

Beiwort zu den Karten 7,3

Entstehung des Landes Baden-Württemberg

von JOSEPH KERKHOFF

*I. Historischer Überblick**1. Die Umformung der staatlichen Ordnung Südwestdeutschlands durch Amerikaner und Franzosen nach 1945.*

Die staatliche Gliederung Südwestdeutschlands, die mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches ihr Ende fand, war zu Beginn des 19. Jahrhunderts geschaffen worden. Damals waren als größere Flächenstaaten entstanden: das *Königreich Württemberg* und das *Großherzogtum Baden*. Die zunächst souverän gebliebenen Fürstentümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen wurden im Jahre 1850 als *Hohenzollerische Lande* dem Königreich Preußen einverleibt und als Regierungsbezirk Sigmaringen der preußischen Rheinprovinz angegliedert. Die Zugehörigkeit der Stadt *Wimpfen* zu Hessen (bis 1945 Exklave) wurde durch die amerikanische Besatzungsmacht gelöst. Die Bevölkerung entschied sich für den Anschluß an den Kreis Heilbronn (29.4.1951) und damit letztlich für Baden-Württemberg. Eine staatsrechtliche Regelung steht noch aus.

Nach der Umwälzung durch den ersten Weltkrieg änderten auch die Länder Südwestdeutschlands ihre Verfassung; ihr Gebietsstand blieb jedoch unverändert. Die Anregung des württembergischen Staatspräsidenten *Hieber* im Jahre 1923 zur Vereinigung von Württemberg und Baden blieb ebenso erfolglos wie die Bereitschaft Preußens im Jahre 1921, den Regierungsbezirk Sigmaringen in ein Land *Großschwaben* einzubringen. Erst die Besatzungspolitik nach dem Ende des zweiten Weltkrieges gab den Anstoß zur Bildung eines einheitlichen Südweststaates.

Nach der bedingungslosen Kapitulation im Mai 1945 übernahmen die vier Alliierten die oberste Gewalt

und gliederten Deutschland in vier Besatzungszonen auf. Südwestdeutschland wurde auf die amerikanische und französische Zone aufgeteilt. Die endgültige Grenze zwischen beiden Besatzungsgebieten konnte hier jedoch erst im Sommer 1945 vereinbart werden. Denn die Franzosen, denen zuvor kein Besatzungsgebiet eingeräumt worden war, hatten größere Teile Südwestdeutschlands einschließlich der Städte Karlsruhe, Stuttgart und Pforzheim besetzt. In dieser frühen Zeit begannen die zuständigen Militärregierungen bereits mit dem Aufbau deutscher ziviler Verwaltungen.

Die endgültige Festlegung der Grenze zwischen der amerikanischen und der französischen Zone im Sommer 1945 war für die gesamte weitere staatliche Entwicklung Südwestdeutschlands bedeutsam. Sie wurde vom Interesse der Amerikaner bestimmt, die *Autobahn Frankfurt-Karlsruhe-München* als wichtigste Straßenverbindung zwischen den gleichfalls zu ihrer Besatzungszone gehörenden hessischen und bayerischen Gebieten unter ihre ausschließliche Kontrolle zu bringen. Daher wurden alle badischen und württembergischen Landkreise, durch welche die Autobahn verlief, dem amerikanischen Besatzungsgebiet zugeschlagen. Im Zuge der folgenden Entwicklung wurden die südlichen Grenzen dieser Landkreise zu Landesgrenzen, die ohne Rücksicht auf die überkommene staatliche Gliederung die ehemaligen Länder Baden und Württemberg zerschnitten.

Ähnliche Interessen verfolgte die französische Besatzungsmacht bei der Zuordnung von Stadt- und Landkreis *Lindau* zu ihrer Besatzungszone. Sie sicherte sich damit eine Landverbindung zwischen den von ihr besetzten Gebieten in Süddeutschland und ihrer österreichischen Besatzungszone in Vorarlberg und Tirol. Die Bemühungen der französischen und amerikanischen Militärbehörden, eine deutsche Zivilverwaltung

aufzubauen, wurden mit der neuen Abgrenzung entlang der Autobahn auf eine neue Grundlage gestellt und führten schließlich zur Bildung der *Länder Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern* und *Baden* (Südbaden) als Ergebnis der wiedererrichteten Staatsgewalt.

