werden.
12. Für den Fall der Übernahme des lippischen Stromversorgungsnetzes des Elektrizitätswerkes Wesertal GmbH. in Hameln - Ablauf des Konzessions- und Lieferungsvertrages am 1. Januar 1950 - wird Lippe, wenn nötig, die Hilfe des Landes Nordrhein-Westfalen nach Möglichkeit gewährt.
Das gleiche gilt für den Ausbau der Ferngasversorgung.
13. Bei der Übernahme und in der ferneren Behandlung als Teil des Landes Nordrhein-Westfalen sollen Lippe gegenüber dieselben Grundsätze gelten, die entsprechend den Ausführungen des Vertreters der Kontrollkommission, General Robertson, das Land Niedersachsen gegenüber den in ihm aufgehenden Ländern Oldenburg und Braunschweig anwendet, vorausgesetzt, dass dadurch nicht Grundsätze der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen beeinträchtigt werden.
14. Das Land Lippe wird in allen Teilen als Erholungsgebiet des rheinisch-westfälischen Industrieviers angesehen und genießt die sich daraus ergebende Förderung. Das gleiche gilt für die Bäder des Landes (Salzuflen, Meinberg).
15. Nordrhein-Westfalen erkennt in den Resten der lippischen Wanderarbeiter eine unsoziale Erscheinung. Es wird dazu beitragen, dass die Wanderarbeiter sesshaft werden.
Lippe wird Vorschläge einreichen.
16. Für die Regelung der lippischen Angelegenheiten wie für besondere Aufgaben, namentlich wirtschaftlicher Art, im Ostgebiet des Landes Nordrhein-Westfalen wird in Aussicht genommen, als Vertrauensmann des Ministeriums einen Kommissar zu bestellen, und zwar in Person des Landespräsidenten Drake, falls dieser zur Übernahme einer solchen Stellung bereit ist. Von der Bestellung eines Kommissars wird Abstand genommen, wenn nach Ansicht des Landtags oder des vorgesehenen Zweckverbandes die fraglichen Aufgaben dem Regierungspräsidenten übertragen werden können.
Die vorstehenden Richtlinien sind durch folgende Zusätze ergänzt worden:
 - A. Land Lippe und Regierungsbezirk Minden werden als ein Regierungsbezirk verwaltet werden.
Während der Zeit dieser vorläufigen Regelung - Entscheidung des Kontrollrats gemäß Schreiben des Regional-Commissioners an Ministerpräsident Dr. Amelunxen - bleiben die kulturellen und re-

ligiösen Verhältnisse des Landes Lippe gewahrt. Es wird nichts geschehen, was der endgültigen Regelung Abbruch tun könnte.

Die kulturellen Interessen des Landes Lippe werden besonders pfleglich behandelt und tatkräftig gefördert werden. Die Besonderheiten im Schulwesen werden beachtet.

- B. Sobald die in Aussicht gestellte Verordnung des Kontrollrates erlassen ist, werden die einzelnen Punkte der Vereinbarungen festgelegt werden.
- C. Entsprechend den gegenwärtigen Verhältnissen zwischen Einwohner- und Abgeordnetenzahlen in Nordrhein-Westfalen werden vier lippische Vertreter in den ernannten Landtag Nordrhein-Westfalen eintreten.

Vorschläge werden der Mil.-Reg. unterbreitet.

gez. Drake

Landespräsident.

Diese R i c h t l i n i e n wurden bestätigt

1. seitens des Landes Lippe von der Landesregierung und dem Landtage,
2. seitens des Landes NRW von der Landesregierung.

Der lippische Landtag, welcher Kenntnis genommen hatte, wurde wenige Tage darauf (am 21.01.1947) aufgelöst. In der feierlichen Schlussitzung setzte der höchste Vertreter der Militärregierung für NRW sein Wort zum Pfande, dass der lippischen Bevölkerung innerhalb von fünf Jahre die Gelegenheit zur endgültigen Entscheidung geboten wurde.

Dieses Referendum, welches die Verordnung Nr. 77 vorgesehen hatte und das von der Militärregierung feierlich bestätigt worden war, ist nicht veranstaltet worden. Die Militärregierung hat von der Ausübung ihrer Befugnis, hiervon innerhalb der Fünfjahresfrist Gebrauch zu machen, abgesehen. Der Fristablauf begann mit dem 21.01.1947 und endete füglich mit dem 20.01.1952. Auch NRW hat nach legislativem Anlauf von der Durchführung eines solchen Volksentscheides Abstand genommen.

Der nordrhein-westfälische Landtag beschloss das Gesetz über die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land NRW, das die Zustimmung des Gebietsbeauftragten fand, von der Landesregierung NRW am 05.11.1948 ausgefertigt und im GVoBL. 1949 S. 269 vom 28.09.1949 verkündet wurde. Beachtenswert ist die Präambel dieses Gesetzes. Sie lautet:

Zum Zwecke der Vermögensauseinandersetzung zwischen dem Lande NRW und dem früheren Lande Lippe hat der Landtag im Sinne der Vereinbarungen, die zwischen den Landesregierungen von NRW und von Lippe getroffen worden sind, das folgende Gesetz beschlossen.

Auf die einzelnen Vorschriften dieses Gesetzes wird verwiesen.

Gleichzeitig erging das nordrhein-westfälische Gesetz über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 (GVoBL. 1949 S. 269), auf dessen Einzelvorschriften ebenfalls verwiesen wird. In den Anlagen zu diesem Gesetz werden die Vermögensstücke aufgezählt, welche

1. auf den Landesverband Lippe übergehen,
2. auf die Kreise Detmold und Lemgo zu übertragen sind;
3. werden die Anstalten, Körperschaften und Stiftungen aufgeführt, deren Verwaltung und Aufsicht dem Landesverbande zugewiesen wird.

Das Nichtzustandekommen des in der Mil.-Reg.-Vo. Nr. 77 vorgesehenen Volksentscheides⁴⁾ hat inzwischen im Lande Lippe erhebliche Besorgnisse darüber erweckt, ob bei der Eingliederung von Lippe in NRW die Richtlinien vom 17.01.1947 auch korrekt und loyal verwirklicht würden.

⁴⁾ Vgl. den in Aussicht genommenen Gesetzesentwurf bei Redelberger a. a. O. S. 39 f.

Nach der Auslegung des nordrhein-westfälischen Landeskabinetts soll angesichts der inzwischen vollzogenen staatsrechtlichen Entwicklung dem vorgesehenen Volkentscheid keine entscheidende Bedeutung mehr zukommen. Gleichwohl hat Lippe nicht auf die Abstimmung verzichtet. Vielmehr haben in der Sitzung des Hauptausschusses des Landtags von NRW vom 04.12.1951 die von der Landesregierung dazu eingeladenen lippischen Vertreter zum Ausdruck gebracht: Es könne von ihnen - vorbehaltlich einer Befragung der in Lippe bestehenden öffentlichen Körperschaften - ein Verzicht selbst auf eine - nach Lage der Verhältnisse nur noch in Betracht kommende - nichtentscheidende, bloß dekorative Abstimmung nur dann in Frage kommen, wenn diese

Abstimmung ersetzt würde durch eine rechtsverbindliche **Vereinbarung** zwischen der Landesregierung und den lippischen Organisationen oder Vertretern des Inhalts, dass die Landesregierung die noch ausstehenden, den bisherigen Vereinbarungen entsprechenden „Wünsche“ von Lippe erfüllen werde⁵⁾. Eine Vereinbarung dieses Inhalts ist jedoch bisher nicht zustande gekommen; die Landesregierung hat statt dessen einen einseitigen Beschluss über die Punkte, die sie zu gewähren bereit sei, gefasst. Damit sind die Voraussetzungen, von denen die lippischen Vertreter bei den von ihnen abgegebenen Erklärungen über einen bedingten Verzicht auf die Abstimmung ausgegangen waren, unerfüllt geblieben.

Es ist begreiflich, dass unter diesen Umständen, um für die weiteren Verhandlungen und alle anschließenden Maßnahmen eine feste und zuverlässige Grundlage zu gewinnen, vorsorglich auf eine unparteiische Klärung der allgemeinen Rechtslage und der dabei auftauchenden einzelnen Rechtsfragen Wert gelegt wird; in diesem Sinne erscheint eine staatsrechtliche Prüfung folgender Fragen erforderlich:

I. Grundlegend:

1. Wie die Mil.-Reg.-Vo. Nr. 77 auszulegen und zu handhaben ist,
2. welche Rechtsnatur und welche Tragweite die „Richtlinien“ vom 17.01.1947 haben,
3. ob der Anschluss von Lippe an NRW bereits vollzogen oder erst zu vollziehen ist,
4. welche Rolle dabei das Referendum gespielt hat oder ein solches künftig insbesondere im Hinblick auf Art. 29 des BGG spielen wird.

