

# Der Südweststaat vor Gericht

Hans H. Klein

Vor 900 Jahren wurde ein »Markgraf von Baden« erstmals urkundlich erwähnt.<sup>1</sup> Mehr als zwei Jahrhunderte nach der Erbteilung von 1535 fanden die Markgrafschaften Baden-Durlach und Baden-Baden wieder zueinander. Mit der im Zuge der Neuordnung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation erfolgten Erhebung des Markgrafen Karl Friedrich zum Kurfürsten (1803: Reichsdeputationshauptschluss) und, drei Jahre später, bedingt durch das Ende des Reichs, seinem dem Kaiser Napoleon zu verdankenden Avancement zum Großherzog (wennschon nicht König, so doch »Königliche Hoheit«) begann Badens große Zeit – unter einer Dynastie, die einst Stuttgart gegründet und mit Markgraf Bernhard II. (1428–1458) auch einen Beinahe-Heiligen hervorgebracht hatte.<sup>2</sup> Der Freistaat Baden war ein Land der Weimarer Republik. Er überdauerte die Zeit des Nationalsozialismus. Nicht das Ende Badens, aber sein Ende als Staat kam 1945 mit der Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen und der Bildung der drei südwestdeutschen Länder Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern, aus denen am 25. April 1952 der Südweststaat, das heutige Baden-Württemberg, hervorgegangen ist. Bis in das Jahr 1974 andauernde juristische Nachhutgefechte hielten die »Baden-Frage« vorübergehend noch am Leben.

## I. Vorgeschichte des Südweststaats

Als »Freistaat Baden« überdauerte das ehemalige Großherzogtum den Sturz des Kaiserreichs und die kurz bemessene Zeit der Weimarer Republik, obschon es schon damals Überlegungen gegeben hat, die Länder Baden und Württemberg unter Einschluss der hohenzollerischen Lande (die seit 1850 einen Regierungsbezirk der preußischen Rheinprovinz bildeten) zu einem neuen Land »Großschwaben« zu vereinigen.<sup>3</sup> Schon am 5. Januar 1919, während in Berlin noch der Kampf zwischen dem Rat der Volksbeauftragten und der radikalen Linken um repräsentative Demokratie oder Rätedemokratie zum blutigen Austrag kam, wurde eine badische Nationalversammlung gewählt. Die von dieser binnen rund zwei Monaten beschlossene Verfassung wurde in einer Volksabstimmung am 13. April 1919 mit großer Mehrheit angenommen.<sup>4</sup>

Anfang März 1933 übernahm der NS-Gauleiter und Landtagsabgeordnete Robert Wagner als Reichskommissar die »Befugnisse der obersten Landesbehörde«.<sup>5</sup> Mit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 (RGBl I S. 75), von dem am 12. November 1933 gewählten Reichstag einstimmig beschlossen, wurde die »Gleichschaltung« der Länder<sup>6</sup> abgeschlossen: die Volksvertretungen der Länder wurden aufgehoben, ihre Hoheits-

rechte auf das Reich übergeleitet, die Landesregierungen wurden der Reichsregierung unterstellt. De facto hatte der Staat Baden damit aufgehört zu bestehen. Aber von Rechts wegen gilt das nicht.<sup>7</sup> Das ergibt sich mittelbar daraus, dass der Alliierte Kontrollrat durch sein Gesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947<sup>8</sup> den »Staat Preußen« aufgelöst hat, von dessen Fortbestand selbst noch zu diesem Zeitpunkt er also ausgegangen zu sein scheint. Auch das Land Württemberg überlebte, und über die staatliche Zugehörigkeit des preußischen Regierungsbezirks Sigmaringen/Hechingen war ebenfalls bis zum Kriegsende keine Bestimmung getroffen worden.

Durch eine Erklärung der Besatzungsmächte vom 5. Juni 1945<sup>9</sup> wurden die Besatzungszonen errichtet. Die Grenzziehung zwischen der amerikanischen und der französischen Zone ging auf einen Plan des amerikanischen Oberbefehlshabers Eisenhower vom 3. Mai 1945 zurück, in dem er vorschlug, die Bezirke Karlsruhe und Mannheim und die nördlich der heutigen A 8 gelegenen Teile Württembergs einschließlich der Autobahn selbst und der durch sie angeschnittenen Landkreise der amerikanischen Zone zuzuschlagen. Frankreich stimmte diesem Plan eher widerwillig kurze Zeit später zu. Schon am 19. September 1945 proklamierte die amerikanische Militärregierung die Bildung dreier Länder auf dem Gebiet ihrer Zone: Bayern, Württemberg-Baden<sup>10</sup> und Groß-Hessen.<sup>11</sup> Die französische Militärregierung zog nach: in zwei Verordnungen vom 8. Oktober 1945 wurde die Bildung Beratender Versammlungen für Baden und Württemberg-Hohenzollern verfügt.

