

## **Geschichte Badens von der Entstehung des Großherzogtums bis zur Gründung des Landes Baden-Württemberg (1803-1952)**

Im Jahre 2012 konnte das Bundesland Baden-Württemberg auf 60 Jahre seines Bestehens zurückblicken. Landauf landab wurden im Jubiläumsjahr in zahlreichen Festen, Veranstaltungen und Dokumentationen die Leistungen und Erfolge des 1952 gegründeten Bundeslandes gewürdigt. Dabei wurde immer wieder auch die landschaftliche und kulturelle Vielfalt seiner historisch gewachsenen Regionen als ein besonderes Markenzeichen hervorgehoben. Die staatlich-politische Einheit dieser überaus facettenreichen Vielfalt, die Raum lässt für selbstbewusste regionale Besonderheiten und Identitäten, für unterschiedliche Mentalitäten, Lebensstile und Verhaltensmuster, die durch konfessionelle und sprachliche Unterschiede geprägt wurde, galt hierzulande von Anfang an als Voraussetzung einer gelingenden Integration. Dieses Konzept hat mit Blick auf das Ziel eines Europa der Regionen in mehrfacher Hinsicht auch Modellcharakter.

Die Neugründung war jedoch nicht ohne schmerzhaftes Geburtswunden erfolgt, standen doch Teile der badischen Regionen dieser zunächst ablehnend gegenüber. Auch dies war wiederum Ausdruck historisch gewachsener Identitäten. Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs hatten auf dem Territorium des heutigen Bundeslandes fast 150 Jahre die Länder Baden und Württemberg bestanden sowie das Gebiet Hohenzollern, das seit 1850 als Regierungsbezirk Sigmaringen zur preußischen Rheinprovinz gehörte. Vor allem die beiden großen Traditionsländer waren im Bewusstsein der Bevölkerung weit stärker verankert als die nach Kriegsende von den Besatzungsmächten willkürlich gebildeten Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg – Hohenzollern, die sich nur für eine kurze Übergangszeit behaupten konnten. In der Neugliederungsdebatte ging es deshalb bei der Entscheidung über den größeren Südweststaat primär auch um die Identitätsfrage.

Eine entscheidende Rolle spielte hier, dass die beiden Traditionsländer so alt wiederum auch nicht waren. Sie stellten eine Kunstschöpfung Napoleons dar, der nach dem Zusammenbruch des Alten Reiches zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Bildung zweier von ihm abhängiger Mittelstaaten auf rechtsrheinischem Gebiet die macht- und sicherheitspolitischen Interessen Frankreichs befördern wollte. Die daraus hervorgegangene napoleonische

Flurbereinigung hatte hierbei mit der gerade auch im deutschen Südwesten typische Kleinstaaterei aufgeräumt, so dass der dort etwa 600 selbständige, höchst buntscheckige Territorien umfassende Flickenteppich mit einem Federstrich von der politischen Landkarte verschwunden war. Diese umfasste nicht nur größere Territorien wie die Kurpfalz, die beiden badischen Markgrafschaften, das Herzogtum Württemberg und die überaus zersplitterten vorderösterreichischen Gebiete, sondern auch viele kleinräumige Herrschaften und Gebiete, darunter bischöfliche Besitzungen, Ordensgebiete, Reichsabteien, Fürstentümer, zahlreiche kleine Graf- und Reichritterschaften wie auch eine bedeutende Anzahl von Reichsstädten.

All diese herrschaftlichen Gebiete mussten nun unter dem großen einheitlichen Dach der neuen Länder integriert werden, wobei die kleinräumlichen Identitäten und Eigentümlichkeiten mit ihren teilweise jahrhundertealten Traditionen auch in der neuen Zeit prägend blieben. Aufbauend auf dieser Bodenständigkeit konnten so die einzelnen Regionen bis heute ihr lokales Kolorit bewahren, jede so ihre eigene kulturelle und politisch tradierte Mitgift in die jeweils neue Herrschaftsordnung einbringen. So kennt Baden-Württemberg folgerichtig auch heute nicht eine, sondern viele Identitäten, die sich im historischen Prozess ständig neu überlagert, dabei aber auch behauptet und wechselseitig ergänzt haben.

## **Im Überblick: Entwicklungen in Baden bis 1945**

Nach dem Siegeszug der französischen Revolutionsarmeen gegen Kaiser und Reich war mit dem Reichsdeputationshauptschluß von 1803 das Ende des seit dem Westfälischen Frieden von 1648 zunehmend im Zerfall begriffenen Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation offiziell besiegelt worden. Napoleon als der künftige Beherrscher Europas war nun bestrebt, gegenüber Deutschland entlang der Rheingrenze einen lang gezogenen Sicherheitsgürtel zu schaffen und durch die Bildung von Satellitenstaaten ein machtpolitisches Gegengewicht gegen die beiden Großmächte Preußen und Österreich aufzubauen. Im Zuge der von ihm durchgeführten Flurbereinigung entstanden so in dem zersplitterten Südwesten mit dem Großherzogtum Baden und dem Königreich Württemberg zwei Mittelstaaten, die in das politische Allianzsystem Frankreichs fest eingebunden wurden. Das auf diese Weise entstandene Großherzogtum Baden bildete im Vergleich mit dem Königreich Württemberg jedoch ein recht künstliches

Gebilde, da hier die politischen, konfessionellen, kulturellen und sozialen Unterschiede besonders ausgeprägt waren. Die beiden Markgrafschaften Baden - Durlach und Baden-Baden avancierten durch diesen Zwangsakt zum politischen Kerngebiet des neuen Landes und konnten ihr Territorium durch die Neuerwerbungen im Zuge der Säkularisierung um ein Vielfaches vergrößern.

Doch aus der Heterogenität dieses bunt zusammengewürfelten neuen Staatsgebildes mit seinen ganz unterschiedlichen Landesteilen und Traditionen ergaben sich gewaltige Integrationsprobleme. Um die äußere Einheit durch eine innere von unten zu untermauern und ein noch gänzlich fehlendes gemeinsames Staatsbewusstsein zu fördern, setzte das Herrscherhaus in Karlsruhe neben der bewussten Pflege des dynastischen Gedankens und dessen Symbolkraft vor allem auf den Einsatz politischer und bürokratischer Instrumente: Auf die Bindekraft und Werbewirksamkeit einer liberalen Verfassung (1818), die Schaffung eines bürokratisch - zentralistischen und somit effizienten staatlichen Verwaltungssystems, sowie auf eine liberal - aufgeklärte Beamtenschaft, die im Sinne einer behutsamen Synthese von Altem und Neuem für die erforderliche Volksnähe sorgen sollte.

Die für die damalige Zeit außerordentlich fortschrittliche Verfassung, deren Einführung einer „Revolution von oben“ gleichkam, hat binnen kürzester Zeit in der Tat entscheidend zur Bildung eines Einheitsgefühls und eines Staatsbewusstseins beigetragen. Vor allem der von den Liberalen bestimmte badische Landtag, der gegen das obrigkeitsstaatliche System einen scharfen Oppositionskurs verfolgte und permanent auf liberale Reformen drängte, erwarb sich in der Öffentlichkeit eine außerordentlich hohe Reputation. Doch erst als der Funke der Julirevolution (1830) in Frankreich auch auf das benachbarte Baden überzuspringen begann, entschloss sich die großherzogliche Regierung –allerdings nur vorübergehend- zur Einleitung entsprechender Reformen. In der Folgezeit des Vormärz geriet sie jedoch zusehends ins Schlepptau der Restaurationspolitik Metternichs und Österreichs, was auch in Baden zur Rücknahme der Reformen und insbesondere zur Wiedereinführung der Zensur und der Abschaffung der Pressefreiheit führte. Im badischen Landtag kam es daraufhin zu Beginn der vierziger Jahre zu einer zunehmenden politischen Radikalisierung, bei der nun zunehmend „linke“ Forderungen erhoben wurden, die über die politische Emanzipation der bestehenden „bürgerlichen Gesellschaft“ hinaus nach verstärkten sozialen Reformen und nach umfassender Demokratisierung erhoben. Die Kluft zwischen Regierung und den liberalen Reformkräften vertiefte sich weiter, der Vertrauensverlust des Herrscherhauses in der Bevölkerung, in der die Misere der seit Jahren verschleppten Agrarkrise ein explosive Stimmungslage erzeugt hatte, war immens. Die badische Revolution von 1848/1849, in erster Linie eine Agrarrevolution, bildete den

Höhepunkt dieser eruptiven Entwicklung. Nur mit Hilfe preußischer Truppen konnte der Aufstand, in dem Baden zum revolutionären Schauplatz allgemeineschichtlicher Entscheidungen wurde, niedergeschlagen werden und der bereits aus der Residenz in Karlsruhe geflohene Großherzog dorthin wieder zurückkehren.

Nach den Wirren der Revolutionsjahre folgte auch in Baden zunächst das Zeitalter der Restauration, gekennzeichnet durch eine lähmende Stagnation des gesellschaftliche und politischen Lebens. Großherzog Leopold, in weiten Bevölkerungsteilen diskreditiert, versuchte mit aller Härte das alte Regime mit seinen bürokratisch-obrigkeitsstaatlichen Verhältnissen wiederherzustellen. Erst unter seinem Nachfolger Friedrich I. (1856-1907), der liberalen Ideen zuneigte, erfuhr die Reformbewegung in den sechziger Jahren einen neuerlichen Auftrieb. Seine Regierungszeit steht für die „Neue Ära“, in der der Liberalismus in Baden für ein knappes Vierteljahrhundert eine ausgesprochene Blütezeit erlebte. Der badische Landtag übernahm nun eine politisch gestaltende Rolle, so dass es den Liberalen gelang, die Gesetzgebung und damit auch die Regierungspolitik weitgehend nach ihren Vorstellungen zu prägen. Unter anderem erreichten sie eine weitgehende Liberalisierung der Rechtsordnung, führten eine allgemeine Gewerbefreiheit ein und betrieben die Säkularisierung des Schulwesens. Durch diese und andere Reformen im Innern erfuhr das Land einen erheblichen Modernisierungsschub und erwarb sich so unter den deutschen Staaten den geradezu legendären Ruf eines „liberalen „Musterländles“.

Schwer überschattet wurde diese Erfolgsbilanz der liberalen Ära aber durch den Kulturkampf, der zwischen der katholischen Kirche und dem liberalen Staat stärker und heftiger als irgendwo sonst in Deutschland entbrannte. Die überwiegend protestantischen Liberalen in Parlament und Regierung hatten es sich zum Ziel gesetzt, die gesellschaftliche und staatliche Ordnung ganz im Sinne der Aufklärung und ihrer vernunft- und rational geprägten Freiheitsideen umzugestalten. Faktisch lief das darauf hinaus, insbesondere den Einfluss der katholischen Kirche im öffentlichen Leben, weitgehend zurückzudrängen und diese somit eindeutig der Aufsicht und dem Primat des Staates zu unterstellen. Dies stieß bei der kirchlichen Hierarchie und der überwiegend katholischen Bevölkerungsmehrheit, d. h. insbesondere auf dem Lande und in den mittel- und südbadischen Regionen, auf überaus zähen und erbitterten Widerstand. Die kirchlichen Würdenträger sahen in den Modernisierungsplänen der liberalen Regierung einen Angriff auf die Freiheit des katholischen Glaubens und mobilisierten ihre Mitglieder zu Gegenaktionen. Die Folge war nicht nur, dass die Regierung zur Befriedung dieses

spannungsreichen Konfliktes am Ende wieder etliche Positionen räumen musste, sondern dass die Entwicklung der politischen Kultur in Baden durch diese Geschehnisse bleibende Prägungen erfuhr. Sie zeigen sich nicht zuletzt in einer bis heute nachwirkenden stärkeren Parteipolitisierung, die in Württemberg, das vom Kulturkampf verschont blieb, in dieser Form nicht zum Tragen kam.

Wesentlich weniger spektakulär vollzog sich dagegen die badische Außenpolitik. Die nationalliberal eingefärbte badische Regierung betrieb bis zum preußisch-österreichischen Krieg von 1866 eine Schaukelpolitik, die zwischen einer klein- oder großdeutschen Lösung hin- und her schwankte. Der Sieg Preußens brachte dann den Umschwung, sodass Baden 1870 zunächst dem Norddeutschen Bund beitrug, bevor es dann ein Jahr später Bundesstaat im dem von Bismarck geschaffenen Deutschen Reich wurde. Damit verlor Baden zugleich aber auch wesentliche Souveränitätsrechte, nicht nur in innenpolitischer, sondern vor allem auch in militär- und außenpolitischer Hinsicht. Dies behinderte in der Folgezeit jedoch nicht die wirtschaftliche Entwicklung, die in der Ära des wilhelminischen Kaiserreichs gerade auch in Baden eine stürmische Aufwärtsentwicklung nahm. Das Schul- und Hochschulwesen expandierte kräftig, die Verkehrs- und Infrastruktur wurde zügig ausgebaut, sodass die Industrialisierung in Baden auf dieser Grundlage eine beachtliche Dynamik entfalten konnte.

Nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg war auch in Baden das Ende der konstitutionellen Ära besiegelt. In den Wirren der letzten Kriegsmonate wurde eine provisorische Regierung gebildet, die Baden zur Republik erklärte, worauf der letzte Großherzog Friedrich II. definitiv seinen Thronverzicht erklärte. Baden erhielt nun eine parlamentarische Verfassung und wurde als Freistaat Bestandteil der neu geschaffenen Weimarer Republik. Für Baden war diese demokratische Entwicklung aber auch mit einer Reihe schmerzhafter Einschnitte verbunden. Sie brachten den Verlust weiterer wichtiger Kompetenzen an das Deutsche Reich, während die durch den Versailler Vertrag verfügte Abtrennung des Elsass eine neue Grenzlage schuf, die ebenso wie die harten Ruhrsanktionen die badische Wirtschaft in eine Existenzkrise stürzte. Trotz dieser ökonomischen Probleme blieben die politischen Verhältnisse im Lande relativ lange erstaunlich stabil. Der politische Radikalismus hatte hier kaum Chancen, von 1919 bis 1931 wurde die Regierung konstant von den staatstragenden Parteien der Weimarer Koalition gebildet. Als sich danach auch in Baden die wirtschaftliche Notsituation dramatisch verschärfte, fiel die nationalsozialistische Propaganda auch hier zunehmend auf fruchtbaren Boden, wobei die NSDAP bei den Reichstagswahlen im

Juli 1932 erstmals als klarer Sieger hervorging. Im Dritten Reich folgte nun wie überall in Deutschland die politische Gleichschaltung und damit die Beseitigung der parlamentarischen Demokratie, seit 1940 nahm auch die Judenverfolgung konkrete Formen an. Erst mit dem Überschreiten der Rheingrenze durch die amerikanischen und französischen Truppen, die im Laufe des April 1945 ganz Baden eroberten, fand das düstere Kapitel des nationalsozialistischen Terrors auch in Baden ein Ende.

## **Die Entstehung Badens**

Im Zuge der Umsetzung des Reichsdeputationshauptschlusses im Jahre 1803, der unter anderem eine Neuordnung auch des deutschen Südwestens vorsah, wurden die beiden kleinen Markgrafschaften Baden - Durlach (evangelisch) und Baden – Baden (katholisch), die erst im Jahre 1771 wiedervereinigt worden waren, in Anerkennung ihrer profranzösischen Politik von Napoleon reichlich belohnt. Dem Markgrafen wurde die Kurwürde zuteil und das durch einen französischen Federstrich neu geschaffene Staatsgebilde gewann durch Säkularisierung und Mediatisierung zahlreiche Gebiete hinzu. Die Markgrafschaften vergrößerten sich so zunächst um das Bistum Konstanz, die rechtsrheinischen Besitzungen der Bistümer Basel, Straßburg, Speyer und Worms sowie elf Abteien, darunter Salem, Petershausen und Gegenbach. Hinzu kamen ferner fünf mediatisierte Reichstädte: Offenburg, Gegenbach, Zell am Harmersbach, Überlingen und Pfullendorf. Nach dem Pressburger Frieden von 1806 erfolgte ein weiterer Schub der Vergrößerung. Auch die vorderösterreichischen Landschaften Ortenau und Breisgau, die rechtsrheinische Kurpfalz sowie die Fürstentümer Fürstenberg, Krautheim, Löwenstein und Leiningen wurden nun dem badischen Staat einverleibt. Die Markgrafschaft konnte so ihr Staatsgebiet von 3900 qkm auf 14 000 qkm vervierfachen, während die Bevölkerung, die ehemals 165 000 Einwohner zählte, nunmehr auf 975 000 anstieg und sich somit mehr als verfünffachte. Dem Markgrafen Karl Friedrich wurde der Titel eines Großherzogs verliehen, Karlsruhe, vormals Residenz der Durlachschen Linie, zur Hauptstadt bestimmt.

Durch die enormen Gebietsschenkungen stand der Regent naturgemäß in der Pflicht gegenüber seinem französischen Schutzherrn. An eine selbständige Außenpolitik des neuen Staates war aber nicht zu denken, zumal Baden zusammen mit den anderen süddeutschen Staaten von Napoleon 1806 in den unter dem Protektorat Frankreichs stehenden Rheinbund eingefügt worden war. Dies hatte zur Folge, dass Baden durch die Bereitstellung

von Soldaten und Geldzahlungen die weiteren napoleonischen Eroberungen unterstützen und so seiner Bevölkerung einen hohen Preis für die Gebiets Erweiterungen zumuten musste. In der Folgezeit führte Napoleon weitere Kriege gegen Spanien, England, Österreich und Russland. So kämpften 3000 badische Soldaten an der Seite Frankreichs im Koalitionskrieg gegen Österreich, während den Feldzug gegen Russland sogar 7000 badische Untertanen mitmachen mussten.

In der Bevölkerung war der neue Staat zunächst daher recht unpopulär und erschien vielerorts als bloßes Organ der Fremdherrschaft. Über die Niederlage Napoleons in der Völkerschlacht von Leipzig (1813) war diese daher erleichtert. Der neue Großherzog Karl, der am 20. November 1813 seinem Großvater Karl Friedrich auf den Thron gefolgt war, nutzte deshalb die Gunst der Stunde, wechselte die Fronten und schloss sich der antifranzösischen Koalition an.

Auf dem Wiener Kongress (1814/15), auf dem die Neugliederung Europas verhandelt wurde, ging es auch um die noch keineswegs sichere Zukunft des jungen badischen Staates. Die badische Diplomatie nutzte ihre guten Beziehungen zu Russland, dessen Zar Alexander I. mit einer Schwester des Großherzogs verheiratet war, um einer von Seiten Österreichs drohenden Abspaltung des Breisgaus und der rechtsrheinischen Pfalz zu begegnen. Unter dem Einfluss des Zaren kann schließlich auch Fürst Metternich für die Erhaltung des badischen Staates gewonnen werden. Badens Besitzstand bleibt so auf dem Wiener Kongress unangetastet. Durch den Erwerb der Grafschaft Geroldseck erhält Baden, das 1827 mit Frankreich einen Rheingrenzvertrag abschließt, schließlich seinen endgültigen Gebietsumfang von 15 000 qm.

## **Die Zeit der Integration**

Großherzog Karl Friedrich stand nun vor der schwierigen Zukunftsaufgabe, den im Zuge des großen Länderschachers bis 1806 zusammengerafften Gebieten eine neue innere Ordnung und damit auch eine erst noch zu realisierende innere Einheit zu geben. Politisch, konfessionell, kulturell und sozial stellte Baden ja ein äußerst vielschichtiges Gebilde dar, das aus den beiden Markgrafschaften, der ehemals bayrischen Kurpfalz mit Mannheim

und Heidelberg sowie der ehemals österreichischen Breisgau mit der Universitätsstadt Freiburg und zahlreichen kleineren Territorien die unterschiedlichsten Elemente zusammenführte. So fühlten sich die rund 250 000 ehemaligen Vorderösterreicher, traditionell katholisch, der alten Heimat enger verbunden als dem protestantisch geprägten Karlsruhe. Auch die Kurpfälzer tendierten in ihren Sympathien stärker über den Rhein in Richtung ihrer linksrheinischen Landsleute als in Richtung Karlsruhe. Zudem gab es auch in den mediatisierten Gebieten, die im Vollzug des Reichsdeputationshauptschlusses dem neuen Landesherren unterstellt wurden, aber auch in den säkularisierten Kirchen- und Klosterbezirken erhebliche Widerstände gegen den neuen Staat, wobei hier wie dort die konfessionellen Unterschiede eine besonders wichtige Rolle spielten. Die Tatsache, dass etwa zwei Drittel der Bevölkerung katholisch war, während das Herrscherhaus und die höheren Beamten der evangelischen Konfession angehörten, stellte so eine enorme strukturelle Belastung für das neue Gemeinwesen dar.

