Beiträge zum Parlamentarismus
Band 19

Wolfgang Reinicke

Landtag und Regierung im Widerstreit. Der parlamentarische Neubeginn in Bayern 1946–1962

Bayerischer Landtag

Dr. Wolfgang Reinicke (geb. 1974 in Jena) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Haus der Bayerischen Geschichte in Augsburg. Er hat an zahlreichen Ausstellungsprojekten mitgewirkt, leitet das Projekt Zeitzeugen und ist Mitglied im Projektteam für das neue Museum der Bayerischen Geschichte in Regensburg.

München, November 2014

Bayerischer Landtag
Landtagsamt Referat Öffentlichkeitsarbeit, Besucher
Maximilianeum, 81627 München

www.bayern.landtag.de

ISBN-Nr. 978-3-927924-34-5
Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Landtag und Regierung im Widerstreit.
Der parlamentarische Neubeginn in Bayern
1946–1962

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät I der
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

vorgelegt von
Wolfgang Reinicke M.A.
aus München

Erstgutachter:	Professor Dr. Dirk Götschmann
Zweitgutachter:	Professor Dr. Dietmar Grypa

Tag des Kolloquiums: 6. Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 12

1 Einleitung 13
1.1 Thematik, Fragestellung und Zielsetzung 13
1.2 Quellenlage und Forschungsstand 16
1.2.1 Quellenlage 16
1.2.2 Tendenzen und Ergebnisse der Forschung 19
1.3 Methodik und Aufbau 22
1.4 Thematische Abgrenzung 26
1.5 Editorische Notiz 28

I. Hauptteil: Das Verhältnis Landtag – Regierung in der Bayerischen Verfassung von 1946 33

2 Versuch einer Annäherung: Das parlamentarische Regierungssystem in der Parlamentarismustheorie 33
2.1 Begriff und Kennzeichen 33
2.2 Aufgaben von Regierung, Parlament und Opposition im parlamentarischen Regierungssystem 36
2.3 Exkurs: Organisationsstruktur des Bayerischen Landtags 37

3 Lehrbeispiel der Vergangenheit: Parlament und Regierung in der Weimarer Republik 41
3.1 Das parlamentarische Regierungssystem in Bayern 1919–1933 41
3.2 Das parlamentarische Regierungssystem auf Reichsebene 1919–1933 54
3.3 Die Ausschaltung der parlamentarischen Demokratie durch die Nationalsozialisten 60
3.4 Fazit 64

4 Parlament und Regierung in der Bayerischen Verfassung von 1946 73
4.1 Abriss der bayerischen Verfassungsberatungen 73
4.2 Stärkung der Regierung und Abschaffung des Misstrauensvotums 83
4.3 „Verbessertes Verhältniswahlrecht“: Ein Kompromiss gegen die kleinen Parteien 92
4.4 Die Diskussionen um die Errichtung einer zweiten Kammer 96
4.5 Der Streit um die Einführung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten 100
4.6 Die Position des Landtags und seiner Abgeordneten in der Verfassung 116
4.7 Die Konzeption des Verfassungsgerichtshofs 124
4.8 Der Einfluss der US-Militärregierung auf das verfassungsmäßig festzulegende Verhältnis von Parlament und Regierung 125
4.9 Die kontroverse Bewertung des bayerischen Regierungssystems in der Forschung 129
4.10 Fazit 132

II. Hauptteil: Kooperation und Konfrontation – Landtag und Regierung 1946–1962 151

5 Der Einfluss der US-Militärregierung auf die Verfassungswirklichkeit 151
5.1 Die Beeinflussung der Gesetzgebung durch die Militärregierung 152
5.2 Belehrung des Landtags durch die Militärregierung 158
5.3 Regierungsmitglieder und Landtagsabgeordnete auf Studienreise durch die USA 161
5.4 Fazit 163

6 Der institutionelle Rahmen: Die Geschäftsordnungspraxis von Landtag und Regierung 1945–1962 166
6.1 Die Geschäftsordnungen für den Bayerischen Landtag von 1948 und 1954 166
6.2 Die Geschäftsordnungspraxis der Bayerischen Staatsregierung 1945–1962 172
6.3 Fazit 177

7 Einsetzung, Umbildung und Krisen der bayerischen Kabinette 1946–1962 180
7.1 Kabinett Ehard I 1946/47 180
7.1.1 Schwierige Ausgangslage trotz absoluter Mehrheit für die CSU 180
7.1.2 Das Scheitern des CSU-Vorsitzenden Josef Müller am 21. Dezember 1946 183
7.1.3 Die Ministerpräsidentenwahl Hans Ehards 185
7.1.4 Die Entlassung von Sonderminister Alfred Loritz 1947 188
7.1.5 Der Bruch der großen Koalition 1947 191
7.2 Kabinett Ehard II 1947/50 193
7.2.1 Regierungsumbildung ohne Neuwahl des Ministerpräsidenten 193
7.2.2 Rücktritt des Landwirtschaftsministers Joseph Baumgartner 1947/48 200
7.2.3 Rücktritt des Justizstaatssekretärs Carl Lacherbauer 1948 202
7.2.4 Die Auflösung des Sonderministeriums 1949/50 203
7.2.5 Rücktritt des Finanzministers Hans Kraus 1949/50 204
7.2.6 Die gescheiterte Demission von Flüchtlingsstaatssekretär Wolfgang Jaenicke 1949/50 206
7.2.7 Spekulationen über eine Kabinettsumbildung unter Einbeziehung der BP 1950 206
7.3 Kabinett Ehard III 1950/54 207
7.3.1 Große statt kleine Koalition unter Ausschluss der BP 207
7.3.2 Die Affäre Auerbach und der Sturz des Justizministers Josef Müller 1951/52 217
7.3.3 Rücktritt des Finanzministers Rudolf Zorn 1951 228
7.3.4 Widerstand gegen die Auflösung des Verkehrsministeriums 1952 228

7.3.5 Rücktritt des Flüchtlingsstaatssekretärs Theodor Oberländer 1953 232
7.3.6 Keine Neuwahlen trotz innerkoalitionärer Spannungen und Angriffen der BP 234
7.4 Kabinett Hoegner II 1954/57 237
7.4.1 Die Viererkoalition als Gegenentwurf zur Dominanz der CSU 237
7.4.2 Scherbengericht und Neuausrichtung in der CSU 243
7.4.3 Fragilität als Dauerzustand: Destabilisierende Faktoren in der Viererkoalition 247
7.4.4 Der Bruch der Viererkoalition 1957 253
7.5 Kabinett Seidel I 1957/58 256
7.6 Kabinett Seidel II 1958/60 259
7.6.1 Neuauflage der Regierung unter gestärkter Führung der CSU 259
7.6.2 Rücktritt des Ministerpräsidenten Hanns Seidel 1960 260
7.7 Kabinett Ehard IV 1960/62 261
7.8 Fazit 263

8 Regierungserklärung mit anschließender Debatte: Ritualisierter Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition 279
8.1 Erste Legislaturperiode 1946/50 279
8.1.1 Regierungserklärung Hans Ehards vom 10. Januar 1947 279
8.1.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards vom 29. bis 31. Januar 1947 281
8.1.3 Regierungserklärung Hans Ehards vom 24. Oktober 1947 283
8.1.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 30./31. Oktober 1947 284
8.2 Zweite Legislaturperiode 1950/54 285
8.2.1 Regierungserklärung Hans Ehards vom 9. Januar 1951 285
8.2.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 23./24. Januar 1951 286
8.3 Dritte Legislaturperiode 1954/58 289
8.3.1 Regierungserklärung Wilhelm Hoegners vom 11. Januar 1955 289
8.3.2 Aussprache zur Regierungserklärung Wilhelm Hoegners am 26. Januar 1955 291
8.3.3 Regierungserklärung Hanns Seidels vom 5. November 1957 293
8.3.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hanns Seidels am 4./5. Dezember 1957 294
8.4 Vierte Legislaturperiode 1958/62 296
8.4.1 Regierungserklärung Hanns Seidels vom 15. Januar 1959 296
8.4.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hanns Seidels am 28./29. Januar 1959 297
8.4.3 Regierungserklärung Hans Ehards vom 17. Januar 1961 300
8.4.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 7./8. Februar 1961 301
8.5 Fazit 303

9 Leistungsbilanz des Bayerischen Landtags 1946–1962 309
9.1 Das Arbeitspensum in der ersten Legislaturperiode 1946/50 309
9.2 Das Arbeitspensum in der zweiten Legislaturperiode 1950/54 315
9.3 Das Arbeitspensum in der dritten Legislaturperiode 1954/58 319
9.4 Das Arbeitspensum in der vierten Legislaturperiode 1958/62 324
9.5 Fazit: Vergleichende Betrachtung für den Gesamtzeitraum 1946–1962 327

10 Kooperation: Zusammenarbeit zwischen Landtag und Regierung 331
10.1 Landtag und Regierung in Frontstellung zur US-Militärregierung 331
10.1.1 Hans Ehards selbstbewusstes Auftreten gegenüber OMGUS und OMGB 331
10.1.2 Widerstand gegen die erzwungene Ablieferung von Lebensmitteln 333
10.1.3 Auseinandersetzung um die amerikanischen Pläne zur Schulreform 337
10.1.4 Protest gegen Eingriffe der Militärregierung in das Strafverfahren gegen Alfred Loritz 343
10.2 Gemeinsame „Außenpolitik“ von Regierung und Landtag 347
10.2.1 Erfolgloses Werben um die Rückgewinnung der Pfalz 1948–1956 347
10.2.2 Protest gegen die Unterdrückung der Bevölkerungen in der SBZ/DDR und im „Ostblock“ 350
10.3 Gemeinsamer Kampf gegen neonazistische Umtriebe 352
10.4 Gemeinsames Krisenmanagement nach dem Jahrhundert-hochwasser 1954 355
10.5 Zusammenarbeit in Fragen der Landesentwicklung 356
10.5.1 Einmütige Entscheidungen in der Innen-, Wirtschafts-, Rechts- und Kulturpolitik 356
10.5.2 Gemeinsamer Einsatz für die friedliche Nutzung der Kernenergie 359
10.6 Gemeinsame Repräsentation des Staates bei feierlichen Anlässen 363
10.6.1 Das Staatsbegräbnis für Kronprinz Rupprecht 1955 363
10.6.2 Die Verfassungsjubiläen 1956 und 1961 364
10.7 Gescheiterte Versuche zur Staats- und Verwaltungsvereinfachung 365
10.8 Fazit 371

11 Die Handhabung des Budgetrechts 1946–1962 381
11.1 Bedeutung des Haushaltsrechts 381
11.2 Statistik der Haushaltsberatungen 1946–1962 383
11.3 Erste Legislaturperiode 1946/50 385
11.3.1 Haushaltsberatungen 1946/50 385
11.3.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung 393
11.4 Zweite Legislaturperiode 1950/54 395
11.4.1 Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern 395
11.4.2 Haushaltsberatungen 1950/54 398

11.4.3 Der Finanzskandal um den Bau des Münchner Residenztheaters 405
11.4.4 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung 410
11.5 Dritte Legislaturperiode 1954/58 410
11.5.1 Haushaltsberatungen 1954/58 410
11.5.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung 418
11.6 Vierte Legislaturperiode 1958/62 419
11.6.1 Haushaltsberatungen 1958/62 419
11.6.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung 423
11.7 Fazit 423

12 Parlamentarische Kontrolle der Regierung 434
12.1 Anfragen und Interpellationen 434
12.2 Untersuchungsausschüsse als wirkungsloses Kontrollinstrument 441
12.2.1 Der Ausschuss zur Untersuchung der Missstände im Wirtschaftsministerium 442
12.2.2 Der Untersuchungsausschuss zum Landesentschädigungsamt 445
12.2.3 Der Untersuchungsausschuss zur Vergabe der Spielbankenkonzessionen 449
12.2.4 Statistischer Überblick 455
12.2.5 Der lange Weg zum Untersuchungsausschussgesetz von 1970 457
12.3 Verfassungsklagen statt Ministeranklagen vor dem Verfassungsgerichtshof 459
12.4 Fazit 461

13 Konfrontation: Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen Landtag und Regierung 467
13.1 Geringschätzung des Landtags durch die Regierung 467
13.1.1 Umstellungsschwierigkeiten der Regierung auf eine verfassungsgemäße Gesetzgebung 467
13.1.2 Mangelnde Präsenz und schlechte Vorbereitung der Parlamentsarbeit durch die Regierung 469
13.1.3 Mangelnde Präsenz der Abgeordneten im Landtag 477
13.2 Der Landtag als selbstbewusster Widerpart der Regierung 483
13.2.1 Die Auseinandersetzungen um das Rißbach-Projekt 483
13.2.2 Der Landtag im Kampf gegen den Lehrermangel und Kultusminister Theodor Maunz 485
13.2.3 Landtag und Ministerialverwaltung in Dauerfehde 487
13.3 Widerstand der Regierung gegen Anträge und Beschlüsse des Landtags 497
13.3.1 Parlamentarisches Gesetzgebungsbüro 497
13.3.2 Bestellung eines Sparkommissars 499
13.3.3 Der Streit um den Einfluss des Landtags auf Bundesratsentscheidungen 500
13.4 Opposition contra Regierung 504

13.4.1 Der Streit um die Zulässigkeit von parlamentarischen Misstrauensanträgen 504
13.4.2 Die Rolle der SPD als Opposition im Landtag 1947–1950 507
13.4.3 Selbstauflösung oder Abberufung des Landtags als Oppositionsstrategie 511
13.4.4 Oppositionskritik an mangelnder Ausführung von Landtagsbeschlüssen durch die Regierung 512
13.4.5 Widerstand der Opposition gegen das Abstimmungsprozedere zum Bonner Grundgesetz 515
13.4.6 Das Drama um die Lehrerbildungsreform 520
13.4.7 Wechsel der Fraktionszugehörigkeit, gezieltes Abwerben von Abgeordneten und die Bildung von Kurzzeitkoalitionen gegen die Regierung 525
13.4.8 Sitzungsboykott und Streiks der Opposition im Landtag 527
13.5 Streit um gebührende Berücksichtigung bei repräsentativen Anlässen 532
13.5.1 Staatliche Repräsentation bei Empfängen und Festakten 1946–1950 533
13.5.2 Klagen über protokollarische Zurücksetzung des Landtags bei repräsentativen Anlässen 535
13.5.3 Der Kampf um Freikarten und die besten Plätze im Theater 536
13.6 Fazit 538

14 Arbeitsbedingungen und Dienstsitze von Landtag, Senat und Regierung 551
14.1 Landtag und Senat als „Wanderzirkus“ 551
14.2 Der Ausbau des Maximilianeums zum Sitz von Landtag und Senat 553
14.3 Der Landtag im Maximilianeum 1949–1962 558
14.4 Arbeitsbedingungen und Dienstsitze der Ministerien 560
14.5 Fazit 564

15 Die parlamentarische Kultur im Bayerischen Landtag 1946–1962 569
15.1 Schwierige Personalauswahl, mangelnde Moralvorstellungen und rüde Umgangsformen unter den Abgeordneten 569
15.2 Auseinandersetzungen um das Verhalten im „Dritten Reich“ und die Haltung gegenüber dem Nationalsozialismus 578
15.3 Die persönlichen Beziehungen im Landtag 582
15.4 Geselliges Beisammensein jenseits des Politalltags 585
15.5 Arroganz gegenüber weiblichen Abgeordneten 586
15.6 Fazit 587

16 Schluss 592
16.1 Zusammenfassung 592
16.2 Resümee 606

17 Biogramme 611

18 Verzeichnis der Abkürzungen und Sonderzeichen 622

19 Quellen- und Literaturverzeichnis 625
19.1 Quellen 625
19.1.1 Archivalia 625
19.1.2 Veröffentlichte Quellen 626
19.1.3 Periodika 631
19.2 Literatur 632
19.2.1 Lexika und sonstige Nachschlagewerke 632
19.2.2 Handbücher und Überblicksdarstellungen 632
19.2.3 Einzeluntersuchungen 633

Personenregister **653**

Vorwort

Die vorliegende Studie ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertationsschrift, die im Wintersemester 2012/13 unter dem Titel „Der Neubeginn des bayerischen Parlamentarismus 1946–1962 unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses Parlament – Regierung“ von der Philosophischen Fakultät I der Julius-Maximilians-Universität Würzburg angenommen wurde. Sie verdankt ihre Anregung der Mitarbeit am Projekt „Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819“, das das Haus der Bayerischen Geschichte in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landtag 2005 zunächst als CD-Rom und 2006 als Onlineportal veröffentlichte.

Im Zuge dieses Projekts lernte ich auch meinen Doktorvater Prof. Dr. Dirk Götschmann kennen, der mich rasch für die vielfältigen Themen des bayerischen Parlamentarismus begeistern konnte. Ihm danke ich an erster Stelle für die geduldige Betreuung der Arbeit und das große Vertrauen in ihre Fertigstellung sowie für den fundierten Rat, mit dem er mir stets wohlwollend zur Seite stand. Für die kurzfristige Übernahme des Zweitgutachtens danke ich Prof. Dr. Dietmar Grypa, der mir darüber hinaus wertvolle Hinweise zur Drucklegung gab.

Den von mir besuchten Archiven und Bibliotheken danke ich für die großzügige Unterstützung und rasche Bereitstellung der benötigten Quellen und Informationsmittel. Stellvertretend für alle möchte ich namentlich nennen: Dr. Markus Nadler im Archiv des Bayerischen Landtags, Generaldirektorin Dr. Margit Ksoll-Marcon in der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Dr. Sylvia Krauss, Dr. Laura Scherr und Ingrid Sauer M.A. im Bayerischen Hauptstaatsarchiv, Dr. Renate Höpfinger und Andreas Bitterhof M.A. im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung sowie Dr. Klaus Lankheit im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte. Für die Übernahme meiner Arbeit in die vom Bayerischen Landtag herausgegebenen „Beiträge zum Parlamentarismus“ danke ich Ministerialdirigent Herbert Kammermeier M.A. sowie Ministerialrätin Sibylle Lux, Beate Stadler und Andreas Hesse im Landtagsamt. Ohne ihre umsichtige Betreuung wäre auch die Drucklegung nicht möglich gewesen.

Die Untersuchung entstand über mehrere Jahre hinweg an den Wochenenden und im Urlaub parallel zu meiner beruflichen Vollzeittätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Haus der Bayerischen Geschichte. Unter der damit verbundenen Belastung hatte vor allem meine Frau Barbara zu leiden. Ihr widme ich dieses Werk deshalb in großer Dankbarkeit für ihre treue Liebe und große Unterstützung, ohne die ich das Langzeitprojekt Promotion nicht hätte abschließen können. Ebenso danke ich meinen Eltern und Schwiegereltern sowie meinen Freunden und Arbeitskollegen für den erfahrenen Zuspruch und zahllose anregende Gespräche, die zur Genese der Arbeit entscheidend beigetragen haben.

Großen Dank schulde ich meinem Freund Peter Veth und seinen Mitarbeitern für die Erstellung zahlloser kostenloser Probeausdrucke zum Korrekturlesen. Die Herstellung der Prüfungsexemplare übernahmen in gewohnt professioneller Weise die „Binder der Bücher“ Alfred und Dominik Stemp. Das Endlektorat für die Druckfassung versah meine sehr verehrte Kollegin im Haus der Bayerischen Geschichte Evamaria Brockhoff M.A. Ihnen allen danke ich von ganzem Herzen.

München, im Herbst 2013
Wolfgang Reinicke

1 Einleitung

1.1 Thematik, Fragestellung und Zielsetzung

„Wir sind der Souverän des Volkes." Mit diesen kämpferischen, aber auch etwas missverständlichen Worten erinnert die Präsidentin des Bayerischen Landtags der 16. Legislaturperiode 2008–2013, Barbara Stamm (CSU), die Abgeordneten an ihre herausgehobene Stellung als Volksvertreter im politischen System des Freistaats Bayern: Durch den Landtag herrscht das Volk. „Damit hat jeder von uns eine Aufgabe und den Auftrag, zu gestalten." Mit Blick auf das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung sagt die Präsidentin aber auch: „Zufrieden kann man nie sein. Vor allem nicht, was die Bedeutung und den Stellenwert des Parlaments anbelangt." Und Stamm kann dieses Verhältnis sehr gut beurteilen, schließlich gehörte sie als Staatssekretärin und Staatsministerin über 13 Jahre – davon mehr als zwei Jahre als stellvertretende Ministerpräsidentin – der Bayerischen Staatsregierung an, war also in ihrem „politischen Leben schon auf allen Seiten". Kurz gefasst, schildert Stamm den aktuellen Zustand des Landesparlaments so: „Es fehlt das Selbstbewusstsein, das ist ganz klar." Die Präsidentin führt die Zurückhaltung des Landtags zum einen auf seine mangelhafte Ausstattung zurück, die ein Gefühl der Unterlegenheit gegenüber der Exekutive bedinge: „Ich bin immer noch der Meinung, dass ein Ausschussvorsitzender ungenügend ausgestattet ist. Der hat noch nicht mal eine volle wissenschaftliche Kraft zur Seite, dabei hat er die ganze Bandbreite eines Ministeriums zu bearbeiten." Zum anderen liege es auch an der fehlenden Rücksichtnahme der Regierung gegenüber dem Landtag: „Wenn Termine festgelegt werden, schaut man eben nicht unbedingt in den Sitzungsplan des Landtags, sondern wann die politische Spitze Zeit hat." Stamm setzt sich mit Nachdruck für ein höheres Ansehen des Landtags bei der Regierung ein: „Es hat hinter den Kulissen etliche ernsthafte Gespräche gegeben, und ich habe auch immer wieder den Ministerpräsidenten eingeschaltet." Über diesen, Horst Seehofer (CSU), könne sie sich in einem Punkt nicht beschweren: „Ich bin ja froh, dass wir jetzt einen Ministerpräsidenten haben, der fast immer im Parlament anwesend ist" – und dies, obwohl er dem Landtag gar nicht angehöre. „Er bringt sich auch in Debatten ein, wo er gar nicht vorgesehen ist. Das macht ein Parlament ja auch lebendig." Dieser Eindruck werde jedoch durch einen mangelhaften Umgangsstil im Landtag konterkariert. Häufig fänden die Plenarsitzungen vor halbleeren Bänken statt und wenn sich der Saal doch fülle, herrsche Unruhe: „Ich nehme oft eine Sitzung einfach erst wieder auf, wenn Ruhe eingekehrt ist. Ich habe Zeit, sage ich dann. Ich zeige auch manchen die kritischen Briefe, die wir von Besuchern bekommen, die oben auf der Tribüne waren." Die Debatten verlaufen der Präsidentin dagegen zu vorhersehbar: „Es ist richtig, dass die Regierungsfraktionen die Regierung unterstützen und die Oppositionsfraktionen das Gegenteil tun. Aber manchmal würde ich mir mehr Tiefe und auch mehr Gemeinsamkeit wünschen. Ich glaube, dass das auch das Ansehen der Politik stärken würde." Besonders zornig mache es sie, „wenn einer eine andere Fraktion angreift und sie dabei nicht einmal ansieht. Selbst bei der härtesten Auseinandersetzung habe ich die Menschen anzuschauen." Und noch ein Weiteres erregt das präsidiale Missfallen: „Wenn aus Zwischenrufen ein permanentes Stören wird. Das ist kein Stil der politischen Auseinandersetzung." Zu den vordringlichen Aufgaben des Landtags für die Zukunft zählt Stamm, „die Bürokratie zurückzudrängen und uns als Parlamentarier stärker im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu verankern".[1]

Ganz und gar kontraproduktiv wirkte in diesem Zusammenhang die so genannte Verwandtenaffäre, die dem Landtag gegen Ende der 16. Legislaturperiode ein gravierendes Imageproblem verschaffte. In der Öffentlichkeit war von „Abzocker"-Mentalität die Rede, der Landtag erschien als „Frei-

bier-Parlament".[2] Insgesamt 79 Abgeordnete hatten Ehepartner, Kinder, Geschwister oder andere nahe Verwandte für Bürodienste beschäftigt und die Kosten aus ihrer Aufwandsentschädigungspauschale bestritten. Im Jahr 2000 hatte der Landtag diese Beschäftigungsformen für Ehepartner und Verwandte ersten Grades untersagt, für „Altfälle" jedoch eine Übergangsregelung geschaffen. Noch kurz bevor die Neuregelung in Kraft trat, schlossen 16 Abgeordnete entsprechende Beschäftigungsverhältnisse ab, um die Vorzüge der Altfallregelung ausnutzen zu können.[3] So entstand der Verdacht, dass Abgeordnete über Jahre hinweg auf Steuerzahlerkosten ihre eigene Haushaltskasse aufbessern konnten. Als die Affäre im April 2013 durch eine Veröffentlichung des Parteienkritikers Hans Herbert von Arnim ruchbar wurde[4], mussten einzelne Abgeordnete ihre Ämter und Funktionen abgeben. Betroffen waren auch mehrere Regierungsmitglieder. Sie zahlten auf Drängen von Ministerpräsident Seehofer die Verwandtenbezüge an die Staatskasse zurück. Personelle Konsequenzen mussten sie dagegen nicht ziehen.[5] Der Landtag nutzte, wie Barbara Stamm in ihrer Schlussansprache zum Ende der 16. Legislaturperiode betonte, die prekäre Situation, um sich „neu aufzustellen".[6] Am 16. Mai 2013 verabschiedete er ein Gesetz, das die Beschäftigung von Verwandten bis zum dritten Verwandtschaftsgrad untersagt. Die ursprünglich geplante Aufstockung der Abgeordnetenzuschüsse zur Beschäftigung von Bürokräften wurde gestrichen, alle entsprechenden Arbeitsverträge sollen künftig vom Landtagsamt geschlossen werden.[7] Am 12. August 2013 legte der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) einen Bericht zur Prüfung der Akten des Landtagsamts vor. Darin stellt er fest, dass die Altfallregelung seit einer Gesetzesänderung des Landtags vom 1. Juli 2004 nicht mehr in Kraft gewesen sei. Der ORH ersuchte das Landtagsamt deshalb um Prüfung, ob die seit diesem Zeitpunkt geleisteten „Erstattungen für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge mit Ehegatten, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades […] zurückgefordert werden müssen".[8] Auf der Grundlage eines Gutachtens von Martin Burgi schloss Landtagspräsidentin Stamm dies aus. Burgi, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität in München, kommt in seinem in Stamms Auftrag am 29. August 2013 vorgelegten Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Altfallregelung bis zum 31. Mai 2013 gegolten habe. „Eine Rückforderung der entsprechenden Erstattungen für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge mit Angehörigen" komme deshalb „nicht in Betracht".[9]

Es bleibt abzuwarten, welche längerfristigen Auswirkungen die Affäre hat, denn wie die Elitenforschung betont, „ist die moralische Integrität des Führungspersonals ganz wesentlich eine Voraussetzung für [die] Steuerungsfähigkeit" in „politischen Verhandlungssystemen". Der zu befürchtende „Vertrauensverlust untergräbt […] die öffentliche Moral. Er kann zu Zynismus und zur Politikabstinenz in der Bevölkerung beitragen."[10] Kurzfristig war davon jedoch nichts zu spüren: Bei der Landtagswahl am 15. September 2013 stieg die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 2008 um sechs Punkte auf 63,9 Prozent an, die CSU errang die absolute Mehrheit und die FDP, die als einzige Partei nicht in die Verwandtenaffäre verwickelt war, scheiterte an der Fünf-Prozent-Hürde.[11]

Die eingangs zitierte Zustandsbeschreibung im Verhältnis Landtag – Regierung und die neu entflammte Debatte über fehlenden Anstand in der Politik zeichnen ein aus der Parlamentarismuskritik schon seit längerem bekanntes Bild. Christian Meier beschrieb es 1999 mit den Schlagworten: leere Abgeordnetenbänke, langweilige Plenardebatten und Selbstbedienungsmentalität der Politiker durch wiederholte Diätenerhöhungen.[12] Vier Jahre später galt der moderne Parlamentarismus als ineffizient, die Parlamente verfügten über zu wenig Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess, zu viele Verhandlungen würden gerade im Ausschussbereich unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. In der Forschung wurde „diese Kritik dahingehend pointiert, das Arbeitsparlament habe

weithin das Redeparlament verdrängt".[13] Heute fordert die Generation der „digital natives" nicht weniger als einen „Systemneustart", konkret: absolute Transparenz politischer Entscheidungen und mehr unmittelbare Bürgerbeteiligung daran.[14] Besonders scharf wird nach wie vor die Fraktionsdisziplin kritisiert, da sie der „Verfassungserwartung des unparteilichen […] Abgeordneten" entgegenstehe, wie Paul Kirchhoff betont.[15] Auf der Grundlage der zuvor in den Fraktionen festgelegten Kompromisse komme es zu einem geschlossenen Abstimmungsverhalten, das dazu führe, dass die Ergebnisse bereits vor den jeweiligen Parlamentsabstimmungen feststünden. Dadurch entscheide in der Praxis nicht mehr das Parlament als Ganzes, sondern nur noch die jeweils die Regierung stützende(n) Fraktion(en).[16] So bestehe, analysiert Heinz Rausch, die Gefahr, dass die Parlamentsmehrheit „zu einer reinen Akklamationstruppe der Regierung herabsink[e]".[17] Manfred Görtemaker weist jedoch darauf hin, dass es fragwürdig sei, „ob parlamentarisches Regieren überhaupt noch als government by discussion bezeichnet werden" könne. Die eigentliche Diskussion finde in den Parteien und Fraktionen statt, die „im Rahmen des Repräsentativsystems eine Mittlerfunktion" übernommen hätten, die früher dem Parlament zugekommen sei.[18]

Viele der genannten Kritikpunkte waren bereits den bayerischen Verfassungsgebern 1946 bewusst. Ihr persönlicher Erfahrungshorizont spannte sich in die Weimarer Republik zurück. Viele hatten auch noch Erinnerungen an Kaiser- und Königreich und die großen Hoffnungen, die sich mit der Parlamentarisierung der Regierung nach 1918 verbunden hatten. Eine demokratisch legitimierte Regierung, so die Erwartung, würde sich aktiver um das Wohlergehen der Bevölkerung kümmern müssen, weil sie über das Parlament vom Volk abhängig sei. Umso größer war ihre Enttäuschung, als der Parlamentarismus Weimarer Prägung sich als unfähig erwies, die gigantischen Probleme der Zeit zu lösen. Die Schuld daran wurde den instabilen Verhältnissen gegeben. Nahezu pausenlos – dieser Eindruck blieb bei vielen Zeitgenossen zumindest in der Rückschau haften – wechselten sich Regierungen ab. Dies ist der signifikanteste Unterschied zur aktuellen Parlamentarismuskritik: Während heute mangelnde Lebendigkeit, fehlende Transparenz und nicht vorhandene Bürgerbeteiligung im Parlamentsalltag beklagt werden, wird die Stabilität der Regierungsverhältnisse als selbstverständlich genommen – man empfindet sich weit entfernt etwa von Italien. Dagegen erschienen unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs die Regierungsstürze gemeinsam mit der Zersplitterung der Parteienlandschaft, der gegenseitigen Befehdung der politischen Kräfte und der mangelnden Wehrhaftigkeit der Demokratie als Grundübel von „Weimar". Nur so seien die Machtübernahme durch Hitlers NSDAP, die Ausschaltung der Demokratie und die Errichtung der Diktatur der Nationalsozialisten möglich gewesen. Eine derartige Entwicklung durfte sich, darin waren sich die Verfassungsgeber von 1946 einig, niemals wiederholen. Um dieses Ziel zu erreichen, starteten sie – wie es heute gemeinhin heißt – eine „Auseinandersetzung mit den Fehlentwicklungen der eigenen Geschichte. Aus dem Scheitern der ersten deutschen Republik sollten die Konsequenzen gezogen, und ein erneutes Abrutschen in die Diktatur sollte verhindert werden."[19] Die Schlüsse, die sie daraus zogen, scheinen auch aus der heutigen Rückschau absolut sinnfällig und logisch, wie ein Blick in die aktuelle Publizistik zeigt: „Die Väter der Bayerischen Verfassung von 1946 hatten aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. Ihnen war es daher besonders wichtig, dass die Spitze der vollziehenden Gewalt stark sein müsse. Sie dürfe nicht wie in der Weimarer Republik bei jedem politischen Wetterumschwung in Gefahr geraten."[20] Gleichzeitig hätten die Parteien gar keine andere Wahl gehabt, als sich gegenseitig zu unterstützen. „Damals", erinnert sich etwa der langjährige Landtagsberichterstatter Bernhard Uecker, „und noch manches Jahr später war es die gemeinsame Not der wirklich großen Probleme, die den Parteien die politische Nachbarschaftshilfe zum Gebot machte."[21] Auch Peter Jakob Kock kommt zu dem Schluss, dass in der unmittelbaren

Nachkriegszeit „das gemeinsame Erlebnis der Verfolgung und der unbedingte Wille zum demokratischen Wiederaufbau“ unter den Abgeordneten „eine Atmosphäre der Versöhnung und der Bereitschaft zu Kooperation“ schufen.[22]

Die vorliegende Studie nimmt diese Einschätzungen zum Anlass folgender *Thesen*:
1.) Aufgrund der schockartigen Erfahrungen des Scheiterns der Weimarer Republik und ihrer Ablösung durch die Diktatur der Nationalsozialisten musste die wieder zu errichtende parlamentarische Demokratie vor allem zwei grundlegende Systemeigenschaften garantieren: Schutz und Stabilität – Schutz vor einem erneuten Abgleiten in die Diktatur und Stabilität der Regierungsverhältnisse, um der Exekutive die Möglichkeit zu geben, das enorme Aufbauwerk nach dem Krieg ohne äußere Störung in Angriff nehmen zu können.
2.) Die Beobachtungen, dass es in Bayern bis 1962 zu keinem ernst zu nehmenden Angriff auf die Demokratie kam, es lediglich drei verschiedene Ministerpräsidenten gab, von denen nur einer aus politischen Gründen sein Amt vorzeitig abgeben musste, der Landtag gleichzeitig als tatkräftiges Arbeitsparlament am Aufbau mitwirkte und in der heutigen Parlamentarismuskritik Hinweise auf instabile Regierungsverhältnisse vollkommen fehlen, zeigen, dass die Verfassungsgeber die gewünschte Schutz- und Stabilisierungswirkung erreicht haben.
3.) Um den demokratischen Neuaufbau mit einer neuen politischen Kultur zu untermauern, stifteten die Verfassungsgeber ein parteiübergreifendes Gemeinschaftsgefühl, das auch das Verhältnis Landtag – Regierung maßgeblich prägte. In Zukunft sollte nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander gearbeitet, Parteienstreit möglichst vermieden und das Ansehen der obersten Staatsorgane gestärkt werden. Einend wirkte die Überzeugung, nur gemeinsam die Verantwortung für den Neubeginn schultern zu können. Zugespitzt könnte man also fragen: Problem erkannt, Problem gebannt?
Ziel der Darstellung ist es, diese Thesen kritisch zu überprüfen und zu einer differenzierten Neubewertung zu gelangen.

1.2 Quellenlage und Forschungsstand

1.2.1 Quellenlage

Für die vorliegende Arbeit wurden sowohl Quellenbestände des Landtags als auch der Regierung ausgewertet. Im Hinblick auf den Landtag ist die Quellenlage als sehr gut einzuschätzen. Als wichtigste Quellengruppen wurden herangezogen: die Verfassungen bzw. Verfassungsentwürfe von 1919, 1946 und 1949 auf Reichs- bzw. Bundes- und Landesebene – dazu zählen die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung, kurz WRV), die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919 (Bamberger Verfassung, VU), der Vorentwurf Wilhelm Hoegners einer Verfassung des Volksstaates Bayern von Anfang 1946 (Vorentwurf, VE), der Entwurf einer Bayerischen Verfassung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses vom Juni 1946 (Verfassungsentwurf, E), die Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946 (Bayerische Verfassung, BV) und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Grundgesetz, GG)[23]; die Stenographischen Berichte der Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, des Plenums und des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung von 1946[24]; die Stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1962 – hier bietet sich durch die vom Landtagsarchiv digitalisierten und online abrufbaren Plenarprotokolle ein bequemer Quellenzugriff, der in seinem Nutzwert für

die Forschung noch stiege, wenn auch die Register und Inhaltsverzeichnisse der einzelnen Sitzungsbände zugänglich gemacht würden.[25]

Erstmals systematisch ausgewertet werden konnten für diese Untersuchung die Sitzungsprotokolle des Ältestenrats des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1962.[26] Dafür gilt Landtagspräsident a.D. Alois Glück, Landtagspräsidentin Barbara Stamm, dem ehemaligen stellvertretenden Direktor des Landtagsamts des Bayerischen Landtags, Ministerialdirigent a.D. Dr. Berndt Jäger, dem Leiter der Abteilung P „Parlamentarische Dienste" des Landtagsamts, Ministerialdirigent Herbert Kammermeier M.A., sowie dem ehemaligen und dem amtierenden Leiter des Landtagsarchivs, Hans-Joachim Kretz und Dr. Markus Nadler, der besondere Dank des Verfassers. Der einmalige Quellenwert der Sitzungsprotokolle des Ältestenrats liegt in dessen herausragender Bedeutung als politisches Lenkungsgremium des Landtags begründet. In seinen nicht öffentlichen Sitzungen werden alle wichtigen Beratungsgegenstände der Plenarsitzungen und alle „heißen Eisen" vorberaten und mitunter entscheidend vorgeklärt. Der Ältestenrat ist auch das Gremium der Wahl, wenn Regierungsmitglieder den direkten und vertraulichen Austausch mit der Leitungsebene des Landtags suchen. Zudem ist er der krisenbewährte Konfliktmanager des Landtags für interne Auseinandersetzungen.

Nicht ausgewertet wurden die Sitzungsprotokolle der einzelnen Ausschüsse des Landtags. Dies erschien insofern verzichtbar, als die Berichterstatter bei der Behandlung von Ausschussanträgen im Plenum stets, zumindest kurz, oft jedoch auch sehr ausführlich, die vorangegangenen Ausschussdebatten referierten. Diese Berichte, die in den Landtagsdrucksachen publiziert wurden, bilden auch für die vorliegende Arbeit eine wichtige Quelle. Für die Einschätzung der Gesamtarbeit des Bayerischen Landtags während des Betrachtungszeitraums unerlässlich sind ferner die vom Landtagsamt zusammengestellten Tätigkeitsberichte für die zweite bis vierte Legislaturperiode (für die erste Legislaturperiode fehlt ein solcher in gedruckter Form) sowie die Schlussberichte der Landtagspräsidenten für die erste bis vierte Legislaturperiode.[27] Aufgrund der zu wahrenden Persönlichkeitsrechte nicht genehmigt wurde dem Verfasser der Einblick in die Sitzungsprotokolle des Landtagspräsidiums.

Von großem Wert für die vorliegende Arbeit erwiesen sich die Sitzungsprotokolle einzelner Fraktionen der Verfassunggebenden Landesversammlung und des Bayerischen Landtags. Für die Entstehung der Bayerischen Verfassung relevant ist die von Karl-Ulrich Gelberg besorgte quellenkritische Edition der Sitzungsprotokolle der SPD-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung (vgl. Kapitel 4).[28] Darüber hinaus wurden vor allem für Kapitel 7, das sich mit der Bildung, Umbildung und den Krisen der einzelnen Regierungen beschäftigt, die Sitzungsprotokolle der Landtagsfraktionen von CSU, Bayernpartei (BP) und Gesamtdeutschem Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (GB/BHE) ausgewertet.[29] Dadurch war es möglich, die im Plenum geführten Debatten und hier getroffenen Entscheidungen zu ihren Ursprüngen zurückzuverfolgen bzw. das Zustandekommen entsprechender Abstimmungsmehrheiten oder Entscheidungen nachvollziehbar zu machen. Unverzichtbar sind diese Protokolle ferner, um einen Eindruck von der Organisation und Arbeitsfähigkeit der Fraktionen vermitteln zu können. Besonders intensiv war die Auseinandersetzung mit den Protokollen des GB/BHE, der zwischen 1950 und 1962 unter verschiedenen Namen – bis 1952 trat er als BHE, bis zum 5. November 1957 als GB/BHE, bis zum 24. April 1961 als GB und danach schließlich als GDP (Gesamtdeutsche Partei) auf – allen Landesregierungen angehörte.[30] Die systematische Durchsicht aller Fraktionssitzungsprotokolle konnte

für die vorliegende Arbeit allerdings nicht geleistet werden. Sie bleibt künftigen Forschungsvorhaben vorbehalten.

Für die Seite der Exekutive musste sich die Quellenrecherche zum einen auf die Aktenüberlieferung der US-Militärregierung beziehen. Dies betraf sowohl den Bestand des Office of Military Government of United States (OMGUS) im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte als auch des Office of Military Government for Bavaria (OMGB) im Bayerischen Hauptstaatsarchiv.[31] Zum anderen hatte sie sich auf die Quellenbestände der Bayerischen Staatsregierung zu erstrecken. Einschlägig sind hier zunächst die Ministerratsprotokolle der Jahre 1946 bis 1962. Sie wurden vor allem für die erste Legislaturperiode von 1946 bis 1950 systematisch ausgewertet, da sie bisher nur für diesen Zeitraum in einer quellenkritischen Edition vorliegen.[32] Künftige Forschungen werden von der Ausdehnung dieser Quellenedition auf die Jahre 1950 bis 1954 stark profitieren. Die im Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrten Ministerratsprotokolle der Jahre 1950 bis 1962 sind für die Forschung noch nicht frei zugänglich. Deshalb wurde zunächst die Zweitüberlieferung in den Nachlässen einzelner Kabinettsmitglieder geprüft. So konnten im Nachlass Hoegner in den Ministerratsprotokollen der Jahre 1950 bis 1957 die den einzelnen Entscheidungen vorangegangenen Diskussionen zwischen den Regierungsmitgliedern sowohl für das Kabinett Ehard III als auch für die Viererkoalition analysiert werden.[33] Nach der erfolgten Nutzungsgenehmigung für die Erstüberlieferung im Bestand Staatskanzlei des Bayerischen Hauptstaatsarchivs wurden dort die Ministerratsprotokolle für die Kabinette Seidel I und II sowie Ehard IV durchgesehen.[34] Übereinstimmungen und Streitpunkte innerhalb der Kabinette konnten ebenso punktuell herausgearbeitet werden wie die Position der gesamten Regierung gegenüber dem Landtag. Letztere lässt sich aus den anderen, frei zugänglichen Quellenbeständen am ehesten noch durch Auswertung der Akten der Staatskanzlei als der dem Ministerpräsidenten direkt zuarbeitenden und die Tätigkeit der gesamten Regierung koordinierenden Behörde bestimmen. Die entsprechenden Akten im Bayerischen Hauptstaatsarchiv wurden deshalb für die gesamte Betrachtungszeit ergänzend benutzt.[35]

Für die zur vergleichenden Betrachtung untersuchte Vorgeschichte wurden die Stenographischen Berichte des Bayerischen Landtags von 1919 bis 1933 zu Rate gezogen.[36] Zur Auswertung der Regierungsakten der Weimarer Zeit schafft das von der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Institut für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München verantwortete Quelleneditionsprojekt zu den Protokollen des Bayerischen Ministerrats 1919–1945 beste Voraussetzungen. Dies zeigen bereits die beiden ersten 2010 publizierten Bände zur Arbeit der Kabinette Hoffmann I und Held IV, die für die vorliegende Arbeit durchgesehen wurden.[37]

Soweit sie in die inzwischen vorliegenden umfangreichen Quelleneditionen Aufnahme fanden, wurden Sitzungsprotokolle und Beschlüsse der obersten CSU-Parteigremien ausgewertet. Hier interessierten vor allem die Auswirkung des anfänglichen Dualismus zwischen Parteigremien und Landtagsfraktion auf den Lauf der Parlaments- und Regierungsgeschäfte sowie die Diskussion und die Reaktion auf den Machtverlust der CSU nach der Landtagswahl 1954.[38] Von großem Nutzen erwies sich die Konsultation der von Karl-Ulrich Gelberg herausgegebenen Edition von Quellen zur politischen Geschichte Bayerns in der Nachkriegszeit, die zahlreiche mit einer Einleitung versehene Texte, Reden und Schreiben von bayerischen Regierungs- und Oppositionspolitikern

enthält.[39] Unverzichtbar ist schließlich das Bayerische Gesetz- und Verordnungsblatt als amtliche Quelle für die Gesetzestexte.[40]

Nur stichprobenartig geprüft werden konnten die Nachlässe von einigen der beteiligten Politiker, insbesondere Joseph Baumgartners, Hans Ehards, Wilhelm Hoegners und Josef Müllers.[41] Hier bietet sich für zukünftige Forschungen ein ebenso weites wie fruchtbares Feld, insbesondere um die Netzwerke der Akteure des parlamentarischen Neubeginns noch besser herauszuarbeiten, als es für diese Studie möglich war. Ergänzend herangezogen wurde deshalb die Erinnerungsliteratur der beteiligten Politiker. Herauszuheben sind hier neben den Memoiren Hoegners und Müllers auch die des langjährigen Fraktionsvorsitzenden des GB/BHE, Walter Becher, und Hildegard Hamm-Brüchers, die dem Landtag von 1950 bis 1962 als FDP-Abgeordnete angehörte.[42] Ebenfalls wertvoll sind die Zeitzeugeninterviews des Hauses der Bayerischen Geschichte, in denen die Befragten die Geschehnisse aus der Rückschau reflektieren. Aus ihnen lassen sich die wechselseitigen Beziehungen und gegenseitigen Einschätzungen der damals politische Verantwortung Tragenden besonders gut herauslesen. Umso überraschender ist es, dass sie von der bisherigen Forschung nur am Rande rezipiert wurden. Gerade den geschriebenen und mündlich überlieferten persönlichen Erinnerungen muss dabei mit der gebotenen quellenkritischen Distanz begegnet werden, da diesen Ego-Dokumenten natürlicherweise ein Hang zur Selbstdarstellung und -rechtfertigung eignet.

Abgerundet wird das Bild durch die Auswertung der Presseberichterstattung. Hervorzuheben ist hierbei die Passauer Neue Presse (PNP), die für die ganze Betrachtungszeit durchgesehen wurde. Hinzu kommt die Mittelbayerische Zeitung (MZ), die für die erste Legislaturperiode herangezogen wurde sowie stichprobenartig als überregionale Medien die Süddeutsche Zeitung (SZ), Die Zeit und Der Spiegel. Die intensive Auswertung von Passauer Neuer Presse und Mittelbayerischer Zeitung hat mehrere Gründe: Zum einen sind beide im Angebot der Bayerischen Landesbibliothek Online per Volltextsuche ideal recherchierbar.[43] Zum anderen fanden die großen Münchner Tageszeitungen bereits in zahlreichen Untersuchungen Berücksichtigung. Zudem erschien es für die vorliegende Arbeit reizvoll zu zeigen, wie die Presse außerhalb der Landeshauptstadt von den Ereignissen im Landtag berichtete, zumal wenn sie, wie im Fall der Passauer Neuen Presse, als „‚Sprachrohr des kleinen Mannes'" gedacht war und sich „zur erfolgreichsten Regionalzeitung Bayerns" entwickelte.[44]

1.2.2 Tendenzen und Ergebnisse der Forschung

Die Parlamentarismusforschung, die in den 1980er- und 1990er-Jahren ihre Blütezeit erlebte, ist seitdem etwas aus der Mode gekommen. Im Vorfeld des 49. Deutschen Historikertags 2012 in Mainz wurde als aktueller Trend ein „Bedürfnis nach Gesamterzählung" artikuliert. Dem entspricht, was in Harvard als „big history" oder Geschichte der „big ideas" (David Armitage) bezeichnet wird. An die Stelle von Mikroanalysen tritt wieder verstärkt die Auseinandersetzung mit epochenübergreifenden Problemstellungen, Ideen und Begriffen.[45] Passend dazu lautete in Mainz das Motto der Tagung „Ressourcen – Konflikte". Die Parlamentarismusforschung spielte dabei keine Rolle.[46] Doch ist gerade der Parlamentarismus – noch verstärkt, wenn er epochenübergreifend betrachtet wird – die Geschichte einer großen Idee: der Idee der politischen Partizipation. Im Sinne einer solchen politischen Ideengeschichte geben die Arbeiten Jan-Werner Müllers wichtige Impulse. Vor dem Hintergrund der epochalen Veränderungen und extremen Gegensätze der politischen Systeme zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Fall des

Eisernen Vorhangs 1989 arbeitet Müller das Wesen dieses „demokratischen Zeitalters“ heraus – und zwar sowohl für West- als auch für Osteuropa.[47] Gleichzeitig gibt es jedoch einen gegenläufigen „unterschwelligen Trend“ in der Geschichtsforschung, wie Arndt Brendecke betont: „Der Fokus verschiebt sich, weg von den großen Ideen und Leitdiskursen wie Freiheit, Gleichheit oder Toleranz hin zu Praktiken, also Vorgängen, die sich mehr im Verborgenen abspielen.“[48] Beide Strömungen haben die vorliegende Untersuchung beeinflusst: Die erste gab die Anregung zu einem Versuch, einen Beitrag zur epochenübergreifenden Geschichte politischer Teilhabe vergleichend zu leisten; die andere führt unmittelbar in das darzustellende Geschehen, denn jede Form von Politik ist auch mit Verhandlungen verbunden, die sich im Verborgenen abspielen, bevor deren Ergebnisse auf der Bühne der Öffentlichkeit – zum Beispiel im Plenum eines Parlaments – diskutiert werden. Dieser Weg von den Beratungen in den geheim tagenden Gremien wie Ministerrat, Koalitionsausschuss, Parteiausschüssen, Ältestenrat oder Fraktionen hin zur öffentlichen Debatte in Ausschüssen oder Vollversammlungen des Landtags sowie ihre Wechselwirkung sollen im Folgenden erörtert werden.

Die Parlamentarismusforschung mit Bezug zur bayerischen Landesgeschichte[49] weist vor allem für die Phase ab 1945 zahlreiche Lücken auf. Eine Studie zum Verhältnis von Landtag und Regierung in der Zeit von 1946 bis 1962 fehlt bisher ebenso wie eine Monografie zur Geschichte des Bayerischen Landtags seit 1945. Alois Schmids 2012 getroffene Feststellung hat bis heute Gültigkeit: „Die Aufarbeitung auf wissenschaftlichem Niveau bleibt ein vordringliches Desiderat.“[50] Das heißt jedoch nicht, dass das Wirken des bayerischen Landesparlaments und der bayerischen Staatsregierung in dieser Epoche nicht in zahlreichen sonstigen Abhandlungen Gegenstand eingehender Erörterungen geworden wäre. Das Gegenteil ist der Fall. Es handelt sich dabei vor allem um staatsrechtliche Darstellungen, die jedoch auch historische Aspekte berücksichtigen. Gleich nach dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung von 1946 setzte in der juristischen Fachliteratur – nicht zuletzt angeregt durch den mit einer Honorarprofessur an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München ausgestatteten Verfassungsvater, Landtagsabgeordneten und stellvertretenden Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD) – eine intensive Beschäftigung mit einzelnen Aspekten der obersten bayerischen Staatsorgane ein. So untersuchte der Hoegner-Schüler Günther Prechtel in seiner 1947 eingereichten Doktorarbeit das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Landtag nach der Verfassung und versuchte herauszuarbeiten, dass beide Staatsorgane gleichberechtigt nebeneinander angelegt sind (vgl. Kapitel 13.3.3). Alfred Enzler, ebenfalls Hoegner-Schüler, gab 1947 einen Überblick über das Instrument der Ministeranklage (vgl. Kapitel 4.6) und stellte seine Ursprünge im antiken sowie im englischen, amerikanischen und französischen Verfassungsrecht ebenso wie seine Entwicklung in Bayern dar. Fast zeitgleich legten Georg Simburger und Georg Wannagat ihre Studien zur Rechtsstellung des Bayerischen Ministerpräsidenten vor (vgl. Kapitel 4.2 und 4.5). Reinhold Schmid analysierte 1950 die Immunitätsrechte von Landtagsabgeordneten und Senatoren (vgl. Kapitel 4.6). Karl Josef Beck und Jakob Kratzer gingen 1960 bzw. 1966 der Frage nach, inwieweit der Landtag rechtlich bindenden Einfluss auf die Regierung auszuüben imstande sei (vgl. Kapitel 6.1 und 12.4.4). Roman Herzog und Gerd Michael Köhler versuchten, die bereits von den Verfassungsgebern als eigenwillig erkannte Stellung der Staatssekretäre näher zu bestimmen, die einerseits an die Weisungen ihrer Minister gebunden sind, andererseits aber über Sitz und Stimme im Kabinett verfügen (vgl. Kapitel 4.2). Eckard Heintz spürte schließlich der Gruppe der Staatsdiener unter den Landtagsabgeordneten und insbesondere dem parlamentarischen Beamten-Inkompatibilitätsproblem nach (vgl. Kapitel 13.2.3).[51]

Die Verfassung selbst wurde zum Gegenstand einschlägiger wissenschaftlicher Kommentare, die ihre einzelnen Bestimmungen analysieren und in den Kontext der historischen Entwicklung bzw. der Überlagerung durch Bundesrecht stellen. Auch daran beteiligte sich Hoegner mit einem eigenen Lehrbuch.[52] Anlässe zur publizistischen Beschäftigung mit der Verfassung boten regelmäßig ihre Jubiläen. Diese Beiträge würdigten die auf der Grundlage der Verfassung bewährte Staatspraxis in Bayern und machten auf die Gefahren zunehmender Kompetenzaushöhlung seitens des Bundes und der EU aufmerksam.[53] Seit den 1960er- und 1970er-Jahren folgten verstärkt Selbstdarstellungen von Landtag und Regierung im Rahmen der institutionellen Öffentlichkeitsarbeit sowie Selbstreflexionen der bayerischen Staatsverwaltung.[54] In dieser Phase erschienen politologische Studien zum bayerischen Regierungssystem mit intensiver Berücksichtigung von Aufgaben und Ausstattung der Opposition. Als besonders ertragreich für die vorliegende Untersuchung erwiesen sich dabei die von Reinhold L. Bocklet herausgegebene Publikation zum Regierungssystem des Freistaats Bayern sowie der von Rainer A. Roth edierte Sammelband zur Regierungspraxis eines Bundeslands der Bundesrepublik Deutschland.[55]

Die bis heute aktuell gebliebenen zentralen Fragestellungen in der deutschen Parlamentarismusforschung benannte Gerhard A. Ritter bereits Mitte der 1970er-Jahre.[56] Sie wirkten auch für die vorliegende Arbeit konstitutiv. Dazu zählen etwa die Bedeutung des Budgetrechts für das Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierung, die Beziehungen zwischen Parlament und Ministerialbürokratie, die Rolle des Parlaments im föderativen Bundesstaat sowie die Behauptung des Parlaments im modernen Leistungsstaat. Ein Kolloquium des Instituts für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München zur bayerischen Landtagsgeschichte richtete 1995 den Fokus dieser Fragen auf Bayern. Die insbesondere in den Beiträgen von Karl-Ulrich Gelberg und Dirk Götschmann aufgezeigten Probleme und Desiderate der Forschung boten für die vorliegende Studie hilfreiche Orientierung.[57] Einen weiteren Schwerpunkt vermittelte die zwischen den 1970er- und 1990er-Jahren rege geführte Forschungsdebatte um ein spezifisch „bayerisches" Regierungssystem. Hier ging es um die zentralen Fragen, wie sich der Wegfall des Misstrauensvotums in der Bayerischen Verfassung von 1946 mit der parlamentarischen Demokratie vertrage und ob sich der Landtag gegenüber einer übermächtig erscheinenden Regierung überhaupt durchsetzen könne. Neue Impulse vermochten in dieser Diskussion 2009 Ferdinand Kramer und Christian Pestalozza und 2012 erneut Dirk Götschmann zu geben, die die Stellung des Landtags im politischen System des Freistaats wieder stärker betonten.[58]

Wichtige Grundinformationen bieten die Überblickswerke zur politischen Geschichte vom Kriegsende 1945 bis zum Beginn der 1960er-Jahre. Zu nennen sind hier die einschlägige Untersuchung der Epoche „Zwischen Sternenbanner und Bundesadler" Maximilian Lanzinners, die Darstellung Karl-Ulrich Gelbergs im „Handbuch der bayerischen Geschichte", der gemeinsame Beitrag von Peter Jakob Kock und Manfred Treml in der „Geschichte des modernen Bayern" sowie der Überblick in Peter Claus Hartmanns Studie „Bayerns Weg in die Gegenwart" und Wolfgang Zorns Abhandlung „Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert".[59] Als unverzichtbare Stichwortgeber erwiesen sich Peter Jakob Kocks Landtagschronik, die Online-Dokumentation zur bayerischen Parlamentsgeschichte des Hauses der Bayerischen Geschichte und als Online-Nachschlagewerk das Historische Lexikon Bayerns.[60] Darüber hinaus sind Teilaspekte des Themas eingehend erörtert worden. So können etwa die Vorgänge rund um die Verfassungsgebung 1946 als weitgehend erforscht gelten. Hier sind die Arbeiten von Barbara Fait, Eduard Schmidt und Karl-Ulrich Gelberg hervorzuheben.[61] Auch einzelne Phasen der Verfassungswirklichkeit bis 1962 sind bereits ausge-

leuchtet – so etwa das Zustandekommen und die Tätigkeit der Viererkoalition durch die Studien von Heike Bretschneider und Bernhard Taubenberger.[62] Hier sollen die aus den Untersuchungen Ilse Ungers und Konstanze Wolfs bekannten Einblicke in das fragile Innenleben des Bündnisses ergänzt werden.[63] Als besonders günstig einzuschätzen ist die Forschungslage für die Entwicklung der politischen Parteien. Am intensivsten ist die Auseinandersetzung mit der CSU. Die grundlegenden Arbeiten Alf Mintzels wurden von Thomas Schlemmer und anderen konsequent fortgeführt.[64] Auch SPD und Bayernpartei (BP) wurden eigene Studien gewidmet, während für FDP undGB/BHE in dieser Hinsicht noch Nachholbedarf besteht.[65]

Ebenfalls bedeutsam sind die inzwischen zahlreich vorliegenden Biografien der politischen Hauptakteure. Auch hier überwiegen die Forschungen zur CSU. Karl-Ulrich Gelbergs Studie über Ministerpräsident Hans Ehard ist in erster Linie dessen politischem Wirken vor dem Hintergrund der föderalistischen Ausgestaltung von Bayerischer Verfassung, Grundgesetz und der Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik gewidmet. Ausführliche Darstellungen der politischen Rahmenbedingungen im Bayern der Jahre 1946 bis 1962 bieten Friedrich Hettlers Arbeit über den Parteivorsitzenden Josef Müller, Oliver Brauns Biografie des Fraktionsvorsitzenden, Staatsministers und Landtagspräsidenten Alois Hundhammer, Hans Ferdinand Groß‘ Analyse der Politik des Staatsministers, Oppositionsführers und Ministerpräsidenten Hanns Seidel, Claudia Friembergers Untersuchung zum Staatsminister und Ministerpräsidenten Alfons Goppel und Christoph Henzlers Biografie des ersten bayerischen Nachkriegsministerpräsidenten und späteren Bundesfinanzministers Fritz Schäffer.[66] Ebenso aufschlussreich für die SPD sind Hartmut Mehringers Studie und der von Helga Grebing und Dietmar Süß herausgegebene Aufsatzband zum Wirken des Landes- und Fraktionsvorsitzenden Waldemar von Knoeringen sowie Peter Kritzers Lebensdarstellung des Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner. Hinzu kommen für das Spitzenpersonal der kleinen Parteien Detlef Rillings und Udo Wengsts Biografien des FDP-Landesvorsitzenden und Bundesjustizministers Thomas Dehler, Christoph Walthers Untersuchung zum BP-Fraktionsvorsitzenden Jakob Fischbacher sowie Hans Wollers Werk über den Vorsitzenden der WAV, Alfred Loritz.[67] Desiderate der Forschung sind indes die bisher (mit Ausnahme Dehlers) völlig fehlenden wissenschaftlichen Biografien zum parlamentarischen Spitzenpersonal von FDP (hier sind besonders die Fraktionsvorsitzenden Fritz Linnert und Otto Bezold zu nennen) und BP (lohnend schiene dies vor allem für den langjährigen Parteivorsitzenden Joseph Baumgartner, seinen Stellvertreter August Geislhöringer sowie den Fraktionsvorsitzenden Carl Lacherbauer). Ebenso bedauerlich ist das Fehlen einer Biografie Hans Nawiaskys, der als Staatsrechtsgelehrter 1946 zwar nur mit beratender Stimme an den Verfassungsberatungen teilnahm, diese aber – und hier insbesondere das Verhältnis Landtag – Regierung – entscheidend beeinflusste (vgl. Kapitel 4.2).[68]

1.3 Methodik und Aufbau

Zur Untersuchung der Wechselbeziehung zwischen Landtag und Regierung bedarf es zunächst einer eingehenden Organisations- und Funktionsanalyse beider Staatsorgane. Zum besseren Verständnis dieser vergleichenden Institutionengeschichte ist sie in die Schilderung der Zeitumstände einzubetten und mit der klassischen Ereignisgeschichte sowie der Mentalitätsgeschichte zu verbinden. Immer wieder wird dabei der Blick auf die handelnden Personen gerichtet, auf ihre politischen Überzeugungen und Handlungsmotive. Ohne diese Verbindung gliche die Studie der Beschreibung zweier leerstehender Häuser. Doch nichts läge der hier darzustellenden Geschichte ferner als dieses Bild. Vielmehr wimmelte es in beiden Häusern vor vitalem Leben, das zu gestalten und

dessen Kräfte zu nutzen die Herausforderung für die handelnden Akteure war. In der vorliegenden Arbeit sollen deshalb vor allem die Quellen sprechen. So erscheint die Annäherung an einen auf direkte Rede und Gegenrede angelegten Ort der Debatte, den der Landtag naturgemäß darstellt, am ehesten möglich. Deshalb werden zahlreiche Aussprachen in Fraktionen, Ältestenrat und Plenum sowie im Kabinett beispielhaft in ihrem Verlauf untersucht. Argumentationsmuster werden auf diese Weise ebenso erkennbar wie der Stil der Diskussionen und ritualisierte Formen der Auseinandersetzung. Die Abhandlung bedient sich dabei einer Mischung aus thematischer und chronologischer Darstellungsweise.

Die Arbeit beleuchtet das Verhältnis Landtag – Regierung sowohl aus der Sicht der Legislative als auch der Exekutive und gliedert sich, kurz gesagt, in zwei Teile: Theorie und Praxis. Um diese beiden Ebenen miteinander in Bezug zu setzen, sollen vier Themenkomplexe untersucht werden:
1.) Wie beschreibt die moderne Parlamentarismustheorie das Verhältnis von Parlament und Regierung im parlamentarischen Regierungssystem und welche Kennzeichen sind für dieses konstitutiv?
2.) Wie gestaltete sich das Verhältnis Parlament – Regierung in der Verfassungsgebung 1919 auf Reichs- und auf Landesebene und wie wurde es in der Staatspraxis bis 1933 jeweils ausgestaltet?
3.) Wie wurde das Verhältnis Landtag – Regierung in der Bayerischen Verfassung von 1946 konkret umrissen? Welche Gründe waren dafür ausschlaggebend und was hat sich im Vergleich zur Weimarer Republik geändert? Worin liegen die Besonderheiten des „bayerischen“ Regierungssystems?
4.) Wie hat sich das 1946 festgelegte Verhältnis Landtag – Regierung in der Verfassungswirklichkeit bis 1962 bewährt?

Im ersten Hauptteil werden die „Vorgaben“ der Parlamentarismustheorie (vgl. Kapitel 2) sowie die Vorgeschichte und die konkreten Verfassungsbestimmungen zum Verhältnis Landtag – Regierung untersucht. Da die Verfassungsgeber während ihrer Beratungen 1946 besonders stark auf „Weimar“ rekurrierten, sollen die Regierungsverhältnisse zwischen 1919 und 1933 auf Reichs- und auf Landesebene zumindest kurz umrissen werden. Es geht dabei sowohl um die Grundzüge des jeweiligen Regierungssystems in Weimarer und Bamberger Verfassung als auch um die Erörterung seiner Schwachstellen und Gefährdungen in der politischen Entwicklung bis 1933. Schließlich ist die Machtübernahme der Nationalsozialisten unter der Fragestellung zu skizzieren, welche Gründe für das Abgleiten Deutschlands in die Diktatur ausschlaggebend waren (vgl. Kapitel 3).

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sollen anschließend die bayerischen Verfassungsberatungen von 1946 nachgezeichnet werden (vgl. Kapitel 4). Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Ausgestaltung des Verhältnisses Landtag – Regierung vor dem Hintergrund einer angestrebten Stabilisierung der Regierungsverhältnisse. Wenig verankert im öffentlichen Bewusstsein sind die Schritte, die unternommen wurden, um dieses Kernziel zu erreichen, und eine Antwort auf die Frage, welche bis heute fortdauernden Konsequenzen sich daraus für das Verhältnis Landtag – Regierung ergeben haben. Die Lösungsformel, die die Verfassungsgeber entwickelten, ist so spektakulär wie einzigartig in Deutschland: die ersatzlose Streichung des Misstrauensvotums in der Form eines parlamentarischen Rücktrittsbefehls. Nirgends sonst schlugen die Verfassungsgeber diesen Weg ein – weder in den anderen Ländern der westlichen Besatzungszonen noch später bei der Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes. Die bayerischen Verfassungsgeber verzichteten auf ein zentrales parlamentarisches Machtinstrument, das sowohl in der Weimarer Reichsverfassung als auch in der Bamberger Verfassung von 1919 noch enthalten war. Sie schlugen dem Landtag in der Auseinandersetzung

mit der Regierung eine der schärfsten Waffen aus der Hand – oder, wie es Fritz Linnert (FDP) in der Verfassunggebenden Landesversammlung formulierte – das Recht, „auch einem Minister zu sagen: Du bist nicht mehr am Platze!“[69]

Untersucht werden sollen sowohl die Beweggründe, die zu dieser Entscheidung führten, als auch ihre Vor- und Nachteile sowie die Folgen, die daraus resultierten. Die Arbeit analysiert das wegfallende Misstrauensvotum als Teil des bayerischen Regierungssystems und setzt es zu den anderen darin angelegten Strukturelementen in Bezug. Dabei wird deutlich, dass die Verfassungsgeber in Bayern auch an anderer Stelle Einzigartiges schufen – denn in keinem anderen Land kam es wie in Bayern zur Einführung einer Art zweiter parlamentarischer Kammer (Bayerischer Senat). Nirgends sonst wurde so intensiv über die Schaffung des Amts eines eigenen Staatspräsidenten gestritten wie hier – ehe es nur um Haaresbreite scheiterte. Und auch die auf Wahlkreisebene eingeführte Zehn-Prozent-Hürde erscheint als Sperrklausel im Vergleich zur auf Bundesebene gewählten Fünf-Prozent-Hürde besonders hoch. Ergänzend werden die dem Landtag verbliebenen parlamentarischen Kontrollinstrumente gegenüber der Regierung, die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofs als Schlichtungsorgan im Fall des Konflikts zwischen den obersten Staatsorganen sowie die Vorgaben für die Gesetzgebung als wichtigstem Gebiet für die praktische Kooperation zwischen Legislative und Exekutive vorgestellt. Abschließend ist die Position der US-Militärregierung in Deutschland bzw. der US-Regierung in Washington zu den Verfassungsbestimmungen zum Verhältnis Landtag – Regierung in den Blick zu nehmen.

Der zweite Hauptteil widmet sich den praktischen Erfahrungen in der Verfassungswirklichkeit. Die Klammer zwischen beiden Teilen bildet die amerikanische Besatzungsmacht, denn der parlamentarische Neubeginn vollzog sich auch nach der Verfassungsgebung unter strenger Aufsicht und direkter Einflussnahme der US-Militärregierung. Es ist zu fragen, wie diese versucht hat, das Verhältnis Landtag – Regierung unter Realbedingungen zu beeinflussen und was ihre Vorstellungen in dieser Frage waren (vgl. Kapitel 5). Eine ihrer ersten Forderungen galt der Verabschiedung neuer Geschäftsordnungen für Landtag und Regierung. Gemeinsam mit der Verfassung bildeten diese den rechtlichen Rahmen, in dem sich Landtag und Regierung begegneten. Die zum Teil offen formulierten Verfassungsbestimmungen mussten dazu provozieren, sie innerhalb der Geschäftsordnungen zu interpretieren und auszubauen. Mit welcher Stoßrichtung dies unternommen wurde, soll vor allem für den Landtag gezeigt werden (vgl. Kapitel 6).

Als Grundbedingung für die Funktionsfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems muss die schiere Existenz von Parlament und Regierung gewährleistet sein. Insofern sind sowohl die Landtagswahlen als auch die Bildung der Regierungen im Zeitraum von 1946 bis 1962 zu betrachten (vgl. Kapitel 7). Von besonderem Interesse sind dabei die Fragen: Welche Gründe sprachen für die einzelnen Regierungsbildungen und welche anderen Optionen hätte es nach dem jeweiligen Wahlausgang gegeben? Wie waren die Kabinette zusammengesetzt, wie spiegelt sich die Stärke der an ihr beteiligten Parteien darin wider und wie stabil waren sie? Wann und unter welchen Umständen gerieten sie in Krisen? Wie oft wurden sie umgebildet und welchen Einfluss hatten darauf der Landtag bzw. die Mehrheits- und die Oppositionsfraktion(en)?

Nach der Regierungsbildung bietet die Regierungserklärung dem Ministerpräsidenten die Möglichkeit, das Arbeitsprogramm seiner Regierung für die angebrochene Legislaturperiode im Landtag vorzustellen. Mit etwas zeitlichem Abstand findet dazu traditionell eine Aussprache statt. Sie

gilt als erster ritualisierter Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition, die ihrerseits Kritik am Regierungsprogramm äußern und Alternativen vorstellen kann. Gezeigt werden soll, welche Ziele die Regierungen verfolgten, welche Themen wechselten, welche dauerhaft aktuell blieben und wo sich bereits erste Konfliktlinien zum Landtag oder einzelnen Fraktionen abzeichneten (vgl. Kapitel 8).

Auf der Grundlage dieser Arbeitsprogramme soll die parlamentarische Leistungsbilanz des Landtags untersucht werden (vgl. Kapitel 9) – wie viele Gesetze verabschiedete und über wie viele Anträge beriet er? Wie viele Gesetzesvorlagen kamen dabei aus den Reihen des Landtags, wie viele von der Regierung? Wie verteilten sich die Initiativen auf Regierungs- und Oppositionsfraktionen? Wie war der Senat in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet und wie wurde seine Rolle von Landtag und Regierung interpretiert?

Die parlamentarische Leistungsbilanz führt zwingend zur Frage der praktischen Kooperation zwischen Legislative und Exekutive. Erörtert werden soll, bei welchen Gelegenheiten es eine Zusammenarbeit gab und welche Gründe hierfür ausschlaggebend waren. Dies betrifft die inhaltliche Ebene – in Form von politischen Projekten – ebenso wie die nach außen gerichtete Abwehr unerwünschter Einflussnahme durch Dritte (wie der US-Militärregierung) oder die gemeinsame Repräsentation des Staates. Anhand der Verwaltungsvereinfachung soll ein Beispiel für das Scheitern einer Zusammenarbeit von Landtag und Regierung näher betrachtet werden (vgl. Kapitel 10).

Der Kooperation gegenüber steht die Konfrontation. Herauszuarbeiten gilt es, wann und unter welchen Bedingungen es im Verhältnis Landtag – Regierung hakte und wo es zu gegenseitigen Beschwerden kam. Es liegt in der Natur der Sache, dass Konflikte besonders da zu Tage traten, wo der Landtag sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung energisch in Anspruch nahm (vgl. Kapitel 12). Deshalb soll eingehend untersucht werden, wie viele Anfragen und Interpellationen pro Legislaturperiode von welchen Fraktionen gestellt wurden und wie die Staatsregierung darauf reagierte. Ebenfalls von Interesse ist, wie viele Untersuchungsausschüsse eingesetzt wurden, wer sie beantragte, zu welchen Ergebnissen sie kamen und welche Folgen sich daraus ergaben. Diesbezüglich ist besonders zu fragen, mit welchen Hoffnungen sie initiiert wurden, wie effizient sie arbeiteten und wie sich ihr Einsatz veränderte. Darauf aufbauend, ist zu erörtern, in welchen Fällen es zu direkten Auseinandersetzungen zwischen Landtag und Regierung kam und wie diese Konflikte gelöst wurden (vgl. Kapitel 13). Als Ergebnis dieser Untersuchungsreihe wird sich herauskristallisieren, wie es um das Verhältnis der einzelnen Fraktionen zur Regierung bestellt war, sodass auch die Frage beantwortet werden kann, ob der heute so typische Dualismus zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) bereits damals zu beobachten ist. Darüber hinaus soll das Verhältnis des Landtags zur Ministerialbürokratie näher betrachtet werden, ohne die keine Regierung handlungsfähig wäre.

Als Bindeglied zwischen den beiden Polen Kooperation und Konfrontation ist das Budgetrecht anzusiedeln (vgl. Kapitel 11). Denn ohne Zusammenarbeit zwischen Landtag und Regierung kommt auch in Bayern kein Staatshaushalt zustande. Gleichzeitig bietet das Budgetrecht dem Landtag die Chance, das Regierungshandeln zu kontrollieren und durch Veränderung der Etatansätze konkret zu beeinflussen. Untersucht werden soll, welche Bedeutung beide Seiten dem Haushaltsrecht beimaßen, welchen nur schwer kalkulierbaren in- und externen Beeinflussungen seine

Handhabung ausgesetzt war und wie sich die Praxis bei Haushaltsaufstellung, -beratung, -vollzug und -kontrolle entwickelte.

In Kapitel 14 wird die Untersuchung auf ein Gebiet ausgedehnt, das auf den ersten Blick mit dem Thema der vorliegenden Arbeit nichts gemein zu haben scheint – die Architektur. Doch ähnlich wie die Geschäftsordnung verraten auf einer anderen Ebene die baulichen Formen, in denen sich Landtag und Regierung der Öffentlichkeit präsentieren, viel über ihr Selbstverständnis. Deshalb soll in einem Exkurs dargestellt werden, wo und in welchem Rahmen die beiden Verfassungsorgane zwischen 1946 und 1962 residierten und wie sich dies im Lauf der Zeit verändert hat. Damit verbunden sollen auch die Arbeitsbedingungen für Abgeordnete und Regierungsmitglieder dargestellt werden, unter denen sich der politische Neubeginn ab 1946 vollzog – denn erst mit ihrer Berücksichtigung kann das Arbeitspensum von Landtag und Regierung richtig eingeschätzt werden.

Am Ende der Studie steht die Frage nach der spezifischen „parlamentarischen Kultur" im Bayerischen Landtag zwischen 1946 und 1962, die vor dem Hintergrund der nackten Zahlen seiner Leistungsbilanz häufig übersehen wird (vgl. Kapitel 15). Kultur meint dabei sowohl die „Gesamtheit der polit[isch] relevanten Werte, Einstellungen u[nd] Meinungen" im Landtag als auch einen in Frage stehenden „besonders stilvollen oder moralischen Umgang mit politischer Macht". In erster Linie geht es um den „Stil der politischen Auseinandersetzung", also die Streitkultur.[70] Geklärt werden soll, wie Landtag und Regierung inner- und außerhalb der Sitzungen miteinander umgingen und wie es um die persönlichen Beziehungen der Abgeordneten und Regierungsmitglieder im politischen Alltag bestellt war.

Von der Gewichtung her liegt der Schwerpunkt der Darstellung auf dem zweiten Hauptteil, der Verfassungswirklichkeit. Intensiv betrachtet wird insbesondere die erste Legislaturperiode, da sich hier das Verhältnis von Landtag und Regierung überhaupt erst einspielen musste. Außerdem trat mit der US-Militärregierung in dieser Phase ein weiterer Akteur auf, der dieses Verhältnis nachhaltig zu beeinflussen suchte. Die Kapitel beendet jeweils ein Fazit, das die Zwischenergebnisse bündelt. Der Schluss der Studie bietet eine Zusammenfassung und greift in einem Resümee die eingangs aufgestellten Hauptthesen auf. Zur raschen Orientierung über Herkunft und politische Laufbahn der für die Untersuchung wichtigsten Akteure dient der Personenanhang mit stichpunktartigen Biogrammen.

1.4 Thematische Abgrenzung

Ohne jeden Zweifel gebührte den Leistungen des Bayerischen Senats im Rahmen des parlamentarischen Neubeginns nach 1945 eine eingehende Würdigung. Die bayerischen Verfassungsgeber von 1946 schufen ihn als „Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes" (Art. 34 BV). Er tagte von seiner Konstituierung am 4. Dezember 1947 bis zu seiner Abschaffung per Volksentscheid mit Wirkung zum 31. Dezember 1999 insgesamt 747 Mal. Während dieser Zeit begleitete er die gesamte Gesetzgebung des Bayerischen Landtags in beratender Form. Er hatte das Recht, gegen vom Landtag beschlossene Gesetze Einwendungen zu erheben, die der Landtag jedoch mit einfacher Mehrheit zurückweisen konnte (vgl. Art. 41 BV). Auf Antrag der Regierung konnte der Senat Gutachten zu Gesetzentwürfen abgeben. Die Regierung sollte diese Stellungnahmen „bei allen wichtigen Angelegenheiten einholen". Dazu verpflichtet war sie bei den

Haushaltsgesetzen, bei Gesetzen, durch die die Verfassung geändert wurde, und bei Gesetzen, über die ein Volksentscheid herbeigeführt werden sollte (Art. 40 BV). Schließlich durfte der Senat auch selbst Anträge an den Landtag stellen und Gesetzesinitiativen starten (vgl. Art. 39 BV).

„Der Einfluss des Senats", urteilt Bernhard Gremmer, „war zwar formal gering, faktisch war sein Einfluss jedoch nicht zu unterschätzen, weil sein Expertenwissen – etwa das der Kommunalverbände – mitunter zur Überarbeitung von Gesetzentwürfen führte".[71] Während er nur selten von seinem Initiativrecht Gebrauch machte (48 Mal, wobei der Landtag 24 Initiativen annahm und als Gesetz verabschiedete), legte er insgesamt 591 Gutachten zu Regierungsvorlagen und 431 Gutachten zu Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags vor. 1474 Stellungnahmen gab er zu den vom Landtag beschlossenen Gesetzen ab, wovon 447 als dringlich erklärt waren. Nur in 152 Fällen erhob er Einwände gegen vom Landtag beschlossene Gesetze, die der Landtag in 37 Fällen ganz, in 49 Fällen teilweise und in 63 Fällen gar nicht berücksichtigte.[72] Der Senat, analysiert Helga Schmöger, musste „mit dem Fehler eines Vetorechtes mit nur aufschiebender Wirkung und mit dem Vorwurf der mangelnden Legitimation durch Volkswahl leben". Hinzu kamen „die ‚unzeitgemäße' Zusammensetzung und schließlich die Kostenfrage […]. Die Sacharbeit des Senats und ihre Orientierung am Gemeinwohl wurde jedoch von vielen anerkannt."[73]

Da Kompetenzen und Aufgaben des Senats während der Verfassungsberatungen besonders umstritten waren und ihr Zuschnitt Auswirkungen auch auf das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung hatte, werden die diesbezüglichen Diskussionen in Kapitel 4.4 näher betrachtet. Auch der Einfluss des Senats auf die Verfassungspraxis wird im Folgenden unter verschiedenen Gesichtspunkten in die Erörterungen einbezogen (vgl. vor allem Kapitel 9). Auf ein eigenes Kapitel wird jedoch zugunsten der titelgebenden Untersuchung des Landtags und dessen wechselvoller Beziehung zur Regierung verzichtet. Künftige Forschungen zum Senat können sich auf den im Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrten Aktenbestand stützen, der durch ein mehrbändiges Repertorium erschlossen ist.[74]

Ebenfalls Stoff für eine eigene Untersuchung böte die Darstellung der Wechselbeziehung zwischen den einzelnen Landtagsfraktionen und den hinter ihnen stehenden Parteien. Da auf diesem Gebiet wichtige Grundlagenforschungen noch ausstehen, kann dieses Verhältnis für die vorliegende Arbeit nur in Einzelfällen genauer in den Blick genommen werden – so etwa für die SPD im Vorfeld ihres Ausscheidens aus der Regierung 1947 und für die CSU nach ihrem Machtverlust 1954 (vgl. Kapitel 7.1.5 und 7.4.2). Künftigen Forschungen muss es auch überlassen bleiben, persönliche Netzwerke der Akteure auf Landtags- und Regierungsebene gerade über Parteigrenzen hinweg aufscheinen zu lassen, wie sie in vorliegender Arbeit nur für wenige Beispiele herausgearbeitet werden konnten, so etwa für Wilhelm Hoegner und Waldemar von Knoeringen (vgl. Kapitel 15.3). Hierfür böte die Auswertung der zahlreichen Politikernachlässe im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, im Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, im Archiv des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit sowie im Bayerischen Hauptstaatsarchiv beste Voraussetzungen. Genauer zu analysieren gälte es ferner die finanzielle und organisatorische Ausstattung von Landtag und Staatsregierung sowie der einzelnen Abgeordneten und Kabinettsmitglieder. Um diese wurde während der gesamten Betrachtungszeit – auch mit Rücksicht auf die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit – immer wieder intensiv gerungen. Als Beispiel dafür wird in Kapitel 13.3.1 der Kampf des Landtags um ein eigenes Gesetzgebungsbüro näher beleuchtet.

1.5 Editorische Notiz

Im Fließtext werden die erwähnten Personen zumindest bei der Erstnennung in jedem Kapitel mit Vor- und Nachnamen sowie ggf. der Fraktions- bzw. für die Mitglieder im Vorbereitenden Verfassungsausschuss der Parteizugehörigkeit vermerkt. Auf die Angabe akademischer Grade wird bei der Namensnennung, mit Ausnahme von Zitaten, verzichtet.

Sofern mehrere Aspekte eines Themas unter verschiedenen Fragestellungen zu untersuchen sind, wird auf die Vergleichsstellen in anderen Kapiteln verwiesen. In eckige Klammern gesetzt werden neben Auslassungen und grammatikalischen Anpassungen auch erläuternde Ergänzungen des Verfassers.

Die vorliegende Arbeit verzichtet sprachlich auf eine „gegenderte" Darstellungsweise, womit jedoch keineswegs eine vom Verfasser intendierte Geringschätzung des weiblichen Anteils an den hier zu untersuchenden Entwicklungen einhergeht. Die Sprachwahl dient allein der besseren Lesbarkeit. Zu beachten gilt ferner, dass alle ausgewerteten Sitzungsprotokolle, bis auf die Plenarprotokolle, die einzelnen Wortbeiträge in indirekter Rede wiedergeben und sie in dieser Form in Zitate übernommen wurden.

Wenn nachfolgend von Landtag und Regierung gesprochen wird, sind damit im Regelfall der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung, wenn es verkürzt „die" Amerikaner heißt, sind die US-Besatzungsbehörden und ihre Mitglieder gemeint.

Bei der Angabe der Seitenzahlen für die zitierte bzw. zum Vergleich herangezogene Literatur in den Fußnoten meint der Vermerk f. die angegebene Seite und die nächstfolgende Seite, der Vermerk ff. die angegebene Seite und die beiden darauffolgenden Seiten.

Anmerkungen

1) SZ, 68. Jg., Nr. 222, 25.9.2012, S. R13.
2) Medick, Veit / Wittrock, Philipp: Bayerischer Landtag: Das Freibier-Parlament, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bayerische-abgeordnete-verteidigen-sich-gegen-luxus-vorwuerfe-a-897368.html> (2.5.2013).
3) Vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Landtagspräsidentin Barbara Stamm legt parlamentarischen Beratungsvorgang und Vertragsabschlüsse im Jahr 2000 offen", URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/ 16_10375.php> (28.5.2013).
4) Vgl. Arnim, Hans Herbert von: Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen, München 2013.
5) Vgl. SZ, 69. Jg., Nr. 98, 27./28.4.2013, S. R15; ebd., Nr. 101, 2.5.2013, S. R15; ebd., Nr. 103, 4./5.2013, S. R13; ebd., Nr. 105, 7.5.2013, S. R13; FAS, Nr. 18, 5.5.2013, S. 10; Roß, Andreas (Kommentar): Verwandtenaffäre im Bayerischen Landtag. Große Koalition der Dreistigkeit, URL: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/verwandtenaffaere-im-bayerischen-landtag-grosse-koalition-der-dreistigkeit-1.1683286> (28.5.2013).
6) Schlusswort der Landtagspräsidentin Barbara Stamm vom 18.7.2013, URL: <http://www.bayern.landtag.de/images/content/14213_Rede_Lpin_Plenum_Schlussworte.pdf> (21.7.2013).
7) Vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Landtag gibt grünes Licht für verschärftes Abgeordnetenrecht", URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/7640_10353.php> (16.5.2013).

8) Bayerischer Oberster Rechnungshof: Prüfung der Ausgaben des Kapitels 01 01 (Landtag), Gruppe 411, G – 900 – 13 – 42 – 7, München, 12.8.2013, S. 7, URL: <http://www.bayern.landtag.de/images/content/ORH-Bericht_2013.pdf> (21.9.2013).
9) Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Prof. Dr. Martin Burgi legt Gutachten vor: ‚Altfallregelung galt bis zum 31. Mai 2013'", URL: < http://www.bayern.landtag.de/de/16_10715.php> (29.8.2013).
10) Herzog, Dietrich: De republica prudenter gubernanda. Die politische Klasse in der Verhandlungsdemokratie und die neuen Aufgaben der Elitenforschung, in: Immerfall, Stefan (Hg.): Parteien, Kulturen und Konflikte. Beiträge zur multikulturellen Gegenwartsgesellschaft. Festschrift für Alf Mintzel, Wiesbaden 2000, S. 165–188, hier S. 185.
11) Bayerischer Landtag: Amtliches Endergebnis der Landtagswahl vom 15.9.2013, URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/17_10812.php> (1.10.2013).
12) Vgl. Meier, Christian: Die parlamentarische Demokratie, München/Wien 1999, S. 11.
13) Sannwald, Rüdiger: Parlamentarisches Verfahren, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 459–462, hier S. 461.
14) Vgl. Plaum, Wätzold: Eine Revolution für den Westen – oder: Systemneustart dringend erforderlich, in: APuZ 62 (2012), Nr. 38–39, S. 6–9.
15) Kirchhoff, Paul: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: Kaiser, André / Zittel, Thomas (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden 2004, S. 359–376, hier S. 364.
16) Vgl. Galka, Sebastian / Schuett-Wetschky, Eberhard: Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?, in: ZfP 17 (2007), 4, S. 1095–1117, hier S. 1097, sowie ganz aktuell Bäcker, Alexandra: Der Wille der Fraktion, in: APuZ 62 (2012), Nr. 38–39, S. 43–48.
17) Rausch, Heinz: Die Bayerische Staatsregierung – Traditionelles Organ staatlicher Eigenständigkeit und unbequemer Partner in Bonn?, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 275–298, hier S. 289.
18) Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999, S. 110.
19) Birke, Adolf M. / Wengst, Udo: Die Bundesrepublik Deutschland: Verfassung, Parlament und Parteien 1945–1998 (= Enzyklopädie deutscher Geschichte, 41), München 2010, S. 3.
20) Scharnagl, Wilfried: Bayern kann es auch allein. Plädoyer für den eigenen Staat, Köln 2012, S. 71.
21) Uecker, Bernhard: Der Landtag in Aktion – Parlamentarische Arbeit mit den Augen eines kritischen Beobachters gesehen, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 243–256, hier S. 255.
22) Kock, Peter Jakob: Bayerischer Landtag (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45918> (4.4.2013).
23) Vgl. Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14.8.1919, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern Nr. 58, 1919, S. 531 (im Folgenden zitiert als VU); Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919, in: Reichsgesetzblatt Nr. 152, 1919, S. 1383–1418 (im Folgenden zitiert als WRV); Hoegners Vorentwurf ist abgedruckt in: Gelberg, Karl–Ulrich (Einleitung u. Kommentar): Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946 (= Quellentexte zur bayerischen Geschichte, 3), München 2004, Dok. Nr. 1, S. 41–70 (im Folgenden zitiert als VE); der Verfassungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses ist gemeinsam mit dessen Bericht an die Verfassunggebende Landesversammlung abgedruckt in: ebd., Dok. Nr. 19, S. 223–265 (im Folgenden zitiert als E); Verfassung des Freistaates Bayern vom 8.12.1946, in: GVBl., Nr. 23, 1946, S. 333 (im Folgenden zitiert als BV); Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, in: Bundesgesetzblatt Nr. 1, 1949, S. 1 (im Folgenden zitiert als GG).
24) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich (Einleitung u. Kommentar): Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946 (= Quellentexte zur bayerischen Geschichte, 3), München 2004 (im Folgenden als Gelberg: Protokolle VVA zitiert); Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung 15. Juli bis 30. November 1946, Stenographische Berichte, München o.J. [1946] (im Folgenden als VL zitiert); Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, 1.–37. Sitzung (16.7.–13.11.1946), 3 Bde., München 1947/48 (im Folgenden als VA zitiert).
25) Vgl. Bayerischer Landtag (Hg.): Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte 1946–1962, München 1948 ff. (im Folgenden nach den einzelnen Legislaturperioden als BLT 1946/50 etc. zitiert); der Zugang zur Onlinepublikation der Sitzungsprotokolle ist möglich unter URL: < http://www.bayerische-landesbibliothek-online.de/landtagsprotokolle-seit-1946>.

26) Vgl. ABLT, Sitzungsprotokolle des Ältestenrats des Bayerischen Landtags 1946–1962 (im Folgenden nach den einzelnen Legislaturperioden als ÄR 1946/50 etc. zitiert).
27) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsberichte über die 2.–4. Wahlperiode 1950–1962, o.O. o.J. [München 1954, 1958 u. 1962].
28) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Die Protokolle der SPD-Fraktion in der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung 1946, in: ZBLG 60 (1997), S. 1051–1093.
29) Vgl. ACSP, LTF CSU 1946–1962, IfZ-Archiv, ED 719/33 u. BayHStA, NL Becher, 229–242.
30) Vgl. Schönwald, Daniel: Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45951> (17.6.2013); Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode, S. 9; Ders.: Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode, S. 5.
31) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS u. BayHStA, OMGBY.
32) Vgl. Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften / Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954, Bde. 1–4 = 1945–1950, München 1995–2003 (im Folgenden nach den einzelnen Kabinetten als Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I etc. zitiert).
33) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366–409.
34) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50–60.
35) Vgl. BayHStA, StK 10141, 10904, 10954, 11308, 11013, 11428, 11611, 11728, 11759, 11802, 11850, 11925, 12591, 12825, 14004, 14117, 14263 u. StK GuV 0901.
36) Bayerischer Landtag (Hg.): Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte 1919–1933, München 1919 ff. (im Folgenden nach den einzelnen Legislaturperioden als BLT 1919/20 etc. zitiert).
37) Vgl. Ehberger, Wolfgang / Merz, Johannes (Bearb.): Das Kabinett Hoffmann I. 17. März – 31. Mai 1919 (= Die Protokolle des bayerischen Ministerrats 1919–1945, hgg. von der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Institut für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München), München 2010; Ziegler, Walter (Bearb.): Das Kabinett Held IV. Mai 1932–März 1933 (= Die Protokolle des bayerischen Ministerrats 1919–1945, hgg. von der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Institut für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München), München 2010.
38) Vgl. Henke, Klaus-Dietmar / Woller, Hans (Hg.): Lehrjahre der CSU. Eine Nachkriegspartei im Spiegel vertraulicher Berichte an die amerikanische Militärregierung (= Schriftenreihe der VfZG, 48), Stuttgart 1984; Fait, Barbara / Mintzel, Alf (Hg.): Die CSU 1945–1948. Protokolle und Materialien zur Frühgeschichte der Christlich-Sozialen Union, 3 Bde., München 1993; Balcar, Jaromir / Schlemmer, Thomas (Hg.): An der Spitze der CSU. Die Führungsgremien der Christlich-Sozialen Union 1946 bis 1955 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 68), München 2007.
39) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich (Bearb.): Quellen zur politischen Geschichte Bayerns in der Nachkriegszeit, 2 Bde. (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A112 u. 113), Bd. 1 (1944–1957), Bd. 2 (1957–1978), München 2002 u. 2005.
40) Vgl. Bayerische Staatskanzlei (Hg.): Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, München 1945 ff. (im Folgenden zitiert als GVBl.).
41) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132; BayHStA, NL Ehard; IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120; ACSP, NL Müller.
42) Vgl. Hoegner, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, Hof 1975; Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz. Ein Leben für Frieden und Freiheit, München 1975; Becher, Walter: Zeitzeuge. Ein Lebensbericht, München 1990; Hamm-Brücher, Hildegard: Freiheit ist mehr als ein Wort. Eine Lebensbilanz 1921–1996, Köln 1996.
43) Zu erreichen ist die Suchfunktion über URL: <http://digipress.digitale-sammlungen.de/de/fs1/search-comfort/static.html> (10.11.2011).
44) Wennerhold, Markus: Passauer Neue Presse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46241> (10.9.2013).
45) SZ, 68. Jg., Nr. 222, 25.9.2012, S. 11.
46) Vgl. Programmheft zum 49. Deutschen Historikertag 2012, URL: <http://www.historikertag.de/Mainz2012/fileadmin/user_upload/PDFs/DV_Historikertag_Programmheft_Web_120920.pdf> (25.9.2012).
47) Müller, Jan-Werner: Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte im 20. Jahrhundert, Berlin 2013.
48) SZ, 69. Jg., Nr. 210, 11.9.2013, S. R3.
49) Die neuesten Werke beleuchten Aspekte des 19. Jahrhunderts (vgl. Mertes, Ewald: Die Finanzierung der bayerischen Universitäten und der Bayerischen Akademie der Wissenschaften im Spiegel der Landtagsprotokolle von 1819–1848 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 16), München 2011 (zugl. Univ. Diss. Eichstätt-Ingolstadt 2009) oder der Weimarer Republik (vgl. Kirchinger, Johann: Michael Horlacher – Ein Agrarfunktionär in der Weimarer Republik (= Beiträge

zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 159), Düsseldorf 2011 (zugl. Univ. Diss. Regensburg 2009).

50) Schmid, Alois: Landtagsforschung in Bayern. Stand – Aufgaben – Perspektiven, in: ZBLG 75 (2012), 3, S. 691–714, hier S. 696.

51) Vgl. Schmid, Emanuel: Die Geschäftsordnung für den bayerischen Landtag, masch. 1950 (zugl. Univ. Diss. München 1949); Enzler, Alfred: Die Ministeranklage in der neuen Bayerischen Verfassung mit einem vergleichenden Überblick über die Regelung dieses Problems in anderen Verfassungen, masch. 1947 (zugl. Univ. Diss. München 1947); Simburger, Georg: Rechtsvergleichende Darstellung über die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten in der Bayerischen Verfassung von 1946, masch. 1947 (zugl. Univ. Diss München 1947); Wannagat, Georg: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten und der Minister in der Bayerischen Verfassung vom 2.12.1946, masch. 1948 (zugl. Univ. Diss. Erlangen 1948); Schmid, Reinhold: Die Unverletzlichkeit der Bayerischen Landtagsabgeordneten und Senatoren, masch. 1950 (zugl. Univ. Diss. München 1950); Beck, Karl Josef: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags auf die Exekutive, masch. 1960 (zugl. Univ. Diss. München 1960); Kratzer, Jakob: Parlamentsbeschlüsse, ihre Wirkung und Überprüfung, in: BayVBl. 11 (1966), S. 365–370; Dauster, Manfred: Die Stellung des Ministers zwischen Regierungschef, Parlament und Regierung nach dem Verfassungsrecht der Länder, Köln u.a. 1984; Köhler, Gerd Michael: Der bayerische Staatssekretär nach der Verfassung von 1946 (= Münchner Universitätsschriften, 52), München 1982 (zugl. Univ. Diss. München 1982); Heintz, Eckard: Der Beamtenabgeordnete im bayerischen Landtag. Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands, masch. 1966 (zugl. Univ. Diss. Berlin 1966); Hofmann, Lothar: Die Stellung der Beamten in der neuen Bayerischen Verfassung, masch. 1951 (zugl. Univ. Diss. München 1951).

52) Vgl. etwa Nawiasky, Hans / Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München 1948; Hoegner, Wilhelm: Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949; Meder, Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern. Handkommentar, 4. Aufl. Stuttgart / München 1992.

53) Vgl. etwa Bosl, Karl: Zum 20. Jahrestag der Bayerischen Verfassung von 1946, in: ZBLG 30 (1967), S. 3–19; Gallwas, Hans Ulrich: Die Verfassungsentwicklung in Bayern von 1946–1996, in: 50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, D42), München 1996, S. 166–183; zum Kompetenzverlust der Landtage vgl. auch Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze (= Beiträge zum Parlamentsrecht, 14), Berlin 1988.

54) Letztere finden sich vor allem in den Bayerischen Verwaltungsblättern (im Folgenden zitiert als BayVBl.).

55) Vgl. Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, 3 Bde. München 1977; Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986.

56) Vgl. Ritter, Gerhard A.: Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus, in: Ders. (Hg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 11–54.

57) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Bayerischer Landtag und Föderalismus in Deutschland, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 185–204; Götschmann, Dirk: Quellenlage zum Verhältnis von Staat und Landtag im 19. und 20. Jahrhundert: Von Seiten des Landtags, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 225–239.

58) Vgl. Kramer, Ferdinand: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung und die Rolle des Landtags in der Verfassung, in: Ders. (Hg.): Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 15), München 2009, S. 5–24; Pestalozza, Christian: Der Bayerische Landtag. Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: Kramer (Hg.): Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946, S. 25–57; Götschmann, Dirk: Ein halbes Jahrhundert Bayerischer Parlamentarismus 1946–2003. Gespiegelt in den Grundsatzreden der Landtagspräsidenten, Online–Publikation der Universität Würzburg 2012, URL: <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2012/7142/> (12.10.2012).

59) Vgl. Lanzinner, Maximilian: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler. Bayern im Wiederaufbau 1945–1958, Regensburg 1996; Gelberg, Karl-Ulrich: Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1946–1978), in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 635–956; Kock, Peter Jakob / Treml, Manfred: Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat, 3. neu bearb. Aufl. München 2006, S. 391–545; Hartmann, Peter Claus: Bayerns Weg in die Gegenwart. Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, 2. überarb. und erg. Aufl. Regensburg 2004, S. 530–572; Zorn, Wolfgang: Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie zum Bundesland, München 1986.

60) Kock, Peter Jakob: Der Bayerische Landtag. Eine Chronik, 5. aktual. Aufl. München 2006; Haus der Bayerischen Geschichte (HdBG): Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: < http://www.hdbg.de/parlament/content/ index.html>; das Historische Lexikon Bayerns ist abrufbar unter URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/base/start>.
61) Vgl. Fait, Barbara: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 114), 2. Aufl. Düsseldorf 1998; Schmidt, Eduard: Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946, 2 Bde. (= Beiträge zum Parlamentarismus 10/I u. 10/II), München 1997; Gelberg: Kriegsende, zur Verfassung hier besonders S. 701–725.
62) Taubenberger, Bernhard: Licht übers Land. Die bayerische Viererkoalition 1954–1957, München 2002; Bretschneider, Heike: Die Bildung der Viererkoalition. Die parteipolitische Konstellation in Bayern in der ersten Hälfte der Fünfziger Jahre, in: ZBLG 41 (1978), S. 999–1038.
63) Vgl. Unger, Ilse: Die Bayernpartei. Geschichte und Struktur 1945–1957 (= Studien zur Zeitgeschichte, 16), Stuttgart 1979; Wolf, Konstanze: CSU und Bayernpartei. Ein besonderes Konkurrenzverhältnis 1948–1960, Köln 1982.
64) Vgl. etwa Mintzel, Alf: Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei, Opladen 1975; Ders.: Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen 1977; Schlemmer, Thomas: Aufbruch, Krise und Erneuerung. Die Christlich-Soziale Union 1945 bis 1955 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 41), München 1998.
65) Vgl. Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992; Werner, Emil: Im Dienst der Demokratie. Die bayerische Sozialdemokratie nach der Wiedergründung 1945, München 1982; für die BP vgl. Anm. 61; für den GB/BHE wird diese Lücke demnächst die Dissertation Daniel Schönwalds schließen (Die Geschichte des Gesamtdeutschen Blocks/BHE in Bayern [1950–1962]. Organisation, Personal, Politik).
66) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des Bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954 (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 18), Düsseldorf 1992; Hettler, Friedrich Hermann: Josef Müller („Ochsensepp"). Mann des Widerstandes und erster CSU-Vorsitzender (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 155), München 1991; Braun, Oliver: Alois Hundhammer. Konservative Existenz in der Moderne. Das politische Weltbild Alois Hundhammers. 1900–1974 (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 7), München 2006, S. 329–335; Groß, Hans Ferdinand: Hanns Seidel 1901–1961. Eine politische Biographie (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 1), München 1992; Friemberger, Claudia: Alfons Goppel. Vom Kommunalpolitiker zum Bayerischen Ministerpräsidenten (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 5), München 2001; Henzler, Christoph: Fritz Schäffer 1945–1967. Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegs-Ministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 3), München 1994.
67) Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie, 2 Bde., Berlin 2006; Mehringer, Hartmut: Waldemar von Knoeringen. Eine politische Biographie. Der Weg vom revolutionären Sozialismus zur sozialen Demokratie, München 1989; Kritzer, Peter: Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten, München 1979; Rilling, Detlef: Thomas Dehler – Eine politische Biographie. Ein Leben in Deutschland, masch. [o.O.] 1988 (zugl. Univ. Diss. Augsburg 1988); Wengst, Udo: Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie, München 1997; Walther, Christoph: Jakob Fischbacher und die Bayernpartei. Biografische Studien 1886-–1972 (= Münchner Beiträge zur Geschichtswissenschaft, 14), München 2006 (zugl. Univ. Diss. München 2004); Woller, Hans: Die Loritz-Partei. Geschichte, Struktur und Politik der Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung (WAV) 1945–1955 (= Studien zur Zeitgeschichte, 19), Stuttgart 1982.
68) Eine Kurzbiografie Nawiaskys bietet Behrendt, Michael: Hans Nawiasky und die Münchner Studentenkrawalle von 1931, in: Kraus, Elisabeth (Hg.): Die Universität München im Dritten Reich. Aufsätze. Teil I (= Beiträge zur Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München, 1), München 2006, S. 15–42.
69) VL, 5, 12.9.1946, S. 113.
70) Pfahlberg, Bernhard / Weixner, Bärbel (Bearb.): Herder Lexikon Politik. Sonderauflage der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Freiburg / Basel / Wien 1995, S. 177; Greiffenhagen, Martin u. Sylvia: Politische Kultur, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 515–520, hier S. 515; Schubert, Klaus / Klein, Martina: Das Politiklexikon, Sonderausgabe Bonn 2007, S. 233.
71) Gremmer, Bernhard: Gesetzgebung (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46072> (20.11.2012).
72) Vgl. Schmöger, Helga (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-Statistisches Handbuch 1998–1999, Ergänzungsband, München 2001, S. 144.
73) Schmöger: Der Bayerische Senat, Ergänzungsband, S. 113.
74) Vgl. BayHStA, Bay. Senat.

I. Hauptteil: Das Verhältnis Landtag – Regierung in der Bayerischen Verfassung von 1946

2 Versuch einer Annäherung: Das parlamentarische Regierungssystem in der Parlamentarismustheorie

2.1 Begriff und Kennzeichen

Da sich die vorliegende Untersuchung mit dem wechselseitigen Verhältnis zwischen Landtag und Regierung innerhalb eines „parlamentarischen Regierungssystems" befasst, erscheint es zunächst geboten, eine Bestimmung für die grundlegenden Begriffe „Parlament", „Parlamentarismus" und „parlamentarisches Regierungssystem" vorzunehmen. Dies ist umso wichtiger, als in der Forschung zahlreiche Bezeichnungen synonym gebraucht werden – „Parlamentarismus" wird häufig analog verwendet für ganz verschiedene Begriffe, die um die Institution Parlament kreisen. Konkret tauchen „Parlament", „parlamentarisches Regierungssystem", „parlamentarische Regierung" oder „parlamentarische Demokratie" als Synonyme auf.[1] Darüber hinaus ist zu zeigen, welche Kennzeichen typisch für das parlamentarische Regierungssystem sind und was dieses vom präsidentiellen Regierungssystem unterscheidet.

Der Begriff „Parlament" leitet sich vom spätlateinischen „parabolare" ab und meint ursprünglich „Besprechung oder Beratung über einen bestimmten Gegenstand". Erst allmählich entwickelte er sich zu einem Terminus technicus für „formelle Besprechungen zur Beratung öffentlicher Angelegenheiten durch verantwortliche und dazu ermächtigte Personen".[2] Seit dem 13. Jahrhundert steht er für institutionalisierte Versammlungen (später auch für deren Tagungsgebäude), die bereits zu dieser Zeit in ganz Europa bezeugt sind.[3] In England, dem Mutterland des Parlamentarismus, taucht der Begriff im amtlichen Sprachgebrauch erstmals auf einer Gerichtsrolle („Plea Roll") von 1236 auf. Zunächst wurden Parlamente durch die Herrschenden zur Integration der Beherrschten eingesetzt – konkret zur Geldbewilligung und Absicherung für den Kriegsfall.[4] Abhängig „von der wirtschaftlichen Stärke der Wahlkörperschaften, der finanziellen Schwäche des Monarchen und der taktischen Klugheit einzelner Parlamentarier, Politiker oder Juristen" nahmen die Rechte der Parlamente zu. Bis ins 19. Jahrhundert hinein bildeten sie institutionalisierte Vertretungen der Stände und der wirtschaftlich-politisch führenden Schichten des Bürgertums. Erst die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts ebnete den Weg zum parlamentarischen Repräsentativsystem, aus dem schließlich nach Durchsetzung des Prinzips der Volkssouveränität die parlamentarische Demokratie hervorging. Festzuhalten ist hierbei, dass diese nur eine, aber nicht die ausschließliche Form des Parlamentarismus darstellt, da Parlamente auch in Monarchien oder Diktaturen anzutreffen sind. Andererseits bedürfen Demokratien nicht zwangsläufig eines Parlaments – Rätesysteme setzen vielmehr auf Formen direktdemokratischer Organisation. Innerhalb eines parlamentarischen Regierungssystems meint Parlament „die repräsentative Volksvertretung […], die in freier, gleicher, allgemeiner und geheimer Wahl von den Bürgern gewählt ist, Legislativfunktionen wahrnimmt und […] die Regierung bestellt".[5]

In einem sehr weit gefassten Verständnis beschreibt der Begriff „Parlamentarismus" ein politisches System, in dem ein Parlament existiert. Dabei ist unerheblich, welche Funktionen und Rechte dieses Parlament hat und auf welche Weise es zustande kam. Parlamentarismus beinhaltet demnach nicht nur parlamentarische Demokratien, sondern auch diktatorische Systeme, in denen die Par-

lamente jedoch nur eine rein akklamatorische Funktion haben. Dies zeigt bereits, dass der Begriff für die Praxis unbrauchbar ist, „es sei denn, man benötigt ihn zur Apologie gewisser Systeme".[6] Ein zweiter, engerer Parlamentarismusbegriff setzt dagegen ein Parlament mit exklusiven Rechten in bestimmten Bereichen, vor allem in der Gesetzgebung, der Haushaltsbewilligung oder der Kontrolle der Regierung voraus.[7] Damit schließt der Begriff ganz unterschiedliche politische Systeme wie das US-amerikanische Präsidialsystem, das semipräsidentielle System Frankreichs, das Direktorialsystem der Schweiz oder das parlamentarische Regierungssystem Großbritanniens ein. Eine Gleichsetzung von Parlamentarismus und parlamentarischem Regierungssystem ist folglich unzulässig – das parlamentarische Regierungssystem ist vielmehr nur eine von mehreren möglichen Spielarten des Parlamentarismus. Auf den Ursprung des Begriffs verweist Hans Boldt: Demnach ist er „von Napoleon III. 1851 zur Verächtlichmachung seiner parlamentarischen Gegner in Umlauf gesetzt" worden und hat zunächst als „Schlagwort der Reaktion für ein Regime, in dem die Regierung schlechthin nach der Pfeife der Herren Schultze und Müller tanzen muß", gedient. Diese Vorstellung verband sich später mit dem Vorurteil „einer schwätzenden und lärmenden Volksvertretung".[8]

In einer differenzierten Begriffsanalyse arbeitet Heinz Rausch[9] drei Bedeutungsebenen des „parlamentarischen Regierungssystems" heraus: Als erstes „meint das Wort die einfache Tatsache mittelbarer Herrschaft, also das reine Faktum der Existenz eines Parlamentes in einem Herrschaftssystem". In einer engeren Begriffsauslegung wird auf die rechtliche Stellung einer Volksvertretung innerhalb der staatlichen Ordnung geachtet. Konstitutiv wirkt hier ein „aus freien Wahlen hervorgegangenes Parlament", das „maßgeblich an der Staatswillensbildung beteiligt ist". Diesem müssten insbesondere „Hoheitsrechte" wie die Mitwirkung bei Gesetzgebung und Budgetrecht sowie bei der Kontrolle der Regierung zustehen. Für die letzte Bedeutungsebene nimmt Rausch – bei einer als grundlegend vorausgesetzten Existenz eines „frei gewählten, mit Machtbefugnissen ausgestatteten Parlamentes" – die Beziehung zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt genauer in den Blick. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich „das parlamentarische Regierungssystem gerade nicht durch eine strikte Scheidung, sondern durch eine enge Verbindung von exekutiver und legislativer Gewalt in einer Parteiregierung" auszeichnet. Die Regierung wird vom Parlament legitimiert und gestützt und ist diesem verantwortlich. In der Praxis agiert das Parlament dabei nicht mehr als Einheit. Vielmehr ist es in Regierungsfraktion(en) und Opposition gespalten. Die politischen Entscheidungen werden durch ein Zusammenspiel zwischen Regierung und sie stützende(n) Fraktion(en) gemeinsam getroffen. Hinzu tritt der Einfluss der hinter Regierung und Mehrheitsfraktion(en) stehenden Parteien, deren Programme verwirklicht werden sollen. Dem gegenüber stehen die Fraktionen, die die Regierung nicht tragen und ihre Entscheidungen deshalb in der Regel ablehnen. Sie üben als Opposition de facto die eigentlichen Kontrollrechte des Parlaments aus und entwickeln Gegenkonzeptionen zur Politik der Regierung.[10] Die klassische Gewaltenteilung ist einer weitgehenden „Gewaltenverknüpfung" gewichen.[11]

In der Forschung hat sich die dritte, von Rausch in den Fokus gerückte Bedeutungsebene durchgesetzt.[12] Demnach ist die vollziehende Gewalt im Sinne einer doppelten Exekutive auf der obersten Staatsebene verteilt – auf ein eher repräsentative Funktionen wahrnehmendes Staatsoberhaupt (Monarch oder Präsident) und einen Regierungschef, der über die Richtlinienkompetenz verfügt – „theoretisch selbständig, praktisch in Zusammenarbeit mit seinen Ministerkollegen und – noch weiter – mit den ihn im Parlament stützenden Fraktionen". Grundlegend für die Geschäftsfähigkeit der Regierung ist, dass sie durch das Parlament unterstützt wird – sowohl direkt (durch Wahl

des Regierungschefs) als auch indirekt (durch Zustimmung zu Gesetzesvorlagen etc.). Für Abgeordnetenmandat und Regierungsamt darf es weder ein Kompatibilitätsgebot noch ein Inkompatibilitätsverbot geben, das heißt, es muss sichergestellt sein, dass man beiden Organen gleichzeitig angehören kann, ohne dass dafür ein Zwang besteht. Die Regierung muss sich dem Parlament gegenüber verantworten. Im Falle eines Misstrauensvotums besteht – wenn nicht eine verfassungsmäßige – „zumindest eine moralische Rücktrittsverpflichtung". Diese ergibt sich jedoch auch allein aus praktischen Erwägungen heraus, „da eine Regierung, die für ihre politischen Initiativen keine Unterstützung findet und sie damit nicht in die Tat umsetzen kann, nicht mehr ‚regieren' kann". Für den Fall, dass eine effektive Regierungsarbeit durch die Bildung einer „Parlamentsoligarchie" gefährdet bzw. unmöglich gemacht wird, muss der Regierungschef in Absprache mit dem Staatsoberhaupt als Instrument der Konfliktregelung über ein beschränktes Parlamentsauflösungsrecht verfügen. Zwischen der Regierung und der (den) Mehrheitsfraktion(en) besteht eine „Interessenkongruenz, die zu einer mehr oder minder starken Verflechtung führt und in die völlige Verschmelzung bei Dominanz der Regierung übergehen kann".[13]

Das Element der politischen Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament betont Winfried Steffani noch stärker. Für ihn ist die Frage der Absetzbarkeit einer Regierung durch das Parlament das entscheidende Kennzeichen für ein parlamentarisches Regierungssystem. Sofern dem Parlament diese Kompetenz fehle, handle es sich um ein präsidentielles Regierungssystem, in dem sich Legislative und Exekutive weitgehend unabhängig voneinander gegenüberstehen.[14] Gleichzeitig ist die Exekutive im Präsidentialismus in der Regel geschlossen – der Staatspräsident übernimmt sowohl die Regierung als auch die Repräsentation des Staates. Im parlamentarischen Regierungssystem zwingt gerade die Möglichkeit eines Recalls der Regierung durch das Parlament diese dazu, sich stets der Unterstützung der Parlamentsmehrheit vergewissern zu müssen. Sie hat deshalb darauf bedacht zu sein, dass über die Fraktionsdisziplin die Regierungsstabilität permanent gewährleistet bleibt. Dies gelingt umso eher, „je enger eine Regierung mit der sie tragenden Parlamentsmehrheit verbunden ist […]. Diese Verbindung zu schaffen, ist im parlamentarischen Regierungssystem die wichtigste Funktion der Parteien im Parlament." Umgekehrt bedingt die Aussicht auf Abberufung der Regierung die Disziplinierung der nicht die Regierung tragenden Parlamentsfraktionen im Sinne einer „systematisch und langfristig organisierte[n] und strategisch orientierte[n] Opposition".[15] Beide Seiten – Regierungsmehrheit und Opposition – stehen sich also im Rahmen einer „institutionellen Gewaltenteilung"[16] als mehr oder weniger fest gefügte Handlungseinheiten gegenüber.

Als vielfach beschworenes Idealbild parlamentarischer Regierungsformen gilt die Kabinettsregierung in Großbritannien. Hier stellt die Regierung, die sich aus dem Kabinett, der Parlamentsmehrheit sowie den Spitzen der Ministerialverwaltung zusammensetzt, das politische Willens- und Entscheidungszentrum dar. Für das Binnenverhältnis Parlament – Regierung bedeutet dies tendenziell eine Schwächung des Parlaments, da die Regierung über die sie tragende Parlamentsmehrheit direkten Einfluss auf Parlamentsentscheidungen gewinnt. Das Parlament wird so maximal zum Modifizierungsorgan von Regierungsentscheidungen.[17] Die „klassisch-kontinental" geprägte Variante des parlamentarischen Regierungssystems baut dagegen auf einem Mehrparteiensystem auf. Über die Aufteilung der politischen Verantwortung (Regierung – Opposition) entscheiden erst die nach der Wahl einsetzenden Koalitionsverhandlungen. Innerhalb von Mehrparteienregierungen fällt eine straffe Führung schon allein aus Rücksicht auf die Regierungsfraktionen deutlich schwerer. Das Parlament hat hier größeres Gewicht als in einem Zweiparteiensystem,

Regierungswechsel kommen innerhalb einer Legislaturperiode häufiger vor.[18] Der Vorteil des britischen „Westminster-Modells“ besteht in der eindeutigen Verteilung politischer Verantwortlichkeit aufgrund des relativen Mehrheitswahlrechts und in seiner besonders hohen politischen Stabilität (vgl. Kapitel 4.3).

2.2 Aufgaben von Regierung, Parlament und Opposition im parlamentarischen Regierungssystem

Die Regierung hat im parlamentarischen Regierungssystem neben dem politischen Regieren und der Vertretung des Staates nach außen wie nach innen an der Gesetzgebung mitzuwirken, sie ist für die Aufstellung des Haushaltsplans und für die Umsetzung der Parlamentsbeschlüsse zuständig. Das Parlament, „dem der Wähler für die Dauer der Legislaturperiode als anvertrautes Amt die Feststellung des Gemeinwohles übertragen hat, ist Ort der Repräsentanz des Volkes“.[19] Seine konkreten Aufgaben bestehen in der Mitwirkung an der Berufung und Abberufung der Regierung, in der Gesetzgebung, in der Haushaltsbewilligung und Kontrolle der Regierung sowie in der Kommunikationsfunktion gegenüber der Öffentlichkeit. Der letzte Punkt bezieht sich dabei nicht nur auf die nötige „Transparenz der parlamentarischen Verfahren“ in Plenum und Ausschüssen. Mindestens ebenso wichtig erscheint die „kleine Münze der Alltagskommunikation der Abgeordneten mit ihrer Öffentlichkeit“. Gerade diese Interaktion zwischen Wahlvolk und Gewählten gehört zu den vornehmsten Parlamentsaufgaben im Sinne einer immer wieder zu erneuernden „Legitimation, also [der] Gewährleistung von Zustimmung der Bürger zur Politik und zum politischen System“.[20]

Im Parlament bilden die Regierungsfraktion(en) im Regelfall die Mehrheit, die Oppositionsfraktion(en) die Minderheit. Opposition meint ganz allgemein die „nicht an der Ausübung der Macht beteiligten politischen Gruppierung[en]“, also die Fraktionen, die die Regierung nicht tragen. Das sich naturgemäß ergebende „Spannungsverhältnis zwischen Regierungsmehrheit und regierungsbekämpfender Minderheit“ ist von „permanente[n] Auseinandersetzung[en]“ geprägt. Wie Heinrich Oberreuter betont, vollziehen sich diese Konflikte jedoch auf der verbindenden Basis der Anerkennung des parlamentarischen Regierungssystems und seiner Spielregeln: „Opposition bedeutet volle Integration in den Willensbildungsprozeß als ‚der andere Beweger der Politik‘ [Carlo Schmid] mit dem Willen und der Chance, in der Gegenwart auf die politischen Handlungsabläufe einzuwirken und in Zukunft selbst die Macht allein oder in einer Koalition auszuüben.“[21] Auf die historische Bedeutung einer systemloyalen Opposition verweist Dieter Thränhardt. Weder im Reichstag des Kaiserreichs noch in den Landesparlamenten nach 1871 war die „Legitimität der Opposition“ anerkannt. Oppositionsbewegungen – egal welcher Couleur – wurden „zu ‚Reichsfeinden‘ erklärt und diskriminiert“.[22] Zu einer echten Identifikation dieser Kräfte mit dem politischen System konnte es unter diesen Bedingungen nicht kommen. Sie mussten grundlegende Veränderungen anstreben – ob nun im Sinne eines revolutionären Umsturzes oder eines gemäßigten Revisionismus.

Die systemloyale Opposition sieht dagegen ihre wichtigsten Aufgaben in Kritik, Kontrolle und Alternative. Sie kritisiert und kontrolliert die Regierung und die Verwaltung und versucht sich der Öffentlichkeit und den Wählern mit eigenen Konzepten als bessere politische Alternative zu empfehlen.[23] Im Prinzip stehen ihr für ihr Wirken zwei verschiedene Strategien zur Verfügung: die der „kooperative[n] Opposition“ oder die der „kompetive[n] Opposition“. Erstere setzt „auf Mitbeteiligung und Mitgestaltung im politischen Prozeß“, zweitere akzentuiert „die konkurrenz-

orientierte kontroverse Diskussion“. Die Wahl der Strategieform bleibt der Opposition überlassen, beide Optionen sind legitim.[24]

2.3 Exkurs: Organisationsstruktur des Bayerischen Landtags

Ohne Kenntnis seiner Organisationsstruktur sind die Arbeitsabläufe des Bayerischen Landtags nicht nachvollziehbar. Deshalb sollen nachfolgend seine wichtigsten Organe, Hilfsorgane und organisationstechnischen Einrichtungen vorgestellt werden.[25]

Der Bayerische Landtag erscheint in der Bayerischen Verfassung von 1946 im Sinne seiner Gesamtheit – also als Vollversammlung oder Plenum – als Staatsorgan. Wenn in der Verfassung vom Landtag die Rede ist, kann stets nur das Landtagsplenum als Vertretung des bayerischen Volkes gemeint sein. Dementsprechend sind auch nur die Entscheidungen und Beschlüsse der Vollversammlung „Akte der Willensäußerung des Parlamentes“.[26] Der Landtag wird für die Dauer einer Wahl- oder Legislaturperiode gewählt, also für den Zeitpunkt von einer Landtagswahl bis zur nächsten. Diese Zeitspanne betrug bis 1998 vier, seither fünf Jahre. Wie oft sich der Landtag als Plenum innerhalb einer Legislaturperiode versammelt, bleibt ihm überlassen. In der Regel sind die Landtagssitzungen in Tagungen unterteilt, zwischen denen jeweils eine mehrwöchige Sommerpause liegt. Außerhalb der Tagungen, zwischen der letzten Sitzung des alten und der ersten Sitzung des neuen Landtags, nach Selbstauflösung oder Abberufung des Landtags per Volksentscheid ist „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten“ ein Zwischenausschuss zu berufen (Art. 26 BV). Er tritt dabei in die Rechte des Landtags ein, darf aber keine Gesetze beschließen, keine Ministeranklage erheben oder Volksbegehren behandeln.

Der Landtagspräsident hat eine Doppelfunktion: Er ist, sofern er das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtag ausübt und die Hausverwaltung führt, Hilfsorgan des Landtags (vgl. Art. 21 BV). Im Falle der Landtagsauflösung nach Art. 44 Abs. 5 BV, der Weiterführung der Parlamentsgeschäfte bis zur Konstituierung eines neuen Landtags gemäß Art. 20 Abs. 2 BV und in seiner Rolle als Vertreter Bayerns nach außen durch Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten (vgl. Art. 44 Abs. 3 BV) handelt er als selbstständiges Staatsorgan.

Zu Beginn jeder Legislaturperiode wählt der Landtag in getrennten Wahlgängen ein Präsidium. Es besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und den Schriftführern. Seine Mitglieder können durch den Landtag jederzeit von ihren Ämtern abberufen werden. Einzige Ausnahme hierfür bildet Art. 44 Abs. 3 Satz 5 BV, wonach der Landtagspräsident nicht abberufen werden darf, wenn er nach Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten die Vertretung Bayerns nach außen innehat. Es entspricht einer langen parlamentarischen Tradition, dass die stärkste Fraktion den Präsidenten stellt. Dem Präsidenten obliegt nicht nur die Leitung der Plenarsitzungen. Er führt die gesamten Geschäfte des Landtags, vertritt ihn nach außen und übt das Hausrecht und die Polizeigewalt aus. Das Präsidium koordiniert die Parlamentsarbeit und ist Kontroll- und Beschlussorgan für Verwaltungsangelegenheiten des Landtags. Besondere Bedeutung kommt ihm bei der Aufstellung des Landtagsetats zu, den das Plenum im Rahmen der regulären Haushaltsberatungen beschließen muss.[27]

Der Ältestenrat gehört neben dem Präsidium und dessen Mitgliedern zu den geschäftsführenden Organen des Landtags. Ihm gehören der Landtagspräsident und seine Stellvertreter sowie von den

Fraktionen bestimmte Vertreter an. Seine Verhandlungen führt der Präsident, in dessen Verhinderungsfall einer seiner Stellvertreter. Der Präsident beruft den Ältestenrat ein. Während der Betrachtungszeit der vorliegenden Arbeit tagte er standardmäßig jeweils zu Beginn einer Sitzungsfolge. Seine Bedeutung innerhalb des Parlamentsbetriebs wurde lange Zeit unterschätzt. Er ist keineswegs „lediglich Hilfsorgan des Präsidenten", wie Emanuel Schmid 1950 konstatierte.[28] Er ist viel mehr noch als das Präsidium politisches Lenkungsgremium des Landtags, dem neben dem Präsidenten auch die Spitzen der im Landtag vertretenen Fraktionen angehören. Hier werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit alle wichtigen politischen Fragen vorberaten und Lösungen für Konflikte gesucht.

