

THEODOR ESCHENBURG

Die Entstehung Baden-Württembergs

aus:

Bausinger/Eschenburg (Hrsg.): Baden-Württemberg. Eine politische
Landeskunde. Stuttgart 1975 [Schriften zur politischen Landeskunde
Baden-Württembergs Band 1]

1. Württemberg und Baden: die alten Länder

Nutznieser der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zu Anfang des vorigen Jahrhunderts waren im Süden neben Bayern Baden und Württemberg. Der Markgraf von Baden-Durlach konnte damals sein Gebiet fast verzehnfachen, die Einwohnerzahl stieg von 175 000 auf beinahe eine Million. Das Herzogtum Württemberg wurde nahezu dreimal so groß, die Einwohnerzahl erhöhte sich von 600 000 auf 1,4 Millionen. Baden reichte vom Bodensee bei Konstanz bis zum Main bei Wertheim, Württemberg vom Bodensee bis an die Tauber. Aus Kleinstaaten waren Mittelstaaten geworden, das Großherzogtum Baden und das Königreich Württemberg.

Auf eigentümliche Weise war die Vergrößerung erfolgt. Napoleon I. hatte nach seinen großen militärischen Erfolgen im Frieden von Luneville 1801 das gesamte linke Rheinufer annektiert. Die rechtsrheinischen Länder, welche linksrheinische Territorien verloren hatten, sollten rechts des Rheins entschädigt werden. Die Entschädigung fiel für Baden und Württemberg sehr reichlich aus. Unter Aufsicht Frankreichs wurden ihnen Gebiete geistlicher Fürsten — Bistümer und Abteien —, vieler kleiner weltlicher Fürsten, Grafen und Reichsritter sowie von Reichsstädten und Reichsdörfern zugeteilt. Sie lagen im Territorium Badens und Württembergs oder in deren Nähe. Über diesen Plan der deutschen Neuordnung hatte sich Napoleon mit Zar Alexander I. von Rußland verständigt. Beide wünschten eine Stärkung der Mittelstaaten als Gegengewicht gegenüber den beiden deutschen Großmächten Österreich und Preußen. Napoleon spekulierte auf eine von Frankreich abhängige dritte Kraft. Alexander wollte die mit ihm verwandten süddeutschen Dynastien stärken, um sie so für seine Politik zu nutzen.

Der Enkel des Großherzogs Karl wurde mit der Adoptivtochter Napoleons, Stephanie Beauharnais, vermählt. Die Tochter König Friedrichs I. heiratete Napoleons Bruder Jerome Bonaparte. Beide Länder traten dem Rheinbund, einer von Napoleon geschaffenen »Satellitenföderation« deutscher Fürsten, bei. Das alles wurde später zusätzlich belohnt. So erhielt Baden die vorderösterreichischen Landschaften Ortenau und Breisgau sowie das Fürstentum Fürstenberg, Württemberg die österreichischen Besitzungen in Oberschwaben und die Reichsstadt Ulm.

Entscheidend war, daß die Neugliederung nach und trotz der Niederlage Napoleons blieb. Sie war erfolgt aufgrund von Willkürakten des mächtigen Siegers und mancher schmutziger Geschäfte zwischen Deutschen und Franzosen, aber erwies sich als sinnvolle Flurbereinigung im deutschen Interesse. Vielleicht hätte die industrielle Revolution — aber umständlicher und in mehreren Etappen — zur Bereinigung der buntgesprenkelten Karte im Südwesten geführt. Der Wiener Kongreß unter Metternichs Führung bestätigte zur Empörung der Enteigneten den neuen Zustand. Was wäre ihm auch anders übrig geblieben? Für eine restitutio in integrum hätte es keine Möglichkeit gegeben.

Mit der Neuordnung setzte zwar langsam, aber unaufhaltsam ein wirtschaftlicher Aufstieg in Südwestdeutschland ein. Auf die durch die übermäßige Expansion Badens und Württembergs bedingte Krise folgte nach zwei Generationen eine innere Konsolidierung.

Zwar blieben die Spannungen beispielsweise zwischen dem protestantischen Altwürttemberg mit der Hauptstadt Stuttgart und dem katholischen Oberschwaben, zwischen der protestantischen Zentrale Karlsruhe und dem katholischen Breisgau mit seiner vorderösterreichischen Tradition als auch mit den ehemals kurpfälzischen Städten Mannheim und Heidelberg bestehen. Sechzig Prozent der badischen Bevölkerung waren katholisch und vierzig Prozent evangelisch. Aber der Großherzog war protestantisch und überwiegend das Beamtenum. Ein zahlenmäßig umgekehrtes Konfessionsverhältnis bestand in Württemberg. Vielfach deckten sich in etwa die landschaftlichen mit den konfessionellen Spannungen. Aber ein eigenes selbstbewußtes Staatsgefühl setzte sich in beiden Ländern schon während des vorigen Jahrhunderts durch.

Von der französischen Revolution bis zum Zweiten Weltkrieg hat »der staatliche Pathos die Länder noch bestimmt«. In beiden Ländern bildete sich eine eigene Staatstradition. Bei der relativ geringen Mobilität blieb die einheimische Bevölkerung in beiden Ländern bis 1945 unter sich, landfremde Deutsche waren nur eine ganz geringe verstreute Minderheit. Solange die bunte Gemengelage vor allem kleinerer und kleinster Herrschaften bestand, waren bei dieser Vielfalt die stammesmäßigen und landschaftlichen Unterschiede weniger in Erscheinung getreten. Das änderte sich nach der Flurbereinigung, als sich zwei durch Dynastie und einheitliche Verwaltung, durch gemeinsame Verfassung und Gesetzgebung in sich geschlossene Länder gebildet hatten. Es wurden mit der Zeit, wie man im Schwäbischen sagt, »gestandene« Länder.

Durch die Massierung traten die Unterschiede deutlicher in Erscheinung. Von den achtzehn deutschen Bundesstaaten in der Weimarer Republik war Württemberg mit einer Einwohnerzahl von 2,8 Millionen das viertgrößte, Baden mit 2,3 Millionen das fünftgrößte, nach der Fläche jenes das dritt-, dieses das viertgrößte. Die Unterschiede und Gegensätze zwischen den beiden Ländern hoben sich auch aus landschaftlicher Rivalität und nachbarschaftlicher Animosität stärker ab. Die Kontakte zwischen den beiden Regierungen waren trotz gemeinsamer Abneigung gegen das Übergewicht Preußens und gegen bayerische Sonderbestrebungen nicht sehr lebhaft. Die Verwandtschaft zwischen Badenern und Württembergern war wesentlich enger als die zwischen diesen und den Hessen oder Bayern. Aber gerade das mochte Anlaß zu einer Art »Nächstenhaß«, um es übertrieben auszudrücken, gewesen sein. Doch die unterschiedliche Mentalität von Badener und Württemberger ist vielfach schon beschrieben worden.

An einen Zusammenschluß beider Länder dachte man weder in Württemberg noch in Baden, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Es schien keinerlei Anlaß zu bestehen. Wohl wurden seit 1919 nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches Pläne zur Neugliederung Deutschlands aufgestellt und debattiert. Dabei ging es aber in erster Linie um die Aufteilung Preußens, das 4/7 des Reiches umfaßte, und um die Zusammenlegung kleinerer Länder, von denen manche so groß wie ein Landkreis, wenn nicht sogar noch kleiner waren. Eine Vereinigung von Baden und Württemberg wurde in diesen Plänen kaum erwogen.

2. Die Teilung der alten Länder durch die Besatzungsmächte

2.1 Die Zoneneinteilung allgemein

Das änderte sich nach der bedingungslosen Kapitulation vom Mai 1945. Da die drei Alliierten, Amerika, England und Rußland, sich über die künftige Gestaltung Deutschlands nicht verständigen konnten, hatten sie sich 1944 zunächst auf dessen Okkupation und eine provisorische Einteilung in drei Besatzungszonen geeinigt. Die vorgesehenen Zonengrenzen deckten sich mit denen der Länder und preußischen Provinzen. Nur Preußen sollte aufgeteilt, aber der Bestand der Länder und Provinzen gewahrt bleiben. Frankreich, das von deutschen Truppen besetzt war, gehörte nicht zu den kriegführenden Mächten und war daher an den Verhandlungen 1944 nicht beteiligt.