In der Folgezeit gaben sich die drei südwestdeutschen Länder – mit Zustimmung der zuständigen alliierten Militärbehörden – Verfassungen,<sup>12</sup> auf deren Grundlage Regie-

rungen gebildet wurden. Die Errichtung der neuen Länder war damit abgeschlossen. Aber keiner der Verantwortlichen, einschließlich der Besatzungsmächte, betrachtete den damit geschaffenen Zustand als endgültig. Art. 125 der Verfassung von Württemberg-Hohenzollern fasste wie auch Art. 107 der württ.-bad. Verfassung ausdrücklich den Zusammenschluss mit anderen Ländern ins Auge, und die Präambel der badischen Verfassung bezeichnete das Badische Volk als »Treuhand der alten badischen Überlieferung«.

Für die allseits als notwendig erachtete Neugliederung konkurrierten von Beginn an im Wesentlichen zwei Vorstellungen: die Wiederherstellung der Länder Baden und Württemberg, dieses einschließlich der Hohenzollerischen Lande, und die Vereinigung aller drei Länder zu einem Südweststaat. Die Verfassungsgebende Landesversammlung von Württemberg-Baden hatte bereits am 1. Oktober 1946 den Beschluss gefasst, sie sehne »den Augenblick herbei, in dem die Wiedervereinigung der nördlichen und der südlichen Landesteile möglich wird«.

Zum entschiedensten Vorkämpfer des Südweststaat-Gedankens wurde der Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern, Gebhard Müller, der später der zweite Ministerpräsident von Baden-Württemberg und Präsident des Bundesverfassungsgerichts war. Unterstützt wurde er von Reinhold Maier, dem Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden, und dessen Stellvertreter Heinrich Köhler, der als »einer der ältesten und erfahrensten Parlamentarier auf deutschem Boden«<sup>13</sup> im nordbadischen Landesteil bis zu seinem Tod 1949 eine bedeutende Rolle spielte. Köhler hatte lange gezögert, sich für den Südweststaat auszusprechen, änderte dann aber seine Meinung aus zwei Gründen: zum einen fürchtete er die Eingliederung Nordbadens

in die französische Besatzungszone wegen der lange Zeit unbeirrten Demontagepolitik Frankreichs, und zum anderen wollte er »in die Geschichte nicht eingehen als ein Förderer der Rheinbund-Bestrebungen der Franzosen«. <sup>14</sup> Diese waren nämlich nicht abgeneigt, das alte Land Baden, ggf. unter Verzicht auf Württemberg-Hohenzollern, als eine Art französisches Protektorat wiederzuerrichten, um sich eine rechtsrheinische Bastion zu verschaffen.

Während also sowohl Württemberg-Baden als auch Württemberg-Hohenzollern immer eindeutiger für den Südweststaat eintraten, bissen dessen Befürworter bei dem Staatspräsidenten Badens, Leo Wohleb, auf Granit. <sup>15</sup> Wohleb stritt, solange es irgend ging, mit Härte <sup>16</sup> und mancherlei Tricks für die Wiederherstellung des alten Landes Baden. Es können hier nicht die vielfältigen Winkelzüge nachgezeichnet werden, mit denen zwischen 1946 und 1950 Befürworter und Gegner des Südweststaat-Projekts mit- und gegeneinander gerungen haben. <sup>17</sup> Es muss genügen, auf die Schlussphase des »Kampfes um den Südweststaat« einzugehen.

Die Verschärfung des Ost-West-Konflikts veranlasste die Westmächte, die Deutschen für die Gründung eines westdeutschen Staates zu gewinnen. Der Widerstand Frankreichs, das zunächst lediglich einer Föderation souveräner deutscher Staaten zuzustimmen bereit war, wurde überwunden. Mit den sog. Frankfurter Dokumenten, <sup>18</sup> die die Militärgouverneure den Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder am 1. Juli 1948 übergaben, wurden diese autorisiert, eine verfassunggebende Versammlung zwecks Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung »des föderalistischen Typs« einzuberufen (Dokument I). Dokument II betraf die Regelung der Beziehungen zwischen der künftigen Bundesrepub-

lik Deutschland und den alliierten Behörden, also das sog. Besatzungsstatut, und Dokument III ermächtigte die Ministerpräsidenten zu einer Überprüfung der Ländergrenzen. In dem zu diesem Zweck eingesetzten Ländergrenzenausschuss konnte man sich allerdings nur über eine Neugliederung im Südwesten, eben die Bildung des Südweststaats, einigen. Die Ministerpräsidenten machten sich diesen Beschluss – gegen die Stimme Wohlebs – zu eigen.

Am 1. September 1948 trat der Parlamentarische Rat, die von den Alliierten angeregte verfassunggebende Versammlung zusammen. Mit der Südweststaat-Frage befasste er sich zunächst nicht. Noch gab man sich der Hoffnung auf eine vertragliche Einigung der betroffenen Länder hin. Als diese Hoffnung sich als trügerisch erwies, regte Staatspräsident Müller am 3. Mai 1949, wenige Tage vor dem Ende der Beratungen des Parlamentarischen Rates, in einem Schreiben an dessen Vorsitzenden Konrad Adenauer die Einfügung eines Spezialartikels zur Neugliederung im Südwesten an. Sie war notwendig, weil mit einer Suspendierung des allgemeinen Neugliederungsartikels (Art. 29 GG) durch die Militärgouverneure zu rechnen war. So kam der Art. 118 in das Grundgesetz. <sup>19</sup> In ihrem – allerdings missverständlich formulierten <sup>20</sup> – Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 <sup>21</sup> wurde eine Vereinigung der drei Länder im Südwesten – im Unterschied zu einer Neugliederung im Übrigen – von den Besatzungsmächten akzeptiert.