Von größter Bedeutung für die Funktionsfähigkeit eines Parlaments ist die Tätigkeit seiner Ausschüsse. Das Plenum kann „allenfalls die Grundlinien der Gesetzgebung und anderer komplexer Gegenstände beraten und festlegen […], unmöglich aber deren Details: Das würde den gesamten parlamentarischen Betrieb blockieren."[29] In den Ausschüssen sitzen die Fachexperten gemäß der Stärke der einzelnen Fraktionen zusammen und beraten die Gesetzesvorlagen und Anträge vor, die anschließend dem Plenum zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Über die Einsetzung und die Größe der Ausschüsse entscheidet das Plenum. Ohne die Zuarbeit dieser Ausschüsse wäre das Plenum vollkommen überfordert. Seine Arbeit tritt auch rein quantitativ gegenüber der Tätigkeit der Ausschüsse und Kommissionen deutlich zurück. Der oft kritisierte dominierende Einfluss der Ausschüsse ist – positiv gewendet – eine unverzichtbare Voraussetzung für effiziente Abläufe im parlamentarischen Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozess. Da in Bayern im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern die Ausschüsse seit der Verabschiedung der Geschäftsordnung vom 12. Mai 1948 öffentlich tagen, kann auch von keiner „Hinterzimmerdemokratie" gesprochen werden. Gemäß den Abschnitten VII und VIII GO BLT 1954 ist zu unterscheiden zwischen ständigen Ausschüssen, weiteren Ausschüssen und Untersuchungsausschüssen. Ständige Ausschüsse wurden zwischen 1946 und 1962 für folgende Geschäftsbereiche eingesetzt: Geschäftsordnung, Wahlprüfung, Staatshaushalt und Finanzfragen, Verfassungsfragen und Rechtsfragen, Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft, Sozialpolitische Angelegenheiten, Kulturpolitische Fragen, Fragen des Beamten- und Besoldungsrechts sowie Eingaben und Beschwerden. Weitere Ausschüsse gab es außerdem u.a. für das Flüchtlingswesen, Bayern-Pfalz, Grenzlandfragen, Bundesangelegenheiten und Sicherheitsfragen. Einige der Ausschüsse – so etwa die Ausschüsse für den Staatshaushalt, für Wirtschaft und Verkehr, für Ernährung und Landwirtschaft, für Sozialpolitische Angelegenheiten und für Kulturpolitische Fragen – spiegeln die Geschäftsbereiche der Ministerien in der Regierungsorganisation wider. Die Mitglieder dieser Fachausschüsse sind besonders gut mit der einschlägigen Materie vertraut und können bei den Beratungen entsprechend informiert und selbstbewusst der Regierung gegenübertreten. Gleichzeitig dient die Mitgliedschaft bzw. der Vorsitz in diesen Ausschüssen nicht selten als Sprungbrett auf den Posten des Ministers oder Staatssekretärs im jeweiligen Ressort.

Fraktionen sind freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten zur gemeinsamen Durchsetzung ihrer politischen Vorhaben im Parlament. Die Fraktionsmitglieder gehören in der Regel der gleichen Partei an, was jedoch nicht zwingend ist. Als Organe des Parlaments genießen die Fraktionen besondere Vorrechte, so haben sie – entsprechend ihrer Größe – etwa Anspruch auf Finanzierung und auf die Teilhabe an der Besetzung von parlamentarischen Ämtern und Ausschusssitzen.[30] Jede Fraktion wählt zu Beginn der Legislaturperiode einen Vorstand. Der Fraktionsvorsitzende ist Sprecher und Repräsentant seiner Fraktion in- und außerhalb des Parlaments. Ihm kommt im

Parlamentsbetrieb zentrale Bedeutung zu, da er nicht nur innerhalb der Fraktion die Arbeit verteilt, Gegensätze ausgleicht und Mehrheiten für Abstimmungen organisiert. In dringenden Fällen kann er auch Entscheidungen ohne seine Fraktion treffen. Er gehört traditionell dem Ältestenrat an und ist so an allen Beschlüssen dieses parlamentarischen Lenkungsgremiums beteiligt. Der Fraktionsvorsitzende ist das Verbindungsglied zwischen Fraktion und Parteispitze auf der einen und zwischen Fraktion und Regierung auf der anderen Seite. Der Fraktionsvorsitzende leitet die Fraktionssitzungen, in denen unter Ausschluss der Öffentlichkeit die nächste Plenarsitzung und alle Anträge, die an das Plenum gehen sollen, vorberaten werden. Die Fraktionen übernehmen auch in der parlamentarischen Binnendemokratie eine wichtige Aufgabe, noch einmal verstärkt, wenn zur Herstellung entscheidender Mehrheiten Fraktionsdisziplin eingefordert wird, die abweichendes Stimmverhalten unmöglich macht. Vor diesem Hintergrund bilden die nicht öffentlichen Fraktionssitzungen „oft die einzigen Stellen, wo noch wirksam kritisiert und in einem geringeren Ausmaße allenfalls kontrolliert werden kann“.[31]

Anmerkungen

1) Hofmann, Wilhelm / Riescher, Gisela: Einführung in die Parlamentarismustheorie, Darmstadt 1999, S. 1.
2) Kluxen, Kurt: Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt a.M. 1983, S. 17.
3) Vgl. Hofmann / Riescher: Einführung, S. 1; als Überblick über die Entwicklung des Parlamentarismus in Bayern nach wie vor: Möckl, Karl: Die Geschichte der politischen Repräsentation des Volkes in Bayern, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 29–51; speziell zum 19. Jahrhundert: Götschmann, Dirk: Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819–1848 (= Handbuch der Geschichte des Deutschen Parlamentarismus und der politischen Parteien, 7), Düsseldorf 2002 sowie Löffler, Bernhard: Die bayerische Kammer der Reichsräte 1848 bis 1918. Grundlagen, Zusammensetzung, Politik (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 108), München 1996.
4) Vgl. Kluxen: Geschichte und Problematik, S. 18 f.
5) Hofmann / Riescher: Einführung, S. 3.
6) Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarb. u. aktual. Ausgabe, München 2000, Volltextversion für Internetpublikation, URL: <http://192.68.214.70/blz/web/100025/a25v1.html> (10.11.2009).
7) Vgl. Hofmann / Riescher: Einführung, S. 4 f.
8) Boldt, Hans: Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus, in: Brunner, Otto / Conze, Werner / Koselleck, Reinhart (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, 2. Aufl. Stuttgart 1997, S. 649–676, hier S. 667 f.
9) Vgl. Rausch, Heinz: Das parlamentarische Regierungssystem – eine begriffliche Klärung, in: Politische Bildung 4 (1971), 4, S. 10–25, hier S. 12 ff.
10) Rausch: Regierungssystem, S. 15; zur Gewaltenteilung vgl. Stammen, Theo: Gewaltenteilung, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 227 ff.
11) Meier: Die parlamentarische Demokratie, S. 10.
12) Vgl. etwa die Definition bei Schubert / Klein: Das Politiklexikon, S. 224, Hofmann / Riescher: Einführung, S. 3 u. Herder-Lexikon Politik, S. 170.
13) Rausch: Regierungssystem, S. 21 f.
14) Vgl. Steffani, Winfried: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 39.
15) Steffani: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, S. 51 u. 122.
16) Croissant, Aurel: Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden 2002, S. 131–155, hier S. 135.
17) Historisch betrachtet, steht dem auf der anderen Seite die Forderung liberaler Kräfte des 19. Jahrhunderts nach einer Parlamentsherrschaft gegenüber. Dieser Auffassung zufolge käme die Regierung lediglich einem handlungsbevollmächtigten Exekutivausschuss des Parlaments gleich (vgl. Rausch: Regierungssystem, S. 17).
18) Rausch: Regierungssystem, S. 23.

19) Rausch, Heinz: Der Bayerische Landtag in Verfassung und politischem Prozeß, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 81–129, hier S. 83.
20) Oberreuter, Heinrich: Beruf und Bild des Abgeordneten im Wandel, in: Ders. (Hg.): Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie (= Beiträge zum Parlamentarismus, 9/1), München 1996, S. 15–24, hier S. 19.
21) Oberreuter, Heinrich: Die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, in: Parlament und Regierung. Fragen des parlamentarischen Regierungssystems (= Politische Bildung 4 [1971], 4), S. 27–40, S. 31 u. 34.
22) Thränhardt, Dieter: Opposition, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 454–458, hier S. 454.
23) Vgl. Oberreuter, Heinrich: Parlamentarische Opposition – Lästiger Mahner oder „anderer Beweger der Politik"? Zur Lage der Opposition in Bayern und anderswo, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 311–334, hier S. 314 ff.
24) Oberreuter, Heinrich: Opposition im Bayerischen Landtag. Theorie und Praxis, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 181–210, hier S. 189.
25) Vgl. zum Folgenden Rausch: Der Bayerische Landtag, S. 90–94.
26) Rausch: Der Bayerische Landtag, S. 90.
27) Vgl. Götschmann, Dirk: Landtagspräsident, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44758> (18.8.2010).
28) Schmid: Geschäftsordnung, S. 46.
29) Götschmann, Dirk: Landtagsausschüsse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44757> (18.8.2010).
30) Vgl. Schubert / Klein: Politiklexikon, S. 110.
31) Schmid, Gerhard: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung (= Basler Studien zur Rechtswissenschaft, 99), Basel / Stuttgart 1971, S. 259.

3 Lehrbeispiel der Vergangenheit: Parlament und Regierung in der Weimarer Republik

3.1 Das parlamentarische Regierungssystem in Bayern 1919–1933

In der Krisensituation kurz vor Ende des Ersten Weltkriegs kam es am 2. November 1918 mit der Einführung der parlamentarischen Monarchie zu einer umfassenden Reform des Regierungssystems im Königreich Bayern. Fortan konnte der König nur noch Kabinettsmitglieder ernennen, die das Vertrauen des Landtags (Kammer der Abgeordneten) hatten. Hinzu kamen das Verhältniswahlrecht auch für Frauen, die Abschaffung des Zensus und die Festlegung der Dauer der Finanzperiode auf ein Jahr. Schließlich sollte auch die erste parlamentarische Kammer (Kammer der Reichsräte), in der bisher durch Geburt, Amt oder königliche Ernennung legitimierte Reichsräte gleichberechtigt zum Landtag die Staatsgeschäfte beraten hatten, in eine Art Vertretung der Berufsstände umgewandelt werden, die nur noch über ein Veto mit aufschiebender Wirkung verfügen sollte. Damit war die Parlamentarisierung des Regierungssystems praktisch erreicht. Nachdem der Landtag am 6. November 1918 einstimmig für die Reform votiert hatte, fehlte nur noch die Zustimmung der Reichsräte, die zwei Tage später erfolgte. Bayern erhielt eine Regierung aus Zentrum, Mehrheits-Sozialdemokraten (MSPD) und Liberalen. Die Neuordnung sollte den Endpunkt der bereits mit den Reformen des Landtags- und Gemeindewahlrechts 1906 und 1908 sowie der Berufung Georg Friedrich Graf von Hertlings als Vorsitzender des Ministerrats 1912 in Gang gesetzten Entwicklung bilden. Sie kam jedoch zu spät: Am 7. November 1918 beendete die Revolution unter Führung Kurt Eisners die Monarchie. An ihre Stelle trat der von Eisner proklamierte Freistaat Bayern. „Im Herbst 1918 war […] das Vertrauen in die Reformfähigkeit eines politischen Systems, das weder den Krieg beenden noch die herrschende Ernährungsproblematik lösen konnte, aufgebraucht. Die Bereitschaft, es im Zweifel auch zu verteidigen, war nicht mehr vorhanden.“ [1]

Eisner war Vorsitzender der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei (USPD). Er ließ sich von einem Provisorischen Nationalrat, der neben Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräten auch Vertreter von MSPD, Bayerischem Bauernbund (BBB) und Liberalen des alten Landtags umfasste, „per Akklamation als Ministerpräsident“ bestätigen.[2] Für seine Revolutionsregierung aus USPD und MSPD lautete die wichtigste Frage: Räteherrschaft oder parlamentarische Demokratie? Während die USPD die Räte-Idee verfocht, trat die MSPD unter Innenminister Erhard Auer für die parlamentarische Demokratie ein. Auer lehnte im Unterschied zu Eisner den Umsturz ab, „weil er seine unvorhersehbaren und unkontrollierbaren Folgewirkungen fürchtete“.[3] Der Provisorische Nationalrat hatte lediglich beratende Funktion. Die Regierung Eisner übernahm sowohl die gesetzgebende als auch die vollziehende Gewalt. Der immer lauter werdenden Forderung nach Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung konnte sich Eisner jedoch nicht verschließen. Die Ausschreibung der Landtagswahlen für den 12. Januar 1919 und ihr Ergebnis bildeten die Vorentscheidung zugunsten des parlamentarischen Systems. Eisners USPD erreichte ganze drei Sitze im Landtag. Auers MSPD errang dagegen 61 Mandate. Stärkste Kraft wurde als Nachfolgepartei des katholischen Zentrums die Ende 1918 in Regensburg gegründete Bayerische Volkspartei (BVP) mit 66 Abgeordneten. Die liberale Deutsche Demokratische Partei (DDP) erreichte 25, der BBB 16, die Bayerische Mittelpartei (BMP) neun Sitze.[4]

Der politische Neubeginn war sofort negativ belastet. Ministerpräsident Eisner wurde am 21. Februar 1919 auf dem Weg in den Landtag, wo er wahrscheinlich seinen Rücktritt erklären wollte,

erschossen. Im Landtag wurde Innenminister Auer bei einem weiteren Anschlag schwer verletzt. Die Abgeordneten ergriffen die Flucht, der Landtag konnte daraufhin nur noch einmal in München zusammenkommen. „Nach schwierigen Verhandlungen der im Landtag vertretenen Parteien untereinander und mit Vertretern des Rätekongresses stimmte dieser letztlich zu, dass unter bestimmten Bedingungen der Landtag am 17. März eine Notverfassung verabschieden, ein sozialistisches Ministerium wählen und mit weitreichenden legislativen Ermächtigungen ausstatten solle."[5] Dieser Plan ging auf: Der Landtag wählte am 17. März 1919 Johannes Hoffmann (MSPD) zum Ministerpräsidenten – einstimmig. Hoffmann bildete eine Minderheitsregierung aus MSPD und USPD, die von den bürgerlichen Fraktionen toleriert wurde.[6] Das ebenfalls am 17. März 1919 verabschiedete vorläufige Staatsgrundgesetz des Freistaates Bayern ermächtigte die Regierung „zu gesetzgeberischen Maßnahmen".[7]

Hoffmanns Reformkurs und sein Ziel, so rasch wie möglich eine neue Landesverfassung zu erarbeiten, wurden durch die vom Revolutionären Zentralrat am 6./7. April 1919 ausgerufene Münchner Räterepublik konterkariert. Für den Zentralrat betrieb Hoffmann „eine zu parlamentsfreundliche Politik", sodass „die Errungenschaften der Revolution verlorenzugehen schienen".[8] Regierung und Landtag flohen nach Bamberg. Da die Entwicklung in der bayerischen Landeshauptstadt auch die Reichseinheit gefährdete, ließ Hoffmann die Räterepublik unter Zuziehung von Truppen des Reichs und aus Württemberg gemeinsam mit bayerischen Verbänden und Freikorps Anfang Mai 1919 niederschlagen.[9] Der anschließende „weiße" Terror stand dem vorangegangenen „roten" Terror in nichts nach. Als unmittelbare Konsequenz trat die USPD aus der Regierung Hoffmann aus. Der Ministerpräsident erklärte am 31. Mai 1919 seinen Rücktritt und bildete ein neues Kabinett „auf breiter Grundlage" unter Einschluss von BVP und DDP. Er wurde noch am gleichen Tag mit 75 von 92 abgegebenen Stimmen erneut zum Ministerpräsidenten gewählt.[10] Die Wirkung der Münchner Ereignisse war jedoch vor allem langfristig katastrophal: Einerseits konnten sich die rechtsgerichteten Freikorps als Sieger und Garanten von Schutz und Ordnung inszenieren, während die Räterepublik und mit ihr alles Linke verteufelt wurde. Andererseits wurde der MSPD sowohl die Mitschuld an der Revolution als auch die politische Verantwortung für das blutige Ende der Räterepublik zugeschoben.[11]

Wichtige Einschränkungen für die in Bamberg zur Beratung stehende neue demokratische Landesverfassung gab die parallel in Weimar erarbeitete Reichsverfassung vor. Wie jedes andere Land musste demnach auch Bayern die republikanische Staatsform annehmen, das parlamentarische Regierungssystem sowie das Verhältniswahlrecht für Männer und Frauen einführen.[12] Obwohl bis auf die Abgeordneten der USPD alle Landtagsmitglieder – also auch die BVP – der neuen Verfassung zustimmten[13], genoss sie nur geringes Ansehen. Die bayerische Bischofskonferenz lehnte sie in einem Hirtenbrief vom September 1919 als „aus der Sünde der Revolution und im Fluche geboren" ab.[14] In konservativen Kreisen wurde ihr angelastet, dass sie überstürzt und voller Lücken verabschiedet worden sei und keine Gewähr gegen drohende Übergriffe der Reichsgewalt biete.[15]

Für die MSPD wurde die Revolution zur historischen Belastung. Denn auch wenn sie selbst Gewaltexzesse und Rätesystem abgelehnt und die Räterepublik blutig hatte beenden lassen, wurde sie in weiten Volkskreisen mit den Schrecken der Revolution identifiziert.[16] Dabei empfand es die große Mehrheit als regelrecht „beschämend", dass „gerade im bislang so geordneten und friedlichen Bayern die revolutionären Unruhen derart eskaliert waren". Die Folge war eine „Verbitterung gegen alle sozialistischen und republikanischen Forderungen". Dass es aufgrund von sozialer Not und

schlechten Arbeitsbedingungen – beispielsweise unter der Augsburger Textilarbeiterschaft – schon lange zuvor zu Unruhen und Streiks gekommen war, blieb dabei unberücksichtigt.[17]

Nach der Bamberger Verfassung verfügte der Landtag über das Gesetzgebungs- und Haushaltsrecht. Durch die Einführung von Elementen der direkten Demokratie (Volksbegehren und Volksentscheid) war das Volk als Souverän ebenfalls an der Gesetzgebung beteiligt. Der Landtag bestellte und kontrollierte die Regierung. Auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder konnte er Untersuchungsausschüsse einsetzen. Eine Legislaturperiode dauerte vier Jahre. Die Wahlen fanden nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts statt, eine Sperrklausel sahen weder die Verfassung noch die später erlassenen Landeswahlgesetze vor. Der Landtag war jederzeit befugt, sich selbst aufzulösen (vgl. §§ 26–56 VU). Oberste Vollzugsbehörde war das „Gesamtministerium", in dem die Stellung des Ministerpräsidenten vergleichsweise schwach war. Der Regierungschef wurde vom Landtag mit absoluter Mehrheit gewählt. Innerhalb des Kabinetts war er nur primus inter pares, die zu berufenden Kabinettsmitglieder durfte er dem Landtag lediglich vorschlagen. Seinen Stellvertreter bestimmte nicht er, sondern das Gesamtministerium. Über eine Richtlinienkompetenz verfügte er – anders als in Sachsen oder Preußen – nicht. Immerhin kam ihm bei Abstimmungen im Kabinett der Stichentscheid zu (vgl. §§ 57–66 VU).[18]

Das parlamentarische Regierungssystem sah vor, dass der Ministerpräsident, die Minister und die Staatssekretäre dem Landtag gegenüber politisch verantwortlich waren (vgl. § 59 Abs. I und II VU) und von diesem zur Rechenschaft gezogen werden konnten (vgl. §§ 53–55 VU). Hatte ein Minister das Vertrauen des Landtags verloren, konnte er durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden. Der Misstrauenskundgabe musste ein Antrag vorausgehen, der der Unterstützung „von mindestens 30 Abgeordneten" bedurfte, „dem Ministerpräsidenten sofort schriftlich mitzuteilen und innerhalb von fünf Tagen zur Beratung zu bringen" war (§ 55 Abs. III VU). Für ein gültiges Misstrauensvotum war die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl nötig (vgl. § 55 Abs. IV VU). Gleichzeitig verpflichtete die Verfassung die Regierung im Falle ihres Rücktritts, „bis zur Bildung eines neuen Ministeriums die Geschäfte weiterzuführen" (§ 66 Abs. I VU). Einer der Väter der Verfassungsurkunde, der Staatsrechtsgelehrte Robert Piloty, betonte im Verfassungsausschuss die Zielrichtung dieser für Bayern neuen Bestimmung: „Das Ministerium ist dem Landtage verantwortlich für die gesamte Leitung auch in politischem Sinne. Ein Ministerium kann also auch abberufen werden durch den Landtag, wenn die Richtung, die es in seiner Politik einschlägt und einhält, dem Landtage nicht mehr genehm ist. Dabei ist im großen und ganzen wohl daran gedacht, daß sich in Bayern in Zukunft […] allmählich größere Mehrheiten bilden, die auch eine gewisse Stetigkeit haben werden, so daß also die jeweilige Mehrheit des Landtags denjenigen Willen repräsentiert, mit dem sich das Ministerium bei der Führung seiner Geschäfte […] unter allen Umständen im politischen Einklange befinden muß." Als Vorteil dieser „Neugestaltung der Verantwortlichkeit" benannte Piloty „ein[en] viel engere[n] Kontakt […] zwischen Regierung und Landtag".[19] Bis dieses parlamentarische Regierungssystem jedoch faktisch umgesetzt wurde, dauerte es fünf Jahre. Erst als 1924 mit Heinrich Held der Fraktionsvorsitzende der stärksten Landtagsfraktion (BVP) zum Ministerpräsidenten gewählt wurde, war die Bindung zwischen Landtag und Regierung in der von Piloty skizzierten Weise hergestellt.[20]

Als im Zuge des Berliner Kapp-Putsches die bayerische Regierung die Übertragung der vollziehenden Gewalt in München Stadt und Land an den Oberbefehlshaber der in Bayern stationierten Reichswehrtruppen, General Arnold von Möhl, anordnete, stimmte nur Ministerpräsident Hoff-

mann dagegen. Als zusätzlichen Regierungskommissar berief das Kabinett den Regierungspräsidenten von Oberbayern, Gustav Ritter von Kahr. Nach dieser Abstimmungsniederlage trat Hoffmann am 14. März 1920 zurück. Mit ihm räumten alle Regierungsmitglieder ihre Posten. Die erste Regierungskrise nach Verabschiedung der Bamberger Verfassung war zugleich eine der folgenreichsten. Die SPD stand aus Protest gegen die Vorgänge um die Berufung Möhls und Kahrs für eine neue Regierung nicht zur Verfügung. Der Landtag wählte zwei Tage später Kahr mit 92 von 134 abgegebenen Stimmen zum neuen Regierungschef.[21] Die Verfassungsurkunde sah für die Gültigkeit der Wahl „die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl" vor (§ 58 Abs. I VU). Bei 180 Abgeordneten lag diese bei 91, Kahr erhielt nur eine Stimme mehr als erforderlich. Kahr war Beamter. Er gehörte zwar der BVP, nicht aber dem Landtag an, war also im „Parlament nicht zu Hause". Kahr stand an der Spitze eines konservativ-liberalen Kabinetts aus BVP, DDP und BBB. Darin kamen der BVP drei, der DDP zwei und dem BBB ein Ministerposten zu. Zwar sah die Verfassung nicht vor, dass der Ministerpräsident Mitglied des Landtags sein musste, trotzdem ist Heinz Hürten in seiner Einschätzung beizupflichten, dass mit dem Kabinett Kahr eine politische Führung aktiviert wurde, „die der parlamentarischen Regierungsweise nicht eben systemkonform war". Denn: „Regierungschef in Bayern war ein Mann, dessen politische Basis weitaus stärker in dem Vertrauen außerparlamentarischer Mächtegruppen zu suchen war als in der Zustimmung von Wählern und Abgeordneten."[22]

Bayern tendierte unter Kahr, der den „Schutz von Ordnung, Ruhe und Arbeit" zu seinem politischen Leitmotiv erkor, weit nach rechts.[23] Der Ruf nach einer verstärkten Staatsautorität hallte durch den Landtag. Eugen Ritter von Knilling (BVP) malte „de[n] drohende[n] sittliche[n] Zusammenbruch" der Gesellschaft an die Wand. Dieser äußere sich „in der Auflehnung gegen jede Autorität". Knilling forderte die Regierung dazu auf, „der Staatsautorität wieder allgemeine Geltung zu verschaffen".[24] Aber auch der Abgeordnete der linksliberalen DDP, Pius Dirr, verlangte eine „zielbewußte und energische", also „den heutigen Zeitverhältnissen entsprechende und angepaßte Staatsführung".[25] Und schließlich begrüßte auch die Mehrheit der Bevölkerung den von Kahrs „Ordnungszelle Bayern" eingeschlagenen Kurs gegen alles Linke und gegen die Politik der Reichsregierung in Berlin.[26]

Die rechts-konservative Ausrichtung der Regierung Kahr, der Ministerpräsident blieb, wurde nach den Landtagswahlen vom 6. Juni 1920 noch verstärkt. Die DDP (13 Abgeordnete, zuvor 25), die fast so deutlich verloren hatte wie die MSPD (26, vorher 61), musste zugunsten der deutschnationalen BMP (20, vorher neun) einen Ministerposten preisgeben. Die BVP blieb nahezu unverändert (65, vorher 66 Sitze), der BBB musste vier Mandate abgeben (12, vorher 16). Am linken Rand schnellte die USPD von drei auf 20 Sitze empor, die KPD erhielt zwei Mandate. Durch das am 11. Mai 1920 verabschiedete Landeswahlgesetz war der Landtag auf 158 Sitze verkleinert worden. Bei seiner Wahl erhielt Kahr von 143 abgegebenen Stimmen 100. Um die verfassungsrechtlich schwache Stellung des Ministerpräsidenten zu überwinden, übernahm er zugleich Außen- und Innenministerium.[27]

In Kahrs Amtszeit fiel der einzige Misstrauensantrag, der zwischen 1919 und 1933 im Landtag gestellt wurde. Anlässlich der Haushaltsberatungen für das Kultusministerium attackierten MSPD und USPD die Pläne von Kultusminister Franz Matt (BVP) zur Reorganisation des Volksschulwesens scharf. Besonders harsche Kritik übten sie an der die Reichsverfassung verletzenden Regel, nach der eine Volksschullehrerin den Schuldienst aufgeben musste, sobald sie geheiratet hatte oder ein uneheliches Kind bekam. Die namentlich vorgenommene Abstimmung brachte eine eindeutige

Ablehnung des Misstrauensantrags, für den sich nur die 33 anwesenden Abgeordneten von MSPD und USPD aussprachen. Dagegen stimmten 89.[28]

Ministerpräsident Kahr sympathisierte offen mit rechtsgerichteten paramilitärischen Organisationen wie den Einwohnerwehren und den „Vaterländischen Verbänden".[29] Als nach der Ermordung des USPD-Abgeordneten Karl Gareis, der sich im Landtag besonders stark für die Entwaffnung der Einwohnerwehren eingesetzt hatte, und des Reichsfinanzministers Matthias Erzberger 1921 Spuren zu der von München aus operierenden „Organisation Consul" führten, protestierte Kahr in Berlin gegen die Ermittlungen der zuständigen Offenburger Staatsanwaltschaft. Kahr weigerte sich, die Reichsnotverordnung „zum Schutze der Republik" umzusetzen. Da die Landtagsfraktionen unter Einschluss der BVP in dieser Frage jedoch zu Kompromissen mit der Reichsregierung bereit waren, trat Kahr am 12. September 1921 zurück.[30]

Nur anderthalb Jahre nach dem Rücktritt Johannes Hoffmanns war damit auch die neue Koalition am Ende. Der BVP gelang es nicht, Kahr zu einer erneuten Kandidatur als Regierungschef zu überreden. Auch Hans Schmelzle, als Staatsrat im Ministerium des Äußern Kahrs „rechte Hand", war nicht zur Übernahme des Amts bereit. Der BVP-Generalsekretär Anton Pfeiffer machte sich schließlich für Hugo Graf von Lerchenfeld stark. Bei der Neuwahl des Ministerpräsidenten erhielt dieser am 21. September 1921 86 von 145 abgegebenen Stimmen.[31] Lerchenfeld gehörte zwar der BVP, nicht jedoch dem Landtag an. Er war wie Kahr Beamter. Im neuen Kabinett stellte die BVP vier Minister, DDP und BBB je einen. Das Außen- und Justizministerium übernahm Lerchenfeld selbst. Christian Roth, unter Kahr der einzige BMP-Minister (Justiz), gehörte der Regierung nicht mehr an. Widerspruch gegen die Kabinettsliste regte sich im Landtag nicht.[32]

Die Regierung Lerchenfeld blieb nur ein Jahr im Amt. Zum Fallstrick wurden wie bei Kahr Auseinandersetzungen mit dem Reich. Nach der Ermordung des Reichsaußenministers Walther Rathenau am 24. Juni 1922 erließ Reichspräsident Friedrich Ebert eine Republikschutzverordnung. Sie sah unter anderem das Verbot der „Organisation Consul" vor, die als Drahtzieher des Mordanschlags galt. Da die Verordnung in die Justiz- und Polizeirechte der Länder eingriff, legte die Regierung Lerchenfeld Protest ein. Als der Reichstag gegen den Widerstand Bayerns am 18. Juli 1922 ein Republikschutzgesetz verabschiedete, wurden einzelne von der BVP gestellte Minister aktiv. Ohne zuvor Rücksprache mit Ministerpräsident Lerchenfeld und dem Koalitionspartner DDP zu halten, erwirkten Innenminister Franz Schweyer, Kultusminister Franz Matt, Finanzminister Wilhelm Krausneck und Sozialminister Heinrich Oswald am 24. Juli 1922 im Ministerrat die Außerkraftsetzung des Republikschutzgesetzes für das rechtsrheinische Bayern und die Verabschiedung einer eigenen bayerischen Notverordnung zum Schutz der Verfassung der Republik. Aus Protest gegen diesen innerkoalitionären Vertrauensbruch schied die DDP mit Handelsminister Eduard Hamm aus der Regierung aus. Die Stelle der DDP nahm die BMP ein, die Franz Gürtner als Justizminister in das Kabinett schickte.[33] Der Landtag billigte am 25. Juli 1922 mit „große[r] Mehrheit", jedoch unter scharfem Protest von SPD, USPD, KPD und DDP das Vorgehen der Regierung und sprach ihr das Vertrauen aus.[34] Ministerpräsident Lerchenfeld konnte sich trotzdem nur noch wenige Wochen im Amt halten und trat, da er die Unterstützung der BVP verloren hatte, am 2. November 1922 zurück.[35]

Als neuen Regierungschef wählte der Landtag am 8. November 1922 Eugen Ritter von Knilling (BVP) mit 86 von 143 abgegebenen Stimmen. [36] Er übernahm alle Kabinettsmitglieder. Knilling,

der letzte königlich bayerische Kultusminister, war der erste Ministerpräsident, der der Mehrheitsfraktion des Landtags angehörte. Doch auch Knilling war nicht der Wunschkandidat der BVP und kam erst nach Absage des Staatsrats Karl Meyer zum Zuge. Innerhalb der Fraktion hatte er neben dem Fraktionsvorsitzenden Heinrich Held und dem Eichstätter Domkapitular Georg Wohlmuth kaum Einfluss. Held und Wohlmuth hatten bereits seit 1907 bzw. 1912 dem Landtag für das Zentrum angehört und waren seither bestens vernetzt. „Wie schon seine beiden Vorgänger übte Knilling mehr oder weniger eine Stellvertreterfunktion aus für die Führer der BVP und jene der ‚Vaterländischen Verbände')".[37]

Auch der Regierung Knilling war nur eine kurze Amtszeit beschieden. Geprägt war diese durch das Krisenjahr 1923, in dem das Kabinett mit der nationalistischen Rechten und dem Reich in Konflikt geriet. Zweimal rief die Regierung den Ausnahmezustand aus. Am 26. September 1923 übertrug sie nach dem Abbruch des passiven Widerstands gegen die Rheinlandbesetzung und aus Furcht vor Unruhen die gesamte vollziehende Gewalt auf den früheren Ministerpräsidenten Kahr als Generalstaatskommissar. Kahr dirigierte Bayern in seiner neuen Funktion noch weiter nach rechts. Seinen Kampf gegen den „Bolschewismus" dehnte er auch auf Ostjuden aus, die entweder noch während des Ersten Weltkriegs aus den von deutschen Truppen besetzten Gebieten Russisch-Polens als Rüstungsarbeiter ins Reich verschleppt worden oder nach 1918 aus den neu entstandenen Staaten Osteuropas zugewandert waren. Kahr ließ sie unter zum Teil frei erfundenen Vorwänden in großer Zahl des Landes verweisen.[38]

Kahr, der sich, wie er sagte, „von heißer Liebe zur bayerischen Heimat" leiten ließ[39], hatte ehrgeizige und hochverräterische Pläne: Gestützt auf die „Vaterländischen Verbände", wollte er im Reich eine „nationale Diktatur" errichten. Adolf Hitler kam ihm jedoch zuvor. Bei seinem Putschversuch am Abend des 8. November 1923 erklärte dieser im Münchner Bürgerbräukeller die bayerische Regierung für abgesetzt. Ministerpräsident Eugen von Knilling, Innenminister Franz Schweyer, Justizminister Franz Gürtner und Landwirtschaftsminister Johann Wutzlhofer wurden festgesetzt. Die nicht verhafteten Kabinettsmitglieder um den stellvertretenden Ministerpräsidenten Franz Matt handelten rasch. Sie proklamierten die Unrechtmäßigkeit des Umsturzes und verpflichteten Beamte, Polizei und das in Bayern stationierte Kontingent der Reichswehr, „ihrer verfassungsmäßigen Regierung treu zu bleiben und den Revolutionären den Dienst zu verweigern".[40] Anschließend flohen sie nach Regensburg.[41] Generalstaatskommissar Kahr, dessen vorrangigste Aufgabe es gewesen wäre, „Volk und Staat zu schützen"[42], ließ sich von Hitler zunächst zur Teilnahme am Putsch drängen, versagte aber in der Nacht nach langem Zögern dann doch seine Mitwirkung. Am nächsten Tag konnte Hitlers Marsch durch das beherzte Eingreifen bayerischer Landespolizei vor der Münchner Feldherrnhalle gewaltsam gestoppt werden.[43] Da es Kahr nicht verstanden hatte, den Putsch im Keim zu ersticken, war auch sein Ansehen deutlich beschädigt. Er blieb jedoch bis zum 18. Februar 1924 mit eingeschränkten Vollmachten im Amt.[44]

Am 21. Februar 1924 löste sich der Landtag mit einstimmigem Beschluss vorzeitig auf. So wurde der Weg frei für Neuwahlen nach dem kurz zuvor reformierten Wahlrecht. Der Landtag wurde um ein Fünftel verkleinert und zählte nur noch 128 Mitglieder. Damit sollte es vor allem Splitterparteien schwerer gemacht werden, in das Parlament einzuziehen. Eine Besonderheit stellten neben den gewählten Kandidaten in den 113 Stimmkreisen die 15 „Landesabgeordneten" dar. Sie wurden von den Parteivorständen unter den nicht gewählten Kandidaten bestimmt. Welche Partei wie viele Landesabgeordnete stellen durfte, wurde aufgrund der auf Landesebene erzielten Reststim-

men entschieden. 1930 wurden die Landesabgeordneten nach einem Urteil des Staatsgerichtshofs abgeschafft.[45]

Die Landtagswahl am 6. April 1924 brachte Verluste für BVP (46 Abgeordnete, vorher 65), BMP (12, vorher 20), DDP (6, vorher 13) und SPD (23, vorher26 Sitze). Letzterer hatte es auch nicht genützt, dass sie sich 1922 mit der USPD wieder vereinigt hatte, die 1920 immerhin auf 20 Mandate gekommen war. Als Gewinner der Landtagswahl konnten sich die Kräfte an den Rändern des politischen Spektrums fühlen: Der Völkische Block, wie sich die Tarnorganisation der verbotenen NSDAP nannte, kam aus dem Stand auf 23 Mandate, die KPD auf neun (vorher zwei). Der BBB blieb nahezu unverändert (zehn, vorher 12 Sitze). Als wenig später die BVP auch bei der Reichstagswahl verlor, trat Ministerpräsident von Knilling zurück. Er musste jedoch weitere sieben Wochen geschäftsführend im Amt bleiben, da zunächst kein Nachfolger gefunden wurde. Vier Kandidaten sagten der BVP ab, ehe sie mit Heinrich Held ihren eigenen Fraktionsvorsitzenden für das Amt benannte.[46]

Der Landtag wählte Held am 28. Juni 1924 mit 68 von 107 abgegebenen Stimmen zum Ministerpräsidenten. Held erreichte damit drei Stimmen mehr als erforderlich. Die Regierungsbildung gestaltete sich schwierig. Für Held kam eine Koalition mit der SPD keinesfalls in Frage, da er mit ihr den Abschluss eines Konkordats mit der katholischen Kirche nicht durchsetzen zu können glaubte. Nachdem in dieser Hinsicht auch der Völkische Block ausfiel, schmiedete der Ministerpräsident ein Bündnis aus BVP, Bayerischem Bauern- und Mittelstandsbund (BBMB – vorher BBB) und Deutschnationaler Volkspartei (DNVP, vorher BMP). Held akzeptierte dabei, dass die rechts gerichtete DNVP zu den erklärten Gegnern des parlamentarischen Regierungssystems gehörte.

Bereits kurz nach seiner Konstituierung setzte der Landtag auf Initiative des SPD-Abgeordneten Wilhelm Hoegner einen Untersuchungsausschuss „zur Untersuchung der Vorgänge vom 1. Mai 1923 in München und der gegen Reichs- und Landesverfassung gerichteten Bestrebungen vom 26. September bis 9. November 1923“ ein. Der Ausschuss, mit dem die SPD die Hintergründe des Hitler-Putsches, die Verstrickung des Generalstaatskommissars Kahr in die Umsturzpläne und das Versagen der Justiz im Hitler-Prozess aufdecken wollte, konnte erst 1927 mit seiner Arbeit beginnen, da das Justizministerium die Herausgabe der angeforderten Akten immer wieder verzögerte. Dies hatte „gute“ Gründe, stand doch auch die hemmende Einflussnahme des von der DNVP präsentierten Justizministers Franz Gürtner (ohne Mandat) auf die Ermittlungen gegen Hitler im Fokus der Untersuchungen. Am Ende konnte sich Hoegner in seiner scharfen Kritik an den staatlichen Behörden gegen die Ausschussmehrheit aus BVP, DNVP und Völkischem Block nicht durchsetzen. Der Abschlussbericht blieb entsprechend vage und leistete keinen Beitrag zur politischen Klärung der Vorgänge. Dies lag vor allem an der BVP, die sich aus ihrer Abhängigkeit von den Deutschnationalen nicht lösen konnte.[47]

Das Konkordat, über das die bayerische Landesregierung bereits seit 1920 mit dem Münchner Nuntius Eugenio Pacelli verhandelt hatte, bildete das wichtigste Vorhaben der neuen Regierung unter Ministerpräsident Held.[48] War der Vertrag mit der katholischen Kirche am 29. März 1924 paraphiert worden, entbrannte um dessen Ratifizierung ein harter parlamentarischer Kampf. Held und Kultusminister Matt warben vehement für die Annahme des entsprechenden Mantelgesetzes. Für die SPD lehnte Hoegner das einseitige Vorgehen der bayerischen Regierung ab, da der

Abschluss eines Konkordats seiner Ansicht nach in die Zuständigkeit des Reiches fiel. Außerdem kritisierte er die starre Haltung Helds, der dem Landtag keine Möglichkeit einräumen wollte, das Konkordat oder die gleichzeitig mit der evangelischen Kirche abgeschlossenen Verträge zu ändern.[49] Neben den Sozialdemokraten lehnten auch KPD, DVP, DDP und die Mehrzahl der Abgeordneten des Völkischen Blocks das Mantelgesetz ab. Am 15. Januar 1925 erreichte Held jedoch, gestützt auf seine Koalition, die Zustimmung des Landtags (73 zu 52 Stimmen).[50] Mitte der 1950er-Jahre sollte es dann die Regierung unter Ministerpräsident Hoegner sein, die mit ihrer geplanten Reform der Lehrerbildung nicht zuletzt am Konkordat und dem Widerstand der katholischen Kirche scheiterte (vgl. Kapitel 13.4.6).

Weniger Erfolg war der Regierung Held im Kampf um eine föderalistische Reichsreform beschieden. Mithilfe von Denkschriften versuchte sie Berlin zum Einlenken zu bewegen und die von ihr diagnostizierte „fortlaufende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Reichsverfassung“ zu beenden.[51] Als Vorbild einer solchen Reform wollte Held die Bismarck'sche Reichsverfassung anerkennen. 1871 hatte Bayern zwar seine Selbstständigkeit verloren, durch die Gewährung so genannter Reservatrechte (u.a. eigenes Post- und Telegrafenwesen) jedoch eine Art Sonderstellung im Reich erhalten. Held legte mit diesem Kampf gegen expansive Tendenzen auf Reichs- bzw. Bundesebene den Grundstein einer Föderalismuspolitik, die nach dem Zweiten Weltkrieg alle Staatsregierungen fortführen sollten (vgl. Kapitel 8).

Auf der anderen Seite hatte sich Held von der DNVP dazu drängen lassen, auf den bisherigen Innenminister Schweyer zu verzichten, der sich zuvor als energischer Bekämpfer der Nationalsozialisten profiliert hatte. Diese fühlten sich nach der Aufhebung von Hitlers Haft Ende 1924 und des Parteienverbots Anfang 1925 stark genug für einen eigenständigen Kurs. Zwar belegte der bayerische Innenminister Karl Stützel (ohne Mandat) Hitler nur wenige Wochen später mit einem Redeverbot. Hitler wich für seine Agitation daraufhin jedoch kurzerhand nach Thüringen aus. In Bayern verließen sechs Abgeordnete den Völkischen Block und gründeten eine eigene Fraktion der NSDAP. 1927 erreichte Justizminister Franz Gürtner die Aufhebung von Hitlers Redeverbot. Innerhalb der bayerischen Regierung standen sich damit zwei Minister in einer wichtigen Frage unversöhnlich gegenüber.[52]

Der größte Erfolg des Kabinetts Held bestand neben dem Abschluss des Konkordats darin, dass es ihm gelang, die volle Legislaturperiode von vier Jahren im Amt zu bleiben. Held trug als Ministerpräsident dazu bei, die Regierungsgeschäfte insgesamt zu beruhigen und zu verstetigen. Bei der Landtagswahl am 20. Mai 1928 wurde das honoriert. Helds Sieg wurde durch die infolge der Erholung der Wirtschaft und insbesondere die Überwindung der Inflation spürbar gewordene Verbesserung der Lebensverhältnisse begünstigt. Die Wirtschaftsproduktion war im Vergleich zu 1924 gestiegen, die Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum zurückgegangen. Dies führte zu einer Schwächung der Ränder des politischen Spektrums. Die NSDAP fiel von 23 Mandaten (Völkischer Block) auf neun zurück, die KPD verfügte nur noch über fünf statt neun Abgeordnete. Die BVP blieb stärkste Kraft im Landtag mit unverändert 46 Sitzen. Die SPD legte von 23 auf 34 Mandate zu, der BBMB verbesserte sich von zehn auf 17 Abgeordnete. Die DNVP erreichte 13 Sitze, die DVP vier. Die DDP war nicht mehr im Landtag vertreten.[53]

„Auch nach dieser Wahl dachte die BVP nicht daran, die SPD, die auf einen kräftigen Stimmenzuwachs verweisen konnte, als Koalitionspartner zu gewinnen und sie damit aus ihrer politischen

Isolierung, sich selbst aber aus der Umarmung durch die Deutschnationalen zu befreien."[54] Held favorisierte die Fortsetzung der Koalition mit BBMB und DNVP. Die der Regierungsbildung vorausgehenden Verhandlungen verliefen indes nicht reibungslos. Insbesondere das Verhältnis der BVP zum Bauernbund, der zunehmend als Konkurrenz empfunden wurde, war angespannt. Erst am 30. Juli 1928, also fünf Wochen nach der konstituierenden Sitzung des Landtags, wählte der Landtag Held mit 72 von 122 abgegebenen Stimmen erneut zum Ministerpräsidenten.[55]

Die Koalition hielt bis 1930. Zum Bruch kam es bei der Abstimmung über die Einführung einer Schlachtsteuer.[56] Diese war in den Augen von Finanzminister Hans Schmelzle (ohne Mandat) nötig geworden, um die Ausfälle der an das Reich übergegangenen Einnahmen aus der Biersteuer zu kompensieren. Der BBMB stellte sich quer. Er verwies auf die enormen Belastungen der bayerischen Landwirtschaft und lehnte eine neue Steuer entschieden ab. Stattdessen empfahl er einen rigiden Sparkurs. Der BBMB-Abgeordnete Fritz Scheifele hielt Schmelzle in der Debatte am 15. Juli 1930 unmissverständlich vor: „Man muß sich einmal, ob man will oder nicht, zu dem Grundsatze bekennen: Man kann nicht mehr ausgeben, als man einzunehmen in der Lage ist. […] Man kann nicht ungestraft eine solche Politik treiben, es muß einmal ein Defizit heranwachsen, das zu einer Katastrophe führt […]."[57] Schmelzle verlor die Abstimmung mit 58 zu 67 Stimmen bei einer Stimmenthaltung.[58] Der BBMB stimmte geschlossen dagegen. Die Regierung führte die Schlachtsteuer am 1. August 1930 dennoch ein – per Notverordnung „zur Behebung des finanziellen Notstandes des Staates". Als die SPD daraufhin die Aufhebung der Schlachtsteuerverordnung beantragte, verband Ministerpräsident Held mit der Abstimmung die Vertrauensfrage. Finanzminister Schmelzle appellierte an die Abgeordneten, dem bayerischen Staat die notwendigen neuen Einnahmen nicht zu verweigern – anderenfalls werde Bayern und mit ihm „das letzte Bollwerk des Föderalismus in Deutschland" zu Fall gebracht.[59] Dennoch fand die Regierung auch bei dieser Abstimmung am 20. August 1930 mit 58 zu 62 Stimmen keine Mehrheit.[60] Gegen sie stimmten „Sozialdemokraten zusammen mit den Bauernbündlern, Nationalsozialisten und Kommunisten", wie Hoegner in seinen Erinnerungen festhält.[61] Held trat mit seinem gesamten Kabinett zurück. Da jedoch auch die SPD mit dem Versuch einer Regierungsbildung scheiterte, blieb Held – wie in § 66 VU vorgesehen – mit den meisten Ministern von BVP und DNVP als geschäftsführende Minderheitsregierung im Amt. Schmelzle verzichtete auf seinen Kabinettsposten, enttäuscht über den Parteienstreit und die mangelnde Kooperationsbereitschaft im Landtag.[62]

Der zurückgetretene Ministerpräsident Held verwahrte sich gegen Anwürfe wegen der Fortführung der Amtsgeschäfte durch seine Regierung. Er verwies darauf, dass die geschäftsführende Regierung im Amt bleiben müsse und „verfassungsmäßig dazu gar kein Recht" habe, „an dem gegebenen Zustande von sich aus etwas zu ändern. […] Aber wenn etwas daran geändert werden soll, muß ich sagen: Ja, hoher Landtag, tua res agitur!"[63] Held verkannte dabei seinen Auftrag, als führendes Mitglied der stärksten Fraktion im Parlament selbst nach einer regierungsfähigen Mehrheit zu suchen. Trotzdem blieb sein Kabinett handlungsfähig und keineswegs „einfach schwach: denn als bereits gestürzte Regierung konnte sie nicht wieder gestürzt werden, war also faktisch […] auf das Parlament nicht mehr angewiesen. Auch Parlamentsauflösungen waren wegen der Parteienkonstellation schwer möglich […]. Man bemerkte bald, dass sich die Regierung seit 1930 (Kabinett Held III) in diese Situation nicht ungern einrichtete."[64] Der Ministerpräsident konnte auf eine breite Unterstützung der Bevölkerung für seine BVP zählen und regierte im Zweifelsfall mithilfe von Notverordnungen, die die Bamberger Verfassung in § 64 Abs. II der Regierung einräumte. Außerdem erwies sich die SPD trotz ihrer kritischen Haltung gegenüber der BVP als staatspolitisch

verantwortungsbewusste Partei und unterstützte die Regierung bei der Verabschiedung des Haushalts im Oktober 1930 und des Landeswahlgesetzes 1931.[65]

Neben der Bewältigung der auch in Bayern ab 1929/30 spürbaren Weltwirtschaftskrise rückte die Auseinandersetzung mit der NSDAP immer stärker in den Fokus der Landespolitik. Die Nationalsozialisten setzten ihren selbst erklärten und heute von der NPD als Vier-Säulen-Strategie weiter verfolgten „‚Kampf um die Straße' […,] den ‚Kampf um die Köpfe', den ‚Kampf um die Parlamente' und den ‚Kampf um den organisierten Willen'" aggressiv fort.[66] Wie Volker Ullrich herausstellt, war „[n]ach den zermürbenden Erfahrungen der Nachkriegs- und Inflationsperiode […] nun mit dem Aufbrechen einer neuen, alles Bisherige in den Schatten stellenden Krise die seelische Widerstandskraft vieler Menschen erschöpft. Eine allgemeine Katastrophen- und Untergangsstimmung machte sich breit, und das auch in jenen Teilen der Bevölkerung, die nicht unmittelbar von den ökonomischen Auswirkungen betroffen waren. Damit einher ging ein radikaler Vertrauensverlust der demokratischen Institutionen und Parteien. Die ohnehin verbreiteten Ressentiments gegen das parlamentarische System von Weimar erhielten kräftige Nahrung. Die Regierenden schienen mit den Folgen der Krise überfordert, und im selben Maße, wie sich dieser Eindruck festsetzte, verstärkte sich der Ruf nach dem ‚starken Mann', nach einem politischen Messias, der die Deutschen aus der Depression herausführen und den Weg zu neuer nationaler Größe bahnen würde. Wie kein anderer Politiker vermochte Hitler diese Heilserwartung auf sich zu ziehen, und darin liegt zweifellos ein Schlüssel zur Erklärung seines Erfolgs."[67] Bei den Reichstagswahlen 1930 konnten die Nationalsozialisten die Zahl ihrer Mandate fast verzehnfachen und kamen auf 107 Abgeordnete (vorher 12). In Bayern gehörten Franken und die Pfalz zu ihren Hochburgen. Mit SA und SS unterhielt die NSDAP paramilitärische Kampfverbände. Bis 1933 kam es auch in Bayern, wo Hitler als „häufig anwesendes Zugpferd" wirkte, regelmäßig zu Straßen- und Saalschlachten zwischen SA und Selbstschutzorganisationen anderer Parteien.[68]

Auch die Landtagswahl vom 24. April 1932 führte nicht zur Stabilisierung der Regierungsverhältnisse in Bayern. Die SPD gehörte zu den Wahlverlierern und stürzte von 34 auf 20 Sitze ab. Der BBMB büßte ebenfalls Stimmen ein und konnte nur noch neun statt 17 Abgeordnete in den Landtag entsenden. Ebenfalls zurück ging der Stimmenanteil der DNVP, sie kam auf drei statt 13 Mandate. Die KPD zählte dagegen zu den Wahlgewinnern: Sie verfügte nun über acht (vorher drei) Sitze im Landtag. Der eigentliche Wahlsieger war jedoch die NSDAP, die mit der BVP fast gleichzog (43 – vorher neun – gegen 45 Mandate – vorher 46). Der BVP-Vorsitzende Fritz Schäffer plädierte dafür, die Nationalsozialisten in eine Koalition einzubinden, um ihr so ihren Nimbus zu nehmen. Sollte dies nicht gelingen, sprach er sich dafür aus, die NSDAP in die Illegalität zu drängen und niederzuhalten. Ministerpräsident Held lehnte ein Bündnis mit den Nationalsozialisten jedoch „immer strikt ab, eine solche Koalition wäre also nur mit einem anderen Regierungschef und damit erst nach einem Streit in der BVP möglich gewesen".[69] Ob die NSDAP zu einer Regierungsbeteiligung unter Führung der BVP bereit gewesen wäre, war zudem mehr als fraglich. Doch auch für ein Zusammengehen mit der SPD konnte Schäffer innerhalb der BVP keine Mehrheit organisieren. In konservativen Kreisen galten die Sozialdemokraten weiterhin als Feinde des Christentums, Befürworter der Revolution und des Zentralismus. Andererseits war auch die SPD für eine Zusammenarbeit mit der BVP nicht offen.[70]

So blieb die geschäftsführende Minderheitsregierung im Amt. Dies erleichterte auch die fehlende Bestimmung über den Zeitpunkt der Wahl des Ministerpräsidenten in der Bamberger Verfassung.

Sie stellte nur klar, dass der Regierungschef vom Landtag gewählt werden musste, setzte dazu aber keine Frist (vgl. § 58 Abs. I VU). Vorteilhaft für die Fortführung der Minderheitsregierung war darüber hinaus eine Notverordnung des Reichspräsidenten vom 24. August 1931, die es Bayern wie allen anderen Ländern erlaubte, „seinen Haushalt unter Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorschriften durch Regierungsverordnung auszugleichen".[71] Diese Regelung war dringend nötig, da 1932 auch auf Reichsebene sowie in Preußen, Hessen, Württemberg und Sachsen geschäftsführende Regierungen amtierten.[72]

Die Gefahr, die von der NSDAP ausging, wurde nach wie vor unterschätzt. Dabei machten ihre Vertreter im Landtag nie einen Hehl aus ihrer fundamentalen Feindschaft zur parlamentarischen Demokratie. So erklärte etwa der spätere Gauleiter von München-Oberbayern, Adolf Wagner, anlässlich der Debatte um die SPD-Interpellation zur drohenden Lahmlegung der bayerischen Wirtschaft durch Massenentlassungen in der Großindustrie am 2. Juni 1926, „daß das Parlament nie imstande ist, wirklich große Fragen, seien es staatspolitische, kulturelle oder wirtschaftspolitische zu lösen. Das Parlament hat in den ganzen verflossenen Jahren versagt und wird nach unserer Auffassung auch in Zukunft versagen." Und er kam zu dem Schluss: „Erst von dem Tage an wird Deutschlands wirtschaftliche und staatspolitische Erneuerung wieder Wahrheit werden, wenn die Tore der Parlamente endgültig geschlossen werden." Wagner schloss mit einer unverhüllten Drohung an die Gegner des Nationalsozialismus: „Erst von dem Tage ab werden wir wieder in unserem Staatswesen zu einer Gesundung kommen, wo all die Elemente ausgeschaltet werden, die sich heute in den Parlamenten breitmachen, nicht zu Nutz und Frommen des Volkes und des Staates, sondern irgendeiner kleinen Interessengruppe, irgendeines, des eigenen Geldbeutels. […] Wir sehen die Zukunft unseres Volkes geführt von einem Diktator, geführt von einem Manne, fußend auf dem richtigen Können, fußend auf dem richtigen Wissen, fußend auf der richtigen Macht, die ihm vom Volke gegeben wird, damit dann unserem Staat und unserer Wirtschaft ein besserer Weg und ein besseres Gedeihen beschieden sein wird, und diese Aufgabe hat die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei zu erfüllen."[73]

Von Anfang an trug die Kritik der NSDAP am Parlamentarismus antisemitische Züge. Fraktionsvorsitzender Rudolf Buttmann, ab 1935 Generaldirektor der Bayerischen Staatsbibliothek – und nach Walter Ziegler im Vergleich zu Hermann Esser noch als „eher gemäßigte[r]" Parteivertreter einzuschätzen[74]– ließ am 27. März 1928 keinen Zweifel daran, was er vom parlamentarischen Regierungssystem hielt: „Wir wissen ja, Parlamentarismus ist der Blödsinn in Reinkultur. […] Wir fordern ein Volksthing, wie es unsere Vorfahren gehabt haben, wir fordern eine berufsständische Kammer. Das ist das Gegenteil von Ihrem westlerischen und verjudeten Parlamentarismus, der darin besteht, daß ein paar Bonzen regieren nach den Weisungen derer, die hinter den Kulissen die Geschichte dirigieren. Das ist der Schwindel des Parlamentarismus, den wir bekämpfen. Bei ihm finden sie uns nie ‚mittendrin', sondern nur als Zuschauer und Kritiker, als Feinde draußen."[75]

Im Landtag (und auch im Reichstag) verfolgte die NSDAP eine Politik der Obstruktion.[76] Mit einer Flut von Anfragen, Interpellationen und Anträgen sollte die parlamentarische Arbeit gelähmt werden. Buttmann gab dies unumwunden zu: „Wir benutzen selbstverständlich die Mittel der Geschäftsordnung und die Mittel der Verfassung, um Ihnen die Unsinnigkeit dieses Systems immer wieder aufzuzeigen."[77] Zusätzlich erleichtert wurde ihr dieses Vorhaben ab 1932 durch die auch von zahlreichen Abgeordneten anderer Parteien unterstützte Wahl ihres Abgeordneten Franz Schwede zum I. Vizepräsidenten des Landtags.[78]

Die geschäftsführende Regierung unter Ministerpräsident Held verstärkte andererseits ihren Kampf gegen die NSDAP. Bereits 1931 hatte sie die in München angesiedelte Reichsparteizentrale durchsuchen und Akten beschlagnahmen lassen. Außerdem hatte sie für politische Kundgebungen ein allgemeines Uniformverbot verhängt.[79] Im April 1932 unterzeichnete der Reichspräsident die „Notverordnung zur Sicherstellung der Staatsautorität". Sie sah das Verbot von SA und SS vor. Doch bereits am 14. Juni 1932 wurde sie wieder aufgehoben, um „die angeblich gut gesinnten nationalen Kräfte der Rechten (mit oder ohne Hitler) gewinnen zu können".[80] Obwohl die Regierung Held daraufhin am 17. Juni 1932 eine eigene Notverordnung zur Aufrechterhaltung des Uniformverbots erlassen hatte, erschien die NSDAP-Fraktion provozierend in Braunhemden zur Plenarsitzung im Landtag. Präsident Georg Stang (BVP) schloss sie von der Sitzung aus. Daraufhin kam es zu tumultartigen Szenen. Die NSDAP-Fraktion weigerte sich, den Saal zu verlassen. Ihr Abgeordneter Hermann Esser brachte ein „dreifaches Heil, Heil, Heil!" auf Adolf Hitler und „ein dreifaches Nieder, Nieder, Nieder!" auf die Regierung Held aus. Die Nationalsozialisten stimmten das Horst-Wessel-Lied an und maßten sich „präsidiale Geschäfte und Befugnisse" an. Stang schloss die Sitzung, ließ Esser und Wagner durch die Polizei abführen und belegte die gesamte NSDAP-Fraktion mit einem Sitzungsausschluss für 20 Tage.[81] Diese Politik wurde jedoch von Berlin aus torpediert, indem die Reichsregierung das in Bayern geltende Uniformverbot wieder aufhob.[82]

Die Kommunisten bekämpften das parlamentarische Regierungssystem ähnlich entschieden wie die Nationalsozialisten. Für die KPD war es Ausdruck bürgerlich-kapitalistischer Profitgier. Ihre Auftritte im Landtag wollte sie „einerseits als Tribüne zur Entlarvung von Regierung und Sozialdemokratie nutzen, andererseits die KPD mit Anträgen zu Hilfsmaßnahmen zugunsten sozial Benachteiligter als konsequente Vertreterin von Arbeiterinteressen profilieren". Als Alternative propagierte sie die Einführung des Rätesystems nach sowjet-russischem Vorbild.[83] Die BVP sah in der Agitation der Kommunisten nach wie vor die Hauptgefahr für die Republik. In einer Vorlage für Wahlkampfreden war im November 1931 von einem „gewaltige[n] Großangriff der Moskauer Führer" die Rede, der „seit Monaten" darauf abziele, „die Weltrevolution vorwärts zu treiben". Für die BVP drohten Zustände wie zu Zeiten der Münchner Räterepublik, die „doch daran schuld [war], daß vom 30. April 1919 bis 4. Mai in München über 800 Menschen ihr Leben einbüßten".[84]

Als entscheidendes Manko der Bamberger Verfassung erwies sich, dass sie kein Mittel vorsah, gegen ihre erklärten Feinde wirksam vorzugehen. So konnte es für die Nationalsozialisten ohne Folgen bleiben, dass sie auch im Landtag nicht davor zurückschreckten, die Verfassung als Ausdruck der „Schädlichkeit und Schändlichkeit" zu diffamieren.[85] An eine effektive Regierungsarbeit war unter diesen Umständen kaum mehr zu denken. In dieser Phase wachsender Unruhe tauchten Pläne zur Retablierung der Monarchie in Bayern auf. Dies gründete sich auf den als „allgemeine Gestimmtheit – vor allem bezogen auf die lange Tradition der Wittelsbacher und deren sehr positives Bild in der Öffentlichkeit – weit verbreitet[en]" Monarchismus.[86] 1932/33 unternahm der BVP-Vorsitzende Fritz Schäffer, inzwischen kommissarischer Leiter des Finanzministeriums, nach den gescheiterten Anläufen von 1919 und 1922/23 (vgl. Kapitel 4.5) einen neuen Versuch, die Regierungsverhältnisse mit der Schaffung des Amtes eines Bayerischen Staatspräsidenten zu konsolidieren. Schäffer verfolgte damit auch persönliche Interessen, wollte er doch an Stelle Helds selbst Ministerpräsident werden. Dafür wäre er auch bereit gewesen, mit der NSDAP zu koalieren. Ein starker Staatspräsident sollte nach diesem Plan Gewähr dafür bieten, dass die nationalsozialistischen Minister jederzeit hätten entlassen werden können. Nachdem Hitler am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler ernannt worden war, rückte Schäffer von seinem

Vorhaben ab. Nun sollte der Wittelsbacher Kronprinz Rupprecht entweder als König oder als Generalstaatskommissar „das Land vor der Herrschaft der Nationalsozialisten retten“.[87] Neben dem Bayerischen Heimat- und Königsbund und der BVP wären dafür selbst Teile der SPD in Bayern zu gewinnen gewesen. Wie Hoegner berichtet, betrachteten viele Sozialdemokraten die Monarchie immerhin „gegenüber dem Hitlerfaschismus als das kleinere Übel“.[88] Das Vorhaben scheiterte jedoch am Zögern aller Beteiligten und der mangelnden Vorbereitung des Plans. So war weder die Frage der Vereinbarkeit mit der Reichsverfassung geklärt noch sichergestellt, dass Militär und Polizei das Vorgehen deckten. Selbst die bayerische Regierung wurde – zumindest offiziell – nicht eingeweiht; in den Ministerratsprotokollen fehlt dazu jeder Hinweis. Wie Walter Ziegler zeigt, ist der gesamte Themenkomplex in der Nachkriegszeit deutlich überschätzt worden.[89]

Ausdruck dieses unentschiedenen Hin und Her war auch der letzte Anlauf, der im Landtag unternommen wurde, um eine Regierung mit parlamentarischer Mehrheit ins Amt zu bringen. Bezeichnenderweise war es die kleine Fraktion des BBMB, die am 16. Dezember 1932 beantragte, die Wahl des Ministerpräsidenten auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung zu setzen. Der Landtag nahm den Antrag ohne Widerspruch an.[90] Nachdem es am 26. Januar 1933 im Ältestenrat zu heftigen Auseinandersetzungen und zu einem tätlichen Zusammenstoß zwischen Hermann Esser (NSDAP) und Jakob Boulanger (KPD) gekommen war, sorgte Präsident Stang für die Absetzung dieses Tagesordnungspunkts.[91] Am 31. Januar 1933 – also einen Tag nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler – konnte Stang immerhin darauf verweisen, dass „Vorarbeiten […] im Gange“ seien; die Sache brauche aber noch Zeit, bis sie „behandlungsreif“ sei.[92] Für den NSDAP-Fraktionsvorsitzenden Buttmann war dies eine Steilvorlage. Er stellte die NSDAP als allein handlungsfähige Regierungspartei dar: „Wir begrüßen diesen Tag und begrüßen die Regierung Adolf Hitlers als den Ausdruck des Willens des deutschen Volkes, Schluß zu machen mit dem überlebten parlamentarischen System!“[93] Fritz Dressel forderte für die KPD-Fraktion eine sofortige „politische Aussprache“ zur Wahl des Ministerpräsidenten. Er kündigte die Aufstellung eines eigenen Präsidentschaftskandidaten für eine „Arbeiter- und Bauernrepublik“ an.[94]

In der BVP reifte zu dieser Zeit die „Einsicht, daß die geschäftsführende Regierung […] durch eine normale, von einer Mehrheit des Landtags getragene Regierung ersetzt werden müsse“. Zuvor strebte sie jedoch eine Verfassungsänderung an, die eine deutliche Stärkung der Regierung auch und gerade gegenüber dem Landtag zum Ziel hatte: Einerseits sollte ein parlamentarisches Misstrauensvotum nur noch bei gleichzeitiger Wahl eines neuen Ministerpräsidenten zulässig sein. Andererseits sollte der Regierung die Möglichkeit eingeräumt werden, die Auflösung des Landtags zu beantragen. Sofern der Landtag Gesetzentwürfe der Regierung ablehnte, sollte es auf Antrag der Regierung zum Volksentscheid kommen, in dem die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen reichte. Die Kompetenzen des Ministerpräsidenten sollten um eine Art Richtlinienkompetenz erweitert werden. Außerdem sollte er die Staatsminister und Staatssekretäre entlassen können. Die BVP übermittelte allen Parteien, bis auf die KPD, die Reformpläne. Da sie die Bildung einer Koalition gleichzeitig davon abhängig machte, dass die potenziellen Partner ihrem weder für SPD noch für NSDAP akzeptablen künftigen Regierungsprogramm zustimmten, blieb die Einigung aus.[95] Immerhin lagen nun jedoch zentrale Reformvorschläge auf dem Tisch, die in den Verfassungsberatungen 1946 wieder diskutiert werden sollten (vgl. Kapitel 4.2).

3.2 Das parlamentarische Regierungssystem auf Reichsebene 1919–1933

Nach der Verabschiedung der Reichsverfassung am 31. Juli 1919 in Weimar feierte Reichsinnenminister Eduard David (MSPD) Deutschland als „demokratischste Demokratie der Welt". Aus der Retrospektive muss sie jedoch auch als Verfassung der Verunsicherung und der verpassten Chancen gelten. Als formal wichtigstes Verfassungsorgan galt der auf vier Jahre gewählte Reichstag. Er übte das Gesetzgebungsrecht und das Budgetrecht aus und kontrollierte die Reichsregierung. Er konnte die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern bei seinen Beratungen verlangen und musste auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder Untersuchungsausschüsse einsetzen (vgl. Art. 33 und 34 WRV). Als Vertretung der Länder hatte der Bundesrat Weimarer Prägung im Vergleich zum Bundesrat der Fürsten des Kaiserreichs von 1871 nur noch ein suspensives Vetorecht gegenüber Beschlüssen des Reichstags. Mit einer Zweidrittelmehrheit konnte sich der Reichstag über Einsprüche des Bundesrats hinwegsetzen (vgl. Art. 74 WRV). Mit derselben Mehrheit war er bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl befugt, die Verfassung zu ändern (vgl. Art. 76 WRV). Da die Verfassungsväter kein Zutrauen in die volle Parlamentssouveränität und Angst vor einem Parlamentsabsolutismus hatten, stellten sie dem Reichstag als eigentliches Gegengewicht einen mit großen Vollmachten ausgestatteten Reichspräsidenten gegenüber, der für sieben Jahre vom Volk direkt gewählt wurde und damit fast doppelt so lang amtierte wie das Parlament (vgl. Art. 41 WRV).[96] „Das demokratisch legitimierte Staatsoberhaupt sollte […] den integrierenden Gegenpol zur Auffächerung des Parteiwesens bilden."[97] Ihm hatte die Nationalversammlung als „Ersatzmonarchen"[98] eine Brückenfunktion zum untergegangenen, aber in den Köpfen vieler Menschen weiter lebenden Kaiserreich zugedacht – „gereinigt vom Autokratismus der Wilhelminischen Ära und gesalbt mit dem Öl des Volkswillens".[99]

Das Machtgleichgewicht war zwischen Reichstag und Reichspräsident auf den ersten Blick austariert. Zwar ernannte und entließ der Reichspräsident den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Mitglieder der Reichsregierung (vgl. Art. 53 WRV), Reichskanzler und Reichsminister waren zur Amtsführung jedoch auf das Vertrauen des Reichstags angewiesen und konnten von diesem zum Rücktritt gezwungen werden – und zwar ohne Verpflichtung, sofort eine neue Regierung ins Amt bringen zu müssen (vgl. Art. 54 WRV).[100] Der Reichspräsident konnte den Reichskanzler „aber auch dann entlassen, wenn er das Vertrauen der Mehrheit des Reichstags besaß".[101] Mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl durfte der Reichstag die Verfassung ändern (vgl. Art. 76 WRV). Da der Reichspräsident jedoch befugt war, den Reichstag aufzulösen (wenn auch nur einmal aus demselben Grund; vgl. Art. 25 WRV), saß er im Zweifel am längeren Hebel der Macht. Um den Reichspräsidenten seinerseits zu Fall zu bringen, musste der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit einen entsprechenden Volksentscheid auf den Weg bringen (vgl. Art. 43 WRV). Ebenfalls einem Volksentscheid unterziehen konnte der Reichspräsident alle vom Reichstag verabschiedeten Gesetze (vgl. Art. 73 WRV).

Das wohl größte Manko der Verfassung bestand darin, dass sie für das Funktionieren des von ihr entworfenen Regierungssystems ideale Zustände einer in sich gefestigten parlamentarischen Demokratie voraussetzte. Die Wirklichkeit sah anders aus. Zu ihrem Schutz verbarg sich deshalb „hinter der Fassade der wohlbalancierten Schönwetterverfassung […] eine Reserveverfassung für schlechte Zeiten".[102] Diese gründete im Notstandsrecht des Reichspräsidenten. Im Krisenfall durfte der Reichspräsident das Notverordnungsrecht als konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis ohne Zustimmung des Reichstags ausüben und, „wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit

und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mithilfe der bewaffneten Macht einschreiten“ (Art. 48 WRV). Allerdings hatte der Reichstag das Recht, entsprechende Maßnahmen wieder außer Kraft zu setzen. Als zusätzliche Sicherheit vor Amtsmissbrauch durch den Reichspräsidenten war der Eid gedacht, den er vor der Amtsübernahme auf die Verfassung schwören musste (vgl. Art. 42 WRV). Für die Rechtsgültigkeit bedurften die Anordnungen des Reichspräsidenten der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Minister, die damit gegenüber dem Reichstag die politische Verantwortung übernahmen (vgl. Art. 50 WRV).

In der Rückschau sehen Kritiker in der Machtfülle des Reichspräsidenten, die auch den „Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs“ beinhaltete (Art. 47 WRV), von Anfang an die Gefahr einer präsidialen Diktatur angelegt.[103] In Weimar nahmen diese Gefahr die wenigsten wahr. Der MSPD-Abgeordnete Richard Fischer warnte weitsichtig davor, die Befugnisse des Staatsoberhaupts zu sehr auf die Person des amtierenden Reichspräsidenten Friedrich Ebert (MSPD) zuzuschneiden: „Wir müssen mit der Tatsache rechnen, daß eines Tages ein anderer Mann aus einer anderen Partei, vielleicht sogar aus einer reaktionären, staatsstreichlüsternen Partei an dieser Stelle stehen wird. […] Gegen solche Fälle müssen wir uns doch vorsehen, zumal die Geschichte anderer Republiken höchst lehrreiche Beispiele in dieser Beziehung geliefert hat.“[104] Die revolutionären Geschehnisse des Frühjahrs 1919 drängten die Bedenken gegen ein starkes Reichsoberhaupt jedoch zurück. Und schließlich war der Reichspräsident tatsächlich zum Schutz der Republik geschaffen worden und bot in den ersten Krisenjahren Handhabe gegen Putschversuche von links und rechts.[105] Auf der anderen Seite ist unverkennbar, dass die Kompetenzen des Reichspräsidenten im Hinblick auf das Notverordnungs- und Vetorecht noch diejenigen des Deutschen Kaisers nach 1871 übertrafen. Manfred Botzenhart schlussfolgert: „[…] wenn man sich der These anschließt, daß der eigentliche Souverän im Staat derjenige sei, der über den Ausnahmezustand gebiete, so muß man den Reichspräsidenten als Inhaber der Souveränität in der Weimarer Republik bezeichnen“.[106]

Für die freie Entfaltung eines lebendigen und zugleich verantwortungsbewussten Parlamentarismus war die Einführung eines starken Staatsoberhaupts kontraproduktiv. Sie begünstigte eine ausweichende Haltung des Reichstags bei schwierigen Entscheidungen. Sofern keine Kompromisse möglich schienen, konnte die Verantwortung nur allzu leicht auf den Reichspräsidenten abgeschoben werden. Ein grundsätzlicher Widerspruch bestand in der Regelung, dass der Reichskanzler zwar den Vorsitz in der Reichsregierung inne hatte und die Richtlinien der Politik bestimmte, der Regierungschef jedoch nicht vom Reichstag gewählt, sondern vom Reichspräsidenten ernannt wurde, dessen Stellung wiederum durch direkte Volkswahl ungleich stärker war (vgl. Art. 55, 56 u. 58 WRV). Die Stellung des Reichskanzlers war verfassungsrechtlich geschwächt, „da er sich stets um das Vertrauen sowohl des Reichspräsidenten als auch der Reichstagsmehrheit bemühen mußte“.[107]

Die Mitglieder der Reichsregierung waren dem Reichstag gegenüber politisch verantwortlich (vgl. Art. 56 WRV). Der Reichstag hatte das Recht, Reichskanzler und Reichsministern das Vertrauen zu entziehen. In diesem Fall mussten die Regierungsmitglieder zurücktreten (vgl. Art. 54 WRV). Wenn man bedenkt, dass es nach Verabschiedung der Reichsverfassung 1919 bis zur Machtübertragung auf Hitler 1933 in 14 Jahren nicht weniger als 19 Regierungen gab, würde man annehmen, dass die meisten von ihnen per Misstrauensvotum aus dem Amt gehoben wurden. Bis 1930 gab es jedoch lediglich zwei erfolgreiche Misstrauensvoten. Beide kamen 1926 gegen Minderheitsregierungen zustande – am 12. Mai gegen das zweite Kabinett unter Reichskanzler Hans Luther (ohne

Mandat) und am 17. Dezember gegen das dritte Kabinett unter Reichskanzler Wilhelm Marx (Zentrum). Im Reichstag und in der Staatsrechtslehre wurde anschließend darüber gestritten, ob diese Misstrauensvoten überhaupt zulässig waren, da „sich eine völlig heterogene Augenblicksmehrheit im Reichstag auf den Sturz der amtierenden Regierung verständigt [… hatte], ohne zur Bildung einer positiven parlamentarischen Regierungsmehrheit fähig und willens [gewesen] zu sein".[108] Das animierte den Abgeordneten der DDP, Ludwig Haas, 1926 zu dem Vorschlag, Art. 54 WRV so zu reformieren, dass Misstrauensvoten nur gestellt werden dürften, wenn gleichzeitig ein Nachfolger als Reichskanzler parat stünde. Diese Forderung unterstützten auch Staatsrechtsgelehrte wie Carl Schmitt oder Ernst Fraenkel. Sie gerieten jedoch darüber in Streit, wie sich eine Regierung zu verhalten habe, die Opfer eines aus einer heterogenen Mehrheit hervorgegangenen Misstrauensvotums geworden war. Drei Möglichkeiten wurden erörtert: erstens sofortiger Rücktritt, da das Misstrauensvotum genau darauf abziele und in der Verfassung so angelegt sei; zweitens formeller Rücktritt, aber Weiterführung der Geschäfte als geschäftsführend amtierende Regierung; drittens kein Rücktritt und Weiterführung der Geschäfte als normale Regierung, weil keine neue Regierung gebildet werden konnte. Obwohl Fraenkel seinen Vorschlag 1932 erneut in die Diskussion einbrachte, kam es zu keiner Reform mehr. Die Idee wirkte jedoch weiter und bildete 1948/49 die Grundlage für die Einführung des so genannten konstruktiven, also auf Regierungssturz bei gleichzeitiger Regierungsneubildung setzenden Misstrauensvotums, das vom Parlamentarischen Rat im Grundgesetz verankert wurde.[109]

Noch häufiger als in der Weimarer Republik stürzten zu dieser Zeit Regierungen in Frankreich – hier amtierten zwischen 1919 und 1940 nicht weniger als 45 Kabinette. Sie scheiterten jedoch nicht am Misstrauensvotum, das verfassungsrechtlich gar nicht möglich war, sondern an der Vertrauensfrage, die der Premierminister selbst stellte. Auslöser waren jeweils Verwerfungen innerhalb des Regierungslagers.[110] Eben eine solche, vom Reichstag negativ beantwortete Vertrauensfrage, die wiederum in der Weimarer Reichsverfassung nicht vorgesehen war, löste am 23. November 1923 den Rücktritt der Regierung unter Reichskanzler Gustav Stresemann (DVP) aus. Allerdings lag zu diesem Zeitpunkt auch ein Misstrauensantrag der SPD vor, dem Stresemann zuvorkommen wollte. Auch der letzte Fall eines Regierungssturzes ist eine Mischform: Am 12. September 1932 votierten zwar anlässlich eines Misstrauensantrags der KPD 512 Reichstagsabgeordnete bei nur 42 Gegenstimmen gegen das Präsidialkabinett unter Reichskanzler Franz von Papen (ohne Mandat). Allerdings hatte dieser bereits gleichzeitig den Parlamentsauflösungsbeschluss des Reichspräsidenten vorgelegt, was Reichstagspräsident Hermann Göring (NSDAP) unzulässig ignorierte.[111]

In den meisten Fällen traten die Regierungen von sich aus zurück, weil sie sich innen- oder außenpolitisch in bestimmten Einzelfragen nicht hatten durchsetzen können oder innerhalb der Koalition uneins waren. Im reflexartigen Rücktritt der Regierungen spiegelt sich ein Grundproblem der Weimarer Regierungsverhältnisse wider: Sieg oder Niederlage hieß auch im politischen Tagesgeschäft die Devise. Was innerhalb des Parlaments fehlte, war sowohl das Verständnis für eine Politik des langen Atems als auch eine echte Bindung zwischen Regierung und den sie tragenden Fraktionen. So war es nichts Ungewöhnliches, wenn die Regierungsfraktionen gegen die eigene Regierung stimmten. Außerdem war die politische Bandbreite der an den Regierungen beteiligten Parteien sehr groß, was die Einigung in Sachfragen zusätzlich erschwerte. Gleichzeitig standen die Regierungen unter dem Druck einer nach dem verlorenen Krieg von tiefer Verunsicherung und geistig-moralischer Entwurzelung geprägten Gesellschaft und hatten mit extremen außenpolitischen und sozioökonomischen Hypotheken zu kämpfen. Die Übernahme von Regierungsverantwortung

war unter den Parteien verpönt, da sie zu Pragmatismus und Zugeständnissen gezwungen hätte. Aus Furcht vor dem nächsten Wahlergebnis mieden die Parteien unpopuläre Entscheidungen und Kompromisse. Stabile Mehrheiten waren so kaum zu realisieren. Eine der Ausnahmen stellte 1919 die Bildung der so genannten Weimarer Koalition aus Zentrum, SPD und DDP dar. Zählt man die in ihrer Haltung schwankende nationalliberale DVP, die Partei des langjährigen Außenministers Stresemann dazu, wären die verfassungstreuen Kräfte bis 1930 ohne Unterbrechung mehrheitsfähig gewesen. Trotzdem regierten sie insgesamt nur viereinhalb Jahre zusammen. In der restlichen Zeit wechselten sich Minderheitsregierungen ab, die auf die Tolerierung wechselnder „Partner" angewiesen waren. „Das verfassungsmäßig vorgeschriebene Vertrauen des Reichstags wurde dann solange als gegeben vorausgesetzt, wie kein formelles Mißtrauensvotum angenommen worden war."[112] Um Regierungsneubildungen musste in zähen Verhandlungen gerungen werden. Eine konstruktive Ausübung der Regierungsgeschäfte war so kaum möglich.[113]

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, wenn man den Parteien, die sich – wie die Forschung in den 1980er-Jahren betonte – mit ideologisch aufgeladenen Programmen wie im Krieg in „Schützengräben und Igelstellungen" verfeindet gegenüberstanden, die grundsätzliche Fähigkeit zum Kompromiss absprechen wollte.[114] Sie waren dazu in Einzelfällen immer wieder in der Lage. Ebenso falsch wäre die Annahme, dass alle Misstrauensanträge zum Regierungssturz geführt hätten – viele wurden abgelehnt. Mindestens ebenso zur Destabilisierung der Verhältnisse trugen die vom Reichspräsidenten verfügten Anordnungen zur Reichstagsauflösung bei.[115] Auch den Splitterparteien, die lange als „Sand im Getriebe des Parlamentarismus" galten[116], wird heute nicht mehr die Rolle als „Totengräber[ ] der Weimarer Republik" beigemessen.[117] Demgegenüber werden die „Koalitionsprobleme zwischen den größeren Parteien", insbesondere die fundamentalistische Bekämpfung der vermeintlich extrem marxistisch eingestellten SPD, durch die bürgerlichen Parteien stärker betont.[118]

Als größtes Problem erwies sich die mangelnde Integrationsfähigkeit des neuen Staates, gepaart mit der fehlenden Integrationsbereitschaft der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.[119] Dies galt etwa für die alten Eliten, die die Revolution relativ unbeschadet überstanden hatten. Sowohl die Führungsschicht der Reichswehr als auch der Ministerialbürokratie sowie die Justiz setzten sich überwiegend aus konservativen Kräften zusammen, die bereits im Kaiserreich zu Amt und Ansehen gekommen waren. Auch die Hochschullehrer waren zu einem Großteil deutschnational gesinnt. Die wenigsten bekannten sich vorbehaltlos zur neuen republikanischen Staatsform. Auch die Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche standen der Demokratie reserviert gegenüber. Die Skepsis im konservativen Lager steigerte sich mehr und mehr zur erklärten Feindschaft gegenüber dem parlamentarischen Regierungssystem. Führende Intellektuelle wie Oswald Spengler oder Ernst Jünger bekämpften die Weimarer Republik als Ausdruck eines unverbindlichen Liberalismus und forderten eine Art konservative Revolution.[120] Zugleich verweigerten sowohl die extrem Linken als auch die extrem Rechten, die Rolle einer systemloyalen Opposition zu übernehmen. Beide Seiten führten vielmehr einen Feldzug gegen die neue demokratische Ordnung, die sie zu beseitigen trachteten. Dies gelang 1933 den Nationalsozialisten.[121]

Um die politische Kultur war es zwischen 1919 und 1933 schlecht bestellt. Der Stil der parlamentarischen Auseinandersetzung war rüde. Plenardebatten wurden immer wieder zu persönlichen Angriffen benutzt, Beleidigungen und Ehrverletzungen waren alltäglich. Der DDP-Reichstags- und Landtagsabgeordnete Ernst Müller-Meiningen stellte 1926 fatalistisch fest: „Streitsucht und Zwie-

tracht sind die gefährlichsten Feinde des deutschen Parlaments: Schlechte Sitten bis zur völligen Verrohung des Tons – sogar aus Absicht und zu Zwecken der Sabotage – sind an der Tagesordnung. Der deutsche Reichstag hat in der Zeit vom Ausbruch der Revolution bis heute das allerschlechteste Beispiel den Staatsbürgern an politischer Würde und Verständnis trotz großen Fleißes seiner Ausschüsse gegeben."[122] Gleichzeitig traf die Abgeordneten eine „aus weiten Kreisen der Bevölkerung" hervorgehende „Missachtung" gegenüber „den Parlamenten und Parlamentariern".[123]

Zum Symbol der „konservative[n] Umgründung der Republik" wurde die 1925 nach dem Tod Friedrich Eberts anstehende Reichspräsidentenwahl. Nachdem im ersten Wahlgang keiner der Kandidaten die erforderliche absolute Stimmenmehrheit erreicht hatte, verständigten sich die Parteien der „Weimarer Koalition", also Zentrum, SPD und DDP, auf einen gemeinsamen Kandidaten, den früheren Reichskanzler Wilhelm Marx. Die parlamentarische Rechte, DVP und DNVP, tauschte im zweiten Wahlgang ihren Kandidaten aus und hob den erklärten Monarchisten und bereits im Ersten Weltkrieg als „Ersatzkaiser" verehrten Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg auf ihren Schild. Hindenburg setzte sich knapp vor Marx durch – unter anderem, weil die Kommunisten an ihrem chancenlosen Kandidaten Ernst Thälmann festhielten. In protestantisch geprägten Regionen wie im westlichen Mittelfranken erhielt Hindenburg extrem hohe Zustimmungswerte von teilweise über 90 Prozent.[124] Die Haltung der BVP mutet befremdlich an, unterstützte sie doch, nachdem sich ihr Kandidat – der bayerische Ministerpräsident Heinrich Held – im ersten Wahlgang nicht hatte behaupten können, als katholische Honoratiorenpartei nicht etwa die Wahl des katholischen Zentrumspolitikers Marx, sondern die des protestantischen Preußen Hindenburg. Die BVP wurde so zumindest mitverantwortlich dafür, dass mit der Wahl Hindenburgs „die Möglichkeiten für den Übergang zu einem autoritären Regime entscheidend verbessert worden" waren.[125] „Die gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse änderten sich nach dem 26. April 1925 nicht schlagartig. Aber seit jenem Tag hatte die altpreußische Führungsschicht des vorrepublikanischen Deutschland wieder einen Hebel in der Hand, dessen sie sich bedienen konnte, wenn der Reichstag nicht einsehen wollte, was das Gebot der Stunde war."[126]

Die wirtschaftspolitische Lage war Ende der 1920er-Jahre für das Deutsche Reich keineswegs prinzipiell schlecht: 1924 hatte der Dawes-Plan erste Lösungsversuche des Reparationenproblems aufgezeigt, 1925 war Deutschland dank des Locarno-Vertrags in den Völkerbund aufgenommen worden, am 30. Juni 1930 erfolgte die vollständige Räumung des Rheinlands durch die Siegermächte. Zudem wurde 1929/30 im Young-Plan die Laufzeit der im Versailler Vertrag vorgesehenen Reparationszahlungen bis 1988 festgelegt. Gerade diese schier unendlich wirkende Laufzeit gab aber den radikalen nationalistischen Kräften enormen Auftrieb: Gemeinsam mit dem DNVP-Vorsitzenden Alfred Hugenberg initiierte Hitler 1929 ein Volksbegehren gegen die auf diese Weise seiner Meinung nach drohende „Versklavung des deutschen Volkes". Dieses Volksbegehren führte sogar zu einem Volksentscheid, der jedoch mit nur 13 statt der erforderlichen 50 Prozent Zustimmung klar scheiterte. Wäre er angenommen worden, hätten Reichskanzler und Minister, die für die Aushandlung des Plans verantwortlich gemacht wurden, rechtmäßig bestraft werden können. Begünstigend für den weiteren Aufstieg der Rechten wirkte die Weltwirtschaftskrise ab 1929. Sie konnte ihre verheerende Wirkung in Deutschland nicht zuletzt deshalb entfalten, weil Reichs- und Landesregierungen es verpassten, antizyklische Wirtschaftspolitik zu betreiben und sich darauf beschränkten, eine neuerlich drohende Inflation zu bekämpfen. Die Krise hatte jedoch auch spektakuläre positive Auswirkungen: So führte die Zahlungsunfähigkeit im Hinblick auf die Reparationen 1931 zunächst zu einer vorübergehenden Aussetzung der Zahlungen und im Juli 1932 auf einer Konfe-

renz in Lausanne zu ihrer vollständigen Abschaffung – bis auf eine verbliebene Restzahlung. Doch den propagandistischen Erfolg strichen nicht etwa die demokratischen Parteien oder die Reichsregierung, sondern die nationalistischen Kräfte ein. Sie fühlten sich in ihrer jahrelangen Agitation bestätigt, verstärkten nun aber ihre Hetze gegen den Kriegsschuld- und die Abrüstungsartikel des Versailler Vertrags, auf deren Streichung die deutsche Delegation zugunsten des Endes der Reparationen verzichtet hatte.[127]

Seit der Regierungsübernahme durch Reichskanzler Heinrich Brüning (Zentrum) am 30. März 1930 amtierten auf Reichsebene vier so genannte Präsidialkabinette, die weit nach rechts ausgerichtet waren. Sie verfügten über keine parlamentarische Mehrheit und stützten sich zur Ausübung der Regierungsgewalt ausschließlich auf das – in der Reichsverfassung als absolutes Ausnahmerecht zum Schutz der Republik vorgesehene – Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten. Damit wurde der Ausnahmezustand zum Regelfall. Die Bindung der Regierung an das Parlament war somit aufgehoben. Reichskanzler Brüning stellte sich bewusst gegen den Reichstag und ließ ihn bereits kurz nach seinem Amtsantritt im Juli 1930 durch den Reichspräsidenten auflösen, als das Parlament die Rücknahme einer per Notverordnung zum Schuldenabbau erlassenen Finanzvorlage verlangte. Nun war klar, dass der Reichstag im Zweifel am kürzeren Hebel der Macht saß – denn das in Art. 48 Abs. 3 WRV festgelegte Recht des Parlaments, alle nach dem Notverordnungsrecht ergriffenen Maßnahmen „außer Kraft zu setzen", war so obsolet geworden. Die eigentliche Macht lag in den Händen des Reichspräsidenten und es sollte nun immer stärker darauf ankommen, welche politische Kraft sich des Staatsoberhaupts bedienen konnte, um die eigenen Ziele durchzusetzen. Der Reichstag wurde immer mehr entmachtet – waren es 1930 „nur" fünf Notverordnungen, die Reichspräsident Hindenburg erließ, stieg diese Zahl 1931 auf 44 und 1932 gar auf 60. Im selben Jahr verabschiedete der Reichstag lediglich fünf Gesetze.[128]

Die Reichstagswahl vom 14. September 1930 kam einem politischen Erdrutsch gleich. Die NSDAP schnellte von 12 (1928) auf 107 Abgeordnete empor und wurde damit zur zweitstärksten Fraktion hinter der SPD. Für die konservativen Gegner von „Weimar" war nunmehr klar, dass sie die Nationalsozialisten in ihre Pläne, die Republik aufzulösen, einbinden mussten. Sie planten, die NSDAP in einer Art „‚Zähmungsstrategie' […] als nützliche Massenbasis für ein autoritäres Regime" zu nutzen, „ohne ihrem Führer Hitler die Staatsgeschäfte auszuliefern".[129] Doch die parlamentarismusfeindlichen Kräfte der extremen Rechten und Linken erhielten durch die festgefahrene politische Lage großen Auftrieb. Ihnen fiel es leicht, gegen die bestehenden Verhältnisse propagandistisch zu Felde zu ziehen. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise, einer extremen Massenarbeitslosigkeit und der zunehmenden Funktionsuntüchtigkeit des Regierungsbetriebs gewannen Nationalsozialisten, Deutschnationale und Kommunisten als erklärte Antidemokraten bei den Reichstagswahlen vom 31. Juli und vom 6. November 1932 zusammen jeweils die Mehrheit der Mandate.[130]

Trotzdem war der Untergang der Weimarer Republik nicht zwangsläufig. Reichspräsident Hindenburg, der am 10. April 1932 bei seiner Wiederwahl gegen den NSDAP-Kandidaten Hitler auch von SPD, DDP und Zentrum unterstützt wurde, hätte seine Machtfülle auch zur Rettung der Republik einsetzen können. Am Ende entschied er sich nach langem Zögern, in Fehleinschätzung der von der NSDAP ausgehenden Gefahren und treu im Glauben, streng nach den Grundsätzen der Legalität zu handeln, für die Machtübertragung auf Hitler. Widerstand dagegen regte sich kaum. Die gesamte Gesellschaft hielt ein „Revisionssyndrom" im Bann. Nur noch wenige waren bereit, sich

für den aus einer Niederlage und unter dem Druck eines Diktatfriedens der Sieger hervorgegangenen neuen Staat aktiv einzusetzen.[131] Hinzu kam, dass die Verfassung keine Mechanismen für ihren eigenen Schutz vorsah. Sie diente, wie Hagen Schulze treffend festhält, lediglich „als eine Spielregel für den Kampf der verschiedenen Kräfte um die Macht. Sanktionen gegen Parteien, die sich den Spielregeln nicht beugen, oder die sie nutzen, um sie abzuschaffen, sind deshalb ausgeschlossen."[132] Dies war den Nationalsozialisten bewusst. Sie warteten darauf, die Macht legal zu „ergreifen".

3.3 Die Ausschaltung der parlamentarischen Demokratie durch die Nationalsozialisten

Nachdem Reichspräsident Paul von Hindenburg Adolf Hitler am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler ernannt hatte, nutzten die Nationalsozialisten jede Gelegenheit, um ihre Macht auszubauen. Den Brand des Reichstags am 28. Februar 1933 schlachteten sie propagandistisch aus. Sie erwirkten beim Reichspräsidenten eine „Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat". Mit deren Hilfe wurden zentrale Grundrechte eingeschränkt. Sofort begannen die Nationalsozialisten mit der Verfolgung ihrer politischen Gegner, insbesondere der Kommunisten, die sie für den Reichstagsbrand verantwortlich machten. Nun war es möglich, Verdächtige ohne richterlichen Beschluss zu verhaften. Die Verordnung erlaubte es Hitlers Regierung, „zur Wiederherstellung der Sicherheit" in allen Ländern kommissarisch die Regierungsgewalt zu übernehmen.[133] Sie bedeutete „nichts Geringeres als die Liquidation des Rechtsstaates in Deutschland".[134]

Auch in Bayern waren die Folgen sofort spürbar. Bereits am 1. März 1933 wurde in Kempten der ehemalige kommunistische Landtagsabgeordnete Adolf Schmidt verhaftet. Es war der Auftakt zur Verfolgung von insgesamt 131 Mitgliedern des Bayerischen Landtags der Weimarer Republik durch das NS-Regime.[135] Am 13. März 1933 richteten die Nationalsozialisten in Dachau das erste Konzentrationslager ein. Es wurde Vorbild aller weiteren von der SS organisierten Lager.[136] In konservativen Kreisen verfehlte dagegen die scheinlegale Machtübernahme durch die Nationalsozialisten ihre Wirkung nicht. Hatte etwa die BVP die Nationalsozialisten lange Zeit politisch bekämpft, revidierte sie ihre Ansicht nach dem 30. Januar 1933 deutlich: Hitler sei schließlich „auf dem Boden des parlamentarischen Prinzips, das er bisher immer abgelehnt hatte", Reichskanzler geworden, habe „den Eid auf die von ihm bekämpfte Weimarer Verfassung geleistet und […] geschworen, die Vorschriften dieser Verfassung einzuhalten". Durch die Reichstagswahl erhalte das Volk außerdem die Möglichkeit, über die neue Regierung demokratisch abzustimmen.[137]

Die für den 5. März 1933 anberaumte Reichstagswahl war im eigentlichen Sinne schon keine freie Wahl mehr – im Wahlkampf knüppelten SA-Schlägertrupps die Besucher von Kundgebungen anderer Parteien brutal nieder. Die NSDAP verbuchte 43,9 Prozent der Stimmen (in Bayern 43,1). Sie koalierte mit der DNVP, die auf acht Prozent kam. Erstmals seit 1930 amtierte damit wieder eine Mehrheitsregierung auf Reichsebene, was für Hitler den erhofften Prestigeerfolg bedeutete. Die SPD erreichte 18,3 Prozent, das Zentrum 11,2 Prozent und die BVP auf Reichsebene 2,7 Prozent (in Bayern 27,2). Die bereits aus dem Untergrund agierende KPD kam auf 12,3 Prozent. Ihre Mandate wurden für ungültig erklärt. Für viele Gegner des Nationalsozialismus in Bayern war das Wahlergebnis ein Schock: Ihre Annahme, das bayerische Eigenbewusstsein würde einen Schutz gegen die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten bieten, hatte sich als Blauäugigkeit erwiesen.[138]

Wenige Tage später beschlossen die Nationalsozialisten die Gleichschaltung der Länder. In Berlin berieten am Abend des 7. März 1933 SA-Chef Ernst Röhm und der Münchner Gauleiter Adolf Wagner mit Hitler das Vorgehen in Bayern, wo sie aufgrund lang wirkender, auf Eigenstaatlichkeit setzender Traditionen und starker Sympathien für die Dynastie der Wittelsbacher mit besonderem Widerstand rechneten. Erst in dieser Situation entwickelten die bayerische Staatsregierung und die BVP-Fraktion neuerlich Aktivitäten, um in letzter Minute doch noch zu einer Regierungsneubildung zu gelangen. Im Anschluss an die Ministerratssitzung vom 7. März 1933 bat Ministerpräsident Heinrich Held Landtagspräsident Georg Stang (beide BVP), die Vorbereitungen für eine Regierungsneubildung zu forcieren. Held war bereit, auf das Amt des Ministerpräsidenten zu verzichten. Als Verhandlungsführer für die erhofften Koalitionsgespräche mit NSDAP und DNVP – die SPD wurde von der BVP explizit dazu aufgefordert, keinen Emissär zu benennen! – wählte die BVP am 8. März 1933 neben Fritz Schäffer und Georg Wohlmuth Karl Scharnagl und Alois Hundhammer. Stang setzte daraufhin am 9. März 1933 ein Telegramm zur Einberufung der Landtagsmitglieder für den 11. März 1933 auf. Es wurde jedoch nie abgeschickt. Denn zeitgleich hatte Reichsinnenminister Wilhelm Frick per Telegramm General Franz Ritter von Epp zum Reichskommissar für Bayern ernannt.[139] Als Vorwand diente die Behauptung, Held sei nicht fähig, Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten. Als Unruhestifter betätigten sich in Wirklichkeit jedoch nur SA und SS, die die Redaktionsräume der Münchener Post verwüsteten, den Landtag besetzten und Präsident Georg Stang, Innenminister Karl Stützel und andere Politiker tätlich angriffen und misshandelten.[140] Reichspropagandaminister Joseph Goebbels triumphierte: „Die klerikale, föderalistische Clique versucht noch Widerstand zu leisten, wird aber durch die Wucht der Ereignisse überrannt.“[141]

Tatsächlich übernahmen die Nationalsozialisten sofort das Gesetz des Handelns.[142] Epp berief eine provisorische Regierung aus von ihm eingesetzten Staatskommissaren. Held verwahrte sich gegenüber Reichspräsident, Reichskanzler und Reichsinnenminister gegen dieses Vorgehen, hatte damit jedoch keinen Erfolg. Obwohl die Bamberger Verfassung der Regierung ausdrücklich erlaubte, „um einer augenblicklichen dringenden Gefahr zu begegnen, […] über die bewaffnete Macht [zu] verfügen und die erforderlichen Anordnungen [zu] treffen“ (§ 64 Abs. II VU), setzte Held auch in dieser Situation ganz auf Gewaltverzicht. Er hielt noch am 10. März 1933 einen regulären Ministerrat ab – jedoch bereits unter Beobachtung durch Staatskommissar Hermann Esser (NSDAP). Held äußerte selbst noch in dieser Sitzung die Hoffnung auf eine verfassungsmäßige Neubildung der Regierung aus NSDAP und BVP unter Einbeziehung des Landtags. Die seitens der NSDAP nicht ernst gemeinten Verhandlungen führte Hitler bei einem Besuch in München vom 12. bis zum 14. März 1933 persönlich. Als Gesprächspartner akzeptierte der neue Reichskanzler weder den Ministerpräsidenten noch die von der BVP bestimmten Unterhändler, sondern allein Hans Ritter von Lex, Leiter der BVP-Selbstschutzorganisation „Bayernwacht“, Reichstagsabgeordneter und – für Hitler entscheidend – Kriegsfreiwilliger und im Feld bewährter Frontsoldat. Nach zwei Tagen brach Hitler die Verhandlungen ab, stellte ihre Fortsetzung jedoch in Aussicht.[143]

Held, dessen Amtsräume bereits durch die von Epp berufenen Staatskommissare besetzt waren, brach am 15. März 1933 zu einem Erholungsurlaub nach Lugano auf. Mit seinen Amtsgeschäften als Ministerpräsident betraute er Kultusminister Franz Xaver Goldenberger (ohne Mandat). Seinen Rücktritt hat Held offiziell nie bekannt gegeben, obwohl Reichskommissar Epp dies tags darauf verkündete.[144] Am 16. März 1933 erklärte Epp die bisherige Regierung für abgesetzt, übernahm das Amt des Ministerpräsidenten selbst und berief die Staatskommissare zu kommissarischen

Ministern. Die Verfassungsurkunde von 1919, auf die er sich dabei berief, deckte dieses Vorgehen nicht. Sie sah vielmehr vor, dass das Gesamtministerium allein durch den Landtag bestellt werden konnte. Ein Rücktritt der Regierung oder eines ihrer Mitglieder konnte nur freiwillig erfolgen oder durch ein Misstrauensvotum des Landtags erzwungen werden (vgl. § 58 Abs. I und § 59, Abs. II VU). Hatte ein Regierungsmitglied die Verfassung verletzt, war Anklage vor dem Staatsgerichtshof möglich. Sprach der Staatsgerichtshof das Regierungsmitglied für schuldig, konnten die Richter auf „Entfernung aus dem Amt" erkennen (§ 56, Abs. III VU).

In der Forschung ist die Haltung der Regierung Held bei der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten umstritten. Während Falk Wiesemann und Dieter Weiß[145] Held insgesamt eine zu zögerliche und abwartende Haltung attestieren, stellt Winfried Becker fest, dass Held alle Möglichkeiten der friedlichen Konfliktlösung ausloten wollte und auf eine neue Landesregierung aus NSDAP und BVP hoffte. Außerdem sei der Ministerpräsident durch die Zusammenarbeit von Reichspräsident Hindenburg und der Reichswehr mit der Regierung Hitler auf Reichsebene isoliert gewesen.[146] Walter Ziegler betont dagegen die Beharrungskräfte der geschäftsführenden Regierung Held stärker[147], verweist aber auch darauf, dass der Landesregierung nach der Reichstagswahl „die Verhältnisse zunehmend aus der Hand" glitten, was von Hitler und der NSDAP konsequent ausgenutzt wurde.[148]

Mit dem „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich" (Ermächtigungsgesetz) vom 24. März 1933 übertrug der Reichstag der Reichsregierung weitgehende Machtbefugnisse, so auch das Recht, Gesetze mit von der Verfassung abweichendem Charakter ohne Einschaltung des Reichstags zu erlassen.[149] Der Völkische Beobachter feierte die „Kapitulation des parlamentarischen Systems vor dem neuen Deutschland".[150] Goebbels frohlockte in seinem Tagebuch: „Jetzt sind wir auch verfassungsmäßig die Herren des Reiches."[151] Hitler machte von der Machtoption sofort Gebrauch. Am 31. März 1933 erließ er ein „Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich". Die Landtage wurden mit Ausnahme des am 5. März 1933 neu gewählten Preußischen Landtags aufgelöst und nach dem auf Länderebene erzielten Reichstagswahlergebnis der einzelnen Parteien vom 5. März 1933 neu gebildet.[152] Das am 7. April 1933 erlassene „Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" (Reichsstatthaltergesetz) installierte Reichsstatthalter in den Ländern, die die Aufgabe hatten, „für die Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik zu sorgen". Sie übernahmen auch die „Ernennung und Entlassung des Vorsitzenden der Landesregierung und auf dessen Vorschlag der übrigen Mitglieder der Landesregierung". Das Gesetz bestimmte ferner, dass die in der Verfassungsurkunde von 1919 vorgesehenen „Mißtrauensbeschlüsse des Landtags gegen Vorsitzende und Mitglieder von Landesregierungen" fortan „unzulässig" waren. Damit war der Landtag als Machtfaktor ausgeschaltet. Er spielte keine Rolle mehr bei der Regierungsbildung und hatte die Kontrolle über die Exekutive verloren.[153] Um den Anschein der Legalität zu wahren, setzte die neu installierte NS-Regierung in Bayern bereits am 7. April 1933 einen Wahlausschuss ein, dem neben Vertretern der NSDAP und DNVP auch Mitglieder von BVP, SPD und BBMB angehörten. Demnach gestaltete sich die Sitzverteilung wie folgt: NSDAP 48 Sitze, BVP 30, SPD 17, DNVP fünf und BBMB drei. Die Mandate der KPD (sieben) wurden wie im Reichstag annulliert. Die Listen mit den Kandidaten für die Landtagssitze mussten dem Wahlausschuss bis zum 13. April 1933 vorgelegt werden. Mit einem verfassungsgemäß zustande gekommenen Parlament hatte dieser Landtag nichts mehr zu tun.[154] Auf der Grundlage des Reichsstatthaltergesetzes erklärte der Reichspräsident General von Epp am 10. April 1933 zum Reichsstatthalter in Bayern. Epp berief zwei Tage später die Mitglieder der bayerischen „Landesre-

gierung“ (nicht mehr „Staatsregierung“) zu Ministern. Das Amt des Ministerpräsidenten übernahm Ludwig Siebert, der gleichzeitig als Finanzminister amtierte. Innenminister wurde Adolf Wagner, Justizminister Hans Frank, Kultusminister Hans Schemm. Zum Leiter der Staatskanzlei im Rang eines Staatsministers berief Epp Hermann Esser.[155]

Als Lockangebot an die BVP beschloss der Ministerrat am 24. April 1933 die Bildung eines Wirtschaftsministeriums. Die Leitung desselben erhielt mit Billigung Hitlers der für eine Zusammenarbeit mit der NSDAP eintretende BVP-Reichstagsabgeordnete und enge Vertraute des Reichsstatthalters Epp, Eugen Graf Quadt zu Wykradt-Isny. Dies entsprach dem Machtkalkül der Nationalsozialisten. Der NSDAP-Fraktionsvorsitzende Buttmann hielt in einer Denkschrift den wahren Grund für die Einbindung der BVP in die Regierung bereits im März 1933 fest: „Die Beteiligung der B.V. an der Verantwortung für die Politik, die der nationalsozialistische bayerische Ministerpräsident zu bestimmen hat, bricht dieser Partei sicherer das Rückgrat als ihre Abdrängung in die Opposition. Ein sogenanntes Koalitionsprogramm wäre nicht aufzustellen. Die B.V. muss die Neuverteilung der Macht anerkennen oder sie bleibt ausserhalb.“[156] Die Taktik ging auf: Führende Mitglieder der BVP verstanden dies „als eine demonstrative Geste der Versöhnung“.[157]

In seinen letzten Sitzungen, die am 28. und 29. April 1933 unter Aufsicht von SA und SS stattfanden, schaffte sich der Landtag praktisch selbst ab. Nachdem sich der BBMB bereits am 11. April 1933 aufgelöst hatte[158] und seine drei Abgeordneten zur NSDAP übergewechselt waren, standen schließlich 56 Abgeordnete von NSDAP und DNVP 47 Abgeordneten von BVP und SPD gegenüber. An der Eröffnungssitzung nahm auch der SPD-Abgeordnete Michael Poeschke aus Erlangen teil. Wilhelm Hoegner berichtet in seinen Erinnerungen in bewegenden Worten über das Eintreffen seines kurz zuvor aus der so genannten Schutzhaft in Dachau entlassenen Parteifreunds im Landtag. Er war von den Nationalsozialisten brutal zusammengeschlagen worden, „zitterte an allen Gliedern und weinte immer wieder“.[159] In der BVP-Fraktion gab es „eine längere Aussprache über die Frage der Schutzhaft und über gemeldete Terrorfälle“.[160] Trotz der Kenntnis über die Errichtung des Konzentrationslagers Dachau und der dort verübten willkürlichen Misshandlungen an Inhaftierten beschloss der Landtag am 29. April 1933 das „Gesetz zur Behebung der Not des bayerischen Volkes und Staates“. Mithilfe dieses Ermächtigungsgesetzes konnte die Landesregierung selbst verfassungsändernde Gesetze ohne parlamentarische Mitwirkung beschließen. Dass dies § 3 Abs. II der Bamberger Verfassung widersprach, wonach „die dem Landtage zustehenden Rechte und Aufgaben […] unübertragbar“ waren, spielte keine Rolle.[161]

Wie zuvor im Reichstag stimmte auch im Bayerischen Landtag einzig die SPD-Fraktion geschlossen gegen das Gesetz. Aus einem Gefühl der Pflichtschuldigkeit gegenüber dem bayerischen Volk bot ihr Fraktionsvorsitzender Albert Roßhaupter[162] der neuen NS-Regierung die Mitarbeit seiner Partei für Problemlösungen in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik an. Gleichzeitig forderte er die Wiederherstellung der staatsbürgerlichen Freiheiten. Roßhaupter verfolgte eine Strategie des Gewaltverzichts. Er war überzeugt, dass seine Partei den Boden von Recht und Ordnung selbst nicht verlassen durfte, um den neuen Machthabern keinen Vorwand für ein Parteiverbot zu liefern. Obwohl die Parteibüros bereits von der SA besetzt waren, sich zahlreiche Funktionäre in Haft oder auf der Flucht befanden, hatte er die Illusion, dass die Nationalsozialisten die SPD nur für kurze Zeit unterdrücken könnten und „die Ideen der Freiheit und Gerechtigkeit, von denen sich kein Volk lossagen könne, Bestand haben würden“. Doch es kam anders: Bis Juni 1933 wurden rund 1500 SPD-Mitglieder verhaftet, das Parteivermögen beschlagnahmt. Am

22. Juni 1933 erging das Parteiverbot. Der zum Landtagspräsidenten gewählte Esser ließ daraufhin die Abgeordnetenbüros versiegeln und die Fraktionskasse sicherstellen. Alle Mandate wurden für erloschen erklärt.[163]

Die BVP vertraute selbst nach Annahme des Landesermächtigungsgesetzes noch auf die Möglichkeit der Fortführung parlamentarischer Arbeit. Die Mitglieder der Landtagsfraktion trafen sich zu Sitzungen, da sie „trotz der zunehmenden Aktionen der NSDAP gegen Verbände, Parteien und Einzelpersonen glaubten und hofften, sie könnten sich und ihrer Partei durch loyales Verhalten gewisse Einflußmöglichkeit auf den Gang der Dinge erhalten". Am 24. Mai 1933 diskutierte die Fraktion über Fragen und Anträge zu den Themenkomplexen Elektrizitätswirtschaft, Kfz-Steuer und Entschuldungsproblem. Für die am 12. Juni 1933 geplante Sitzung des Haushaltsausschusses benannte sie am 31. Mai 1933 Referenten.[164] Doch bereits Anfang Mai 1933 erklärte Innenminister Wagner auf einer Kundgebung in Regensburg, dass er in Zukunft keine Parteien mehr dulden werde. Anfang Juni 1933 empfahl Wirtschaftsminister Quadt die Selbstauflösung der BVP. Die Weigerung der Parteispitze, dieser Forderung nachzukommen, nahm Wagner zum Anlass, zahlreiche BVP-Funktionäre in Haft nehmen zu lassen. Die Einschüchterung wirkte: Am 4. Juli 1933 verkündete Quadt die Auflösung der Partei und stellte für sich selbst einen Aufnahmeantrag in die NSDAP.[165]

Durch den Erlass des „Reichsgesetzes über die Neubildung von Parteien" wurden am 14. Juli 1933 alle Parteien mit Ausnahme der NSDAP verboten. Mit dem „Gesetz über den Neuaufbau des Reichs" sank Bayern am 30. Januar 1934 endgültig zur „nachgeordnete[n] Verwaltungseinheit" herab und diente nicht zuletzt als Kulisse zur Selbstdarstellung des nationalsozialistischen Regimes (unter anderem bei den Reichsparteitagen in Nürnberg, den Gedenkfeiern zum Hitler-Putsch am 9. November in München und beim Empfang von Staatsgästen auf dem Obersalzberg als zweiter Reichskanzlei). Der Bayerische Landtag wurde aufgelöst. Die Weimarer Reichsverfassung und die Bamberger Verfassung von 1919 blieben formell zwar in Kraft, Bedeutung hatten sie indes keine mehr.[166]

3.4 Fazit

Nach dem verlorenen Weltkrieg und dem Sturz der Monarchie wurden 1919 in Deutschland unter den Vorgaben der neuen Reichsverfassung (vgl. Art. 17 WRV) auch neue Landesverfassungen ausgearbeitet. Angesichts der revolutionären Unruhen in den Hauptstädten fanden die Beratungen im Reich und in Bayern in der sicheren Provinz statt – in Weimar und in Bamberg. Beide Verfassungen sahen ein parlamentarisches Regierungssystem vor, das jedoch unterschiedlich organisiert war. Die Bamberger Verfassung ließ den Landtag den Ministerpräsidenten wählen und das Gesamtministerium bestellen. Für die Ministerpräsidentenwahl war die absolute Mehrheit vorgeschrieben (vgl. § 58 I VU). Alle Regierungsmitglieder bedurften „zu ihrer Amtsführung" ausdrücklich „des Vertrauens des Landtages" (§ 59 I VU). Sowohl die einzelnen Regierungsmitglieder als auch das Gesamtkabinett waren „für ihre Amtsführung dem Landtage verantwortlich" (§ 59 II VU). Bei einem erfolgreichen Misstrauensvotum musste entweder das einzeln betroffene Regierungsmitglied oder das Gesamtministerium zurücktreten – für Nachfolger bzw. die Regierungsneubildung hatte der Landtag nicht gleichzeitig zu sorgen. Dafür musste ein entsprechender Antrag ausführlich begründet werden und die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten finden (vgl. § 55 VU). Der Rücktritt des Ministerpräsidenten hatte nicht automatisch den Rücktritt des gesam-

ten Kabinetts zur Folge (vgl. § 59 II VU). Der Ministerpräsident war nur Erster unter Gleichen. Er hatte weder die Richtlinienkompetenz noch das Recht, die Kabinettsmitglieder selbst zu berufen und zu entlassen. Er durfte dem Landtag lediglich Vorschläge unterbreiten. Nicht der Ministerpräsident, sondern das Gesamtministerium vertrat Bayern nach außen (vgl. §§ 57 I und 61 Punkt 3 VU). Im Falle des Staatsnotstands war nur dieses befugt, mithilfe von Notverordnungen zu regieren (vgl. 64 VU).

Auch der Reichstag kontrollierte die Regierung und konnte diese durch ein Misstrauensvotum zu Fall bringen (vgl. Art. 54 WRV), wählte aber nicht den Reichskanzler. Diesen und die übrigen Kabinettsmitglieder ernannte der Reichspräsident (vgl. Art. 53 WRV), der – für sieben Jahre vom Volk direkt gewählt und im Fall des Staatsnotstands mit dem Vorrecht ausgestattet, Notverordnungen erlassen zu dürfen (vgl. Art. 41 und 43 WRV) – der eigentliche Machthaber war. Er konnte den Reichskanzler selbst dann entlassen, wenn dieser das Vertrauen der Reichstagsmehrheit besaß. Der Reichstag konnte zwar die Rücknahme der Notverordnung verlangen, der Reichspräsident das Parlament jedoch im Gegenzug auflösen (vgl. Art. 48 und 25 WRV). Er selbst war nur durch einen Volksentscheid zu Fall zu bringen (vgl. Art. 43 WRV). So trug das Verfassungswerk, das die Machtbalance im Weimarer Regierungssystem mit Gewichten und Gegengewichten auszubalancieren suchte, nicht zuletzt selbst zur Destabilisierung bei. Die undankbarste Position darin hatte der Reichskanzler: Er benötigte das Vertrauen des Reichstags und des Reichspräsidenten. In diesem erkannten hingegen bereits die Zeitgenossen eine Art Ersatzkaiser – eine Brückenfigur zwischen dem alten und dem neuen System.

Feste Zeitfenster, in denen der Ministerpräsident gewählt bzw. der Reichskanzler ernannt sein musste, gaben die Verfassungen nicht vor. Regierungsbildungen zogen sich deshalb in die Länge. Sie wurden dadurch erschwert, dass sich auch zwischen den großen Fraktionen unüberbrückbare ideologische Gräben auftaten, die stabile Mehrheiten rar werden ließen. So kehrte etwa in Bayern die 1920 aus der Regierung ausgeschiedene SPD, die 1918/19 den Übergang vom Räte- zum parlamentarischen System moderierend beeinflusst hatte, bis 1933 nicht mehr an die Macht zurück, weil mit der BVP keine Verständigung möglich war.

Unmittelbar nach der Revolution von 1918 war der Landtag „noch wenig bereit […], die Entscheidung der Wähler als Mandat zur Regierungsbildung aufzufassen und seiner internen Kräftekonstellation entsprechend die politische Verantwortung zu übernehmen“. Nach dem Schock der Ermordung des Revolutionsführers Kurt Eisner (USPD) bildete der erste frei gewählte Ministerpräsident Johannes Hoffmann (MSPD) eine von allen Fraktionen gebilligte Minderheitsregierung aus MSPD und USPD. Auch die Verabschiedung der Bamberger Verfassung 1919 führte noch zu keiner echten Bindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. Nach dem Ausscheiden der USPD stand Hoffmann 1919/20 an der Spitze einer Koalition aus MSPD, BVP und DDP, obwohl die BVP klar stärkste Fraktion war. Danach übernahmen bis 1923 Beamte das Amt des Ministerpräsidenten. Die Geschicke der Politik bestimmten jedoch die politischen Schwergewichte in der BVP-Landtagsfraktion, Georg Wohlmuth und Heinrich Held. Der Aufstieg Helds zum Regierungschef bedeutete 1924 „eine Zäsur in der inneren Geschichte des Freistaates“. Erstmals erhielt mit ihm ein Parteipolitiker aus der Mitte der stärksten Landtagsfraktion das höchste Amt. Erst jetzt stellte die „Landtagsmehrheit […] die Regierung aus ihren eigenen Reihen und übernahm damit für sie die politische Verantwortung. Damit war nun auch in Bayern das parlamentarische System voll in Funktion getreten, dem gegenüber die BVP bis dahin ihre Vorbehalte gehegt hatte.“[167]

Gerade in der unruhigen Zeit ab 1930 herrschte die Überzeugung vor, nicht auf einen starken Mann an der Spitze der Regierung verzichten zu können – dies zumal auf Länderebene, wo eine solche Staatsspitze fehlte. Dort zeigten sich „seit 1930 in verstärktem Maße die negativen Auswirkungen konträrer extremistischer Parlamentsgruppierungen auf die Stabilität und Arbeitsfähigkeit der demokratischen Kabinette".[168] So auch in Bayern. Obwohl der Regierung Held ab 1930 die parlamentarische Mehrheit fehlte, blieb sie als geschäftsführende Regierung im Amt. Da bis 1933 auch keine andere politische Kraft für stabile Regierungsverhältnisse sorgen konnte, etablierte sich damit das „System der permanenten Geschäftsregierung".[169]

Die Regierungsverhältnisse gestalteten sich auf Reichsebene trotzdem weitaus schwieriger als auf Landesebene. Während im Reich zwischen der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung 1919 und der Machtübertragung auf Hitler am 30. Januar 1933 19 verschiedene Regierungen amtierten, waren es in Bayern lediglich acht. Sieben Mal wurde in diesem Zeitraum der Reichstag gewählt, der Bayerische Landtag nur fünf Mal. Zumindest in Bayern hatte das Instrument des parlamentarischen Misstrauensvotums nicht entscheidend zur Destabilisierung der politischen Verhältnisse beigetragen: Im Landtag scheiterte 1921 der einzige Misstrauensantrag gegen Kultusminister Franz Matt klar. Auf Reichsebene mussten zwar auch nur zwei Regierungen durch Parlamentsbeschluss zurücktreten, trotzdem „ist zu bedenken, daß der Art. 54 WRV nicht nur durch seine tatsächliche Anwendung, sondern auch schon durch bloße Möglichkeit eine Rolle spielte".[170] Viel entscheidender für die Kurzlebigkeit damaliger Regierungen war jedoch die mangelnde Kompromiss- und Verständigungsfähigkeit unter den politischen Kräften – vor allem zwischen den bürgerlich-konservativen Parteien und der Sozialdemokratie waren tiefe Gräben aufgerissen. Im Krisenfall war nur selten einer der Koalitionspartner dazu bereit, auf eigene Forderungen zu verzichten und einen überparteilichen Ausgleich anzustreben. Da die Politik auf das Wechselspiel zwischen Sieg und Niederlage reduziert wurde, traten ganze Regierungen zurück, wenn sie in einer bestimmten Sachfrage keine Mehrheit fanden. Hinzu kam die fehlende Bindung zwischen dem Kabinett und den sie tragenden Fraktionen, sodass nicht selten auch die Koalitionsfraktionen gegen die eigene Regierung stimmten. Die ab 1930 amtierenden Präsidialkabinette setzten nicht mehr auf das Vertrauen des Reichstags, sondern einzig auf das des Reichspräsidenten. „Regieren" war nur noch per Notverordnung des Reichspräsidenten möglich. Sobald der Reichstag gegen diese Notverordnungen Einspruch erhob und ihre Rücknahme verlangte, wurde er vom Reichspräsidenten aufgelöst.

Der Ton der parlamentarischen Auseinandersetzungen war von ätzender Schärfe. Auch die verfassungstreuen Parteien bekämpften sich eher untereinander als die Republik gegen die Angriffe von rechts und links gemeinsam zu verteidigen. Hinzu kam, dass die sozioökonomischen Rahmenbedingungen katastrophal waren: ein Weltkrieg, an dessen Ende nicht der versprochene glanzvolle Siegfrieden, sondern die als Schmach empfundene Niederlage und das Diktat des „Schandfriedens" von Versailles mit seinen gigantischen Reparationsforderungen, einer weitgehenden Entmilitarisierung und der Zuweisung der alleinigen Kriegsschuld an das Deutsche Reich und seiner Alliierten standen – verbunden mit einer Revolution, die zwar nur von einer Minderheit der Bevölkerung getragen wurde, aber dennoch zum Zusammenbruch der Monarchie und einer ganzen Gesellschaftsordnung geführt hatte; das Fortdauern autoritär-antidemokratisch-militaristischer Mentalitäten und die Diffamierung der neuen Regierungen als „Novemberverbrecher" und „Erfüllungspolitiker"; die Gefährdung des neuen Staates durch links- und rechtsextremistische Putschversuche in den Anfangsjahren; die Vernichtung der Sparguthaben von Millionen Kleinanlegern in der

Hyperinflation 1923 und die nach wenigen Jahren zaghaften Aufschwungs voll durchschlagenden Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ab 1929. Den erklärten Feinden der parlamentarischen Demokratie (Nationalsozialisten, Deutschnationalen und Kommunisten) fiel es unter diesen Bedingungen leicht, Staats- und Regierungsform, die scheinbar nichts zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse beitragen konnten, zunehmend in Misskredit zu bringen.

Die Nationalsozialisten führten einen konsequenten, brutalen, perfide scheinlegalen Kampf um die Straße, die Köpfe und die Parlamente. 1933 nutzten sie die ihnen übertragene politische Verantwortung konsequent zur Umwandlung der Demokratie in eine Diktatur. Die Parlamente entmachteten sich unter dem Druck der Nationalsozialisten selbst. Viele der Abgeordneten der Weimarer Republik wurden Opfer von Verfolgung und Repression. Die Weimarer Reichsverfassung und die Bamberger Verfassung sahen keine wirksamen Schutzmechanismen gegen diese Entwicklung vor. Sie wurden zum Werkzeug der neuen Machthaber und blieben – um den Anstrich der Legalität zu wahren – formell bis zum Ende des NS-Regimes 1945 in Kraft.