Auf der Konferenz von Jalta im Februar 1945 waren die Alliierten auf Verlangen de Gaulles bereit, Frankreich, nachdem es befreit war und eine eigene Regierung in Paris hatte, eine vierte Zone zuzuweisen. Stalin lehnte es jedoch ab, Frankreich Konzessionen auf Kosten seines Zonengebietes zu machen. Deshalb wurde die französische Zone aus Teilen der englischen und amerikanischen Zone herausgeschnitten. Die Demarkationslinie zwischen amerikanischer und französischer Besatzungszone verlief im Südwesten längs der Autobahn Karlsruhe — Stuttgart — Ulm, also mitten durch die beiden Länder Baden und Württemberg. Da die Militärbefehlshaber der Zonen, Statthalter ihrer Regierungen, die gesamte öffentliche Gewalt ausübten, durfte kein Land sich über zwei Zonen erstrecken. Deshalb war eine Teilung Württembergs und Badens unerlässlich. Nordwürttemberg und Nordbaden gehörten zur amerikanischen, Südwürttemberg und Südbaden zur französischen Zone.

Die amerikanische Zone umfaßte die Gebiete des Freistaates Hessen — Darmstadt und den größeren Teil der preußischen Provinz Hessen-Nassau, den Freistaat Bayern, aber ohne die Pfalz, und den Stadtstaat Bremen. Aus administrativem Interesse, um nämlich statt fünf nur drei Länder zu verwalten, schlossen die Amerikaner die beiden hessischen Gebiete zum Land Hessen, Nordwürttemberg und Nordbaden zum Land Württemberg-Baden zusammen. Während die hessische Vereinigung keine allzugroße Schwierigkeit bereitete, stieß die badische und württembergische auf entschiedenen Widerstand der die amerikanische Militärregierung beratenden Politiker sowohl in Karlsruhe wie in Stuttgart. Aber sie mußten sich der amerikanischen Weisung fügen.

Die französische Zone umfaßte die südlichen Landesteile Württembergs und Badens sowie das neugebildete Land Rheinland-Pfalz, außerdem das Saarland, das faktisch aber von der Zone abgetrennt war. Die Franzosen waren mit ihrer Tendenz zur Aufteilung — mindestens aber zur Dezentralisierung Deutschlands — in ihrem Zonengebiet an kleineren Ländern interessiert. Diese ließen sich nach ihrer Vorstellung leichter kontrollieren und dirigieren.

2.2 Die Zoneneinteilung im Südwesten

So bildeten sie zunächst die Verwaltungseinheiten Baden mit der Hauptstadt Freiburg und Württemberg-Hohenzollern mit der Hauptstadt Tübingen. Erst später haben diese

den Status von Ländern erhalten. Im Gebiet Südwürttembergs lag der preußische Regierungsbezirk Hohenzollern mit den beiden Kreisen Sigmaringen und Hechingen (72 000 Einwohner). Sie wurden nunmehr von Tübingen verwaltet. Die Fürstentümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hechingen hatten sich der napoleonischen Enteignung zu entziehen vermocht. Die Frau des Fürsten von Sigmaringen war eine Freundin von Josephine Beauharnais, der ersten Frau Napoleons, und hatte ihren in der französischen Revolution bedrohten Kindern geholfen. 1849 hatten die beiden Fürsten ihre kleinen Länder an den König von Preußen, dessen Stammland sie waren, sehr zum Unwillen des württembergischen Königs, verkauft. Durch die Auflösung Preußens wäre das Ländchen herrenlos geworden.

In Württemberg-Baden wurde eine Allparteienregierung unter Reinhold Maier (FDP) aus Schorndorf, einem Stuttgarter Rechtsanwalt, und Heinrich Köhler (CDU) aus Karlsruhe als dessen Stellvertreter gebildet. Vor 1933 war Maier in der württembergischen Regierung Minister, Köhler badischer Minister und Staatspräsident sowie Reichsfinanzminister gewesen. Köhler war in der neuen Regierung Finanzminister und zugleich Präsident der nordbadischen Landesverwaltung, für deren weitgehende Selbständigkeit gegenüber Stuttgart er sorgte. Er war ein administrativ-erfahrener, schlauer Autokrat. Entscheidungen, die das neue Gesamtland angingen, konnten nur im Einvernehmen zwischen Maier und Köhler getroffen werden. Aber Maier ist es mit seiner Geduld und Umsicht wie seiner schwäbisch-schlitzohrig-behändigen Geschicklichkeit immer wieder gelungen, eine Verständigungsgrundlage mit Köhler zu finden.

Die Stuttgarter Regierung hatte zunächst versucht, Delegierte in Südwürttemberg zur Wahrung der Verwaltungseinheit Württembergs einzusetzen, was die Franzosen nicht zuließen. Wohl aber vermochte Stuttgart an der Bildung der kollegialen Verwaltungsspitze in Südwürttemberg mitzuwirken. Unter Carlo Schmid (SPD), Landgerichtsrat und Privatdozent in Tübingen, konstituierte sich ein Kollegium von Landesdirektoren aus CDU, SPD und FDP als Leiter der einzelnen Ressorts. Das Kollegium gab sich den Namen Staatssekretariat. Diese Bezeichnung hatte Schmid erfunden. Sie sollte zwar rechtlich unverbindlich, aber symbolisch die Führungsposition der Stuttgarter Regierung und damit den Rangunterschied zwischen ihr und der Tübinger Verwaltungsspitze zum Ausdruck bringen. Andererseits wurde Carlo Schmid beratendes Mitglied der Stuttgarter Regierung mit dem Titel Staatsrat und hat während seiner Amtszeit fast regelmäßig an den Sitzungen des Ministerrats in Stuttgart teilgenommen.

Im Artikel 1 des von Carlo Schmid entworfenen Statuts, einer provisorischen Verfassung, hieß es: »Während des Ruhens der Staatsgewalt der württembergischen Landesregierung in Stuttgart in dem französisch-besetzten Gebiet Württemberg übt das Staatssekretariat für die Landesregierung die Staatsgewalt in der französisch-besetzten Zone Württembergs aus. Seine Zuständigkeit erstreckt sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung außerdem auf das Gebiet des Landes Hohenzollern.« Später hat Schmid gesagt: »Wir haben uns nur als Abwesenheitspfleger gefühlt«. So verhielt man sich auch in Tübingen, ohne daß ein Abhängigkeitsverhältnis entstand. Carlo Schmid in seiner durchgeistigten persönlichen Souveränität mit seinem Flair und seinem

Charme, bar jeglichen subalternen Prestigebedürfnisses, ließ Abhängigkeit nicht aufkommen, aber nahm, selber Stuttgarter, die Abwesenheitspflege sehr ernst.

Ein wesentliches Ziel über die Existenzbehauptung hinaus war die Wiederherstellung des alten Württemberg, obwohl man nicht sah, wie es zu erreichen wäre, solange diese Zoneneinteilung bestehen würde. In Württemberg diesseits und jenseits der Zonengrenze sang man bei jeder passenden Gelegenheit in Wehmut »Preisend mit viel schönen Reden« und stand geschlossen spontan auf beim letzten Vers: »Graf im Bart, Ihr seid der Reichste, Euer Land trägt Edelstein.« Graf Eberhard, der erste Herzog von Württemberg, hatte 1482 die seit 1442 geteilte Grafschaft wieder vereinigt und die Unteilbarkeit des Landes für alle Zeiten festgelegt.

Einen anderen Verlauf nahm die Entwicklung in Südbaden. Hier war der Druck der Franzosen viel stärker als in Württemberg-Hohenzollern. Sie setzten zunächst Ministerialdirektoren als Leiter der verschiedenen Ressorts ein. Erst später bildeten diese kollegial die Landesverwaltung unter Leo Wohleb (CDU) aus Freiburg, einem früheren Gymnasialdirektor. Die Freiburger unterhielten keine Beziehungen zu Karlsruhe, wie sie zwischen Stuttgart und Tübingen bestanden. Von dem neuen Württemberg-Baden wollten sie nichts wissen, weil dessen provisorische Existenz die Wiederherstellung des alten Baden in Frage stellte.

3. Die erste Weichenstellung 1946

Ein Zusammenschluß der drei neuen Länder war in dieser Zeit des Elenddaseins kein dringendes Problem. Dennoch entschloß sich im Herbst 1946 die württembergisch-badische verfassungsgebende Landesversammlung zu einem entscheidenden Schritt. Nach Artikel 107 der neuen Verfassung sollten Verfassungsänderungen aus Anlaß einer Vereinigung mit Südwürttemberg und Südbaden nicht mit zweidrittel Mehrheit, sondern mit einfacher Mehrheit beschlossen werden können. Für die Wiederherstellung der alten Länder wäre die Teilung Württemberg-Badens notwendig gewesen. Sie hätte aber eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Ob alle Abgeordneten die Bedeutung dieser Bestimmung übersehen haben, weiß man nicht. Sie wurde aber einstimmig angenommen. Tatsächlich hat sie später sich als Hindernis für die Wiederherstellung der alten Länder erwiesen. War die amerikanische Gründung Württemberg-Badens die erste Weichenstellung zur Bildung des Südweststaates, so kann als zweite der Artikel 107 angesehen werden.

