

# Besatzungsregime oder Selbstregierung? Demokratischer Aufbau in (Süd-)Baden nach 1945 \*

Von  
PAUL FEUCHTE

Die innen- und außenpolitische Situation von 1945 und den Jahren danach kann man nicht verstehen ohne den Blick auf die elementaren Voraussetzungen, die der Krieg und die deutsche Niederlage für den Neubeginn geschaffen hatten. Ihre Kennzeichen waren eine völlige wirtschaftliche und finanzielle Zerrüttung, die Vernichtung großer Teile des Volksvermögens, der Arbeitsstätten und Wohnungen, die Vertreibung großer Teile der Bevölkerung und dazu die vollständige Besetzung des deutschen Staatsgebiets durch fremde Heere, Amerikaner, Engländer, Franzosen, Sowjetsoldaten, zunächst deshalb auch das Ende jeder eigenständigen deutschen Staats- und Verwaltungstätigkeit.

Zunächst soll der außenpolitische Rahmen abgesteckt werden, den die Alliierten und besonders die französische Deutschland-Politik ihren eigenen Dienststellen und natürlich auch den deutschen Organen vorgegeben haben. Nicht davon zu trennen sind die Verfahrensweise dieser Beteiligten und die eingesetzten Instrumente, ebenso gehört dazu der Einfluss auf den materiellen Gehalt der deutschen Rechts- und Staatsentwicklung.

Dem Ausmaß der Katastrophe entsprach die anfänglich fast uneingeschränkte Ausübung der staatlichen Gewalt durch die Siegermächte. Dass die vom Alliierten Kontrollrat in Anspruch genommene Gewalt keine Begrenzung ihrer Vollmachten kenne, war eine verbreitete, aber von der Völkerrechtswissenschaft bald zurechtgerückte Meinung. Es konnten sogar Zweifel aufkommen, ob nach dem 8. Mai 1945 das Deutsche Reich überhaupt noch bestand. Die *debellatio* der deutschen Streitmacht wurde von manchen verstanden als kriegerische Vernichtung der deutschen Staatsgewalt, welche die Siegermächte berechtigte, mit dem Gebiet und Volk des bisherigen deutschen Staates jede ihnen beliebende rechtliche Verfügung zu treffen.

Der oberste Befehlshaber der Alliierten Streitkräfte vereinigte in seiner Person die höchste gesetzgebende, rechtsprechende und vollziehende Gewalt im besetzten Gebiet. So verkündete es General Eisenhower, später Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, 1945 in seiner ersten Proklamation.

Der Einschnitt erschien als der verheerendste Bruch in der deutschen Geschichte, als ein Abreißen der historischen Kontinuität. Abgebrochen war aber nicht die staats- und völkerrechtliche Kontinuität des Reiches. Das wurde in der Völkerrechtswissenschaft bald erkannt und später vom Bundesverfassungsgericht bestätigt, welches die Ausübung der Staatsgewalt durch die Alliierten nach völkerrechtlichem Okku-

pationsrecht, also nicht durch Annexion, legitimiert sah. Demnach musste Deutschland nicht neu konstituiert, wohl aber neu organisiert werden.

Schritte dazu taten die Alliierten schon vor dem Ende des Krieges. Die Londoner Konferenz vom September 1944 hatte angesichts der erfolgreichen Invasion an der Atlantik-Küste die Besatzungszonen innerhalb der Grenzen Deutschlands von Ende 1937 festgelegt, nachher modifiziert unter Berücksichtigung der Beteiligung Frankreichs. Die Zonen, ausgerichtet an politischen und militärtechnischen Interessen der Sieger, bestimmten die Grenzen der wieder erstehenden deutschen Länder. Geschichtliche, geographische, landsmannschaftliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte spielten dabei eine untergeordnete Rolle, und keines der Länder hat die aus der Weimarer Zeit vertrauten Konturen übernehmen können. Im Südwesten durchschnitt die Autobahn als Grenze das alte Baden und das alte Württemberg in Teile von ungleicher Leistungskraft, Zusammengehöriges jäh auseinanderreißend.

Für diese Grenze war das Verlangen der Amerikaner nach dem Besitz der beiden Hauptstädte Stuttgart und Karlsruhe und vor allem der Autobahn als Verbindung zu ihrem Gebiet in Bayern und Österreich maßgebend. Deshalb mussten die Franzosen das von der Armee Lattre de Tassignys – des späteren Oberkommandierenden in Indochina – im Handstreich absprachewidrig genommene Gebiet um Karlsruhe und Stuttgart schnell wieder räumen. Mit seiner Rhein-Donau-Armee – *Rhin et Danube* – blieben sie im Bereich des südlichen Baden und Württemberg maßgebend. Wären Stuttgart und Karlsruhe in französischer Hand geblieben, hätte dies nachhaltig auf die spätere Struktur der deutschen Länder eingewirkt.

Länder, die nach der deutschen Niederlage entstanden, konnten nichts anderes sein als ein *Mixtum compositum* aus Weltpolitik, militärischen Bedürfnissen der Sieger und einigen Elementen deutscher Geschichte. Demokratische Legitimation hatten sie zunächst nicht; sie erwuchs ihnen erst aus der Annahme durch ihre Bevölkerungen und die Verfassungen.

Die Amerikaner waren die ersten, die zur Neuorganisation schritten. Bereits am 19. September 1945 proklamierte General Eisenhower die Bildung der Länder Württemberg-Baden, Bayern und Hessen. Kurz darauf schuf er für diese Länder einen „Länderrat“, der die von deutscher Seite zu treffenden Entscheidungen koordinierte. Mochten diese Maßnahmen anfangs nur als ein Provisorium erscheinen, so legten sie doch den Grund für den Staatsaufbau. Der bayerischen Tradition konnten die Amerikaner einigermaßen treu bleiben, da sie dieses Gebiet außer der Pfalz in ihrer Zone fast geschlossen vorfanden. Anderswo waren ihnen durch die Zonengrenze die Hände gebunden, so dass nicht nur Baden und Württemberg zerschnitten blieben, sondern auch für „Großhessen“ – so wurde es zunächst genannt – die Teilung und neue Kombination historischer Gebilde nötig wurde.