Württemberg-Baden. Im Zuge der militärischen Besetzung von Baden und Württemberg errichteten die Franzosen in Karlsruhe und Stuttgart Militärregierungen und begannen mit dem Aufbau deutscher Zentralverwaltungen. Zur gleichen Zeit bildeten die Amerikaner in dem von ihnen besetzten Teil Nordbadens in Anlehnung an den Landeskommisariatsbezirk Mannheim ein *Regional Military Government* (RMG) mit Sitz in Mannheim und am 8. Juni 1945 unter Leitung des Karlsruher Professors Karl Holl ein Landeskommisariat mit Sitz in Heidelberg. Ab 1. Juli führte Holl die Amtsbezeichnung *Oberpräsident für Nordbaden*. Im amerikanisch besetzten Teil Württembergs entstand etwa gleichzeitig ein RMG, das nacheinander in Backnang, Schwäbisch Hall und Schwäbisch Gmünd residierte und sich erst am 9. Juli 1945 nach dem Abzug der Franzosen in Stuttgart niederlassen konnte. Die zuvor von den Franzosen in Stuttgart eingesetzte Landesverwaltung (9 Landesdirektoren) wurde zunächst im Amt belassen und zur Aufrechterhaltung der Verwaltungseinheit in Württemberg um das von der französischen Besatzungsmacht geförderte Institut der *Landesdelegation* ergänzt. Im August trafen die Amerikaner jedoch Vorbereitungen, die Zuständigkeit ihrer Militärregierung in Stuttgart auch auf Nordbaden auszudehnen und eine deutsche Landesverwaltung unter Reinhold Maier für die von ihnen besetzten Gebiete Württembergs und Badens ins Leben zu rufen. Gleichzeitig betrieben sie die Auflösung der zuletzt wieder auf den Landeskommisariatsbezirk Mannheim eingeschränkten Behörde Karl Holls und gewannen den ehemaligen Reichsfinanzminister Heinrich Köhler für das Amt des Präsidenten des Landesbezirks Nordbaden. Am 19. September 1945 gab schließlich der Oberkommandierende der amerikanischen Streitkräfte in Europa, General Eisenhower, durch *Proklamation Nr. 2* der Militärregierung in Deutschland gemeinsam mit der Bildung der Länder Großhessen und Bayern die Errichtung des *Landes Württemberg-Baden* bekannt. Artikel I dieser Proklamation besagt: »Innerhalb der amerikanischen Besatzungszone werden hiermit Verwaltungsgebiete gebildet, die von jetzt ab als *Staaten* bezeichnet werden.«

Am 24. September 1945 wurde die Regierung unter Reinhold Maier als Ministerpräsident offiziell für das neugeschaffene Land Württemberg-Baden eingesetzt. Heinrich Köhler, dessen Behörde am 5. Oktober von Heidelberg nach Karlsruhe übersiedelte, trat nach Festlegung weitgehender Autonomie und getrennter Verwaltungen am Ende dieses Monats in das

Kabinetts Reinhold Maier als stellvertretender Ministerpräsident ein.

Dem Kabinetts Reinhold Maier stand vom 18. Januar bis 19. Juni 1946 eine vorläufige Volksvertretung für Württemberg-Baden zur Seite. Am 30. Juni 1946 wurden Wahlen für die verfassunggebende Landesversammlung abgehalten. Die neue Landesverfassung trat am 28. November 1946 in Kraft. Nur für den Fall der Vereinigung von Südwürttemberg und Südbaden mit Württemberg-Baden verzichtete sie in *Artikel 107* erleichternd auf die für Verfassungsänderungen im übrigen vorgesehene Zweidrittelmehrheit und machte so unausgesprochen eine mögliche Trennung der beiden Landesteile von einer qualifizierten Mehrheit abhängig. Diese Regelung war eine starke verfassungsrechtliche Klammer für den Zusammenhalt des neugeschaffenen Landes und erwies sich für die staatliche Neugestaltung Südwestdeutschlands als folgenreich, da sie andererseits die Wiederherstellung der alten Länder verhinderte.