Art. 118 GG eröffnete zwei Optionen: die Tür blieb offen für eine staatsvertragliche Lösung unter den unmittelbar Beteiligten, für den Fall ihres Scheiterns aber erhielt der Bundesgesetzgeber eine Sonderkompetenz zur Regelung der Südweststaatsfrage. In beiden Fällen – im ersten kraft des in den drei Ländern

geltenden Landesverfassungsrechts, im zweiten kraft des Art. 118 Satz 2 GG – bedurfte das Ergebnis der Billigung in einer »Volksbefragung«, womit ein verbindlicher Volksentscheid gemeint war.<sup>22</sup> Eine vertragliche Lösung kam nicht zustande, weil die drei Regierungen sich über den Abstimmungsmodus nicht einigen konnten. Die »Traditionskompanie des Hauses Zähringen«, wie Theodor Heuss Leo Wohleb und seine Gefolgschaft spöttisch nannte,<sup>23</sup> bestand auf getrennter Abstimmung in den Ländern Württemberg (einschließlich Hohenzollerns) und Baden. Dieses »Zweier-Modell« aber scheiterte am Widerstand Reinhold Maiers, der auf seinem »Vierer-Modell« beharrte: getrennte Auszählung der Stimmen in Nordbaden, Nordwürttemberg, Südbaden und Württemberg-Hohenzollern. Eine nach diesem Modell am 24. September 1950 durchgeführte Probeabstimmung – die Abstimmungsbeteiligung lag bei 65,2 v. H. – ergab in Nordbaden, Nordwürttemberg und Württemberg-Hohenzollern eine klare Mehrheit für den Südweststaat. Zählte man aber die Stimmen in Nord- und Südbaden zusammen, ergab sich hier eine knappe Mehrheit für die Wiederherstellung Badens.<sup>24</sup>

## II. Entstehung Baden-Württembergs

Am 28. November 1950 teilte Gebhard Müller dem Bundeskanzler mit, dass es zu einer Einigung im Südwesten nicht gekommen sei. Nun war der Bundesgesetzgeber am Zug. Aus seinen Beratungen<sup>25</sup> gingen zwei Gesetze hervor, das Erste und das Zweite Neugliederungsgesetz.<sup>26</sup> Die Gesetze waren kaum verkündet, da wandte sich bereits die Badische Landesregierung an das Bundesverfassungsgericht mit dem Antrag, sie für nichtig zu er-

klären. Zugleich beantragte sie, die im 2. Neugliederungsgesetz auf den 16. September 1951 angesetzte Volksabstimmung im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig auszusetzen, bis das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache entschieden habe. Damit stand der Südweststaat erstmals vor Gericht.

Da das Bundesverfassungsgericht – die Wahl der 24 Richter hatte sich verzögert – erst am 8. September 1951 seine Tätigkeit aufnehmen können, war es unmöglich, bis zu dem vorgesehenen Abstimmungstermin eine Entscheidung in der Sache zu treffen. In seiner ersten Entscheidung überhaupt hat das Bundesverfassungsgericht deshalb am 9. September 1951 die begehrte einstweilige Anordnung erlassen und bestimmt, dass die Festsetzung eines neuen Abstimmungstermins dem Urteil in der Hauptsache vorbehalten bleibe.<sup>27</sup> Nachdem der für das Verfahren zuständige Zweite Senat am 2., 3. und 4. Oktober mit den Verfahrensbeteiligten mündlich verhandelt hatte, wurde am 23. Oktober 1951 das Urteil verkündet.<sup>28</sup> Die Altbadener hatten verloren. Zwar – aber damit war nichts gewonnen – wurde das 1. Neugliederungsgesetz für nichtig erklärt. Es hatte – um eine parlamentslose Zeit bis zur Errichtung des Südweststaats zu vermeiden, aber auch um die Bevölkerung nicht mit der Wahl neuer Landtage für wenige Monate zu behelligen – die Wahlperioden der Landtage von Baden und Württemberg-Hohenzollern verlängert, die am 18. und 29. Mai 1951 ausliefen. Dafür besitze der Bundesgesetzgeber keine Kompetenz. Die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode verstoße überdies prinzipiell gegen das demokratische Prinzip: Ist ein Parlament auf vier Jahre gewählt, hat nach Ablauf dieser Zeit der Wähler wieder das Wort; eine Selbstverlängerung des Mandats durch die Gewählten verkürzt in unzulässiger Weise das Wahlrecht.<sup>29</sup>

Von weitaus größerem Gewicht war, dass das 2. Neugliederungsgesetz der verfassungsgerichtlichen Prüfung in den entscheidenden Punkten standhielt. Das Bundesverfassungsgericht beanstandete insbesondere weder die dem »Vierer-Modell« folgende Bildung der Abstimmungsbezirke (§ 3 Abs. 1) noch die im Gesetz vorgeschriebene unterschiedliche Formulierung der Abstimmungsfrage in Süd- und Nordbaden einerseits und in Nordwürttemberg und Württemberg-Hohenzollern andererseits (§ 4).<sup>30</sup> Der härteste Schlag für Wohleb und die Seinen aber war, dass auch der in § 10 vorgesehene Auszählungsmodus vom Zweiten Senat gebilligt wurde. Die Vorschrift lautete:

(1) Ergibt die Volksabstimmung im gesamten Abstimmungsgebiet und in mindestens drei der ... (vier) Abstimmungsbezirke eine Mehrheit für die Vereinigung der Länder zu einem Bundesland, so wird dieses Land ... gebildet.