Anmerkungen

1) Schmalzl, Markus: Parlamentarische Reformversuche, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44362> (16.11.2012); vgl. auch Hartmann, Peter Claus: Die bayerische Verfassung von 1946 im Kontext der bayerischen Verfassungsgeschichte seit 1808/1818, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): 50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven, München 1996, S. 139–153, hier S. 150.
2) Grau, Bernhard: Parteiopposition – Kurt Eisner und die Unabhängige Sozialdemokratische Partei, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 126–136, hier S. 131; zu Eisners Person vgl. Ders: Kurt Eisner 1867–1919. Eine Biographie, München 2001.
3) Lotterschmid, Michael / Mehringer, Hartmut: Erhard Auer – ein bayerischer Sozialdemokrat, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 138–150, hier S. 141.
4) Vgl. Götschmann, Dirk: Landtagswahlen (Weimarer Republik), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44640> (25.3.2013); hier auch alle weiteren Ergebnisse der Wahlen zum Bayerischen Landtag bis 1933.
5) Ehberger / Merz: Kabinett Hoffmann I, Einleitung, S. 3.
6) Vgl. dazu ausführlich Ehberger / Merz: Kabinett Hoffmann I, Einleitung, S. 6–21.
7) Hürten, Heinz: Revolution und Zeit der Weimarer Republik, in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 440–498, hier S. 459.
8) Ehberger / Merz: Kabinett Hoffmann I, Einleitung, S. 3.
9) Vgl. Ehberger / Merz: Kabinett Hoffmann I, Einleitung, S. 4.
10) BLT 1919/20, Bd. 1, 10, 2.6.1919, S. 160.
11) Vgl. Hennig, Diethard: Gegen Revolution und Gegenrevolution. Johannes Hoffmann, Sozialdemokrat und bayerischer Ministerpräsident, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 151–162, hier S. 154 f.
12) Vgl. zur Genese der Bamberger Verfassung und der Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems Ehberger, Wolfgang: Bayerns Weg zur parlamentarischen Republik. Die Entstehung der „Bamberger Verfassung“ vom 14. August 1919 (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte), München 2010. Die Dissertation Wolfgang Ehbergers (Ders.: Bayerns Weg zur Parlamentarischen Demokratie. Die Entstehung der Bamberger Verfassung vom 14. August 1919 [= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte, 29] München 2013) konnte für die vorliegende Arbeit nicht mehr ausgewertet werden.

13) Aus den Reihen der BVP enthielt sich lediglich der Abgeordnete Paul Baumann der Stimme (vgl. BLT 1919/20, Bd. 1, 20, 12.8.1919, S. 372); vgl. zur Politik der BVP im Landtag demnächst die Dissertation von Stephan Primbs: Die Fraktion der Bayerischen Volkspartei im Bayerischen Landtag 1920–1933.
14) Zit. n. Menges, Franz: Vom Freistaat zur Reichsprovinz (1918–1933), in: Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern, 3. neu bearb. Aufl. München 2006, S. 161–286, hier S. 186.
15) Vgl. etwa die Äußerungen des späteren BVP-Vorsitzenden Fritz Schäffer in der Debatte um die Einführung eines Staatspräsidenten (BLT 1920/24, Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 971–975.).
16) Vgl. Kock, Peter Jakob: SPD und BVP im Bayerischen Landtag 1919 bis 1933, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 175–184, hier S. 177.
17) Roth, Rainer A.: Interessenpluralismus und Parteienstruktur in Bayern – Disharmonie oder Dynamik?, in: Ders. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 335–356, hier S. 346.
18) Vgl. Kramer, Ferdinand: Zur Geschichte des Amtes des Bayerischen Ministerpräsidenten, in: Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): „Das schönste Amt der Welt". Die bayerischen Ministerpräsidenten von 1945 bis 1993 (= Staatliche Archive Bayerns / Kleine Ausstellungen, 13), München 1999, S. 12–30, hier S. 16 ff.
19) BLT 1919/20, Bd. 5: Beilagen, 324, S. 94.
20) Zur Person Helds vgl. Pöhlmann, Barbara: Heinrich Held als Bayerischer Ministerpräsident (1924–1933). Eine Studie zu 9 Jahren bayerischer Staatspolitik, München 1996 (zugl. Univ. Diss. München 1995).
21) BLT 1919/20, Bd. 2, 48, 16.3.1920, S. 557.
22) Hürten: Revolution, S. 474.
23) BLT 1919/20, Bd. 2, 48, 16.3.1920, S. 558.
24) BLT 1920/24, Bd. 1, 4, 21.7.1920, S. 48.
25) BLT 1920/24, Bd. 1, 5, 22.7.1920, S. 89.
26) Zur Genese des Begriffs vgl. Gelberg, Karl-Ulrich / Latzin, Ellen: Ordnungszelle Bayern, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44556> (24.3.2011).
27) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 1, 2, 16.7.1920, S. 6 f.
28) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 3, 63, 13.5.1921, S. 128.
29) Vgl. Heusler, Andreas: Das Braune Haus. Wie München zur „Hauptstadt der Bewegung" wurde, München 2008, S. 92–101.
30) Vgl. Hürten: Revolution, S. 475 f.
31) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 4, 76, 21.9.1921, S. 4.
32) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 4, 77, 22.9.1921, S. 8.
33) Vgl. Hürten, Heinz: Kabinett Lerchenfeld, 1921/22, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44522> (27.8.2013).
34) BLT 1920/24, Bd. 6, 136, 25.7.1922, S. 8.
35) Vgl. Menges: Freistaat, S. 211.
36) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 7, 144, 8.11.1922, S. 5.
37) Menges: Freistaat, S. 212.
38) Vgl. Übersendung eines Berichts eines Vertrauensmanns des Auswärtigen Amtes an die Reichskanzlei: Verhältnisse in Bayern, 31.10.1923, in: Longerich, Peter (Hg.): Die erste Republik. Dokumente zur Geschichte des Weimarer Staates, München / Zürich 1992, S. 192–195; zu den Hintergründen vgl. Pommerin, Reiner: Die Ausweisung der „Ostjuden" aus Bayern 1923. Ein Beitrag zum Krisenjahr der Weimarer Republik, in: VfZG 34 (1986), 3, S. 311–340, hier S. 316 f.
39) Aufruf des Generalstaatskommissars v. Kahr, 26.9.1923, in: Bosl, Karl (Hg.): Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, Abteilung III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 2: Kiessling, Rolf / Schmid, Anton (Bearb.): Die Bayerische Staatlichkeit, München 1976, Nr. 86, S. 211.
40) Aufruf des Ministeriums, 9.11.1923, in: Bosl, Karl (Hg.): Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, Abteilung III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 2: Kiessling, Rolf / Schmid, Anton (Bearb.): Die Bayerische Staatlichkeit, München 1976, Nr. 90, S. 216.
41) Vgl. Menges: Freistaat, S. 219.
42) Aufruf der bayerischen Regierung anläßlich der Bestellung des Generalstaatskommissars v. Kahr, 26.9.1923, in: Bosl, Karl (Hg.): Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, Abteilung III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 2: Kiessling, Rolf / Schmid, Anton (Bearb.): Die Bayerische Staatlichkeit, München 1976, Nr. 85, S. 210 f., hier S. 211.

43) Eine ausführliche Darstellung der Vorgänge rund um den Hitler-Putsch findet sich bei Large, David Clay: Hitlers München. Aufstieg und Fall der Hauptstadt der Bewegung, München 1998, S. 205–249, sowie bei Ullrich, Volker: Adolf Hitler. Die Jahre des Aufstiegs, Frankfurt a.M. 2013, S. 153–187, der betont, dass Hitler auch noch als Reichskanzler von dem während des Putsches erworbenen Image als Mann der Tat profitieren sollte; zur Glorifizierung der Ereignisse nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten vgl. Pappert, Lars: Der Hitlerputsch und seine Mythologisierung im Dritten Reich (= Deutsche Hochschuledition, 128), Neuried 2001 (zugl. Magisterarbeit Univ. Bamberg 2000).
44) Vgl. Hürten, Heinz: Kabinett Knilling, 1922–1924, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44521> (24.3.2011).
45) Vgl. Schanbacher, Eberhard: Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik. Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern, Düsseldorf 1982, S. 158 u. 162 ff.
46) Vgl. Menges, Franz: Hans Schmelzle. Bayerischer Staatsrat im Ministerium des Äußeren und Finanzminister. Eine politische Biographie, München 1972, S. 73.
47) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Untersuchungsausschuss zum Hitler-Ludendorff-Prozess, 1924–1928, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44364> (10.2.2010).
48) Vgl. Busley, Hermann-Joseph: Bayerisches Konkordat, 1924, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44534> (7.1.2010).
49) Vgl. etwa die Ausführungen des Berichterstatters des Verfassungsausschusses, Karl Scharnagl (BVP), in: BLT 1924/28, Bd. 1, 27, 13.1.1925, S. 746 ff.; zu den Verträgen mit den evangelischen Kirchen vgl. Hübner, Hans-Peter: Kirchenverträge, 1924/1925, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44376> (26.1.2010).
50) Vgl. BLT 1924/28, Bd. 1, 29, 15.1.1925, S. 871.
51) Becker, Winfried: Heinrich Held (1868–1938). Aufstieg und Sturz des bayerischen Parlamentariers und Ministerpräsidenten, in: ZBLG 72 (2009), 3, S. 807–891, hier S. 832 f.
52) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments 1819–2008, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=40> (14.2.2010). Zur Frühphase der NS-Bewegung vgl. Kershaw, Ian: Hitler, 2. Aufl. Harlow 2001, S. 19–67, sowie Ullrich: Adolf Hitler, S. 188–298.
53) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments 1819–2008, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=41> (14.2.2010).
54) Menges: Freistaat, S. 241.
55) Vgl. Bergmann, Hannsjörg: Der Bayerische Bauernbund und der Bayerische Christliche Bauernverein 1919–1928 (= Schriftenreihe zur Bayerischen Landesgeschichte, 81), München 1986, S. 333 ff.
56) Vgl. Primbs, Stefan: Schlachtsteuer, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44596> (8.12.2011).
57) BLT 1928/32, Bd. 4, 81, 15.7.1930, S. 178 f.
58) Vgl. BLT 1928/32, Bd. 4, 81, 15.7.1930, S. 198.
59) BLT 1928/32, Bd. 4, 91, 20.8.1930, S. 579.
60) Vgl. BLT 1928/32, Bd. 4, 91, 20.8.1930, S. 604 f.
61) Hoegner, Wilhelm: Flucht vor Hitler. Erinnerungen an die Kapitulation der ersten deutschen Republik 1933, 4. Aufl. München 1979, S. 76 f.
62) Vgl. Zorn: Bayerns Geschichte, S. 331.
63) BLT 1928/32, Bd. 5, Nr. 97–134, 100, S. 83; vgl. auch Becker: Held, S. 834.
64) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 12.
65) Vgl. Menges: Freistaat, S. 245.
66) Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung: „Heldengedenken". Halbe und der Freundeskreis, URL: <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/6843> (2.11.2013).
67) Ullrich: Adolf Hitler, S. 251.
68) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 11.
69) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 12.
70) Vgl. Menges: Freistaat, S. 248; Kral, Herbert: Die Landespolitik der SPD in Bayern von 1924 bis 1933, München 1985, S. 230 ff.; Zorn: Bayerns Geschichte, S. 339.
71) Hürten: Revolution, S. 498.
72) Vgl. Ziegler, Walter: Bayern im NS-Staat, in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 499–634, hier S. 513.
73) BLT 1924/28, Bd. 5, 121, 2.6.1926, S. 547.
74) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 61.
75) BLT 1924/28, Bd. 9, 205, 27.3.1928, S. 449.

76) Vgl. dazu ausführlich Probst, Robert: Die NSDAP im Bayerischen Landtag 1924–1993 (= Münchner Studien zur neueren und neuesten Geschichte, 19), Frankfurt a.M. 1998. Am 31. Januar 1933 kündigte Rudolf Buttmann für die NSDAP-Fraktion an, „Schluß zu machen mit dem überlebten parlamentarischen System“ (BLT 1932/33, Bd. 1, 15, 31.1.1933, S. 508).
77) BLT 1924/28, Bd. 9, 205, 27.3.1928, S. 449; vgl. auch Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen, Bd. 1: Deutsche Geschichte 1806–1933, Lizenzausgabe Bonn 2005 (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 385), S. 495 f.
78) Schwede erhielt 91 von 126 abgegebenen Stimmen, sieben entfielen auf den KPD-Gegenkandidaten Jakob Boulanger, 28 Stimmzettel waren ungültig (vgl. BLT 1932/33, Bd. 1, 1, 31.5.1932, S. 5).
79) Vgl. Zorn: Bayerns Geschichte, S. 335; zur Bedeutung Münchens für die NSDAP vgl. Rösch, Mathias: Die Münchner NSDAP 1925–1933. Eine Untersuchung zur inneren Struktur der NSDAP in der Weimarer Republik (= Studien zur Zeitgeschichte, 63), München 2002, S. 79–100.
80) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 7.
81) BLT 1932/33, Bd. 1, 4, 17.6.1932, S. 51 ff.; vgl. auch Zorn: Bayerns Geschichte, S. 340 f.
82) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 7.
83) Mühldorfer, Friedbert: Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), 1919–1933/1945–1956, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44532> (14.10.2013); als Beispiel für den Missbrauch des Landtagsplenums als Wahlkampfbühne vgl. etwa die Rede des KPD-Fraktionsvorsitzenden Fritz Dressel in der Haushaltsdebatte 1931 (BLT 1928/32, Bd. 5, 100, 12.2.1931, S. 74–80, beS. S. 79 f.); zur Agitation der KPD im Reichstag vgl. Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 496.
84) BayHStA, NL Held, 524, BVP: Unterlagen für Wahlkampfreden, Nr. VI: Kampf dem Kommunismus (undatiert).
85) So ihr Fraktionsvorsitzender Buttmann am 31. Januar 1933 (BLT 1932/33, Bd. 1, 15, 31.1.1933, S. 509).
86) Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 11.
87) Zacher, Hans F.: Das Staatsoberhaupt Bayerns, in: Börner, Bodo / Jahrreiß, Hermann / Stern, Klaus (Hg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Carl Carstens, Bd. 2: Staatsrecht, Köln / Berlin 1984, S. 953–978, hier S. 964 f.
88) Hoegner: Flucht vor Hitler, S. 72; vgl. auch Large: Hitlers München, S. 298.
89) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 16 u. ausführlich ebd., S. 50–57; vgl. zudem Weiß, Dieter: Kronprinz Rupprecht von Bayern. Eine politische Biografie, Regensburg 2007, S. 263–272; Schwend, Karl: Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur bayerischen Frage in der Zeit 1918 bis 1933, München 1954, S. 514–525; Zorn: Bayerns Geschichte, S. 350 f.
90) Vgl. BLT 1932/33, Bd. 1, 14, 16.12.1932, S. 503–506.
91) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 59.
92) BLT 1932/33, Bd. 1, 15, 31.1.1933, S. 507.
93) BLT 1932/33, Bd. 1, 15, 31.1.1933, S. 508.
94) BLT 1932/33, Bd. 1, 15, 31.1.1933, S. 510.
95) Vgl. Birke, Adolf: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungen der Länder und des Bundes, in: ZfParl 8 (1977), S. 77–92, hier S. 82.
96) Vgl. Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik (= Oldenbourg Grundriß der Geschichte, 16), 8. Aufl. München 2012, S. 19 f.
97) Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 403 f.
98) Botzenhart, Manfred: Deutsche Verfassungsgeschichte 1806–1949, Stuttgart 1993, S. 135.
99) Schulze, Hagen: Weimar. Deutschland 1917–1933, Sonderausgabe Berlin 1994, S. 97.
100) Vgl. Bommarius: Das Grundgesetz, S. 145.
101) Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 143.
102) Schulze: Weimar, S. 98.
103) Vgl. Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 407.
104) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, Stenographische Berichte, Berlin 1920, 17, 28.2.1919, S. 374, URL: <http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000010_00381.html> (2.11.2013).
105) Vgl. Schulze: Weimar, S. 99.
106) Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 143.
107) Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 143; vgl. auch Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 463 f.
108) Pyta, Wolfram: Konstitutionelle Demokratie statt monarchischer Restauration. Die verfassungspolitische Konzeption Schleichers in der Weimarer Staatskrise, in: VfZG 47 (1999), 3, S. 417–442, hier S. 426.

109) Vgl. Lutz, Berthold: Das konstruktive Mißtrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre, in: Der Staat 36 (1997), S. 81–94, hier S. 88 f.; Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik, S. 113; Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 164.
110) Vgl. Raithel, Thomas: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus. Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 1920er Jahre, München 2005, S. 106 f.
111) Vgl. Birke: Mißtrauensvotum, S. 80; Berthold: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 92.
112) Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 161.
113) Vgl. Schulze: Weimar, S. 84; zu Aufgaben, Zusammensetzung und Tätigkeit der Reichsregierungen vgl. Bundesarchiv / Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (Hg.): Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik – Online-Version, URL: <http://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0000/index.html> (2.11.2013).
114) Schulze: Weimar, S. 69.
115) Vgl. Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 496–500.
116) Schulze: Weimar, S. 84; vgl. auch Schanbacher: Parlamentarische Wahlen, S. 218 ff., sowie Meder: Handkommentar, S. 109.
117) Niehuss, Merith: Keine Modernisierung in der Weimarer Republik?, in: Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 1 (2004), 1, URL: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Niehuss-1-2004> (28.3.2010).
118) Kolb: Die Weimarer Republik, S. 185; zum unhaltbaren Marxismus-Vorwurf an die SPD der 1920er-Jahre vgl. Grebing, Helga: Der Sozialismus, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 646–658, hier S. 646.
119) Vgl. Möckl: Die Geschichte der politischen Repräsentation, S. 43 ff.
120) Vgl. Schildt, Axel: Konservatismus in Deutschland. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 1998, S. 157.
121) Vgl. Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 600), Lizenzausgabe Bonn 2007, S. 135 f.
122) Müller-Meiningen, Ernst: Parlamentarismus. Betrachtungen, Lehren und Erinnerungen aus deutschen Parlamenten, Berlin / Leipzig 1926, S. 33 f.
123) Götschmann: Ein halbes Jahrhundert Bayerischer Parlamentarismus, S. 7.
124) Vgl. Kittel, Manfred: „Weimar“ im evangelischen Bayern. Politische Mentalität und Parteiwesen 1918–1933 (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A109), München 2001, S. 82; Bergmann: Der Bayerische Bauernbund, S. 302–306.
125) Schildt: Konservatismus, S. 155.
126) Winkler: Der lange Weg, Bd. 1, S. 461.
127) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 3 f.
128) Vgl. Bommarius: Grundgesetz, S. 145 f.
129) Schildt: Konservatismus, S. 173.
130) Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.): Wege – Irrwege – Umwege. Die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Berlin 2002, S. 171.
131) Botzenhart: Verfassungsgeschichte, S. 169.
132) Schulze: Weimar, S. 102.
133) Large: Hitlers München, S. 299.
134) Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen, Bd. 2: Deutsche Geschichte 1933–1990, Lizenzausgabe Bonn 2005 (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 463), S. 9.
135) Vgl. dazu ausführlich Henker, Michael / Möller, Horst (Hg.): Opfer und Verfolgte des NS-Regimes aus bayerischen Parlamenten. Eine Online-Dokumentation des Hauses der Bayerischen Geschichte und des Instituts für Zeitgeschichte im Auftrag des Bayerischen Landtags, Augsburg / München 2008, URL: <http://www.bayern.landtag.de/opfer_doku/web_gedenk_v2/> (2.11.2013).
136) Vgl. Longerich, Peter: Heinrich Himmler. Biographie, 2. Aufl. München 2008, S. 161–165; Dahm, Volker: Der Terrorapparat. Institutionelle Entwicklung, Ideologie, Aktionsfelder, in: Möller, Horst / Dahm, Volker / Mehringer, Hartmut (Hg.): Die tödliche Utopie. Bilder, Texte, Dokumente zum Dritten Reich, München 1999, S. 147–201, hier S. 186.
137) BayHStA, NL Pfeiffer, 19, Pfeiffer, Anton / Oesterle, Joseph (Hg.): Mitteilungen an die Vertrauensleute der Bayerischen Volkspartei, 10. Jg., Nr. 2, 10.2.1933; vgl. auch Schönhoven, Klaus: Zwischen Anpassung und Ausschaltung. Die Bayerische Volkspartei in der Endphase der Weimarer Republik 1932/33, in: HZ 224 (1977), S. 340–378, hier S. 372 ff.
138) Vgl. Winkler: Der lange Weg, Bd. 2, S. 9 ff.; Large: Hitlers München, S. 299 f.
139) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 61.

140) Vgl. Altendorfer, Otto: Fritz Schäffer als Politiker der Bayerischen Volkspartei 1888–1945, Bd. 2 (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 2/2), München 1993, S. 748 f.; Becker: Held, S. 845 ff.; Ziegler: Bayern im NS-Staat, S. 518; Large: Hitlers München, S. 300 ff.; Reuter, Christiane, „Graue Eminenz der Bayerischen Politik". Eine politische Biographie Anton Pfeiffers (1888–1957) (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 117), München 1987, S. 60.
141) Goebbels, Joseph: Vom Kaiserhof in die Reichskanzlei. Eine historische Darstellung in Tagebuchblättern (Vom 1. Januar 1932 bis zum 1. Mai 1933), 18. Aufl. München 1937, S. 278.
142) Vgl. zum Folgenden Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 62–69.
143) Vgl. dazu ausführlich Dierker, Wolfgang: „Ich will keine Nullen, sondern Bullen". Hitlers Koalitionsverhandlungen mit der Bayerischen Volkspartei im März 1933, in: VfZG, 50 (2002), 1, S. 111–148.
144) Vgl. Becker: Held, S. 860–874; Altendorfer: Schäffer, 2, S. 749–763; zur Rolle des Staatsrats Joseph Bleyer im Staatsministerium des Äußern, der ein bereits wenige Stunden später widerrufenes Rücktrittsschreiben Helds an Epp übermittelte, vgl. Becker: Held, S. 878–884, sowie Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 66 ff.
145) Vgl. Wiesemann, Falk: Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/1933 (= Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter, 12), Berlin 1975, S. 272–283, sowie Weiß: Kronprinz Rupprecht, S. 270 u. 272.
146) Vgl. Becker: Held, S. 857.
147) Vgl. Ziegler: Kabinett Held IV, Einleitung, S. 62–69.
148) Ziegler: Bayern im NS-Staat, S. 517.
149) Reichsministerium des Innern (Hg.): Reichsgesetzblatt. Teil I, Jg. 1933, Berlin 1933, S. 141.
150) Völkischer Beobachter, Norddeutsche Ausgabe A, 46. Jg., Nr. 84, 25.3.1933, S. 1.
151) Reuth, Ralf Georg (Hg.): Joseph GoebbelS. Tagebücher 1924–1945, Bd. 2: 1930–1934, 2. Aufl. München / Zürich 2000, S. 785.
152) RGBl. Teil I 1933, S. 153.
153) RGBl. Teil I 1933, S. 173.
154) Vgl. Lilla, Joachim: Der Bayerische Landtag 1918/19 bis 1933. Wahlvorschläge – Zusammensetzung – Biographien (= Materialien zur bayerischen Landesgeschichte, 21), München 2008, S. XXXV f., u. Altendorfer: Schäffer, Bd. 2, S. 779 f.; vgl. auch MNN, 86. Jg., Nr. 90, 1.4.1933, S. 2.
155) Vgl. Ziegler, Walter: „Machtergreifung", 9. März 1933, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44543> (23.9.2013).
156) BayHStA, NL Buttmann, 135, Buttmann, Rudolf: Vorschläge zur bayerischen Regierungsbildung. Denkschrift, März 1933, S. 28.
157) Schönhoven: Anpassung, S. 374; vgl. auch Klenner, Jochen: Verhältnis von Partei und Staat 1933–1945. Dargestellt am Beispiel Bayerns (= Neue Schriftenreihe des Stadtarchivs München, 72), München 1974, S. 73.
158) Vgl. Braun, Oliver: Bayerischer Bauernbund (BB), 1895–1933, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44430> (9.10.2012).
159) Hoegner: Außenseiter, S. 101 f.
160) Vgl. ACSP, BVP: Niederschriften der Fraktions-Sitzungen der Bayerischen Volkspartei im Bayerischen Landtag, Bd. 4: 3.6.1930–31.5.1933, 3, 28.4.1933, S. 172.
161) Vgl. BLT 1933, Bd. 1, 2, 29.4.1933, S. 16–26; vgl. auch Reinicke, Wolfgang: „Der Bayerische Landtag im Zeichen des Hakenkreuzes": Die Inszenierung der Landtagssitzungen am 28. und 29. April 1933 als nationalsozialistische Siegesfeier, in: Blessing, Werner K. u.a. (Hg.): Region – Nation – Vision. Festschrift für Karl Möckl zum 65. Geburtstag, Bamberg 2005, S. 197–215.
162) Zu seiner Person vgl. Warnecke, Klaus: Albert Roßhaupter – Ein Leben für Freiheit und soziale Gerechtigkeit, München 1982.
163) Kral, Herbert: Die Landespolitik in Bayern von 1924 bis 1933, München 1985, S. 296; vgl. Hoegner: Außenseiter, S. 96.
164) Vgl. ACSP, BVP: Niederschriften der Fraktions-Sitzungen der Bayerischen Volkspartei im Bayerischen Landtag, Bd. 4, 8, 24.5.1933, S. 177 u. 9, 31.5.1933, S. 178.
165) Vgl. Reuter: Graue Eminenz, S. 62–66; Schönhoven: Anpassung, S. 377.
166) Ziegler: „Machtergreifung", 9. März 1933.
167) Hürten: Revolution, S. 471 u. 492.
168) Birke: Mißtrauensvotum, S. 82.
169) Hürten: Revolution, S. 497.
170) Berthold: Das konstruktive Mißtrauensvotum, S. 82.

4 Parlament und Regierung in der Bayerischen Verfassung von 1946

Nach der Erörterung der theoretischen Grundlagen für das parlamentarische Regierungssystem und der Darstellung der Verfassungsbestimmungen zum Verhältnis Parlament – Regierung sowie der politischen Entwicklung auf Reichs- und auf Landesebene zwischen 1919 und 1933 geht es nun um die Frage, wie die Bayerische Verfassung von 1946 Parlament und Regierung miteinander in Beziehung setzte. Breiter Raum wird dabei den Verfassungsberatungen und einzelnen Diskussionen gewährt, um so die neuralgischen Punkte und Streitthemen herausarbeiten zu können. Anschließend an einen kurzen Überblick über die Stationen der Verfassungsgebung bildet den ersten Schwerpunkt des Kapitels die konkrete Ausgestaltung des bayerischen Regierungssystems. Der zweite Schwerpunkt ist der Stellung des Landtags im politischen System des Freistaats gewidmet. Hierbei stehen die Kontroll- und die Gesetzgebungsfunktionen im Vordergrund. Nach der Darstellung der Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs wird nach der konkreten Beeinflussung der Verfassungsbestimmungen zum bayerischen Regierungssystem durch die US-Militärregierung gefragt. Abschließend wird die in der Forschung entstandene Kontroverse zum Verhältnis Parlament – Regierung umrissen.

4.1 Abriss der bayerischen Verfassungsberatungen

Als die Amerikaner 1945 in Deutschland einmarschierten, ging es ihnen zunächst darum, das „deutsche Kriegspotential ein für alle Mal zu ‚zerschmettern', alle ‚Nazis' zu entmachten und alle Kriegsverbrecher mit ‚ihrem Leben, ihrer Freiheit, ihrem Schweiß und ihrem Blut' für ihre Taten büßen zu lassen". So formulierte es General Lucius D. Clay im Mai 1945.[1] Entsprechend der Direktive JCS 1067 vom 26. April 1945 besetzten die US-Truppen Deutschland nicht „for the purpose of liberation but as a defeated enemy nation".[2] Diese Tendenzen fanden auch Eingang in das Potsdamer Abkommen, in dem die vier Alliierten ihre gemeinsamen Besatzungsziele festlegten: Neben der Entnazifizierung, der Demilitarisierung und Dezentralisierung wurde als konstruktiver Beitrag zum Wiederaufbau Deutschlands ausdrücklich eine Demokratisierung angestrebt.[3]

Mit der von US-Befehlshaber General Dwight D. Eisenhower unterzeichneten Proklamation Nr. 2 wurde Bayern am 19. September 1945 als Verwaltungseinheit der US-Besatzungszone in seinen Landesgrenzen von 1933 (jedoch ohne die Rheinpfalz und Lindau) wiederhergestellt. Bayern wurde in diesem Dokument als „Staat" bezeichnet. Die gesetzgebende, richterliche und ausführende Gewalt wurde dem Ministerpräsidenten übertragen. Unter Vorbehalt der übergeordneten Machtbefugnis der US-Militärregierung (OMGUS und OMGB) durfte dieser Gesetze erlassen, bis ein demokratischer Staatsaufbau auf der Grundlage einer Verfassung gewährleistet war. Als ersten Ministerpräsidenten ernannten die Amerikaner am 28. Mai 1945 den früheren Vorsitzenden der BVP, Fritz Schäffer.[4]

Die Initiative zur Verfassungsgebung in Bayern wird bis heute dem stellvertretenden Militärgouverneur und OMGUS-Chef Clay zugeschrieben. Zu seinen Motiven gehörte ein stark ausgeprägtes demokratisches Sendungsbewusstsein.[5] Er habe, so die in der Forschung vertretene Meinung, erkannt, dass die amerikanischen Bemühungen um Implementierung eines demokratischen Staatswesens neben der unteren Verwaltungsebene (Gemeinden und Landkreise) rasch auch die mittlere Ebene (Länder) erfassen müsse, um schließlich die höchste Ebene (Deutschland) zu erreichen. Passend dazu sollten die Amerikaner die Kontrolle über Deutschland möglichst nicht durch „com-

mand“, sondern durch „leadership“ ausüben.[6] Zum anderen habe Clay mit seiner Verfassungsoffensive pragmatische Überlegungen verfolgt: Der kostenintensive Militärverwaltungsapparat sollte so schnell wie möglich abgebaut und durch demokratisch legitimierte deutsche Regierungsstellen ersetzt werden. Schließlich sei Clay auch daran interessiert gewesen, föderative Elemente im eigenen Besatzungsgebiet zu stärken, um gegen zentralistische Bestrebungen der Sowjets und der Briten gewappnet zu sein. Die staatliche Entwicklung in seiner Zone sollte zu einem Vorbild für den staatlichen Aufbau in ganz Deutschland werden – nicht zuletzt mit Ländern, die durch eigene Verfassungen zu stärken waren.[7]

Die eben geschilderte Sichtweise ist keineswegs falsch. Sie ist aber, wie Ferdinand Kramer zu Recht betont, etwas zu einseitig, da sie den genuin bayerischen Anteil an der Verfassungsinitiative unberücksichtigt lässt.[8] Dieser ist eng mit dem Namen Wilhelm Hoegner verknüpft. Wenige Wochen nachdem der SPD-Abgeordnete in zwei Parlamenten – im Deutschen Reichstag und im Bayerischen Landtag – gegen die Ermächtigungsgesetze der Nationalsozialisten gestimmt hatte, war er, um der Verfolgung durch das NS-Regime zu entgehen, gezwungen gewesen seine Heimat zu verlassen. Am 11. Juli 1933 floh er zunächst nach Österreich und später in die Schweiz. Dort arbeitete der Jurist Hoegner, der bis 1933 den Rechts- und Verfassungsausschüssen von Landtag und Reichstag angehört hatte, von 1939 bis 1940 am Entwurf einer Reichsverfassung. Hoegner ließ viele Elemente der Weimarer Reichsverfassung in seinen Entwurf einfließen. Gleichzeitig war er allerdings darum bemüht, Konstruktionsfehler von 1919 zu vermeiden. So kannte sein Entwurf kein Staatsoberhaupt, sondern setzte auf die massive Stärkung der parlamentarischen Regierung. Dies sollte durch den Ausschluss von Splitterparteien, die er als Unruhefaktoren ausgemacht hatte, erreicht werden. Darüber hinaus schwebte Hoegner ein kompliziertes Wahlrecht vor, das sicherstellen sollte, dass stets nur eine Partei über eine hinreichende Mehrheit der Mandate verfügte und demnach allein die Regierung stellen konnte. Schließlich sollte die Gefahr inflationärer Misstrauensvoten gebannt werden, indem der Rücktritt des Reichskanzlers zwingend zur Auflösung des Reichstags führte.[9]

Ab 1943 knüpfte er dank der Bekanntschaft zum Leiter des US-Geheimdienstbüros in der Schweiz, dem späteren CIA-Direktor Allen Dulles, enge Kontakte zu den Amerikanern, die bereits zu diesem Zeitpunkt das Personal für ihre künftige Militärregierung in Deutschland schulten. So standen etwa auf dem Unterrichtsplan des Civil Affairs Training Program der University of Michigan in Ann Arbor sowohl deutsche Verfassungsgeschichte als auch die Umstände der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten 1933.[10] Später übermittelte Hoegner den Amerikanern auch einen Vorschlag für die künftige Position Bayerns in einem deutschen Staatenbund. Dieser war vom Vorbild des föderalistischen Staatsaufbaus in der Schweiz beeinflusst. Ebenfalls prägend für Hoegner wirkte das Erlebnis der direkten Demokratie im Exil.[11] So hatte er, als er am 6. Juni 1945 mithilfe der Amerikaner nach München zurückkehrte, einen reichen Erfahrungsschatz im „geistige[n] Gepäck“, aus dem er für die Zukunft schöpfen konnte.[12] In München bestimmte ihn die US-Militärregierung zum Beauftragten für den Neuaufbau des Justizwesens in Bayern. In dieser Funktion hatte Hoegner auch Zutritt zu den Ministerratssitzungen.

Am 28. September 1945 setzten die Amerikaner Ministerpräsident Fritz Schäffer wegen Versäumnissen bei der Entnazifizierung ab und ernannten Wilhelm Hoegner zu seinem Nachfolger. Damit bekleidete er das höchste von der Militärregierung in Bayern zu vergebende Amt, das er auch während der gesamten Dauer der Verfassungsberatungen 1946 innehatte. Hoegner kam also in der für

die bayerische Nachkriegsgeschichte so entscheidenden Phase staatspolitischer Weichenstellungen automatisch eine herausragende Stellung zu. Wie stark er daran interessiert war, diese zu nutzen, um die künftige Entwicklung zu beeinflussen, zeigt der Entwurf eines „Gesetzes über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern", den er bereits kurz nach Amtsantritt mit den Mitgliedern seines Kabinetts (Kabinett Hoegner I) beschloss und am 22. Oktober 1945 unterzeichnete. Darin war ausdrücklich davon die Rede, dass „die bayerische Staatsregierung" als „Treuhänderin des bayerischen Volkes […] eine neue freiheitliche und demokratische Verfassung" vorbereite (Art. 4 Abs. 1). Ferner macht der Entwurf klar, dass Hoegner darauf abzielte, einmal als richtig erkannte verfassungstheoretische Maximen in die Praxis umzusetzen. Dies betraf vor allem die nachhaltige Stärkung der Exekutive. So sollte – wie bereits 1932/33 von der BVP gefordert (vgl. Kapitel 3.1) – die Stellung des Ministerpräsidenten gefestigt werden, indem ihm im Ministerrat neben dem bereits bekannten Stichentscheid nun auch die Richtlinienkompetenz zukam und er die anderen Kabinettsmitglieder ernennen und abberufen durfte (Art. 7 und 8).[13] Die Militärregierung lehnte den Entwurf allerdings als präjudizierend ab, da er Fragen eines künftigen deutschen Gesamtstaates berühre, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu klären seien.[14]

Zurück zu Clay: Ende 1945 ließ er in der US-Zone bei den Ministerpräsidenten von Bayern, Hessen und Württemberg-Baden vorfühlen, ob sie seinen Plan, im Mai oder Juni 1946 Wahlen zu Verfassunggebenden Versammlungen abzuhalten, unterstützten. Alle drei lehnten dies als verfrüht ab, da die politischen Voraussetzungen fehlten und die Demokratie auf zu schwachen Füßen stünde.[15] Der Alltag im Nachkriegsdeutschland war von anderen Sorgen als der um neue Verfassungen geprägt: Wohnungsnot, Hunger, Mangelwirtschaft, Flüchtlingsproblem, Entnazifizierung, Massenentlassungen, Internierung oder Kriegsgefangenschaft beschäftigten die Menschen. Insgesamt führte dies zu einer weitgehenden politischen Apathie der Bevölkerung, auch hervorgerufen durch die vorangegangene „permanente Indienstnahme für monumentalpolitische Ziele" während der NS-Zeit.[16] All dies, gepaart mit dem nach wie vor vorhandenen NS-Gedankengut in weiten Kreisen der Bevölkerung, bildete in den Augen der Regierungschefs keine guten Voraussetzungen für einen demokratischen Neuanfang.

Clay überzeugte das nicht. Am 8. Februar 1946 ließ er Ministerpräsident Hoegner über OMGB offiziell beauftragen, zwischen dem 26. Mai und dem 30. Juni 1946 Wahlen für eine Verfassunggebende Landesversammlung abzuhalten. Außerdem sollte bis zum 22. Februar 1946 eine kleine Kommission von Verfassungsexperten gebildet werden, die Material zusammentragen und sonstige Vorbereitungen treffen sollte. Dazu zählte die Anregung einer öffentlichen Diskussion über die künftige Verfassung ebenso wie die Einholung von Entwürfen oder Vorschlägen der Parteien sowie die Vorlage eines Abschlussberichts. Die Verfassunggebende Landesversammlung sollte bis zum 15. September 1946 einen Verfassungsentwurf erarbeiten. Dieser sollte nach Genehmigung durch OMGUS spätestens am 3. November 1946 der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden, die am gleichen Tag den ersten Nachkriegslandtag zu wählen hatte. Clay setzte sich mit Nachdruck für eine rasche Verfassungsgebung ein und verteidigte sein Konzept energisch gegen seine viel skeptischer eingestellten Mitarbeiter. Andererseits beharrte er jedoch ausdrücklich auf dem Recht, die spätere Verfassung ganz oder in Teilen abzulehnen.[17]

Als Hoegner um die Jahreswende 1945/46 von den Plänen der Militärregierung zur Verfassungsgebung erfuhr, überwand er seine Skepsis schnell. Er realisierte die Vorteile der nur in der US-Zone so früh möglichen staatsrechtlichen Absicherung der Eigenstaatlichkeit des eigenen Landes – denn

in der sehr viel zentralistischer verwalteten britischen Zone zögerten die Besatzer deutlich länger, Kompetenzen an deutsche Stellen abzugeben.[18] Anders als 1919 für die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern würde es nun „für die vom Landtag ausgeübte Staatsgewalt keine Einschränkung durch die Reichsverfassung geben, die mit dem Kriegsende de facto ausgelöscht war".[19] Bayern konnte also in der Verfassungsgebung vorangehen, starke Pflöcke im staatlichen Neuaufbau einschlagen und auf diese Weise seine Position im künftigen Deutschland ausbauen. Hoegner erarbeitete in kurzer Zeit einen eigenen Verfassungsentwurf, der sich in den wesentlichen Punkten auf die Weimarer Reichsverfassung stützte und Elemente der Bamberger sowie der Schweizer Verfassung übernahm.[20]

Hoegners Vorentwurf wurde zur Beratungsgrundlage des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, in den er Innenminister Josef Seifried, Arbeitsminister Albert Roßhaupter (beide SPD), Justizstaatssekretär Hans Ehard, Staatssekretär Anton Pfeiffer, den Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl (alle CSU), den 2. Münchner Bürgermeister Thomas Wimmer (SPD), Sonderminister Heinrich Schmitt (KPD) sowie den Staatsrechtsgelehrten Hans Nawiasky berufen hatte.[21] Hoegner selbst übernahm den Vorsitz.[22] Sechs von neun Mitgliedern gehörten seiner Regierung an. Hoegners Wahl fiel also mit Vorliebe auf Persönlichkeiten aus seinem direkten Umfeld, von deren Fähigkeiten er überzeugt war. Ebenso achtete er darauf, dass die großen Parteien CSU und SPD gleich stark und die KPD mit immerhin einem Mitglied vertreten waren.[23] Großes Gewicht kam innerhalb des Ausschusses Hans Nawiasky zu, der als Nicht-Politiker einen Sonderstatus einnahm. Hoegner schätzte das Fachwissen des aus Österreich stammenden Juristen sehr. Nawiasky hatte bis 1933 in München gelehrt und die bayerische Staatsregierung als Rechtsgutachter beraten.[24] Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten war er in die Schweiz emigriert und bereits dort mit Hoegner und anderen exilierten deutschen Politikern in Verfassungsdiskussionen eingetreten.[25]

Auf der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. März 1946 betonte der Chef der US-Militärregierung für Bayern, Landesdirektor General Walter J. Muller, dass dessen wichtigste Aufgabe neben der Materialsammlung für die Verfassunggebende Landesversammlung in der Information der Öffentlichkeit bestehe. Nur am Rande erwähnte Muller, dass der Ausschuss einen kompletten Verfassungsentwurf erarbeiten könne: „Wir verlangen von dem Ausschuß nicht, daß er einen vollständigen Verfassungs-Entwurf vorbereitet. Wenn er es wünscht, kann er es tun."[26] Als Muller die Sitzung verlassen hatte, legte Hoegner dem Ausschuss seinen Entwurf vor. Von der Militärregierung war das nicht vorgesehen – Hoegner selbst räumte Ende Januar 1946 gegenüber dem Ministerrat beinahe entschuldigend ein: „Seiner Ansicht nach wäre es an sich Aufgabe der Nationalversammlung [Verfassunggebende Landesversammlung], die im Herbst gewählt werde, den Entwurf auszuarbeiten. Vorläufig müsse er aber diesem Auftrag nachkommen."[27] Man kann jedoch davon ausgehen, „daß Hoegner von Anfang an die Absicht hatte, durch die Vorlage eines kompletten Verfassungsentwurfs die weiteren Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung in seinem Sinne zu beeinflussen, ja zu präjudizieren. Vermutlich hat er hinter den Kulissen Überzeugungsarbeit geleistet, damit diese Auslegung des Arbeitsauftrags an den Vorbereitenden Verfassungsausschuß von den Amerikanern akzeptiert wurde."[28]

Seine eigentlichen Aufgaben (Materialsammlung, Öffentlichkeitsarbeit) vernachlässigte der vom 8. März bis zum 24. Juni 1946 im Sitzungssaal der Staatskanzlei unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagende Ausschuss im Lauf seiner 15 Sitzungen spürbar. Viel größere Energie verwendete er darauf, seine ihm vorgegebene Rolle so weit wie möglich auszudehnen. Hoegners Vorentwurf wurde

ohne Diskussion als Beratungsgrundlage für die Erarbeitung eines eigenen Verfassungsentwurfs akzeptiert.[29] In der ersten Sitzung stellte Hoegner fest, dass es „eigentlich nur über zwei Fragen" zu grundsätzlichen „Meinungsverschiedenheiten" kommen könne, die beide das künftige Verhältnis Parlament – Regierung tangierten: „1. Über die Frage des Ein- oder Zweikammer-Systems; 2. Über die Frage, ob an der Spitze des Staates ein Staatspräsident oder ein Ministerpräsident stehen soll." Offenbar rechnete Hoegner nicht mit einer Einigung über diese Punkte. Er empfahl deshalb, „einen Doppelentwurf anzufertigen", auf dessen Grundlage die Beratungen in der Verfassunggebenden Landesversammlung fortgesetzt werden sollten. Schwerpunkt der Beratungen bildete der erste Abschnitt des Hoegner'schen Vorentwurfs „Aufbau und Aufgaben des Staates".[30] Dass der Entwurf und auch die spätere Bayerische Verfassung mit diesem Abschnitt und nicht – wie alle anderen Länderverfassungen der westlichen Besatzungszonen[31] – mit dem Katalog der Grundrechte eröffnete, zeigt, wie bedeutsam der Rückbezug auf die staatliche Tradition für die bayerischen Verfassungsgeber und wie groß ihr Zutrauen in den Staat auch nach 12 Jahren NS-Diktatur weiterhin war. Denn nur der Staat, so etwa die Überzeugung Hoegners, könne die Grundrechte mithilfe einer demokratischen Verfassung überhaupt erst garantieren.[32]

Die Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung am 30. Juni 1946 waren die ersten landesweiten freien Wahlen seit 1932. Da die Militärregierung lediglich CSU, SPD, FDP, KPD und WAV eine Lizenz auf Landesebene erteilt hatte, durften nur sie dabei an den Start gehen. Für den Wahlkampf schworen die Parteien ihre Kandidaten auf harte Auseinandersetzungen ein. So erwartete nicht nur die CSU von ihren Stimmkreisbewerbern, „Ihre ganze Kraft einzusetzen, um in Ihrem Stimmkreis die Wählermassen […] zu erobern". Das CSU-Landessekretariat empfahl den Kandidaten, „diejenigen Orte, die bedroht sind und in denen sich der Gegner bereits eingenistet hat, besonders intensiv zu bearbeiten".[33] Trotz dieser Aufforderungen wurde es vor allem von den beiden großen Parteien ein eher verhalten geführter Wahlkampf, in dem die verfassungspolitischen Positionen nur eine Nebenrolle spielten. Während KPD und WAV offensiv gegen die Verfassung agitierten, hielten sich CSU und SPD zurück, da sie für die anstehenden Verfassungsberatungen auf eine Zusammenarbeit setzten und zudem unter internem Streit litten.[34] Hinzu kam eine aus der „Enttäuschung der Bevölkerung über die allgemeine Entwicklung" entstandene politische „Interesselosigkeit". Viele vertraten die Ansicht, „daß es keinen Zweck habe zu wählen, wenn die Militärregierung doch den gegenwärtigen Ministerpräsidenten Dr. Högner [sic!] zwingt im Amte zu bleiben, obwohl die Wahlergebnisse im Lande eine andere Regierungsführung erwarten lassen".[35] Denn bereits bei den ersten Wahlen Anfang 1946 hatte sich die CSU als mehrheitsfähig erwiesen. Mit weitem Abstand zur SPD war sie von Wahlsieg zu Wahlsieg geeilt. Umso erstaunlicher wirkt es auf den ersten Blick, dass die CSU bei den beginnenden Verfassungsberatungen keinen eigenen Entwurf vorlegte. Dies ermöglichte es Ministerpräsident Hoegner, die Diskussionen mit seinem Entwurf entscheidend zu prägen. Die Gründe für den CSU-Verzicht lagen in ihrer tiefen Spaltung. Zu Beginn des Jahres 1946 stritt ihr liberaler Flügel um den Parteivorsitzenden Josef Müller erbittert mit dem konservativen Flügel um Fritz Schäffer und Alois Hundhammer um den Kurs der künftigen Politik. Müller, der die CSU als interkonfessionelle Volkspartei aufstellen wollte, hatte die meisten Anhänger im liberal-katholischen und protestantischen Stadtbürgertum Frankens, Schwabens und der Oberpfalz. Als große Zukunftsvision schwebte ihm die Einigung Deutschlands in einem europäischen Staatenbund vor. Hundhammer war dagegen erklärter Monarchist mit stark separatistischen Tendenzen. Schäffer und ihm war es um eine Retablierung der alten BVP als katholischer Honoratiorenpartei und die Garantie größtmöglicher Selbstständigkeit Bayerns zu tun. Sie hatten den stärksten Rückhalt im konservativ-katholischen Milieu der Mittel- und Großbauern,

des Bürgertums und der Ministerialbeamten in Oberbayern.[36] Ihre wichtigsten Forderungen im Umfeld der Verfassungsberatungen betrafen die Einführung eines Bayerischen Staatspräsidenten und einer zweiten Kammer. Der Staatspräsident sollte nach außen die bayerische Eigenstaatlichkeit sichtbar machen „und damit für die Beratung einer künftigen Bundesverfassung im föderalistischen Sinne Fakten schaffen". Mit der zweiten Kammer sollte er als stabilisierender Faktor im Staatsgefüge dienen.[37]

Die Positionen der bayerischen SPD waren zunächst stark von Ministerpräsident Hoegner beeinflusst. Mit seinem Entwurf hatte er nicht nur gegenüber den politischen Mitbewerbern einen Vorteil erarbeitet, sondern auch in seiner eigenen Partei die Meinungsführerschaft errungen. Die wichtigste Forderung der SPD in Bezug auf das Verhältnis von Parlament und Regierung betraf eine möglichst starke Stellung des Landtags als Legislative. Sie sprach sich mehrheitlich gegen Staatspräsident und zweite Kammer aus. Die Positionen der KPD waren an den Vorgaben des Zentralkomitees in Berlin ausgerichtet. Dieses zielte auf die Schaffung eines sozialistischen deutschen Einheitsstaats. Daraus ergab sich für die KPD eine kategorische Ablehnung des Staatspräsidenten als Ausdruck eines reaktionären bayerischen Separatismus. Ebenso entschieden forderte sie, dass die Staatsgewalt unveräußerlich beim Volk und bei dem von ihm gewählten Landtag verbleiben müsse. Die Einführung einer zweiten Kammer lehnte die KPD ab. Die Forderungen der WAV prägte ihr Vorsitzender Alfred Loritz. Er verlangte einen massiven Ausbau der plebiszitären Elemente: Alle wichtigen Gesetze einschließlich des Staatshaushalts und der Steuergesetze sollten dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt werden. Da auch Staatspräsident und zweite Kammer einer unmittelbaren Demokratie im Wege standen, war ihre Ablehnung durch die WAV zwangsläufig. Die FDP stand der Verfassungsgebung zu einem so frühen Zeitpunkt reserviert gegenüber. Für ihren Landesvorsitzenden Thomas Dehler rechtfertigte die bedrückende Situation der Nachkriegszeit lediglich eine „Notverfassung" – er „plädierte dafür, daß das Werk einer endgültigen Verfassung einer Zeit überlassen wird, die politisch, wirtschaftlich und geistig mehr konsolidiert ist und zudem die Irrungen und Wirrungen der unmittelbaren Nachkriegszeit überwunden und verarbeitet hat". 1946 bot sich dagegen ein desolates Bild: „Ein geschlagenes Volk, ohne Selbstbewußtsein, an der Hand der Sieger. Dehler dachte auch an die Deutschen, denen hier mitzuwirken versagt war. Die Kriegsgefangenen und die unter fremder Herrschaft Lebenden. Aber er erinnerte auch an die Nazis in den neuen Lagern, die Ausgestoßenen der neuen Gesellschaft. Insgesamt sah er die notwendigen Voraussetzungen für eine Verfassung, in dieser Zeit, nicht gegeben."[38] Dehler erachtete eine gesamtstaatliche, auf die deutsche Einheit hin orientierte Entwicklung, die später den Weg zu einer supranational organisierten Einigung Europas führen sollte, für vorrangig. Seine Partei lehnte deshalb den Staatspräsidenten ab. In ihm sahen die Liberalen ein Hindernis auf dem Weg zu einer künftigen deutschen Verfassung. Einer zweiten Kammer wollten sie zumindest dann ihre Zustimmung geben, wenn diese nur beratende Funktion hätte.[39]

Bei den Wahlen am 30. Juni 1946 äußerte sich die zunehmende Interesselosigkeit in einem deutlichen Rückgang der Wahlbeteiligung im Vergleich zu den Kommunalwahlen vom Anfang des Jahres. Hatte sie bei den Wahlen vom 27. Januar 1946 in den Gemeinden mit bis zu 20000 Einwohnern noch 87,7 Prozent betragen, fiel sie bereits bei den Kreis- und Stadtkreiswahlen vom 28. April bzw. 26. Mai 1946 auf 73,1 Prozent. Für die Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung beteiligten sich nur noch 72,1 Prozent der Wahlberechtigten. Rund 271000 Personen und damit 6,6 Prozent der Bevölkerung im wahlfähigen Alter waren aufgrund ihrer NS-Belastung von der Wahl ausgeschlossen.[40] In München ging die Wahlbeteiligung im Vergleich zur

Kommunalwahl vom 26. Mai 1946 von 85 auf 70 Prozent zurück.[41] Gewählt wurde nach dem Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel. Die CSU errang mit landesweit 58,3 Prozent der Stimmen (109 Mandate) die absolute Mehrheit. Die SPD kam mit 28,8 Prozent (51 Mandate) auf Rang zwei. Stärkste der kleinen Parteien wurde die KPD mit 5,3 Prozent (neun Mandate), gefolgt von der WAV 5,1 Prozent (acht) und der FDP 2,5 Prozent (drei).[42]

Wie Dietrich Thränhardt analysiert, gelang es der CSU, nicht nur die früheren BVP-Wähler, sondern auch die ehemaligen Anhänger von DVP, DNVP, Bauernbund und auch NSDAP zu gewinnen.[43] Ihre Hochburgen hatte sie in den ländlichen Kreisen, insbesondere in Unterfranken. Hier erreichte sie weit über 80, teilweise – wie etwa in Königshofen im Grabfeld – fast 90 Prozent! Ihre schlechtesten Ergebnisse mit unter 30 Prozent fuhr sie dagegen in den Stadtkreisen Ober- und Mittelfrankens ein.[44] Die CSU profitierte davon, dass sich die Wähler „weniger an den Programmen der ‚neuen' Parteien als vielmehr an ihren traditionellen Parteipräferenzen" orientierten. Gleichzeitig betrieb die katholische Kirche einen engagierten Wahlkampf für die CSU, „und zwar nicht ‚nur' von der Kanzel aus. Die Militärregierung beobachtete, daß Priester mancherorts vor den Wahlen sogar von Haus zu Haus gingen, um der Bevölkerung zu sagen, wen sie zu wählen hatte."[45] In den Großstädten jedoch erzielten „die radikalen Oppositionsparteien" KPD und WAV überdurchschnittliche Erfolge. In München kamen sie auf 8,3 Prozent (KPD) bzw. 11,6 Prozent (WAV). Für den Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl spiegelte sich darin zum einen (KPD) die „Unzufriedenheit mit den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen" wider, zum anderen (WAV) die „politische Unzufriedenheit" insbesondere mit der Entnazifizierung. Loritz (WAV) habe „in seinen Wahlversammlungen immer damit gearbeitet, daß er die Entnazifizierung als unbefriedigend darstellte, daß seine Partei anders vorgehen wollte". Gezielt habe er „die Mißstimmung gesteigert" und ausgenutzt, dass sich „weiteste Kreise der Bevölkerung […] gerade darnach [sehnen], daß in dieser Angelegenheit endlich einmal eine Klärung und vor allem eine Beruhigung eintritt". Parallel habe er Ängste vor einer massiven „Geldentwertung" geschürt. Scharnagl äußerte sich in einem Bericht für die Militärregierung besorgt, „daß sich nunmehr dieselben Verhältnisse wieder abspielen, die 1922 das Entstehen und Anwachsen der nationalsozialistischen Bewegung ermöglichten. Teils aus wirtschaftlichen[,] teils aus politischen Ursachen scheint die Wählerschaft politischen Agitatoren Gehör zu schenken, die mit demagogischen Schlagworten politische Ziele vorstellen, wie sie Teile der Bevölkerung wünschen."[46]

Die absolute Mehrheit der CSU war nicht entscheidend für den Fortgang der Verfassungsberatungen, die vom 15. Juli 1946 bis zum 26. Oktober 1946 in der notdürftig hergerichteten Aula der Münchner Ludwig-Maximilians-Universität stattfanden. Die Spitzen von CSU und SPD waren überzeugt, dass nur eine im Konsens verabschiedete Verfassung Aussicht auf Erfolg bei einer Volksabstimmung haben konnte. Wie Annette Zimmer herausgearbeitet hat, kam es deshalb während der Verfassungsberatungen zu einer ersten „großen Koalition von CSU und SPD".[47] Zwischen ihnen „herrschte allgemein eine solidarische Aufbruchstimmung, die mögliche harte Frontenbildungen […] abrundete".[48] Wie einleitend vermutet, wirkte in dieser Phase die Überzeugung einend, dass ein Parteienstreit wie vor 1933 vermieden werden musste. Hinzu kam die Aussicht auf einen Zuwachs an Eigenverantwortung auf Landesebene, sobald die Verfassung in Kraft getreten wäre. Ministerpräsident Hoegner war sich außerdem darüber im Klaren, dass die SPD bei den kommenden Landtagswahlen nur dann koalitionsfähig sein konnte, wenn sie bei der Verfassungsgebung zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit mit der CSU fähig war.[49] Diese Konzessionsbereitschaft ergab sich für den SPD-Abgeordneten Johann Maag ganz zwangsläufig aus dem Wahl-

ergebnis: „Wir stehen nicht an zu erklären, daß über die Zusammensetzung dieses Hohen Hauses ja das Volk entschieden und der CSU die entsprechende Mehrheit verschafft hat. Es entspräche keiner Demokratie, wenn die Verfassung nun rein sozialistisch geworden wäre. Wir dürfen nicht vergessen, daß wir auch der CSU, die nun einmal in diesem Hause derartig vertreten ist, entsprechende Konzessionen machen müssen. Das ist doch wahre Demokratie. Wir wollen aber auch nicht vergessen, daß auch die Partei der CSU als stärkste Partei immerhin uns Sozialdemokraten Gehör geschenkt und wesentliche Bestimmungen, die uns besonders interessieren, entsprechend unseren Wünschen mitgestaltet hat."[50] Andererseits zeigte das Wahlergebnis der WAV, „daß es noch breite Schichten gab, die mit dem Gemisch von Demagogie, mittelständischer Ideologie und Führertum, das für den Faschismus charakteristisch war, angesprochen werden konnten".[51]

Zum wichtigsten Gremium für die Verfassungsberatungen wurde der Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung. Ihm gehörten 21 Mitglieder an. Die Fraktionszugehörigkeit der Mitglieder spiegelte das Wahlergebnis wider: 12 gehörten der CSU, sechs der SPD und je ein Mitglied der KPD, der FDP und der WAV an. Präsident und Vizepräsident der Landesversammlung sowie der Staatsrechtsgelehrte Hans Nawiasky waren teilnahme-, jedoch nicht stimmberechtigt.[52] Tonangebend waren Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD), die Fraktionsvorsitzenden von SPD und CSU, Albert Roßhaupter und Alois Hundhammer, sowie Innenminister Josef Seifried (SPD), Justizstaatssekretär Hans Ehard (CSU), Karl Scharnagl (CSU), Thomas Wimmer (SPD), Nawiasky und Präsident Michael Horlacher (CSU). Bis auf Hundhammer und Horlacher hatten alle genannten Mitglieder bereits dem Vorbereitenden Verfassungsausschuss angehört. Sie waren mit der Materie bestens vertraut und kannten sich gut.[53] Überraschend blass blieb hingegen CSU-Parteichef Josef Müller, der das Duell um die meisten erhaltenen Stimmen bei der Wahl gegen seinen Rivalen Hundhammer mit 42047 zu 36170 klar gewonnen hatte.[54] Ebenfalls kaum in Erscheinung trat der spätere SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen. Hermann Schirmer und Richard Scheringer (beide KPD) sowie Thomas Dehler (FDP) und Alfred Loritz (WAV) meldeten sich dagegen oft zu Wort.[55]

Ähnlich wie im Vorbereitenden Verfassungsausschuss wurde auch im Verfassungsausschuss nüchtern und sachlich gearbeitet. In den Sitzungen herrschte überwiegend „ein artig vornehmer und objektiver Ton bei den Vertretern aller Parteien".[56] Bei den Debatten standen die Sachargumente im Vordergrund, Fraktionszwang bestand nicht. Wenn Regierungsmitglieder, insbesondere Ministerpräsident Hoegner bei Sitzungen wegen anderer Termine fehlten, einigten sich die Ausschussmitglieder darauf, die strittigen Fragen entsprechend zurückzustellen.[57] Trotzdem kam es auch zu heftigen Auseinandersetzungen, vor allem nach provozierenden Äußerungen von Loritz, den der CSU-Abgeordnete Wolfgang Prechtl als „übernervösen und pathologisch veranlagten Mann[…]" schilderte.[58] Die Arbeit des Ausschusses litt in den ersten Sitzungen unter mangelnder Koordinierung bzw. spontanen Änderungen der Tagesordnung. So wurde in verschiedenen Sitzungen erst zu Beginn bzw. während der Beratungen die Tagesordnung festgelegt. Dies führte dazu, dass manche Ausschussmitglieder bei ihnen besonders wichtigen Fragen nicht anwesend waren und deshalb nicht abstimmen konnten.[59]

Die Vorschläge des Ausschusses wurden fast immer unverändert von der Verfassunggebenden Landesversammlung übernommen. Das lag auch daran, dass sich die Hauptakteure, allen voran die „Hoegner-Ehard-Hundhammer-Troika"[60], meist schon vor den Sitzungen auf Kompromisslinien verständigten, die anschließend von den beiden großen Fraktionen getragen wurden. Der Aus-

schussvorsitzende Lorenz Krapp (CSU) erwähnte bereits in der vierten Sitzung „Verhandlungen, die die Parteien inzwischen interfraktionell geführt haben".[61] Um mit den Beratungen rascher voranzukommen, regte er auch zu einem stärkeren Austausch unter den Ausschussmitgliedern außerhalb der Sitzungen an.[62] Dies entspricht einer klassischen Beobachtung der Elitenforschung: „Ohne intensive Inter-Eliten-Kommunikation, auch schon vor und zwischen den institutionalisierten Verhandlungsrunden, sind weder eine Abklärung von Interessen und mögliche Kompromisse, noch das gleichfalls unabdingbare gegenseitige Vertrauen möglich."[63] Die Beziehungen innerhalb der Troika waren sehr gut, insbesondere Hoegner und Hundhammer verstanden sich glänzend, was auch durch gegenseitige Rücksichtnahme bei Verhinderungen während der Ausschusssitzungen deutlich wird. Wenn Hoegner als Ministerpräsident wichtige Termine wahrzunehmen hatte und als Referent im Verfassungsausschuss auszufallen drohte, erreichte Hundhammer die Verschiebung der Sitzung.[64]

Die Hauptkontroversen entstanden um die Fragen des Staatspräsidenten, der zweiten Kammer, der Schulform, der Rolle der Kirchen, des Wahlrechts und der Wirtschaftsordnung. Bis auf den Staatspräsidenten wurden alle Differenzen durch ein gegenseitiges Geben und Nehmen gelöst: Die SPD machte Zugeständnisse in der Schulfrage (Bekenntnisschule statt Gemeinschaftsschule als Regelschule); die CSU kam der SPD beim Wahlrecht entgegen (verbessertes Verhältniswahlrecht statt Mehrheitswahlrecht). Prägend wirkte der Wille beider Parteien, zu einem gemeinsam vertretbaren Gesamtergebnis zu gelangen. Immer präsent blieb zudem die Militärregierung, die durch Hinweise auf ihren Genehmigungsvorbehalt zusätzlich zu einer verstärkten Kooperation zwischen SPD und CSU beitrug.[65]

Am 27. September 1946 traf der Verfassungsentwurf bei OMGUS ein. Clay war mit dem Werk zufrieden.[66] Insgesamt stellte die Verfassung eine Koproduktion von Verfassunggebender Landesversammlung und Militärregierung dar. Die amerikanische Einflussnahme (vgl. Kapitel 4.8) funktionierte dann am besten, wenn die Forderungen von einer der beiden großen Parteien aufgegriffen werden und als Legitimierung eigener Positionen dienen konnten. Niemand wollte im Zweifel allein für die Ablehnung der Verfassung durch die Amerikaner verantwortlich gemacht werden können.[67]

Als am 26. Oktober 1946 in der Landesversammlung die Schlussabstimmung über die Verfassung stattfand, stimmten 136 Abgeordnete von CSU und SPD mit Ja, 14 Mitglieder der FDP, der KPD und der WAV sprachen sich gegen die Verfassung aus.[68] Die Gründe für die ablehnende Haltung der kleinen Parteien waren vielfältig. KPD und FDP stimmten mit Nein, da die Verfassung in ihren Augen kein eindeutiges Bekenntnis zur Einheit Deutschlands enthielt und der Gefahr eines bayerischen Separatismus keine Schranken setzte. Die FDP geißelte die Bekenntnisschule als Regelschule. Ebenfalls abgelehnt wurde die in der Verfassung verankerte Wirtschaftsordnung – für die KPD war sie zu wenig, für die FDP zu stark planwirtschaftlich angelegt. Die WAV vermisste dagegen Elemente direkter Demokratie mit Volksabstimmungen über alle wichtigen Gesetze. Die FDP war darüber hinaus die einzige Fraktion, die ihr Nein mit dem in der Verfassung weggefallenen Misstrauensvotum verband. Das die Exekutive begünstigende Regierungssystem hielt sie für undemokratisch (vgl. Kapitel 4.2).[69]

Nach der Schlussabstimmung fand eine „feierliche Verabschiedung der Verfassung im Beisein der Militärregierung" statt. Dabei übergab OMGB-Chef Muller Präsident Horlacher das Genehmi-

gungsschreiben Clays, das „ein Teil der bleibenden Urkunde der Landesversammlung“ sein sollte.[70] Clay forderte darin, dass es keinen bayerischen Separatismus geben dürfe, dass also nur dann von einer bayerischen Staatsangehörigkeit gesprochen werden könne, wenn sie gleichzeitig eine deutsche Staatsangehörigkeit einschließe. Außerdem machte er klar, dass ein Beitritt Bayerns zu einem deutschen Bundesstaat nicht nur optional, sondern zwingend sei.[71] Entscheidend für das politische Tagesgeschäft war jedoch etwas anderes: In seinem Genehmigungsschreiben behielt sich Clay grundsätzlich für die Militärregierung auch nach Erlass der Verfassung alle Hoheitsrechte vor, um die eigene Besatzungspolitik durchzusetzen. Konkret bedeutete dies, dass OMGUS und OMGB auch nach Erlass der Länderverfassungen „noch die Kontrolle der gesamten Gesetzgebung der Einzelstaaten wie überhaupt des gesamten öffentlichen Lebens“ ausübten (vgl. Kapitel 5).[72]

Die Landesversammlung akzeptierte all dies klaglos, weil sie gegenüber der Militärregierung am kürzeren Hebel saß. Ihre breite Zustimmung wirkte sich indes positiv auf die Wähler aus: An der Volksabstimmung über die Annahme der Verfassung beteiligten sich 75,7 Prozent der Wahlberechtigten. Bayern hatte damit die höchste Wahlbeteiligung bei der Abstimmung über die Länderverfassungen innerhalb der US-Zone. 2089634 (70,7 Prozent) der Abstimmenden stimmten mit Ja, 865844 (29,3 Prozent) mit Nein. Nicht berücksichtigt in dieser Auswertung sind allerdings die 235139 ungültigen Stimmen, die abgegeben wurden.[73] Setzt man diese in Relation zu den abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen, ergibt sich ein Anteil von 7,4 Prozent. Dies eingerechnet, sänke der Anteil der Ja-Stimmen auf 65,5 Prozent. Der hohe Anteil der ungültigen Stimmen legt die Vermutung nahe, dass es sich nicht um versehentlich, sondern um bewusst ungültig abgegebene Stimmen handelte – möglicherweise artikulierte sich hier der Protest gegen das Vorgehen der Behörden bei der Entnazifizierung. Die Zustimmungswerte dazu waren innerhalb der Bevölkerung dramatisch eingebrochen: Hatten sie im März 1946 noch bei 57 Prozent gelegen, erreichten sie im Dezember 1946 nur noch 34 Prozent.[74] Dass sich die politisch Verantwortlichen insgeheim auf deutlich mehr Ablehnung gefasst gemacht hatten, zeigt die Erleichterung von Ministerpräsident Hoegner, der gegenüber den Nürnberger Nachrichten erklärte, dass die Verfassung „mit einem größeren Prozentsatz Stimmen angenommen worden [sei], als erwartet wurde“. Er selbst habe „nicht mit einer so großen Zahl Ja-Stimmen gerechnet“.[75]

Gleichzeitig waren jedoch erhebliche regionale Unterschiede bei der Abstimmung zu beobachten – so lag der Anteil der ablehnenden Stimmen in vier Stimmkreisen in Nürnberg (I und II), Erlangen und Hof bei über 50 Prozent, während es in Oberviechtach, Parsberg und Bad Neustadt an der Saale Zustimmungswerte von über 90 Prozent gab.[76] Wie der CSU-Vorsitzende Josef Müller in einer Stellungnahme gegenüber der Militärregierung erklärte, wurde „vor allem in Kreisen der Jugend und der Wählerschaft in Franken […] mehrfach betont, dass in der Verfassung der Hinweis auf eine deutsche Verfassung vermisst wird“. Des Weiteren wurden ihm in „Erlangen, Coburg und Nürnberg […] Bedenken vorgetragen, ob das Problem der Konfessionsschule völlig zweckmässig geregelt sei“.[77] Die Forschung interpretiert den Widerstand gegen die Verfassung in Franken auch als Ausdruck des Protests gegen eine befürchtete Bajuwarisierung der eigenen Region von Altbayern aus.[78] Eine positive Trendwende gab es dagegen in der katholischen Kirche zu verzeichnen: Während Kardinal Michael von Faulhaber die Bamberger Verfassung von 1919 noch als Kind einer illegitimen Revolution gebrandmarkt hatte (vgl. Kapitel 3.1), sprach sich der Eichstätter Bischof Michael Rackl für die Annahme der Bayerischen Verfassung von 1946 aus. In seinem Hirtenbrief vom 22. November 1946 bedauerte er zwar, dass „die Weltanschauung und Religion unseres Volkes […] leider nicht einheitlich christlich und nicht einheitlich katholisch“ sei und die Verfassung

deshalb nicht mehr habe werden können als „ein Kompromiß“. Als wichtigste Errungenschaft des demokratischen Staates gegenüber dem NS-Regime verwies er jedoch auf die vom Staat zu achtende Menschenwürde (vgl. Art. 100 BV): „In diesem Sinne gibt der Bischof der Verfassung seine Zustimmung.“[79]

4.2 Stärkung der Regierung und Abschaffung des Misstrauensvotums

Die Erfahrungen der Weimarer Republik und das zu verarbeitende „Trauma des Untergangs der Demokratie 1933“[80] standen bei den Beratungen des Ersten Hauptteils der Bayerischen Verfassung von 1946 immer wieder im Vordergrund. Sie dienten als Lehrbeispiel, aus dem für die Zukunft Konsequenzen gezogen werden mussten. Dazu zählte in erster Linie das parlamentarische System von Weimar, das von zahlreichen Regierungswechseln und Zufallsmehrheiten geprägt war. Die neue Verfassung sollte dagegen für stabile Verhältnisse sorgen. Splitterparteien sollten ausgeschaltet und die vorzeitige Abberufung der Regierung erschwert werden. Der CSU-Abgeordnete Albert Kaifer betonte, „daß die [neue] Demokratie mehr oder weniger abzuweichen hat von der Formulierung der Demokratie nach der Weimarer Verfassung. […] Ich glaube, die Demokratie von heute erfordert auch eine Autorität als Staatsform […].“[81] Nicht nur in der zeitgenössischen Presse, sondern auch in der Forschung wurden und werden die „autoritären und obrigkeitsstaatlichen Elemente“ der Verfassung an den Pranger gestellt.[82] Wichtigster Anhaltspunkt dieser Kritik ist die Streichung des Misstrauensvotums zugunsten der Einführung eines „„gebändigten Parlamentarismus““[83] bzw. eines vermeintlich „veredelten parlamentarischen Systems“.[84] Welche Gründe für diese Neuausrichtung sprachen und wie das Verhältnis von Landtag und Regierung davon beeinflusst wurde, soll im Folgenden dargestellt werden.

Bereits Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) versuchte die Staatsregierung in seinem Vorentwurf zu stabilisieren, allerdings unter strikter Wahrung der Rechte der Volksvertretung. Hoegner definierte die Regierung als „oberste Vollzugsbehörde des Landes“ und damit als oberstes Verwaltungsorgan des Staates (Art. 30 VE). Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss wurde dies nicht beanstandet und unverändert in den Verfassungsentwurf übernommen (vgl. Art. 30 E). Im Verfassungsausschuss wurde der Artikel auf Anregung des Staatsrechtsgelehrten Hans Nawiasky jedoch entscheidend ergänzt. Er bestimmte die Regierung nun zur „oberste[n] leitende[n] und vollziehende[n] Behörde des Staates“ (Art. 43 BV [1]).[85] Die Regierung ist damit nicht nur als oberstes Verwaltungsorgan des Staates gekennzeichnet, sondern mit der „Führung der amtlichen Staatspolitik“ betraut.[86] Die Zusammensetzung der Regierung hatte bereits Hoegner in seinem Vorentwurf letztgültig mit dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und Staatssekretären definiert (vgl. Art. 30 VE; Art. 43 BV [2]).

Die Stellung des Ministerpräsidenten wollte Hoegner im Vergleich zur Bamberger Verfassung von 1919 sowohl gegenüber dem Landtag als auch innerhalb des Kabinetts wesentlich stärken.[87] Wählbar war „jeder wahlberechtigte Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat“ – der Ministerpräsident musste also nicht zwangsläufig Mitglied des Landtags sein (Art. 31 VE). Die herausgehobene Position des Regierungschefs innerhalb seines Kabinetts manifestierte sich in den Art. 32, 34 und 36, in denen es heißt: „Der Ministerpräsident beruft seine Minister“, hat in der Staatsregierung den „Vorsitz“ inne und „leitet die Geschäfte nach der von ihm gesetzten Geschäftsordnung“. Die Machtfülle kulminierte in der Bestimmung, dass der Ministerpräsident die „Richtlinien der Politik“ festlegen und „dafür die Verantwortung gegenüber dem Landtag“ tragen sollte. Darüber hinaus

kam ihm bei Stimmengleichheit im Ministerrat der Stichentscheid zu. Schließlich war vorgesehen, dass der Ministerpräsident die Vertretung Bayerns nach außen wahrnehmen und „dem Landtag die Gesetzentwürfe des Ministerrates“ unterbreiten sollte (Art. 34 [4] VE). Diese Kompetenzzuschreibung blieb bei den folgenden Verfassungsberatungen weitgehend unverändert (vgl. Art. 44, 45, 47 BV). Das „Kernstück“ der Befugnisse des Ministerpräsidenten bildete die Richtlinienkompetenz, wodurch er „zum Vorgesetzten der übrigen Regierungsmitglieder“ bestimmt wurde: „Denn diese müssen sich in ihrem Geschäftsbereich an die gegebenen Richtlinien halten und sind dem Regierungschef dafür verantwortlich.“ Weder der Landtag noch die Staatsregierung als Kollegium hatten bei der Aufstellung dieser Richtlinien ein Mitspracherecht. Der Ministerpräsident konnte seinerseits deren Einhaltung kontrollieren und hatte für diese dem Landtag gegenüber „einzustehen“.[88] Da Hoegner die Einführung des Amts eines Staatspräsidenten nicht vorgesehen hatte, bildete der Ministerpräsident allein die starke Spitze der Exekutive.[89]

Gegenüber der Verfassung von 1919 waren das weit tragende Veränderungen. Auf der anderen Seite legte Hoegner besonderen Wert darauf, dass die Stabilisierung der Regierung nicht zu Lasten der Volksvertretung ging. So war im Vorentwurf ein destruktives Misstrauensvotum vorgesehen, das an Art. 54 WRV angelehnt war: „Der Ministerpräsident und jeder Staatsminister und Staatssekretär müssen zurücktreten, wenn ihnen der Landtag durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entzieht“ (Art. 33 VE).[90]

Auch im Vorbereitenden Verfassungsausschuss kam Hoegners Überzeugung zum Ausdruck, dass die Volksvertretung die Prärogative im Staatsaufbau besitzen müsse. Wie Hoegner feststellte, sei die Staatsregierung im „parlamentarischen System […] ein Ausschuß des Parlaments“, der „sowieso zu beseitigen“ sei, wenn er für einen Antrag „keine 50 Mitglieder […] aufbringe“.[91] Diese Einschätzung geht fast wortwörtlich auf eine Analyse Nawiaskys aus dem Jahr 1925 zurück.[92] Bei den Verfassungsberatungen 1946 trat Nawiasky dagegen als Anwalt einer starken Regierung auf. Zwar sollte, anders als von Hoegner vorgeschlagen, jede Berufung und Entlassung eines Staatsministers oder Staatssekretärs „der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß“ bedürfen, gleichzeitig sollte jedoch das Misstrauensvotum entfallen und der Regierung „durch die feste Wahldauer der Minister […] Stabilität“ verliehen werden.[93] Vorbild für diese Regelung war das Schweizer Verfassungsrecht, das bestimmte, dass der Bundesrat, also die Regierung, von der Vereinigten Bundesversammlung jeweils für die Dauer von vier Jahren gewählt wird. Eine Abberufung der Regierung oder eines Ministers durch ein parlamentarisches Misstrauensvotum ist dort ausgeschlossen.[94]

Dieser Frontalangriff auf Hoegners Position verleitete den Ministerpräsidenten zur prinzipiellen Frage, „ob man am parlamentarischen System festhalten oder es nicht mehr einführen solle“. Das parlamentarische System verknüpften alle Diskutanten automatisch mit der Frage des Misstrauensvotums. Interessanterweise plädierten trotz des allgemeinen Wunsches nach Stabilisierung der Regierung zunächst alle Politiker *für* die Beibehaltung des Misstrauensvotums. So auch Thomas Wimmer (SPD), der dafür jedoch eine „qualifizierte Mehrheit“ vorschreiben wollte, um die Einflussmöglichkeiten des Landtags für den Fall zu wahren, dass sich der Ministerpräsident „vollkommen wandle“. Unterstützung für diesen Vorschlag fand er bei Justizstaatssekretär Hans Ehard (CSU), der eine „Sicherheit“ forderte, „daß nicht durch eine Zufallsmehrheit ohne vernünftigen Grund ein Kabinett gestürzt werde“. Auch Karl Scharnagl (CSU) war einerseits dafür, „das Spiel mit der Vertrauensfrage“ zu beseitigen, andererseits äußerte er die Überzeugung, „dass eine gewisse

Kontrollmöglichkeit des Landtags in unserer unausgeglichenen Zeit sehr wohl am Platze sei". Nawiasky ließ sich davon nicht beirren und machte klar, dass es sich um eine „Entscheidung […] grundsätzlicher Art" handle: „Wenn man auf die ständig wechselnden Verhältnisse abstelle, müsse man auch die Landtagsdauer abkürzen." Nawiasky wies darauf hin, dass sein Vorschlag der festen Amtsdauer des Ministerpräsidenten das Ziel habe, den „Zusammenhang zwischen der Regierung und dem Landtag" herzustellen. Wichtigstes Argument dafür war die Überlegung, dass es, „solange derselbe Landtag da sei, […] keinen Sinn [habe], die Regierung zu wechseln". Scharnagls Hinweis auf die schwierigen Zeitumstände wendete Nawiasky *gegen* die Möglichkeit, eine Regierung vorzeitig abzuberufen: „Gerade bei den jetzigen Verhältnissen sei es wichtig, daß Landtag und Regierung dieselbe Lebensdauer hätten." [95] Nawiasky nutzte sofort die Gelegenheit, um die von ihm initiierte Regelung zur Erhöhung der „Stabilität der Staatsführung" auch international bekannt zu machen. In einem Beitrag für die Neue Zürcher Zeitung lobte er die Entscheidung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, mit der dieser „in origineller Weise das Schweizerische Prinzip der festen Amtsdauer der Staatsregierung mit dem in der Weimarer Zeit üblichen parlamentarischen System in der Weise verbunden [habe], dass zwar für die Regierung ein Vertrauensvotum der Volksvertretung gefordert wird, aber, einmal erteilt, für die ganze Funktionszeit des Parlaments gilt, es sei denn, dass der Ministerpräsident aus eigenem Entschluss seinen Rücktritt nimmt".[96]

Mit der Krisensituation der Nachkriegszeit rechtfertigte Nawiasky auch später den defensiven Grundcharakter des neuen Regierungssystems: „Die Obsorge für die Stabilität der staatlichen Ordnung beruhte auf der Erwägung, daß man nicht wissen konnte, wie sich der katastrophale Zusammenbruch, den die verantwortungslose Gewaltherrschaft des Nationalsozialismus auf dem Gewissen hatte, auf die ganze Haltung der Bevölkerung auswirken werde und, daß die der Gesetzgebung und Verwaltung gestellten turmhohen Aufgaben die größte Anspannung aller Kräfte zur Folge haben mußten, der gegenüber jede irgend vermeidbare zusätzliche Störung fernzuhalten war."[97] Für den Fall, dass sich „die politischen Verhältnisse änderten", empfahl Nawiasky statt des Misstrauensvotums die Selbstauflösung des Landtags, die automatisch den Rücktritt der Regierung zur Folge hätte (vgl. Art. 14 Abs. 1 E und Art. 18 Abs. 1 BV).[98]

Sofort überzeugt von diesem neuen Zuschnitt des verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen Landtag und Regierung war Hans Ehard. Er argumentierte, dass nicht zu befürchten sei, dass sich die vorgesehene Regelung „zu weit vom parlamentarischen System entferne", da sich „der Ministerpräsident […] praktisch nur durchsetzen und arbeiten [könne], wenn er sich auf eine entsprechende Mehrheit des Landtags stützen könne". Wenn er das Vertrauen des Landtags verliere, könne er „auch nicht praktisch weiterarbeiten", da er „für jedes Gesetz die Zustimmung des Landtags" benötige. Der Landtag wiederum könne einen politisch missliebigen Ministerpräsidenten „aushungern", indem er diesem die Unterstützung für Regierungsvorlagen versage. So sei ausgeschlossen, „daß eine Zufallsmajorität zum Sturz der Regierung führe". Gleichzeitig vermeide diese Lösung „die Gefahren, die beim deutschen Volk infolge seiner wenig starken demokratischen Erziehung gegeben seien".[99] Auf diese Linie schwenkte nach Innenminister Josef Seifried (SPD) auch Ministerpräsident Hoegner ein. Er akzeptierte, dass nur so „einer guten Regierung die notwendige Stabilität gewährt werde". Andererseits werde die Regierung „ohnehin auf irgendeine Weise zum Gehen gezwungen", falls sie Fehler mache. Hoegner hatte damit eine Kehrtwende um 180 Grad vollzogen und sich von seiner Bemerkung distanziert, dass die Regierung nichts weiter als ein „Ausschuß des Parlaments" sei. Der Vorbereitende Verfassungsausschuss folgte schließlich dem Vorschlag Nawiaskys „und beseitigte das parlamentarische System der Weimarer Zeit", wie es im Abschlussbericht an die

Verfassunggebende Landesversammlung pathetisch hieß.[100] Trotz der Streichung des Misstrauensvotums wurde das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit beibehalten: Jeder Minister sollte „gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik […] seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag" führen (Art. 37 Abs. 1 E und Art. 51 Abs. 1 BV). Wie diese Verantwortung im Konfliktfall eingefordert und durchgesetzt werden sollte, blieb allerdings vollkommen offen.

Hatte der Ausschuss den Landtag durch das wegfallende Misstrauensvotum klar geschwächt, stärkte er dessen Position an anderer Stelle. So akzeptierte er die ebenfalls von Nawiasky angeregte Mitwirkung des Landtags bei Berufung und Entlassung der Kabinettsmitglieder durch den Ministerpräsidenten, die im Hoegner'schen Vorentwurf noch gefehlt hatte und im Verlauf der Beratungen nicht mehr geändert wurde (vgl. Art. 32 E und Art. 45 BV). Die Regierungsbildung war demnach zweiteilig und erfolgte auf vier Jahre, also für die Dauer der gesamten Legislaturperiode. Das Zustimmungsverfahren wurde nicht geregelt, es war gleichgültig, ob der Landtag die Bestätigung vor oder nach der Berufung, einzeln oder in toto erteilte. „Die Zustimmung ist ein Akt mitwirkender Staatsleitung an einer fremdbestimmten Entscheidung in der Form eines ‚schlichten' Parlamentsbeschlusses, der zum einen die Übereinstimmung zwischen Ministerpräsident und Landtag und zum anderen zum Ausdruck bringen soll, daß der Landtag dem neuberufenen Minister vertraut, gegenüber dem entlassenen Minister aber die Vertrauensgrundlage als zerstört ansieht." Da auch der stellvertretende Ministerpräsident durch den Landtag nur bestätigt werden muss, ist der Regierungschef damit „das einzige unmittelbar vom Parlament gewählte Mitglied der Landesregierung" und seine „parlamentarische Investitur" der wichtigste Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems. Aus seiner unmittelbaren parlamentarischen Legitimation ergibt sich automatisch eine höhere Autorität und ein höheres Ansehen gegenüber dem Landtag. Der Wahlakt bedeutet die „Erklärung des parlamentarischen ‚Anfangsvertrauens'".[101]

Wiederum gestärkt wurde die Exekutive rein institutionell durch die – bereits seit 1933 bekannte, von Hoegner in seinem Vorentwurf jedoch nicht erwähnte – Einrichtung einer Staatskanzlei „zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben" (Art. 38 E und Art. 52 BV). Mit Nachdruck setzte sich Anton Pfeiffer (CSU), der unter Hoegner die Staatskanzlei bereits leitete, für eine solche „zusammenfassende Stelle mit einem gewissen Apparat und einer gehobenen Bedeutung" ein, um der „Fülle der Aufgaben" des Ministerpräsidenten gerecht zu werden.[102]

Im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung vermied es die CSU, sich offen zum Wegfall des Misstrauensvotums zu bekennen. Sie warb jedoch für „Maßnahmen, die allzu häufige Regierungswechsel, wie sie das parlamentarische System so oft in Mißkredit gebracht haben, verhindern sollen".[103] In Teilen der Presse wurde gegen die ersatzlose Streichung des Misstrauensvotums durch den Vorbereitenden Verfassungsausschuss als Aufkündigung des parlamentarischen Regierungssystems heftig protestiert. Die Frankenpost fragte am 15. Juni 1946 in ihrem Kommentar: „Hat die Demokratie Angst vor sich selber?" Polemisierend ergänzte sie: „Hört man nicht zwischen den Zeilen dieses Vorschlags Hitlers ‚Gebt mir vier Jahre Zeit!' diabolisch hohnlächeln? […] Ein parlamentarisches Regime, das sich durch Dauergarantie gegen das Parlament geschützt wissen will, ist ein Widerspruch in sich."[104] Gegen diese Kritik verteidigte Hoegner entschieden die bisherige Konzeption des Regierungssystems. In der ersten Sitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung stellte er klar, dass für den Vorwurf, der Verfassungsentwurf „führe eine Dik-

tatur des Ministerpräsidenten ein […], auch nicht der Schatten eines Beweises vor[liege]". Hoegner betonte, dass der Regierungschef nach wie vor vom Landtag gewählt werde und diesem – auch für seine neu hinzugewonnene Richtlinienkompetenz – politisch verantwortlich sei. Nur der Landtag verfüge über die Gesetzgebungskompetenz und könne per Untersuchungsausschuss gegen die Regierung Ermittlungen erheben. „Er kann der Regierung die Steuern verweigern und sie damit zur Abdankung zwingen oder durch Selbstauflösung die Neuwahl der Staatsregierung herbeiführen."[105]

Im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung entzündete sich eine lebhafte Debatte um die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten. Hoegner berief sich als Berichterstatter in der Begründung für diese fundamentale Änderung im Verfassungsrecht auf die negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit: „Der häufige Wechsel der Regierungen hat sehr stark zur Diskreditierung der Demokratie und des Parlamentarismus in der Bevölkerung beigetragen."[106] Als Mitberichterstatter wies Ehard darauf hin, dass der Grundsatz bestehen bleiben sollte, „daß in einem demokratischen Staat die Regierung […] des Vertrauens des Landtags […] bedarf". Die Frage sei nur, ob es ein formelles „Prozeßverfahren" geben solle, um die Regierung zu stürzen. Die „primitivste Form" dafür sei ein „Beschluß des Landtags". Problematisch daran sei, dass dieser so entscheidende Mehrheitsbeschluss im schlimmsten Fall auch ein „Zufallsergebnis" sein könnte. Um dies zu vermeiden und dennoch eine missliebige Regierung zum Rückzug zu bewegen, gebe es „in einem funktionierenden demokratischen Staat" zahlreiche weitere Möglichkeiten: Der Ministerpräsident könne etwa von seiner eigenen Partei zum Rücktritt gedrängt werden, wenn er deren Vertrauen nicht mehr habe. Sofern die Regierung das Vertrauen der Landtagsmehrheit verlöre, „so wird [diese] auch, auf die Dauer wenigstens, praktisch gegen das Parlament nicht regieren können". Wie Nawiasky betonte, sollte England das Vorbild für das zu schaffende parlamentarische System sein, wo es allerdings den Vorteil gebe, dass durch das Zweiparteiensystem die gewünschte Homogenität zwischen Regierung und Parlament von Haus aus gewährleistet sei. In Bayern müsse man sich aber auf das für Deutschland und Frankreich typische Mehrparteiensystem einstellen. Und gerade hierbei ergäben sich zwangsläufig „Schwierigkeiten der Koalitionsbildung bei der Schaffung einer neuen Regierung", die zu „Staatskrisen" führen könnten. Als Lösung für Bayern schlug Nawiasky vor, am parlamentarischen System festzuhalten und den Regierungschef und sein Kabinett an das Vertrauen des Parlaments zu binden; „wie aber grundsätzlich das Volk dem Parlament eine Vollmacht auf vier Jahre gibt, ist es auch logisch, wenn das Parlament seinerseits wiederum der Regierung eine solche Vollmacht für die ganze Amtsdauer erteilt".[107]

Nawiasky war sich jedoch der großen Widerstände, die eine solch einseitige Schwächung des Parlaments gegenüber der Regierung nach sich gezogen hätte, durchaus bewusst. Deshalb schlug er dem Ausschuss einen Kunstgriff vor. Der Verfassungsartikel zur festen Amtsdauer der Regierung sollte um folgende Rücktrittsklausel ergänzt werden: „‚Der Ministerpräsident kann jederzeit von seinem Amt zurücktreten. Er muß zurücktreten, wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen.'" Auch für den theoretisch denkbaren Fall, dass ein renitenter Regierungschef den freiwilligen Rücktritt beim Verlust des parlamentarischen Vertrauens verweigerte, hatte Nawiasky eine Lösung parat: Hier käme entweder ein „Verfassungsstreit vor dem Verfassungsgerichtshof" zwischen Landtag und Regierung in Frage oder es könnte, „wenn ein vorsätzliches Verhalten des Ministerpräsidenten vorliegt, die Ministeranklage erhoben werden". Sofern der Verfassungsgerichtshof den Ministerpräsidenten für schuldig erklärte, verlöre dieser automatisch sein Amt. Entscheidend sei aber, dass mit der prinzipiell festen Amtsdauer der Regierung „das Prinzip der Homogenität zwischen Regierung und

Parlament, die Kernfrage des ganzen parlamentarischen Systems“, als Rechtssatz „normiert“ werde. Die alternative Lösung eines kurz zuvor bei den Verfassungsberatungen in Württemberg angenommenen konstruktiven Misstrauensvotums stieß bei Nawiasky auf strikte Ablehnung. Diese Regelung helfe nicht weiter, da sie nur ein halbes Misstrauensvotum darstelle. Demnach könne zwar der Ministerpräsident durch einen Landtagsbeschluss zum Rücktritt gezwungen werden, da dieser aber „erst rechtswirksam“ werde sollte, „wenn der Landtag einer neuen Regierung oder einem neuen Minister das Vertrauen ausspricht“, könne es unter Umständen zur geschäftsführenden Regierung in Permanenz wie im Bayern der Jahre 1930 bis 1933 kommen (vgl. Kapitel 3.1).[108]

Anders als in der Presse wurde diese einschneidende verfassungsrechtliche Änderung im Verfassungsausschuss nicht ernsthaft in Frage gestellt. Zwar betonte der Kommunist Richard Scheringer, dass die „uneingeschränkte Gewalt“ nach wie vor „beim Landtag“ liegen müsse und er die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten deshalb mit „Bedenken“ betrachte. Wenn jedoch die von Nawiasky vorgeschlagene Rücktrittsverpflichtung verankert werde, könne er zustimmen. Auch der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer sprach sich für die Stabilisierung der Regierung aus: Es dürfe „auf Grund der gemachten Erfahrungen“ mit dem „rein parlamentarische[n] System in der Zeit von 1919 bis 1933“ nicht möglich sein, die Regierung jederzeit stürzen zu können. Die so erreichte Stabilisierung der Regierung werde „eine dauernde Verbesserung der Staatsführung“ zur Folge haben. Dies war aus Hundhammers Sicht unumgänglich, da in Zukunft Probleme gelöst werden müssten, die die Regierung „im Interesse des Volksganzen und zum Besten der Allgemeinheit ohne Rücksicht auf Popularität in die Hand nehmen muß“. Nawiaskys ergänzender Rücktrittspassus ging Hundhammer jedoch zu weit. Er befürchtete, dass gerade über diese Regelung „einer Schwächung der Position des Ministerpräsidenten Tür und Tor“ geöffnet werde. Klar analysierte er die Probleme: „Wir haben keinen Richter, der feststellen kann, wann die Situation vorliegt, daß wirklich ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen den beiden Kräften des Landtags und des Ministerpräsidenten unmöglich ist. Wer soll das entscheiden?“ Es könne nur zu leicht zu unterschiedlichen Interpretationen kommen, ob ein Rücktritt des Regierungschefs zwingend sei oder nicht. Carl Lacherbauer (CSU) gab sich ähnlich wie Scheringer als „Anhänger des parlamentarischen Systems, des Grundsatzes, daß der Landtag Herr im Staatsleben sein soll“, zu erkennen. Dennoch müsse dafür gesorgt werden, dass „Mißbräuche ausgeschlossen werden“. Nawiaskys Vorschlag biete dafür eine verlässlichere Garantie als das in Hessen oder Württemberg diskutierte konstruktive Misstrauensvotum. Lacherbauer vertraute darauf, „daß sich neben dem geschriebenen Verfassungsrecht ungeschriebene Rechtssätze entwickeln werden, die einerseits ein ruhiges Staatsleben garantieren, andererseits dafür sorgen, daß die Rechte des Parlaments in genügendem Maße gewahrt werden“. Daher stimmte er dem Vorschlag zu. Die gegenteilige Auffassung vertrat sein Fraktionskollege Friedrich von Prittwitz und Gaffron. Für ihn bildete die feste Amtsdauer der Regierung zwar den „wichtigsten Punkt der Verfassung“, allerdings sprach er sich für die Einführung eines konstruktiven Misstrauensvotums aus. Prittwitz befürchtete, dass es beim Sturz einer Regierung nicht sofort zur Neubildung einer Regierung kommen könnte. „Ich habe immer die Auffassung vertreten, daß nur derjenige zum Sturz des Ministerpräsidenten berechtigt ist, der eine neue Regierung finden kann.“ Nawiasky gab zu, dass eine Verfassung nicht für jede „komplizierte politische Situation“ eine Lösung parat halten könne und betonte, dass ein erwünschter Ausschluss aller denkbaren Eventualitäten letztlich „das stärkste Argument für den Staatspräsidenten“ sei, der in diesen Fällen eingreifen könnte. Sollte es keinen Staatspräsidenten geben, plädiere er dafür, den Ältestenrat mit der Frage zu befassen, wann der Ministerpräsident das Vertrauen des Landtags verloren habe. Insgesamt empfahl er wie Lacherbauer, „eine gewisse Elastizität im Verfassungsleben und im Verfassungsrecht anzu-

erkennen“ und darauf zu bauen und daran zu arbeiten, dass im Lauf der Zeit „große allgemeine Prinzipien […] so fest werden, daß sie keine Zweifel mehr zulassen“. Offensichtlich überzeugte diese Argumentation, denn schließlich stimmten alle an der Beratung beteiligten Mitglieder des Verfassungsausschusses für die Annahme der festen Amtsdauer der Regierung mit der von Nawiasky angeregten Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten (vgl. Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV).[109]

Unbeantwortet blieb jedoch die von Hundhammer aufgeworfene Frage, wann ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen Landtag und Ministerpräsident nicht mehr möglich sei. Hoegner entgegnete im Verfassungsausschuss als amtierender Regierungschef mit einer bewusst dehnbar gehaltenen Formulierung: Er erklärte, dass es „zweifellos einer längeren Reihe von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Parlament und der Regierung“ bedürfe, bis davon ausgegangen werden könne, dass ein „vertrauensvolles Zusammenarbeiten“ nicht mehr möglich sei; „wenn dann die Dinge so weit sind, muß der Ministerpräsident zurücktreten“.[110] Offenbar wurde sich auch Nawiasky zunehmend dieser Problematik bewusst. In seinem Handkommentar zur Bayerischen Verfassung führt er deshalb die Aussprachen zu Regierungserklärungen als Gelegenheit an, in denen der Landtag seine Auffassung zur Politik des Ministerpräsidenten auch in Beschlussform festhalten könne. „Dagegen ist eine ausdrückliche Mißbilligung im Sinn eines förmlichen Tadelsvotums ebenso wenig wie gegenüber einem anderen Regierungsmitglied am Platze […].“ Wie Nawiasky betont, muss der Landtag „selbstverständlich die Initiative des Ministerpräsidenten nicht abwarten, sondern er kann ihn auch von sich aus zu einer Erklärung über seine Politik auffordern“ und ihn vor das Plenum oder einen Ausschuss laden (parlamentarisches Zitierungsrecht, Art. 24 BV). Als zweite Stufe parlamentarischer Daumenschrauben nennt Nawiasky die Möglichkeit des Landtags, die Regierung über schriftliche Interpellationen zu konkreten Aussagen über ihr Handeln zu zwingen. Führe auch das nicht zum gewünschten Ergebnis, könne der Landtag als dritte Stufe auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder Untersuchungsausschüsse einsetzen. Sofern sich schließlich aus diesem Gesamtkompositum aus Fragen, Auskünften und Ermittlungsergebnissen zeige, „daß ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Landtag unmöglich geworden ist, so hat der Regierungschef daraus die Konsequenzen zu ziehen und seinen Rücktritt zu nehmen“.[111]

Im Hinblick auf die Wahl des Ministerpräsidenten (vgl. Art. 44 Abs. 1 BV) hatte bereits der Vorbereitende Verfassungsausschuss die von Josef Seifried (SPD) eingebrachte Forderung nach einer „qualifizierte[n] Mehrheit“ ausdrücklich abgelehnt.[112] Im Verfassungsausschuss war es Josef Schwalber (CSU), der diese einfache Mehrheit monierte. Er schlug vor, die „Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder“, also die absolute Mehrheit vorzuschreiben, wie es bereits die Bamberger Verfassung 1919 getan hatte. Nawiasky widersprach energisch mit dem Hinweis, dass es in diesem Fall „ein paar Abgeordnete in der Hand“ hätten, „eine Regierungsbildung zu verhindern“, indem sie der Wahl fernblieben. Ähnlich argumentierte Hundhammer, da sonst selbst „innerhalb der einzelnen Parteien eine kleine Gruppe, die ausbricht“, die Möglichkeit erhalte, einen ihr nicht genehmen Ministerpräsidenten zu verhindern.[113] Der Verfassungsausschuss folgte dem Vorschlag Nawiaskys und beließ es bei der einfachen Stimmenmehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten, setzte aber die „Anwesenheit der Mehrheit der Landtagsmitglieder“ voraus.[114] Die Unklarheit, was diese „einfache“ Mehrheit bedeutete, sollte bei der ersten Ministerpräsidentenwahl am 21. Dezember 1946 zu heftigen Turbulenzen führen (vgl. Kapitel 7.1.2).

Am 11. Oktober 1946 nahm der Verfassungsausschuss schließlich noch eine Modifikation der Modalitäten für die Wahl des Ministerpräsidenten vor. Die Wahl sollte auf Vorschlag Hoegners

nicht mehr „innerhalb von drei Tagen“, sondern „innerhalb einer Woche“ nach Zusammentritt des Landtags erfolgen. Die bisher gesetzte Frist sei zu kurz. „Innerhalb einer Woche wird sich die Partei, die den Ministerpräsidenten zu stellen hat, darüber entscheiden können, welchem Mann sie, wenn sie eine große Auswahl besitzt, den Vorzug geben will.“ Hundhammer ergänzte, dass diese Regelung auch „zweckmäßig sein“ werde, um innerhalb dieser Wochenfrist über die Frage der Ministerpräsidentenwahl „Fühlung mit anderen Parteien aufzunehmen“. Schließlich müssten sich die Regierungspartner „nicht nur über die Person des Ministerpräsidenten einig werden […], sondern auch über die Besetzung der übrigen Ministerposten und Staatssekretäre“. Der Ausschuss stimmte dem Antrag bei einer Gegenstimme und einer Stimmenthaltung zu (vgl. Art. 44 Abs. 1 BV)[115].

Bereits der Vorbereitende Verfassungsausschuss hatte Hoegners Vorschlag akzeptiert, dass für den Fall des Todes oder des Rücktritts des Regierungschefs „ein neuer Ministerpräsident für den Rest der laufenden Amtsdauer gewählt“ werden sollte. Auf Pfeiffers Frage, „ob der neue Ministerpräsident das alte Kabinett übernehme oder ein neues Kabinett bilde“, beschieden ihn Nawiasky und Hoegner, dass dieser „selbstverständlich sein Kabinett selbst“ zusammenstelle. Um Spielraum für mögliche Koalitionsverhandlungen zu gewinnen, einigte man sich darauf, in diesem Fall keinen festen Termin für die Wahl des Ministerpräsidenten zu bestimmen, sondern allgemein „die nächste Sitzung des Landtags“ vorzusehen.[116] Bei dieser Regelung blieb es auch im Verfassungsausschuss (vgl. Art. 44 Abs. 4 BV).

Auch die Frage des Zuschnitts der Geschäftsbereiche der Staatsregierung beeinflusste Nawiasky entscheidend. Er setzte sich dafür ein, dass die Anzahl der Ministerien „durch Beschluß des Landtags erhöht oder vermindert und ihre Abgrenzung anders bestimmt werden“ könne – jedoch nur auf Vorschlag des Ministerpräsidenten. Diese Formulierung ermögliche auch die Verringerung der Ministerien per Landtagsbeschluss, sodass dafür „keine Verfassungsänderung“ nötig sei. Schwalber kritisierte diesen Vorschlag scharf. Die Verringerung der Zahl der Ministerien per einfachem Landtagsbeschluss käme einer „Amputation des Bayerischen Staates“ gleich: „Unter Umständen fallen die wichtigsten Ministerien auf diese Weise weg.“ Nawiasky entgegnete, dass der Landtag über das Budgetrecht immer die Möglichkeit habe, ein Ministerium verschwinden zu lassen, indem er diesem den Etat verweigere. Schwalber pochte jedoch auf die Festschreibung einer „verfassungsändernde[n] Mehrheit“. Nawiasky lehnte dies erneut ab, da hierfür stets ein Volksentscheid nötig sei. Auch Albert Roßhaupter (SPD) versuchte Schwalbers Bedenken zu zerstreuen, indem er darauf hinwies, welch „außerordentlich schwierige Angelegenheit“ es sei, „ein ganzes Ministerium [zu] beseitig[en]“. Nawiasky warf nun als schlagendes Argument ein: „[…] wir sind seitens der amerikanischen Militärregierung darauf aufmerksam gemacht worden, daß unbedingt eine solche Bestimmung in der Verfassung aufgenommen werden müsse […]“. Schwalber enthielt sich bei der Abstimmung, alle anderen votierten für den Vorschlag Nawiaskys.[117] Damit legte Bayern als einziges Land der US-Zone Zahl und Zuschnitt der Ministerien in seiner Verfassung fest. Der Vorschlag stammte aus Hoegners Vorentwurf. Die Verfassungsurkunde von 1919 kannte diese Bestimmung noch nicht. Hessen und Württemberg-Baden hatten sich dagegen für eine „‚bewegliche‘ Regierungsorganisation“ entschieden und auf die Aufzählung der Staatsministerien verzichtet.[118] Durch den von der Militärregierung geforderten Änderungsantrag Nawiaskys sollte dieser Handlungsspielraum auch für Bayern verwirklicht werden. Der Ministerpräsident und der Landtag wurden dazu ermächtigt, im Zusammenwirken die Ministerien neu festzulegen.[119] Diese Regelung wurde in den weiteren Beratungen nicht mehr geändert (vgl. Art. 49 BV) und sollte später zwei Mal zum Tragen kommen (vgl. Kapitel 7.2.4 und 7.3.4).

Bei der Frage der selbstständigen Geschäftsführung der Staatsminister kam es im Verfassungsausschuss zu einer längeren und heftig geführten Diskussion. Ausgangspunkt war die Bestimmung des Hoegner'schen Vorentwurfs, dass nicht jedem Minister ein Staatssekretär, sondern in manchen Fällen nur ein (beamteter) Staatsrat zugewiesen sein sollte. Während der Staatssekretär in Abwesenheit des Ministers die Geschäfte selbstständig und in voller Verantwortung gegenüber dem Landtag führen sollte, wäre einem Staatsrat diese Verantwortlichkeit nicht zugekommen. Alois Schlögl (CSU) verwies auf die aktuellen negativen Erfahrungen mit diesen Spitzenbeamten, die die Abwesenheit eines Ministers derart ausnutzen könnten, „daß die Richtlinie der Politik des Ministers gefährdet ist". Schlögl plädierte dafür, „daß jeder Staatsminister einen Staatssekretär haben muß", denn nur so bleibe der „Zusammenhalt zwischen Volksvertretung und Regierung" unbedingt gewahrt. Ministerpräsident Hoegner, den Schlögl wegen einer sich überall bemerkbar machenden „Allgewalt der Bürokratie" angriff, wollte sich darauf nicht einlassen. Mit Unterstützung Nawiaskys schlug er vor, dass bei längerer Verhinderung eines Ministers ein anderer Minister oder der Ministerpräsident dessen Geschäfte übernehmen sollte. Jedem Minister müsse nicht unbedingt ein Staatssekretär zugewiesen werden, da es auch Ressorts geben könne, „wo ein Staatssekretär vollständig überflüssig ist. Er kostet dann Geld – (Seifried: – viel Geld) – für nichts." Lacherbauer wies auf eine andere Ungereimtheit hin: „Sind die Staatssekretäre als Kabinettsmitglieder an die Weisungen der Staatsminister gebunden?" Dies wurde von Nawiasky, Hoegner und Ehard zwar verneint. Ehard verstärkte die Verwirrung aber noch, indem er ergänzte: „Er muß die Weisungen des Ministers ausführen, aber er kann gegen den Minister stimmen. Durchaus!" Schließlich gab Hoegner seinen Widerstand auf. Er machte darauf aufmerksam, dass bis auf drei Ministerien ohnehin alle Ressorts über einen eigenen Staatssekretär verfügten und dieser gegenüber einem Staatsrat finanziell nicht ins Gewicht falle. „Ich glaube, wir würden uns doch am besten für den Staatssekretär in allen Ministerien entscheiden." Diese Regelung wurde ohne Widerspruch in die Verfassung aufgenommen (Art. 50 (2) BV).[120] Als völlig unsinnig brandmarkte dies Thomas Dehler vor dem Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung. Es passe einfach nicht zusammen, dass die Staatssekretäre zwar an die Weisungen ihrer Minister gebunden seien, gleichzeitig aber Sitz und Stimme im Kabinett hätten. „Man kann nicht einen an eine Weisung Gebundenen in der Regierung mit abstimmen lassen."[121] Diese widersprüchliche Regelung sollte Lacherbauer später zum Anlass nehmen, als Justizstaatssekretär zurückzutreten (vgl. Kapitel 7.2.3).

Dehler, der über ein „ausgeprägtes Selbstbewußtsein" verfügte und „zudem ein äußerst begabter Redner" war[122], kritisierte am 11. September 1946 die vom Verfassungsausschuss vorgeschlagene Stärkung der Regierung scharf. Zuvor hatten Ehard und Seifried als Berichterstatter mit den bekannten Argumenten für die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten bei gleichzeitiger Rücktrittspflicht im Falle seines Vertrauensverlusts im Landtag geworben. Der Fraktionsvorsitzende der FDP stellte klar, dass damit „ein wesentlicher Grundsatz der Demokratie" verlassen werde. Vehement forderte er die Abgeordneten auf, nicht freiwillig auf ihre Rechte zu verzichten: „Wenn […] Ihre Tätigkeit sich darin erschöpft, daß Sie zu Beginn der Legislaturperiode ja sagen zu einem Mann und dann schlafen gehen, dann verzichten Sie auf die Demokratie! Der Landtag muß der Träger der Volkssouveränität sein, er muß die Kontrolle ausüben, er muß die Regierung in Spannung halten und die Regierung muß dem Landtag jeden Augenblick verantwortlich sein und damit rechnen, abberufen zu werden, wenn sie aus irgendeinem Grunde versagt." Dagegen stellte Lacherbauer die nach wie vor herausgehobene Stellung des Landtags fest. Als „Träger der Legislative" und „Kontrollorgan für die Exekutive" sei der Landtag auch weiterhin die „oberste politische Instanz unseres Volkes". Daran ändere auch der Wegfall des Misstrauensvotums nichts.[123]

Am 19. September 1946 wurde die Nawiasky'sche Lösung „mit großer Mehrheit angenommen". Für den Fall des Rücktritts des Ministerpräsidenten sollte an seine Stelle bis zur Neuwahl der Landtagspräsident rücken. Die Verfassunggebende Landesversammlung akzeptierte den Zusatzantrag Hundhammers, dass der Landtagspräsident in dieser Zeit „vom Landtag nicht abberufen" werden könne[124] (vgl. Art. 44 Abs. 4 Sätze 4–5 BV). In der am nächsten Tag abgehaltenen Schlussdebatte fuhr Dehler erneut schwere Geschütze gegen den Wegfall des Misstrauensvotums auf. Seine Fraktion müsse der Verfassung die Zustimmung verweigern, da „diese Verfassung in Wirklichkeit das parlamentarische Prinzip nicht enthält, weil der Ministerpräsident und damit die Staatsregierung nicht vom Vertrauen des Landtags abhängig sind". Dies stehe jedoch im „Widerspruch [zum] Grundsatz der Volkskontrolle". Wo die Kontrolle der Regierung indes fehle, sei der Weg in die Tyrannis nicht weit. Es könne nicht sein, „daß ein Ministerpräsident im Amt bleiben kann, auch wenn ihm das Mißtrauen ausgedrückt wurde". Dehler wollte deshalb explizit in den Verfassungstext die Bestimmung aufgenommen sehen, dass der Ministerpräsident „zu seiner Amtsführung das Vertrauen des Landtags" benötige. Diesen Antrag lehnte die Verfassunggebende Landesversammlung mit großer Mehrheit ab. Waldemar von Knoeringen (SPD) verteidigte dagegen die Bestimmungen zum parlamentarischen System, in dem ein „Übergewicht der Volksvertretung über die Regierung gesichert" sei.[125] Damit war das speziell bayerische Regierungssystem beschlossene Sache (vgl. zur diesbezüglichen Forschungskontroverse Kapitel 4.9).

4.3 „Verbessertes Verhältniswahlrecht": Ein Kompromiss gegen die kleinen Parteien

Die Frage, nach welchem Wahlrecht die Volksvertretung gewählt wird, ist für eine parlamentarische Demokratie von entscheidender Bedeutung: „Der Sinn der Wahlen", betonte Josef Schwalber (CSU) am 24. Juli 1946 im Verfassungsausschuss, „ist nicht bloß der, ein Parlament aufzustellen, sondern gleichzeitig auch der, Vorarbeiten für eine Regierungsbildung zu leisten. Es wird infolgedessen sehr die Notwendigkeit zu berücksichtigen sein, ein Wahlrecht auszuarbeiten, das nach den Wahlen die sofortige Bildung einer tragfähigen Regierungsmehrheit ermöglicht."[126] Als Alternativen diskutierten die Verfassungsgeber das Mehrheitswahlrecht und das Verhältniswahlrecht. Das Mehrheitswahlrecht begünstigt tendenziell das Zwei-Parteien-System, wie es etwa aus Großbritannien bekannt ist (vgl. Kapitel 2.1). Von ihm profitieren vorwiegend die großen Volksparteien. Die Machtverhältnisse sind in einem solchen System klar – die Mehrheitspartei regiert, die unterlegene Partei geht in die Opposition. Befürworter dieses Wahlrechts war die CSU. Sie wollte ein Zweiparteiensystem verwirklichen, da sie in ihm am leichtesten die Oberhand gewinnen konnte. Das Verhältniswahlrecht, für das SPD, FDP, KPD und WAV eintraten, öffnet dagegen auch kleinen Parteien den Weg ins Parlament. Sofern keine der Parteien die absolute Mehrheit der Mandate gewinnt, ist für die Regierungsbildung der Abschluss einer Koalition zwischen zwei oder mehreren Partnern nötig. Die Bündnisse müssen in einem solchen System häufiger auf widerstreitende Interessen Rücksicht nehmen. Das Verhältniswahlrecht gilt allgemein als gerechter, weil es alle Stimmen berücksichtigt – beim Mehrheitswahlrecht bleiben dagegen die Stimmen der unterlegenen Kandidaten unberücksichtigt.

