

/// Mit Tradition in die Zukunft

BAYERNS WEG ZUM MODERNEN VERFASSUNGSSTAAT

HERMANN RUMSCHÖTTEL /// Die moderne bayerische Verfassungsgeschichte beginnt nicht erst mit dem Ende des Königreichs in der Revolution vom November 1918, dem Übergang zur Demokratie und der Bamberger Verfassung von 1919. Seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, insbesondere mit der Konstitution 1808 und der Verfassungsurkunde von 1818, macht das „Neue Bayern“ große Fortschritte auf dem Weg zum modernen Verfassungsstaat.

Geschichtspolitik und Verfassungspatriotismus

Staatliche Geschichtspolitik und gesellschaftliche Erinnerungskultur haben in Bayern einen hohen Stellenwert. Etwas überspitzt könnte man sogar sagen, dass historisches Bewusstsein, dass geschichtliche Tiefenschärfe geradezu Verfassungsrang genießen. In der Präambel der nach der Katastrophe von Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg im Jahr 1946 in Kraft getretenen Verfassung des Freistaates Bayern wird die Vergangenheit mit ihren positiven und negativen Traditionen als wesentliche Voraussetzung und Grundlage der konstitutionellen Neuordnung angesprochen. Das „Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte“ gibt sich eine demokratische Verfassung. Geschichte als Anker, als Rückspiegel auf dem Weg in die Zukunft.*

In **BAYERN** hat das historische Bewusstsein Verfassungsrang.

Sogar die bayerische Verfassungsgeschichte im engeren Sinne, lange Zeit als etwas Sprödes, Theoretisches, für kulinarischen Geschichtskonsum nicht sonderlich Attraktives angesehen, gewinnt in unseren Tagen größeres öffentliches Interesse. Im Jahr 2018 werden die 100. Wiederkehr des Übergangs Bayerns von der Monarchie zur Demokratie ebenso erinnert und gefeiert werden wie das 200. Jubiläum der Verfassungsurkunde von 1818, also jenes ehrwürdige Geschichtsdokument, das 100 Jahre lang, bis zum

Maximilian von Montgelas –
eine moderne Figur nicht nur
hier und heute, sondern auch
als Reform- und Modernisierer
zu seiner Zeit.



Ende des Königreichs im November 1918, das Fundament der konstitutionellen Monarchie des Königreichs Bayern bildete. Bayerische Verfassungstradition hat immer die Zeit vom Ende des 18. Jahrhunderts bis in die Gegenwart in den Blick genommen.

Natürlich sind die Revolution von 1918 und die nach einer schmerzlichen und blutigen Übergangszeit entstandene Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 der demokratische Wendepunkt in der bayerischen Verfassungsgeschichte, die Wasserscheide zwischen monarchischem Prinzip und Volkssouveränität mit Einflüssen auf die Verfassungsdiskussion und die Verfassung von 1946. Aber wenn man unter der Verfassung eines Gemeinwesens mehr versteht als nur das geschriebene oder gedruckte Wort, mehr als die Normen, verfassungsgerichtlichen Auslegungen oder die Interpretationen durch die Rechts- und Geschichtswissenschaft, wenn Verfassung auch die staatliche und gesellschaftliche Lebenswirklichkeit ist, findet man Verbindungen und Weichenstellungen, die es erlauben, Bayerns konstitutionelle Entwicklung seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert nicht nur wissenschaftlich, sondern auch erinnerungskulturell als Einheit zu sehen.

Die Konstitution von 1808

Erste Station ist die Konstitution des Jahres 1808, die wesentlich mehr ist als der schlanke Verfassungstext mit seinen 6 Abschnitten (Titeln) und 45 Paragraphen auf nur 8 Blättern. Die „Konstitution“ ist ein Regelungspaket, zu dem mehrere so genannte Organische Edikte ebenso gehören wie zahlreiche weitere Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Die reale Verfassung des Kurfürstentums Bayern, der politische Gesamtzustand dieses Ge-

meinwesens, ist seit 1799 einem tief greifenden Veränderungsprozess unterworfen und die erste geschriebene Verfassung Bayerns im 19. Jahrhundert ist eine Folge dieses Prozesses. Pars pro toto sei nur auf die Verfassungselemente berührenden religionspolitischen Wandlungen (Toleranz und Parität), die Beseitigung von Selbstverwaltungsrechten im kommunalen Bereich, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, den gleichen Zugang aller zu den öffentlichen Ämtern oder die Neuorganisation der Verwaltung hingewiesen.

