

## Volksentscheid in Baden am 7. Juni 1970

Mit dem Votum von 1,309 Mill. Stimmberechtigten für den Erhalt des 1952 gebildeten Landes Baden-Württemberg hat am 7. Juni 1970 ein 25jähriges Ringen um die staatliche Neugliederung Südwestdeutschlands sein Ende gefunden. Bei einer unerwartet hohen Abstimmungs-beteiligung von 62,5% blieben die 289 400 Befürworter einer Wiederherstellung Badens als selbständiges Land ebenso überraschend stark, nämlich mit 18,1%, in der Minderheit.

Zur schlaglichtartigen Beleuchtung eines langen Weges seien hier nur einige Stationen skizziert:

- Juni 1945 bis April 1948 Bildung der Länder Württemberg-Baden (Nordwürttemberg und Nordbaden), Württemberg-Hohenzollern (Südwestwürttemberg) und Baden (Südbaden) durch die Besatzungsmächte USA und Frankreich.
  - Juli 1948 bis November 1950 Versuch der Vereinigung der drei Nachkriegsländer im Wege der Vereinbarung durch die beteiligten Länder, seit Verkündung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland im
  - Mai 1949 in Übereinstimmung mit dessen Ausnahmeregelung für die Neugliederung im Gebiet der drei südwestdeutschen Länder in Art. 118 Satz 1.
  - September 1950 informatorische Volksbefragung zur weiteren Vorbereitung einer Vereinbarung über die Neugliederung, die indessen nicht zustande kam.
  - Mai 1951 Neugliederungsgesetze des Bundes nach Art. 118 Satz 2 des Grundgesetzes, die im
  - Oktober 1951 gegen den Einspruch (Süd-)Badens vom Bundesverfassungsgericht im wesentlichen für gültig erklärt wurden.
  - Dezember 1951 Volksabstimmung über die Neugliederung mit dem Ergebnis der gesetzlich geforderten Mehrheiten für das neue Land Baden-Württemberg, das dann im
  - April 1952 gebildet wurde.
  - Mai 1956 Zulassung eines (im September 1956 erfolgreich durchgeführten) Volksbegehrens auf Wiederherstellung Badens durch das Bundesverfassungsgericht, nachdem zuvor der Bundesinnenminister einen entsprechenden Antrag des Heimatbundes Badnerland abgelehnt hatte. Bis
  - August 1969 Bemühungen der zuständigen Instanzen in Land und Bund zur Lösung der von der Frage der Neugliederung zur „Baden-Frage“ gewordenen Problematik, die vom fünften Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates durch Änderung der allgemeinen Neugliederungsbestimmungen des Grundgesetzes (Art. 29) entschieden wurde durch Anordnung eines Volksentscheids in Baden bis spätestens Ende
  - Juni 1970 mit dem Ziel der auch staatsrechtlichen Konsolidierung im deutschen Südwesten.
- Zur „Halbzeit“ zwischen dem Volksbegehren 1956 und dem Volksentscheid 1970 hat das Statistische Landesamt in Heft 4/1963 dieser Zeitschrift (S. 105 ff.) eine Darstellung der *Baden-Frage* veröffentlicht, soweit sie sich bis dahin zahlenmäßig in den Ergebnissen von Plebisziten niedergeschlagen hatte. Diese Publikation wird hiermit ergänzt um die Interpretation der Ergebnisse des Volksentscheids in Baden 1970 auf dem Hintergrund der vorhergegangenen Abstimmungen.