In seinem Vorentwurf sprach sich Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) für das Verhältniswahlrecht aus, das alle „mündigen und ehrbaren Bayern" ab 30 Jahren wahrnehmen konnten (Art. 10 VE). Dies ist insofern bemerkenswert, als er noch im April 1945 das Verhältniswahl-

recht als „staatspolitischen Mißgriff“ der Weimarer Verfassung gebrandmarkt hatte. Dieses Wahlrecht habe das Regieren zu einem „mühseligen Hindernisrennen“ gemacht.[127] Barbara Fait führt diesen Meinungsumschwung Hoegners auf das schlechte Ergebnis der SPD bei den bayerischen Gemeindewahlen 1946 zurück, bei der die Partei nicht mehr als 16,7 Prozent der Stimmen erringen konnte.[128] Bei einem reinen Mehrheitswahlrecht hätte die SPD keine Chance gegen die CSU gehabt. Noch nicht vorgesehen hatte Hoegner zu dieser Zeit eine Sperrklausel. Allerdings wollte auch er Splitterparteien ausschalten. Er schlug vor, dass sich nur „zugelassene Landespartei[en]“ zur Wahl stellen durften.[129] Hoegner rechnete damit, dass die meisten kleinen Parteien von der US-Militärregierung nur lokal oder regional lizenziert, auf Landesebene aber scheitern würden. Diese Annahme traf jedoch nicht zu. Bis Mitte 1946 waren KPD, WAV und FDP für ganz Bayern zugelassen und zogen im Juli in die Verfassunggebende Landesversammlung ein. Da es im Wahlgesetz noch keine Sperrklausel gab, war etwa die FDP mit nur 2,5 Prozent der Stimmen und drei Mandaten vertreten. Als wichtigsten Schutz vor den Feinden der Demokratie legte Hoegner fest, dass „Wählergruppen, deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu vernichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, […] sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen“ durften (Art. 11 (1) VE). Über diesen Passus herrschte bei den Verfassungsberatungen große Einigkeit. Er wurde mit nur leichten Änderungen – zum Ausschluss der Wählergruppen sollte auch das verfassungsfeindliche Auftreten ihrer „Förderer“ führen können; außerdem hieß es statt „vernichten“ nun „unterdrücken“ – in Art. 15 Abs. 1 BV übernommen. Zuständig für die Entscheidung, ob die entsprechenden Voraussetzungen gegeben seien, war der Verfassungsgerichtshof (vgl. Art. 15 Abs. 2 BV). Das Grundgesetz hat diese Regelung weitgehend übernommen (Art. 9 Abs. 2 GG).[130] Die Bayerische Verfassung von 1946 und das Grundgesetz von 1949 ermöglichten auf diese Weise im Gegensatz zu Bamberger und Weimarer Verfassung von 1919 eine „„wehrhafte Demokratie““.[131]

Zu ersten Kontroversen um das Wahlrecht kam es im Vorbereitenden Verfassungsausschuss. Zwei Positionen standen gegeneinander: Während Hoegner für „eine Kombination zwischen Stimmkreiswahl und Verhältniswahlrecht“ eintrat, wie sie bereits für die Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung vorgesehen war, machte sich Karl Scharnagl (CSU) „grundsätzlich für eine Wahl in Ein-Mann-Bezirken“ (Mehrheitswahlrecht) stark, bei der die zunächst unberücksichtigt gebliebenen „Reststimmen ähnlich wie bei[m] Verhältniswahlsystem noch eine Vertretung erhalten“. Hans Nawiasky sprach sich für das Verhältniswahlrecht aus: Dieser Proporz habe „den Vorteil der Entspannung des politischen Kampfes, da der Kampf dann nicht um alles oder nichts, sondern nur um einen Vorsprung gehe“.[132] Die Entscheidung der Frage wurde dem Plenum der Landesversammlung überlassen. Scharnagl hoffte, dass sich die CSU dank eines Wahlsiegs hier klar durchsetzen könnte. Hoegner spekulierte darauf, dass die CSU auch beim Wahlrecht in verschiedene Lager zerfallen und er für die Verhältniswahl eine eigene Mehrheit finden würde.[133] Ein großes Problem sahen alle Diskutanten in den Splitterparteien, die zum Scheitern der Weimarer Republik beigetragen hätten. Thomas Wimmer (SPD) schlug eine Zehn-Prozent-Sperrklausel vor, um Kleinstparteien aus dem Landtag fernzuhalten. Während Hoegner dies als zu hoch bezeichnete, forderte Scharnagl sogar 15 Prozent. Als Kompromiss verständigte sich der Ausschuss auf den Vorschlag Hoegners, die Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene einzuführen – sobald eine Partei in einem Wahlkreis (Regierungsbezirk) mehr als zehn Prozent erreichte, sollte sie im Landtag vertreten sein.[134] Da es zu keiner neuerlichen Diskussion kam, liegt der Schluss nahe, dass sich die Hauptakteure zuvor „auf informeller Ebene“ geeinigt hatten.[135]

Der Streit um das Wahlrecht wurde zu einem zentralen Thema im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung. Die CSU warb offensiv für das Mehrheitswahlrecht. Ihrer Führungsspitze war klar, dass dieses die eigene Partei begünstigen würde. Das hatten vorläufige Untersuchungen des Statistischen Landesamts ergeben. Im Auftrag der Staatskanzlei hatte es im April 1946 die Ergebnisse der Landtags- und Reichstagswahlen von 1932 (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2) für verschiedene Varianten des Verhältnis- und Mehrheitswahlrechts durchgerechnet.[136] Demnach hätte die BVP als eine Art Vorgängerpartei der CSU von der relativen Mehrheitswahl in Einmannstimmkreisen überproportional profitiert und die absolute Mehrheit der Mandate gewonnen. Die SPD wäre dramatisch abgestürzt und hätte ein Drittel der 1932 errungenen Mandate verloren.[137] Andere Berechnungen ergaben, dass die CSU bei der Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung nach dem Prinzip der relativen oder absoluten Mehrheitswahl sogar über 80 Prozent der Mandate hätte erringen können.[138]

Das Wahlgesetz, das Hoegner für die Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung vorgelegt und das der Ministerrat einstimmig gebilligt hatte, nahm den späteren Kompromiss bereits vorweg.[139] Grundsätzlich sah es ein „veredeltes" Verhältniswahlrecht vor, „das sich dadurch auszeichnete, daß statt anonymer Landeslisten eine stimmbezirksgebundene Kandidatenaufstellung erfolgte".[140] Die CSU errang auch auf dieser Grundlage die absolute Mehrheit der Mandate (vgl. Kapitel 4.1). Gleichzeitig reifte in ihren Reihen die Erkenntnis, dass in der Notlage der Nachkriegszeit eine Einparteienregierung nicht erstrebenswert sein konnte. Deshalb verabschiedeten sich die führenden Köpfe der Partei bereits vor den offiziellen Beratungen intern vom reinen Mehrheitswahlrecht.[141] Gegen dieses sprach auch eine Reihe von Sonderinteressen. So fürchtete CSU-Parteichef Josef Müller, dass das Mehrheitswahlrecht den altbayerischen Abgeordneten im Verhältnis zu den fränkischen und schwäbischen Landtagsmitgliedern ein zu hohes Übergewicht verschaffte. Das bei der Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung angewandte Verhältniswahlrecht hatte dagegen ein leichtes Übergewicht für die „neubayerischen" CSU-Abgeordneten ergeben (55 zu 54). Müller waren diese Gesichtspunkte offenbar so wichtig, dass er dazu bereit war, seine Partei in der Wahlrechtsfrage vor vollendete Tatsachen zu stellen. Am 6. Juli 1946 berichtete er vor dem Erweiterten Landesausschuss der CSU, dass er sich mit Ministerpräsident Hoegner bereits auf einen „Mittelweg" zwischen beiden Wahlrechtssystemen verständigt habe.[142]

Auch im Verfassungsausschuss gehörte das Wahlrecht zu einem der Hauptstreitpunkte. In einer ersten Grundsatzdiskussion kam Hans Ehard (CSU) der SPD am 24. Juli 1946 weit entgegen. Er stellte fest, dass „ein bloßes Mehrheitswahlrecht" nicht durchsetzbar sei. Vielmehr müsse auf das Verhältniswahlrecht zurückgegriffen werden – es käme nur darauf an, „wie man es im einzelnen gestaltet". Ehard wusste, dass das Verhältniswahlrecht für die Sozialdemokraten enorme Symbolkraft hatte. Deshalb war er auch bereit, das Verhältniswahlrecht gegen Kritik aus den eigenen Reihen zu verteidigen. Denn während die SPD in dieser Frage mit einer Stimme sprach, war die CSU uneinig. Friedrich von Prittwitz und Gaffron (CSU) plädierte ob der besseren Funktionsfähigkeit des Parlamentsbetriebs für das Mehrheitswahlrecht. Dem Verhältniswahlrecht wollte er nur zustimmen, wenn dabei bestimmte „Kautelen" berücksichtigt würden. Ehard nahm diesen Ball auf und machte klar, dass diese Sicherungen vor allem „die Ausschaltung der Splitterparteien" ermöglichen müssten. Wie stark hingegen die SPD auf dem Verhältniswahlrecht beharrte, verdeutlicht eine Äußerung Wimmers, der jede Kompromissbereitschaft ablehnte: „In dieser Frage ist mit uns nicht zu reden." Der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer versuchte zu beschwichtigen, indem

er darauf hinwies, „daß das reine Mehrheitswahlrecht von meiner Fraktion nicht vertreten wird“. Andererseits forderte er, „daß die Wahl nicht nach Listen erfolgt, sondern daß der einzelne Kandidat in der unmittelbaren Verbindung mit dem Stimmkreis zu wählen ist“.[143] Wie Fait darlegt, muss diese Forderung Hundhammers auch vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit seinem innerparteilichen Rivalen Müller gesehen werden (vgl. Kapitel 4.1). Da Müller den Parteiapparat dominierte, war bei einer Kandidatenaufstellung über Listen zu befürchten, dass er seinen Einfluss benutzte, um die künftige Fraktion mit möglichst vielen eigenen Vertrauensleuten zu besetzen. In diesem Fall hätte Hundhammer kaum Chancen gehabt, sich gegen Müller wirkungsvoll zu positionieren.[144]

Hoegner wollte in der Wahlrechtsfrage eine grundsätzliche Entscheidung herbeiführen. Er stellte für die SPD klar, dass seine Fraktion „auf dem Verhältniswahlrecht besteht“; gleichzeitig deutete er aber die Möglichkeit an, „daß der einzelne Abgeordnete an den Stimmkreis gebunden wird“ – so, wie es bereits nach dem Landeswahlgesetz für die Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung der Fall gewesen war. Während einer Sitzungsunterbrechung einigte er sich mit Hundhammer als Kompromissformel auf ein „modifiziertes Verhältniswahlrecht“.[145] Demnach sollte die Hälfte der Landtagsmandate nach dem Mehrheitswahlrecht bestimmt werden. Gewählt waren in den Stimmkreisen diejenigen Kandidaten, die die meisten Stimmen erhielten. Die andere Hälfte der Abgeordneten sollte nach dem Verhältniswahlrecht über Wahlkreislisten der Parteien in den Landtag einziehen. Letztlich handelte es sich um eine paritätische Lösung, die zugunsten der SPD jedoch „verbessertes Verhältniswahlrecht“ genannt wurde (Art. 14 Abs. 1 BV).[146]

Noch heftiger als um das Verhältniswahlrecht rangen die Mitglieder des Verfassungsausschusses um die Einführung einer Zehn-Prozent-Hürde. Josef Seifried (SPD) und Hans Ehard verteidigten dieselbe mit dem Hinweis, aus den Fehlern von Weimar lernen und die Zersplitterung des Parteiensystems eindämmen zu müssen. Nur so könne der damals blühende „parlamentarische Kuhhandel“ vermieden werden.[147] Um den gerade erst mit der CSU ausgehandelten Kompromiss in der Wahlrechtsfrage nicht zu gefährden, ließ die SPD die kleinen Parteien in diesem Punkt zunächst allein gegen die CSU kämpfen. Als problematisch erwies sich dabei, dass die CSU und SPD mithilfe der Sperrklausel die WAV, die in Anbetracht ihrer vielfach an NS-Propaganda erinnernden Hetzkampagnen prompt eine jener Gruppierungen war, am Einzug in den Landtag hindern wollten.[148] Es dürfte der SPD schwer gefallen sein, angesichts dieses abschreckenden Beispiels die Forderung nach Herabsetzung der Sperrklausel zu unterstützen. Wimmer und Hoegner taten es dennoch. Es war eine der ganz wenigen Abstimmungen, in der die SPD mit den kleinen Parteien gegen die CSU stimmte. Der Antrag wurde dennoch mit den elf Stimmen der CSU gegen acht Stimmen von SPD, WAV und FDP abgelehnt.[149]

Damit war die erste Lesung des Wahlrechts abgeschlossen. Erst am 20. August 1946 trat der Verfassungsausschuss in die zweite Lesung ein. Bis dahin hatte sich die Kooperation zwischen CSU und SPD – insbesondere zwischen ihren Protagonisten Hundhammer, Ehard und Hoegner – in zahlreichen Punkten bewährt. Hoegner, der wusste, dass Hundhammer vor allem in der Frage des Staatspräsidenten Unterstützung benötigte (vgl. Kapitel 4.5), fühlte sich stark genug, um nun einen neuen Anlauf auf Verminderung der Zehn-Prozent-Hürde zu nehmen. Seiner Meinung nach sollte in der Verfassung nur festgelegt werden, dass die Sperrklausel maximal zehn Prozent betragen dürfe. Ihre konkrete Höhe sollte bei der Ausarbeitung des Landeswahlgesetzes ausgehandelt werden. Hoegner stützte sich dabei auch auf Unterredungen mit der US-Militärregierung. Im

Verfassungsausschuss gab er zu verstehen, dass die Amerikaner einer hohen Sperrklausel reserviert gegenüberstünden.[150]

Hundhammer reagierte zunächst zurückhaltend. Das änderte sich allerdings, als am 26. August 1946 über die Sperrklausel entschieden werden sollte. Am Tag zuvor hatte sich die SPD-Fraktion eindeutig gegen den Staatspräsidenten ausgesprochen (vgl. Kapitel 4.5); hinzu kam, dass eine weitere Besprechung mit der Militärregierung, an der auch CSU-Vertreter teilnahmen, ergeben hatte, dass diese nur anregte, keinesfalls jedoch vorschrieb, Hoegners Vorschlag anzunehmen, die Zehn-Prozent-Marke als oberste Grenze der Sperrklausel festzulegen. Dies vor Augen forderte Hundhammer, an der bisherigen Bestimmung festzuhalten, da die CSU-Fraktion sonst nicht zögern werde, die Einführung des Mehrheitswahlrechts durchzusetzen. Die SPD knickte nun ein und stimmte für die bisherige Regelung.[151] Diese wurde gegen den Widerstand von FDP, KPD und WAV am 19. September 1946 von der Verfassunggebenden Landesversammlung bestätigt.[152] Die kleinen Parteien wollten die Entscheidung nicht akzeptieren und richteten eine Beschwerde an die Militärregierung. Den Amerikanern blieb nichts anderes übrig, als diesen Vorstoß abzulehnen. Anderenfalls hätten sie die CSU dazu provoziert, auf dem Mehrheitswahlsystem zu bestehen und dadurch die Kompromissbereitschaft der Sozialdemokraten in anderen neuralgischen Punkten wiederum geschmälert.[153]

4.4 Die Diskussionen um die Errichtung einer zweiten Kammer

Auch die Einführung und die Kompetenzen einer zweiten parlamentarischen Kammer waren bei den Verfassungsberatungen 1946 umstritten. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die bayerische Parlamentsgeschichte bereits ein Zwei-Kammer-System kannte. Zwischen 1818 und 1918 bestand neben der gewählten Kammer der Abgeordneten die Kammer der Reichsräte. Ihre zumeist adeligen Mitglieder besaßen ein erbliches Vorrecht auf den Sitz im Parlament oder wurden durch den König berufen. Die Kammer der Reichsräte war bewusst als konservatives und staatstragendes Element gegen die damals als rebellisch eingeschätzte Abgeordnetenkammer konzipiert worden. Parlamentsbeschlüsse waren dementsprechend nur gültig, wenn beide Kammern zum gleichen Ergebnis kamen.[154] Nach der Niederschlagung der Münchner Räterepublik 1919 setzte sich die BVP für die Wiedereinführung einer zweiten Kammer ein, die zur Beruhigung der politisch aufgeheizten Atmosphäre beitragen sollte. Bereits 1920 nahm die Koalition aus BVP, DDP und BBB die Errichtung einer zweiten Kammer in ihr Regierungsprogramm auf. Ministerpräsident Gustav Ritter von Kahr kündigte die „Schaffung eines Landesorgans“ an, „das die Vertretungen der wirtschaftlichen und beruflichen Stände zusammenfaßt“.[155] Der Vorstoß scheiterte jedoch 1923 zunächst am Widerstand von SPD und DDP im Landtag; 1924 verfehlte er schließlich im Volksentscheid, in dem sich 48 Prozent für eine entsprechende Verfassungsänderung aussprachen, die nötige Zweidrittelmehrheit.[156] Nach Kriegsende 1945 war es vor allem das „bürgerliche“ Lager unter Einschluss der Anhänger der Monarchie, das die Etablierung einer zweiten Kammer forderte.[157]

Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) hatte in seinem Verfassungsvorentwurf noch keine zweite Kammer vorgesehen. Ihm stand das Negativbeispiel der Kammer der Reichsräte vor Augen. Er war überzeugt, dass diese im Königreich „als Widerlager gegen eine volle Demokratisierung gewirkt hatte“.[158] Doch bereits im Vorbereitenden Verfassungsausschuss wurde über die Wiedereinführung einer weiteren parlamentarischen Kammer gestritten.[159] Hans Nawiasky stellte am 1. April 1946 vier verschiedene Konstruktionsmöglichkeiten vor: gewählter Senat mit geringerer

Mitgliederzahl und höherem Wahlalter im Vergleich zum Landtag; eine ständische Gliederung; eine Mischung aus ständischen Vertretern, vom Landtag gewählten Mitgliedern sowie vom Staatspräsidenten ernannten Mitgliedern oder eine Vertretung „der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes". Nawiasky bevorzugte die letzte Variante. Dadurch ergebe sich der Vorteil, „daß das Volk in anderer Art zu Wort kommt und in einer anderen Gliederung, wie in der Volksvertretung nochmals dargestellt wird". In ihrer Amtsdauer sollte die Kammer unabhängig vom Landtag sein, da nur so die gewünschte „größere Stabilität bei der Unsicherheit der Gesamtverhältnisse" gewonnen werden könne. Im Gegensatz zum Landtag sollte sie „nicht eigentlich politischer Natur sein", was auch dadurch zum Ausdruck käme, dass ihr die „Staatsregierung […] nicht verantwortlich" sei. Vielmehr sollte sie „zu sachlicher Arbeit gezwungen" sein.[160]

Karl Scharnagl (CSU) favorisierte die ständisch gegliederte Variante, in der er „ein Gegengewicht gegen die Parteien" sah. Mit Nachdruck plädierte er dafür, „Volkskreise, die […] sich nicht mit dem Parteileben oder der Parteitätigkeit identifizieren lassen wollen", an den politischen Entscheidungen unmittelbar zu beteiligen – ein Gedanke, der auch in der heutigen, von Parteienverdruss gekennzeichneten Zeit höchst aktuell anmutet. Im Blick hatte er dabei insbesondere Institutionen wie Kirchen, Hochschulen oder Gewerkschaften. Um in die politischen Gestaltungsprozesse direkt eingebunden zu werden, sollten sie Vertreter in eine weitere Parlamentskammer entsenden. Hinsichtlich der Gesetzgebung sollten beide Kammern gleichberechtigt sein. Das hätte bedeutet, dass der „Staatsrat", wie Scharnagl die Kammer nannte, einen Gesetzentwurf des Landtags blockieren konnte.[161] Gegenüber dieser sehr weit gefassten Kompetenzzuweisung einer zweiten Kammer tat sich sofort eine ablehnende Front aus Sozialdemokraten und Kommunisten auf: Ministerpräsident Hoegner war nur bereit, die vierte von Nawiasky skizzierte Variante zu unterstützen, da es der „einzig demokratische[ ] Weg [sei], eine 2. Kammer zu verwirklichen". Nur so werde sie „vom ganzen Volk getragen". Wichtigste Aufgabe sei es, „das Volk vor übereilten Beschlüssen zu schützen". Keinesfalls dürfe es jedoch zu einer „Lösung" kommen, „in der nicht die schaffenden Stände der Arbeiter und Bauern den Ausschlag geben". Radikal lehnte Heinrich Schmitt (KPD) die Einführung einer zweiten Kammer ab, die nur ein „Hemmschuh" für die demokratische Erziehung der Bevölkerung darstelle: „In unruhigen Zeiten ist die 2. Kammer ein Übel, in ruhigen Zeiten braucht man sie nicht."[162]

Dem Verfassungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses wurde auf Vorschlag Anton Pfeiffers (CSU) ein Eventualvorschlag zur Schaffung einer zweiten Kammer angefügt, über dessen Zustandekommen die Quellen jedoch schweigen.[163] Im Abschlussbericht schrieb Hoegner, dass sich der Ausschuss auf diesen Vorschlag „einigte".[164] Barbara Fait bezweifelt dies, da fast keine Forderung der CSU umgesetzt war.[165] Die Kammer wird im Eventualvorschlag als „Landesrat" bezeichnet und sollte nicht mehr berufsständisch gegliedert sein, sondern wie der Landtag aus vom Volk gewählten Mitgliedern bestehen. Im Vergleich zu den Landtagsabgeordneten waren für die Landesräte jedoch ein Mindestalter von 40 Jahren und politische Erfahrung als Zulassungsvoraussetzung vorgesehen. Der Landesrat sollte ein Vetorecht gegen jedes vom Landtag beschlossene Gesetz haben. Im Konfliktfall hätte er die Möglichkeit gehabt, einen eigenen Gesetzentwurf vorzulegen. Über die beiden konkurrierenden Gesetzentwürfe entscheiden sollte das Volk. Da die zweite jedoch analog zur ersten Kammer aufgebaut sein und nach gleichem Wahlrecht gewählt werden sollte, war eine parteipolitisch andere Zusammensetzung unwahrscheinlich. Das Vetorecht des Landesrats hätte deshalb kaum Wirkung entfaltet. In Bezug auf das Verhältnis Parlament – Regierung sollte der Landesrat ebenso wie der Landtag das Recht haben, die Regierungsmitglieder wegen Verletzung der Verfassung anzuklagen. Das Recht der Bestätigung des vom Staatspräsiden-

ten ernannten Ministerpräsidenten blieb hingegen dem Landtag vorbehalten.[166] Für den SPD-Fraktionsvorsitzenden Albert Roßhaupter bedeutete die Konzeption daher nur einen unnötigen „Abklatsch der bereits bestehenden politischen Vertretung".[167]

Im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung warben SPD und CSU mit zwei Alternativen. Die SPD hatte in einem Landesvorstandsbeschluss festgelegt, dass neben dem Staatspräsidenten jegliche Art einer zweiten Kammer abgelehnt werden müsse, da sie unvereinbar mit der im Landtag zum Ausdruck kommenden Volkssouveränität sei.[168] Die CSU hatte sich dagegen Scharnagls Forderung nach Einführung einer „Ständekammer" zueigen gemacht: „Im ständischen Aufbau einer Zweiten Kammer sehen wir das wirksamste Gegengewicht gegen eine parteipolitisch gehemmte Arbeit des Landtags und gegen eine Zufallsmehrheit."[169] Aufgrund dieser Uneinigkeit der beiden großen Parteien wurden die Beratungen in der Verfassunggebenden Landesversammlung lange hinausgezögert. Insbesondere Hoegner spielte auf Zeit, da er hoffte, die CSU zunächst in möglichst vielen anderen Punkten zu Kompromissen bewegen zu können. Als sich am 25. Juli 1946 Delegationen der beiden großen Parteien zu einer Sitzung des interfraktionellen Ausschusses trafen, hatten sich die SPD-Vertreter im Vergleich zum Wahlkampf deutlich bewegt. Sie stellten klar, dass der Wunsch der CSU nach Verwirklichung einer zweiten Kammer für sie nur dann hinnehmbar sei, „wenn es sich um einen Senat handeln würde, der entweder rein parlamentarischen Charakter haben müßte und vom Volk gewählt würde, oder den Charakter eines beratenden Organs nach dem Muster eines Staatsrats mit gutachtlicher Beteiligung an der Gesetzgebung".[170] Eine vollkommene Ablehnung der zweiten Kammer war damit vom Tisch. Dies lag nicht zuletzt an der Erkenntnis, dass die CSU mit ihrer absoluten Mehrheit in der Landesversammlung im Zweifelsfall nicht auf die SPD angewiesen war. Deshalb wollte Hoegner lieber etwas zustimmen, dem er keine entscheidende Bedeutung beimaß, um im Gegenzug die Kompromissbereitschaft der CSU in essenziellen Fragen zu erhöhen, wie etwa dem Verhältniswahlrecht (vgl. Kapitel 4.3). Dass Hoegner seine Parteifreunde von seiner Bereitschaft, im Zweifel für den Senat zu stimmen, nicht in Kenntnis gesetzt hatte, zeigte die Sitzung der SPD-Fraktion am 25. August 1946. Hier sprachen sich zahlreiche Mitglieder gegen die Einführung einer zweiten Kammer aus. Hoegner, Roßhaupter und Seifried mussten erklären, dass es sich nicht um eine echte zweite Kammer, sondern nur um ein „begutachtend[es]" Organ handle. Erst mithilfe der von Hoegner gestellten Vertrauensfrage, also einer Rücktrittsdrohung, und nach einer längeren Sitzungsunterbrechung ließen sich die Abgeordneten überzeugen. Sie sprachen sich bei einer Stimmenthaltung geschlossen für „eine[ ] Körperschaft" aus, „die eine beratende bzw. begutachtende Funktion ausübt".[171]

Auch die CSU musste sich bewegen, wollte sie die SPD zu einer Zustimmung bewegen. Wie weit diese Bereitschaft ging, macht die Erklärung Ehards vom 26. August 1946 im Verfassungsausschuss deutlich.[172] Der „Senat", wie das Organ in dem von Ehard vorgestellten Kompromissvorschlag genannt wurde, war demnach zwar weiterhin als „Stabilisierungsfaktor" gedacht, der ein „Gegengewicht gegen das bloß parteipolitische Denken" bilden und „Schutz vor übereilten Beschlüssen, vor Zufallsbeschlüssen und Zufallsergebnissen" in der Volksvertretung gewähren sollte. Ehard betonte jedoch zugleich, dass diese Institution vor allem als Gutachter tätig sein sollte, und zwar insbesondere „zu Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen". Die Regierung sollte verpflichtet sein, diese Gutachten bei besonders wichtigen Gesetzen wie dem Staatshaushalt oder bei Verfassungsänderungen einzuholen. Auch auf dem Gebiet der Legislative sollte der Senat aktiv sein. Ihm sollten prinzipiell alle vom Landtag beschlossenen Gesetze zur Begutachtung zugeleitet werden. Unklar blieb zunächst, was im Konfliktfall geschehen sollte. Zusätzlich sollte der Senat

allerdings das Recht erhalten, „bei der Staatsregierung zu verlangen, daß über besondere Fragen der Volksentscheid herbeigeführt wird".[173] Dies hätte in der Praxis bedeutet, das in den interfraktionellen Gesprächen zu Fall gebrachte Vetorecht „durch die Hintertür" wieder einzuführen. Vermutlich war diese Forderung eine Reaktion der CSU auf das am Tag zuvor intern ausgesprochene Nein der SPD-Fraktion zum Staatspräsidenten (vgl. Kapitel 4.5).[174]

Ministerpräsident Hoegner betonte in seiner Erwiderung, dass es für die SPD völlig inakzeptabel sei, „daß neben dem Landtag noch ein weiteres gesetzgebendes Organ geschaffen wird". Wenn eine zweite Kammer komme, dürfe sie nur „eine rein beratende, begutachtende Aufgabe" haben.[175] Vor der nächsten Sitzung kam es zu Absprachen innerhalb der CSU-Fraktion und auch mit Ministerpräsident Hoegner. Fraktionschef Hundhammer hatte erkannt, dass er sich entscheiden musste zwischen starker zweiter Kammer und der Hoffnung, den Staatspräsidenten mithilfe der SPD zu verwirklichen. Er entschied sich für Letzteres[176] und präsentierte nun eine Institution, die in Zusammensetzung und Funktionsweise den Vorstellungen der SPD weit entgegenkam, der CSU jedoch die Möglichkeit eröffnete, eine faktische Niederlage ohne Gesichtsverlust hinnehmen zu können. Demnach sollte der Senat „nicht den Zweck haben, die Erste Kammer, den Landtag politisch zu korrigieren. Es soll vielmehr ein Organ geschaffen werden, das eine beratende und begutachtende Tätigkeit ausübt." Die interfraktionellen Absprachen zahlten sich aus, denn der SPD-Fraktionsvorsitzende Roßhaupter erklärte: „Gegen eine solche Einrichtung besteht keine Erinnerung."[177] Damit war die Entscheidung für den Senat gefallen. Für viele Anhänger der Idee einer starken zweiten Kammer unter den CSU-Wählern war dies völlig unverständlich. Empört schrieb etwa ein Nürnberger Regierungsrat an Parteichef Müller: „Warum betreibt die Union jene Schwächepolitik der Ja-Sager von 1933, die innerlich zwar widerstrebend, aber äusserlich doch Ja gesagt haben? Warum haben unsere Vertreter im Ausschuss nicht den Mut das Versprechen der Union vor den Wahlen, eine zweite Kammer mit Beschlussrecht oder wenigstens mit Vetorecht zu schaffen, einzulösen? […] In der Frage des Staatspräsidenten hätte das Volk eine Kompromisslösung verstanden, aber nicht in Fragen der 2. Kammer, durch deren Schaffung das Volk eine Emanzipierung aus dem Parteienstreit mit all seiner ‚WAV'igen Lächerlichkeit sich erhoffte."[178]

In einer „Sonderberatung" einigten sich die „Führer der großen Parteien" darauf, dass der Senat 60 Mitglieder umfasste (vgl. Art. 35 BV mit dem Verteilungsschlüssel). Er war damit nur ein Drittel so groß wie der Landtag. Die Senatoren vertraten – wie von Nawiasky vorgeschlagen – „die sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes" (Art. 34 BV). Die Senatoren übten ihr Amt im Gegensatz zu den Landtagsabgeordneten nicht hauptberuflich, sondern ehrenamtlich aus. Das Wahlalter wurde auf 40 Jahre festgesetzt (vgl. Art. 36 BV). Die Amtszeit betrug sechs Jahre, ein Drittel der Mitglieder wurde alle zwei Jahre neu gewählt, eine Wiederberufung war unbeschränkt möglich (vgl. Art. 37 BV). Die im Vergleich zum Landtag fehlende Einteilung in Wahlperioden verdeutlichte, dass der Senat als „Element der Stabilität gedacht" war.[179] Überraschend stark fasste der Verfassungsausschuss die Initiativkompetenz des Senats. Er konnte eigene Vorschläge unmittelbar oder über die Regierung in den Landtag einbringen. Dieses Recht war „inhaltlich unbeschränkt" und nicht nur auf Gesetzesvorlagen bezogen: Der Senat konnte also „auch beliebige Anträge in den Landtag ein[ ]bringen, die in den Zuständigkeitsbereich des Landtages fallende Angelegenheiten" betrafen.[180] Gegen den anfänglichen Widerstand von Roßhaupter und Wimmer stimmte der Verfassungsausschuss dem Ehard-Hundhammer-Vorschlag zu, den Senat mit der Begutachtung der Haushaltsentwürfe der Regierung zu betrauen, bevor diese an den Landtag gingen (vgl. Art. 40 BV).[181]

Richard Scheringer (KPD) provozierte ein letztes Aufflackern der Diskussion, als er sich gegen die vorgesehene Bestimmung aussprach, dass der Senat gegen die ihm zugeleiteten Gesetze innerhalb von vier Wochen Einwände erheben könne. Dies verleihe ihm zu hohes politisches Gewicht. Ehard ließ diese Bedenken nicht gelten: Der Landtag könne frei entscheiden, „ob er den Einwendungen Rechnung tragen will“ oder nicht. Die konstruktive Kritik des Senats könnte den Landtag dazu bringen, „einen Beschluß vielleicht noch einmal zu revidieren. Will er ihn nicht revidieren, dann kommt diesem Beschluß ein ganz besonderes Gewicht zu.“ Auch Roßhaupter verteidigte die Möglichkeit des Senats, begründete Einwendungen gegen die vom Landtag verabschiedeten Gesetze vorzubringen, da auch die Volksvertretung „Irrtümern unterworfen“ ist. Unverrückbar sei, dass „die letzte Entscheidung […] immer beim Landtag“ liege.[182] Um eine Beschleunigung im parlamentarischen Verfahren zu erreichen, wurde der Landtag ermächtigt, Gesetze als dringlich zu erklären. In diesem Fall musste sich der Senat binnen Wochenfrist dazu äußern (vgl. Art. 41 BV). Damit wurde dem Senat auch der letzte Zahn gezogen – der Landtag hatte ihn im Gesetzgebungsverfahren nicht zu fürchten.

Ehard präsentierte die im Verfassungsausschuss erarbeitete Konzeption des Senats am 11. September 1946 dem Plenum der Landesversammlung. Er betonte das Vorrecht des Landtags, dessen „Souveränität“ durch die Errichtung des Senats „völlig unangetastet“ bleibe. Der Senat könne „ausgleichen und vorbeugen; er wird immer fördernd wirken können und soll so ein maßgebender Faktor im Gefüge des demokratischen Staates sein“. Seifried hob als Erfolg der SPD hervor, eine „Gouvernante“ des Landtags verhindert zu haben. Am nächsten Tag stimmte die „große Mehrheit“ der Abgeordneten für den Senat in der vorgeschlagenen Form, nur dessen Zusammensetzung wurde noch leicht geändert.[183]

4.5 Der Streit um die Einführung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten

Kein Aspekt war bei den Verfassungsberatungen so heftig umstritten, nichts ließ die Emotionen so hoch kochen wie die Frage, ob der neu zu schaffende Freistaat Bayern einen Staatspräsidenten haben sollte oder nicht. Zeitweise drohte an ihr die gesamte Verfassung zu scheitern. CSU und SPD standen vor dem Hintergrund dieser Frage auch jeweils innerparteilich vor der Spaltung. Zwischen Befürwortern und Gegnern rissen Gräben auf, die nie mehr ganz überbrückt werden konnten. Während sich die kleinen Parteien in der negativen Bewertung des Staatspräsidenten einig waren, verlief die Frontlinie quer durch die beiden großen Parteien. Zu den wichtigsten Befürwortern des Staatspräsidenten gehörten in der CSU Fraktionschef Alois Hundhammer, Berichterstatter Hans Ehard und der Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung, Michael Horlacher. Unterstützung fanden sie in ihrer eigenen Fraktion vor allem im altbayerisch-katholischen Flügel. Auf Seiten des politischen Gegners waren es die sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder um Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, die sich für den Staatspräsidenten aussprachen. Ebenfalls für den Staatspräsidenten setzte sich der Staatsrechtsgelehrte Hans Nawiasky ein. Der prominenteste Gegner des Staatspräsidenten war der CSU-Vorsitzende Josef Müller. Ihm zur Seite standen in seiner eigenen Fraktion Abgeordnete, die vor allem im fränkischen und schwäbischen Raum beheimatet waren. Sie warnten davor, dass sich die CSU mit einem übertriebenen Streben nach Eigenstaatlichkeit zu einer reinen „Bayernpartei“ entwickeln könnte, und plädierten dafür, die Bindung Bayerns an Deutschland in den Vordergrund zu stellen. In der SPD-Fraktion lehnte die breite Mehrheit den Staatspräsidenten kategorisch ab.[184]

In den Verfassungsberatungen wurde der Staatspräsident sowohl im Hinblick auf seine Rolle in der bayerischen Innenpolitik als auch auf die ihm zugemessene Bedeutung auf nationaler Ebene erörtert. Der Streit schlug vor dem Hintergrund der Überlegungen zur Wiedereinführung der Monarchie besonders hohe Wellen. Deshalb sollen im Folgenden die Diskussionen in erster Linie aus innenpolitischer Perspektive betrachtet werden.

Die 1946 diskutierte Idee eines Bayerischen Staatspräsidenten war keineswegs neu: Nach der Erinnerung des Regierungskommissärs Joseph von Graßmann hatten bereits Ministerpräsident Kurt Eisner (USPD) und Innenminister Erhard Auer (MSPD) diese Frage mit ihren württembergischen und badischen Amtskollegen am 27. Dezember 1918 in Stuttgart erörtert. Das Amt sei von ihnen schließlich für die Länder als „entbehrlich" eingeschätzt worden, und zwar insbesondere aufgrund der zu befürchtenden Frontstellung eines möglichen preußischen Staatspräsidenten gegenüber dem Reichspräsidenten. Dessen ungeachtet brachte der spätere Ministerpräsident Heinrich Held (BVP) am 25. Juni 1919 den Staatspräsidenten als „ruhende[n] Pol in der Flucht der Erscheinungen" in die Bamberger Verfassungsberatungen ein.[185] Er fand dafür jedoch keine Resonanz. 1920 wurde die Einführung eines Staatspräsidenten in die Koalitionsvereinbarung von BVP, DDP und BBB aufgenommen. Ministerpräsident Gustav Ritter von Kahr (ohne Mandat) betonte in seiner Regierungserklärung, dass der Staatspräsident „ohne wesentliche Änderung der Grundlage der bestehenden Verfassung […] der Staatspersönlichkeit Bayerns besonderen Ausdruck verleiht". Für seinen Koalitionspartner DDP verwies Pius Dirr einschränkend darauf, dass mit dieser Betonung der Staatspersönlichkeit keinerlei „partikularistische Tendenzen" einhergehen dürften. Dies könne erreicht werden, sofern die Ämter des Ministerpräsidenten und des Staatspräsidenten wie in Baden und Württemberg zusammengelegt würden.[186] Diese Ämterkombination favorisierte auch der Bauernbund.[187] 1924, als die DDP die Koalition mit der BVP längst verlassen hatte, präzisierte Dirr seine Vorstellungen: Er könne sich einen Staatspräsidenten vorstellen „in der Person des Ministerpräsidenten mit besonderen Machtvollkommenheiten und Befugnissen […] mit einer Staatskanzlei […], der auf Grund der jetzt schon bestehenden Verfassungsbestimmungen und der Bestimmungen, durch die ihm dann gewisse Vollmachten gewährt werden, die Kontrolle und die Führung des Gesamtministeriums übernimmt, straffer, als sie bisher geübt wurde, mit Entschlossenheit und straffer Hand". Keine Notwendigkeit bestünde dann, dass er zusätzlich „Ressortminister" sei. Die Kommunisten lehnten die Einführung des Staatspräsidenten als „Schrittmacher und Statthalter der im Schoße der Bayerischen Rechtsparteien sich vorbereitenden Monarchie" ab.[188]

Helds Parteifreund Fritz Schäffer fixierte die Vorstellungen eines Staatspräsidenten 1922 in einer Denkschrift. Ihm schwebte ein Staatsoberhaupt vor, das nach außen den Anspruch Bayerns auf Selbstständigkeit verkörperte. Nach innen gerichtet sollte der Staatspräsident als starkes Gegengewicht gegen die von Schäffer diagnostizierte „parlamentarische Diktatur" wirken.[189] Für die BVP hatte das Amt Ersatzcharakter für die 1918 untergegangene Monarchie.[190] Hinzu kam, dass sich Schäffer im Landtag offen als Anhänger der Dolchstoßlegende zu erkennen gab und gegen die Entstehung und die Errungenschaften der demokratischen Verfassung von 1919 polemisierte.[191] Für die parlamentarische Linke war der Staatspräsident deshalb ein Reizwort, Schäffer erschien ihr als Reaktionär.

Einen Antrag zur Etablierung des Staatspräsidenten hatte Schäffer bereits am 15. September 1921 in den Verfassungsausschuss des Landtags eingebracht.[192] Am 28. Februar 1923 gelangte er ins Plenum.

In dem Antrag wurde die Regierung ersucht, „baldmöglichst einen Gesetzentwurf vorzulegen, der einen vom Volke gewählten Staatspräsidenten an der Spitze der Staatsregierung vorsieht“. Als Kernkompetenz sollte dem Staatsoberhaupt das Recht zustehen, „dem Landtage die Vorschlagsliste der Minister zu unterbreiten und sie im Einverständnisse mit dem Landtage zu prüfen“. Demnach hätte der Staatspräsident ein nicht näher definiertes Mitspracherecht bei der Regierungsbildung erhalten. Bei der Debatte betonte Held die nach außen gerichtete Wirkung der neuen Staatsspitze: „[…] wir wünschen, daß ein sichtbarer überallhin erkennbarer Ausdruck der Selbständigkeit, der Eigenstaatlichkeit auch des bayerischen Staates im Reiche geschaffen wird […]“. Gleichzeitig hob er jedoch die innenpolitische Zielrichtung hervor: Der Staatspräsident würde den „Wert des Staates“ und „die Machtfülle des Staates wieder voll in Erscheinung treten“ lassen. Er würde dazu beitragen, die „auf dem Untergrunde des reinen Parlamentarismus“ sich ausbreitende „Systemlosigkeit, diese Ziellosigkeit, diese Linienlosigkeit der Politik“ zu bekämpfen. Dies sei umso wichtiger als die Position des Ministerpräsidenten innerhalb des Gesamtministeriums zu schwach angelegt sei, um die Rolle eines „Staatsführer[s]“ ausfüllen zu können.[193] Dem widersprach Albert Roßhaupter für die SPD entschieden. Es sei „Aberglaube“ anzunehmen, der Staatspräsident würde alle „Unzuträglichkeiten, über die sich heute das bayerische […] Volk beklagt, aus der Welt“ schaffen. Der Staatspräsident werde ferner parteipolitische Begehrlichkeiten wecken und deshalb gerade nicht den „ruhende[n] Pol in der Erscheinungen Flucht“ bilden können. Ebenfalls kontraproduktiv wirke er im Hinblick auf die allseits gewünschte Staatsvereinfachung. Unterstützt wurde die SPD von der DDP, die bis 1922 mit der BVP koaliert hatte. Für sie stellte der frühere Justizminister Ernst Müller-Meiningen fest, dass die Einführung eines Staatspräsidenten die „fundamentale Umdrehung unserer ganzen Staatsgewalten“ bedeuten würde und deshalb unmöglich sei. Gerade die Trennung der Ämter von Staats- und Ministerpräsident bedeute „eine Quelle fortgesetzter Reibungen“ zwischen den Verfassungsorganen. Da es bereits auf Reichsebene das Amt eines Staatspräsidenten gebe, „läßt eine derartige Konstruktion für einen einzelnen kleinen Teil des Reiches niemals eine solche Kopie zu“. Der Staatspräsident würde nur allzu leicht der „‚starke Mann‘ sein, der Diktator, der tun kann, was er will; denn seine Pflichten sind in keiner Weise festgelegt“. Die Hauptgefahr eines Bayerischen Staatspräsidenten sah Müller-Meiningen in dessen Kompetenz, den Landtag aufzulösen. Damit könne er ähnlich starken Einfluss wie der Reichspräsident ausüben, ohne zur Rechenschaft gezogen werden zu können (vgl. Kapitel 3.2). Diese Kompetenz war jedoch nicht im Entwurf enthalten – Müller-Meiningen hatte sie aus Schäffers Denkschrift von 1922 zitiert und sie als eigentliches Ziel des Antrags dargestellt. In der Abstimmung am 28. Februar 1923 erhielt der Antrag eine Mehrheit von 74 zu 56 Stimmen bei einer Stimmenthaltung.[194] Dennoch ist nach Quellenlage ein entsprechender Gesetzentwurf von der Staatsregierung nicht an den Landtag übermittelt worden.

Zusätzlich verfolgte die BVP einen weiterführenden Antrag, der darauf abzielte, Verfassungsänderungen generell zu erleichtern. Interessanterweise hatte Held 1919 als Mitberichterstatter im Verfassungsausschuss gerade vor diesen allzu leicht gemachten Verfassungsänderungen gewarnt.[195] Am 1. März 1923 verfehlte der Antrag die für Verfassungsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl im Plenum (77 zu 59 Stimmen). SPD und DDP verweigerten ihre Zustimmung.[196] Das von der BVP nun angestrengte Volksbegehren scheiterte 1924.[197] Zwar votierten immerhin 48 Prozent der Abstimmenden für den BVP-Antrag, allerdings sah die Bamberger Verfassung von 1919 eine Zweidrittelmehrheit als Quorum vor. 1926 beantragte die BVP erneut im Landtag, Verfassungsänderungen zu erleichtern. Sie scheiterte wiederum an der Zweidrittelmehrheit, dieses Mal denkbar knapp an nur einer fehlenden Stimme (85 zu 37 Stimmen bei einer Stimmenthaltung).[198]

Als 1933 letzte Bemühungen zur Installierung eines Staatspräsidenten gescheitert waren (vgl. Kapitel 3.1), war es der Vorsitzende der NSDAP-Landtagsfraktion Rudolf Buttmann, der das Amt politisch zu instrumentalisieren suchte. Nach der am 9. März 1933 auch in Bayern erfolgten Machtübernahme durch die Nationalsozialisten sprach er sich in einer Denkschrift für die Schaffung eines Bayerischen Staatspräsidenten aus. Dieser sei als „Wahrer der geschichtlichen deutschen Überlieferung Bayerns" nötig. Seine Stellung sei nicht die des „Stammesherzog[s], sondern entspricht dem karolingischen Reichsgrafen. Seine Ernennung […] entspringt der Zentralgewalt des Reiches, bedeutet aber gleichzeitig ein Zugeständnis an die lebendigen Kräfte der Glieder des Reiches, hier des bayerischen Staates." Buttmann begründete die ablehnende Haltung, die der Völkische Block 1924 dem Antrag der BVP auf Schaffung eines Staatspräsidenten gegenüber eingenommen hatte, damit, dass die BVP das Amt „zur Stärkung partikularistischer Bestrebungen und zur Sicherung ihrer parteipolitischen Machtstellung" habe benutzen wollen. Nach der NS-Machtübernahme sei der Staatspräsident jedoch „Gewährträger für die Sicherung einheitlicher deutscher Politik in Bayern im Sinne der nationalen Freiheitsbewegung". Der Staatspräsident sollte auf Vorschlag des Reichskanzlers vom Reichspräsidenten ernannt werden, zu seinen Aufgaben die Ernennung des Ministerpräsidenten, „der ihm und nicht dem Landtag verantwortlich ist", gehören. Wichtig erschien Buttmann, dass der Amtsträger aus Bayern stammt und „sich um Bayern und Deutschland grosse geschichtliche Verdienste erworben hat und daher geeignet ist in seiner Person die deutsche Aufgabe Bayerns symbolisch zu verkörpern".[199] Aus dieser Amtsbeschreibung ist die Absicht Buttmanns klar erkennbar: Der Staatspräsident sollte für das konservative bayerische Bürgertum ein Symbol der Versöhnung zwischen dem auf Eigenständigkeit bedachten Bayern und dem zentralistischen Reichsgedanken der Nationalsozialisten bilden. Der von Buttmann entworfene Staatspräsident ist nichts anderes als der wenig später per Reichsgesetz geschaffene Reichsstatthalter. In Bayern übernahm dieses Amt Franz Ritter von Epp, der sich in konservativen Kreisen als „Muttergottesgeneral" tatsächlich einiger Beliebtheit erfreute.[200] Der Völkische Beobachter stilisierte ihn, den „letzte[n] Kommandeur des kgl. bayerischen Infanterieleibregiments", zum Retter in der Not, der als Freikorpsführer wesentlich zur Niederschlagung der Münchner Räterepublik Anfang Mai 1919 beigetragen hatte.[201] Doch auch Epp konnte nicht verhindern, dass Bayern im NS-Führerstaat zur Reichsprovinz herabsank (vgl. Kapitel 3.3).

Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss trug Hans Nawiasky am 1. April 1946 grundsätzliche Überlegungen zur Schaffung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten vor. Er bejahte „die Notwendigkeit eines solchen" Staatspräsidenten entschieden, sollte er doch den „feste[n] Punkt" bilden, „der dem Staatsgefüge Stabilität verleiht". Mit dieser Funktionszuschreibung hatte er bereits die wichtigste Kernaufgabe des Staatsoberhaupts definiert, die von allen Befürwortern aufgegriffen werden sollte.[202] Bei der anschließenden Debatte hielt sich Hoegner, der persönlich für die Einführung dieses Amts eintrat, auffallend zurück, um seine eigene Partei nicht vorzeitig zu verschrecken – denn diese hatte sich klar gegen einen Staatspräsidenten positioniert.[203] Deshalb legte Hoegner Wert darauf, dass ein entsprechender Entwurf der Verfassunggebenden Landesversammlung nur als „Eventualvorschlag"[204] zur Diskussion vorgelegt wurde. Hoegner war klar, dass er seine Parteifreunde erst überzeugen musste. Beim Scheitern seines Vorhabens hätte er sich in dieser Frage von der zu erwartenden CSU-Mehrheit in der Landesversammlung „ganz gern vergewaltigen lassen".[205]

Der Eventualvorschlag, dessen Urheberschaft bis heute nicht zu klären ist[206], kam einem Radikalentwurf gleich. Er sah einen Staatspräsidenten vor, der Bayern nach außen hätte vertreten sollen und innerhalb des Staates „die höchste Vollzugsgewalt" innegehabt hätte. Per Vetorecht hätte er alle

Gesetze und Kabinettsbeschlüsse, die seiner Auffassung nach „die gesamte politische Lage des Landes ungünstig“ beeinflussten, zu Fall bringen können. Da dieser Einspruch „endgültig“ sein sollte, wären die betroffenen Vorlagen nichtig gewesen. Der Staatspräsident wäre von der Landesversammlung, bestehend aus Landtag und Landesrat (einer zweiten parlamentarischen Kammer; vgl. Kapitel 4.4), auf die Dauer von fünf Jahren mit einfacher Mehrheit gewählt worden. Seiner entscheidenden Einflussmöglichkeit auf die Legislative hätte andererseits das Recht entsprochen, die Amtsträger der Exekutive zu bestimmen. Der Landtag hätte zwar das Recht gehabt, zweimal gegen den vom Staatspräsidenten vorgeschlagenen Ministerpräsidenten oder ein anderes Kabinettsmitglied Einspruch zu erheben und einen neuen Vorschlag zu verlangen. Hätte sich der Landtag allerdings ein drittes Mal quergestellt, hätte der Staatspräsident für „die Neuernennung keiner Bestätigung durch den Landtag mehr“ bedurft. Dadurch sollte es zu einer Regierungsbildung kommen *müssen* – notfalls auch gegen den Willen des Parlaments. Bei „erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ sollte der Staatspräsident die Möglichkeit haben, alle in der Verfassung garantierten Grundrechte einzuschränken. Allerdings musste er den Landtag davon „unverzüglich“ unterrichten.[207] Da es keine Möglichkeit gab, den Staatspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, wäre er bei aller Machtfülle für die volle Amtszeit als ausgesprochen „starker Präsident“ jeglicher Kontrolle enthoben gewesen.[208]

Der Staatspräsident war der „im Wahlkampf meist diskutierte Aspekt der Verfassung“.[209] Die CSU warb als einzige Partei für ein Staatsoberhaupt, das „nicht bloß eine Repräsentationsfigur ist“. Demnach sollte der Staatspräsident vielmehr „gewichtigen Einfluß auf die Führung des Staates“ nehmen.[210] Im Hinblick auf seine innenpolitischen Aufgaben stellten seine Befürworter seine Rolle als „Institution der Beruhigung und [als] Garantie für einen ungestörten Ablauf der Regierungsgeschäfte gegenüber Schwankungen politischer Auffassungen“ im Landtag heraus (Scharnagl).[211] Die SPD lehnte den Staatspräsidenten dagegen ebenso entschieden ab wie die kleinen Parteien, allen voran die KPD.

Zu einer eingehenden Erörterung der verschiedenen Vorstellungen zum Staatspräsidenten kam es vor der Konstituierung der Verfassunggebenden Landesversammlung weder in der CSU noch in der SPD. Als Parteivorsitzende verhinderten dies sowohl Hoegner als auch Müller, weil sie in dieser Frage politischen Sprengstoff witterten. Müller berücksichtigte dabei, dass es, wie oben erwähnt, vor allem in den fränkischen Bezirksverbänden seiner Partei etliche Kritiker des Staatspräsidenten gab.[212] Anstatt noch vor der ersten Sitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung eine Klärung in dieser entscheidenden Frage in seiner eigenen Partei herbeizuführen, verschob Müller das Problem auf einen späteren Zeitpunkt. Als die Frage Anfang September 1946 akut wurde, kam es gerade in der CSU zu Grabenkämpfen, die sogar zur Spaltung der Partei hätten führen können.[213]

In der CSU-Fraktion prallten die Argumente von Befürwortern und Gegnern des Staatspräsidenten erstmals auf ihrer Sitzung am 29. Juli 1946 aufeinander. Die Befürworter verwiesen auf seine symbolhafte Repräsentantenrolle eines eigenständigen Bayern. Die Gegner gaben zu bedenken, dass die CSU durch die Schaffung eines solchen Amts in reaktionäres Fahrwasser geraten könnte. Der Parteivorsitzende Müller sprach sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht eindeutig gegen den Staatspräsidenten aus. Er verwies jedoch darauf, dass es widersinnig sei, einen Ministerpräsidenten mit fester Amtsdauer zu installieren, wenn es zusätzlich einen Staatspräsidenten gebe. Bei einer ersten Abstimmung votierten 67 Fraktionsmitglieder für den Staatspräsidenten, 16 gegen ihn. Sieben Abgeordnete wollten sich noch nicht festlegen.[214] Müllers Gegner vermuteten, dass

der Parteivorsitzende „lieber für vier Jahre Ministerpräsident mit beinahe absoluter Gewalt werden [wolle …], als hinter einem Staatspräsidenten der zweite zu sein“.[215]

Eine Woche später forderte CSU-Fraktionschef Hundhammer seine Parteifreunde auf, den Staatspräsidenten auch gegen den Widerstand der SPD durchzusetzen. Horlacher unterstützte dies und vermutete, dass Verhandlungen in dieser Frage mit der SPD überhaupt keinen Sinn hätten. Müller versuchte auf Zeit zu spielen, indem er einwarf, dass diese Frage am Ende von OMGUS entschieden werde. Zum ersten Mal brachte er damit die Militärregierung als wichtigen Faktor in die Beratungen ein. Müller dürfte klar gewesen sein, dass die Amerikaner durchaus bereit waren, einen Staatspräsidenten zu akzeptieren. Sie sprachen sich aber entschieden gegen seine im Eventualvorschlag skizzierte Machtfülle aus. Die CSU-Fraktion stimmte an diesem Tag nicht erneut über den Staatspräsidenten ab. Sie suchte trotz der negativen Prognose Horlachers den Dialog mit der SPD und beauftragte Horlacher, Hundhammer, Müller sowie Friedrich von Prittwitz und Gaffron, die Gespräche zu führen.[216]

Versuchten die Befürworter des Staatspräsidenten das Amt während der ersten Beratungen im Verfassungsausschuss noch bei jeder sich bietenden Gelegenheit in die Debatten einzubringen, verschwand das Thema im August 1946 für etwa drei Wochen komplett aus den Diskussionen. Auslöser könnte ein Hinweis Hoegners gewesen sein, dass die Militärregierung eine Garantie gefordert habe, dass kein Wittelsbacher das höchste Staatsamt bekleiden werde.[217] Tatsächlich standen die Amerikaner Bestrebungen zur Wiedereinführung der Monarchie in Bayern ablehnend gegenüber. Im Mai 1946 hatte die Militärregierung der Bayerischen Heimat- und Königspartei die Lizenz entzogen und erklärt: „No monarchist party or group will in the future be authorized to engage in political activity in any level.“[218] Für Hundhammer bedeutete dies einen Rückschlag. Da der Staatspräsident nicht als Statthalter der Monarchie durchgesetzt werden konnte, erlahmte sein Einsatz für dieses Amt zunächst.

Bis zum 2. September 1946 kam es zu keiner weiteren eingehenden Erörterung im Verfassungsausschuss. Dieses Hinauszögern war durch die Zerrissenheit der beiden großen Parteien bedingt. Insbesondere Ministerpräsident Hoegner bewegte sich auf vermintem Gelände, befürwortete er doch ein Amt, das seine Partei auf den Index gesetzt hatte. Hoegner wollte Zeit gewinnen. Bereits zu Beginn der Verfassungsberatungen hatte er der CSU in Aussicht gestellt, dass die SPD dem Staatspräsidenten unter bestimmten Bedingungen zustimmen könnte. Der Regierungschef spekulierte darauf, dass die CSU – mit dieser Hoffnung vor Augen – der SPD so lange in anderen Fragen, wie etwa dem Wahlrecht oder der Ausgestaltung einer zweiten parlamentarischen Kammer, entgegen käme, bis eine endgültige Entscheidung über dieses Amt unvermeidbar würde (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4). Auf der anderen Seite glaubte Hoegner seiner eigenen Partei die Zustimmung am ehesten dadurch abringen zu können, dass sich die SPD zuvor in möglichst vielen Bereichen gegen die CSU hatte durchsetzen können.[219]

Das vitale Interesse Hoegners am Staatspräsidenten könnte auch durch eine Entwicklung in der Politik der Besatzungsmächte neu entfacht worden sein. In der zweiten Augusthälfte 1946 begannen Beratungen zur Gründung einer Bizone zwischen Amerikanern und Briten. Für Hoegner war dies ein Schock, da er befürchtete, die geplante Vereinigung von britischer und amerikanischer Zone würde den Weg in den Zentralismus ebnen. Es mag zumindest einer der Gründe gewesen sein, die Hoegner von der Wichtigkeit des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten endgültig

überzeugten. Denn dieser sollte nun auch aus seiner Sicht als Staatsoberhaupt die bayerische Eigenstaatlichkeit nach außen sichtbar machen „und damit für die Beratung einer künftigen Bundesverfassung im föderalistischen Sinne Fakten schaffen".[220] Hinzu kam Hoegners insgeheim gehegte Hoffnung, dieses Amt selbst zu übernehmen. Hoegner war klar, dass er aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in nächster Zukunft keine Chance haben würde, erneut Ministerpräsident zu werden. Das Amt des Staatspräsidenten wäre somit die Krönung seiner politischen Karriere gewesen.[221] Als bayerisches Staatsoberhaupt hätte er das Werden des künftigen Deutschlands an vorderster Stelle mit prägen können. Ob er, wie Erwein von Aretin behauptete, im Zweifelsfall „auch einem Königtum zu[ge]stimm[t]" hätte, sofern „die Erhaltung des Staates es erfordere", bleibt indes Spekulation.[222]

Am 19. August 1946 beschloss die Fraktion der CSU nahezu einstimmig, sich für die Schaffung des Amts eines Staatspräsidenten einzusetzen. Die erdrückende Mehrheit der SPD-Fraktion sprach sich hingegen nach wie vor kategorisch dagegen aus. Ihre ablehnende Haltung war auf die autoritären Züge zurückzuführen, die der Eventualvorschlag des Vorbereitenden Verfassungsausschusses dem Amt verliehen hatte. In Geheimverhandlungen drängte Hoegner die CSU-Vertreter daher, sich in ihrer Fraktion für die Kompetenzbeschneidung des Staatspräsidenten stark zu machen, um ihn so besser in das demokratische Staatsgefüge einzubetten.[223] Als Hoegner am 25. August 1946 jedoch seiner eigenen Fraktion von diesen inoffiziellen Gesprächen berichtete, regte sich großer Unmut. Die Abgeordneten verwiesen auf den am 3. Juni 1946 einstimmig gefassten Beschluss des SPD-Landesvorstands, einen Staatspräsidenten keinesfalls zu akzeptieren. Diese Linie sei im Wahlkampf vertreten worden und dürfe daher nicht aufgegeben werden. Hoegner versuchte mit Unterstützung seiner beiden Kabinettskollegen Seifried und Roßhaupter, die Genossen von den bisherigen Erfolgen der SPD zu überzeugen, die aufs Spiel gesetzt würden, wenn die Partei nun „in Opposition ginge[ ]". Da auch dies nicht fruchtete, sah sich Hoegner dazu gezwungen, die Vertrauensfrage zu stellen. Die Sitzungsteilnehmer bejahten sie für alle Minister einstimmig. Nach einer Sitzungsunterbrechung lehnte die SPD-Fraktion auf Antrag Waldemar von Knoeringens mit allen gegen eine Stimme den Staatspräsidenten dennoch ab.[224] Dies lag vermutlich daran, dass die interfraktionelle Vernetzung zwischen CSU und SPD nicht nur beim Spitzenpersonal, sondern auch bei den „einfachen" Abgeordneten funktionierte. Die Staatspräsidentengegner der CSU hatten in der Zwischenzeit ihre SPD-Kollegen von ihrem Widerstand informiert – in der Hoffnung, die SPD werde nun noch geschlossener gegen den Staatspräsidenten eintreten, sodass er gemeinsam zu Fall gebracht werden könne.[225]

CSU-Fraktionschef Hundhammer bekam Wind von diesem Plan. Um die drohende Ablehnung zu verhindern, war er zu Zugeständnissen bereit. Der Staatspräsident sollte den Ruch des Reaktionären verlieren. Hundhammer folgte dabei auch einem Rat Nawiaskys, der im Verfassungsausschuss eine Korrektur des Eventualvorschlags gefordert hatte: „Ich möchte aufmerksam machen, daß selbstverständlich, falls der Staatspräsident kommt, auch er der Minister-Anklage unterstellt werden muß."[226] Damit wäre der Staatspräsident in seiner Amtsführung einer Kontrolle unterworfen gewesen. Die Hoffnung, dass sich die Wogen damit auch nur innerhalb der CSU-Fraktion glätten ließen, trog jedoch. Bereits am 26. August 1946 stimmte die Fraktion erneut ab. Nun votierte sogar eine Mehrheit gegen den Staatspräsidenten – allerdings waren nur 50 bis 60 Abgeordnete und damit etwa die Hälfte der Fraktion anwesend. Lorenz Sedlmayr berichtete am 2. September 1946 ausführlich über diese Sitzung und machte dabei die Voraussetzungen klar, unter denen zahlreiche Befürworter des Staatspräsidenten bisher zugestimmt hätten: Sie seien davon ausgegangen, dass dieser keinesfalls „ein Platzhalter für die Monarchie sein soll". Ebenfalls ausgeschlossen sein müsse,

dass der Staatspräsident einer separatistischen Isolierung Bayerns Vorschub leiste und nur von der CSU-Mehrheit in der Verfassunggebenden Landesversammlung unterstützt werde. Das Amt müsse vielmehr von allen getragen werden.[227]

Da das Votum vom 26. August 1946 aufgrund der geringen Teilnehmerzahl nicht als verbindlich akzeptiert wurde, tagte die CSU-Fraktion am 2. September 1946 erneut. Hier entwickelte sich eine stundenlange Diskussion über das Für und Wider des Staatspräsidenten. Die Fraktion teilte sich, was seine innenpolitischen Kompetenzen anbelangte, in drei Gruppen auf: Zu differenzieren war zwischen jenen, die auf lange Sicht die Monarchie wieder einführen und den Staatspräsidenten dabei als „Vorstufe" installieren wollten (Hundhammer-Flügel[228]), jenen Republikanern, die „eine patriarchalisch-autoritäre Demokratie" mit einem deutlich sichtbaren Staatsoberhaupt durchsetzen wollten (Bauernflügel um Horlacher und Alois Schlögl), und jenen, die im Staatspräsidenten maximal eine zusätzliche Kontroll- und Stabilisierungsinstanz im demokratischen Staatsgefüge erblicken wollten (Müller-Flügel).[229]

Ehard war davon überzeugt, dass der Staatspräsident in eine demokratische Staatsform zu integrieren sei, ja diese erst vervollkommne. Scharnagl und Pfeiffer sprachen sich am 2. September 1946 ebenfalls nachdrücklich für den Staatspräsidenten aus, gingen in der Begründung jedoch deutlich weiter als Ehard. Sie zeigten eine Grundskepsis gegenüber der parlamentarischen Parteiendemokratie und hofften, mit dem Amt „die Führung des Staates in gewissem Sinne von den durch den reinen Parteiwillen zum Ausdruck gebrachten Stellungnahmen der Volksvertretung unabhängig zu machen" (Scharnagl). Während die Monarchisten in der CSU von der Direktwahl des Staatspräsidenten durch das Volk und einem Wittelsbacher als Amtsträger träumten, sah Horlacher im Staatspräsidenten einen vom Parlament zu wählenden „obersten Sicherheitsfaktor der Demokratie", der die Rechte des Ministerpräsidenten jedoch keinesfalls einschränken und die Bindung zwischen Parlament und Regierung nicht unterbrechen dürfe. Seine Eingriffsrechte sollten sich allein auf Krisenzeiten beschränken. Polemisch attackierte dagegen Hanns Seidel die Befürworter des Staatspräsidenten. Dieses Amt sei etwas für jene, „die einen Minister, der zu uns in die Fraktion kommt und ein Referat hält, mit hochverehrter Herr Minister anreden, in der dritten Person ansprechen, in Bücklingen erstarren, ihr Gesicht zu einem süßlichen Lächeln verziehen, während sie dann, wenn eine unserer tapferen Frauen auftritt, nur ein hämisches Grinsen übrig haben, solche Leute brauchen eine solche Institution, um ihre Untertanengefühle abzureagieren". Bei der Abstimmung am 2. September 1946 stimmten 71 Abgeordnete für, 29 gegen den Staatspräsidenten.[230]

Parallel zur CSU tagte am 2. September 1946 auch die SPD-Fraktion. Trotz des Beschlusses vom 25. August 1946, den Staatspräsidenten abzulehnen, wurde er erneut zum Beratungsgegenstand. Hoegner informierte die Abgeordneten über die Möglichkeit, „Sicherungen" in die Verfassung einzubauen, um vor „Übergriffe[n] des Staatspräsidenten" zu schützen. In der Fraktion erhitzten sich die Gemüter. SPD-Landessekretär Martin Albert berichtete von dem hartnäckigen Gerücht, „daß die CSU Dr. Hoegner den Staatspräsidenten angeboten habe".[241] Dem war tatsächlich so. Allerdings hatte Ende Juli 1946 zuerst Hoegner der CSU die Zustimmung der SPD zum Staatspräsidenten in Aussicht gestellt, falls sie sich zu einer Ämterteilung bereitfände.[232] Auch gegenüber seiner eigenen Fraktion deutete er diese Möglichkeit an. Zwar betonte er, „die CSU könne nicht anbieten, was sie nicht habe"; allerdings könne „nach den Wahlen […] darüber gesprochen werden". Zu einer weiteren Eskalation zwischen Hoegner und der Fraktion scheint es am 2. September 1946 nicht

gekommen zu sein. Die Abgeordneten beließen es offenbar für die Zukunft bei der Forderung nach „bessere[r] Information“.[233]

Auf der noch für denselben Nachmittag angesetzten Tagung des Verfassungsausschusses kam es erstmals zu einer eingehenden fraktionsübergreifenden Erörterung des Themas. Trotz oder gerade wegen ihrer Zerrissenheit trat die CSU hier geschlossen auf. Hundhammer versuchte, gleich zu Beginn der Sitzung vollendete Tatsachen zu schaffen: „Die Fraktion der CSU hat den in seiner Bedeutung zweifellos weittragenden und für Bayern bedeutungsvollen Beschluß gefaßt, sich für die Schaffung eines Staatspräsidenten im Rahmen der Bayerischen Verfassung einzusetzen.“ Die Opposition in seinen eigenen Reihen erwähnte er mit keinem Wort. Er schlug vielmehr vor, den gesamten Fragenkomplex sofort komplett zu beraten, da alle anderen Bereiche der Verfassung bereits geklärt seien. Anschließend betonte Ehard, dass der Staatspräsident als stabilisierender Faktor gedacht und nicht als „reaktionär oder antidemokratisch“ zu bezeichnen sei. Geplant sei vielmehr, ihn mit den „nötigen demokratischen Garantien“ zu umgeben, um ihn so „in das System des demokratischen Staatsaufbaues einzufügen“.[234]

Mit der Betonung des demokratischen Charakters des Staatspräsidenten sollte eine Brücke zu Hoegner und der SPD geschlagen werden. Hoegner ging gerne darauf ein und überraschte die Sitzungsteilnehmer mit der Feststellung, dass sich die SPD-Fraktion zwar gegen den Staatspräsidenten ausgesprochen habe, dies aber noch nicht das letzte Wort sei. Zunächst müsste seine Fraktion den neuen Vorschlag prüfen. Deshalb würden sich die Ausschussmitglieder der SPD ihrer Stimme noch enthalten. Im gleichen Atemzug sprach sich Hoegner, der sich zunächst in seiner Rolle als *SPD-Abgeordneter* geäußert hatte, nun als *Regierungschef* zum ersten Mal eindeutig für die Einrichtung eines solchen Amtes aus: „Als Ministerpräsident bin ich von der Nützlichkeit, ich möchte beinahe sagen, von der Notwendigkeit eines bayerischen Staatspräsidenten überzeugt.“ Gerade im Hinblick auf die föderative Ausgestaltung eines künftigen Deutschlands könne er von großem Vorteil sein.[235] Für die Befürworter des Staatspräsidenten in den Reihen der CSU schienen sich damit viele Türen auf einmal zu öffnen. Zwar war ihnen die Haltung Hoegners bereits aus den interfraktionellen Gesprächen bekannt, jedoch maßen sie der Tatsache größte Bedeutung zu, dass sich Hoegner nun auch als Regierungschef klar positioniert hatte.

Die kleinen Parteien wurden von der Diskussion im Verfassungsausschuss vollkommen überrascht. Sie waren nicht informiert worden, dass die Frage des Staatspräsidenten auf der Tagesordnung stand. Während die KPD, dies nicht ahnend, keinen Vertreter in die Sitzung entsandt hatte, lehnte Thomas Dehler für die FDP den Staatspräsidenten ein weiteres Mal „als Hemmnis für die erstrebenswerte Zusammenfassung aller deutschen Kräfte“ ab. Alfred Loritz machte für die WAV deutlich, dass sie dem Staatspräsidenten „keineswegs ablehnend gegenüber[stünde]“, allerdings nur dann, wenn er sich im Hintergrund halte und „nur in Katastrophenzeiten“ in Erscheinung trete. In der vorgeschlagenen Fassung sei er jedoch „für eine Demokratie, die wirklich eine Demokratie sein will“, „nicht tragbar“. Vielmehr sei im Entwurf die „Möglichkeit einer diktatorischen Stellung des Staatspräsidenten“ angelegt. Hundhammer versuchte die Machtfülle des Staatspräsidenten herunterzuspielen. Er betonte, dass es sich bei der Bestellung des Ministerpräsidenten durch den Staatspräsidenten um „eine formale Ernennung“ handle. Der Staatspräsident habe keine Wahl: „Der Ministerpräsident soll und wird von der Mehrheit des Landtags gewählt werden […].“ Nawiasky verwies auf die Bestimmung, dass der Staatspräsident für die Ernennung der Regierung „der Bestätigung des Landtags durch mit einfacher Mehrheit gefaßten Beschluß“ bedürfe. Bei Ablehnung

durch den Landtag sei auch eine weitere Ernennung an die Zustimmung der Abgeordneten gebunden. Was Nawiasky und Hundhammer jedoch nicht erwähnten, war das vorgesehene Verfahren bei nochmaliger Ablehnung des ernannten Regierungspersonals durch den Landtag. Dann nämlich sollte der Staatspräsident – wie bereits im Eventualvorschlag vorgesehen – die Kabinettsmitglieder ohne Zustimmung des Landtags berufen können.[236]

Da keine Einigung möglich war, vertagte sich der Ausschuss. Doch schon einen Tag später stellte Ehard als Ergebnis weiterer Erörterungen zwischen den Verhandlungsführern von CSU und SPD einen Gemeinschaftsentwurf vor, der bereits viele der von Hoegner definierten Zustimmungsvoraussetzungen für die SPD enthielt.[237] Demnach sollte der Staatspräsident mit einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Landtagsabgeordneten für eine sechsjährige Amtszeit gewählt werden. Der Amtsinhaber sollte mindestens 45 Jahre alt sein und „durch seine ganze Persönlichkeit und politische Vergangenheit Gewähr für eine Amtsführung im Sinne des freien Volksstaates Bayern" bieten. Er hätte vor dem Amtsantritt gegenüber dem Landtagspräsidenten eine schriftliche eidesstattliche Erklärung abgeben müssen, in der er sich verpflichtete, gegen „totalitäre, reaktionäre und militaristische Bestrebungen" vorzugehen. Bei Rücktritt, Tod oder einer mehr als halbjährigen Verhinderung sollte der Präsident des Verfassungsgerichtshofs als Stellvertreter des Staatspräsidenten eine Neuwahl veranlassen. Der Staatspräsident hätte gleichzeitig weder der Regierung noch dem Landtag oder dem Senat angehören dürfen. Ebenfalls ausgeschlossen sein sollte die Ausübung einer Funktion in einer Partei. Alle Amtshandlungen hätten der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder des verantwortlichen Ministers bedurft. Dadurch sollte, wie Ehard hervorhob, „die politische Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung ausdrücklich" betont werden. Der Staatspräsident hätte Bayern nach außen vertreten und mit Zustimmung des Landtags Staatsverträge abgeschlossen. Gemeinsam mit der Staatsregierung hätte er „die vollziehende Gewalt nach Maßgabe der Verfassung aus[geübt]". Zu seinen wichtigsten Funktionen hätte die Bestellung der Staatsregierung gehört. Ehard hob die Zustimmungspflicht des Landtags dabei besonders hervor. Sie zeige, „daß praktisch der Landtag darüber entscheidet, wer als Ministerpräsident und als Mitglied der Staatsregierung in Frage kommt. Das Ernennungsrecht des Staatspräsidenten ist somit nur formeller Art." In Krisenzeiten sollte der Staatspräsident als eine Art „Schutzengelfigur" (Albert Kaifer, CSU) immer noch eingreifen dürfen, jedoch mit anderer Stoßrichtung als in den bisherigen Entwürfen vorgesehen: Hätte sich der Landtag nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten innerhalb von vier Wochen nicht auf einen neuen Regierungschef einigen können, wäre der Staatspräsident befugt gewesen, den Landtag aufzulösen.[238]

Der Staatspräsident hatte demnach das Recht zur Parlamentsauflösung und zur Ansetzung von Neuwahlen hinzugewonnen. Seine Mitwirkung bei der Regierungsbildung blieb aber umstritten. Der CSU-Abgeordnete Hermann Bauer befürchtete einen im Zweifel unkontrollierbaren Einfluss. Ihm schwebte eine Situation vor Augen, in der sich der Staatspräsident weigerte, einen vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten zu ernennen, da er mit ihm persönlich nicht auskomme. Nawiasky stellte klar, dass dies „ein glatter Verfassungsbruch des Staatspräsidenten" wäre, der „nicht die Wahl" habe, sondern den vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten ernennen müsse. Anderenfalls drohte Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsausschuss akzeptierte das und nahm ein rein formales Ernennungsrecht an.[239] Nawiaskys Verfassungskommentar liest sich dazu indes ganz anders. Hier heißt es, dass im Verfassungsausschuss „die Mitwirkung des Staatspräsidenten in der Weise eingeschaltet [wurde], daß an Stelle der Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag dessen Ernennung durch den Staatspräsidenten mit Zustimmung des Landtags

trat".[240] Bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durfte der Staatspräsident – allerdings nur auf Vorschlag der Regierung und bei Gegenzeichnungspflicht durch den Ministerpräsidenten – bestimmte Grundrechte wie etwa die Meinungs- und die Pressefreiheit vorübergehend aufheben. Er war jedoch verpflichtet, den Landtag sofort darüber zu informieren und die Maßnahmen auf dessen Geheiß wieder aufzuheben. Außerdem hatte jeder Staatsbürger das Recht, gegen die Einschränkungen der Grundrechte Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einzureichen. Wichtigstes Kontrollinstrument des Landtags gegenüber dem Staatspräsidenten war dessen Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof.[241]

Hoegner hatte damit bereits viel erreicht. Am 4. September 1946 nahm er einen neuen Anlauf in der eigenen Fraktion. Ein Teil der Abgeordneten reagierte zunehmend ungehalten ob der nicht enden wollenden Diskussion über den ungeliebten Staatspräsidenten. Hoegner skizzierte dennoch die Gefahr, dass die gesamte Verfassung an der Ablehnung des Staatspräsidenten scheitern könnte. Die CSU sei fest entschlossen, den Staatspräsidenten durchzudrücken und werde auch von der Militärregierung daran nicht gehindert. Dies entsprach den Tatsachen. Die Amerikaner hatten Hoegner am Vortag in einer Besprechung klargemacht, dass sie den Staatspräsidenten zwar in seinen Kompetenzen kritisch sahen, ihn jedoch nicht per se ablehnten. Aus ihrer Sicht sollte der Staatspräsident statt sechs nur vier Jahre amtieren und nur einmal wiedergewählt werden können. Mit einer Zweidrittelmehrheit sollte er vorzeitig durch den Landtag abberufen werden können. Die Rechte der Legislative wären so noch einmal gestärkt worden. Im Verfassungsausschuss waren diese Einwände nur kurz erörtert worden. Hundhammer hatte verstimmt reagiert, bei der Frage der vorzeitigen Abberufung aber Kompromissbereitschaft signalisiert.[242] Den Genossen versuchte Hoegner klarzumachen, dass der Staatspräsident durch hartnäckigen Einsatz der SPD-Vertreter im Verfassungsausschuss „entgiftet" worden sei und die politische Ordnung des Freistaats nicht bedrohe. Die Gegner betonten, dass sich der Staatspräsident inzwischen zu einer „Prestigefrage" entwickelt habe, in der sich die SPD im Wahlkampf strikt ablehnend positioniert habe. Ein machtloser Staatspräsident sei dagegen völlig „überflüssig". Doch es gab auch Zuspruch für Hoegner. Einige Sitzungsteilnehmer konstatierten, dass es sich beim Staatspräsidenten um „keine grundsätzliche Frage" handle. „Man dürfe die Verfassung daran nicht scheitern lassen […]." Auch wenn es zu keiner Abstimmung über den Staatspräsidenten kam, war unübersehbar, dass die anfangs festgefügte Front der Staatspräsidentengegner in der SPD zu bröckeln begonnen hatte.[243]

Um letzte Zweifel an der Harmlosigkeit des Staatspräsidenten auszuräumen und dadurch die Zustimmungsfähigkeit seiner Fraktionskollegen zu erhöhen, drängte Hoegner am 5. September 1946 im Verfassungsausschuss darauf, eine Klausel gegen monarchistischen Missbrauch des Amts in den Verfassungsentwurf einzufügen. Hoegner schlug vor, in die Eidesformel die Bestimmung aufzunehmen, dass der Amtsinhaber verpflichtet sei, „gegen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie" vorzugehen. Hundhammer lehnte ab. Er wies darauf hin, dass sich das Haus Wittelsbach durch eine derartige Bestimmung diffamiert fühlen könnte. Die meisten anderen Sitzungsteilnehmer teilten diese Befürchtung nicht. Sie begrüßten den antimonarchistischen Zusatz vielmehr in der Vermutung, dass so weitere Gegner des Staatspräsidenten von seiner Nützlichkeit überzeugt werden könnten. Karl Schmid (CSU) wollte festgestellt wissen, ob durch diese Bestimmung jede Möglichkeit der Wiedererrichtung der Monarchie ausgeschlossen sei. Schlögl, Ehard und Nawiasky verneinten dies, sofern es sich um eine demokratische Monarchie handle. Scheringer hatte dagegen für die entstandene Debatte nur Zynismus übrig – sie erschien ihm „für einen Ausschuß, der es

sich zur Aufgabe gemacht hat, eine republikanische Verfassung zu schaffen, [als] ein bedenkliches Zeichen“. Er blieb für die Kommunisten bei der kategorischen Ablehnung des Staatspräsidenten.[244]

Um die Diskussion abzukürzen, drohte Hoegner mit der geschlossenen Ablehnung des Staatspräsidenten durch die SPD, sollte die gewünschte Klausel nicht kommen. Daraufhin bat Hundhammer um eine Sitzungspause. Innerhalb von zehn Minuten war ein Kompromiss gefunden, der im Wesentlichen von Nawiasky erarbeitet wurde: Nunmehr war der Staatspräsident nur noch verpflichtet, sich „gegen alle rechtswidrigen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie einzusetzen“. Damit war die Restauration der Monarchie möglich – sie bedurfte jedoch einer durch Volksentscheid bestätigten Verfassungsänderung.[245] Hoegner gab sich damit zufrieden und kündigte ohne mit seiner eigenen Fraktion Rücksprache gehalten zu haben an: „Wir werden dieser Fassung zustimmen.“ Die von Hoegner erwähnten Forderungen der Amerikaner berücksichtigten die Ausschussmitglieder nicht. So blieb es bei einer sechsjährigen Amtszeit des Staatspräsidenten, der nicht vom Landtag abberufen werden konnte.[246]

Hatten die Befürworter des Staatspräsidenten damit viel getan, um ihn über die Parteigrenzen hinweg mehrheitsfähig zu machen, so versuchte nun der CSU-Vorsitzende Josef Müller, seinen ganzen Einfluss zur Verhinderung des Staatspräsidenten geltend zu machen. Für ihn sprachen fünf Gründe gegen die Schaffung einer solchen Staatsspitze: 1. befürchtete er zum Schaden der Demokratie einen regelmäßigen „Kuhhandel“ um die Besetzung des Amts; 2. bezeichnete er den Umstand, dass neben dem Ministerpräsidenten auch der Staatspräsident vom Landtag gewählt werden sollte, als „unorganisch“. Sofern beide aus der gleichen Partei kämen, erhalte diese „ein unverhältnismässiges Uebergewicht“. Gehörten sie dagegen verschiedenen Parteien an, sei „die Gefahr gross, dass ein dauernder die Arbeit lähmender Riss durch den Staatsapparat“ gehe; 3. müsste der Staatspräsident „auch seine Kanzlei haben“, was zu einer weiteren unnötigen finanziellen Belastung des Staates führe; 4. könne eine herausgehobene Stellung des bayerischen Staates ebenso gut durch den Ministerpräsidenten garantiert werden; 5. müsse die Überbetonung bayerischer Eigenständigkeit in separatistischem Sinn trotz des sinnvollen Einsatzes für föderative Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene vermieden werden.[247]

Diese Argumente waren nicht leicht von der Hand zu weisen. Müllers Strategie zielte darauf, den Fraktionszwang für die Abstimmung im Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung aufzuheben. Er benutzte den Konflikt um den Staatspräsidenten für eine Abrechnung mit seinem Gegenspieler Hundhammer. Dieser hatte die Verfassungsverhandlungen weitgehend an der Parteiführung vorbei persönlich bestimmt. Müller ließ es nun bewusst auf eine Eskalation des Streits ankommen. Gegenüber der Presse erklärte er, dass die Abgeordneten frei über den Staatspräsidenten entscheiden könnten. Nachdem er sich von der Militärregierung hatte bestätigen lassen, dass diese die Ausübung eines Fraktionszwangs generell ablehnte, berief er für den 6. September 1946 eine Sitzung des CSU-Landesvorstands ein. Hier kam es zu einem direkten Schlagabtausch zwischen ihm und Hundhammer. Während Müller auf das demokratische Prinzip der freien Abstimmung jedes Abgeordneten pochte, wies Hundhammer jede Einmischung von außen zurück und beharrte auf der „alte[n] parlamentarische[n] Sitte“, dass die Fraktion bei bestimmten Fragen ein gemeinsames Abstimmungsverhalten festlegen dürfe, um entscheidungsfähig zu bleiben.[248] Müller provozierte die Versammlung mit der Behauptung, dass Abgeordnete der eigenen Partei Ministerpräsident Hoegner das Amt des Staatspräsidenten für den Fall der Zustimmung der SPD versprochen hätten – eine Behauptung, die der Wahrheit entsprach, wie Hoegner kurz vor seinem

Tod in einem Interview bestätigte.[249] Unter Protest verließen die Anhänger Hundhammers die Sitzung, um das Gremium beschlussunfähig zu machen. Dessen ungeachtet entschieden sich die verbliebenen Delegierten auf Antrag August Haußleiters für die Aufhebung des Fraktionszwangs und damit gegen Hundhammer. Müller hatte damit einen wichtigen Etappensieg errungen.[250]

Nachdem klar war, dass die CSU nicht einheitlich abstimmen und die kleinen Parteien geschlossen gegen den Staatspräsidenten auftreten würden, kam dem Votum der SPD-Fraktion entscheidende Bedeutung zu. In ihr regte sich immer mehr Unmut. Für die meisten SPD-Abgeordneten war die Aufregung innerhalb der CSU-Fraktion ein Beleg dafür, dass die Befürworter des Staatspräsidenten mit ihm monarchistische Träume verbanden. „Als Steigbügelhalter einer bayerischen Monarchie waren die Sozialdemokraten aber sicher nicht zu gewinnen", wie Fait feststellt.[251] Hoegner und Seifried versuchten in der Fraktionssitzung am 9. September 1946 erneut, mit realpolitischen Argumenten zu punkten: „Das Volk wolle eine stabile Regierung. Wenn wir ablehnen, sind wir nicht koalitionsfähig, und dann ist die CSU unter sich. Um nur zu schimpfen, dazu sind wir zu groß" (Seifried). Immerhin ließen sich dadurch einige Abgeordnete überzeugen. Zwar sprachen sich in einer Probeabstimmung 29 Abgeordnete gegen den Staatspräsidenten aus, 15 stimmten jedoch für ihn. Da auch die Freigabe der Abstimmung für jeden einzelnen Abgeordneten erreicht werden konnte und sich die Mehrheit der Fraktion dafür aussprach, der Verfassung selbst dann zuzustimmen, wenn der Staatspräsident nicht verhindert würde, standen die Chancen für die Verwirklichung des Amts so gut wie nie.[252]

CSU-Chef Müller erkannte diese Gefahr. Auf der einen Seite versuchte er deshalb, in der eigenen Fraktion weitere „Abgeordnete in seinem Sinne zu beeinflußen".[253] Auf der anderen Seite ließ er in einer gezielten Indiskretion den SPD-Abgeordneten Wimmer wissen, dass die Befürworter des Staatspräsidenten in den Reihen der CSU stärker geworden seien. Daher käme es um so mehr auf die SPD an, die bei einem Sieg der Befürworter dafür die Verantwortung zu tragen hätte.[254] Dieses Horrorszenario vor Augen schwenkten tatsächlich viele SPD-Abgeordnete wieder um und versuchten ihre Fraktion zu einem geschlossenen Votum gegen den Staatspräsidenten zu bewegen. Die Ministerriege um Hoegner blieb jedoch standhaft und ließ sich nicht von ihrer Zustimmung zum Staatspräsidenten abbringen. Ein Antrag zur Wiederherstellung des Fraktionszwangs scheiterte.[255] Damit stand fest, dass bei den anstehenden Beratungen im Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung weder CSU noch SPD einheitlich abstimmen würden.

Am 11. September 1946 skizzierte Hans Ehard in der Verfassunggebenden Landesversammlung zunächst die bundespolitischen Aspekte eines eigenen bayerischen Staatsoberhaupts. Anschließend stellte er den Staatspräsidenten als „staatsrechtlich notwendige Ergänzung im demokratischen Staatsaufbau" dar, der für Stabilität im politischen System des Freistaats sorgen sollte. Da CSU und SPD den Fraktionszwang aufgehoben hatten, entbrannte anschließend die hitzigste Debatte während der gesamten Verfassungsberatungen. Zunächst ergriffen die Befürworter des Amts das Wort. Leidenschaftlich warb etwa Präsident Michael Horlacher dafür: Der Staatspräsident sei „der beste und sicherste Garant der Demokratie in schwierigen Zeiten". Josef Seifried stellte als Erfolg der SPD heraus, dass „diese oberste Spitze des Staates weder ein Platzhalter der Monarchie noch eine reaktionäre Einrichtung oder militärischen Geist konservierende Institution" geworden sei. Der Staatspräsident sei „kein regierender, sondern ein regulierender Faktor". Das Statement des SPD-Abgeordneten Johann Maag vom nächsten Tag machte die Zerrissenheit der Fraktion deutlich. Er stimmte Seifried zu, es als Erfolg seiner Fraktion zu werten, dass dem Staatspräsidenten

im Verfassungsausschuss immerhin die „Giftzähne“ gezogen worden seien. Gleichzeitig verwies er aber auf die Ablehnung, die die Bevölkerung einem Staatspräsidenten nach 12 Jahren Diktatur entgegenbringe.[256]

Die kleinen Parteien sprachen sich geschlossen gegen den Staatspräsidenten aus. Als erster griff Dehler für die FDP in die Debatte ein und kritisierte den Staatspräsidenten als Hindernis auf dem Weg zu einer deutschen Einheit.[257] Darauf aufbauend, ergänzte Dehlers Fraktionskollege Fritz Linnert, dass es eine Illusion sei zu glauben, der Staatspräsident würde „in Krisenzeiten ein Beruhigungsorgan“ darstellen. Da er mit Zweidrittelmehrheit des Landtags gewählt werde, sei er ein „Exponent einer Parteirichtung“. Er werde „parteipolitisch entscheiden und wird den Parteien nicht übergeordnet sein“. Linnert fürchtete, „daß der Staatspräsident ein willkommenes Sprungbrett für die monarchistischen Tendenzen sein soll“. Der von ihm abzulegende Eid schütze nur vor „‚rechtswidrigen‘ Versuche[n] zur Wiederherstellung der Monarchie“. Wenn die Monarchie auf legalem Wege erneuert würde, könne der Staatspräsident dagegen nichts tun. In die Monarchismus-Kerbe schlug auch Schirmer für die KPD. Er geißelte den Staatspräsidenten als Versuch der „Festigung der Staatsführung“, der „gegen die Volksvertretung“ gerichtet sei und insgeheim auf die Wiedereinführung der Monarchie ziele. Dies zeige schon allein der Umstand, dass im Verfassungsausschuss „stundenlang über die Verdienste des Hauses Wittelsbach um Bayern“ debattiert worden sei. Loritz lehnte für die WAV die Debatte über den Staatspräsidenten an sich ab, da sie die Entscheidungskompetenz der Verfassunggebenden Landesversammlung „weit überschreitet“.[258]

Die brisanteste Erklärung gab der schwäbische CSU-Abgeordnete Eugen Rindt ab. Er lehnte den Staatspräsidenten „im Auftrag einer Reihe von Fraktionsfreunden der CSU“ ab. Ihrer Überzeugung nach bedeute der Staatspräsident „eine Überspitzung der Autorität der Staatsführung“, der „eine gesunde, dynamische Weiterentwicklung des politischen Lebens“ behindere. Als entscheidendes Sachargument führte er an, dass die Stabilität der Staatsgewalt durch den bereits beschlossenen Wegfall des Misstrauensvotums und der daraus resultierenden festen Amtsdauer der Regierung sowie durch Einführung des Senats als beratender Kammer neben dem Landtag ausreichend gesichert sei. „Der Staatspräsident schmälert nach unserer Auffassung die Stellung und Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und vergrößert die Gewalt der Einflußnahme unerwünschter politischer Richtungen auf die Staatsführung […].“[259] Mit dieser Erklärung provozierte Rindt die Befürworter des Staatspräsidenten in der CSU, die damit in die Ecke des Reaktionären gedrängt wurden.[260]

Die namentliche Abstimmung über den Staatspräsidenten verlief am 12. September 1946 in großer Unruhe. Präsident Horlacher versuchte vor der Stimmabgabe dafür zu sorgen, dass möglichst wenig Stimmen verschenkt wurden und machte darauf aufmerksam, dass Stimmenthaltungen keinen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse hätten. Mit welch knapper Entscheidung Horlacher von Anfang an rechnete, zeigt ferner, dass er zweimal abstimmen ließ und durch eine letzte Pause vor der zweiten Runde sichergehen wollte, „daß die letzten Sünder sich noch melden“. Horlacher selbst stand als entschiedener Befürworter des Staatspräsidenten bei der Abstimmung unter enormer Anspannung. Als sich bei nochmaliger Verlesung des Namensalphabets der Abgeordneten sein schwäbischer Fraktionskollege Georg Riedel mit der Bemerkung zu Wort meldete, dass er „versehentlich mit ‚Ja‘ gestimmt“ habe, jedoch mit „Nein“ stimmen wolle, lehnte Horlacher diese Forderung kategorisch ab: „Änderungen der Stimmabgabe in dem Sinne gibt es nicht mehr“, fuhr er seinem Parteifreund über den Mund. Auch bei Hundhammer lagen die Nerven blank. Er sagte „(am

Stenographentisch zum Präsidenten gewendet:) Die Berichtigung des Abgeordneten Riedel darf nicht anerkannt werden. Ich lege Einspruch ein." Daraufhin ließ Horlacher darüber abstimmen, ob eine Korrektur nach der Stimmabgabe zulässig sei. Die Mehrheit entschied auf Unzulässigkeit.[261] Anschließend gab Horlacher das denkbar knappste Abstimmungsergebnis bekannt: Mit 85 zu 84 Stimmen hatte die Verfassunggebende Landesversammlung den Staatspräsidenten abgelehnt. Mit Nein hatten alle 20 Vertreter der kleinen Parteien gestimmt, die damit zum einzigen Mal während der gesamten Verfassungsberatungen mitentscheidenden Einfluss auf eine wichtige Sachfrage nehmen konnten.[262] Ebenfalls gegen den Staatspräsidenten hatten die Mehrheit der SPD-Fraktion und 23 CSU-Abgeordnete wie der Parteivorsitzende Müller sowie Haußleiter, Prittwitz und Gaffron oder Max Zwicknagl votiert.[263] Zu den Befürwortern zählten bei der CSU vor allem die altbayerischen Abgeordneten um Hundhammer. Bei der SPD waren es die Regierungsmitglieder um Hoegner sowie Hans Gentner. Vier Abgeordnete hatten sich der Stimme enthalten. Fünf Abgeordnete waren bei Sitzungsbeginn entschuldigt, die beiden CSU-Abgeordneten Leonhard Baumeister und Anton Feistle nahmen nicht an der Abstimmung teil.[264]

Wie die Abgeordnete Maria Deku in einem Brief an ihren Parteivorsitzenden Müller berichtete, kam es in der CSU-Fraktion nach der Abstimmung zu Tumulten. „Führende Männer der CSU, darunter Herr Dr. Horlacher, Herr Dr. Hundhammer und andere", gingen auf die Abweichler in den eigenen Reihen los und beschimpften diese als „Verräter" und „Verbrecher". Nach Dekus Schilderung stürzte Horlacher mit „erhobenen Fäusten und laut brüllend" auf sie zu. Als zugezogene Rheinländerin habe sie kein Recht, „über ‚spezifisch bayrische Fragen' frei zu entscheiden; ein derartiger Abgeordneter hätte die Pflicht, ‚die Sitten und Anschauungen des Gastlandes zu respektieren'".[265] Franz Op den Orth (SPD) wollte gehört haben, dass „Neinsager" innerhalb der CSU als „Kanalrattenpolitiker" diffamiert wurden.[266] Auch unter der CSU-Wählerschaft war die Empörung groß: „Es ist unbegreiflich, wie in einer derartig wichtigen Frage die Abgeordneten der CSU nicht einheitlich gestimmt haben, denn der Wähler kann sich an den Fingern abzählen, dass die Entscheidung über diese Frage bei den Abgeordneten der CSU gelegen ist." Ein CSU-Anhänger aus München forderte von Müller „eine volle Aufklärung der Wählerschaft und Veröffentlichung der Namen der Abgeordneten, die ablehnend gestimmt haben, […] da der Wähler ein zweitesmal diese Abgeordneten natürlich nicht mehr wählen will".[267]

Auch in der SPD rumorte es. In ihrer Sitzung am 13. September 1946 reagierte die Fraktion empört über das Abstimmungsverhalten ihrer Minister und über die eigenmächtig hinter ihrem Rücken geführten Geheimverhandlungen mit der CSU. Wilhelm Hoegner und Albert Roßhaupter, die bei dieser Sitzung fehlten, hatten ihre Bereitschaft erklärt, die Konsequenzen aus ihrer Niederlage zu ziehen und als Partei- bzw. Fraktionsvorsitzender zurückzutreten.[268] Insbesondere der nicht in die Fraktion gewählte Landessekretär Martin Albert hatte diesen Schritt gefordert und begrüßte es, „daß die Verhältnisse reinen Tisch machen", da die bisherigen Verfassungsberatungen „ein einziges Schauspiel der Diktatur" gewesen seien. Künftige Verhandlungen mit der CSU sollten nicht mehr von Hoegner und Roßhaupter geführt werden.[269] Hoegner hatten die Vorgänge um den Staatspräsidenten persönlich so verletzt, dass er sogar daran dachte, aus der SPD auszutreten.[270] In seinen Erinnerungen schreibt er: „Daß mich die Fraktion im Stich gelassen und die Einflüsterungen eines politischen Gegners allen staatspolitischen Erwägungen vorgezogen hatte, traf mich tief."[271] Begünstigt durch den Umstand, dass die SPD personell wenig Alternativen insbesondere zu Hoegner aufzubieten hatte, kam es wenige Tage später jedoch zur Versöhnung. Nach einem Gespräch mit Franz Haas und Waldemar von Knoeringen, die von

der SPD-Fraktion an Stelle von Roßhaupter zu geschäftsführenden Vorsitzenden gewählt worden waren, erklärte sich Hoegner dazu bereit, als Ministerpräsident im Amt zu bleiben. Dies hatte auch die Militärregierung gefordert.[272]

Die Staatspräsidentenbefürworter innerhalb der CSU wollten sich nach der Abstimmungsniederlage am 12. September 1946 noch nicht geschlagen geben. Michael Horlacher stellte in Abrede, dass „die Frage des Staatspräsidenten in dieser Verfassunggebenden Landesversammlung mit Mehrheit entschieden worden ist". Auch Alois Hundhammer fühlte sich „von einer Minderheit überrollt".[273] Im Verfassungsausschuss provozierte dies schwere Vorwürfe des FDP-Abgeordneten Fritz Linnert, der Horlacher und Hundhammer unterstellte, schlechte Demokraten zu sein. Es hatte sich gerächt, dass die Diskussionen so lange verschoben worden waren. Dadurch war keine Zeit geblieben, eingehende Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Niederlage war umso bitterer, als der Staatspräsident nun, da das Verfassungsgebäude – dessen tragende Säule er hätte sein sollen – bereits fertig gestellt war, an nur zwei fehlenden Stimmen gescheitert war. Und die Zeit drängte: Die Militärregierung hatte als Termin für die Fertigstellung des Verfassungsentwurfs den 15. September 1946 angesetzt. Aufgrund der Wirren um den Staatspräsidenten verschob sie ihn um fünf Tage nach hinten.[274] Fieberhaft suchte Hundhammer nun nach einem Ausweg. Da sein ursprünglicher Plan, das Volk in dieser Frage abstimmen zu lassen, aller Voraussicht nach von der Militärregierung abgelehnt worden wäre, setzte er alles auf die Karte einer zweiten Abstimmung im Plenum.[275] Er war sich sicher, dass er nun eine Mehrheit organisieren könnte. Auch Hoegner war mit dem Vorhaben einer erneuten Abstimmung im Plenum einverstanden. Gegenüber seiner Fraktion versuchte er am 18. September 1946 ein letztes Mal, die Genossen für den Staatspräsidenten zu erwärmen. Die SPD müsse sich entscheiden, ob sie „Staatspolitik oder Fraktionspolitik" betreiben wolle. Doch Hoegner hatte mit seinem Werben keinen Erfolg. Thomas Wimmer stellte stellvertretend für die Mehrheit der Abgeordneten fest, dass er nicht bereit sei, „das Spiel der CSU" mitzuspielen. Die Minister aus den eigenen Reihen warnte er davor, erneut für den Staatspräsidenten zu stimmen oder sich der Stimme zu enthalten.[276]

Am Ende der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs beantragte Hundhammer am 20. September 1946 die Aufnahme des zuvor gestrichenen Abschnitts über den Staatspräsidenten. Damit überging er einen Beschluss seiner eigenen Fraktion, die nach der ersten Abstimmung entschieden hatte, als Kompensation für den zu Fall gebrachten Staatspräsidenten auf einem starken Senat und dem Mehrheitswahlrecht zu bestehen.[277] Hundhammer wusste jedoch, dass er durch Aufkündigung der bisherigen Kompromisse die gesamte Verfassung aufs Spiel setzte. Stattdessen warb er in seinem Antrag für einen Staatspräsidenten, der aufgrund der Persönlichkeit und der politischen Erfahrung des jeweiligen Amtsträgers noch stärkere Gewähr gegen monarchistische Tendenzen bieten sollte. Gleichzeitig sollte zur Wahl statt der bisher vorgesehenen Zweidrittel- nun eine einfache Mehrheit im Landtag genügen. Damit hätte die CSU ihren Wunschkandidaten ohne Zustimmung der SPD durchdrücken können.[278] Die vorangegangene Abstimmungsniederlage führte er allein auf „die rührige Tätigkeit des Diabolos der Gerüchte, des Durcheinanderbringers, der ein Friedenswerk und ein gemeinsames Werk der Einigkeit nie gedeihen lassen will", zurück. Dies ging eindeutig an die Adresse Müllers.[279]

Friedrich Zietsch (SPD) lehnte den Antrag Hundhammers im Namen der gesamten SPD-Fraktion ab. Die erneut drohende Widerspenstigkeit der SPD-Minister erwähnte er nicht.[280] Sein Fraktionskollege Franz Op den Orth warf der CSU vor, auf die Abweichler in den eigenen Reihen so massi-

ven Druck ausgeübt zu haben, dass sich eine ganze Reihe derselben krank gemeldet habe.[281] Loritz nahm diesen Ball auf und konfrontierte die CSU mit der Behauptung, sie habe versucht, Mitglieder seiner WAV-Fraktion zu beeinflussen.[282] In der aufgeheizten Atmosphäre bemerkte Dehler, dass die SPD-Minister „bei diesen wichtigen Verhandlungen" aus dem Saal „geflohen" seien.[283] Wenig später berichtete die Presse von diesem Vorfall. Dehler soll Hoegner vor dem Sitzungssaal vorgeworfen haben, dass er „ein Feigling" sei, wenn er der erneuten Abstimmung fernbliebe. Hoegner habe daraufhin entgegnet: „Seien Sie still, oder ich lasse Sie abführen!" Die CSU-Mitteilungen, in denen der Wortwechsel genüsslich wiedergegeben wurde, erinnerte „das Verhalten eines demokratischen Ministerpräsidenten […] an das eines NS-Gauleiters vergangener Zeiten".[284] Die SPD-Minister blieben tatsächlich der Abstimmung fern, „um eine Spaltung der SPD-Fraktion zu verhindern" – die offizielle Begründung hieß, dass sie ihren Amtsgeschäften nachgingen.[285] Insgesamt fehlten bei der Abstimmung zehn Abgeordnete, acht davon unentschuldigt. Nur 81 Abgeordnete stimmten für den Staatspräsidenten, 87 gegen ihn. Die Ablehnung fiel also noch deutlicher als beim ersten Mal aus.[286]

Damit war der Staatspräsident endgültig gescheitert. Am meisten profitierte davon auf der Ebene der Verfassungsorgane der Ministerpräsident. Er ging eindeutig „als ‚Haupterbe' aus dem ‚Nachlaß' des Staatspräsidenten hervor".[287] In der Verfassungswirklichkeit legten nicht zuletzt deshalb alle Regierungschefs ab 1946 entsprechend großen Wert auf die Repräsentativfunktion ihres Amts.

4.6 Die Position des Landtags und seiner Abgeordneten in der Verfassung

Nach Streichung des Misstrauensvotums musste es bei den Verfassungsberatungen aus Sicht des Landtags zwangsläufig darum gehen, die eigene Position gegenüber einer demonstrativ gestärkten Regierung an anderer Stelle zu verteidigen. Zum einen mussten die weiteren dem Landtag zu Gebote stehenden Instrumente geschärft werden, um die Exekutive wirksam kontrollieren zu können. Zum anderen gewannen auch die Gesetzgebung und ihre Beeinflussung durch den Landtag an Bedeutung – denn, so behauptete zumindest Carl Lacherbauer (CSU): „Wer Gesetzgeber ist, kann in voller Unabhängigkeit verbindliche Anordnungen geben, was die übrigen Staatsorgane und was die Bürger zu tun und was sie zu unterlassen haben."[288]

Wie Thomas Dehler den Abgeordneten der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11. September 1946 in Erinnerung rief, besteht Demokratie „wesentlich in der Kontrolle des Volkes; das Volk soll die Regierung kontrollieren und die Regierung soll sich keinen Augenblick der Kontrolle des Volkes, ausgeübt durch die Abgeordneten, entziehen können". [289] Zuallererst ist dieses parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung ein Recht auf Auskunft und Information: „Da der Volksvertretung in einer parlamentarisch-demokratischen Republik […] grundsätzlich die Überwachung der Regierung zusteht, muß der Landtag in der Lage sein, von den Mitgliedern der Regierung Rede und Antwort zu verlangen."[290] Neben dem Recht der Abgeordneten, Anfragen oder Interpellationen an die Regierung zu richten, hatte Wilhelm Hoegner (SPD) deshalb bereits in seinem Vorentwurf dem Landtag und seinen Ausschüssen das Recht zugebilligt, „jederzeit das Erscheinen des Ministerpräsidenten oder der Staatsminister [zu] verlangen" (Art. 20 [1] VE). Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss wurde auf Vorschlag Hans Nawiaskys das Wort „jederzeit" wieder gestrichen. Er argumentierte: „Gerade wenn es zwei Kammern gebe, sei es gar nicht durchführbar, daß die Minister jederzeit in jeder Kammer erscheinen könnten."[291] Im Verfassungsausschuss wurde die Streichung ohne Diskussion übernommen.[292] In seinem Handkommen-

tar begründet Nawiasky die Änderung zugunsten der Exekutive damit, dass so „eine fortwährende Störung der sonstigen amtlichen Tätigkeit der Regierungsmitglieder“ verhindert wurde. Keinesfalls sollten die Minister und Staatssekretäre jedoch „ermächtigt werden, ihr Erscheinen aus unsachlichen Gründen auf die lange Bank zu schieben“.[293] Welche Gründe als unsachlich anzusehen seien und wer über ihre Anerkennung zu entscheiden habe, blieb unklar. Das Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung akzeptierte den Wegfall des Wortes „jederzeit“ jedoch mit „große[r] Mehrheit“.[294]

Sofern die Auskünfte der Regierung unbefriedigend bleiben oder sich Anhaltspunkte für konkretes Fehlverhalten der Exekutive ergeben, hat der Landtag das Recht, parlamentarische Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse waren bereits aus den Verfassungen von 1919 bekannt (vgl. Art. 34 WRV und § 52 Abs. II VU). Sie gehen auf das Enquêterecht der Volksvertretung zurück und sind „Hilfsorgan[e] zur Untersuchung und Kontrolle spezifischer Regierungsvorgänge oder von Missständen, Unregelmäßigkeiten, etc.“. Sie werden nicht als ständige Ausschüsse, sondern nur für einen bestimmten Zeitraum und zur Untersuchung festgelegter Ereignisse eingesetzt.[295] In seinem Vorentwurf legte Ministerpräsident Hoegner fest, dass Untersuchungsausschüsse bereits auf Antrag eines Fünftels der Landtagsabgeordneten eingesetzt werden mussten. Damit war klar, dass sie in erster Linie ein Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit darstellen sollten. Die Ausschüsse hatten demnach das Recht, gemäß der Strafprozessordnung Beweise zu erheben, Zeugen und Sachverständige zu vernehmen und auch das „Zeugnis-Zwangsverfahren gegen sie durch[zu]führen“. Gleichzeitig waren „die Gerichts- und Verwaltungsbehörden […] verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen“ (Art. 21 VE). Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss war die Frage der Akteneinsicht besonders umstritten. Nawiasky wollte sie den Untersuchungsausschüssen nicht „unter allen Umständen“ einräumen, da sonst die Gefahr bestünde, „daß Staatsgeheimnisse in die Öffentlichkeit kommen“. Unterstützung fand er dafür bei Karl Scharnagl (CSU), der auch in diesem Fall „der Regierung gegenüber der Volksvertretung ein verstärktes Gewicht geben“ wollte. Auch Anton Pfeiffer (CSU) sah in einer diesbezüglichen „Stärkung der Vollmachten der Regierung“ keine Schwierigkeit, da diese in letzter Konsequenz stets „des Vertrauens des Landtags bedürfe“. Auf der anderen Seite kämpfte Hoegner mit Nachdruck für die Vorrechte des Parlaments. Zunächst verwies er darauf, dass die Untersuchungsausschüsse „nach dem Verhältnis der Parteien“ im Landtag besetzt würden und die Frage, ob Akten eingesehen werden sollten, von der „Mehrheit“ entschieden werde. Es sei davon auszugehen, dass Akten nicht angefordert würden, „wenn die Regierung die Mehrheit, auf die sie sich stütze, davon unterrichte, daß es sich um Dinge handle, die man nicht preisgeben könne“.[296] Hoegner konnte sich durchsetzen, es blieb bei der unbeschränkten Akteneinsicht. Gleichzeitig wurde der Regierung jedoch das Recht eingeräumt, den Ausschluss der Öffentlichkeit für Untersuchungsausschusssitzungen zu beantragen. Im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung waren die Rechte der Untersuchungsausschüsse nicht mehr umstritten. Von allen Seiten akzeptiert wurde ferner, dass nur der Landtag und nicht der Senat als zweite Kammer das Recht zu ihrer Einsetzung haben sollte. Einen Vorstoß der WAV, das Quorum für das Antragsrecht des Landtags auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen von einem Fünftel auf ein Zehntel herunterzusetzen, lehnte der Ausschuss ab.[297] Am 19. September 1946 akzeptierte auch das Plenum der Landesversammlung Zuschnitt und Kompetenzen der Untersuchungsausschüsse „mit großer Mehrheit“. Auch das Recht der Regierung, den Ausschluss der Öffentlichkeit zu beantragen, blieb ohne Widerspruch.[298] Einspruch erhob jedoch die Militärregierung. Der Verfas-

sungsausschuss übernahm am 11. Oktober 1946 einen entsprechenden Änderungsvorschlag und beschränkte das Recht der Regierung auf zwei Punkte: erstens die Beantragung des Ausschlusses der Öffentlichkeit und zweitens die Begründung dieses Antrags in geheimer Sitzung. Für die tatsächliche Umsetzung des Antrags, also den Ausschluss der Öffentlichkeit, war die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Ausschussmitglieder erforderlich (zur Frage der Bewährung der Untersuchungsausschüsse in der Verfassungswirklichkeit vgl. Kapitel 12.2).[299]

Als „verfassungsrechtlich schärfste[s] Schwert[ ] aus dem Arsenal der parlamentarischen Waffenkammer gegen die Mitglieder der Regierung" bezeichnet Eduard Schmidt die Einführung der Ministeranklage in der Bayerischen Verfassung.[300] Die Ministeranklage, die zur repressiven Variante der Regierungskontrolle durch den Landtag gehört, war 1946 seit über einhundert Jahren im bayerischen Verfassungsrecht bekannt.[301] Bereits in Titel X §§ 4–6 der Verfassungsurkunde für das Königreich Baiern von 1818 war ein derartiges Verfahren vorgesehen. 1831 wurde es erstmals mit indirektem Erfolg aktiviert. Zwar scheiterte ein entsprechender Antrag gegen den konservativen Innenminister Eduard von Schenk bereits an der fehlenden Mehrheit in der Kammer der Abgeordneten. Aufgrund des entstandenen öffentlichen Aufsehens sah sich König Ludwig I. jedoch gezwungen, Schenk zu entlassen und durch den eher liberal eingestellten Johann Baptist von Stürmer zu ersetzen.[302] Durch ein Gesetz vom 30. März 1850 wurde die Zuständigkeit für die Ministeranklage dem neu geschaffenen Staatsgerichtshof übertragen, der bis 1879 beim Oberappellationsgericht und danach beim Bayerischen Obersten Landesgericht angesiedelt war. Die gerichtliche Ministerverantwortlichkeit bildete eine Art Ersatz für die in der Verfassung von 1818 nicht verankerte parlamentarische Verantwortlichkeit der Mitglieder der Staatsregierung. Auch die Bamberger Verfassung von 1919 übernahm das spezifisch bayerische Institut der Ministeranklage (vgl. §§ 56 und 70 I VU). Hoegner vertraute ebenfalls darauf und fügte sie in seinen Vorentwurf ein. Der Landtag war demnach „berechtigt, den Ministerpräsidenten und jeden Staatsminister und Staatssekretär vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie schuldhafter Weise die Verfassung verletzt haben" (Art. 37 [1] VE). Dieser Antrag musste „mindestens von 1/3 der Mitgliederzahl des Landtags unterzeichnet sein" und bedurfte der Zustimmung „einer 2/3 Mehrheit der Mitgliederzahl" (Art. 37 [2] VE). Hoegner setzte die schuldhafte Verfassungsverletzung durch Mitglieder der Staatsregierung für deren Anklage voraus. Der Vorbereitende Verfassungsausschuss änderte auf Vorschlag Nawiaskys den Artikel dahingehend, dass nun – wie in der Bamberger Verfassung von 1919 (vgl. § 56 I VU) – sowohl Verstöße gegen die Verfassung als auch gegen einfache Gesetze per Ministeranklage geahndet werden sollten, jedoch nur dann, wenn vorsätzliches Handeln angenommen werden konnte.[303] Diese Einschränkung kam zustande, um das „hochnotpeinliche Verfahren" von vornherein auf den absoluten Ausnahmefall zu begrenzen.[304] Der Verfassungsausschuss übernahm die Entscheidungen ohne Änderung. Bei der Debatte vor der Verfassunggebenden Landesversammlung deckte Dehler die Schwäche der Regelung auf und attackierte die obligatorische Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit im Landtag scharf: „Das nimmt dieser Waffe in Wirklichkeit jede Schärfe. Es wird nie zur Ministeranklage kommen, denn der Minister hat doch zum mindesten das Vertrauen der Hälfte des Parlaments." Viel wirkungsvoller sei es, bereits einem Drittel der Abgeordneten das Recht der Ministeranklage einzuräumen.[305] Die Verfassunggebende Landesversammlung lehnte die Herabsetzung der qualifizierten Mehrheit jedoch ab.[306]

Eine Sanktion für den Schuldfall, wie sie die Bamberger Verfassung von 1919 mit der Entfernung aus dem Amt eindeutig festgesetzt hatte (vgl. § 56 III VU), war weder im Vorentwurf Hoegners

noch im Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses explizit vorgesehen. Dies wurde lange Zeit nicht als Manko erkannt. Erst bei der zweiten Lesung des Ersten Hauptteils erkundigte sich der SPD-Fraktionsvorsitzende Albert Roßhaupter im Verfassungsausschuss, „welche Strafen […] erkannt werden können". Berichterstatter Hans Ehard (CSU) beschied ihn kurz und bündig: „Schuldspruch und unter Umständen Verlust des Amtes […]."[307] Diese für die Wirksamkeit des Instituts der Ministeranklage entscheidende Bestimmung sollte jedoch nicht in die Verfassung selbst, sondern nur in das Ausführungsgesetz über den Verfassungsgerichtshof aufgenommen werden. Obwohl die Ministeranklage „die besondere staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder" regelt, hatte der Verfassungsausschuss gegen diese Inkonsequenz keine Bedenken und stimmte zu. Auch Nawiaskys Handkommentar hält das Fehlen von Bestimmungen über den „Inhalt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs und die daran sich knüpfenden Rechtsfolgen" nur lapidar fest.[308] Vor dem Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung stellte Ehard beide Sanktionsmöglichkeiten nochmals – laut Verfassungstext jedoch unzutreffenderweise – ausdrücklich fest: „Bei Ministeranklagen entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Schuldfrage und spricht die Entfernung aus dem Amt aus, sofern sich der Betroffene noch im Amt befindet." Möglicherweise wollte Ehard so die geringe Wirksamkeit dieses parlamentarischen Kontrollinstruments kaschieren. Bei der Abstimmung über den gesamten Ersten Hauptteil der Verfassung wurde der Wortlaut des Art. 59 (Ministeranklage) nicht mehr vorgelesen, sondern gemeinsam mit den Art. 57 und 58 in cumulo zur Abstimmung gebracht. Das Plenum akzeptierte sie ohne Einwände. Zu Art. 61 (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs) stellte Dehler den Abänderungsantrag, dass der Landtag die Ministeranklage nicht nur „auf Antrag von 1/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl" erheben, sondern mit der gleichen Zahl (und nicht wie im Verfassungsentwurf vorgesehen mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl) bestätigen konnte. Dieser Antrag wurde abgelehnt.[309] Über den Modus der Amtsenthebung brachte indes auch das Ausführungsgesetz über den Verfassungsgerichtshof keine Klarheit, denn in § 34 des Gesetzes vom 22. Juli 1947 wurde als einzige Sanktion der Schuldspruch und nicht die Entfernung aus dem Amt aufgenommen.[310] Die Verfassungsgeber rechneten offenbar damit, dass die betroffenen Regierungsmitglieder im Falle eines Schuldspruchs ihr Amt von selbst aufgaben (zur Handhabung der Ministeranklage in der Verfassungswirklichkeit vgl. Kapitel 12.3).

Hatte der Landtag mit den Untersuchungsausschüssen und der Ministeranklage die Möglichkeit, Fehlverhalten der Regierung oder einzelner ihrer Mitglieder in konkreten Fällen aufzudecken und anzuprangern, so kam einem weiteren parlamentarischen Kontrollrecht für den politischen Alltag noch größeres Gewicht zu – dem Budgetrecht. Das Budget- oder Haushaltsrecht gehört zu den ältesten und wichtigsten Rechten eines Parlaments. Wer über Höhe und Verwendung der Finanzmittel des Staates beschließt, bestimmt die Politik entscheidend mit. Denn nur wenn die Finanzierung gesichert ist, kann die Regierung an die Umsetzung ihrer Vorhaben gehen. Auf den ersten Blick mutet es umso erstaunlicher an, dass die entsprechenden Bestimmungen in der Bayerischen Verfassung eher an zurückgesetzter Stelle aufscheinen. Da sie jedoch logischerweise mit dem Verwaltungshandeln verknüpft sind, wird ihre Einordnung unter den siebten Abschnitt des Ersten Hauptteils „Die Verwaltung" zumindest im Ansatz verständlich. Diese Einordnung geht bereits auf Hoegners Vorentwurf zurück. Im zweiten Abschnitt („Der Landtag") fehlt dort zum Budgetrecht jedes Wort. Der vierte Abschnitt („Die Gesetzgebung") liefert mit der Feststellung, dass auch der Staatshaushalt „vom Landtag durch formelles Gesuch festgestellt werden" muss und keinem Volksentscheid unterzogen werden darf, die Begründung für das parlamentarische Haushaltsrecht (Art. 38 [2] und 39 VE). Erst im fünften Abschnitt („Die Verwaltung") folgen weitere Bestim-

mungen: Demnach müsse für jedes Jahr ein Haushaltsplan mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates erstellt und „vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz“ verabschiedet werden. Die Haushaltsdauer betrug ein Jahr (Art. 47 VE). Im darauffolgenden Haushaltsjahr sollte der Finanzminister „zur Entlastung der Staatsregierung“ gegenüber dem Landtag Rechenschaft „über die Verwendung aller Staatseinnahmen“ ablegen (Art. 48 VE).

Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss fanden Hoegners Vorschläge weitgehend Zustimmung. Eine wichtige Ergänzung erfuhren die Bestimmungen im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung. Auf Anregung von Berichterstatter Josef Schwalber (CSU) und Hans Nawiasky wurde eine bereits aus der Bamberger Verfassung (vgl. § 79 III VU) bekannte Regelung ergänzt: Als „wichtiger verfassungsrechtlicher Grundsatz“ sollte festgelegt werden, dass „Ausgaben, die zur Deckung der Kosten bestehender, bereits bewilligter Einrichtungen und zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen des Staates erforderlich sind, […] in den Haushaltsplan eingestellt werden [müssen]“. Konkret hieß das, dass diese Ausgaben dem Bewilligungsrecht des Landtags entzogen sein sollten. Die Regierung sollte in diesem Punkt deutlich gestärkt werden. Schwalber wies darauf hin, dass die Staatsregierung die Möglichkeit haben müsse, den Haushalt unter Zugrundelegung des Vorjahreshaushalts auch dann weiterzuführen, wenn der aktuelle Etat nicht rechtzeitig verabschiedet werde. Diese ebenfalls bereits 1919 verankerte Regelung (vgl. § 80 II VU) akzeptierte der Ausschuss (zu den daraus resultierenden Folgen für die Verfassungswirklichkeit vgl. Kapitel 11).[311]

Nawiasky regte weitere Ergänzungen an. So sollte analog zur Bamberger Verfassung (vgl. § 81 VU) zunächst der Staatsregierung die Möglichkeit eröffnet werden, sämtliche im Landtag beschlossenen Etaterhöhungen an das Plenum zur nochmaligen Beratung zurückzuverweisen. Die Erhöhungen sollten nur dann wirksam bleiben, „wenn sie [bei der von der Staatsregierung erzwungenen neuerlichen Abstimmung] mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bestätigt werden“.[312] Die Tragweite und Brisanz dieser Bestimmung wurde zunächst nicht erkannt. Josef Seifried (SPD) begrüßte sie sogar als Mitberichterstatter, „weil sie die Regierung davor schützt, daß ihr bestimmte finanzielle Festlegungen […] durch Mehrheitsbeschlüsse des Landtags aufoktroyiert werden können“. Auch Josef Schwalber widersprach der Anregung nicht und machte seine Zustimmung nur davon abhängig, dass der Mitwirkung einer möglichen zweiten Kammer nicht der Weg verbaut werde. Es war der KPD-Abgeordnete Hermann Schirmer, der vor der Abstimmung als erster gegen diese Bestimmung protestierte. In ihr sah er „wiederum eine Beeinträchtigung der Rechte der Abgeordneten“. Die Staatsregierung werde auf diese Weise ermächtigt, „einen Beschluß des Landtags, der ergangen ist, weil die Abgeordneten zum Beispiel der Auffassung waren, daß die im Haushaltsplan eingesetzte Summe für Sozialausgaben zu niedrig ist, illusorisch zu machen, indem sie Einspruch erhebt“. Erst infolge dieser Kritik scheint auch Seifried umgedacht zu haben. In Anwesenheit des verspätet zur Sitzung erschienenen Ministerpräsidenten Hoegner ruderte er zurück und lehnte die Zustimmungspflicht einer Zweidrittelmehrheit ab, „weil sie […] die Rechte der Volksvertretung zu sehr beschneidet“. Hoegner erteilte Seifried eine Lektion, indem er ausdrücklich feststellte: „Namens der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich erklären, daß wir eine so weitgehende Beschneidung der Rechte der Volksvertretung nicht mitmachen.“ Eine Zweidrittelmehrheit sei völlig unangemessen und käme „nur für Verfassungsänderungen“ in Betracht. Da dieser Argumentation auch Hans Ehard folgte, erklärte Hans Nawiasky, dass es nicht „bei dieser Schärfe bleiben muß“. Es käme nur darauf an, „daß die Regierung die Möglichkeit hat einzuwenden, daß sie die Ausgaben nicht decken kann. Sonst beschließt der Landtag einfach zehn Millionen für einen Zweck einzusetzen und der Finanzminister rauft sich die letzten Haare aus und kann nichts

machen." Ehard erwies sich bei der Diskussion als weitsichtigster Pragmatiker. Er empfahl dringend festzulegen, „daß der Landtag bei Neubewilligungen gleichzeitig für Einnahmen zu sorgen hat". Eine Ausgabenerhöhung war also nur bei entsprechender Kostendeckung möglich. „Wie der Landtag zur Deckung kommt, soll man ihm überlassen." Möglich sei, „daß der Landtag eine Verschiebung innerhalb des Haushalts vollzieht oder versucht, eine zusätzliche Deckung zu finden". Die Zweidrittelmehrheit könne wegfallen. In diesem Sinne stimmte der Ausschuss mit allen gegen eine Stimme der Möglichkeit eines „suspensive[n] Veto[s]" für die Staatsregierung (Nawiasky) zu.[313] Im Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung wurden die entsprechenden Artikel zum Budgetrecht des Landtags (vgl. Art. 78–82 BV) am 19. September 1946 ohne Diskussion einstimmig bzw. „mit großer Mehrheit" angenommen.[314] Auch in diesem Fall wurde demnach die Position der Exekutive gegenüber der Legislative gestärkt, um – wie es die Beteiligten aus der Weimarer Zeit zu kennen glaubten – „einer etwa auf Popularitätshascherei gegründeten allzu großen Ausgabefreudigkeit des Landtags einen Riegel vorzuschieben" (zur Frage, ob sich diese Regelungen in der Verfassungswirklichkeit bewährten, vgl. Kapitel 11.3–11.6).[315]

Im Vorentwurf von Ministerpräsident Hoegner blieb das Gesetzgebungsrecht dem Landtag und der wahlberechtigten Bevölkerung direkt vorbehalten. Um Missbrauch auszuschließen, sollte es „nicht auf Vollzugsbehörden oder Gerichte" übertragbar sein (Art. 38 [3], 39 VE). Im Vorbereitenden Verfassungsausschuss wurde der Zusatz „auf Vollzugsbehörden oder Gerichte" wieder gestrichen. Dies ging auf Nawiasky zurück, der betonte, dass „Vollzugsbehörden ermächtigt werden [könnten], Rechtsverordnungen, die Gesetze im materiellen Sinne seien, zu erlassen".[316] Ergänzend legte dagegen der Verfassungsausschuss fest, dass der Landtag das Recht der Gesetzgebung auch nicht auf seine Untergliederungen, wie etwa seine Ausschüsse, übertragen durfte (vgl. Art. 70 Abs. 3 BV).[317] Darüber hinaus sollten – anders als in der Bamberger Verfassung von 1919 vorgesehen – zukünftig sämtliche „für alle geltenden Gebote und Verbote […] der Gesetzesform" bedürfen und damit der Zustimmungspflicht des Landtags unterliegen (Art. 70 Abs. 1 BV). Hierin dokumentiert sich eine seltene Stärkung der Legislative in ihrer Kernkompetenz. Keine Angaben wurden dagegen gemacht, wie viele Lesungen das Gesetzgebungsverfahren im Landtag durchlaufen sollte. Ebenso im Vagen blieb, auf welche Weise der Landtag Staatsverträgen zustimmen sollte (vgl. Art. 72 Abs. 2 BV) und wie der Ministerpräsident entscheiden sollte, ob ein Gesetz, das er auszufertigen hatte, „verfassungsmäßig zustande gekommen[ ]" war (Art. 76 Abs. 1 BV).[318] Gegen diese Regelung erhebt Helmut Kalkbrenner aus späterer Sicht große Einwände. Er sieht in ihr einen „Anachronismus aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie" und plädiert für die Ausfertigung der Gesetze durch den Landtagspräsidenten, denn: „Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner Gesetze hat das Parlament selbst und allein zu tragen […]."[319]

Verfassungsänderungen sollten prinzipiell möglich, jedoch mit hohen Hürden verbunden sein. Entsprechende Anträge mussten vom Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit auf den Weg gebracht und dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Vorbereitende Verfassungssausschuss bezog sich dabei auf die Festlegung der US-Militärregierung, dass bereits über die Annahme der Verfassung ein Volksentscheid stattfinden musste.[320] Ferner bestand die Hoffnung, auf diese Weise verhindern zu können, dass die Verfassung leichtfertig modifiziert würde. Auf Vorschlag Nawiaskys wurde festgeschrieben, dass Verfassungsänderungen „in den Text der Verfassung" aufgenommen werden mussten: „Der Verfassung müsse man ein besonderes Relief geben. Wenn man sie ändere, solle man sich auch klar machen, was man tue und deshalb die Änderung in die Verfassung hineinschreiben."[321]

Im Verfassungsausschuss brachte Hoegner den Vorschlag ein, dass Verfassungsänderungen, die „dem demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen“, nicht möglich sein sollten. Zur Begründung verwies er auf die Erfahrungen bei der Machtübernahme der Nationalsozialisten. Künftig werde es ausgeschlossen sein, dass die Verfassung durch ein „Ermächtigungsgesetz […] aus den Angeln gehoben“ und durch eine Diktatur abgelöst werde: „Wir sind der Auffassung, daß eine Änderung der demokratischen Einrichtungen oder des demokratischen Grundgedankens der ganzen Verfassung, also eine Änderung der Volksherrschaft, nicht auf dem Wege einer normalen Verfassungsänderung vor sich gehen kann, sondern lediglich durch eine siegreiche Revolution […].“[322] Carl Lacherbauer forderte ergänzend, den Schutz der Verfassung zusätzlich dadurch zu stärken, dass undemokratische Gesetzentwürfe noch nicht einmal in den Landtag eingebracht werden dürften. Hans Ehard widersprach. Er plädierte dafür, die neue Verfassung trotz aller nötigen Schutzmaßnahmen „variabel“ zu halten: „Die Zukunft lacht uns ja aus, wenn wir ihr heute weismachen wollen, daß nur das, genau so, in ganz genau derselben Formulierung, wie wir das im Ausschuß, im Landtag oder in der jetzigen Zeit erklären, allein richtig ist.“ Es reiche daher, Verfassungsänderungen zu verbieten, die dem „demokratischen Grundgedanken“ derselben widersprächen. Wichtig sei zu akzeptieren, dass „auch die Demokratie in verschiedener Form ausgestalte[t]“ werden könne. „Sie darf nur nicht an die Grenze der Gewaltherrschaft einer einzelnen Partei oder einer kleinen Gruppe oder einer einzelnen Person hinrücken.“[323] Der Ausschuss schloss sich dieser Sicht an und legte als Prüfungsinstanz den Staatsgerichtshof (Verfassungsgerichtshof) fest. Unklar blieb jedoch, welche demokratischen Grundgedanken der Verfassung innewohnen.[324]

Eine heftige Debatte entbrannte um die von Hoegner aufgeworfene Frage, ob dem Landtag, genauer gesagt einer Minderheit seiner Abgeordneten, das Recht eingeräumt werden sollte, einen Volksentscheid über ein bereits beschlossenes Gesetz herbeizuführen. Während Alfred Loritz (WAV) als Quorum dafür ein Viertel der Mitgliederzahl des Landtags vorsah, plädierte Hoegner für zwei Fünftel. Ehard verwies auf die weitreichenden Konsequenzen einer solchen Regelung: Sollte die Bevölkerung gegen einen Landtagsbeschluss abstimmen, müssten der Landtag aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben werden. Destabilisierung wäre die Folge, die man gerade vermeiden wolle: „Auch ein Landtagsbeschluß müßte irgendeine Stabilität besitzen, genauso wie man für die Regierung eine Stabilisierung verlangt. […] Wir bemühen uns, auch das Ansehen des Parlaments in der neuzuschaffenden Demokratie verfassungsmäßig zu untermauern.“ Es gehe im Endeffekt darum, „am Aufbau einer sachlichen, disziplinierten Demokratie mitzuwirken“. Dieses Ziel sei gefährdet, wenn über strittige Beschlüsse Volksabstimmungen abgehalten würden. Hoegner widersprach dem entschieden und forderte, „das Volk als gleichberechtigten Faktor, ja als das höchste Organ des Staates an[zu]erkennen“. Er stellte lakonisch fest: „[…] wenn die Mehrheit des Parlaments einmal überstimmt wird, dann hat eben das Volk als Souverän anders entschieden und die Angelegenheit damit erledigt […]“. Dehler verteidigte Hoegner und unterstrich die Bedeutung einer solchen Regelung, da „die Minderheit des Parlaments […] sich gerade im Laufe der Entwicklung eines Parlaments unterdrückt fühlen [könne] und […] die Möglichkeit haben [müsse], sich gegen das Gesetz [zu] wenden“. Außerdem müsste auch die Staatsregierung die Möglichkeit haben, das Volk zur Entscheidung anzurufen. Der Geistliche Rat Wolfgang Prechtl (CSU) befürchtete unter dieser Voraussetzung dagegen eine Intensivierung des Parteienstreits und eine Schwächung des Landtags, „denn schließlich wird immer die Minderheit unwillig sein, wenn sie von der Mehrheit überstimmt ist“. Hoegner entgegnete, dass eine Einschaltung der Wahlbürger „ein Mittel zur Erziehung des Volkes zur Demokratie“ darstelle. Sein eigentlicher Impetus dürfte jedoch aus der Furcht erwachsen sein, dass die CSU mit ihrer – aus Sicht der SPD auch bei den Landtagswahlen zu

erwartenden – absoluten Mehrheit im Landtag ganz nach ihrem Belieben würde regieren können. In diesem Fall hätte sich für die kleinen Parteien in Form der von Loritz und Hoegner skizzierten Aufhebungsbeschlüsse ein Hebel gegen unliebsame Landtagsentscheidungen und damit gegen die politische Mehrheit im Landtag geboten. Hoegner hoffte darauf, dass „sowohl die Opposition als auch die Mehrheit zum Verantwortungsbewußtsein gegenüber dem Ganzen erzogen [würden], wenn gegen eine Überspannung ihrer Macht das Volk angerufen werden" könnte. Nachdem der Antrag Loritz', das Volk bereits auf Verlangen eines Viertels der Abgeordneten zu befragen, vom Verfassungsausschuss klar abgelehnt worden war, kam es zur Abstimmung über den Antrag Hoegners, der dafür zwei Fünftel vorsehen wollte. Mit 12 gegen neun Stimmen lehnte der Ausschuss auch diesen Antrag ab. Obwohl das Protokoll keine namentliche Abstimmung vermerkt, ist davon auszugehen, dass alle CSU-Abgeordneten (12) gegen die Vertreter von SPD, FDP, KPD und WAV (neun) stimmten.[325] Hoegner hatte sich hier zum Anwalt der kleinen Parteien gemacht – und gegen die absolute Mehrheit der CSU verloren. Im Mai 2013 sollte die Debatte von 1946 neu aufleben – nun auf Bundesebene. Wieder war es die SPD, die per Gesetzentwurf versuchte, ein „‚volksbegehrtes Referendum'" durchzusetzen. Demnach sollte auf Antrag von einer Million Wahlberechtigter „ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz wieder aufgehoben werden" können. Als Begründung gab der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Thomas Oppermann, den gewachsenen Gestaltungswillen der Bevölkerung an: „‚Die Bürger wollen heute nicht mehr darauf beschränkt sein, alle vier Jahre die politische Grundrichtung zu bestimmen, sondern wollen auch dazwischen punktuell über wichtige Fragen entscheiden' […]." Während FDP und Grüne den Vorstoß begrüßten, lehnten ihn CDU/CSU mit Verweis auf die eingespielte Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie ab.[326] Der Gesetzentwurf wurde am 14. Juni 2013 nach der Ersten Lesung im Bundestag zur weiteren Beratung an die Ausschüsse verwiesen.[327]

Die Stellung der Abgeordneten ist durch drei Charakteristika gekennzeichnet: die Freiheit des Mandats, die Indemnität und die Immunität. Die Freiheit des Mandats meint, dass die Landtagsmitglieder „Vertreter des gesamten Volkes, nicht nur einer Partei" sind. Als solche sind sie „nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden" (Art. 13 BV). Streng genommen sind die Abgeordneten damit weder an konkrete Wähleraufträge noch an Vorgaben der Fraktionen zum Abstimmungsverhalten gebunden. Sie können ihr Mandat vor Ablauf der Legislaturperiode nur durch freiwilligen Verzicht oder strafrechtliche Aberkennung verlieren, jedoch „nicht durch Mißtrauensvotum der Wähler oder durch Ausschluß aus der Fraktion".[328] Das freie Mandat ermöglicht im Gegensatz zum imperativen Mandat, das den Abgeordneten auf konkrete Handlungsaufträge festlegt, „von der Mehrheit getragene Entscheidungen" und ist damit „Voraussetzung jeder parlamentarischen Versammlung, die zu eindeutigen Entscheidungen fähig sein soll".[329] Es steht dabei nicht zwingend im Widerspruch zum jeden Abgeordneten prägenden Einfluss von Parteien oder Fraktionen, wie Peter Lerche betont. Es dient vielmehr dazu, „daß es dem einzelnen Abgeordneten speziell gegenüber der ihn tragenden Gruppe, politischen Partei oder Fraktion einen Mindestfreiraum verschafft".[330]

Die Indemnität schützt die Abgeordneten vor dienstlicher oder gerichtlicher Verfolgung für Abstimmungen (vgl. Art. 27 BV). Sie wirkt auch nach Ablauf des Abgeordnetenmandats weiter.[331] Aufgrund ihrer Immunität dürfen die Mitglieder des Landtags nur mit Zustimmung des Landtags „während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden" – „es sei denn, daß [sie] bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen" wurden (Art. 28 Abs. 1 BV). Strafverfahren, Haft oder eine andere

Einschränkung der persönlichen Freiheit der Abgeordneten müssen auf Verlangen des Landtags „für die Dauer der Tagung aufgehoben“ werden. Einzige Ausnahme: Der Abgeordnete hat sich eines unpolitischen Verbrechens schuldig gemacht. „Ob dieser Fall vorliegt, entscheidet der Landtag“ (Art. 28 Abs. 3 BV; zur Aufhebung der Immunität und Strafverfolgung von Landtagsabgeordneten vgl. Kapitel 15.1).