II. Auswirkend:

1. Welche verwaltungsrechtlichen Folgen für Domänen und Forsten entstanden sind,
2. welche Schranken einer Bodenreform in Lippe entgegenstehen,
3. welche Schranken einer Schulreform in Lippe insbesondere durch Art. 89 der Landesverfassung vom 18.06.1950 gezogen sind,
4. welche Ansprüche Lippes hinsichtlich kultureller Einrichtungen zu Recht bestehen.

III. Kautelarisch:

Wie die begründeten Rechtsansprüche des Landes Lippe wirksam gegen Beeinträchtigungen geschützt werden können.

B.

Begutachtung

I. Die staatsrechtlichen Grundfragen

1. Die Verordnung Nr. 77 der britischen Militärregierung

Den Ausgangspunkt bildet die **V o. N r. 7 7** der Mil.-Reg. Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, mit Geltungsbeginn vom 21.01.1947.

Die **Z u s t ä n d i g k e i t** d e r **b r i t i s c h e n** **M i l. - R e g.** zum Erlass dieser Vo. steht außer allem Zweifel. Seit dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches im Frühjahr 1945 wurde die Staatsgewalt in Deutschland für den Gesamtbereich vom Kontrollrat, für jeden Zonenbereich von der zonalen Mil.-Reg. ausgeübt. Ob diese Ausübung völkerrechtlich als eigenberechtigte Handhabung fremdstaatlicher Gewalt auf deutschem Boden oder in treuhänderischer Vertretung des zwar noch rechts-, aber nicht mehr handlungsfähigen deutschen Staates, also als Handhabung deutsch-

⁵⁾ Vgl. auch das Schreiben des Reg.-Präs. Drake an die Landesregierung NRW vom 27.12.1951. Text bei Redelberger a. a. O. S. 16 f.

staatlicher Gewalt erfolgte, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls stand der Mil.-Reg. sowohl völkerrechtlich als auch staatsrechtlich das Recht zu, Rechtsvorschriften rechtsgültig und rechtsverbindlich zu erlassen. Allerdings war die Mil.-Reg. dabei einerseits an das allgemein anerkannte Völkerrecht und an das in ihrem Bezirk fortgeltende deutsche Recht gebunden, andererseits zu einer ihr nach Lage der Verhältnisse geboten erscheinenden Änderung und Fortbildung befugt. Dass die Mil.-Reg. durch den Erlass der Vo. Nr. 77 gegen Völkerrecht oder besatzungsseitig unabänderliches deutsches Staatsrecht verstoßen habe, ist nicht ersichtlich. Die durch die Vo. bewirkte tiefgreifende Veränderung innerdeutscher staatlicher Verhältnisse stand im pflichtgemäßen Ermessen der Mil.-Reg. Eine rechtswidrige Handhabung dieses Ermessens ist nicht erkennbar, wäre übrigens auch deutscherseits wohl nicht nachprüfbar.

Die somit rechtsgültige und rechtsverbindliche Vo. Nr. 77 bedarf wegen ihrer wenig klaren, z. T. widerspruchsvollen Formulierung der richtigen **A u s l e g u n g**. Dafür bietet, wie bei jedem Gesetz, die Präambel wertvolle Anhaltspunkte. Bekanntlich ist der Inhalt solcher Vorsprüche, wie sie keineswegs nur im Dritten Reich, sondern auch schon vorher und ebenso nachher weithin üblich gewesen und geblieben sind, als „enuntiativ“ bedeutsam, indem er als wesentlicher Bestandteil des Gesetzes „den Zweck

und die Entstehung in zusammenfassender Kürze wiederzugeben sucht“⁶⁾. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Präambel der Vo. Nr. 77, so wird man daraus das Folgende zwanglos herauslesen können und daher verbindlich entnehmen müssen:

1. Die getroffene Regelung kann nur eine vorläufige sein, denn die Neugliederung soll lediglich „gefördert“ - also erst zu einem späteren Zeitpunkt nicht bloß abgeschlossen, sondern überhaupt erst vollzogen werden.
2. Der Gesetzgeber spricht nur von der Möglichkeit einer Neugliederung (welche „angeordnet werden kann“) und behält sich eine diesbezügliche Anordnung ausdrücklich vor.
3. Diese Anordnung ist durch einen Volksentscheid bedingt und kann nur „in Verfolg“, d. h. erst nach Vollzug eines solchen getroffen werden.
4. Der Volksentscheid ist obligatorisch („abzuhalten“), aber sein Vollzug befristet, nämlich an den fünfjährigen Zeitraum zwischen dem 21.01.1947 und dem 21.01.1952 gebunden.

Diese Auslegungsmaßstäbe der Präambel der Vo. Nr. 77 ergeben für die **K o m m e n t i e r u n g** der Einzelbestimmungen der Vo. folgendes Ergebnis:

Artikel I: Isoliert betrachtet steht der Wortlaut im Widerspruch mit der Präambel, denn er lässt die Eingliederung von L in NRW als legislativ vollzogene Tatsache erscheinen. Im Zusammenhang aber mit dem Vorspruch betrachtet erfolgt die Maßnahme des Art. I unbeschadet der erst später zu vollziehenden Neugliederung, geschieht also die Vereinigung von L mit NRW nur vorläufig. Dabei mag hingestellt bleiben, ob die Anordnung des Art. I aufschieben bedingt oder auflösend bedingt getroffen ist. Wesentlich ist allein die rechtserhebliche Tatsache der Vorläufigkeit des Anschlusses.

Artikel II: Gemäß der auch hier eingreifenden Präambel sind Staatssuccession und Rechtsnachfolge gleichfalls nur vorläufig. Ferner ist angesichts der hier normierten und schon nach Art. III, vollends nach Art. II recht bedeutsamen Ausnahmen die Rechtsnachfolge keine totale, sondern nur eine partielle. Immerhin spricht für die Rechtsnachfolge eine im Zweifel anzunehmende rechtliche Vermutung, doch können davon Ausnahmen begründet werden und sind solche durch die Vorschriften der Art. III und IV weitgehend begründet worden.

Artikel III normiert die erste - formelle - Ausnahme. Zunächst anerkennt diese Vorschrift in schlüssiger Weise den Fortbestand eines lippischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Allerdings verfügt über die Änderung der lippischen Verfassungs- und

Verwaltungseinrichtungen nicht mehr das Land Lippe, sondern - im Rahmen der Materien der Vo. Nr. 77 - zunächst die Mil.-Reg., sodann mit ihrer Zustimmung der Gesetzgeber des in der Entstehung begriffenen Landes NRW. Alle in Betracht kommenden Änderungen durch das Land NRW bedürfen der Gesetzesreform.

⁶⁾ So Anschütz, Reichsverfassung, 14. A. 1933, S. 31.

Artikel IV normiert die zweite - materielle - Ausnahme. Er verordnet die Fortgeltung des lippischen Landesrechts und den Fortbestand der Rechtsverhältnisse der lippischen öffentlichen Dienststellen und Amtsträger. Zunächst könnte ein Widerspruch zwischen den Artikeln II und IV anzunehmen sein. Doch lassen sich die beiderseitigen Vorschriften miteinander in Einklang bringen. Art. II enthält die *lex generalis*, Art. IV die *lex specialis*. Nach dem Grundsatz „*lex specialis derogat generali*“ geht die Ausnahmenvorschrift des Art. IV der Regelvorschrift des Art. II vor. Es wäre freilich korrekter gewesen, wenn in Artikel II nicht nur der Vorbehalt für Art. III gemacht, sondern auch der Vorbehalt für Art. IV vermerkt worden wäre.

Zur Anerkennung auch des letzteren Vorbehaltes nötig aber schon das Gebot der *benigna interpretatio* wie von Rechtsgeschäften so auch von Rechtsvorschriften, d. h. derjenigen Auslegung, welche ihre Rechtsbeständigkeit sicherstellt. Einer *späte - ren* Änderung der in Art. IV bezeichneten Rechtsverhältnisse und Rechtsvorschriften durch die jeweils zuständige Gesetzgebung steht kein Hindernis entgegen.

Artikel V normiert zugleich den Beginn des Fristlaufs zur Anordnung des Volksentscheids. Ihn herbeizuführen hatte die Mil.-Reg. in der Präambel sich und ihren legislativen Nachfolger, d. h. gemäß Art. II das entstehende Land NRW verpflichtet. Ob dieser Verpflichtung eine Berechtigung entsprechen sollte, erscheint zweifelhaft. Doch kann jedenfalls auf lippischer Seite von einem sog. „Reflexrecht“ (besser: Rechtsreflex) gesprochen werden. Die Pflicht zur Herbeiführung des Volksentscheids ist unerfüllt geblieben. Welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, wird später zu prüfen sein.