Der Präsident der badischen Landesverwaltung Wohleb reagierte empört auf diese Regelung. Er erklärte, daß nur die badische Landesverwaltung in Freiburg die Legitimation besitze, im Namen des badischen Landes und Volkes zu sprechen, solange nicht dem gesamten badischen Volk die Gelegenheit gegeben sei, in freier Abstimmung über sein künftiges Schicksal zu entscheiden. Im Vorspruch zu der Verfassung Badens vom 22. Mai 1947 hieß es »... Das badische Volk als Treuhänder der alten badischen Überlieferung...« Südbaden fühlte sich also als das badische Traditionsland.

In Tübingen verwarf man den Plan Stuttgarts nicht, aber das Interesse an der Wiedervereinigung mit dem nördlichen Landesteil überwog. Zudem ließ die französische Mili-

tärregierung eine Übernahme dieser Bestimmung in die Tübinger Verfassung nicht zu. Frankreich lehnte die Bildung eines Südweststaates an seiner Grenze kategorisch ab. Sie würde zu einer starken Auflockerung der Zonenabgrenzung und zum Souveränitätsverlust Frankreichs in der eigenen Zone führen. Daß Baden als sein Satellitengebiet in ein größeres von Stuttgart regiertes Land aufgehen sollte, widersprach seinen Interessen.

Amerika drängte Ende 1946 gegen französischen Widerstand auf die Umwandlung der »Herrschaftszonen« in in sich abgeschlossene politische und wirtschaftliche Einheiten als »Sicherheitszonen«. Sie sollten lediglich von alliierten Streitkräften besetzt bleiben, im übrigen aber weitgehend selbständig von deutschen Instanzen verwaltet werden. Ein erster Schritt war die Errichtung einer zentralen Wirtschaftsverwaltung in der amerikanischen und englischen Zone. Man sprach von der Bizone. Den Anschluß an diese hatte Frankreich rundweg abgewiesen. Nur durch die Abdichtung der eigenen Zone konnte es die ihr unterstellten Länder wirtschaftlich ausnutzen und sie als sein Einflußgebiet behandeln. Vor allem war die Herrschaft über die Länder seiner Zone ein Faustpfand, um wirksam bei einer Neugestaltung Deutschlands mitreden zu können. Allenfalls wäre Frankreich geneigt gewesen, mit Amerika Nordbaden gegen Südwürttemberg auszutauschen. Das hätte die Wiederherstellung der alten Länder ermöglicht. Dazu waren jedoch die Amerikaner nicht bereit, weil Frankreich dann über ein geschlossenes Gebiet von Basel bis Trier verfügt hätte, das jetzt durch Nordbaden unterbrochen war. Ein so langgestrecktes französisches Zonengebiet, eine rheinbundähnliche Förderation, würde die Bildung eines westdeutschen Staates, wie ihn Amerika und England erstrebten, erschweren und dessen Existenz beeinträchtigen können.

4. Das Neugliederungsangebot der Westmächte

Im Juni 1948 setzte Amerika mit starkem Druck auf Frankreich sein Projekt einer westdeutschen Staatsbildung durch. In den »Frankfurter Dokumenten« erhielten die Ministerpräsidenten der elf deutschen Länder in den drei Zonen den Auftrag, eine verfassungsgebende Versammlung für Westdeutschland zum 1. September einzuberufen. Sie sollten außerdem Vorschläge über eine Neugliederung machen. Falls diese Vorschläge von den Militärgouverneuren nicht abgelehnt würden, sollten sie der Bevölkerung des betroffenen Gebietes zum Volksentscheid vorgelegt werden. Die Neugliederung mußte bis zur Wahl der Abgeordneten des parlamentarischen Rates abgeschlossen sein. Der Sinn dieser übermäßig kurzen Befristung war, daß, da der politische Einfluß der Westmächte in der Bundesrepublik stark reduziert sein würde, eine Ausdehnung der großen Länder, vor allem Nordrhein-Westfalens, die zur Bildung einer Hegemonialmacht, wie es Preußen gewesen war, hätte führen können, verhindert wurde.

Deshalb sollte nach Ablauf der Frist eine Änderung der Ländergrenzen bis zum Abschluß des Friedensvertrages, der damals noch vorgesehen war, nicht möglich sein. Die Westmächte waren an der Festigung des Förderalismus in dem neuen deutschen Staatswesen stark interessiert. Zweck des Neugliederungsvorschlages war, den Deutschen die Möglichkeit zur Revision der von den Westmächten gezogenen Ländergrenzen zu geben, um so den historischen Förderalismus zu wahren. Aber die Ministerpräsidenten waren vor eine kaum lösbare Aufgabe gestellt. Im Grunde waren die neuen Länder nicht bereit,

Teile ihres Gebietes — oder ihre Existenz — aufzugeben, es sei denn unter Voraussetzungen, die andere Länder zu akzeptieren nicht bereit waren. Eine Ausnahme bildete der Südwesten. Hier drängten Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern auf die Bildung eines Gesamtlandes mit Baden zusammen. Das wiederum wurde von Südbaden kategorisch abgelehnt. So erwies sich eine Generallösung als nicht möglich, wohl aber hatte eine südwestdeutsche Sonderregelung Aussicht.

5. Der Beginn der Südweststaatsverhandlungen 1948

In dieser Situation versuchte der badische Staatspräsident Wohleb den Staatspräsidenten von Württemberg-Hohenzollern Bock (CDU) — Nachfolger Carlo Schmid — für einen Zusammenschluß ihrer beiden Länder zu einem Südstaat mit Rottweil als Hauptstadt zu gewinnen, was Bock rundweg ablehnte. Da Neugliederungsvorschläge der elf Ministerpräsidenten von den Militärbefehlshabern genehmigt werden mußten, war zunächst eine Einigung aller drei südwestdeutschen Länder unter sich erforderlich. Im August lud Ministerpräsident Reinhold Maier die Regierungen, die Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden der drei Länder zu einer Tagung auf dem Hohenneuffen (bei Nürtingen) ein. Maier hatte die Fraktionsvorsitzenden bewußt hinzugezogen, weil die südbadischen Demokraten und Sozialdemokraten, die sich allerdings gegenüber der CDU in der Minderheit befanden, Anhänger des Südweststaatsplans waren. Aber auch in der badischen CDU war zumindest eine Minorität dem Südweststaat nicht abgeneigt.

Bei der Tagung auf dem Hohenneuffen traten die gegensätzlichen Fronten klar in Erscheinung. Große Überraschung löste die Rede des Finanzministers Köhler, des Präsidenten der nordbadischen Landesverwaltung, aus. Er galt als entschiedener Anhänger der Wiederherstellung der alten Länder und war die große Hoffnung Freiburgs. Nunmehr trat er eindeutig für den Gesamtzusammenschluß ein. Ihn hatte die Sorge, daß aus ganz Baden und Rheinland-Pfalz ein über die Rheingrenze erweitertes »Elsaß-Lothringen« werden könnte, letztlich bestimmt. Ergebnis der Verhandlung war die Einsetzung einer Kommission zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes über die Bildung des Südweststaates. Noch war die Gründung eines solchen Landes nicht mehr als ein Projekt; aber man mußte eine gängige Bezeichnung finden. Der Name Württemberg-Baden war durch das neue Land blockiert. Die Umkehrung Baden-Württemberg konnte leicht zur Verwechslung führen. Außerdem dachte man auch an andere Namen, so an Schwaben, in Erinnerung an das Herzogtum Schwaben, das auch Südbaden und Württemberg, aber ohne den Norden, umfaßt hatte. Daher bürgerte sich die neutrale Bezeichnung »Südweststaat« sehr schnell ein.