Ferner verfügen die Abgeordneten über ein Zeugnisverweigerungsrecht. Demnach sind sie „berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertrauen oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufes Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern“ (Art. 29 Abs. 1 BV). Für eine Untersuchung oder Beschlagnahme innerhalb des Landtagsgebäudes ist die Zustimmung des Landtagspräsidenten erforderlich (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV).

4.7 Die Konzeption des Verfassungsgerichtshofs

Die Institution des Staatsgerichtshofs war bereits in der Bamberger Verfassung von 1919 angelegt (vgl. § 70 VU). Vor ihm sollten Anklagen gegen Minister und Abgeordnete ebenso verhandelt werden wie Verfassungsbeschwerden einzelner Bürger oder Streitigkeiten oberster Verfassungsorgane. Die für seine Zusammensetzung, Kompetenzen und Zuständigkeiten relevanten Bestimmungen waren über die Verfassung verstreut. Durch die Einführung des Verfassungsgerichtshofs in der Bayerischen Verfassung von 1946 sollte „der Verfassungs- und Rechtsstaat […] eine Krönung erhalten“. Im Vorentwurf Wilhelm Hoegners (SPD) finden sich bereits zahlreiche, verstreut untergebrachte Bestimmungen zu Funktionen und Zusammensetzung einer hier noch „Staatsgerichtshof“ genannten Institution. Diese blieben auch im Vorbereitenden Verfassungsausschuss ohne Einwände. Erst im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung plädierte der Staatsrechtler Hans Nawiasky für eine Zusammenfassung der Bestimmungen zu einem eigenen Abschnitt, „um dadurch die grundsätzliche Bedeutung der Institution einer zentralen Verfassungsgerichtsbarkeit markant zum Ausdruck zu bringen“.[332] Vor dem Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung stellte Hans Ehard den auf Antrag Carl Lacherbauers (beide CSU) so bezeichneten „Verfassungsgerichtshof“ als „das oberste Gericht für staatsrechtliche Fragen“ vor. Im Falle von Verletzungen der Verfassung oder Gesetzen durch Regierungsmitglieder sollten diese vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden können (Ministeranklage). Analog dazu waren auch Anklagen gegen Landtagsabgeordnete möglich, sofern diese, wie Ehard hervorhob, etwa „vorsätzlich Mitteilungen, deren Geheimhaltung in einer Sitzung des Landtags oder einer seiner Ausschüsse beschlossen worden ist“, an Dritte weitergaben.[333]

In den Zuständigkeitsbereich des Verfassungsgerichtshofs fielen die Verhandlung von Normenkontrollklagen (Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen), Wahl- und Organstreitigkeiten, Verfassungsbeschwerden (bei Verletzung verfassungsmäßiger Rechte Einzelner) sowie Popularklagen (vgl. Art. 98 BV Satz 4). Das Institut der Popularklage wurde auf ausdrücklichen Wunsch der Militärregierung in die Verfassung aufgenommen: Der Verfassungsgerichtshof wurde dazu verpflichtet, Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die Grundrechte verfassungswidrig einschränken.[334]

Im Verfassungsausschuss lehnte Hermann Schirmer (KPD) den Verfassungsgerichtshof prinzipiell ab. Er stellte fest, „daß die höchste Instanz die Volksvertretung sein muß, die auch nicht von einem

Verfassungsgerichtshof eingeengt sein soll". Sehr viel eher könne er einem „Ausschuß" zustimmen, „der von der Volksvertretung gewählt wird". Unterstützung fand Schirmer nur bei Fritz Linnert (FDP). Dieser schlug einen Gerichtshof vor, der „aus Vertretern des Landtags zusammengesetzt wird".[335] Im Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung war es erneut nur die KPD, die die Einführung eines Verfassungsgerichtshofs ablehnte. Lacherbauer verteidigte den Verfassungsgerichtshof dagegen als „sehr wichtiges Kontrollorgan unseres Verfassungslebens", der „die oberste Rechtsgarantie für ein verfassungsmäßiges Funktionieren aller Staatsorgane bieten" solle. Er betonte, „daß die überwiegende Zahl der Richter vom Landtag gewählt wird".[336] Die Verfassunggebende Landesversammlung nahm den Abschnitt über den Verfassungsgerichtshof „mit großer Mehrheit" an (zur Einschaltung des Verfassungsgerichtshofs bei Streitfällen zwischen Landtag und Regierung vgl. Kapitel 12.3).[337]

4.8 Der Einfluss der US-Militärregierung auf das verfassungsmäßig festzulegende Verhältnis von Parlament und Regierung

Mit der Prüfung der Verfassungsentwürfe der drei Länder der US-Zone, Bayern, Hessen und Württemberg-Baden, waren bei der Militärregierung OMGUS-Civil Administration Division (CAD) und ein ihr direkt unterstelltes „Interdivisional Committee on German Governmental Structures" (ICOGS) beauftragt.[338] Am 23. Juli 1946 erstellte ICOGS eine Liste mit zehn „vital points" als Bemessungsgrundlage für das neu entstehende Verfassungsrecht. Danach galt etwa die Einführung des Amts eines Staatspräsidenten als prinzipiell unproblematisch (vgl. Kapitel 4.5). Voraussetzung war jedoch, dass die Amtsdauer überschaubar blieb und die Verfassung eine „parlamentarische Regierung" vorsah.[339] Die Regierung sollte über eine feste Amtsdauer verfügen – gerade auch als Vorbild für eine später zu verwirklichende interzonale Staatsebene. Aufgrund des in den USA ausgeprägten Minderheitenschutzes wurde die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuss in Bayern angestrebte Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene als zu hoch eingeschätzt. Keinerlei Einwände gab es gegen die Einführung einer zweiten Parlamentskammer – allerdings sollte diese wie die erste vom Volk gewählt werden.[340]

Alle drei Entwürfe wurden den amerikanischen Anforderungen weitgehend gerecht. Im Prüfbericht vom 31. Juli 1946 kam ICOGS zum Schluss, dass es allein Sache der Deutschen sei, ob sie ein parlamentarisches System mit Misstrauensvotum oder fester Amtsdauer einer Regierung installierten.[341] Prinzipielle Bedingung war jedoch, dass „die Regierung sich dem demokratischen Erfordernis häufiger (‚frequent') Wahlen unterwarf". Für den Fall, dass ein parlamentarisches System mit Misstrauensvotum geschaffen würde, war das Amt eines Staatspräsidenten sogar erwünscht. Die Amerikaner hofften, der Regierung auf diese Weise zu mehr Stabilität und Kontinuität zu verhelfen. Sollte dagegen die feste Amtsdauer der Regierung festgeschrieben werden, barg die Existenz eines Staatspräsidenten aus Sicht von ICOGS „die Gefahr von inneren Macht- und Kompetenzkämpfen". ICOGS billigte die Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer, bestand aber darauf, dass diese entweder direkt vom Volk oder nach demokratischen Prinzipien zumindest indirekt gewählt wurde. Die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuss vorgeschlagene Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene wurde im Gegensatz zu den „vital points" vom 23. Juli 1946 nicht mehr moniert.[342]

Im Hinblick auf die Einführung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten intervenierte ICOGS gegen dessen Machtbefugnisse. Insbesondere das Recht, Grundrechte außer Kraft zu

setzen, solange erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestand, wurde vehement kritisiert. Als völlig inakzeptabel gebrandmarkt wurde sein Vetorecht gegen Gesetze des Landtags und Entscheidungen der Regierung, die „die gesamte politische Lage des Landes negativ beeinflußt“ hätten. Ebenso negativ wertete ICOGS den Einfluss des Staatspräsidenten auf die Regierungsbildung, besonders das Recht, nach zweimaliger Ablehnung des von ihm vorgeschlagenen Ministerpräsidentenkandidaten den Regierungschef ohne Mitwirkung des Landtags im Alleingang berufen zu können.[343]

General Lucius D. Clay teilte die Ansichten der ICOGS- und CAD-Experten nicht in allen Punkten. Der korporativen Gliederung einer zweiten Parlamentskammer wollte er im Gegensatz zu den ICOGS-Empfehlungen nicht die Zustimmung versagen – gerade für den schließlich in Bayern eingetretenen Fall, dass die zweite Kammer (Senat) nur beratende Funktion hatte. Insgesamt forderte Clay seinen Stab zu mehr Zurückhaltung gegenüber den Bemühungen der Deutschen auf, neues Verfassungsrecht zu schaffen.[344] Diese Politik des „hands-off“ war innerhalb der Militärregierung keineswegs unumstritten. Insbesondere Robert D. Murphy, politischer Berater des US-Außenministeriums bei OMGUS, befürchtete, dass die Vereinigten Staaten auf diese Weise wichtige Einflussmöglichkeiten preisgeben und am Ende vor Verfassungen stünden, die im schlimmsten Fall abgelehnt werden müssten. Nachdem er unter Umgehung des Dienstwegs seine Bedenken an Clay vorbei direkt der US-amerikanischen Regierung mitgeteilt hatte, versuchte Washington Clay entsprechend zu beeinflussen. Um selbst an der Bewertung des Verfassungstextes beteiligt zu werden, baten Kriegs- und Außenministerium um Übermittlung des Entwurfs des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Clay, der über diese Einmischung äußerst ungehalten war, gab schließlich nach und legte den gewünschten Entwurf zur Prüfung in Washington vor. Im begleitenden Telegramm an das ihm vorgesetzte US-Kriegsministerium beharrte er jedoch auf seiner Politik der Zurückhaltung. Er rückte nicht von seiner Überzeugung ab, dass die Verfassunggebenden Versammlungen ohne amerikanische Bevormundung arbeiten müssten. Er werde genau darauf achten, dass die Verfassungen den allgemeinen demokratischen Prinzipien entsprächen. Darüber hinaus dürfe jedoch nicht eingegriffen werden, denn die Verfassungen hätten nur dann die Chance, von den Deutschen akzeptiert zu werden, wenn sie ohne amerikanisches Diktat entstünden. Kriegs- und Außenministerium legten Clay das Ergebnis ihrer Prüfungen am 5. September 1946 vor. Gegen die feste Amtsdauer der Regierung hatten sie keine Einwände, sorgten sich aber, wie eine effektive parlamentarische Kontrolle möglich sein sollte. Für Clay war damit der Einbindung der übergeordneten Stellen in Washington zunächst Genüge getan. Welche der Forderungen er an die bayerischen Verfassungsgeber weiterleiten würde, behielt er sich selbst vor.[345]

Im Gegensatz zu den Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses nahm die Militärregierung an der Arbeit des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung sehr viel größeren Anteil. Wie sie sich die eigene Einflussnahme auf den Fortgang der Beratungen vorstellte, verdeutlichte der stellvertretende Direktor von OMGUS-CAD, Roger H. Wells, am 7. August 1946 vor dem Verfassungsausschuss. Wells erklärte, dass insgesamt nur mit geringfügigem Korrekturbedarf seitens OMGUS zu rechnen sei. Gleichzeitig warb er dafür, in einen permanenten Meinungsaustausch einzutreten, um „Mißverständnisse“ zu vermeiden: „Wir stehen Ihnen zur Verfügung und würden gern von Zeit zu Zeit zwanglos mit Ihnen zusammenkommen. Wir beabsichtigen nicht, an irgendwelchen Sitzungen ihrer Ausschüsse oder der Verfassunggebenden Landesversammlung selbst teilzunehmen, aber wir hoffen, daß die Fraktionsführer und die Mit-

glieder des Verfassungsausschusses ihre Probleme frei und ungezwungen mit uns besprechen werden."[346] Ganz im Sinne Clays sollte es also möglichst nicht zu einer direkten, sondern maximal zu einer indirekten Einflussnahme im Rahmen von Hintergrundgesprächen mit den parlamentarischen Funktionsträgern kommen.

In Abweichung zu dieser Willensbekundung entsandte die Militärregierung allerdings einen ständigen „Beobachter" in den Verfassungsausschuss, „der aber in die Verhandlungen nicht eingriff, sondern nur laufend an seine Behörde berichtete".[347] Der Meinungsaustausch lief in der Praxis über Wells und führende Politiker wie Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD). Schenkt man den Darstellungen Hoegners und des Staatsrechtsgelehrten Hans Nawiasky Glauben, wurden die Besprechungen in höflicher und freundschaftlicher Atmosphäre geführt. Zu berücksichtigen bleibt dabei jedoch, dass die Verfassungsgeber selbst ein fundamentales Interesse daran hatten, den Einfluss der Amerikaner auf die Beratungen als so gering wie möglich darzustellen, denn nur so konnte die Verfassung als genuin bayerisches und nicht oktroyiertes Werk erscheinen.[348]

Karl-Ulrich Gelberg weist zu Recht darauf hin, dass der amerikanische Einfluss in der Praxis erheblich höher gewesen sein dürfte, als er in bayerischen Quellen durchscheint.[349] Dem entspricht die Einschätzung der tatsächlichen Machtverhältnisse durch Mitglieder der Verfassunggebenden Landesversammlung. Ihnen war durchaus bewusst, wer im Zweifelsfall das Sagen hatte. So erklärte etwa der CSU-Abgeordnete Carl Lacherbauer am 26. Juli 1946 vor dem Verfassungsausschuss: „Wir müssen […] unterscheiden zwischen einem souveränen Bayerischen Staat und einem Staat, wie wir ihn zur Zeit haben, wo die Souveränität nicht bei unseren Organen liegt; hier vollzieht sich die Rechtssetzung und die Verwaltung nach ganz anderen Regeln, als wie wir sie in der Verfassung wählen und festlegen. Ich glaube, daß auch, soweit die Militärregierung Aufträge erteilt, weder ein Minister, noch ein Ministerpräsident, noch auch der kleinste Bürger nach irgend einer gesetzlichen Norm zu fragen braucht, sondern er braucht sich bloß auf den Auftrag der Militärverwaltung berufen."[350]

Der am 19. September 1946 verabschiedete vorläufige Verfassungsentwurf wurde am folgenden Tag der Militärregierung vorgelegt. Die Prüfung erfolgte in mehreren Schritten. Als erstes nahm ICOGS am 22. September 1946 Stellung. Hinsichtlich des Verhältnisses von Parlament und Regierung enthielt der Bericht keine Monita. Die zweite Prüfung erfolgte durch OMGUS-CAD in einem Memorandum vom 6. Oktober 1946. Darin wurden verschiedene Punkte aufgeführt, die nach Meinung der Autoren unbedingt geändert werden mussten. Dazu gehörte neben dem Ausschluss der Öffentlichkeit aus Landtagsverhandlungen, dass bei Normenkontrollklagen keine gewählten Richter bei den Verhandlungen des Verfassungsgerichtshofs beteiligt sein durften, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Clay teilte am 7. Oktober 1946 dem Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung, Michael Horlacher (CSU), die Änderungswünsche als konkrete Handlungsanweisungen mit.[351]

Der Verfassungsausschuss kam daraufhin am 11. Oktober 1946 zu einer weiteren Sitzung zusammen und stimmte den Änderungswünschen der Militärregierung zu. So wurden bei Verhandlungen des Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen dem Landtag angehörende Laienrichter ausgeschlossen (vgl. Art. 68 Abs. 2b BV), um von vorneherein einen Interessenskonflikt zu vermeiden und das Prinzip der Gewaltenteilung zu wahren.[352] Berufsrichter am Verfassungsgerichtshof durften prinzipiell nicht dem Landtag oder dem Senat angehören (vgl.

Art. 68 Abs. 3 BV). Ministerpräsident Wilhelm Hoegner und Berichterstatter Hans Ehard (CSU) nutzten die Gelegenheit, um den Verfassungsausschuss für eine weitere Änderung zu gewinnen: Die Bestellung der Berufsrichter sollte nicht – wie ursprünglich vorgesehen – in Form einer Ernennung durch die Staatsregierung, sondern per Wahl des Landtags erfolgen (vgl. Art. 68 Abs. 3 BV). Zehn vom Landtag gewählte Laienrichter sollten dagegen dem Verfassungsgerichtshof im Falle der Verhandlung über eine Ministeranklage angehören (vgl. Art. 68 Abs. 2a BV).[353]

Die massivste Kritik erntete der Verfassungsentwurf von der dritten und letzten Prüfungsinstanz in Washington. Am 13. und 15. Oktober 1946 legten Kriegs- und Außenministerium ihre Berichte vor. Darin äußerten sie schwere Bedenken gegenüber dem speziell bayerischen Regierungssystem (Art. 44 Abs. 3 BV): Der Verzicht auf das Misstrauensvotum bei gleichzeitiger Verpflichtung des Ministerpräsidenten zurückzutreten, sobald eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Landtag nicht mehr möglich sei, wurde als unpraktikabel, die Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene als zu hoch abgelehnt. Insgesamt seien fundamentale demokratische Prinzipien in der Verfassung nicht sichergestellt. Der Ministerpräsident müsse auch während der Legislaturperiode abgewählt werden können und auch seinerseits die Befugnis zur Auflösung des Landtags und zur Anberaumung von Neuwahlen haben.[354] Clay war jedoch nicht bereit, Kriegs- und Außenministerium in allen Kritikpunkten Recht zu geben. Nur die auch bereits von OMGUS monierten Bestimmungen sollten im endgültigen Verfassungsentwurf geändert werden. So wollte er weder am fehlenden Misstrauensvotum noch an der Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene mehr rütteln. Clay argumentierte gegenüber Washington, dass alle Regelungen auf kompliziert ausgehandelten Kompromissen zwischen den Parteien beruhten. Würden sie durch eine direkte Anweisung der Militärregierung verworfen, drohe die Annahme der Verfassung im Volksentscheid zu scheitern. Bereits zu diesem Zeitpunkt war es im Genehmigungsverfahren zu so gravierenden Verzögerungen gekommen, dass die Verabschiedung des endgültigen Verfassungsentwurfs vom 19. auf den 26. Oktober 1946 verschoben werden musste.[355] Clays Intervention hatte Erfolg: Washington ließ sich von seiner Argumentation überzeugen und gestand ihm die Entscheidung darüber zu, welche Änderungswünsche als maßgebend anzusehen seien.[356]

Daraufhin stellte Wells am 22. Oktober 1946 dem Verfassungsausschuss den Forderungskatalog Washingtons als reine „Anmerkungen" vor. Konkrete Handlungsanweisungen waren damit nicht verbunden. Clay hatte sich zu diesem Schritt entschlossen, um der Regierung in Washington einerseits seinen guten Willen zu demonstrieren, ihre Änderungswünsche weiterzuleiten. Andererseits vermied er es so, die Verfassungsgeber erneut unter Handlungsdruck zu setzen. Seine Taktik ging auf, der Ausschuss stimmte auch diesen Änderungswünschen zu. So wurde etwa der Passus zur Wahl der Senatoren in Art. 36 um die Formel „nach demokratischen Grundsätzen" ergänzt.[357] Jedoch wurden längst nicht alle Änderungswünsche der Amerikaner berücksichtigt: Der Verfassungsausschuss weigerte sich, die Regelung der Größe von Stimmkreisen der Wahlgesetzgebung zu überlassen (vgl. Art. 14 Abs. 1 BV). Ebenfalls nicht nachgekommen ist er der Forderung, die Zehn-Prozent-Sperrklausel auf Wahlkreisebene zu überdenken. Hierin spiegelt sich auch ein gewachsenes Selbstbewusstsein der handelnden Akteure auf bayerischer Seite wider. Sprechendes Zeugnis davon ist der Hinweis von CSU-Fraktionschef Alois Hundhammer, dass viele „Ratschläge der Militärregierung [...] als bloße Anregungen bezeichnet werden, ohne daß wir sie etwa als Weisung zu betrachten hätten".[358]

4.9 Die kontroverse Bewertung des bayerischen Regierungssystems in der Forschung

Die Ausgestaltung des Verhältnisses Parlament – Regierung in der Bayerischen Verfassung wird in der Forschung bis heute kontrovers diskutiert. Die Debatte dreht sich im Wesentlichen um zwei Problemkreise: den Wegfall des parlamentarischen Misstrauensvotums und die Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten im Fall des Vertrauensverlusts im Landtag. Hinzu kommen Einschätzungsfragen der Stellung des Ministerpräsidenten und des Landtags im politischen System des Freistaats. Unstrittig ist, dass die Verfassungsgeber auf eine eindeutige Stärkung der Regierung abzielten. Ebenfalls Konsens herrscht in der Einschätzung, dass die Vermeidung ähnlich instabiler Regierungsverhältnisse wie in der Weimarer Republik als Hauptmotiv der Verfassungsgeber von 1946 für ihre Entscheidungen gelten kann. Georg Wannagat urteilt radikal, dass das Misstrauensvotum nur deshalb beseitigt werden konnte, „da die Regierung von dem steten Vertrauen des Landtages nicht abhängig ist".[359] Als Verteidigung gegen die aus dieser Sicht erwachsene zeitgenössische Kritik, die Regelung sei im Kern undemokratisch, hebt Hans Nawiasky in seinem Handkommentar ausdrücklich hervor, dass der Wegfall des Misstrauensvotums das parlamentarische Regierungssystem nicht beseitigen, sondern nur stabilisieren sollte: „Nur das Mißtrauensvotum als Mittel des Ministersturzes wurde radikal ausgeschaltet."[360] Eduard Schmidt schlussfolgert dagegen, dass die Verfassungsgeber den Grund für die politische Instabilität nach 1919 in einer Art „Parlamentsabsolutismus" sahen und deshalb akzeptierten, „daß das parlamentarische Regierungssystem in Bayern nicht voll verwirklicht" wurde. Er bezeichnet das bayerische Regierungssystem daher als „domestizierte[n] Parlamentarismus".[361] Auch Rainer A. Roth spricht von einem „‚disziplinierte[n]' parlamentarischen System" mit einer „Schwerpunktverlagerung zugunsten der Regierung".[362] Schließlich gesteht auch Günther Prechtel zu, dass das bayerische Regierungssystem nicht „den Typus eines ‚echten' parlamentarischen Systems' verkörpert". Er führt demgegenüber aber ins Feld, dass mit der in Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV eingeführten Rücktrittspflicht des Ministerpräsidenten im Fall des parlamentarischen Vertrauensverlusts zumindest der Versuch unternommen wurde, „eine gewisse ‚Übereinstimmung' von Regierung und Landtag herzustellen und aufrecht zu erhalten".[363] Karl Josef Beck führt die Abschaffung des Misstrauensvotums auf seine problematische Handhabe zurück: „Ein Mißtrauensvotum kommt dann zustande, wenn die Mehrheit des Parlaments die Regierung nicht mehr stützt. Fast immer liegt der Grund hierfür in politischen Verschiebungen innerhalb des Parlaments. Mit der Rechtmäßigkeit oder Zweckmäßigkeit der vorherigen Amtsführung der Regierung hat dies kaum etwas zu tun." Stattdessen eröffne Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV dem Landtag die Möglichkeit, „eine ihm mißliebige Staatsregierung zum Rücktritt zu zwingen, indem er eine Zusammenarbeit nicht nur vorübergehend und wegen einzelner Angelegenheiten verweigert". Gegen ein einzelnes Regierungsmitglied könne der Landtag allerdings „überhaupt nicht mehr vorgehen". Ihm bleibe nur, „durch politischen Druck auf den Ministerpräsidenten die Entlassung des betreffenden Mitglieds der Staatsregierung herbeizuführen".[364]

Barbara Fait schließt sich dagegen der zeitgenössischen Kritik am Wegfall des Misstrauensvotums uneingeschränkt an. Für sie steht fest, dass durch die Preisgabe des Misstrauensvotums „die einmal eingesetzte Regierung vom Vertrauen des Parlaments unabhängig gemacht" wurde. Ursächlich dafür sei gewesen, dass im Vorbereitenden Verfassungsausschuss eine breite Mehrheit zur „Übernahme obrigkeitsstaatlicher Modelle" bereit gewesen sei.[365] Dies stellt Ferdinand Kramer in Abrede. Es sei den Verfassungsgebern keinesfalls darum zu tun gewesen, „restaurative ständestaatliche Absichten oder gar autoritäre Traditionen zur Geltung" zu bringen. Stattdessen hätten sie versucht, „ange-

sichts der Erfahrungen in der Weimarer- und NS-Zeit sowie der akuten Krisenerfahrungen und -erwartungen 1946 vor allem [die] Stabilität der neuen Demokratie" zu gewährleisten.[366] Einen völlig anderen Ansatz wählt Heinz Rausch. Für ihn spricht die Tatsache, dass Art. 51 Abs. 1 BV explizit den Ministern dem Landtag gegenüber die politische Verantwortung zuschreibe, dafür, dass der Landtag „jederzeit einen Minister zur Verantwortung ziehen" könne – „sei es durch ein ausdrückliches Mißtrauensvotum, sei es durch die Mißbilligung seiner Amtsführung, sei es durch ein Ersuchen an den Ministerpräsidenten, einen Minister (oder Staatssekretär) mit Zustimmung des Landtages aus seinem Amt zu entlassen". Für Rausch gibt es keinen Zweifel, dass die in der Verfassung genannten Möglichkeiten gegeben sind, da sie „zwangsläufig aus der Grundentscheidung der Verfassungsväter zum parlamentarischen Regierungssystem" folgten und „ihr immanent" seien. „Verantwortung für etwas jemandem gegenüber zu tragen ist nur dann sinnvoll als Norm ausgestaltet, wenn derjenige, der sie zu übernehmen hat, dafür auch zur Rechenschaft gezogen werden kann."[367] Nach Theodor Meder muss wiederum unterschieden werden zwischen der in der Verfassung explizit nicht erteilten „Befugnis" des Landtags, die Regierung „durch ein formelles Mißtrauensvotum zu stürzen", und einem statthaften „feststellende[n] Mißbilligungsbeschluß gegen ein bestimmtes Verhalten eines Regierungsmitglieds".[368]

Umstritten bleibt auch die Rücktrittspflicht des Ministerpräsidenten. Dies betont – als gedanklicher Gegenpol zu Fait – Adolf Birke, der nicht die Einführung der „Regierung auf Zeit", sondern gerade die Verwässerung derselben durch den Zusatz moniert, dass der Ministerpräsident zurücktreten müsse, wenn er das Vertrauen des Landtags verloren hat. Dieser Zusatz sei nicht eindeutig und könne zu langwierigem Streit führen[369] – Streit vor allem über die Frage, was diese Vertrauensgrundlage bedeute und ab wann sie als zerstört anzusehen sei. Meder betont, dass „einzelne Meinungsverschiedenheiten ohne überragende Bedeutung" keinesfalls dafür ausreichten.[370]

Konsens besteht in der Forschung in der Analyse, dass das „angesprochene Vertrauensverhältnis […] als eine Art Intra-Organ-Verhältnis von Regierung und Parlamentsmehrheit" besteht.[371] Uneinig ist man sich dagegen in der Frage, wer darüber zu befinden habe, ob der Vertrauensverlust gegeben sei. Nawiasky sieht diese Verantwortung beim Regierungschef, denn es sei „Sache des Ministerpräsidenten, darauf zu achten, ob das Vertrauensverhältnis zwischen ihm und der Landtagsmehrheit andauert". Für Nawiasky steht fest: „Entsteht aus einem Anlaß, z.B. gelegentlich einer Abstimmung, ein Zweifel darüber, so muß er [der Ministerpräsident] unverzüglich, etwa durch Fühlungnahme mit den die Regierung tragenden Parteien, Klarheit schaffen." Stelle sich dabei heraus, dass das Vertrauen fehle, müsse er zurücktreten.[372] Auch Manfred Dauster ist der Ansicht, dass zumindest der Wortlaut des Verfassungsartikels „für eine Einschätzungsprärogative des Ministerpräsidenten" spreche.[373] Das bestreitet Rausch, der die Entscheidungskompetenz in dieser Frage klar beim Landtag sieht: „Über den Wegfall der Vertrauensgrundlage muß […] der Landtag […] bestimmen"[374] (so auch § 69 GO BLT 1954, vgl. Kapitel 6.1). Auch Schmidt will nicht den Ministerpräsidenten selbst darüber entscheiden lassen, ob er das Vertrauen des Landtags verloren habe, da sonst seine Rücktrittsverpflichtung ad absurdum geführt werde. Doch auch Rausch habe nicht Recht, denn sofern der Landtag per Beschluss feststelle, dass die Voraussetzungen der Rücktrittspflicht gegeben seien, käme dies in der Wirkung einem Misstrauensvotum gleich, das die Verfassungsgeber gerade vermeiden wollten. Die unter anderen von Wilhelm Hoegner[375] dem Verfassungsgerichtshof zugeschriebene Rolle als entscheidende Instanz im Konfliktfall zwischen Landtag und Regierung kritisiert Schmidt scharf. Die Frage des Rücktritts des Ministerpräsidenten sei „in einem verfassungsrechtlichen Verfahren nach verfassungsrechtlichen Kriterien" nicht zu entschei-

den. Da die Rücktrittsverpflichtung in Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV sehr offen formuliert ist, gehe die „verfassungsgerichtliche Kontrolldichte“ in der Praxis „gegen Null“. Dem Verfassungsgerichtshof komme „allenfalls eine Evidenzkontrolle“ zu. Da er außerdem „eine geringere demokratische Legitimation als Landtag und Ministerpräsident besitzt“, sei es „auch unter diesem demokratietheoretischen Aspekt bedenklich und befremdlich, die Entscheidungskompetenz über einen genuin politischen Streitfall […] dem Verfassungsgerichtshof zu überantworten“.[376] Anders als Schmidt verweist Hubert Weis darauf, dass die Lösung des Konflikts zwischen Landtag und Regierung im Zusammenspiel zweier Verfassungsorgane liege. Nur die Kooperation zwischen Landtag und Verfassungsgerichtshof könne einen rücktrittsunwilligen Ministerpräsidenten zur Aufgabe des Amts zwingen. Der Landtag stellt demnach zunächst den Vertrauensverlust per Beschluss mit einfacher Mehrheit fest. Anschließend entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Entfernung aus dem Amt.[377] Wie Schmidt analysiert, läuft dieses Szenario auf ein verfassungsgerichtlich beglaubigtes destruktives Misstrauensvotum hinaus, das der Verfassung widerspreche.[378] Unklar bleibe auch, was geschehen müsse, falls der Verfassungsgerichtshof den Beschluss nicht bestätige.

Die durch den symbolhaften Verzicht auf das Misstrauensvotum und die vage Formulierung des Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV entstandene verfassungsrechtliche „Aporie“ zeigt nach Schmidt, dass die ursprüngliche Lösung auf die Einführung des Amts eines Staatspräsidenten vertraut hatte. Dieser hätte bei Feststellung des parlamentarischen Vertrauensentzugs gegen einen den Rücktritt verweigernden Regierungschef vorgehen können. Schmidt sieht in der Offenheit der Rücktrittsverpflichtung jedoch auch Vorteile. Gerade das Fehlen verbindlicher Vorschriften eröffne die „Möglichkeit, die formalistische Tradition der deutschen politischen Kultur, welche politische Probleme gern und schnell zu Rechtsproblemen macht, zu überwinden, um so dem politischen Spiel der beteiligten Verfassungsorgane einen größeren Gestaltungsspielraum zu gewähren“.[379] Schmidt argumentiert damit wie Nawiasky, der bei den Verfassungsberatungen 1946 ganz auf den Vorteil der Elastizität ungeschriebener Bestimmungen baute (vgl. Kapitel 4.2). Die bisherige Verfassungspraxis hat ihnen Recht gegeben, da alle vier Ministerpräsidentenrücktritte (1957 Wilhelm Hoegner, 1960 Hanns Seidel, 1993 Max Streibl und 2007 Edmund Stoiber) ohne die Einschaltung des Verfassungsgerichtshofs vonstatten gingen.

Angesichts der Singularität des bayerischen Regierungssystems ist es, wie Karl-Ulrich Gelberg betont, umso erstaunlicher, dass die Zustimmung im Verfassungsausschuss ohne Gegenstimme blieb. Auch die Verfassunggebende Landesversammlung beschloss diese „epochale Veränderung“ ohne jede Debatte – dies habe jedoch nicht zuletzt am Streit um den Staatspräsidenten gelegen, der die Abgeordneten vollkommen paralysierte. Dessen ungeachtet präge diese Regelung „das politische System des Freistaates bis in die Gegenwart, zumal sich die Gewichte in der Verfassungspraxis weiter zugunsten des Ministerpräsidenten und zu Lasten der Legislative sowie der Ressorts verschoben haben“.[380] Die gestärkte Position des Regierungschefs hebt auch Schmidt hervor: Durch den Wegfall des Amts des Staatspräsidenten komme dem Ministerpräsidenten eine Doppelfunktion als Regierungschef und Staatsoberhaupt zu. Schmidt spricht deshalb gar von einer „ministerpräsidentielle[n] Suprematie“[381].

Demgegenüber akzentuiert Dirk Götschmann die „starke Verankerung des Landtags“ in der Verfassung.[382] Diese Sicht stützt auch Kramer, der trotz Stärkung der Regierung die weiterhin hervorgehobene Stellung des Landtags im Regierungssystem betont. Sie drücke sich bereits darin aus, dass den Verfassungsgebern „die Einrichtung eines von den Bürgern frei gewählten Parlamentes so

selbstverständlich war, dass es darum keine Kontroversen gab". Darüber hinaus sei der Abschnitt zum Landtag dem der Staatsregierung in der Verfassung vorangestellt worden, um seine „vom Souverän ausgehende Bedeutung" zu symbolisieren. Hinzu komme, dass der Landtag in seiner Gesetzgebungskompetenz gestärkt worden sei. Allerdings, räumt Kramer ein, werde in den Verfassungsbestimmungen ein „Zielkonflikt deutlich: Demokratisierung und Parlamentarismus einerseits und die Gewährleistung stabiler Regierungen und stabiler politischer Verhältnisse andererseits".[383] Auch Rausch sieht Anzeichen, die gegen eine Vorherrschaft der Exekutive im bayerischen Regierungssystem sprechen. So fehle neben dem Misstrauensvotum ein weiteres zentrales Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems: das Auflösungsrecht des Parlaments durch die Regierung. Deshalb könne sogar in Erwägung gezogen werden, ob es sich nicht eher um eine „‚Parlamentsregierung'" als um einen „disziplinierten Parlamentarismus" handle. Denn auch zur Entlassung eines Kabinettsmitglieds bedürfe der Ministerpräsident stets der Zustimmung des Landtags.[384]

Dass der Landtag „unter den obersten Staatsorganen […] eine gewisse Sonderstellung" einnehme, betont auch Beck. Es gebe „kein Staatsorgan, das auf Grund der Verfassung in seinem Handeln so frei wäre wie der Landtag", der „seine Aufgaben und Befugnisse allein aus der Verfassung entnimmt". Verantwortlich dafür sei der Grundsatz, dass das Volk Träger der Staatsgewalt ist „und sich von ihm alle Rechte ableiten". Deshalb müsse „die von diesem Volk unmittelbar gewählte und als dessen Repräsentant gedachte Vertretung eine besondere Würde und Vorrangstellung erhalten". Doch obwohl „alle anderen obersten Staatsorgane und erst recht die nachgeordneten Behörden ihre Aufgaben und Befugnisse" nicht nur „aus der Verfassung", sondern „auch aus den Willensäußerungen des Landtags herleiten", sei dieser nicht befugt, „in die Aufgaben und Rechte der anderen Gewalten, vor allem der Exekutive, einzugreifen". Deshalb seien auch die einzelnen Mitglieder der Staatsregierung, die „zwar vom Landtag gewählt oder mit seiner Zustimmung berufen" werden, „nicht seine Beauftragten".[385]

4.10 Fazit

Auslöser für die Erarbeitung der Bayerischen Verfassung war ein Befehl der US-Militärregierung. Dem vorausgegangen waren bereits intensive Vorbereitungen auch auf bayerischer Seite. Der von den Amerikanern eingesetzte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) hatte während seiner Zeit im Schweizer Exil an Verfassungsentwürfen gearbeitet. Nach seiner Berufung als Regierungschef ergriff er mit seinem Kabinett die Initiative und legte eine Art Staatsgrundgesetz als vorläufige Verfassung vor, das die Amerikaner jedoch als unzulässige Präjudizierung des auf demokratisch legitimierter Basis zu schaffenden Verfassungsrechts ablehnten. Zu Beginn des Jahres 1946 war es dann ausgerechnet der mit den Vorbereitungen der Verfassungsgebung beauftragte Hoegner, der zögerte. Er schätzte das Vorhaben zunächst als zu riskant ein. Nach 12 Jahren NS-Diktatur musste seiner Ansicht nach dem Volk zwangsläufig die demokratische Reife fehlen. Zudem müssten die Menschen um das nackte Überleben kämpfen und hätten ganz andere Sorgen als die Beschäftigung mit Verfassungsfragen. Rasch realisierte er jedoch, dass die Verfassung die Chancen auf eine größere Eigenständigkeit Bayerns mittel- bis langfristig erhöhen musste. Hoegner nutzte die Gunst der Stunde, um einen eigenen Vorentwurf niederzuschreiben. Dieser Entwurf wurde zum Beratungsgegenstand des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der ihn mit geringen Änderungen annahm. Die eigentlichen Beratungen spielten sich in der am 30. Juni 1946 gewählten Verfassunggebenden Landesversammlung und in ihrem Verfassungsausschuss ab. Hierin hatte die CSU die absolute Mehrheit, gefolgt von SPD sowie WAV, KPD und FDP. Da die CSU in sich tief gespalten war, konnte sie

ihre Machtstellung nicht ausnutzen. Dieser Umstand und die ständig drohende Einflussnahme der Militärregierung beförderten die Kompromissbereitschaft zwischen den beiden großen Parteien. CSU und SPD erkannten, dass nur eine mit breiter Mehrheit beschlossene Verfassung Aussicht auf Dauerhaftigkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung hatte. Beide Seiten verständigten sich in umstrittenen Fragen bereits in Hintergrundgesprächen. Es herrschte ein Prinzip des wechselseitigen Gebens und Nehmens. Der Prozess der Verfassungsgebung erreichte bereits nach weniger als einem Jahr seinen Abschluss. In einem Volksentscheid sprachen sich am 1. Dezember 1946 knapp zwei Drittel der Abstimmenden für die Annahme der Bayerischen Verfassung aus. Gut sieben Prozent gaben bewusst ungültige Stimmzettel ab – aus Protest gegen die Maßnahmen der Entnazifizierung.

Die 1946 verabschiedete Bayerische Verfassung ist in mehrfacher Hinsicht eine „‚Anti'-Verfassung, der es insbesondere auf stabile politische Verhältnisse ankam".[386] Paralysiert durch die Erfahrungen der an einem vermeintlichen „Parlamentsabsolutismus" gescheiterten Weimarer Republik, der Ausschaltung der Demokratie durch die Nationalsozialisten und die als akut empfundene Bedrohung durch das kommunistische System im Osten lautete das Leitmotiv der Verfassungsgeber, die Regierung zu stärken und Beeinträchtigungen ihrer Arbeitsfähigkeit auszuschließen. Bayern ist geradezu das Paradebeispiel für das von Jan-Werner Müller diagnostizierte Misstrauen der westlichen Nachkriegsdemokratien gegenüber einer ungebremsten Volks- und Parlamentssouveränität.[387] Die Verfassung schwächte deshalb die Position des Landtags im Vergleich zur Bamberger Verfassung von 1919 zugunsten der Exekutive. Dies äußerte sich, wie bereits Georg Wannagat 1948 erkannte, zunächst darin, dass die neue Verfassung im Gegensatz zur Bamberger Verfassung von 1919 (vgl. § 3 VU) „keine Bestimmung" enthält, „die dem Landtag die Vermutung der Zuständigkeit einräumt"[388]; darüber hinaus in der Stellung des Ministerpräsidenten, die wesentlich gestärkt wurde. Durch die Einführung der ausschließlich von ihm wahrzunehmenden Richtlinienkompetenz (vgl. Art. 47 Abs. 2 BV) und durch sein ebenfalls neu geschaffenes Recht, die Mitglieder seines Kabinetts zu berufen und zu entlassen (vgl. Art. 45 BV), ist er klar als Chef der anderen Regierungsmitglieder herausgehoben. Sein Rücktritt hat den Rücktritt des gesamten Kabinetts zur Folge. Doch auch der Legislative gegenüber kann der Ministerpräsident kraft seiner Richtlinienkompetenz Dominanz entfalten. Auf diese Richtlinien der Politik hat der Landtag keinen unmittelbaren Einfluss. Da alle Vorlagen, vor allem Gesetzentwürfe der Staatsregierung, nur über ihn an den Landtag gehen dürfen, hat er auch hierbei die Möglichkeit sicherzustellen, dass die Vorlagen mit seinen Grundvorstellungen übereinstimmen (vgl. Art. 47 Abs. 5 BV). In der Praxis wird allerdings jeder Ministerpräsident gezwungen sein, die Richtlinien der Politik in enger Abstimmung mit seinen Kabinettsmitgliedern und den ihn tragenden Landtagsfraktionen festzulegen. Der Gefahr autokratischer Machtausübung entgegen wirken Ressortprinzip (jeder Minister leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag – vgl. Art. 51 Abs. 1 BV) und Kollegialprinzip (Kabinettsentscheidungen werden im Ministerrat mit Mehrheit getroffen; auch die Regierungsmitglieder, die mit Nein stimmen, müssen den Beschluss mittragen – vgl. Art. 54 BV). Bezüglich der Wahl des Ministerpräsidenten diskutierten die Verfassungsgeber über die Frage, welche Mehrheit dafür angemessen sei. Trotz Forderungen nach einer qualifizierten Mehrheit blieb es letztlich bei der einfachen Mehrheit, damit die Wahl nicht durch gezieltes Fernbleiben von Abgeordneten verhindert werden kann. Im Verfassungstext fehlt die explizite Vorgabe einer Mehrheit jedoch (vgl. Art. 44 Abs. 1 BV).

Um das Ziel der Stabilisierung zu erreichen, waren insbesondere die Vertreter von CSU und SPD bereit, neben der demonstrativen Stärkung der Regierungsspitze auch harte Einschnitte am parla-

mentarischen System vorzunehmen. Sie hatten die große Befürchtung, dass zufällige Mehrheiten im Landtag zum Sturz einer Regierung führen könnten. Sie verwiesen auf die punktuelle Zusammenarbeit von NSDAP und KPD vor 1933, die sich in der Negation des parlamentarischen Systems einig waren und gemeinsam Regierungen zu Fall brachten – Ähnliches sollte für die Zukunft unbedingt vermieden werden. Deshalb verzichteten CSU und SPD auf das Misstrauensvotum und die Möglichkeit, per Landtagsbeschluss ein Kabinettsmitglied oder eine ganze Regierung zum Rücktritt zwingen zu können. Die Verfassungsgeber unterlagen in der Bewertung des Misstrauensvotums jedoch einer Fehleinschätzung. Sie identifizierten es als *den* Schwachpunkt des parlamentarischen Regierungssystems der Weimarer Zeit, obwohl zwischen 1919 und 1933 die wenigsten Regierungsstürze durch ein Misstrauensvotum erfolgt waren – in Bayern kein einziger (vgl. Kapitel 3). Da der Wegfall des Misstrauensvotums allerdings auch den Befürwortern der festen Amtsdauer der Regierung als zu einseitige Schwächung des Landtags erschien, einigten sie sich schließlich auf den Kunstgriff, dass der Ministerpräsident zurücktreten muss, sobald eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Landtag nicht mehr möglich ist. Gleichzeitig wurde auch dem Regierungschef ein wichtiges Recht in der Auseinandersetzung mit dem Parlament genommen, das von der Forschung als Kennzeichen parlamentarischer Regierungssysteme gilt: Er darf das Parlament – anders als der Reichspräsident in der Weimarer Republik – nicht auflösen. Dieses Recht hatte allerdings auch nach der Bamberger Verfassung von 1919 weder dem Ministerpräsidenten noch dem Gesamtministerium zugestanden.

Dominierende Persönlichkeit der Beratungen über die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Landtag und Regierung war bezeichnenderweise kein auf praktischen Erfahrungen aufbauender Regierungs- oder Parlamentsvertreter, sondern mit Hans Nawiasky ein Staatsrechtsgelehrter. Liest man die Verhandlungsprotokolle, kann man sich nur schwer des Eindrucks erwehren, dass hier ein fachkundiger Experte die Chance ergriff, seine verfassungstheoretischen Erkenntnisse in einem konkreten Fallbeispiel als Rechtssätze zu „normieren". Nawiasky setzte sich mit seinem am Schweizer Vorbild orientierten Vorschlag der festen Amtsdauer der Regierung ebenso durch wie mit der Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten im Fall des Vertrauensverlusts im Landtag. Sein wichtigster Mitstreiter wurde Justizstaatssekretär Hans Ehard (CSU), der das Misstrauensvotum als denkbar „primitivste" Form des Vertrauensentzugs diskreditierte und durch seine Argumentation, dass eine missliebige Regierung auch „ausgehungert" werden könne, die Mehrheit der Mitglieder des Verfassungsausschusses und des Plenums der Verfassunggebenden Landesversammlung überzeugen konnte. Die erstaunlichste Entwicklung nahm in dieser Frage Ministerpräsident Hoegner. Er wandelte sich vom Anhänger der Parlamentsherrschaft, nach der die Regierung nur ein „Ausschuß des Parlaments" gewesen wäre, der vorrangig die Beschlüsse des Landtags zu vollziehen gehabt hätte, zu einem Befürworter einer starken Regierung mit exponierter Stellung des Ministerpräsidenten. Es ist mehr als erstaunlich, wie reibungslos sich diese grundlegende Änderung vollzog. Der Protest der kleinen Parteien – und hier insbesondere der FDP, die unbeugsam gegen die Schmälerung der Rechte des Landtags ankämpfte – hatte gegen die Allianz aus CSU und SPD keine Chance.

Der Konsens der großen Parteien in dieser Frage mutet umso erstaunlicher an, als die gefundenen Lösungen hoch problematisch waren. So fehlte bei der Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten eine Regelung, wann dieser Fall eintrete, wer ihn als eingetreten definieren und wie der Landtag dem Ministerpräsidenten sein Misstrauen bekunden soll. Ebenso unklar bleibt, wie die – trotz wegfallendem Misstrauensvotum – beibehaltene Verantwortlichkeit eines Regie-

rungsmitglieds gegenüber dem Landtag von diesem im Konfliktfall wirksam eingefordert werden soll. Die dadurch ausgelöste Verstörung ist so groß, dass Teile der Forschung nicht daran glauben mögen, dass dem Landtag das Recht des parlamentarischen Misstrauensvotums tatsächlich genommen wurde – es ergebe gar keinen Sinn, argumentiert etwa Heinz Rausch, in der Verfassung von politischer Verantwortlichkeit eines Ministers gegenüber dem Landtag zu sprechen, ohne die Übernahme derselben per Landtagsbeschluss einfordern zu können. Unverständlich bleibt auch, wie kritiklos die Zumutung hingenommen wurde, einen missliebigen Ministerpräsidenten im Konfliktfall „aushungern" zu müssen – denn waren nicht Situationen denkbar, in denen es ein Gebot der politischen Vernunft sein musste, wichtige Vorlagen wie etwa den Staatshaushalt unabhängig davon, ob der Landtag Vertrauen zum Regierungschef hat, zu bewilligen, um eine größere Staatskrise zu vermeiden? Und auch Nawiaskys Hinweis auf das Selbstauflösungsrecht des Landtags als sichersten Weg, einen missliebigen Ministerpräsidenten loszuwerden oder einen anders gelagerten politischen Konflikt zu lösen, vermag nicht zu überzeugen, denn er blendet die Einzelinteressen der Abgeordneten vollkommen aus, die im Zweifel wenig geneigt sein können, ihr Mandat sowie den damit verbundenen Einfluss und die materielle Absicherung zugunsten eines politischen Manövers mit für sie unsicherem Ausgang aufs Spiel zu setzen. Zu berücksichtigen bleibt dabei jedoch, dass Nawiasky und Ehard bewusst auf die Ausgestaltung der Bestimmungen in der Verfassungswirklichkeit setzten. Sie wollten die Verfassung an neuralgischen Punkten absichtlich vage formulieren, um in der Praxis so flexibel wie möglich reagieren zu können. Als Vorbild wirkten die Lösungen dennoch nicht – in keinem anderen westdeutschen Land und auch nicht auf Bundesebene wurden sie übernommen. Selbst der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in dem Bayern im August 1948 mit der stärksten Delegation vertreten war, der neben Staatskanzleichef Anton Pfeiffer und Innenstaatssekretär Josef Schwalber (beide CSU) auch Nawiasky selbst angehörte, setzte von Anfang an auf das konstruktive Misstrauensvotum.[389]

Die Einigung in der Frage des Wahlrechts kann dagegen als typischer Kompromiss für die Verfassungsberatungen gelten: Während die SPD und die kleinen Parteien für das Verhältniswahlrecht plädierten, kämpfte die CSU für das Mehrheitswahlrecht. Ihr schwebte ein Zweiparteiensystem vor, das am meisten Stabilität der politischen Verhältnisse und ihr selbst eine ungefährdete Vormachtstellung zu versprechen schien. Da die beiden großen Parteien in anderen Streitfragen auf das gegenseitige Wohlwollen angewiesen waren, einigten sie sich im Verfassungsausschuss zu Lasten der kleinen Parteien auf eine Verbindung beider Wahlsysteme („verbessertes Verhältniswahlrecht") und auf die Einführung einer Sperrklausel von zehn Prozent auf Wahlkreisebene. Auch die Sperrklausel, für die zeitweise sogar 15 Prozent in Rede standen, sollte einen Beitrag zur Stabilisierung der Regierungsverhältnisse leisten, war sie doch dazu gedacht, Splitterparteien auszuschalten, die wie das Misstrauensvotum – nach heutigem Forschungsstand zu Unrecht – als Grundübel von „Weimar" galten (vgl. Kapitel 3).

Auch die Errichtung des Senats sollte systemstabilisierend wirken. Um dem im Landtag befürchteten politischen Streit entgegenzuwirken, sollte er als nicht parteipolitisch geprägtes Beratungsgremium bewusst sachorientiert arbeiten. Hierin äußert sich die aus den Erfahrungen der Weimarer Zeit gespeiste Skepsis der Verfassungsgeber gegenüber einem Alleinvertretungsanspruch der politischen Parteien. Hinzu kam allerdings noch das Ziel, die Demokratie auch außerhalb der Parteien im Volk zu verankern und dieses in seiner sozialen Schichtung zu repräsentieren. Wie bereits die Wahlrechtsfrage stellt auch die Senatsfrage einen typischen Verfassungskompromiss zwischen CSU und SPD dar. Keine Seite konnte sich ganz durchsetzen: Die SPD musste hinnehmen, dass der von

ihr als unnötig betrachtete Senat überhaupt verwirklicht wurde. Die CSU musste akzeptieren, dass sich der Senat im Verlauf der Beratungen von einer von ihr geforderten starken zweiten Kammer mit Vetorecht gegen Landtagsbeschlüsse zu einem machtlosen Sachverständigenrat entwickelte – oder, wie es der spätere Präsident des Senats, Hans Weiß, ausdrückte, zu einer „Kammer, die dem Landtag nur zureden, ihm aber nicht dreinreden konnte".[390] Der Hauptgrund dafür war, dass der Senat auf der Prioritätenliste der führenden Köpfe der CSU nicht an erster Stelle stand. Ihnen war die Frage Staatspräsident Ja oder Nein wichtiger. Als Verhandlungsmasse für dessen Verwirklichung war vor allem der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer bereit, in anderen Fragen schmerzhafte Kompromisse einzugehen. So entstand ein Senat, der zwar eigene Anträge und Gesetzesvorschläge in den Landtag einbringen konnte – seine Hauptaufgabe bestand jedoch in der gutachtlichen Beratung der Staatsregierung bei Gesetzesvorlagen. Die Regierung musste den Senat hören, wenn es sich um Haushaltsgesetze, verfassungsändernde Gesetze oder um Gesetze handelte, über die es einen Volksentscheid geben sollte (vgl. Art. 34–42 BV).

Die Einführung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten war der am heftigsten umstrittene Themenkomplex bei den Verfassungsberatungen 1946. Er schlug deshalb so hohe Wellen, weil beide großen Fraktionen der Verfassunggebenden Landesversammlung in dieser Frage zerrissen waren. Stand in der SPD eine erdrückende Mehrheit von Staatspräsidentengegnern einer kleinen Schar von Befürwortern um Ministerpräsident Hoegner gegenüber, war das Zahlenverhältnis bei der CSU gerade umgekehrt: Hier befürwortete die Mehrheit um Fraktionschef Hundhammer den Staatspräsidenten, der von einer Minderheit, die sich um den CSU-Vorsitzenden Josef Müller geschart hatte, abgelehnt wurde. Hundhammer, Hoegner und Müller waren es auch, die die Beratungen entscheidend beeinflussen konnten. Bundespolitisch argumentierten die Befürworter mit der Schaffung eines sichtbaren Zeichens bayerischer Eigenstaatlichkeit. Der Staatspräsident sollte allein durch seine Präsenz den föderativen Charakter des künftigen Gesamtstaats garantieren helfen. Dies war stark an die Argumentation der BVP angelehnt, die in den 1920er-Jahren durch die Installation eines Bayerischen Staatspräsidenten einen Beitrag zur föderalistischen Reform der Weimarer Reichsverfassung leisten wollte. Diese Sicht überzeugte dann auch Hoegner vor dem Hintergrund der von ihm skeptisch beobachteten Einigungstendenzen zwischen der amerikanischen und der zentralistisch organisierten britischen Besatzungszone ab Mitte 1946. Für die Gegner des Staatspräsidenten in den Reihen von SPD, CSU und den kleinen Parteien betonte ein eigenes Staatsoberhaupt dagegen nur die partikularistischen Interessen Bayerns. Auf dem Weg zur deutschen Einheit stellte ein solches Amt ihrer Überzeugung nach ein Hindernis dar. Innenpolitisch rückten die Befürworter des Staatspräsidenten dessen stabilisierende Funktion in Krisenzeiten der Demokratie in den Vordergrund. Als Horrorszenario stand ihnen eine Situation vor Augen, in der sich der Landtag nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten nicht auf einen neuen Kandidaten einigen konnte und deshalb in seiner Arbeit gelähmt wäre. Hier sollte der Staatspräsident korrigierend eingreifen können, indem er nach zwei erfolglosen Wahlgängen den Ministerpräsidenten ohne Mitwirkung des Landtags bestimmte. Die Gegner betonten, dass die Verfassung bereits durch die Stärkung der Regierung (Wegfall des Misstrauensvotums!), die Einführung einer zweiten beratenden Kammer sowie die Schaffung eines Verfassungsgerichtshofs ausreichende Sicherungsmechanismen gegen die Wiederholung der „Weimarer Verhältnisse" vorsah. Gegen einen arbeitsunfähigen oder -unwilligen Landtag stehe auch der Staatspräsident allein auf verlorenem Posten. Hinzu kam für sie die Überzeugung, dass die Gefahr eines parteipolitischen Amtsmissbrauchs trotz Vereidigung auf die Verfassung nie auszuschließen sei. Und tatsächlich ging es manchen Befürwortern des Staatspräsidenten nicht nur um erhoffte Stabilisierungseffekte. Zumindest monarchistisch gesinnte

CSU-Mitglieder um Hundhammer setzten große Hoffnungen in den Staatspräsidenten. Sie rechneten sich – ähnlich wie die BVP Anfang der 1920er-Jahre – mit seiner Hilfe sogar gute Chancen auf die Rückkehr zur Monarchie aus. Andere sahen in ihm zumindest einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Staatsautorität. Bei seinen Gegnern waren gerade diese monarchistisch-autoritativen Implikationen mit entscheidend für die kategorische Ablehnung. Für sie war der Staatspräsident nicht mit der parlamentarischen Demokratie vereinbar.

Gegner wie Befürworter versuchten mit viel Raffinesse die Verhandlungen über die Parteigrenzen hinweg zu steuern. Geheime Hintergrundgespräche gehörten dabei ebenso zum Repertoire wie gezielte Indiskretionen oder Täuschungsmanöver. Beide Seiten nutzten den Umstand, dass mit der US-Militärregierung ein – wenn auch nicht immer sichtbarer so doch immer spürbarer – dritter Partner mit am Verhandlungstisch saß. Sowohl Hoegner als auch Müller provozierten entweder Stellungnahmen der Amerikaner in bestimmten Detailfragen, wie der Zulässigkeit des Fraktionszwangs bei Abstimmungen, oder behaupteten, dass die Militärregierung Bedenken gegen bestimmte Regelungen habe, die deshalb geändert werden müssten. Die Militärregierung lehnte den Staatspräsidenten indes nicht grundsätzlich ab. Sie hatte jedoch Bedenken gegen die vor allem im Eventualvorschlag des Vorbereitenden Verfassungsausschusses zum Ausdruck kommende extrem hohe Machtfülle eines potenziellen Amtsinhabers und forderten die Einführung demokratischer Kontrollmechanismen.

Entscheidend für den Ausgang in dieser Frage wirkte sich nicht zuletzt das Beziehungsgeflecht zwischen den Beteiligten aus. Das heute in Bayern fest zementierte Freund-Feind-Schema zwischen CSU und SPD war in der unmittelbaren Nachkriegszeit kurzzeitig überdeckt. So unterhielten etwa Hoegner und Hundhammer beste Kontakte zueinander und trafen sich gelegentlich auch bei Kronprinz Rupprecht auf Schloss Leutstetten. Müller hingegen nutzte seine Drähte zu den fränkischen Abgeordneten in der SPD, die ihm viel näher standen als seine altbayerisch-konservativen Parteifreunde um Hundhammer. Motivierend kamen schließlich die persönlichen Interessen hinzu, die die Hauptakteure mit der Frage des Staatspräsidenten verbanden. Hoffte Hundhammer darauf, mithilfe des Staatspräsidenten einer erneuerten Monarchie in den Sattel zu verhelfen, wäre für Hoegner die Übernahme des Amtes die Krönung seiner politischen Karriere gewesen. Müller indes setzte darauf, nach der ersten Landtagswahl Ministerpräsident zu werden. Als Regierungschef wollte er einen ihm übergeordneten Staatspräsidenten keinesfalls akzeptieren. Die beiden Abstimmungsergebnisse fielen sehr knapp aus. Mit 85 zu 84 bzw. 87 zu 81 Stimmen lehnte die Verfassunggebende Landesversammlung den Staatspräsidenten am 12. und 20. September 1946 ab. Diese Niederlage vergaßen die Befürworter ihren Gegnern nie. Lang gepflegte Feindschaften entstanden, die sich noch Jahre später auf Personalentscheidungen auswirken sollten (vgl. Kapitel 7.1.2 und 7.3.2).

Aufgrund des Verzichts auf das parlamentarische Misstrauensvotum kam den weiteren Kontrollrechten des Landtags gegenüber der Regierung automatisch größere Bedeutung zu. Dazu zählt in erster Linie das Budgetrecht. Die Verfassung sieht vor, dass „alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltplan eingestellt werden“ müssen (Art. 78 Abs. 1 BV). Dieser bedarf der Gesetzesform, muss also vom Landtag verabschiedet werden – und zwar vor Beginn des Haushaltsjahres (vgl. Art. 78 Abs. 3 BV). Damit wacht der Landtag als Vertretung des Volkes über die Verwendung der Staatsfinanzen – er ist als „Herr des Haushalts“ vorgesehen und hat „eine rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushalt“.[391] Mithilfe des Budgetrechts ist es dem Landtag möglich, die von der Staatsregierung

vorgelegte Höhe und Verteilung der Staatsausgaben – zumindest stellenweise (vgl. Kapitel 11) – zu verändern. Um einer zu großen Gebefreudigkeit des Landtags vorzubeugen, wurde während der Beratungen jedoch festgelegt, dass er auch für die Deckung der beabsichtigten Mehrausgaben zu sorgen hat. Sollten sich durch weitere Landtagsbeschlüsse die staatlichen Ausgaben erhöhen, müssen diese „auf Verlangen der Staatsregierung noch einmal […] beraten" werden (Art. 78 Abs. 5 BV), wobei „die Staatsregierung […] dem Parlament eine 14tägige ‚Denkpause' verordnen" kann.[392] Sofern der Haushaltplan nicht vor Beginn des Rechnungsjahres verabschiedet werden kann, darf „die Staatsregierung den Haushalt zunächst nach dem Haushaltplan des Vorjahrs weiter[führen]" (Art. 78 Abs. 4 BV). Über die Verwendung der Staatseinnahmen innerhalb einer Haushaltsperiode hat der Finanzminister „im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Staatsregierung dem Landtag Rechnung" zu legen. Als eigenes Kontrollorgan, das über die sachgemäße Verwendung der Staatsfinanzen wacht, dient ein „mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete[r] Rechnungshof" (Art. 80 BV).

Da die Untersuchungsausschüsse von einer Minderheit beantragt und sie selbstständig Beweise erheben und Zeugen vernehmen dürfen (vgl. Art. 25 Abs. 1 BV), bilden sie – zumindest in der Theorie – auch für den Bayerischen Landtag seit 1946 eines der wichtigsten Elemente der parlamentarischen Regierungskontrolle (vgl. Kapitel 12.2). Aufgrund dieser Bedeutung waren die Kompetenzen und das Quorum für die Einsetzung dieser Ausschüsse bei den Verfassungsberatungen umstritten. Eine entscheidende Rolle kam in diesen Fragen Ministerpräsident Hoegner zu. Er setzte sich erfolgreich gegen Bestrebungen Nawiaskys durch, die Regierung vor parlamentarischen Ermittlungen zu schützen, indem ihre Behörden den Untersuchungsausschüssen nicht alle Akten zur Einsicht hätten vorlegen müssen. Dagegen scheiterte der Vorschlag des WAV-Vorsitzenden Alfred Loritz, das Quorum für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von einem Fünftel auf ein Zehntel herabzusetzen.

Von den Befugnissen der Untersuchungsausschüsse abgesehen, wurden alle Kontrollrechte des Landtags im Lauf der Verfassungsberatungen zugunsten der Regierung abgeschwächt – so etwa das Recht des Landtags, jedes Regierungsmitglied vor das Plenum oder einen Ausschuss zu zitieren. Da es aufgrund der zahlreichen Termine der Minister und Staatssekretäre als schlicht nicht durchführbar eingeschätzt wurde, dass sie „jederzeit" vor dem Landtag Rede und Antwort stehen können, wurde dieses Wort gestrichen (vgl. Art. 24 Abs. 1 BV). Am deutlichsten lässt sich die Einschränkung der Kontrollrechte am Beispiel der Ministeranklage ablesen. Dieses als „schärfste Waffe" des Parlaments apostrophierte Machtinstrument wurde stumpf, da die geforderte Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Abgeordnetenzahl extrem hoch angesetzt wurde (vgl. Art. 61 Abs. 4 BV). Untersuchungsausschüsse sind das einzige Kontrollinstrument, dessen Einsatz von der Opposition erzwungen werden kann. Bei allen anderen bedarf es jeweils eines Mehrheitsbeschlusses des Plenums. Um eine wirksame parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen, müsste diese – so die Forderung der Opposition – jedoch gerade „durch Minderheitenquoren erzwingbar" sein.[393] Die Position der Exekutive wurde gegenüber der Legislative also nochmals gestärkt – aus Furcht vor einer durch parlamentarische Obstruktion herbeigeführten Lähmung der Regierung. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Verfassungsgeber bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems noch von der aus dem 19. Jahrhundert stammenden Vorstellung eines Dualismus zwischen Parlament und Regierung mit strikter Gewaltentrennung ausgingen, die jedoch längst einer engen Gewaltenverschränkung gewichen war, in der sich auf der einen Seite die Regierung und die Mehrheitsfraktion(en) und auf der anderen Seite die Opposition gegenüberstanden (vgl.

Kapitel 2.2). Hinzu kamen ein mangelndes Verständnis für positive Wirkmöglichkeiten der Opposition und eine stets spürbare „latente Sehnsucht nach Harmonie als prägende Kraft“, wie Heinrich Oberreuter einmal in anderem Zusammenhang formuliert hat.[394] Widerstand gegen diese Entwicklung leisteten vor allem FDP, KPD und WAV. Sofern sie dabei nicht von der SPD und namentlich von Ministerpräsident Hoegner unterstützt wurden, hatte ihr Protest gegen die Mehrheit von CSU (und SPD) jedoch keine Chance.

Die Verfassungsgeber organisierten den Freistaat Bayern als repräsentative Demokratie, in der – das betont die neuere Forschung – trotz der deutlichen Stärkung der Exekutive dem Landtag als Repräsentant des Volkes, das „Träger der Staatsgewalt“ ist (Art. 2 BV), eine herausgehobene Stellung zukommt: Er hat direkt oder indirekt Einfluss auf die gesamte Staatsgewalt, die sich in die drei Bereiche Legislative, Exekutive und Judikative gliedert (vgl. Art. 5 BV). Die Judikative wird von unabhängigen Richtern ausgeübt, die „mittelbar oder unmittelbar“ vom Landtag bestellt werden (vgl. Art. 4 BV). Die Gesetzgebung übernimmt der Landtag weitgehend selbst. Daneben sind auch (wie bereits 1919) Elemente der direkten Demokratie in Form von Volksbegehren und Volksentscheiden vorgesehen (vgl. Art. 74 BV). Um Missbrauch vorzubeugen, wurden Verfassungsänderungen besonders erschwert: Diese bedürfen einer Zweidrittelmehrheit im Landtag und zusätzlich der Bestätigung durch Volksentscheid (vgl. Art. 75 Abs. 2 BV).[395] Prinzipiell ausgeschlossen sind Änderungen, „die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen“ (Art. 75 Abs. 1 BV). Was das im Zweifelsfall genau heißt, bleibt indes im Vagen.

Als wichtigstes Recht der Volksvertretung darf die Gesetzgebung nicht an andere Staatsorgane oder parlamentarische Untergliederungen wie etwa einzelne Ausschüsse übertragen werden. Auf diese Weise sollten die Notverordnungspraxis der Präsidialkabinette der späten Weimarer Republik und Ermächtigungsgesetze ausgeschlossen werden, mit deren Hilfe die Regierung am Parlament vorbei regieren konnte. Dies bedeutete ebenso eine klare Stärkung der Position des Landtags im Vergleich zur Bamberger Verfassung von 1919 wie die Festlegung, dass sämtliche „für alle verbindlichen Gebote und Verbote […] der Gesetzesform“ bedürfen (Art. 70 Abs. 1 BV). Vier Möglichkeiten der Gesetzesinitiative sind vorgesehen: Gesetzesvorlagen können „vom Ministerpräsidenten (seitens der Staatsregierung), aus der Mitte des Landtags, vom Senat oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht“ werden (Art. 71 BV). Verabschiedet werden Gesetze durch Landtagsbeschluss oder per Volksentscheid. „Die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze werden vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und auf seine Anordnung binnen Wochenfrist im Bayerischen Verordnungsblatt bekanntgemacht“ (Art. 76 Abs. 1 BV). Wie der Regierungschef beurteilen kann, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande kam, wird nicht gesagt. Erfolglos setzte sich eine Kurzzeitallianz der kleinen Parteien mit Hoegners SPD dafür ein, dass die bei einer Landtagsabstimmung unterlegene Minderheit einen Volksentscheid über diesen Beschluss herbeiführen kann. Die CSU lehnte den Vorstoß im Verfassungsausschuss ab, da es der angestrebten Stabilisierung der politischen Verhältnisse diametral widerspräche, wenn über jeden missliebigen Parlamentsbeschluss ein Volksentscheid abgehalten werden könnte.

Als „Hüter der Verfassung“ räumten die Verfassungsgeber der Verfassungsgerichtsbarkeit eine starke Stellung ein.[396] In der Bayerischen Verfassung von 1946 spiegelt sich dies schon in der Tatsache wider, dass dem Verfassungsgerichtshof ein eigener Abschnitt (vgl. Art. 60–69 BV) gewidmet ist. Der Verfassungsgerichtshof wurde als oberstes Gericht des Freistaats konzipiert, das Vorrang gegenüber allen anderen Gerichten hat (vgl. Art. 60 BV). Für das Verhältnis zwischen Landtag und

Regierung wurde ihm eine entscheidende Rolle zugeschrieben, da vor ihm die Streitfälle dieser beiden Verfassungsorgane zu verhandeln sind (vgl. Art. 64 BV). Auch einzelne Regierungsmitglieder (Ministeranklage) und Abgeordnete können vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden (vgl. Art. 61 BV).

Hatte die Militärregierung bei den Verfassungsberatungen noch auf eine Einflussnahme verzichtet, prüfte sie die Verfassungsentwürfe umso genauer. Von entscheidender Bedeutung war dabei die Festschreibung einer parlamentarischen Regierung und regelmäßiger Wahlen, wodurch die Möglichkeit des demokratischen Machtwechsels garantiert war. In die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses Landtag – Regierung mischte sie sich dagegen nicht ein. So akzeptierte sie – trotz harscher Kritik der US-Regierung in Washington – den Verzicht auf das Misstrauensvotum. Fraglich gewesen wäre, ob die Militärregierung dem Amt eines Bayerischen Staatspräsidenten zugestimmt hätte. Dessen im Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses skizzierte Kompetenzen hatte sie scharf kritisiert.

General Lucius D. Clay hatte sein Personal auf eine behutsame Einflussnahme in Form von Hintergrundgesprächen eingeschworen. Er setzte sich damit auch gegen Washington durch, wo eine sehr viel konkretere Lenkung gewünscht wurde. Dass dies nicht geschah, sondern die Beratungen in Form eines „zielorientierte[n] kooperative[n] Dialog[s]“ zwischen „Siegern und Besiegten“ vor sich gingen, ist einer der Gründe, warum das Wagnis einer so frühen und raschen Verfassungsgebung am Ende gelang.[397] Voraussetzung war das Zugeständnis der Besatzungsmacht an die Verfassungsgeber, „‚in einer Atmosphäre von Freiheit‘ weitgehend unberührt von den oft rüden Praktiken der Besatzungsmacht ihre verfassungspolitischen Vorstellungen frei entfalten“ zu dürfen.[398] Auf der anderen Seite waren sich die Verfassungsgeber darüber im Klaren, dass sie letztlich nicht Herren des Verfahrens und auf die Zustimmung der Militärregierung angewiesen waren. Im Lauf der Zeit entwickelten sie jedoch ein immer größeres Selbstbewusstsein und unterschieden genau, von welchen Stellen Änderungswünsche kamen. War Clay der Initiator, interpretierten sie dessen Anregungen und Vorschläge als konkrete Handlungsanweisungen. Handelte es sich dagegen um untergeordnete Stellen, fühlten sich die Ausschussmitglieder in ihrer Entscheidung frei. Dies entsprach einem nüchternen Pragmatismus: Clay repräsentierte die Spitze der Militärregierung für die gesamte US-Zone und diese musste die Verfassung letztlich genehmigen. In dieser schriftlich erfolgten Genehmigung wurde kein Vorbehalt gegen die Einführung des speziell bayerischen Regierungssystems aufgenommen.

Anmerkungen

1) Fait, Barbara: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung. Online-Version der Wandzeitung Gesellschaft und Staat 03/2006, URL: <http://www.km.bayern.de/blz/web/700306/1.asp> (23.4.2013).
2) Directive to Commander-in-Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany; April 1945 (JCS 1067), abgedruckt in: Ruhm von Oppen, Beate (Hg.): Documents on Germany under Occupation 1945–1954, London u.a. 1955, S. 13 ff., hier S. 16
3) Vgl. den Text des Abkommens in: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, Reprint Berlin 1997, S. 11–20.
4) Zum Wirken Schäffers nach Kriegsende 1945 vgl. Henzler: Fritz Schäffer 1945–1967.
5) Vgl. Gelberg, Kriegsende, S. 702 f.

6) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 98 f.; zur Bedeutung der amerikanischen Verfassungspolitik für die Entwicklung der Demokratie in ganz Westdeutschland vgl. Rupieper, Hermann-Josef: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie: Der amerikanische Beitrag 1945–1952, Opladen 1993.
7) Vgl. Fait, Barbara: Auf Befehl der Besatzungsmacht? Der Weg zur Bayerischen Verfassung, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 36–63, hier S. 38 f.
8) Vgl. Kramer: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung, S. 10.
9) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 123 f.
10) Vgl. IfZ-Archiv, NL Pollock, ED 122, Bde. 25–27.
11) Vgl. Kritzer, Peter: Wilhelm Hoegner und seine Verfassungspolitik, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 228–236, hier S. 230 f.
12) Fait: Erneuerung, S. 122 f.; vgl. auch Kronawitter, Hildegard: Bayerischer Patriot, Gefühlssozialist und erfolgreicher Ministerpräsident: Wilhelm Hoegner, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte (2005), 2, S. 34–57, hier S. 38 f., sowie Hoegner: Außenseiter, S. 185.
13) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Nr. 2, 20.10.1945, TOP II; Wortlaut abgedruckt in: Gelberg: Quellen zur politischen Geschichte, Bd. 1, S. 78 f.
14) Vgl. Ifz-Archiv, OMGUS 17/255–2/21, 4 (4), Draft of a Temporary Constitution for Bavaria, Memorandum OMGUS CAD (Roger H. Wells) for US-Military Governor Joseph T. McNarney, 12.12.1945.
15) Vgl. Fait: Auf Befehl, S. 39.
16) Fait: Auf Befehl, S. 37.
17) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 116–119 u. Dies.: Auf Befehl, S. 39.
18) Vgl. Benz, Wolfgang: Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949 / Scholz, Michael F.: Die DDR 1949–1990 (= Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 22), Stuttgart 2009, S. 146.
19) Kock: Bayerischer Landtag (nach 1945).
20) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Einleitung, S. 25; Kritzer: Hoegner, S. 192 f. Den Vorbildcharakter der Weimarer Reichsverfassung betont Siegel, Walter: Bayerns Staatswerdung und Verfassungsentstehung 1945/46. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Problematik bei der Entstehung des Freistaates Bayern von 1946, Bamberg 1978, S. 48–66; zu den Parallelen zur Bamberger Verfassung vgl. Lichtenberger, Gustav: Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946, in: Wagenhöfer, Werner / Zink, Robert (Hg.): Räterepublik oder parlamentarische Demokratie. Die „Bamberger" Verfassung 1919 (= Veröffentlichungen des Bamberger Stadtarchivs, 10), Bamberg 1999, S. 135–151; zu den einzelnen Bestimmungen und der Genese des Hoegner-Entwurfs vgl. ausführlich Fait: Erneuerung, S. 122–134.
21) Zur Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses vgl. ausführlich Fait: Erneuerung, S. 135–151.
22) Die einzelnen Mitglieder nahmen unterschiedlich oft an den Ausschusssitzungen teil – das fiel insbesondere bei Arbeitsminister Roßhaupter ins Gewicht, der aufgrund einer schweren Erkrankung nur an den beiden letzten Sitzungen teilnehmen konnte und sich von Staatssekretär Heinrich Krehle vertreten ließ (vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Einleitung, S. 15 f.).
23) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Einleitung, S. 19.
24) Vgl. dazu IfZ-Archiv, NL Nawiasky, ED 114, insbesondere Nawiaskys Vorschläge an den Verfassungsausschuss der Länderkonferenz für die Beratung über das Verhältnis Reich – Länder von 1928.
25) Vgl. Zacher, Hans F.: Nawiasky, Hans, in: Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (Hg.): Neue Deutsche Biographie, Bd. 19, Berlin 1999, S. 4–6; Hoegner, Wilhelm: Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Zürich 1950, S. 1–16.
26) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 3, S. 75 f.
27) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Nr. 16, 30.1.1946, TOP VI, S. 309 f.
28) Protokolle VVA, S. 25; vgl. auch Gelberg: Kriegsende, S. 702–705.
29) Vgl. Hoegner, Wilhelm: Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: BayVBl. 9 (1963), S. 97–100.
30) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 4, S. 78 f.
31) Vgl. Bommarius: Grundgesetz, S. 120.
32) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/326, Typoskript von Hoegners Einführungsvorlesung im Sommersemester 1959 an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München, ohne Seitenzählung.
33) ACSP, NL Müller, B 11, Rundschreiben des CSU-Landessekretariats an die CSU-Stimmkreiskandidaten, 1.6.1946.
34) Zum Wahlkampf und den Positionen der Parteien vgl. Fait: Erneuerung, S. 180–197, v.a. S. 190–193.

35) ACSP, NL Müller, B 11, Schreiben Oberbürgermeister Scharnagls an die Militärregierung Münchens, 1.7.1946, Abdruck, S. 2.
36) Vgl. Möckl, Karl: Die Struktur der Christlich-Sozialen Union in Bayern in den ersten Jahren ihrer Gründung, in: ZBLG 36 (1973), S. 719–753, hier S. 731 f. u. 739 ff.; Braun: Hundhammer, S. 332.
37) Gelberg: Kriegsende, S. 705 f.
38) Rilling: Thomas Dehler, S. 114 f.
39) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 706; Fait: Erneuerung, S. 192; vgl. auch Wengst: Thomas Dehler, S. 117.
40) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 112 f.
41) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 194, sowie ACSP, NL Müller, B 11, Schreiben Oberbürgermeister Scharnagls an die Militärregierung Münchens, 1.7.1946, Abdruck, S. 2.
42) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 707.
43) Vgl. Thränhardt, Dietrich: Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953. Historisch-soziologische Untersuchungen zum Entstehen und zur Neuerrichtung eines Parteiensystems (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 51), Düsseldorf 1973, S. 303–310.
44) Vgl. ACSP, NL Müller, B 11, Auswertung des Wahlergebnisses vom 30. Juni 1946 durch die CSU-Landesgeschäftsstelle.
45) Fait: Erneuerung, S. 113.
46) ACSP, NL Müller, B 11, Schreiben Oberbürgermeister Scharnagls an die Militärregierung Münchens, 1.7.1946, Abdruck, S. 3 f.
47) Zimmer, Annette: Demokratiegründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946, Frankfurt a.M. / Bern / New York 1987, S. 429.
48) Kock / Treml: Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 422.
49) Vgl. Mehringer: Knoeringen, S. 286.
50) VL 4, 11.9.1946, S. 105.
51) Thränhardt: Wahlen, S. 284.
52) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 708, Anm. 365.
53) Vgl. Fait: Auf Befehl, S. 46.
54) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/431, Bayerisches Statistisches Landesamt: Gewählte Bewerber zur Verfassunggebenden Landesversammlung vom 30. Juni 1946; vgl. auch Hettler: Josef Müller, S. 240–250.
55) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 708.
56) So der Ausschussvorsitzende Lorenz Krapp (CSU) (VA I, 8, 30.7.1946, S. 177).
57) Vgl. etwa VA I, 5, 25.7.1946, S. 114.
58) Schreiben Prechtls an Kardinal Faulhaber, 12.11.1946, abgedruckt in: Hürten, Heinz (Bearb.): Akten Kardinal Michael von Faulhabers III 1945–1952 (= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe A: Quellen, 48), Paderborn u.a. 2002, Dok. Nr. 120, S. 225–227, hier S. 227.
59) Vgl. VA I, 3, 19.7.1946, S. 76 u. ebd., 5, 25.7.1946, S. 95 ff.
60) Fait: Erneuerung, S. 248.
61) VA I, 4, 24.7.1946, S. 79.
62) Vgl. VA I, 5, 25.7.1946, S. 95.
63) Herzog: De republica prudenter gubernanda, S. 183.
64) Vgl. VA I, 7, 29.7.1946, S. 164.
65) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 709.
66) Vgl. Fait, Barbara: „In einer Atmosphäre von Freiheit". Die Amerikaner und die Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946, in: VfZG 33 (1985), 3, S. 448.
67) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 723 f.
68) Vgl. MZ, 2. Jg., Nr. 91, 29.10.1946, S. 2.
69) Vgl. VL, 10, 26.10.1946, S. 233–238.
70) VL 10, 26.10.1946, S. 238 u. 241; das Genehmigungsschreiben Clays (vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/21, 2 [4]) ist abgedruckt in: VL 10, 26.10.1946, S. 239 f.
71) Art. 178 BV knüpfte den Beitritt Bayerns zu einem deutschen Bundesstaat an zwei Bedingungen: Der Zusammenschluss musste freiwillig, die Eigenständigkeit der Länder musste garantiert sein – beides sollte die Ausgangsposition Bayerns bei späteren Verhandlungen mit den anderen Ländern stärken.
72) Hoegner: Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, S. 24.
73) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 11/34–2/1, 3 (6), Übersicht über die Abstimmungsergebnisse vom 1.12.1946 in den Ländern der US-Zone.
74) Vgl. Hoser, Paul: Entnazifizierung, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46003> (22.4.2013).

75) NN, 2. Jg., Nr. 97, 4.12.1946, S. 1.
76) Vgl. die Karte zum Abstimmungsergebnis, in: Henker, Michael / Bachmann, Matthias / Reinicke, Wolfgang: Bollwerk der Freiheit. 60 Jahre Bayerische Verfassung / Bayerischer Landtag (= Hefte zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 35), Augsburg 2006, S. 38.
77) ACSP, NL Müller, B 17, Stellungnahme Müllers zu den Fragen der Militärregierung, 14.11.1946.
78) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 552 f.; vgl. auch Rilling: Thomas Dehler, S. 114.
79) Hirtenbrief des Eichstätter Bischofs Michael Rackl, 22.11.1946, in Auszügen abgedruckt in: Hürten, Heinz (Hg.): Katholizismus, staatliche Neuordnung und Demokratie 1945–1962 (= Beiträge zur Katholizismusforschung / Reihe A: Quellentexte zur Geschichte des Katholizismus, 7), Paderborn u.a. 1991, Dok. Nr. 7, S. 35 ff., hier S. 36.
80) Beyme, Klaus von: Die politische Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre im internationalen Vergleich, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 819–833, hier S. 821.
81) VA I, 3, 19.7.1946, S. 61 f.
82) Vgl. etwa Fait: Auf Befehl, S. 47.
83) Beyme: Die politische Willensbildung, S. 820; Beyme übt jedoch auch Kritik am Misstrauensvotum, da es zum Sturz einer Regierung herausfordere und im Fall des Falles konspirative Geheimabsprachen hinter dem Rücken der amtierenden Regierung nötig mache.
84) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 116.
85) Vgl. VA II, 24, 28.8.1946, S. 513.
86) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 117.
87) Vgl. zum Folgenden Kratzer, Isabella: Der Bayerische Ministerpräsident. Bedeutungswandel des Amtes im Spiegel der Geschäftsordnungen der Staatsregierung 1918–2001 (= Forschungen zur Landes- und Regionalgeschichte, 10), St. Ottilien 2003, S. 48–54; Fait: Auf Befehl, S. 40; Fait: Erneuerung, S. 129.
88) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 124 f.
89) Vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 122.
90) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 223.
91) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 7, S. 118 f.
92) Vgl. Nawiasky, Hans: Die Stellung der Regierung im modernen Staat (= Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, 37), Tübingen 1925, S. 7 ff.
93) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 153 f.; vgl. auch Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 122 f.
94) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 223.
95) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 154 f.
96) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, Hans Nawiasky: Politische Eindrücke aus München, Beitrag für die NZZ vom 9.5.1946, Abschrift des SPD-Pressedienstes vom 19.5.1946, Bl. 1.
97) Nawiasky, Hans: Ein Jahrzehnt Bayerische Verfassung, in: BayVBl. 2 (1956), S. 355–358, hier S. 355.
98) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 155; die Selbstauflösung des Landtags sieht auch Meder: Handkommentar, S. 114, als beste „Möglichkeit, einen Ausweg aus einer politischen Krise zu finden".
99) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 155; Ehard reklamierte später die Ausschaltung des Misstrauensvotums für sich (vgl. Ehard, Hans: Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentschaft, München 1964, S. 7).
100) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 155 f., ebd., Nr. 7, S. 119 u. ebd., Nr. 19, S. 258.
101) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 70 u. 54 f.
102) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 160 f.; vgl. auch Reuter: Graue Eminenz, S. 89 ff., sowie Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 135.
103) ACSP, FL 1945–1948, Nr. 29 Du machst die Bayerische Verfassung.
104) Frankenpost, Nr. 70, 15.6.1946, S. 1 (als Zeitungsausschnitt enthalten in: IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226).
105) VL, 1, 15.7.1946, S. 4.
106) VA II, 24, 28.8.1946, S. 513.
107) VA II, 24, 28.8.1946, S. 514.
108) VA II, 24, 28.8.1946, S. 515.
109) VA II, 24, 28.8.1946, S. 515 f., Abstimmung ebd., S. 518.
110) VA II, 24, 28.8.1946, S. 517.
111) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 126.
112) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 158.
113) VA II, 24, 28.8.1946, S. 518.
114) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 120 f.; vgl. auch Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 238 f.
115) VA III, 34, 11.10.1946, S. 740; vgl. auch Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 120.

116) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 10, S. 158 f.
117) VA II, 24, 28.8.1946, S. 520 ff.; vgl. auch Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 245.
118) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 244 f.
119) Vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 131 f.
120) VA II, 24, 28.8.1946, S. 523 ff.
121) VL, 4, 11.9.1946, S. 84.
122) Rilling: Thomas Dehler, S. 108 f.
123) VL, 4, 11.9.1946, S. 84 f. u. 103.
124) VL, 7, 19.9.1946, S. 163 f.
125) VL, 8, 20.9.1946, S. 199 f.
126) VA I, 4, 24.7.1946, S. 81.
127) Ritter, Georg (= Hoegner, Wilhelm): Lehren aus der Weimarer Republik, in: Schweizer Monatshefte 25 (1945), 1, S. 14–34, hier S. 26.
128) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 137.
129) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 1, S. 43; vgl. auch Hoegners Ausführungen, in: ebd., Nr. 5, S. 82.
130) Vgl. Kalkbrenner, Helmut: 25 Jahre Bayerische Verfassung von 1946, in: BayVBl. 17 (1971), S. 445–449, hier S. 447 f.
131) Schmidt: Das politische System Deutschlands, S. 30.
132) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 6, S. 102 u. ebd., Nr. 8, S. 125.
133) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 139 u. Schmidt: Staatsgründung, S. 179 f.
134) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 6, S. 105 u. ebd., Nr. 7, S. 113.
135) Fait: Erneuerung, S. 140.
136) Vgl. BayHStA, NL Pfeiffer, 148, Schreiben des Bayer. Statistischen Landesamts an die Bayer. Staatskanzlei, betr. Versuchsberechnungen für ein künftiges Wahlrecht, 15.4.1946; Hoegner: Außenseiter, S. 252.
137) Vgl. die Zusammenstellung bei Fait: Erneuerung, S. 226.
138) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 713 m. Anm. 409, sowie Fait: Erneuerung, S. 233.
139) Vgl. GVBl., Nr. 18, 1946, S. 261–267; Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Nr. 17, 14.2.1946, TOP VIII, S. 328–335.
140) Fait: Erneuerung, S. 232.
141) Vgl. etwa IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/130, „Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen“. Vortrag Alois Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club, 28.9.1946, S. 4.
142) Vgl. die Äußerungen Josef Müllers vor dem Erweiterten Landesausschuss der CSU am 6.7.1946, abgedruckt in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 21, S. 473 f., sowie Fait: Erneuerung, S. 233–236.
143) VA I, 4, 24.7.1946, S. 79, 81 u. 84.
144) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 237 f.
145) VA I, 4, 24.7.1946, S. 85.
146) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 714.
147) VA I, 4, 24.7.1946, S. 90.
148) Vgl. die Äußerung Alois Schlögls (CSU), VL I, 4, 24.7.1946, S. 91, sowie Fait: Erneuerung, S. 245.
149) Vgl. VA I, 4, 24.7.1946, S. 93.
150) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 248–251.
151) Vgl. VA I, vgl. auch Fait: Auf Befehl, S. 51 f., sowie Gelberg: Kriegsende, S. 714 m. Anm. 414.
152) Vgl. VL 7, 19.9.1946, S. 160.
153) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, S. 182 f. mit Anm. 228; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 253 f.
154) Vgl. Löffler: Kammer der Reichsräte, S. 564.
155) BLT 1920/24, Bd. 1, 2, 16.7.1920, S. 8.
156) Vgl. Menges: Freistaat, S. 228; vgl. auch Schönhoven, Klaus: Die Bayerische Volkspartei 1924–1932, Düsseldorf 1972, S. 89 f.
157) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 260, sowie Färber, Konrad Maria: Bayern wieder ein Königreich? Die monarchistische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 163–182, hier S. 168.
158) Gelberg: Kriegsende, S. 711.
159) Vgl. dazu Fait: Auf Befehl, S. 42 f.
160) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 9, S. 135 f.; vgl. auch Fait: Auf Befehl, S. 43.

161) Scharnagl, Karl: Die demokratische Gestaltung der Staatsführung, abgedruckt in: Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 9, S. 143–149, hier S. 143 ff. Die „erste Kammer“ sollte aus 60 Mitgliedern bestehen: Je ein Drittel von ihnen sollten Vertreter der „Körperschaften des öffentlichen Rechts“, Landtagsmitglieder und Vertreter „der Kirchen, der Hochschulen und des Kunstschaffens“ sein. Letztere hatte der Staatspräsident zu berufen (vgl. ebd., S. 146).
162) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 9, S. 137 f.
163) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 199, u. Fait: Erneuerung, S. 267, vermuten Hoegner als Autor des Eventualvorschlags.
164) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 19, S. 255.
165) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 266.
166) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 19, S. 263 f. u. 262, sowie Fait: Erneuerung, S. 267.
167) VA, II, 23, 27.8.1946, S. 496.
168) Vgl. Mehringer: Knoeringen, S. 281.
169) ACSP, Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union, Nr. 3, 15.6.1946, Ausgabe München / Oberbayern, S. 1; vgl. auch ACSP, FL 1945–1948, Nr. 29: Du machst die Bayerische Verfassung, sowie Reuter: Graue Eminenz, S. 102.
170) ACSP, NL Müller, B12, Protokoll der Sitzung des interfraktionellen Ausschusses, 25.7.1946.
171) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, Nr. 1, 25.8.1946, S. 1063 u. 1065.
172) Vgl. dazu die Ausführungen Nawiaskys in VA II, 23, 27.8.1946, S. 499 f., sowie Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 110.
173) VA II, 22, 26.8.1946, S. 488 f.
174) Fait: Erneuerung, S. 271.
175) VA II, 22, 26.8.1946, S. 489.
176) Vgl. Braun: Hundhammer, S. 315.
177) VA II, 23, 27.8.1946, S. 495 f.; vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 110 f.; vgl. zur Motivation Hundhammers auch Fait: Erneuerung, S. 272 f.
178) ACSP, NL Müller, B 16, Schreiben W.A.s an Müller, 31.8.1946.
179) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 112 f.
180) Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Struktur und Funktionen des Bayerischen Senats. Zur Legitimität und Effektivität der zweiten Kammer in Bayern, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2: Beiträge, München 1979, S. 197–216, hier S. 204.
181) Vgl. VA II, 23, 27.8.1946, S. 505.
182) VA II, 23, 27.8.1946, S. 507.
183) VL, 4, 11.9.1946, S. 72 u. 81, sowie ebd., 7, 19.9.1946, S. 162.
184) Vgl. zu den Positionen innerhalb von CSU und SPD Schlemmer: Aufbruch, S. 130 ff.; vgl. auch HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Hans Dollinger, 17.10.1997, S. 9.
185) BLT 1919/20, Bd. 5: Beilagen, Beilage 324, S. 98 u. 88.
186) BLT 1920/24, Bd. 1, 2, 16.7.1920, S. 8 u. ebd., 4, 22.7.1920, S. 94.
187) Vgl. Bergmann: Bauernbund, S. 149.
188) BLT 1920/24, Bd. 9, 219, 8.2.1924, S. 203 u. ebd., Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 967.
189) Schäffer, Fritz: Ein bayerischer Staatspräsident! Kritische Betrachtungen und Vorschläge zur Bayerischen Verfassung vom 14. August 1919, in: Politische Zeitfragen 4 (1922), S. 1–24, hier S. 15.
190) Vgl. Wiesemann: Die Vorgeschichte, S. 33 f.
191) Vgl. etwa Schäffers Äußerungen zur Begründung seines Antrags auf Einführung eines Bayerischen Staatspräsidenten (BLT 1920/24, Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 971–975).
192) Darauf verweist der BMP-Abgeordnete Johann Michael Hilpert (vgl. BLT 1920/24, Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 960); vgl. auch Zacher: Das Staatsoberhaupt Bayerns, S. 962.
193) BLT 1920/24, Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 968 u. 955 f.
194) BLT 1920/24, Bd. 7, 174, 28.2.1923, S. 959 u. 964.
195) Vgl. BLT 1919/20, Bd. 5: Beilagen, Beilage 324, S. 86.
196) Vgl. BLT 1920/24, Bd. 7, 175, 1.3.1923, S. 988 f.
197) Vgl. Altendorfer: Fritz Schäffer, Bd. 1, S. 243–258.
198) Vgl. BLT 1924/28, Bd. 5, 123, 8.6.1926, S. 603.
199) Buttmann: Vorschläge zur bayerischen Regierungsbildung, S. 2.
200) Volk, Ludwig: Der bayerische Episkopat und der Nationalsozialismus 1930–1934 (= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B: Forschungen, 1), Mainz 1965, S. 62.
201) Völkischer Beobachter, 46. Jg., Norddeutsche Ausgabe, 12./13.3.1933, zweites Beiblatt.
202) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 9, S. 140 f.

203) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 141 f.; vgl. auch Dies.: Auf Befehl, S. 43.
204) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 19, S. 260–263.
205) So die Einschätzung des CSU-Vorsitzenden Josef Müller vor dem Landesausschuss der CSU am 6.9.1946, in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 22, S. 579.
206) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 297 mit Anm. 38, die als Autor eher Karl Scharnagl denn Hans Nawiasky vermutet.
207) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 19, Art. 30 z (2), 31 a (3) u. 29 y, S. 262.
208) Zacher: Staatsoberhaupt, S. 968.
209) Fait: Erneuerung, S. 303.
210) ACSP, FL 1945–1948, Nr. 29, Du machst die Bayerische Verfassung.
211) Scharnagl, Karl: Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, in: Gelberg: Protkolle VVA, Nr. 9, Anlage 2, S. 150 f.
212) Vgl. etwa die Erklärung Müllers vom 6.7.1946 vor dem Erweiterten CSU-Landesausschuss, in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 21, S. 473; vgl. auch Hettler: Josef Müller, S. 247 f.
213) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 302 f.
214) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 212; zum innerparteilichen Zwist in der CSU vgl. ausführlich Schlemmer: Aufbruch, S. 130 ff.
215) Sitzung des Dienstag-Clubs der CSU, 3.9.1946, in: Henke / Woller: Lehrjahre der CSU, S. 97.
216) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 171, u. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 212 f.
217) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 304.
218) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/112, Schreiben OMGB (Peter Vacca) an Hoegner, 10.5.1946; vgl. dazu ausführlich Färber: Bayern wieder ein Königreich?, S. 174 f.
219) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 305 f.
220) Gelberg: Kriegsende, S. 705; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 310 f.; zu Intentionen, Struktur und Problemen der Bizone vgl. als Überblick Benz: Deutschland unter alliierter Besatzung, S. 142–148, 156–163 u. 172–180.
221) Vgl. Kritzer: Hoegner, S. 200, u. Ders.: Wilhelm Hoegner und seine Verfassungspolitik, S. 234.
222) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/130, Schreiben Aretins an Hoegner, 28.8.1946; auch Hundhammer hatte Hoegner verschiedentlich als königlich-bayerischen Sozialdemokraten mit besten Kontakten zu Kronprinz Rupprecht dargestellt, so etwa vor dem Dienstag-Club am 30.4.1946 (vgl. Henke / Woller: Lehrjahre der CSU, S. 47 f.). Zu monarchistischen Bestrebungen im Umfeld Kronprinz Rupprechts vgl. auch Kritzer: Hoegner, S. 198 f.
223) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 213, u. Fait: Erneuerung, S. 312.
224) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, 25.8.1946, S. 1063; vgl. auch Stephan, Michael: Waldemar von Knoeringen als bayerischer Landes- und Fraktionsvorsitzender, in: Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 1, Berlin 2006, S. 201–226, hier S. 202, sowie Mehringer: Waldemar von Knoeringen, S. 282.
225) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 314.
226) VA II, 19, 21.8.1946, S. 419.
227) ACSP, NL Müller, 208, Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 17.
228) So sah auch Kronprinz Rupprecht das Amt des Staatspräsidenten; vgl. Weiß: Kronprinz Rupprecht, S. 334; zu den monarchistischen Bestrebungen der Gruppe um Hundhammer und den ersten von der Militärregierung ein- und wieder abgesetzten Ministerpräsidenten Fritz Schäffer vgl. Weiß, Dieter: Monarchismus, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44550> (24.3.2011).
229) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 318.
230) ACSP, NL Müller, 208, Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 41, 12, 54 u. 21.
231) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1067; vgl. dazu Albert, Martin: Das weiße A stand für Aufbau, in: Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945. Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 15–36, hier S. 29.
232) Dies berichtete zumindest Josef Müller auf der Sitzung des Ochsen-Clubs am 31.7.1946. Demnach sollte die CSU den Staatspräsidenten, die SPD den Ministerpräsidenten stellen. Nach Erinnerung Richard Jaegers, damals Rechtsreferent im Landessekretariat der CSU und Vorsitzender des Dienstags-Clubs, war die geplante Ämterteilung genau andersherum (vgl. Henke / Woller: Lehrjahre der CSU, S. 91 mit Anm. 118; vgl. auch Kock, Peter Jakob: Bayerns Weg in die Bundesrepublik [= Studien zur Zeitgeschichte, 22], Stuttgart 1983, S. 229, sowie Hettler: Josef Müller, S. 247 mit Anm. 229 und 230).
233) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1068.
234) VA III, 27, 2.9.1946, S. 591 f.; über die konkreten Befugnisse des Staatspräsidenten äußerte sich Ehard nicht. Der von ihm vorgelegte Entwurf ist dem Sitzungsprotokoll nicht angefügt.
235) VA III, 27, 2.9.1946, S. 592; vgl. auch Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 215.
236) VA III, 27, 2.9.1946, S. 595 u. 594 f.; vgl. auch Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 215 f.

237) Vgl. zu den folgenden von Ehard vorgestellten Bestimmungen des Entwurfs Gelberg: Quellen zur politischen Geschichte, Bd. 1, Dok. Nr. 15, S. 119–141, hier S. 124–126, sowie VA III, 28, 3.9.1946, S. 598–609.
238) VA III, 28, 3.9.1946, S. 600 f. u. 607.
239) VA III, 28, 3.9.1946, S. 601 f.; vgl. auch Gelberg: Kriegsende, S. 710, sowie Fait: Erneuerung, S. 333 f.
240) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 119.
241) Vgl. VA III, 28, 3.9.1946, S. 605 f.
242) Vgl. VA III, 29, 4.9.1946, S. 654 f.
243) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1070 f.; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 339 f.
244) VA III, 30, 5.9.1946, S. 659–663.
245) Dies betont Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 218 zu Recht gegenüber Zimmer: Demokratiegründung, S. 287, die als Voraussetzung für die Wiedereinführung der Monarchie einen einfachen Volksentscheid annimmt.
246) VA III, 30, 5.9.1946, S. 663; vgl. Fait: Erneuerung, S. 343 ff., u. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 216 f.
247) ACSP, NL Müller, B7, Der Staatspräsident (Redemanuskript Müllers vom 3.10.1946).
248) Protokoll der Sitzung des CSU-Landesvorstands, 6.9.1946, in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 22, S. 575.
249) Vgl. Kock: Bayerns Weg, S. 229.
250) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 138–141; vgl. auch Müller: Konsequenz, S. 337; ACSP, NL Müller, C 238, Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union, Nr. 10, 21.9.1946, Ausgabe München / Oberbayern, S. 1; Fait: Erneuerung, S. 346–351, sowie Hettler: Josef Müller, S. 248 f.
251) Fait: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung.
252) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1075 f. Auch die Presse rechnete mit der Zustimmung des Plenums zum Staatspräsidenten (vgl. etwa Isar-Post, 6.9.1946, S. 1).
253) Isar-Post, 13.9.1946, S. 1.
254) Das legt zumindest eine Äußerung Wimmers auf der 5. Sitzung der SPD-Fraktion am 11.9.1946 nahe (Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1077; vgl. auch Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 221). Franz Haas reklamiert in der Retrospektive die Initiative indes für die SPD-Fraktion: Sie hätte Josef Müller gedrängt, „in der CSU-Fraktion Stimmen gegen den Staatspräsidenten zu sammeln“ (Haas, Franz: Regierungsbildung mit klammen Fingern, in: Schröder, Michael [Hg.]: Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 163–174, hier S. 171).
255) Vgl. Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1079 f.; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 352 ff.
256) VL 4, 11.9.1946, S. 72 f., 78 f., 82, u. ebd., 5, 12.9.1946, S. 109.
257) Zu den Gründen der ablehnenden Haltung der FDP vgl. ausführlich Wengst: Thomas Dehler, S. 117.
258) VL 5, 12.9.1946, S. 112 f., ebd., 4, 11.9.1946, S. 95 u. 90.
259) VL 5, 12.9.1946, S. 115.
260) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 356 f.
261) VL 5, 12.9.1946, S. 121 f.
262) Dies betont Gelberg: Kriegsende, S. 708.
263) Vgl. ACSP, NL Müller, B 7, Liste der [CSU-]Abgeordneten, die gegen den Staatspräsidenten gestimmt haben.
264) Vgl. VL 5, 12.9.1946, S. 122 f.
265) ACSP, NL Müller, C 238, Schreiben Maria Dekus an Müller, 14.9.1946.
266) VL 8, 20.9.1946, S. 183.
267) ACSP, NL Müller B 7, Schreiben F. B-B.s an Müller, 13.9.1946.
268) Vgl. dazu IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226 mit den nicht ausgelaufenen Schreiben Hoegners an Landessekretär Martin Albert beim Landesvorstand der SPD in Bayern (Rücktritt als Landesvorsitzender) und an Thomas Wimmer, Bezirksvorstand der SPD in Oberbayern (Niederlegung des Mandats als Abgeordneter der Verfassunggebenden Landesversammlung), 14.9.1946.
269) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1081 f.
270) Vgl. Kritzer: Hoegner, S. 200.
271) Hoegner: Außenseiter, S. 254.
272) Vgl. Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1082 f., sowie Fait: Erneuerung, S. 359 f. u. 372 f. Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1054 mit Anm. 21, meint dagegen, dass Hoegners Rücktritt als Ministerpräsident von Teilen der SPD-Fraktion gefordert, jedoch von Hoegner und der Militärregierung abgelehnt worden wäre.
273) Braun: Hundhammer, S. 334.
274) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 363 f.
275) Vgl. VA III, 31, 12.9.1946, S. 687 u. 691; vgl. auch Braun: Hundhammer, S. 333 f.
276) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1085.

277) Dies warf August Haußleiter Hundhammer in scharfen Worten vor (vgl. Protokoll der Sitzung des CSU-Landesausschusses, 6.12.1946, in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 25, S. 813).
278) Vgl. VL, 7, 19.9.1946, S. 173 f.
279) VL, 8, 20.9.1946, S. 178 f.; neben Kronprinz Rupprecht macht auch Nawiasky diese „Intrige" als Hauptgrund für das Scheitern des Staatspräsidenten aus (vgl. Weiß: Kronprinz, S. 335, sowie Nawiasky, Hans / Lechner, Hans [Mitarbeit]: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Ergänzungsband, München 1953, S. 24).
280) Vgl. VL, 8, 20.9.1946, S. 179 f.; die gestärkte Position des Landtagspräsidenten wurde mit dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion zum Gesamtentwurf der Verfassung am 20.9.1946 angenommen (vgl. VL, 8, 20.9.1946, S. 195 u. 200 f.).
281) Vgl. VL, 8, 20.9.1946, S. 183; Indiz dafür, dass dieser Druck auch nach der zweiten Abstimmung am 20.9. aufrechterhalten wurde, ist eine in Umlauf gebrachte Liste, auf der das Stimmverhalten der CSU-Fraktionsmitglieder namentlich aufgeführt ist (vgl. ACSP, NL Müller, B7 – hier auch Zuschriften erboster CSU-Wähler, die das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der CSU scharf kritisierten und die Veröffentlichung der Namen der 23 Staatspräsidentengegner forderten; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 367 u. 370).
282) Vgl. VL, 8, 20.9.1946, S. 183.
283) VL, 8, 20.9.1946, S. 187.
284) ACSP, NL Müller, C 238, Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union, Nr. 11, 5.10.1946, Ausgabe München / Oberbayern, S. 1.
285) Gelberg: Protokolle der SPD-Fraktion, S. 1054, vgl. dazu die Äußerungen des SPD-Abgeordneten Claus Pittroff mit der offiziellen Begründung (VL, 8, 20.9.1946, S. 192).
286) Vgl. VL, 8, 20.9.1946, S. 194.
287) Kratzer: Ministerpräsident, S. 52.
288) VL 4, 11.9.1946, S. 101.
289) VL 4, 11.9.1946, S. 84 f.
290) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 101.
291) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 8, S. 126.
292) Vgl. VA I, 5, 25.7.1946, S. 112.
293) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 101.
294) VL, 7, 19.9.1946, S. 161.
295) Schubert / Klein: Politiklexikon, S. 307.
296) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 8, S. 126 f.
297) Vgl. VA II, 23, 27.8.1946, S. 509 f., VA III, 28, 3.9.1946, S. 611 u. VA I, 5, 25.7.1946, S. 112 f.
298) VL, 7, 19.9.1946, S. 161.
299) Vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 102 f.
300) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 253.
301) Vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 117 f., sowie Enzler: Ministeranklage, S. 22–31.
302) Vgl. dazu ausführlich Götschmann: Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz, S. 521–586.
303) Vgl. VVA, 7, 3.4.1946, S. 164.
304) Nawiaksy / Leusser: Handkommentar, S. 140.
305) VL, 4, 11.9.1946, S. 85.
306) Vgl. VL, 7, 19.9.1946, S. 165.
307) VA II, 19, 21.8.1946, S. 419.
308) Nawiaksy / Leusser: Handkommentar, S. 140 u. 143.
309) VL, 4, 11.9.1946, S. 74 u. ebd., 7, 19.9.1946, S. 164 f.
310) Vgl. GVBl. Nr. 12, 1947, S. 147–151, § 34 auf S. 149.
311) VA I, 7, 29.7.1946, S. 153 f.
312) VA I, 7, 29.7.1946, S. 154.
313) VA I, 7, 29.7.1946, S. 154 ff.
314) VL, 7, 19.9.1946, S. 166.
315) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 160.
316) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 11, S. 166.
317) Vgl. VA I, 7, 29.7.1946, S. 165 f.
318) Vgl.: Pestalozza: Der Bayerische Landtag, S. 28 f.
319) Kalkbrenner, Helmut: Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, in: BayVBl. 18 (1972), S. 5–10, hier S. 9.
320) Vgl. Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 19, S. 258; vgl. auch Fait: Erneuerung, S. 166.
321) Gelberg: Protokolle VVA, Nr. 11, S. 168.

322) VA I, 8, 30.7.1946, S. 187.
323) VA I, 8, 30.7.1946, S. 189 f.
324) Vgl. Pestalozza: Der Bayerische Landtag, S. 28.
325) VA I, 8, 30.7.1946, S. 182 f., 180, 184 u. 186; vgl. auch VL 7, 19.9.1946, S. 165 f.
326) FAS, Nr. 20D, 19.5.2013, S. 1.
327) Vgl. Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 17. Wahlperiode, 247. Sitzung, 14.6.2013, S. 31730, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17247.pdf > (30.10.2013).
328) Herder Lexikon Politik, S. 7.
329) Kevenhörster, Paul: Abgeordneter, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 1–5, hier S. 1.
330) Lerche, Peter: Das freie Mandat, in: Oberreuter, Heinrich (Hg.): Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie (= Beiträge zum Parlamentarismus, 9/1), München 1996, S. 40–49, hier S. 47.
331) Vgl. Herder Lexikon Politik, S. 108.
332) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 140; vgl. VA I, 12, 5.8.1946, S. 290; vgl. zum Folgenden ausführlich Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 249–252.
333) VL, 4, 11.9.1946, S. 74.
334) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 719.
335) VA I, 12, 5.8.1946, S. 290.
336) VL, 4, 11.9.1946, S. 102.
337) VL, 7, 19.9.1946, S. 165.
338) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 17/55–1/11, 3 (3), Memorandum des Office of the Commanding General / APO 742, 15.3.1946.
339) Fait: Erneuerung, S. 164.
340) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 164 f.
341) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 17/55–1/11, 2 (3), Deliberations of the Interdivisional Committee on German Governmental Structure on the Drafts of the Constitutions of Bavaria, Wuerttemberg-Baden and Greater Hesse, 31.7.1946.
342) Fait: Erneuerung, S. 166 f.
343) Fait: Erneuerung, S. 171.
344) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 172.
345) Vgl. Fait: Erneuerung, S. 158 f. u. 179 f.
346) VA II, 13, 7.8.1946, S. 297.
347) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 25.
348) Vgl. Hoegner, Wilhelm: Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946, in: Politische Studien, 66 (1955), S. 353–354, hier S. 353; Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 26; Fait: Auf Befehl, S. 57.
349) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 721.
350) VA I, 6, 26.7.1946, S. 148.
351) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 106–111.
352) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 719.
353) Vgl. VA III, 34, 11.10.1946, S. 735 ff.
354) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 1945–46–10/4, 1 (3), OMGUS / AG Cable Control / Incoming Message / From: AGWAR from WDSCA Go to OMGUS, 13.10.1946.
355) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 1945-46–10/4, 1 (3), OMGUS / AG Cable Control / Outgoing Message / To: AGWAR WDSCA Personal for Echols, From: OMGUS Personal from Clay (confidential / urgent) / CC-5554.
356) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 109 f.
357) VA, III, 35, 22.10.1946, S. 745–748; vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 128.
358) VA II, 22, 26.8.1946, S. 480.
359) Wannagat: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten, S. 82.
360) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 121.
361) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 236; ähnlich auch Kalkbrenner: 25 Jahre BV, S. 448.
362) Roth, Rainer A.: Historische Entwicklung und politische Bedeutung des Exekutivorgans in Bayern. Vom Herzoglichen Rat zur Staatsregierung des Freistaates Bayern, in: ZBLG 40 (1977), S. 191–229, hier S. 226.
363) Prechtel: Regierung und Landtag, S. 158.
364) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 91 u. 93 f.
365) Fait: Erneuerung, S. 145.
366) Kramer: Entstehung der Bayerischen Verfassung, S. 19.

367) Rausch: Die Bayerische Staatsregierung, S. 282.
368) Meder: Handkommentar, S. 139.
369) Birke: Mißtrauensvotum, S. 86.
370) Meder: Handkommentar, S. 140.
371) Oberreuter: Opposition im Bayerischen Landtag, S. 195.
372) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 121.
373) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 278.
374) Rausch: Die Bayerische Staatsregierung, S. 287.
375) Vgl. Hoegner: Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, S. 4.
376) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 232 f.
377) Vgl. Weis, Hubert: Regierungswechsel in den Bundesländern (= Schriften zum Öffentlichen Recht, 371), Berlin 1980, S. 110.
378) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 234.
379) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 235.
380) Gelberg: Kriegsende, S. 719; vgl. auch Zacher, Hans F.: Vom Lebenswert der Bayerischen Verfassung, in: Kraus, Andreas (Hg.): Land und Reich – Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. III: Vom Vormärz bis zur Gegenwart, München 1984, S. 485–530, hier S. 509–512.
381) Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 240; vgl. Zacher: Staatsoberhaupt, S. 956 f.
382) Götschmann: Ein halbes Jahrhundert, S. 7.
383) Kramer: Entstehung der Bayerischen Verfassung, S. 14 f.
384) Rausch: Die Bayerische Staatsregierung, S. 288.
385) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 31 ff.
386) Roth: Historische Entwicklung, S. 225.
387) Vgl. Müller: Das demokratische Zeitalter, S. 216 f.
388) Wannagat: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten, S. 56.
389) Vgl. Bommarius: Grundgesetz, S. 152.
390) Weiß, Hans: Der Bayerische Senat – der Weg eines bayerischen Verfassungsorgans, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Auftrag – Bewährung – Ausblick: 40 Jahre Bayerische Verfassung 1946–1986, München 1986, S. 35–43, hier S. 36.
391) Birkner, Erwin u.a. (Hg.): Bayerisches Haushaltsrecht. Bayerische Haushaltsordnung mit einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Bayerischen Staatshaushalt, 3 Ordner Loseblattsammlung, Ordner I, Heidelberg, 88. Aktualisierung 1.10.2011, Teil I, S. 25.
392) Zeitler, Franz-Christoph: Der bayerische Staatshaushalt. Gliederung, Entwicklung, Probleme, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2: Beiträge, München 1979, S. 459–507, hier S. 461.
393) So etwa der langjährige SPD-Abgeordnete Jürgen Böddrich (Böddrich, Jürgen: Parlament und Verwaltung als Widerpart – Kooperation und Konkurrenz der Staatsgewalten aus oppositioneller Sicht, in: Roth, Rainer A. [Hg.]: Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland [= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45], 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 299–310, hier S. 306).
394) Oberreuter: Parlamentarische Opposition, S. 311.
395) Zacher: Vom Lebenswert der Bayerischen Verfassung, S. 518 f. Bis heute kam es insgesamt zu elf Verfassungsänderungen. Den stärksten Eingriff in die Verfassung bildete am 20.2.1998 der Volksentscheid zur Abschaffung des Senats, die zum 1.1.2000 in Kraft trat. Damit wurde ein ganzes Verfassungsorgan abgeschafft und mit den Art. 34–42 der ganze 3. Abschnitt des I. Hauptteils der BV ersatzlos gestrichen (vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 720).
396) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 140.
397) Kramer: Entstehung der Bayerischen Verfassung, S. 12.
398) Fait: Auf Befehl, S. 37.

5 Der Einfluss der US-Militärregierung auf die Verfassungswirklichkeit

Die amerikanische Besatzungsmacht übte auch nach Annahme der Länderverfassungen in der US-Zone staatsrechtlich die Oberhoheit aus. Sämtliche in den Verfassungen geschaffenen Staatsorgane standen unter der Kontrolle der Militärregierung. Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Inkrafttreten des Besatzungsstatus am 21. September 1949 rückten die bis zum 5. Mai 1955 amtierende High Commission for Germany (HICOG) mit Dienstsitz in Bonn und das bis zum 30. Juni 1952 existierende Office of the Land Commissioner for Bavaria (OLCB) an die Stelle von OMGUS und OMGB. An der Spitze von OMGUS stand zunächst US-Militärgouverneur General Joseph T. McNarney, der am 15. März 1947 von seinem bisherigen Stellvertreter General Lucius D. Clay abgelöst wurde. Ihm folgte am 1. Juni 1949 John J. McCloy als Hoher Kommissar und US-Militärgouverneur. In Bayern übernahm zunächst General Walter J. Muller die Leitung des OMGB. Ihm folgte am20. November 1947 mit Murray D. van Wagoner ein Zivilist als Landesdirektor. Van Wagoner quittierte am 27. Oktober 1949 als Landeskommissar seinen Dienst. Ihm folgte Clarence M. Bolds, der aufgrund seines unnachgiebigen Festhaltens an den amerikanischen Schulreformplänen (vgl. Kapitel 10.1.3) am 15. Juli 1950 durch George N. Shuster abgelöst wurde. Shuster übte das Amt bis zum 20. November 1951 aus. Letzter Landeskommissar war Oron J. Hale, der am 30. Juni 1952 seine Befugnisse an den Münchner US-Generalkonsul Charles W. Thayer übertrug. Sitz von OMGB und OLCB war der im Krieg unzerstört gebliebene weitläufige Gebäudekomplex der ehemaligen Reichszeugmeisterei in der Tegernseer Landstraße 210 in München.[1]

Die US-Militärregierung behielt sich auch direkte Eingriffe in die Verfassungswirklichkeit, insbesondere in die Gesetzgebung und das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive vor. Sie war an der Gesetzgebung des Alliierten Kontrollrats in Berlin beteiligt und konnte jederzeit eigene Gesetze erlassen. Kontrollrats- und Militärregierungsgesetze hatten absoluten Vorrang vor der Verfassung und allen bayerischen Gesetzen. Zwar war Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) im Unterschied zu seinem Amtsvorgänger Wilhelm Hoegner (SPD) nicht mehr von der Militärregierung eingesetzt, sondern von dem aus freien Wahlen hervorgegangenen Landtag gewählt (vgl. Kapitel 7.1.3). Trotzdem hatten er und alle anderen bayerischen Regierungsvertreter im Zweifelsfall direkte Befehle der Militärregierung auszuführen.

Grundlage für das Verhältnis zwischen den bayerischen Verfassungsorganen und der Militärregierung bildete eine OMGUS-Anordnung vom 30. September 1946, die den Ministerpräsidenten der US-Zone am 3. Dezember 1946, also nach dem Inkrafttreten der Länderverfassungen, in Stuttgart übergeben wurde.[2] Die Anordnung war höchst widersprüchlich und offenbarte einen unaufhebbaren Zielkonflikt innerhalb der amerikanischen Besatzungspolitik: Zum einen beinhaltete sie als „Forderung der Vereinigten Staaten, daß dem deutschen Volke in steigendem Maße gestattet wird, sich selbst zu regieren“. Das Dokument hob in diesem Zusammenhang die Annahme der Länderverfassungen als „Beginn eines neuen Zeitabschnittes in den Beziehungen zwischen Militär- und Zivilregierung“ ausdrücklich hervor. Zum anderen machte die Militärregierung klar, dass „bestimmte Beschränkungen […] den Zivilregierungen weiterhin auferlegt“ blieben. Diese betrafen neben Vereinbarungen auf internationaler Ebene die Durchsetzung der Anweisungen des Alliierten Kontrollrats und der Grundlinien amerikanischer Besatzungspolitik. Die Kontrolle durch die Mili-

tärregierung sollte durch „Beobachtung, Prüfung, Entgegennahme von Berichten [und] Beratung“ erfolgen. Als Drohkulisse wurden für diejenigen Fälle, in denen das Handeln der Zivilverwaltungen auf Länderebene den Zielen der Amerikaner zuwiderlief, nicht nur die Möglichkeit einer „Mißbilligung“ sowie die „Entfernung von Beamten“ angekündigt. Als letzte Konsequenz behielt sich die Militärregierung sogar vor, „jederzeit die vollen Besatzungsrechte wieder in Anspruch zu nehmen“.[3]

Der direkte Kontakt zwischen Militärregierung und Staatsregierung bzw. Landtag war zunächst sehr rege. Wiederholt gab es Unterredungen auf Spitzenebene zwischen OMGB-Landesdirektor Muller und Ministerpräsident Ehard sowie zwischen den einzelnen Ministern und Staatssekretären und den Abteilungsleitern von OMGB. Hinzu kamen zahlreiche Gelegenheiten zum eher zwanglosen gegenseitigen Austausch, so etwa Cocktailpartys bei ranghohen Vertretern der Militärregierung. Dabei versuchten auch die Mitglieder der Staatsregierung ihrerseits, im direkten Gespräch eigene Handlungsspielräume auszuloten.[4] Dies wurde auch von Mullers Nachfolger van Wagoner beibehalten, der sich seit seinem Amtsantritt am 20. November 1947 um eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit sowohl mit Ministerpräsident Ehard und der Staatsregierung als auch mit dem Landtag bemühte.[5] Beim offiziellen Besuch von Landtagspräsidium und Ältestenrat anlässlich von van Wagoners Amtseinführung betonte der neue OMGB-Direktor, dass er gewillt sei, „die freundschaftlichsten Beziehungen zur Vertretung des bayerischen Volkes, zum Bayerischen Landtag, [zu] unterhalten“. Er machte klar, „daß das Präsidium, der Ältestenrat und überhaupt jeder Abgeordnete jederzeit Gelegenheit hat, seine Sorgen, die Sorgen, die das Land und ihn bewegen, bei ihm vorzubringen“. Van Wagoner ging aber noch deutlich weiter: Er legte Wert auf die Feststellung, dass „ihm alles daran gelegen [sei], daß Bayern beim Neuaufbau des deutschen Bundesstaates eine besonders hervorragende Rolle spielt“.[6] Eine bessere Ausgangslage für gute Beziehungen zur US-Militärregierung schien es nicht geben zu können. Doch die Realität sah anders aus.

5.1 Die Beeinflussung der Gesetzgebung durch die Militärregierung

OMGUS und OMGB interessierten sich vor allem für den Bereich der Gesetzgebung, den sie genau kontrollierten. Verantwortlich für diese Kontrolle bei OMGB war der Chief Governmental Structures Branch bzw. Governmental and Political Branch der Civil Administration Division, John P. Bradford. Über die konkreten Abläufe informierte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) am 15. Januar 1947 die Mitglieder seines Kabinetts: Jeder von der Regierung beschlossene Gesetzentwurf müsse parallel zur Vorlage an den Landtag auch der Militärregierung „zur Kenntnisnahme“ weitergeleitet werden. Man habe keine andere Möglichkeit, als „den Amerikanern die Entscheidung [zu] überlassen, ob sie eine Sache an sich ziehen, ob sie sich einschalten oder ob sie besondere Wünsche äußern wollten“.[7]

Über die Vorstellungen der Amerikaner im Hinblick auf „das Verhältnis zwischen dem Landtag, der Staatsregierung und der Militärregierung“ informierte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) die Mitglieder des Ältestenrats Ende Mai 1947. Bradford hatte Horlacher bei einem Gespräch klargemacht, dass die Militärregierung rasch „über die gesetzgeberische Tätigkeit des Landtags“ informiert werden wolle. Alle Gesetze mussten der Militärregierung übermittelt werden, „bevor sie veröffentlicht werden“. Bradford versprach, dass sich die Militärregierung so schnell wie möglich dazu äußern werde. Wie dem Senat würden auch ihr 30 Tage für eine „Stellungnahme“ reichen. Von einem Einspruchsrecht der Militärregierung, wie es dem Senat zustand, erwähnte Bradford nichts. Um den Abgeordneten die Verhältnisse klar vor Augen zu führen, wählte Horlacher „das Bild eines

Kraftwagens mit den einzelnen Schaltvorgängen: 1. Gang: Ministerrat, 2. Gang: Militärregierung, 3. Gang: Gegenseitige Fühlungnahme, 4. Gang: Verhandlungen vor dem Landtag". Horlacher wies darauf hin, dass „dieses Verfahren […] natürlich die Arbeit des Landtags" erschwere, da die Militärregierung sowohl von der Staatsregierung als auch vom Landtag eingeschaltet werden müsse. Außerdem entstehe eine deutlich „vermehrte Übersetzungsarbeit", die bei mangelnder Qualität durch „Unstimmigkeiten und Mißverständnisse" ernste Probleme verursachen könne. Insgesamt, so Horlachers Fazit, bleibe dem Landtag jedoch nichts anderes übrig, als auszuprobieren, wie das Prozedere in der Praxis funktioniert. Dann werde es sich schon zeigen, „was daran noch verbessert werden könne". Insbesondere die Staatskanzlei, die die Übersetzungen durchzuführen habe, werde durch die vermehrte Inanspruchnahme große Probleme bekommen.[8]

OMGB übermittelte auch der Staatsregierung strikte Anweisungen, die unbedingt einzuhalten waren. Landesdirektor Muller wies Ministerpräsident Ehard darauf hin, dass er jeden Gesetzentwurf in drei Kopien in Deutsch und in Übersetzung vorzulegen habe – und zwar „immediately upon enactment".[9] Am 22. Mai 1947 erneuerte Ehard gegenüber sämtlichen Ministerien den Hinweis auf die Einbindung der Besatzungsmacht in die Gesetzgebung: Auch nach der Verabschiedung im Landtag müssten die Gesetze erneut an OMGB geleitet werden. „Nach dem jeweiligen Erhalt wird die Militärregierung die Gesetze prüfen und ihre etwaigen Einwendungen bekanntgeben. Diese Prüfung soll den normalen Gang des Gesetzgebungsverfahrens nicht aufhalten und in der Regel nicht später als 3 Wochen nach Eingang des Gesetzes beendigt sein; aber auch nach Ablauf dieser Frist kann jederzeit ein Gesetz ganz oder teilweise suspendiert oder außer Kraft gesetzt werden."[10]

Zu unmittelbaren Beeinflussungen von Landtag und Staatsregierung kam es sowohl vor als auch nach dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. So informierte Ministerpräsident Ehard den Ministerrat am 4. September 1947 über den Wunsch von OMGB-Direktor Muller, sich über die anstehenden Gesetzesvorlagen an den Landtag auszutauschen. Zu der Sitzung waren neben allen Staatsministern auch Landtagspräsident Horlacher und die Fraktionsvorsitzenden im Landtag eingeladen. Ehard betonte, dass Muller „Anregungen, aber keine Anweisungen zu geben" beabsichtige.[11] Die Militärregierung versuchte in diesem Fall also bereits zu beeinflussen, welche Vorlagen überhaupt in den Landtag eingebracht wurden. Hatte eine Gesetzesvorlage die Militärregierung erreicht, fiel die konkrete Einflussnahme ganz unterschiedlich aus. Die Reaktionen reichten „von auflagenloser Zustimmung über Anregungen und geringfügige fakultative Änderungsvorschläge, die Anweisung zu Ergänzungen, zur Änderung oder Tilgung einzelner Abschnitte oder Paragraphen bis zur Verzögerung oder Aufschiebung eines Gesetzgebungsverfahrens oder sogar bis zu dem Hinweis auf eine zu erwartende Ablehnung".[12] Diese Ablehnung erfolgte sechs Mal in Form einer nachträglichen Annullierung, nachdem die Gesetze bereits verabschiedet oder in Kraft getreten waren. In einem Fall durfte der Landtag nicht in die Beratung eines Regierungsentwurfs eintreten.[13]

Landtag und Staatsregierung akzeptierten ihrerseits die Einwendungen und Änderungsvorschläge der Amerikaner nicht automatisch. Sie machten ihre Zustimmung von zwei Faktoren abhängig: Erstens davon, welche Bedeutung die Militärregierung der jeweiligen Gesetzesthematik beimaß – bei Entnazifizierungs- und Wiedergutmachungsfragen wurde kein Widerspruch gewagt. Zweitens wurde als entscheidend angesehen, von welcher Stelle der Militärregierung der Einwand kam. Ging er auf Clay oder OMGUS zurück, wurde er in der Regel anerkannt. Bei untergeordneten Stellen musste dies nicht zwingend der Fall sein. Hier setzte sich das Prozedere fort, das bereits während

der Verfassungsgebung praktiziert wurde (vgl. Kapitel 4.8).[14] Gleichzeitig achtete Ministerpräsident Ehard im Rahmen der von ihm verfolgten Abgrenzung zur Militärregierung sehr genau darauf, die Verantwortung für Änderungswünsche klar herauszustellen (vgl. Kapitel 10.1.1). Die konkrete Einschaltung der Militärregierung in das bayerische Gesetzgebungsverfahren soll im Folgenden anhand einiger Beispiele erläutert werden.