2. Die Richtlinien (Punktationen) vom 17. Januar 1947.

a) *R e c h t s n a t u r*. Die zwischen Landespräsident Drake für Lippe und Ministerpräsident Dr. Amelunxen für NRW am 17.01.1947 abgeschlossenen, als „Richtlinien“ bezeichneten Punktationen stellen eine vertragsförmige Regelung - Rechtsvereinbarung - über verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen dar. Sie bilden das vertragliche Gegenstück zu einer einseitig erlassenen Rechtsverordnung. Ihr Charakter als rechtsgültige und rechtsverbindliche Rechtsvereinbarung ist allgemein anerkannt, so nicht nur im Schrifttum⁷⁾, sondern auch in der Praxis, insbesondere durch die gesetzgebenden Faktoren⁸⁾.

Die kontrahierenden Personen waren die berufenen, nach dem Sachverhalt ohne jeden Zweifel staatsrechtlich zuständigen organschaftlichen Vertreter zweier noch bzw. schon hinreichend handlungsfähiger Gebietskörperschaften. Der rechtsgestaltende Wille der Mil.-Reg. hatte das einstige Land Lippe, das zufolge Durchführung des nat.-soz. Neuaufbaugesetzes vom 30.01.1934 seine Eigenstaatlichkeit verloren und fortan nur noch gewisse verwaltungsrechtliche Selbstständigkeit besessen und behalten hatte, nach dem Zusammenbruch von 1945 auch verfassungsrechtlich fragmentarisch erneuert und die Leitung dem ehemaligen republikanischen Landespräsidenten Drake übertragen. Die Mil.-Reg. hatte andererseits die vormals preußische Provinz Westfalen mit dem nördlichen Teile der vormals preußischen Rheinprovinz zu einem werdenden Lande Nordrhein-Westfalen vereinigt und die Leitung dieses (noch) Staatsfragments dem Ministerpräsidenten Dr. Amelunxen übertragen, aber auch schon den allmählichen Anschluss von L an NRW beschlossen. Sowohl der sterbende Staat L als auch die staatsfragmentarische Gebietskörperschaft NRW waren - noch und schon - rechts- und ausreichend handlungsfähig, um die Rechtsvereinbarung der „Punktationen“ durch ihre innerstaatlich zuständigen obersten Vertretungsorgane, nämlich die beiden Präsidenten

⁷⁾ Vgl. Vogels, Die Verf. f. d. Land NRW, Handkommentar zu Art. 89 S. 167.

⁸⁾ Vgl. die Präambel zum Gesetz über die Vereinigung des Landes L mit dem Land NRW vom 05.11.1948: „Im Sinne der Vereinbarungen, die zwischen den Landesregierungen von NRW und von L getroffen worden sind.“ Vgl. ferner die im Verfassungsausschuss des Landtages NRW, 53. Sitzung vom 05.04.1950, gemachten Ausführungen der Abg. Jacobi (S. 598), Feldmann (S. 599: „die Vereinbarungen weiter in Kraft befindlich“), Scholtissek (S. 600: „keiner von uns daran denkt, die Verbindlichkeit der Richtlinien zu leugnen“), sowie des Regierungsvertreters Min.-Dirig. Vogels (S.600: „... auch verbindlich, wenn wir sie nicht besonders in die Verfassung aufnehmen“).

unter Bestätigung der beiderseitigen Regierungen und des noch vorhandenen lippischen Landtags rechtsgültig abschließen zu können.

Die rechtliche Zulässigkeit einer solchen rechtssetzenden Vereinbarung ergab sich aus dem Besatzungsrecht und aus dem fortgeltenden deutschen Recht. Gerade im deutschen Rechtsleben sind staatliche Verträge zur Regelung der Rechtsverhältnisse beim Zusammenschluss von Staaten eine verfassungsgeschichtlich bekannte Erscheinung. Ein Vorbild dazu waren vor allem die staatsrechtlichen Verträge zum bundesstaatlichen Zusammenschluss Deutschlands im 19. Jahrhundert, so die Augustverträge 1866 zur Gründung des Norddeutschen Bundes 1867 und die Novemberverträge 1870 zur Gründung des Deutschen Reiches 1871⁹⁾.

Auch gab es Anschlussverträge zwischen Gliedstaaten des Bundesstaates (Thüringen 1920) und zwischen dem Bundesstaat und auswärtigen Staaten (Österreich 1938). IN diesen Fällen bedeutete der Vertragsabschluss einerseits einen konkreten Verpflichtungsakt, der mit seiner Erfüllung durch die Kontrahenten rechtlich entfiel, andererseits einen abstrakten Normierungsakt, der für das neue staatsrechtliche Verhältnis neben dessen Verfassungsgesetz staatsrechtliche Geltung behielt. Man nannte diesen Normenbereich im deutschen Bundesstaat die „vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung“¹⁰⁾.

Die alte Lehre ist im Falle Lippe wieder aufgelebt. Allerdings entfällt bei den Punktationen der erste Teil des Gesamtvorganges, nämlich der konkrete Staatsakt des Zusammenschlusses; dieser war unter den damaligen Verhältnissen ein Vorbehalt der Besatzungsmacht. Dagegen wurde der zweite Teil, nämlich die abstrakte Normierung der durch den Zusammenschluss herbeigeführten staatsrechtlichen Lage, zunächst durch die Mil.-Reg. einseitig (Vo. Nr. 77), sodann zusätzlich durch die beteiligten Staatsfragmente zweiseitig, d. h. vereinbarlich mit rechtssetzender Kraft vorgenommen. War somit der Abschluss der Richtlinien-Vereinbarung staatsrechtlich unbedenklich zulässig gewesen, so war auch ihr Inhalt rechtlich durchaus einwandfrei. Dieser betraf grundsätzliche und singuläre Bestimmungen für die abschließende Durchführung der erst grundsätzlich und nur vorläufig angeordneten Vereinigung von L mit NRW. Es handelte sich bei diesen Bestimmungen hauptsächlich um Rechtsmaterien, also Aufstellung allgemein verbindlicher Rechtsnormen, zusätzlich um einige Verwaltungsfragen, also deren Ordnung durch administrativ verbindliche Verwaltungsnormen. Alle Einzelbestimmungen waren auch inhaltlich zulässig und lassen einen Widerspruch weder mit dem damaligen noch mit dem späteren allgemeinen Recht erkennen. Schon an dieser Stelle sei nachdrücklich darauf hingewiesen, dass solche bei einer Staatsgründung getroffenen Vereinbarungen nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz „Pacta servanda sunt“ von keinem Partner einseitig geändert oder missachtet werden dürfen, dass sie jeder Berührung durch einseitigen Staatsakt nicht nur der Exekutive, sondern auch der Legislative, und selbst des Verfassungsgesetzgebers entzogen sind. Das dies auch bei der Verfassunggebung in NRW bewusst war und korrekt respektiert werden sollte, ergibt sich mit aller Deutlichkeit aus den oben zitierten Verhandlungen des Verfassungsausschusses des Landtags von NRW.

b) Zu den **e i n z e l n e n P o s i t i o n e n** der Punktationen ist folgendes zu bemerken:

1. Schon die Wortfassung lässt deutlich erkennen, dass die An- und Eingliederung von L noch nicht perfekt ist. Bei ihrem Vollzug ist seitens des Landes NRW „in jeder Hinsicht großzügig und entgegenkommen“ zu verfahren. Die lippische Tradition gebietet „jede erdenkliche Rücksicht“ und verbietet jedenfalls irgendeine „Einebnung“ in NRW. Die Formel „im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen“ ist altbekannt aus dem Staatskirchenrecht. Gemeint sind die allgemeinen Gesetze im Gegensatz zu Spezialgesetzen (Sondergesetzen). So Anschütz, RVerf., S. 622. Die allgemeinen Gesetze von NRW gelten an sich auch im künftigen Landesteil L, dürfen dort aber die vertraglich vereinbarten Punktationen nicht beeinträchtigen. Denn das

⁹⁾ Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I. 1911, S. 9 ff., 29 ff. Zorn, dgl. I. 1895, S. 17 ff., 43 ff. Pohl, Die Entstehung des Nordd. Bundes, Tübingen 1905. Giese, Staatsrecht in „Handelshochschule“, 1950, S. 37 ff.