Baden. Im Zusammenhang mit der Neuabgrenzung der Besatzungszonen verlegte die französische Militärregierung für Baden (Südbaden) am 10. Juli 1945 ihren Sitz von Karlsruhe nach Freiburg i. Br. Die Dienststellen der deutschen Zentralverwaltungen konnten wegen Unterbringungsschwierigkeiten erst zu Beginn des Monats Dezember nachfolgen. Die Leiter dieser Zentralverwaltungen führten die Amtsbezeichnung *Ministerialdirektor* und bildeten gemeinsam mit den Leitern der Präsidialabteilungen des Oberlandesgerichts, der Oberpostdirektion und der Eisenbahndirektion unter alternierendem Vorsitz die *Badische Landesverwaltung*, seit April 1946 die *Provisorische Regierung*.

Am 15. September 1946 wurden im gesamten französischen Besatzungsgebiet die Mitglieder der Gemeinderäte und am 13. Oktober der Kreisversammlungen gewählt. Die Vertreter der Kreisversammlungen und der Städte mit mehr als 7000 Einwohnern wählten am 17. November die *Beratende Landesversammlung*, die im Einvernehmen mit der Provisorischen Regierung einen Verfassungsentwurf ausarbeitete. Die neue Landesverfassung trat am 22. Mai 1947 in Kraft. Der aus den gleichzeitig abgehaltenen Landtagswahlen hervorgegangene neue Landtag wählte am 24. Juni 1947 Leo Wohleb zum Staatspräsidenten.

Württemberg-Hohenzollern. Mit dem Rückzug ihrer Truppen hinter die Autobahnlinie Karlsruhe-Ulm verlegten die Franzosen den Sitz ihrer Militärregierung zunächst nach Freudenstadt, danach nach Tübingen. Zugleich unterstellten sie ihr die für die staatliche Verwaltung Südwürttembergs eingerichtete Landesdelegation der deutschen Zentralverwaltung in Stuttgart und ließen damit die Verwaltungseinheit Württembergs als Ganzes zunächst mindestens fiktiv bestehen. Die Landesdelegation erhielt jedoch nach und nach den Status einer selbständigen Nebenregie-

rung in Tübingen und konstituierte sich am 16. Oktober 1945 unter Ausweitung ihrer Zuständigkeit auf den ehemaligen preußischen Regierungsbezirk Sigmaringen als *Staatssekretariat für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns*. Vorsitzender, ab 3. Mai 1946 Präsident des Staatssekretariats wurde Carlo Schmid, der zugleich Staatsrat im Staatsministerium in Stuttgart war. Die am 17. November 1946 gewählte beratende Landesversammlung arbeitete einen Verfassungsentwurf aus, der am 18. Mai 1947 durch Volksabstimmung angenommen und in Kraft gesetzt wurde. Der gleichzeitig gewählte Landtag trat am 8. Juli zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen und wählte Lorenz Bock zum Staatspräsidenten. Diesem folgte am 13. August 1948 Gebhard Müller. Der Landtag tagte im ehemaligen Kloster Bebenhausen bei Tübingen. Damit war im deutschen Südwesten neben den Ländern Württemberg-Baden und Baden (Südbaden) als dritter Staat das Land Württemberg-Hohenzollern entstanden.

Der bayerische Stadt- und Landkreis Lindau erhielt als Teil der französischen Besatzungszone innerhalb des Landes eine staatsrechtliche Sonderstellung und wurde erst 1955 voll in das Land Bayern zurückgegliedert.

2. Die Bildung des Landes Baden-Württemberg.

Unter dem Druck des zunehmenden Gegensatzes zwischen Ost und West drängten vor allem die Amerikaner ihre westlichen Verbündeten zu einer staatsrechtlichen Neugestaltung der drei Westzonen. Auf der Londoner Außenministerkonferenz vom Jahre 1948 einigten sie sich schließlich auf drei Dokumente. Sie brachten diese den westdeutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 zur Kenntnis (*Frankfurter Dokumente I-III*).