### Volksbefragung 1950, Volksabstimmung 1951 und Volksbegehren 1956

Die informatorische *Volksbefragung am 24. September 1950* hatte den Zweck, eine Vereinbarung zwischen den damaligen Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern über die Neugliederung in Südwestdeutschland vorzubereiten. In Baden waren 1,816 Mill. Menschen stimmberechtigt, von denen sich 62,6% zur Stimmabgabe entschlossen – eine Abstimmungsbeteiligung, wie sie 20 Jahre später beim Volksentscheid 1970 fast auf die Zahl nach dem Komma genau wieder erreicht wurde. Von den 1,112 Mill. gültigen Stimmen entfielen 50,7% auf die Wiederherstellung des alten

Landes Baden sowie 49,3% auf die Bildung des damals so bezeichneten Südweststaats. Damit hatte sich in Gesamtbaden eine hauchdünne Mehrheit von absolut 16 000 Stimmberechtigten gegen ein neues, größeres Land entschieden. Nordbaden stand allerdings damals schon mit 57,4% der gültigen Stimmen auf seiten des Südweststaats, zusammen mit Württemberg, wo sich 93,2% der Abstimmenden dafür entschieden. Südbaden indessen gab für das Ergebnis in Gesamtbaden trotz der gegenüber Nordbaden um 153 700 Personen geringeren Stimmbevölkerung den Ausschlag, weil dort eine um fast fünf Prozentpunkte höhere Stimmbeteiligung zustande kam und mit 59,6% für Altbaden eine noch deutlichere Entscheidung fiel als in Nordbaden für den Südweststaat.

Von rechtserheblicher Bedeutung war jedoch erst die *Volksabstimmung am 9. Dezember 1951*, zu der das Abstimmungsgebiet, das heutige Land Baden-Württemberg, in vier Abstimmungsbezirke, von kleineren Ausnahmen abgesehen die jetzigen Regierungsbezirke Nord- und Südbaden bzw. Nord- und Südwestwürttemberg, eingeteilt wurde. Das Zweite Neugliederungsgesetz des Bundes vom Mai 1951 bestimmte, daß bei einer Mehrheit für die Vereinigung der Länder im gesamten Abstimmungsgebiet und in mindestens drei der vier Abstimmungsbezirke das neue Bundesland – der Südweststaat – zu bilden sei, anderenfalls seien die alten Länder wiederherzustellen. Eine Regelung, die in den politischen Auseinandersetzungen vor und auch nach Bildung des Landes Baden-Württemberg („Majorisierung durch Württemberg“) eine nicht unerhebliche Rolle spielen sollte. An dem zitierten Vorwurf ist nur so viel richtig, daß die Zahl der Stimmberechtigten im alten Land Württemberg 1951 um 545 700 größer war als in Gesamtbaden, doch wurde dieses Ungleichgewicht überkompensiert durch die mit 68,9% um fast 18 Punkte höhere Abstimmungsbeteiligung in Baden gegenüber der Quote in Württemberg. Dadurch war Gesamtbaden, gemessen an der Zahl der gültigen Stimmen, sogar um 65 500 Stimmen im „Vorteil“; sein Stimmengewicht betrug 51,3% gegenüber 43,7% bei den Abstimmungsberechtigten überhaupt. Wie schon 1950, diesmal mit 52,2% nur etwas deutlicher, forderten die Stimmberechtigten in Gesamtbaden die Wiederherstellung des alten Landes. Dies war indessen nach dem vom Bundesverfassungsgericht rechtsnachprüfend gebilligten Abstimmungsmodus nicht entscheidend. Bedeutsam war vielmehr das Resultat in Nordbaden (57,0% für den Südweststaat), in Nordwürttemberg (93,5%), in Südwestwürttemberg (92,8%) und im Gesamtdurchschnitt (69,7%). Lediglich in Südbaden gab es eine auf 62,2% verstärkte Mehrheit für das alte Land Baden. Damit waren die rechtlichen Bedingungen für die Bildung des neuen Landes eindeutig erfüllt, wenn auch ein gewisser „Schönheitsfehler“ darin zu sehen ist, daß im gesamten Abstimmungsgebiet die Zahl der Befürworter des Südweststaates mit 1,749 Mill. um 33 100 geringer war als die Zahl derer, die die Volksabstimmung ignorierten. In regionaler Sicht war bei dieser Abstimmung bemerkenswert, daß „nur“ in 14 der 33 badischen Stadt- und Landkreise sich eine Mehrheit für den Südweststaat aussprach, darunter waren sechs Kreise mit Mehrheiten zwischen 50 und 60% und zwei Kreise mit 80 und mehr Prozent (Stadt- und Landkreis Pforzheim). In 19 Kreisen wurde der Südweststaat abgelehnt, und zwar in neun Kreisen mit Mehrheiten für Altbaden von mehr als zwei Dritteln der gültigen Stimmen. Die höchsten Stimmenanteile für Baden wiesen die Landkreise Bühl (89,6%), Rastatt (84,2%) und Offenburg (79,3%) sowie der Stadtkreis Baden-Baden (78,1%) auf. Karlsruhe als einstiger Regierungssitz hatte mit 68,4% für Baden keine exorbitante Quote, eher schon Freiburg im Breisgau als Sitz der Nachkriegsregierung mit lediglich 52,7% für Baden. Mit der Zulassung eines *Volksbegehrens* auf Änderung der Landeszugehörigkeit Nord- und Südbadens durch das Bundesverfassungsgericht war klargestellt, daß auch Baden-Württemberg in die Neugliederung nach Artikel 29 des Grundgesetzes einbezogen blieb. Während der vom 3. bis 16. September 1956