(2) Ergibt sich keine Mehrheit nach Absatz 1, so werden die alten Länder Baden und Württemberg (einschließlich Hohenzollern) ... wiederhergestellt.

Das Urteil würdigt durchaus das Argument, nach diesem Modus könne ein Abstimmungsbezirk durch die drei anderen majorisiert werden – es war nach der Probeabstimmung im September 1950 klar, auf wessen Majorisierung es abgesehen war. Die Antragstellerin hatte geltend gemacht, dieses Verfahren be-raube das badische Volk seines ihm durch das demokratische Prinzip verbürgten Selbstbestimmungsrechts. Das Bundesverfassungsgericht hielt dem das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes entgegen; danach garantiere die Verfassung zwar die Gliederung des Bundes in Länder (Art. 79 Abs. 3 GG), nicht aber die Existenz jedes einzelnen Landes; das Grundgesetz bekenne sich zum »labilen Bun-

desstaat«.<sup>31</sup> Dieses Prinzip sei vorrangig gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung.

Abschließend beauftragte das Bundesverfassungsgericht den Bundesminister des Innern, den Tag der Abstimmung festzusetzen, und zwar spätestens auf den 16. Dezember 1951. Sie fand dann eine Woche früher, am 9. Dezember 1951, statt – mit dem zu erwartenden, in manchem Detail aber bemerkenswerten Ergebnis. Wo die Grenzziehungen der Jahre vor 1815 sich auf die wirtschaftliche Entwicklung nachteilig ausgewirkt hatten, stimmte eine deutliche Mehrheit für den Südweststaat, also für durch Ländergrenzen nicht behinderte Wirtschaftsräume: im Kreis Mosbach, im Kraichgau, in und um Pforzheim, auch im Bodenseegebiet (Stockach, Überlingen). Gleiches gilt, wo ältere Landesidentitäten (Kurpfalz) die Verbundenheit mit Baden überlagerte (Mannheim, Heidelberg). Die Altbadener hingegen fanden den größten Rückhalt in den überwiegend katholisch geprägten Gebieten der ehemaligen Markgrafschaft Baden-Baden sowie der Bistümer Straßburg und Speyer. In Karlsruhe waren die Anhänger Badens gleichfalls obenauf.<sup>32</sup> In drei der vier Abstimmungsbezirke dominierten die Befürworter des Südweststaats, nur im Land Baden behielten dessen Gegner die Oberhand. Zählte man aber die in Süd- und Nordbaden abgegebenen Stimmen zusammen, ergab sich hier eine Mehrheit von 52,2 v. H. für die Wiederherstellung des alten Landes Baden.<sup>33</sup> Aus rechtlicher Sicht war das allerdings ohne Belang. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Vereinigung der drei Länder waren erfüllt. Am 9. März 1952 wurde eine verfassungsgebende Landesversammlung gewählt, und am 25. April folgte die Bildung der ersten baden-württembergischen Landesregierung. Damit waren die Länder Württemberg-Baden,

Württemberg-Hohenzollern und Baden zu einem Bundesland vereinigt (vgl. § 11 2. Neugliederungsgesetz). Am 19. November 1953 trat die Verfassung von Baden-Württemberg in Kraft.

In einigen, auf längere Sicht allerdings durchaus gewichtigen Äußerlichkeiten wurde bei der Bildung des neuen Landes badischen Empfindlichkeiten Rechnung getragen. Nicht Stauer- oder gar Schwabenland sollte es heißen, sondern Baden-Württemberg, die Schwaben ließen den Badenern den Vortritt. Im großen Landeswappen dominieren die staufischen Löwen (womit Bezug genommen wird auf das württembergische wie badische Landesteile umfassende mittelalterliche Herzogtum Schwaben). Der goldene Hirsch für Württemberg und der badische Greif stützen es von beiden Seiten. Die kleinen Wappen darüber erinnern in der Mitte an die alten Länder Baden und Württemberg und, von links nach rechts, an Franken, Hohenzollern, Kurpfalz und Österreich.<sup>34</sup>

### III. Nachhutgefechte

Wer nun freilich glaubte, die Altbadener gäben sich geschlagen, sah sich getäuscht. Der am 11. Oktober 1952 gegründete Heimatbund Badenerland setzte den Kampf um die Wiederherstellung Badens fort. Er bestritt die Endgültigkeit der auf der Grundlage des Art. 118 GG getroffenen Regelung und berief sich auf den Neugliederungsartikel 29 GG, dessen Suspendierung durch die Besatzungsmächte hinfällig wurde, als die Bundesrepublik am 5. Mai 1955 ihre Souveränität zurückerhielt. Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG in der ursprünglichen Fassung bestimmte:

In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksab-

stimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden.