¹⁰⁾ Vgl. die Monographien von Haenel, Die vertragsmäßigen Elemente, in Studien I 1873, und von Wenzel, Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente, Tübingen 1909, Die einschlägige Literatur bei Giese, Preuß. Rechtsgeschichte, 1920, S. 226.

zweiseitig vereinbarte Recht geht dem einseitig gesetzten Recht vor. Dies gilt sowohl für dessen Bestand und Fortbildung als auch für seine Auslegung und Handhabung. Welchen vernünftigen Sinn könnten andernfalls die Punktationen überhaupt noch haben? Punkt 1 begründet klar und deutlich eine echte Rechtspflicht für NRW, die nach Treu und Glauben zu erfüllen ist. Gewiss erfordert die Gerechtigkeit einen Interessenausgleich. Aber man muss dabei des alten Spruches eingedenk sein:

*In necessariis unitas, in dubiis libertas,
in omnibus caritas!*

2. Der Übergang der Landeshoheit ist Regel und Grundsatz. Er lässt aber Ausnahmen zu. Die Ausnahmen in Art. IV zu a) und b) der Mil.-Reg.-Vo. Nr. 77 waren den Partnern beim Abschluss der Punktationen bekannt; sie konnten daher nicht durch Punkt 2 beeinträchtigt werden. Dass es in einem Staat eine Verteilung von Hoheitsrechten auf verschiedene höchste Organe geben kann, ergibt sich aus der Entscheidung der StGH für das Deutsche Reich vom 25.10.1932 im Rechtsstreit Preußen/Reich.
3. Auch hier bleibt im übrigen und im Zweifel Art. IV der Mil.-Reg.-Vo. Nr. 77 unberührt.
4. Die Inaussichtnahme kann nach dem Leitsatz von Punkt 1 nur als Mussvorschrift gedeutet werden.
5. Auch das ist eine Mussvorschrift. Zu diesen Exponenten zählen die kommunalen, wirtschaftlichen und sozialen Selbstverwaltungskörper, andere Körperschaften und Anstalten, die Religionsgesellschaften, die politischen Parteien im Lande.
6. Den Rahmen für den Vollzug bildet der Landesverband Lippe gemäß dem Landesgesetz vom 05.11.1948. Dieser Landesverband geht weit über einen Zweckverband, aber auch über einen gewöhnlichen Landschaftsverband (kommunalen Landesverband) hinaus. Er hat nicht nur überkreisliche kommunale, sondern auch dezentralisiert staatliche Aufgabe selbstständig zu erfüllen. Deshalb wäre seine Gestaltung als Zweigstelle eines Landschaftsverbandes Westfalen oder eines Landschaftsverbandes für ganz NRW unlogisch und verwaltungsrechtlich unmöglich. Und selbst wenn man ihn bei der Neuregelung des Landschaftsverbandswesens *n e b e n* den vorerwähnten Landschaftsverband stellen würde, wäre das zwar administrativ sinnvoll, dürfte aber der Tatsache nicht vorgreifen, dass Lippe nicht bloß kommunaler Selbstverwaltungskörper höherer Ordnung ist, sondern zugleich eine selbstständige staatliche Verwaltungseinheit, gewissermaßen eine ganz neue, einmalige Art von staatlichem Selbstverwaltungsbezirk bildet. Es erscheint mir nicht zu kühn, in NRW mit Lippe ein Staatsgefüge eigener Art mit einem Oberstaat und einem Unterstaatsfragment zu erblicken. Diesem Fragment sind Staatsaufgaben zu selbstständiger Erfüllung teils schon zugewiesen, teils noch gemäß den Richtlinien zuzuweisen. Letzteres gilt gleicherweise für den sich örtlich damit deckenden kommunalen Landschaftsverband Lippe.
7. Soweit diese Einrichtungen verlegt oder beseitigt würden, müsste für Lippe Ersatz geschaffen werden. Soweit sie bestehen bleiben, muss die Förderung durch NRW ideell und finanziell bewirkt werden. So vor allem dann, wenn die Einrichtungen auch außerlippischen Gebietsteilen von NRW nutzbar sind oder gemacht werden. Nach Treu und Glauben dürfte letzteres von NRW gegen angemessene Zuschüsse beansprucht werden können.
8. Die räumliche Bindung des Landes-, insbesondere Domanial- und Stiftungsvermögens bedeutet, dass Träger, Verwalter und Nutzer „lippisch“ sein müssen. Ausnahmen sind zwar möglich, aber materiell durch sachliche Notwendigkeit, formell durch freie Vereinbarungen zwischen NRW und L bedingt, nicht einseitig von NRW bestimmbar.
9. Der Wille der Bevölkerung kann direkt durch Abstimmung oder indirekt wie oben zu Punkt 5 ermittelt werden. Traditionelle lippische Gemeinschaftsschule ist die überkommene christliche Gemeinschaftsschule. Wegen der „allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen“ vgl. oben zu Punkt 1. Unter „allgemeinen Bestimmungen“ sind hier alle gemeingültigen schulrechtlichen Vorschriften mit Ausnahme der konfessionellen Schuleinrichtungen zu verstehen, so insbesondere Fragen wie Schulträger, Schulunterhaltung, Lehrpersonal, Lehrplan, Anstaltsnutzung, Besuchs-

pflicht, Schulgeld, Schulzucht usw. Die Förderung der lippischen Lehranstalten - also Schulen im weitesten Sinne - bedeutet nicht nur besondere finanzielle Zuschüsse, sondern auch Erhaltung und Pflege der schulischen Eigenarten. Jede hiergegen verstoßende Egalisierung mit dem Schulwesen von NRW ist mit Punkt 9 unvereinbar.

10. Wichtige Bestimmung für die „positiven Rechte“, d. h. Mitgliedschafts-, Anteils- und Nutzungsrechte aller Bürger des Landes NRW.
11. Bei der Beamtenübernahme, die nicht generell zugesichert ist, dürfen jedoch keine Benachteiligungen der bislang lippischen Beamten als solcher stattfinden.
12. Überholt.
13. Die ein fortbestehendes Eigenleben der neuen Gebietsstelle in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Beziehung verheißenden Zusagen des Generals Robertson dürften für Lippe eine Art von Minimalstandard bei der Einverbleibung in NRW darstellen. Lippe genießt danach gewissermaßen das Meistbegünstigungsrecht nach dem Maßstab von Oldenburg und Braunschweig. Doch gehen hier die Grundsätze der Landesverfassung von NRW vor.
14. Wenn die lippischen Bäder, Heil- und Erholungsstätten der ganzen Bevölkerung von NRW zugute kommen, ist es aus dem Geist und nach der Geschäftsgrundlage der Punktationen nur gerecht und billig, dass die finanzielle Belastung zu einem erheblichen Teil vom Landes NRW getragen wird.
15. Hierzu beizutragen, ist eine zwar nicht näher spezialisierte aber gleichwohl vereinbarlich bestehende Rechtspflicht des Sozialgesetzgebers von NRW. Gegebenfalls müsste sich nicht nur das Fachministerium von NRW dafür im Landtag, sondern auch die Delegation der Landesregierung im Bundesrat für Maßnahmen des Bundes einsetzen.
16. Auch hier begründet die Inaussichtnahme die Pflicht, geeignete Schritte zu tun, damit die Bestellung eines solchen Kommissars erfolge, und zwar grundsätzlich als Sonderkommissar. Eine Übertragung seiner Amtsfunktionen auf den Regierungspräsidenten tritt nur dann ein, wenn entweder der Landtag oder der Landesverband Lippe sich dafür ausspricht. Geschieht dies von keiner dieser beiden Seiten, so muss der Sonderkommissar bestellt werden.
Anhang A: Bis zur endgültigen Regelung der Anschlussfrage bewendet es bei status quo der kulturellen und religiösen Verhältnisse. Diese Verhältnisse dürfen nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern müssen positiv mit Nachdruck gefördert werden. Träger dieser Kulturautonomie ist der Landesverband.
Anhang B: Entfallen.
Anhang C: Überholt.

3. Der vorläufige Anschluss von Lippe an NRW

Das nach dem Zusammenbruch von 1945 durch die Mil.-Reg. verwaltungsrechtlich sowie fragmentarisch-verfassungsrechtlich erneuerte Land Lippe sollte nicht auf die Dauer selbstständig bleiben, sondern einem größeren westdeutschen Land angeschlossen werden. Dieser Anschluss sollte aber nicht überstürzt stattfinden, sondern planvoll und stufenweise vollzogen werden.