Mit dem Konstitutionswerk wurden die wesentlichsten Reformen der ersten Regierungsjahre des neuen Kurfürsten und Königs Max Joseph zusammengefasst und zugleich fixiert und stabilisiert. Die erste Hälfte der mit dem Namen Montgelas verbundenen Reformzeit darf man also auch als Inkubationszeit der Konstitution verstehen. Dass sie schließlich sehr schnell in Kraft gesetzt wird, ist wesentlich der Angst zu verdanken, die man in München vor einem verfassungspolitischen Eingriff Napoleons in die Rheinbundstaaten hatte.

Hintergründe, Anlässe und Ursachen dieser konstitutionellen Entwicklung in Bayern findet man in der europäischen, deutschen und bayerischen Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts, in der Französischen Revolution, in Napoleons staatsreformerischen Zielvorstellungen. Was Bayern betrifft, so lohnt sich auch ein Blick auf die 1806 bzw. 1810 zu Bayern gekommenen Fürstentümer Brandenburg-Ansbach und Brandenburg-Bayreuth, in denen Karl August Freiherr von Hardenberg als preußischer Minister nach 1792 ein Modernisierungsprogramm verwirklichte, das man als eine frühe konkrete politisch-administrative Umsetzung der französisch-revolutionä-

Die europäische und deutsche Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts hatte **EINFLUSS auf die konstitutionelle Entwicklung Bayerns.**

ren Forderungen nach einer tief greifenden Reform des Staates und der Gesellschaft in Deutschland bezeichnen kann.

Der Wittelsbacher Herzog Max Joseph aus Zweibrücken – 1799 wird er als Max IV. Joseph bayerischer Kurfürst und 1806 als Max I. Joseph erster König des Neuen Bayern – residierte 1796 und 1797 im damals preußischen Ansbach im Exil. Als wichtigsten politischen Berater holte er sich den zunächst in Zweibrücken zurück gebliebenen jungen Juristen und Staatswissenschaftler Maximilian von Montgelas (1759–1838).

Als solide Fundamente und konkrete Handlungsanleitungen für die „Montgelas-Zeit“, die Modernisierung Bayerns an Haupt und Gliedern, darf man jene Papiere und Denkschriften ansehen, die 1796 und 1797 in Ansbach entstanden sind, insbesondere das „Ansbacher Mémoire“, das Montgelas am 30. September 1796 seinem Herzog vorlegte. Von den drei großen Veränderungsbereichen jener Jahre, dem Territorium, der Verfassung und der Verwaltung, wurden hier die beiden letztgenannten thematisiert. Neben einer Reform des Beamtenrechts standen eine radikale Verwaltungszentralisierung, eine einheitliche Verwaltungsgliederung auf der mittleren Ebene, um den Gleichklang von politischer Leitung und konkreter Exekutive sicherzustellen, die einheitliche und gleiche Besteuerung,

der Abbau adeliger und kirchlicher Privilegien, die Abschaffung willkürlicher Gerichtsgebühren, die Reform der Landstände, die Abgrenzung von Staat und Kirche und die Toleranz der Konfessionen untereinander.

Diese und weitere Reformen wurden zwischen 1799 und 1817/18 von einer Gruppe hochmotivierter, ungemein leistungsfähiger und konsequenter Beamtenpolitiker in einem Staat verwirklicht, dessen Territorium sich in diesem Zeitraum um 25 %, also um etwa 15.000 Quadratkilometer erweiterte und dessen Bevölkerungszahl zwischen 1790 und dem Wiener Kongress von 1,9 Millionen auf 3,7 Millionen anstieg. Die altbayerischen Gebiete Ober- und Niederbayern sowie der Oberpfalz bildeten nun zusammen mit den Neubayerischen Territorien in Schwaben, Franken und letztlich auch der Rheinpfalz einen Gesamtstaat, in den diese Teile ihre unterschiedliche geschichtliche Entwicklung und die stark differierenden gesellschaftlichen und politischen Strukturen einbrachten. In einem Prozess quasi staatsabsolutistischer Integration wurde mit der Konstitution von 1808 und den vielen diese ergänzenden Edikten (zur Einteilung des Königreiches in Kreise, zur Gerichtsverfassung, zur Aufhebung der Leibeigenschaft usw.) eine erste Zwischenbilanz gezogen, das Erreichte verfassungsrechtlich verankert und der weitere Weg vorgezeichnet, an dessen Ende dann die Verfassungs-urkunde von 1818 stand.