Die Vereinigung sollte auf der Grundlage eines »Staatsvertrages« zwischen den drei Ländern erfolgen. An ihn wäre die Verfassungsgebende Versammlung des neuen Gesamtlandes gebunden gewesen. In dieser aber hätten die Württemberger die Mehrheit gehabt. Deshalb sollten im Vertrag bestimmte badische Reservatrechte, mit denen man rechnete, gesichert werden, um so die Vereinigung zu erleichtern. Es gab noch einen weiteren Grund. In beiden alten Ländern hatte die Gemeinschaftsschule bestanden und war zunächst in allen drei neuen Ländern geblieben. Die absolute Mehrheit der CDU mit ihrer katholischen Majorität setzte jedoch in Württemberg-Hohenzollern eine Regelung

durch, die eine vorherrschende Bekenntnisschule vorsah, und War damit vom Prinzip der »Abwesenheitspflege« abgewichen. Jetzt ging es Gebhard Müller und seiner Partei darum, diese Einrichtungen in ihrem Gebiet als vertragliches Reservatrecht zu sichern.

Zwar gelang der Kommission, wenn auch unter großen Schwierigkeiten, eine Verständigung über einen Vertragsentwurf. Ihn lehnte aber Wohleb, der den Verhandlungen ferngeblieben war, ab. Auch darauf folgende Verhandlungen über einen badischen Entwurf scheiterten, weil sie ebenso wie die weiteren Entwürfe nur einen formalen Zusammenschluß vorsahen, bei dem Baden faktisch als selbständiges Land bestehen bleiben sollte. Zahllose Beratungen von Regierungschefs, Regierungsvertretern und Sachverständigen fanden statt, ohne daß sie ein Ergebnis zeigten. Wohleb wich aus, widerrief die Zustimmung seiner Vertreter wie seine eigene und stellte schlechthin unannehmbare Bedingungen. Er wollte Zeit gewinnen, bis die von den Alliierten gesetzte Frist für die Neugliederung abgelaufen war. Zwar war diese bis zum 15. Oktober 1948 verlängert worden, aber Wohleb verfügte über genügend Ausdauer und über eine reiche Phantasie, um ein Verhandlungsergebnis nicht aufkommen zu lassen.

Leo Wohleb war ein ungewöhnlich gebildeter Mann und ein faszinierender Redner, schon eine starke Persönlichkeit. In der Politik war er ein Neuling. Das kompensierte er durch skrupellose Verschlagenheit und ungehemmte instinktsichere, ganz auf seinen ländlichen Bereich eingestellte Propagandavirtuosität. Für die Franzosen hatte er keine besondere Sympathie, aber der Militärregierung zeigte er sich sehr ergeben, weil auf ihrer Macht die seine beruhte. Er war ein Autokrat mit demokratischen Umgangsformen, persönlich absolut integer, jedoch bediente er sich der Korruption anderer als politisches Mittel. So war er ein kleiner Diktator unter französischer Herrschaft. In der Verhandlungstaktik waren ihm Reinhold Maier und der neue Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern Gebhard Müller (CDU) aus Füramoos (Oberschwaben) überlegen. Dieser, von Haus aus Richter, bis dahin als Ministerialdirektor Stellvertreter des Justizministers und zugleich Vorsitzender der CDU-Fraktion, war nach dem Tode Bocks im August 1948 dessen Nachfolger geworden.

Wohleb entzog sich nach Möglichkeit Verhandlungen, um dann von Freiburg aus seine Partner zu überrumpeln. Er haßte die Württemberger, hatte sie immer schon gehaßt. Das »imperialistische« Württemberg drohe Baden zu vergewaltigen. Ständig fühlte er sich und sein Land von den Schwaben betrogen und glaubte, diese Gefahr nur durch deren Übertrumpfung bannen zu können. Leidenschaftlich liebte er sein kleines Land und fühlte sich als prädestinierter Herr dieses Volks von Bauern und kleinstädtischen Bürgern. Großstädte scheute er ebenso wie große Länder. Ihnen fühlte er sich nicht gewachsen. Im Grunde war er ein vorderösterreichischer Hinterwäldler, aber von Format.

Sein heimlicher Wunsch mag die Erhaltung der Selbständigkeit des kleinen Landes Südbaden gewesen sein. Doch dazu fehlte jegliche Grundlage. Ganz Baden mußte die Parole sein. Aber was er hoffte, war, daß in dem wiederhergestellten Baden der Süden die Vormacht haben würde. Seine Konzeption mag die Bildung eines südwestdeutschen eidgenossenschaftlichen Gebildes gewesen sein, das eines Tages vielleicht einem lockeren Bund deutscher Länder angehören würde. Die kleine gnomartige Erscheinung spielte

meisterhaft die sich verteidigende und sich behauptende Rolle des Schwachen, die ganz auf ihn zugeschnitten war. Virtuos wußte er die Autorität des Mitleidsbedürftigen auszuschöpfen. So war Wohleb ein nicht zu unterschätzender Gegner, ohne oder gegen ihn schien eine Südweststaatsvereinbarung nicht zu erreichen zu sein.

Ein besonders beliebtes Argument Wohlebs war, daß die Teilung der alten Länder durch einen Willkürakt der Westmächte erfolgt sei und daß das Unrecht durch ein restitutio in integrum wiedergutmacht werden müsse. Tatsächlich war ein wirksamer Anstoß zum Südweststaat von der alliierten Trennung ausgegangen. Ob der Südweststaatsgedanke zu einem ernsthaften Plan geworden wäre, wenn die beiden Länder unverändert geblieben wären, kann bezweifelt werden. Die Vereinigung von Nordbaden und Nordwürttemberg war gegen deren Willen aufgezwungen worden. Sie wurde aber zu einem Ansatz für den dauernden Zusammenschluß der drei neuen Länder. Bei der zunächst verabscheuten Verbindung der nördlichen Landesteile ist es in der Praxis viel besser gegangen, als man zunächst erwartet hatte. Gerade die Beratung der Verfassunggebenden Landesversammlung in Stuttgart hatte gezeigt, daß man politisch zusammenarbeiten könnte. Beide, überwiegend Industriegebiete der Verarbeitungs- und Veredelungsproduktion mit beachtlichem Exportanteil hatten ähnliche wenn nicht gleiche Interessen. Der Willkürakt der Alliierten würde sich nicht als sinnlos erweisen, wenn ein Zusammenschluß der nördlichen Landesteile mit dem südlichen möglich sein würde.

Was aus Deutschland werden würde, wußte man 1946/47 bis zum Sommer 1948 nicht. Auch dann noch war es ungewiß, wie sich die künftige Bundesrepublik entwickeln würde. Aber eines ahnte man zumindest: Auf die Wirtschaftskraft und damit die Chance eines politischen Einflusses auf eine westdeutsche Gesamtpolitik würde es sehr ankommen. Die Länder sollten wirtschaftlich möglichst unabhängig und auf fremde Hilfe nicht angewiesen sein. Nur so könnte ein Land seine Selbständigkeit vor allem gegenüber Nordrhein-Westfalen, aber auch gegenüber Bayern behaupten. Württemberg-Baden hatte 3,9 Millionen Einwohner (Nordbaden 1,47 und Nordwürttemberg 2,42); Württemberg-Hohenzollern zählte 1,6 Millionen, Baden 1,3 Millionen Einwohner. Bei einer Wiederherstellung der alten Länder würde Württemberg 4, Baden 2,7 Millionen Einwohner, der Südweststaat hingegen 6,8 Millionen haben. Das allein aber wäre kein entscheidendes Argument gewesen, wenn sich die Zusammenarbeit in Württemberg-Baden nicht bewährt hätte. Hinzu kam die weitverbreitete, und sehr ernst genommene Sorge, zumindestens Südbaden, wenn nicht gar das ganze Randgebiet von Basel bis Trier, könnte auf lange Sicht in Abhängigkeit von Frankreich bleiben, wie es das Saarland schon war.

Dem Südweststaatargument der erhöhten Lebenskraft stand die alt-badische Begründung der Tradition und Heimatliebe gegenüber. 150 Jahre hatte das alte Baden bestanden, und man war damit gut gefahren. Warum sollte man es nicht wiederherstellen? Die Altbadener fürchteten, die Württemberger würden ihr Land unterdrücken und ausnutzen. Es gab auch eine Altwürttemberg-Gruppe. Sie stellte aber nur eine ganze kleine Minderheit dar.