### ***Konstitutionelle und parlamentarische Integration bis 1830***

Vor allem mit Hilfe einer modernen liberalen Verfassung sollte die noch fehlende Einheit von unten aufgebaut und so die Integration vollzogen werden. 1818 erhielt Baden so eine Verfassung, die im Vergleich zur bayerischen und württembergischen als die freiheitlichste der drei süddeutschen Verfassungen galt. Sie war primär die Schöpfung des Finanzrats Karl Friedrich Nebenius, der sich hierbei teils am Vorbild der französischen "Charte Constitutionnelle" Ludwigs XVIII. (1814), teils an der von Zar Alexander I. in Auftrag gegebenen polnischen Verfassung (1815) orientierte. Sie schrieb Grundrechte wie Glaubens-, Meinungs- und Berufsfreiheit fest und garantierte die Freiheit der Person und die Gleichheit vor dem Gesetz und setzte so Maßstäbe, an der sich die Verfassungswirklichkeit allerdings erst noch bewähren musste. Sie war eine Repräsentativverfassung, durch die Baden zu einer konstitutionellen Monarchie mit Landständen wurde, in der diese über ein uneingeschränktes Budget- und Steuerbewilligungsrecht verfügten.

Während sich die erste Kammer aus den Prinzen des Großherzoglichen Hauses, den Standes- und Grundherren, den Vertretern der Kirche und Universitäten sowie acht vom Großherzog berufenen persönlichen Mitgliedern zusammensetzte, bestand die zweite Kammer ausschließlich aus 63 gewählten Abgeordneten. Trotz des an Bildung und Besitz gekoppelten Wahlzensus konnte der Landtag so als eine reine Volkskammer angesehen

werden, die in der Folgezeit zu einem wichtigen Bindemittel zwischen Staat und Gesellschaft wurde und dabei auch den Handlungsrahmen der Regierung nachhaltig begrenzen konnte. In jedem Falle trug das so 1818 eingeleitete politische und parlamentarische Leben mit Abstand am meisten zur Bildung des angestrebten badischen Staatsbewusstseins bei.

Von Anfang an stand die zweite Kammer, in der führende Liberale wie Rotteck, Welcker und Itzstein den Ton angaben, im Blickpunkt des allgemeinen Interesses. Der scharfe Oppositionskurs gegen die Regierung, die auf hohem Niveau geführten Debatten wurden in ganz Deutschland mit großer Aufmerksamkeit und Bewunderung verfolgt. Als besonderer Erfolg wurde das 1820 durchgesetzte Gesetz über die Abschaffung der Herrenfronen gewertet, wodurch eine Reihe von Adelsprivilegien und Sonderrechten abgeschafft wurden. Diese Maßnahme konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass aus der Sicht der Regierenden in dem bürokratisch-patriarchalischen Obrigkeitsstaat die Verfassung primär ein Herrschaftsinstrument darstellte und als solche keineswegs dazu bestimmt war, der Idee fortschreitender Selbstbestimmung und politischer Mündigkeit der Untertanen zu dienen.

Entsprechend kam es seit Anfang der zwanziger Jahre zunehmend zu Konflikten und Auseinandersetzungen mit den im Parlament vertretenen liberalen Strömungen. Forderungen nach einer unabhängigen Justiz, nach Geschworenengerichten, der Durchsetzung rechtstaatlicher Prinzipien, nach vollständiger Beseitigung der „feudalistischen Agrarverfassung“, nach einer Reform der Verwaltung im Sinne der Selbstverwaltungsidee und nach vollständiger Pressefreiheit wurden von dem spätabolutistischen System jedoch verworfen. Eine Wende in den Beziehungen, die neue Hoffnungen auf eine Liberalisierung der politischen und gesellschaftlichen Ordnung nährte, schien jedoch mit dem Jahr 1830 in greifbare Nähe zu rücken. Bedingt war dieser Optimismus zum einen durch den Ausbruch der Julirevolution im benachbarten Frankreich, zum andern durch den Thronwechsel in Baden, der nach dem Tod des seit 1818 autoritär regierenden Großherzogs Ludwig den als liberal geltenden Leopold an die Spitze des Großherzogtums brachte.

### *Administrative Integration*

Ein weiteres wichtiges Instrument, um den Zusammenhalt und die Einheit des Staates zu gewährleisten stellte die umfassende Verwaltungsreform dar, die den Grundstein zur Schaffung eines streng bürokratisch-zentralistischen Systems nach anstaltsstaatlichem Muster legte. Ihr Architekt war Freiherr Sigismund von Reitzenstein, ein glänzender Verwaltungsjurist und Diplomat, der schon den Weg der Markgrafschaft in das napoleonische Bündnis und die badische Staatsgründung geradezu entscheidend bestimmt hatte. 1809 wurde er zum leitenden Staatsminister berufen, sein berühmtes Organisationsedikt aus dem gleichen Jahr ordnete die inneren Verhältnisse Badens ganz nach dem Modell des nachrevolutionären Frankreichs. Reitzenstein gliederte das Land in zehn hierarchisch aufgebaute Kreise, 1809 auf neun vermindert, die sich ihrerseits wieder aus Bezirken zusammensetzten. Die Aufteilung geschah rein zweckrational, nach Aspekten der Größe, Verkehrslage und Bevölkerungszahl, wobei Rücksichten auf alte territoriale Zusammenhänge und Besonderheiten bewusst unberücksichtigt blieben, um alte Rivalitäten oder auch weiter bestehende Loyalitäten zu neutralisieren. An der Spitze des Kreises stand jeweils ein Kreisdirektor, der gegenüber den Bezirken mit ihren insgesamt 119 Bezirksämtern und den Gemeinden als unterste Einheit über nahezu unbegrenzte Weisungsbefugnisse verfügte, nach oben jedoch streng in die Hierarchie eingebunden war und somit geradezu ein Abbild des französischen Präfekten darstellte. Darüber stand die Zentrale, das Kabinett, unterteilt in fünf Fachministerien, die gleichfalls streng nach bürokratischem Muster aufgebaut waren. An ihrer Spitze stand der Kabinettsminister, sozusagen der Premier, die rechte Hand des Großherzogs, nur diesem allein verantwortlich und mit ihm gemeinsam die Richtlinien der Politik bestimmend.

Allerdings wurde das straffe anstaltsstaatliche System mit seinem absolutistischen Zuschnitt, in dem für lokale Autonomie und Selbstverwaltung kein Raum blieb, durch die moderate Verwaltungspraxis einer eher liberal eingestellten Beamtenschaft, für die sich in Baden der Begriff des „Geheimratsliberalismus“ einbürgerte, erheblich gemildert. Insofern trug die im Allgemeinen behutsam agierende und auf lokale Eigenheiten und Interessen Rücksicht nehmende Beamtenschaft nicht unerheblich zur Bildung eines gemeinsamen Staatsbewusstseins im Großherzogtum bei. Die administrative Ordnung konnte so auch die Stürme der heraufziehenden Revolution im Wesentlichen überdauern, nachdem im Rahmen einer

Gemeindeverordnung bereits 1831 eine regionale Zusammenfassung erfolgt war. Die Kreise wurden hierbei auf zunächst vier- See-, Oberrhein-, Mittelrhein- und Unterrheinkreis- und die Ämter auf nur noch 63 reduziert.

## **Vormärz und Revolution von 1848/49**

### *Politische Auseinandersetzungen im Vormärz*

Die Zeitspanne zwischen dem Wiener Kongress von 1815 und dem Ausbruch der Revolution im März 1848, gemeinhin als Vormärz bezeichnet, war geprägt vom Ringen zwischen den konservativen Kräften der alten monarchisch-absolutistischen Ordnung und den Liberalen, die in den Volksvertretungen auf Reformen zugunsten einer sich selbst bestimmenden bürgerlichen Gesellschaft drängten. Als 1830 der neu inthronisierte Großherzog Leopold den als liberal geltenden Innenminister Winter und den Verfassungsschöpfer Nebenius als seinen Stellvertreter berief, schien eine neue Reformära anzubrechen. Das Presse- und Versammlungsgesetz wurde liberalisiert, eine eingeschränkte Gemeindeselbstverwaltung zugestanden, eine umfassende Reform der Justizverfassung durchgeführt und die längst überfällige Reform der Agrarverfassung eingeleitet. Als im badischen Landtag in der sich nun ausbreitenden euphorischen Stimmung auch die Forderung nach deutscher Nationaleinheit und einem nationalen „Volkshaus“ laut wurden, verstärkte sich jedoch der außenpolitische Druck auf Baden. Unter dem Einfluss des Deutschen Bundes und Metternichs, die seit der Ermordung des Mannheimer Dichters von Kotzebue 1819 auf der Basis der Karlsbader Beschlüsse eine restaurative Politik forcierten, vollzog der Großherzog eine Kehrtwendung. Bereits 1832 wurde die Pressefreiheit wieder aufgehoben, im Herbst des gleichen Jahres die als besonders unruhig geltende Freiburger Universität zeitweilig geschlossen, während Rotteck und Welcker zwangspensioniert wurden. Als 1838 der reaktionär eingestellte badische Bundestagsgesandte von Blittersdorf Nachfolger des verstorbenen Winter wurde, eskalierte der Konflikt zwischen Regierung und Landtag erneut. So führte eine 1841 erlassene großherzogliche Regelung, die den Abgeordneten, insoweit sie Beamte waren, die Beurlaubung für die Sitzungsperiode untersagte, zu einem Aufstand des fast hälftig aus Beamten zusammengesetzten Landtags und dessen anschließender Auflösung. Die anschließenden Neuwahlen brachten einen geradezu erdrutschartigen Linksrutsch, in dem nun mit Itzstein, Struve und Hecker jene radikalen Kräfte

zunehmend den Ton angaben, die soziale Reformen und eine umfassende Demokratisierung der Gesellschaft einforderten. Die letzte Phase des badischen Vormärz, vor allem seit 1847, war so durch eine sich zunehmend verschärfende Spannung zwischen diesen radikalen „Demokraten“ und der gemäßigten Mehrheit um Bassermann, Rotteck und Welcker, den „Konstitutionellen“ geprägt. Letztere wollten den Staat durch Reformen verändern, forderten eine Volksvertretung, Ministerverantwortlichkeit, Unabhängigkeit der Gerichte sowie Pressefreiheit und engagierten sich sehr stark in der nationalen Frage. Das Ziel der Radikalen ging jedoch darüber hinaus, forderten sie doch unter anderem die Einführung progressiver Sozialreformen sowie die Errichtung einer Republik, wobei sie eine gewaltsame Veränderung nicht ausgeschlossen.

### *Die Offenburger Versammlung von 1847*

Am Vorabend des Ausbruchs der Revolution befand sich Baden zudem in einer wirtschaftlich sehr prekären Situation. Besonders kritisch war hier die soziale Lage der Agrarbevölkerung, die durch mehrere Missernten enorm gebeutelt wurde, so dass sich die Unzufriedenheit mit der nach wie vor noch teilweise bestehenden feudalistischen Agrarverfassung weiter verschärfte. Verarmung der ländlichen Unterschicht, Verschuldung der bäuerlichen und handwerklichen Kleinbetriebe, sowie Zunahme der Auswanderung waren die Folge. Auch die Industrie war angeschlagen. So drohte z. B. den drei größten Firmen in und um Karlsruhe der Konkurs, den Arbeitern somit die Entlassung. Hinzu kamen Auswirkungen eines Stadt-Land-Gefälles, insbesondere auch soziale und politische Benachteiligungen der katholischen Bevölkerungsmehrheit. Diese existenziellen Nöte erzeugten ein sehr komplexes explosives Gemisch, das durch die reaktionäre Regierungspraxis des Systems und die Knebelung bürgerlicher Freiheiten, die ja in offenkundigem Widerspruch zur Verfassung stand, die staatliche Ordnung und das Herrscherhaus in den Augen weiter Bevölkerungskreise entscheidend diskreditierte.

Das Herannahen der Revolution kündigte sich so schon im Laufe des Jahres 1847 unübersehbar mit der Zunahme der politischen Agitation an. Die Radikalen, die nun in Baden weitgehend die Szene beherrschten, hielten am 12. September 1847 im Gasthaus zum Salmen in Offenburg unter Führung von Hecker und Struve eine Versammlung statt, in der sie ein aus 13 Punkten bestehendes Programm vortrugen. Sie wurden als „Forderungen des Volkes“ berühmt und stellten sozusagen die Zäsur im Übergang zur Revolution dar. Der erste Teil des Katalogs enthielt die üblichen liberalen

Forderungen nach Pressefreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Gewissensfreiheit und Freizügigkeit, der zweite dagegen neben der Forderung nach einem gesamtdeutschen Parlament und der Schaffung eines Volksheeres auch solche mit sozialer Brisanz. Neben einer progressiven Einkommenssteuer, kostenloser Bildung wurde die „Ausgleichung der Missverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit“ eingefordert. Das „Dreizehn-Punkte-Programm“, als Flugblatt verteilt, erreichte die Bürger im ganzen südwestdeutschen Raum und stieß vor allem auch bei der badischen Bevölkerung überwiegend auf begeisterte Zustimmung.

### *Februarrevolution und Märzereignisse*

Die Hoffnungen auf eine durchgreifende Veränderung der Verhältnisse erfuhren schließlich neuerlichen Auftrieb, als am 24. Februar 1848 in Frankreich die Revolution ausbrach und nach dem Sturz des Bürgerkönigs Louis Philipp die zweite Republik ausgerufen wurde. Bereits am 27. Februar 1848 wurde eine große Bürgerversammlung in den Mannheimer Aulasaal einberufen, auf der die Führungsspitze beider liberaler Richtungen anwesend war, um über das weitere Vorgehen zu beraten. Gegen die Gemäßigten unter Bassermann und Mathy setzten die Radikalen unter Struve und Hecker eine Sturmpetition durch, die unter anderem Pressefreiheit, Geschworenengerichte, Ministerverantwortlichkeit, Volksbewaffnung und die sofortige Einberufung eines deutschen Parlaments verlangte. Am 1. März wurde dieser Forderungskatalog, als „Märzforderungen“ bekannt geworden, von den Mannheimer Demokraten dem Landtag nach Karlsruhe überbracht und den Abgeordneten durch Hecker überreicht. Unter dem Druck der öffentlichen Erregung, die durch Tausende von Petenten, die aus ganz Baden nach Karlsruhe strömten, zusätzlich angeheizt wurde, stimmte die 2. badische Kammer den Forderungen zu.

Großherzog Leopold versuchte nun die Bewegung zu neutralisieren, indem er mit den Gebrüdern Hoffmann liberale Minister in die Regierung berief und bereits am 29. Februar Pressefreiheit, Geschworenengerichte und Bürgerbewaffnung zugestand. Doch war der revolutionäre Elan, vor allem unter der bäuerlichen Bevölkerung nicht mehr aufzuhalten. Vom 4. bis 10. März 1848 kam es zu Agrarunruhen, vor allem in den standesherrlichen Gebieten des Kraichgaus, des Odenwalds und der Main- und Taubergegend. Dabei ging es den Bauern jedoch nicht um einen gewaltsamen Umsturz oder eine neue Gesellschaftsordnung. Indem sie in den Amtsräumen Schul- und Zinsbücher verbrannten, Schlösser anzündeten, teilweise aber auch Juden, die

als Kapitalgeber verhasst waren, verfolgten, ging es ihnen primär um die Aufhebung noch bestehender Feudallasten. Als die Regierung umgehend einlenkte und bereits am 10. April ein Gesetz zur Beseitigung der Feudallasten verkündete, brach der revolutionäre Eifer auf dem Lande rasch zusammen. Die Agrarunruhen waren damit neutralisiert und spielten im weiteren Fortgang der Revolution keine Rolle mehr.

### ***Vom Vorparlament zum Heckerzug***

Parallel zu diesen Ereignissen verschränkte sich die badische Entwicklung zunehmend mit jener auf der nationalen Ebene. Am 5. März trafen sich 51 liberale Politiker aus ganz Deutschland in Heidelberg, um über weitere Initiativen der Reformbewegung zu beraten. Auf ihre Initiative tagte wenige Wochen später das so genannte Vorparlament in Frankfurt, dazu bestimmt, die Bildung einer deutschen Nationalversammlung in die Wege zu leiten. Struve verkündete dort ein 15-Punkteprogramm, das unter anderem so pointierte Forderungen wie die Aufhebung der stehenden Heere, des Berufsbeamtentums, der Klöster, die Trennung von Staat und Kirche sowie die Abschaffung der Monarchie und die Einführung der amerikanischen Präsidialverfassung beinhaltete. Bei der konstitutionellen Mehrheit, die vor allem auch an der parlamentarischen Monarchie festhalten wollten, stießen diese weitgehenden Absichten jedoch auf schroffe Ablehnung. Hecker und Struve, mit großen Hoffnungen angereist, kehrten enttäuscht nun vom parlamentarischen Weg ab: „Hier ist nichts zu machen, es gilt in Baden loszuschlagen!“

Nach der Rückkehr rief Hecker am 12. April 1848 in Konstanz, einer Hochburg der Demokraten, die Republik aus und forderte zu einer bewaffneten Volkserhebung auf. Die Resonanz war jedoch angesichts der anstehenden Wahlen zur verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung in der Paulskirche, die gewaltlose Veränderungen auf parlamentarischem Wege erwarten ließen und so große Hoffnungen weckte, äußerst schwach. Am 13. April zog Hecker dennoch mit nur 53 Mann los. Zwar brachte der Zug unterwegs binnen einer Woche noch über tausend Mann auf die Beine, doch blieb die Hoffnung auf ein Volksheer von 40 000 bis 80 000 pure Illusion. Schlecht ausgerüstet, zudem unklugerweise in drei verschiedenen Kolonnen durch das badische Oberland marschierend, wurde Hecker am 20. April bei Kandern von den exerziermäßig vorgehenden und mit hoher Feuerkraft operierenden Regierungstruppen, die von Bundestruppen unterstützt wurden, vernichtend geschlagen. Während Hecker mit knapper Not in die

benachbarte Schweiz fliehen konnte, wurden wenige Tage danach auch die anderen Kolonnen unter Weißhaar, Sigel und Struve sowie die aus Paris zu Hilfe geeilte Legion deutscher Emigrantenrepublikaner vernichtend geschlagen. Auch hier konnten sich die Anführer ins Ausland retten, ihr Kampfeswille für die Republik war ungebrochen. Die Niederlage tat der Popularität Heckers dennoch keinen Abbruch, vielmehr stieg sie sogar, denn im ganzen Land wurden Heckerlieder gesungen und der Heckerhut wurde zum Symbol für republikanische Gesinnung.

### *Struveputsch und Volksvereine*

Kurz nach dem gescheiterten Heckerzug fanden im Mai und Juni die Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung statt. In Baden wurden insgesamt 20 Abgeordnete gewählt, die mehrheitlich dem linken demokratischen Lager angehörten. Darunter auch Hecker, dessen Mandat von der konstitutionellen Mehrheit aber nicht anerkannt wurde, da er durch den Putsch das Recht verwirkt habe, dem ersten deutschen Parlament anzugehören. Enttäuscht emigrierte Hecker darauf in die USA. Statt seiner bemühte sich nun der in die Schweiz geflüchtete Struve, der von seinem Asyl aus gegen das Paulskirchenparlament, „diese Dienstmagd der Reaktion“, polemisierte, für die Revolution im Badischen weiter Stimmung zu machen. Als die Nationalversammlung im preußisch-dänischen Konflikt dem in der öffentlichen Meinung unpopulären Waffenstillstand von Malmö zustimmte, nutzte Struve die Gelegenheit zum offenen Losschlagen gegen die „ohnmächtige Zentralgewalt und die geschwätzige konstituierende Versammlung“. Am 21. September 1848 rief er in Lörrach „die deutsche Republik“ aus und zog mit einem harten Kern deutscher Emigranten und teilweise zwangsrekrutierten Markgräflern nach Staufen, wo sein Freischärleraufgebot nach einem kurzen Straßenkampf von den badischen Regierungstruppen auseinandergejagt und er selbst in Haft genommen wurde.