Zunächst stand noch gar nicht fest, ob das neue Land Niedersachsen oder das neue Land NRW um Lippe erweitert werden sollte. Nachdem schließlich die Entscheidung zugunsten von NRW gefallen war, fand der vom Landespräsidenten Drake gegenüber der Abordnung des Kontrollrats und der Mil.-Reg. ausgesprochene Wunsch, die bevorstehende Entscheidung nicht gleich endgültig zu machen, volles Gehör. Die Erfüllung dieses Wunsches wurde nicht nur mündlich zugesagt, sondern auch gesetzlich festgelegt.

Wenn die M i l . - R e g . - V o . N r . 7 7 in Artikel I bestimmt, dass Lippe seine Selbstständigkeit verliere und Teil von NRW werde, so muss diese Bestimmung im Zusammenhang und Einklang mit der Präambel der Vo. Gedeutet werden. Diese Präambel, in der man gewissermaßen den Ausdruck der „Geschäftsgrundlage“ zu erblicken hat, stellt das Wirksamwerden des Anschlusses von Lippe an NRW unter die Bedingung, dass der Anschluss durch eine binnen fünf Jahren zu veranstaltende

entscheidende Volksabstimmung in Lippe bestätigt werde¹¹⁾. Dies kann sinnvoll gar nicht anders aufgefasst werden als so, dass der Anschluss am Tage des Geltungsbeginns der Vo. nur ein vorläufiger sein und erst dann ein endgültiger werden solle, wenn der Volksentscheid positiv (zustimmend) verlaufen sei. Andernfalls, d. h. wenn der Volksentscheid negativ (ablehnend) ausfallen würde, müsste dies füglich nicht etwa den Fortbestand der Vorläufigkeit, sondern logisch streng genommen sogar den Wegfall der Vorläufigkeit, d. h. die Aufhebung schon des vorläufigen Anschlusses bedeuten. Ist auch die letztere Schlussfolgerung wegen des ihr später entgegenstehenden Willens der Beteiligten abzulehnen, so muss doch um so entschiedener an der nach Wortlaut und Wortsinn der Vo. Nr. 77 allein haltbaren Auffassung festgehalten werden, dass nur ein bedingter, folglich vorläufiger Anschluss gewollt war und stattgefunden hat¹²⁾.

Zum gleichen Ergebnis führt die richtige Auslegung der nachfolgenden Regelungen. Die als **R i c h t l i n i e n** bezeichneten, nach den oben zu 2 gemachten Ausführungen als rechtsgültige Vereinbarung zu betrachtenden Punktationen sprechen in Punkt 1 von der Übernahme und Eingliederung von Lippe in NRW als einem zwar bereits eingeleiteten, aber keineswegs abgeschlossenen Vorgang. Wäre der Vorgang schon abgeschlossen gewesen, so entbehrte die Verpflichtungsnorm zu Punkt 1 eines vernünftigen Sinnes; soll doch die Verpflichtung, die der Partner NRW hier übernimmt, nicht erst nach, sondern gerade **b e i** der Übernahme und Eingliederung beachtet und erfüllt werden!

Auch dem **L a n d e s g e s e t z N R W v o m 05.11.1948** kann weder dem Wortlaut noch dem Wortsinn nach etwas Gegenteiliges entnommen werden. Es wird hier sehr korrekt in § 1 davon gesprochen, dass das Land L dem Lande NRW „zugelegt“ worden sei. Das bedeutet aber höchstens **A n g l i e d e r u n g**, keineswegs schon **E i n g l i e d e r u n g**. Es kann dem auch kein anderer **W o r t s i n n** entnommen werden, weil alle Vorschriften des Gesetzes sich ausweislich der Präambel - übrigens auch ohne diesen ausdrücklichen Vermerk - im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen halten müssen, letztere aber, wie oben dargelegt, keineswegs im Sinne einer schon vollzogenen Einverbleibung aufgefasst werden können. Daher besteht zwischen ihnen und § 1 des Gesetzes in unserer Frage kein Widerspruch.

Bedenken könnten allenfalls aus der Tatsache hergeleitet werden, dass „man“ - d. h. erst die Mil.-Reg., dann die NRW-Regierung - die **F ü n f j a h r e s f r i s t** hat verstreichen lassen. Diese Tatsache begründet aber rechtlich die Feststellung nur der Pflichtverletzung, nicht der Änderung des bestehenden Rechtszustandes der Vorläufigkeit. Die Nichtherbeiführung des Volksentscheids bedeutet für NRW, nachdem seine Regierung aus der „Vormundschaft“ der Mil.-Reg. entlassen und staatsrechtlich in die bis dahin von dieser ausgeübten Befugnisse und Obliegenheiten, Rechte und Pflichten eingetreten war, die Verletzung einer gesetzlich gegebenen Zusage, für Lippe die Verletzung mindestens eines Reflexrechts. Es kann nicht angenommen werden, dass Lippe auf dieses Reflexrecht, d. h. auf die Durchführung des Volksentscheides verzichtet habe.

Nach dem mitgeteilten Sachverhalt haben die lippischen Vertreter in der Sitzung des Hauptausschusses des Landtags von NRW vom 04.12.1951 zum Ausdruck gebracht, dass nach Lage der Verhältnisse zwar nur noch eine dekorative (nichtentscheidende) Abstimmung in Betracht komme, dass Lippe aber selbst auf eine solche nur dann verzichten könne, wenn sie durch eine die lippischen Vertragsrechte sicherstellende verbindliche Erklärung der Landesregierung von NRW mit vereinbarlicher Wirkung ersetzt würde. Hiernach liegt seitens Lippes kein rechtswirksamer Verzicht vor.

Das Reflexrecht von L ist also missachtet, die staatsrechtliche Pflicht von NRW verletzt worden. Welche Rechtsfolgen dies hat, wird noch zu prüfen sein. Keinesfalls kann die Rechtsfolge darin bestehen, dass die vorhandene Rechtslage geändert worden sei. Weder im internationalen noch im nationalen Recht kann die Verletzung einer Vorschrift die Aufhebung der Vorschrift selbst bedeu-

¹¹⁾ Gegen die Annahme einer bloß informatorischen Bedeutung dieser Volksabstimmung mit überzeugender Begründung auch Redelberger a. a. O. S. 20 ff., bes. 25 f.

¹²⁾ Ebenso Redelberger a. a. O. S. 26 f.

ten. Es mag sein, dass nach erfolglosem Ablauf der Fünfjahresfrist die Aufhebung der diesbezüglichen Vorschrift aus ganz anderen Gründen eingetreten ist (vgl. unten zu 4); nicht aber konnte deren Verletzung eine rechtsaufhebende Wirkung haben. Noch weniger konnte allein der Fristablauf die Rechtslage der Vorläufigkeit des Landesanschlusses modifizieren. Die Annahme, dass der Fristablauf, obwohl es nicht dazu hätte kommen dürfen, die Endgültigkeit des bis dahin vorläufigen Landesanschlusses herbeigeführt habe, entbehrt jeder staatsrechtlichen Begründung.

Wohl aber hätte der Übergang von der Vorläufigkeit zur Endgültigkeit des Anschlusses von Lippe an NRW, genauer: die restlose Beseitigung aller einer staatsrechtlichen Einverleibung noch entgegenstehenden „zwischenstaatlichen“ Bedenken, dadurch erzielt werden können, dass die Landesregierung NRW die von Lippe mit Fug und Recht geforderte rechtsverbindliche Erklärung über die vollkommene Sicherstellung der lippischen Vertragsrechte und der Erfüllung der nordrhein-westfälischen Vertragspflichten gemäß der Richtlinien-Vereinbarung abgegeben hätte. Das ist nicht geschehen, könnte aber immer noch erfolgen. In diesem Falle würden alle noch bestehenden Bedenken gegen die rechtlich einwandfreie Fortsetzung und Beendigung der begonnenen staatsrechtlichen Einverleibung entfallen. Dann könnte NRW unbedenklich alles Weitere veranlassen, um die vorläufige Angliederung durch eine endgültige Eingliederung zu ersetzen. Nur müsste es dabei seiner Erklärung treu bleiben und die vereinbarlich übernommenen Verpflichtungen erfüllen.

4. Die Nachholbarkeit des Volksentscheides¹³⁾

Die Rechtspflicht zur Veranstaltung eines Volksentscheids über die endgültige Einverleibung von Lippe in NRW ist unerfüllt geblieben. Diese Voraussetzung für die Durchführung einer staatsrechtlich einwandfreien An- und Eingliederung ist entfallen. Doch könnte eine Ersatzvoraussetzung dafür geschaffen werden. Lippe hat sich mit der Annahme eines solchen Surrogats einverstanden erklärt. Es ist bereit, ein solches in der Abgabe der im vorigen besprochenen Erklärung der Landesregierung von NRW zu erblicken. Die Abgabe dieser Erklärung steht noch aus und unterbleibt anscheinend. Dann wird die Frage belangvoll, ob nicht doch der Volksentscheid jetzt noch veranstaltet werden könnte.