Die Verfassungsurkunde von 1818

Auch die 1814 erfolgte Wiederaufnahme von bayerischen Verfassungsberatungen mit dem Ziel, die Konstitution von 1808 an die neue gesamtpolitische Lage nach dem Ende des Rheinbunds und die verwaltungsrechtlichen Ent-

wicklungen im bayerischen Königreich anzupassen, war Folge eines Drucks von außen. Man fürchtete einen Eingriff von Seiten des Wiener Kongresses. Trotz der Forderung in Artikel 13 der deutschen Bundesakte von 1815 nach landständischen Verfassungen in allen Bundesstaaten kamen die Verfassungsberatungen aber erst nach dem Sturz Montgelas 1817 so richtig in Fahrt. Angetrieben auch von den Auseinandersetzungen über das auf heftige Kritik stoßende Konkordat von 1817, das nach Meinung von Kritikern der katholischen Kirche zu viele Rechte einräumen würde. Hier sollte mit klaren Verfassungsfestlegungen gegengesteuert werden. Auch die problematische Finanzlage legte eine aktualisierte Verfassung nahe, die dann am 26. Mai 1818 öffentlich verkündet wurde.

Die neue gesamtpolitische Lage 1814 brachte die Beratungen zur AKTUALISIERUNG der Verfassung in Bayern in Gang.

Den in 10 Kapitel eingeteilten Verfassungstext ergänzten 10 Edikte als Beilagen und die beiden Kirchenverträge als Anhänge des Religionsedikts. Insgesamt ein dickes Buch und eine Art Kodifikation des geltenden Staats- und Verwaltungsrechts, in deren Mittelpunkt die Bestimmungen über das Parlament, die so genannte „Ständeversammlung“ und deren Wirkungskreis standen. Einerseits unübersehbar adelsfreundlich, andererseits mit einigen Bestimmungen

weit in die Zukunft weisend, etwa dem Grundsatz, dass Eingriffe in Eigentum und Freiheit einer gesetzlichen Grundlage bedürfen oder dem zentralen Parlamentsrecht der Zustimmung zur Steuererhebung, dem Katalog der allgemeinen Rechte und Pflichten oder dem Institut der Verfassungsbeschwerde und dem Petitionsrecht. In den demokratischen Verfassungen von 1919 und 1946 wird man später Entsprechendes finden. In liberalen Kreisen wurde gejubelt. Anselm von Feuerbach schrieb 1819 begeistert: „Es ist in sehr vieler Beziehung jetzt eine große Freude Bayern anzugehören. Man sollte nicht glauben, was ein großes Königswort, unsere Verfassung, in kurzer Zeit für Dinge tun kann. Erst mit dieser Verfassung hat sich unser König Ansbach und Bayreuth, Würzburg, Bamberg usw. erobert.“

Es folgten eher Krisenjahre der Verfassung. Weder Max I. Joseph noch Ludwig I., trotz seiner liberalen, insbesondere den fortschrittlichen Einrichtungen der linksrheinischen Pfalz zugeneigten Anfängen als Herrscher, haben auf die sich intensivierenden „Vormärz-Forderungen“ positiv reagiert. Das bewirkten erst die revolutionären Vorgänge des Jahres 1848, die den Rücktritt Ludwig I. zur Folge hatten. König Maximilian II. erfüllte sofort nach seinem Regierungsantritt die politischen Versprechungen seines Vaters, mit denen die revolutionäre Bewegung beruhigt worden war.