Für die Demokraten war dies ein neuerlicher herber Rückschlag, durch den sich aber die jüngere Garde unter Führung von Armand Goegg und Lorenz Brentano nicht entmutigen ließ. Sie lernten aus den Fehlern der naiv inszenierten Putschversuche und sahen die Notwendigkeit, durch Propaganda und umfassende Organisationsarbeit bis ins letzte Dorf den nächsten Schlag strategisch gut vorzubereiten. Im Winter 1848/49 überzogen sie so ganz Baden mit einem Netz von über 400 demokratischen Ortsgruppen und waren bemüht, in jeder Bürgerwehr und jeder Heeresorganisation Vertrauensleute anzuwerben und revolutionäre Zellen zu bilden. So wurde praktisch jede Ortschaft erfasst und über Kreisausschüsse und den in Mannheim sitzenden

Landesausschuss eine straff geführte Parteiorganisation aufgebaut. Auf etwa 35 000 Mitglieder konnte man so zählen, des Weiteren wurden zahlreiche Arbeiter- und Turnvereine korporativ angeschlossen. Die Regierung stand dem machtlos gegenüber, was den Ministerpräsidenten Beck zu der Aussage veranlasste, dass „der Landesausschuss von Mannheim aus mit mehr Autorität im Lande regiere als das Ministerium von Karlsruhe aus“.

### ***Der Volksaufstand von 1849***

Ende März 1849 hatte die Nationalversammlung in Frankfurt nach langwierigen Verhandlungen die Reichsverfassung verabschiedet, die unter anderem die Einrichtung eines erblichen Kaisertums vorsah. Als der preußische König jedoch die ihm angetragene Kaiserkrone ablehnte, brach die ganze Argumentation der konstitutionellen Liberalen jäh zusammen. Das Verfassungswerk und das damit verbundene Ziel der deutschen Einheit waren gescheitert. Für die Demokraten in Baden gab es nun kein Halten mehr. Der Landesausschuss in Mannheim berief für den 13. Mai unter Teilnahme der Volksvereine in Offenburg eine große Volksversammlung ein, bei der sich bis zu 40 000 Mann einfanden und zugleich das radikalste Programm der Revolution verabschiedet wurde. Von entscheidender Bedeutung war jedoch, dass es gleichzeitig in den Garnisonen, vorab in der Bundesfestung Rastatt, zu Meutereien der Soldaten kam, die schließlich auf die gesamte Armee übergriffen und diese praktisch geschlossen ins Lager der Revolution führten. Unter dem Eindruck der Meuterei der Karlsruher Garnison floh der Großherzog am 14. Mai nach Lauterburg ins Elsass. Brentano, der im Übrigen moderat agierende Vorsitzende des Landesausschusses, trat nun an die Spitze einer provisorischen Landesregierung, die am 1. Juni in Karlsruhe auf der Basis der Offenburger Beschlüsse ihre Amtsgeschäfte aufnahm. Mühelos fiel ihr die ganze staatliche Macht einschließlich des Beamtenapparats zu. Als erste Maßnahme ernannte sie zunächst Zivilkommissare, durchweg überzeugte Republikaner, die mit geradezu diktatorischen Vollmachten ausgestattet, in alle Ämter im ganzen Land entsandt wurden. Des Weiteren wurden unverzüglich Neuwahlen zu einer Konstituierenden Landesversammlung durchgeführt, die eine neue demokratische Verfassung für Baden erarbeiten sollte. Das Parlament wurde zwar am 10. Juni in Karlsruhe von Brentano feierlich eröffnet, konnte aber angesichts des sich nun abzeichnenden militärischen Überlebenskampfes eine geordnete Arbeit erst gar nicht aufnehmen.

## ***Das Scheitern der Revolution***

Der gestürzte Großherzog hatte inzwischen ein Hilfversuchen an den von den Fürsten beherrschten Deutschen Bund gerichtet und um die Entsendung von Truppen gebeten. Unter dem Oberbefehl von Prinz Wilhelm, dem späteren Kaiser Wilhelm I., überschritten preußische Truppen von der Pfalz her den Rhein und brachten in einem Gefecht bei Waghäusel am 21. Juni dem badischen Revolutionsheer eine entscheidende Niederlage bei. Nach der anschließenden Einnahme Nordbadens und Karlsruhes folgte ein rascher Siegeszug tief in den Süden, so dass die preußische Militärmaschinerie, gegen die die 15 000 Mann starke reguläre badische Armee chancenlos war, bis auf die Bundesfestung Rastatt ganz Baden eroberte. Die dort verschanzten 5600 Aufständischen kapitulierten nach langer Gegenwehr schließlich am 23. Juli, so dass am 18. August der Großherzog in das von preußischen Truppen besetzte Land zurückkehrte. Die unzuverlässige badische Armee wurde aufgelöst und unter preußischer Führung neu aufgebaut. Es folgten zahlreiche Strafprozesse und Verurteilungen, 51 Kämpfer wurden standrechtlich erschossen. In den Folgejahren kehrten viele enttäuscht, sei es aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen, der badischen Heimat den Rücken. Die meisten der 80 000 Emigranten gingen in die USA. Die daheim Gebliebenen litten unter der verhassten preußischen Besatzung, die bis 1852 im Land blieb.

## **Badische Politik bis zur Reichseinheit**

### ***Die Entwicklung in den Jahren nach der Revolution***

Wie in allen deutschen Staaten waren die Jahre nach der Revolution von 1848/49 auch in Baden zunächst durch das Bemühen um Wiederherstellung der vorrevolutionären Verhältnisse charakterisiert. Großherzog Leopold regierte mit eiserner Hand und ließ der politischen Reaktion vollen Lauf. Demagogenverfolgung, Pressezensur, das Verbot politischer Vereine und eine weitgehende Entmachtung des Landtags prägten das Bild. Zudem stellten die bis 1851 im Land verbleibenden preußischen Besatzungstruppen eine zusätzliche schwere Belastung dar, da Baden an Preußen 1,5 Millionen Taler Kostenersatz zahlen musste. Da große Teile der Bevölkerung von finanzieller Not bedrückt wurden, herrschte eine depressive und

lethargische Stimmung. Vor allem in den ländlichen Gebieten des Schwarzwalds und im Odenwald hatten die Menschen unter Armut und Hunger zu leiden.

Erst mit dem Tod Leopolds im Jahre 1852, für den sein Sohn Friedrich zunächst die Regentschaft übernahm, zeichnete sich eine politische Wende ab. Er verfügte sogleich die Aufhebung des Kriegszustandes, was in der Öffentlichkeit als Schlussstrich unter die Revolution aufgefasst wurde. Der neue Regent, der erst 1856 als Friedrich I. Großherzog wurde, galt als liberal, weltoffen und parlamentsfreundlich und setzte sich so in Gegensatz zu der noch amtierenden autoritär-konservativen Regierung. Mit der Osterproklamation von 1860 leitete er schließlich die „Neue Ära“ ein und ersetzte das konservative Ministerium durch ein liberales Kabinett mit den Liberalen Anton von Stabel und August Lamey an der Spitze. Damit wurde in Baden eine bis zur Reichsgründung andauernde Vorherrschaft der Liberalen begründet, in der teilweise geradezu modellhaft die Staatsform der konstitutionellen Monarchie, basierend auf einem engen Zusammenwirken von Regierung und Parlamentsmehrheit, praktiziert wurde. Bestimmend für die neue Richtung und die künftige Politik wurde jedoch ein katholischer Liberaler, Franz von Roggenbach, ein Studienfreund und enger Vertrauter des Großherzogs, seit 1861 als Außenminister im Kabinett. Seiner Feder entstammte auch das Regierungsprogramm, das für den Bereich der Innenpolitik den gesamten Katalog der gängigen liberalen Forderungen aufgenommen hatte. Dazu gehörte auch die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche auf der Basis einer strengen Trennung, die jedoch den Primat des Staates betonte sowie die Forderung nach umfassenden Reformen in der Wirtschafts- und Sozialordnung.

### ***Das Reformwerk der „Neuen Ära“ (1860-1865)***

Das Regierungsprogramm der Liberalen wurde in den sechziger Jahren mit Unterstützung der Landtagsmehrheit, die eine Reihe von Fundamentalgesetzen verabschiedete, konsequent umgesetzt. Die damit eingeleiteten Reformen der „Neuen Ära“ trugen Baden weithin den Ruf eines modernen liberalen Musterlandes ein. Im einzelnen umfasste das Reformwerk insbesondere folgende Maßnahmen:

- 1860 wurde ein Handelsministerium eingerichtet, das die Ressortbereiche Post, Eisenbahn und Straßen umfasste. 1863 wurden die Zunftverfassung und das Konzessionssystem aufgehoben, die allgemeine Gewerbefreiheit eingeführt, ein Gesetz zur Freizügigkeit erlassen sowie die bürgerliche Gleichberechtigung der Juden verfügt.
- 1860 wurden ferner fünf das Verhältnis von Staat und Kirche regelnde Gesetze verkündet. Insbesondere wurde hierbei das Prinzip des Staatskirchentums, namentlich für den Finanzbereich und das Bildungswesen, festgeschrieben.
- 1863 wurde durch ein Organisationsgesetz eine moderne dreigliedrige innere Verwaltungsorganisation geschaffen. An die Stelle der Kreisregierungen traten nun vier Landeskommisariate in Karlsruhe, Mannheim, Freiburg und Konstanz als Mittelinstanzen. Darunter bestanden nun 59 Bezirksamter sowie 11 Kreise, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts erstmals Selbstverwaltungsorgane darstellten.
- 1864 folgte die Reform des Justizwesens. Ein neues Gerichtsverfassungsgesetz führte eine neue Zivil- und eine neue Strafprozessordnung ein, mit der Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes wurde die Trennung von Verwaltung und Justiz durchgeführt. Des Weiteren wurde das Laienelement in das Justizwesen eingeführt, sodass Baden in Deutschland zum Vorreiter der Rechtsstaatlichkeit wurde.

### *Kleindeutsche oder großdeutsche Lösung?*

Außenpolitisch stellte sich für den badischen Staat im Zuge der mit den Jahren an Dynamik gewinnenden nationalen Einheitsbewegung die Frage, ob das zu einende Deutschland unter österreichischer Führung oder ohne Österreich unter preußischer Führung geschaffen werden sollte. Bis zur Bildung des Deutschen Reiches 1871 wurde darüber sehr kontrovers diskutiert. Der Großherzog, der 1856 die Tochter des preußischen Königs geheiratet hatte sowie sein Berater Roggenbach neigten entschieden einer bundesstaatlichen Lösung unter preußischer Führung unter Ausschluss Österreichs zu. Dagegen gab es unter den Liberalen im badischen Landtag, in der Regierung selbst wie auch in der Bevölkerung hinsichtlich der Neugestaltung Deutschlands gegensätzliche Auffassungen.

- Die kleindeutsche Lösung unter Ausschluss Österreichs ging vor allem von Heidelberg als geistigem Zentrum aus und hatte ihre Anhänger im protestantischen Unterland.
- Im Kernland der alten Markgrafschaften war der Großteil der Bevölkerung unentschieden.
- Die großdeutsche Lösung wurde vor allem in den rein katholischen Gebieten, im ehemals vorderösterreichischen Oberland favorisiert. Hier überwog deutlich eine antipreußische Stimmung.

Aufgrund dieser Entwicklung ergab sich eine höchst komplizierte Situation, in der Innen- und Außenpolitik eng aufeinander einwirkten. Als sich der preußisch-österreichische Konflikt um Schleswig-Holstein zunehmend zuspitzte, hatte sich die badische Politik, die über Jahre zwischen beiden Seiten unschlüssig hin- und her lavierte, völlig ins Abseits manövriert. Roggenbach, der vom Großherzog hierfür verantwortlich gemacht wurde, musste 1865 dem neuen Außenminister von Edelsheim weichen, der auf die Karte Österreichs setzte. Mehr getrieben als aus eigenem Beschluss kämpften die Badener 1866, als der deutsche Bruderkrieg ausbrach, schließlich auf Österreichs Seite.

Kurz danach löste die österreichische Niederlage bei Königgrätz am 3. Juli 1866 eine neuerliche Kehrtwende der badischen Politik aus, die sich nun auf die Seite des preußischen Siegers schlug. Der Liberale Karl Mathy, seit 1864 Handelsminister, wurde nun mit der Neubildung des Kabinetts beauftragt. Dies bedeutete auch das Ende der „Neuen Ära“ und damit auch der parlamentarischen Regierungsweise, da das Kabinett sich primär aus Verwaltungsfachleuten zusammensetzte und der Großherzog nach dem außenpolitischen Fiasko die politischen Zügel wieder deutlich kürzer führte. Nach dem Austritt aus dem Deutschen Bund schloss Baden mit Preußen einen Friedens- und Allianzvertrag und trat im November 1870 dem Norddeutschen Bund bei. Kurz danach folgt eine Militärkonvention, in der Baden seine Wehrhoheit auf den preußischen König überleitet. Durch diese Erfüllungspolitik verlor die badische Außenpolitik nun vollends ihren selbständigen Charakter. Forciert wurde diese Entwicklung vor allem auch durch die im Februar 1868 neu gebildete Regierung unter Führung von Julius Jolly, der auf allen Gebieten eine starke Anpassung an preußische Verhältnisse anstrebte. Unter anderem wurden die badischen Wehrverhältnisse den preußischen angeglichen und zahlreiche preußische Beamte in den badischen Staatsdienst berufen, obwohl in der Bevölkerung weiterhin starke Ressentiments gegen Preußen spürbar waren. Im Krieg Preußens gegen Frankreich

findet sich Baden dann folgerichtig an der Seite des Siegers. Nicht von ungefähr ist es dann Großherzog Friedrich, der am 18. Januar 1871 im Spiegelsaal des Versailler Schlosses das berühmt gewordene Hoch auf seinen Schwiegervater, den neuen deutschen Kaiser, ausbrachte.

## **Der badische Kulturkampf**

Im dem auf der Basis der Säkularisation von 1803 erfolgten Gründung des badischen Staates, in dem zwei Drittel der Bevölkerung Katholiken waren, hatte von Anfang an der Gegensatz von säkularem Staat und katholischer Kirche eine zentrale Rolle gespielt. Dem von den staatlichen Autoritäten stets vertretenen Prinzip des Staatskirchentums setzte die katholische Hierarchie jeweils das Prinzip möglichst unbeschränkter kirchlicher Autonomie entgegen. Einen ersten Höhepunkt hatten die Auseinandersetzungen 1853 erreicht, als der Freiburger Erzbischof Vicari die Beseitigung der staatlichen Aufsicht über die Ausbildung und Prüfung des Klerus und die Verwaltung des Kirchenvermögens sowie die Aufhebung des staatlichen katholischen Oberkirchenrates forderte. Als er über den von der Regierung eingesetzten Kommissär, der die Amtstätigkeit des Erzbischofs überwachen sollte und die Mitglieder des Oberkirchenrates die Exkommunikation verhängte, schlug die Regierung zurück. Sie reagierte mit der Verhaftung des Erzbischofs sowie einer Anzahl von Priestern, was in der katholischen Bevölkerung zu regierungsfeindlichen Unruhen führte.

### ***Schulaufsichtsgesetz von 1864***

Auch in der Zeit der „Neuen Ära“ zeichnete sich keine Entspannung ab. Vielmehr wurde gerade in dieser Zeit eine Dynamik in Gang gesetzt, die dazu führte, dass der Konflikt zwischen Kirche und dem liberalen Staat im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zum alles bestimmenden Hauptthema der Innenpolitik eskalierte. In einer ersten Phase der Auseinandersetzungen (1860-1866), für die sich bald der Begriff Kulturkampf einbürgerte, ging es um den staatlichen bzw. kirchlichen Einfluss auf die Schulen. Ein Schulaufsichtsgesetz im Jahre 1864 löste die geistliche Schulinspektion auf Orts- und Bezirksebene ab und übertrug sie Ortsschulräten, denen neben dem Ortspfarrer, dem Bürgermeister und dem Schullehrer vom Gemeinderat und der Schulgemeinde gewählte Vertreter angehören sollten. Dies bildete für die Freiburger Kurie den Anlass, eine vehemente Agitation gegen den liberalen Staat in Gang zu setzen. Von Heidelberg ausgehend wurde die „Casino“-Bewegung gegründet, eine über das ganze Land wandernde

antiliberale Protestbewegung unter der Führung Jakob Lindaus, die in ganz Baden Versammlungen zur Schulfrage durchführte. Die „Casino“-Bewegung bildete auch die organisatorische Basis für die später folgende formelle Parteibildung. Im Jahre 1869 trat so erstmals die „Katholische Volkspartei“ bei den Landtagswahlen an, wo sie gleich im ersten Anlauf vier Sitze erringen konnte.

### ***Vom Schulkampf zum Kulturkampf***

In einer zweiten Phase des Kulturkampfes in den Jahren 1867 bis 1870 nahmen die Auseinandersetzungen durch weitere staatliche Zwangsmaßnahmen deutlich an Heftigkeit und Schärfe. Sie trug die Handschrift des neuen Staatsministers Julius Jolly, den man wegen seiner kompromisslosen Vorgehensweise auch „Minister des Kulturkampfes“ nannte. In einem ersten Schritt verordnete Jolly 1867 für alle Theologiestudenten ein „Kulturexamen“, das die künftig Voraussetzung für die Zulassung zu einem kirchlichen Amt bildete. Mit dieser Maßnahme sollten die Geistlichen auf eine staatlich verordnete neuhumanistische Bildung verpflichtet werden, was aus der Sicht des Freiburger Erzbischofs ein Instrument gezielter antikatholischer Indoktrination darstellte. Bereits im nächsten Jahr folgte dann eine Volksschulreform, mit der die fakultative Simultanschule eingeführt wurde. Durch sie sollte in konfessionell gemischten Gemeinden die Schulen, unter anderem auch aus finanziellen Gründen, zusammengelegt werden. Die Katholiken sahen darin eine Einschränkung der Privatschulfreiheit, jedoch machten lediglich 30 Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch, so dass die konfessionelle Schule nach wie vor die Regel blieb.

Wie gespannt die Situation dennoch blieb, zeigte sich auch nach dem Tod des greisen Erzbischofs Vicari im Jahre 1868, als die Liberalen die Nachfolge blockierten, so dass der Stuhl des Erzbischofs für die Dauer von 14 Jahren unbesetzt blieb. Ein Jahr später, 1869, folgte als nächste Maßnahme die Einführung der obligatorischen Ehe, wobei künftig die standesamtliche Heirat der kirchlichen Trauung voranzugehen hatte. 1870 wurde schließlich ein Stiftungsgesetz verabschiedet, das alle Stiftungsvermögen, die nicht ausschließlich kirchlichen Zwecken dienten, der kirchlichen Verwaltung entzog. Dadurch wurden die materiellen Grundlagen der sozialen Arbeit der Kirchen enorm eingeschränkt. Gleichzeitig mit dem

Stiftungsgesetz trat am 1. Juli 1870 ein neues Gesetz über die Armenpflege in Kraft. Es übertrug die Sozialfürsorge auf die Gemeinden bzw. auf die Kreise und schuf für diesen Bereich so ein staatliches Monopol.

### *Der Höhepunkt des Kulturkampfes*

Die dritte Phase des Kulturkampfes umfasste die kurze Zeitspanne zwischen 1870/71 und dem Jahre 1872, in der es bedingt durch den deutsch-französischen Krieg und die Reichsgründung quasi zu einem vorübergehenden Waffenstillstand zwischen Staat und Kirche kam. Danach entbrannte der Konflikt 1872 wieder mit voller Schärfe, zumal Bismarck, inspiriert durch die badische Entwicklung, auch in Preußen die Wende zum Kulturkampf vollzog. Im Frühjahr 1872 beschloss der badische Landtag zwei Gesetze, welche sowohl die öffentliche Lehrtätigkeit wie auch die öffentliche Missionstätigkeit der Orden in Baden untersagten. Die badischen Liberalen nahmen so auch mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die badischen Erfahrungen bei der Vorbereitung der zentralen preußischen Kulturkampfgesetze, den so genannten Maigesetzen des Jahres 1873, maßgebliche Berücksichtigung fanden. Bei ihrer Abfassung ließ sich der preußische Kultusminister Falk von Jolly persönlich beraten.

In den Jahren 1874–1876 wurde schließlich in Baden, teilweise nun auch umgekehrt unter preußischem Einfluss, der Höhepunkt antiklerikaler Kulturkampfpolitik erreicht. Die Bestimmungen über das Kulturexamen von 1867 wurden 1874 nochmals verschärft, so dass auch das Lesen der Messe oder das Spenden der Sakramente vom Kulturexamen abhängig gemacht wurde. Da sich die Freiburger Kurie und auch die Theologiestudenten diesem Gesetz nicht unterwarfen, wurden im Sommer 1875 alle Jungpriester des Jahrgangs 1874 mit Ausnahme von dreien, die sich durch Flucht entzogen, in Haft genommen. Neben dem Bistumsverweser wurden zudem 131 Vikare mit Geld- oder Gefängnisstrafen belegt. 1876 folgte dann das Gesetz über die staatliche Dotation der Kirchen, das die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die Kirchen mit der zwangsweisen Unterzeichnung einer Gehorsamsklausel verknüpfte. Ebenfalls 1876 folgte nach zweijährigen Debatten im Landtag die Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung der obligatorischen Simultanschule. Durch das neue Schulgesetz erreichte die landesweite Erregung jedoch einen neuen Höhepunkt. Für den Großherzog, der sich um den inneren Frieden sorgte, war dies Anlass, Jolly im September 1876 zu entlassen. Im Gegensatz zu Jolly glaubte er an die Möglichkeit einer Beendigung des kirchlich-politischen Kampfes durch versöhnliches und nachgebendes Verhalten.