Mit Bescheid vom 24. Januar 1956 lehnte der Bundesminister des Innern einen Antrag des Heimatbundes ab, in den nunmehrigen Regierungsbezirken Nord- und Südbaden des Landes Baden-Württemberg ein Volksbegehren mit dem Ziel der Wiederherstellung Badens anzuordnen. Die dagegen gerichtete Beschwerde des Heimatbundes zum Bundesverfassungsgericht hatte Erfolg. Das Gericht ordnete die Durchführung des Volksbegehrens an.<sup>35</sup> Das Gebiet des früheren Freistaats Baden, so das Gericht, sei ein Gebietsteil im Sinne von Art. 29 Abs. 2 GG, der nach dem 5. Mai 1945 seine Landeszugehörigkeit geändert hat. Die Bildung neuer Länder dürfe nach dem demokratischen Prinzip nicht »über den Kopf der Bevölkerung hinweg« erfolgen. Hätte bei der Abstimmung 1951 die badische Bevölkerung als solche Gelegenheit gehabt, über das Fortbestehen Badens abzustimmen, wäre man also bei der Abstimmung dem sog. Zweier-Modell gefolgt, so wäre Art. 29 GG nicht mehr anwendbar gewesen. Tatsächlich aber sei durch den im 2. Neugliederungsgesetz vorgeschriebenen Abstimmungsmodus der Wille der badischen Bevölkerung überspielt worden. In der Abstimmung am 9. Dezember 1951 habe sie gerade nicht selbst bestimmen können, in welchem Verband sie künftig leben wolle.<sup>36</sup>

Das Volksbegehren wurde in den badischen Gebietsteilen von Baden-Württemberg im September 1956 durchgeführt. Es fand die Zustimmung von 15,1 v. H. der wahlberechtigten Bevölkerung, das Quorum von 10 v. H. (Art. 29 Abs. 2 Satz 2 GG) war also erreicht.

Nun war die Bundesregierung am Zug (Art. 29 Abs. 2 Satz 3 GG). Aber sie blieb aus einer Reihe von Gründen lange untätig. Zunächst stand die Eingliederung des Saarlandes an, dann wollte man den nach der Wiedervereinigung zu treffenden Entscheidungen nicht vorgreifen. Im Dezember 1962 brachte die Bundesregierung dann doch einen Gesetzentwurf ein,<sup>37</sup> der als erste Phase einer allgemeinen Neugliederung des Bundesgebiets eine Entscheidung über den Fortbestand des Landes Baden-Württemberg vorsah. Er wurde aber vom Gesetzgeber weder in der laufenden noch in der folgenden Wahlperiode (1965 bis 1969) angenommen. Versuche, Bundesregierung und Bundesgesetzgeber in Sachen Neugliederung zu raschem Handeln zu zwingen – sie gingen insbesondere von Hessen aus, das an den rheinland-pfälzischen Regierungsbezirken Montabaur und Rheinhessen interessiert war –, blieben ohne Erfolg. In seinem sog. Hessen-Urteil vom 11. Juli 1961<sup>38</sup> wies das Bundesverfassungsgericht alle Ansprüche sei es eines Landes, sei es von Heimatbünden auf Durchführung der Neugliederung brüsk zurück. Die Neugliederung des Bundesgebiets falle in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes. Das in der Entscheidung von 1956 beschworene Selbstbestimmungsrecht der regionalen Bevölkerung bedeute nur, dass in die vom Bund zu regelnde Neugliederung deren Befragung in besonderer Weise eingebaut sei.

Der Rückschlag war deutlich, die Neugliederung einschließlich der Badenfrage schien auf unbestimmte Zeit vertagt. Eher überraschend war es deshalb, dass am Ende der 5. Wahlperiode des Bundestages Art. 29 GG geändert wurde,<sup>39</sup> und zwar zu dem Zweck, die Neugliederungsproblematik jedenfalls dort voranzutreiben, wo – wie in Baden – erfolgreiche Volksbegehren stattgefunden hatten. Art. 29 Abs. 3 GG lautete nunmehr:

Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustande gekommen, so ist in dem betreffenden Gebietsteil bis zum 31. März 1975, im Gebietsenteil Baden des Landes Baden-Württemberg bis zum 30. Juni 1970 ein Volksentscheid über die Frage durchzuführen, ob die angestrebte Änderung vorgenommen werden oder die bisherige Landeszugehörigkeit bestehen bleiben soll. Stimmt eine Mehrheit, die mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung umfasst, der Änderung zu, so ist die Landeszugehörigkeit des betreffenden Gebietsteils durch Bundesgesetz innerhalb eines Jahres nach Durchführung des Volksentscheids zu regeln ...