Selbst Wohleb hatte Sorge für den gesicherten Bestand Gesamtbadens, dessen Wiederherstellung nicht allein ausreichen könnte. Deshalb wollte er mit dem wieder-

hergestellten Baden die Pfalz verbinden. Der linksrheinischen Pfalz hatten bis zum Frieden von Luneville Mannheim und Heidelberg gehört. Deshalb fand dieser Gedanke in Nordbaden, gerade im Gebiet beider Städte, starken Anklang. Sie wollten auch die Pfalz mit dem Südweststaat verbinden, um so das württembergische Übergewicht zu kompensieren. Wohleb hatte aber einen Hintergedanken. Der Anschluß der Pfalz an Baden oder an den Südweststaat würde auf entschiedenen Widerstand Frankreichs stoßen, letztlich auch auf den Amerikas. Der Rest von Rheinland-Pfalz, nämlich ohne die Pfalz, wäre nicht mehr lebensfähig gewesen. Ein Teil hätte Hessen, ein Teil Nordrhein-Westfalen angegliedert werden müssen. Weder Amerika noch Frankreich wollten eine Erweiterung des großen Landes Nordrhein-Westfalen dulden, um die Bildung einer neuen Hegemonialmacht im westdeutschen Staat zu verhindern.

6. Das Abstimmungsverfahren als Problem

Wenn man von der Südweststaatbildung als solcher absieht, war die innere Konstruktion des neuen Staatsgebildes nur eine Streitfrage, die andere vielleicht noch entscheidendere war das Abstimmungsverfahren. Denn ein Volksentscheid war nicht nur von den Alliierten vorgesehen, sondern auch von den Landesverfassungen vorgeschrieben. Umstritten war einmal die Formulierung der Fragestellung und die Reihenfolge der Abstimmung (zuerst über den Südweststaat oder über die Wiederherstellung der alten Länder).

Noch umstrittener war die Auswertung des Abstimmungsergebnisses. Die Stuttgarter Regierung, vor allem ihre nordbadischen Mitglieder, wollte sich zu einer Auflösung ihres Landes, was die Voraussetzung für die Wiederherstellung der beiden alten Länder war, nur bereitfinden, wenn sich eine Mehrheit der im Landesteil Nordbaden Abstimmenden dafür erklären würde. Während die Freiburger dafür eintraten, daß die Stimmen nach den beiden alten Ländern gezählt werden, verlangte man in Stuttgart die Zählung der Stimmen gesondert nach den vier Landesteilen Nord- und Südbaden, Nord- und Südwürttemberg.

Die Freiburger vertraten den Standpunkt, daß über diese Frage nur die Gesamtbevölkerung des alten Württemberg und des alten Baden, die von den Besatzungsmächten willkürlich geteilt waren, entscheiden könnte. Die Stuttgarter Regierung berief sich auf die Verfassung des neuen Landes Württemberg-Baden und auf ihren Eid. Sie könnte nicht in die Auflösung dieses Landes gegen den Willen der Mehrheit der nordbadischen Bevölkerung einwilligen. Die Altbadener bestanden auf ihrem historischen Recht, die Südweststaatanhänger beriefen sich auf ihr aktuelles Verfassungsrecht. Sowohl der eine wie der andere Rechtsstandpunkt ließ sich vertreten. Zwischen beiden Auffassungen bestand ein unlösbarer Widerspruch. Vor einem ähnlichen Problem war der Wiener Kongreß gestanden, aber er hatte eine Lösung gefunden, nämlich die Aufrechterhaltung des neuen Status quo. Gerade das aber wollten auf die Dauer alle drei neuen Länder jetzt nicht.

Hinter den prinzipiellen Auffassungen standen abstimmungsarithmetische Überlegungen. Die Freiburger rechneten mit einer starken Mehrheit für die Wiederherstellung Badens in ihrem eigenen Land. Sie könnte so groß sein, daß bei Durchzählung aller badischen Stimmen eine nordbadische Majorität für den Südweststaat nicht ausreichen

würde. Hingegen glaubte sich die württembergisch-badische Regierung einer, wenn auch vielleicht knappen Mehrheit in Nordbaden für den Südweststaat ganz sicher zu sein. Das befürchteten auch die Freiburger. Diese wollten mit Hilfe einer gesamtbadischen Zählung ihr Ziel erreichen, die Stuttgarter hingegen das ihre durch eine nach Landesteilen getrennte Auszählung. Eine Südweststaatsmehrheit in drei Landesteilen sollte eine entgegengesetzte Majorität im vierten überstimmen können.

Solange eine Verständigung über die Auswertung des Abstimmungsergebnisses nicht erreicht war, konnte ein Plebiszit mit rechtsverbindlicher Wirkung nicht stattfinden. In dem Streit um die beiden Rechtsauffassungen und die beiden Arten der Abstimmungsverfahren schien es keine Kompromißmöglichkeiten zu geben. Die dritte Lösung der Erhaltung des Status quo galt als ausgeschlossen. Eine schiedsrichterliche Kompetenz hätten die drei Westmächte gehabt, aber sie hatten sie vorbehaltlich ihrer letzten Entscheidung auf die Ministerpräsidenten übertragen. Diese waren wiederum auf die Vorschläge der Regierungschefs der drei süddeutschen Länder angewiesen. Die drei Regierungschefs hatten sich zwar letztlich auf einer Abstimmung über den Südweststaat mit der Stimmenberechnung nach den alten Ländern geeinigt, nicht aber auf eine über die Wiederherstellung der alten Länder. Hier blieb es bei den alten Gegensätzen. Nach dem gemeinsamen Votum sollte der Südweststaat gebildet werden, wenn in den beiden alten Ländern eine Mehrheit für ihn erreicht würde. Würde der Südweststaat abgelehnt, so sollte nach dem Vorschlag Müllers und Wohlebs in gleicher Weise eine Abstimmung über die Wiederherstellung der alten Länder erfolgen. Würde in einem der beiden Länder eine Mehrheit dafür erreicht, so waren damit beide Länder wieder hergestellt.

Reinhold Maier hingegen gab in dieser Frage ein Sondervotum ab. Er verlangte, daß die zweite Frage nur als bejaht gelten sollte, wenn sich dafür eine Mehrheit in den drei neuen Ländern und im Landesteil Nordbaden ergeben würde. Außerdem hatte er eine Zusatzfrage vorgesehen, nämlich nach der Vereinigung von Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden, also ohne Baden, die Freiburg rundweg ablehnte. Man sprach von der »kleinen Südweststaatlösung«, Reinhold Maier rechnete damit, daß dann das isolierte Baden über kurz oder lang folgen würde. Aber die Franzosen hätten sich mit allen Mitteln einem solchen Projekt widersetzt. Das hatten sie auch Gebhard Müller wissen lassen. Er fürchtete, daß wegen dieser Vorschläge die Militärbefehlshaber den ganzen Plan ablehnen würden. In Tübingen war man aber auch besorgt, daß der alleinige Anschluß an Württemberg-Baden ein zu starkes Übergewicht der industriellen nördlichen Landesteile herbeiführen könnte.

Der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 1948 lagen also zwei Voten vor. Sie konnte sich nicht für das eine oder andere Votum entscheiden und leitete deshalb beide an die Militärbefehlshaber weiter. So waren diese, letztlich deren Regierungen, wieder die Schiedsrichter, und die Südweststaatsfrage wurde zu einem interalliierten Problem.

Im April 1949 beschloß die Außenministerkonferenz in Washington die Frage der Neugliederungen im Südwesten bis zur Bildung der Bundesregierung zu vertagen. Sie war in der damaligen Situation der bevorstehenden Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht interessant genug, um deshalb Streit zwischen den Alliierten aufkommen zu lassen.

Hier zeigte sich die Gefährdung, daß dieser Fragenkomplex als Objekt interalliiertes Politik an Stellenwert verlieren und daher lange unentschieden bleiben würde.

7. Eine Sonderregelung für den Südwesten: Artikel 118 GG

7.1 Gebhard Müllers Vorstoß

Inzwischen war der Parlamentarische Rat zusammengetreten. Die Gründung der Bundesrepublik stand bevor. Zwar war im Artikel 29 des Grundgesetzes ein sehr kompliziertes Verfahren zur Umbildung von Ländern vorgesehen. Das hätte bedeutet, daß die Veränderung des bestehenden Zustandes im Südwesten zumindest ganz erheblich verzögert, wenn nicht überhaupt unmöglich gemacht wurde. Hinzu kam die Sorge, daß die Westmächte durch einen Vorbehalt, wozu sie berechtigt waren, den Artikel 29 bis zum Abschluß eines Friedensvertrages aussetzen würden. Das Paradoxe war, daß die Bildung eines westdeutschen Staates die Neuordnung des Südwestens verhindern konnte.