### ***Abbau des Kulturkampfes***

Jollys Sturz bewirkte nun endlich die Wende im festgefahrenen badischen Kulturkampf. Sein Amt übernahm der bisherige Handelsminister Turban, der zu einer Politik der Verständigung bereit war. Der Kulturkampf flachte jedoch nur langsam ab, da die Kulturgesetze noch jahrelang in Kraft blieben und manche Regelungen wie z. B. die obligatorische Simultanschule erhalten blieben. Die Abschaffung des Zwangs zum Kulturexamen im Jahre 1880 und Wiederbesetzung des Erzbistums im Jahre 1882 waren erste Schritte in Richtung der inneren Befriedung. 1888 erfolgte die Wiedenzulassung von katholischen Seminaren und Konvikten sowie die Milderung des Strafgesetzes von 1874. Die Gesetze vom April 1872 über die Mission und Aushilfsseelsorge wurden 1894 aufgehoben. Niederlassungen der Jesuiten wurden erst 1917 wieder erlaubt. Ein Jahr später wurde das Stiftungsgesetz revidiert, so dass die Kirchen wieder karitative Stiftungen betreiben konnten.

Insgesamt hinterließ der badische Kulturkampf, der in keinem anderen Land in Deutschland mit vergleichbarer Heftigkeit und öffentlicher Erregung geführt wurde, in der Bevölkerung ein Trauma. Es wirkte noch über Generationen nach und führte speziell in Baden zur Politisierung der katholischen Volkspartei und damit zur Konstituierung des politischen Katholizismus. Diese aus dem Kulturkampf herrührende Entwicklung fand 1888 in der Gründung der sich nun Zentrum nennenden Partei seine konsequente Fortführung und parteipolitische Verstetigung. Das Kapitel Kulturkampf war ein Geschehen, das vermutlich mit dazu beigetragen hat, dass auch heute noch im badischen Landesteil eine stärkere Parteipolitisierung zu registrieren ist als in Württemberg, dem ein solcher Konflikt erspart geblieben ist.

### **Baden im Bismarckreich bis 1918**

#### ***Badens Reichspolitik***

Die Reichsgründung war von Großherzog Friedrich wie auch von den regierenden Nationalliberalen ohne Vorbehalte geradezu emphatisch begrüßt worden. Diese patriotische Grundhaltung blieb auch in der Folgezeit bestimmend, in der Baden, mehr als andere Länder, sich durch ausgeprägte Reichstreue auszeichnete. Dies war nicht nur Ausdruck des nationalen Gedankens als solchem, sondern hatte auch innenpolitische Gründe. So sah insbesondere der Großherzog den Nationalstaat als eine heilende Kraft an, der die schweren inneren Konflikte, die konfessionellen, kulturpolitisch-

weltanschaulichen und sozialen Spannungen in der badischen Politik, zu neutralisieren vermochte. Dies beförderte von Anbeginn eine geradezu vorbehaltlose Integrations- und Konzessionsbereitschaft gegenüber Bismarck und den Reichsinstanzen, was in weiten Teilen jedoch auch das Ende einer selbständigen badischen Politik bedeutete.

Bereits im November 1870 hatte Baden durch eine Militärkonvention seine Wehrhoheit auf den preußischen König übergeleitet und damit ein wesentliches Souveränitätsrecht aufgegeben. Im Unterschied zu Bayern und Württemberg verzichtete Baden zudem auf Reservatsrechte, wie die Militärhoheit im Frieden, das Recht auf eine eigene Außenpolitik oder auch auf eine autonome Post- und Eisenbahnverwaltung. Darüber hinaus bedeutete die Verlagerung der Macht nach Berlin, wo Baden fortan seine einzige Gesandtschaft unterhielt, eine generelle Provinzialisierung der Länder. Die entscheidende Gesetzgebung erfolgte nun auf der Reichsebene und war hier dem Zusammenwirken von Bundesrat und Reichstag anvertraut, während die Landtage in ihrer politischen Bedeutung marginalisiert wurden. In Übereinstimmung mit dem bundesstaatlichen Prinzip galt entsprechend seit 1871 der Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht“. Besonders deutlich zeigte sich der Bedeutungsverlust der badischen Politik jedoch im Zentralorgan der deutschen Bundesstaaten, im Bundesrat. Im Gegensatz zu Preußen, das dort über 17 von 58 Stimmen verfügte, standen Baden lediglich drei Stimmen zu. Dieses eklatante Machtungleichgewicht wurde zusätzlich dadurch verschärft, dass das kleine Land Baden nicht in der Lage war, in Berlin neben dem dort ansässigen Gesandten einen größeren Mitarbeiterstab zu unterhalten, der in der Lage gewesen wäre, auf die äußerst komplexe Reichsgesetzgebung sachlichen Einfluss zu nehmen. So wird es verständlich, dass das Land Baden von dem Recht der Gesetzesinitiative im Bundesrat in all den Jahren kein einziges Mal Gebrauch gemacht hat. Zu einem selbständigen badischen Votum im Rahmen der Reichspolitik kam es so immer nur dann, wenn Fragen von spezifischem Landesinteresse oder grundsätzlicher politischer Bedeutung verhandelt wurden, so etwa bei den Beratungen über das Reichseisenbahngesetz, die Tabakbesteuerung, das Reichsmilitärgesetz oder das Sozialistengesetz.

### ***Entwicklungen in der Innenpolitik***

Freiräume für eine eigenständige politische Gestaltung des Landes Baden ergaben sich künftig nur noch im Bereich der Innenpolitik. Im Vordergrund stand hier der am wenigsten von Außeneinflüssen bestimmte Bereich der Kultur- und Bildungspolitik, dessen Gesamtbilanz jedoch zwiespältig bleibt.

So stellte der Kulturkampf, der sich in seiner Reichsphase zunächst noch verschärfte, für die Entwicklung des gesamten Bildungswesens lange Zeit eine eminente Belastung dar. Auf der anderen Seite vermochte der badische Staat aber gerade auch in der Bildungspolitik zukunftsweisende Akzente zu setzen. Nicht nur wuchs Zahl und Größe der Gymnasien, auch die zunehmend renommierten Universitäten in Freiburg und Heidelberg erfuhren einen kräftigen Ausbau. 1893 entstand in Karlsruhe das erste zur Hochschulreife führende deutsche Mädchengymnasium, an den beiden Universitäten wurden seit 1900 erstmals in Deutschland Frauen zum Studium zugelassen. Ebenso respektabel war zudem der Ausbau berufsbezogener Ausbildungsstätten. 1885 wurde die Polytechnische Schule in Karlsruhe in eine Technische Hochschule umgewandelt, 1877 die Fachschule für Edelmetallindustrie in Pforzheim, 1908 die Handelshochschule Mannheim errichtet. In Konsequenz dieser gesteigerten bildungspolitischen Aktivitäten folgte 1911 schließlich die Einrichtung eines eigenen Ministeriums für Kultus und Unterricht.

Weitere Marksteine der badischen Innenpolitik in diesem Zeitabschnitt bildeten eine Steuer- und eine Wahlrechtsreform. Die Steuerreform, die Finanzminister Ellstätter 1874/1882 gegen starke Widerstände im Landtag durchsetzte, führte die Einkommenssteuer als Ergänzung zur Ertragssteuer ein und baute die Verbrauchsteuer aus. Diese Maßnahmen bewirkten nicht nur Verringerung der Staatsschulden, sondern auch eine kräftige Steigerung der Staatseinnahmen, die nicht zuletzt der Förderung der Bildungseinrichtungen zugutekamen. Die ebenfalls politisch umstrittene Wahlrechtsreform konnte jedoch erst sehr viel später, im Jahre 1904, umgesetzt werden. Hier war es die Regierung, die die von den oppositionellen Kräften im Landtag immer wieder mit Nachdruck geforderte Reformen blockierte. Deren Ziel war die Einführung des direkten Wahlrechts und die Beseitigung der krassen zahlenmäßigen Unterschiede in den Wahlkreisgrößen, wodurch die Großstädte und die katholische Landbevölkerung benachteiligt wurden. Nun wurde die Zahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer auf 73 erhöht, der Zuschnitt der Wahlkreise der Bevölkerungsentwicklung angepasst und -36 Jahre später als in Württemberg- in Baden das direkte Wahlrecht eingeführt.

### ***Industrialisierung und wirtschaftlicher Wandel***

Wie anderorts vollzog sich seit den sechziger Jahren auch in Baden ein dynamischer Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft, wobei das Land vor allem seit 1881 von einer regelrechten Industrialisierungswelle erfasst wurde. Insbesondere die günstige infrastrukturelle Ausgangssituation, die

durch die Annexion von Elsass-Lothringen geschaffene günstigere wirtschaftliche Binnenlage, sowie das vielfach eingeflossene ausländische Unternehmenskapital erwiesen sich als Standortvorteile. Baden erzielte so bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg gegenüber Württemberg einen Industrialisierungsvorsprung, der es längere Zeit auch deutlich über den Reichsdurchschnitt hob. Motor dieser Entwicklung bildeten insbesondere die expandierenden Investitionsgüterindustrien Chemie, Elektrotechnik und Maschinenbau in denen Baden eine herausragende Rolle zu spielen vermochte. Der Trend zu Großbetrieben war hier besonders ausgeprägt, beschäftigten doch 1899 immerhin sechs Betriebe mehr als 1000 Arbeiter. Allein zwischen 1882 und 1912 wurden jährlich 5000 neue industrielle Arbeitsplätze geschaffen, die Zahl der Fabrikarbeiter stieg in diesem Zeitraum von 60 210 auf 214 119, was seinem Zuwachs von 256 % entsprach. Allerdings spiegelten nicht nur die Beschäftigungszahlen im industriellen und gewerblichen Bereich den fortschreitenden Industrialisierungsgrad wider. Einen wesentlichen Industrialisierungsimpuls erbrachten auch der zügige Ausbau des badischen Eisenbahnnetzes, der Ausbau der Rheinhafenanlagen in Karlsruhe, Kehl und Mannheim wie auch die 1906 begonnene Rheinregulierung, die Baden zu einem bedeutenden Güterumschlagplatz machten. Ferner profitierte die gewerbliche und industrielle Wirtschaft seit den 90 er Jahren vom Bau der ersten Kraftwerke am Hochrhein, da die verstärkte Nutzung der Elektrizität einen wichtigen Wachstumsfaktor darstellte. Insbesondere Mannheim konnte sich so zum wichtigsten Handelsplatz in Süddeutschland und zum bedeutendsten Industriestandort Badens, wo zudem mit der Landmaschinenfabrik Heinrich Lanz das landesweit größte Unternehmen angesiedelt war, profilieren.

### ***Entwicklung der politischen Parteien***

Im Kaiserreich waren Stil und Praxis der badischen Politik durch einen eigentümlichen Semikonstitutionalismus geprägt, dem die Großherzöge Friedrich I, der fast 55 Jahre bis 1907 regierte sowie sein Sohn Friedrich II als sein Nachfolger, zuneigten. Sein Charakteristikum war eine fast reaktionär zu nennende konservativ-monarchische Staatsauffassung, die trotz aller Liberalität dem aufkommenden Parlamentarismus misstrauisch gegenüberstand. In der Praxis bedeutete dies, dass der Großherzog als Repräsentant der Staatshoheit mit den nur ihm verantwortlichen Ministern über die Parteien hinweg regierte, sein Kabinett jedoch in der Tagespolitik bis zum Ende der Monarchie die Unterstützung der Nationalliberalen suchte, die bis 1905 die Kammermehrheit stellten.

Dem politischen Gestaltungswillen der Parteien, insbesondere den oppositionellen unter ihnen, waren daher in der Landespolitik von vorneherein enge Grenzen gezogen. Dennoch begann das badische Parteiensystem seit den achtziger Jahren sich zunehmend auch organisatorisch zu verfestigen und zu verbreitern, während gleichzeitig die weltanschaulich fundierte Programmatik an ideologischer Schärfe gewann. Die entscheidenden Katalysatoren in diesem Prozess bildeten vor allem der Kulturkampf, daneben aber auch die Industrialisierung mit ihren sozialen Folgeproblemen sowie das Sozialistengesetz.

Die Bedeutung des Kulturkampfes für die parteipolitische Entwicklung in Baden kann kaum überschätzt werden. Er wurde konstitutiv für den Gegensatz zwischen den Nationalliberalen als Verfechtern eines liberalen Staatskirchentums und der Katholischen Volkspartei, der Speerspitze des politischen Katholizismus, die 1888 im Zentrum aufging. Die von ideologischer Polarisierung geprägte Auseinandersetzung der beiden Hauptkontrahenten der badischen Politik bestimmte vorrangig die Entwicklung der parteipolitischen Landschaft bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges.

Die Nationalliberalen, deren Parteiführung primär aus Juristen und akademisch gebildeten Beamten bestand und die ihre Wähler vor allem in den bürgerlichen Mittelschichten hatten, verfügten bis 1889, wo sie noch 47 Mandate erringen konnten, über die absolute Mehrheit im badischen Landtag. Danach ging ihr Stimmenanteil kontinuierlich zurück, sodass sie 1909 –obwohl sich die Zahl der Landtagsmandate seit 1905 auf 73 erhöht hatte- nur noch auf 17 Mandate kamen. Um eine seit den 90 er Jahren zunehmend drohende Mehrheit des erstarkenden Zentrums im Landtag zu verhindern, praktizierte man eine Bündnispolitik. Zum einen bildeten die Nationalliberalen eine lockere Wahl- und Fraktionsgemeinschaft mit der Splittergruppe der Freisinnigen, zum andern schlossen sie 1905 ein Bündnis mit den Sozialdemokraten. Diese Großblockpolitik, die bis 1914 bestehen blieb, stieß jedoch nicht nur in Baden bei Liberalen und Sozialdemokraten auf wenig Verständnis. Von dem daraus resultierenden Stimmenverlust profitierten das Zentrum und insbesondere die Sozialdemokratie.

Auf der anderen Seite hatte aber auch der parteipolitische Katholizismus mit Höhen und Tiefen zu kämpfen. Unter der Führung von geistlichen Prälaten und Klerikern repräsentierte dieser vorrangig die Interessen des benachteiligten katholischen Bevölkerungsteils. Nach einer kontinuierlichen

Aufwärtsentwicklung in den 70er Jahren erreichte die Katholische Volkspartei im Wahljahr 1881, wo man 23 Mandate erhielt, einen ersten Höhepunkt. Bis zum Jahre 1887 folgte dann aber ein jäher Absturz auf lediglich 9 Mandate, da die katholischen Wähler der Politik des Vorsitzenden, Prälat Franz Xaver Lender, der beim Abbau des Kulturkampfes kompromissbereit auf Verständigung mit den Nationalliberalen setzte, zunehmend die Gefolgschaft versagten. Erst unter seinem Nachfolger Theodor Wacker, der 1888 bis 1905 die Parteiführung übernahm, die Partei in Badische Zentrumsparterie umbenannte und neu organisierte, folgte ein neuerlicher Aufwärtstrend. Unter Wacker forcierte die Partei nun wieder den Gegensatz zu den Nationalliberalen, trat für eine Wahlrechtsreform ein und gab ihre ursprüngliche Abwehrhaltung gegen die Industrialisierung auf, so dass sie durch eine betonte Arbeiterschutzpolitik auch einen beträchtlichen Teil der Wähler aus der Arbeiterschicht für sich gewinnen konnte. Mit dieser Politik machte die Partei kontinuierlich wieder Boden gut und erreichte 1891 zunächst 13 von 73 Mandaten, bevor sie nach der Wahlrechtsreform von 1905 mit 28 Mandaten sogar stärkste Fraktion wurde. Trotz erheblicher parteiinterner Spannungen konnte sie unter dem neuen Vorsitzenden Josef Schofer ihre Führungsposition bei den letzten Wahlen von 1913 mit 30 Mandaten weiter konsolidieren.

Neben den beiden parteipolitischen Hauptkontrahenten kam, nachdem 1875 in Gotha die Sozialistische Arbeiterpartei gegründet worden war, nun auch die Sozialdemokratie als dritte parteipolitische Kraft in Baden hinzu. Sie rekrutierte ihre Wähler und ihre führenden Köpfe primär aus der Arbeiterschaft und der Gewerkschaftsbewegung in den nordbadischen Industriestädten Mannheim, Karlsruhe und Pforzheim, wobei Mannheim rasch zur Hochburg avancierte. Eine erste badische Landesorganisation wurde noch kurz vor der Verkündung des Sozialistengesetzes am 21.10.1878 geschaffen. Dieses wurde allerdings in Baden nicht mit der gleichen Härte wie in Preußen durchgeführt, so dass trotz der 19 zwischen 1878 und 1888 in Baden insgesamt erlassenen Vereinsverbote sich die badische Sozialdemokratie organisatorisch verfestigen und rasch an politischer Anziehungskraft gewinnen konnte. 1891, ein Jahr nach dem Fall des Sozialistengesetzes, zogen dann auch in Baden die beiden ersten Sozialdemokraten in den Landtag ein. Unter der Führung von Wilhelm Korb und Ludwig Frank gewannen sie bis zum Ende des Kaiserreichs rasch an landespolitischer Bedeutung. Bei der Wahl von 1909 erreichten sie, wobei sie vor allem vom Neuzuschnitt der Wahlkreise profitierten, mit 20 Mandaten ihr bestes Ergebnis. Sehr zum Missfallen der Reichspartei schwenkte die Partei auf einen gemäßigten Kurs ein, der jedoch von der Wählerschaft honoriert wurde. Ausdruck dieses Pragmatismus war die Blockbildung mit den Nationalliberalen, mit denen man de facto eine Regierungskoalition einging, die primär gegen das Zentrum gerichtet war und vor allem in der Gesetzgebung zur Kulturpolitik wirksam wurde.

## **Erster Weltkrieg und Novemberrevolution**

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 wurde auch Baden als Gliedstaat des Reiches in das Kriegsgeschehen voll einbezogen. Mit der Erklärung des Kriegszustandes am 31. Juli ging auch hier die vollziehende Gewalt von den Zivilbehörden auf die Militärbefehlshaber über, im Falle Badens auf den kommandierenden General des XIV. Armeekorps. Alle Organe der staatlichen und kommunalen Verwaltung wurden so der Kriegsmaschinerie unterstellt, so dass während des Krieges die Bearbeitung landespolitischer Fragen fast gänzlich zurückgestellt wurde. Wie anderorts vereinbarten auch in Baden die Parteien aus patriotischen Gründen einen allseitigen Burgfrieden. Der Landtag tagte nun kürzer und seltener, lediglich die Haushaltskommissionen traten aufgrund der zunehmend erdrückenden Kriegslasten häufiger zusammen.

Im Krieg selbst wurde das Land zwar von Bodenkämpfen verschont, dafür aber umso mehr Opfer von Luftangriffen, die 1914 erstmals auf Freiburg und Mülheim einsetzten. Ihnen folgen bis Kriegsende noch weitere 79, darunter 28 auf Freiburg, und jeweils 12 auf Karlsruhe, Mannheim und Offenburg. Insgesamt kamen im Krieg so über 63 000 Badener ums Leben.

Gegen Ende des Ersten Weltkrieges, am 3. Oktober 1918, wurde der Präsident der Ersten Kammer in Baden, Prinz Max von Baden, vom Kaiser zum Reichskanzler berufen. Der Zusammenbruch des Kaiserreichs war jedoch nicht mehr aufzuhalten, seine Amtszeit endete so durch den Ausbruch der Novemberrevolution bereits nach wenigen Wochen am 9. November. Wie im Reich bildeten sich noch am gleichen Tag auch in den größeren Städten Badens, zunächst in Mannheim und Karlsruhe, Arbeiter- und Soldatenräte, die sich rasch über das ganze Land ausdehnten. Bereits am 10. November kam es so zur Konstituierung einer vorläufigen Volksregierung, die die Regierung des Großherzogs aus dem Amt drängte und Baden zur Republik erklärte. Damit war auch in Baden das Ende der Monarchie besiegelt. Großherzog Friedrich II verzichtete zunächst vorläufig auf die Ausübung seiner Regierungsgewalt, bevor er dann am 22. November von Schloss Langenstein im Hegau, dem künftigen Wohnsitz der Familie, die endgültige Abdankung vollzog.