Die Amerikaner setzten Ecksteine des demokratischen Aufbaus: die Zulassung politischer Parteien in den Kreisen, dann in den Ländern, Wahlen, die Bildung vorläufiger Volksvertretungen, die Wahl verfassunggebender Versammlungen. Die nach ihren strengen Zeitplänen geschaffenen Verfassungen kamen im November/Dezember 1946 zur Volksabstimmung.

Die dem *Morgenthau-Plan* entsprechende Direktive, Deutschland nicht als befreites Land, sondern als besiegte Nation zu behandeln, wurde aufgegeben zugun-

sten des Versuchs, diesem Land die Möglichkeit zu geben, die Prinzipien der freiheitlichen Demokratie zu erlernen und anzuwenden. Persönlichkeiten wie der feinfühligste Oberst Dawson in Stuttgart schlugen früh diesen Weg ein.

Angesichts der sowjetischen Absichten, in Osteuropa Satellitenstaaten zu errichten und in Westeuropa weiter Fuß zu fassen, schritten auch die zunächst zögernden Briten zum politischen und wirtschaftlichen Ausbau ihrer Zone. Nordrhein-Westfalen, das mit Abstand bevölkerungsstärkste der deutschen Länder, verdankt seine Gründung Beschlüssen der britischen und amerikanischen Regierungen. Anders als Kurt Schumacher, der ein so großes Land in einem föderativen Deutschland ablehnte, stimmte Adenauer dem Plan zu, da er die bisherige Rheinprovinz mit westlichen und östlichen deutschen Gebieten verklammert sehen wollte, damit das linke Rheinufer gegen eine Abtrennung von Deutschland sicher sei. Er sah darin eine kluge Maßnahme, die allen Auseinandersetzungen mit Frankreich über Internationalisierung und Neutralisierung des Ruhrgebiets sowie Abtrennung des linken Rheinufers ein Ende machte. Trotz der freundlichen Nachfrage bei deutschen Politikern nach ihrer Meinung kam es auf deren Zustimmung gar nicht an, und die britische Militärregierung gab am 18. Juli 1946 die Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt.

Außer Südbaden und Südwürttemberg besetzten die Franzosen das linke Rheinufer bis vor die Tore Bonns, rechtsrheinisch nur den Bezirk Montaubaur. Für die Saarregion strebten sie eine Abtrennung vom deutschen Staatenverband an, in Form einer wirtschaftlichen Union mit Frankreich, und sie erreichten zunächst eine gewisse Autonomie.

Bevor 1949 das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, freilich weiter unter der Einwirkung der Besatzungsmächte, rechtliche und verfassungspolitische Eckpfeiler für das künftige staatliche Leben setzte, bedurfte es vieler kleiner und größerer Schritte einer allmählichen Lockerung der auferlegten Fesseln. Und erst mit dem Datum der deutschen Wiedervereinigung fielen die letzten Beschränkungen der deutschen Souveränität. Trotz Abbaus der Befugnisse der Besatzer blieb es bis dahin bei deren Rechten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes, einschließlich der Wiedervereinigung. Diese Fragen waren selbständiger deutscher Politik und Entscheidung entzogen. Die Grenze der zwei großen Machtblöcke ging mitten durch Deutschland. Jede Besatzungsmacht projizierte das eigene System auf ihre Zone und orientierte daran ihre Deutschlandpolitik.

Aus dem Gang der Ereignisse ragen heraus die ungewöhnlich schnellen Schritte zur Demokratisierung in der amerikanischen Zone, die Wiedererrichtung der Verwaltungen der deutschen Land- und Stadtkreise, die schon genannte Proklamierung der Länder Bayern, Württemberg-Baden und Großhessen als „Staaten“ (states), und die Bildung der Länderregierungen, sodann die Wahl verfassunggebender Versammlungen, die schon im Oktober 1946 ihre Arbeit beendeten und ihr Werk dem Oberbefehlshaber der Zone zur Billigung überreichten, bevor es alsbald zur Volksabstimmung kam. Die französische Zone folgte – so auch die britische – mit verhaltenem Abstand: es entstanden die Länder Rheinland-Pfalz, Württemberg-Hohenzollern und (Süd)Baden. Wahlen und Volksabstimmungen über die Verfassungen fanden im Mai 1947 statt.



Es war de Gaulles Hauptanliegen, ein für alle Mal die Sicherheit Frankreichs gegenüber Deutschland zu gewährleisten. Dazu gehörte die Forderung nach einer föderalen Struktur eines nicht nur im Osten, sondern auch im Westen „amputierten“ Deutschland: Das linke Ufer des Rheins sollte unter die strategische und politische Kontrolle Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und Großbritanniens, die Ruhr unter ein internationales Regime gestellt werden, während für die Saar die wirtschaftliche Union mit Frankreich bei politischer Autonomie hergestellt werden sollte.<sup>1</sup> De Gaulle selbst brachte seine Ziele im Gespräch mit Präsident Truman auf die einfache Formel: *fin du Reich centralisé, autonomie de la rive gauche du Rhin, régime international de la Ruhr*. Angesichts des Laufs der Geschichte, der seinem Land Invasion, Zerstörung und menschliches Leid gebracht hatte, forderte er Garantien, erkannte aber auch die Chance, ein europäisches Gleichgewicht neu zu schaffen, das zerbrochen sei, nachdem die Staaten Mitteleuropas und des Balkans mit Zustimmung Amerikas und Großbritanniens gezwungen worden seien, der Sowjetunion als Satelliten zu dienen.<sup>2</sup>