Dokument I enthielt die Aufforderung an die deutschen Länderchefs, eine Versammlung zur Ausarbeitung einer föderativen Verfassung einzuberufen, Dokument II eröffnete die Möglichkeit, die bestehenden Ländergrenzen zu ändern, Dokument III machte die Grundzüge eines Besatzungsstatuts bekannt. Daraufhin wählten die Länderparlamente im August 1948 den *Parlamentarischen Rat* und beauftragten ihn mit der Ausarbeitung eines *Grundgesetzes*, das am 23. Mai 1949 verkündet wurde. Damit war der staatliche Zusammenschluß der drei Westzonen in der Bundesrepublik Deutschland vollzogen. Unterdessen waren die Einigungsbemühungen im deutschen Südwesten weitergegangen. Sie blieben nicht ohne Auswirkungen auf die Gestaltung des Grundgesetzes, das dann seinerseits die Rechtsgrundlage für den Zusammenschluß des Südweststaates schaffen sollte.

Auf das *Frankfurter Dokument II* gestützt, lud Reinhold Maier die Länderchefs von Württemberg-Hohenzollern und Baden zu einer Konferenz am 2.

August 1948 auf den *Hohenneuffen* ein. Man einigte sich über die Ausarbeitung eines Staatsvertrages für die Vereinigung der drei südwestdeutschen Länder, obwohl Baden weiterhin die Wiederherstellung Badens in den alten Grenzen anstrebte. Der hierauf am 24. August 1948 in Karlsruhe vereinbarte Entwurf (*Karlsruher Entwurf*) scheiterte an der nachträglichen Ablehnung durch die Regierung in Freiburg. Die daraufhin auf Veranlassung der Tübinger Regierung von den westdeutschen Ministerpräsidenten an die drei südwestdeutschen Regierungen ergangene Aufforderung, Vorschläge über eine Volksabstimmung vorzulegen, blieb ebenfalls ohne Ergebnis. Die drei Regierungen konnten sich nicht über den Fragenkatalog für eine mögliche zweite Volksabstimmung im Falle eines negativen Votums bei der ersten einigen. Die westdeutschen Ministerpräsidenten legten die unterschiedlichen Auffassungen am 5. Oktober 1948 den Militärbefehlshabern zur Entscheidung vor. Doch stellten die Außenminister der drei Westmächte im April 1949 die in Aussicht genommene Volksabstimmung auf die Zeit nach Errichtung der Bundesrepublik zurück.

Nach dem Scheitern einer Lösung über die Alliierten nahm der Parlamentarische Rat auf Vorschlag Württemberg-Hohenzollerns am 6. Mai 1949 den *Artikel 118* in den Grundgesetzentwurf auf. Damit wurde im Grundgesetz neben der allgemeinen Bestimmung des *Art. 29* über die Neugliederung der Zusammenschluß Südwestdeutschlands gesondert berücksichtigt und hinsichtlich des Verfahrens erleichtert. Die Anwendung von *Art. 29* war jedoch nicht strikt ausgeschlossen.

Eine in den betroffenen Ländern am 24. September 1950 durchgeführte *informative Volksbefragung* ohne konstitutive Wirkung ergab in Nordbaden, Nordwürttemberg und Südwürttemberg-Hohenzollern eine Mehrheit für den Südweststaat, in Südbaden eine Mehrheit für die Wiederherstellung Badens in seinen alten Grenzen. Ebenso erbrachte die Auszählung der Stimmen Nord- und Südbadens zusammen ein Votum für die Wiederherstellung des alten Landes.

Da sich die beteiligten Regierungen über die Folgerungen aus dieser Befragung nicht einigen konnten, ordnete gemäß *Art. 118* das *zweite Neugliederungsgesetz* vom 4. Mai 1951 eine Volksabstimmung an. Zur Vereinigung wurde eine Mehrheit bei Auszählung des Gesamtergebnisses und in drei der vier Abstimmbezirke (Nordwürttemberg, Südwürttemberg-Hohenzollern, Nordbaden und Südbaden) für notwendig erklärt. Bei der *Volksabstimmung am 9. Dezember 1951* stimmten Nordwürttemberg, Südwürttemberg-Hohenzollern und Nordbaden für die Bildung des Südweststaates, Südbaden für die Wiederherstellung Badens in seinen ehemaligen Landesgrenzen. Da sich auch im Gesamtgebiet eine Mehrheit für den Zusammenschluß ergab, waren die Voraussetzun-

gen des Gesetzes erfüllt. Mit der Bildung der Provisorischen Regierung am 25. April 1952 trat das Land Baden-Württemberg als neuer Staat in die Bundesrepublik ein. Die Verfassung wurde am 11. November 1953 ausgefertigt und am 19. November verkündet.