In dieser Situation schlug der Staatspräsident Gebhard Müller im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten Reinhold Maier dem Parlamentarischen Rat die Aufnahme einer Sonderregelung für die Neugliederung des Südwestens im Grundgesetz vor. Der Parlamentarische Rat übernahm am 12. Mai, ganz kurz vor Verabschiedung des Grundgesetzes, im Artikel 118 den von Gebhard Müller vorgeschlagenen Text: »Die Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiet kann abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 durch Vereinbarung der beteiligten Länder erfolgen. Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so wird die Neugliederung durch Bundesgesetz geregelt, das eine Volksbefragung vorsehen muß.« Bewußt war der Artikel so gefaßt, daß die umstrittenen Fragen des Gesamtzusammenschlusses und der Wiederherstellung der alten Länder offen blieb. Die Aufnahme von Art. 118 in das Grundgesetz war ein entscheidender Erfolg — man kann von der dritten Weichenstellung sprechen. Denn dadurch wurde verhindert, daß die Frage der Neugliederung nach Gründung der Bundesrepublik versandete. Doch damit war das Problem noch nicht gelöst. Das Grundgesetz bedurfte der Zustimmung der Alliierten. Diese enthielt Vorbehalte. Der wichtigste Vorbehalt war, daß Berlin nicht als Bundesland anerkannt wurde. Ein weiterer Vorbehalt galt den Artikeln 29 und 118.

7.2 Ein Entscheidungsrecht der Alliierten?

Artikel 29 wurde bis zum Abschluß eines Friedensvertrages suspendiert. Der Vorbehalt zu Artikel 118 war nicht klar formuliert, ließ aber nur bei manipulierter Interpretation ein besonderes Vorbehaltsrecht zu. An sich wäre die Erwähnung dieses Artikels überflüssig gewesen. Der französische Außenminister Schuman hatte in einem Gespräch mit Gebhard Müller ausdrücklich erklärt, daß Frankreich sich in der Südweststaatfrage neutral verhalten würde. Aber er vermochte sich bei seinen Diplomaten und den Militärs in der Zone nicht durchzusetzen. Nach der Gründung der Bundesrepublik waren anstelle der Zonenbefehlshaber Hohe Kommissare der Westmächte getreten. Der Hohe Kommissar Frankreichs François-Poncet vertrat, gestützt auf die äußerst fragwürdige Interpreta-

tion der Vorbehalte zu Artikel 118, öffentlich die Auffassung, daß eine bundesrechtlich angeordnete Volksabstimmung über die Neuordnung im Südwesten der Zustimmung der Alliierten bedurfte. Das hätte bedeutet, daß beispielsweise diese hinsichtlich der Art der Fragestellung, der Reihenfolge der Abstimmung und ihrer Berechnung hätten intervenieren können. Wer das Recht der Zustimmung hat, kann auch Abänderung verlangen. Frangois-Poncet wollte die Südweststaatbildung verhindern. Sie wäre, sagte er noch Anfang 1950, »frankreichfeindlich«. Französischerseits trat man jetzt offen mit einem Vorschlag des Austausches von Nordbaden gegen Südwürttemberg innerhalb der beiden Zonen hervor. Das erregte die Angst der Nordbadener. Sie wollten nicht in die französische Zone mit deren schlechteren Bedingungen eingegliedert werden. Zwar waren nach dem von den Alliierten für die Bundesrepublik erlassenen Besatzungsstatut die Kompetenzen der Zonen- und damit der Landesmilitärbefehlshaber stark reduziert. Aber damals wußte man noch nicht, ob das eine bleibende Regelung sein würde.

Wohl hielt sich der amerikanische Hohe Kommissar gegenüber der von Frangois-Poncet vertretenen Politik zurück. Er deckte sie weder noch desavouierte er sie, weil seine Regierung die Angelegenheit aus diplomatischen Gründen vertagen wollte. Aber der amerikanische Militärgouverneur von Württemberg-Baden ließ Stuttgart wissen, daß seine Regierung eine Teilung des von ihr geschaffenen Landes Württemberg-Baden, die Voraussetzung für die Wiederherstellung der alten Länder war, nicht zulassen würde. Das war entweder genauso richtig oder genauso falsch wie der Standpunkt Frangois-Poncets. Sehr wahrscheinlich wurde Frangois-Poncet von Wohleb, der amerikanische Gouverneur von Reinhold Maier inspiriert. Es gab beim Südweststaatproblem nicht nur eine deutsche und eine interalliierte Verhandlungs- wie Entscheidungsebene, sondern beide waren miteinander verzahnt. Es bestanden gegensätzliche Fronten unter den Deutschen wie unter den Alliierten einerseits und andererseits partielle Verbindungen zwischen ihnen.

7.3 Die Haltung Adenauers

Der Bundeskanzler Adenauer verhielt sich in dieser Frage sehr reserviert. Das zeigt sich auch auf Bundesebene. Die Bildung eines Südweststaates war ihm unerwünscht. Das könnte zu Konflikten innerhalb der südwestdeutschen CDU, vielleicht sogar zu einer Abspaltung der südbadischen führen. Vor allem fürchtete er in diesem Fall den Verlust der je drei CDU-Bundesratsstimmen von Baden und Württemberg-Hohenzollern, in denen die CDU über die absolute Mehrheit verfügte. Diese Chance würde sie im Südweststaat wohl nicht haben. Außerdem scheute er aus außenpolitischen Gründen, in einer Frage, die ihm nicht als notwendig und dringend erschien, Differenzen mit dem französischen Hohen Kommissar aufkommen zu lassen. Es ist also möglich, daß Adenauer die Hohen Kommissare hatte wissen lassen, daß »auf Bundesebene an der südwestdeutschen Frage kein besonderes Interesse bestand«.

Gebhard Müller wandte sich Anfang Januar 1950 zweimal an seinen Parteifreund Adenauer, um seitens der Bundesregierung eine Klärung in der Frage des Artikels 118 bei den Alliierten zu erwirken. Als Adenauer nicht sofort darauf antwortete, attackierte Müller ihn in einem Artikel: »Sollte«, so heißt es, »tatsächlich, vielleicht sogar angeregt

durch deutsches Sichbescheiden, die Hohe Kommission versuchen, die Vereinigung im südwestdeutschen Raum zu vertagen, wird die Bundesregierung um unser Recht kämpfen müssen«. Mitte Januar benachrichtigte Adenauer Gebhard Müller, daß er den Artikel 118 als geltendes Recht ansähe. Am 20. April teilte die Hohe Kommission dem Bundeskanzler mit, Artikel 118 ist rechtswirksamer Bestandteil des Grundgesetzes. Damit war der alliierte Vorbehalt entfallen und auch jegliche Interpretation, wie sie François-Poncet vertreten hatte. Die beteiligten Länder und die gesetzgebenden Bundesorgane hatten nunmehr freie Hand. Da eine alliierte Entscheidungskompetenz in dieser Frage nicht mehr bestand, entfiel auch die Gefährdung dieser Frage durch interalliiertes Desinteressement und ständige Vertagung. Aber ganz waren die Westmächte noch nicht aus dem Spiel, wie die Sorge Adenauers zeigte. Es kam eine neue Gefährdung, nunmehr des Desinteressements und der Vertagung seitens des Bundes, auf.

8. Die Volksbefragung vom September 1950 als Orientierungsgrundlage

Inzwischen waren die Verhandlungen zwischen den südwestdeutschen Ländern fortgesetzt worden. Den ursprünglichen Plan eines Staatsvertrages hatte man aufgegeben. Wohleb hatte kein Interesse mehr an einem Staatsvertrag, denn dieser konnte sein Propagandaargument der Unterdrückung Badens durch Württemberg beeinträchtigen. Es ging vielmehr allein um das Abstimmungsverfahren. Hier waren die Gegensätze im wesentlichen unverändert geblieben. In einem Fall, nämlich der Durchzählung nach alten Ländern, konnte eine südbadische Majorität gegen den Südweststaat und für die Wiederherstellung der alten Länder Nordbaden von Nordwürttemberg trennen. Im anderen Fall, nämlich der Einteilung in vier Abstimmungsbezirke, konnte eine Südweststaatsmajorität in Nordbaden Südbaden gegen dessen Willen zur Bildung des Südweststaates zwingen.

Im Dezember 1949 hatte die Mehrheit von Vertretern der SPD, FDP und CDU Nordbadens beschlossen: Von Landtag und Regierung zu fordern, »alles zu tun, um den Südweststaat zu schaffen, aber auch alles zu verhindern, was entgegen der Verfassung den Bestand des Landes Württemberg-Baden gefährden könnte«. Auch die Zulassung einer Abstimmung, die zur Trennung Nordbadens von Nordwürttemberg hätte führen können, bedurfte der qualifizierten Mehrheit des Landtags. Diese Majorität wäre aber bei dem geschlossenen Widerstand von SPD und FDP in Stuttgart nicht zu erreichen gewesen. Damit hatte sich gezeigt, daß die südwestdeutsche Frage im Wege der Verhandlungen nicht zu lösen war.