Das prominenteste Beispiel für einen Einspruch der Militärregierung war die Ablehnung des Gesetzes zur bayerischen Staatsangehörigkeit. Das Gesetz war erstmals bereits am 30. Oktober 1945 vom Kabinett Hoegner I beschlossen und anschließend an die Militärregierung weitergeleitet worden. Diese lehnte es als verfrüht ab.[15] Neue Brisanz gewann die Thematik während der Verfassungsberatungen 1946. Mit der Maßgabe der Militärregierung, dass die bayerische Staatsangehörigkeit keinem Staatsangehörigen, also nicht nur geborenen Bayern, aberkannt werden durfte, fand sie Eingang in die Bayerische Verfassung. Ein eigenes Ausführungsgesetz sollte die Details regeln (vgl. Art. 6 BV).[16] Dieser Gesetzentwurf wurde vom Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung am 2. und 3. Oktober 1946 beraten und vom Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung am 15. Oktober 1946 der Staatsregierung vorgelegt.[17] Erst nach Annahme und Verabschiedung der Verfassung wurde er am 15. Februar 1947 im Ministerrat einstimmig beschlossen. Ministerpräsident Ehard leitete den Entwurf sowohl der Militärregierung als auch dem Landtag zu.[18] Die Beurteilung durch OMGB fiel vernichtend aus. Für Bradford war das Gesetz „highly restrictive" und „contrary to the avowed policies of Military Government". Deshalb müsse es abgelehnt werden.[19] Am 24. April 1947 informierte OMGB Ehard zunächst über „Bedenken gegen den Gebrauch des Ausdrucks ‚Bayerischer Staatsangehöriger'". Da sich inzwischen auch OMGUS in die Prüfung des Entwurfs eingeschaltet hatte, musste Ehard Landtagspräsident Horlacher darum bitten, „die Behandlung des Entwurfs vorerst noch zurückzustellen".[20] OMGUS fürchtete, dass die Annahme des Gesetzentwurfs Anlass zu einer Reklamation einer eigenen, für die Militärregierung inakzeptablen bayerischen Souveränität geben könnte und lehnte ihn aufgrund von „separatistic tendencies" kategorisch ab.[21] Die endgültige Annullierung des Gesetzentwurfs erfolgte am 4. Juni 1947 durch ein Schreiben Mullers an Ehard.[22]

Wie im eben erwähnten Beispiel führte die Einflussnahme der Militärregierung mehrmals zu Verzögerungen und zu einem Zickzack-Kurs in bayerischen Gesetzgebungsverfahren. Dies war nicht zuletzt auf „Auffassungsdifferenz[en] innerhalb der Militärregierung" zurückzuführen. So hatte OMGB etwa die Verabschiedung eines Gesetzes zur Sicherung von Vorratslagern „verlangt". Bereits während der Beratung im Ministerrat stellte Innenminister Josef Seifried (SPD) am 15. Januar 1947 jedoch fest, dass die Militärregierung „gegen dieses Gesetz Einsprüche erheben werde, weil darin Verpflichtungen enthalten seien, die gegen die Kontrollratsrichtlinien verstießen". Der Ministerrat beschloss den Gesetzentwurf dennoch ohne Gegenstimme.[23] Bei der Weiterleitung an Landtagspräsident Horlacher betonte der stellvertretende Ministerpräsident Hoegner, dass die „Ausarbeitung des Entwurfs […] auf besonderen Wunsch der Militärregierung" erfolgt sei.[24] Unterdessen hatte OMGB gegenüber Innenminister Seifried „den gegenteiligen Wunsch" nach Rücknahme des Entwurfs geäußert. Sie wollte die Thematik nun auf dem Verordnungsweg geregelt wissen. In vorauseilendem Gehorsam und ohne Rücksprache mit Ministerpräsident Ehard hatte Seifried daraufhin eine neue Verordnung ausgearbeitet. Ehard reagierte ungehalten über diesen Vorgang und wies Seifried im Ministerrat scharf zurecht: Es „gehe […] nicht, daß, wenn schon ein Gesetzentwurf beim Landtag vorliege, man daneben eine Verordnung über den gleichen Gegenstand laufen lasse. Wenn die Militärregierung ihren früheren Wunsch widerrufen habe, so müsse man zunächst das

Gesetz beim Landtag stoppen. Man dürfe aber nicht einfach eine neue Verordnung machen und mit anderen Ministerien und der Militärregierung verhandeln.“ Ehard musste Landtagspräsident Horlacher mitteilen, dass der Gesetzentwurf „mit Rücksicht auf einen Beschluss der Militärregierung zurückgestellt werden solle“.[25]

Ebenfalls massiv beeinflusste die Militärregierung das Senatsgesetz. Hier drängte die Zeit besonders stark, da ohne die in der Verfassung vorgeschriebene Einbindung des Senats die gesamte Gesetzgebung in der Luft hing. Am 20. Dezember 1946 hatte der Ministerrat deshalb – noch unter Leitung von Ministerpräsident Hoegner – zunächst ein vorläufiges Gesetz über den Senat verabschiedet.[26] Dazu meldete OMGB im Januar 1947 Änderungswünsche an. Die Kritik der Amerikaner richtete sich insbesondere gegen das Auswahlverfahren der in den Senat zu entsendenden Mitglieder der Handwerks- sowie der Industrie- und Handelskammern. Diese Verfahren entsprächen keinesfalls demokratischen Prinzipien.[27] Das Kabinett Ehard I entschloss sich daraufhin zu einer ganz neuen Gesetzesvorlage, in der die Änderungswünsche der Militärregierung aufgenommen wurden.[28] Er enthielt konkrete Bestimmungen, welche Gremien innerhalb der Körperschaften wahlberechtigt sein sollten und dass die Wahlen in geheimer Abstimmung nach dem Prinzip der Verhältniswahl durchzuführen waren. Die im ersten Entwurf von der Militärregierung besonders kritisierte Senatorenwahl durch den Landtag sollte nur erfolgen, „solange die […] Körperschaften und Verbände noch nicht ordnungsgemäß gebildet bzw. deren Organe nicht nach demokratischen Grundsätzen gewählt sind“.[29] Ministerpräsident Ehard leitete den von Hans Nawiasky ausgearbeiteten Gesetzentwurf am 7. Mai 1947 dem Landtag zu.[30] Am 28. Mai 1947 überwies das Landtagsplenum den Entwurf zur Vorberatung an den Ausschuss für Verfassungsfragen. Präsident Horlacher bat den Ausschussvorsitzenden, „dafür zu sorgen, daß die Beratungen möglichst rasch aufgenommen werden“.[31] In dieser Phase setzte jedoch eine intensive Lobbyarbeit der verschiedenen Verbände und Interessengruppen ein, die sich mit zahlreichen Schreiben an die Ausschussmitglieder wandten und sich so eine stärkere Berücksichtigung ihrer Organisationen im Senat erhofften. Zu einer weiteren Verzögerung kam es, da der im Verfassungsausschuss beratene Gesetzentwurf den Anforderungen der Militärregierung noch immer nicht genügte. Er musste erneut geändert werden. Dies betraf etwa die Festlegung der Sitzverteilung bei den freien Berufen auf bestimmte Berufsgruppen wie der Ärzteschaft, die zurückgezogen wurde. Ergänzt wurde der Gesetzentwurf auf Geheiß der Amerikaner dahingehend, dass Organisationen, die sich in Zukunft neu bilden sollten, „ihr Recht auf Vertretung im Senat bei Ergänzungs- bzw. Neuwahlen geltend machen können“.[32]

Hatte der Gesetzentwurf in der ersten Lesung die Zustimmung des Landtags gefunden, entfachte sich in der zweiten Lesung am 18. Juli 1947 eine heftige Debatte. Als energischster Kritiker trat der FDP-Fraktionsvorsitzende Fritz Linnert auf. Der vorliegende Entwurf war in seinen Augen völlig sinnlos, da die Voraussetzungen für das Gesetz noch nicht gegeben seien. So könnten die Wahlen zum Senat nach wie vor nicht auf demokratische Weise durchgeführt werden, da die Körperschaften, die diese Wahlen vornehmen sollten, „überhaupt nicht vorhanden“ seien. Mit beißendem Spott bedachte er die Aufforderung an die Verbände der freien Berufe, sich für die Berücksichtigung ihrer Berufsgruppe im Senat zu melden. Es sei überhaupt nicht klar, wer „denn überhaupt zu den freien Berufen gehört“. Ebenfalls „völlig ungeklärt“ sei, ob und wenn ja wo „Urwahlen“ in den Verbänden stattfinden sollten. Linnert plädierte für die Zurückstellung des Gesetzentwurfs, bis die Voraussetzungen dafür geschaffen seien und warnte eindringlich davor, „daß wir hier, nur um fertig zu werden, irgendwelche Beschlüsse fassen“. Der CSU-Abgeordnete Karl Schmid verteidigte den Gesetzentwurf dagegen als ein auf Druck der Militärregierung aus der Not geborenes Werk, das in

Zukunft zweifellos „den vollendeten Tatsachen angepaßt“ werden müsse: „Zur Zeit ist aber nichts anderes möglich.“ [33] Es waren der Zeitdruck und der Wunsch, „den demokratischen Ansprüchen der Militärregierung zu genügen“, die zur Annahme des in sich „nicht unbedingt“ schlüssigen Gesetzentwurfs führten.[34] Am 18. Juli 1947 stimmten von 136 anwesenden Abgeordneten 97 mit Ja und 19 mit Nein. 20 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Es blieb dabei, dass, solange die entsendeberechtigten Verbände und Organisationen nicht demokratisch strukturiert waren, der Landtag die Wahl der von ihnen vorgeschlagenen Mitglieder des Senats übernahm. Die Militärregierung erhob keine weiteren Einwände.[35]

Beispiele für die nachträgliche Einflussnahme der Amerikaner bieten die Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich der Jahre 1947 und 1948. Am 29. Oktober 1947 wandte sich Ministerpräsident Ehard auf Weisung der Militärregierung an Landtagspräsident Horlacher mit der Bitte, dass die Behandlung des Gesetzentwurfs über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Jahr 1947 „ausgesetzt werden solle, bis ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt werden könne, da die Militärregierung Änderungen verlangt hätte“. Dieses Gesetz hatte der Landtag jedoch bereits eine Woche zuvor verabschiedet.[36] Der Ministerrat musste am 15. November 1947 eine neue Vorlage beschließen. Darin war auch die von der Militärregierung geforderte Überweisung der Gewerbesteuer an die Gemeinden enthalten. Am 8. März 1948 verabschiedete der Landtag das Gesetz in der neuen Fassung.[37] Ein neuer Anlauf für die folgenden Haushaltsjahre hatte noch weniger Erfolg. Das am 10. Juni 1948 vom Ministerrat beschlossene Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich verabschiedete der Landtag mit kleineren Änderungen am 21. Juli 1948, drei Wochen später wurde das Gesetz bekanntgemacht.[38] Am 31. Dezember 1948 hoben die Amerikaner Art. 7 Abs. 1 Satz 2 dieses bereits in Kraft getretenen Gesetzes jedoch auf, da sie die hier niedergelegte Einflussmöglichkeit des Staates auf Polizeibehörden der Kommunen nicht akzeptierten.[39]

Auch das vom Landtag am 1. Juli 1948 verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung von Markenfälschungen setzte die Militärregierung außer Kraft. Sie wandte sich diesbezüglich allerdings nicht an den Landtag, sondern an Ministerpräsident Ehard. Ihm erteilte sie den entsprechenden Befehl zur Rücknahme, Aufhebung und Außerkraftsetzung des Gesetzes. Ehard informierte seinerseits Landtagspräsident Horlacher. Der Landtag reagierte äußerst verhalten. Immerhin wurde der Schriftwechsel zwischen Staatsregierung und Militärregierung als Landtagsdrucksache dokumentiert. Darüber hinaus nahm das Plenum vom Vorgang lediglich „Kenntnis“.[40]

Wie Hoegner als Berichterstatter des Verfassungsausschusses dem Landtag am 23. Februar 1949 mitteilte, hatte die Militärregierung mittlerweile in elf Fällen die Annullierung „von durch den Landtag beschlossenen […] Gesetzen“ angeordnet. Davon seien sechs noch vor und fünf nach ihrer Veröffentlichung beanstandet worden. Im Tätigkeitsbericht des Landtags für die erste Legislaturperiode wurde die Zahl der nicht zur Beratung zugelassenen Gesetzentwürfe und der nach der Verabschiedung annullierten Gesetze auf insgesamt fünf nach unten korrigiert (vgl. Kapitel 9.1.). Aus Protest gegen die anhaltende Einflussnahme der Amerikaner beantragte Hoegner einen Landtagsbeschluss, wonach Landtagspräsidium und Staatsregierung beauftragt werden sollten, die Militärregierung zu drängen, die Aufhebung bereits verabschiedeter Gesetze zu unterlassen. Als Grund nannte Hoegner, dass „die Aufhebung bereits verkündeter Gesetze nicht nur dem Ansehen des Landtags als Gesetzgeber schade, sondern […] auch schwer zu lösende Rechtsfragen aufwerfe; denn wenn ein Gesetz einmal verkündet ist, können auf Grund eines solchen Gesetzes bestimmte

Maßnahmen getroffen werden und Rechtswirkungen eintreten, die unter Umständen nachträglich schwer zu beseitigen sind". Um dies zu vermeiden, sollten „etwa bestehende Meinungsverschiedenheiten durch Aussprachen mit der Militärregierung vor Verabschiedung der betreffenden Gesetze bereinigt" werden. Der Landtag stimmte dem Antrag ohne Gegenstimme zu.[41] OMGB-Landesdirektor Murray D. van Wagoner wies in einem Zeitungsinterview die Vorwürfe höflich, aber bestimmt zurück. Die Militärregierung sei vielmehr „bestrebt und interessiert, das Prestige und die Autorität des Landtags als der von der bayerischen Verfassung bestimmten höchsten Stelle des Staates zu stärken". Von 325 durch den Landtag beschlossenen Gesetzen seien nur sechs ganz oder teilweise aufgehoben worden, weil sie „undemokratisch sind oder den Grundsätzen der Militärregierung zuwiderlaufen". Als wichtigsten Grund gab er die verfassungswidrige Abtretung von legislativen Kompetenzen durch den Landtag an die Regierung an. Die Abgeordneten sollten lieber „eifersüchtig über die dem Landtag von der Verfassung zugesprochenen Vollmachten wachen, als daß sie diese freiwillig an andere Stellen übertragen …"[42]

Neben den bereits erwähnten Verfassungsverletzungen monierten OMGUS und OMGB „Regelungen, die mit der amerikanischen Auffassung von Gewerbefreiheit kollidierten und die durch ihre abschließende Wirkung die Flüchtlinge und Evakuierten benachteiligten". Dementsprechend hob die Militärregierung etwa das Gewerbelizenzierungsgesetz und die Niederlassungsordnung für Ärzte auf.[43] Es gab jedoch auch zahlreiche Gesetze, denen die Militärregierung ihre Zustimmung ohne jede Beanstandung erteilte. Wie viele Gesetze in welchem Maß von den Amerikanern beeinflusst wurden, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen. Der wichtigste Grund dafür ist, dass die Einflussnahme der Militärregierung bevorzugt auf informellem Wege verlief und sich nur selten direkt im Gesetzgebungsverfahren offenbarte. Dies entsprach den Richtlinien, die am 1. März 1947 gleichzeitig mit der Proklamation Nr. 4 der Militärregierung zur deutschen Gesetzgebung erlassen wurde. Ohne ausdrückliche gegenteilige Anweisung durch die Militärregierung durfte kein Gesetz einen Hinweis enthalten, dass es von OMGUS oder OMGB genehmigt wurde.[44]

Sofern Gesetze in Vorbereitung waren, die grundsätzliche Ziele der US-Besatzungspolitik unterstützten, schaltete sich die Militärregierung auch unmittelbar in die Erarbeitung der Gesetzentwürfe ein. Dies war etwa beim Rundfunkgesetz der Fall, das 1948 zwischen Militärregierung, Staatsregierung und Landtag Punkt für Punkt ausgehandelt wurde. OMGB übermittelte zunächst an Ministerpräsident Ehard einen Katalog von „Weisungen der Militärregierung, die eingehalten werden müßten". Daraufhin erstellte die Regierung einen Kompromissentwurf, der den Forderungen der Amerikaner in Teilen nachkam. Umstritten waren insbesondere die Stellung des Intendanten sowie Zuschnitt und Kompetenzen des Rundfunkrats. Entgegen der Forderung der Militärregierung, die eine Verabschiedung des Entwurfs bis zum 15. März 1948 verlangt hatte, leitete Ehard den Gesetzentwurf an diesem Tag zunächst an Landtag und Senat und erst am 16. März 1948 an OMGB weiter.[45] Der Militärregierung dauerten die Verhandlungen des Landtags zu lange. Deshalb erschien Bradford in Begleitung des Intendanten des amerikanischen Radiosenders Radio München, Edmund Schechter, am 2. Juli 1948 vor dem Ältestenrat des Landtags. Bradford lobte die Abgeordneten zunächst ausdrücklich. Mit der Vorlage des Gesetzes sei Bayern allen anderen westdeutschen Ländern weit voraus. Gleichzeitig drängte er jedoch zur Eile bei den Beratungen im Kulturpolitischen Ausschuss. Erklärend verwies Schechter auf die in Gang befindliche Vereinigung Westdeutschlands, bei der sich auch die Frage nach der Organisation des Rundfunks stelle. Die Militärregierung favorisiere ein dezentralisiertes System von Rundfunkanstalten, in dem die Länderinteressen gewahrt und gestärkt würden. Umso wichtiger sei es, dass in Bayern als dem größten

Land der US-Zone ein solches Gesetz möglichst rasch in Kraft trete, um bei den Verhandlungen mit den anderen Zonen auf demokratisch legitimierte, vollendete Tatsachen verweisen und die eigene Position so besser durchsetzen zu können. Dies kam einer Instrumentalisierung des Landtags durch die Militärregierung gleich. Da sich die bayerischen Interessen hier jedoch mit den amerikanischen deckten, akzeptierte der Ältestenrat das Vorgehen. Er sagte eine rasche Beendigung der Beratungen im Kulturpolitischen Ausschuss, die direkte Weiterleitung an das Plenum ohne weitere Beratung im Verfassungsausschuss sowie die Beschlussfassung noch vor der Sommerpause zu.[46]

Die Militärregierung beteiligte sich auch an den Beratungen des Kulturpolitischen Ausschusses direkt. Sie achtete darauf, dass der Bayerische Rundfunk (BR) einerseits nicht als Staatssender, sondern als Anstalt des öffentlichen Rechts konzipiert wurde. Andererseits sollte auch keine einzelne Interessengruppe dominierenden Einfluss auf den Rundfunk gewinnen können. Deshalb wurde dem Rundfunkrat und dem Intendanten als drittes Gremium der Verwaltungsrat hinzugefügt. Der Militärregierung, deren Einflussnahme Berichterstatter August Haußleiter und Kultusminister Alois Hundhammer (beide CSU) bei der Schlussdebatte im Plenum herunterzuspielen versuchten, war zudem daran gelegen, dass der BR keine Monopolstellung erhielt und neben ihm auch andere Sender entstehen konnten. Ebenso wichtig waren den Amerikanern die Ziele der Rundfunkarbeit, die im Gesetz mit „Unterhaltung und Belehrung“ angegeben wurden. In Ausschuss- und Plenardebatte war es nur die FDP, die die Aufgabenbeschreibung mit diesen beiden Begriffen als ungenügend empfand. Verwirrung gab es um das Recht und die Pflicht des Rundfunks, Kritik an den öffentlichen Verhältnissen zu üben. Die Militärregierung monierte, dass es im Gesetzentwurf einschränkend hieß, dass solche Kritik nur an „offenkundigen Ungerechtigkeiten, Mißständen oder Unzulänglichkeiten“ berechtigt sei. Wie Haußleiter beteuerte, sollte dies kein Versuch sein, „auf einer Hintertreppe etwa die Möglichkeit zu schaffen, dem Rundfunk jede Kritik abzuschneiden“. Vielmehr sei es dem Ausschuss um den Grundsatz zu tun gewesen, dass Kritik stets sachlich bleiben und in jedem Einzelfall nachprüfbar sein müsse. Einigkeit erzielt werden konnte schließlich auch in der Frage der Rundfunkgebühren, die auf 2 DM festgesetzt wurden und – wie die Militärregierung festlegte – nur für Rundfunkzwecke und nicht zur Förderung anderer kultureller Einrichtungen verwendet werden durften. Mit ihrer Eintreibung wurde die Post beauftragt. Am 29. Juli 1948 verabschiedete der Landtag das Gesetz ohne Gegenstimme.[47] Im BR selbst stieß das Gesetz nicht auf einhellige Begeisterung. So betonte etwa der Chefredakteur der Hauptabteilung Politik und Wirtschaft, Walter von Cube, in einem Schreiben vom 8. Dezember 1949 an Wilhelm Hoegner nachdrücklich die „Notwendigkeit zur Änderung des Gesetzes“, die „nicht zu bestreiten“ sei: „Unsere Arbeit ist erschwert, unsere Freiheit beschränkt worden.“[48] Zu einer Novellierung des Rundfunkgesetzes kam es indes erst 1959. Nun wurde etwa die Position des von 33 auf 43 Mitglieder aufgestockten Rundfunkrats gegenüber dem Intendanten gestärkt.[49]

5.2 Belehrung des Landtags durch die Militärregierung

Die Militärregierung versuchte nicht nur die Gesetzgebung, sondern alle Bereiche des parlamentarisch-demokratischen Alltags in ihrem Sinne zu kontrollieren und zu beeinflussen. Dazu zählte von Anfang an eine Überwachung der Landtagssitzungen.[50] Bereits vier Wochen nach der konstituierenden Sitzung übte John P. Bradford im Ältestenrat fundamentale Kritik am mangelnden demokratischen Selbstbewusstsein des Landtags und seiner Abgeordneten. Bradford griff Präsident Michael Horlacher (CSU) scharf an und warf ihm vor, dass sein Verhalten bisher „mehr willkürlich als demokratisch“ zu nennen sei. Untragbar sei etwa, dass noch keine neue Geschäftsordnung

des Landtags in Kraft sei und nach der alten von 1924 verfahren werde (vgl. Kapitel 6.1). Den Abgeordneten unterstellte Bradford, dass sie „das Gefühl" hätten, „nur das tun zu müssen, was ihre Partei ihnen vorschreibt. Der Sinn für persönliche Verantwortung und individuelle Stellungnahme zu allen einschlägigen Fragen scheine großenteils noch zu fehlen. Der Abgeordnete sei aber zunächst seinem eigenen Gewissen und dann erst gegenüber der Partei verantwortlich." Das Präsidium forderte er deshalb auf, „die Landtagsmitglieder zu ermutigen, daß sie möglichst eine aktive Haltung einnehmen".[51]

Ausgelöst hatte diese heftige Reaktion die dritte Plenarsitzung vom 10. Januar 1947, in der die Mitglieder des Kabinetts Ehard I bestellt worden waren und der Ministerpräsident seine Regierungserklärung abgegeben hatte (vgl. Kapitel 8.1.1). Bradford kritisierte, dass „die Abgeordneten […] aus Entfernungen von über sechs Stunden herbeigerufen worden [seien], um ihre rein formale Zustimmung zur Bestellung der Mitglieder der neuen Regierung zu erteilen. Nachdem sie 95 Minuten lang das Regierungsprogramm des neuen Ministerpräsidenten angehört hatten, seien sie entlassen worden, ohne daß ein Abgeordneter seine Meinung äußern konnte und ohne daß irgendeine Debatte über das Programm der Regierung stattgefunden hatte." Horlacher verwies darauf, dass die Regierungsbildung erst „im engeren Kreise vorbereitet" werden musste und die Aussprache zur Regierungserklärung in der nächsten Sitzung folge. Doch damit gab sich Bradford nicht zufrieden. Er bemängelte, dass der Landtag erst auf den 29. Januar 1947 zur nächsten Sitzung einberufen wurde. Horlacher und der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, Waldemar von Knoeringen, argumentierten mit der Abwesenheit des Ministerpräsidenten durch die Sitzung des Länderrats der US-Zone in Stuttgart. Nun wurde Bradford spitzfindig: Er monierte, dass nach seinen Informationen im Landtag als Begründung für die späte Sitzungsanberaumung angegeben worden sei, dass „die Regierung so stark beschäftigt sei".[52] Bradford erkundigte sich nach dem genauen Wortlaut der am 10. Januar 1947 gegebenen Erklärung. Tatsächlich hatte Horlacher die Verschiebung der Aussprache damit begründet, dass „die Staatsregierung […] so sehr in Anspruch genommen [ist], daß wir darauf Rücksicht nehmen müssen".[53] Als zweiten Grund nannte Horlacher im Ältestenrat aber, „daß den Parteien Gelegenheit gegeben werden müsse, zu der Regierungserklärung Stellung zu nehmen". Nun platzte Bradford endgültig der Kragen: Es sei völlig ausgeschlossen, dass die Parteien volle 19 Tage benötigten, „um die Regierungserklärung zu studieren". Er stellte klar, „daß der Landtag von der Regierung unabhängig sei. Die Art des hier gewählten Vorgehens müsse den Eindruck erwecken, daß ein Abhängigkeitsverhältnis des Landtags von der Regierung bestehe und daß der Landtag nicht arbeiten könne, wenn die Regierung nicht anwesend sei". Nach einer längeren und wenig fruchtbringenden Diskussion ging Bradford zu seinem „2. Hauptpunkt der Kritik" über: „Es bestehe allgemein der Eindruck, daß die Mitglieder des Landtags noch nicht die entsprechende Einstellung zu dieser neuen Institution hätten, insbesondere daß sie sich in ihren Beschlüssen nicht frei fühlten, sondern als Anhängsel der Regierung, und daß sie sich ihrer gesetzgebenden Autorität nicht wirklich bewußt seien. Er möchte wissen, ob die Landtagsmitglieder sich in ihrer Stellung nicht irgendwie zurückgesetzt fühlten." Der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer verneinte dies und erklärte „für seine Fraktion, daß im Gegenteil die Abgeordneten zum Ausdruck gebracht hätten, die Regierung müsse sich jetzt den Beschlüssen des Landtags fügen. Die Abgeordneten betrachteten sich also durchaus als die oberste Stelle im Lande." Auch Horlacher betonte, „daß er immer darauf hingewiesen habe, der Landtag als solcher sei gegenüber der Regierung souverän und stehe über ihr. Auch dem Landtagspräsidenten gebühre nach der Verfassung der Rang vor den Regierungsmitgliedern. Dessen seien sich die Abgeordneten auch bewußt." Horlacher beklagte sich gegenüber Bradford, dass die Vertagung „ein-

stimmig“ angenommen worden sei. „Es sei traurig, wenn es Abgeordnete gebe, die an anderer Stelle Beschwerde führten, im Landtag selbst aber nicht das Wort ergriffen, obwohl sie reichlich dazu Gelegenheit hätten.“ Bradford ermunterte den Präsidenten dazu, den Abgeordneten Mut zur freien Meinungsäußerung und klar zu machen, „welche Privilegien sie genießen“. Horlacher sagte dies in Form einer „staatsbürgerliche[n] Aufklärung über die Funktionen des Landtags“ für die nächste Sitzung zu. Damit hatte Horlacher endlich Bradfords Geschmack getroffen. Der Amerikaner war mit den Plänen „sehr einverstanden“. Viele Mitglieder des Landtags seien „über ihre Stellung sehr schlecht informiert“, nach 12 Jahren Diktatur sei dies aber auch kein Wunder. Umso mehr seien Aufklärung und „sorgfältige Pflege“ vonnöten.[54]

Der Ältestenrat nahm sich die Kritik der Militärregierung zu Herzen und diskutierte am 29. Januar 1947 über Möglichkeiten, den Parlamentsbetrieb zu aktivieren. Präsident Horlacher führte den „Mangel an einem lebendigen politischen Leben […] vor allem auf die Tatsache zurück[…], daß es, auch innerhalb des Parlaments, an einer echten Tradition fehl[e]“. Um die Debatten abwechslungsreicher zu gestalten, sollte nicht nur ein Redner pro Fraktion mit einer längeren Rede, sondern mehrere Redner mit kürzeren Beiträgen auftreten. Für die anstehende Aussprache zur Regierungserklärung empfand er „eine gewisse Kritik […] durchaus am Platz, sofern sie persönliche Angriffe vermeidet“. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock nannte als „Hauptursache der gegenwärtigen Schwierigkeiten des parlamentarischen Betriebs“ das „völlige Fehlen aller technischen Voraussetzungen, um die Verhandlungen des Landtags ordnungsgemäß sich abwickeln zu lassen“ (vgl. Kapitel 14.1). Für Stang war der „Eindruck einer zu geringen Aktivität des Parlaments“ eher „auf die überaus dürftigen Presseberichte“ zurückzuführen, die der Arbeit des Landtags und seiner Ausschüsse nicht gerecht würden. Seine Parlamentskollegen forderte er dazu auf, nicht nur „ihr aufgesetztes Sprüchlein im Plenum vor[zu]tragen“ – alles müsse freier und lockerer werden. Auch Kritik müsse geübt werden, „sofern sie sachlich sei und die Koalitionspartner nicht verletze“.[55]

Horlacher hielt sich punktgenau an sein Versprechen gegenüber der Militärregierung und redete den Abgeordneten vor der Aussprache zur Regierungserklärung ins Gewissen. Ohne die Militärregierung als Initiator zu nennen – Horlacher sprach nur ganz allgemein davon, dass auf seine folgenden Ausführungen „von mehreren Seiten entscheidendes Gewicht gelegt“ werde –, veranstaltete er für die Abgeordneten eine Art Proseminar in parlamentarischer Demokratie. Zunächst präsentierte er ihnen den Landtag als „Beratungskörper, der gesetzgeberische Arbeit zu leisten hat“, und als „Kontrollorgan, dem die Überwachung der Einnahmen- und Ausgabenverwaltung der Staatsregierung obliegt“. Dann erinnerte er die Abgeordneten daran, dass sie laut Verfassung „Vertreter des ganzen Volkes, nicht nur einer Partei“ und nur ihrem „eigenen Gewissen verantwortlich“ seien. Darüber hinaus forderte Horlacher sie auf, „die Wünsche und Sorgen des Volkes auszusprechen, wie sie diese insbesondere bei sich zu Hause ausgeprägt finden“. Dadurch erhoffte er sich eine festere „demokratische Fundierung“ des Landtags. Und schließlich machte Horlacher, wie von Bradford gewünscht, die Rangordnung im demokratischen Staatsaufbau deutlich: „Der Landtag steht souverän über der Staatsregierung. Die Regierung ist eine Funktion des Landtags.“[56] Dass diese stark an Hoegners Äußerung im Vorbereitenden Verfassungsausschuss (vgl. Kapitel 4.2) erinnernde Interpretation bereits während der Verfassungsberatungen 1946 überholt und die Regierung als „oberste leitende und vollziehende Behörde des Landes“ und damit als gleichberechtigter Partner neben dem Landtag konzipiert worden war, erwähnte Horlacher nicht. Seine verfassungsrechtlich unhaltbaren Ausführungen blieben auch von Regierungsseite

unwidersprochen (zum Fortgang dieser Diskussion und zu den rechtlichen Aspekten vgl. Kapitel 6.1, 13.3.3 und 13.4.4).

5.3 Regierungsmitglieder und Landtagsabgeordnete auf Studienreise durch die USA

Die eben geschilderten Vorgänge verdeutlichen ein Dilemma, in dem sowohl die US-Militärregierung als auch die damals handelnden bayerischen Politiker steckten. Die Amerikaner hatten dafür gesorgt, dass praktisch unmittelbar nach dem Ende von nationalsozialistischer Diktatur und Zweitem Weltkrieg in Bayern demokratische Strukturen neu installiert wurden. Nur anderthalb Jahre waren zwischen dem Zusammenbruch des NS-Regimes und der Verabschiedung der neuen Bayerischen Verfassung und den ersten demokratischen Landtagswahlen vergangen. Die Entwicklung war notgedrungen sehr rasch vorangetrieben worden, für viele zu rasch. Die parlamentarische Demokratie hatte noch immer ein sehr schlechtes Image, wurde vielfach als schwach und entscheidungsunfähig angesehen. Die Auswahl an politisch unbelasteten und talentierten Landtagskandidaten war zudem sehr gering (vgl. Kapitel 15.1). Horlacher machte dieses Problem vor dem Landtagsplenum ganz deutlich: „Wir haben uns jetzt in der Verfassung die äußere Form der Demokratie geschaffen. Die Verfassung muß aber erst belebt werden. Wir brauchen – sprechen wir es offen aus – noch die Demokraten für unsere Demokratie“.[57]

Mit Blick auf diese für ganz Nachkriegsdeutschland zutreffende Erkenntnis entwickelten die Amerikaner ab Herbst 1946 ein kulturelles Austauschprogramm.[58] Es sollte sowohl Führungskräften als auch Studenten, Berufseinsteigern und Jugendlichen die Möglichkeit eröffnen, bei einem Aufenthalt in den USA die dort etablierten Formen des demokratischen Zusammenlebens kennenzulernen. Das Programm startete mit den ersten Gruppenbesuchen Ende 1948 und lief bis Ende der 1950er-Jahre und damit weit über die eigentliche Besatzungszeit hinaus. Während bis 1956 über 12000 West-Deutsche an dem Programm teilnahmen, reisten im gleichen Zeitraum nur 832 Amerikaner in die westlichen Besatzungszonen bzw. in die Bundesrepublik. Letztere sollten die US-Besatzungsbehörden dann mit ihrer Sicht auf Deutschland bei den Demokratisierungsanstrengungen beraten. Die von amerikanischen Nichtregierungsorganisationen und vom US-Außenministerium gemeinsam finanzierten Reisen in die USA dauerten in der Regel zwischen drei und neun Monaten. Die Planer verbanden mit dem Besuchsprogramm hohe Erwartungen. Die Teilnehmer sollten zu „Katalysatoren der Demokratie“ werden.[59] Im Anschluss an ihre Rückkehr nach Deutschland sollten sie mit möglichst vielen Daheimgebliebenen ihre Erfahrungen austauschen und demokratische Überzeugungen so gleichsam viral verbreiten. Für die Reisenden selbst stand dagegen vielfach die Förderung der eigenen Karriere an erster Stelle ihrer Motivation, die USA zu besuchen – auch wenn sie im vorangehenden Auswahlverfahren aus taktischen Gründen angaben, eine eingespielte Demokratie aus der Nähe studieren zu wollen. Für eine USA-Reise im Rahmen des Austauschprogramms konnten sich auch in Bayern theoretisch alle Bürger bewerben. Dies traf in der Praxis in erster Linie für den Jugendaustausch zu. Die Führungskräfte wählte dagegen die Militärregierung selbst aus, ohne dass sich diese hätten bewerben müssen. Entscheidend für den Zuschlag waren neben persönlichen Kontakten zur Militärregierung die Position der Kandidaten und der ihnen deshalb zugeschriebene Wirkfaktor für die Zeit nach ihrer Rückkehr. Zudem kamen fast ausschließlich Personen zum Zug, die der Demokratie und den USA von vorneherein aufgeschlossen gegenüberstanden und als reformwillig eingeschätzt wurden. Dementsprechend mussten sie im Sinne der Entnazifizierungsrichtlinien als unbelastet gelten. Englischkenntnisse waren zwar

erwünscht, im Zweifelsfall jedoch nachrangig. Die Reisenden sollten möglichst noch nicht in den Vereinigten Staaten gewesen sein, da die Militärregierung ganz auf den positiv überwältigenden ersten Eindruck setzte und bei einem Zweit- oder Drittaufenthalt differenziertere und damit kritischere Einschätzungen der Verhältnisse in den USA fürchtete.

In Bayern nahmen etwa 1300 Führungskräfte am Austauschprogramm teil, von denen Ellen Latzin 1017 namentlich ermitteln konnte. Nach dem Bildungswesen (22,2 Prozent) nahm dabei der Bereich Politik und öffentliche Verwaltung mit 15,9 Prozent den zweiten Platz ein. Auch Regierung und Parlament gehörten zu den Zielgruppen der Organisatoren. Bis 1960 waren während ihrer Mandats- bzw. Amtszeit 38 Landtagsabgeordnete, fünf Senatoren und sieben Kabinettsmitglieder unter den USA-Reisenden. Bei den Mandatsträgern überwogen aufgrund der Wahlergebnisse Mitglieder von CSU und SPD, aber auch FDP, BP und GB/BHE waren vertreten. Hinzu kamen sieben Parlamentarier, die vor dem Reisebeginn Landtag (bis 1933 und ab 1946) oder Verfassunggebender Landesversammlung (1946) angehört hatten. Auch sieben frühere Regierungsmitglieder (ab 1945) gehörten zu den Reisegruppen. 20 Personen sollten erst nach ihrer Rückkehr aus den USA Mitglieder des Landtags, 13 Senatoren und 14 Kabinettsmitglieder werden. Für diese zumeist noch jüngere Personengruppe zahlte sich der USA-Aufenthalt als Karriereschrittmacher also unmittelbar aus. Daneben finden sich jedoch auch 39 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Ministerialbürokratie in den Reiselisten. Vier Personen sollten erst nach ihrer Rückkehr in diese übernommen werden, sieben hatten ihr bereits zuvor angehört (ab 1945). Dies macht das Ziel der Amerikaner deutlich, gerade unter der als konservativ und unbeweglich eingeschätzten Ministerialverwaltung eine demokratischere Haltung zu verbreiten.[60]

Für Reiseteilnehmer aus der Gruppe Politik und öffentliche Verwaltung standen das Regierungssystem der USA, die Gesetzgebung und der Föderalismus im Vordergrund. Besonders wichtig erschien den Planern dabei, die Teilnehmer mit den wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten innerhalb eines auf demokratische Gewaltenteilung setzenden politischen Systems vertraut zu machen. Sie sollten lernen, die Öffentlichkeit frühzeitig über politische Entscheidungsprozesse zu informieren und das öffentliche Interesse an der Regierungs- und Gesetzgebungstätigkeit so zu erhöhen. Im Gegenzug sollten die bayerischen Politiker sehen, wie man mit öffentlicher Kritik umgehen und diese für die eigene Tätigkeit konstruktiv umsetzen konnte.

Auch Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) gehörte zu den Amerikafahrern. Am 15. Juni 1953 startete er auf Einladung des US-Außenministeriums – im Unterschied zu den meisten anderen Programmteilnehmern, die aus Kostengründen auf US-Truppentransportern von Bremerhaven aus die Schiffsreise antreten mussten – per Flugzeug in die USA. Während seines vierwöchigen Aufenthalts – nur Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) unterbot 1949 diese kurze Dauer mit zwei Wochen – interessierte sich Ehard vor allem für den Föderalismus. Er reiste über New York und Washington DC nach Houston/Texas, da er die Schnittmengen zwischen diesem selbstbewussten Südstaat und Bayern als besonders groß ansah. Ehard gab sich jedoch nicht mit der Rolle, als Lernender in Sachen Demokratie zufrieden. Als Landes- und Bundespolitiker verfolgte er mit der Reise mehrere Ziele: Zunächst wollte er an die Kontakte aus der früheren Besatzungszeit anknüpfen und die bayerische Außenwirtschaft stärken. Darüber hinaus galt es, die Eigenstaatlichkeit Bayerns auch vor Ort im Land der Besatzungsmacht zu repräsentieren. Dafür spricht, dass von den vorab veranschlagten 9200 DM Reisekosten allein 5000 DM „für repräsentative Aufwendungen etc." vorgesehen waren.[61] Ehard reiste über Austin, San Antonio, Los Angeles, San Francisco, Denver,

Chicago, Cincinnati und Columbus zurück nach New York, wo er mit dem früheren US-Militärgouverneur Lucius D. Clay zusammentraf. Von hier aus nahm der Ministerpräsident das Schiff nach Le Havre und verbrachte abschließend noch zwei Tage in Paris. Nach seiner Rückkehr äußerte sich Ehard tief beeindruckt von der Reise, wobei er den Schilderungen des Alltagslebens und seiner touristischen Erlebnisse bezeichnenderweise viel größeren Platz einräumte als den Berichten über die offiziellen Termine. Auf Nachfragen der Journalisten, was er dank seiner Erfahrungen in den USA in der Heimat ändern werde, stellte er lapidar fest, dass sich die amerikanischen Muster in Staat und Gesellschaft nicht eins zu eins auf Bayern übertragen ließen.[62]

5.4 Fazit

Die Kontrolle des politischen Lebens durch die Militärregierung setzte sich auch nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung 1946 fort. Sie erstreckte sich in erster Linie auf die Gesetzgebung. In diese waren die Amerikaner „wie ein Verfassungsorgan, nur ohne Wissen der Öffentlichkeit" eingeschaltet.[63] Jeder Gesetzentwurf musste in der ersten Legislaturperiode der Militärregierung bzw. der Hohen Alliierten Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Wie die bisherige Forschung gezeigt hat, war es auch weiterhin Anspruch der Amerikaner, ihre Änderungswünsche analog zu ihrem Vorgehen während der Verfassungsberatungen eher in ausführlichen Hintergrundgesprächen durchzusetzen anstatt mit strikten Anordnungen in bayerische Belange hineinzuregieren. Dies trifft in den meisten Fällen zu. Wenn sich OMGB oder OMGUS allerdings zu einem direkten Eingreifen entschlossen, erfolgte dies seit 1947/48 in zunehmend aggressiver Art. Die Militärregierung nutzte ihre Position als Besatzungsmacht wiederholt nicht nur, um Gesetzesvorlagen bis zu einem bestimmten Termin zu verlangen, sondern auch, um mit harschen Befehlen Beschlüsse des Landtags, der Staatsregierung oder der Justizbehörden abzuändern oder ganz aufzuheben. In sechs Fällen schreckte sie selbst vor einer nachträglichen Annullierung bereits verabschiedeter oder gar in Kraft getretener Gesetze nicht zurück. Die Amerikaner beriefen sich dabei entweder auf Verstöße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung oder andere Bestimmungen der Verfassung. „Die Rechtsauffassung der Militärregierung", betont Reinhard Heydenreuter, „erschien der bayerischen Verwaltung mehr oder weniger überzogen; sie war indes in ihrer demokratischen Grundhaltung auf der Höhe der Zeit. Erst unter dem Eindruck der Verfassungsrechtsprechung haben sich die von den Amerikanern gesetzten strengen Maßstäbe in den 50er und 60er-Jahren allgemein durchgesetzt."[64] Das ruppiger werdende Verhalten der Amerikaner stand in Zusammenhang mit den bescheiden bleibenden Erfolgen ihrer Reorientierungspolitik – nicht zuletzt aufgrund der von Washington aus permanent durchgesetzten Personalreduzierungen – und mit dem zunehmenden Widerstand gegen ihre Anordnungen auf bayerischer Seite. Staatsregierung und Landtag legten dabei wachsendes Selbstbewusstsein an den Tag. Sofern aber die Gesetzgebung Themen berührte, die für die Besatzungspolitik von Interesse waren, schalteten sich die Amerikaner bereits in die Erarbeitung der Gesetzesvorlagen ein. So entstand etwa das Rundfunkgesetz 1948 in enger Abstimmung zwischen Militärregierung, Staatsregierung und Landtag.

Neben den Eingriffen in die Gesetzgebung versuchte die Militärregierung auch das demokratische Selbstverständnis der bayerischen Akteure zu stärken. Sie forderte die Landtagsabgeordneten nicht nur zu einer unabhängigeren Haltung gegenüber ihren Parteien auf, sondern versuchte sie auch davon zu überzeugen, dass sie als gewählte Mitglieder des Landtags über der Regierung stehen. Wohl aus taktischen Motiven machten sich Landtagspräsident Michael Horlacher und CSU-Fraktionschef Alois Hundhammer diese verfassungsrechtlich unzutreffende Ansicht zueigen und wie-

derholten sie in Ältestenrat bzw. Plenum des Landtags. Sie wollten der Militärregierung in diesem Punkt möglichst keine Angriffsfläche bieten.

Amtierende und potenzielle Abgeordnete bzw. Kabinettsmitglieder wurden von den Amerikanern zu Fortbildungsreisen in Sachen Demokratie eingeladen. Auf komplett finanzierten Reisen quer durch die USA sollten sie Entscheidungsprozesse in einer parlamentarischen Demokratie aus nächster Nähe studieren können. Die Mehrzahl der Reisenden sah in ihrem Aufenthalt jedoch wohl eher eine willkommene Abwechslung im tristen Nachkriegsalltag oder einen Karriereschrittmacher.

Anmerkungen

1) Vgl. Heydenreuter, Reinhard: Office of Military Government for Bavaria, in: Weisz, Christoph (Hg.): OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 35), München 1994, S. 143–295, hier S. 173 f. u. 192 f.; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Einleitung, S. LIX; Henke, Klaus-Dietmar: Die amerikanische Besetzung Deutschlands (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 27), München 1995, S. 975–1006; Donath, Matthias: Architektur in München. 1933–1945, Berlin 2007, S. 78 f.
2) Vgl. IfZ-Archiv, OMGUS 3/157–1/21, 2 (4), Rede Major General Frank A. Kentings auf der 15. Tagung des Länderrats der US-Zone, 3.12.1946.
3) Schreiben des Office of Military Government of the United States for Germany (OMGUS) an die Direktoren der Militärregierungen der Länder über die Beziehungen zwischen Militärregierung und Zivilregierung (Relationships between Military and Civil Government [US-Zone] subsequent to Adoption of Land Constitutions), 30.9.1946, abgedruckt in: Gelberg: Quellen zur politischen Geschichte, Bd. 1, Dok. Nr. 6, S. 47–50.
4) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XCVI.
5) Zu Persönlichkeit und Wirken van Wagoners als Landesdirektor vgl. ausführlich Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Einleitung, S. LIX–LXXII.
6) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 36, 27.11.1947, S. 202.
7) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, 5, 15.1.1947, S. 66; zu Bradfords Aufgaben vgl. Heydenreuter: OMGB, S. 206 f.
8) ÄR 1946/50, 9, 28.5.1947, S. 1 ff.
9) BayHStA, StK 11802, Schreiben OMGB, Muller, an Ministerpräsident Ehard, 23.6.1947.
10) BayHStA, StK 11802, Rundschreiben Ministerpräsident Ehards an sämtliche Staatsministerien, 22.5.1947, S. 2.
11) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, 32, 4.9.1947, S. 695.
12) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XCVI.
13) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1358.
14) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung ,S. XCVII.
15) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 148 f.
16) Vgl. Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 81.
17) Vgl. VL, 9, 15.10.1946, S. 208 sowie VL, Beilage 31, S. 12.
18) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 102, S. 59 f.
19) BayHStA, OMGBY 17/175–2/9, Stellungnahme Bradfords vom 14.3.1947.
20) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 22, 21.5.1947, TOP VI, S. 485.
21) BayHStA, OMGBY 17/175–2/9, Memorandum OMGUS Legal Division an OMGB, 9.5.1947.
22) Vgl. BayHStA, OMGBY 17/175–2/9, Schreiben Mullers an Ehard, 4.6.1947.
23) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 5, 15.1.1947, TOP VII, S. 69 f.
24) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 14, S. 25.
25) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 10, 15.2.1947, TOP XXVII, S. 196.
26) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Nr. 59, 20.12.1946, TOP I, S. 1083 f.
27) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz 1946/47, in: Schmöger, Helga (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-Statistisches Handbuch 1947–1997 (= Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 10), Düsseldorf 1998, S. 23–60, hier S. 30, 45 u. 48–53.
28) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 17, 12.4.1947, TOP III, S. 370; ebd., Nr. 19, 26.4.1947, TOP II, S. 412–421; ebd., Nr. 20, 30.4.1947, TOP III, S. 434 f.
29) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 298, S. 146–149, hier S. 147.

30) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 298, S. 148 f.; Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 116.
31) BLT 1946/50, Bd. 1, 16, 28.5.1947, S. 454; dies hatte auch Thomas Dehler (FDP) geltend gemacht (vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 11, 23.4.1947, S. 298).
32) BLT 1946/50, Bd. 1, 25, 17.7.1947, S. 825; vgl. auch Gelberg: Entstehung, S. 51.
33) BLT 1946/50, Bd. 1, 26, 18.7.1947, S. 836 ff.
34) Gelberg: Entstehung, S. 52.
35) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 26, 18.7.1947, S. 844; GVBl., Nr. 13, 1947, S. 162 ff.
36) ÄR 1946/50, 19, 29.10.1947, S. 9.
37) Vgl. GVBl., Nr. 7, 1948, S. 44 f.
38) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Nr. 32, 10.6.1948, TOP I, S. 474; BLT 1946/50, Bd. 2/2, 78, 21.7.1948, S. 1648; GVBl., Nr. 18, 1948, S. 138 ff.
39) Vgl. Heydenreuter: OMGB, S. 190.
40) BLT 1946/50, Bd. 3, 89, 13.10.1948, S. 138; vgl. auch BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 3, Beilage 1862.
41) BLT 1946/50, Bd. 3, 102, 23.2.1949, S. 693 u. 695, Beschluss S. 696.
42) SZ, 5. Jg., Nr. 28, 8.3.1949, S. 3.
43) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Einleitung, S. LXXVIII.
44) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XCIX.
45) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Nr. 24, 8.3.1948, TOP I, S. 357; Regierungsentwurf und Weisungen der Militärregierung abgedruckt in: BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1225.
46) Vgl. ÄR 1946/50, 39, 2.7.1948, S. 8 f.
47) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 82, 29.7.1948, S. 1773 f.; vgl. auch ebd., S. 1773-1785 u. 1789–1792, sowie ebd., Bd. 4, 113, 2.6.1949, S. 309 u. GVBl., Nr. 18, 1948, S. 135.
48) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/145, Schreiben von Cubes an Hoegner, 8.12.1949.
49) Zur Weiterentwicklung des Gesetzes vgl. Maaßen, Ludwig: Rundfunkpolitik in Bayern von 1945 bis heute, in: Hamm, Margot / Hasselbring, Bettina / Henker, Michael (Hg.): Der Ton. Das Bild. Die Bayern und ihr Rundfunk 1924–1949–1999, Ausstellungskatalog (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 40), Augsburg 1999, S. 35–40.
50) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. CXI.
51) ÄR 1946/50, 2, 16.1.1947, S. 1 f.
52) ÄR 1946/50, 2, 16.1.1947, S. 2 f. u. 4 ff. Zu Aufgaben, Funktionen und Zusammensetzung des Länderrats vgl. Lamm, Sebastian: Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46322> (17.7.2012).
53) BLT 1946/50, 3, 10.1.1947, S. 44.
54) ÄR 1946/50, 2, 16.1.1947, S. 6 u. 10–13.
55) ÄR 1946/50, 3, 29.1.1947, S. 1 ff.
56) BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 46 f.
57) BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 47.
58) Vgl. zum Folgenden ausführlich Latzin, Ellen: Lernen von Amerika? Das US-Kulturaustauschprogramm und seine Absolventen, Stuttgart 2005, insbesondere S. 81–138 u. 169–195.
59) Latzin: Lernen von Amerika, S. 81.
60) Diese Statistik bezieht sich auf die bei Latzin: Lernen, S. 337–430, aufgeführten Biogramme der bayerischen Reiseteilnehmer. In ihrer eigenen Auswertung unterscheidet Latzin (ebd., S. 133) nicht zwischen Reiseteilnehmern, die ihr Amt oder Mandat während der Reise bzw. zuvor oder danach ausübten. Sie kommt daher auf höhere Zahlen, so auf „über 60“ Landtagsabgeordnete.
61) BayHStA, StK 12825, Mitteilung der Staatskanzlei an die Staatshauptkasse, 8.6.1953; vgl. ebd., Aufstellung der erwachsenen Unkosten anläßlich der auf Einladung des US-State Departments erfolgten Amerikareise des bayerischen Ministerpräsidenten und seines Referenten vom 15.6. bis 17.7.1953; die tatsächlichen Reisekosten beliefen sich auf 9162,90 DM.
62) Vgl. BayHStA, StK 12825, Niederschrift über die Pressekonferenz des Herrn Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard in der Schackgalerie, München, Prinzregentenstr. 9, am 20. Juli 1953, 15 Uhr, v.a. S. 1 u. 18 f.; vgl. auch Mergel, Thomas: Staatlichkeit und Landesbewußtsein. Politische Symbole und Staatsrepräsentation in Bayern und Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1975, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat. 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 281–348, hier S. 327.
63) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XCVI.
64) Heydenreuter: OMGB, S. 190.

6 Der institutionelle Rahmen: Die Geschäftsordnungspraxis von Landtag und Regierung 1945–1962

Die Bayerische Verfassung verpflichtet sowohl den Landtag als auch die Staatsregierung, sich Geschäftsordnungen zu geben (vgl. Art. 20 Abs. 3 BV und Art. 53 BV). Auf der Grundlage der Verfassung legen diese gewissermaßen die „Spielregeln" fest, in deren Rahmen sich legislatives und exekutives Handeln bewegen. Beide Staatsorgane verfügen über Geschäftsordnungsautonomie, das heißt, sie regeln ihre Geschäfte jeweils eigenständig und unabhängig voneinander. Jeder neu gewählte Landtag und jede neu gebildete Staatsregierung hat das Recht, sich eine neue Geschäftsordnung zu geben. Teilweise sind unmittelbare Geschäftsordnungsbestimmungen bereits in der Verfassung selbst enthalten. Sie dürfen in den Geschäftsordnungen nur wiederholt oder präzisiert, nicht jedoch geändert werden. Die Verfassung geht allen Geschäftsordnungen vor. Trotzdem kommt ihnen große Bedeutung zu, denn sie „gestalte[n] […] durch ihre Regelungen auch die Verfassungswirklichkeit und beeinfluß[en] so die Auslegung der Verfassungsurkunde".[1] Im Folgenden sollen die Geschäftsordnungen näher untersucht werden, die zwischen 1946 und 1962 von Landtag und Regierung beschlossen wurden. Im Zentrum des Interesses steht dabei jeweils die Frage, welche Bestimmungen sie für das Binnenverhältnis zwischen den beiden Staatsgewalten enthielten.

6.1 Die Geschäftsordnungen für den Bayerischen Landtag von 1948 und 1954

Da für den am 1. Dezember 1946 gewählten Landtag „nunmehr die Bestimmungen der neuen geltenden Verfassung […] maßgebend waren", musste er sich eine neue Geschäftsordnung geben.[2] Doch zunächst verhandelte er nach der letztgültigen Geschäftsordnung entsprechend der Beschlüsse vom 21. Mai 1919 und vom 1. August 1924. Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) legte dies in der ersten Landtagssitzung am 16. Dezember 1946 fest, ohne damit Widerspruch im Plenum zu provozieren.[3] Die US-Militärregierung verlangte dagegen die rasche Verabschiedung einer neuen Geschäftsordnung (vgl. Kapitel 5.2).[4] Als Zeichen der konstruktiven Zusammenarbeit übergab OMGB Horlacher zur Orientierung die parlamentarischen Geschäftsordnungen dreier US-Staaten. Der Präsident war zuversichtlich, die gewünschte Arbeit rasch ausführen zu können, zumal die bereits vorliegende Geschäftsordnung von 1924 „nur noch der Ergänzung in einigen Punkten, besonders hinsichtlich der Wahl der Staatsregierung" bedürfe. Dies könne ohne Schwierigkeit ergänzt werden. Der Ältestenrat beschloss am 28. Mai 1947 die Bildung einer Kommission und ersuchte den stellvertretenden Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD), „den Entwurf einer Geschäftsordnung auszuarbeiten".[5] Es dauerte jedoch noch fast ein ganzes Jahr, ehe diese am 12. Mai 1948 verabschiedet werden konnte.[6]

Die wichtigsten Neuerungen waren die Verpflichtung der Abgeordneten zur Teilnahme an der parlamentarischen Arbeit (vgl. § 2 GO BLT 1948) und ihr Recht zur Einsicht in die Landtagsakten (vgl. § 3 GO BLT 1948). Das Verhältnis von Landtag und Regierung wurde unter der gleichnamigen Überschrift zu einem eigenen Punkt zusammengefasst (vgl. §§ 79–80 GO BLT 1948). Eine ganze Reihe neuer Bestimmungen ging auf Anregungen der Militärregierung zurück. So wurden individuelle Äußerungen im Landtag erleichtert (vgl. § 65 GO BLT 1948), die Macht des Präsidenten wenigstens teilweise begrenzt und die Wirkungsmöglichkeiten der Ausschüsse erhöht. Auch Präsidiumsmitglieder konnten nun vor Ablauf der Legislaturperiode abberufen werden. Damit war auch der Landtagspräsident vorzeitig absetzbar, jedoch nicht, wenn er nach Art. 44 Abs. 3 Satz 5 BV an Stelle des zurückgetretenen Ministerpräsidenten die oberste Vertretung des Staates nach

außen inne hatte (vgl. § 10 GO BLT 1948).[7] Außerdem tagten in Zukunft – anders als zur Zeit der Weimarer Republik – neben dem Plenum auch die Ausschüsse öffentlich (vgl. § 18 Abs. 1 GO BLT 1948). Daran konnten oder wollten sich zahlreiche Abgeordnete lange Zeit nicht gewöhnen. Sie beklagten die Beeinflussung von außen und die mangelnde Effizienz der Beratungen.[8] Die so „etablierte, grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen" ist bis heute in der Bundesrepublik der Ausnahmefall.[9] Die neue Geschäftsordnung bewährte sich, wie Landtagspräsident Georg Stang (CSU) am Ende der ersten Legislaturperiode ausführte, als „Grundgesetz und Verfassung des Parlaments" und bildete „ein gutes, zuverlässiges Instrument für die Ordnung unserer parlamentarischen Arbeit".[10] Sie wurde deshalb auch für die zweite Legislaturperiode als Arbeitsgrundlage übernommen.[11]

Da die Verfassung keine Angaben zum Status und zur Organisation von Fraktionen im Landtag machte (vgl. Kapitel 2.3), nahm sich die Geschäftsordnung 1948 des Themas an, das auch Gegenstand ihrer ersten Änderung wurde. Am 3. April 1952 setzte der Landtag die Mindeststärke für Fraktionen von bisher fünf auf zehn Mitglieder herauf. Dadurch verlor die Deutsche Gemeinschaft (DG) ihren Fraktionsstatus. Ihre Mitglieder wurden danach als fraktionslos geführt.[12] Zu einer umfassenderen Regelung kam es erst am 26. März 1992 mit dem Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag.[13] Dass die Kenntnisse der rechtlichen Verhältnisse sowie des Arbeitsprozederes in Plenum und Ausschüssen nicht unter allen Abgeordneten von Anfang an verbreitet waren, zeigt das Beispiel der BP-Fraktion. Ihr Vorsitzender Joseph Baumgartner bat die Mitglieder zu Beginn der zweiten Legislaturperiode dringend „um eingehendes Studium der Bayerischen Verfassung und der Geschäftsordnung, da dies [die] Grundbedingung […] für die zukünftige Arbeit im Landtag" sei.[14]

1954 überarbeitete der Landtag die Geschäftsordnung von 1948 grundlegend. Dies war zum einen den in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen geschuldet. Zum anderen lagen mittlerweile auch die Geschäftsordnungen der anderen Landtage und des Bundestags vor, die als Vergleichsdokumente ausgewertet werden konnten. Nach intensiven Beratungen, in die auch die Staatsregierung eingebunden war, verabschiedete der Landtag am 27. Oktober 1954 seine neue Geschäftsordnung einstimmig. Sie trat am 23. November 1954 in Kraft.[15] Die für das Verhältnis Landtag – Regierung wichtigsten Punkte der Geschäftsordnungen von 1948 und 1954 werden im Folgenden vorgestellt.

Jeder Abgeordnete war berechtigt, „sich an die Staatsregierung mit dem Ersuchen um Auskunft über bestimmt bezeichnete Tatsachen [zu] wenden". Für die Beantwortung dieser kurzen Anfragen sah die Geschäftsordnung keine konkrete Frist vor (§ 44 Abs. 1 GO BLT 1948), ja die Staatsregierung war noch nicht einmal zur Beantwortung verpflichtet.[16] Die Geschäftsordnung legte nur fest, dass Anfragen, für die „schriftliche Beantwortung verlangt" wurde, von den Fragestellern in der nächsten Fragestunde „öffentlich an die Regierung" wiederholt werden durften, sofern „die Antwort der Staatsregierung nicht binnen 14 Tagen beim Landtag eingegangen" war (§ 45 GO BLT 1948). Diese Fragestunden sollten zweimal pro Sitzungswoche stattfinden. Bei Anfragen mit rein lokalem Bezug musste die Angelegenheit zuvor an das zuständige Ministerium gebracht werden (vgl. § 44 Abs. 2 GO BLT 1948). Anfragen, die von der Regierung schriftlich beantwortet werden sollten, mussten knapp und sachlich formuliert sein und sich auf Tatsachen beschränken (vgl. § 45 GO BLT 1948).[17]

Interpellationen, also schriftlich gestellte und von mindestens 15 Abgeordneten unterzeichnete „öffentliche Anfragen an die Staatsregierung über besonders wichtige Angelegenheiten" (§ 42 GO

BLT 1948), kam eine informative und dirigierende Kontrollfunktion zu – informativ, weil der Fragesteller Auskünfte zu bestimmten Sachverhalten verlangte; dirigierend, weil der Fragesteller hoffte, mit der Interpellation eine zukünftige Verhaltensänderung der Exekutive zu provozieren. Und unabhängig davon, wie wahrscheinlich dies im Einzelfall ist, geht es zumindest doch immer darum, beim „Kontrollierten das Bewußtsein wach zu halten, daß er gesehen wird".[18] Nach der Geschäftsordnung von 1948 konnten Interpellationen durch den Präsidenten zurückgewiesen werden, sofern sie „parlamentarisch unzulässige Wendungen" beinhalteten (§ 42 GO BLT 1948). Nicht minder schwammig war die Formulierung, nach der die Geschäftsordnung von 1954 dem Landtagspräsidenten das Recht einräumte, Interpellationen zurückzuweisen, „die nach Form oder Inhalt einen Mißbrauch des Fragerechts darstellen" (§ 73 Abs. 2 GO BLT 1954). Beide Bestimmungen sollten dem Präsidium Handhabe gegen zu reinen Obstruktionszwecken eingebrachte Anfragen verleihen.

Zulässige Interpellationen mussten „sofort dem zuständigen Minister mitgeteilt und auf die Tagesordnung der nächsten oder spätestens der übernächsten Sitzung gesetzt werden". Eine etwaige Verschiebung ihrer Behandlung bedurfte der Zustimmung der Interpellanten. Eine konkrete Frist zu ihrer Beantwortung durch die Regierung wurde entgegen ursprünglicher Pläne, die dafür drei Wochen vorgesehen hatten, nicht festgesetzt. Nach der Verlesung der Interpellation sollte der Präsident den Minister vielmehr fragen, „ob und wann er sie beantworten kann oder aus welchen Gründen dies nicht möglich ist". Nach der Beantwortung einer Interpellation musste eine Aussprache folgen, sofern dies 25 Abgeordnete verlangten. Als parlamentarisches Druckmittel gegenüber dem Minister diente der Zwang, eine derartige Aussprache selbst dann durchzuführen, „wenn der Minister die Beantwortung der Interpellation abgelehnt oder erst nach Ablauf von mehr als zwei Wochen zugesagt hat[te]". Schließlich durften bei Unterstützung durch 15 Abgeordnete Anträge zur Interpellation gestellt werden, die darauf lauteten, „daß die Antwort des Ministers der Meinung des Landtags entspricht oder nicht entspricht" (§ 43 GO BLT 1948). Die Geschäftsordnung von 1954 ergänzte die Bestimmungen von 1948: Sofern 15 Abgeordnete im Fall der Verweigerung der Beantwortung die Beratung der entsprechenden Interpellation verlangten, konnten im Verlauf dieser Beratung 15 Abgeordnete den Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses einbringen (vgl. § 76 GO BLT 1954). Eine rechtliche Verpflichtung zur Beantwortung der Interpellation durch den Minister bestand zwar deshalb trotzdem nicht, allerdings musste er aufgrund einer solchen Verweigerungshaltung empfindliche politische Konsequenzen befürchten (zur konkreten Ausübung des Fragerechts vgl. Kapitel 12.1).[19]

Nachdem die Verfassung festgelegt hatte, dass der „Staatsregierung und den einzelnen Staatsministerien […] der Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Landtags [obliegt]" (Art. 55 Punkt 2 BV), verpflichtete die Geschäftsordnung von 1948 die Staatsregierung dazu, „dem Landtag fortlaufend Auskunft über die Durchführung der Landtagsbeschlüsse" zu erteilen (§ 46 Satz 1 GO BLT 1948). Diese Bestimmung hatte für die Exekutive jedoch „keine verpflichtende Kraft".[20] Da die Geschäftsordnung des Landtags nur für die eigenen Geschäfte verbindlich ist, nicht aber für die der Staatsregierung als selbstständigem Staats- und Verfassungsorgan, bestand für die Regierung kein Zwang, Landtagsbeschlüsse generell durchzuführen. Ulrich Klein sieht die Regierung dazu nur in den Fällen verpflichtet, „in denen die Verfassung eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage enthält".[21] Ähnlich argumentiert Karl Josef Beck, der darauf hinweist, dass die Formulierung des Art. 55 Ziffer 2 Satz 1 BV „keinerlei Anhaltspunkte dafür [biete], daß dem Landtag neue Rechte gewährt werden sollen. Auch die systematische Stellung dieser Bestimmung zeigt,

daß es sich hier nur um die Umschreibung einer Zuständigkeit der Staatsregierung und der einzelnen Staatsministerien handeln kann, nicht aber um die Festlegung eines Rechts für den Landtag." Es widerspräche zum einen dem in Art. 5 BV festgelegten Prinzip der Gewaltenteilung, wenn man „dem Landtag das Recht zugestehen würde, die Exekutive durch jede Art von Beschlüssen rechtlich zu verpflichten und zu binden". Zum anderen gliche die Staatsregierung unter dieser Prämisse nicht – wie in Art. 43 Abs. 1 BV ausdrücklich definiert – der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Staates, sondern einer nur „nachgeordnete[n] Behörde".[22] Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof stufte einfache Landtagsbeschlüsse für die Staatsregierung als rechtlich nicht bindend ein. In einer Entscheidung vom 30. September 1959 machte er klar, dass die verfassungsmäßige Umschreibung der Regierung als Vollzugsbehörde der Landtagsbeschlüsse nichts anderes bedeute, als dass der Landtag seine Beschlüsse nicht selbst umsetzen könne, sondern dies das Vorrecht der Exekutive sei. Daraus resultiere aber keineswegs die Verpflichtung, „alle Landtagsbeschlüsse ohne Unterschied zu vollziehen". Landtagsbeschlüsse seien, „als Manifestation des politischen Willens des Parlaments, für die Staatsregierung bedeutsam", könnten diese „indes rechtlich nicht unmittelbar verpflichten". Das Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive beschrieben die Verfassungsrichter als „‚Spannungsverhältnis'", aber nicht als „Verhältnis rechtlicher Unterordnung".[23] Ähnlich argumentiert der frühere Präsident des Verfassungsgerichtshofs Jakob Kratzer. Er betont für die Regierung, die über eine „verfassungsmäßige Eigengewalt und Eigenverantwortung" verfüge, den „Gleichrang mit dem Parlament". Dementsprechend müssten nur „jene Parlamentsbeschlüsse von der Regierung vollzogen werden […], die die Volksvertretung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit faßt". Dazu zählt Kratzer nur das parlamentarische Zitierungsrecht (vgl. Art. 24 Abs. 1 BV), das Recht des Landtags, die von der Regierung in Folge drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verhängten Maßnahmen aufzuheben (vgl. Art. 48 Abs. 2 BV Satz 1), sowie das Recht des Landtags, auf Vorschlag des Ministerpräsidenten die Zahl der Geschäftsbereiche der Staatsregierung zu erhöhen oder zu verringern oder ihren Zuschnitt zu verändern (vgl. Art. 49 Abs. 3 BV; für diesbezügliche Beispiele vgl. Kapitel 7.2.4 und 7.3.4).[24] Laut Geschäftsordnung von 1948 war aber immerhin der Landtagspräsident dazu verpflichtet, sofern der Landtag „mit der Durchführung [der Landtagsbeschlüsse durch die Staatsregierung] nicht zufrieden" war, in Folge eines von 15 Abgeordneten unterzeichneten Antrags „den Gegenstand auf die Tagesordnung zu setzen" (§ 46 Satz 2 GO BLT 1948; vgl. Kapitel 13.4.4).

Im Abschnitt „Landtag und Regierung" wiederholte die Geschäftsordnung von 1948 die Bestimmung des Art. 24 Abs. 1 BV zum parlamentarischen Zitierungsrecht. Entsprechende Anträge bedurften der Unterstützung von 15 Abgeordneten. Über sie musste „außerhalb der Tagesordnung sofort abgestimmt werden". Eine Zeitangabe, bis wann das herbeizitierte Regierungsmitglied erscheinen musste, und eine Regelung, was bei Verhinderung des Regierungsmitglieds geschehen sollte, fehlten. Der Präsident war nur befugt, „die Sitzung bis zum Erscheinen des verlangten Mitglieds der Staatsregierung [zu] unterbrechen" (§ 79 GO BLT 1948). Die Geschäftsordnung von 1954 erleichterte die Herbeirufung eines Regierungsmitglieds, die nun bereits von mindestens zehn Abgeordneten beantragt werden konnte (vgl. § 126 GO BLT 1954). Der frühere SPD-Abgeordnete Jürgen Böddrich betont, dass auch dieses Kontrollrecht in seiner Wirksamkeit stark eingeschränkt wurde. Es sei unsinnig, dass die parlamentarische Minderheit das Erscheinen von Regierungsmitgliedern nur beantragen, aber – da über diese Anträge mit Mehrheit im Plenum entschieden werde – nicht erzwingen könne.[25]

Der Erscheinungs- und Auskunftspflicht der Regierungsmitglieder gegenüber stand das bereits in Art. 24 Abs. 2 BV „festgelegte Recht der Staatsregierung auf jederzeitiges Gehör in den Ausschüssen". Sämtliche Regierungsmitglieder hatten demnach „freien Zutritt zu allen, einschließlich den unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindenden Ausschußsitzungen und das Recht auf jederzeitiges Gehör, selbst außerhalb der Tagesordnung".[26] Ein derartiges Zutritts- und Beteiligungsrecht an sämtlichen Verhandlungen der Ausschüsse kam nach der Geschäftsordnung nur noch dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten des Landtags zu. Die Regierungsmitglieder genossen in dieser Hinsicht also besondere Vorrechte. Prinzipiell sollten die an einem Beratungsgegenstand „beteiligten Ministerien" auch ohne ausdrückliche Herbeizitierung an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Sie waren dazu von den Ausschussvorsitzenden einzuladen (§ 16 Abs. 3 GO BLT 1948).

Neu eingeführt wurden 1948 parlamentarische Dringlichkeitsanträge. Sie mussten entweder „vom Ältestenrat als solche anerkannt oder von mindestens 50 Mitgliedern als dringlich bezeichnet werden". Gültige Dringlichkeitsanträge mussten vor allen anderen Anträgen auf die Tagesordnung der nächsten Vollsitzung gesetzt werden (§ 38 Abs. 2 GO BLT 1948).[27] Redebeiträge waren den Abgeordneten nur möglich, wenn sie sich zu einem Tagesordnungspunkt in schriftlicher Form beim Schriftführer des Präsidiums zu Wort gemeldet hatten (vgl. § 104 GO BLT 1954). Ausgenommen davon waren Meldungen zur Geschäftsordnung, die jederzeit möglich waren und auch per Zuruf dem Präsidenten angezeigt werden konnten (vgl. § 107 GO BLT 1954). Bei der Festlegung der Redezeit im Plenum wurde zwischen dem Regelfall und Sonderfällen unterschieden (vgl. §§ 110 und 111 GO BLT 1954). Im Regelfall durften die Abgeordneten jeweils eine Stunde lang reden. Sofern die Redezeit begrenzt wurde, war sie an die Größe der Fraktionen gekoppelt. Dabei sollte „den Parteien der Staatsregierung und der Opposition die gleiche Redezeit" zustehen (§ 111 Abs. 1 GO BLT 1954). Diese Regelung übersah jedoch, wie Heinrich Oberreuter feststellt, dass „sie die Mitglieder der Staatsregierung nicht einbezieht, die mit ihrem ungeschmälerten Rederecht jede Debatte nach Belieben beherrschen können".[28] Zwischenrufe waren nur dann statthaft, wenn sie „nicht zu einem Zwiegespräch mit dem Redner ausarten" (§ 117 GO BLT 1954). In den Ausschüssen referierten Berichterstatter und Mitberichterstatter über die Gegenstände der Verhandlungen. Dabei wurde festgelegt, dass über „Vorlagen der Staatsregierung […] von Mitgliedern der Regierungsparteien, über Vorlagen der Opposition von Mitgliedern der Oppositionsparteien Bericht erstattet" wurde (§ 40 Abs. 1 GO BLT 1954). Wie Oberreuter betont, bedeutet diese Bestimmung „die erstmalige normative Anerkennung der politischen Verschmelzung beider Gewalten, die Regelung insgesamt die ausdrückliche Anerkennung der Alternativstruktur des politischen Willensbildungsprozesses. Das Prinzip parlamentarischer Parteiregierung mit der Folge eines besonderen Oppositionsstatus tritt hier am schärfsten und unleugbar zutage."[29]

Im Gegensatz zur Geschäftsordnung von 1948 präzisierte die Geschäftsordnung von 1954 die Festlegungen zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nach Art. 25 BV. Diese Ausschüsse, in denen jede Landtagsfraktion vertreten sein musste, sollten in der Regel sieben Mitglieder haben. Über die Zusammensetzung entschied auf Vorschlag der Fraktionen das Plenum. Dieses bestimmte auch den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter (vgl. § 46 Abs. 1 GO BLT 1954). Die herausgehobene Position des Ausschussvorsitzenden wurde durch die Forderung unterstrichen, dass er „die Befähigung zum Richteramt" haben sollte (§ 46 Abs. 2 GO BLT 1954). Die Beratung von Anträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen war nur dann zulässig, wenn diese auf der Tagesordnung standen (vgl. § 47 GO BLT 1954). Einzige Ausnahme bildeten Anträge, die im Zuge der vom Landtag erzwungenen Beratung einer von der Regierung nicht beantworteten Inter-

pellation eingebracht wurden (vgl. § 76 GO BLT 1954). Die Untersuchungsausschüsse blieben in ihrer Tätigkeit auf Gegenstände beschränkt, die im Auftrag des Landtags klar benannt waren. Eine Erweiterung der Untersuchungsgegenstände bedurfte eines neuen Landtagsbeschlusses (vgl. § 48 Abs. 1 GO BLT 1954). Die Untersuchungsergebnisse mussten dem Landtag in schriftlicher Form vorgelegt werden. Der Untersuchungsbericht durfte keine Anträge beinhalten. Sofern im Untersuchungsausschuss keine einhellige Meinung über das Untersuchungsergebnis bestand, hatte „jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses […] das Recht, dem Landtag einen abweichenden Bericht vorzulegen" (§ 48 Abs. 2 GO BLT 1954; vgl. Kapitel 12.2).

Als stärkstes parlamentarisches Machtmittel gegen ein Regierungsmitglied sah die Verfassung die Ministeranklage vor, die jedoch an extrem hohe Hürden gebunden war (vgl. Art. 59 und 61 BV sowie Kapitel 4.6 und 12.3). Dass der Landtag diesen Fall für durchaus realistisch einschätzte, zeigen die minutiösen Vorgaben dazu in den Geschäftsordnungen von 1948 und 1954. Anträge auf Anklage gegen ein Mitglied der Staatsregierung sollten nach der Erörterung im Plenum an den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen überwiesen werden. Dieser Ausschuss fungierte als parlamentarischer Untersuchungsausschuss gemäß Art. 25 BV (vgl. § 52 GO BLT 1948). Nach der Untersuchung erfolgte auf der Grundlage des Ausschussberichts im Plenum die Entscheidung des Landtags, ob Anklage erhoben werden sollte oder nicht. Sofern der Ausschuss zu keiner einstimmigen Entschließung kam, musste ein zweiter Berichterstatter bestimmt werden, der die abweichende Meinung im Plenum zu vertreten hatte. Diese Einschränkung macht nochmals deutlich, dass die Ministeranklage nur „als letztes und äußerstes Mittel zur Anwendung kommen" sollte, denn die Gefahr war groß, dass „ein solches Vorgehen […] bei ablehnender Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs das Ansehen des Landtags aufs Höchste gefährden" konnte.[30] Im Anklagefall hatte der Landtagspräsident die Anklageschrift zu verfassen und an den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs weiterzuleiten (vgl. § 53 GO BLT 1948). Gleichzeitig bestimmte der Landtag die Bevollmächtigten, die die Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof vertreten sollten (vgl. § 54 GO BLT 1948). Bis zur Verkündung des Urteils hatte der Landtag das Recht, die Anklage zurückzunehmen (vgl. § 55 GO BLT 1948). Die Geschäftsordnung von 1954 sah für die Entscheidung über die Erhebung einer Ministeranklage namentliche Abstimmung vor. Mit der Abfassung der Anklageschrift konnte der Landtag auch einen anderen Abgeordneten außer dem Präsidenten betrauen (vgl. § 90 GO BLT 1954).

Das Verfahren bei Verfassungsstreitigkeiten wurde ebenfalls in der Geschäftsordnung von 1948 geregelt (vgl. §§ 56-57 GO BLT 1948). Dafür kamen laut Verfassung zwei Möglichkeiten in Betracht: der Verfassungsstreit „zwischen den obersten Staatsorganen" wie etwa Landtag und Regierung und der Verfassungsstreit zwischen „in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans" (Art. 64 BV). Der letzte Fall ist verfassungsrechtlich besonders schwer zu fassen. Die Geschäftsordnungen von 1948 und 1954 präzisierten diese Vorgaben nur ungenügend. Sofern der Verfassungsstreit zwischen dem Landtag und einem anderen Staatsorgan ausgetragen wurde, mussten entsprechende „Anträge auf Erhebung von Verfassungsstreitigkeiten […] von einer Fraktion oder von mindestens 15 Mitgliedern unterstützt sein" (§ 56 Satz 1 GO BLT 1948). Dieses Quorum wurde in der Geschäftsordnung von 1954 auf zehn Abgeordnete herabgesetzt (vgl. § 92 Abs. 1 GO BLT 1954). Auch hier war für die Entscheidung nunmehr namentliche Abstimmung vorgesehen (vgl. § 92 Abs. 2 GO BLT 1954). Entsprechende Anträge mussten zunächst dem Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen zur Beratung überwiesen werden (vgl. § 56 Satz 2 GO BLT 1948). Vorgaben zum weiteren Prozedere, etwa zur

Einbringung und Begründung des Antrags vor dem Verfassungsgerichtshof, fehlten jedoch. Im Fall eines Verfassungsstreits „innerhalb des Landtags“ blieb auch in der Geschäftsordnung von 1948 vieles im Vagen. § 57 Abs. 1 Satz 1 GO BLT 1948 bestimmte ohne genauere Definition der Streitparteien, dass „jeder Beteiligte“ berechtigt war, „die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs an[zu]rufen“. Es waren Bevollmächtigte zu bestimmen, die den Antrag fixierten und beim Verfassungsgerichtshof einreichten (vgl. § 57 Abs. 1 Satz 2 GO BLT 1948). § 57 Abs. 2 GO BLT 1948 hält lapidar fest, dass „jene Abgeordneten, die sich dem Antrag nicht angeschlossen haben“, den „andere[n] Streitteil“ bildeten (vgl. Kapitel 12.3).

Eine wichtige Neuerung für den Konfliktfall zwischen Landtag und Regierung brachte die Geschäftsordnung von 1954 mit den Bestimmungen zur Behandlung von Misstrauensanträgen auf der Grundlage von Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV (vgl. Kapitel 4.2). Der Landtag hatte in den beiden ersten Legislaturperioden erkannt, dass die entsprechenden Verfassungsregelungen präzisiert werden mussten. Insbesondere war unklar, wann der Fall als gegeben anzusehen war, dass der Ministerpräsident zurücktreten musste, „wenn die politischen Verhältnisse eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV). Ebenso offen blieb, wer darüber zu entscheiden hatte, ob dieser Fall eingetreten war. Die Geschäftsordnung von 1954 wies dem Landtag eine entscheidende Rolle bei der Beantwortung dieser Fragen zu. Sie bestimmte, dass einzelne Fraktionen oder mindestens 15 Abgeordnete das Recht hatten, „Anträge auf Erörterung der Frage, ob der Landtag die Voraussetzungen des Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV. als gegeben erachtet“, einzubringen. Entsprechend unterstützte Anträge mussten „auf die nächste Tagesordnung gesetzt werden“ und durften weder an Ausschüsse verwiesen noch vertagt werden. Zwischen dem Ende der Antragsberatung und der Beschlussfassung durch das Plenum mussten zwei Tage liegen (§ 69 GO BLT 1954). Da weitere Vorgaben für die Beschlussfassung fehlten, muss angenommen werden, dass eine einfache Mehrheit als ausreichend vorausgesetzt wurde. Da der Beschluss zur Beantwortung der Frage praktisch nur auf Ja oder Nein lauten konnte, musste das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV bejahender Beschluss – zumindest in der Intention – einem Misstrauensvotum gleichkommen, das jedoch gerade verfassungswidrig gewesen wäre, wie Eduard Schmidt hervorhebt (vgl. Kapitel 4.9).[31] Im Gegensatz dazu geht Ludwig Macher sogar noch einen Schritt weiter und postuliert, dass der Ministerpräsident zurücktreten müsse, „wenn der Landtag mit Mehrheitsbeschluß der Meinung ist, daß ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten mit dem Ministerpräsidenten nicht mehr möglich ist“.[32] Auf der anderen Seite hält Manfred Dauster fest, dass ein solcher Beschluss noch keine unmittelbaren Rechtsfolgen auslöse, eine definitive Rücktrittspflicht also nicht bestehe. „Er ist aber ein bedeutendes Indiz, das der Ministerpräsident wiederum nicht ohne weiteres beiseite schieben kann.“[33]

6.2 Die Geschäftsordnungspraxis der Bayerischen Staatsregierung 1945–1962

Als Hans Ehard (CSU) am 21. Dezember 1946 vom Landtag zum Ministerpräsidenten gewählt wurde, lag nur die „Geschäftsordnung für die vorläufige Regierung des Landes Bayern“ vor.[34] Diese hatte der erste von der US-Militärregierung eingesetzte bayerische Ministerpräsident, Fritz Schäffer, selbst erarbeitet. Sie wurde am 26. Juli 1945 im Ministerrat angenommen. Sie diente in erster Linie dazu, Richtlinien für den Verkehr der Landesregierung mit der Militärregierung aufzustellen und die herausgehobene Stellung des Ministerpräsidenten festzuschreiben. Ehard war zum Zeitpunkt seiner Wahl kein Neuling mehr im Regierungsgeschäft. Er hatte seit dem 28. Mai 1945 zunächst dem Kabinett unter Ministerpräsident Schäffer und anschließend auch dem Kabinett unter Minis-

terpräsident Hoegner angehört. Ehard war zunächst als Staatsrat und dann als Staatssekretär für das Justizwesen zuständig gewesen. In den zurückliegenden eineinhalb Jahren hatte er genügend Einblick erhalten, um zu erkennen, dass innerhalb der Staatsregierung vor allem die Zusammenarbeit der einzelnen Ministerien besser koordiniert werden musste. Sofort nach seiner Wahl beauftragte er Friedrich Glum, Ministerialdirigent in der Staatskanzlei, mit der Ausarbeitung einer Geschäftsordnung und eines Geschäftsverteilungsplans. Die von Glum vorgelegten Entwürfe wurden jedoch nicht umgesetzt.[35]

Auch ohne neue Geschäftsordnung versuchte Ministerpräsident Ehard, den Kabinettsmitgliedern die Abläufe in der Gesetzgebung zu verdeutlichen. Am 15. Januar 1947 mahnte er eine Begründung für jeden Gesetzentwurf an, der zudem vor der Ministerratssitzung zwischen den beteiligten Ressorts abgestimmt sein müsse, um Beratung und Beschlussfassung zu beschleunigen.[36] Eine Woche später konkretisierte Ehard in einem Rundschreiben diese Richtlinien für den Erlass von Gesetzen und Verordnungen. Zunächst mussten alle mit einer Begründung versehenen Entwürfe aus den Ministerien der Staatskanzlei und dem Ministerpräsidenten zugeleitet werden. Dann sollten eine rasche Beratung im Ministerrat und die Zuleitung des Entwurfs gemäß Art. 47 Abs. 5 bzw. Art. 71 BV durch den Ministerpräsidenten an den Landtag und parallel an die Militärregierung erfolgen. Das jeweils federführende Ministerium hatte dafür zu sorgen, dass Vertreter dieses Ministeriums und weiterer beteiligter Ministerien bei der Beratung des Entwurfs bereits im Landtagsausschuss präsent waren. Je nach Wichtigkeit der Materie sollte entweder der Staatsminister, der Staatssekretär oder zumindest ein Referent anwesend sein. Nach Möglichkeit sollte jedoch der Staatsminister oder der Staatssekretär auch dann erscheinen, wenn ein Referent über Einzelheiten berichtete. Nach dem Landtagsbeschluss oblagen Ausfertigung und Veröffentlichung der Gesetze gemäß Art. 76 BV dem Ministerpräsidenten.[37]

Trotz dieser Vorgaben Ehards blieb die Koordinierung der Regierungsarbeit schwierig. Die Verwaltung war aufgesplittert, vielfach waren Kompetenzen nicht klar verteilt, so etwa im Bauwesen, in dem die „Koordination der Zentralstellen“ und eine „Geschäftsordnung für die Ministerien“ für Ehard oberstes Gebot waren.[38] Hatte er sich diesbezüglich bis Mitte 1947 gegenüber der Militärregierung mit einem eigenen Gesetzentwurf zur Neuorganisation des Bauwesens durchgesetzt, ließ die konkrete Umsetzung ausgerechnet aufgrund innerer Widerstände auf sich warten. Durch die Regierungsumbildung am 20. September 1947 (vgl. Kapitel 7.2.1) und ein zähes Ringen der beteiligten Kabinettsmitglieder (Innen- und Arbeitsminister) dauerte es noch ein knappes Jahr, ehe das „Gesetz Nr. 112 über die behördliche Organisation des Bauwesens und des Wohnungswesens“ am 4. März 1948 vom Landtag beschlossen und am 1. April 1948 in Kraft treten konnte.[39] Im Verfassungsausschuss hatte Arbeitsminister Heinrich Krehle (CSU) in Missachtung des Kabinettsbeschlusses vom 12. Mai 1947, des Kollegialprinzips sowie der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten versucht, nicht nur die Zuständigkeit für den Wohnungsbau beim Arbeitsministerium zu halten, sondern die eigenen Kompetenzen noch um die Frage der Unterbringung der Flüchtlinge zu erweitern. Er traf dabei auf entschiedenen Widerstand von Innenminister Willi Ankermüller (CSU). Die SPD glaubte aus dem wieder aufgebrochenen Kompetenzgerangel Kapital schlagen zu können und beantragte die Errichtung eines eigenen Sonderministeriums für Wiederaufbau. Dies wurde im Ausschuss jedoch mit der Mehrheit der CSU-Stimmen verhindert. Eine dazwischen geschaltete Fraktionssitzung sorgte für die Klärung der Fronten innerhalb der CSU. Innenminister Ankermüller und sein Staatssekretär Franz Fischer (ohne Mandat) setzten sich gegen Arbeitsminister Krehle mit der Überführung der gesamten Bauabteilung VI des Arbeitsministeriums in das

Innenministerium und der Wiederbegründung der nun für alle Fragen des staatlichen Wiederaufbaus zuständigen Obersten Baubehörde im Innenministerium durch.[40]

In seiner ersten Amtszeit blieb für Ehard das Vorgehen von Arbeitsminister Krehle der einzige offenkundige Verstoß gegen seine Richtlinienkompetenz. Doch auch sonst hatte der Ministerpräsident Grund genug, um sich wiederholt über die Nichteinhaltung der von ihm aufgestellten Richtlinien durch andere Kabinettsmitglieder und die von ihnen geleiteten Ministerien zu beschweren. So beklagte er etwa, dass Verordnungs- oder Gesetzentwürfe ohne Begründung und mit zu geringem zeitlichen Vorlauf zur Behandlung im Ministerrat bei ihm eingingen[41] oder nicht in ausreichender Form zwischen zwei beteiligten Ressorts abgestimmt wurden.[42] Immer wieder monierte er, dass es „Schwierigkeiten zwischen den einzelnen Ministerien" gebe in der Frage, wer wofür zuständig sei. „Das sei auf die Dauer unmöglich. Wenn er aber eine Anordnung treffe, daß etwas zusammengefaßt werde, dann werde bei der Militärregierung quergetrieben […]." Es sei „zum Verzweifeln".[43] Ehard behalf sich in der Folge mit einem merklichen Ausbau der ihm direkt zuarbeitenden Staatskanzlei, die ihm gerade für den Bereich der „Außenpolitik" (Länderrat der US-Zone in Stuttgart, Wirtschaftsrat der Bizone in Frankfurt) wertvolle Dienste erwies. Dabei sollte es sich als kluger Schachzug erweisen, seinen bei der Ministerpräsidentenwahl leer ausgegangenen Parteifreund Anton Pfeiffer als Staatskanzleichef zu halten. Pfeiffer hatte dieses Amt mit einer halbjährigen Unterbrechung bereits unter Ehards Vorgängern Schäffer und Hoegner ausgeübt, verfügte über gute Kontakte zur Militärregierung und war bestens vernetzt.[44]

Doch insbesondere der Verkehr mit Landtag und Senat konnte derart provisorisch auf die Dauer nicht effizient abgewickelt werden. Der diesbezüglich seit 1946 angestaute Reformbedarf wurde neben dem ebenfalls dringend zu regelnden Austausch mit den Bundesbehörden zu einem der Hauptmotive für den Erlass einer neuen Geschäftsordnung 1952. Dass das Reglement so lange auf sich warten ließ, hatte indessen auch handfeste strategische Gründe: Denn Ministerpräsident Ehard, unterstreicht Ferdinand Kramer, „erhielt sich anfänglich gegenüber den Ministerien auch Spielräume dadurch, dass er den Beschluss für eine Geschäftsordnung […] hinauszögerte".[45] Nachdem Hoegner bereits 1947/48 wesentliche Vorarbeiten für die neue Geschäftsordnung des Landtags geleistet hatte, nahm der stellvertretende Ministerpräsident auch bei der Erarbeitung des neuen Reglements eine Vorreiterrolle ein. Am 22. Oktober 1951 verschickte er zunächst den Entwurf einer Geschäftsordnung für die Staatssekretäre an alle Regierungsmitglieder.[46] Doch wie der Ministerrat in einer Sondersitzung am 22. April 1952 feststellte, ging dieser Geschäftsordnungsentwurf nicht weit genug. Gefragt war ein Regelwerk, das die letztgültige vollwertige Geschäftsordnung von 1932 ablösen konnte. Die Zeit drängte, da das Fehlen einer Geschäftsordnung auch schon im Landtag bemerkt worden war. Der BHE-Abgeordnete Paul Wüllner fühlte sich zu einem Antrag veranlasst, die Staatsregierung zu ersuchen, die alte Geschäftsordnung von 1932 „zeitgemäß zu überarbeiten". Der Antrag wurde vom Landtag am 15. Mai 1952 als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Exekutive zwar abgelehnt, doch es rumorte mittlerweile auch innerhalb der Regierung.[47] Manche Ressorts, wie etwa das Wirtschaftsministerium, hatten damit begonnen, eine aus der Zeit vor 1933 stammende Geschäftsordnung in Eigenregie zu aktualisieren und für sich in Kraft zu setzen. Ehard kritisierte diesen Wildwuchs und mahnte die Ausarbeitung einer neuen, für die gesamte Regierung geltenden Geschäftsordnung an. Einen entsprechenden Entwurf hatte Hoegner bereits am 8. März 1952 an Ehard übermittelt. Gemeinsam mit einem Vorentwurf, den die Rechtsabteilung der Staatskanzlei im Auftrag Ehards abgefasst hatte und der wiederum von Hoegner überarbeitet worden war, kam er am 22. April 1952 zur Vorlage. Die end-

gültige Beratung erfolgte jedoch erst am 15. Juli 1952, da den Ministerien zu wenig Zeit für eine eingehende Prüfung geblieben war.[48] Auf der Grundlage dieser Beratungen wurde ein Gesamtentwurf erstellt, der erneut Hoegner zur Überarbeitung übergeben wurde. Im Hinblick auf den Verkehr der Staatsregierung mit dem Parlament waren die Bestimmungen der zum 1. August 1952 in Kraft gesetzten Geschäftsordnung eher schwammig: Gesetz- und Verordnungsentwürfe durften nur auf die Tagesordnung des Ministerrats gesetzt werden, wenn alle Ministerien „ausreichend" Zeit zur Stellungnahme erhalten hatten und wenn „bei gegensätzlicher Auffassung verschiedener Geschäftsbereiche eine Einigung in Einzelbesprechungen zwischen diesen nicht zustandegekommen" war (§ 9 Abs. 1 GO BStReg 1952). Die Entwürfe waren dem Ministerpräsidenten mit Begründung und Aufführung gegenteiliger Positionen beteiligter Ressorts zuzuleiten (vgl. § 9 Abs. 2 GO BStReg 1952).

Für die vermeintlich große Bedeutung, die Ministerpräsident Ehard dem Auftreten der Regierung im Landtag beimessen wollte, blieben die Regelungen dazu erstaunlich blass. § 15 Abs. 1 GO BStReg 1952 hielt allgemein fest, dass „die Vorlagen der Staatsregierung […] vor dem Landtag und Senat gemäß den Beschlüssen des Ministerrats zu vertreten" seien. Sämtliche Vorlagen, über die der Ministerrat verhandelte, durften nicht durch ein einzelnes Ministerium, sondern nur durch den Ministerpräsidenten an Landtag oder Senat weitergeleitet werden (§ 15 Abs. 2 GO BStReg 1952). Um die Wertschätzung des Parlaments war es seitens des Kabinetts indes nicht zum Besten bestellt. Das zeigt der Umstand, dass detailliertere Bestimmungen zum Verkehr mit Landtag und Senat außerhalb der Geschäftsordnung in zwei von Ministerratsbeschlüssen gedeckten Entschließungen des Ministerpräsidenten vom 26. März 1952 und vom 21. Juli 1952 geregelt wurden. Beide wurden der neuen Geschäftsordnung lediglich beigefügt.[49]

Dem Ministerpräsidenten räumte das neue Regelwerk im Vergleich zur Geschäftsordnung von 1945 eine nicht mehr ganz so starke Stellung ein, da nun der verfassungsrechtliche Rahmen eingehalten und ausgestaltet werden musste. Einzelne ehemals dem Regierungschef zustehende Befugnisse gingen nun auf den Ministerrat über – so etwa der Entscheid in Personalangelegenheiten oder bei Meinungsverschiedenheiten im Kabinett, die mehr als einen Geschäftsbereich betrafen (vgl. § 1 Punkte 6 und 9 GO BStReg 1952). Trotzdem hatte der Ministerpräsident weiterhin eine deutlich herausgehobene Stellung innerhalb der Regierung: Zu den aus den Art. 45–47 BV bekannten Vorrechten kam die Festsetzung der Tagesordnung des Ministerrats (vgl. § 4 Abs. 1 und 3 GO BStReg 1952). Auch über Einwände zu Sitzungsniederschriften befand nur der Ministerpräsident (vgl. § 7 Abs. 5 GO BStReg 1952). Gemäß seiner Richtlinienkompetenz musste der Regierungschef laut § 11 GO BStReg 1952 von den Regierungsmitgliedern über wichtige politische Fragen informiert werden. Im Falle seiner Verhinderung wurden die Amtsgeschäfte des Ministerpräsidenten von dessen Stellvertreter geführt, der dabei unter eigener politischer Verantwortung gegenüber dem Landtag handelte, ausdrücklich aber dazu verpflichtet war, „die ihm bekannten Richtlinien der Politik des Ministerpräsidenten zu beachten" (§ 13 Abs. 2 GO BStReg 1952).[50]

In der 1954 gebildeten Viererkoalition aus SPD, BP, GB/BHE und FDP (vgl. Kapitel 7.4) kam es immer wieder zu internen Streitereien und Reibereien zwischen den heterogenen Partnern. Ministerpräsident Hoegner hatte oft Anlass, „im Ministerrat seine Kollegen um Zusammenhalt, um die Zurückstellung von Eitelkeiten und Eigenmächtigkeiten zu bitten und sie dazu aufzufordern, mit ihren Meinungsverschiedenheiten nicht an die Öffentlichkeit zu gehen".[51] Nicht zuletzt das Bedürfnis, die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten innerhalb des Kabinetts noch besser

durchsetzen zu können, dürfte ihn dazu motiviert haben 1956 eine neue Geschäftsordnung für die Staatsregierung ausarbeiten zu lassen. Offiziell rechtfertigte Hoegner die Initiative dazu jedoch als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung. Diese hatte bereits Hoegners Amtsvorgänger Ehard in einer Regierungserklärung vom 9. Januar 1951 in Aussicht gestellt. Hoegner griff die Forderung in seiner eigenen Regierungserklärung vom 11. Januar 1955 auf (vgl. Kapitel 8.2.1 und 8.3.1). Dabei legte er besonderes Gewicht auf das Vorhaben, der Regierung durch interne Restrukturierungsmaßnahmen zu noch größerer Effizienz zu verhelfen. Anregungen dazu kamen von der bereits am 15. Juli 1954 auf Vorschlag des SPD-Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen eingesetzten unabhängigen „Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung" (vgl. Kapitel 10.7), die auch die zeitgemäße Überarbeitung der Geschäftsordnung für die Staatsregierung forderte. Mit der Ausarbeitung beauftragte Hoegner die Rechts- und Verfassungsabteilung der Staatskanzlei.[52]

Als Hoegner am 23. Februar 1956 einen ersten Entwurf an die Ministerien verschickte, erhoben diese Einspruch gegen den darin erkennbar werdenden umfassenden Zuschnitt des Aufgabenbereichs der Staatskanzlei und gegen das direkte Eingriffsrecht des Ministerpräsidenten in die Themenbereiche Bildung und Schule sowie Kernenergie. Auch der am 18. Juli 1956 von Hoegner weitergeleitete zweite Entwurf stieß auf Kritik. Mehr noch als der erste, so der Vorwurf beispielsweise aus dem Kultusministerium, zielte dieser darauf ab, die Ressorts unter die direkte Zugriffsgewalt des Ministerpräsidenten zu bringen. Wahrscheinlich gelangte der Entwurf aufgrund dieses internen Widerstands auch vorzeitig an die Presse.[53] Der katholisch-konservative Regensburger Tages-Anzeiger schrieb am 4. August 1956, die neue Geschäftsordnung enthalte eine „Entmachtungstendenz" insbesondere für das Kultusministerium, das bei zentralen Vorhaben der Viererkoalition wie der Lehrerbildung „ausgeklammert" werden solle. Der Autor des Artikels warf Hoegner verfassungswidriges Vorgehen unter Ausnutzung der Urlaubszeit für einen „kalten Staatsstreich" vor.[54] Die Vorwürfe wogen schwer, weshalb sich die Staatskanzlei zu einem Dementi in der Bayerischen Staatszeitung veranlasst sah: Es gehe keinesfalls um Kompetenzanhäufung, vielmehr erscheine es aus rein praktischen Erwägungen heraus sinnvoll, verfassungsrelevante Aufgaben bei der Staatskanzlei zu bündeln, so der Tenor der Verteidigung.[55] Nachdem die Stellungnahmen der einzelnen Ressorts abgewartet worden waren, konnte die neue Geschäftsordnung am 18. und 28. Dezember 1956 endlich beraten und beschlossen werden.[56]

Trotz angeblicher Berücksichtigung der vorgebrachten Kritik liest sich die neue, zum 1. Januar 1957 in Kraft getretene Geschäftsordnung wie ein Dokument der Macht des Ministerpräsidenten und seines Misstrauens gegenüber den anderen Kabinettsmitgliedern. Dies verdeutlicht bereits der Aufbau des Textes:[57] Der gesamte erste Abschnitt ist mit zwei Paragraphen und 13 Unterpunkten den Kompetenzen des Regierungschefs und Bestimmungen für dessen Stellvertretung gewidmet. Dabei werden alle in der Verfassung genannten Vorrechte wiederholt. Die Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Ministerpräsidenten und dessen politische Verantwortung dafür gegenüber dem Landtag wurden nicht mehr wie 1952 gleichsam im Text versteckt, sondern gleich am Anfang klar benannt. Unmissverständlich heißt es weiter: „Die Richtlinien sind für die Staatsregierung und ihre Mitglieder verbindlich." Der Ministerpräsident musste „von den Ministern über Maßnahmen und Vorhaben unterrichtet [werden], die für die Bestimmung und Durchsetzung der Richtlinien der Politik von Bedeutung sind" (§ 1 Punkt 1 GO BStReg 1956). Als Vorsitzender der Staatsregierung wirke er „auf eine einheitliche Geschäftsführung der Ministerien hin" (§ 1 Punkt 3 GO BStReg 1956). Öffentliche Verlautbarungen der Regierungsmitglieder durften „den Richtlinien der Politik nicht widersprechen" (§ 1 Punkt 8 GO BStReg 1956).

Im Hinblick auf das Verhältnis der Staatsregierung zum Parlament formulierte die Geschäftsordnung ein Vorrecht für den Ministerpräsidenten, das ihm die Verfassung nur implizit zubilligte. § 1 Punkt 6a GO BStReg 1956 bestimmte, dass der Ministerpräsident „die vom Landtag nach Anhörung des Senats beschlossenen Gesetze und die Rechtsverordnungen der Staatsregierung" zunächst „auf ihre Verfassungsmäßigkeit" zu prüfen hatte und erst dann ausfertigen und zur Bekanntmachung freigeben durfte. Sofern der Regierungschef also davon überzeugt war, dass ein Gesetz die Verfassung verletzte, musste er es zurückweisen. In diesem Fall lehnte er die Ausfertigung ab und leitete das Gesetz an den Verfassungsgerichtshof zur endgültigen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit weiter. Zuvor konnte der Ministerpräsident „dem Landtag und dem Senat Gelegenheit zur Stellungnahme zu seinen Bedenken geben", war dazu aber nicht verpflichtet (§ 1 Punkt 6 b GO BStReg 1956). Die sonstigen Regierungsmitglieder waren entsprechend dem Kollegialprinzip nach § 7 Punkt 7 GO BStReg 1956 dazu verpflichtet, die in ihren Geschäftsbereich fallenden Vorlagen der Staatsregierung „vor den gesetzgebenden Körperschaften entsprechend den Beschlüssen des Ministerrats zu vertreten" – selbst dann, „wenn sie sich mit ihrer eigenen Auffassung nicht deck[t]en". Sofern der Landtag an diesen Vorlagen „wesentliche[] materielle[] Änderungen" vornahm, durfte „das Einverständnis" damit „erst nach erneuter Beschlußfassung des Ministerrats erklärt werden". Vorlagen der Regierung an Landtag oder Senat durften erst veröffentlicht werden, wenn sie beim Adressaten angekommen waren. Wie viel die Öffentlichkeit von Entscheidungen des Ministerrats erfahren durfte, entschied allein der Ministerpräsident (§ 8 Punkt 5 GO BStReg 1956). Wie schlecht es um den Zustand der Viererkoalition bestellt sein musste, lässt sich daran erkennen, dass in der Geschäftsordnung explizit festgehalten wurde, dass „die Ministerratssitzungen und die Niederschriften darüber" als „streng vertraulich" anzusehen waren. Alle Sitzungsteilnehmer waren verpflichtet, auch nach dem Ausscheiden aus Amt oder Dienst über die Beratungen „Stillschweigen zu bewahren". Einzig der Ministerpräsident konnte „ihnen die Bekanntgabe ihrer eigenen Ausführungen gestatten" (§ 8 Punkt 3 GO BStReg 1956; vgl. Kapitel 7.4.3).

6.3 Fazit

Die Bayerische Verfassung von 1946 zwang sowohl Landtag als auch Regierung, sich neue Geschäftsordnungen zu geben. Beide Staatsorgane agierten zunächst jedoch noch auf der Grundlage der letztgültigen Geschäftsordnungen von 1924 (Landtag) bzw. 1945 (Staatsregierung). Die US-Militärregierung kritisierte im Fall des Landtags diesen Umstand scharf und verlangte die Ausarbeitung eines neuen Regelwerks. An ihrem Zustandekommen, das sich bis Mitte 1948 hinzog, waren die Amerikaner beratend beteiligt. Die Staatsregierung benötigte noch länger: Nach ersten Überlegungen 1947 dauerte es bis 1952, ehe die neue Geschäftsordnung in Kraft trat. Landtag und Regierung entwickelten ihre Geschäftsordnungen aufgrund praktischer Erfahrungen bereits nach wenigen Jahren weiter und verabschiedeten 1954 bzw. 1956 neue Regelwerke. Der Landtag versuchte die Verfahrensweisen für das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive so genau wie möglich festzulegen. Nicht nur das politische Tagesgeschäft mit Gesetzgebungsverfahren, Anträgen und Anfragen an die Staatsregierung wurde geregelt, sondern auch für den äußersten Konfliktfall wie die Ministeranklage oder den Verfassungsstreit wurden minutiöse Vorgaben gemacht. Bei aller Genauigkeit blieb die Geschäftsordnung jedoch nur für den Landtag bindend. Sie konnte sich ausschließlich auf seinen Geschäftsbereich beziehen – nicht aber auf den der Regierung als „gleichberechtigte[m], die Staatsgewalt ausübende[m] Organ neben dem Landtag", das „in keinem Fall dessen Willen untergeordnet" ist.[58]

Die Geschäftsordnungen der Staatsregierung behandelten das Verhältnis zum Parlament dagegen eher am Rande. Im Vordergrund standen hier Regelungen für interne Verfahrensabläufe und Bestimmungen über die Machttektonik innerhalb des Kabinetts. Detailliert festgelegt wurden insbesondere in der Geschäftsordnung von 1956 die Vorrechte des Ministerpräsidenten. Die im neuen Regelwerk zum Ausdruck kommende Machtfülle des Regierungschefs hatte während der Beratungen für massive Kritik gesorgt. Letztlich spiegelt sie die inneren Zustände der Viererkoalition wider. Vor allem in den Entwürfen Ministerpräsident Wilhelm Hoegners (SPD) von 1956 wird deutlich, dass er sich gegenüber den Mitgliedern seines eigenen Kabinetts nicht anders zu behaupten wusste als mit Vorgaben, die die Durchsetzung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten bis ins letzte Detail definierten.

Beide Staatsorgane standen vor dem Problem, dass ihre Geschäftsordnungen den Rahmen, den ihr die Verfassung gab, nur ausfüllen, aber nicht erweitern durften. Insbesondere die Geschäftsordnung für die Staatsregierung von 1956 tat dies in eindrucksvoller Weise. Der Landtag bewegte sich dabei sogar am Rande des Zulässigen. Die Abgeordneten hatten im Lauf der ersten beiden Legislaturperioden erkannt, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten ungenügend waren (vgl. Kapitel 4.2). Deshalb erlaubte die Geschäftsordnung von 1954 dem Landtag Anträge auf Feststellung, ob die Voraussetzungen für diesen Fall als gegeben angesehen werden mussten. Wenn der Landtag diese Frage jedoch mit Ja beantwortete, kam dies in der Praxis einem Misstrauensvotum gleich, das die Verfassungsgeber 1946 gerade hatten ausschließen wollen.

Anmerkungen

1) Klein, Ulrich F. R.: Die Geschäftsordnungspraxis des Bayerischen Landtags, München 1992 (zugl. Univ. Diss. Augsburg 1992), S. 67.
2) Schmid: Geschäftsordnung, S. 19.
3) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 1, 16.12.1946, S. 4.
4) Vgl. ÄR 1946/50, 2, 16.1.1947, S. 1.
5) ÄR 1946/50, 9, 28.5.1947, S. 6 f.
6) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1414.
7) Vgl. Schmid: Geschäftsordnung, S. 23–26.
8) Vgl. Oberreuter, Heinrich: Die Öffentlichkeit des Bayerischen Landtags (= APuZ B21 [1970]), S. 13–16.
9) Wiesend, Gabriele: Das Ausschußwesen des Bayerischen Landtags (= Beiträge zum Parlamentarismus, 3), München 1989, S. 252.
10) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1359 f.
11) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 1, 11.12.1950, S. 6.
12) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 4.
13) Vgl. Pestalozza: Der Bayerische Landtag, S. 31.
14) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP 3.1.1951, S. 1.
15) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 224, 27.10.1954, S. 2373; Klein: Geschäftsordnungspraxis, S. 127 f.; Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 13. Dezember 1954. Aufwandsentschädigungsgesetz, o.O. o.J. [München 1954].
16) Vgl. Schmid: Geschäftsordnung, S. 74.
17) Vgl. dazu auch ÄR 1946/50, 1, 38, 9.6.1948, S. 5.
18) Böddrich: Parlament und Verwaltung als Widerpart, S. 307.
19) Vgl. Schmid: Geschäftsordnung, S. 71 f.; vgl. auch ÄR 1946/50, 36, 28.4.1948, S. 3.
20) Schmid: Geschäftsordnung, S. 75.
21) Klein: Geschäftsordnungspraxis, S. 57.

22) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 35 f.
23) Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, Neue Folge, Bd. 12, München 1959, Teil II, S. 122 f. u. 126 (nachfolgend zitiert als Entscheidungen BayVerfGH).
24) Kratzer: Parlamentsbeschlüsse, S. 367.
25) Vgl. Böddrich: Parlament und Verwaltung als Widerpart, S. 305.
26) Schmid: Geschäftsordnung, S. 52 f.
27) Vgl. Schmid: Geschäftsordnung, S. 69.
28) Oberreuter: Opposition im Bayerischen Landtag, S. 197.
29) Oberreuter: Opposition im Bayerischen Landtag, S. 198.
30) Schmid: Geschäftsordnung, S. 79, Anm. 31.
31) Vgl. Schmidt: Staatsgründung, Bd. 1, S. 229.
32) Macher, Ludwig: Die staatsrechtliche Stellung des Freistaates Bayern unter dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung, Regensburg 1982, S. 109.
33) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 279.
34) Diese Geschäftsordnung ist abgedruckt in: Kratzer: Ministerpräsident, Dok. Nr. 5, S. 202–205; auf Kratzers ausführliche Untersuchung stützt sich auch die Darstellung im Folgenden.
35) Vgl. Glum, Friedrich: Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Erlebtes und Erdachtes in vier Reichen, Bonn 1964, S. 597.
36) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 5, 15.1.1947, TOP V, S. 66 f.
37) Vgl. den Text des Rundschreibens vom 23.1.1947, abgedruckt in: Kratzer: Ministerpräsident, Dok. Nr. 6, S. 206 f.
38) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 10, 15.2.1947, TOP XIII, S. 181.
39) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, Nr. 59, 4.3.1948, S. 1038; GVBl., Nr. 8, 1948, S. 56 f.
40) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, Nr. 51, 5.2.1948, S. 779 f.
41) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 11, 25.2.1947, TOP I, S. 206 u. ebd., Nr. 14, 17.3.1947, TOP V, S. 290 f.
42) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 16, 2.4.1947, TOP X, S. 352–355 u. ebd., Nr. 17, 12.4.1947, TOP II, S. 367–370.
43) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP I, S. 429.
44) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. CXXII f.; Reuter: Graue Eminenz, S. 89–92 u. 135–149.
45) Kramer: Zur Geschichte des Amtes des Bayerischen Ministerpräsidenten, S. 22; vgl. auch Kratzer: Ministerpräsident, S. 138, Anm. 672; der Geschäftsordnungstext ist abgedruckt in: ebd., Dok. Nr. 7, S. 208–214.
46) Vgl. BayHStA, StK GuV 0901, Schreiben Hoegners an Ministerpräsident Ehard, 22.10.1951.
47) BLT 1950/54, Bd. 3, 87, 15.5.1952, S. 2115.
48) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/373, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 109, 15.7.1952, TOP II u. III, S. 3–8, sowie Kratzer: Ministerpräsident, S. 57–60.
49) Vgl. BayHStA, MF 69388.
50) Vgl. Kratzer: Ministerpräsident, S. 67 f.
51) Kritzer: Hoegner, S. 336.
52) Vgl. Kratzer: Ministerpräsident, S. 70 ff.
53) Vgl. Kratzer: Ministerpräsident, S. 73 ff.
54) Tages-Anzeiger, 4./5.8.1956, S. 4.
55) Vgl. Bayerische Staatszeitung, 11.8.1956, S. 1.
56) Vgl. Kratzer: Ministerpräsident, S. 79.
57) Die Geschäftsordnung ist abgedruckt in: Kratzer: Ministerpräsident, Dok. Nr. 8, S. 215–222.
58) Wannagat: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten, S. 57.

7 Einsetzung, Umbildung und Krisen der bayerischen Kabinette 1946–1962

Die Regierungsbildung ist nicht nur die praktische Voraussetzung für den Beginn exekutiven Handelns. Sie spiegelt auch die Machtverhältnisse im Parlament wider und zeigt deutlich, welche Kräfte sich innerhalb der einzelnen Parteien durchsetzen können und mit politischen Ämtern belohnt werden. Die Forschung definiert drei Phasen: 1. die „personelle Kabinettsbildung", also die Auswahl der Regierungsmitglieder; 2. die „organisatorische Kabinettsbildung", also die Festlegung der Geschäftsbereiche; 3. die „Ressortverteilung", also die Zuordnung des Personals zu den einzelnen Geschäftsbereichen. In Bayern ist die organisatorische Kabinettsbildung in der Verfassung geregelt (vgl. Art. 49 BV). Sie kann allerdings auf Vorschlag des Ministerpräsidenten per Landtagsbeschluss geändert werden, ein Vorgang, der als „parlamentarische Regierungsorganisation" beschrieben wird (vgl. Kapitel 7.2.4 und 7.3.4).[1] Der Normalfall sieht eine Regierungsbildung nach den Wahlen zu Beginn der Legislaturperiode vor. Die Regierungsbildung kann jedoch auch während einer Legislaturperiode neu vorgenommen werden – im Fall des Todes oder des Rücktritts des Ministerpräsidenten, der zwangsläufig den Rücktritt des gesamten Kabinetts zur Folge hat (vgl. Art. 44 Abs. 3 Satz 3 BV sowie Kapitel 7.4.4 und 7.6.2).

Im Folgenden wird untersucht, wie die Regierungsbildung im Zeitraum von 1946 bis 1962 verlief. Es wird dargestellt, welche Konstellationen gewählt und welche verworfen wurden, wie oft und unter welchen Umständen der Ministerpräsident neu gewählt werden musste, wie oft Kabinettsumbildungen vorgenommen wurden, welchen Einfluss darauf der Landtag bzw. die Regierungsfraktion(en) hatten, wann es dabei zu krisenhaften Situationen kam und wie diese gelöst wurden.

7.1 Kabinett Ehard I 1946/47

7.1.1 Schwierige Ausgangslage trotz absoluter Mehrheit für die CSU

Die Landtagswahl am 1. Dezember 1946 war die „wichtigste des Jahres". Gerade die beiden großen Parteien führten den Wahlkampf intensiver als vor der Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung. Inzwischen hatten sich die Unterschiede zwischen ihnen klar herauskristallisiert und im Gegensatz zur Juni-Wahl würde der Urnengang nun direkte Auswirkungen auf die Regierungsbildung haben. Entsprechend aggressiv warb die CSU um jede Stimme. Auf Flugblättern machte sie klar: „Eine einzige Stimme, und zwar Deine, kann den Ausschlag geben, wer Ministerpräsident wird und welchen Kurs die kommende Regierung steuert. Bleibst Du zu Hause, so hast Du kein Recht, Dich über eine, durch Deine Faulheit verschuldete schlechte Regierung zu beklagen. Du hast zu entscheiden, ob sparsam gewirtschaftet oder Geld zum Fenster hinausgeworfen wird. Du hast zu bestimmen, ob gearbeitet oder bloß geredet wird."[2] Auch die SPD sprach in Anbetracht der „ganz entscheidende[n] Bedeutung" der Wahl „für die Entwicklung der Demokratie in Bayern" von der „Pflicht jedes Staatsbürgers, verantwortlich Stellung zu nehmen zu den politischen Fragen der Zeit". Es gehe um die Frage, ob es im Landtag „eine sozial-fortschrittliche oder eine reaktionär-rückschrittliche Mehrheit" gebe.[3]

Die CSU büßte im Vergleich zu ihrem Ergebnis bei der Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung sechs Prozent ein. Mit 52,3 Prozent (104 Mandate) verteidigte sie jedoch die absolute Mehrheit. Die SPD blieb mit 28,6 Prozent (54 Mandate) auf unverändertem Niveau an zweiter

Stelle (vorher 28,8). Von den kleinen Parteien zogen nur WAV (7,4 Prozent, 13 Mandate) und FDP (5,6 Prozent, 9 Mandate) in den Landtag ein, da sie es im Gegensatz zur KPD (6,1 Prozent) schafften, in mindestens einem Wahlkreis (Regierungsbezirk) die Zehn-Prozent-Hürde zu überspringen.[4]

Auf den ersten Blick hätte die Kabinettsbildung eine eindeutige Angelegenheit sein müssen, schließlich hatte das Wahlergebnis der CSU einen klaren Regierungsauftrag gegeben. Aufgrund ihrer tiefen Spaltung konnte dies jedoch nicht gelingen.[5] Nachdem der CSU-Vorsitzende Josef Müller den konservativen Parteifreunden um Fraktionschef Alois Hundhammer bei den Verfassungsberatungen in der Staatspräsidentenfrage eine schwere Niederlage zugefügt hatte (vgl. Kapitel 4.5), suchten diese nun Revanche. Ihr Kalkül war, den verhassten Parteivorsitzenden bei der Vergabe der Spitzenämter auszubooten, um so „mittelfristig auch die Mehrheitsverhältnisse in den Gremien der Parteiorganisation zu ihren Gunsten zu verändern".[6] Zu einem ersten Streit zwischen Müller und Hundhammer kam es über die Frage, wie die Partei mit der absoluten Mehrheit umgehen solle. Während Müller eine CSU-Alleinregierung oder eine Koalition mit der FDP bevorzugte, plädierte Hundhammer für eine Koalition mit der SPD, um die Verantwortung für das extrem schwierige Aufbauprogramm der Nachkriegsjahre nicht allein tragen zu müssen. Als Ministerpräsident favorisierte er seine Parteikollegen Anton Pfeiffer oder Hans Ehard – Müller lehnte er als Saboteur des Staatspräsidenten kategorisch ab.[7]

Auch die SPD war nach der Wahl uneins. Sollte die Partei trotz der absoluten Mehrheit der CSU eine Regierungsbeteiligung anstreben oder von vorneherein auf Oppositionskurs gehen? Aufgrund der Zerrissenheit der Christsozialen galt ein Koalitionsangebot der CSU bzw. ihrer rivalisierenden Flügel an die SPD als sehr wahrscheinlich. Wie sich Wilhelm Hoegner erinnert, erkundigte sich Hundhammer bei ihm bereits kurz nach der Landtagswahl nach der Bereitschaft der SPD, in eine CSU-geführte Regierung einzutreten.[8] Und auch Müller versuchte, die Sozialdemokraten auf seine Seite zu ziehen. Für die Bereitschaft, seine Wahl zum Ministerpräsidenten nicht durch „Abgabe weisser Zettel" zu gefährden, soll er ihnen „3 Minister, 1 Staatssekretär [und] 1 Staatsrat" als Regierungsposten angeboten haben.[9] Die Gegner der Regierungsbeteiligung malten die Gefahr an die Wand, die SPD könnte auf diesem Weg zum reinen „Anhängsel der CSU" werden. Den Eintritt in eine große Koalition forderte dagegen vehement der stellvertretende Fraktionschef Waldemar von Knoeringen, um den 1945/46 gewonnenen Einfluss auf die Exekutive nicht wieder zu verlieren. Den Gegnern versprach er, das Aktionsprogramm der SPD auch in der großen Koalition durchzusetzen. Wichtigstes Ziel war demnach die Etablierung einer „sozialistische[n] Planwirtschaft". Schließlich stellten es die Parteigremien der Landtagsfraktion frei, ob sie sich an einer Regierung beteiligen wolle oder nicht. Am 17. Dezember 1946 bestimmte die SPD-Fraktion eine Kommission für Sondierungsgespräche mit der CSU. Als Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten wollte die Mehrheit der Fraktion weder Müller noch Pfeiffer akzeptieren. Beide hätten sich 1932/33 auf verschiedene Weise den Nationalsozialisten angedient. Auch Hundhammer hatte keine Aussicht, als Regierungschef von der SPD unterstützt zu werden, galt er vielen Sozialdemokraten doch als entschiedener Monarchist.[10]

Müllers Ausgangssituation war zunächst komfortabel, da er dominierenden Einfluss auf die CSU-Gremien ausübte und als Vorsitzender der stärksten Partei ohnehin beste Aussichten auf den Posten des Regierungschefs haben musste. Andererseits geriet er bereits im Vorfeld der Landtagswahl unter „Dauerbeschuß von Seiten des Hundhammer-Flügels".[11] Müller wurde eine angebliche NS-Belastung unterstellt.[12] Auszüge aus dem Protokoll eines Gestapoverhörs von 1934 gelangten

an die Presse. Sie sollten beweisen, dass Müller 1932 und 1933 persönlich Koalitionsverhandlungen zwischen BVP und NSDAP geführt hatte. Müller verteidigte sich mit dem Hinweis, die Aussage als Schutzbehauptung gemacht zu haben, um den gegen ihn erhobenen Vorwurf des Hochverrats zu entkräften. Tatsächlich war Müller – als Abwehroffizier der Wehrmacht – Mitglied einer Widerstandsgruppe um Admiral Wilhelm Canaris und General Hans Oster gewesen, 1943 verhaftet und erst Anfang Mai 1945 durch die US-Armee befreit worden.[13]

Für Hundhammer waren die Vorwürfe willkommenes Material, um eine Ablösung des Parteivorsitzenden zu fordern.[14] Gemeinsam mit anderen Parteifreunden versuchte er erfolgreich, Müller bei der US-Militärregierung anzuschwärzen.[15] Nachdem die Amerikaner Ermittlungen gegen Müller eingeleitet hatten, stand sogar ein politisches Betätigungsverbot im Raum. Dieses sollte aber erst nach der Landtagswahl am 1. Dezember 1946 ausgesprochen werden, um den Ausgang derselben nicht zu beeinflussen. Um nicht selbst in den Verdacht der politischen Manipulation zu geraten, forderte die Militärregierung ein Verfahren vor einer deutschen Spruchkammer, das am 11. Dezember 1946 eingeleitet wurde. Müllers Vermögen wurde beschlagnahmt, außerdem durfte er sich bis auf Weiteres politisch nicht mehr betätigen. Müller, dessen politische Karriere zu diesem Zeitpunkt „aufs äußerste bedroht“ war, protestierte bei der Militärregierung und erreichte die Aufhebung der Sanktionen. Das Verfahren lief aber weiter.[16] Erst im November 1947 sprach die Spruchkammer Müller frei. Auch die vom WAV-Vorsitzenden Alfred Loritz erhobenen Vorwürfe, Müller habe sich nach 1933 in einem Arisierungsprozess bereichert, erwiesen sich als unhaltbar. Ein Jahr zuvor hatten sie jedoch ausgereicht, um Müllers Ruf zu beschädigen: Der Parteivorsitzende, analysiert Friedrich Hettler, sollte kurz vor der Ministerpräsidentenwahl „politisch schachmatt“ gesetzt werden.[17]

Dies gelang vorerst jedoch nicht, denn trotz der Vorwürfe wurde Müller auf der Eichstätter Landesversammlung der CSU am 14. und 15. Dezember 1946 mit deutlicher Mehrheit als Parteivorsitzender bestätigt und gegen den Widerstand Hundhammers dazu bestimmt, bei der Regierungsbildung „die entscheidende Rolle“ zu übernehmen.[18] Da ihn der stellvertretende US-Militärgouverneur General Lucius D. Clay für eine Unterredung nach Berlin einbestellt hatte, fehlte Müller bei dieser Sitzung. Bei Clay erreichte er einen Kompromiss: Er durfte sich zur Ministerpräsidentenwahl stellen. Für den Fall seines Erfolgs musste er jedoch zusagen, sein Amt so lange ruhen zu lassen, bis die Vorwürfe gegen ihn geklärt waren.[19] Müller fühlte sich in seinen Ansprüchen auf das Amt des Regierungschefs gestärkt. Hinzu kam, dass die Zeit für seine Gegner allmählich knapp wurde, sah doch die soeben in Kraft getretene Verfassung vor, spätestens eine Woche nach der konstituierenden Sitzung des Landtags (16. Dezember 1946) den Ministerpräsidenten zu wählen (vgl. Kapitel 4.2).