Im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 legten die USA, die Sowjetunion und Großbritannien die politischen und wirtschaftlichen Grundsätze für die Behandlung des Deutschen Reiches fest, darunter die militärische Besetzung, die Vernichtung des Kriegspotenzials und die Entnazifizierung. Es bestimmte eine politische und wirtschaftliche Dezentralisierung, behandelte aber Deutschland als wirtschaftliche Einheit. Eine Entwicklung auf friedlicher und demokratischer Grundlage wurde zugesichert. Frankreich, das an den Verhandlungen seiner Verbündeten in Potsdam vom Juli 1945 nicht beteiligt war, brachte alsbald wichtige Vorbehalte gegen diese vor; der Außenminister unterstrich in einer Note vom 7. August 1945 die vitale Bedeutung, die das Problem in seiner Gesamtheit für Frankreich habe. Es sei zwar unerlässlich, die Entwicklung der demokratischen Ideen in Deutschland zu fördern. Vorbehalte machte er aber gegen die Wiederherstellung der politischen Parteien für ganz Deutschland, gegen zentrale Verwaltungsstellen, deren Amtsbereich sich auf die Gesamtheit des deutschen Territoriums erstrecken würde. In einem Memorandum vom 14. September 1945 wurden die Vorbehalte ergänzt durch Bedenken gegen die Errichtung einer deutschen Zentralregierung und durch die Forderung, das rheinisch-westfälische Gebiet einschließlich der Ruhr endgültig von Deutschland abzutrennen.

Alle Maßnahmen der französischen Militärregierungen gingen letzten Endes zurück auf die Leitlinien des *Quai d'Orsay*. Ihr Ziel war die Schaffung deutscher Einzelstaaten, die einem künftigen Gesamtstaat ein stark zentrifugales System hätten entgegensetzen können, hätte nicht die weltpolitische Interessenlage der westlichen Alliierten ein doch stärker zentralistisch orientiertes System nahegelegt, wie es nachher im Grundgesetz von 1949 zur Entfaltung kam.

Bei allen Maßnahmen sollte die letzte Entscheidung bei der Besatzungsmacht bleiben: *Aucune décision ne pourra être prise par les gouvernements allemands qui serait contraire aux ordonnances et décisions prises par le Général, et, d'une façon plus générale, à la politique du gouvernement Français en zone occupée*. Die Lage Badens inmitten der französischen Interessensphäre bestimmte die Intensität ihrer Eingriffe noch stärker als im angrenzenden Württemberg-Hohenzollern. Dennoch nennt Theodor Eschenburg, den sie dort zum Stellvertreter des Innenministers be-

riefen, ihr Vorgehen in weiten Teilen rigoros, ja brutal, nach dem sowjetischen wohl das härteste in Deutschland. „Sie beuteten das Land aus, soweit sie nur konnten.“<sup>3</sup> Beispiele dafür sind die Abholzung der Wälder und die Demontage lebenswichtiger Industriebetriebe, die noch 1948 zu einer schweren Krise führte, als bereits der *Marshall-Plan* anrief.

Dass die Deutschen im Westen auf das reiche verfassungspolitische Gedankengut der eigenen Geschichte wie auch der westlichen Demokratien zurückgriffen, auswählend und wertend, auch einiges verwerfend, was nicht gut gewirkt hatte, war wohl zwingend. In den neuen Verfassungen filterten sich die Erfahrungen der Weimarer Republik und des Dritten Reiches, so dass sie gleichsam eine Kodifizierung der an der Weimarer Reichsverfassung geübten Kritik genannt werden konnten. Dass sie Vorboten einer künftigen Reichsverfassung sein mochten, war den Zeitgenossen durchaus bewusst.

Trotz aller Erschwernisse brach sich eigenes politisches Leben Bahn. So wie man Adenauers Politik jener ersten Jahre eine Verbindung von strategischem Realismus und hochherzigem Idealismus genannt hat, so wirkten auch in den Ländern Politiker, die ihre idealen Vorstellungen nicht voll verwirklichen konnten, aber die Chance akzeptabler Kompromisse zu ergreifen gewillt waren. Demokratisches, liberales und föderalistisches Gedankengut wurde mit Nachdruck, Überzeugungskraft und innerer Bewegung vertreten. Deshalb lehnte man in Württemberg-Baden den Vorschlag ab, zum Ausdruck zu bringen, dass die Verfassung in einem Zustand der Unfreiheit unseres Volkes zustande komme. Man wollte, dass die eigene grundsätzliche Haltung ohne Vorbehalte ihren Niederschlag finde. Die Verfassung sollte nicht verstanden werden als Anpassung an die Herrschaft einer fremden Macht. Sie konnte in der Tat beitragen zu größerer Unabhängigkeit und zur Entwicklung einer demokratischen Gesinnung, dazu bekannte man sich auch in der französischen Zone. Die rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg griff den Widerspruch auf, der zwischen der Gewährleistung der Grundrechte und dem Bekenntnis zum Rechtsstaatsgedanken einerseits, der unvermeidlichen Durchlöcherung dieser Garantien infolge des Besatzungsrechts und der durch die Not bedingten Verhältnisse andererseits bestehe. Sie fasste ihre Kritik dahingehend zusammen, dass die neu geschaffenen Verfassungen einen von der damaligen Wirklichkeit weit entfernten Zustand vortäuschen und die Gefahr heraufbeschwören, die auf dem Papier stehenden Grundrechte würden zum Gespött werden. Die Konstituante machte sich diese Sorge nicht zu eigen, sondern vertraute auf die Reife des Volkes, das aus der Verfassung Hoffnung schöpfen könne. Über die Schwierigkeit der Aufgabe, demokratische Entscheidungsweisen in der Bevölkerung zu verankern, das deutsche Volk wieder als anerkanntes Glied in die Gemeinschaft der Völker zurückzuführen, machte man sich keine Illusionen. Aber nirgends in den umfangreichen Protokollen finden sich Hinweise auf Resignation, Hoffnungslosigkeit oder Verzweiflung. Aus vielen Stimmen ist Zuversicht und Gottvertrauen herauszuhören, manchmal vermischt mit verhaltenem Pathos, das sich in Zitaten der Klassiker niederschlägt, in Württemberg mit Vorliebe in Versen von Schiller und Uhland, in Freiburg nicht selten Plato, Aristoteles und Horaz; auch der Alemanne Johann Peter Hebel kam zu seinem Recht.