Es ist eine breit angelegte Reformgesetzgebung, die Bayern einen Modernisierungsschub verlieh, der einerseits an die Montgelaszeit ab 1799 erinnert, andererseits Reformen verwirklicht, die den jahrzehntelangen Entwicklungsvorsprung der linksrheinischen Pfalz mit ihren französischen Institutionen ausgemacht hatten. Agrarreform und Bauern-

befreiung, zu Beginn des Jahrhunderts eingeleitet, wurden zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Eine Parlamentsreform stärkte die Stellung der beiden Kammern der Volksvertretung, also der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten, und verbesserte das Wahl- und Initiativrecht der zweiten Kammer in einer Weise, dass der heutige Bayerische Landtag seine eigentlichen Wurzeln in der Max II.-Zeit finden kann. Mit seiner Justizreform, der Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und der privilegierten Gerichtsstände, der Neuordnung des Prozess-, Straf- und Polizeirechts oder dem Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels wurden in der Zeit Maximilian II. Meilensteine der staatlichen und gesellschaftlichen Modernisierung gesetzt. Weitere wichtige innere Reformen folgten in den 1860er-Jahren mit der Trennung von Justiz und Verwaltung auf der unteren Ebene, der Einführung des Notariats und der so genannten Sozialgesetzgebung.

Eine breit angelegte Reformgesetzgebung unter MAXIMILIAN II. setzte Meilensteine der staatlichen und gesellschaftlichen Modernisierung.

Die Verfassungsurkunde von 1818 mit den Veränderungen seit 1848 schuf eine moderne konstitutionelle Grundordnung, die die politischen Verhältnisse im Königreich Bayern bis zu dessen Ende im November 1918 regelte. Sie sicherte die Grundrechte, so die Freiheit der Per-

son, des Gewissens und der Meinung, die Gleichheit vor dem Gesetz und bei der Besteuerung sowie den Schutz des Eigentums. Der König als Oberhaupt des Staates vereinigte alle Rechte der Staatsgewalt in seiner heiligen und unverletzlichen Person. Er stand an der Spitze der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung, seine allumfassende Gewalt war jedoch durch die Bestimmungen der Verfassung gebündelt. Dadurch stand er nicht über dem Königreich Bayern, sondern war als Oberhaupt Teil des Staates.

Zu seinen besonderen Rechten gehörte die Berufung und Entlassung des Gesamtministeriums, also der zunächst nur ihm verantwortlichen Minister. Allerdings mussten die Minister bei königlichen Entscheidungen unterschriftlich Mitverantwortung im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit übernehmen. Recht und Pflicht der ministeriellen „Gegenzeichnung“ begrenzten die politischen Möglichkeiten des Königs, auch wenn dieser einen die Unterschrift verweigernden Minister jederzeit entlassen konnte. Auf der anderen Seite stand nämlich das Recht des Parlaments, jeden Minister bei einer Verletzung der „Staatsgesetze“ anzuklagen. 1850 wurde hierfür ein Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht geschaffen.

Das Parlament, die Ständeversammlung (ab 1848 meist Landtag genannt) mit ihrem echten Zweikammersystem, bestand aus der die soziale Führungsschicht des Königreichs repräsentierenden Kammer der Reichsräte und der aus allgemeinen, zugleich jedoch das Besitz- und Bildungsbürgertum privilegierenden Wahlen hervorgehenden Kammer der Abgeordneten. Wahlberechtigt waren zu Beginn der 1880er-Jahre knapp 70 % der männlichen Bevölkerung.

Die **SCHWACHE** Position des Monarchen stärkte die Rechte des Parlaments.

Die Rechte des Parlaments (Steuern, Haushalt, Kontrolle, Mitwirkung an der Gesetzgebung) waren im Vergleich zu denen des Königs deutlich eingeschränkt. Die von der Verfassung dem Monarchen zugesprochenen Rechte und Pflichten verlangten nach einer starken, aktiven, regierenden Herrscherpersönlichkeit. Konnte der Monarch den ihm zustehenden Machtrahmen nicht füllen, wie das seit 1848 in Bayern zunehmend der Fall war, erhielten das Ministerium – also die Minister und die hohe Ministerialbürokratie – sowie (mit rückläufiger Tendenz) der als Beratungsorgan des Königs fungierende Staatsrat Regierungsaufgaben, die ihnen die Verfassung eigentlich nicht zubilligte. Die Verfassungswirklichkeit entfernte sich allmählich vom Verfassungsrecht.

Die in den Novemberverträgen von 1870 von Bismarck überlegt und mit großer Sensibilität eingeräumten bayerischen Reservat- und Sonderrechte gaben dem Königreich Bayern im Deutschen Reich (1870/71–1918) eine deutliche Sonderstellung. Aber trotz aller Zugeständnisse bedeutete die Reichsgründung für Bayern und seinen König eine deutliche Beschränkung der Souveränität, den Verlust der staatsrechtlichen Unabhängigkeit sowie eine Mediatisierung der Monarchie der Wittelsbacher zugunsten einer Vorherrschaft der Ho-

henzollern. Aus dem Deutschen Bund ist Preußen-Deutschland geworden.