Müller stellte sich am 18. Dezember 1946 einer Probeabstimmung in der CSU-Fraktion, in der die Mehrheitsverhältnisse anders als in den Parteigremien lagen. Die Mehrheit der CSU-Abgeordneten stand hinter Fraktionschef Hundhammer. Und so musste sich Müller in zwei Wahlgängen Hundhammers Kandidat Pfeiffer geschlagen geben, der nun zum Ministerpräsidentenkandidaten nominiert wurde. Anschließend wählten die Abgeordneten einen Fraktionsausschuss für Verhandlungen mit den anderen im Landtag vertretenen Fraktionen, dem immerhin auch Müller angehören sollte. Wiederum einen Tag später wurden erste Gespräche mit der SPD geführt, die ihre prinzipielle Bereitschaft zu einer Regierungsbeteiligung, möglichst unter Einschluss von FDP und WAV, signalisierte.[20]

Als alles auf Pfeiffer als ersten Regierungschef hindeutete, bekam auch er die fatalen Folgen einer Rufmordkampagne zu spüren. Noch am 18. Dezember 1946 tauchten Gerüchte auf, Pfeiffer solle sich nach 1933 mit dem bayerischen NS-Kultusminister Hans Schemm arrangiert haben, um seine berufliche Stellung als Studienprofessor zu retten. Dann berichtete die Presse auch von Koalitionsverhandlungen Pfeiffers mit der NSDAP aus dem Jahr 1932. Schließlich tauchten Meldungen auf, er habe während des Zweiten Weltkriegs Kontakte zum Sicherheitsdienst der SS (SD) unterhalten. Daraufhin lehnte die SPD seine Kandidatur strikt ab.[21] Pfeiffer, der die Kampagne zunächst unterschätzt hatte, musste am 20. Dezember 1946 erkennen, dass er kurz vor der Ziellinie das Rennen um das politische Spitzenamt im Freistaat verloren hatte. Ohne die Stimmen der SPD hätte er bei dem zu erwartenden Widerstand aus dem Müller-Lager in der CSU keine Chance gehabt.[22]

Obwohl mit Pfeiffers Rückzug bereits der zweite Ministerpräsidentenkandidat innerhalb kürzester Zeit gescheitert war, liefen die interfraktionellen Verhandlungen zwischen CSU und SPD weiter. Dabei unterbreitete „eine von Dr. Hundhammer, Dr. [Michael] Horlacher und [Heinrich] Krehle geführte Gruppe“ den SPD-Vertretern den Vorschlag, den bisherigen Justizstaatssekretär Ehard zum Ministerpräsidenten zu wählen.[23] Obwohl Ehard, wie Alf Mintzel hervorhebt, nicht als „Mann der Mitte“, sondern „gesinnungsmäßig und in seinem Denken der katholisch-konservativen Schäffer-Hundhammer-Richtung“ angehörte[24], war Hoegner mit dieser Lösung einverstanden. Hundhammer und Hoegner konnten trotz ihrer Absprachen jedoch nicht damit rechnen, dass Müller nach dem Rückzug Pfeiffers auf eine eigene Kandidatur verzichten würde. Um den desolaten Eindruck einer Kampfkandidatur zweier intern rivalisierender CSU-Kandidaten (Müller gegen Ehard) im ersten Wahlgang zu vermeiden, verzichtete Hundhammer auf die offizielle Nominierung Ehards. Da es ihm gelungen war, „die Fraktion zur zentralen Operationsbasis der innerparteilichen Opposition auszubauen“, setzte er ganz darauf, dass Müller als Kandidat ohne Mehrheit bliebe.[25]

7.1.2 Das Scheitern des CSU-Vorsitzenden Josef Müller am 21. Dezember 1946

Bereits den Beginn der Abstimmung, die in der ungeheizten Aula der Münchner Universität stattfand (vgl. Kapitel 14.1), versuchten Müllers Gegner so lange wie möglich hinauszuzögern. Sie wollten Zeit gewinnen, um eine sichere Mehrheit gegen ihn zu organisieren. Hundhammer meldete sich sofort zur Geschäftsordnung und beantragte, die als Tagesordnungspunkt 1 vorgesehene Wahl durch den im Vergleich dazu völlig nachrangigen Tagesordnungspunkt 2 mit Berichten des Haushaltsausschusses zu vertauschen. Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) ließ darüber gar nicht abstimmen, sondern nahm „die Zustimmung des Hauses an“. Nach Behandlung dieser Berichte beantragte Hundhammer die Verschiebung der Ministerpräsidentenwahl erneut um knapp drei Stunden. Als Begründung führte er an, dass „ein beträchtlicher Teil der Abgeordneten“ aufgrund des Wintereinbruchs verspätet käme: „Es war in meiner Fraktion nicht möglich, in dieser kurzen Zeit noch die notwendigen Beschlüsse vorzubereiten.“ Tatsächlich vermerkt das Sitzungsprotokoll für den Beginn der Sitzung aber nur drei Abgeordnete als fehlend: Zwei waren erkrankt, nur einer, Georg Schneider (FDP), konnte „wegen unmöglicher Zugverbindung“ nicht kommen.[26]

Als Horlacher die Abstimmung am Nachmittag eröffnete, betonte er, „daß das ganze Volk in Bayern gespannt auf die erste Wahl des Ministerpräsidenten durch den ordnungsgemäß gewählten Landtag schaut“. Gleichzeitig gab er indirekt Einblick in die trotz eisiger Temperaturen aufgeheizte

Atmosphäre, in der die Wahl stattfand. Er rief alle Fraktionen dazu auf, „die Wahl ohne Leidenschaft durchzuführen“ und „in echt demokratischer Weise“. Horlacher erinnerte daran, dass ein Abgeordneter „nur seinem eigenen Gewissen verantwortlich ist“. Fraktionszwang sollte es also nicht geben. Anschließend vermerkte er, dass in dem für die Wahl des Ministerpräsidenten entscheidenden Art. 44 BV keine Angaben über den Wahlmodus gemacht werden. Demnach gelte Art. 23 BV, wonach der Landtag „mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ beschließe, sofern die „Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder“ gewährleistet sei. Horlacher ließ also keinen Zweifel daran, dass für die Wahl des Ministerpräsidenten keine qualifizierte Mehrheit erforderlich war. In den Stenographischen Berichten ist „mit einfacher Mehrheit“ in Sperrdruck nochmals hervorgehoben. Einschränkend fügte Horlacher jedoch an, dass Stimmzettel nur gezählt würden, sofern sie den Namen des Kandidaten oder eine klare Willensäußerung enthielten, „ob man den Kandidaten will oder nicht“. Stimmenthaltungen sollten dagegen als ungültig gewertet werden. Der Landtag stimmte diesem Verfahren zu.[27] Von verfassungsrechtlich entscheidender Bedeutung war jedoch das, was Horlacher nicht sagte: Art. 44 BV schreibt nämlich nicht vor, dass ein zu wählender Ministerpräsident von einer im Landtag vertretenen Fraktion als Kandidat vorgeschlagen sein muss. Deshalb mussten alle Stimmzettel, die den Namen eines Kandidaten trugen – egal ob offiziell nominiert oder nicht –, gezählt werden.

Der stellvertretende CSU-Fraktionsvorsitzende Eugen Rindt schlug daraufhin Josef Müller als Ministerpräsidentenkandidaten vor. SPD und WAV lehnten ihn in Erklärungen ihrer Fraktionsvorsitzenden aufgrund seines angeblich despotischen Führungsstils kategorisch ab. Dagegen verwies der FDP-Fraktionsvorsitzende Fritz Linnert auf die absolute Mehrheit der CSU im Landtag, die eine komfortable Alleinregierung ermögliche. Unter dieser Voraussetzung sei es eine demokratische Selbstverständlichkeit, dass der Vorsitzende der Mehrheitspartei zum Ministerpräsidenten gewählt werde.[28] Vor der Abstimmung betonte Horlacher erneut, dass die Stimmzettel nur gültig seien, sofern sie den Namen „eines Kandidaten“ oder eine klare „Willenskundgebung“ enthielten. Diese Formulierung verweist auf die oben bereits erläuterte Möglichkeit, dass es mehrere Kandidaten geben konnte. Bei der Auszählung wertete Horlacher alle von den 175 anwesenden Abgeordneten abgegebenen Stimmen als gültig: 73 Stimmen entfielen auf Müller, 69 lauteten auf Nein und 33 enthielten den Namen Ehards. Dann stiftete er nicht nur im Plenum, sondern auch in der Forschung Verwirrung, als er in scheinbarem Widerspruch zu den Äußerungen, die er vor dem Wahlgang gemacht hatte, feststellte, dass angesichts der Tatsache, dass die „absolute Mehrheit“ von 88 Stimmen verfehlt wurde, „ein zweiter Wahlgang“ nötig sei.[29] Horlacher hatte die 69 Nein-Stimmen und die 33 Ehard-Stimmen addiert und diese 102 Stimmen als ablehnendes Gesamtvotum gerechnet.[30] Die von Horlacher nun geforderte „absolute Mehrheit“ konnte jedoch gar nichts anderes als die zuvor verlangte einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen meinen – denn erstens hätte er anderenfalls von „relativer Mehrheit“ sprechen müssen; zweitens hätte eine echte absolute Mehrheit die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags bedeutet, und dies wären bei 180 Abgeordneten 91 gewesen. Horlacher selbst sprach aber von 88 nötigen Stimmen, was der einfachen Mehrheit der abgegebenen 175 Stimmen entspricht. Und da die auf Ehard entfallenen Stimmen verfassungsrechtlich mitzuzählen waren, hätte Müller tatsächlich 88 Stimmen benötigt. Mit lediglich 73 Stimmen konnte er sich folglich nicht als gewählter Ministerpräsident fühlen. Dies wird auch in der jüngeren Forschung häufig noch übersehen.[31]

Georg Wulffius, der den politischen Neubeginn in Bayern für die US-Militärregierung beobachtete, berichtet vom „Entsetzen“, das sich anschließend „in der Aula bei den CSU-Leuten vor allen

Dingen“ breitmachte: „Das gibt’s doch nicht, der Dr. Josef Müller wird nicht Ministerpräsident. Und Dr. Josef Müller selbst erstarrte […].“[32] Während der Wahlausgang „bei der Mehrheit der Abgeordneten und auf der Galerie Beifallsstürme“ auslöste, protestierte allein Linnert gegen die Vorgänge der vermeintlich annullierten Wahl Müllers.[33] Horlacher wies die Kritik mit Verweis auf die fehlenden eindeutigen Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten in der Geschäftsordnung und auf die Tatsache, dass der Landtag dem Wahlmodus zuvor zugestimmt habe, zurück.[34] Mit dem von ihm sofort ausgerufenen zweiten Wahlgang löste er „einen allgemeinen Tumult“ aus, von dem in den Stenographischen Berichten jede Spur fehlt. „Minutenlang“, berichtet jedoch Der Spiegel in seiner ersten Ausgabe, „glich der bayrische Landtag einem Münchener Bierkeller während des Wahlkampfes“.[35] Es kam zu „lärmenden Kundgebungen“, unter denen Müller und seine Getreuen den Saal verließen. Hoegner rief ihnen, „den Stimmenlärm übertönend, die Worte ‚Das ist die Diktatur Müllers‘“ hinterher.[36]

In seinen Memoiren erwähnt Müller, dass ihn der FDP-Landesvorsitzende Thomas Dehler nach der Ankündigung des zweiten Wahlgangs „bestürmt[ ] [habe], Protest einzulegen, er würde mich mit aller Macht unterstützen“. Es dürften diese Aufregung und der Hinweis Müllers, dass sich Horlacher später bei ihm „halbwegs“ für sein Vorgehen entschuldigt habe[37], gewesen sein, die in der Forschung die Überzeugung genährt haben, Müller sei durch „Horlachers Manipulation“ als Ministerpräsident verhindert worden.[38] Und Müller gefiel sich auch selbst in der Rolle des Märtyrers: Er habe, schreibt er später, auf die Einlegung von Protest verzichtet, da der Verfassungsgerichtshof als das für derartige Streitfälle zuständige Organ noch nicht etabliert war und er es ablehnte, die Militärregierung einzuschalten: „Der erste freigewählte bayerische Ministerpräsident sollte nicht durch ein Machtwort in seinem Amt bestätigt werden.“[39] Die Militärregierung kannte die Verfassungsbestimmungen jedoch sehr genau und hätte überhaupt keinen Anlass zum Eingreifen gehabt. Müller hatte die erforderliche Mehrheit klar verfehlt. Für seinen Vertrauten August Haußleiter (CSU) hatte die Aussichtslosigkeit der Kandidatur bereits vor der Wahl festgestanden. Er bezichtigt Müller aus der Rückschau des „schwerwiegende[n] Fehlers, seine Wahl organisatorisch nicht vor[bereitet]“ zu haben. Unter diesen Umständen sei es kein Wunder gewesen, dass Müller scheiterte. Ihn vor der Wahl zum Verzicht zu bewegen, habe dennoch niemand seiner Anhänger gewagt – „es hätte ihm seinen ganzen Mut gebrochen“.[40]

7.1.3 Die Ministerpräsidentenwahl Hans Ehards

Während der Sitzungsunterbrechung vor dem zweiten Wahlgang war es der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer, der mit Vertretern der SPD und dem WAV-Vorsitzenden Alfred Loritz über die Wahl Hans Ehards zum Ministerpräsidenten verhandelte. Die Hereinnahme der WAV gehörte zur Strategie, Loritz bewusst in die Kabinettsdisziplin einzubinden, um seiner Protestpartei keinen Raum für politische Agitation im konservativ-bürgerlichen Lager zu lassen, den sie in der Opposition sehr viel eher gehabt hätte. Hundhammer und Hoegner, die Architekten der großen Koalition, hatten sich bereits zuvor (vgl. Kapitel 7.1.1) für Ehard entschieden, und zwar aus Machtkalkül. Sie glaubten, mit ihm, der 1945 überhaupt erst in die Politik eingestiegen war, „eine Art Platzhalter an der Spitze der Staatsregierung zu besitzen, der ihnen weitgehenden Einfluß auf die Führung der Regierungspolitik ließ“.[41] Gleichzeitig bot er als katholischer Franke, der mit einer Protestantin verheiratet war, für die CSU die Chance, sich auch ohne den Parteivorsitzenden Josef Müller im höchsten Staatsamt als interkonfessionelle Sammlungspartei präsentieren zu können (vgl. Kapitel 4.1).[42]

Hundhammer wollte so schnell wie möglich Fakten schaffen. Statt den für Krisenfälle vorgesehenen Sonderausschuss der Fraktion einzuberufen, ließ er beim Münchner Erzbischof Kardinal Michael von Faulhaber anfragen, ob seitens der katholischen Kirche Bedenken gegen Ehard bestünden. Dies war nicht der Fall, obwohl sich Ehard evangelisch hatte trauen und seinen Sohn evangelisch hatte taufen lassen.[43] So vorbereitet, verlief Ehards Wahl ohne Probleme. Er erhielt 121 von 147 abgegebenen Stimmen. 15 Stimmzettel waren mit Nein beschriftet, fünf trugen den Namen Müllers, sechs waren ungültig. Nachdem Ehard die Wahl „trotz schwerer Bedenken" angenommen und von Horlacher vereidigt worden war, wurde die Sitzung auf Wunsch Hundhammers erneut für zwei Stunden unterbrochen.[44] Nun konnten sich die Verhandlungsführer der Fraktionen von CSU, SPD und WAV über die Verteilung der Posten in der künftigen Koalition verständigen. Grundlage des Gesprächs waren die interfraktionellen Vorabsprachen vor der Wahl. Allerdings meldete in Anbetracht der offenkundigen Schwäche der CSU vor allem die SPD neue Ansprüche an. Die Sozialdemokraten verlangten den Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten, vier Ministerämter sowie jeweils die Staatssekretariate in den CSU-geführten Ministerien. Das Kalkül ging fast vollständig auf: Die SPD erhielt das Amt des stellvertretenden Regierungschefs, die Leitung von Wirtschafts-, Arbeits-, Innen- und Justizressort sowie die Staatssekretärsposten im Kultus-, Landwirtschafts- und Sonderministerium. Neben dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Hoegner entsandte sie mit Innenminister Josef Seifried und Arbeitsminister Albert Roßhaupter bewährte Minister in die Regierung, die bereits vor 1933 für ihre Partei dem Landtag angehört und seit Herbst 1945 politische Verantwortung im Kabinett übernommen hatten. Hoegner und Seifried waren auch 1946 in den Landtag gewählt worden. Wirtschaftsminister Rudolf Zorn gehörte zwar nicht dem Landtag an, hatte aber vor 1933 als Bezirksamtmann in Lichtenfels und Erster Bürgermeister im pfälzischen Oppau politische Erfahrung gesammelt. Der ehemalige Volks- und Berufsschullehrer Claus Pittroff wurde Kultusstaatssekretär, Hans Gentner, der 1919 zum Staatsrat im Landwirtschaftsministerium berufen worden war, übernahm das Amt des Staatssekretärs im Landwirtschaftsministerium und Arthur Höltermann wurde Staatssekretär im Sonderministerium. Alle drei hatten bereits vor 1933 der SPD angehört, Gentner war zudem Landtagsabgeordneter gewesen. Pittroff war als einziger von ihnen seit 1946 Mitglied des Landtags. Bis auf Höltermann waren alle Kabinettsmitglieder der SPD Verfolgte des NS-Regimes.[45]

Dem Zugriff der CSU verblieben neben dem Amt des Ministerpräsidenten Finanz-, Kultus-, Landwirtschafts- und Verkehrsministerium sowie die Leitung der Staatskanzlei. Immerhin stellte sie als stärkste Fraktion neun Staatssekretäre und behielt damit im Ministerrat die Stimmenmehrheit. Zwei Stunden nach seiner Wahl konnte Hans Ehard dem Landtag nur eine vorläufige Kabinettsliste vorlegen, auf der die Vertreter des Müller-Flügels in der CSU gänzlich fehlten.[46] Müllers Gegenspieler Hundhammer hatte dagegen das Amt des Kultusministers übernommen. Da er gleichzeitig den Posten des CSU-Fraktionsvorsitzenden behielt und keine Angriffe aus dem Müller-Lager am Kabinettstisch zu befürchten hatte, war seine Machtposition durch die Regierungsbildung eindeutig gestärkt worden. Als zweiter stellvertretender Generalsekretär des Bayerischen Christlichen Bauernvereins (1929–1933) und als Personalreferent beim Bayerischen Landesamt für Ernährung und Landwirtschaft (1945/46) übernahm der CSU-Abgeordnete Joseph Baumgartner das Landwirtschaftsministerium. Heinrich Krehle wurde Staatssekretär im Arbeitsministerium. Mit Staatsminister Anton Pfeiffer erhielt ein Organisations- und Verwaltungstalent die Leitung der Staatskanzlei, die er bis Mitte 1946 bereits unter den Ministerpräsidenten Fritz Schäffer und Wilhelm Hoegner innegehabt hatte. Pfeiffer hatte den verwaltungsmäßigen Zuschnitt und die personelle Besetzung

der Staatskanzlei als politische Behörde zur Unterstützung des Ministerpräsidenten ganz wesentlich geprägt. Er verfügte über exzellente Englisch- und Französischkenntnisse und war aufgrund seiner profunden Fachkenntnisse und seines professionellen Arbeitsstils ein geschätzter Gesprächspartner für die West-Alliierten.[47]

Ehard setzte aber nicht nur auf Parteifreunde, sondern auch auf Beamte als Verwaltungsexperten. Mit Hans Kraus und Otto Frommknecht übernahmen zwei ausgewiesene Fachmänner Finanz- und Verkehrsressort, die dem Landtag nicht angehörten. Kraus hatte sich als langjähriger Spitzenbeamter im Finanzministerium und ehemaliger Leiter der Bayerischen Rechnungskammer, Frommknecht als langjähriger Spitzenbeamter der Reichsbahndirektion München profiliert. Kraus konnte in seiner Amtsführung auf die Zuarbeit seines Staatssekretärs Hans Müller setzen, der vor 1933 vom preußischen Regierungsassessor bis zum Oberfinanzpräsidenten aufgestiegen war und auch bereits unter Ministerpräsident Hoegner als Finanzstaatssekretär gewirkt hatte. Müller gehörte seit 1946 der CSU, nicht aber dem Landtag an. Ebenfalls auf die Fachkenntnisse aus seiner Beamtenlaufbahn konnte Franz Fischer zurückgreifen, der von Ehard als mandatsloser Staatssekretär im Innenministerium mit der Leitung der Obersten Baubehörde betraut wurde. Hundhammer und Pfeiffer hatten bereits vor 1933 dem Landtag angehört. Alle CSU-Minister waren vor 1933 Mitglieder der BVP gewesen. Hatten Hundhammer, Frommknecht, Pfeiffer, Müller und Krehle nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten Repressalien wie Verhaftungen oder berufliche Nachteile zu erdulden, war Fischer 1937 zum Regierungsbaurat I. Klasse beim Kulturamt München befördert worden.[48]

Nach der Wahlniederlage des Parteivorsitzenden rebellierten die Anhänger Josef Müllers am 3. Januar 1947 im CSU-Landesvorstand. Einige der vor allem aus Franken stammenden Delegierten zogen sogar eine Spaltung der CSU in Erwägung. Sie warfen Hundhammer Verrat und Betrug vor und verweigerten der Regierung ihre Zustimmung. Sie forderten deren Umbesetzung unter Berücksichtigung des Müller-Flügels. Haußleiter beantragte, dem Kabinett förmlich das Misstrauen auszusprechen. Dies konnte der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Eugen Rindt mit einem Kompromissvorschlag gerade noch vereiteln. Er warb dafür, die künftig zu vergebenden Kabinettsposten mit Anhängern Müllers zu besetzen. Während sich Haußleiter nicht durchsetzen konnte, wurde Rindts Antrag angenommen.[49]

Zwei Tage nach der Bekanntgabe im Ministerrat[50] konfrontierte Ehard am 9. Januar 1947 auch die CSU-Abgeordneten mit seinem Vorschlag zur Besetzung der noch offenen Kabinettsposten. Dieser sah mit Lorenz Sedlmayr und Hugo Geiger (beide mandatslos) für das Wirtschafts- sowie Willi Ankermüller für das Innenministerium auch drei Staatssekretäre für die Entourage Müllers vor. Das reichte vielen jedoch nicht. Bei einer Abstimmung über die ergänzte Kabinettsliste stimmten ebenso viele Abgeordnete dafür wie dagegen. Während Haußleiter das Ergebnis als Scheitern der Regierung Ehard deklarierte, gab sich Landtagspräsident Michael Horlacher unerschrocken. Er rechnete den konsternierten Anhängern Müllers vor, dass selbst 41 CSU-Stimmen bei gleichzeitiger Zustimmung der SPD für die Annahme der Kabinettsliste im Plenum reichen würden.[51]

Im Landtag erhielt das Kabinett Ehard am 10. Januar 1947 die erforderliche Mehrheit. Allerdings war die Spaltung der CSU unübersehbar: Viele Anhänger Müllers blieben der Abstimmung entweder fern oder enthielten sich gemeinsam mit der oppositionellen FDP der Stimme.[52] Immerhin konnte sich die CSU-Fraktion Ende Januar 1947 auf die Besetzung der beiden noch offen gebliebenen Staatssekretariate für Flüchtlingsfragen (Wolfgang Jaenicke) und Schöne Künste (Dieter Satt-

ler) einigen. Beide Kandidaten gehörten nicht dem Landtag an. Damit war die Regierungsbildung nach fünf Wochen abgeschlossen. Von den insgesamt 24 Kabinettsmitgliedern waren nur neun Landtagsabgeordnete, alle anderen waren – zumeist aus der Ministerialbürokratie stammende – mandatslose Verwaltungsexperten.

Das Angebot des für die Entnazifizierung zuständigen Sonderministeriums[53] für die WAV war vergiftet. CSU und SPD hofften darauf, dass sich Loritz in diesem Amt als politischer Schaumschläger selbst demontieren und die Protestpartei dadurch langfristig geschädigt würde.[54] Pikant daran war, dass sich Loritz im Wahlkampf gegen die in der Bevölkerung verhasste Entnazifizierung und für eine Schonung der kleinen Leute ausgesprochen hatte – ein Tabubruch, der „auf eine Generalamnestie für die Minderbelasteten und Mitläufer" zielte.[55] Loritz hatte einen regelrechten Anklagefeldzug gegen die angeblich wahrhaft Schuldigen der beiden großen Parteien, CSU und SPD, geführt. Insbesondere die seit 1945 wieder aktiven CSU-Vertreter hätten es seinerzeit versäumt, als BVP-Politiker den Aufstieg und die Machtübernahme der NSDAP zu verhindern. Ja, sie hätten diese durch ihre Zustimmung zu den Ermächtigungsgesetzen 1933 erst ermöglicht. Dass er mit eben diesen Vertretern nun einträchtig am Kabinettstisch sitzen sollte, war nur schwer vorstellbar.[56]

Ob die Konstruktion der großen Koalition unter Einschluss der WAV auf Dauer halten würde, wurde auch von der Presse bezweifelt. Sie berichtete, wie sich die „‚Aufpasser', die jedem Minister von der Partei der Gegenseite in Gestalt eines Staatssekretärs beigegeben" waren, misstrauisch beäugten. Insbesondere das von der SPD geführte Wirtschaftsministerium war der CSU ein Dorn im Auge, hatte die SPD vor der Bildung der Koalition doch nur widerwillig auf konkrete Forderungen zur Ausgestaltung einer sozialistischen Planwirtschaft verzichtet.[57] Ihren Anhängern versuchte die SPD ihren Eintritt in die Regierung Ehard als Akt staatspolitischer Klugheit zu erklären. Da die CSU, hieß es in einem internen Thesenpapier, „infolge innerer Zerrissenheit nicht in der Lage [gewesen sei,] eine eigene Regierung zu bilden", habe „die Gefahr [bestanden], daß die Wahl eines Ministerpräsidenten nicht zustande kommt und damit der bayerische Landtag seinen Bankerott erklären müßte". Daneben waren es jedoch auch handfeste politstrategische Interessen, die zu diesem Schritt geführt hatten. Denn entweder hätte ein Fernbleiben der SPD die Verlängerung der Amtsdauer der provisorischen Regierung Hoegner mit sich gebracht, was die Übernahme einer Verantwortung bedeutet hätte, „die untragbar gewesen wäre". Oder es hätte den Impuls für ein „neues Zusammenwachsen der CSU" gegeben. „Damit hätte unsere Partei gerade das Gegenteil von dem erreicht, was sie bezwecken wollte."[58] Die SPD hoffte also darauf, dass sich die Spaltung der CSU durch die Übernahme der Regierungsverantwortung vertiefen und so ihre eigenen Chancen im politischen Wettbewerb steigen würden.

Als Belastung für die große Koalition kam hinzu, dass mit Loritz ein notorischer Unruhestifter dem Ministerrat angehörte. Dies griff auch die Presse mit beißendem Spott auf: So zeigte ihn die Titel-Karikatur der Februar-Ausgabe der Satirezeitschrift Der Simpl bei einer als „Start ins Blaue" apostrophierten Ballonfahrt der neuen Regierung als Saboteur, der bereits kurz nach dem Start die Leinen des Fesselballons mit einem Messer durchtrennt.[59]

7.1.4 Die Entlassung von Sonderminister Alfred Loritz 1947

Die Skepsis gegenüber Alfred Loritz sollte sich rasch bestätigen. Nach der Amtsübernahme war er in zahlreiche Skandale verwickelt.[60] Die Arbeit des Sonderministeriums nahm unter seiner Führung

desolate Züge an. Es stand bald im Ruf, die Entnazifizierung nicht nach objektiven Maßstäben durchzuführen, sondern wie ein Geschäft zu betreiben, von dem vor allem WAV-Mitglieder profitierten. Loritz hoffte darauf, die zahllosen „Mitläufer“ durch eine möglichst schonende Entnazifizierung an seine Partei zu binden. Mehrfach wurden Akten ausgedünnt oder ganz vernichtet. Er entließ zahlreiche Mitarbeiter in seinem Ministerium; andere – wie Generalankläger Thomas Dehler – gingen von selbst, weil sie die Führungs- und Arbeitsmethoden von Loritz ablehnten. Entstehende Lücken füllte Loritz mit eigenen Leuten auf. Um möglichst rasch zählbare Erfolge vorweisen und sich als effektiver Macher inszenieren zu können, musste alles schnell gehen. Spruchkammerverfahren und Amnestien wurden im Eiltempo durchgeführt. Helfen durften dabei gerne auch ehemalige HJ-Führer.[61] Loritz scheute selbst nicht davor zurück, WAV-Mitglieder mit eindeutiger NS-Belastung zu beschäftigen – so etwa Alfons Strasser, dem vorgeworfen wurde, Mitglied des SD gewesen zu sein.[62]

Erste Risse im Verhältnis Loritz‘ zu Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) tauchten bereits zu Beginn von dessen Amtszeit auf. Ehard ließ am 7. Januar 1947 Loritz‘ Antrag ins Leere laufen, „einen Vertrauensmann der WAV als Staatssekretär im Ministerrat zu haben“.[63] Den Ausschlag für Loritz‘ Entlassung gab ein knappes halbes Jahr später die „Kontrolldienst-Affäre“. In den Internierungslagern für NS-Belastete herrschten katastrophale Zustände, die nicht nur von mangelnder Hygiene und schlechter Versorgung, sondern auch von einem unkontrollierten Eigenleben der Inhaftierten mit Auftritten von Sängerinnen und Veranstaltungen von Tanzrevuen sowie Massenausflügen nach München geprägt waren.[64] Da Loritz‘ Kabinettskollegen den Einsatz von Landpolizei abgelehnt hatten, organisierte der Sonderminister in den Internierungslagern einen privaten Wachdienst aus WAV-Mitgliedern. Dieser trug „viele Merkmale einer geheimen politischen Polizei“ und erinnerte damit in fataler Weise an die NS-Zeit. Die Militärregierung, die Loritz anfänglich gestützt und ihm bedeutet hatte, dass er in erster Linie ihr und erst dann dem Ministerpräsidenten und dem Landtag verantwortlich sei, forderte Ehard im Mai 1947 zur sofortigen Auflösung des Kontrolldienstes und zur Entlassung sämtlicher Mitarbeiter auf. Sie stellte klar, dass Loritz‘ Darstellung, den Kontrolldienst mit Genehmigung der Militärregierung eingerichtet zu haben, „nicht den Tatsachen“ entsprach.[65] Vor diesem Hintergrund geriet Loritz auch im Landtag immer stärker unter Beschuss. Wolfgang Prechtl (CSU) verglich die Internierungslager mit „Konzentrationslager[n]“, Franz Op den Orth (SPD) sah im Kontrolldienst Ähnlichkeiten mit dem SD.[66] Der Druck auf Loritz wuchs nochmals an, als sein Staatssekretär Arthur Höltermann (ohne Mandat) erklärte, dass in Anbetracht der Zustände im Sonderministerium „ein Zusammenarbeiten mit Staatsminister Loritz nicht [mehr] möglich“ sei. Am 12. Mai 1947 bat Höltermann Ministerpräsident Ehard um die Entbindung von seinen Dienstpflichten.[67] Der Landtag stimmte der Entlassung am 28. Mai 1947 zu.[68]

Ehard, der nun auch vom Ältestenrat zur Trennung von Loritz gedrängt wurde,[69] verkündete Loritz‘ Entlassung erst am 24. Juni 1947 vor dem Landtag. Als Grund nannte der Ministerpräsident eine in den letzten Monaten um Loritz entstandene „politische Atmosphäre zunehmender Spannung […], die auch den Fortgang der Regierungsgeschäfte allmählich nachteilig beeinflußt“ habe. Die Kontrolldienst-Affäre erwähnte Ehard nicht, da diese die gesamte Regierung negativ hätte belasten können. Gegen den Antrag Loritz‘, zu seiner Entlassung noch vor der Abstimmung Stellung zu nehmen, setzte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) die sofortige Abstimmung durch. Aufgrund großer Unruhe und Unklarheit über das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter musste der Landtag zweimal abstimmen: Bei 13 Gegenstimmen und sieben (bzw. neun) Enthaltungen billigten die Abgeordneten Loritz‘ Entlassung. Mit der Übernahme der Geschäfte beauf-

tragte Ehard vorübergehend Justizminister Wilhelm Hoegner (SPD), der die Ressortleitung seinem Staatssekretär Ludwig Hagenauer übergab.[70] Hagenauer war Mitglied der CSU, gehörte dem Landtag aber nicht an. Neuer Staatssekretär im Sonderministerium wurde Camille Sachs, SPD-Mitglied und wie Hagenauer kein Landtagsabgeordneter.[71] Am 15. Juli 1947 erfolgte mit Zustimmung des Landtags die offizielle Ernennung Hagenauers zum Sonderminister. Drei Tage später berief Ehard Carl Lacherbauer (CSU) zum neuen Justizstaatssekretär. Der Jurist Lacherbauer war zuvor Bürgermeister in München gewesen und hatte sich an den Beratungen in der Verfassunggebenden Landesversammlung und im Rechts- und Verfassungsausschuss des Landtags besonders rege beteiligt. Der Landtag stimmte der Berufung mit großer Mehrheit zu.[72]

Nach seiner Entlassung zürnte Loritz am 24. Juni 1947, dass er „den „Fehdehandschuh", den ihm Ministerpräsident Ehard „hingeworfen" habe, aufnehme. Er kündigte „schärfsten Kampf" und „schärfste Gegnerschaft gegen diese Koalition [an], die heute die Regierung besetzt hat". Den Koalitionsparteien CSU und SPD warf er vor, durch die Zustimmung zu seiner Entlassung „Leute im Stich zu lassen, die mitgeholfen haben, ihn [Ehard] zum Ministerpräsidenten zu machen". Ehard bezeichnete er als „unfähig". Als wahre Gründe für seine Entlassung vermutete Loritz „Neid" auf seine administrativen Fähigkeiten und den Umstand, dass er „politisch nicht den herrschenden Parteirichtungen angehört[e]". Schließlich drohte er indirekt mit Gewalt: „[…] und wenn Ihr hundert Verräter dingt, dann werden ein paar tausend mehr zu unserer Sache stehen". Im Gegenzug hielt Ehard Loritz vor, „seine Tätigkeit als Minister […] stark mit der eines Parteiführers und Propagandisten vermengt" zu haben. Loritz' Unterstellung, nur auf Anweisung von Hintermännern in der Militärregierung gehandelt zu haben, wies Ehard entschieden zurück: Er sei „Manns genug, eine Entscheidung selbst treffen zu können" und hätte sich vor der Entlassung des Sonderministers nur mit seinem Kabinett abgestimmt.[73]

In der Aussprache übte August Haußleiter (CSU) nur halb verdeckte Kritik an Ministerpräsident Ehard, indem er darauf hinwies, „daß es höchste Zeit" für die Entlassung von Loritz gewesen sei. Ehard hätte Loritz, der eindeutig Züge eines „Fanatikers" trüge, gar nicht erst in das Kabinett berufen dürfen nach allem, was man von ihm aus der Verfassunggebenden Landesversammlung und dem Wahlkampf gewusst habe. Für die SPD begrüßte Friedrich Zietsch die Entlassung von Loritz. Er warf dem Sonderminister Unwahrhaftigkeit vor und verwies darauf, dass die für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nötige „Atmosphäre" innerhalb des Kabinetts und auch im Landtag schon seit Langem zerstört gewesen war. Unter lauten Bravorufen stellte er klar, dass sich die SPD von Loritz nicht einschüchtern lassen werde und seine „Kampfansage" furchtlos annehme: „Wir Sozialdemokraten wissen auf dem Boden der Demokratie zu fechten." Der FDP-Fraktionsvorsitzende Fritz Linnert betonte die ablehnende Haltung, die seine Partei von Anfang an gegen Loritz eingenommen hatte. Er stellte in Abrede, dass Loritz und seine WAV jemals zu den „aufbauwilligen Kräfte[n]" gehört hätten, die sich angeblich in Ehards Regierung eingefunden haben. Er warf der Regierung vor, sich sehenden Auges auf das mit der Berufung von Loritz verbundene Wagnis eingelassen zu haben: „Jeder von Ihnen mußte ja wissen, daß es eines Tages so weit kommen wird." Linnert befürchtete, dass Loritz nun als „Märtyrer" den Landtag noch ungehemmter für seine „Demagogie" missbrauchen werde.[74]

Kurz nach der Entlassung Loritz' hob der Landtag am 15. Juli 1947 auf Antrag der Staatsanwaltschaft dessen Immunität auf und genehmigte auch seine Verhaftung. Die Begründung lautete auf dringenden Verdacht der Beteiligung an Schiebergeschäften auf dem Schwarzmarkt sowie an

illegalem Devisenhandel. Den Hintergrund für diese Wendung bildete die WAV-interne Auseinandersetzung zwischen Loritz und einer Gruppe abtrünniger Mitglieder um Karl Meißner. Meißner warf Loritz despotischen Führungsstil vor und versuchte ihn politisch auszuschalten. Zu diesem Zweck hatte er Anfang Juli 1947 belastendes Material gegen Loritz an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.[75] Im Landtag versuchte der Loritz-Vertraute Julius Höllerer zwar, die Vorwürfe zu bagatellisieren, indem er zur Empörung der SPD-Fraktion angab, dass derartige Vorwürfe des Schwarzhandels, „morgen oder in wenigen Tagen irgendeine[n] anderen von uns allen" treffen könnten. Er hatte damit jedoch genauso wenig Erfolg wie der CSU-Abgeordnete Otto Schefbeck, der beantragte, die Immunität von Loritz zwar aufzuheben, die Verhaftung aufgrund mangelnder Kenntnisse des Vorgangs jedoch nicht zu genehmigen. Der Landtag stimmte bei nur zwei Gegenstimmen für Aufhebung der Immunität und Verhaftung. Der Vorgang zeigt, „wie willkommen den übrigen Parteien im Landtag die gegen Loritz erhobenen Vorwürfe waren".[76] Sie hatten Angst, sich in einem weiteren Wahlkampf mit Loritz auseinandersetzen zu müssen und suchten nach Möglichkeiten, ihn dauerhaft politisch auszuschalten. In ihren Augen hatte Loritz seine Schuldigkeit getan. Sie hatten ihn dazu benutzt, sich bei der Bearbeitung des politisch undankbarsten Aufgabenfelds der Nachkriegszeit, der Entnazifizierung, als politischer Hochstapler und Aufwiegler selbst zu demaskieren. Nun musste er gehen (zum Fortgang vgl. Kapitel 13.4.2).

7.1.5 Der Bruch der großen Koalition 1947

Das Kabinett Ehard I, so könnte aus der Retrospektive vermutet werden, habe nur über wenig Stabilität verfügt. Tatsächlich rumorte es weniger in der Koalition als mehr in den sie tragenden Parteien. Auf der einen Seite herrschte Unmut in der CSU über die überproportional an der Regierung beteiligte SPD. Dies wirkte sich auch auf die Regierungsarbeit aus. So ließen die CSU-Kabinettsmitglieder den stellvertretenden Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD) auflaufen, als dieser in Abwesenheit von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) im Ministerrat „die Vorlage von Gesetzentwürfen zwecks Ausführung von Verfassungsbestimmungen" verlangte. Hoegners Anweisung wurde einfach „nicht durchgeführt", wie er in seinen Erinnerungen beklagt.[77]

Auf der anderen Seite schwand für die SPD mit zunehmender Dynamisierung der Vereinigung der drei westlichen Besatzungszonen ab Mitte 1947 die Hoffnung, ihr wichtigstes Wahlkampfziel, die Einführung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung, verwirklichen zu können. Die CSU blockte ihrerseits im Ministerrat alle Versuche der SPD zur Vergesellschaftung von Großbanken oder Versicherungen ab. Der linke Flügel der SPD forderte deshalb die kompromisslose Durchsetzung des eigenen Wahlprogramms oder den Bruch der Koalition, so etwa öffentlich auf der SPD-Landeskonferenz am 10. und 11. Mai 1947 in Landshut. In einer dort verabschiedeten Resolution wurde die CSU offen kritisiert: „Wir stellen auch fest, daß das Auseinanderfallen der CSU bei entscheidenden Abstimmungen eine unerträgliche parlamentarische Lage schafft. Wir sind nicht gewillt, auf die Dauer Koalitionspartner einer Partei zu sein, die mit einem Flügel die Rechte einer Regierungspartei genießt, während ein anderer Flügel für dieselbe Partei die Vorteile der Opposition in Anspruch nimmt […]." Zwar endete die SPD-Konferenz mit einem klaren Votum für die Fortsetzung der Koalition, allerdings wurden Landesvorstand und Landtagsfraktion angewiesen, die Koalition zu beenden, sofern die Durchsetzung der eigenen Ziele unmöglich erschiene.[78]

Die Forderung, die Regierungsverantwortung abzugeben, war in der SPD zu diesem Zeitpunkt nicht neu. Bereits am 6. Juli 1946 hatte etwa der Ortsverband Bayreuth diesen Schritt gefordert,

um nicht mehr für die unpopuläre Auftragspolitik der US-Militärregierung und insbesondere die Entnazifizierung verantwortlich gemacht werden zu können. Erfolge dieser Schritt nicht, drohe „die Gefahr, dass sich ähnliches wie in den Jahren 1918 ereignet“, dass sich nämlich die „Regierungsmassnahmen […] am Ende nur gegen unsere Bewegung auswirken und […] uns belasten“ könnten. Dagegen sollte die CSU gezielt in die Regierungsverantwortung gedrängt werden: „Viele unserer Mitglieder glauben […], dass wir durch eine gesunde sachliche Opposition der Bewegung und der Demokratie besser dienen könnten, umsomehr, als die CSU weiter im wesentlichen an die Weisungen der Militärregierung gebunden sein und uns viele Angriffsflächen bieten würde, die uns in der Agitation zugute kämen.“[79]

Mit dem Beschluss der SPD-Landeskonferenz vom 10. und 11. Mai 1947 in Landshut war der Bruch der Koalition jedoch noch keineswegs programmiert. Bei näherer Betrachtung ist festzustellen, dass die Positionen von CSU und SPD in vielen Bereichen eng beieinander lagen. So forderte die CSU in einem Elf-Punkte-Programm, das sie im Sommer 1947 in den paritätisch mit je fünf Delegierten besetzten Koalitionsausschuss eingebracht hatte, die Abkehr von einer reinen Planwirtschaft und die Hinwendung zu einer produktiven Wirtschaftsplanung. Sozialisierungen sollten möglich sein, aber nur im Rahmen des wirtschaftlich Vernünftigen und der Vorgaben der Verfassung. Die Arbeitsbedingungen sowie die Interessen der Arbeitnehmer in Steuer- und Preispolitik sollten dabei stets besonders berücksichtigt werden. Dies entsprach fast vollständig den Überlegungen, die der sozialdemokratische Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) zur Grundlage seines Aufbauprogramms für Bayern gemacht hatte. Das CSU-Programm traf sich mit der von Zorn geprägten Begriffsumkehr von der dirigistischen Planwirtschaft zur demokratischen Wirtschaftsplanung. Ähnlich argumentierte der Landesvorsitzende der SPD, Waldemar von Knoeringen, am 16. Juli 1947 vor dem Landtag.[80]

Auch im Koalitionsausschuss stellte Knoeringen, der dem Kabinett nicht angehörte, weitgehende Übereinstimmung zwischen den Forderungen der SPD und der CSU fest. Allerdings blieben ihm die CSU-Positionen zu vage. Er forderte schnelle und klare Aufbaumaßnahmen und die Einsetzung einer Expertenkommission, die einen Kompromiss in der Wirtschaftspolitik ausarbeiten sollte. Verfasser des Forderungskatalogs der CSU war August Haußleiter, der dem Lager von Parteichef Josef Müller zuzurechnen war. Ministerpräsident Ehard und Fraktionsvorsitzender Alois Hundhammer hatten die Initiative in dieser Frage ganz aus der Hand gegeben und den Parteigremien überlassen. Die Gründe dafür sind unklar. Müller selbst könnte versucht haben, sich mit den weich formulierten Forderungen gegenüber der SPD an Stelle von Ehard und Hundhammer als Koalitionspartner ins Spiel zu bringen.[81]

Wie Hartmut Mehringer herausgearbeitet hat, stand für Knoeringen zu dieser Zeit das Ende der Koalition bereits fest.[82] Dies lag nicht zuletzt an den Ereignissen auf bizonaler Ebene. Nachdem die SPD-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat – dem Parlament des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (Bizone) – damit gescheitert war, einen sozialdemokratischen Wirtschaftsdirektor ins Amt zu bringen, setzte der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher parteiintern einen entschiedenen Oppositionskurs gegen CDU und CSU durch. In Bayern war es Knoeringen, der die SPD auf Konfrontationskurs zu Ministerpräsident Ehard lenkte. Zunächst zögerte er den Bruch der Koalition hinaus, wartete er doch auf ein Auseinanderbrechen der nach wie vor von Flügelkämpfen zerrütteten CSU. Schauplatz dafür sollte ihr Eichstätter Parteitag Ende August 1947 werden. Als sich dies jedoch als Trugschluss erwies, handelte Knoeringen rasch. Er nahm Ehards in Eichstätt geäußerte These, dass

Sozialismus und Kommunismus prinzipiell mit einer demokratischen Grundordnung unvereinbar seien, zum willkommenen Anlass für das Ende der Regierung, das der SPD-Landesvorstand am 14./15. September 1947 bestätigte.[83]

Die Entscheidung muss jedoch auch vor dem Hintergrund der schwerwiegenden SPD-parteiinternen Auseinandersetzungen um die verschiedenen Einigungskonzepte auf Reichsebene gesehen werden: Auf der einen Seite unterstützte Hoegner über die Parteigrenzen hinweg Ministerpräsident Ehard in dessen dezidiert föderalistisch geprägtem Programm. Im Vorfeld der von Ehard organisierten Münchner Ministerpräsidentenkonferenz Anfang Juni 1947 war er sogar an der „Ausarbeitung eines föderalistischen Vertragsentwurfs über die Bildung eines Verbands Deutscher Länder beteiligt". Schumacher kämpfte auf der anderen Seite für einen zentralistisch organisierten Staat, dessen Entwicklung allein den politischen Parteien obliegen sollte.[84] Diese beiden Positionen waren unvereinbar und rissen tiefe Gräben zwischen dem von Hoegner angeführten bayerischen Ministerflügel und dem Rest der Partei auf. Umso erstaunlicher ist es, dass auf der entscheidenden SPD-Fraktionssitzung am 13. September 1947 die Fraktion mit nur drei Stimmen Mehrheit für den Austritt aus der Regierung stimmte. Hoegner hatte seine Fraktionskollegen zum Verbleib in der Regierung zu überreden versucht und argumentiert, dass der Bruch der Koalition nichts anderes als den Machtverlust für die SPD bedeuten und dann die gesamte Staatsverwaltung mit CSU-Parteigängern besetzt würde. [85] Hoegner drang damit jedoch nicht durch. Am 15. September 1947 erfolgte der Austritt der SPD-Minister aus dem Kabinett Ehard I. Für Mehringer liegt der tiefere Grund dafür in einem vor allem an der Basis der bayerischen SPD weit verbreiteten „Bedürfnis nach politischer Psychohygiene". Das Bündnis mit der CSU wurde als widernatürlich, der Bruch der Koalition als überfällig empfunden.[86]

7.2 Kabinett Ehard II 1947/50

7.2.1 Regierungsumbildung ohne Neuwahl des Ministerpräsidenten

Die Entscheidung der SPD, aus der Regierung auszutreten, war bereits im Vorfeld an die Presse durchgesickert. Ministerpräsident Hans Ehard traf sich am 12. September 1947 mit seinen Parteifreunden, dem CSU-Vorsitzenden Josef Müller, CSU-Fraktionschef Alois Hundhammer, Landtagspräsident Michael Horlacher und Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner, zur Beratung der politischen Lage. Gegen den Widerstand Horlachers wurde dabei die Vorbereitung einer Alleinregierung der CSU vereinbart. Entscheidend dafür war eine Annäherung zwischen den Intimfeinden Müller und Hundhammer, die die Hoffnung auf stabile Regierungsverhältnisse berechtigt erscheinen ließ.[87] Ehard bedauerte das Ausscheiden der Sozialdemokraten zunächst, hatten diese doch einen verlässlichen und berechenbaren Regierungspartner dargestellt. Als eigentlichen Grund für den Rückzug vermutete er die Furcht der SPD, im bevorstehenden Hungerwinter 1947/48 für die miserable Versorgungslage der Bevölkerung politisch Verantwortung übernehmen zu müssen.[88]

Für den Landtag bedeutete das Scheitern der Regierungskoalition politisches Neuland. Über die nun fälligen Schritte herrschte – ein Jahr nach Verabschiedung der Verfassung – Uneinigkeit. In Anwesenheit von Ministerpräsident Ehard debattierte der Ältestenrat am 17. September 1947 heftig darüber, ob der Austritt der SPD-Minister den Rücktritt der gesamten Staatsregierung nach sich ziehen müsse. Am interessantesten ist dabei die Position von Landtagspräsident Horlacher,

der betonte, dass die neu zu bildende Regierung „einer neuen Vertrauensgrundlage“ bedürfe. Der Landtag müsse auch der neuen Regierung seine Zustimmung geben. Horlacher hielt es darüber hinaus durchaus für möglich, dass die neue politische Situation im Plenum für einen „Mißtrauensantrag“ gegen Ministerpräsident Ehard genutzt werden könnte. Entgegen der Intention der Verfassungsgeber von 1946 (vgl. Kapitel 4.2), aber ganz im Sinne eines Teils der Forschung (vgl. Kapitel 4.9), stellte Horlacher nicht die Unzulässigkeit eines solchen Antrags fest, sondern wies nur auf die Zweckmäßigkeit hin, „Vertrauensfrage und Mißtrauensvotum miteinander zu verbinden, und in der üblichen Weise mit Ja, Nein oder Ich enthalte mich abzustimmen“.[89] Das war eine Steilvorlage für den SPD-Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen, der im Ältestenrat nun bereits in der Rolle des Oppositionsführers auftrat und vehement einen neuen Vertrauensbeweis für den Ministerpräsidenten forderte. Ehard blieb gelassen und lehnte dies ab. Er machte klar, dass „der Ministerpräsident auf vier Jahre gewählt“ sei und die Regierung auch in einer Krisensituation „weiterzuführen“ habe. Einzig bei Ablehnung der vom Ministerpräsidenten vorgelegten Ministerliste durch den Landtag müsste der Regierungschef „daraus gewisse Konsequenzen ziehen“. Knoeringen, der weiterhin mit der inneren Zerrissenheit der CSU-Fraktion rechnete und darauf setzte, dass ein guter Teil der CSU-Abgeordneten gegen Ehards Liste stimmen würde, hakte sofort ein: Sofern der Landtag die Kabinettsliste ablehne, müsse der Ministerpräsident zurücktreten. Der FDP-Abgeordnete Otto Bezold, der wie Knoeringen zur parlamentarischen Opposition gehörte, sah dies wesentlich entspannter: In diesem Fall stehe es dem Ministerpräsidenten frei, für die Posten im Kabinett „andere Leute zu benennen“. Der stellvertretende CSU-Fraktionsvorsitzende Eugen Rindt schlug sich dagegen auf die Seite Knoeringens. Sollte der Landtag alle Personalvorschläge für die neue Regierung ablehnen, „würde das Parlament beschliessen, daß die vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht mehr gegeben ist“. Dann müsste der Ministerpräsident seinen Rücktritt erklären. Hier versuchte die SPD, den Hebel zum Sturz Ehards anzusetzen. Ihr Fraktionsvorsitzender Jean Stock forderte, über jedes Kabinettsmitglied einzeln abstimmen zu lassen. Ministerpräsident Ehard trat dieser Forderung mit dem doppelten Selbstbewusstsein eines Verfassungsvaters und des ersten demokratisch gewählten Regierungschefs entgegen. Er ließ keinen Zweifel an seinem Ziel, „die Stellung des Ministerpräsidenten, wie die Verfassung sie will, ganz klar herauszustellen“. Ihm war vielleicht als einzigem der Anwesenden die Besonderheit der Situation voll bewusst: „Es handelt sich um den ersten Fall seit Inkrafttreten der Verfassung, und daher ist es nicht ganz gleichgültig, wie wir prozedieren.“ Er verwies auf die „ungeheure Komplizierung“, die eine Einzelabstimmung bedeuten würde. Schließlich sollte nur auf besonderen Antrag über einzelne Kandidaten abgestimmt werden. Ehard erklärte sich bereit, dafür den Fraktionen die Kabinettsliste bereits im Vorfeld der für den 20. September 1947 anberaumten Landtagssitzung zuzuleiten.[90]

In der CSU bewirkte das Scheitern der Koalition ein Zusammenrücken der rivalisierenden Lager um Fraktionschef Hundhammer und Parteivorsitzenden Müller. Hundhammer stellte zu Beginn der Fraktionssitzung am 18. September 1947 erleichtert fest, „daß wir in diesem Problem gemeinsam an einem Strang ziehen“. Der Fraktion und der Öffentlichkeit werde dies „einen Stein vom Herzen nehmen“.[91] Anschließend erinnerte Ministerpräsident Ehard an die Ausgangslage im Dezember 1946: Trotz der absoluten Mehrheit der CSU habe man bewusst eine große Koalition gebildet und gesagt, „es ist eine Notzeit, sie erfordert Notprogramme und eine Notgemeinschaft. Die Basis dazu soll breit sein. […] Spiel und Gegenspiel ist sehr gut, aber in der Notzeit ist es wichtig zu erklären, man muß zusammenhalten […].“ Die SPD habe in der Regierung eine einflussreiche Position gehabt, es sei schwer gewesen, ihre hohen Ansprüche zurückzudrängen. „Ich muß geste-

hen“, erklärte Ehard, „auch das personelle Zusammenarbeiten war nicht so, daß es zu Reibereien geführt hätte, aber so ein langsames Abbröckeln war immer bemerkbar.“ Entscheidend seien allein parteitaktische Erwägungen auf Seiten der SPD gewesen – sie musste stets „nach links schauen, um die KPD aufzufangen“. Völlig klar sei, dass es außerdem einen vom Parteivorsitzenden Kurt Schumacher stammenden „Befehl von Hannover“ gegeben habe, unter dem alle sozialdemokratischen Regierungsmitglieder zusammengezuckt seien: „Personen, die in der Form, vielleicht auch im Charakter einwandfrei sind, werden schillernde Wesen, wenn der Befehl von Hannover kommt.“ Die offizielle Begründung für das Ausscheiden der SPD aus der Regierung sei „moralisch sehr anfechtbar“. Es sei inakzeptabel, „wenn man am Ende eines dürren Sommers vor einem harten Winter sich vor einer Verantwortung zurückzieht, um in die Propaganda gehen zu können“. Die SPD spekuliere darauf, „daß die Anderen nicht den nötigen Geist der Zusammenhaltung haben und weil sie nicht fähig sind, das zu tun, was man sich selbst zutraut“. Diese Sichtweise sei allerdings „psychologisch falsch. Das Volk will Arbeit, Brot und den ehrlichen Versuch, über diese Schwierigkeiten hinwegzukommen. Das Volk glaubt nicht, daß man mit der Auflösung der Koalition etwas bessert.“ Ehard ließ kein gutes Haar an den Sozialdemokraten. Ihr Schritt sei „noch nicht einmal konsequent. Wenn sie konsequent wäre, würde die SPD das machen und erklären, wir bilden die konstruktive Opposition. Keine Spur. Man gibt nach außen hin ein taktisches Manöver, um hinterher durch die Türe hereinzukommen, durch die man hinausgeschlüpft ist. Landtagsauflösung das ist die Weisheit der Weimarer Republik. Wenn die CSU durch eine Wahl ramponiert, so wird gerechnet, mit etlichen Abgeordneten weniger einzieht, dann können wir wieder eine Koalition machen. Nachdem wir schon bei der ersten Koalition sehr gute Positionen hatten, werden wir noch mehr erreichen. Es ist das Spiel von Weimar. Wir bilden eine Regierung so, wie auf dem Schachbrett.“ Auch außenpolitisch könne es sich Bayern nicht leisten, durch eine etwaige Landtagsauflösung über mehrere Wochen gelähmt zu sein. Die Entwicklungen in der Bizone und die Außenministerkonferenz in London machten unter Umständen rasche Reaktionen unabdingbar. Gerade in einer Zeit, in der es zusammenzustehen gelte, gäbe man „das Bild einer demokratischen Zerrissenheit, eines demokratischen, taktisch-kindlichen Spiels“. Ehard malte das drohende Szenario in düstersten Farben: Mit ungeheurer Vehemenz würde der folgende Wahlkampf geführt, am Ende würden auch die Kommunisten in den Landtag einziehen, es würde noch schwieriger werden, eine Regierung zu bilden. „Vielleicht werden wir gar nicht in der Lage sein, einen Ministerpräsidenten zu wählen.“ Ehard versuchte der Fraktion zu verdeutlichen, dass Neuwahlen keine Lösung seien. Für Parteitaktik sei kein Raum, nötig sei einzig und allein „Verantwortungsbewußtsein. In dem Zeitpunkt, in dem das Volk verlangt, daß wir in die Bresche springen, müssen wir es tun, selbst auf die Gefahr hin, daß man ein Risiko eingeht.“ Viel wichtiger sei, dass die jetzige Situation „eine ganz große Chance, die Chance für die CSU“ sei. „Wir müssen jetzt zeigen, daß eine Partei bereit ist, diese Verantwortung zu übernehmen. Hat sie Erfolg, so ist es recht. Sonst haben die Anderen dann Gelegenheit zu zeigen, daß sie es besser machen. Wenn wir uns christlich nennen wollen, dann müssen wir auch bereit sein, eine ehrliche Verantwortung auf uns zu nehmen.“ Nur kurz ging Ehard auf die Zerrissenheit der Partei ein. Dabei stellte er fest, dass nun ausgerechnet die Dauerrivalen Hundhammer und Müller zum Schulterschluss in einer Alleinregierung bereit wären, Landtagspräsident Horlacher und Alois Schlögl dagegen nicht. Letztere hatten das Ausscheiden der SPD zuvor auch öffentlich bedauert. Für ihn als Ministerpräsidenten komme ein Rücktritt nicht in Frage. „Ich habe mit dem Vertrauen des Landtags zu arbeiten. […] Wenn ich das Vertrauen der Mehrheit habe, brauche ich nicht zurückzutreten.“ Sollte er zurücktreten, müsste der Landtag aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben werden. Bayern wäre gelähmt. „Ich weiß“, schloss Ehard, „daß ich jetzt keine Lorbeeren ernte. Ich weiß aber, daß man das Volk über diesen Winter bringen muß.“[92]

CSU-Parteichef Müller unterstützte Ehard und machte sich dafür stark, den auf der Landesversammlung in Eichstätt eingeschlagenen Weg der Einigung fortzusetzen. „Die UNION ist ein Mammut, der zum Alptraum wird für die Leute [den politischen Gegner]." Die Partei müsse zusammenhalten und noch stärker werden. Es dürfe nicht zurückgeblickt werden und auch nicht darum gehen, „wer Recht behalten hat. Für mich kommt es darauf an, daß jetzt die UNION aktionsfähig ist. Wir müssen jetzt Erfolg hinstellen." Müller betonte, dass er Ehard zum Weitermachen gedrängt habe: „Es ist der Wille von Eichstätt, daß der Ministerpräsident das neue Kabinett bildet auf der Grundlage einer Einparteienregierung unter der CSU." Auch Müller hob hervor, dass er sich mit Hundhammer darauf verständigt habe, „daß wir uns immer aussprechen und uns nicht in der Öffentlichkeit angreifen und versuchen eine Einigung zu finden". Das werde dazu führen, dass „vieles Gerede" aufhöre und die Partei an Schlagkraft gewinne. Neuwahlen kämen nicht in Betracht, sie würden nur das Kontingent der Kommunisten und Nichtwähler vergrößern. Müller forderte, eine „starke Regierung zu schaffen". Durch energisches und furchtloses Handeln müsse dem Volk gezeigt werden, „daß auch die Demokratie stark ist".[93] Die Fraktion, in der sich nun erleichterte Aufbruchstimmung bemerkbar machte, bekannte sich einstimmig zur Alleinregierung und zu Ministerpräsident Ehard. Nur Horlacher gab zu bedenken, ob „in Zukunft die Sachen so verlaufen, wie es sich die Herren heute vorstellen".[94]

Unterdessen versuchte die SPD-Fraktion die Selbstauflösung des Landtags herbeizuführen. Deshalb forderte Fraktionschef Stock kurz vor Beginn der Plenarsitzung am 20. September 1947 die Tagesordnung zu ändern und über die Selbstauflösung des Landtags abstimmen zu lassen, noch ehe Ministerpräsident Ehard sein neues Kabinett vorgestellt hätte. So sollte die Regierungsbildung verhindert werden. Doch der Plan scheiterte. Der Ältestenrat entschied mit der Stimmenmehrheit der CSU-Mitglieder, die Tagesordnung nicht zu ändern.[95] Dies war zuvor in der CSU-Fraktion beschlossen worden.[96] Auch im Plenum wurde das Ansinnen der SPD, den Antrag auf Auflösung des Landtags als ersten Punkt der Tagesordnung zu behandeln, abgewiesen. Ministerpräsident Ehard wies darauf hin, dass er trotz des Rücktritts der Kabinettsmitglieder der SPD „verfassungsmäßig" noch genauso wie seine Regierung im Amt sei. Diese müsse nur „ergänzt werden". Hatte Ehard damit sehr sachlich mit Blick auf die Vorgaben der Verfassung argumentiert, demütigte CSU-Fraktionschef Hundhammer die SPD, indem er anschließend festhielt, dass der „sozialdemokratische Antrag auf Auflösung des Landtags […] nach Lage der Dinge ohnehin nicht sehr viel Aussicht auf Annahme" habe. Damit war das Feld für Ministerpräsident Ehard bereitet. In einer wohldurchdachten und klug aufgebauten Regierungserklärung sprach er zunächst den scheidenden Kabinettsmitgliedern der SPD seinen Dank aus und hob vor allem anderen die Arbeit von Justizminister Wilhelm Hoegner und Arbeitsminister Albert Roßhaupter hervor. Er verwies auf die nun eintretende Zäsur, da die SPD als große politische Kraft in die Opposition gehe: „Ich hoffe, daß diese Opposition im Interesse einer fruchtbaren Entwicklung unseres demokratischen Lebens in der Lage und willens ist, das Beispiel einer konstruktiven Opposition zu geben." Und Ehard machte klar, dass er auch in Zukunft an einer parlamentarischen Zusammenarbeit interessiert sei: „Der Regierung wird es gewiß nicht an gutem Willen und auch an Verständnis fehlen, auch die kritischen Kräfte für ihre Arbeit nutzbar zu machen." Doch so konziliant er seine Erklärung begonnen hatte, so unnachgiebig beharrte er darauf, dass die von ihm vorgegebene Marschroute die richtige sei: Regierungsumbildung ohne Neuwahl. Man könne sich den „Luxus zeitraubender politischer Zwischenspiele" in Anbetracht des bevorstehenden Hungerwinters und der tiefgreifenden Entwicklungen auf interzonaler Ebene einfach „nicht leisten". Es sei „die Pflicht der Regierung und des Landtags, die eingetretene Störung raschestens zu bereinigen und dafür zu sorgen, daß

kein Zustand eintritt, der die politischen Kräfte des Landes nutzlos verbraucht". Dies wäre unverantwortlich – vor der Bevölkerung, vor dem eigenen Gewissen und „vor der Geschichte unseres Vaterlandes". In Erinnerung an das Ziel der Verfassungsgeber schloss er: „Unser Volk erwartet Taten, keinen Streit."[97]

Ehard war damit ganz in seinem Element: Er trat als weitsichtiger Staatsmann auf, als Steuermann, der auch in politischen Stürmen klaren Kurs beibehielt – zum Wohle aller. Damit hatte er genau den richtigen Ton getroffen – er hatte der SPD in herzlichen Worten gedankt, um sie schließlich aber doch als verantwortungslose Fahnenflüchtige erscheinen zu lassen. Demgegenüber konnte die CSU als einzig verbliebene verantwortungsbewusste Kraft im Landtag auftreten. Ehards um Anhänger des bisher leer ausgegangenen Parteivorsitzenden Müller ergänzte Kabinettsliste fand die erforderliche Mehrheit bei den Abgeordneten, daran änderten auch die auf Antrag der FDP durchgeführten Einzelabstimmungen nichts. Den erst nach der Vereidigung der neuen Kabinettsmitglieder zugelassenen Antrag der SPD auf Selbstauflösung des Landtags begründete Stock mit der Behauptung, dass die ursprüngliche parlamentarische Mehrheit, die den Ministerpräsidenten Ende 1946 gewählt hatte, nach dem Ausscheiden der SPD nicht mehr vorhanden sei. Die CSU sei in zwei Lager zerfallen, ohne SPD hätte es keine stabile Regierung gegeben. Doch Stock hatte übersehen, dass Ehard die Gunst der Stunde genutzt hatte, um die CSU-interne Opposition in die Regierung und damit in die Kabinettsdisziplin einzubinden. Sein Angriff stieß ins Leere, er kam schlicht zu spät. Wieder antwortete Ehard selbst. Wieder verwies er auf die Verfassung, die festlege, dass der Regierungschef auf vier Jahre gewählt sei. „Der eindeutige Sinn dieser Bestimmung kann nur der sein, daß dem verantwortlichen Staatsmann eine längere Zeit für ruhige und planmäßige Arbeit gesichert werden soll." Zwar gebe es prinzipiell die Möglichkeit einer Selbstauflösung des Landtags. Die Verfassung wolle aber, „daß von dieser Möglichkeit als letztem Mittel und nur in den Fällen dringlichster politischer Notwendigkeit Gebrauch gemacht wird. Die Staatsregierung vermag nicht anzuerkennen, daß eine derartige dringliche Notwendigkeit im Augenblick vorliegt." Wie isoliert die SPD mit der Forderung nach Neuwahlen dastand, zeigt, dass auch Vertreter der oppositionellen FDP dem Antrag eine klare Absage erteilten. Ihr Fraktionsvorsitzender Fritz Linnert warnte vor einem unberechenbaren Wahlkampf in Zeiten existenzieller Not. Der Vorstoß der SPD sei unlauter, da sie bei den Verfassungsberatungen dafür gestimmt habe, dass eine Regierung vier Jahre im Amt bleiben solle: „Sie haben sich nicht bekehren lassen, sondern zugestimmt und die Verfassung übernommen. Die Folgen haben Sie heute zu tragen. Dem können Sie sich nicht entziehen."[98]

Den Höhepunkt der Aussprache bildete indes die Erklärung, die der CSU-Vorsitzende Müller im Namen seiner Fraktion abgab. Müller, dem Linnert einen bemerkenswerten „Aufstieg" vom „Totengräber zum stellvertretenden Ministerpräsidenten" attestiert hatte, gab offen zu, dass in der CSU „Gegensätzlichkeiten" und „Differenzen […] zwischen einzelnen Persönlichkeiten" bestanden hätten. Nach wie vor bestünden „Meinungsverschiedenheiten", besonders zwischen ihm und Hundhammer. Diese würden aber in Zukunft „intern" geregelt, schließlich habe man „aus der Entwicklung gelernt". Müller kündigte an, „zum Teil Abschied von der Opposition" zu nehmen und tatkräftig am Aufbau des Landes mitwirken zu wollen. Der Antrag auf Auflösung des Landtags sei abzulehnen, da er einem Akt von „Verzweiflungspolitik" gleichkäme und nur „das Heer der Nichtwähler vergrößern" würde. Aus Gründen der Staatsräson und „aus der Verantwortung vor Gott heraus" hätten sich alle widerstreitenden Kräfte innerhalb der Union zu einer Verständigung bereitgefunden. Müller machte aber auch keinen Hehl daraus, dass das Ausscheiden der SPD aus der Regierung diese Entwicklung erst befördert habe: „Wir kennen nämlich bei uns keine

Marschkolonnen und wir kennen innerhalb unserer Partei keine Befehlsgewalt. Wir unterhalten uns, setzen uns auseinander und kommen zum Schluß zu einer einheitlichen Willensbildung. Wir kommen dazu auch dann, wenn Interessenten vor der Türe stehen, die diese einheitliche Willensbildung gerne verhindern würden. Das führt uns nämlich erst recht zu einer einheitlichen Willensbildung hin." Knoeringen verwahrte sich gegen die Vorwürfe, die SPD sei nicht mehr als eine von Schumacher dirigierte „Marschkolonne", die verantwortungslos aus der Regierung geflohen sei. Er kündigte dagegen eine durch und durch „verantwortungsbewußte Opposition" an. Den Antrag auf Auflösung des Landtags begründete er damit, „daß das gegenwärtige Parlament sowohl in seiner politischen Zusammensetzung wie auch in seiner Leistung nicht mehr dem Willen des bayerischen Volkes entspricht". Knoeringen argumentierte geschichtsphilosophisch: Er erkannte im gegenwärtigen Landtag zu viel Anknüpfen „an das traditionelle Element der vornationalsozialistischen Zeit". Diese Tradition sei „für die ersten Monate des Beginnens" richtig gewesen, doch nun müsse man „über diese Tradition hinweg zu dem tieferen Verständnis unserer Zeit vordringen". Die Herausforderungen der nächsten Jahre seien gigantisch. „Die Leistungen, die von einem Parlament unter diesen Verhältnissen erwartet werden, setzen die höchste Qualität seiner Mitglieder voraus." Doch der 1946 gewählte erste Landtag trage „in vielem [nur] die Züge eines ersten Versuchs". Knoeringen stellte dem Parlament ein schlechtes Zeugnis aus – es sei zu alt und gebe der Jugend keine Chance auf Mitbestimmung (vgl. Kapitel 15.1). Zudem hätten Hunderttausende nun stimmberechtigter Vertriebener und Flüchtlinge im Landtag keine politische Vertretung. Knoeringen schloss mit der Forderung: „Geben Sie unserem Volke die Chance, ein starkes, leistungsfähiges Parlament zu berufen, ein Parlament, das alle lebendigen Kräfte verkörpert, ein Parlament, das dem neuen sozialen und demokratischen Volksstaat Bayern weit die Tore öffnet."[99] Trotz dieser wohlklingenden Argumente wurde der Antrag mit der für die SPD deprimierenden Mehrheit von 123 zu 49 Stimmen abgelehnt. Damit war klar, dass nicht einmal alle SPD-Abgeordneten für den eigenen Antrag gestimmt hatten. Die SPD hätte bei drei entschuldigt fehlenden Abgeordneten auf 51 Stimmen kommen müssen.[100]

Im Ministerrat berichtete Ehard anschließend, er habe „im Laufe der letzten 8 Tage sehr stark mit sich gerungen, ob er die Verantwortung weiter tragen oder den Weg für jemand anderen freimachen solle".[101] Andererseits erkannte Ehard als Pragmatiker der Macht die große Chance, die sich nun für die CSU mit einer absoluten Mehrheit im Rücken bot. Seine Entschlossenheit basierte auf zwei Überlegungen: Zum einen wollte er beweisen, dass die bayerischen Regierungsverhältnisse nach 1946 stabiler waren als zu Zeiten der Weimarer Republik. Er wollte zeigen, dass die Verfassungsväter von 1946, zu denen er ja selbst gehörte, die richtigen Schlüsse aus der Vergangenheit gezogen und eine funktionsfähige Konstruktion geschaffen hatten. Zum anderen wollte Ehard vor dem Hintergrund der Ernährungskrise und der fortschreitenden Entwicklungen auf bizonaler Ebene ungeklärte Regierungsverhältnisse in Bayern unbedingt vermeiden, um handlungsfähig zu bleiben.[102] Nachdem sich die CSU-Fraktion einstimmig für seinen Verbleib an der Spitze der Regierung ausgesprochen hatte und es zu der bereits erwähnten Annäherung zwischen Hundhammer und Müller gekommen war, besetzte Ehard – wie im Januar 1947 vor dem geschäftsführenden Landesvorstand der CSU vereinbart – die offenen Ministerämter mit Vertretern des Müller-Flügels. So stiegen die Staatssekretäre Willi Ankermüller und Heinrich Krehle zu Innen- bzw. Arbeitsminister auf. Hanns Seidel wurde neuer Wirtschaftsminister. Schließlich trat auch Müller selbst in die Regierung ein. Als Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident bildete er neben Ehard sowie Kultusminister und CSU-Fraktionschef Hundhammer zumindest nominell ein weiteres Schwergewicht.[103] Aus Hundhammers Umgebung kam wiederum Josef Schwalber als Innenstaatssekretär an den Kabinettstisch.

Eine für den parteiübergreifend guten Stil der Zusammenarbeit sprechende Lösung fand man im Sonderministerium: Ludwig Hagenauer hatte seinen Verbleib als Minister davon abhängig gemacht, dass sein bisheriger Staatssekretär Camille Sachs (beide ohne Mandat), der ebenfalls zurückgetreten war, im Ministerium gehalten würde. Sachs wurde als Ministerialdirektor weiterbeschäftigt, durfte den Minister im Verhinderungsfall im Ministerrat fachlich vertreten, gehörte dem Kabinett aber offiziell nicht mehr an. Ehard berief auch in Zukunft keinen neuen Staatssekretär. Darüber kam es zu einem – wenngleich nur halbherzig vorgetragenen – verfassungsrechtlichen Streit mit der SPD-Fraktion. Diese wollte in einer am 22. Oktober 1947 eingereichten kurzen Anfrage wissen, „warum die in der Verfassung [vgl. Art. 50 Abs. 2 BV] vorgeschriebene Besetzung der Staatsministerien mit einem Staatssekretär im Falle Sonderministerium bisher nicht erfolgt ist". Ehard antwortete fünf Wochen später, dass diese Personalfrage bisher „als nicht so vordringlich erschien[en]" war und „noch nicht gelöst werden konnte".[104] Auf Empfehlung Lacherbauers schützte er außerdem eine noch ausstehende verfassungsrechtliche Prüfung der Frage vor, ob Art. 50 Abs. 2 BV tatsächlich sämtliche Ministerien inklusive der nur temporär für Sonderfragen bestehenden oder nur die nach Art. 49 Abs. 1 BV regulär und dauerhaft gebildeten Ressorts betreffe.[105] Das Plenum nahm von diesem Streit keine Notiz – Anfrage und Antwort wanderten sofort in die Landtagsdrucksachen.

Dass Ministerpräsident Ehard entschlossen war, die Kabinettsbildung in größtmöglicher Eigenständigkeit vorzunehmen, und nicht bereit war, sich jeden Schritt vom Landtag bestätigen zu lassen, zeigt die Versetzung Lorenz Sedlmayrs (ohne Mandat) vom Posten des Staatssekretärs für Planung und Wiederaufbau im Innenministerium auf den des Staatssekretärs für das Postwesen im Verkehrsministerium. Ehard hielt es nicht für nötig, Sedlmayr nochmals offiziell unter Zustimmung des Landtags zu berufen. Mit Blick auf Art. 50 Abs. 2 BV teilte er dem Landtag lediglich mit, dass er Sedlmayr einen neuen Geschäftsbereich innerhalb der Regierung zugewiesen habe. Das Staatssekretariat für Planung und Wiederaufbau im Innenministerium fiel ganz weg.[106] Auch im Kultusministerium verschlankte Ehard die Strukturen. Als Hans Meinzolt (ohne Mandat) das Angebot ablehnte, Nachfolger für den ausgeschiedenen Kultusstaatssekretär Claus Pittroff (SPD) zu werden, sparte Ehard einen von ursprünglich zwei Staatssekretärsposten ein und berief den mandatslosen Dieter Sattler, bisher für die Schönen Künste zuständig, zum alleinigen Amtsträger. Wieder schaltete Ehard den Landtag nicht ein. Anders als bei Sedlmayr informierte er ihn nicht einmal über diese Änderung. Auch auf einen dritten Staatssekretär hätte Ehard am liebsten verzichtet, berief dann aber doch Adam Sühler (CSU), den Präsidenten des Bezirksverbands Oberfranken des Bayerischen Bauernverbands, in das Landwirtschaftsministerium. Damit wollte er den Anteil der evangelischen Kabinettsmitglieder erhöhen. Ehard berief also ein Kabinettsmitglied aus reinen Proporzgründen, obwohl der Zuschnitt des Ministeriums einen Staatssekretär entbehrlich gemacht hätte.[107] Von insgesamt 21 Kabinettsmitgliedern gehörten nun elf dem Landtag an.

Von der durch die Beteiligung des Müller-Flügels an der Regierung entstandenen neuen Situation profitierte vor allem Ministerpräsident Ehard. Er hatte durch kluges und rasches Handeln die eigenen Reihen geschlossen und eine Regierungskrise vermieden. Gleichzeitig trog Müllers Hoffnung, als Kabinettsmitglied die Politik des Regierungschefs wesentlich beeinflussen zu können. Im Ministerrat lähmten ihn Grabenkämpfe mit seinem Gegenspieler Hundhammer. Rasch kam es auch zu unmittelbarem Streit mit Ehard über dessen Politik auf bizonaler Ebene. Bei allen Auseinandersetzungen erwies sich Ehard – gestützt auf den gut eingespielten Beamtenapparat der Staatskanzlei und seine wachsende Popularität inner- und außerhalb der CSU – als überlegen. Während Hundhammer als Kabinettsmitglied eher blass blieb, gewann Finanzminister Hans Kraus

(ohne Mandat) zunächst an Bedeutung, ehe er ab 1949 immer öfter überstimmt wurde. Auch Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) konnte aufgrund der Inanspruchnahme durch das Amt als Unionsfraktionsvorsitzender im Parlamentarischen Rat in Bonn keine entscheidende Rolle im Ministerrat übernehmen. Als selbstbewusster Widerpart zu Ehard entwickelte sich neben Landwirtschaftsminister Baumgartner hingegen Wirtschaftsminister Seidel, der auch vor offener Kritik am Ministerpräsidenten nicht zurückschreckte. Während Baumgartner monierte, dass sich das Kabinett zu lange mit juristischen Verwaltungsfragen und zu wenig mit den drängenden Fragen wie der Ernährungskrise befasste, kritisierte Seidel die mangelhafte Koordination der Planungstätigkeit und das Fehlen einer offensiven PR-Kampagne zur Darstellung der Erfolge der Regierung. Zunehmenden Einfluss gewannen ferner Spitzenbeamte vor allem des Finanzministeriums, auf deren Rat Ministerpräsident Ehard besonders vertraute.[108]

7.2.2 Rücktritt des Landwirtschaftsministers Joseph Baumgartner 1947/48

Ende Oktober 1946 hatte sich in München die Bayernpartei (BP) gegründet. Sie vertrat vor dem Hintergrund der sich ab Mitte 1947 abzeichnenden Vereinigung der westlichen Besatzungszonen einen dezidiert partikularistischen, ganz auf die Eigenständigkeit Bayerns zielenden Politikansatz. Da sie zunächst keine Rücksicht auf widerstreitende Parteiflügel nehmen musste, entwickelte sich die am 29. März 1948 von der Militärregierung landesweit lizenzierte BP rasch zu einer ernsten Konkurrentin für die CSU.[109] Politische Brisanz gewann diese Entwicklung, als der bayerische Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner (CSU) am 12. Dezember 1947 von seinem Amt zurücktrat, anschließend die CSU verließ und am 26. Januar 1948 zur BP wechselte, deren Vorsitzender er kaum ein halbes Jahr später wurde. Baumgartner hatte große Ziele: Er wollte nicht nur die CSU zerschlagen, sondern auch wichtige Symbolfiguren wie Fraktionschef Alois Hundhammer oder auch Wilhelm Hoegner (SPD) zur BP herüberziehen.[110]

Baumgartners Rücktritt erfolgte mitten im Hungerwinter 1947/48, als sich die Ernährungslage aufgrund der Beschlagnahmung der gesamten bayerischen Kartoffelernte durch die Militärregierung dramatisch verschlechtert hatte. Baumgartner hatte sich zu dem Schritt entschlossen, da er die Auseinandersetzung mit den Amerikanern und der Bizonenverwaltung nicht gewinnen konnte und auch nicht die uneingeschränkte Unterstützung des Landtags hatte (vgl. Kapitel 10.1.2). Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) kritisierte diesen Schritt vor der CSU-Fraktion in aller Deutlichkeit: Baumgartner habe es an diplomatischem Geschick und an beharrlicher Durchsetzungskraft gegenüber dem Frankfurter Wirtschaftsrat gemangelt. Man dürfe sich nicht „in die Idee verrennen, entweder machen wir die Dinge allein, oder wir machen nicht mit. Er habe den Eindruck als ob wir in Bayern manchmal den Standpunkt einnehmen: Man sitzt auf seinem Hof, bekommt einen Koller, schreit alle möglichen berechtigten Vorwürfe zum Fenster hinaus, wenn dann alles zusammengelaufen wäre, schliesst man das Fenster und raucht seine Pfeife weiter.“ Ehard hielt Baumgartner vor, dass er mit einer sachlicheren Verhandlungstaktik sehr viel hätte erreichen können. „Er wisse, dass es nicht leicht sei, sich in Frankfurt durchzusetzen. Dort sei es nicht zweckmäßig laut zu reden, sondern man müsse ihnen die harten Tatsachen vorhalten.“ Schließlich müsse der Landwirtschaftsminister „ein bisschen von Landwirtschaft verstehen, müsse in der Lage sein, sich auf dem glatten Parkett zu bewegen, dürfe nicht in Feindschaft mit dem Bauernverband und den Gewerkschaften liegen und er müsse das Vertrauen der gesamten Landtagsfraktion haben. Es sei ein großer Fehler sich auf einen sturen Standpunkt zu stellen und sich zu stark von Gefühlsmomenten leiten zu lassen. Dann könnten wir gleich auf das Reich verzichten und uns abkapseln.“[111]

Doch gerade darum war es Baumgartner zu tun. Mit seiner neuen Partei strebte er eine weitgehend unabhängige Stellung Bayerns an. Persönlich konnte er sich als ungeschlagener Kämpfer für die bayerischen Lebensinteressen von seinem Ministeramt zurückziehen und in der Öffentlichkeit als eine Art erzbayerischer Volkstribun auftreten, dem es – durch den Rücktritt scheinbar eindeutig dokumentiert – nicht um persönliche Geltung in Amt und Würden, sondern um das Wohl aller gehe. Am 15. Januar 1948 bat Ehard den Landtag um die Zustimmung zu Baumgartners Entlassung und dankte ihm „für seine außerordentlichen Bemühungen in einer außerordentlich schweren Zeit auf einem geradezu außerordentlich schwierigen Posten". Der Landtag bestätigte Baumgartners Rücktritt „mit Mehrheit". Wie viele Abgeordnete dagegen stimmten, ist im Protokoll nicht vermerkt.[112] Klar war indes, dass die Regierung durch den Rücktritt Baumgartners zumindest einen Ansehensverlust erlitt, denn: „Wie kein anderer Minister war er die Symbolfigur des bayerischen Widerstands gegen den Frankfurter Wirtschaftsrat."[113] Vor der CSU-Fraktion erklärte Parteichef Josef Müller trotzig: „Sollte die Bayernpartei, was er nicht annehme, 10–15 Leute herausreissen, würde eine Landtagswahl unvermeidlich, der Wahlkampf würde mit äusserster Schärfe geführt werden und wir würden ihn gewinnen. Er glaube, dass wir die Majorität in Bayern halten könnten." Max Zwicknagl und Alois Schlögl beurteilten dagegen „die Lage, die sich durch das Auftreten der Bayernpartei ergebe, wesentlich ernster".[114]

In Anbetracht der Ernährungskrise hätte Ehard nach dem Rücktritt Baumgartners so rasch wie möglich einen Nachfolger präsentieren müssen, worauf Georg Stang (CSU) vor der Fraktion mit Nachdruck hinwies.[115] Doch der Ministerpräsident hatte Schwierigkeiten, einen geeigneten Kandidaten zu finden bzw. durchzusetzen. Erfolgt die Benennung eines Nachfolgers bei einem Ministerrücktritt in den modernen Mediendemokratien in der Regel noch am selben Tag oder nur wenig später, benötigte Ehard dafür über zwei Monate. Verfassungsrechtlich war dies unproblematisch, gestattete doch Art. 50 Abs. 1 Satz 2 BV dem Ministerpräsidenten, „sich selbst einen Geschäftsbereich vor[zu]behalten". Darauf berief sich Ehard am 15. Januar 1948 vor dem Landtag und kündigte an, dass zunächst Staatssekretär Adam Sühler (CSU) in seinem Auftrag die Amtsgeschäfte des zurückgetretenen Ministers führen werde.[116]

Als Nachfolger für Baumgartner wollte Ehard Alois Schlögl (CSU), Generalsekretär des Bayerischen Bauernverbands (BBV), berufen.[117] Auf ihn hatte er sich mit Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) verständigt. Ehard vertraute auf den Rat seines Parteifreunds, da dieser selbst Präsidiumsmitglied des BBV war und Schlögl auch aus der praktischen Arbeit gut kannte. Am 16. Dezember 1947 hatte Schlögl beiden seine Zusage gegeben. Doch gegen Schlögl, der sich als Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses und des Untersuchungsausschusses zu Missständen im Wirtschaftsministerium profiliert hatte (vgl. Kapitel 12.2.1), regte sich heftiger parteiinterner Widerstand. Ihm wurde unterstellt, kaum das nötige diplomatische Geschick zu haben, um die heiklen Verhandlungen mit der Bizonenverwaltung zu führen. Ungünstig wirkte sich für ihn aus, dass er sich in den Auseinandersetzungen zwischen den rivalisierenden Flügeln eindeutig gegen den CSU-Vorsitzenden Müller positioniert hatte. Mit dieser Kritik konfrontiert, zog Schlögl seine Zusage offiziell zunächst wieder zurück. Intern drängte er Ministerpräsident Ehard, die Kritiker zum Schweigen zu bringen. Als seine Gegner auch die Presse mit belastendem Material versorgten, reagierte Schlögl mit einem Offenen Brief. Darin bezichtigte er „übereifrige Bürokraten" im Landwirtschaftsministerium, sich unrechtmäßig „bei der Nominierung eines Ministers […] aktiv ein[ge]schaltet[ ]" zu haben.[118] Ehard hatte Mühe, Schlögl zu besänftigen. Da andere potenzielle Kandidaten nicht zur Verfügung standen, musste er auf Zeit spielen und hoffen, dass das öffent-

liche Interesse an der Personalie erlahmte. Doch die Presse berichtete weiter über die „Ministerkrise“[119] und auch die Militärregierung hatte die Hängepartie als Problem erkannt und erwogen, Druck auf Ehard auszuüben. Am 18. Februar 1948 kam es „auf Wunsch des Ministerpräsidenten“ in der CSU-Fraktion deshalb zu einer geheimen schriftlichen Probeabstimmung über die Kandidaten Schlögl und Sühler. „Das Ergebnis wurde nicht bekanntgegeben.“[120] Am Abend desselben Tages informierte Ehard die Fraktion über seinen Entschluss, Schlögl als Landwirtschaftsminister und Sühler als Staatssekretär zu berufen. Die Fraktion billigte den Entschluss bei drei Stimmenthaltungen. Zuvor hatte Schlögl versucht, die gegen seine Person bestehenden Vorbehalte abzuschwächen. Es sei für ihn „selbstverständlich, dass er als Kabinettsmitglied die Politik betreibe, die der Chef des Kabinetts für richtig halte. Sein grösster Fehler sei“, räumte er selbstkritisch ein, „dann wenn er frei spreche, als reiner Bauernredner zu sprechen. Ein Minister müsse, das sei für ihn klar, sich stets sorgfältig abgewogen äussern. Mit Herrn Staatssekretär Sühler werde er sehr innig zusammenarbeiten.“[121] Damit war der Weg frei, Schlögl am 21. Februar 1948 zunächst kommissarisch zu berufen.[122]

Der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock sah in der Verzögerung bei der Neubesetzung des Postens des Landwirtschaftsministers einen weiteren Beweis für das „Versagen“ der Regierung, zu der seine Fraktion „kein Vertrauen“ habe. Als Zeichen ihrer besonderen Wertschätzung für Schlögl als „Mann von fortschrittlicher und sozialer Gesinnung“ sah die SPD jedoch von ihrer sonstigen Übung ab, als Oppositionsfraktion „grundsätzlich gegen jeden Minister dieser Regierung“ zu stimmen und enthielt sich der Stimme. Um den Vorwurf einer immer Nein sagenden Fundamentalopposition zu entgehen, kündigte Stock an, den neuen Amtsträger „bei allen Maßnahmen, die gegen das Versagen unserer Ernährungswirtschaft gerichtet sind, mit allen Kräften [zu] unterstützen“. Schlögl wurde vom Landtag mit Zustimmung der CSU und bei Enthaltung von SPD, FDP und Deutschem Block bestätigt.[123]

7.2.3 Rücktritt des Justizstaatssekretärs Carl Lacherbauer 1948

Mit Carl Lacherbauer hatte Ministerpräsident Hans Ehard einen unabhängigen Kopf als Staatssekretär ins Justizministerium berufen, der in der Regierung offen seine Meinung vertrat, wenn es sein musste auch gegen den Ministerpräsidenten. Da die Gefahr bestehe, dass die CSU-Regierung nur noch als „Vollzugsorgan“ der Militärregierung erscheine, forderte er am 18. Juni 1948 die offensive Einbindung der SPD-Landtagsopposition in die Verantwortlichkeit für die unmittelbar bevorstehende Währungsreform.[124] Für den selbstbewussten, geltungsbedürftigen Lacherbauer (vgl. Kapitel 7.4.3) erschien die Position als Staatssekretär rasch unbefriedigend. Er hatte – wie zuvor Thomas Dehler (FDP) bei den Verfassungsberatungen (vgl. Kapitel 4.2) – die zweifelhafte Stellung des Staatssekretärs klar erkannt: Für Lacherbauer war es absurd, am Kabinettstisch über Sitz und Stimme zu verfügen und als Regierungsmitglied dem Landtag politisch verantwortlich, im Ministerium aber an die Weisungen des Ministers gebunden zu sein. Das Stimmverhalten sei nur theoretisch frei. In der Praxis würden gegensätzliche Stimmabgaben von Minister und Staatssekretär die Zerstörung ihrer Vertrauensbasis bedeuten. Lacherbauer hielt Staatssekretäre nur dann für sinnvoll, wenn sie einer anderen Partei als ihre Minister angehörten. In diesem Fall könnten sie im Ministerrat bei bestehenden Differenzen ihre unterschiedlichen Standpunkte darlegen. Bei einer Einparteienregierung wäre es jedoch angebracht, auf die politischen Vertreter der Minister zu verzichten und ihre Geschäfte auf Spitzenbeamte der Ministerialbürokratie zu übertragen. Diese könnten sich ganz der täglichen Praxis widmen, ohne dem Landtag gegenüber in der Verantwor-

tung zu stehen. Am 18. November 1948 kündigte Lacherbauer mit Verweis auf diese Überlegungen seinen Rücktritt an. Er tat dies entgegen den üblichen Usancen im Regierungsgeschäft jedoch zunächst nicht gegenüber dem Ministerpräsidenten, sondern in Pressegesprächen. Erst am 23. November 1948 gab Ehard im Ministerrat das Rücktrittsschreiben Lacherbauers und seine Genehmigung dazu bekannt.[125]

Als eigentlichen Grund vermutete Justizminister Josef Müller eine mögliche NS-Belastung seines Staatssekretärs. Demnach könnte Lacherbauer versucht haben, dem kurz bevorstehenden Auffliegen einer Denunziation zuvorzukommen, deren er sich in seiner Position als Richter 1943 schuldig gemacht haben soll. Angeblich war täglich mit der Veröffentlichung der Affäre in den Medien zu rechnen. Da die vermeintliche NS-Belastung Lacherbauers, die dieser vor der Fraktion strikt zurückgewiesen hatte,[126] auch auf ihn als Minister negativ zurückgefallen wäre, dürfte Müller indes selbst großes Interesse daran gehabt haben, Lacherbauer loszuwerden, ohne öffentlich die wahren Gründe darzulegen. Hinzu kam, dass Müller so einen kritischen Rivalen aus dem eigenen Haus entfernen konnte.[127]

Am 1. Dezember 1948 billigte der Landtag Lacherbauers Rücktritt.[128] Ohne auf Widerspruch zu stoßen, hatte Hundhammer zuvor in der CSU-Fraktion vermerkt, dass „ein neuer Staatssekretär […] nicht vorgeschlagen“ werde.[129] Ministerpräsident Ehard ließ viel Zeit verstreichen, ehe er einen Nachfolger bekannt gab. Erst nach einem knappen Jahr ernannte er den bisherigen Amtschef im Justizministerium, Ministerialdirektor Anton Konrad, zum neuen Staatssekretär. In der CSU-Fraktion hatten sich von 64 anwesenden Mitgliedern 47 für ihn und 13 gegen ihn ausgesprochen. Vier hatten sich enthalten. Josef Donsberger und Andreas Kurz hatten kritisiert, dass Konrad Berufsbeamter und kein Mitglied der CSU sei. Ehard reagierte ungehalten: „Wenn wir nur Mitglieder der CSU nehmen, machen wir morgen pleite.“ Es sei aber klar, dass Konrad „auf dem Boden der CSU steht“.[130] Im Landtag stimmte dann sogar die SPD für Ehards Personalentscheidung. Ihr Fraktionsvorsitzender Jean Stock würdigte Konrads Verdienste um den „Aufbau des Justizministeriums und der Justiz in Bayern“. Stock äußerte die Hoffnung, dass Konrad als mandatsloser Staatssekretär „genau so unparteiisch seines Amtes walten möge, wie er das als Ministerialdirektor getan hat“. Anschließend wurde Konrad ohne Gegenstimme oder Enthaltung vom Landtag bestätigt.[131]

7.2.4 Die Auflösung des Sonderministeriums 1949/50

Am 20. Juli 1949 starb der für die Durchführung der Entnazifizierung verantwortliche mandatslose Sonderminister Ludwig Hagenauer.[132] Ministerpräsident Hans Ehard unterließ es, einen Nachfolger zu berufen, da zu diesem Zeitpunkt die Auflösung des Sonderministeriums bereits unmittelbar bevorstand. Dessen ungeachtet wäre Ehard nach Art. 50 BV verpflichtet gewesen, Hagenauers Geschäftsbereich entweder einem anderen Minister zuzuweisen oder selbst zu übernehmen. In beiden Fällen hätte er den Landtag darüber informieren müssen. Dazu kam es jedoch nicht. Vielmehr übernahm Ehard die Ressortleitung stillschweigend selbst und übertrug sie stellvertretend auf den Ministerialdirektor und früheren Staatssekretär im Sonderministerium, Camille Sachs. Erst am 16. November 1949 teilte er dies dem Landtag mit. Im Schreiben an Präsident Michael Horlacher (CSU), in dem Ehard auch die Auflösung des Sonderministeriums beantragte, verwies er zwar auf die Notwendigkeit, nach Art. 23 des Befreiungsgesetzes vom 5. März 1946 einen Minister zu berufen, stellte jedoch fest, dass die „Bestellung eines Ministers nach dem Umfang der Geschäftsaufgabe nicht mehr erforderlich“ sei.[133]

Eine Woche später erhob der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen scharfen Protest gegen dieses Vorgehen: Er versagte „dem Ministerratsbeschluß aus verfassungsrechtlichen Gründen seine Zustimmung und vertrat die Auffassung, dass entweder der Ministerpräsident die Weiterführung und Abwicklung der politischen Befreiung verantwortlich übernehmen oder sie einem anderen Ministerium verantwortlich übertragen müsse". Sicher war man sich, dass es Ehard schwerfallen würde, dieses „‚Danaergeschenk' unterzubringen". Insbesondere Justizminister Josef Müller „wehre sich mit Händen und Füßen dagegen, diesen Nachlaß zu übernehmen". Die Presse berichtete daraufhin von einem „Verfassungsstreit um das Sonderministerium".[134] Ehard, dem die Sache höchst unangenehm war, versuchte zunächst, seine guten Kontakte zum Ausschussvorsitzenden Wilhelm Hoegner (SPD) zu nutzen, um die Wogen zu glätten.[135] Als sich der Ausschuss auch von diesem nicht umstimmen ließ, gab Ehard nach. Am 7. März 1950 leitete er dem inzwischen zum Nachfolger Horlachers gewählten Landtagspräsidenten Georg Stang (CSU) einen neuen Antrag zu. Danach sollte das Sonderministerium zum 31. März 1950 aufgelöst werden.[136] Die Amtsgeschäfte übernahm Ehard „in seiner Eigenschaft als Staatsminister der Finanzen" selbst. Bereits am nächsten Tag stimmte der Landtag dem Antrag zu, obwohl Ehard auch in der Begründung zu diesem Antrag klar angekündigt hatte, dass er Ministerialdirektor Sachs mit seiner „Vertretung" betrauen werde.[137] Dies widersprach jedoch erneut der Verfassung, da Art. 50 Abs. 2 Satz 1 BV nur Staatssekretäre als Stellvertreter der Minister nennt. In den Protokollen der Ministerratssitzungen taucht Sachs ab Dezember 1949 als „Staatssekretär" auf – abwechselnd mit und ohne Zusatz „a.D.".[138] Zu einer Neuberufung des Sozialdemokraten Sachs zum Staatssekretär kam es aber nicht, weshalb er auch kein Stimmrecht im Kabinett hatte. Für Ehard bedeutete der Vorgang eine der wenigen Niederlagen, die er als Ministerpräsident in einer Auseinandersetzung mit dem Landtag einstecken musste. Der Rechts- und Verfassungsausschuss hatte ihn – den Vater der Verfassung – zur formalrechtlichen Beachtung der Verfassung gezwungen. Dennoch setzte sich auch Ehard durch, indem er den Amtschef im Sonderministerium ohne Berufung zum Staatssekretär mit der Ministervertretung betraute. Der Streit um die Zuständigkeit für den Abschluss der politischen Befreiung wurde erst am 6. November 1951 im Ministerrat entschieden. Justizminister Müller wurde gegen seinen Widerstand „zum Minister für politische Befreiung" bestellt.[139]

7.2.5 Rücktritt des Finanzministers Hans Kraus 1949/50

Im Zuge der so genannten Hofbräuhaus-Affäre war Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) durch Pressemeldungen Mitte 1949 unter Druck geraten.[140] Ein Ministerialrat seines Ministeriums hatte 1947/48 umgerechnet 790000 DM, die für den Bau des Bayerischen Hofbrauamts vorgesehen waren, eigenmächtig für den Wiederaufbau des Hotels Royal in Stuttgart verwendet, um dort staatliches Hofbräubier absetzen zu können. Seinen Minister hatte er darüber nicht informiert. Im Landtag forderte die SPD am 22. Juni 1949 in einer mündlichen Anfrage Aufklärung über den Sachverhalt. Eine Woche später erging die schriftliche Antwort von Staatssekretär Hans Müller (ohne Mandat), der auf das unlautere Verhalten einzelner Beamter verwies. Am 6. Juli 1949 war es schließlich Finanzminister Kraus selbst, der die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses im Landtag beantragte. Dem schloss sich die SPD mit einem eigenen Einsetzungsantrag an. Der Landtag stimmte zu. Der Untersuchungsausschuss ermittelte in 15 Sitzungen bis zum 10. November 1950. Er versäumte es jedoch, bis zum Ablauf der Legislaturperiode einen Untersuchungsbericht vorzulegen. Finanzminister Kraus hatte sich durch den Einsetzungsantrag selbst geschadet, musste dieser doch als Eingeständnis seiner Unfähigkeit wirken, den Machenschaften illoyaler Beamter im eigenen Ministerium wirksam Einhalt gebieten zu können. Hinzu

kam der Vorwurf, dass sein Sohn durch Spezlwirtschaft im Münchner Hofbräuhaus den Posten des Braumeisters erhalten haben soll. Nicht zuletzt hatte Kraus mit offener Kritik gegen seine Amtsführung zu kämpfen – seine Finanzpolitik sei rein fiskalisch und zu wenig auf die Förderung der bayerischen Wirtschaft angelegt, hieß es in der CSU. Im Ministerrat konnte er sich in den entscheidenden Abstimmungen nicht mehr gegen Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) durchsetzen. In dieser Gemengelage erklärte Kraus am 29. Dezember 1949 seinen Rücktritt, zunächst mündlich gegenüber Ministerpräsident Ehard. Am 3. Februar 1950 folgte die schriftliche Demission.[141] Als Gründe gab er „sein vorgerücktes Alter [70] und seine gesundheitlichen Verhältnisse" an. Ministerpräsident Ehard nahm den Rücktritt an, der Landtag bestätigte ihn am 8. Februar 1950 ohne Diskussion.[142] Um die CSU-Fraktion in finanzpolitischen Fragen beraten zu können, nahm Kraus trotz fehlenden Mandats weiterhin an ihren Sitzungen teil.

Um die Nachfolgeregelung für Kraus wurde CSU-intern heftig gerungen. Als neuen Finanzminister favorisierte Ehard in Anbetracht des Streits um den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern Ministerialdirektor Richard Ringelmann, der „ein Mann [sei], der die ganze Materie sofort in die Hand nehmen kann". Einen Kandidaten, „der sich erst zurechtfinden muß", könne man „nicht brauchen".[143] Problematisch war allerdings, dass Ringelmann seit 1939 nachweislich Mitglied der NSDAP gewesen war. Dagegen erhob sich scharfer Protest in der Presse. Zwar galt Ringelmann ohne Zweifel als „Bayerns Finanzexperte Nr. 1", wie die Süddeutsche Zeitung schrieb. Sollte Ringelmann berufen werden, würde mit ihm jedoch „der erste Pg. in Deutschland nach dem Kriege einen Ministerstuhl innehaben". Dies wäre sowohl innen- als auch außenpolitisch höchst bedenklich. Innenpolitisch, weil ehemalige NSDAP-Mitglieder, die bisher keine neue Anstellung gefunden hatten, dafür kein Verständnis haben würden; außenpolitisch, da diese Personalie „im Osten" als willkommene Propaganda genutzt würde, um zu beweisen, dass die Bundesrepublik ein Hort für alte Nationalsozialisten sei.[144] Die NS-Belastung Ringelmanns spielte bei der Diskussion in der CSU-Fraktion indes nur eine untergeordnete Rolle. Im Gegenteil, sie wäre für viele Abgeordnete dazu angetan gewesen, die ungeliebte Entnazifizierung endlich als abgeschlossen erscheinen zu lassen. Wichtiger aber war, dass Ringelmann weder CSU noch Landtag angehörte und Bedenken gegen „‚ein Beamtenkabinett'" bestanden.[145] Fraktionschef Alois Hundhammer monierte, dass Ringelmann dem Landtag gegenüber „manchmal einen sehr unfreundlichen Ton" anschlage. Bei der anschließenden Probeabstimmung in der Fraktion erhielt Ringelmann nur 47 von 69 abgegebenen Stimmen. Ministerpräsident Ehard reagierte bitter enttäuscht. Er fragte, ob er „von der Fraktion unterstützt oder im Stich gelassen werde. Fällt mein Antrag unter den Tisch, muß ich gewisse Konsequenzen ziehen." Hundhammer rief den zustimmungsunwilligen Kollegen in Erinnerung, dass es „[z]u einem Debakel für die Regierung […] nicht kommen" dürfe. Und Georg Stang mahnte: „In einem solchen Fall ordnet man seine eigene Meinung unter den Willen der Mehrheit unter."[146] Es half jedoch nichts. Da die SPD-Opposition klarstellte, dass sie den Kandidaten keinesfalls unterstützen würde und auch Ringelmann selbst wegen seiner öffentlich gemachten NS-Belastung seine Kandidatur zurückzog, musste Ehard in Anbetracht der fehlenden Mehrheit seinen Plan aufgeben und das Amt des Finanzministers bis zum Ende der Legislaturperiode selbst übernehmen. Er hielt „diesen Zustand weder für gut, noch auf die Dauer für tragbar". Es sei aber eine „Tatsache, dass in einem ganz entscheidenden Punkt meine Fraktion nicht gewillt ist, mit mir zu gehen. Ich kann in einem solchen Augenblick keine Fehlzündung riskieren."[147]

7.2.6 Die gescheiterte Demission von Flüchtlingsstaatssekretär Wolfgang Jaenicke 1949/50

Parallel zu Finanzminister Hans Kraus reichte Flüchtlingsstaatssekretär Wolfgang Jaenicke (beide ohne Mandat) seinen Rücktritt ein.[148] Er tat dies sogar zweimal kurz hintereinander um die Jahreswende 1949/50. Jaenicke protestierte damit gegen die in seinen Augen unzulässige Aushöhlung seines Kompetenzbereichs durch Innenminister Willi Ankermüller (CSU). Da das Innenministerium immer mehr Zuständigkeiten in der Sonderverwaltung für Flüchtlingsfragen selbst übernehme, könne er „die Verantwortung gegenüber dem Parlament […] nicht mehr tragen", teilte er Ministerpräsident Hans Ehard mit. Ehard ignorierte das Rücktrittsgesuch und ließ es vier Wochen unbeantwortet. Erst als der inzwischen aus der CSU ausgeschiedene und fraktionslos gewordene Abgeordnete August Haußleiter den Vorfall am 9. Februar 1950 auf einer Pressekonferenz öffentlich machte und Ankermüller vorwarf, Jaenicke zum Abteilungsleiter degradiert zu haben, kam Bewegung in den Vorgang. Ankermüller reagierte umgehend mit einer eigenen Pressekonferenz, auf der er mitteilte, dass Jaenicke nach wie vor als Staatssekretär im Innenministerium amtiere. Gleichzeitig betonte er jedoch, dass er Jaenicke als Minister übergeordnet sei, dass er die „parlamentarische Verantwortlichkeit" inne habe und Jaenicke „während der vergangenen sechs Monate nicht einmal im Landtag" erschienen sei.[149] Vor der CSU-Fraktion gab Ministerpräsident Ehard dem Staatssekretär die Schuld an der Eskalation. Es handle sich um „gewisse Eifersüchteleien auf Seite der Flüchtlingsverwaltung. Im Interesse der Flüchtlinge ist es jedoch besser, dass man das bessere Zusammenspiel und [die] Angleichung herbeigeführt hat." Ehard wollte mit Jaenicke „selbst sprechen", da es ihm „allmählich zu dumm" werde, dass er „andauernd auch die Schwierigkeiten persönlicher Art habe". Mitunter „kommt man sich vor, als sei man in einer Kinderbewahranstalt". Ankermüller bezeichnete die Situation „als allmählich untragbar". Dennoch sei er „bereit, die Hand zur Versöhnung und Mitarbeit dem Staatssekretär wieder zu reichen". Voraussetzung sei, dass dieser klar anerkenne, dass er dem Innenminister untergeordnet sei.[150] Jaenicke zog am 15. Februar 1950 nach einer einstündigen Aussprache mit Ankermüller und mit Billigung der CSU-Fraktion sein Rücktrittsgesuch zurück.[151] Die Vorgänge zeigen, wie massiv der Druck von Ministerpräsident Ehard auf beide Kabinettsmitglieder war: In Anbetracht der bevorstehenden Landtagswahl Ende des Jahres konnte er sich nach den Turbulenzen um den Rücktritt von und die Nachfolgeregelung für Finanzminister Kraus keinen weiteren Personalwechsel im Kabinett leisten.

7.2.7 Spekulationen über eine Kabinettsumbildung unter Einbeziehung der BP 1950

Die von Ministerpräsident Hans Ehard erhoffte Ruhe wollte nicht in die Regierungsgeschäfte zurückkehren. Schon bald tauchten Spekulationen über eine angeblich bevorstehende große Kabinettsumbildung auf. In Rede stand eine Koalition von CSU und BP. Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) soll diese Konstellation bei seinem Besuch in München Anfang April 1950 angeregt haben, sofern keine Fusion beider Parteien möglich sei. Ehard, der am 28. Mai 1949 zum CSU-Vorsitzenden gewählt worden war, reagierte äußerst verärgert. Gegenüber den Bezirksvorsitzenden seiner Partei erklärte er am 2. April 1950, dass „weder [die] Auflösung des Landtags noch [eine] Fusion mit [der] Bayernpartei, noch Koalitionsgespräche" mit ihr geplant seien.[152] Doch die Diskussionen ließen sich nicht mehr bändigen. Der Erfolg der BP bei der ersten Bundestagswahl 1949 – sie war in Bayern hinter CSU (29,2 Prozent) und SPD (22,7 Prozent) auf den dritten Platz (20,9 Prozent) gekommen[153] – hatte die CSU in helle Aufregung versetzt. Für die bevorstehende

Landtagswahl drohten massive Stimmenverluste. Am 26. Juli 1950 wiederholte Ehard gegenüber den CSU-Bezirksvorsitzenden sein „scharfes Dementi“ gegenüber allen Spekulationen zu Koalitionsverabredungen im Vorfeld der Landtagswahl. Dazu werde es mit ihm nicht kommen. Gerade eine Zusammenarbeit mit der BP sei utopisch, da diese ein völlig unrealistisches Programm vertrete.[154] Im September 1950 zog sich die BP den besonderen Zorn der CSU durch einen von ihr im Bundestag eingebrachten Misstrauensantrag gegen Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU) zu. In der Folge sollte sie gespalten und ihr als moderat geltender Flügel aufgesogen werden. Dieser scharte sich um den Bundestagsabgeordneten Anton Donhauser und vertrat – in striktem Gegensatz zu Parteichef Joseph Baumgartner und dessen Anhängern – einen auf Ausgleich mit der CSU gerichteten gemäßigt föderalistischen Kurs.[155]

7.3 Kabinett Ehard III 1950/54

7.3.1 Große statt kleine Koalition unter Ausschluss der BP

Nach dem erfolgreichen Einzug in den Bundestag 1949 schwebte der BP-Vorsitzende Joseph Baumgartner im Höhenrausch. Als neues Ziel gab er aus, in Bayern stärkste politische Kraft zu werden. Tatsächlich gelang es der BP bei der Landtagswahl am 26. November 1950 massiv in die Wählerschaft der CSU einzubrechen. Doch von der neuen Nummer Eins oder gar einem Ergebnis von 50 plus X konnte keine Rede sein. 17,9 Prozent der Stimmen und damit 39 Mandate konnte die BP erringen. Die CSU sackte von 52,3 auf 27,4 Prozent ab und wurde sogar noch von der SPD mit 28 (vorher 28,6) Prozent überflügelt. Nur aufgrund von Überhangmandaten erreichten die Christsozialen mit 64 (vorher 104) knapp die meisten Sitze im Landtag (SPD 63, zuvor 54). Die FDP kam auf 7,1 (zuvor 5,6) Prozent und 12 (zuvor neun) Mandate. Zum ersten Mal durfte sich ein großer Teil der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge an landesweiten Wahlen beteiligen. Ihr Anteil an der Gesamtwählerschaft in Bayern wird auf etwa ein Fünftel geschätzt. Entsprechend umkämpft war diese Zielgruppe. Die etablierten Parteien erhielten dabei mit dem Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) als reiner Interessenspartei gewichtige Konkurrenz. Dem BHE gelang es, gemeinsam mit der vom CSU-Renegaten August Haußleiter geführten Deutschen Gemeinschaft (DG) in den Landtag einzuziehen. Als Listenvereinigung erreichten beide Partner gemeinsam 12,3 Prozent (26 Mandate – 20 für den BHE, sechs für die DG).[156] Der BHE hatte seine Hochburgen in den ländlichen Regionen Schwabens und Niederbayerns, in denen nach dem Krieg besonders viele Flüchtlinge und Vertriebene untergekommen waren. Die Partei wendete sich, wie Daniel Schönwald betont, jedoch nicht nur an Neubürger, sondern „auch an ehemalige Nationalsozialisten (‚Entrechtete‘), also durch die Entnazifizierung in ihrem persönlichen und beruflichen Werdegang Beeinträchtigte, die in den etablierten Parteien keine ansprechende Interessenvertretung sahen“. Dieser Ausrichtung entsprach ein extrem hoher Anteil an ehemaligen NSDAP-Mitgliedern in den eigenen Reihen: Zwischen 1950 und 1962 waren von 38 BHE-Landtagsabgeordneten 25 ehemalige Parteigenossen.[157] Ähnlich war die Situation in der DG, die das Erbe der WAV angetreten hatte. Sie war im Umfeld der 1949 gegründeten Deutschen Union entstanden, die offen um die Gunst früherer Nationalsozialisten warb.[158]

Während das Wahlergebnis rein rechnerisch zahlreiche Koalitionsoptionen eröffnete, hatten politisch nur zwei Bündnisse Chancen: Entweder regierte die CSU mit der BP in einer kleinen oder sie trat mit der SPD in eine große Koalition ein. Für die Sozialdemokraten hatte ihr Landesvorsitzender Waldemar von Knoeringen klar und selbstbewusst gefordert, als stärkste Partei das ent-

scheidende Wort bei der Bildung der neuen Regierung mitzusprechen. Sie hatte erkannt, dass ihr 1947 das Ausscheiden aus der Regierung nichts anderes als drei Jahre ohnmächtige Opposition gegenüber einer mit absoluter Mehrheit regierenden CSU eingebacht hatte (vgl. Kapitel 7.1.5 und 7.2.1). Nun wollte sie gestärkt an die Schalthebel der Macht zurückkehren. Dem entgegen stand jedoch die – bei CSU wie BP – weit verbreitete Aversion gegen alles Sozialistische oder Marxistische, wie es mit der SPD traditionell in Verbindung gebracht wurde (vgl. Kapitel 3).[159] Auf der anderen Seite hatte die BP als Spaltpilz im konservativen Lager gewirkt, was nicht nur für die CSU einer Katastrophe gleichkam – von der bayerischen Bischofskonferenz wurde diese Entwicklung als „Zersplitterung der christlichen Wähler […] bedauert und ernst beurteilt".[160] Dennoch plädierten in der CSU vor allem Exponenten des Flügels um Fraktionschef Alois Hundhammer und Bundesfinanzminister Fritz Schäffer für ein Bündnis mit der BP – in der Hoffnung, sie durch eine Koalition allmählich wieder aufsaugen zu können. In diesem Zusammenhang gab es auch Pläne für eine formelle Fusion der beiden Parteien. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) lehnte eine solche Verbindung dagegen strikt ab (vgl. Kapitel 7.2.7). Er hielt die BP, die „auf dem Höhepunkt ihrer Entwicklung in den Wahljahren 1949 und 1950 […] ein buntes Sammelbecken traditionsbewusster, extrem-föderalistischer, teilweise auch monarchistischer Gruppen" war[161], für unberechenbar und setzte, unterstützt von Franz Josef Strauß, Ex-Parteichef Josef Müller und Wirtschaftsminister Hanns Seidel auf eine Regierung mit der SPD.[162] Auch der BHE, den die BP im Wahlkampf hart attackiert hatte, lehnte jede Beteiligung an einer Koalition mit der BP ab.[163]

BP-Chef Baumgartner, der auf der ersten Fraktionssitzung am 5. Dezember 1950 auch zum Fraktionsvorsitzenden gewählt wurde, versuchte dennoch Zuversicht auszustrahlen: „Nachdem unsere Gegner in Wort und Schrift uns verleumdeten, die BP eine Säuberung durchführen mußte, der Klerus gegen die BP arbeitete, dürften wir über das Ergebnis zufrieden sein." Stolz berichtete er davon, dass alle anderen Parteien die BP nach der Wahl sofort umworben hätten. Baumgartner legte Wert auf die Feststellung, „daß die Bayernpartei sich an niemand, an keine einzige Partei gewandt hat, kein einziges Telefongespräch mit einer anderen Partei von sich aus geführt hat, sondern daß sämtliche Gespräche an uns herangetragen worden sind". Am 28. November 1950 habe Hundhammer als erster bei ihm zu Hause angerufen, es folgten Gesprächsanfragen im Auftrag Ehards und Müllers für die CSU, Jean Stocks und Knoeringens für die SPD und Otto Bezolds für die FDP. Gespräche führte Baumgartner nur mit Hundhammer (mehrfach), Bezold und Knoeringen. Ehard musste mit einem Vertrauensmann vorlieb nehmen, mit Justizminister Müller lehnte Baumgartner jede Unterredung ab – aus Verdacht, dass dieser gegen ihn Ermittlungen habe einleiten lassen (vgl. Kapitel 12.2.3). Während Hundhammer klar für eine Koalition mit der BP geworben habe, wurde Ehard beschieden, dass sich die BP eine Koalition offenhielte, „wenn gewisse Bedingungen erfüllt würden". Welche dies sein sollten, blieb zunächst offen. Dies festzustellen sei jedoch wichtig gewesen, „damit es nicht heißen kann, die Verhandlungen wären an uns gescheitert und wir hätten die CSU in die Arme der SPD getrieben". Bezold habe versichert, „daß die FDP eine Koalition mit der CSU und BP wünsche". Baumgartner reagierte auf dieses Angebot der Liberalen überrascht, da ihr Landesvorsitzender Thomas Dehler doch erklärt habe, „niemals eine Koalition mit der BP" eingehen zu wollen und dass „„die Bayernparteiler […] Hochverräter"" seien. Bezold habe diese Äußerungen dementiert. Am klarsten sei Knoeringen aufgetreten. Er habe „von Anfang an auf dem Standpunkt gestanden, keine Koalition mit der BP. […] Für die SPD kommt nur eine Koalition mit der CSU in Frage, nicht mit der BP." Baumgartner kam dies nicht ungelegen und er versuchte daraus sofort Kapital zu schlagen: „Ich schlage vor, heute von der BP aus eine Presseverlautbarung herauszugeben, daß die BP eine Koalition mit der SPD ablehnt, weil sie Zentralisten sind, weil sie

weltanschaulich gegen uns sind, weil wir damit der CSU Schwierigkeiten für eine Koalition mit der SPD machen." Einig war sich die BP-Fraktion über die ablehnende Haltung gegenüber der SPD, „weil eine Koalition mit dieser Partei nicht geeignet ist, die Eigenstaatlichkeit Bayerns zu wahren und eine christliche Staats-, Wirtschafts- und Kulturpolitik sicherzustellen". Ob sie dagegen eine Koalition mit der CSU anstreben sollte, war höchst umstritten. Die einen befürworteten sie, weil man in der Opposition gar nichts erreiche. Die anderen befürchteten, dass man in der Regierung nur als Anhängsel der CSU wahrgenommen würde, die zudem der bitterste Gegner im Wahlkampf gewesen sei. Sie plädierten für eine vorübergehende Opposition, denn die CSU werde von selbst nach einem Jahr auf sie zukommen, weil es „mit den Roten" nicht ginge. Am Ende hielt sich die Fraktion mit Ausnahme des Bündnisses mit der SPD alle Optionen offen und benannte eine vierköpfige Verhandlungsdelegation mit Baumgartner, Jakob Fischbacher, Anton Besold und Hermann Etzel.[164]

Die Koalitionsverhandlungen, zu denen die BP-Vertreter am 7. Dezember 1950 in die Staatskanzlei gebeten wurden, verliefen indes negativ. Baumgartner äußerte vor seiner Fraktion, „daß er auf Grund der Behandlung durch CSU und FDP am liebsten erklären würde, keine Beteiligung an der Regierung. Wir können uns dies aber nicht leisten, da es sonst heißen würde, die Bayernpartei ist schuld, daß eine Koalition mit der bürgerlichen Seite nicht zustande gekommen ist. Wenn Ehard gewollt hätte, hätte er in zwei Tagen die Regierung beisammen gehabt." Baumgartner betonte, „daß Ehard nicht nur der schwächste Ministerpräsident seit 1871 sei, sondern der ‚weitaus' schwächste" Regierungschef. Fischbacher gab nicht nur Ehard die Schuld am Scheitern. Dass er nur mit der SPD koalieren wolle, sei klar. Allerdings habe sich auch Hundhammer „äußerst schwach gezeigt. Er ist nicht mit wuchtigen Argumenten aufgetreten, obwohl von Hundhammer ohne weiteres zu erkennen war, daß er allein mit der BP zusammengehen möchte." Die Fraktion versuchte das Beste aus der Situation zu machen und billigte einstimmig das Schlusswort Ludwig Lallingers: „Wir sind mit den Verhandlungen vollkommen zufrieden und stehen auf dem Standpunkt, möglichst keine Koalition. Es ist sehr schwierig, jetzt die Verantwortung zu übernehmen."[165]

Aber auch die SPD war keineswegs zu einer bedingungslosen Regierungsbeteiligung bereit, zumal eine Koalition „mit bürgerlichen Parteien generell und mit der CSU im besonderen" in den eigenen Reihen äußerst unbeliebt war. Um das Bündnis mit der CSU erträglicher zu machen, verwies der frühere Ministerpräsident Wilhelm Hoegner auf die moralische Verpflichtung, als Partei der Arbeiter „die Vollzugsgewalt nicht den anderen [allein zu] überlassen".[166] Gleichzeitig verlangten die Verhandlungsführer von SPD und BHE das Ausscheiden von Kultusminister Hundhammer aus dem Kabinett – eine für Ehard äußerst heikle und folgenreiche Forderung, die die Verhandlungen stark belastete.[167]

Die Situation war zwischenzeitlich so angespannt, dass öffentlich darüber spekuliert wurde, „was geschehen soll, wenn […] kein neuer Ministerpräsident gewählt werden kann, weil er keine Mehrheit im Plenum des Landtags erhält". Vor allem die parteiinterne Gegnerschaft Hundhammers zur neuen Regierung wurde als schwere Belastung für ein mögliches Kabinett Ehard III gesehen.[168] Nachdem er bereits Fühlung mit den anderen im Landtag vertretenen Fraktionen aufgenommen hatte, erörterte Ministerpräsident Ehard die Sachlage auch mit seinem alten Kabinett. Er lehnte es ab, bereits in der ersten Sitzung des neu gewählten Landtags am 11. November 1950 zurückzutreten, da seine Amtsperiode erst nach vollen vier Jahren am 20. Dezember 1950 ende. Dies war aber nur die eine Seite der Medaille. Viel gewichtiger war, dass Ehard noch mehr Zeit für die Koalitionsverhandlun-

gen benötigte und deshalb die verfassungsgemäße Frist bis zur Neuwahl des Regierungschefs voll in Anspruch nehmen musste. Da der Landtag, teilte er im Ministerrat mit, laut Verfassung spätestens eine Woche nach seiner konstituierenden Sitzung den Ministerpräsidenten zu wählen habe, müsse dies am 18. Dezember 1950 geschehen. Ehard deutete zumindest an, dass er bereit wäre, im Notfall die Ministerpräsidentenwahl von der Regierungsbildung zeitlich abzukoppeln. Es „müsse unter allen Umständen versucht werden, am 18. Dezember 1950 zu einer Wahl des Ministerpräsidenten und hoffentlich auch der Regierungsbildung zu kommen". Zu überlegen sei jedoch, was passiere, wenn der Landtag sich nicht auf einen neuen Ministerpräsidenten einigen könne. Für diesen Fall sei in der Verfassung „nichts vorgesehen". Ehard war der Auffassung, dass die alte Regierung, sofern der Landtag nicht in der Lage war, fristgerecht einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen, „nur noch technische Geschäfte weiterführen könne, aber z.B. nicht mehr die Möglichkeit habe, Beamte zu ernennen, Anträge im Bundesrat zu stellen usw."[169] Noch am selben Tag versuchte Ehard auch den Landtag zu beruhigen, indem er im Plenum erklärte, dass die alte Regierung nicht vorhabe, „innerhalb dieser Woche noch irgendwelche Entscheidungen [zu] treffen". Gleichzeitig setzte er ihn mit dem Hinweis unter Druck, dass „der derzeitige Ministerpräsident zugleich Präsident des Deutschen Bundesrats ist". Deshalb könne die Frage der Neuwahl „nicht lang offenbleiben".[170]

Eine erste Vorentscheidung in der CSU-Fraktion fiel am 14. Dezember 1950. Hier sprachen sich in einer geheimen Probeabstimmung 44 Abgeordnete gegen und 13 für die kleine Koalition mit der BP aus.[171] Demnach kam nur eine große Koalition mit der SPD in Frage. Als größtes Hindernis wirkte dabei die Forderung der SPD, dass Hundhammer nicht das Kultusministerium übernehmen dürfe. Wirtschaftsminister Hanns Seidel sprach diesbezüglich von einer „in der parlamentarischen Geschichte aussergewöhnlich[en]" Bedingung. Ihr sollte die CSU kraftvoll entgegentreten: „Wenn schon Linkskoalition, dann Hundhammer als Kultusminister. Würden diese beiden unabdingbaren Forderungen sich auch in Zukunft gegenüberstehen, dann folgt, dass die Regierung nicht zustande kommt und der Landtag aufgelöst werden muss." Seidel schlug vor, zunächst an Hundhammer festzuhalten, der dann erklären sollte, dass er – um die Regierung nicht scheitern zu lassen – „auf das Kultusministerium keinen Wert" lege. Man brauche in diesem Fall natürlich einen anderen „einwandfreie[n] Kultusminister". Ob Hundhammer dann überhaupt noch Kabinettsmitglied sein müsse, sei „eine andere Frage". Diese Frage wurde von Ministerpräsident Ehard und anderen Fraktionsmitgliedern entschieden bejaht. Zita Zehner etwa verwies darauf, dass man sich ohne Hundhammer „bei den Frauen und überhaupt draussen im Land unmöglich" mache. Prälat Georg Meixner sah den einzigen Ausweg darin, dass Hundhammer nicht Kultus-, sondern Innenminister würde. Hundhammer hatte zuvor Ehard gegenüber erklärt, dass er „im Fall der grossen Koalition aus dem Kabinett draussen […] bleiben" wolle. Nun geriet er ins Schwanken und sagte seine Bereitschaft zur Übernahme des Innenministeriums zu – allerdings nur unter der Voraussetzung, dass Ehard diesen Vorschlag bis zum Letzten aufrecht erhalte „und dann, wenn er abgelehnt wird, die Koalition sausen" lasse. Hundhammer erkannte darin das letzte Schlupfloch, um doch noch zu der von ihm gewünschten kleinen Koalition mit der BP zu gelangen. Ministerpräsident Ehard gab diesen Forderungen keine Durchsetzungschance. Um den Eindruck zu vermeiden, „es sei nicht das Letzte geschehen", um eine tragfähige Regierung zu bilden, war er aber dazu bereit, aus der Verhandlungsdelegation der Fraktion auszuscheiden. Dies lehnten Seidel und Carl Lacherbauer allerdings ab.[172] Letzterer war es, der anschließend in den Verdacht geriet, Interna aus der Fraktionssitzung an die Presse weitergeleitet zu haben. Auch das Abstimmungsergebnis über die Koalitionsaussage soll er auf einem Zettel vermerkt und unter einem Aschenbecher im Fraktionssitzungssaal deponiert haben. Dank eines Tipps habe ihn dort ein Journalist gefunden und publik gemacht.[173]

Tags darauf unterrichtete Ehard seine Fraktion, dass sowohl SPD als auch FDP Hundhammer als Kultusminister strikt ablehnten. Landtagspräsident Georg Stang (CSU) bestätigte dies nach einem Gespräch mit Georg Hagen (SPD). Sowohl Hundhammer als auch Ehard stellten daraufhin ihre Kandidaturen zur Disposition. Hundhammer wollte von sich aus zurückstehen und keinesfalls „erst überstimmt werden". Ehard bat die Fraktion zu überlegen, ob sie einen anderen Ministerpräsidentenkandidaten benennen wolle, der eine Koalition mit Hundhammer bilden könne. Er brachte Hundhammer selbst und Seidel ins Spiel. Würde die Fraktion dies wünschen, zöge er sich sofort zurück. Josef Müller berichtete unterdessen von einer Unterhaltung mit Knoeringen. Demnach sei die SPD aufgrund ihres dezidierten Wahlkampfs gegen Hundhammer in dieser Frage gebunden. Es handle sich dabei jedoch nur um die Ablehnung einer einzelnen Person und „nicht um die kulturpolitische Linie" insgesamt. Gegen Meixner würden beispielsweise keine Vorbehalte bestehen. Der als Gast anwesende Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU) protestierte dagegen, sich auf das Spiel der SPD einzulassen. „Wenn man von vorne herein eine entwürdigende Bedingung übernimmt, dann ist die Schlacht im Ergebnis von vorne herein verloren." Er verlangte, die Entscheidung des CSU-Landesausschusses abzuwarten.[174] Auf der anschließenden Sitzung dieses Parteigremiums erhielt Ehard freie Hand für die Regierungsbildung, was gleichbedeutend damit war, dass Hundhammer – wie er selbst feststellte – „nicht Kultusminister bleiben wird". Am Abend fragte Ehard dennoch explizit vor der Fraktion: „Soll ich, kann ich, darf ich ohne Hundhammer?" Mit 46 zu elf Stimmen erteilte die Fraktion ihm schließlich „den endgültigen Auftrag zur Regierungsbildung". Hundhammer schied aus der Verhandlungsdelegation aus.[175]

Am Morgen des 18. Dezember 1950 stand die Koalition aus CSU, SPD und BHE in großen Zügen. In der CSU-Fraktion lehnte Hundhammer das Angebot Ehards ab, den Posten des Landwirtschaftsministers zu übernehmen. Er blieb damit endgültig außen vor. Der Vorschlag des Abgeordneten Fritz von Haniel-Niethammer, dass nun auch Müller dem Kabinett fernbleiben müsse, damit die neue Regierung nicht „als linkes Kabinett bezeichnet" würde, fand keine Mehrheit. Müllers Nominierung wurde mit 41 zu 20 Stimmen akzeptiert. Seidel stärkte Ehard als Verhandlungsführer und Ministerpräsidenten den Rücken, indem er betonte, dass man in den Verhandlungen einige „Widerstände der SPD gebrochen" habe. Es sei ein großer Erfolg, dass die CSU die meisten Kabinettsmitglieder stelle. Seidel gab zu, dass die Koalition „sicher ihre Schattenseiten" habe. Klar sei auch, „daß die Männer, die im Kabinett sitzen, sicher hart arbeiten müssen um den Leuten auf der anderen Seite Widerpart zu leisten". Damit meinte er „in der Hauptsache Högner [sic!]". Mit Erstaunen nahm Ehard indes zur Kenntnis, dass sich in der Fraktion Unmut über die Hereinnahme des BHE bemerkbar machte, dem marxistische Tendenzen nachgesagt wurden. Hundhammer konstatierte: „Die Hereinnahme des BHE wird also nicht gerade als glücklich betrachtet, doch ist die Fraktion überzeugt, daß ein Heraussetzen des BHE jetzt kaum mehr möglich sein dürfte. Die Sache könnte allenfalls durch ihre eigene Entwicklung noch zu einer erwünschten Lösung kommen." Der Fraktionsvorsitzende spekulierte auf eine kurze Halbwertzeit der neuen Regierung und hoffte, sie bald mit einem anderen Bündnis ablösen zu können.[176]

Am Nachmittag des 18. Dezember 1950 – und damit am verfassungsrechtlich letztmöglichen Tag – konnte sich Hans Ehard endlich zur Wahl als Ministerpräsident stellen. Die Verhandlungen hatten, wie Landtagspräsident Stang vor der Wahl betonte, „ein hohes Maß von Geduld und Ausdauer und auch von Einsicht in die politischen Möglichkeiten und Zielsetzungen" erfordert.[177] Es war die erste Ministerpräsidentenwahl, die nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung von 1948 ablief. Zur Vermeidung einer ähnlich unübersichtlichen Situation wie 1946 (vgl. Kapitel 7.1.2)

war nun klar festgelegt, dass die in geheimer Abstimmung abgegebenen Stimmzettel „beliebige Namen enthalten“ durften. Leere Stimmzettel wurden als abgegebene Stimmen (Stimmenthaltung) gewertet (§ 25 GO 1948). Bei der Wahl wurden 204 Stimmen abgegeben. Es war damit die einzige Ministerpräsidentenwahl im Zeitraum von 1946 bis 1962, bei der sämtliche Mitglieder des Landtags anwesend waren und sich an der Abstimmung beteiligten. Es zeigt die Bedeutung, die der Wahl beigemessen wurde, und die Spannung, unter der sie vollzogen wurde. Ehard erreichte 130 Stimmen. Vier Abgeordnete stimmten für den bisherigen Innenminister Willi Ankermüller, eine Stimme entfiel auf Friedrich von Prittwitz und Gaffron (beide CSU), eine Stimme auf den früheren CSU-Abgeordneten Otto Schefbeck. 68 Abgeordnete enthielten sich der Stimme.[178] Das Ergebnis musste als Dämpfer gewertet werden, hätte die Koalition insgesamt doch auf 153 Stimmen kommen können. 23 Koalitionsabgeordnete hatten sich enthalten oder für einen anderen nicht nominierten Kandidaten gestimmt.