„Die Deutschen werden von den Besatzungsmächten angepredigt (am wenigsten von den Franzosen), sich der demokratischen Freiheiten und Verantwortungen zu bedienen“, meinte Theodor Heuss in seinen Aufzeichnungen.<sup>4</sup> „Aber“, so fährt er fort, „die Deutschen haben bemerkt, dass ‚Demokratie‘ in den verschiedenen Sprachen (und Zonen) verschiedene geistige Inhalte ... umschließt. Besatzungsmacht und Demokratie sind Widersprüche in sich.“

An einigen Beispielen möchte ich zeigen, wie systematisch und intensiv die französische Besatzungsmacht in ihrer Zone das politische Leben in jenen Jahren beeinflusst und beherrscht hat.

Schon im Oktober 1945 bereiste General de Gaulle, Chef der Vorläufigen Regierung der französischen Republik, die Zone mit Aufenthalten und Ansprachen in Saarbrücken, Trier, Bad Ems, Neustadt a. d. Weinstraße, Freiburg und Baden-Baden. Seine Ansprachen waren versöhnlich und zukunftsweisend für die in Aussicht genommenen Beziehungen zwischen Deutschen und Franzosen.<sup>5</sup>

In Direktiven an die *Délégués Supérieurs* vom 25. Oktober 1945 griff der in Baden-Baden residierende Generalverwalter Laffon den Grundgedanken der Versöhnung auf, warnte aber vor allzu großzügiger und undifferenzierter Anwendung auf die gesamte deutsche Bevölkerung. Er verwarf auf längere Sicht eine Politik des Zwanges und der Unterwerfung, bei Wahrung der militärischen, materiellen und moralischen Interessen der Franzosen: „Notre politique ... devra devenir une politique d'humanité.“ Die politische Säuberung solle durch die Deutschen selbst durchgeführt werden. Höfliche Beziehungen zu den deutschen Behörden sollten aufgenommen werden, auch zu zuverlässigen Privatpersonen. Die Zulassung von Parteien wurde in Aussicht gestellt, den deutschen Führungskräften solle auf dem Weg einer indirekten Verwaltung „eine immer größere Verantwortung belassen werden, um die Wiedergeburt einer staatlichen Gesinnung zu ermöglichen“.<sup>6</sup>

Ein Jahr später hatten sich die Vorstellungen zu den künftigen Verfassungen soweit konkretisiert, dass der Kommandierende General König sie nicht nur dem Präsidenten der Republik – am 2. Juli 1946 – vorschlugen, sondern auch – am 8. Oktober 1946 – in den Verordnungen No. 65–67 die Bildung Beratender Landesversammlungen für Baden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz anordnen konnte.<sup>7</sup> Die Kompetenz dieser Versammlungen war äußerst vorsichtig bemessen. Sie konnten sich äußern zu Fragen, mit denen sie von der Regierung befasst wurden. Im Einvernehmen mit der Regierung hatten sie den Verfassungsentwurf aufzustellen, welcher der Volksabstimmung zu unterbreiten war. Mit dieser Bindung an die Aktivität der Regierung war sichergestellt, dass die unauffällige Steuerung durch die Besatzung nicht durch parlamentarische Initiativen oder Eingriffe gestört werden konnte. Großes Gewicht wurde darauf gelegt, dass die Länder Staatsqualität erhielten und ihre Stellung gegenüber einer künftigen Zentralgewalt gestärkt werde. Neben den Grundrechten spielte darum der föderative Charakter Deutschlands und die Autonomie der Länder eine große Rolle.

Ebenso wie die Amerikaner und Briten besetzten auch die Franzosen in einer Politik der indirekten Herrschaft, also der Steuerung durch Anweisungen, die wichtigen Ämter im Staat und in den Gemeinden. Beispiele dafür sind in Stuttgart Reinhold Maier und Theodor Heuss, in Hessen der aus Schönau im Schwarzwald stammende

Karl Hermann Geiler, in Tübingen Carlo Schmid und in Freiburg Leo Wohleb, dieser große Kenner und Freund der romanischen Kultur, der das Vertrauen der Franzosen besaß. Der Ursprung der mit der Methode des *indirect rule* getroffenen Maßnahmen durfte nach außen nicht erkennbar sein. Es war – in der französischen Zone – den deutschen Dienststellen verboten, sich der Bevölkerung gegenüber auf Anordnungen der Militärregierung zu berufen. Die meisten der deutschen Politiker konnten sich in der entstehenden Parteienlandschaft behaupten, so Wohleb bis zum Untergang seines Landes Baden, Reinhold Maier, sein Gegenspieler in Stuttgart sogar noch länger, und Theodor Heuss wurde nachmals Bundespräsident. Mit ihrer Personalauswahl taten die Alliierten nicht selten einen guten Griff. Sie trugen damit bei zur Bildung einer politischen Elite in den Ländern und im Bund.

In die Beratende Landesversammlung für Baden konnten nur Kandidaten gewählt werden, die von den von der Besatzungsmacht genehmigten Parteien vorgeschlagen waren. Dies waren die Badische Christlich Soziale Volkspartei (BCSV), die CDU in den anderen Ländern entsprach und mit 37 von 61 Sitzen eine beherrschende Stellung einnahm, die Sozialdemokratische Partei (11 Sitze), die Freien Demokraten (9 Sitze) und die Kommunistische Partei (4 Sitze). Die geheime, mittelbare Wahl erfolgte nach der *Ordonnance No. 65* über kommunale Gremien.

Parlamentarischem Brauch gemäß stellte die BCSV als stärkste Fraktion den Präsidenten. Es war zunächst für einige Wochen Leo Wohleb, der spätere Staatspräsident, der sich besonders im Kampf um den Südweststaat mit äußerster Konsequenz für die Wiederherstellung des alten Landes Baden einsetzte. Da er schon bald zum Präsidenten des Staatssekretariats berufen wurde, trat der Pädagoge Dr. Karl Person seine Nachfolge als Präsident der Beratenden Landesversammlung an.