Prinzregent Luitpold, seit 1886 an der Spitze des Königreichs, suchte vor diesem Hintergrund nach einem konstitutionell-repräsentativen Sonderweg der bayerischen Monarchie. Bewusst oder unbewusst: Luitpold hat die Strukturen und Mechanismen, die Gesetzmäßigkeiten der konstitutionellen Monarchie unter den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts in Bayern und Deutschland, also die Verfassungswirklichkeit akzeptiert und sein politisches Handeln daran ausgerichtet.

Wenn man das Königreich Bayern am Ausgang der Prinzregentenzeit nicht vom November 1918 und der Revolution am Ende des Ersten Weltkriegs her sieht, sondern die Zukunftsfähigkeit aus dem Jahr 1912 heraus zu beurteilen versucht, dann muss man von einem bemerkenswerten politischen System ausgehen. Durch seinen konstitutionell-parlamentarisch-repräsentativen Charakter, das fortschrittliche Wahlrecht, die kommunalen Handlungsmöglichkeiten und die Reformmentalität bis weit in die Arbeiterbewegung hinein stand das Königreich Bayern, trotz aller unübersehbarer politischer und gesellschaftlicher Spannungen, Verwerfungen und Umbrüche in gewisser Weise an der Spitze der deutschen Staaten mit einer deutlichen Option auf die Zukunft der Monarchie.

Die von Luitpold, von der Prinzregentenzeit der bayerischen Monarchie eröffnete Chance bestand allerdings nicht die enorme Belastungsprobe des Ersten Weltkrieges. Die laufende Zuspitzung der Systemkrise nach 1915/16 hing ganz wesentlich auch damit zusammen, dass Fortschritte in der Verfassungsfrage

auf sich warten ließen. Die vor allem von Liberalen und Sozialdemokraten getragene verfassungspolitische Diskussion und die Versuche einer weiteren verfassungsrechtlichen Entwicklung hin zur Bindung des Herrschers an die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, zu einer Reform oder Abschaffung der spätfeudalistischen und hochkonservativen Kammer der Reichsräte und einer weiteren Modernisierung des Wahlrechts (Verhältniswahlrecht) im Sinne einer Annäherung von Staat und Gesellschaft rückten nach dem Beginn des Weltkrieges zunächst einmal in den Hintergrund. Der Kriegsverlauf, dessen Auswirkungen in der Heimat, auch die revolutionären Entwicklungen in Russland, reaktivierten jedoch spätestens im Sommer 1917 die Reformforderungen.

Der Erste Weltkrieg verhinderte eine weitere Entwicklung hin zu mehr PARLAMANTARISCHER Beteiligung.

Am 28. September 1917 beantragten für die sozialdemokratische Landtagsfraktion die Abgeordneten Erhard Auer (1874–1945) und Dr. Max Süßheim (1876–1933) in einem Elf-Punkte-Programm umfassende innenpolitische Reformen mit dem Ziel einer Umwandlung des konstitutionellen Staates in eine parlamentarische Demokratie mit monarchischer Spitze. Die Dichte und die Radikalität der als revolutionär empfundenen Forderungen blockierten eine vertiefende Erörterung des Antrags, der im De-

zember 1917 im Ganzen von Regierung und Landtagsmehrheit abgelehnt wurde: zu weitgehend, zu grundstürzend, die Stellung der Krone schwächend, der falsche Zeitpunkt angesichts der Kriegslage. Die Chancen einer konstruktiven und rechtzeitigen Fortführung des verfassungsrechtlichen Reformprozesses schrumpften mit der Verschlechterung der militärischen Lage, der Situation in der Heimat und der Volksstimmung. Die parlamentarische Stagnation und gegenseitige Blockade, die Unfähigkeit zu gemeinsamen Handeln und die geradezu schmerzhaft Fehleinschätzung der Gesamtentwicklung durch die Landtagsmehrheit, insbesondere das Zentrum, kamen erschwerend hinzu.