Der Volksentscheid fand am 7. Juni 1970 in Nord- und Südbaden statt.<sup>40</sup> Bei einer Beteiligung von 62,83 v. H. der Abstimmungsberechtigten entfielen auf die Wiederherstellung Badens 18,07 v. H., auf die Erhaltung des Landes Baden-Württemberg 81,93 v. H. der abgegebenen Stimmen.<sup>41</sup> Es war also weder eine Mehrheit für das alte Land Baden erreicht worden noch hatte sich auch nur annäherungsweise ein Viertel der Abstimmungsberechtigten für die Wiederherstellung Badens ausgesprochen. Das Ergebnis entsprach der in den Jahren zuvor erfolgten Konsolidierung des Landes Baden-Württemberg und der unvermeidlich damit einher gehenden Schwächung der altbadischen Bewegung. Sie wurde exemplarisch sichtbar, als der aus Schwaben stammende damalige Bundeskanzler Kiesinger, einst einer der aktivsten Vorkämpfer des Südweststaats, bei der Bundestagswahl 1969 in einem südbadischen Wahlkreis kandidieren und das Mandat auch gewinnen konnte, das zuvor 20 Jahre lang von einem engagierten Altbadener gehalten worden war.<sup>42</sup>

Aber noch folgte ein letztes juristisches Aufbäumen, ein letztes Nachhutgefecht der Unentwegten. Einige im Gebietsteil Baden woh-

nende Bürger Baden-Württembergs wandten sich erneut an das Bundesverfassungsgericht mit dem Antrag, den Volksentscheid für verfassungswidrig zu erklären. Ihre Rügen blieben ohne Erfolg.<sup>43</sup> Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl sei nicht dadurch verletzt, dass bei der Abstimmung diejenigen, die zwar in Baden geboren waren, dort aber am Abstimmungstag nicht wohnten, nicht stimmberechtigt waren.<sup>44</sup> Zwar gestand das Gericht den Beschwerdeführern zu, dass der Volksentscheid um viele Jahre verzögert worden sei. Rechtserheblich sei der darauf gegründete Einwand jedoch nicht. Dass die Verfassungsorgane des Landes, vorab die Landesregierung, sich am Abstimmungskampf beteiligt habe, sei ein Abstimmungsmangel. Im Blick auf das eindeutige Abstimmungsergebnis sei dieser Mangel jedoch nicht erheblich, weil ausgeschlossen werden könne, dass sich, denke man ihn hinweg, eine Mehrheit für die Wiederherstellung Badens gefunden hätte. Diese Begründung entspricht dem im Wahlprüfungsrecht anerkannten Grundsatz, dass nur solche Wahlfehler erheblich sind, die sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben können.

#### IV. Was von Baden bleibt ■

Der Kampf um den Südweststaat war damit definitiv an sein Ende gelangt. Die Neugliederung im Südwesten ist die einzige im Bundesgebiet geblieben. Bekanntlich ist auch die angestrebte Fusion der Länder Berlin und Brandenburg in der am 5. Mai 1996 durchgeführten Abstimmung gescheitert.<sup>45</sup> Aber trotz alledem ist Baden nicht verloren. Sein Gedächtnis lebt fort, und seine Geschichte wirkt in die Gegenwart hinein. Nicht nur in äußeren Erscheinungen wie den Wappen und den immer noch oft zu sehenden alten Lan-

desfarben gelb-rot-gelb (sie zierten schon das Wappenschild des seligen Bernhard) oder im Badischen Bahnhof in Basel, in der kirchlichen Gliederung der die badischen Landesteile umfassenden, 1827 nach langwieriger Auseinandersetzung mit der Kurie gebildeten Erzdiözese Freiburg und der Badischen Landeskirche. Das Badner Lied erklingt noch immer bei vielen Gelegenheiten. Der Geist des konstitutionellen Aufbruchs, der in der für jene Zeit überaus fortschrittlichen badischen Verfassung von 1818 zum Ausdruck kam, konnte sich in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts voll entfalten und hat es vermocht, »Alemannen und Pfälzer, Katholiken und Protestanten, Untertanen alter Fürstentümer und alte Reichsstädter, Breisgauer und Pfälzer und Markgräfler«<sup>46</sup> zu einer Einheit zusammenzufügen mit dem erstaunlichen Ergebnis, dass um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert trotz Kirchenkampf (er wurde in Baden nicht mit Samthandschuhen geführt) und Sozialistengesetz auch Katholiken und Sozialdemokraten den badischen Staat als politische Heimat empfinden konnten. Schon knapp 150 Jahre früher, unmittelbar nach dem Erlass der badischen Verfassung durch Großherzog Karl (an den der Obelisk in der Mitte des Rondellplatzes erinnert), schrieb Carl von Rotteck, der große badische Liberale: »Wir haben eine ständische Verfassung erhalten, ein politisches Leben als Volk ... Wir waren Baden-Badener, Durlacher, Breisgauer, Pfälzer, Nellenburger, Fürstenberger, wir waren Freiburger, Konstanzer, Mannheimer; ein Volk von Baden waren wir nicht. Fortan aber sind wir Ein Volk, haben einen Gesamtwillen, und ein anerkanntes Gesamtinteresse ... Jetzt erst treten wir in die Geschichte mit eigener Rolle ein.«<sup>47</sup> In Baden wie auch anderwärts, etwa in Bayern, erschuf sich die Monarchie durch die Gewährung einer Verfassung eine Nation.