dauernden Auslegungsfrist wurden in Gesamtbaden 309 800 gültige Eintragungen registriert, das waren mit 15,1% der damals zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung gut die Hälfte mehr als die für das Zustandekommen erforderlichen 10%. In Südbaden lag der Prozentsatz bei 22,1, in Nordbaden bei 8,7. Der Abstand zwischen Nord und Süd war damit gegenüber der Volksabstimmung 1951 von einem Drittel auf das Doppelte angestiegen.

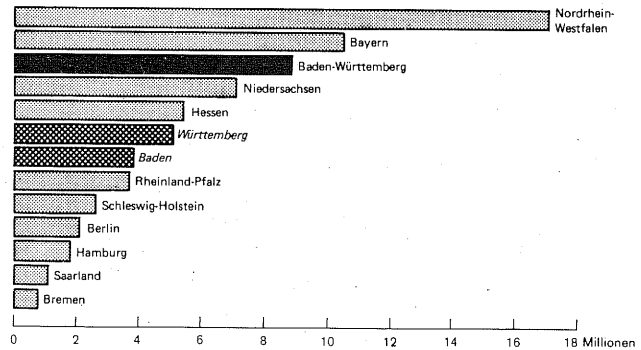
### Volksentscheid 1970

Mit der Änderung des Artikels 29 des Grundgesetzes, die in Form einer bindenden Fristsetzung wiederum eine Sonderregelung für Südwestdeutschland traf, war der Weg frei für eine abschließende Willensbekundung der Bevölkerung im Landesteil Baden des damals seit 17 Jahren existierenden Landes Baden-Württemberg. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte das Land Baden-Württemberg dann in Frage gestellt sein, wenn die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten in Baden sich gegen das bestehende Land entscheiden und diese Mehrheit mindestens ein Viertel der zum Landtag wahlberechtigten Bevölkerung (sog. Quorum) ausmachen würde. Um dieses Quorum rankten sich dann viele Spekulationen. Was war die Mindestzahl für einen Erfolg der Altbadener? Im März 1970, ein Vierteljahr vor dem Abstimmungstag, hatte das Statistische Landesamt eine Schätzung der Stimmberechtigten vorgenommen. Sie ergab 2,515 Mill. stimmberechtigte Bürger im Landesteil Baden, darunter rund 150 000 junge Menschen zwischen 18 und 21 Jahren, denen der Landtag noch vor der Badenabstimmung das Wahl- bzw. Stimmrecht gegeben hatte. Daraus ließ sich eine absolute Mindestzahl an Stimmen errechnen, die die Altbadener auf jeden Fall erreichen mußten: rund 630 000 Stimmen. Manche Ungewißheit über den Ausgang des Volksentscheids kam auf, als diese Zahlen bekannt wurden. 1951 insgesamt 670 900 Stimmen für Baden bei einer Mehrheit von 52,2%; würden nicht manche Pläne der Regierung Baden-Württembergs, wie etwa das stark diskutierte Denkmodell zur Kreisreform, den eingeschworenen Altbadenern weitere Stimmen verschaffen – von sog. „Protest-“ bzw. „Denkzettelwählern“? Würden nicht die Vorwürfe über angebliche Versäumnisse des Landes Baden-Württemberg das Stimmenreservoir der Altbadener gefährlich auffüllen? Klar war nur, daß auch die mit dem Land Zufriedenen an die Wahlurnen gebracht werden mußten, sollte nicht das Votum von 630 000 Bürgern das Schicksal eines Landes von 8,910 Mill. Einwohnern bestimmen. Hauptfeind der „Baden-Württemberger“ war eine zu geringe Abstimmungsbeteiligung, durch Gleichgültigkeit oder was auch immer hervorgerufen. Doch es kam vieles oder alles ganz anders.