## **Der Freistaat Baden**

### *Entstehung und Grundzüge der neuen badischen Verfassung*

Die nach der Novemberrevolution aus Parteienvertretern (5 Sozialdemokraten, je 2 Vertreter des Zentrums, der Demokraten und der USPD) gebildete Provisorische Regierung Badens beauftragte noch vor dem Thronverzicht des Großherzogs eine Expertengruppe von Juristen mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs. Ferner veranlasste sie unverzüglich die Wahl einer badischen Nationalversammlung, die über die Annahme der Verfassung entscheiden sollte. Dies geschah mit Einstimmigkeit bereits am 25. März 1919, bevor anschließend am 13. April 1919 dieses Votum auch durch eine Volksabstimmung mit großer Mehrheit bestätigt wurde. Baden hatte sich so als erstes deutsches Land eine demokratische Verfassung gegeben und hatte so seinen Ruf, Vorreiter für eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung in Deutschland zu sein, erneut bestätigt.

Die neue Verfassung erklärte Baden zur Republik und begründete, noch ausgeprägter als die Weimarer Reichsverfassung, die Staatsform der repräsentativen Demokratie, d.h. die Herrschaft des Parlaments. Die erste Kammer wurde abgeschafft, die badische Regierung war künftig dem alle 4 Jahre nach dem Verhältniswahlrecht zu wählenden Landtag verantwortlich und ausschließlich von dessen Vertrauen abhängig. Die das Staatsministerium bildenden Fachminister waren so auch vom Landtag einzeln zu wählen, aus deren Kreis dieser auch jeweils für ein Jahr den badischen Staatspräsidenten ernannte.

Baden war nun als Freistaat Bestandteil des Deutschen Reichs, musste aber aufgrund der unitarischen Struktur der Weimarer Republik eine starke Ausweitung der Reichskompetenzen hinnehmen. 1920/21 gingen durch Vertrag wichtige Verwaltungen (Eisenbahn, Zoll, Wasserstraßen, Arbeitsverwaltung) auf das Reich über. Außerdem baute das Reich seit 1919 seine Reichsfinanzverwaltung aus, sodass ein Großteil der badischen Beamten nun vom Landes- in den Reichsdienst überwechseln musste. Durch diese Kompetenzverlagerungen verminderten sich die Zuständigkeiten

des Landtags und der Landesregierung. Entsprechend umfasste die badische Regierung künftig nur noch 4 oder 5 Fachminister, die gelegentlich zudem Mitglieder des Reichstags waren. Mehrfach kam es so auch zu einem Wechsel von badischen Ministern in die Reichsregierung.

### *Innenpolitische Entwicklung*

Ein besonderes Charakteristikum der innenpolitischen Entwicklung Badens in der Weimarer Zeit war eine bemerkenswerte politische Stabilität. Dies zeigte sich zum einen darin, dass der politische Radikalismus hier im Gegensatz zu anderen Ländern im Reich so gut wie keinen Nährboden fand. Das Attentat auf den Reichsminister Erzberger in Griesbach (1921) blieb ebenso eine Einzelercheinung wie ein linksradikaler Aufstandsversuch in Mannheim (1919). Zum andern zeichnete sich Baden während der ganzen Weimarer Republik durch ungewöhnlich stabile Regierungsverhältnisse aus. Von 1919 bis 1925 regierte in Karlsruhe eine Koalition nach dem gängigen Weimarer Muster, der das Zentrum, die DDP sowie die Sozialdemokraten angehörten. Nach dem Ausscheiden der DDP aus der Regierung aufgrund kirchenpolitischer Differenzen, bildeten Zentrum und SPD von 1925 bis 1933 eine Koalition, die 1931 nach rechts durch die DVP erweitert wurde. In der Wählergunst dominierten durchgängig das Zentrum und die SPD: Das Zentrum erzielte 1919 von insgesamt 107 Mandaten 39, die SPD 36 und die DDP 25. Zehn Jahre später, also 1929, als im Landtag nur noch 88 Mandate zu besetzen waren, kam das Zentrum auf 34, die SPD auf 18, die DVP auf 7 und die DDP auf nur noch 2 Mandate. Beherrschende Führungspersönlichkeiten im Parteienspektrum in dieser Ära badischer Politik waren der Zentrumsführer Joseph Schofer, der Sozialdemokrat Adam Remmele, sowie der Demokrat Willy Hellpach.

Die Regierungen standen angesichts der desolaten Nachkriegssituation und der gewaltigen sozialen und wirtschaftlichen Belastungen wie überall im Reich in der ganzen Weimarer Zeit vor kaum lösbaren Herausforderungen. Für Baden kamen noch einige Sonderbelastungen hinzu. Aufgrund des Versailler Vertrages wurde der größte Teil Badens entmilitarisiertes Gebiet, wobei alle Garnisonen bis fünfzig Kilometer östlich des Rheins aufgelöst wurden, was für die Standorte eine wesentliche wirtschaftliche Schädigung bedeutete. Durch die Abtretung des Elsass war Frankreich wieder zum unmittelbaren Nachbar geworden, das mit seinen Truppen Kehl von 1918-1930 besetzt hielt und den Kehler Rheinhafen bis 1928 dem Straßburger

Hafen anschloss. Verschlimmert wurden die Besetzungsschäden ferner durch die Ruhrsanktionen, in deren Verlauf die Franzosen im Frühjahr 1923 nicht nur Offenburg, sondern auch die Rheinhäfen in Karlsruhe und Mannheim besetzten. Schließlich führte die neu geschaffene Grenzlage am Rhein auch dazu, dass immer mehr Industriebetriebe aus Baden ihre Standorte ins Reichsinnere verlegten, wodurch Baden nicht nur seine ehemalige Bedeutung als Güterumschlag einbüßte, sondern auch die Arbeitslosigkeit eine zusätzliche Verschärfung erfuhr.

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage versuchten die Regierungen mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln, die wirtschaftliche Lage des Landes zu verbessern. Besondere Erfolge erreichte man in der Energie- und Verkehrspolitik. Seit 1919 wurde gemeinsam mit Hessen und Württemberg energisch der Bau des Neckarkanals vorangetrieben. 1921 folgte die Gründung der Badenwerk-AG als rein staatliches Energieversorgungsunternehmen, dessen Kapital sich nach fünf Jahren auf einen Wert von circa 40 Millionen Goldmark erhöhte. Mit der 1928 gegründeten Schluchseewerk-AG wurde 1929/32 das größte Elektrizitätsspeicherwerk Deutschlands errichtet. Unter Ausnutzung dieser Energiequellen wurden auch die Elektrifizierung der Eisenbahn, insbesondere der Umbau der Höllental- und Dreiseenbahn im Schwarzwald und der Ausbau der Renchtalbahn fortgesetzt, wodurch die touristische Infrastruktur verbessert werden konnte.

Von großer zukunftsweisender innenpolitischer Bedeutung war zudem die Neuregelung der rechtlichen Stellung der Kirchen. Nachdem die Weimarer Reichsverfassung das Staatskirchentum beseitigt hatte, konnten die Religionsgemeinschaften, die nun den Status öffentlich rechtlicher Körperschaften erhielten, künftig ihre Angelegenheiten selbst verwalten. Die gesetzliche Umsetzung dieser Vorgaben auf Landesebene gestaltete sich aber im Land des Kulturkampfes äußerst schwierig und zählebig. Das Kirchenvermögensgesetz, das den Kirchen freie Vermögensverwaltung einräumte, konnte zwar 1927 noch in einem parteiübergreifenden Konsens verabschiedet werden. Über dem Abschluss eines Konkordats des badischen Staats mit dem Heiligen Stuhl, dem die DDP sich versagte, zerbrach jedoch die Weimarer Koalition. Erst Ende 1932 stimmte unter Einbeziehung der DVP der Landtag dem Konkordat sowie dem Staatsvertrag mit der Evangelischen Landeskirche zu. Ratifiziert wurden die beiden schwer erkämpften Kirchenverträge erst am 11. März, unmittelbar vor der Usurpation der politischen Macht in Baden durch die Nationalsozialisten.

### ***Das Scheitern der jungen Republik***

Die rechtsradikale NSDAP spielte trotz der großen sozio-ökonomischen Belastungen in der jungen Republik Baden anfänglich kaum eine politische Rolle. Den Sprung in das badische Landesparlament schaffte sie erst 1929, doch erlangten dort ihre sechs Abgeordneten, die zwar eine lautstarke Splittergruppe bildeten, bis 1933 kein größeres politisches Gewicht.

Auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise zwischen 1930 und 1932 begann sich aber auch in Baden die politische Stimmungslage rasch in dramatischer Weise zu verändern. Aufgrund der desolaten Wirtschaftslage mit 184 000 Arbeitslosen im Lande Anfang 1933 fiel auch hier wie anderorts die Propagandaarbeit der Nationalsozialisten zunehmend auf fruchtbaren Boden. Da in diesem Zeitraum aber keine Landtagswahlen in Baden stattfanden, blieben sie hier unterrepräsentiert. Umso deutlicher konnten sie dafür bei den Reichstagswahlen, die somit ein objektiveres Stimmungsbild abgaben, zulegen. Kamen sie dort 1930 nur auf 19,2 % aller Stimmen, so konnten sie sich in der Wählergunst bei der Wahl vom 31. Juli 1932 bereits auf 36,9 % steigern. Sie wurden so auch zur stärksten Partei in Baden, während die beiden großen staatstragenden Parteien, das Zentrum zwar noch 29,1%, die SPD aber nur noch 13,6% aller Stimmen für sich verbuchen konnten

### **Das Land Baden im Dritten Reich**

Bei den Reichstagswahlen am 5. März 1933 konnten die Nationalsozialisten in Baden beachtliche 45,4 Prozent aller Stimmen erreichen, womit sie sogar 1,5% über dem Reichsdurchschnitt lagen. Das Zentrum und die SPD, deren Bündnis nach 14 Jahren an der Konkordatsfrage im November 1932 zerbrochen war, kamen nur noch auf 25,4 % bzw. auf 11,9%. Allerdings wurde das Wahlergebnis durch die vorausgegangen Verbote der Zentrumszeitungen und der sozialdemokratischen Presseorgane sowie die hemmungslose nationalsozialistische Agitation stark beeinflusst.

Ihre weitergehenden Absichten machten die Nationalsozialisten bereits am folgenden Tag deutlich, als sie in allen Städten und größeren Gemeinden des Landes die Rathäuser und öffentlichen Gebäude mit der Hakenkreuzfahne beflaggten. Um den angestrebten totalitären Einheitsstaat und die Zerstörung des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reiches möglichst rasch in die Wege zu leiten, ergingen binnen kurzer Zeit die erforderlichen Reichsgesetze. Bereits am 31. März 1933 wurde ein Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich beschlossen, das die schrittweise Beseitigung der Landesverfassungen zum Ziel hatte. Systematisch wurde die Gleichschaltung nun auch in Baden ohne Verzögerungen umgesetzt: Zunächst wurde am 4. April die Sitzverteilung im Landtag dem Ergebnis der Reichstagswahl entsprechend gleichgeordnet, so dass von den nunmehr nur noch 57 Sitzen (vorher 88) 30 der NSDAP zufielen, 17 dem Zentrum, 8 der SPD und 2 der DNVP. In einer Art badischem Ermächtigungsgesetz beschloss der Landtag wenige Wochen später am 9. Juni unter dem Druck des wachsenden Terrors –mit Zustimmung der Zentrumsabgeordneten- seine Selbstabschaffung sowie die Übertragung seines Gesetzgebungsrechts auf die Landesregierung. Diese Entscheidung wurde am 30. Januar 1934 durch ein weiteres Reichsgesetz über den Neuaufbau des Reichs, das alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertrug, nur noch formal bestätigt, so dass mit diesem Datum der Landtag nach 115 jährigem Bestehen nun auch offiziell aufgehoben wurde.

Auch die Regierungsgewalt selbst war rasch in die Hände der Nationalsozialisten übergegangen. Die entscheidende Rolle fiel hier Gauleiter Robert Wagner zu, einem ehemaligen Reichswehroffizier und seit 1929 Abgeordneter der NSDAP im badischen Landtag, der als Reichskommissar für Baden bereits am 9. März staatsstreichartig die Amtsgeschäfte des Innenministers und damit die Polizeigewalt übernommen hatte. Zwei Tage später, am 11. März erklärte die „alte Regierung“ für abgesetzt, übernahm selbst das Amt des Staatspräsidenten und bildete eine Regierung, der ausschließlich Nationalsozialisten angehörten. Mit seiner Bestallung zum Reichsstatthalter am 5. Mai 1933 erhielt Wagner, der 1940 nach dem siegreichen Feldzug gegen Frankreichs auch Chef der Zivilverwaltung für das Elsass wurde und die Bildung eines Oberrheingaus betrieb, geradezu unbeschränkte Regierungsvollmachten.

Damit war die Gleichschaltung des gesamten öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens auf allen Ebenen im Rahmen der NS-Diktatur weitgehend verwirklicht. Missliebige Politiker und Gegner des Regimes wurden nun von der Gestapo systematisch verfolgt. Vor allem Parteiführer und

Landtagsabgeordnete aus den Reihen der KPD und SPD wurden in „Schutzhaft“ genommen oder in die bald eröffneten beiden badischen Konzentrationslager, Kislau bei Bruchsal und auf dem Ankenbuck bei Bad Dürkheim abtransportiert. Die SPD und ihre Nebenorganisationen wurden verboten, die badische Zentrumspartei und die Liberalen lösten sich freiwillig auf.

Vor allem seit dem Kriegsausbruch nahm der Terror immer brutalere Züge an. Ein besonders düsteres Kapitel in Baden war die von Gauleiter Wagner angeordnete kollektive Deportation von 5617 in Baden ortansässigen Juden in das in den französischen Pyrenäen gelegene Konzentrationslager Gurs am 22./23. Oktober 1940. Durch diese Entwicklungen wuchs auch die Widerstandshaltung in der Bevölkerung, insbesondere auch in den Kirchen und bei deren Amtsträgern, nachdem es in den Anfängen in diesem Umfeld teilweise durchaus auch Sympathien für bestimmte Vorstellungen der nationalsozialistischen Ideologie gegeben hatte. In Baden wurde die Opposition insbesondere durch die Mannheimer Widerstandsgruppe um den ehemaligen KPD-Fraktionsvorsitzenden im Badischen Landtag, Georg Lechleiter, verkörpert, der 1934 in Kislau ermordet wurde. Ferner durch den Karlsruher Rechtsanwalt Reinhold Frank, der als Vertrauensmann Carl Goerdelers, dem Hauptvertreter des zivilen Widerstandes gegen Hitler, durch den Volkgerichtshof zum Tode verurteilt wurde und am 23. Januar 1945 in Berlin-Plötzensee hingerichtet wurde.

## **Die Ausgangslage 1945**

Eines der wichtigsten Ziele der französischen Politik seit Kriegsende war es gewesen, das gesamte Baden in ihre Zone einzugliedern, um so entlang seiner Ostgrenze auch rechts des Rheins ein geschlossenes Besatzungsgebiet zu schaffen. Nach ihren militärischen Erfolgen an Rhein und Donau begannen sie deshalb noch vor der deutschen Kapitulation am 8. Mai zielstrebig mit dem Aufbau einer gesamtbadischen Landesverwaltung. Präsident der Landesverwaltung wurde der Karlsruher Finanzexperte Alfred Bund, dem die „Verantwortung für den Wiederaufbau und die Leitung der öffentlichen Finanzverwaltung in Baden“ übertragen wurde. Ihm zur Seite gestellt wurden Ministerialdirektoren als neue Verwaltungschefs für die einzelnen Ressorts, die die Franzosen in rascher Folge ernannten. Allerdings blieb die Zuständigkeit der Landesverwaltung notgedrungen auf die

„Gebiete Karlsruhe und Freiburg“ beschränkt, da der ganze Raum nördlich und östlich von Bruchsal bereits unter der Kontrolle der Amerikaner war, die sich den gesamtbadischen Ansprüchen der Franzosen vehement entgegenstellten.

Nachdem die französischen Truppen zum Rückzug südlich der Autobahnlinie gezwungen worden waren, verlegte zunächst der französische Oberdelegierte für das Land Baden seinen Sitz nach Freiburg. Die zivile deutsche Verwaltung zögerte mit wohlwollender Unterstützung der Franzosen den Umzug ihrer Dienststellen um mehrere Monate hinaus. Das gemeinsame Ziel, über die Schaffung einer gesamtbadischen Verwaltung die Einheit Badens zu bewahren, erwies sich jedoch trotz einer Interessenidentität von Franzosen und von Politikern aus Nord- und Südbaden, als illusionär. Als die Amerikaner am 19. September das Land Württemberg-Baden proklamierten, wurde der endgültige und vollständige Umzug aller Dienststellen nach Freiburg unvermeidbar. Er war im Dezember 1945 abgeschlossen, die Fiktion der Einheit Badens ließ sich damit nicht länger aufrechterhalten.

### *Die Kernstaatidee*

Die politischen Aktivitäten der neu geschaffenen Landesverwaltung in Freiburg waren seit Beginn des Jahres 1946 vor allem auf zwei Ziele gerichtet, die eng miteinander verknüpft waren. Zum einen erstrebte man durch Kompetenzerweiterung eine Stärkung der eigenen Amtsautorität, um so die Voraussetzungen für die erwünschte Aufwertung zu einer Landesregierung zu erhalten. Zum anderen sollte der so erlangte politische Kompetenzzuwachs dazu genutzt werden, um unter allen Umständen doch noch eine gesamtbadische staatliche Lösung herbeizuführen.

Die Franzosen standen diesen Wünschen jedoch recht reserviert gegenüber. Grund hierfür waren ihre Pläne, durch einen Tausch Südwürttembergs mit dem amerikanisch besetzten Nordbaden ganz Baden unter ihre Kontrolle zu bekommen. Solange sie diese Hoffnung hegten, wollten sie in (Süd)Baden nichts präjudizieren. Sie konzidierten zwar die Einrichtung klassischer Ressorts, doch kam die Landesverwaltung über einen unpolitischen Beamtenstatus nicht hinaus. Vor allem der neu eingesetzte Leiter der Justizverwaltung, Paul Zürcher, kritisierte dies vehement und versuchte, allerdings erfolglos, den Franzosen ein politisches Statut abzurufen.

Ein weiteres Anliegen Zürcers, der in Süd(Baden) zunehmend zur politisch führenden Figur wurde, war es, trotz aller gegenläufigen Tendenzen den Fortbestand des gesamtbadischen Staatsverbands zu sichern. Nach der Proklamation Württemberg-Badens erhob er gegen die nordbadische Landesverwaltung unter ihrem Landesbezirkspräsidenten Heinrich Köhler, der Ende 1945 auf Druck der Amerikaner stellvertretender Ministerpräsident in Stuttgart geworden war, heftige Vorwürfe. Für die Sorge der Nordbadener, denen der Einmarsch der französischen Truppen noch traumatisch in Erinnerung war und die vor allem eine rigorose Demontage- und Reparationspolitik der Franzosen fürchteten, hatte er kein Verständnis. Nordbaden habe „durch die Unterwerfung unter die Botmäßigkeit Württembergs“ die badische Sache verraten und so seinen Vertretungsanspruch verwirkt. Dies hatte zur Folge, dass obwohl in beiden Teilen Badens die führenden Persönlichkeiten politisch und konfessionell dem gleichen Lager entstammten, sich zwischen ihnen eine tiefe Kluft auftrat.

Zürcher ging sogar soweit, dass er in einem Memorandum vom Februar 1946 die These vertrat, dass eine künftige Landesregierung als legitime Sprecherin für die gesamte badische Bevölkerung aufzutreten befugt sei. Als „Treuhänderin des gesamten badischen Volkes“ habe sie einen Anspruch auf Alleinvertretung, den er unter anderem damit begründete, dass die Bevölkerung der französischen Zone Badens die „badischen Kernlande“ bewohne. Der Begriff „Kernlande“ wurde von ihm allerdings nicht näher präzisiert.