Zwei weitere Beispiele für die massive Einwirkung der Besatzungsmacht seien herausgegriffen:

Den Mitgliedern der Beratenden Landesversammlung wurden Verhaltensregeln auferlegt (*la ligne de conduite*). Sie durften zwar, wie es hieß, die deutschen Probleme frei diskutieren und Kommentare zur Politik der Alliierten abgeben. Sie hatten sich aber kritischer Äußerungen gegen deren Entscheidungen zu enthalten. Kein Antrag einer Partei durfte diskutiert werden, der nicht zuvor der *Délégation Supérieure* unterbreitet worden war. Dass nationalistische, militaristische, pangermanistische und antidemokratische Äußerungen verboten waren, versteht sich.<sup>8</sup> Im gleichen Zusammenhang stehen Richtlinien für die Presse, welche nichts veröffentlichen durfte, was sich gegen die Interessen der Militärregierung richtete. Sie durfte keinen Antrag veröffentlichen; Anträge durften nur Gegenstand einer Pressenotiz sein. Das wichtigste: „Die Debatten der Beratenden Landesversammlung dürfen nicht veröffentlicht werden, wie auch keine darauf hinweisenden Pressenotizen erscheinen sollen, da diese Debatten grundsätzlich nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind.“<sup>9</sup> Bedenkt man, dass die Verfassung der Volksabstimmung unterlag, so ist dies gewiss ungewöhnlich. Der Abstimmung unterlag aber ohnehin nur der von der Militärregierung gebilligte Text.

Die Verfassungsarbeit stand unter härtestem Zeitdruck. Der Arbeit im Parlament blieb nur die Zeit zwischen dem 25. März und dem 21. April 1947. Darin waren Berichte und Kontakte zur Militärregierung und deren Zustimmung zum Ausschuss-

entwurf und zum Plenarbeschluss eingeschlossen, also zusammen nicht einmal vier Wochen. Denn auch die Termine wurden von der Besatzung bestimmt, wie übrigens auch in den anderen Zonen.

Insgesamt dienten die französischen Interventionen der Stärkung des demokratischen Elements, der Selbstverwaltung und der Grundrechte. Grundsätzlich lag dies in der Linie der jetzt maßgebenden deutschen Politiker. Ein hohes Maß von Gemeinsamkeit mit der Besatzungsmacht ergab sich daraus, dass die Rechtsinstitute und Prinzipien, die sich in der badischen Verfassungsgeschichte herausgebildet hatten, westlichem Staatsdenken entsprangen, wie es in Jahrhunderten in England, Frankreich und Amerika gepflegt und auf dem Wege über Frankreich nach Baden gelangt war. Die freiheitlich rechtsstaatliche Ordnung, der man nun zustrebte, konnte keine besseren Vorbilder finden als die historischen Ordnungen jener Staaten.

Baden hatte sich schon 1818 mit der Einführung seiner Repräsentativverfassung als einziges der deutschen Länder im Frühkonstitutionalismus französischen Vorbildern angelehnt. Im Kampf um die Volksrepräsentation, das „heiligste Volksrecht“, waren es neben Kant als „Gewährsleute“ Montesquieu und Rousseau, bei denen man die entscheidenden Denkansätze suchte. Anregungen von französischer Seite konnten sich also immerhin auf eine ernsthafte historische Legitimität stützen.

Nicht nur die französische Revolution, auch die spätere Entwicklung in Frankreich, der Juliaufstand 1830 stärkten die liberalen und demokratischen Kräfte in Baden, und dies auch im überwiegend katholischen Süden des Landes. Schon 1831 kam ein liberales Pressegesetz zustande, das unter dem Druck des Deutschen Bundes wieder preisgegeben wurde. Aber erst 1919, zugleich mit der Weimarer Verfassung, erreichten die Grundrechte und Grundpflichten größere Wirkungskraft. Gemessen an dieser Übereinstimmung im Grundsätzlichen wirken die von der Besatzung geforderten Änderungen teilweise beinahe geringfügig und peripher.

Mit demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen schwer in Einklang zu bringen war die von den Alliierten angeordnete und reglementierte, aber von den Deutschen durchzuführende Entnazifizierung. Liberale Prinzipien auf diese Verfahren anzuwenden, von denen 30 bis 40% der Bevölkerung unmittelbar oder mittelbar betroffen waren, konnte nicht gelingen, eine schlechte Voraussetzung für das zu schaffende Vertrauen in eine neue Ordnung. Die Gefahr, dass die Tätigkeit der Spruchkammern als politische Gerichtsbarkeit angesehen wurde, belastete diese schwer. Der Widerspruch klaffte zwischen Ideal und Wirklichkeit.<sup>10</sup> Auch die zeitweise vertretene These von der Kollektivschuld des deutschen Volkes für die begangenen Verbrechen widersprach dem Gerechtigkeitsgefühl.

Wie bei der Entnazifizierung konnte der rechtsstaatliche Charakter auch der Nürnberger Prozesse wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen Zweifel erregen. Aber die staats- und völkerrechtlichen Implikationen dieser von den Siegern mit hohem moralischen Anspruch geführten Verfahren, die in der Geschichte ohne Beispiel waren, bewegten die Bevölkerung nicht in gleichem Maße. Charakter und Ausmaß der im Namen des deutschen Volkes begangenen Verbrechen wurden erst allmählich erkannt. Berichte aus Quellen der Besatzungsmächte wurden skeptisch aufgenommen.

Die Bereitschaft wuchs, das Trennende zwischen den Völkern zu überwinden, die



nationalen Egoismen zurückzustellen und das Gemeinsame der Geschichte und der Kulturen zu pflegen. Den Europagedanken nahmen viele junge Menschen begeistert auf. Und dieser Gedanke gewann bald auch in der Außenpolitik der wichtigsten westeuropäischen Länder Gestalt.