In die Mittagsnachrichten des Rundfunks am Abstimmungstag ließen erkennen, daß eine Abstimmungsbeteiligung etwa wie bei Landtagswahlen, zumindest aber von über 60%,

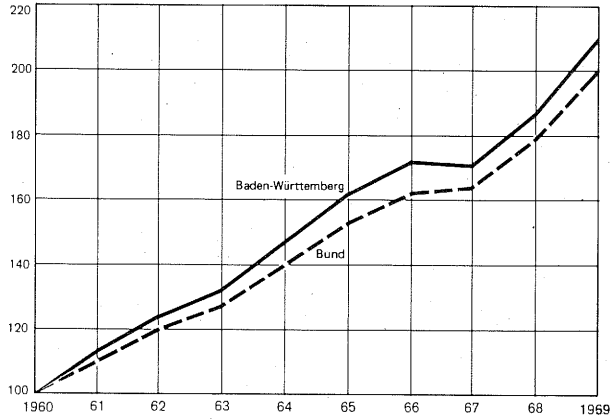
### Einwohnerzahlen der Länder 1969

(Mill. Personen)



### Entwicklung der Wirtschaftskraft

(1960 = 100)



zu erwarten war. In der Abstimmungszentrale, die der Landesabstimmungsleiter im Gebäude der Badischen Landeskreditanstalt eingerichtet hatte, stieg die Spannung, als bekannt wurde, daß als erstes Stimmkreisergebnis Baden-Baden herein kommen würde, hatte doch dieser Stadtkreis 1951 mit 78,1% am vierthöchsten für Altbaden votiert. Um 19.05 Uhr war es dann soweit: Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 67,6% nur 25,0% für Baden, aber 75,0% für Baden-Württemberg – ein zu dieser Zeit fast sensationelles Ergebnis. Doch dann mischten sich „Sensationen“ mit erwarteten Ergebnissen in bunter Folge. Dank einer hervorragenden Organisation konnten die einlaufenden Meldungen schnellstens verarbeitet und der Öffentlichkeit übergeben werden. Man brauchte bei weitem nicht bis 20.55 Uhr, bis zum Eintreffen des letzten Stimmkreisergebnisses, zu warten, um zu sehen, daß das Land durch eine überwältigende Mehrheit seiner badischen Bürger eindrucksvoll

### Ergebnisse des Volksentscheids 1970, der Volksabstimmung 1951 und der Volksbefragung 1950 im Gebiet des früheren Landes Baden<sup>1)</sup>

Bezeichnung	Baden			Nordbaden			Südbaden		
	1970	1951	1950	1970	1951	1950	1970	1951	1950
Stimmberechtigte	2569,1	1885,2	1815,6	1326,4	1001,7	984,7	1242,7	883,5	831,0
Abgegebene Stimmen	1606,6	1298,0	1136,7	807,1	675,5	595,2	799,5	622,5	541,6
Abstimmungsbeteiligung in %	62,5	68,9	62,6	60,8	67,4	60,4	64,3	70,5	65,2
Gültige Stimmen insgesamt	1598,4	1284,7	1111,8	803,0	668,0	580,2	795,4	616,7	531,7
Davon für Baden									
absolut	289,4	670,9	563,9	122,9	287,5	247,2	166,4	383,4	316,7
in % der gültigen Stimmen	18,1	52,2	50,7	15,3	43,0	42,6	20,9	62,2	59,6
in % der Stimmberechtigten	11,3	35,6	31,1	9,3	28,7	25,1	13,4	43,4	38,1
Baden-Württemberg									
absolut	1309,0	613,7	547,9	680,1	380,5	333,0	629,0	233,3	214,9
in % der gültigen Stimmen	81,9	47,8	49,3	84,7	57,0	57,4	79,1	37,8	40,4
in % der Stimmberechtigten	51,0	32,6	30,2	51,3	38,0	33,8	50,6	26,4	25,9