Diese Frage dürfte jedoch zu verneinen sein. Es handelt sich hier um eine Abstimmung nicht nur über einen Akt der Gesetzgebung, sondern über die Neugliederung im räumlichen Bereich der Bundesrepublik. Diese Materie ist seit Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes der Landeskompetenz entzogen und der ausschließlichen Bundeskompetenz vorbehalten. Dem Bund steht allein die Regelung und Durchführung derartiger Maßnahmen zu. Alle entsprechenden Maßnahmen der Länder sind seitdem ausgeschlossen.¹⁴⁾ Der für Lippe vorgesehen gewesene Volksentscheid könnte daher selbst dann, wenn die Frist noch nicht abgelaufen wäre, nicht mehr stattfinden. Schon die Vorschrift, welche ihn in der Präambel der Vo. Nr. 77 vorgesehen hatte, kann keine Rechtsgeltung mehr beanspruchen. Sie ist nicht nur in ihrer Anwendbarkeit, sondern schon in ihrer Existenz entfallen und kann auch auf Landesebene nicht erneuert werden, weil dies einen Einbruch in die Bundeszuständigkeit bedeuten würde. Es fehlt somit die landesrechtliche Möglichkeit, jener Vorschrift erneut zu aktueller Anwendbarkeit zu verhelfen¹⁵⁾.

Es fehlt aber auch der gedankliche und rechtliche Zusammenhang zwischen dem Volksentscheid nach Art. 29 GG. Die vom GG geschaffene Möglichkeit der staatsrechtlichen Neugliederung im westdeutschen Raume ist eine zwar an alte Vorbilder (RVerf. 1919 Art. 18) anknüpfende, aber gegenüber landesrechtlichen Parallelen neue Einrichtung. Es kann nicht zum Inhalt der grundgesetzlichen Vorschrift des Art. 29 gehören, frühere Bestimmungen dieser Art, so hier die Abstimmungsverheißung der Präambel zur Vo. Nr. 77 auf Landesebene zu erneuern. Andererseits kann aber auch nicht in den Art. 29 die Kraft hineingedeutet werden, solche früheren Bestimmungen rückwirkend

¹³⁾ Hierzu besonders Redelberger a. a. O. S. 20 ff.

¹⁴⁾ Beachtlich bleibt immerhin der Einwand von Redelberger S. 25 f., die Regelung der VO Nr. 77 bilde eine lex specialis auch gegenüber Art. 29 GG.

¹⁵⁾ Anders Redelberger S. 20 ff.

ihrer Rechtsgeltung zu entkleiden und für die *Vergangenheit* unanwendbar zu machen. Es wäre daher verfehlt, nunmehr diejenigen Rechtsaufführungen, die oben zu 1-3 im Anschluss an den Rechtsgehalt der Präambel gemacht sind, aus Art. 29 GG heraus zu modifizieren. Jene Präambel behält vielmehr mit allen rechtlichen Auswirkungen ihre volle Bedeutung und ist keineswegs durch Art. 29 GG konsumiert worden.

Dass demnächst Art. 29 GG, sobald er nach der Suspension in volle Geltung getreten ist, auch auf die lippische Frage anwendbar sein wird, unterliegt keinem Zweifel. Sein Tatbestand dürfte unbedenklich gegeben sein. Ihn geltend zu machen würde in Lippe dem Präsidenten des Landesverbandes zustehen. Etwaige Zweifel über diese Frage wie über konnexe und weitere Fragen müsste und könnte wie anderwärts so auch hier die Bundesregierung klären oder der Bundesgesetzgeber regeln. Ebenso wäre von Bundes wegen zu bestimmen, ob der Abstimmung nur gutachtliche oder entscheidende Bedeutung beizumessen sein würde. Auf alle diese Einzelfragen ist aber hier nicht näher einzugehen, da es über den Rahmen des vorliegenden Gutachtens hinausginge¹⁶⁾.

II. die wichtigsten Auswirkungen

1. Domänen und Forsten

Für die *Domänen und Forsten* vgl. zunächst Richtlinienvereinbarung Nr. 1, 8; VereinigungsgG. vom 05.11.1948 §§ 4, 6, 7, 8; LandesverbandsG. vom 05.11.1948 § 1.

Beachtlich ist darüber hinaus heute noch der Domanialvergleich vom 21.10.1919. Durch ihn wurde der Hauptbestand des bis dahin fürstlichen Hausbesitzes dem freien Volksstaat L zugewiesen. Da der Staat das rechtlich organisierte Volk ist, möchte man fast, wenn der Ausdruck nicht politisch verbraucht wäre, unjuristisch von „Volkseigentum“ sprechen. Der Ausdruck ist aber nützlich, um damit eine Bindung zu kennzeichnen, die nicht nur personell (für die Lipper), sondern auch territorial (für Lippe) rechtserheblich ist. Vgl. Ri. 8. Ferner ergibt sich aus jener zunächst politischen Vorstellung die gleichfalls juristisch wesentliche Feststellung eines Besitz- und Nutzungsvorbehalts für die lippische Bevölkerung und eines Betriebs- und Verwaltungsvorbehalts für lippische landeseigene Stellen. Dem entspricht nun auch die positivrechtlich getroffene und vereinbarlich ausbedungene Regelung.

Diese Regelung hat die Domänen und Forsten vom Übergang des lippischen Staatsvermögens auf den Universal successor NRW ausdrücklich ausgenommen, und dieses öffentliche Vermögen dem Singular successor von Lippe vorbehalten, nämlich dem durch das Landesverbandsgesetz vom 05.11.1948 geschaffenen lippischen Landesverband zugewiesen. Die Frage, ob die so fundierte Domänen- und Forstverwaltung staatlichen oder kommunalen Charakter trage, ist keineswegs bloß theoretisch interessant, sondern auch praktisch höchst wesentlich, nämlich für die Gestaltung der Staatsaufsicht.

Bei dieser Frage versagen die herkömmlichen Begriffskategorien. Es geht nicht an, die Verwaltung der lippischen Domänen und Forsten durch den Landesverband als „kommunal“ anzusprechen. Es gibt zwar Gemeindeforsten (deren Verwaltung durch § 7 des Vereinigungsgesetzes dem Landesverband als Nachfolger des Forstgemeindeförderungverbandes übertragen ist), aber im übrigen sind die Forsten und namentlich die Domänen, so in Lippe vollends kraft alter Tradition, Staatsgut und ihre Verwaltung Staatsaufgabe. Damit entfällt hier diejenige Aufsicht, die man im technischen Sinne als „Kommunalaufsicht“ bezeichnet. Es geht aber auch nicht an, die Führung staatlicher Verwaltung im Landesverband der üblichen nachgeordneten Staatsverwaltung gleichzusetzen. Denn diese Verwaltung wird nicht von abhängigen Behörden geführt, sondern von einem staatsähnlichen Verband, der seine Organe selbst bestellt. Damit entfällt hier diejenige Aufsicht, die man in der Behördenhierarchie als „Dienstaufsicht“ oder gegenüber den die Verwaltung durchführenden Gemeindebehörden als „Fachaufsicht“ zu bezeichnen pflegt. Deshalb kommt für die Beaufsichtigung der administrati-

¹⁶⁾ Dies gilt auch für die bekannte Streitfrage, ob Art. 29 uno actu generell für den gesamten Bereich der Bundesrepublik zu handhaben ist oder nach und nach von Fall zu Fall gehandhabt werden kann; letztere Auffassung verdient den Vorzug.

ven Tätigkeit des Landesverbandes nicht der jeweils nach dem Verwaltungszweig zuständige Ressortminister, also bei den Domänen und Forsten nicht der Landwirtschaftsminister in Betracht; wollte dieser die Aufsichtsführung beanspruchen, so würde er verkennen, dass der Landesverband keine nachgeordnete Behörde seines Ressorts, sondern eine dezentralisierte staatsähnliche Verwaltungseinheit, ein eigenartiges Gebilde staatlicher Eigenverwaltung darstellt.