Viel zu spät konnten die trägen Beratungs- und Abstimmungsprozesse, die einen Schwerpunkt der innenpolitischen Arbeit im Oktober bildeten, am 2. November 1918 mit einem Abkommen zwischen Regierung und Landtagsparteien abgeschlossen werden. Bis auf die für den 8. November vorgesehene Zustimmung der Kammer der Reichsräte waren alle politischen und rechtlichen Voraussetzungen einschließlich der Zustimmung des Monarchen erfüllt, als die revolutionären Vorgänge vom 7./8. November 1918 das Vereinbarte und den Zusammentritt des neuen Kabinetts obsolet machten. „Es lebe der Freistaat Bayern“ wurde in Eisners erstem Aufruf an die Bevölkerung Münchens formuliert.

Die Bamberger Verfassung und ihr Ende im NS-Staat

Die Bamberger Verfassung vom 14. August 1919 ist das Dokument einer Hoffnung, die sich letztlich erst 1946 erfüllte. Volkssouveränität, Demokratie, Republik – zu junge und zarte Pflänzchen für die unwirtlichen Stürme in den Jahren

politischer und gesellschaftlicher Extreme nach 1918. Da waren die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und geistigen Folgen des verlorenen Weltkrieges, dann die Verheerungen der Wochen und Monate zwischen November 1918 und Mai 1919 mit ihren heftigen und gewalttätigen Bürgerkriegsszenarien zwischen räterepublikanischen Aktivitäten und den Bemühungen um die Realisierung eines parlamentarisch-republikanischen und repräsentativ-demokratischen Verfassungsmodells, weiter die an die Entwicklung während des Weltkrieges anschließende wachsende Dominanz eines stark zentralisierten Deutschlands, in die sich die bayerische Verfassungsgebung einzufügen hatte, aber auch die Idealisierung und Verklärung der monarchischen und föderalistischen Zeiten vor dem Weltkrieg in breiten und einflussreichen Kreisen der bayerischen Gesellschaft und Politik. Die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Dennoch: Auch wenn diese Verfassung nur etwas mehr als ein Dutzend Jahre Wirksamkeit entfalten und bayerische Wirklichkeit bis 1933 gestalten konnte, war und blieb sie bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ein Wegweiser in eine demokratische Zukunft.

Die Verfassung geht auf einen Entwurf der ersten Regierung Johannes Hoffmann (SPD) zurück, die am 28. Mai 1919 dem in Bamberg tagenden Landtag vorgelegt wurde. Schon im November 1918 hatte Kurt Eisner den Auftrag erteilt, Vorschläge für eine neue bayerische Verfassung auszuarbeiten. „Es waren“, wie Reinhard Heydenreuter zu Recht feststellte, „ausnahmslos konservativ eingestellte Fachleute des monarchischen Staatsrechts, die jetzt die Grundzüge der neuen republikanischen Verfassung betrieten“. Robert von Piloty und Josef von

Graßmann hatten noch kurz vor Beginn des Ersten Weltkrieges das monarchische Staats- und Verwaltungsrecht Max von Seydels fortgeführt und publiziert.

Die Bamberger Verfassung wirkte als WEGWEISER in eine demokratische Zukunft.

Verfassungsrechtliche Brücken zwischen der Revolution und einem demokratischen Anfang waren Eisners Staatsgrundgesetz vom 4. Januar 1919 und das ebenfalls von Eisner vorbereitete Vorläufige Staatsgrundgesetz vom 17. März 1919. Auf dieser Basis wurde Johannes Hoffmann zum ersten parlamentarischen, also vom Vertrauen des Landtags getragenen Ministerpräsidenten Bayerns gewählt.

Am 12. August wurde die in elf Abschnitte und 95 Paragraphen gegliederte Verfassung angenommen, am 14. August unterzeichnet und am 15. September 1919 trat sie in Kraft. Die parlamentarische, repräsentative und demokratische bayerische Verfassung fügte sich ein in den neuen deutschen dezentralisierten Einheitsstaat. Der erste Satz der Verfassung lautete: „Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des Deutschen Reichs.“ Die Spielräume bayerischen politischen Handelns waren vor dem Hintergrund erheblicher Kompetenzverlagerungen auf das Reich stark eingeschränkt. Die parlamentarische Vertretung der bayerischen Bevölkerung bestand nur mehr aus einer Kammer, dem Landtag. Der