Es war kein leichter Weg, auf dem man zu gemeinsamen Zielen fand. Aber allmählich wurden aus Feinden Partner, aus Partnern Freunde. Die Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers James F. Byrnes am 6. September 1946, *Rede der Hoffnung* genannt, markiert einen Wendepunkt.<sup>11</sup> Ein Kernsatz lautete: „Das amerikanische Volk wünscht, dem deutschen Volk die Regierung Deutschlands zurückzugeben. Das amerikanische Volk will dem deutschen Volk helfen, seinen Weg zurückzufinden zu einem ehrenvollen Platz unter den freien und friedliebenden Völkern der Welt.“ Wenige Tage später hielt Winston Churchill in Zürich seine große Europa-Rede.<sup>12</sup> Der Marshall-Plan folgte mit dem Ziel, Elend und Verzweiflung zu beenden, leistungsfähige Handelspartner zu gewinnen, die Einigung Europas vorzubereiten und das Vordringen des Kommunismus in Europa aufzuhalten. Mit Jean Monnet und Robert Schuman, den großen Europäern der ersten Stunde neben Adenauer und De Gasperi traten die Franzosen ebenfalls auf den Plan.

Vielleicht hat man dabei noch nicht voll erkannt, dass und wie später europäisches und mitgliedschaftliches Recht der europäischen Gemeinschaft ineinander verflochten sein würden, hat man gewiss auch nicht die heutige Situation vorausgesehen, in der einer introvertierten nationalstaatlichen Vorstellung – ich greife eine Formulierung von Konrad Hesse auf – der Geschlossenheit des Staates, seines Rechts und seiner Macht der Boden entzogen wird.

Die Besatzungsmächte entfalteten kulturelle Aktivitäten in ihrer Zone aus vielfältigen Motiven – nationales Sendungsbewusstsein, Selbstdarstellung oder Völkerverständigung. Die Deutschen waren dafür dankbar und empfänglich, wie die Aufnahme des *Institut Français* in Freiburg zeigt. Sie durften froh sein, die tiefen Gräben überbrücken zu können, die in der Zeit des Nationalsozialismus und im Kriege entstanden waren.

Schon zu den Vorentwürfen der Verfassungen schalteten die Franzosen sich laufend ein und forderten Änderungen, desgleichen in den Ausschuss- und Plenarberatungen. Ein wichtiges Beispiel war die Stimmenmehrheit im Parlament, die nötig ist, um den Rücktritt der Regierung zu erzwingen. Ähnlich wie in Württemberg-Hohenzollern war sie motiviert durch die Sorge, die an der Macht befindliche Partei könnte diktatorisch regieren. Frankreich hatte mit der Regierung des Marschalls Pétain soeben selbst ein als autoritär empfundenen System überwunden und in harten Kämpfen durch eine demokratische Verfassung abgelöst. Es wäre reizvoll, der Frage nachzugehen, ob dies auf die Haltung der Militärregierung eingewirkt hat. Die umstrittene, auf schmaler Basis der Wähler angenommene Verfassung der französischen Republik vom 13. Oktober 1946 jedenfalls forderte kompromisslos den Gesamtrücktritt des Kabinetts, sobald die absolute Mehrheit der Nationalversammlung ihm das Vertrauen versagte oder entzog (Art. 49, 50). Mit ihrer Stellungnahme bewirkte die Militärregierung im Ergebnis, dass die Regelung des Misstrauensvotums in den drei südwestdeutschen Verfassungen – dazu siehe unten – sinngemäß übereinstimmt. Sie griff auch die Frage auf, ob die Verfassung Aussagen über die Fort-

geltung geschlossener Verträge mit den Kirchen machen könne, und belehrte die badischen Partner darüber, dass es gegen alle Gepflogenheiten verstoßen würde, die Gültigkeit von Verträgen geistlichen oder weltlichen Charakters in der Verfassung zu bestätigen. Auch während der Beratungen im Rechtspflegeausschuss und im Plenum griff die Militärregierung ein. Am 25. April 1947 gab sie ihre Zustimmung zur Verfassung. Am 29. Mai 1947 trat der erste Landtag zusammen. Als Ehrengast erschien der französische Gouverneur Pène, der betonte, dass der Landtag, anders als die Beratende Versammlung, keine Schöpfung der Militärregierung sei, sondern direkt aus dem badischen Volk hervorgehe.

Welches sind nun die wesentlichen Aussagen der Verfassung?

Diese charakterisiert das Land als selbständigen Staat. Dafür steht der Name *Baden*, steht der Anspruch, Treuhänder der alten badischen Überlieferung zu sein, stehen die Symbole:

die Landesfarben Gelb-Rot, das Staatswappen, das historisch weit zurückgreifend den von zwei silbernen Greifen gehaltenen goldenen Schild mit roten Schrägbalken zeigt.

Sodann steht dafür das in Artikel 50 angesprochene Verhältnis zu den anderen deutschen Ländern und einer künftigen Bundesverfassung. Baden nannte sich ein Glied der Gemeinschaft der deutschen Länder. Eine deutliche Distanzierung zu zentralstaatlichen Lösungen. Württemberg-Baden hatte sich auf Vorschlag von Theodor Heuss als ein „Glied der deutschen Republik“ bezeichnet, Württemberg-Hohenzollern als ein „Glied der deutschen Bundesrepublik“. Diese beiden Länder zeigten sich einer gesamtstaatlichen Entwicklung gegenüber etwas offener als Baden. Zur Zustimmung zu einer Bundesverfassung verlangte Baden ein verfassungsänderndes Gesetz mit Volksabstimmung, worauf ich noch eingehen werde.

Das Fehlen jeglicher Sonderbestimmung über das Verhältnis zu den südwestdeutschen Nachbarn fällt ins Gewicht, worin sich die Verfassung wesentlich von der Württemberg-Badens unterscheidet, die Verfassungsänderungen aus Anlass einer Vereinigung der Länder erleichterte.

Die Treuhänderschaft für die badische Tradition lag im Sinne der Befürworter einer Wiederherstellung des alten Landes Baden. Sie schuf aber kein Präjudiz gegen die Gründung eines Südweststaates. Scharfen Widerspruch fand sie gewiss in Nordbaden. Sie konnte auch rechtliche Bedeutung gewinnen, freilich abgeschwächt durch ihre Stellung in der Präambel und die Unbestimmtheit der Begriffe „Treuhänder“ und „Tradition“.