Da andererseits keine Verwaltung im Staat ohne zentrale Staatsoberaufsicht geführt werden kann, muss solche auch gegenüber dem Landesverband stattfinden. Die gegebene Zentralinstanz dafür kann nur der Innenminister sein. Er übt dabei weder Kommunal- noch Dienst-, geschweige denn Fach-Aufsicht aus, sondern handhabt über den Verband sui generis auch eine Staatsaufsicht sui generis, eine Verbandsaufsicht eigener Art - so auch für die Domänen und Forsten. In richtiger Erkenntnis dieser Einzigartigkeit hat denn auch der Gesetzgeber in § 15 des Landesverbandsgesetzes dem Innenminister die „Aufsicht über den Verband“ zugewiesen. Nur in einzelnen Sonderfällen muss er gemäß § 16 im Einvernehmen mit dem jeweilig beteiligten Fachminister handeln.

Doch sieht das Gesetz in § 15 eine Delegation der Verbandsaufsicht vom Innenminister auf eine nachgeordnete Stelle vor. Diese Vorschrift ist deshalb bedenklich, weil jede Übertragung auf eine niedere Staatsbehörde der eigenartigen landesunmittelbaren Rechtsstellung des Landesverbandes nicht gerecht werden würde. Eine Beauftragung des Regierungspräsidenten wäre z. Z. deshalb tragbar, weil dieser gegenwärtig Vorsteher des Landesverbandes ist. Fällt diese Ämterverbindung aber einmal fort, so käme nur der Vorsteher des Landesverbandes als Delegator des aufsichtführenden Innenministers in Betracht. Dass dann möglicherweise „zwei Seelen in seiner Brust“ wohnen, ist juristisch unbedenklich, ja taktisch sogar zu begrüßen, weil dadurch ein Interessenausgleich erleichtert wird.

2. Schranken einer Bodenreform

Auch hier ist auszugehen vom Domanialvergleich v. 21.10.1919. Dieser begründet in § 2 eine Bindung, die zwar an sich nicht gegen Dritte wirkt, wohl aber auch für die Rechtsnachfolger der Kontrahenten verbindlich ist; diese Rechtsnachfolger sind das Land NRW und der Landesverband Lippe.

Die Vorschrift des § 2 bestimmt, dass das Domanium in das Eigentum des Freistaates Lippe mit der Maßgabe übergeht, dass bei Änderung des staatsrechtlichen Bestandes des Freistaates Lippe dieses Vermögen und seine Nutzung dem lippischen Gebiet allein erhalten bleibt. Im gleichen Sinne wurde diese Bindung des Domaniums bestätigt durch Nr. 8 der zwischen Min.Präs. Amelunxen und Landespräsident Drake vereinbarten Richtlinien. Das bedeutet rechtlich, dass das Land NRW nicht nur kraft des Titels der Rechtsnachfolge, sondern auch kraft des Titels der rechtsgültigen Vereinbarung an die Vorschrift des § 2 gebunden ist. Diese somit doppelt fundierte Bindung muss auch von der Gesetzgebung respektiert werden; eine Änderung vertraglicher Vereinbarungen (hier von 1919 und 1947) ist dem Gesetzgeber verschlossen. Vertragspflicht bindet Gesetzesermessen.

Aus dieser vertraglich vereinbarten Bindung des Domanialbesitzes ergeben sich wichtige Schranken für die Siedlungspolitik und für die Bodenreform von NRW hinsichtlich des lippischen Raumes. Jene Bindung verbietet, die traditionelle lippische Siedlungspolitik zu beeinträchtigen, und würde diese jedenfalls dadurch sabotieren, dass man die bestaufgebauten lippischen Domanialbetriebe zerschlägt und den lippischen Domanialbesitz über dasjenige Maß hinaus aufteilte, welches in Lippe seit Jahrzehnten eingehalten und für die Zukunft planmäßig vorbereitet ist.

Diese besondere Rechtslage im lippischen Lande könnte nun durch § 4 des Vereinigungsgesetzes gefährdet erscheinen. Nach dieser Vorschrift ist das auf den Landesverband übergehende Grundvermögen i. S. des Siedlungslandbeschaffungsgesetzes dem Grundbesitz des Landes NRW gleichzustellen. Eine formal gleiche Handhabung dieser Vorschrift im ganzen Bereich von NRW einschließlich des lippischen Landes wäre jedoch nicht nur mit Wortlaut und Wortsinn der überkommenen und vereinbarlich bestätigten Bindungen unvereinbar, sondern würde auch das Gleichheitsprinzip der Landesverfassung und des Bonner Grundgesetzes verletzen. Dieses Prinzip verbietet bekanntlich, Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln. Da die Verhältnisse in Lippe

und in NRW tatsächlich und rechtlich durchaus ungleich liegen, muss dieser Ungleichheit seitens NRW durch Differenzierung der Siedlungs- und Bodenreform-Maßnahmen Rechnung getragen werden, wenn anders das Prinzip der Rechtsgleichheit gewahrt bleiben soll. Verstöße dagegen sind weder der Legislative noch der Exekutive gestattet. Sie würden selbst der Staatsgewalt des Bundes verwehrt sein, weil der Gleichheitsgrundsatz bundesrechtlich festgelegt, sogar im GG verankert ist. Da heute immer noch stark gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit verstoßen wird, erscheinen besondere Garantien gegen seine Missachtung durch die vollziehende Gewalt geboten. Diese beständen im vorliegenden Falle nicht, wenn die gesetzlich zulässigen Maßnahmen auf dem Gebiete von Siedlung und Bodenreform auch für den lippischen Raum vom Landwirtschaftsminister von NRW getroffen werden könnten. Daraus ergibt sich, dass derartige Maßnahmen den Organen des lippischen Landesverbandes zustehen müssen. Dieses dem Garantiegebot entnommene Ergebnis folgt überdies schon aus Wortlaut und Wortsinn der vereinbarten Richtlinien. Eine Abweichung davon könnte zwar erforderlichenfalls gemäß Punkt 8 der Richtlinien vorgenommen, dann aber nicht einseitig dekretiert, sondern nur zweiseitig vereinbart werden. Und sollte man im Gegensatz zu den vorstehenden Ausführungen die Kompetenz des Landesverbandes nur kraft einer ministeriellen Ermächtigung anerkennen wollen, so bliebe zu beachten, dass sich das Land NRW in Punkt 6 Satz 3 der Richtlinien zur Erteilung derselben verpflichtet hat. Die dortige Wendung „werden erteilt“ lässt keine andere Auslegung zu.

3. Schranken einer Schulreform¹⁷⁾

Dieser besonders wichtige Punkt bedarf gleichwohl keiner längeren Darlegung, weil die zur richtigen Lösung hinführenden Argumente bereits in den grundsätzlichen Ausführungen erörtert worden sind¹⁸⁾.

Die zu klärende Kernfrage ist die Erhaltung der traditionellen lippischen christlichen Gemeinschaftsschule. Eine solche war offenbar gemeint, wenn in der Richtlinienvereinbarung unter 9 Abs. 2 bestimmt wurde, dass „die lippische Gemeinschaftsschule“ erhalten bleibe. Beigefügt wurde freilich die Bemerkung: „im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen“¹⁹⁾. Welche Bedeutung dieser Bemerkung rechtlich beizumessen sei, ist oben zu I 2 b 1 dargelegt worden mit dem Ergebnis, dass besondere vertraglich vereinbarte Punktationen durch allgemeine Gesetze nicht beeinträchtigt werden dürfen. *Lex specialis derogat generali* ... Ferner ist oben zu § 2 b 9 ausgeführt worden, dass speziell für die Schulgestaltung darunter alle gemeingültigen schulrechtlichen Vorschriften mit Ausnahme solcher über die konfessionellen Schuleinrichtungen zu verstehen sind. Auch wurde dort darauf hingewiesen, dass die in den Richtlinien stipulierte Förderung der lippischen Lehranstalten auch die Erhaltung und Pflege der lippischen schulischen Eigenarten beihalte. Dazu gehört zweifellos die überkommene lippische Gemeinschaftsschule. Nicht nur ihre Beseitigung, sondern auch ihre Beeinträchtigung, ja schon ihre Gefährdung würde gegen die Verpflichtung in Punkt 1 der Richtlinien verstoßen, dass NRW bei der Übernahme und Eingliederung „in jeder Hinsicht großzügig und entgegenkommend“ verfahren und auf die 800jährige lippische Geschichte „jede erdenkliche Rücksicht“ nehmen werde. Zu diesen Traditionswerten gehört aber auch die Gemeinschaftsschule. Es widerspricht deshalb offensichtlich dieser lippischen Besonderheit, wenn im neuen Schulgesetz § 17 Bekenntnisschulen, Gemeinschaftsschulen und Weltanschauungsschulen paritätisch nebeneinander gestellt werden, wenn vollends in §§ 21 und 24 die Umwandlung bestehender Schulen unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen wird. Beides kann für Lippe keine Geltung beanspruchen.