Adel wurde aufgehoben. An die Festlegung der Verfassung von 1946, „Bayern ist ein Rechtsstaat“, erinnert die folgende Äußerung Pilotys, auch wenn sein Rechtsstaatsbegriff vor allem positivistisch gewesen sein dürfte: „Durch die Verfassung erhält Bayern nach einer Zeit innerer Wirren und äußerer Drangsal das Gepräge des Rechtsstaates. Die Gewalt des Staates wird wieder auf den Boden des Rechts gestellt.“ „Wieder auf den Boden des Rechts gestellt“ – diese Formulierung macht deutlich, dass für Piloty mit Bamberg in einem gewissen Sinne eine Rückkehr zur Verfassungsurkunde der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg erfolgt ist. Die Nationalsozialisten demontierten 1933/1934 die Landesverfassungen und mit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 endete zumindest formal die verfassungsrechtliche Eigenständigkeit Bayerns.

Die Verfassung des Freistaats Bayern von 1946

In seinem Rechenschaftsbericht vor dem am 1. Dezember 1946 gewählten ersten bayerischen Nachkriegslandtag meinte der am 28. September 1945 von der amerikanischen Militärregierung eingesetzte bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD), dass vielleicht nur zwei Ergebnisse seiner Regierungszeit längerfristig von Bedeutung sein werden, nämlich die demokratische Verfassung Bayerns und die Sicherung des föderalistischen Aufbaus Deutschlands. Neben der Beschäftigung mit den Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Demokratie setzte sich Hoegner im Schweizer Exil intensiv mit Fragen zu den künftigen Verfassungen Bayerns und Deutschlands und zum rechtsstaatlichen Wiederaufbau auseinander. Im Gespräch mit Gleichgesinnten, so mit dem in St. Gal-

len im Exil lebenden Staatsrechtler Hans Nawiasky, entwickelte sich Hoegner zu einem rechtsgeschichtlich und politisch denkenden Verfassungsjuristen, der immer auch die der Verfassung folgenden rechtlichen Regelungen im Blick hatte. Mit Gutachten und zwei Dutzend Gesetzentwürfen kam er Anfang Juni 1945 nach Bayern zurück.

Der erste bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner entwarf 1945 eine DEMOKRATISCHE Verfassung für Bayern.

Schweizer Arbeiten lagen seinem Vorentwurf für eine „Verfassung des Volksstaates Bayern“ zugrunde, den er Anfang März 1946 den Mitgliedern des Vorbereitenden Verfassungsausschusses zuleitete. Auch Elemente der Bamberger und Weimarer Verfassung enthielt Hoegners Entwurf. Immer um Kompromisse mit der CSU, vor allem mit dem späteren Ministerpräsidenten Hans Ehard bemüht, gelang es, als zentrale Verfassungsgedanken konstitutionell zu verankern: den Schutz der Demokratie, die Rechts-, Kultur- und Sozialstaatlichkeit, die Beteiligung des Bürger am politischen Prozess durch Volksbegehren und Volksentscheid sowie eine starke Stellung der kommunalen Selbstverwaltung. Der amerikanische Einfluss, etwa bei den Bestimmungen zum Schutz der Grundrechte, war erheblich. Wichtiger als die Durchsetzung aller seiner Vorstellungen war Hoegner eine breite Akzeptanz der

neuen Verfassung in der bayerischen Bevölkerung. Beim Volksentscheid am 1. Dezember 1946 wurde sie, bei einer Wahlbeteiligung von 75 %, mit 70,6 % angenommen.

Die Verfassung war und ist einerseits eine klare Distanzierung von einer „Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen“, wie in der Präambel formuliert wurde. Andererseits sah man sich bei den Beratungen in der bis 1808 und 1818 zurückreichenden Tradition bayerischen Verfassungslebens. ///



**/// PROF. DR. HERMANN
RUMSCHÖTTEL**

ist Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns a. D. und Honorarprofessor für Geschichte an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg.

Anmerkung

* Die folgenden Ausführungen basieren zum Teil auf einem Vortrag, der im Rahmen einer Tagung der Gesellschaft für bayerische Rechtsgeschichte und des Leopold-Wenger-Instituts für Rechtsgeschichte „100 Jahre Bamberger Verfassung“ am 7. Juli 2017 in Bamberg gehalten wurde. In erweiterter Form und mit Nachweisen versehen wird er 2018 in den Berichten des Historischen Vereins Bamberg veröffentlicht werden.