Eine unsichtbare Trennlinie zwischen den beiden badischen Landesteilen hatte allerdings schon vor 1945 bestanden. Dies hatte historisch-kulturelle aber auch politisch-wirtschaftliche Ursachen. So war der Norden Badens der Landesteil, der durch die Eliten aus den baden-durlachischen und den kurpfälzischen Gebieten protestantisch dominiert wurde, wo auch pfälzische und fränkische Dialekte gesprochen wurden, die Industrie das wirtschaftliche Rückgrat bildete und wo (National-)Liberalen wie Sozialdemokraten gleichermaßen ihre Hochburgen besaßen. Ganz anders war dagegen das Erscheinungsbild im südlichen Landesteil. Freiburg war die alte Hauptstadt des katholisch geprägten Vorderösterreich, dort hatte auch 1824 der Erzbischof seinen Sitz genommen, die Bevölkerung sprach überwiegend alemannisch, die Wirtschaft war agrarisch geprägt und das katholische Zentrum hatte hier bis 1933 eine deutliche politische Vormachtstellung besessen.

### ***Gründung des Landes, Verfassungsgebung und Regierungsbildung***

Nachdem in der US-Zone bereits Ende 1945 mit der Zulassung politischer Parteien die Weichen für einen demokratischen Neubeginn und damit für die Konstituierung der Länder gestellt worden waren, gerieten auch die Franzosen in ihrer Zone unter Zugzwang. Mit deutlicher Verspätung konnten so schließlich auch in (Süd)Baden im September 1946 Kommunalwahlen, im Oktober Kreistagswahlen und im November die Wahl zur Beratenden Landesversammlung stattfinden. Bei den Wahlen auf Landesebene konnte die Badische Christlich-Soziale Volkspartei (BCSV, später CDU), die von insgesamt 61 Mandaten 37 eroberte, einen geradezu triumphalen Erfolg feiern. Weit abgeschlagen kam die Sozialistische Partei (SP, später SPD) auf 11 Sitze, die Demokratische Partei DP (später FDP) auf 9 und die Kommunisten auf 4 Sitze. Am 22. November trat die Versammlung erstmals im historischen Kaufhaus in Freiburg zusammen, in dem später auch der Badische Landtag seinen Sitz nehmen sollte.

Kurz danach, am 3. Dezember, wurde von der Besatzungsmacht eine provisorische Regierung in Form eines Staatssekretariats eingesetzt. An seine Spitze wurde der Vorsitzende der BSCW, Leo Wohleb, berufen. Er war in Freiburg geboren, Altphilologe und Gymnasialdirektor und galt zeitlebens auch außerhalb Badens als die authentische Verkörperung der alemannischen Volks- und Kulturtradition und der badischen Identität schlechthin. Während der späteren Auseinandersetzungen um den Südweststaat kämpfte er unverdrossen und mit Leidenschaft für die Wiederherstellung des alten badischen Staates in seinen traditionellen Grenzen. Dies hat ihm später im südlichen Teil Badens neben viel Zustimmung auch bleibende Verehrung eingebracht. Davon zeugen nicht nur stete rituelle Gedenken und Würdigungen, sondern auch die symbolische Benennung von Plätzen, Straßen und Brücken. In Nordbaden ist ihm jedoch aufgrund einer anderen Ausgangslage eine ähnliche Resonanz versagt geblieben.

Die neuen Staatsorgane waren zunächst vor allem mit der Ausarbeitung einer Landesverfassung beschäftigt. Diese knüpfte an die badische Staatstradition an, was schon in der Präambel zum Ausdruck kam, die die Treuhänder-Formel enthielt. Dem gesamtbadischen Anliegen diente auch die Festschreibung der 1876 in Baden eingeführten Simultanschule, wodurch ein neuerlicher Kulturkampf mit dem liberal-protestantischen Norden vermeidbar erschien. Aber auch ansonsten setzte die Verfassung markante Akzente. Unter dem Einfluss der katholischen Soziallehre verfügte sie

enthalten ( Art. 37 Recht auf Arbeit, Art. 39 Auftrag zur Verabschiedung eines Betriebsrätegesetzes usw.). Ein Novum waren die Artikel 118 – 121, in denen Stellung Struktur und Aufgaben der politischen Parteien geregelt wurden und somit zum ersten Mal in Deutschland Parteien Verfassungsrang erhielten.

Am 21. April 1947 wurde die Verfassung verabschiedet, am 18. Mai durch eine Abstimmung auch vom Volk gebilligt. Am selben Tag wurde der erste und einzige badische Nachkriegslandtag gewählt. Dabei kam die BCSV auf 34 Sitze, die SP erhielt 13 Mandate, die DP 9 und die Kommunisten 4 Sitze. Zu Beginn stellte die BCSV zusammen mit den Sozialdemokraten die Regierung. Regierungschef war Leo Wohleb. Bereits im Dezember 1947 zerbrach die Koalition an einem Streit um ein Agrarreformgesetz. Daraufhin bildete Wohleb im Februar 1948 ein reines CDU Kabinett, das bis zur Auflösung Badens die alleinige Regierungsverantwortung trug.

### ***Lasten und Leistungen Badens von 1947 – 1952***

Das wirtschaftlich ohnehin schon rückständige Baden wurde durch enorme Besatzungskosten weiter beeinträchtigt. Im Schnitt flossen zwei Drittel der Steueraufkommen in die Kassen der Militärregierung. Hinzu kamen noch die Entnahmen aus der laufenden Produktion, die bis zur Jahresmitte 1948 mehr als 10 Prozent ausmachten und erst danach zurück gingen.

Auch die natürlichen Ressourcen wurden von den Franzosen stark in Anspruch genommen, so sind insgesamt 4 Millionen Festmeter Holz unter französischen Auftrag in den Wäldern des Schwarzwaldes geschlagen worden. Eine schwere Last erwuchs dem Land schließlich aus den Demontagen, die bis Mitte 1947 einen Wert von 58 Millionen Reichsmark erreicht hatten. Die Landesregierung sah als einzige Möglichkeit den Rücktritt, um auf die Ausbeutung zu reagieren. Die Beamten blieben jedoch geschäftsführend im Amt und als der Konflikt beigelegt war, wurde die Regierung am 22. Februar 1949 erneut vom Landtag bestätigt.

Die strukturellen Unterschiede der Landesteile Nord- und Südbaden einerseits, vor allem aber auch die französische Besatzungspolitik waren schließlich die ausschlaggebenden Gründe, warum selbst innerhalb der badischen Bevölkerung kein einheitlicher Wille zur Einigung der beiden Landesteile zur Wiederherstellung des alten Landes Baden vorhanden war.

## **Die Entstehung des Bundeslandes Baden-Württemberg**

Nach der willkürlichen Auflösung der alten Länder Baden und Württemberg durch die Besatzungsmächte bestand in den neu geschaffenen Staatsgebilden für eine Zusammenlegung zunächst kein Anlass. Wenn von einer Veränderung der wider alle Tradition und Zusammengehörigkeit neu geschnittenen Ländergrenzen die Rede war, dachte man in allen Landesteilen eigentlich nur an eine Wiederherstellung der Verhältnisse, wie sie vor 1945 bestanden hatten. Zumindest bis in den Herbst 1946 wurde diese Auffassung auch von den politischen Akteuren in den badischen und württembergischen Landesteilen so gut wie einmütig geteilt.

Dennoch war speziell mit der Gründung des Landes Württemberg-Baden durch die Amerikaner eine erste wichtige Weichenstellung auf dem Weg zu einer späteren Südweststaatsgründung vollzogen worden. Mit seiner Verbindung der nördlichen Landesteile Badens und Württembergs stellte diese Kunstschöpfung eine erste Integrationslösung dar. Hinzu kam, dass die neu geschaffene Verfassung vom 28. November 1946 in Artikel 107 eine Bestimmung enthielt, die eine Vereinigung der drei Länder zu einem gemeinsamen Staat Priorität einräumte und für eine mögliche Auflösung des Landes hohe Hürden errichtete. Dies war eine folgenreiche Festlegung, durch die die württembergisch-badische verfassungsgebende Landesversammlung ebenfalls eine wichtige Weichenstellung vollzogen hatte.

Ein nächster Impuls ging von den Militärgouverneuren der westlichen Besatzungstruppen aus, die vor allem auf Drängen der USA die Schaffung eines westdeutschen Staates vorantrieben. Sie übergaben mit dieser Zielsetzung am 1. Juli den 11 Ministerpräsidenten des westdeutschen Zonengebiets die so genannten Frankfurter Dokumente, darunter auch das für die Neugliederungsfrage bedeutsame Dokument Nr. 2. Es ermächtigte die Ministerpräsidenten der Länder, die Grenzen einzelner Länder zu überprüfen und Vorschläge für Grenzkorrekturen im Sinne einer ausgewogenen Einteilung zu unterbreiten.

Für den Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden, Reinhold Maier, von Anfang ein entschiedener Befürworter des Südweststaates, war dies das Startsignal zum Handeln. Bereits am 2. August 1948 lud er die Regierungen, die Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden der drei Länder zu einer Tagung auf dem Hohenneuffen bei Nürtingen ein. Hier traten jedoch die konträren Auffassungen und Positionen, die schon im Vorfeld deutlich wurden, in schroffer Deutlichkeit zutage. Während Reinhold Maier und die württembergisch-hohenzollerische Regierung eindeutig den Zusammenschluss befürworteten, sprach sich die südbadische Regierungsdelegation unter Staatspräsident Leo Wohleb deutlich gegen die Südweststaatlösung aus. Wohleb fürchtete um die Wahrung der badischen Interessen in einem größeren Staatsgebilde, von dem er meinte, dass dieses durch Württemberg einseitig dominiert werden würde. Von großem Gewicht für den weiteren Gang der Entwicklung war jedoch der Positionswechsel des stellvertretenden Ministerpräsidenten in Württemberg-Baden, Heinrich Köhler, der als nordbadischer Politiker hohes Ansehen genoss. Er hatte im Sommer 1948 seine früheren Vorbehalte überwunden und sich mit Entschiedenheit auf die Seite der Befürworter des Südweststaates geschlagen.

In einer Reihe von Folgekonferenzen suchten die Initiatoren einer Zusammenlegung der Länder trotz aller Bedenken, die vor allem aus dem südbadischen Raum und der dortigen CDU geäußert wurden, zielstrebig weiter nach einer Lösung. Allerdings erwiesen sich diese Bemühungen durchweg als erfolglos. Erst als sich die Gründung der Bundesrepublik abzeichnete und die Arbeiten am Grundgesetz, das in Artikel 29 ein höchst kompliziertes Verfahren zur Neugliederung der Länder vorlegte, im Frühjahr 1949 vor dem Abschluss standen, kam neue Dynamik in die festgefahrene Situation. Der neue Staatspräsident von Württemberg - Hohenzollern, Gebhard Müller, selbst ein entschiedener Befürworter des Zusammenschlusses, erwirkte gerade noch rechtzeitig beim Parlamentarischen Rat in Bonn die Einfügung des Artikels 118 in das Grundgesetz. Er sah eine Sonderregelung für den deutschen Südwesten vor und verhinderte, dass nach der Gründung der Bundesrepublik die Südweststaatfrage auf die lange Bank geschoben wurde. Seine wichtigste Bestimmung war, dass im Falle eines Scheiterns eines Staatsvertrags zwischen den beteiligten drei Ländern die Neugliederung durch ein Bundesgesetz geregelt werden sollte, das eine Volksbefragung vorsehen müsse.

Da der Zusammenschluss über einen Staatsvertrag wegen der fortdauernden Meinungsunterschiede jedoch nicht möglich war, blieb so als einzige gangbare Alternative der Weg über den Bund. Im Deutschen Bundestag wurden insgesamt drei Gesetzesvorschläge eingebracht, die mit Blick auf den

erforderlichen Volksentscheid unterschiedliche Vorgehensweisen vor allem bei der zentralen Frage des Abstimmungsmodus enthielten. Jeder Vorschlag war geeignet, jeweils ein bestimmtes Ergebnis zu präjudizieren. Während der Vorschlag der südbadischen Regierung eine Auszählung getrennt nach den alten Ländern Baden und Württemberg favorisierte, schlugen ein FDP-Entwurf und ein Entwurf Gebhard Müllers vor, die Stimmen getrennt nach den vier Bezirken Nord- und Südbaden, sowie Nord- und Südwürttemberg mit Hohenzollern auszählen zu lassen, wobei für das Zustandekommen des Südweststaates eine Stimmenmehrheit in drei der vier Bezirke ausreichend sein sollte.

Nach zähem Ringen verabschiedete der Bundestag schließlich am 25. April 1951 das auf dem Tübinger Antrag beruhende Neugliederungsgesetz mit einer deutlichen Mehrheit. Die unterlegene badische Regierung klagte daraufhin vor dem Bundesverfassungsgericht, weil sie das Abstimmungsverfahren für verfassungswidrig hielt. Die Klage wurde jedoch in Karlsruhe abgewiesen und zugleich die Volksabstimmung durch das oberste Gericht auf den 9. Dezember 1951 festgelegt. Die Auseinandersetzung in dem nun rasch einsetzenden und zunehmend emotional geführten Wahlkampf nahm auf beiden Seiten polemische und zum Teil diffamierende Formen an. Die Volksabstimmung selbst erbrachte in Nord- und Südwürttemberg, ebenso wie in Nordbaden, eine Mehrheit für den Südweststaat, in Südbaden dagegen eine Mehrheit für die Wiederherstellung der alten Länder. Auf ganz Baden umgerechnet ergab sich ebenfalls eine, wenn auch knappe Mehrheit von 52,2 % zugunsten des alten Landes Baden, was aufgrund der rechtlichen Vorgaben des Neugliederungsgesetzes rechtlich ohne Bedeutung blieb.

Nach der Volkabstimmung vom 9. Dezember 1951 bildete die Wahl zur Verfassungsgebenden Landesversammlung am 9. März 1952 einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zur staatlichen Konstituierung. Bei dieser Wahl gewann die CDU mit deutlichem Abstand die meisten Mandate. Am 25. April folgte dann die Wahl des ersten Ministerpräsidenten des neuen Bundeslandes, durch die nach den Vorgaben des Neugliederungsgesetzes die Vereinigung der drei Länder nun auch staatsrechtlich vollzogen wurde. Allgemein war erwartet worden, dass die CDU als stärkste Fraktion unter Gebhard Müller nun auch die erste Regierung stellen würde. Überraschend und zur großen Enttäuschung der siegreichen CDU bildete jedoch Reinhold Maier geradezu handstreichartig mit Unterstützung der Sozialdemokraten ein Kabinett aus FDP/DVP, SPD und BHE.

Die Verfassunggebende Landesversammlung widmete sich unterdessen weiterhin den äußerst schwierigen Beratungen über die Ausarbeitung der Verfassung. Die Regierungskoalition und die CDU-Opposition hatten hier teilweise recht unterschiedliche Auffassungen, die vor allem die Staatsorganisation und das Schulwesen betrafen. Auch die Namensfindung, der ja ein hoher Symbolcharakter zukam, führte zu ebenso kontroversen wie leidenschaftlichen Debatten, bevor man sich auf die Bindestrichbezeichnung einigte. Ohne große Probleme verständigt man sich dagegen auf die Landesfarben und das Landeswappen, in dem sich alle Regionen des neuen Landes in ihrer historischen Identität wieder finden konnten. Um einen gemeinsamen Verfassungsentwurf zu erarbeiten, setzte die Landesversammlung einen Verfassungsausschuss ein, der nach zähem Ringen in den strittigen Fragen schließlich einen Kompromiss erreichte. Am 11. November 1953 konnte dann die neue Verfassung vom Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung verabschiedet werden, am 19. November trat sie in Kraft. Kurz zuvor, am 30. September 1953, war das von Reinhold Maier gebildete Kabinett noch vor Ablauf eines ersten Amtsjahres zurückgetreten. Zum neuen Ministerpräsidenten wurde Gebhard Müller gewählt, der nun eine Allparteienregierung aus CDU, SPD, FDP (DVP) und BHE bildete. Auch dies war ein wichtiger Beitrag zur inneren Befriedung und Konsolidierung des neuen Staates. Allen vorausgegangenen Schwierigkeiten zum Trotz waren so in mehrfacher Hinsicht solide Grundlagen für das drittgrößte Bundesland und dessen weitere Erfolgsgeschichte gelegt worden.

### ***Erste Weichenstellungen zur Gründung eines Südweststaates (1946-1949)***

Nachdem unmittelbar nach Kriegsende die alten Länder Baden und Württemberg durch die Besatzungsmächte mit einem administrativen Federstrich willkürlich aufgelöst worden waren, bestand in den drei neu geschaffenen Staatsgebilden für deren Zusammenlegung zu einem größeren Ganzen zunächst kein Anlass. Wenn von einer Veränderung der wider alle Tradition und Zusammengehörigkeit neu geschnittenen Ländergrenzen die Rede war, dachte man in allen Landesteilen eigentlich nur an eine Wiederherstellung der beiden Traditionsländer Baden und Württemberg, so wie sie vor 1945 bestanden hatten. Zumindest bis in den Herbst 1946 wurde diese Auffassung auch von den verantwortlichen politischen Akteuren in den badischen und württembergischen Landesteilen so gut wie einmütig geteilt, die ihr oberste Priorität beimaßen.

Erste Signale für eine Neuorientierung im Sinne einer Südweststaatslösung kamen aus dem neuen Land Württemberg-Baden. Hier hatte im September 1946 der Stuttgarter CDU-Abgeordnete Walter einen Antrag in die Verfassungsgebende Landesversammlung eingebracht, der kurz danach einstimmig als Artikel 107 in die Landesverfassung übernommen wurde. Er sah vor, dass bei einer Vereinigung von Süd-Württemberg und Süd-Baden mit den nördlichen Landesteilen für eine entsprechende Verfassungsänderung eine einfache Mehrheit ausreichen sollte. Dagegen schrieb der ebenfalls in die Verfassung aufgenommene Artikel 85 für alle sonstigen Verfassungsänderungen, also auch für eine mögliche territoriale Veränderung des bestehenden Staatsgebiets von Württemberg-Baden, zwingend eine Zweidrittelmehrheit vor.

Mit der Gründung des Landes Württemberg-Baden als einer kleinen Integrationslösung und den eine territoriale Erweiterung begünstigenden Verfassungsbestimmungen waren somit zwei erste wichtige Weichenstellungen für die Schaffung eines künftigen Südweststaats erfolgt. Dass es sich hierbei um ein ernsthaftes und auch die Parteien übergreifendes Projekt handelte machte zudem schon bald auch eine EntschlieÙung deutlich, die auf Antrag des Abgeordneten Keil von der Verfassungsgebenden Landesversammlung einstimmig angenommen wurde. Sie verlieh der Erwartung und Überzeugung Ausdruck, dass von der künftigen württembergisch-badischen Volksvertretung und Regierung alles getan werde, „was zu einer alsbaldigen Vereinigung der Länder Württemberg und Baden in ihrem vollem Umfange zu führen geeignet“ sei.

Die Interessen der politischen Akteure in den beiden anderen Ländern zielten jedoch zunächst eindeutig in eine andere Richtung. Vor allem in Freiburg stieÙen die Verfassungsbestimmungen und die genannte EntschlieÙung auf schroffe Ablehnung. Das Ziel badischer Politik, so hieÙ es von dort, könne nur die Wiedervereinigung des ganzen badischen Landes sein, die württembergisch-badischen Unionsbestrebungen seien somit zurückzuweisen. Auch in Württemberg-Hohenzollern reagierte man eher abweisend und gab einer Wiederherstellung des alten Landes Württemberg eindeutig den Vorzug. Offenkundig wird dies auch in dem von Carlo Schmidts entworfenen Statut einer provisorischen Verfassung für Württemberg-Hohenzollern, in dem es heiÙt: „Während des Ruhens der Staatsgewalt der württembergischen Landesregierung in Stuttgart übt in dem französisch besetzten Gebiet Württembergs das Staatssekretariat für die Landesregierung die Staatsgewalt aus. Seine Zuständigkeit erstreckt sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung außerdem auf das Gebiet des Landes Hohenzollern.“

An dieser festgefahrenen Konstellation änderte sich auch im Laufe des Jahres 1947 nichts. So bezeichneten in ihren Regierungserklärungen vom 22. Juli 1947 und vom 5. August dieses Jahres die beiden inzwischen gewählten Staatspräsidenten von Württemberg-Hohenzollern und Baden, Lorenz Bock und Leo Wohleb, als eines ihrer zentralen politischen Anliegen die baldige Wiederherstellung der Länder Württembergs bzw. Badens. Eine neue Dynamik erfuhr die ungelöste territoriale Situation so erst im Vorfeld der Entstehung eines westdeutschen Staates, dessen Gründung vor allem die USA energisch vorantrieben. Die Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen überreichten den 11 Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 die so genannten Frankfurter Dokumente, darunter auch das für die Neugliederungsfrage bedeutsame Dokument Nr.2. Dieses ermächtigte die Ministerpräsidenten der Länder, die Grenzen einzelner Länder zu überprüfen und Vorschläge für Grenzkorrekturen im Sinne einer ausgewogenen Neueinteilung zu unterbreiten. Ziel dieses Angebots war es, historisch gewachsenen Strukturen Rechnung zu tragen, aber auch die Bildung von Ländern zu vermeiden, die im Vergleich mit anderen Ländern entweder zu groß oder zu klein waren.