Allerdings beruft man sich dabei auf die Landesverfassung und macht geltend, dass der in Art. 89 gemäß den Richtlinien normierte Vorbehalt zugunsten der lippischen Gemeinschaftsschule zufolge

¹⁷⁾ Hierzu Redelberger S. 33 ff.

¹⁸⁾ Rechtsquellen für diese Sonderfrage sind: Mil.-Reg.-Vo. Nr. 77, Artikel IV zu b; Richtlinien Punkt 9 Abs. 2; Vereinigungsgesetz § 11; Landesverfassung Art. 89; Erstes Schulgesetz vom 08.04.1952, §§ 16 ff.

¹⁹⁾ Wegen der gegen die LVerf. selbst (Art. 12) zu erhebenden Bedenken vgl. Redelberger a. a. O. S. 33 ff. mit Hinweis auf Rechtsgutachten Giese-List.

der endgültig vollzogenen Eingliederung von Lippe in NRW erloschen sei. Diese Auffassung ist rechtsirrig. Wie oben zu I 3 mit eingehender Begründung nachgewiesen wurde, kann von abschließend durchgeführter Eingliederung in NRW noch keine Rede sein. Die „endgültige Entscheidung“ steht immer noch aus. Landesrechtlich fehlt, nachdem der Volksentscheid in Lippe entfallen ist, sein unabdingbares Surrogat in Gestalt der Ersatzerklärung der Landesregierung von NRW. Bundesrechtlich eröffnet sich die Möglichkeit der Neugliederung aus Art. 29 GG²⁰⁾.

Folglich steht Art. 89 der LVerf. nach wie vor in Kraft, und deshalb hat das Schulgesetz nicht nur gegen Vereinbarungsrecht, sondern auch gegen das Verfassungsrecht verstoßen.

Aber selbst wenn man den Vorbehalt des Art. 89 LVerf. als durch angeblich endgültige Eingliederung erloschen betrachten wollte, würde das Schulgesetz insoweit rechtsungültig sein, wie es die Nr. 9 der Punktationen verletzt. Rechtsgültig vereinbartes Recht geht dem einseitig gesetzten Recht vor und kann selbst vom Verfassungsrecht nicht missachtet werden. Streng genommen steht daher der (hier als bereits seit dem 21.01.1952 erloschen unterstellte) Vorbehalt des Art. 89 LVerf. mit den Punktationen insofern nicht im Einklang, als er den Vorbehalt nur befristet normiert, während Punkt 9 der Vereinbarung keine Befristung kennt. Die Bindung aus Punkt 9 wird also den später mal außer Kraft tretenden Art. 89 an Geltungsdauer überleben.

4. Kulturelle Einrichtungen

Vgl. allgemein Nr. 1 und Anh. A der Richtlinien, speziell Nr. 7, 9, 14 daselbst.

Die an diesen Stellen vermerkten öffentlichen Einrichtungen müssen erhalten bleiben und gefördert werden. Sie dürfen nicht ohne zwingenden Grund abgebaut, auch nicht vernachlässigt und verkümmert werden. Sie müssen im Rahmen dessen, was finanziell möglich und zeitgemäß erforderlich ist, in dem Ausmaß ausgestaltet werden, in dem das selbstständig gebliebene Land Lippe dazu entschlossen und in der Lage gewesen wäre. Darüber hinaus ist eine materielle und ideelle Förderung solcher lippischer Einrichtungen beanspruchbar, die nunmehr auch den angrenzenden Landesteilen oder dem Gesamtgebiet von NRW nützlich sind. Dies gilt vor allem für die Bäder, sonstigen Erholungsstätten, Bibliothek, Archiv, Museum, Theater, Orchester, Musikakademie, Verwaltungsakademie usw. Wenn seit Beginn der Angliederung einzelne Einrichtungen (die Anfänge der Pädag. Akademie, die Heil- und Pflegeanstalt Lindenhaus) dem Lande Lippe entzogen oder „sonst wie abhanden gekommen“ sind, bleibt ernsthaft zu erwägen, wieweit nach dem Sinngehalt der Richtlinienvereinbarung ein Anspruch auf reale oder ideelle Wiedergutmachung oder auf anderweitigen Ausgleich anzuerkennen ist. Man könnte auch an vorzugsweise finanzielle Zuwendungen an den Landesverband zu sozialen und kulturellen Zwecken denken.

III. Sachdienliche Sicherungsmaßnahmen

Die Rechtsgültigkeit und Rechtsverbindlichkeit der Richtlinienvereinbarung kann keinem Zweifel unterliegen und auch die richtige Auslegung dieser Punktationen lässt die lippischen Rechtsansprüche, soweit sie noch nicht erfüllt sind, materiell-rechtlich durchaus begründet erscheinen. Da es trotz dieser klaren Rechtslage zu Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung der Rechtsfragen gekommen ist, empfiehlt sich vorsorglich anhangsweise noch eine kurze Prüfung, wie einem etwaigen Fortbestehen dieser Meinungsverschiedenheit ein Ende bereitet werden kann.

1. Unzulänglich wäre nach den bisherigen Erfahrungen eine bessere **g e s e t z l i c h e R e g e l u n g**. Zwar binden die Richtlinien nach dem obersten Rechtsgrundsatz „Pacta servanda sunt“ nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative und sogar die verfassunggebende Gewalt.

²⁰⁾ Vgl. die Verhandlungen im Verfassungsausschuss des Landtages, 53. Sitzung vom 05.04.1950, S. 598, zu Art. 89a (jetzt 89). Jacobi im Komm. Zur Verf. von NRW, Art. 89: „In einem Landesschulgesetz müsste auf die im ehemaligen Lande Lippe vor dem 01.01.1933 bestehende Rechtslage entsprechend Rücksicht genommen werden.“ Anders Geller-Kleinrahm, Verf. NRW, zu Art. 89; hier Verwechslung von legislat. „Willen“ und „Erklärung“.

Missachtet sie aber der Gesetzgeber, was leider mehr als eine bloß theoretische Möglichkeit ist, so müssen langwierige Wege beschritten werden, um den legislativen Rechtsbruch mit Hilfe der richterlichen Gewalt zu reparieren. Vielleicht käme auch die Anrufung des Bundes in Betracht, doch dürfte der Erfolg an der Kompetenzfrage und an der betont föderativen Struktur der Bundesrepublik scheitern.

2. Wirksamer wäre die baldige Herbeiführung einer **g e r i c h t l i c h e n K l ä r u n g** durch Gestaltungs- oder zunächst Feststellungsklage. Das rechtliche Interesse an einer solchen Feststellung der Rechtslage kann nicht in Abrede gestellt werden. Doch müsste an Hand der oben zu II b gemachten Ausführungen sorgfältig geprüft werden, ob primär eine „abstrakte Normenkontrolle“ erzielbar ist. Andernfalls würde die gerichtliche Klage die gerichtliche Nachprüfung der Rechtsgültigkeit der beanstandeten Rechtsvorschrift nur incidenter - als Stellungnahme zur Vorfrage - erreichen und in der Hauptsache erst nach geschehener Verletzung (Nichtbeachtung, Nichterfüllung, Zuwiderhandlung) einer Punktation durch die vollziehende Gewalt erhoben werden können; bis dahin bliebe die Ungewissheit bestehen.
3. Als beste Lösung verbleibt die Klärung, Spezialisierung und Konkretisierung der - weithin nur rahmenmäßigen - Punktationen der alten Richtlinienvereinbarung durch eine vollständigere und eindringlichere, ausgestaltende und vertiefende, vor allem deutlichere **n e u e R e c h t s v e r e i n b a r u n g** zwischen den beiden Partnern. Diese Vereinbarung müsste für das Land Nordrhein-Westfalen durch die Landesregierung abgeschlossen und staatsgesetzlich verankert werden. Für den Landesverband Lippe wäre sie von dessen Vorsteher abzuschließen und durch die Landesversammlung satzungsmäßig festzulegen. Bereits durch Erfüllung vollzogene Punkte der früheren Richtlinienvereinbarung bedürften keiner Erneuerung, da mit deren etwaiger Rückgängigmachung als einem gröblichen Verstoß gegen Treu und Glauben vertrauensvoll nicht gerechnet werden sollte.
4. Weitere Erwägungen gehen über das Gebiet rechtlicher Erörterung hinaus und gehören dem politischen Bereich an. Juristisch mag jedoch noch darauf hingewiesen werden, dass die Fundierung einer solchen Vereinbarung auf Treu und Glauben eine wirksame Rechtsgrundlage darstellt und dass Vertrauenshingabe zugleich rechtserheblichen Vertrauensschutz garantiert, weil seine Missachtung eine schwere Rechtsverletzung bedeuten würde.