Die im badischen Parlament, in dem im Krieg zerstörten und wie das badische Staatstheater von Heinrich Hübsch leider nicht wieder aufgebauten Ständehaus begründete demokratische Tradition konnte sich nach dem 2. Weltkrieg mit derjenigen des Königreichs Württemberg zu einer fruchtbaren Einheit verbinden. Der Südweststaat ist in vieler Hinsicht das »Musterländle« geworden, das das Großherzogtum Baden im Kaiserreich einst war. Badener und Schwaben sind daran zu gleichen Teilen beteiligt. In seinen 15 aktiven Regionalgruppen hält der Landesverein »Badische Heimat« mit seiner renommierten Zeitschrift das badische Erbe wach, und wenn bei solch kräftezehrender Tätigkeit so mancher Tropfen des von der Sonne verwöhnten badischen Weins durch durstige Kehlen rinnt, so ist auch das eine überaus löbliche Art, dieses Erbe zu pflegen. So können wir, ohne damit eine politische Option zu verbinden, mit den Altbadenern von ehemals auch heute sagen: »Vom See bis an des Maines Strand die Stimme dir, mein Badnerland.«<sup>48</sup>

#### Anmerkungen

- 1 Es war wohl Hermann II. (gest. 1130), der als erster den Titel eines Markgrafen von Baden führte. Seinem Vater, Hermann I., war, ohne dass er die dortige Herrschaft jemals angetreten hätte, die Markgrafschaft Verona übertragen worden. Der Sohn behielt des Markgrafentitel bei, bezog ihn aber nun auf seine Besitzungen im südwestdeutschen Raum. – Dazu *W. Hug*, *Geschichte Badens*, 1992, S. 70.
- 2 Vgl. *A. M. Renner*, *Markgraf Bernhard II. von Baden*. Quellen zu seiner Lebensgeschichte, 1958. Bernhard wurde 1769 selig gesprochen.
- 3 Vgl. *L. Biewer*, *Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik*, 1980, S. 41 f.
- 4 Über Baden in der Weimarer Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus: *G. Kaller*, in: *H. Schwarzmaier u. a. (Hrsg.), Handbuch der baden-württembergischen Geschichte*, 4. Band, 2003, S. 23 ff., 151 ff.

- 5 Vgl. § 2 der Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933, *RGBl I S. 83*.
- 6 Vgl. *D. Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 5. Aufl., 2005, S. 387 f.
- 7 So auch *BVerfGE 1, 14 (51)*.
- 8 Abgedruckt bei *E. R. Huber*, *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*, Band 2, 1951, S. 648.
- 9 Ebenda, S. 161 f.
- 10 Zu Württemberg-Baden gehörte auch die vormalige hessische Exklave Wimpfen. Wimpfen kam 1803 an Hessen. Die Besatzungsbehörden verfügten im November 1945, dass die Stadt vom Landkreis Sinsheim zu verwalten sei. Ihr staatsrechtlicher Status ist bis heute in der Schwebe. Dazu: *E. Schmidt*, *Die staatsrechtliche Stellung der Stadt Bad Wimpfen*, *Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte* 31 (1972), S. 346 ff.
- 11 Die Proklamation ist abgedruckt in: *Der Kampf um den Südweststaat*, 1952, S. 1.
- 12 Württemberg-Baden am 28. November 1946, Württemberg-Hohenzollern am 18. Mai 1947 und Baden am 22. Mai 1947 – alle abgedruckt bei *Huber* (Fn. 8), S. 336 ff., 371 ff., 387 ff.
- 13 *P. Feuchte*, *Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg*, 1983, S. 21 – dort auch eine Würdigung der Persönlichkeit Köhlers, der von 1913 bis 1927 Mitglied des badischen Landtags, 1920 bis 1927 badischer Finanzminister und 1923/24 sowie 1926/27 zugleich badischer Staatspräsident war. Von Januar 1927 bis Juni 1928 amtierte er als Reichsfinanzminister, schließlich war er von Mai 1928 bis Juni 1932 Mitglied des Reichstags.
- 14 Köhler in einem Brief vom 9. August 1948, zit. nach *Feuchte* (Fn. 13), S. 22; s. a. *K.-J. Matz*, in: *Handbuch* (Fn. 4), S. 532.
- 15 Feinfühliges Würdigung Wohlebs bei *Feuchte* (Fn. 13), S. 2 ff.
- 16 So griff er einmal erbost die Tübinger Regierung unter ihrem mit Wohleb befreundeten Staatspräsidenten Müller mit den Worten an: Die Haltung der Südwürttemberger sei typisch für die Geschäftstüchtigkeit der Württemberger, die, um jedes geschäftlichen Vorteils willen, ihre heimatlichen Gefühle vergäßen und sich verkauften – zit. nach *G. F. Nüske*, in: *M. Gögler/G. Richter (Hrsg.), Das Land Württemberg-Hohenzollern 1945–1952. Darstellung und Erinnerungen*, 1982, S. 373.
- 17 Statt vieler: *Matz* (Fn. 14), S. 519 ff.; *Hug* (Fn. 1), S. 384 ff.; Überblick: *H. Schwarzmaier*, *Baden. Dynastie – Land – Staat*, 2005, S. 258 ff.