<sup>1)</sup> Für 1970 vorläufige Ergebnisse; alle Absolutangaben in 1000, Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

160

voll bestätigt wurde. Hier die vorläufigen *Gesamtergebnisse*: Abstimmberechtigt waren 2,569 Mill. im Gebietsteil Baden wohnhafte Bürger, das sind etwa 2% mehr, als das Statistische Landesamt vorsichtig angenommen hatte. Von ihnen gingen 62,5% zur Abstimmung, in Südbaden mit 64,3% wiederum wie 1950 und 1951 sowie – nur bedingt vergleichbar – auch 1956 relativ mehr als in Nordbaden (60,8%). In Gesamtbaden entschieden sich 81,9% für das Land Baden-Württemberg, ein knapp doppelt so hoher Anteil wie 1951 (47,8%). In Nordbaden war dieser Anteil mit 84,7% erwartungsgemäß größer als in Südbaden, doch wer hätte gedacht, daß dort, wo 1951 gut 60% für Baden stimmten, jetzt beinahe vier Fünftel der Abstimmenden – genau 79,1% – bzw. sogar mehr als die Hälfte aller Stimmberechtigten Baden-Württembergs ausdrücklich und nicht nur stillschweigend bejahen würden? Jedenfalls war jetzt klar, daß von einer Majorisierung eines Landesteils durch einen anderen schon gar nicht mehr gesprochen werden kann. Insgesamt hatte sich damit gegenüber der Entwicklung 1950/51, auch in Nordbaden, vor allem aber in Südbaden, eine totale Tendenzumkehr vollzogen. Doch nicht nur im ganzen, sondern auch im einzelnen. In keinem Stimmkreis gab es mehr eine Mehrheit für Altbaden, ganz zu schweigen von der Erreichung des zusätzlich erforderlichen Quorums. Spitzenreiter der Altbadener ist jetzt der Stadtkreis Karlsruhe, wo immerhin 36,0% der Stimmberechtigten für die Wiederherstellung Badens votierten, allerdings prozentual nur wenig mehr als die Hälfte von 1951. Im einzelnen zeigen die zehn Stadt- und Landkreise mit den höchsten Mehrheiten für Baden nach den Ergebnissen von 1951 nunmehr folgendes Bild:

Name des Kreises	Rangziffer 1951	% für Baden		Rangziffer 1970
		1951	1970	
Bühl .....	1	89,6	32,2	2
Rastatt .....	2	84,2	22,4	8
Offenburg .....	3	79,3	21,0	10
Baden-Baden .....	4	78,1	25,0	4
Säckingen .....	5	70,7	24,3	6
Freiburg (Landkreis) ..	6	70,3	19,8	14
Bruchsal .....	7	69,7	17,6	21
Waldshut .....	8	69,3	22,7	7
Karlsruhe (Stadtkreis)	9	68,4	36,0	1
Hochschwarzwald ...	10	66,5	18,8	18

Daraus erhellt, daß der erwähnte Tendenzumschwung selbst in den Hochburgen Altbadens – in Mittelbaden und am Hochrhein – eintrat; angesichts der hohen Vergleichswerte von 1951 nahm er hier sogar verhältnismäßig größeres Ausmaß an. Das „Ausscheren“ von drei Landkreisen aus dem Bereich der Rangziffern 1 bis 10 von 1951 zeigt dies ebenfalls recht deutlich. An die Stelle der Kreise mit den Rangziffern 6, 7 und 10 von 1951 sind jetzt getreten der Landkreis Karlsruhe – wohl als Ausstrahlung der Entwicklung in der Stadt Karlsruhe, der Landkreis Wolfach – eventuell als Folge der im Denkmodell zur Kreisreform vorgesehenen Auflösung sowie (mit gleichen Werten) der Stadtkreis Freiburg im Breisgau und der Landkreis