Württemberg-Baden, für damalige Verhältnisse ein wirtschaftlich gesundes Land, konnte warten, nicht aber die beiden kleinen Länder mit ihrer prekären wirtschaftlichen und finanziellen Lage. Das sah Gebhard Müller sehr klar und sprach es auch aus, während Wohleb, in Wirtschafts- und Finanzpolitik unbewandert, dieses Problem nicht sehen konnte oder wollte. Für Württemberg-Baden gab es auch die Möglichkeit, daß sich Württemberg-Hohenzollern allein angeschlossen hätte. Dann würde auch über kurz oder lang Südbaden wohl nichts anderes übrig bleiben. Aber diesen Weg wäre man in Tübingen ungern gegangen.

So gab es sehr verschiedene Prioritäten in den einzelnen Ländern. Baden zog den Status quo der Südweststaatsbildung, Württemberg-Baden diesen der Wiederherstellung der alten Länder vor. Württemberg-Hohenzollern drängte auf die Südweststaatlösung. Daher war Württemberg-Hohenzollern das aktivste Land. Diese Aktivität entsprach aber auch der Veranlagung Gebhard Müllers. Er war mehr und mehr zum Vermittler zwischen Stuttgart und Freiburg, zwischen Reinhold Maier und Wohleb, deren Gegensätze sich ständig verschärft hatten, geworden. Dabei konnte er sich in der Südweststaatsfrage weitgehend auf seinen Innenminister Viktor Renner (SPD) stützen, der zugleich als Verbindungsmann zur Sozialdemokratie in beiden anderen Ländern wirkte.

Am 15. April 1950 traten die Regierungschefs der drei Länder zu einer Konferenz in Freudenstadt zusammen, um, wie man meinte, das Scheitern der Vereinbarung festzustellen, was Voraussetzung für eine Bundesregelung war. Alle drei drohten gegenseitig mit ihr, aber im Grund wünschte sie keiner. Hier würden Landfremde, nicht unmittelbar Interessierte, über die südwestdeutsche Frage entscheiden, und man wußte nicht, was dabei herauskommen würde.

In dieser Situation machte Gebhard Müller den überraschenden Vorschlag, in den drei Ländern sollte eine Volksbefragung, eine Informationsabstimmung, stattfinden, ohne daß eine verbindliche Auswertung nach irgendwelchen Abstimmungsbezirken vorgesehen wäre. Das war ein Verfahren, wie man es in Deutschland bisher nicht gekannt hatte. Damit war die entscheidende Streitfrage zunächst ausgeklammert. Jeder konnte Berechnungen nach eigenem Belieben anstellen, mußte aber auch die anderen Berechnungsarten zur Kenntnis nehmen. Zwar konnte die Abstimmung keine konstitutive Wirkung haben, sie würde aber der Orientierung dienen. Es hatte auf die Dauer wenig Sinn, an der Spitze Konstruktionen auszudenken, ohne die Resonanz im Volk zu berücksichtigen. Am 24. September 1950 fand die Volksbefragung statt.

Vorher hatte eine aktive, zum Teil sehr scharfe Propaganda eingesetzt. Gruppierungen von Südweststaatanhängern bestanden nicht nur in Württemberg-Baden und in Württemberg-Hohenzollern, sondern gerade auch in Baden. Andererseits wirkte eine altbadener Gruppe in Nordbaden. Ein Argument, auf altbadischer katholischer Seite war die Kirchenfeindlichkeit des Südweststaates«. Was damit gemeint war, ist nicht ohne weiteres zu erkennen. Führend in der Südweststaatbewegung war der Katholik Gebhard Müller, früher Justitiar des Bischofs von Rottenburg. Allerdings waren in Südbaden 76% der Bevölkerung katholisch, in Gesamtbaden würden es 59%, im Südweststaat zwischen 45 und 48% sein.

Der Bischof von Rottenburg verhielt sich neutral. Auch das erzbischöfliche Ordinariat in Freiburg hatte den Gläubigen die Abstimmung freigestellt. Aber auf dessen Dekanatskonferenzen wurde intensiv für Altbaden geworben. Der Erzbischof selber erklärte: »Ich habe mich bemüht, die Gründe sorgsam zu prüfen und gegeneinander abzuwägen und habe dabei die persönliche Überzeugung gewonnen, daß ich mich für meine Person für die Wiederherstellung des Landes Baden, wie es bis zur Zerreißung des Landes durch die alliierten Mächte im Jahre 1945 bestanden hat, entscheiden muß«. Diese Erklärung wurde stark verbreitet. Auf beiden Seiten fehlte es nicht an Begründungen und Widerle-

gungen für oder gegen die eine oder andere Lösung, rationale, mehr aber noch imponderable.

Die Abstimmung hatte folgendes Ergebnis:

| | Südbaden | Nordbaden | Südwürtt. | Nordwürtt. |
|-----------------------|----------|-----------|-----------|------------|
| Für den Südweststaat: | 214 931 | 331 113 | 324 379 | 623 520 |
| Für die alten Länder: | 316 696 | 247 962 | 26 446 | 43 158 |

Zählte man nach den alten Ländern, so ergab sich in ganz Baden für deren Wiederherstellung ein Mehr von 16 614 Stimmen (1,14%). Südbaden hatte Nordbaden überstimmt. Zählte man nach den Abstimmungsbezirken entsprechend dem Stuttgarter Vorschlag, so hatten sich drei für den Südweststaat entschieden. Das Ergebnis dieser Abstimmung war, daß über deren Regelung nur noch der Bund entscheiden konnte, was auch durch das Grundgesetz vorgesehen war.

9. Das Neugliederungsgesetz vom Januar 1951

9.1 Länderinteressen und die Haltung der Parteien im Bundestag

Im Januar 1951 beantragte die FDP im Bundestag, daß lediglich der Südweststaat gebildet werden sollte, wenn in drei Abstimmungsbezirken und im gesamten Abstimmungsbereich sich eine Mehrheit dafür ergeben würde. Im anderen Fall sollten die bisherigen Länder bleiben. Das entsprach den Intentionen Reinhold Maiers.

Nach dem Entwurf der badischen Regierung sollte die Frage nach der Wiederherstellung der alten Länder als erste, die nach dem Südweststaat als zweite gestellt werden und die Auswertung des Abstimmungsergebnisses nach den beiden alten Ländern erfolgen, aber die Flüchtlinge sollten von der Abstimmung faktisch ausgeschlossen sein. Der Tübinger Entwurf sah nur eine Abstimmung über den Südweststaat vor. Der Zusammenschluß sollte erfolgen, wenn sich die Mehrheit in drei Abstimmungsbezirken und im gesamten Abstimmungsgebiet dafür entschieden hätte. Im anderen Fall wären die alten Länder wieder herzustellen.

Gebhard Müller hatte sich in der Frage der Durchzählung nach den alten Ländern von Wohleb unter dem Eindruck der Abstimmungsergebnisse der Volksbefragung getrennt. Der Tübinger und der Freiburger Vorschlag waren jeweils von einer Gruppe der CDU als Antrag eingebracht worden. Die CDU war in dieser Frage gespalten. Gebhard Müller unternahm alle Anstrengungen, um zu verhindern, daß Wohleb sich in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion durchsetzte. Er hatte deswegen einen schweren Stand in seiner eigenen Partei. Denn er befand sich nicht nur im Gegensatz zu Adenauer, sein Neugliederungsantrag im Bundestag hatte zu einem, wenn auch nur vorübergehenden, Konflikt der CDU/CSU geführt, die ohne Südweststaatsfrage nicht aufgetreten wäre. Der

Fraktionsvorsitzende v. Brentano war Bruder des Chefs der badischen Staatskanzlei. In Bayern sah man die Bildung eines starken Staates im Westen sehr ungern. Man fürchtete auch, die Pfalz, die bis 1945 bayerisches Gebiet war und nach Bayerns Wunsch es wieder werden sollte, würde sich später dem Südweststaat anschließen können. Deswegen war auch das Land Rheinland-Pfalz besorgt. Bei der nordrheinwestfälischen CDU bestand keine Sympathie für die Neugliederung. Nordrhein-Westfalen und Bayern waren die beiden größten Länder in der Bundesrepublik. Diesen Vorsprung wollten sie sich ungern schmälern lassen.