Mit dem Bekenntnis zu Gott, zum christlichen Sittengesetz, zu sozialer Gerechtigkeit und demokratischem Geist weist die Präambel auf den Sinngehalt hin, den ihre Urheber der Verfassung geben wollten. Der Katalog der Grundrechte steht an der Spitze des Verfassungstextes, aber ein weiterer Hauptabschnitt widmet sich den Grundpflichten, wie überhaupt den gewährten Rechten auch Pflichten gegenüber gestellt werden: Recht auf Bildung – Pflicht zur Bildung, Arbeit als sittliche Pflicht, also soziale Rechte, die ihrer Struktur nach in Gegensatz zu den Freiheiten treten können. Zudem wurde jedermann verpflichtet, die durch Verfassung und Gesetz auferlegten staatsbürgerlichen Pflichten zu erfüllen (Art. 125). Ein Widerstandsrecht wurde zwar nicht ausdrücklich statuiert; aber obrigkeitliche Anordnungen entbanden



nicht von der Verantwortung für Handlungen, die den Grundsätzen der Verfassung klar erkennbar widerstreiten (Art. 126).

Ein zentrales Anliegen aller Parteien war der Charakter der Volksschule. Danach entschieden sie – neben der Wirtschaftsverfassung – über ihr Ja oder Nein zur Landesverfassung. Katholische und evangelische Mitglieder der BCSV stimmten darin überein, an der Simultanschule in der bisherigen Form und im bisherigen Geist festzuhalten. Sie wollten sie *Christliche Gemeinschaftsschulen* nennen. Die Sozialdemokraten forderten die Gemeinschaftsschule, in der alle Kinder ohne Unterschied des Besitzes und der Konfession in eine gemeinsame Grundschule zu gehen haben. Das entsprach der badischen Tradition seit 1876. Mit der schließlich erreichten Formel der *Simultanschule mit christlichem Charakter im überlieferten badischen Sinn* musste die BCSV eine Konzession machen, die auch darin zu sehen ist, dass der für die Erziehungsfragen maßgebende Elternwille nicht an dieser Stelle, sondern in einem anderen Artikel erscheint. Damit war die Gefahr einer Interpretation zugunsten der Zulässigkeit öffentlicher Bekenntnisschulen gebannt. Für die Freien Demokraten wurde die Schulverfassung damit annehmbar.

Mit dem Vorschlag der Planwirtschaft drang der Regierungsentwurf schon im Ausschuss nicht durch. Eine grundsätzliche Lenkung der Wirtschaft, wie die Sozialdemokraten und Kommunisten sie wollten, wurde abgelehnt. Aber zur Sicherung einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Schichten des Volkes sollten vorübergehend für eine Zeit der Not Bewirtschaftungs- und Erzeugungsmaßnahmen durch Gesetz befristet angeordnet werden können. Wie die Nachbarländer erklärte Baden die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts zu Bestandteilen des Landesrechts, verbindlich für den Staat und alle Bürger. Jede Handlung, die geeignet ist, eine friedliche Zusammenarbeit der Völker zu stören, besonders einen Angriffskrieg vorzubereiten, war als verfassungswidrig verboten. Bestrebungen für einen dauernden Frieden sollte der Staat fördern (Art. 57). Die französische Verfassung vom 13. Oktober 1946 war darin Vorbild, aber schon die Weimarer Verfassung hatte sich zu den Regeln des Völkerrechts bekannt. Das Grundgesetz schritt 1949 auf diesem Wege weiter voran.

Die politischen Parteien und die Rolle der Opposition sind in einer beispielhaften Klarheit und Ausführlichkeit behandelt (Art. 118–126). Es war dies die erste und vor dem Grundgesetz einzige Regelung über die Parteien in einer deutschen Verfassung.

Neuartig war die Aufgabe der Justiz als Bewahrer des Verfassungsrechts. Die Gerichte dürfen und müssen die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen prüfen. Der Staatsgerichtshof entscheidet unter bestimmten Voraussetzungen mit Gesetzeskraft über die Geltung eines Gesetzes (Art. 114).

Der Besatzungsmacht gegenüber hatte freilich die richterliche Unabhängigkeit keine Durchschlagskraft. So musste der Staatsgerichtshof wiederholt seine Kompetenz verneinen, wenn es um die Rechtmäßigkeit von Landesverordnungen ging, die auf Weisungen der Militärregierung beruhten, also um „verdecktes“ Besatzungsrecht. Der spektakulärste Eingriff aber geschah im Strafverfahren gegen den Erzbergermörder Tillessen. Das Landgericht Offenburg stützte sich auf eine im März 1933 verfügte Amnestie des Reichspräsidenten Hindenburg für Straftaten „im Kampfe für die nationale Erhebung“, was zur Straffreiheit geführt hätte. Die Besat-

zung entthob den Vorsitzenden Richter seines Amtes. Der Leiter der Zentralverwaltung der Justiz, Paul Zürcher pochte auf die Unabhängigkeit der Richter und trat zurück. Erst nachdem ein französisches Gericht die Amnestie für unwirksam erklärt hatte, trat Beruhigung ein.<sup>13</sup> Die Beratende Landesversammlung stellte sich einstimmig gegen die Anerkennung dieser Amnestie, ohne damit aber das Vorgehen gegen die deutsche Justiz zu billigen.

Nach den entmutigenden Erfahrungen, die man im Reich und teilweise auch in den Ländern mit dem parlamentarischen System gemacht hatte, nahm man die Ausgestaltung der Regierungsform besonders kritisch unter die Lupe. Man suchte nach Wegen, die Stabilität der Regierung über Krisen hinweg zu sichern, auch mit dem Blick auf die Systeme anderer Staaten Europas und der Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Exekutive in der Hand eines vom Volk gewählten nicht absetzbaren Präsidenten liegt.

Die Verfassung entschied sich für einen von der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages gewählten Staatspräsidenten. Er hatte die übrigen Regierungsmitglieder zu berufen, die allesamt des Vertrauens des Landtags bedurften (Art. 78–81 der Verfassung). Ähnlich wie in den beiden anderen südwestdeutschen Ländern sah sie eine Lösung vor, die dem später in das Grundgesetz aufgenommenen *konstruktiven Misstrauensvotum* sehr nahe kam.