Mit diesem Ergebnis konnte sich ein Teil der badischen Bevölkerung aufgrund von Rechtsüberlegungen nicht abfinden. Er formierte sich zum *Heimatbund Badnerland e. V.* und erstrebte die Wiederherstellung des Landes in den alten Grenzen, wobei er sich auf die Anwendung des Art. 29 berief. Erst nach Verabschiedung des Bundesgesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes vom 23. Dezember 1955 konnte er beim Bundesminister des Innern den Antrag stellen, innerhalb des badischen Landesteils ein Volksbegehren zur Wiedererrichtung Badens in seinen alten Landesgrenzen zu ermöglichen. Nach Ablehnung des Antrags wurde das *Volksbegehren* mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1956 erzwungen und wurde im September 1956 durchgeführt. Das Volksbegehren war mit einer Zustimmung von 15,1% (erforderlich: 10%) erfolgreich. Der hiernach durchzuführende Volksentscheid war durch Bundesgesetz zu regeln, das jedoch erst am 26. Februar 1970 erlassen wurde. Der *Volksentscheid* fand am 7. Juni 1970 im Gebiet des ehemaligen Landes Baden statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 62,5% entschieden sich 81,9% der Wähler für den Verbleib bei Baden-Württemberg; die Zustimmung betrug in Nordbaden 84,7%, in Südbaden 79,1%.

II. Erläuterungen zu den Karten

Die vier Karten stellen die wichtigsten Abschnitte der Entwicklung dar.

Die beiden oberen Karten zeigen den Gebietsstand bis 1945 (links) und die nach 1945 neugebildeten Länder, wie sie sich aus der Interessenlage der Besatzungspolitik entwickelten (rechts). Die beiden unteren Karten zeigen die entscheidenden demokratischen Willensbildungen, die gemäß bundesgesetzlicher Regelung

nach dem Grundgesetz zur Bildung des Landes Baden-Württemberg führten: Die Volksabstimmung 1951 gemäß Art. 118 (links) und den Volksentscheid gemäß Art. 29 (rechts). Die vier kleinen Einsatzkarten zeigen die Problematik, die sich aus der unterschiedlichen Auszählung der Stimmen ergab.

Die Karte rechts unten zeigt ferner die Verwaltungsgliederung des neuen Landes Baden-Württemberg, die den Gebietsstand der Länder aus der Besatzungszeit in der Einteilung der Regierungsbezirke übernimmt: Das Land Baden wird Reg.-Bez. Südbaden, das Land Württemberg-Hohenzollern wird Reg.-Bez. Südwürttemberg-Hohenzollern; aus dem Land Württemberg-Baden gehen als Nachfolger der Landesbezirke Baden und Württemberg der Reg.-Bez. Nordbaden und der Reg.-Bez. Nordwürttemberg hervor.

III. Literatur

- Geschichte der deutschen Länder. Territorien-Ploetz 2: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. Hg. G. W. SANTE. 1971.
- MILLER, M. und P. SAUER: Württembergische Geschichte 1871-1971. 1971.
- BLUMENSTOCK, F.: Der Einmarsch der Amerikaner und Franzosen im nördlichen Württemberg im April 1945 (Darstellungen aus der württembergischen Geschichte 41) 1957.
- HASELIER, G.: Die Bildung des Landes Württemberg-Baden 1945/46. In: Oberrheinische Studien II. Hg. A. SCHÄFER. 1973.
- Der Kampf um den Südweststaat (Veröffentlichungen des Inst. f. Staatslehre und Politik e. V. in Mainz 1) 1952.
- SPRENG, R., W. BIRN, P. FEUCHTE: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Kohlhammer Kommentare. 1954.
- Baden-Württemberg. Staat Wirtschaft Kultur. Hg. TH. PFIZER. 1963.
- KONSTANZER, E.: Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg. 1969.
- SCHMIED, E.: Die staatsrechtliche Stellung der Stadt Bad Wimpfen. In: Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte 31 (1972) S. 346-357.