Die sozialdemokratisch regierten Hansestädte Hamburg und Bremen wehrten den Anfängen, weil sie etwaige Rückwirkungen der Neugliederung im Südwesten auf die Selbständigkeit der beiden Stadtstaaten fürchteten. Auf der ersten Sitzung des Bundestagsausschusses ließ der Bundesinnenminister Lehr erklären, die Bundesregierung habe beschlossen, die Neugliederungsfrage auszusetzen, der Artikel 118 sehe keine Fristen vor. Darauf aber ließ sich die Mehrheit des Ausschusses nicht ein. Am 22. Januar wurde der Tübinger Entwurf mit neun gegen sechs Stimmen angenommen. Zwei Monate später verabschiedete der Bundestag das Neugliederungsgesetz, wie es der Ausschuss vorgelegt hatte. Trotz des mangelnden Interesses an der Bildung eines Südweststaats und des breitgestreuten Widerstandes gegen die Bildung stimmten die überwiegende Mehrheit von Sozialdemokraten und Freien Demokraten sowie Teile der CDU aus prinzipiellen Erwägungen für das Neugliederungsgesetz.

9.2 Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Die Volksabstimmung war auf den 16. September 1951 festgesetzt worden. Am 25. Mai rief die badische Regierung das Bundesverfassungsgericht u. a. mit der Begründung an, daß das Abstimmungsverfahren grundgesetzwidrig wäre. Im umgekehrten Falle hätte Stuttgart bestimmt, wahrscheinlich auch Tübingen, geklagt. Aber das Bundesverfassungsgericht war damals noch nicht konstituiert. Wegen eines Streits um den Kandidaten für den Präsidentenposten war die Wahl hinausgeschoben worden. Wohleib weigerte sich, die Volksabstimmung in seinem Land durchzuführen, solange das Bundesverfassungsgericht nicht entschieden hätte. Die Möglichkeit, daß das Bundesverfassungsgericht mangels Konstituierung zur Entscheidung nicht in der Lage wäre, war rechtlich nicht vorgesehen. Andererseits war nach dem Grundgesetz Baden zur Durchführung des Gesetzes verpflichtet, sonst hätte die Bundesregierung es zwingen können, gegebenenfalls mit Anwendung des Bundeszwanges nach Artikel 37 GG. Aber diesen äußersten Schritt, kaum zwei Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik, scheute man in Bonn.

Doch Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern forderten den Vollzug der Volksabstimmung. Sie hätten im anderen Fall gegen die Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht klagen können. Das Gericht konnte noch rechtzeitig zusammentreten und verlegte durch einstweilige Anordnung den Abstimmungstermin vom 16. September auf den 19. Dezember. Am 23. Oktober wies das Bundesverfassungsgericht im wesentlichen die Klage Badens ab. Das Neugliederungsgesetz war rechtsgültig. Die Rechtslage hatte sich geändert, seitdem das Grundgesetz in Kraft getreten war. Das zeigt

die Urteilsbegründung: Nach Artikel 118 GG umfaßte das Neugliederungsgebiet die drei Bundesländer Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden. Über die Neugliederung dieses Gebietes hatte letztlich dessen Bevölkerung zu entscheiden, nicht aber das Bundesvolk, auch nicht die gesetzgebenden Organe des Bundes. Wohl sichert Artikel 79 Absatz 3 GG die Gliederung des Bundes in Länder. Aber das Grundgesetz garantiert nicht die Existenz der bestehenden einzelnen Länder.

Die Neugliederung nach Artikel 118 sieht ja gerade vor, daß Länder ihre Existenz verlieren können. Sie darf daher nicht am Widerspruch der Bevölkerung eines Landes scheitern. Die zur Zeit bestehenden Länder des Bundes sind in demokratischer Weise gebildet worden. Das Grundgesetz muß von ihnen und ihrer staatsrechtlichen Existenz aussehen. Damit ist die Annahme, daß noch die alten Länder Baden und Württemberg rechtlich fortleben, unvereinbar. Ein rechtlicher Anspruch auf die Wiederherstellung der alten Länder findet weder im Wortlaut des Grundgesetzes noch in einem allgemeinen Verfassungsgrundsatz seine Stütze. Das Bundesverfassungsgericht hatte nicht festzustellen, ob auch andere Abstimmungsverfahren verfassungsmäßig waren, sondern ob das durch das Neugliederungsgesetz festgelegte Verfahren verfassungswidrig war. Dies hat das Bundesverfassungsgericht verneint.

10. Die Volksabstimmung vom 19. Dezember 1951

Die Abstimmung ergab in drei Abstimmungsbezirken (außer Südbaden) und insgesamt eine Mehrheit für den Südweststaat.

| | Südbaden | Nordbaden | Südwürtt. | Nordwürtt. |
|-----------------------|----------|-----------|-----------|------------|
| Für den Südweststaat: | 233 245 | 382 017 | 363 321 | 768 000 |
| Für die alten Länder: | 383 440 | 287 569 | 34 161 | 53 000 |

Das Resultat der Abstimmung wich im Prinzip nicht wesentlich von dem der Volksbefragung ab. Eine Durchzählung nach den alten Ländern entsprechend dem Antrag Wohlebs hätte in Nord- und Südbaden eine Mehrheit für die Wiederherstellung Badens ergeben. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet endgültig. Eine Berufung gegen sein Urteil gibt es nicht. Wohleb versuchte nunmehr einen ganz ungewöhnlichen Ausweg. Auf sein Betreiben wurde aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion noch im Dezember beantragt, das Neugliederungsgesetz bis zur Durchführung der Neugliederung des gesamten Bundesgebietes nach Artikel 29 auszusetzen. Das hätte die Vertagung auf unabsehbare Zeit bedeutet. Rückblickend wird man wohl feststellen können, daß der Südweststaat bis heute nicht hätte gebildet werden können.

Adenauer war nach wie vor ein Gegner des Zusammenschlusses der drei neuen Länder. Seine politischen Interessen standen im Konflikt mit seinen Amtspflichten als Bundes-

kanzler, der für den Vollzug von Bundesgesetzen Sorge zu tragen hatte. Wie sich Adenauer tatsächlich bei diesem unerwarteten Nachspiel verhalten hat, weiß man nicht. Jedenfalls wurde im Bundestag der Wohlebsche Antrag auf Aussetzung des Vollzuges der Volksabstimmung mit 192 zu 120 Stimmen bei 15 Enthaltungen abgelehnt. Damit war das letzte Hindernis beseitigt.

11. Das neue Land Baden-Württemberg

Die Verfassunggebende Versammlung des neuen Landes wurde am 9. März 1951 gewählt. Die CDU war die stärkste Partei mit 52 Mandaten, die SPD verfügte über 38, die FDP über 23, der BHE (Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) über 6 und die Kommunisten über 4 Mandate. Eine Koalition von SPD, FDP und BHE würde stärker als die CDU sein. FDP und SPD, in erster Linie Reinhold Maier, fürchteten, daß die im Land gespaltene CDU die Verwirklichung des Zusammenschlusses, vor allem bei der Verfassungsberatung, hemmen könnte. So bildete Reinhold Maier zur großen Überraschung aus SPD und FDP und BHE am 25. April eine Regierung. Damit waren die drei Bundesländer gemäß der bundesrechtlichen Regelung zu einem Bundesland vereinigt.

Gebhard Müller war es zwar gelungen, daß die CDU die Südweststaatbildung nicht verhinderte. Jetzt aber scheiterte er durch sie, aber nur für kurze Zeit. Am 30. September 1953 wurde er zum Ministerpräsidenten gewählt und bildete eine Regierung aus der bisherigen Koalition und der CDU, der Reinhold Maier nicht mehr angehörte. Eine ernsthafte Krise in Baden-Württemberg ist aus dem Gegensatz der alten Länder, der im Abstimmungskampf vehement zum Ausdruck gekommen war, seitdem nicht entstanden. Das neue Land hat sich sehr viel schneller integriert, als es erwartet wurde. Seit 1966 sitzen in der Landesregierung mehr Badener als Württemberger. Ein Badener ist seit neun Jahren Ministerpräsident, ohne daß es Aufregung gegeben hätte. Selbst die einschneidenden Kreis- und Gemeindereformen haben zwar Rechtsstreitigkeiten ausgelöst, aber nicht zu schweren Konflikten geführt. Der Zusammenschluß hat sich ebenso landespolitisch wie bundespolitisch bewährt.

aus: Bausinger/Eschenburg (Hrsg.): Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde. Stuttgart 1975 [Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs Band 1]