Gerade auch im Hinblick auf den deutschen Südwesten erwies sich die Umsetzung dieser Forderung jedoch als äußerst schwierig, da die Vorstellungen der drei Regierungen und Landtage sich nicht ohne weiteres auf einen gemeinsamen Nenner bringen ließen. Allerdings sprach man sich aufgrund der neu entstandenen Situation nicht nur in Stuttgart, sondern auch in Tübingen nun eindeutig für einen Zusammenschluss der drei südwestdeutschen Länder zu einem gemeinsamen Staat aus. Deutlicher Widerstand kam nach wie vor aus Freiburg, wo der Wiedervereinigung der badischen Landesteile ohne den Einschluss Württembergs absolute Priorität eingeräumt wurde.

Um die Kontroverse zu entschärfen, lud der Ministerpräsident von Württemberg-Baden, Reinhold Maier, von Anfang an ein entschiedener Befürworter des Südweststaates, die Regierungen, die Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden zu einer Tagung am 2. August 1948 auf den Hohenneuffen bei Nürtingen ein. Hier traten die unterschiedlichen Auffassungen jedoch erneut zutage, zumal der Ständige Ausschuss des Stuttgarter Landtags kurz zuvor, am 5. Juli, einen Beschluss gefasst hatte, dass das Land Württemberg-Baden nicht mehr getrennt werden dürfe. Diese Festlegung stieß in Freiburg erwartungsgemäß auf scharfe Ablehnung, während die Tübinger Regierung sich eindeutig für die Südweststaatlösung aussprach. Für

großes Aufsehen sorgte dort vor allem jedoch der Auftritt des stellvertretenden Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden, Heinrich Köhler. Galt er bisher als entschiedener Verfechter der Wiederherstellung der alten Länder, so sprach er sich nunmehr in aller Entschiedenheit für den Südweststaat aus. Für Köhler, der als Landesbezirkspräsident von Nordbaden in ganz Baden hohes Ansehen genoss, war insbesondere die Furcht vor den verheerenden Folgen der rigorosen französischen Reparationspolitik in ihrem Zonengebiet sowie die beeindruckende wirtschaftliche Erfolgsbilanz des Landes Württemberg-Baden für seinen Positionswechsel maßgeblich.

Nachdem man sich auf dem Hohenneuffen trotz der südbadischen Vorbehalte auf die Ausarbeitung eines Staatsvertrages geeinigt hatte, fanden in der Folgezeit mehrere Konferenzen statt, die jedoch vor allem aufgrund der inhaltenden Taktik der südbadischen Regierung in der Sache keinen Fortschritt brachten. Von entscheidender Bedeutung war jedoch, dass mit dem neuen Staatspräsidenten von Württemberg - Hohenzollern, Gebhard Müller, dem südbadischen Regierungschef Leo Wohleb neben Reinhold Maier und Heinrich Köhler nun ein weiterer potenter politischer Gegenspieler erwachsen war. Gebhard Müller, von Anfang an energischer Befürworter des Südweststaates, setzte nach dem Scheitern der Verhandlungen zwischen den drei Regierungen über einen Staatsvertrag nunmehr ganz auf die bundespolitische Karte. Die Chance hierzu bot sich, als im Frühjahr 1949 die Gründung der Bundesrepublik näher rückte und die Arbeiten des Parlamentarischen Rates kurz vor dem Abschluss standen. Für Artikel 29 sah das Grundgesetz ein höchst kompliziertes Verfahren für eine eventuelle Neugliederung des Bundesgebietes vor, wodurch die Bildung eines südwestdeutschen Staats mit Sicherheit in weite Ferne gerückt worden wäre, zumal zu befürchten war, dass dieser Artikel bis zum Abschluss eines Friedensvertrags durch die Siegermächte suspendiert bleiben würde. Gebhard Müller ergriff in dieser prekären Situation nun die Initiative und konnte gewissermaßen in letzter Minute in Absprache mit Reinhold Maier erreichen, dass der von ihm formulierte Artikel 118 vom Parlamentarischen Rat am 12. Mai 1949 noch in die bereits fertige Verfassung eingefügt wurde. Damit war für die Neugliederung im Südwesten eine Sonderregelung geschaffen worden, die unabhängig von den Bestimmungen des Artikels 29 eine Gebietsreform ermöglichen sollte. Diese sollte entweder durch Vereinbarung der beteiligten Länder, d.h. durch einen Staatsvertrag, erfolgen bzw. im Falle einer fehlenden Übereinkunft, durch ein Bundesgesetz geregelt werden, das eine Volksbefragung vorsehen müsse.

### *Der schwierige Weg zur Volksabstimmung am 9. Dezember 1951*

Allerdings bedurften das Grundgesetz und damit auch der Artikel 118 noch der Zustimmung der alliierten Siegermächte. Vor allem die französische Militärregierung, die hinhaltend taktierte, drängte jedoch auf die Feststellung eines entsprechenden Rechtsvorbehalts. Sie forderte aus eigenen Sicherheitserwägungen den Austausch Nordbadens gegen Südwürttemberg, gab so der Wiederherstellung Badens gegenüber der Südweststaatslösung eindeutig den Vorrang und verwarf letztere sogar als frankreichfeindlich.

Dieser Widerstand stieß jedoch innerhalb der nach der Gründung der Bundesrepublik im September 1949 neu gebildeten Hohen Kommission, hier vor allem bei den Amerikanern, auf wenig Resonanz. Am 30. April 1950 konnte diese dem Bundeskanzler so mitteilen, dass der Artikel 118 als rechtswirksamer Bestandteil des Grundgesetzes anzusehen sei. Damit war die Gefahr einer Einflussnahme der Alliierten und damit auch Frankreichs auf die vorgesehene Neugliederung im Südwesten endgültig gebannt. Für entsprechende deutsche Initiativen, vor allem in den betroffenen Ländern selbst, war nunmehr freie Bahn geschaffen.

Um den Einigungsprozess nicht allzu sehr weiter ins Stocken geraten zu lassen, hatte Gebhard Müller bereits nach Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 eine Fortsetzung der Südweststaatverhandlungen in Angriff genommen. Sein Ziel war es, auf der Grundlage von Artikel 118 einen Staatsvertrag abzuschließen, der dem ausdrücklichen badischen Wunsch nach Gewährung von Reservatsrechten angemessen Rechnung tragen sollte. Es gelang ihm unter den drei Landesregierungen einen Konsens darüber zu erzielen, dass die staatliche Neuordnung im Südwesten von diesen selbst in die Hand genommen und nicht dem Bund überlassen werden sollte. Des Weiteren sollte der Abschluss eines Staatsvertrags mit einer entsprechenden Volksabstimmung verbunden werden. Um die Modalitäten des weiteren Vorgehens abzustimmen, kam es schließlich am 22. Oktober 1949 in Freudenstadt zu einer Tagung der CDU-Vorstände der südwestdeutschen Länder, in dem vor allem die Frage der Abstimmungsbezirke und der Auszählungsmodus im Vordergrund stand. Die Vorstände einigten sich auf ein Abstimmungsverfahren, bei dem die Bevölkerung lediglich über die

Alternativfrage - Vereinigung der drei bestehenden Länder oder Wiederherstellung der alten Länder - entscheiden sollte. Die Auszählung der Stimmen so die Absprache, sollte getrennt nach den beiden alten Ländern Baden und Württemberg erfolgen.

Diese Regelung lehnte die Regierung von Württemberg-Baden jedoch kurz danach wieder ab und verlangte eine getrennte Auszählung nach den vier Bezirken Nord- und Südbaden, sowie Nord- und Südwürttemberg, wobei eine Stimmenmehrheit in drei der vier Bezirke für das Zustandekommen des Südweststaates ausreichen sollte. Hinter beiden Abstimmungsvarianten standen somit wahlarithmetische Überlegungen, die das Ergebnis im jeweils gewünschten Sinne zu präjudizieren versprachen. Wohleb ging von der Annahme aus, dass bei einer Auszählung getrennt nach Ländern die zu erwartende hohe Anzahl von Nein - Stimmen in Süd-Baden eine gesamtbadische Mehrheit gegen den Zusammenschluss erbringen würde. Reinhold Maier hingegen erhoffte bei einer Auszählung getrennt nach Bezirken eine klare Mehrheit in den beiden württembergischen Landesteilen sowie in Nordbaden, womit der Südweststaat zustande gekommen wäre.

Nachdem die Verhandlungen so in eine neuerliche Sackgasse geraten waren und nach Artikel 118 nun doch eine Bundeslösung drohte, unternahm Gebhard Müller bei einem Treffen der Regierungschefs am 15. April 1950 in Freudenstadt einen erneuten Anlauf. Er machte den Vorschlag, in den drei Ländern zunächst einmal eine Volksbefragung rein informativen Charakters durchzuführen. Er begründete dies damit, dass man so ein exaktes Bild von der Einstellung der Bevölkerung erhalten und das weitere politische Handeln der Regierungen daran dann ausrichten könne. Dieser Vorschlag, der sich lediglich auf die Alternativfrage –Wiederherstellung der alten Länder oder Südweststaat beschränkte- stieß überraschend allseits auf Zustimmung. Zugleich sah die Freudenstädter Übereinkunft vor, dass nach der Volksbefragung innerhalb von zwei Monaten eine staatvertragliche Vereinbarung im Sinne von Artikel 118 angestrebt werden sollte.

Die Volksbefragung selbst fand am 24. September statt. In ihrem Vorfeld eskalierte die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern des Südweststaates, die sich mit leidenschaftlichen Angriffen gegenseitig überhäuften, wobei die politische Agitation das ganze Land mit einer wahren Flutwelle von Flugschriften, Wahlplakaten und Karikaturen überzog. Das Ergebnis selbst fiel für die Anhänger des Südweststaats eher enttäuschend

aus. Zwar ergab sich in den württembergischen Abstimmungsbezirken eine überwältigende Mehrheit für den Südweststaat, in den beiden badischen Bezirken dagegen aber eine knappe Mehrheit von 1,1% für eine Wiederherstellung der alten Länder. Somit war die von Reinhold Maier befürchtete Majorisierung Nordbadens durch Südbaden tatsächlich eingetreten, während umgekehrt Leo Wohleb sich als Sieger fühlen konnte. Erneut hatten sich so die Fronten verhärtet, alles hing jetzt an der Frage, welcher Abstimmungs- und Auszählungsmodus, über den man sich noch nicht geeinigt hatte, bei einer künftigen Volksabstimmung zur Anwendung kommen sollte.

Ein weiteres Treffen der Regierungschefs fand auf Einladung Gebhard Müllers schließlich am 12. Oktober 1950 in Wildbad statt. Erwartungsgemäß konnten die Regierungschefs über den Bewertungsmodus der Volksbefragung vom Vormonat jedoch keine Einmütigkeit erzielen. Zwar legte Wohleb einen Entwurf für ein Wirtschafts- und Verwaltungsabkommen der drei Länder vor, doch sah er darin keineswegs eine Vorstufe zu einem Südweststaat. Im Gegenzug erarbeitete die württembergisch-badische Regierung Vorschläge, die den Weg zur Südweststaatbildung ebnen sollten. Entweder sollte möglichst bald ein Volksentscheid oder aber eine von jeweils 25 Württembergern und Badenern erarbeitete Verfassung, die vom Volk durch eine Volksabstimmung zu billigen sei, die gewünschte Vereinigung der drei Länder herbeiführen. Beide Vorschläge, deren Ergebnis absehbar war, lehnte der südbadische Staatspräsident jedoch mehr oder minder kategorisch ab.

Als ein erneutes Treffen am 7. November 1950 in Baden-Baden abermals und in aller Deutlichkeit die Unvereinbarkeit der Standpunkte bestätigte, blieb folglich doch nur noch der Weg über den Bund. Die Vorschläge für ein Bundesgesetz, die von den einzelnen Parteien nun im Bundestag eingebracht wurden, ließen die jeweilige Linie klar erkennen. Der dezidiert südweststaatfreundliche Entwurf der FDP, der sich allerdings von den Wunschvorstellungen Reinhold Maiers unterschied, sah die Bildung eines Südweststaates für den Fall vor, dass im gesamten Abstimmungsgebiet sich eine Mehrheit dafür aussprach. Ein von der Tübinger Regierung eingebrachter Entwurf, der sich mit den württembergisch-badischen Vorstellungen weitgehend deckte, sah die Südweststaatsbildung unter der Voraussetzung vor, dass eine Mehrheit nicht nur im gesamten Abstimmungsgebiet, sondern auch in drei von vier Abstimmungsbezirken für den Zusammenschluss votierte. Die südbadische Regierung dagegen brachte einen Vorschlag ein, demzufolge bei der Alternativfrage die Frage nach der Herstellung der alten Länder an erster, die nach dem Südweststaat an zweiter Stelle stehen

sollte, während die Auswertung der Stimmen getrennt nach den alten Ländern erfolgen sollte. Da somit zwei CDU geführte Landesregierungen gegensätzliche Entwürfe eingereicht hatten, war die Bundestagsfraktion der CDU in dieser Frage gespalten. Am 25. April 1951 verabschiedete der Bundestag schließlich das auf dem Tübinger Antrag beruhende Neugliederungsgesetz. Überwiegende Zustimmung kam von der SPD und der FDP, die meisten Nein - Stimmen kamen aus dem Lager der CDU. Die Volksabstimmung sollte am 16. September 1951 stattfinden.

Mit dieser Entscheidung wollte sich die badische Regierung jedoch nicht abfinden. Sie reichte am 25. Mai 1951 gegen das Gesetz beim Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Klage ein. Zwar war zu diesem Zeitpunkt das Bundesverfassungsgericht noch gar nicht konstituiert, konnte aber dann doch noch rechtzeitig gebildet werden, um eine Entscheidung zu fällen. Die Richter erklärten das Neugliederungsgesetz, von einigen unwesentlichen Punkten abgesehen, für verfassungskonform. Die Möglichkeit, dass das gegenwärtige Land Baden bei einem Volksentscheid überstimmt werde und demzufolge gegen den Willen der Mehrheit seiner Bevölkerung seine staatliche Existenz einbüße, verstoße nicht gegen das Grundgesetz. Zugleich wurde eine zeitliche Verschiebung der Volksabstimmung angeordnet.

### **Abstimmungskampf und Ergebnis**

Schon kurz nach der Verabschiedung des Neugliederungsgesetzes durch den Bundestag entbrannte der Wahlkampf zwischen den beiden politischen Lagern in voller Schärfe. Die schon vor der informativen Volksbefragung in Gang gekommene öffentliche Agitation für und wider die Südweststaatbildung wurde nun in Ton und Inhalt zunehmend polemischer ausgetragen. Gegenseitige Beschuldigungen, z. T. auch in diffamierender Weise, waren an der Tagesordnung. Die Hauptargumente auf der Seite der primär ökonomisch-rational argumentierenden Südweststaatbefürworter waren im Wesentlichen die folgenden:

- Die Schaffung eines großen Bundeslandes mit seiner konzentrierten Wirtschafts- und Finanzkraft liege im Interesse eines „gesunden“ Föderalismus. Ein Südweststaat könne mit seiner ökonomischen Leistungskraft im Vergleich mit den größeren Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen mithalten und sei nicht auf den Finanzausgleich des Bundes angewiesen.

- Politisch betrachtet sei das Ganze stets stärker als die Summe der einzelnen Teile: Im Bundesrat würde das neue Bundesland mit einer einheitlichen Stimme sprechen und damit bundespolitisch ein größeres Gewicht beanspruchen können als die traditionellen Länder.
- Die Verwaltung in einem vereinten Bundesland komme wesentlich billiger zu stehen, da anstatt drei Regierungen und drei Landtagen nur je eine Institution mit dem entsprechenden Verwaltungsunterbau erforderlich sei.

Zum Teil diametral entgegengesetzt und stärker landsmannschaftlich-kulturell argumentierten die Verfechter der badischen Traditionslösung:

- Baden sei keineswegs die viel zitierte arme badische Braut, die auf den reichen württembergischen Nachbarn angewiesen sei, vielmehr sei ein selbständiges Bundesland Baden wirtschaftlich gesehen ein potentiell reiches Land. Seine wirtschaftlichen Chancen lägen in einer zunehmend europäisch bestimmten Zukunft im Rheintal als künftigem grenzüberschreitendem Industriegebiet.
- Baden werde durch den unvermeidlichen „Stuttgarter Zentralismus“ unweigerlich an die Peripherie gedrückt, so dass schwäbische Großprojekte gegenüber badischen Anliegen den Vorzug erhielten. Dies um so mehr als in einem südwestdeutschen Landtag die Württemberger in der Mehrheit seien und die badischen Interessen so jederzeit überstimmt werden könnten.
- Auch auf Bundesebene führe der Zusammenschluss zu einer Schwächung, da der Südwesten Deutschlands im Bundesrat künftig statt der bisherigen zehn Stimmen der drei Länder nur noch fünf Stimmen in die bundespolitische Waagschale einbringen könne.
- Der Südweststaat entspringe einem wirtschaftlichem Großraum- und Effizienzdenken, einem reinen „Reißbrettföderalismus“, der landsmannschaftliche Traditionen, überliefertes Heimatbewußtsein und das in 150 Jahren entwickelte badische Staatsgefühl aus Zweckmäßigkeitsgründen einfach beiseiteschiebe.

Die Volksabstimmung selbst fand schließlich am 9. Dezember 1951 statt. Die Ergebnisse fielen ähnlich aus wie schon bei der vorhergehenden Probeabstimmung. Beeindruckende Mehrheiten gab es in den beiden württembergischen Landesteilen: In Nordwürttemberg votierten 93,5 %, in Südwürttemberg 91,4 % der Wähler für den Südweststaat. Die Situation in Baden war erneut gespalten, doch konnten die Altbadener in Südbaden im Vergleich zur Probeabstimmung zulegen. Eine Mehrheit für den Südweststaat gab es erwartungsgemäß in Nordbaden, wo 57,1 % für den

Zusammenschluss stimmten, während er in Südbaden mit 37,8 % deutlich verfehlt wurde. Umgerechnet auf ganz Baden hatten die Befürworter einer Wiederherstellung des alten Landes Baden somit eine knappe Mehrheit von 52% erreichen können. Da nach den Bestimmungen des Neugliederungsgesetzes jedoch eine Mehrheit in drei Abstimmungsbezirken ausreichte, war die Bildung des Südweststaats damit beschlossene Sache.

Trotz des rechtlich eindeutigen Votums war jedoch Leo Wohleb nicht bereit, sich mit dem Ergebnis abzufinden. Aufgrund von zahlreichen Eingaben seiner Anhänger, den Kampf fortzusetzen, legte er in einem letzten Aufbegehren dem Bundestag einen Initiativgesetzentwurf vor, der den Vollzug der beschlossenen Neugliederung bis zur Durchführung einer bundesweiten Neugliederung nach Artikel 29 des Grundgesetzes außer Kraft setzen sollte. Nach Lage der Dinge wäre durch einen entsprechenden Beschluss damit die Umsetzung der Entscheidung im Südwesten auf unbestimmte Zeit vertagt worden. Obwohl Wohleb in der Bundestagsfraktion der CDU über eine nicht unbedeutenden Rückhalt verfügte, wurde der Antrag jedoch am 16. Januar 1952 mit 190 zu 120 Stimmen bei 15 Enthaltungen vom Bundestag abgelehnt.

### ***Von der Wahl der Verfassungsgebenden Landesversammlung bis zur Bildung der Vorläufigen Landesregierung***

Aufgrund der Vorgaben des Neugliederungsgesetzes war nach der Volksabstimmung ein provisorischer Ministerrat aus Vertretern aller Abstimmungsbezirke zu bilden, dessen primäre Aufgabe es sein sollte, die Wahl einer Verfassungsgebenden Landesversammlung in die Wege zu leiten. Am 27. Dezember 1951 trat der Ministerrat erstmals in Stuttgart zusammen und setzte unter seinem neu gewählten Vorsitzenden Reinhold Maier die Wahl auf den 9. März 1952 fest.