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung wurden die deutschen Staatsorgane keineswegs frei in allen Entscheidungen. Die Militärregierung behielt sich Eingriffe weiterhin vor. *Besatzungsrecht* brach Landesrecht, wobei die Verlautbarungen der Besatzungsmacht nicht einmal an eine bestimmte Form gebunden waren. Einige Gebiete waren der Gesetzgebung der Länder überhaupt entzogen, so: Wiederherstellung und Wiedergutmachung gegenüber fremden Ländern, Umsiedlung der Bevölkerung und Behandlung der verschleppten Personen, das *internationale Strafrecht*, Anforderungen der Besatzungsmacht und die Abrüstung auf militärischem, industriellem und wirtschaftlichem Gebiet. Diese Eingriffe wirkten sich in allen Bereichen aus, in Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz. Mit besonderer Sorgfalt wachte die Militärregierung weiter über die *Umerziehung des Volkes*. Über die Kontrolle der Demokratisierung im Erziehungswesen hinaus betrachtete sie es als ihre Aufgabe, die Landesbehörden zu beraten, ihre Entscheidungen zu beeinflussen, und jedes Mal, wenn sie ihr Einschreiten für notwendig erachtete, die Initiative zu ergreifen.

Die Schwäche der deutschen Rechtsquellen zeigte sich in Baden noch einmal, als es 1949 um die Zustimmung zum Grundgesetz ging. Die badische Verfassung (1947) forderte für die Zustimmung zu einer Bundesverfassung ein Gesetz, das einer Volksabstimmung zu unterbreiten war. Im Landtag stimmte zwar die weit überwiegende Mehrheit – 49:2 – für die Annahme des Grundgesetzes, aber eine Volksabstimmung gab es nicht. Die Militärgouverneure hatten nämlich eine ausschließliche Verabschiedung des Grundgesetzes durch die Länderparlamente vorgeschrieben. Damit ging der Verfassungsvorbehalt ins Leere.<sup>14</sup>

Besatzungsherrschaft und Demokratie seien Widersprüche in sich. So nochmals Theodor Heuss. Gewiss, das sind sie, solange es um die aktuelle Gestaltung mit Vorrang der Besatzung geht. Die gewählten Vertreter des Volkes haben da nur sehr be-



grenzte Macht, vielleicht überhaupt keine. Anders, wenn es um Gestaltung der Zukunft, einer besatzungsfreien Zukunft geht. Da konnte – jedenfalls im Westen – die Besatzung die Weichen im Einklang mit dem Willen des Volkes stellen.

### Anmerkungen

\* Revidierte Fassung des im Rahmen der Vortragsreihe „Freiburg vor 50 Jahren. Die Zeit des Aufbruchs zwischen Not und Normalisierung“ gehaltenen Vortrags am 25. Oktober 1999, für den ein geschlossener Text nicht vorlag. Einzelne Passagen sind in den Fußnoten dokumentiert. Weitere Nachweise in folgenden Publikationen des Verfassers: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg. Stuttgart 1983; Zur Verfassung des Landes Baden von 1947. Menschen – Ideen – Entscheidungen. In: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 143. Bd. (1995), S. 443–494; Quellen zur Entstehung der Verfassung des Landes Baden von 1947. Erster Teil, Stuttgart 1999, Zweiter Teil Stuttgart 2001; 1945–1949. Jahre der Not – Zeit der Hoffnung. In: Freiburger Universitätsblätter 1998, Heft 142, S. 85–100.

- <sup>1</sup> RAYMOND POIDEVIN/JACQUES BARIÉTY: Les relations franco-allemandes 1815–1975. Paris 1977, p. 325 s.
- <sup>2</sup> CHARLES DE GAULLE: Memoires de guerre. Le Salut 1944–1946, 1959, p. 211 s.
- <sup>3</sup> THEODOR ESCHENBURG: Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933–1959. Berlin 2000, S. 99.
- <sup>4</sup> THEODOR HEUSS: Aufzeichnungen 1945/47. Hg. von Eberhard Pikart. Tübingen 1966.
- <sup>5</sup> Darüber: ELMAR KRAUTKRÄMER: De Gaulles deutschlandpolitische Ambitionen 1945. In: Gelb-rot-gelbe Regierungsjahre. Hg. von PAUL-LUDWIG WEINACHT. Sigmaringendorf 1988, S. 97–115.
- <sup>6</sup> Schreiben in den Akten des Ministère des Relations Extérieures, Archives Diplomatiques, Y internationale 1944–1949, Y 55–6 Occupation Zone Française, 2 nov 1945 – 27 fev 1946, abgedruckt mit Übersetzung bei: PAUL FEUCHTE: Quellen zur Entstehung der Verfassung des Landes Baden von 1947. Erster Teil, Stuttgart 1999, S. 23–30.
- <sup>7</sup> Ebenfalls abgedruckt bei: FEUCHTE: Quellen (wie Anm. 6), S. 31–49.
- <sup>8</sup> Richtlinien der Militärregierung vom 13. Dezember 1946. Staatsarchiv Freiburg: Bestand C1/1 Nr. 412.
- <sup>9</sup> Richtlinien für die Presse vom 7. Januar 1947. Staatsarchiv Freiburg: Bestand C1/1 Nr. 317.
- <sup>10</sup> Für Baden siehe REINHARD GROHNERT: Die Entnazifizierung in Baden 1945–1949. Stuttgart 1991.
- <sup>11</sup> Abgedruckt in: 50. Jahrestag Rede der Hoffnung. Hg. von Landtag und Landesregierung von Baden-Württemberg. Landeshauptstadt Stuttgart, James F. Byrnes – Institut Stuttgart o. J. [1996] mit weiteren Beiträgen.
- <sup>12</sup> Er war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr britischer Premierminister.
- <sup>13</sup> Näheres bei: PAUL FEUCHTE: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg. Stuttgart 1983; S. 28 f.
- <sup>14</sup> Erklärung des Innenministers Dr. Alfred Schühly in der 13. Sitzung des Landtags am 18. Mai 1949. Verhandlungen S. 21.