Lahr. Daß jedoch schwerwiegende Einzelprobleme die Weitsicht der Bürger für das Gesamte nicht unbedingt beeinflussen, zeigen die Beispiele der ebenfalls vom Denkmodell berührten Landkreise Hochschwarzwald und Sinsheim. Im ersten Falle gab es zwar eine Zusage auf den Weiterbestand dieses Landkreises auch in Zukunft, im zweiten nur eine solche auf nochmalige Prüfung dieser Frage. Gleichwohl entschied sich in beiden Fällen mit 81 bzw. 90% – im Falle Hochschwarzwald sogar in Umkehrung des Votums von 1951 – die überwältigende Mehrheit für das größere Land auf die Dauer.

### Baden-Württemberg: ein starkes und zukunftssträchtiges Land

Dank der weitsichtigen Haltung der badischen Bevölkerung beim Volksentscheid 1970 bleibt ein starkes Bundesland – Grundlage eines funktionsfähigen Föderalismus – weiter bestehen. Ende 1969 hatte Baden-Württemberg 8,910 Mill. Einwohner. Das Land steht damit nach Nordrhein-Westfalen und Bayern an dritter Stelle. Bei einer Zerreißung wäre Württemberg auf Platz 5 und Baden auf Platz 6, von einer guten Position in der Spitzengruppe in das Mittelfeld, zurückgefallen. Das bei einem Land, das sich bevölkerungsmäßig ungewöhnlich gut entwickelt hat. Seit der Gründung im Jahr 1952 hat die Bevölkerung Baden-Württembergs mit + 37,7%, verglichen mit allen anderen Ländern, am stärksten zugenommen. Auch für die Zukunft sind dem Land gute Chancen einzuräumen. Nach fundierten Schätzungen wird sich seine Bevölkerungszahl bis 1985 auf 10,124 Mill. Menschen erhöhen, was einem weiteren Zuwachs um ein Sechstel entspricht. Auch hinsichtlich der Wirtschaftskraft hat Baden-Württemberg eine beachtenswerte Stellung. Unter den Flächenländern nimmt es nach Hessen und Nordrhein-Westfalen, gemessen an den Kopfbeträgen, ebenfalls die dritte Stelle ein, nach der Industriedichte sogar die erste. Allein im Jahr 1969 weitete sich die industrielle Produktion um 17,0% aus; der Gesamtexport nahm um 14,0% auf 20,1 Mrd. DM zu. An Gütern produziert und an Dienstleistungen erbracht wurden wertmäßig 87,5 Mrd. DM, das bedeutet eine gegenüber 1960 um 10 Punkte über dem Bundesdurchschnitt liegende Steigerung. Im Jahr 1969 war das Wirtschaftswachstum – bei Zugrundelegung von Nominalwerten – in Baden-Württemberg stärker ausgeprägt als in allen anderen Ländern. Daß dieses Land nicht nur als bedeutender Wirtschaftsfaktor geachtet wird, sondern auch seiner landschaftlichen Schönheiten wegen allseits beliebt ist, geht aus den Zahlen über den Fremdenverkehr hervor. In den statistisch erfaßten 528 Fremdenverkehrsgemeinden – das Land zählt rund 3300 Gemeinden – wurden 1969 insgesamt 33,4 Mill. Fremdenübernachtungen gezählt. Diesem Land, das Theodor Heuss einmal als *Modell der deutschen Möglichkeiten* bezeichnete, das Signal auf freie Fahrt in eine verheißungsvolle Zukunft gestellt zu haben, muß als historisches Verdienst aller Bevölkerungskreise, vor allem auch der Badener, gewertet werden.

Dr. Eberhard Gawatz