Nach einem diesmal in Umfang und Tonlage moderat geführten Wahlkampf ging die CDU aus der Wahl mit 50 Mandaten als klarer Sieger hervor. Mit deutlichem Abstand hinter der CDU kamen die SPD auf 38, die FDP auf 23, der BHE (Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) auf sechs und die Kommunisten auf vier Sitze. Aufgrund der Sitzverteilung ergaben sich jedoch sehr unterschiedliche Koalitionsmöglichkeiten: Eine große Koalition aus CDU, SPD und DVP/FDP, analog zur Situation im Bund eine Koalition aus CDU und DVP/FDP, ferner eine Koalition CDU/SPD sowie

schließlich eine kleine Koalition aus DVP/FDP, SPD und BHE. Die konstituierende Sitzung fand im Haus des Landtags von Württemberg-Baden in der Heusteigstraße statt, an der auch Staatspräsident Leo Wohleb als Ehrengast teilnahm. In Anbetracht des eindeutigen Wahlergebnisses war allgemein erwartet worden, dass die CDU als mit Abstand stärkste Fraktion mit der Regierungsbildung beauftragt werden würde und es auch ihr zukomme, den ersten Ministerpräsidenten des neuen Landes zu stellen. Angesichts der vielfältigen Probleme, die der staatliche Umbau im Südwesten aufwarf und auch angesichts der Verwerfungen, die der Zusammenschluss innerhalb der badischen CDU ausgelöst hatte, wäre dies sowohl die zweckmäßigste wie auch die psychologisch beste Lösung gewesen. Aussichtsreichster Kandidat hierfür war der über alle Parteigrenzen hinweg hoch angesehene Gebhard Müller, zumal gerade er ganz erheblichen Anteil an der erfolgreichen Bildung des Südweststaates hatte. Der seitens der CDU unternommene Versuch, zusammen mit der SPD eine große Koalition zu bilden, scheiterte jedoch an deren Widerstand, wobei hier die scharfen bundespolitische Frontenbildungen eine wichtige Rolle spielten. In dieser Situation kam der DVP/FDP nun die Rolle des Zünglein an der Waage zu. Das Koalitionsangebot der CDU wies sie jedoch ebenfalls zurück, obwohl Gebhard Müller sogar das Zugeständnis machte, auf das Amt des Ministerpräsidenten zu verzichten. So geschah etwas völlig Unerwartetes: SPD, DVP/FDP und BHE einigten sich auf eine gemeinsame Koalition. Die CDU als stärkste politische Kraft sah sich unvermittelt in der Opposition.

Initiator dieser höchst ambivalenten Entwicklung war Reinhold Maier, der auch am 25. April 1952 zum ersten Ministerpräsidenten des neu konstituierten Bundeslandes gewählt wurde. Zum allseitigen Erstaunen präsentierte er unmittelbar nach der Wahl bereits eine vollständige Kabinettsliste und verwies so seinen ehemaligen Mitstreiter Gebhard Müller und die CDU als landespolitisch stärkste Kraft in harscher Form auf die Oppositionsbank. Die Regierungsbildung wurde so auch in zahlreichen in- und ausländischen Kommentaren als ein peinlicher Fehlstart des neuen Bundeslandes gewertet. Indem er sich über die deutlichen Wählermehrheiten vor allem in Südbaden und Südwürttemberg rigoros hinwegsetzte, hatte Reinhold Maier angesichts der sensiblen Integrationsaufgabe unnötig psychologisches Porzellan zerschlagen. Ungeachtet dieser Turbulenzen ging die Verfassungsgebende Landesversammlung rasch zur Tagesordnung über und widmete sich zielstrebig der Sacharbeit. Am 15. Mai 1952 verabschiedete sie das Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt, das so genannte Überleitungsgesetz. Es verfügte die Aufhebung der Landtage und Regierungen der drei bisherigen Länder und übertrug der Verfassungsgebenden Landesversammlung die Aufgaben eines Landtags.

## *Die Entstehung der Verfassung*

Neben der Inangriffnahme dringlicher gesetzgeberischer Aufgaben als Landtag hatte dieser als Verfassungsgebende Landesversammlung vor allem auch eine Verfassung auszuarbeiten und zu verabschieden. Dem am 2. April 1952 gebildeten Verfassungsausschuss lagen zwei Beratungsentwürfe vor, der eine aus dem Regierungslager, der andere von der oppositionellen CDU. Zwar zielten beide Entwürfe auf eine Konsolidierung und politische Integration des neuen Bundeslandes, doch lagen ihnen recht unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen zugrunde. Der Entwurf der Regierung übernahm Elemente aus den Verfassungen der drei Länder, lehnte sich aber in politischer Hinsicht stark an die Verfassung Württemberg-Badens an. Er sah eine parlamentarische Demokratie nach Bonner Muster vor, doch sollte die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten durch das Kollegialprinzip deutlich abgeschwächt werden. Insgesamt zielte er auf eine rasche Angleichung der Verhältnisse im ganzen Land und eine Überwindung der alten Grenzen und der damit verbundenen früheren Regelungen. Besonders bedeutsam waren die Distanz zu den Kirchen und die bildungspolitische Entscheidung, die christliche Gemeinschaftsschule flächendeckend einzuführen und nur die simultane Lehrerbildung zuzulassen. Die CDU dagegen stand dem Versuch, die Landesteile rechtlich und administrativ rasch zu verschmelzen, ausgesprochen skeptisch gegenüber. In ihrem Entwurf befürwortete sie ein behutsames und organisches Zusammenwachsen von unten, statt die Verschmelzung „von oben“ zu verordnen. Zudem setzte sie in Fragen der Religion und der Bildungspolitik auf eine enge Kooperation mit den Kirchen. Im einzelnen erhob sie folgende konkrete Forderungen:

- Gliederung des Staatsgebiets in vier mit weitgehenden Selbstverwaltungskompetenzen ausgestattete Landesbezirke
- Wahl eines Staatspräsidenten durch das Volk auf 6 Jahre
- Ermöglichung eines Volksbegehrens zur Landtagsauflösung
- Bildung eines aus Repräsentanten gesellschaftlicher Organisationen bestehenden Senats als zweiter Kammer neben dem Landtag
- Gleichberechtigtes Nebeneinander von Konfessions- und Simultanschulen sowie Einführung einer konfessionellen Lehrerbildung

Erwartungsgemäß führten die unterschiedlichen Positionen im Verfassungsausschuss zu einem zähen Ringen, so dass man sich nur sehr mühsam auf Kompromisslösungen einigen konnte. Unter anderem konnte sich die CDU mit ihren Vorschlägen zu einem direkt gewählten Staatspräsidenten und zur Einrichtung eines Senats nicht durchsetzen. In der besonders hart umkämpften Bildungspolitik mussten die Regierungsparteien Abstriche bei der Lehrerbildung machen, ansonsten einigte man sich in der Schulfrage auf einen Kompromiss: So sollte in Südbaden und dem ehemaligen Württemberg-Baden die christliche Gemeinschaftsschule als alleinige Schulform gelten, während im ehemaligen Württemberg-Hohenzollern neben der christlichen Gemeinschaftsschule auch noch die Bekenntnisschule als Alternative zugelassen werden sollte.

Aufgrund der konträren Positionen und der starken Auswirkungen der bundespolitischen Entwicklung auf das neu geschaffene Bundesland zogen sich die Beratungen im Verfassungsausschuss und anschließend im Plenum zunehmend in die Länge. So hatte der klare Sieg der Unionsparteien bei der Bundestagswahl am 6. September 1953, bei dem sie 45,2 % der Stimmen erzielten, für den Südwesten eine deutliche Signalwirkung. Die Regierung unter Reinhold Maier, der von mehreren Seiten der Vorwurf gemacht wurde, sie habe sich allzu sehr in die Beratungen des Verfassungsausschusses eingemischt, geriet nun auch durch die bundespolitische Entwicklung zunehmend in die Defensive. Zudem empfand Bundeskanzler Adenauer die durch die Regierungsbildung im Südwesten zuungunsten der CDU gekippten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat als lästigen Bremsklotz in der Bundespolitik. Aufgrund dieser unterschiedlichen Entwicklungen trat das von den Parteien SPD, DVP/FDP, und BHE getragene Kabinett schließlich am 30. September 1953 geschlossen zurück. Zum neuen Ministerpräsidenten wurde Gebhard Müller gewählt, der in der Intention, die landespolitische Szene zu befrieden, nun eine Allparteienkoalition aus CDU, SPD, DVP/FDP und BHE bildete. Auf der Grundlage dieser Entscheidung war es schließlich auch möglich, die Verfassungsberatungen wieder aufzunehmen und die noch offenen Streitfragen abschließend und einvernehmlich zu regeln. Nachdem am 11. November 1953 die Verfassung mit 102 Ja-Stimmen, 5 Nein - Stimmen und 7 Enthaltungen verabschiedet worden war, konnte sie am 19. November in Kraft treten. Auf das vor allem in Baden geforderte Plebiszit über die Verfassung wurde jedoch bewusst verzichtet, da man bei einer solchen Abstimmung im badischen Landesteil ein optisch und psychologisch ungünstiges Ergebnis befürchtete.

### *Namensgebung und Wappen des neuen Bundeslandes*

Nach dem hürdenreichen Weg zur Gründung des neuen Bundeslandes erwies sich auch die Namensfindung als ein außerordentlich schwieriges Unterfangen. Hunderte von Vorschlägen machten die Runde. Manche Zeitungen starteten gar Umfragen, um die Bevölkerung zur Mithilfe zu aktivieren. Zumeist spielten bei den Vorschlägen historische Bezüge eine Rolle, so z. B. bei den besonders häufig genannten Bezeichnungen Schwaben, Rheinschwaben, Staufeu oder Alemannien. All diese Namensbezeichnungen fanden jedoch in der Bevölkerung keinen breiteren Rückhalt. So wurde Staufeu als allzu romantisch empfunden, Schwaben war für die badische Bevölkerung tabu, Rheinschwaben galt als künstliche Neuschöpfung, während Alemannien räumlich zu begrenzt erschien. Aber auch die Bezeichnung Baden-Württemberg stieß bei vielen auf Ablehnung. Die einen bezeichneten die Namensgebung mit einem Bindestrich als fantasielos, andere meinten, dadurch werde die Trennung der beiden Kulturräume, die ja eigentlich überwunden werden sollte geradezu betont. Wieder andere sahen dem Doppelnamen gar ein schlechtes Omen, waren doch schon andere Bindestrich-Länder, etwa Österreich-Ungarn oder Schleswig-Holstein, mangels gemeinsamer Identität auseinander gebrochen. Nicht zuletzt um die Gegner des neuen Südweststaates nicht vor den Kopf zu stoßen, schien insgesamt dennoch die Bezeichnung Baden-Württemberg die beste Lösung zu sein. Dies war auch die vorherrschende Auffassung in der Verfassungsgebenden Landesversammlung. Bereits im Überleitungsgesetz vom 15. Mai 1952 hatte sie dem neuen Staat den vorläufigen Namen Baden-Württemberg gegeben. Durch einen neuerlichen Beschluss bestätigte sie nun mit großer Mehrheit ihr seinerzeitiges Votum für die Bezeichnung Baden-Württemberg.

Bei den Landesfarben entschied man sich für die Farben Schwarz und Gold, die in einem lateinischen Gedicht des Züricher Klerikers Konrad Mure Erwähnung fanden. Ausschlaggebend hierfür war, dass je eine Farbe schon in den alten Ländern präsent war. So ließ sich das Schwarz mit dem Schwarz-Rot Württembergs und dem Weiß-Schwarz Hohenzollerns in Beziehung bringen, das Gold wiederum mit dem Rot-Gold Badens.

Auch bei der Gestaltung des Wappens versuchte man die Einheit des neuen Bundeslandes in der Form zu symbolisieren, dass man bewusst an alte Traditionen anknüpfte. Als Grundform wurde das Wappen der Stauer gewählt, das im goldenen Schild drei schreitende schwarze Löwen mit roten

Zungen zeigt. Der große Schild wird zu seiner Rechten von einem Greif (altes Staatswappen Baden) und zur Linken von dem goldenen Hirsch (altes Staatswappen Württemberg) gehalten, die beide rotbewehrt das Land und seine Verfassung schützen sollen. Beim großen Landeswappen sind dem Schild als Wappenkrone sechs kleine Schilde aufgesetzt, welche die geschichtliche Vielfalt des Landes zum Ausdruck bringen sollen. Von diesen kleinen Schilden repräsentieren die beiden mittleren, etwas hervorgehobenen, die namensgebenden Baden (roter Schrägbalken auf goldenem Feld) und Württemberg (drei Hirschstangen). Die anderen vier kleinen Schilde versinnbildlichen von links nach rechts Franken (weißroter Rechen des Herzogtums Ostfranken), Hohenzollern (schwarz-weiß-geviert), Kurpfalz (goldener Löwe) und Vorderösterreich (weißer Querbalken auf rotem Grund). Beim kleinen Landeswappen wird der Kopf des großen Schildes (die sechs kleinen Schilde) durch eine Krone ersetzt. Welche Institution jeweils das große Schild und welche das kleine führen darf ist für den Einzelfall gesetzlich festgelegt.

### ***Die badische Frage und die Abstimmung im Jahre 1970***

Mit der Konstituierung des neuen Bundeslandes waren aber die badischen Irritationen über das Abstimmungsverfahren von 1951 keineswegs ausgeräumt. Die so genannten Altbadener sprachen nach wie vor von einer Zwangsehe oder einem Unrechtsstaat und forderten unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht des badischen Volkes die Wiederherstellung des alten Landes Baden. Ihr Sprachrohr war der Heimatbund Badenerland, der seinen Kampf um die Wiederherstellung der alten Länder unverdrossen fortsetzte. Aber auch die badische CDU war im Gegensatz zu SPD und FDP, die auch in Baden fast geschlossen nicht nur die Existenz, sondern auch die Art des Zustandekommens des neuen Bundeslandes bejahten, in dieser Angelegenheit in zwei Lager gespalten. Sie führte die Partei in eine innere Zerreißprobe, die immerhin bis Ende der 50 er Jahre währte. So blieben z. B. anlässlich der Feiern zum zehnjährigen Bestehen des neuen Bundeslandes im Jahre 1962 immerhin die Hälfte der badischen CDU-Abgeordneten, darunter auch etliche Mitglieder des Heimatbundes Badenerland, dem Festakt im Landtag demonstrativ fern.

Als die Bundesrepublik 1955 ein souveräner Staat geworden war, konnte auch der bislang von den Alliierten suspendierte Artikel 29 zur Neugliederungsfrage in Kraft treten. Er eröffnete durch seine Bestimmungen nun dem Heimatbund die Möglichkeit, über ein Volksbegehren in Nord-

und Südbaden einen erneuten Volksentscheid und so eventuell eine Revision der 1952 geschaffenen Tatsachen zu erwirken. Als der Bundesinnenminister den Antrag auf ein Volksbegehren jedoch zurückwies, reichte der Heimatbund daraufhin beim Bundesverfassungsgericht eine Klage ein. Das oberste Gericht gab in seinem Urteil vom 30. Mai 1956 dem Beschwerdeführer Recht und ordnete die Durchführung des beantragten Volkbegehrens an. In seiner Begründung führten die Richter aus, dass die Abstimmung von 1951 zwar legal erfolgt sei, dass aber der Wille der badischen Bevölkerung durch die Besonderheit der politisch-geschichtlichen Entwicklung d. h. durch die staatliche Trennung des Landes Baden nach 1945 *überspielt* worden sei und dass 1951 die *zahlenmäßig stärkere Bevölkerung die schwächere majorisieren* konnte. Deshalb müsse der badischen Bevölkerung in einer nochmaligen Abstimmung über den Verbleib Badens im Lande Baden-Württemberg entscheiden können.

Nachdem sich im September 1956 immerhin 15 % der Wahlberechtigten in Baden in die Listen für das Volkbegehren eingetragen hatten, brachten im März des folgenden Jahres 127 Abgeordnete der CDU (zuzüglich ein Abgeordneter der Deutschen Partei (DP) im Bundestag einen Gesetzentwurf für einen Volksentscheid in Baden nach Artikel 29 ein. Die Hoffnungen der Antragsteller auf eine rasche Klärung der Gebietsfrage wurden jedoch alsbald enttäuscht. Über insgesamt 13 Jahre hinweg wurde die Behandlung des Gesetzesentwurfes im Bundestag und damit die Abstimmung selbst hinausgezögert. Das lag nicht nur im Interesse der Stuttgarter Landesregierung, die auf Zeitgewinn und damit auf Konsolidierung setzte, sondern hing auch damit zusammen, dass auch in Rheinhessen mehrere erfolgreiche Volksbegehren stattgefunden hatten, wobei einflussreiche politische Kräfte eine isolierte badische Vorablösung gezielt hintertrieben. So kam es, dass die Badenfrage durch allerlei Winkel- und Schachzüge der politischen Parteien, im endlosen Dschungel von Gutachten und Gegengutachten, wie auch im zermürbenden Meinungsstreit über die einzelnen Modalitäten der Abstimmung nicht von der Stelle kam. Vielmehr wurde mehrere Gesetzesentwürfe in den Ausschüssen und im Plenum zerredet, die Badenfrage von einer Legislaturperiode in die andere unerledigt weitergeschleppt. Erst mit der Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966 zeichnete sich dann eine Lösung ab. Am 2. Juli 1969 verabschiedete der Bundestag endlich mit einer verfassungsändernden Mehrheit eine Änderung von Absatz 3 des Artikels 29, die unter anderem die Regelung enthielt, dass bis zum 30. Juni 1970 im Gebietsteil Baden des Landes Baden-Württemberg ein Volksentscheid über die Landeszugehörigkeit stattzufinden habe. Aufgrund eines Durchführungsgesetzes, das ein Quorum von nur 25 % der Wahlberechtigten voraussetzte, konnte die Abstimmung schließlich am 7. Juni 1970 durchgeführt werden. Nach einem nochmals heftig geführten Wahlkampf, bei dem der

Heimatbund Badenerland in einem letzten Gefecht nochmals alle Kräfte mobilisierte, ließ das Ergebnis jedoch in seiner Eindeutigkeit keine Zweifel mehr offen.

Bei einer überaus hohen Wahlbeteiligung von 62,5 % stimmten lediglich 18,1 % der Wähler für die Wiederherstellung des Landes Baden, eine überaus deutliche Mehrheit von 81,9 % dagegen für den Verbleib innerhalb Baden-Württembergs. Der Südweststaat hatte also einen eindeutigen Sieg errungen und der aus Freiburg stammende Ministerpräsident Filbinger, ehemals selbst ein „Altbadener“, dessen Politik die Integration des Landes zweifellos ganz entscheidend vorangetrieben hatte, konnte dieses Ergebnis auch als einen persönlichen Erfolg buchen. Das Ergebnis widerlegte aber auch seinen schwäbischen Amtsvorgänger Kiesinger, der bereits 1966 die „altbadische Bewegung“ als ein „zwerghaftes Phänomen“ bezeichnet hatte. Immerhin votierten in Nordbaden jeder sechste, in Südbaden jeder fünfte Wähler „badisch“. Dennoch war unverkennbar, dass auch dort, wo 1951 noch überwältigende Mehrheiten für Baden gestimmt hatten, sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit deutlich umgekehrt hatten. Daraus lässt sich das Fazit ziehen, dass nicht nur die Zeit für den Südweststaat gearbeitet hatte, sondern dieser durch seine politischen Repräsentanten es auch verstanden hatte, seine Chance in effektiver Weise zu nutzen. Die badische Bevölkerung war so in dem neuen Bundesland überwiegend heimisch geworden und auch in Baden hatte sich nach fast 30 Jahren die Überzeugung verfestigt, dass es politisch und vor allem auch wirtschaftlich wenig Sinn mache, ein in weiten Teilen erfolgreiches Bundesland wieder auseinander zu reißen. Darüber hinaus bedeutete die Abstimmung von 1970 aber auch den -wenn auch mit höchst fragwürdiger Verspätung-nachgeholtten Sieg der Rechtstaatlichkeit über die „Macht des Faktischen“.

*Autor: Prof. Dr. Gerd F. Hepp*

## **Allgemeine Literaturhinweise**

Engehausen Frank: Kleine Geschichte des Großherzogtums Baden 1806 - 1918. Karlsruhe, 3. Aufl. 2012

Hauß Heinrich / Weinacht Paul-Ludwig (Hrsg.): Wegmarken Badischer Geschichte. Schriftenreihe der Badischen Heimat, Band 14, Freiburg 2013

Hug Wolfgang: Die Geschichte Badens, Stuttgart, 2. Auflage 2016

Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Badische Geschichte vom Großherzogtum bis zur Gegenwart, Stuttgart, 2. Auflage 1987

Weinacht Paul-Ludwig (Hrsg.): Die badischen Regionen am Rhein. 50 Jahre Baden in Baden-Württemberg - Eine Bilanz. Baden-Baden 2002