- 18 Abgedruckt bei *Huber* (Fn. 8), S. 197 ff.
- 19 Eingehend zur Entstehungsgeschichte *J. Dietlein/E. Jess*, in R. Dolzer u. a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 118; s. a. *Feuchte* (Fn. 13), S. 141 f.
- 20 *Dietlein/Jess* (Fn. 19), Randnr. 7.
- 21 Abgedruckt bei *Huber* (Fn. 8), S. 217 f.
- 22 BVerfGE 1, 14 (41).
- 23 *Hug* (Fn. 1), S. 374.
- 24 Das Abstimmungsergebnis in BVerfGE 1, 14 (24).
- 25 Vgl. dazu den Bericht eines der Hauptakteure im Bundestag *K. G. Kiesinger*, in *Gögler/Richter* (Fn. 16), S. 405 ff.; ferner *Matz* (Fn. 14), S. 541 ff.; Dokumentation in: *Der Kampf um den Südweststaat* (Fn. 11), S. 81 ff.
- 26 Vom 4. Mai 1951, BGBl I S. 283, 284; abgedruckt in: *Der Kampf um den Südweststaat* (Fn. 11), S. 74 ff. Die Mehrheit im Bundestag setzte sich wesentlich aus Abgeordneten der SPD und der FDP sowie aus wenigen Mitgliedern der Fraktion der CDU/CSU zusammen. Bundeskanzler Adenauer war kein Freund der Bildung des Südweststaats, weil er – zu Recht, wie sich zeigen sollte – eine für ihn ungünstige Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat befürchtete.
- 27 BVerfGE 1, 1. – Dokumentation des Verfahrens in: *Der Kampf um den Südweststaat* (Fn. 11), S. 394 ff.
- 28 BVerfGE 1, 14.
- 29 Für die beiden Länder entstand durch den Spruch des Gerichts allerdings eine schwierige Lage. Von Rechts wegen existierten ihre Landtage nicht mehr. Württemberg-Hohenzollern verfügte zudem nicht über ein gültiges Wahlgesetz. Durch Verfassungsänderung sollten dann sowohl in Baden als auch in Württemberg-Hohenzollern die Wahlperioden der Landtage bis zur Entscheidung über die Neugliederung verlängert werden – ein im Blick auf das bundesverfassungsrechtliche Demokratiegebot (Art. 28 Abs. 1 GG) durchaus zweifelhaftes Vorgehen.
- 30 Im badischen Raum hatte der Stimmzettel den folgenden Wortlaut: »... 1. Ich wünsche die Vereinigung der drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zu einem Bundesland (Südweststaat). 2. Ich wünsche die Wiederherstellung des alten Landes Baden.« In Nordwürttemberg und Württemberg-Hohenzollern war der Wortlaut für die erste Option der gleiche. Die zweite lautete hingegen: »Ich wünsche die Wiederherstellung des alten Landes Württemberg einschließlich Hohenzollern.«
- 31 BVerfGE 1, 14 (47 f.).
- 32 Dazu *Matz* (Fn. 14), S. 544; *Schwarzmaier* (Fn. 17), S. 262.
- 33 Die Abstimmungsbeteiligung war in Süd- und Nordbaden mit 70,7 und 67,2 v. H. signifikant höher als in Nordwürttemberg (50,7 v. H.) und Württemberg-Hohenzollern (52,3 v. H.).
- 34 Vgl. *Hug* (Fn. 1), S. 394.
- 35 Rechtsgrundlage war das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 Absatz 2 bis 6 des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1955 (BGBl I S. 835).
- 36 Urteil des Zweiten Senats vom 30. Mai 1956, BVerfGE 5, 34.
- 37 BT-Drucks. IV/211.
- 38 BVerfGE 13, 54 – dazu etwa *Feuchte* (Fn. 13), S. 290 ff.
- 39 25. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. August 1969, BGBl I S. 1241.
- 40 Das Verfahren war gem. Art. 29 Abs. 6 Satz 2 GG im Gesetz über den Volksentscheid im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg gemäß Art. 29 Abs. 3 GG vom 26. Februar 1970 (BGBl I S. 201) geregelt worden.
- 41 BVerfGE 37, 84 (86).
- 42 *Kiesinger* (Fn. 25), S. 424.
- 43 Beschluss vom 2. April 1974, BVerfGE 37, 84.
- 44 So schon BVerfGE 28, 220 (225 f.).
- 45 Vgl. Art. 118a GG.
- 46 *H. Köhler* in einer 1946 gehaltenen Rede, zit. nach *Hug* (Fn. 1), S. 394 f.
- 47 Ein Wort über Landstände (1818), in: *H. v. Rotteck* (Hrsg.), *Dr. Carl von Rotteck's Gesammelte und nachgelassene Schriften mit Biographie und Briefwechsel*, 2. Band, 1841, S. 411 f.
- 48 Text auf einem Plakat der Altbadener im Abstimmungskampf von 1950, abgebildet bei *Hug* (Fn. 1), S. 388. S. a. *Schwarzmaier* (Fn. 17), S. 263 f.



Anschrift des Autors:  
 Univ.-Prof. em. Dr. Hans H. Klein  
 Richter des Bundesverfassungs-  
 gerichts a. D.  
 Heilbrunnstraße 4  
 76327 Pfinztal  
 Tel. 07240/7300