Das Wahlergebnis spiegelt die große Skepsis wider, die Ehard in den eigenen Reihen entgegenschlug, denn es gab zahlreiche Befürworter einer kleinen Koalition mit der BP. Bei einem Bündnis mit den Sozialdemokraten befürchteten diese die Abkehr von der Hundhammer'schen Kulturpolitik und bei den nächsten Wahlen einen noch größeren Stimmenverlust im konservativen Lager. Für eine große Koalition sprach dagegen, dass auch fünf Jahre nach Kriegsende noch Probleme zu lösen waren, die gesamtgesellschaftlich möglichst mit breiter Mehrheit angegangen werden sollten, so etwa die Bayerische Gemeindeordnung. Und schließlich hatte Ehard nur in der großen Koalition die Chance, selbst Ministerpräsident zu bleiben – bei einem Bündnis mit der BP war dies nicht möglich.[179]

Wie bereits 1946 konnte die SPD bei der Regierungsbildung auf Augenhöhe mit der CSU agieren. Doch während sie 1946 trotz ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit genauso viele Ministerposten wie die CSU erhalten hatte, erreichte sie – obwohl sie bei der Landtagswahl 1950 vom Stimmenergebnis her sogar stärkste Partei geworden war und Knoeringen und Hoegner bei den Verhandlungen entsprechend selbstbewusst ihre Forderungen vorgebracht hatten – nur drei Ministerposten. Hoegner wurde als Innenminister stellvertretender Ministerpräsident, der frühere Wirtschaftsminister Rudolf Zorn Finanzminister und Richard Oechsle Arbeitsminister. Im Unterschied zu Hoegner gehörten Zorn und Oechsle nicht dem Landtag an. Immerhin hatten die Sozialdemokraten mit Innen- und Finanzministerium zwei Schlüsselressorts erhalten. Mit ihrem ursprünglichen Personalvorschlag für das Finanzministerium waren sie allerdings am Widerstand der CSU gescheitert: Der zunächst vorgesehene heimatvertriebene Abgeordnete Franz Zdralek war nicht mehrheitsfähig. Die CSU, die damit eine Retourkutsche für die verhinderte Berufung Hundhammers fuhr, begründete ihr Veto mit der Feststellung, dass es inakzeptabel sei, „wenn wir als bayerischen Finanzminister jemand bekommen, dessen Namen die Leute nicht einmal aussprechen können“.[180] Dabei hatte es auch nichts genützt, dass sich der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock beim BHE Unterstützung für Zdralek ausbedungen hatte. Der BHE war zwar bereit, bei Ehard für die Berufung des Vertriebenen Zdralek „zu intervenieren“. Er erklärte auch, dass die Regierungsbeteiligung der SPD für den BHE nach wie vor Koalitionsbedingung sei. Aus Angst vor Neuwahlen, in deren Zuge befürchtet wurde, dass Hundhammer die „Bayer[ische] Volkspartei […] rekonstruieren“ würde, steckten beide Parteien jedoch zurück und verzichteten auf Zdralek.[181] Der Abgeordnete Johann Maag und die mandatslosen Parteimitglieder Eduard Brenner und Fritz Koch ergänzten als Staatssekretäre im Landwirtschafts-, Kultus- und Justizministerium das SPD-Personal am Kabinettstisch.

Der neu gegründete BHE, dem die CSU als Bedingung gestellt hatte, sich von August Haußleiters DG zu trennen,[182] entsandte mit den Abgeordneten Theodor Oberländer und Willi Guthsmuths zwei Staatssekretäre in das Innen- (Flüchtlingswesen) bzw. Wirtschaftsministerium. Dass beide der NSDAP angehört hatten, spielte keine Rolle.[183] Mit ihrer Forderung, das Flüchtlingsstaatssekretariat zu einem eigenen Ministerium unter Führung des BHE auszubauen, hatte sich der BHE ebenso wenig durchsetzen können wie mit dem Wunsch, einen Staatssekretär für das Finanzministerium zu stellen.[184]

Alle übrigen Kabinettsmitglieder stellte die CSU: Josef Müller wurde Justizminister, Josef Schwalber Kultusminister, Hanns Seidel Wirtschaftsminister und Alois Schlögl Landwirtschaftsminister. Bis zur Auflösung des Verkehrsministeriums 1952 übernahm Ministerpräsident Ehard dessen Amtsführung selbst. Die zwei Staatssekretäre Heinrich Krehle (Arbeit) und Paul Nerreter (Innen) komplettierten die Regierungsmannschaft der CSU. Bis auf Nerreter waren alle CSU-Vertreter zuvor in den Landtag gewählt worden. Von 17 Ministern und Staatssekretären insgesamt waren zehn Mitglieder des Landtags.

Um die Berufung Schwalbers, der vom britischen Verbindungsoffizier beim Parlamentarischen Rat in Bonn, Chaput de Saintonge, als höflich-intelligenter, wenn auch nicht origineller und zudem wenig kompromissbereiter Gesprächspartner geschildert wurde,[185] hatte es in der CSU-Fraktion die meiste Diskussion gegeben. Viele meinten, Schwalber sei den Strapazen des Amts aus gesundheitlichen Gründen nicht gewachsen. Als Hundhammer mit dem Hinweis, dass nicht genügend Altbayern im Kabinett säßen, seine Zustimmung signalisierte, verstummte die Kritik.[186] Dennoch sah sich Schwalber am 3. Januar 1951 genötigt, vor der Fraktion zu erklären, dass er „den bisherigen grundsätzlichen Kurs in der Kulturpolitik“ fortsetzen wolle. Er verlangte, „daß die Fraktion bei den künftigen Gesetzen, z.B. beim Lehrerbildungsgesetz, weiß[,] was sie will. Ein Auseinanderfallen der Fraktion wäre nicht zu ertragen.“ Er werde „nicht als politischer Gegner des bisherigen Kultusministers“ das neue Amt führen, sondern sich „mit aller Kraft dafür einsetzen, daß das, was beste bayerische Kultur seit Jahrhunderten war, uns erhalten bleibt“. Allerdings betonte er auch, dass er sich „im Sinn der Toleranz, wie sie in unserem 30 Punkte Programm festgelegt ist, bemühen [werde], das beste Verhältnis zwischen den Konfessionen herzustellen“. Die Fraktion billigte diese Grundsatzerklärung mit 55 zu drei Stimmen bei vier Enthaltungen.[187]

Schwierigkeiten gab es auch bei der Zustimmung zur Berufung des Sozialdemokraten Eduard Brenner zum Kultusstaatssekretär. Brenner wurde vorgehalten, sich nicht zum christlichen Glauben zu bekennen und freireligiös zu sein. Auch eine positiv beschiedene Nachfrage bei Landesbischof Hans Meiser konnte die Bedenken nicht restlos zerstreuen. Bei einer ersten Probeabstimmung wollten ihn nur 26 CSU-Fraktionsmitglieder unterstützen, sechs votierten gegen ihn, 20 enthielten sich. Ehard kochte vor Wut: „Die Situation ist ernst, so können wir das Spiel nicht weiter führen. Wenn ich schon mit anderen Parteien zusammengehen muß, dann muß ich mich auf den Standpunkt der Verfassung stellen. Der evangelische Bischof sagt, er habe gegen diesen Mann nichts einzuwenden. Damit haben wir zur Ablehnung keine Rechtsgrundlage mehr. Lehnen wir trotzdem ab, so lehnen wir damit auch die Koalition ab.“ Später ergänzte er: „Wenn ich keine Mehrheit erhalte, muß ich die Konsequenzen ziehen.“ Wieder erhielt Ehard in dieser brenzligen Situation wertvolle Unterstützung durch Wirtschaftsminister Seidel: „Es ist eine sehr starke Zumutung an die Leute, die sich entschlossen haben, in die Regierung einzutreten, wenn nun aus rein persönlichen Angelegenheiten heraus nach aussen der Eindruck entsteht, als ob hier die CSU die Koalition verneine. Ich schaue

mir das eine Zeitlang an und dann werde ich sehr rasch, sehr energisch und mit Geräusch die Konsequenzen ziehen." Hundhammer reagierte ungehalten: „Wo hat man die Konsequenzen bei Dr. Hundhammer gezogen?" Am Ende schwenkte die Mehrheit der Fraktion doch auf die von Ehard und Seidel vorgegebene Linie um. Bei einer zweiten Abstimmung erhielt Brenner 39 Stimmen bei 15 Enthaltungen. Ehard dankte der Fraktion und versicherte ihr, dass er „die Linie der CSU insbesondere in den entscheidenden weltanschaulichen Dingen mit den Kollegen, die mir am nächsten stehen, immer durchhalten werde". Gleichzeitig verlangte er unbedingtes Vertrauen: „Lassen Sie aber zunächst die Leute arbeiten und lassen Sie uns versuchen, ob wir nicht sachlich zurecht kommen können. In der heutigen Zeit kann man nicht mit Gefühlsmomenten Politik machen."[188]

Die in die Opposition gedrängte BP veröffentlichte am 2. Januar 1951 ein elfseitiges Dossier mit dem Titel „Die Wahrheit über die Regierungsbildung in Bayern". Darin nannte sie alle CSU-Richtlinien für ein Koalitionsprogramm und fügte ihre eigenen Ergänzungen hinzu, die Ministerpräsident Ehard vor den Sondierungsverhandlungen zugeleitet worden waren. Baumgartner wollte damit zeigen, dass es „keine wesentlichen Meinungsverschiedenheiten mehr gab, die das Zustandekommen einer Koalition zwischen der Bayernpartei und der CSU verhindert hätten". Abschließend wurde in pathetischen Worten die „historische Schuld der CSU an der Regierungsbildung mit [der] SPD in Bayern" angeprangert: „Die Zukunft wird erweisen, welch folgenschwerer Fehler diese Haltung der CSU ohne Grundsatzpolitik für Bayern war." Verantwortlich gemacht wurde dafür „Hans Ehard gemeinsam mit Josef Müller, [Franz Josef] Strauß, [Alois] Schlögl, [Michael] Horlacher, [Friedrich von] Prittwitz-Gaffron und [Hanns] Seidel". Ehard sei es allein darum gegangen, „seine eigene Wiederwahl als Ministerpräsident zu sichern", was nur mit der SPD möglich gewesen sei. Die BP versuchte ihre Niederlage in einen Sieg umzudeuten und damit den eigenen Markenkern zu unterstreichen: „Es gibt, Gott sei es gedankt, jetzt in Bayern in der Bayernpartei eine Partei, bei der die Grundsätze einer christlichen und bayerischen Staats- und Wirtschaftspolitik kompromißlos verankert sind."[189]

Aus personeller Sicht besonders bemerkenswert erscheint die Berufung zweier Kabinettsmitglieder mit NS-Belastung. Dies betraf den mandatslosen früheren Ministerialdirektor Richard Ringelmann, der als Staatssekretär in das Finanzministerium einzog. War er knapp ein Jahr zuvor noch an seiner NSDAP-Mitgliedschaft gescheitert (vgl. Kapitel 7.2.5), spielte diese nun keine Rolle mehr. Sie wurde weder im Landtag noch in der Presse thematisiert.[190] Ringelmann war eher ein kleiner „Pg." gewesen. Beim BHE-Landesvorsitzenden Theodor Oberländer lagen die Dinge anders. Er hatte eine starke NS-Belastung vorzuweisen, was in der Öffentlichkeit jedoch unbeachtet blieb, da er in einem Spruchkammerverfahren als „entlastet" eingestuft worden war. Dies hatte er in erster Linie dem Einwirken der US-Geheimdienste zu verdanken, die sich so dafür erkenntlich zeigten, dass er für sie bis 1949 Nachrichten aus Osteuropa ausgewertet hatte. Was machte ihn für die Amerikaner so interessant? Im Mai 1933 war Oberländer als habilitierter Agrarwissenschaftler und kommissarischer Leiter des Instituts für Osteuropäische Wirtschaft in Königsberg (Ostpreußen) in die NSDAP eingetreten. Er galt als hervorragender Kenner Osteuropas, hatte er doch seit Ende der 1920er-Jahre mehrmals die westlichen Regionen der Sowjetunion bereist und die dortige Landwirtschaft studiert. Schon früh beschäftigte er sich mit der angeblich millionenfachen agrarischen Überbevölkerung in Osteuropa. Er sprach sich für eine rigorose „Eindeutschung der Ostgebiete" aus, die durch gelenkte Abwanderung der einheimischen Landbevölkerung in industriell geprägte Gebiete erreicht werden sollte. Als er sich kurz vor dem deutschen Überfall auf Polen 1939 mit dem Gauleiter von Ostpreußen, Erich Koch, überwarf, diente er sich dem Chef des deutschen Militär-

geheimdienstes, Wilhelm Canaris, als Ostwissenschaftler an. Er erhielt den Auftrag, Exilukrainer für Sabotageakte im Kampf gegen die Sowjetunion auszubilden. Mit seinem „Bataillon Nachtigall" rückte er am 30. Juni 1941 in das galizische Lemberg ein. Dort nahmen unter seinem Kommando stehende ukrainische Soldaten an einem Pogrom gegen die jüdische Stadtbevölkerung teil. Ob Oberländer diesen Einsatz befehligt oder ihn „nur" nicht verhindert hatte, blieb unklar. Ab August 1942 startete er ein neues Unternehmen mit von ihm in Mittenwald ausgebildeten Kaukasiern. Mit diesem „Bataillon Bergmann" drang er bis in die Nähe von Grosny vor. Gegen die auf seinem Weg beobachteten Gräueltaten von Wehrmacht und Einsatzgruppen des SD protestierte er in mehreren Denkschriften. Ende 1943 wurde er daraufhin wegen „politischer Betätigung" aus der Wehrmacht entlassen. Er musste nach Prag übersiedeln und durfte die Stadt nicht verlassen. Nach Kriegsende wechselte Oberländer die Fronten und arbeitete für die Amerikaner. Diese nutzten seine Kenntnisse, ließen ihn ihrerseits aber bis mindestens 1954 geheimdienstlich überwachen. Seit dieser Zeit geriet die NS-Vergangenheit Oberländers durch Berichte im Nachrichtenmagazin Der Spiegel zunehmend in den Fokus der medialen Öffentlichkeit. 1960 verurteilte ihn ein DDR-Gericht in Ost-Berlin in Abwesenheit zu lebenslangem Zuchthaus. Seinen daraufhin eingereichten Rücktritt als Bundesvertriebenenminister (seit 1953) akzeptierte Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) zunächst nicht. Erst als die SPD mit einem Untersuchungsausschuss drohte, entließ er Oberländer am 4. Mai 1960, der juristisch gegen die Vorwürfe ankämpfte.[191]

Die Süddeutsche Zeitung reagierte nicht nur aufgrund der NS-Belastung einzelner Kabinettsmitglieder skeptisch auf die Regierungsbildung. Potenzielle Konflikte witterte sie auch nicht zwischen den beiden großen Parteien, sondern unter den Protagonisten der CSU: „Wird es auf Dauer möglich sein, daß der Landesvorsitzende einer Partei als Ministerpräsident eine große Koalition bildet, während der Vorsitzende seiner Landtagsfraktion unverkennbar andere Ziele verfolgt? Kann eine Partei durch eine ihrer Gruppen regieren lassen und zugleich durch eine andere heimlich oder offen Opposition treiben?"[192] Dass diese Skepsis angebracht war, zeigte sich nur wenige Tage später, als die alten Gräben zwischen Hundhammer und Müller wieder aufrissen. Auf einer Fraktionssitzung hielten sich beide gegenseitig vor, im Hintergrund mit anderen politischen Kräften zu verhandeln und den jeweils anderen überwachen zu lassen. Beide bezeichneten den jeweils anderen als Verleumder.[193]

Hundhammer war nicht dazu bereit, sich mit seiner Niederlage abzufinden. Er hielt im Landtag nicht nur eine scharfe Rede gegen Ehards Regierungsbildung (vgl. Kapitel 8.2.2), sondern machte auch in der katholischen Kirche Stimmung. Nach Einschätzung der bayerischen Bischöfe war durch die nicht erfolgte Wiederberufung des Kultusministers „eine für die künftigen kulturpolitischen Aufgaben der Regierung und des Landtages sehr besorgniserregende Lage entstanden. Auf der einen Seite droht eine noch weitergehende Uneinigkeit und Aufsplitterung im christlichen Lager, auf der anderen Seite eine verstärkte Einflußnahme der SPD auf dem Gebiete der Kulturpolitik." Trotz beschwichtigender Erklärungen Wilhelm Hoegners (SPD), dass sich nichts Fundamentales an der Kulturpolitik ändern könne, da sie „in der Verfassung festgelegt sei", stand für die katholische Kirche in Bayern der Feind in diesen Fragen links. Wie groß ihre Angst vor radikalen Kursänderungen war, belegen die strategischen Forderungen der Bischofskonferenz vom 17. und 29. Januar 1951. In einem Anhang zum Protokoll heißt es: „Die neue politische Lage in Bayern macht es dringend notwendig, daß unsere katholischen Volkskreise viel aktiver als bisher an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil nehmen und daß sie zu diesem Zweck intensiver aufgeklärt und geschult werden in den naturrechtlichen und katholischen Grundsätzen auf dem Gebiete der

Kulturpflege, der Schule und Erziehung, aber auch der wirtschaftlichen, sozialen und staatspolitischen Fragen." Betraut werden sollte mit dieser Aufgabe die „Katholische Aktion", die für eine Mobilisierung des Kirchenvolks sorgen sollte. Doch damit nicht genug: „Hand in Hand mit dieser Schulung muß eine stärkere, wirksamere Einflußnahme auf die öffentliche Meinung durch Presse und Rundfunk gehen. Auch unsere Kirchenzeitungen müssen sich mehr als bisher in den Dienst der staatsbürgerlichen Gewissensbildung unserer Katholiken stellen."[194]

Die Hoffnungen auf eine derartige Aktivierung der Laien erfüllten sich nicht. In alarmierendem Tonfall wandte sich der Regensburger Bischof Michael Buchberger an den Münchner Erzbischof Kardinal Michael von Faulhaber: Zwar habe sich die „Bayerische Volksaktion" dem Ziel der „Sammlung und Einigkeit" im christlich-konservativen Lager verschrieben, doch es bedürfe einer „Volksaufrüttelung und eine[r] Volksbewegung […], um eine weitere Radikalisierung unseres Volkes, besonders auch unseres Bauernvolkes, zu verhindern". Buchberger machte klar, dass die erhoffte Breiten- und Tiefenwirkung „ohne die Mitarbeit der Geistlichen" nicht erreicht werden könne. Doch auch hier gebe es Probleme: „Diese selbst sind […] zum Teil gespalten, zum Teil jeder politischen Arbeit abhold. Sie brauchen einen Aufruf von der obersten Stelle, daß sie aus ihrer Passivität wieder zu einer klugen, sachlichen, vornehmen Aktivität übergehen und für die Wahlen Weisung und Richtung geben, namentlich auch den Frauen, welche mehr als die Hälfte der Wähler stellen und vielfach ganz unklar sind über die Bedeutung der Wahlen, über die Ziele der Parteien und über die Persönlichkeiten der Wahlkandidaten." Hinter Buchbergers Vorstoß stand Hundhammer, der diesen ermahnt hatte, „daß die Geistlichen nicht im Schmollwinkel sich verborgen halten dürfen", sondern zur neu entstandenen politischen Situation klar Stellung beziehen müssten.[195] Faulhaber griff diese Forderungen auf und leitete sie mit der Empfehlung, „Rücksprache mit Hundhammer zu halten", an die bayerischen Bischöfe weiter.[196] Diese waren durchaus bereit, in ihren Diözesen entsprechend tätig zu werden, verwiesen aber – wie etwa der Passauer Bischof Simon Konrad Landersdorfer – auf den entschiedenen Widerstand von Ministerpräsident Ehard und des BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner.[197] Auf der Bischofskonferenz vom 11. Oktober 1951 kam der bayerische Episkopat überein, vor den Gemeindewahlen 1952 ein entsprechendes Bischofswort, in dem „an die Gewissen der Wählenden notwendig gesprochen werden muß", zweimal von den Kanzeln verlesen zu lassen.[198]

Was die Bischöfe auf Anregung Hundhammers hier insbesondere mit Blick auf die Frauen als Wahlvolk beschlossen, verrät viel über ihre und seine geistige Prägung, die sie noch in Kaiser- und Königreich erfahren hatten – in einer Zeit also, in der es üblich war, Kanzelpredigten zur Verbreitung politischer Botschaften und Wahlempfehlungen zu nutzen. An Frauenemanzipation oder gar die Einräumung des Wahlrechts für Wählerinnen war damals nicht zu denken gewesen. Doch auch nach Einführung des Frauenwahlrechts 1918/19 war das am 1. Januar 1900 in Kraft getretene Bürgerliche Gesetzbuch wirksam geblieben, in dem sich die gesellschaftliche Unterordnung der Frau unter den Mann manifestierte: „Der Ehemann", hebt Christian Bommarius hervor, „konnte das Arbeitsverhältnis seiner Frau kündigen, er verwaltete ihr Vermögen – und war auch dessen Nutznießer –, er gab der Ehefrau und den gemeinsamen Kindern seinen Namen, er bestimmte den Wohnsitz der Familie und die Schule der Kinder".[199] Dass Frauen auch noch Anfang der 1950er-Jahre bevormundet wurden, verdeutlicht ihre inferiore Rolle in der nach wie vor männlich dominierten Gesellschaft von „Wiederaufbau" und „Wirtschaftswunder". Aufgrund ihrer Bedeutung als möglicherweise ausschlaggebendes Wählerreservoir durfte sie die Politik allerdings nicht ignorieren – doch eigenständiges Denken wurde den Frauen vielfach nicht zugestanden und nicht zugetraut.

7.3.2 Die Affäre Auerbach und der Sturz des Justizministers Josef Müller 1951/52

Eine der wichtigsten Aufgaben der Nachkriegspolitik in der Bundesrepublik bildete die Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus.[200] Die Betroffenen mussten in Anträgen ihr Opferschicksal genau darlegen und Dokumente oder andere Zeugnisse beibringen, die ihre Angaben bestätigten. Die Höhe der zu gewährenden Entschädigungen richtete sich nach Art und Grad der erlittenen Schädigung. Ab 1946 war in Bayern für diese Fragen zunächst der Staatskommissar für rassisch, religiös und politisch Verfolgte, danach der Generalanwalt für Wiedergutmachung und ab 1949 das Landesentschädigungsamt (LEA) zuständig. Es war dem Finanzministerium unterstellt und wurde von Philipp Auerbach, der diese Funktionen bereits seit 1946 ausgeübt hatte, geleitet. Die überbordende Flut an Anträgen führte zu einem starken Anwachsen der Verwaltung, der gleichzeitig fachlich geschultes Personal und eine effiziente Organisationsstruktur fehlten.[201]

Die Behörde war in den Verdacht geraten, Gelder, die Opfern des NS-Regimes als Entschädigung für das ihnen zwischen 1933 und 1945 zugefügte Leid gewährt werden sollten, veruntreut zu haben.[202] Am 8. Februar 1951 berichtete Justizminister Josef Müller (CSU) vor dem Landtagsplenum als Antwort auf eine mündliche Anfrage der SPD über den Stand der diesbezüglichen Ermittlungen gegen das LEA. Müller erklärte, dass sich der durch Veruntreuung entstandene Schaden auf über 1,3 Millionen DM beliefe. Von 2810 geprüften Dokumenten hätten sich 336 als gefälscht erwiesen, 392 seien in ihrer Echtheit immerhin zweifelhaft.[203] Auerbach war bereits seit Längerem für seine eigenmächtige und unbürokratische Amtsführung kritisiert worden. Als Jude hatte er den NS-Unterdrückungsapparat am eigenen Leib zu spüren bekommen und war in verschiedenen Konzentrationslagern interniert gewesen. Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts begriff er als moralische Verpflichtung gegenüber den Opfern. Dabei sollte die finanzielle Entschädigung nach seiner Auffassung nicht aus Steuergeldern, sondern aus dem konfiszierten NS-Vermögen und Sühnegeldern geleistet und so Wiedergutmachung und Entnazifizierung eng miteinander verbunden werden. Eine besondere Herausforderung stellte dabei der Umgang mit den etwa 80000 ostjüdischen Displaced Persons (DPs) dar, die in den ersten Nachkriegsjahren nach Bayern gekommen waren. Ihnen hielt Justizminister Müller am 31. Januar 1951 vor, dass sie „nie in einem KZ in Bayern waren, nun aber von uns die Wiedergutmachung verlangen".[204] Die DPs wurden in der nach wie vor alles andere als judenfreundlich eingestellten Bevölkerung abgelehnt, für Diebstähle, Brandstiftungen und Plünderungen verantwortlich gemacht und sollten – so die Einschätzung des mandatslosen Finanzstaatssekretärs Richard Ringelmann 1954 vor dem Landtag – so rasch wie möglich „aus dem Land entfernt" werden. Ihre Anträge auf Entschädigung wurden deshalb einer beschleunigten „Abfertigung" zugeführt.[205]

Um auch in schwierigen Fällen schnell und unbürokratisch entschädigen zu können, hatte Auerbach ein System schwarzer Kassen angelegt. Die Staatsregierung unter Ministerpräsident Ehard hatte dieses Vorgehen lange Zeit toleriert, da sie die so erreichbare beschleunigte Ausreise der DPs nach Palästina oder in die USA befürwortete. Als sich im Lauf der Jahre die Staatsverwaltung aus dem Chaos der unmittelbaren Nachkriegszeit herausgearbeitet hatte und wieder in geordneteren Bahnen verlief, schwand das Verständnis für Auerbachs eigenwillige Amtsführung, der zudem als Choleriker und schwierige Persönlichkeit galt. Ihm wurden Eitelkeit und Geltungsbedürfnis nachgesagt. Bereits 1947 hatte er sich Feinde gemacht, als er versuchte, seinen Einfluss zu erweitern und forderte, zu jeder Ministerratssitzung, in der Fragen der Wiedergutmachung the-

matisiert wurden, hinzugezogen zu werden.[206] Ende Mai 1948 verlangte er von Ministerpräsident Ehard die Vorlage eines Gesetzes „zur Sicherung einer demokratischen Verwaltung".[207] Dieses sollte gewährleisten, dass „alle hauptamtlichen und ehrenamtlichen Schlüsselpositionen nur mit Persönlichkeiten besetzt werden dürfen, deren Verhalten in den Jahren seit 1932 die Gewähr demokratischer Zuverlässigkeit gibt. Das bedeutet, dass aktive Nazis, aktive Förderer nationalsozialistischer Bestrebungen, aktive Militaristen und Verbrecher gegen die Menschlichkeit von diesen Positionen ferngehalten werden […]."[208]

Zum Verhängnis wurde Auerbach, dass er bei zahlreichen öffentlichen Auftritten den Anschein erweckte, als ob er für die Regierung spräche und diese auf Positionen festlegte, von denen sie nur schwer wieder abrücken konnte. Justizminister Müller beauftragte daraufhin 1949 einen Staatsanwalt, alle Vorwürfe gegen Auerbach zu sammeln. Ende 1950 wurde ein Ermittlungsverfahren gegen ihn eingeleitet, der Oberste Rechnungshof unterzog das LEA außerdem einer Revisionsprüfung, die zahlreiche Ungereimtheiten ergab.[209] Den ausschlaggebenden Punkt für das direkte Eingreifen der Regierung bildete jedoch die Ankündigung des amerikanischen Landeskommissars George Shuster, das LEA schließen und Akten beschlagnahmen zu lassen. Grund dafür waren Zeugenaussagen in einem Prozess vor einem US-Militärgericht in Stuttgart, dass auch in bayerischen Entschädigungsverfahren gefälscht werde. Nun musste Ministerpräsident Ehard handeln, um die Dinge in der Hand zu behalten. Über Justizminister Müller schaltete er die Staatsanwaltschaft ein, die die Büroräume des LEA am 27. Januar 1951 von der Polizei durchsuchen, Akten konfiszieren und das Amt schließen ließ. Am 10. März 1951 wurde Auerbach verhaftet und wegen Unterschlagung öffentlicher Gelder, versuchter Erpressung und unberechtigten Führens eines Doktortitels angeklagt. Auch der Landtag blieb nicht untätig und setzte auf Antrag der BP am 25. April 1951 einen Untersuchungsausschuss ein. Dieser sollte klären, ob die dem LEA übergeordneten Stellen – in erster Linie also das Finanzministerium – ihre Aufsichtspflicht verletzt hatten (vgl. Kapitel 12.2.2).[210] Gleichzeitig zielte die Opposition auf den Justizminister. Für den Vorsitzenden der BP, Joseph Baumgartner, stand fest, dass der Fall Auerbach von Müller aus rein persönlichen Motiven heraus aufgezogen wurde: Müller sei vor der Landtagswahl 1950 nach seiner Ablösung als CSU-Vorsitzender regelrecht „abgehaust" gewesen und habe nach Möglichkeiten gesucht, sich in der Öffentlichkeit als Mann der Tat in Erinnerung zu rufen. Nun könne er sich als Befreier vom „'ungekrönten König'" Auerbach und als „Volkes Liebling" feiern lassen.[211]

Politische Brisanz gewann die Affäre, da „mit Auerbach und dem mitangeklagten Landesrabbiner Aaron Ohrenstein nur wenige Jahre nach Ende des NS-Regimes die zwei exponiertesten Vertreter der bayerischen Juden vor einem deutschen Gericht [standen], von dessen fünf Richtern immerhin drei in irgendeiner Form mit der NSDAP verbunden gewesen waren".[212] Teile der Presse werteten die von Justizminister Müller eingeleiteten Maßnahmen als puren Antisemitismus und stellten sich damit klar auf die Seite Auerbachs. Dieser hatte unmittelbar nach der Polizeiaktion gegen das LEA im Rundfunk von Verfassungsverletzung gesprochen und davon, dass das Vorgehen des Justizministers einen „'Frontalangriff auf die Wiedergutmachung und das Judentum' darstelle". Die Regierung wies diese Vorwürfe in einer Presseerklärung zurück und betonte, dass Auerbach von Finanzminister Rudolf Zorn und Justizstaatssekretär Fritz Koch (beide ohne Mandat) im Vorfeld über die eingeleiteten Maßnahmen informiert worden sei.[213] Vor der CSU-Fraktion erklärte Müller: „Wir führen keinen Frontalangriff gegen das Judentum, wir erkennen die Notwendigkeit der Wiedergutmachung vielmehr durchaus an." Fest stehe aber auch, dass „der Bayerische Staat durch Vorgänge im Rahmen der Wiedergutmachung ausgeschmiert" werde.[214]

Über das weitere Vorgehen herrschte unter den beteiligten Staatsbehörden keine Einigkeit. Finanzstaatssekretär Ringelmann berichtete vor der CSU-Fraktion, er habe Auerbach klar gemacht, dass dieser nicht mehr im Amt zu halten sei. Auerbach habe daraufhin geantwortet, „daß er ohne Pension zurücktreten wolle, aber nur unter der Voraussetzung, daß er dann seine Ruhe habe; er sei ein in den Nerven völlig zerbrochener Mann, er wolle nicht mit dem Makel eines Verbrechens ausscheiden". Diese Rücktrittsoption wollte Ringelmann gerne in Betracht ziehen, „die Ehrenerklärung aber ist nicht möglich". Man könne jedoch immerhin sagen, „daß ein Verfahren gegen unbekannt eingeleitet worden sei", dessen Ergebnisse noch nicht feststünden. Auerbach habe unzufrieden reagiert und um rasche Aufklärung gebeten. Er habe Ringelmann gegenüber erklärt: „[…] wenn etwas gegen mich vorliegt, dann möge man mich strafen. Wenn aber nichts vorliegt, dann soll man mich nicht so durch die Öffentlichkeit zerren und mir meinen ferneren Lebensweg versperren. Ich gebe zu, daß vielleicht Schlampereien vorgekommen sind, wo mir das ganze über den Kopf gewachsen ist; vorsätzlich aber habe ich nie gegen den Staat gehandelt, den Vorwurf der Untreue kann man mir nicht machen." Auch Fraktionschef Alois Hundhammer bat Müller um Zurückhaltung, „solange nicht die Voraussetzungen für ein klares Urteil gegeben sind". Müller indes drängte darauf, Klarheit zu schaffen, ob Auerbach von sich aus zurücktrete oder nicht, da sonst ein Ermittlungsverfahren gegen ihn eingeleitet werden müsse. Gleichzeitig äußerte er den Eindruck, „daß wir in den letzten Wochen von A[uerbach] nochmals schwer an der Nase herumgeführt worden sind".[215]

Finanzminister Zorn informierte das Kabinett am 13. Februar 1951, dass er Auerbach zunächst beurlaubt habe. Gleichzeitig bat er dringend darum, „dass nicht dauernd Verlautbarungen von Seiten der Pressestelle des Justizministeriums, der Staatsanwaltschaft oder der Polizei herausgegeben würden". Justizminister Müller ging auf diese Hinweise nicht ein und stellte stattdessen die Schädigung des Staates durch Auerbach um mehrere Millionen DM heraus. Ministerpräsident Ehard mahnte zu Besonnenheit und forderte, „die ganze Angelegenheit nüchtern und sachlich zu erledigen".[216] Auch in den darauffolgenden Wochen war es Müller, der auf eine rasche Anklage gegen den in seinen Augen schwer belasteten Auerbach drängte. Zorn wehrte sich gegen eine Vorverurteilung und rückte die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit des LEA in den Vordergrund. Alle Auszahlungen sollten vorerst unter Aufsicht der Kriminalpolizei vorgenommen werden.[217]

Die Ermittlungen zogen sich in die Länge. Erst am 18. April 1952 wurde vor dem Landgericht München I der Prozess gegen Auerbach eröffnet. Das öffentliche Interesse und der Aufwand waren enorm: 101 Zeugen wurden vernommen, unter ihnen Ministerpräsident Hans Ehard und Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD). Von Anfang an stand der Verdacht der politischen Einflussnahme im Raum, da Müller eine rasche Verurteilung Auerbachs gefordert hatte. Auerbach bestritt bis zuletzt seine Schuld. Die wichtigsten Anklagepunkte mussten schließlich tatsächlich fallengelassen werden – so etwa, dass er baden-württembergische Feststellungsbescheide für 111 jüdische DPs habe fälschen lassen, um an Geld baden-württembergischer Behörden zu gelangen. Vor diesem Hintergrund fiel das Urteil vom 14. August 1952 mit einem Strafmaß von zweieinhalb Jahren Haft und 2700 DM Geldstrafe unverhältnismäßig hart aus. Auerbach reagierte geschockt und empört zugleich. Er sah in seinem Prozess „einen zweiten Fall Dreyfus". Seine Anwälte kündigten Revision an. Doch dazu kam es nicht mehr. Auerbach nahm sich am nächsten Tag das Leben.[218]

Das Verfahren gegen Auerbach trat rasch gegenüber einem anderen politisch nicht minder brisanten Aspekt in den Hintergrund: Es tauchten Hinweise auf, dass ausgerechnet Justizminister Müller

Spenden aus einem dubiosen LEA-Sonderfonds erhalten habe. In der Presse kursierten Meldungen über 40000 DM. Dieses Geld, so der Vorwurf, habe Müller zur verdeckten Parteienfinanzierung verwendet.[219] Da Müller auf diese Weise zumindest am Rande in eine Affäre verstrickt zu sein schien, die seine Behörden aufklären sollten, geriet er als Justizminister unter immer stärkeren Beschuss. Dafür, dass dieser Randaspekt der Auerbach-Affäre bald ins Zentrum des öffentlichen Interesses rückte, sorgte Müllers Parteifreund Hundhammer. Er erkannte die Chance, seinen Kontrahenten, dem er bereits 1946 die Wahl zum Ministerpräsidenten verdorben hatte, nun endgültig politisch kaltzustellen. In den folgenden Monaten entwickelte er eine enorme Energie, um Müller aus dem Amt zu drängen. Er begann mit „verbissene[r] Zähigkeit" eine „bayrische[…] Dokumenten- und Materialschlacht gegen Josef Müller", wie Der Spiegel schrieb.[220]

Ausgangspunkt für den Sturz Müllers bildete eine mündliche Anfrage des DG-Abgeordneten Paul Wüllner zum Fortgang der Ermittlungen in der Affäre Auerbach. Am 25. April 1951 verlangte er Auskunft, da „der Landtag ebenso wie die breite Öffentlichkeit und die Presse eingehend und wahrheitsgemäß zu unterrichten sind, damit das Gerede verstummt, der Fall Auerbach solle verschleiert werden". Nun geschah etwas Spektakuläres: Obwohl Wüllner seine Anfrage gezielt an Müller gerichtet hatte, war es Ministerpräsident Ehard, der seinem Justizminister zuvorkam und selbst das Wort ergriff, um diesen daran zu hindern, einen umfänglichen Bericht über die Strafverfolgung Auerbachs zu verlesen. Ehard lehnte dies als unzulässigen Eingriff in ein laufendes Verfahren ab. Zwar sei auch er überzeugt, „daß der Landtag ein Recht hat, zu erfahren, wie die Dinge im einzelnen liegen". Sie dürften aber keinesfalls „hier im Plenum und damit vor der Öffentlichkeit […] breitgetreten" werden. Vor Abschluss des Verfahrens könne der Justizminister allenfalls dem Landtagspräsidenten „zur Unterrichtung des Ältestenrats einen Zwischenbericht geben". Präsident Georg Stang (CSU) nahm diese Anregung auf und bat die Abgeordneten, „alle Anfragen, die sich auf den Fall Auerbach und auf das Landesentschädigungsamt beziehen, zunächst einmal zurückzustellen". Sobald der Bericht des Justizministers vorliege, werde er ihn in Druck geben und an alle Mitglieder des Landtags verteilen. Auch als Müller ihm den Bericht sofort aushändigte, versuchte Stang eine Verzögerung zu erreichen, indem er ankündigte, den Bericht vor der Drucklegung zunächst dem Ältestenrat zur Kenntnis zu bringen. Der sich dagegen regende Widerspruch wurde im Plenum mit Mehrheit überstimmt.[221] Haußleiter warf der Regierung daraufhin gegenüber der Presse „Vernebelung" vor. Im Ältestenrat rechtfertigte er sich für diesen Vorwurf, indem er darauf hinwies, dass „dieser Vorgang etwas durchaus Sensationelles an sich hat und nicht mehr eine theoretische Diskussion über Methoden innerhalb der Justiz ist, sondern in der Tat ein erstaunlich politischer Vorgang – wenn der Ministerpräsident gegen den Justizminister so demonstrativ einen anderen Standpunkt vertritt".[222]

Müller traf nun die falsche Entscheidung, indem er seinen Bericht, den er im Landtag nicht hatte vortragen dürfen, an die Presse weitergab. In einem Schreiben an den Ältestenrat protestierte Auerbachs Rechtsanwalt Joseph Panholzer vehement gegen dieses Vorgehen. Auch der Ältestenrat reagierte empört. Vertreter aller Fraktionen fühlten sich vom Justizminister übergangen.[223] Am schärfsten ging jedoch CSU-Fraktionschef Hundhammer mit Müller ins Gericht: Er stellte klar, dass „das Vorgehen des Herrn Ministerpräsidenten in der Fragestunde des Bayerischen Landtags […] sich durchaus im Einklang mit dem Willen der CSU-Fraktion" befunden habe. „Die Fraktion habe die Absicht des Justizministers gekannt, einen solchen Bericht dem Landtag vorzutragen. Sie habe es aber für zweckmäßiger gehalten, daß dies nicht erfolge. Diese Stellungnahme der Fraktion sei auch dem Justizminister bekannt gewesen. Umso unverständlicher sei sein Verhalten im Land-

tag gewesen. Es habe praktisch zu einer offenen Desavouierung des Ministerpräsidenten geführt. Ebenso bedeute es geradezu einen Affront gegenüber dem Landtag, den Bericht der Öffentlichkeit vortragen zu lassen, bevor er im Ausschuß besprochen worden sei. Das Vorgehen der Justizbehörden erinnere an Vorfälle der Nazizeit, wo man Haussuchungen gehalten habe, wo die Presse dann Riesenberichte über gefundene Waffen und belastendes Material aller Art gebracht habe, die ganze Sache aber schließlich im Sande verlaufen sei. Das ist eine Justizpflege, die ein Skandal ist.“ Und an Ehard gerichtet, fügte Hundhammer hinzu: „Deshalb wird es auch die Fraktion der CSU begrüßen, wenn der Herr Ministerpräsident […] Schritte unternimmt, die ihm zweckmäßig erscheinen, um eine Wendung herbeizuführen.“[224]

Hundhammer zur Seite sprang sein früherer Parteifreund Haußleiter, der mit seinen Attacken direkt auf Ministerpräsident Ehard zielte. Er behauptete, dass Auerbach auch schon früher hätte entlassen werden können, da sogar die Militärregierung Auerbach als Belastung gesehen habe. Dies sei jedoch von der Staatsregierung vereitelt worden. Haußleiter forderte Aufklärung darüber, „wer vor zwei Jahren das Ermittlungsverfahren gegen Auerbach verhindert“ hätte. Offensichtlich habe sich Auerbach für unangreifbar gehalten, da er gegen jedes Regierungsmitglied etwas in der Hand hatte, was im Veröffentlichungsfall das Ende der Regierung Ehard bedeutet hätte. Der Ältestenrat ging auf die Vorwürfe nicht näher ein und einigte sich darauf, vorerst auf eine weitere öffentliche Debatte über den Stand der LEA-Ermittlungen zu verzichten und nur intern die Fraktionen zu unterrichten.[225]

Am 9. Januar 1952 informierte Auerbachs Anwalt Panholzer Ministerpräsident Ehard, dass er von den beiden ehemaligen Mitarbeitern Auerbachs, Juda Weißmann und Markus Seibald, die sich nach dessen Verhaftung nach Israel abgesetzt hatten, eidesstattliche Erklärungen erhalten habe, wonach der Justizminister Müller 40000 DM aus dem Etat des Landesentschädigungsamts bzw. der „Sammelstelle“ erhalten habe. Als Ehard daraufhin Müller am 31. Januar 1952 zu einer Aussprache bat, bestritt der Justizminister die Vorwürfe, gab aber zu, 20000 DM von Landesrabbiner Ohrenstein erhalten zu haben, die er zu einem Großteil bereits wieder zurückgezahlt habe. Als Hundhammer diese Vorwürfe bekannt wurden, nahm er die Steilvorlage dankbar an. Hundhammer, der am 19. Juni 1951 zum Landtagspräsidenten gewählt worden war und qua Amt zu absoluter Neutralität und Zurückhaltung im politischen Tagesgeschäft verpflichtet gewesen wäre, bezeichnete es am 18. Februar 1952 vor dem Fraktionsvorstand der CSU „als höchst unerfreulich, wenn vor den Gemeindewahlen oder auch beim Auerbachprozess im Gerichtssaal die Bombe platzt und es heissen würde: ‚Die CSU wurde mit Judengeldern finanziert‘“. Um dies zu vermeiden, müsse man bereit sein, auch die letzte Konsequenz zu ziehen. Konkret sollte das heißen, „dass der Justizminister sein Amt nicht mehr weiter führen kann“. Der Fraktionsvorstand beschloss, die Vorwürfe mit Ministerpräsident Ehard und Justizminister Müller zu klären.[226] Hundhammer kam dem aber zuvor und verlangte von Ehard schriftlich die Entlassung Müllers. Gegen dieses Vorgehen protestierte am 26. Februar 1952 Heinrich Junker im CSU-Fraktionsvorstand. Er sprach sich dafür aus festzustellen, „daß die Fraktionsvorstandschaft im Interesse der Demokratie und der Partei zu einem gegenteiligen Schluß komme als der Landtagspräsident. Erst müsse die interne Prüfung abgeschlossen sein.“ Für diese Prüfung setzte sich der Vorstand auf Vorschlag Max Zillibillers selbst als interner Untersuchungsausschuss ein und beschloss, je einen Vertrauensmann von Hundhammer und Müller hinzuzuziehen. Zillibiller war es auch, der bei dieser Gelegenheit auf eine allgemein um sich greifende „neue Hetze gegen Dr. Müller“ aufmerksam machte.[227] An dieser Hetze beteiligte sich auch der politische Gegner, der aus den Vorwürfen Kapital zu schlagen

suchte. Anton Besold, Bundestagsabgeordneter und Generalsekretär der BP, machte sie am 27. März 1952 in einer Wahlkampfveranstaltung kurz vor den bayerischen Kommunalwahlen publik. Müller reagierte prompt und erwirkte eine einstweilige Verfügung gegen Besold, da der begründete Verdacht bestehe, dass das belastende Material durch die BP erkauft worden sei. Kurze Zeit später war es wiederum Hundhammer, der neues Öl ins Feuer goss. Obwohl Fraktionsvorstand und Landesvorstand der CSU absolute Vertraulichkeit im Hinblick auf die Vorwürfe gegen den Justizminister beschlossen hatten, veranstaltete der Landtagspräsident am 4. April 1952 eine Pressekonferenz, auf der er nach einer einseitig gefärbten Darstellung der Sachverhalte Müller erstmals öffentlich zum Rücktritt aufforderte.[228]

Nun musste auch die CSU-Fraktion offiziell informiert werden. Am 5. April 1952 gab ihr Ministerpräsident Ehard einen ausführlichen Bericht über die Lage der Dinge. Er wies darauf hin, dass Ohrenstein zum Zeitpunkt der Geldübergabe in der ersten Jahreshälfte 1950 in keinerlei Verdacht gestanden hatte, in die Affäre Auerbach verwickelt zu sein. Außerdem habe Ohrenstein auch anderen Politikern wie BP-Chef Baumgartner oder Flüchtlingsstaatssekretär Wolfgang Jaenicke (ohne Mandat) finanzielle Unterstützung gewährt. Ehard beschwerte sich darüber, dass die Presse Hundhammer als „honorige[n] Mann" feiere, der für Aufklärung sorge, während „der Ministerpräsident der Schweinehund" sei. Er, Ehard, habe aber erst Anfang des Jahres von der ganzen Sache erfahren. Er forderte die Fraktion auf zu prüfen, ob die Vorwürfe gegen Müller so schwerwiegend seien, dass er zurücktreten müsse, wie es Hundhammer verlange. Ehard gab zu bedenken, dass in diesem Fall in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen würde, der Ministerpräsident wolle die Auerbach-Affäre „verschleiern und die Sache abdämpfen". Gegen die Stimme Hundhammers verabschiedete die Fraktion daraufhin eine Resolution, wonach der zu dieser Zeit bekannte Tatbestand „keinen Anlaß bietet zu Maßnahmen gegen den bayerischen Justizminister, insbesondere zur Forderung seines Rücktritts".[229]

Damit war Hundhammers Vorstoß zunächst gescheitert. Ja mehr noch, sowohl CSU-Fraktion als auch CSU-Landesvorstand gaben jeweils gegen die Stimme Hundhammers Ehrenerklärungen für Müller ab: Sie sprachen ihm das Vertrauen aus, dass er die Wahrheit gesagt habe. Die Staatskanzlei sah sich veranlasst, am 8. April 1952 ein „Weißbuch" mit der Zurückweisung der Vorwürfe gegen Müller zu veröffentlichen.[230] Hundhammer schien sich verkalkuliert zu haben: Die CSU-Fraktion, „die zu der Zeit, in der Hundhammer noch Fraktionsvorsitzender war, ein Instrument darstellte, mit dem er zuverlässig und virtuos spielen konnte, [stand nun] geschlossen gegen den Landtagspräsidenten Hundhammer". Sie kritisierte seine Methoden der gezielten Indiskretionen und privaten Geheimermittlungen.[231] Auch der Ministerrat, in dem die Affäre bis zuletzt nicht thematisiert worden war, hielt am Justizminister fest und forderte von Innenminister Hoegner die Einleitung von Ermittlungen gegen die Macher eines Extrablatts, das unter der Überschrift „‚Stinkbomben um Auerbach'" am 15. April 1952 Stimmung gegen Müller machte.[232]

Doch Hundhammer, dem auch heute noch weite Kreise eine „vorbehaltlose[ ] Anerkennung [seiner] untadeligen moralischen Reputation" gewähren und ihm attestieren, „in keinen nennenswerten Politskandal verwickelt" gewesen zu sein[233], gab nicht auf. In einer gemeinsamen Sitzung von Landtagsfraktion, Landesgruppe im Bundestag und Landesvorstand der CSU rechtfertigte er sich am 21. April 1952, dass er mit den Vorwürfen gegen Müller an die Presse gegangen sei. Er habe es als seine Pflicht empfunden, Auskunft zu geben zu Schriftstücken, die er ohne Aufforderung erhalten habe: „Wenn sie aber kommen, dann kann der Landtagspräsident dazu nicht schweigen.

Ich habe diese Gewissensauffassung." Den Vorwurf, damit nur die ungeliebte Koalition mit der SPD platzen lassen zu wollen, wies er zurück: „Wenn eine Regierung gebildet ist, muß man sie arbeiten lassen, so soll auch diese Regierung ihre vier Jahre arbeiten." An die Adresse von Ministerpräsident Ehard gerichtet, konnte sich Hundhammer aber nicht den Ratschlag verkneifen: „Wer in solchen Dingen irgendwo mit an der Verantwortung trägt, der tut falsch, es vertuschen zu wollen, er tut richtig, dazu beizutragen, daß die Dinge bereinigt werden […]."[234] Ehard wies die Belehrung Hundhammers zurück und warf ihm vor, aus persönlichen Motiven an der Verteidigung Auerbachs und am Sturz Müllers mitzuwirken: „Was haben diese Leute [die Verteidiger Auerbachs] für ein Ziel? Den Justizminister unmöglich zu machen! Ich frage, ist der Landtagspräsident in den Kreis der Verteidiger Auerbachs getreten?" Selbstverständlich müsse sich Müller verantworten, sofern er sich etwas habe zuschulden kommen lassen. Hart kritisierte Ehard Hundhammer jedoch dafür, dass dieser in die Öffentlichkeit und nicht den Weg über das parteiinterne Schiedsgericht gegangen sei, wie es der Satzung der CSU entsprochen hätte. Ehard war außer sich: „Jetzt muß einmal Fraktur gesprochen werden, sonst kommt eine Bereinigung nie zustande. Ich habe mich ja lang bemüht, in dieser Partei eine Konsolidierung herbeizuführen. Es hat keine Streitigkeiten gegeben. Jetzt flammt auf einmal dieser Auerbach-Prozeß auf, und die Verteidiger suchen nach der politischen Stinkbombe. Hundhammer hat bei der Pressekonferenz [am 4. April 1952] eine Erklärung abgegeben, die in der Wirkung gelautet hat: Ich, der Mann mit der weißen Weste, habe diese Schweinerei aufgegriffen, und ich habe das dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, und der Ministerpräsident hat versagt. In Wirklichkeit hat Hundhammer die Sache mit dem Ohrenstein-Geld von mir und Müller erfahren." Ehard attestierte Hundhammer, als „Hilfsbote der Verteidigung" aufzutreten, die „mit aller Gewalt den Beweis zu führen [sucht], daß Müller der große Schweinehund ist". Dieses Vorgehen aber schade dem Ansehen Bayerns insgesamt. Ehard empfahl die Einsetzung eines Untersuchungsgremiums der Partei und forderte Hundhammer auf, „von seiner starken Abneigung gegen Müller wegzugehen und objektiv zu urteilen. Das ist besser, als jetzt der Presse wieder alles mögliche zu erklären und stolz darauf zu sein, daß man der allein recht denkende Mann ist. Andere, wenn sie auch nicht auf dieser hohen sittlichen Ebene stehen, haben auch etwas von einer Ehre im Leib." Hundhammer verteidigte sich und wies darauf hin, dass es ihm nur „um die absolute Klarheit in der Führung des Staates" ginge. Doch auch der neue CSU-Fraktionschef Georg Meixner ging Hundhammer scharf an: „Ich halte es für absolut unmöglich, daß solche parteiinternen Dinge an die Öffentlichkeit getragen werden. Der Landtagspräsident täusche sich darüber nicht, die Reaktion im Land draußen ist verheerend für die Partei und für ihn persönlich."[235] Dies war bemerkenswert, da Meixner zum einen dem konservativen Lager um Hundhammer zuzurechnen war und zum anderen bisher stets „mit fränkischer Wendigkeit die Vermittlung in den inneren Auseinandersetzungen" übernommen hatte.[236]

Neue Dynamik war unterdessen in die Vorgänge gekommen, als sich FDP und BP am 9. April 1952 die Rücktrittsforderung Hundhammers zu eigen machten und eine gemeinsame Interpellation zur Abberufung von Justizminister Müller in den Landtag einbrachten. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold ließ Müller gegenüber am Ende einer Plenarsitzung keinen Zweifel daran, dass die Interpellation dessen politisches Ende bedeuten werde: „Du mußt dir mal eins merken, mein Lieber: Elefanten und Rhinozerosse schießt man nicht an, die schießt man ab."[237] Zahllose Gerüchte schwirrten nun durch den Landtag. In einer Aktennotiz des BP-Landesgeschäftsführers Hans Utz für den Parteivorsitzenden Baumgartner hieß es, dass die Pläne zur Ausschaltung Müllers sehr konkret seien: „Nach Mitteilungen aus der SPD will der Högner-Flügel [sic!] zusammen mit Hundhammer Dr. Josef Müller absägen. Dr. Hundhammer

soll dann Innenminister, Högner Justizminister werden und zwar unter Beibehaltung des stellvertretenden Ministerpräsidenten. Ausserdem soll Dr. Müller versuchen Ehard zu schlachten, um selbst Ministerpräsident zu werden."[238]

Die Interpellation von BP und FDP wirkte wie ein Sprengsatz innerhalb der CSU. Fraktionschef Meixner räumte ein, dass man „die Dinge nicht mehr in Händen" habe, sofern „die Besprechung durchgesetzt wird". Ministerpräsident Ehard erklärte am 6. Mai 1952 vor der Fraktion, dass er sich bei der Beantwortung auf den aus der „Dokumentenpublikation der Staatskanzlei" hervorgehenden Sachstand stützen werde. Es sei klar, dass Müller keine „Gelder aus der Sammelstelle bekommen hat, die ja damals noch gar nicht existierte". Er habe von Ohrenstein 20000 DM erhalten und davon im November 1951 15000 DM zurückgezahlt. Das habe auch Müllers Sekretärin Anny Haaser ihm gegenüber bestätigt. Das Geld sei nicht „[f]ür persönliche Zwecke" verwendet worden. „Ich überlasse es dem Landtag zu beurteilen, ob diese Tatsachen ausreichen, eine Entfernung des Justizministers vom Amt vorzunehmen. Ich habe das größte Interesse daran, daß die Dinge restlos geklärt werden. Auf Verdächtigungen hin zu entscheiden[,] kann ich nicht verantworten." Hier liege aber das Hauptproblem: „Die Quellen des Materials [gegen Müller] sind sehr dunkel." Es würde so viel behauptet und verleumdet, dass er nur sagen könne: „Ich glaube überhaupt nichts mehr." Als einzigen Weg, Licht ins Dunkel zu bringen, sah Ehard, den LEA-Untersuchungsausschuss mit der Aufklärung zu betrauen.[239]

Die Aussprache über die Interpellation ließ sich im Landtagsplenum nicht vermeiden. In einer äußerst hitzig geführten Debatte, die zeitweise einem „politischen Dschungelkrieg" glich,[240] gerieten Ehard und Müller am 7. und 8. Mai 1952 unter enormen Druck. Man sparte nicht mit Zitaten aus Dokumenten, die die jeweilige Gegenpartei belasteten. Albrecht Haas (FDP), der die Interpellation begründete, warf der Regierung vor, nichts zur Klärung der Vorwürfe gegen Müller beizutragen. Gleichzeitig hielt er Müller vor, das Gericht im Auerbach-Prozess durch eigene Darstellungen und Publikationen unzulässig zu beeinflussen, sodass der Verdacht „einer gelenkten Justiz" entstehe. Deshalb forderte er die „Entfernung des Herrn Justizministers vom Amt". Müllers Verteidigung übernahm – wie zuvor im Ministerrat vereinbart[241] – Ministerpräsident Ehard. Er räumte ein, dass Müller, sofern er eine verdeckte Spende aus Mitteln der LEA-Sammelstelle tatsächlich angenommen haben sollte, „in seinem Amt schlechthin untragbar" wäre. Ein entsprechender Beweis fehle jedoch. Müller habe 1950 lediglich 20000 DM von Landesrabbiner Ohrenstein „für politische und karitative Zwecke" erhalten, von denen er bereits 15000 DM wieder zurückgezahlt habe. Dies sei wohl kaum „ein politisch so ehrenrühriger Tatbestand […], daß man darauf eine Amtsenthebung gründen will". Zudem habe auch der BP-Vorsitzende Baumgartner von Ohrenstein Geld erhalten. August Geislhöringer (BP) vertrat die gegenteilige Ansicht. Er blieb dabei, dass Müller zurücktreten müsse, wenn er als Justizminister Geld von einem Angeklagten in einem laufenden Verfahren erhalten habe. Sofern er nicht bereit sei, diese Konsequenz zu ziehen, „hätte der Herr Ministerpräsident das tun müssen". Otto Bezold (FDP) erkannte die vertrackte Lage, in der Ehard steckte. Er bezeichnete es als großes „Unglück", dass es dem Landtag durch das fehlende Misstrauensvotum nicht möglich sei, gezielt den beschuldigten Justizminister des Amtes zu entheben. Stattdessen müsse sich der Landtag stets an den Ministerpräsidenten halten – auch auf die Gefahr hin, dass dadurch „eine Erschütterung im Staatsgefüge bewirkt" werde. Seinen abschließend gestellten Antrag, die Antwort des Ministerpräsidenten auf die Interpellation als im Widerspruch zur Landtagsmeinung stehend zu werten, lehnte die Regierungsmehrheit ab.[242]

Anschließend sprachen sich die beiden fraktionslosen Abgeordneten August Haußleiter und Walter Becher in einem eigenen Antrag dafür aus, den LEA-Untersuchungsausschuss ermitteln zu lassen, „ob und in welchem Umfang im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Landesentschädigungsamts und der im Prozeßverfahren gegen Auerbach belasteten Persönlichkeiten Gelder für politische Zwecke geliehen oder vergeben worden sind". Dies wäre der beste Weg, um einer „Selbstabdankung des Parlaments in einer Krise des Staates" vorzubeugen. Und dieses Vorgehen befürwortete auch Ministerpräsident Ehard ganz entschieden: „Ja, meine Damen und Herren, wenn Sie selbst nicht aus dem Parlament die nötige Kraft, die nötige Stärke finden, […] in eine Sache hineinzuleuchten und eine Sache aufzuklären, dann muß ich fragen, wozu haben wir dann die ganze Institution?" Er selbst forderte den bestehenden Untersuchungsausschuss dazu auf, die Vorwürfe gegen Justizminister Müller mit zu klären. Dafür bedürfe es keines neuen Antrags, sondern nur der allgemeinen Zustimmung des Landtags. Tatsächlich wurde der Antrag Haußleiter/Becher zur verdeckten Parteienfinanzierung nicht zur Abstimmung zugelassen. Vizepräsident Georg Hagen (SPD) wies auf die mangelnde Unterstützung des Antrags hin, der nicht von einer Fraktion, sondern nur von einer parlamentarischen Gruppe eingebracht worden sei. Stattdessen stimmte das Plenum für einen Gemeinschaftsantrag von BHE und SPD, der ganz allgemein davon sprach, dass der Untersuchungsausschuss zum Landesentschädigungsamt „die in der Interpellation der BP und der FDP angesprochene Untersuchungsmaterie […] untersuch[en]" solle.[243]

Die Debatte ging jedoch weiter und die Stimmung wurde immer explosiver. Die Situation eskalierte vollends, als Justizminister Müller entgegen seiner Zusicherung im Ministerrat, „dass er sich selbst völlig zurückhalten und nicht sprechen werde",[244] nach Ende der Aussprache das Wort ergriff. Müller dankte zunächst Ministerpräsident Ehard für dessen Verteidigung und kündigte an, sich „nicht feige der Verantwortung entziehen" zu wollen. Er werde sich „nicht hinter die Schranken formalistischer Bestimmungen begeben" und „den Ausschuß ungeachtet aller Bestimmungen bei allen Erklärungen so behandeln, wie man unter Ehrenmännern ein Ehrengericht oder ein Schiedsgericht behandelt". Müller gab zu, dass er von Ohrenstein Geld erhalten hatte, das er „im Rahmen der politischen Tätigkeit eingesetzt" habe und „auch für karitative Zwecke". Er bestritt jedoch, dass er aus antisemitischen Motiven gegen Auerbach vorgegangen sei. Nicht er, sondern die Verteidiger Auerbachs hätten den Prozess „mit einer politische[n] Note" versehen. Eine Beeinflussung des Verfahrens liege ihm völlig fern. Als er sich schließlich selbst als Opfer des Nationalsozialismus darstellte, der im Konzentrationslager gesessen habe, zielte Baumgartner mit einem Zwischenruf auf seine persönliche Integrität: „Herr Minister, ein Gegner ist nicht Abwehroffizier geworden!" Müller reagierte erzürnt und versuchte Baumgartner seinerseits mit Berichten über vertrauliche Telefongespräche zu desavouieren, in denen ihm dieser zur erfolgreichen Vertrauensabstimmung in der CSU-Fraktion gratuliert habe.[245]

Doch Baumgartners Attacke saß. Müller musste in einer Koalitionsbesprechung nicht nur einräumen, dass sein Verhalten in der Plenarsitzung unangemessen gewesen sei. Er hatte sich auch gegen Baumgartners Vorwurf zu verteidigen, den Termin der deutschen Westoffensive an die Alliierten verraten zu haben. Zwar wurde schnell klar, dass diesbezüglich nicht von Landesverrat gesprochen werden könne. In der Fraktion des Koalitionspartners BHE waren die Vorbehalte gegen den Justizminister aber groß. Müller beantragte daraufhin seine eigene Beurlaubung, die Ministerpräsident Ehard sofort genehmigte.[246] Wie der CSU-Fraktionsvorsitzende Meixner am 14. Mai 1952 feststellte, sollte Müller „in Urlaub bleiben[,] bis die Untersuchungen des Ausschusses abgeschlossen sind. Dann erst können wir eine endgültige Entscheidung fällen. In den vor uns

liegenden Wochen wollen wir Handlungsfreiheit und Ruhe.“ Wichtig sei, dass Müller „sich von diesen Dingen fernhält“. Doch Meixner hatte die Rechnung ohne seine eigene Fraktion gemacht. Sie fühlte sich, wie Leonhard Baumeister monierte, schlicht „übergangen“. Der Vorstand hätte die Fraktion früher informieren müssen, dann hätte man sich „gemütlich ausgesprochen und die Sache noch zum Besseren werden können“. Jetzt stehe die Partei in der Kritik und die Abgeordneten würden dafür verantwortlich gemacht. Baumeister wies auf weitere Gerüchte hin. Es sei unerträglich, „daß Knoeringen zum Ministerpräsidenten geschickt worden sein soll um zu erklären, daß Müller zurücktreten müsse“. Ebenfalls inakzeptabel sei es, „wenn Müller sagt, daß er geneigt ist [,] eine andere Partei zu gründen“. Meixner reagierte verletzt und kritisierte seinerseits, dass „aus jeder Fraktionssitzung […] die Dinge an die Öffentlichkeit“ gelangten. Nicht ohne Grund habe Der Spiegel so detailliert berichten können. Josef Donsberger rief seine Kollegen dazu auf, „die Nerven nicht [zu] verlieren“. Erst müsse aufgeklärt, dann entschieden werden. „Wir kommen in eine politisch sehr unangenehme Situation, wenn die Koalitionspartner den Rücktritt Müllers verlangen, wir uns dagegen wehren und dann doch an Müller etwas hängen bleibt.“ Es sei zu überlegen, „ob wir, wenn die 2 Partner den Rücktritt Müllers verlangen, nicht doch nachgeben sollten. Wir sind die Träger einer Weltanschauung und da dreht es sich nicht um Personen.“ Für Josef Piechl gab es noch eine andere Konsequenz aus den Vorgängen: „Wenn wieder ein Ministervorschlag kommt, dann werden wir uns allerdings die Leute genauer anschauen als in der Vergangenheit. Die Leute, die durch uns an die Spitze gestellt werden, müssen auch auf uns Rücksicht nehmen.“ Abschließend erklärte sich die Fraktion gegen die Stimme Hundhammers damit einverstanden, die Untersuchungsergebnisse abzuwarten, um dann über Müller zu entscheiden.[247]

Der mit der Prüfung der Vorwürfe beauftragte LEA-Untersuchungsausschuss konnte indes nicht klären, wie viel Geld Müller genau erhalten hatte, woher es stammte und wofür es verwendet wurde. Denn entgegen seiner Ankündigung, sich nicht der Verantwortung entziehen zu wollen, lieferten Müller und seine Sekretärin im Landtag „ein beschämendes Schauspiel“ und verweigerten die Aussage und die Herausgabe von Unterlagen.[248] Damit hatte Müller einen weiteren entscheidenden Fehler begangen, denn der Untersuchungsausschuss wertete dieses Verhalten als unberechtigte Zeugnisverweigerung und verhängte gegen Müller eine Ordnungsstrafe über 500 DM. Nun war klar, dass eine Rückkehr Müllers in das Amt des Justizministers „nicht mehr möglich“ war, da die unzulässige Zeugnisverweigerung als Schuldeingeständnis angesehen wurde.[249]

Ministerpräsident Ehard, der so lange an seinem Justizminister festgehalten hatte, um die alten Grabenkämpfe zwischen Hundhammer und Müller nicht erneut durchschlagen zu lassen[250], forderte Müller am 23. Mai 1952 zum Rücktritt auf. Einen Tag später rechtfertigte sich Ehard vor dem Landesvorstand der CSU für diesen Schritt. Die Interpellation von FDP und BP, so stellte er fest, habe eigentlich ihn als Regierungschef treffen sollen, „ich mußte beinahe mit einem Mißtrauensvotum gegen mich rechnen“. Ehard bestand darauf, alles getan zu haben, um Müller zu schützen und ihm die Gelegenheit zur Rehabilitation bzw. für einen geräuschlosen Abgang zu geben: „Man läßt den Auerbach-Ausschuß und -Prozeß ablaufen, Müller bleibt unterdessen in Urlaub und tritt dann von seinem Posten als Justizminister selber zurück: Das wäre ein guter Abgang gewesen.“ Selbstkritisch gestand Ehard ein, in der ganzen Angelegenheit zu zögerlich gewesen zu sein. „Jetzt aber geht die Sache gegen den Ministerpräsidenten mit all den möglichen Folgen. Augenblicklich haben wir noch freie Hand, demnächst nicht mehr! Wenn es aber zu spät ist: Entweder geben wir im letzten Augenblick dem politischen Druck nach oder wir haben eine Regierungskrise, eine Koa-

litionskrise und stehen womöglich in einigen Wochen vor Landtagsneuwahlen!“ Diese Wahlen könnten jedoch für die CSU verheerend werden. „Einzige Lösungsmöglichkeit: Müller tritt aus eigenem Entschluß zurück noch vor dem nächsten Zusammentritt des Landtags, und zwar weil eine politische Lage entstanden ist, die eine notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Parlament und Justizminister unmöglich macht.“ Müller beugte sich schließlich dem Druck und erklärte am 26. Mai 1952 seinen Rücktritt.[251]

Die Affäre war damit aber noch nicht ausgestanden. Vor dem Landesvorstand der CSU ging Ehard mit beiden Protagonisten der Auseinandersetzung hart ins Gericht. Auf Hundhammer gemünzt, kritisierte er die Mentalität, über Gegner in der eigenen Partei „Material“ zu sammeln, „um im geeigneten Augenblick damit loszuschießen“. Auf der anderen Seite sei Müllers Rolle im Auerbach-Prozess völlig inakzeptabel gewesen: „[…] niemand wird heute die Öffentlichkeit mehr davon überzeugen können, daß der Justizminister bei diesen Besprechungen [mit den Staatsanwälten] nicht einen gewissen politischen Einfluß nehmen konnte.“ Der Generalstaatsanwalt sei von Müller ganz ausgeschaltet worden. Besonders pikant daran sei, dass die Staatsanwaltschaft zunächst lange gegen die Regierung, insbesondere gegen einen hochrangigen Beamten des Finanzministeriums ermittelt habe: „Es fehlte nicht an ziemlich kühnen Entdeckungen und dunklen Andeutungen.“ Dadurch sei der Prozess sehr politisch geworden. Auch das Vorgehen von Polizei und Staatsanwaltschaft sei unrühmlich gewesen. Auerbach sei viel zu lange in Untersuchungshaft geblieben, außerdem habe es Streit zwischen dem Untersuchungsausschuss des Landtags und dem Untersuchungsrichter über eine Vorladung Auerbachs gegeben. Der Untersuchungsrichter lehnte die Vorladung durch den Untersuchungsausschuss ab mit der Begründung, dass die Voruntersuchung noch nicht abgeschlossen sei. „Das brachte die Regierung in eine ganz schiefe Lage und der Regierungschef ist gezwungen, […] Angriffen des Parlaments entgegenzutreten – gegen seine eigene Einsicht.“ Schließlich hätten sich in einer Koalitionsbesprechung am 12. Mai 1952 auch SPD und BHE der Einschätzung angeschlossen, dass Müller politisch nicht mehr tragbar sei. Daraufhin habe er sich entschlossen, den Justizminister zum Rücktritt aufzufordern.[252]

Nachdem der CSU-Landesvorstand Ehards Vorgehen einstimmig gebilligt hatte,[253] informierte der Regierungschef am 27. Mai 1952 auch das Kabinett. Der stellvertretende Ministerpräsident Hoegner und Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) bestätigten, „dass kein anderer Ausweg mehr geblieben sei“. Während Hoegner im Hinblick auf die Einschaltung des Landtags mutmaßte, dass aufgrund des Rücktritts „lediglich eine Mitteilung an den Präsidenten des Landtags“ genüge, hielt Ehard auch in diesem Fall „die Zustimmung des Landtags [für] erforderlich“.[254] Diese erfolgte am 5. Juni 1952 ohne Gegenstimme, immerhin zehn Abgeordnete enthielten sich aber.[255]

Über die Nachfolge im Amt des Justizministers hatte Ehard konkrete Vorstellungen. Besonders wichtig sei, „daß der Mann sich nicht bloß um die Justizfrage kümmert, sondern er soll vielmehr auch politische Erfahrungen haben, zuverlässig auf unserem Boden stehen und mit mir im Kabinett vertrauensvoll zusammenarbeiten, ohne daß von vornherein irgendein Flügel sichtbar wird. Darüber müssen wir jetzt einmal hinwegkommen.“ Dieser Ansicht schloss sich CSU-Fraktionschef Meixner an. In einer Grundsatzrede dankte er Müller im Namen der Fraktion für seine Tätigkeit als Justizminister und gab „dem dringenden Wunsch Ausdruck, dass nunmehr alte Gegensätze überwunden sind“. Die CSU müsse zu alter Einigkeit und Stärke zurückfinden, um sich für die Auseinandersetzungen mit dem politischen Gegner SPD auf Bundesebene zu wappnen. „In dieser so gespannten Lage war Bayern bisher ein Eckpfeiler der Ordnung und Ruhe. Wir haben allen

Grund uns zu besinnen, was wir dem Lande Bayern schuldig sind und seinem christlichen Volk, das uns sein Vertrauen gegeben hat und von uns verantwortungsbewusstes Handeln für das Volkswohl erwartet."[256]

Doch mit dieser beschworenen Eintracht war es rasch wieder vorbei. Anlass war Otto Weinkamm, der von Ehard vorgesehene Kandidat für das Amt des Justizministers. Ehard schilderte den 50-jährigen Augsburger Stadtrechtsrat und früheren BVP-Politiker „als ruhige[n], seriöse[n], charaktervolle[n] Mann, von dem anzunehmen ist, daß er in diesem Amt eine Ruhe herbeiführen wird, die dringend notwendig ist". Weinkamm gehörte zwar der CSU, nicht jedoch dem Landtag an. Entsprechend enttäuscht reagierten Teile der CSU-Fraktion – sie hatten den früheren Justizstaatssekretär Carl Lacherbauer favorisiert. Ehard lehnte Lacherbauer jedoch ab, da dieser bereits einmal von seinem Regierungsamt zurückgetreten war (vgl. Kapitel 7.2.3) und als „Haushaltsreferent" für die Fraktion „besonders schwer zu entbehren" sei. Bei der am 4. Juni 1952 stattfindenden Fraktionssitzung erhielt Weinkamm von 51 abgegebenen Stimmen 35. Neun Zettel lauteten Nein, fünf waren leer geblieben und zwei enthielten den Namen Lacherbauer.[257] Aus Protest gegen die Personalpolitik Ehards sollen zehn Fraktionsmitglieder den Saal vor der Abstimmung über Weinkamm verlassen haben.[258] Bei der am nächsten Tag im Landtag erfolgten Bestätigung als Justizminister erhielt Weinkamm dagegen alle Stimmen der CSU.[259] Lacherbauer indes kehrte der CSU ein Jahr später aufgrund „enttäuschte[r] Karriereerwartungen" den Rücken und wechselte zur BP, wo er dank der Unterstützung Baumgartners zum stellvertretenden Landesvorsitzenden und Fraktionsvorsitzenden aufstieg (vgl. Kapitel 7.4.3).[260]

7.3.3 Rücktritt des Finanzministers Rudolf Zorn 1951

Bei der Kabinettsbildung 1950 war die SPD mit ihrem ursprünglichen Personalvorschlag für das Finanzministerium am Widerstand der CSU gescheitert. Der statt Franz Zdralek (vgl. Kapitel 7.3.1) berufene frühere Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) übernahm jedoch nur die Funktion eines Lückenbüßers, bis seine Partei einen geeigneteren Nachfolger gefunden hatte. Bis dahin nutzte er freilich die Zeit, um mit einem rigiden Sparkurs über 100 Planstellen im Finanzministerium zu streichen. Am 19. Juni 1951 trat er „mit Rücksicht auf seine beruflichen Verpflichtungen" als geschäftsführender Direktor des Bayerischen Sparkassen- und Giroverbands zurück. Gleichzeitig ernannte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) den bisherigen SPD-Fraktionsgeschäftsführer Friedrich Zietsch zum neuen Finanzminister. Der Landtag stimmte der Kabinettsumbildung mit Mehrheit zu.[261]

7.3.4 Widerstand gegen die Auflösung des Verkehrsministeriums 1952

1952 griff der Landtag zum zweiten Mal nach der Abschaffung des Sonderministeriums (vgl. Kapitel 7.2.4) in die Organisationsstruktur der Regierung ein und löste mit dem Verkehrsressort ein weiteres Ministerium auf.[262] Bereits 1948 hatte der WAV-Abgeordnete Max Rief im Haushaltsausschuss einen solchen Schritt gefordert. Seinem Antrag, im Hinblick auf die sich überschneidenden Kompetenzen der Verwaltungseinrichtungen auf bi- bzw. trizonaler Ebene sämtliche Haushaltsmittel für das Verkehrsressort zu streichen, widersprachen jedoch die „Abgeordneten der übrigen Parteien […] auf das energischste". Insbesondere Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) vertrat einen dezidiert föderalistischen Standpunkt. Er erinnerte daran, dass der Landtag es sich in der Weimarer Republik, als „Bayern auch kein eigenes Ministerium mehr gehabt habe, […] nicht habe nehmen lassen, in alle

Verkehrsangelegenheiten hineinzureden und seine eingehenden Vorschläge den höheren Stellen bzw. dem Reichsverkehrsministerium zu unterbreiten. Man solle in Kompetenzangelegenheiten nicht zu ängstlich sein. Der Landtag habe die Aufgabe, im Interesse der Landesbewohner auch auf Verwaltungen Einfluß zu nehmen, die der Staatsregierung nicht unmittelbar unterstehen."[263]

Mit der Gründung der Bundesrepublik war das bayerische Verkehrsministerium 1949 weitgehend überflüssig geworden. Bereits am 28. Februar 1950 befassten sich deshalb die Haushalts- und Verkehrsexperten der CSU-Fraktion mit seiner möglichen Abschaffung. Fraktionschef Alois Hundhammer sprach sich jedoch dagegen aus, diesen Schritt bereits bei den Haushaltsberatungen für das Rechnungsjahr 1949 zu vollziehen. Zum einen sei das Einsparpotenzial gering, zum anderen zähle die CSU „gerade in den Verkehrsbetrieben einen sehr großen Kreis von Parteifreunden", die vor der Landtagswahl 1950 nicht verprellt werden sollten. Die Sitzungsteilnehmer folgten dieser Einschätzung.[264]

Am 18. Juli 1951 beschäftigte sich der Ministerrat in Abwesenheit von Ministerpräsident Hans Ehard erstmals mit der Auflösung des Ressorts. Ministerialdirigent Heinrich Brunner erklärte für das Verkehrsministerium, dass Ehard ihm gegenüber ausdrücklich versichert habe, dass das Verkehrswesen für den Freistaat „von einschneidender Bedeutung" sei. „Diesem Standpunkt würde es widersprechen, wenn man das Verkehrsministerium in Bausch und Bogen aufheben und aufteilen würde. Allenfalls könne es als Anhängsel an ein anderes Ministerium weitergeführt werden." Brunner bat „dringend, von einem überstürzten Beschluss abzusehen. Der Herr Ministerpräsident wolle mit den Beteiligten noch eingehend verhandeln." Davon unbeeindruckt, beschloss der Ministerrat auf Drängen des stellvertretenden Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD), dem Ministerpräsidenten zu empfehlen, dem Landtag die Auflösung des Ministeriums vorzuschlagen. Gleichzeitig hob er Brunners Stelle bis zum Vollzug der Auflösung in Würdigung seiner Verdienste um die Leitung des Ministeriums zum Ministerialdirektor an.[265]

Es dauerte noch bis zum 1. Oktober 1951, ehe Ministerpräsident Ehard dem Landtag den Ministerratsbeschluss zur Auflösung des Verkehrsministeriums übermittelte. Gleichzeitig unterbreitete er einen Gesetzentwurf zur Verteilung der verbleibenden Kompetenzen auf andere Ressorts.[266] Um diesen hatte es zuvor im Kabinett heftigen Streit gegeben. Während ihn Ehard unter Bezugnahme auf Art. 49 Abs. 3 BV für gänzlich überflüssig erachtet und dafür plädiert hatte, es bei einem einfachen Landtagsbeschluss zu belassen, hatte Hoegner mit Verweis auf Art. 77 BV darauf bestanden, dass der Landtag ein eigenes Gesetz verabschieden müsse. Es war einer der wenigen Fälle, in denen sich die beiden Verfassungsväter in Auslegungsfragen direkt duellierten. Interessant dabei ist zu beobachten, dass Ehard vom sozialdemokratischen Justizstaatssekretär Fritz Koch (ohne Mandat), Hoegner aber von Kultusminister Josef Schwalber (CSU) – beide damit also jeweils vom anderen Koalitionspartner – unterstützt wurden.[267] Die grundsätzliche Einigung erfolgte schließlich im Sinne der Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs auf einer gesonderten Koalitionsbesprechung, in der auch festgelegt wurde, die Aufgaben des Verkehrsministeriums möglichst geschlossen auf das Wirtschaftsministerium zu übertragen.[268] Den Streit zwischen Wirtschafts- und Innenministerium um die Zuständigkeit für den Straßenverkehr entschied der Ministerrat am 11. und 18. September 1951 auf Druck Ehards zugunsten des Wirtschaftsministeriums.[269]

Im Landtag regte sich unterdessen weiterhin prinzipieller Widerstand. Insbesondere die BP-Fraktion kämpfte für den Erhalt des Ministeriums und beantragte einen Plenarbeschluss, die

Regierung zu ersuchen, „von der Auflösung des Staatsministeriums für Verkehrsangelegenheiten Abstand zu nehmen“.[270] Doch auch Teile der CSU waren nicht bereit, dem Vorschlag Ehards zu folgen. Insbesondere Berichterstatter Franz Michel versuchte mit Unterstützung der BP und im Widerspruch zur SPD, die Entscheidung hinauszuzögern und setzte im Wirtschaftsausschuss Expertenanhörungen durch. Er argumentierte mit dem Hinweis, „daß die Folgen der Aufhebung des Verkehrsministeriums erheblich sein werden. Man wisse nicht, welche anderen Ministerien folgen werden. Daher sei es geboten, mit der größten Vorsicht zu Werke zu gehen, um sich nicht dem Vorwurf aussetzen zu müssen, man sei leichtfertig und übereilt in die Materie eingestiegen.“ Alle Experten sprachen sich für den Erhalt des Ministeriums und eine starke Lenkungsfunktion der bayerischen Regierung in Verkehrsfragen aus. Schließlich unterlief dem Wirtschaftsausschuss ein peinlicher Verfahrensfehler: Er stimmte zwar mit deutlicher Mehrheit für den Gesetzentwurf der Regierung, lehnte dann aber den Antrag von Ministerpräsident Ehard, einen Landtagsbeschluss zur Auflösung des Verkehrsministeriums herbeiführen zu wollen, mit einer Stimme Mehrheit ab.[271]

Noch energischer als Michel im Wirtschaftsausschuss kämpfte im Rechts- und Verfassungsausschuss der BHE-Abgeordnete Herbert Schier gegen die Auflösung des Ministeriums. Obwohl auch seine Partei der Regierung angehörte, scheute er nicht vor der direkten Konfrontation mit dem im Ausschuss anwesenden Ministerpräsidenten zurück. Schier warf Ehard implizit vor, mit seinem Antrag gegen die Verfassung zu verstoßen, die nun einmal acht Ministerien vorsehe: „Man könne nicht jetzt nach wenigen Jahren eine der tragenden acht Säulen für überflüssig halten; man müsse doch beachten, nach welchen Prinzipien die Verfassung aufgebaut wurde; sie beruhe auf dem Prinzip des Föderalismus, das durch die acht Säulen verwirklicht werde.“ Für Ehard war das ein schwer verdaulicher Affront, schließlich gründete sich sein Selbstverständnis ganz wesentlich auf seine maßgebliche Beteiligung an der Erarbeitung der Verfassung, als deren Hüter er sich auch im Landtag wiederholt positioniert hatte – Ehard dürfte sich vor dem Hintergrund einer etwaigen Berufung Schiers in das Kabinett dann an diesen Angriff erinnert haben (vgl. Kapitel 7.3.5).[272]

In der Plenardebatte am 16. und 17. Juli 1952 warb zunächst Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) für die Auflösung des Ministeriums, da ein solcher Schritt ein Einsparpotenzial von etwa „einer halben Million D-Mark“ durch Wegfall von 50 Prozent der Beamtenstellen beinhalte. Anschließend war es erneut Michel, der vehement für den Erhalt des Verkehrsministeriums kämpfte: „Der Bayerische Landtag“, verkündete er, „ist heute aufgerufen, gleich einem Ärztekollegium darüber zu entscheiden, ob dem Patienten, dem bayerischen Staat, ein Glied abgeschnitten werden soll oder nicht“. Michel äußerte die Überzeugung, dass „die Verkehrsprobleme, die ein Land von dem Ausmaß Bayerns berühren, von Bayern selbst in die Hand genommen werden und einer Lösung zugeführt werden“ müssten. Jede Preisgabe einer institutionellen Zuständigkeit auf staatlicher Verwaltungsebene bedeute eine Schwächung Bayerns im Bund. Bayern, so Michels Fazit, müsse aber, im Gegenteil, gestärkt werden. Unterstützung fand er beim BP-Abgeordneten August Geislhöringer, der in Anbetracht der umfänglichen Zuständigkeiten des Verkehrsministeriums feststellte, dass diese „ein – wie wir annehmen, schon voll ausgelastetes – Wirtschaftsministerium nicht nebenbei, so im Nebenberuf, auch übernehmen kann“. Außerdem bezweifelte er das vom Finanzminister skizzierte Einsparpotenzial, da der Hauptteil des Etats des Verkehrsministeriums „bei Unterbehörden und Außenbehörden“ liege, „und da wird man nichts ersparen können; denn diese Behörden haben auch weiterhin ihre Aufgaben, oder man müßte zugeben, daß sie bisher schon arbeitslos waren“. Auch Geislhöringer schloss mit markigen Worten: „Wir werden aus politischen und ideellen Gründen

gegen die Auflösung des Ministeriums sein, weil wir damit einen Stein herausbrechen sehen aus der Selbständigkeit des bayerischen Staates."[273]

Die BHE-Fraktion hatte in der Zwischenzeit die belastende Situation erkannt, in die sie der aggressive Angriff ihres Abgeordneten Schier im Rechts- und Verfassungsausschuss gegen Ministerpräsident Ehard manövriert hatte. Ihr Vorsitzender Johannes Strosche zog am 17. Juli 1952 deshalb nicht nur die noch anstehende Wortmeldung Schiers zurück, sondern bat Landtagspräsident Hundhammer auch darum, alle in dieser Debatte erfolgenden weiteren „Wortmeldungen der BHE-Abgeordneten als annulliert ansehen zu wollen". Der BHE werde „sich nicht an der Diskussion beteiligen". Strosche hatte Schier einen Maulkorb verpasst, um den Koalitionsfrieden nicht noch stärker zu gefährden. Für die SPD sprach sich Andreas Piehler dafür aus, in Anbetracht der in Zukunft drohenden rückläufigen Steuereinnahmen „energische Sparmaßnahmen durchzuführen" – dies sollte man am besten „freiwillig tun und nicht warten, bis die Not an uns herantritt". Wasser auf die Mühlen der BP war Piehlers Schlussplädoyer für eine einschneidende „Verwaltungsreform" (vgl. Kapitel 10.7). Sie sei das „Dringendste […] was der bayerische Landtag zu erledigen hätte; denn wir gehen an den Verwaltungsausgaben […] allmählich kaputt und Sie [die Abgeordneten der BP] reiten den Föderalismus selber kaputt!" Nachdem Georg Bantele für die BP nochmals einen Frontalangriff auf die Regierung gestartet hatte, die „kein Recht [habe], die Säulen zu stürzen und den Staat zu zerstören", dankte der Vorsitzende der ebenfalls oppositionellen FDP-Fraktion Otto Bezold dem Kabinett für dessen Mut zur Verwaltungsvereinfachung. Diese sei im vorliegenden Fall zwingend nötig, da es sei sehr schwer sei, „den Aufgabenbereich des Ministeriums […] zusammenzukratzen; denn er ist nun einmal so klein, daß er mit dem Aufgabenbereich eines anderen unserer bayerischen Ministerien überhaupt nicht in Vergleich gestellt werden kann". Otto Schedl hob für den Großteil der CSU die Tatsache hervor, dass Bayern durch die Bestimmungen des Grundgesetzes „seit langer Zeit keine Zuständigkeit mehr habe[ ] in all den Fragen, die das Verkehrsministerium betreffen". Abschließend verwahrte sich Ministerpräsident Ehard gegen die Vorwürfe der BP, den Staat zerstören und den Föderalismus aushöhlen zu wollen. Er anerkannte die Tatsache, dass die „Verkehrspolitik eine Lebensnotwendigkeit darstellt". Allerdings könnten die durch das Grundgesetz noch verbleibenden Kompetenzen auf diesem Gebiet genauso gut und billiger vom Wirtschaftsministerium wahrgenommen werden. Es sei besser, „zwei Dinge, die zusammengehören […], zusammen[zu]fasse[n] und das Ganze als das [zu] benenne[n], was es wirklich ist: ein Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr".[274]

Bei der namentlichen Abstimmung votierten von 180 Abgeordneten 111 für und 60 gegen die Auflösung des Verkehrsministeriums. Neun Abgeordnete enthielten sich der Stimme, drei von ihnen gehörten der CSU-Fraktion an. Unter den Nein-Sagern waren neben den Abgeordneten der BP nicht weniger als 21 CSU-Mitglieder – zu ihnen gehörten der frühere Innenminister Willi Ankermüller, der ehemalige Justizstaatssekretär Carl Lacherbauer und auch Landtagspräsident Alois Hundhammer, „der für seine Haltung lauten Beifall der Bayernpartei bekam", sowie zwei Abgeordnete des BHE.[275] Die hier erkennbar werdende Opposition innerhalb der Koalition schmolz bis zur Abstimmung über das „Gesetz über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Verkehrswesens" am 18. September 1952 zusammen. Nun sprachen sich neben der BP-Fraktion lediglich sechs CSU-Abgeordnete gegen das Gesetz aus, das die Kernkompetenzen des früheren Verkehrsministeriums auf das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr und weitere Zuständigkeiten an Finanz- und Innenministerium übertrug. Da die Abstimmung nicht namentlich erfolgte, bleibt unklar, wer auf CSU-Seite dagegen stimmte.[276]

7.3.5 Rücktritt des Flüchtlingsstaatssekretärs Theodor Oberländer 1953

Theodor Oberländer wurde am 6. September 1953 in den Bundestag gewählt und von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) zum Bundesvertriebenenminister berufen, weshalb er von seinem bayerischen Regierungsamt zurücktrat. Bevor der Landtag die Entlassung Oberländers am 24. November 1953 bestätigte und die Ernennung Walter Stains (BHE) zum Nachfolger billigte, entwickelte sich im Plenum eine hitzige Debatte. August Haußleiter (fraktionslos) verlangte Auskunft von Ministerpräsident Hans Ehard, warum er den 37-jährigen Stain und nicht den ursprünglich von der Fraktion des GB/BHE vorgeschlagenen Regensburger Abgeordneten Herbert Schier als neuen Staatssekretär berufen wolle. Haußleiter bezog sich auf Pressemeldungen[277], wonach Ministerpräsident Ehard Schier nicht berücksichtigen könne, „weil gegen ihn Material vorliege". Da Ehard zuvor eine Anfrage von Max Klotz (BP), ob „in der Staatskanzlei und beim Amt für Verfassungsschutz Geheimunterlagen über Abgeordnete des Bayerischen Landtags gesammelt" würden, verneint hatte, übernahm Haußleiter die „Aufklärung" gleich selbst. Er berichtete von der angeblichen Denunziantentätigkeit eines früheren SS-Sturmbannführers, der mittlerweile für den kommunistischen Osten als Agent arbeite. Dieser Mann habe vor der Kandidatenaufstellung zur Landtagswahl 1950 Material gegen den aus Reichenberg (Sudetenland) stammenden Schier gesammelt, um ihn „fertig" zu machen und „zur Strecke" zu bringen. Schier wurde vorgeworfen, Verwandte in der Tschechoslowakei zu haben, die der Kommunistischen Partei angehörten und mit diesen konspirative Nachrichten auszutauschen. Als eigentlichen Hintergrund vermutete Haußleiter indes eine Intrige Oberländers. Dieser habe Schier verhindern wollen, weil er ihn auf dem Weg zu einer angeblich geplanten Vereinigung von CDU und BHE auf Bundesebene als Hindernis wahrnahm. Schier sei „zu sehr sozial orientiert" und „zu kritisch gegenüber der CDU" eingestellt. Deshalb sei auch in „Dunkelkammern der Staatskanzlei" Material gegen Schier gesammelt worden. Nun müssten diese Machenschaften kritisch „beleuchtet" werden.[278]

Ehard ging in seiner Antwort auf die Vorwürfe nicht ein und berief sich auf sein in der Verfassung niedergelegtes Recht, als Ministerpräsident ein Mitglied seiner Regierung nach freier Entscheidung berufen zu können. Dagegen erklärte der Fraktionsvorsitzende des GB/BHE Erich Simmel, dass seine Fraktion ursprünglich zwar Schier vorgeschlagen, dieser aber seine Kandidatur „freiwillig zurückgezogen" habe. Haußleiter warf er vor, sich „in unsachlicher Art" hervortun und „sich interessant […] machen" zu wollen. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold betrachtete das Ganze aus staatspolitischer Perspektive. Er kritisierte die knappe Erklärung Ehards „auf der Ebene des trockenen sachlichen Rechts" und dessen Weigerung, sich zur Nichtberufung Schiers zu äußern. So würden „der Minister und Staatssekretär im Bewußtsein des Volkes zu einem reinen Mitarbeiter des Ministerpräsidenten" degradiert. Ehard begebe sich mit diesem Politikstil „auf eine Linie, die unsere Verfassung nicht will, nämlich die Linie der Präsidialdemokratie". Bezold kündigte an, dass seine Fraktion unter diesen Umständen der Berufung Stains nicht zustimmen könne und sich der Stimme enthalten werde.[279]

Ehard und Simmel hatten in ihren Redebeiträgen nur einen Teil der Wahrheit gesagt. Zunächst hatte es in der GB/BHE-Fraktion um die Nachfolge Oberländers heftige Auseinandersetzungen zwischen dem schlesischen und dem sudetendeutschen Flügel gegeben. Dabei war der aus Schlesien stammende Simmel in einer Kampfabstimmung dem Sudetendeutschen Schier knapp unterlegen. Als der Hinweis auf belastendes „Material" gegen Schier auftauchte, war die Fraktion in Unruhe geraten. Nach einer geheimen Sitzung im Münchner Café Ludwig hatte sie Wirtschaftsstaats-

sekretär Willi Guthsmuths am 2. November 1953 beauftragt, „den Ministerpräsidenten um Herausgabe des ‚Materials' zu bitten". Ein Fünferausschuss sollte es prüfen. Über Herkunft und Inhalt dieses Materials schweigen die Fraktionssitzungsprotokolle, die nur die Ergebnisse der Besprechungen festhalten. Drei Tage später zog Schier seine Kandidatur tatsächlich zurück.[280] Ministerpräsident Ehard unterrichtete die CSU-Fraktion am 4. November 1953 über die Hintergründe seiner Entscheidung. Er habe über Schier zunächst „merkwürdige Mitteilungen" und dann „von einwandfreier Seite wieder Material" erhalten. Ehard machte mit Verweis auf seine Informationen klar, dass er den Kandidaten des GB/BHE niemals in die Regierung berufen werde. Schier sei überzeugter Nationalsozialist und nach seiner Vertreibung Sozialdemokrat, Mitglied des Bürgerblocks, des BHE und der Freimaurerloge in Regensburg geworden. „Wenn man Nationalsozialist war und Demokrat wird[,] ist es gut", stellte Ehard fest. „[…] wenn man aber fünferlei war, ist man nicht zum Vertriebenenstaatssekretär geeignet. Schier kann außerdem nicht zuhören und redet immer an einem vorbei."[281]

Bei der Debatte um die Berufung seines Parteifreundes Stain zum neuen Flüchtlingsstaatssekretär ergriff Schier am 24. November 1953 selbst das Wort. Er gewährte Einblick in die Ränkespiele um seine Kandidatur und zwang Ministerpräsident Ehard so in eine öffentliche Auseinandersetzung. Er habe, erklärte Schier sarkastisch, völlig freiwillig auf die Kandidatur verzichtet, „so wie man ja auch beim Winterhilfswerk ‚freiwillig' gespendet hat". Schier war, sollte das heißen, massiv unter Druck gesetzt worden: Sofern er nicht verzichte, sei „die ganze Koalition gefährdet". Dann griff er Ehard frontal an. „Ich erlaube mir die konkrete Anfrage: Auf Grund welcher Unterlagen oder Überlegungen hat der Ministerpräsident den Entschluß gefaßt oder die Auffassung erarbeitet, daß ich, sagen wir einmal, nicht würdig bin?" Schier warf Ehard vor, „vier Photokopien" mit für ihn belastendem Material über Staatssekretär Guthsmuths an die Fraktion des GB/BHE gegeben zu haben, um ihn zu verhindern. Dieses Material enthalte jedoch nur „Verleumdungen" und „Lügen". Schier vermutete „Agenten" und „V-Männer" dahinter, die „ins Arbeitshaus gehören, damit sie produktive Arbeit leisten". Nicht nur aufgrund dieser Wortwahl machte sich Schier auch vor dem Landtag verdächtig, politisch sehr weit rechts zu stehen. Er gab offen zu, bis 1924 Mitglied der in Österreich und der Tschechoslowakei aktiven Deutschen Nationalsozialistischen Arbeiterpartei (DNSAP) gewesen zu sein. 1949 habe er als Rechtsanwalt für die Witwe des zwei Jahre zuvor in Prag zum Tod verurteilten Regierungspräsidenten des Sudetengaus und SS-Gruppenführers Hans Krebs die Verteidigung im Entnazifizierungsverfahren übernommen. Schier erreichte die Einstufung als „Mitläufer" für diesen „hochberühmten Mann[ ]", der nach seiner Überzeugung „als Kriegsverbrecher unschuldig gehängt worden" war.[282]

Ministerpräsident Ehard trat zum zweiten Mal ans Rednerpult und verwies auf eine vertrauliche Unterredung, die er mit Schier gehabt habe. Inhalte daraus seien in völlig verdrehter Form in der Regensburger Woche publiziert worden, denn nicht er, Ehard, habe gesagt, dass Schier „nicht geeignet" sei, weil er „zu weit links" stehe und „eine tschechische Frau oder tschechische Verwandte" habe, sondern Schier selbst habe dies als Grund für seine Nichtberufung vermutet. Da er, Ehard, niemandem von diesem Gespräch berichtet habe, könne die Information nur von Schier an die Zeitung gelangt sein. „Da werden Sie mir wohl so viel Verständnis entgegenbringen", erklärte Ehard, „daß ein persönliches Vertrauensverhältnis unter diesen Umständen nicht hergestellt werden kann". Schier versuchte sich gegen den Vorwurf der Indiskretion zu verteidigen, bewirkte aber das Gegenteil, als er zugab, „über die Unterredung mit dem Herrn Ministerpräsidenten so gut wie mit niemand geredet" zu haben.[283]

Nach der Debatte wurde Walter Stain bei Stimmenthaltung der Opposition als neuer Staatssekretär vom Landtag bestätigt. Zuvor war Haußleiters Geschäftsordnungsantrag, die Abstimmung als geheime Wahl durchzuführen, aufgrund einer Intervention von Ministerpräsident Ehard und Landtagspräsident Hundhammer abgelehnt worden. Die CSU-Fraktion hatte sich aus der gesamten Debatte herausgehalten und war dem Ministerpräsidenten nicht zu Hilfe gekommen.[284]

7.3.6 Keine Neuwahlen trotz innerkoalitionärer Spannungen und Angriffen der BP

Das koalitionsinterne Verhältnis zwischen CSU und SPD war im Kabinett Ehard III großen Belastungsproben ausgesetzt. Immer wieder kam es nicht nur zu „Meinungsverschiedenheiten", sondern auch zu Kompetenzstreitigkeiten, etwa was die Zuständigkeit für die Energieversorgung anbelangte. Ministerpräsident Hans Ehard betonte deshalb in einer Art Halbzeitbilanz Ende 1952, dass es „stets notwendig" sei, alle Differenzen „innerhalb des Kabinetts auszugleichen". Für das kommende Jahr sei es wichtig, in einigen Punkten eine noch bessere „Koordinierung herbeizuführen".[285] Dies betraf auch das Thema Lehrerbildungsreform. Hierfür hatten beide große Fraktionen 1952 völlig konträre Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht. Die SPD erhielt für ihre Position Unterstützung ausgerechnet bei den Oppositionsfraktionen von FDP und BP. Nachdem die CSU die Bundestagswahlen am 6. September 1953 klar gewonnen und SPD und BP gleichzeitig deutlich verloren hatten, drängten die konservativen Kräfte in der CSU darauf, die Lehrerbildung nun rigoros nach den eigenen Vorstellungen zu ändern (vgl. Kapitel 13.4.6 und 10.5.1). Insbesondere Landtagspräsident Alois Hundhammer und CSU-Fraktionsvorsitzender Georg Meixner hofften, dass die Koalition unter diesen Bedingungen zerbrechen und so der Weg zu Neuwahlen frei werden würde.[286] Die Forderung nach sofortiger Beendigung der Koalition mit der SPD unterstützte auch der frühere CSU-Vorsitzende Josef Müller. Der geschäftsführende CSU-Landesvorstand plädierte am 12. September 1953 für die Vorverlegung der Landtagswahlen, da insbesondere „die jetzige Mandatsstärke der BP […] in keiner Weise mehr der ‚weiß-blauen politischen Realität'" entspreche. Darüber hinaus lud er „die willigen Kräfte der Bayernpartei" ein, „in Zukunft die Arbeit für Bayern und Deutschland in der CSU gemeinsam zu leisten". Gleichzeitig verwahrte er sich dagegen, dass die BP Bedingungen stellte, mit der CSU im Landtag nur dann eine Fraktionsgemeinschaft zu bilden, wenn Ministerpräsident Ehard zurücktrete.[287]

Auf der anderen Seite gerieten Teile der BP ob des schlechten Wahlergebnisses ihrer Partei in Panik. Einige Fraktionsmitglieder überlegten, zur CSU überzutreten. Parteichef Joseph Baumgartner vermutete eine „Schockwirkung", deren Folgen ihn „sehr bestürzt[en]". Ein Abgeordneter sei sogar bei Ministerpräsident Ehard gewesen „mit der Versicherung, er würde noch ca. 10 Abg[eordnete] der BP mitbringen zur CSU". Auch Bundesfinanzminister Fritz Schäffer und Landtagspräsident Hundhammer hätten mittlerweile den Übertritt der BP zur CSU gefordert – umso mehr müsse man aber standhalten: „Ich bin der Meinung, zunächst abwarten, zusammenhalten, keine Erklärungen abgeben und keine Verhandlungen aufnehmen. Je länger wir zuwarten, desto wichtiger werden wir, ohne uns können sie keinen Sozialismus bekämpfen. Wir sind mit 39 Abgeordneten schon noch mit Gewicht vertreten." Alle CSU-Granden, die sich nun zu Wort meldeten, hätten vor allem persönliche Interessen: Ehard wolle Ministerpräsident bleiben, ohne die Koalition aufgeben zu müssen, Müller und Hundhammer dagegen wollten selbst Regierungschef werden und bräuchten dafür ein neues Bündnis. Am Ende seien sie sich dennoch einig: „Alle wollen [die] BP schlucken […]." Um den eigenen Abgeordneten Mut zu machen, wählte Baumgartner ausgerechnet einen Vergleich mit den Nationalsozialisten, wobei unklar bleibt, auf welche Wahl er sich dabei

bezog: Auch die „NSDAP [habe] von 100 Mandaten 88 verloren. Niemand ist es damals eingefallen, auszutreten und sich aufzulösen, nach einem halben Jahr haben sie die Macht angetreten." Die größte Gefahr drohe durch eine Allianz aus Kirche und CSU. „Das schlimmste wäre, wenn einige Abg[eordnete] der BP übertreten sollten." Trotzdem sei eine Zusammenarbeit mit der CSU nach wie vor möglich, wenn Ehard zurückträte und die Koalition mit der SPD beendet würde. Georg Bantele stieß ins gleiche Horn und betonte: „Wenn die BP verschwindet, gehen die 500000 Wähler ins rechtsradikale Lager." Georg Knott war der einzige, der das Bundestagswahlergebnis nüchtern analysierte und daraus Schlüsse für eine programmatische Neuausrichtung der Partei zog: Man müsse nicht nur abwarten, sondern vor allem besser werden: „Unsere Politik mit den Ressentiments muß aufhören, wir dürfen uns selbst nichts vormachen, daß wir sehr stark wären." Als Emil Mergler zugab, dass tatsächlich ein BP-Abgeordneter bei Ehard gewesen sei, „um die ganze Stimmung zu erforschen", reagierte Baumgartner empört. Er verwies darauf, dass sich ein solches Vorgehen „pressemäßig ungeheuer schädigend auf die BP aus[wirke]". Wie ein Inquisitor stellte er anschließend die versammelten 26 Fraktionsmitglieder zur Rede, ob der Betreffende anwesend sei. Niemand meldete sich. Immerhin bestätigten Max Klotz und Johann Höllerer, dass sie von Franz Josef Strauß bzw. Hundhammer angesprochen worden seien. Höllerer räumte ein, er sei daraufhin ins Grübeln gekommen, da ihm der „christliche Kurs" überaus wichtig sei.[288] Am Ende der Sitzung verabschiedete die Fraktion eine Erklärung für die Presse: Man sei „grundsätzlich bereit, an der Schaffung einer gemeinsamen christlichen Front in Bayern mitzuwirken", aber die CSU gefährde dieses Ziel, wenn sie die Koalition mit der SPD fortführe. „Die Bayernpartei, die den Kampf gegen die SPD klarer als der Bayer[ische] Ministerpräsident geführt hat, hat keine Veranlassung, über eine Fusion mit der CSU der neuunterstrichenen Koalitionspolitik Ehards Vorschub zu leisten."[289]

Da die Partner der großen Koalition den Streit um die Lehrerbildung im Januar 1954 auf Eis legten, kam es weder zum Bruch der Regierung noch zu vorgezogenen Neuwahlen.[290] Und nicht nur das: Auch der Abwerbungsversuch der CSU gegenüber der BP hatte Erfolg. Am 16. November 1953 erklärten sechs BP-Abgeordnete ihren Austritt aus der BP-Fraktion: Egid Saukel, Michael Lanzinger, Ludwig Schönecker, Hans Raß, Emil Mergler und Johann Höllerer.[291] Am 24. November 1953 schlossen sie sich der CSU-Fraktion an (vgl. Kapitel 13.4.7).[292] Baumgartner ließ daraufhin die anderen Wackelkandidaten in der Fraktionssitzung vom 18. November 1953 erklären, dass sie diesen Schritt nicht gehen werden: Franz Lippert, Egid Kotschenreuther, Georg Knott, Albert Weggartner und Konrad Frühwald.[293] Doch es half nichts: Auch auf anderen Funktionärsebenen setzte „eine regelrechte Abwanderungswelle" von der BP zur CSU ein. Dies stützte Ehards Strategie, die BP „aufzureiben und aufzusaugen".[294] Nach außen stellte es der Ministerpräsident freilich anders dar. Er wertete die Übertritte als Schritt dazu, „die politische Kluft in einem Bereich zu überwinden, in dem nicht Trennung, sondern Einigkeit und Zusammenhalt herrschen sollten".[295]

So wund geschossen, griff die BP ihre politische Konkurrentin besonders scharf an. Ihre Späher schnüffelten Vertretern der CSU überall hinterher, um echte oder auch nur vermeintliche „Skandale" aufzudecken. Im Zentrum des zielgerichteten Interesses stand Ministerpräsident Ehard. Über ihn wollte der BP-Bezirksverband Staffelstein durch Anfragen bei den Erzbischöflichen Ordinariaten in Bamberg und München herausfinden, ob er „Jahrzehnte aus der kath[olischen] Kirche ausgeschlossen" gewesen sei. Die ausweichenden oder ganz ausbleibenden Antworten wurden als Schuldeingeständnis gewertet. Als auch ein entsprechendes Schreiben an Ehard selbst unbeantwortet blieb, war der Tatbestand für die oberfränkischen BP-Wahlkämpfer erbracht. Sie leiteten das Material an den Parteivorsitzenden Baumgartner weiter, um ihn für seine anstehende Rede beim

Politischen Aschermittwoch 1954 in Vilshofen zu munitionieren. Aus der Presseberichterstattung geht nicht hervor, ob Baumgartner daraus Kapital zu schlagen versuchte,[296] doch dankte ihm der Bezirksverband Staffelstein Anfang März 1954 euphorisch: „Ich habe mich sehr gefreut, dass Sie in Vilshofen von diesem Propagandastoff reichlich und eindeutig Gebrauch gemacht haben und darf sicherlich hoffen, dass in den kath[olischen] Gegenden Frankens der CSU im gleichen Sinne ‚aufgewurzelt' wird."[297] Baumgartner dankte seinerseits für die „aufmerksame[n] Mitteilungen" und übernahm den Vorgang in seine „Sonderakten […], damit wir ihn immer sofort zur Hand haben im Bedarfsfalle".[298]

Die Vorwürfe gegen den politischen Gegner zielten mit Vorliebe auf dessen Intimsphäre. Dem früheren Verkehrsminister Michael Helmerich (CSU) warf der BP-Abgeordnete Max Klotz beispielsweise vor, sich laut § 175 des Bürgerlichen Gesetzbuchs („Unzucht zwischen Männern") strafbar gemacht zu haben. Klotz kündigte Baumgartner an, „daß er einen Akt bekommt, daß der ehemalige Verkehrsminister Helmrich [sic!] (CSU) seinerzeit als Minister entlassen wurde wegen homosexueller Betätigung".[299] Klotz machte auf diese Weise im aufziehenden Landtagswahlkampf 1954 Stimmung gegen Helmerich. Dieser erwirkte eine einstweilige Verfügung, die es Klotz verbot zu „behaupten, daß er Unterlagen über die homosexuelle Veranlagung Michael Helmerichs besitzt". In einer Versammlung des CSU-Kreisverbands Vilsbiburg sah sich Helmerich jedoch gezwungen zu betonen, „daß er den von gewissen Männern als Erkennungszeichen benützten Anhänger von einem Amerikaner geschenkt bekommen habe, ohne seine Bedeutung zu kennen". Da die Presse im konservativen Niederbayern die Vorwürfe dankbar aufgriff, hatte Klotz sein Ziel, das Ansehen eines direkten politischen Konkurrenten zu beschädigen, zunächst erreicht.[300] Unmittelbar vor der Landtagswahl informierte Klotz' Rechtsanwalt Kurt Eilles Baumgartner, dass es Landtagspräsident Hundhammer gewesen sei, der Helmerich am 6. Oktober 1954, als ihm Klotz erstmals Homosexualität vorgeworfen hatte, gedrängt habe, Strafanzeige gegen diesen zu stellen. Eilles vertrat die Ansicht, dass Baumgartner diesen Hinweis im Wahlkampf verwenden könne, dass es aber „bei dem vorliegenden Material sehr zweifelhaft ist, ob man Herrn Helmerich überführen kann". Klotz wurde erst 1957 in vierter Instanz wegen übler Nachrede zu 1000 DM Strafe verurteilt.[301] Im Übrigen errang Helmerich trotz der Schmutzkampagne der BP auch 1954 das Direktmandat im Stimmkreis Eggenfelden/Vilsbiburg.

Auch aufgrund solcher Vorgänge sah Ministerpräsident Ehard in der BP keinen potenziellen Partner, sondern den natürlichen Feind der CSU. Vor dem Landesvorstand seiner Partei hatte er deshalb bereits Ende 1953 dafür geworben, im Vorfeld der nächsten Landtagswahl 1954 „eine Koalition [zu] zementieren" – und zwar gegen die BP. Es sei „unklug, Voraussagen über den Ausgang einer Wahl zu machen". Sollte die CSU ohne Koalitionsaussage nur im Vertrauen auf ihre eigene Stärke in den Wahlkampf ziehen, müsste sie damit rechnen, „daß wir mit etwa 80 Mandaten in den Landtag einziehen, aber keine Koalition bestimmen werden können".[302] Für Ehard war erneut ein Zusammengehen mit den Sozialdemokraten denkbar. Schnittmengen gab es in der Sozialpolitik jedoch auch mit dem BHE, in der Wirtschaftspolitik mit der FDP. Alle Parteien strebten im Wahlkampf nach einer Regierungsbeteiligung. Die Spitzenkräfte der SPD, Wilhelm Hoegner und Waldemar von Knoeringen, wollten eine Wiederauflage der großen Koalition nicht ausschließen, diese aber auch nicht um jeden Preis anstreben. In der Frage der Lehrerbildung hatten sie sich inzwischen klar von der CSU distanziert. Dies war auch bei der FDP der Fall, die kulturpolitisch Anlehnung an die SPD suchte. Hier traf sich die SPD auch mit dem BHE, der wie SPD und FDP eine Entkonfessionalisierung anstrebte. Da die SPD diese Frage zu einem Kernthema im Wahlkampf machte

und die CSU strikt bei ihrer Auffassung blieb, kristallisierten sich bereits potenzielle Partner für eine sozialliberale Koalition jenseits der CSU heraus. Die BP hatte wiederum ihre Position zur Lehrerbildung im Wahlkampf geändert und trat nun für eine konfessionsgebundene Ausbildung ein. Damit lag sie ganz auf CSU-Linie. Das hinderte sie jedoch nicht daran, einen besonders harten Wahlkampf zu führen – und zwar sowohl gegen die CSU als auch gegen den BHE. Nach der Verbitterung über die Ausbootung bei der Regierungsbildung 1950 wollte sie nun endlich zum Zug kommen – egal in welcher politischen Konstellation.[303] Entschieden war vor der Wahl gar nichts – alle Wettbewerber mussten sich alle Optionen offen halten, um am Ende ihr jeweils wichtigstes Wahlziel, die Übernahme von Regierungsverantwortung, erreichen zu können.

Bemerkenswert erscheint, dass das Kabinett Ehard III zum Schluss versuchte, Wahlwerbung in eigener Sache und unabhängig von den Parteien zu betreiben. So begrüßte der Ministerrat am 26. Oktober 1954 den Vorschlag der Staatskanzlei, eine eigene Wahlnummer der Bayerischen Staatszeitung herauszugeben. Sie sollte in einer um 100000 Exemplare gesteigerten Auflage (130000) eine Woche vor der Landtagswahl erscheinen und die wichtigsten Leistungen der bisherigen Regierung anhand ausführlicher Interviews mit den Staatsministern erläutern. Die Verteilung war als Postwurfsendung geplant, und zwar – wie der Amtschef der Staatskanzlei, Karl Schwend, erläuterte – gezielt „in jenen Stadt- und Landkreisen […], die bei der letzten Landtagswahl eine besonders schwache Wahlbeteiligung, einen auffallend hohen Prozentsatz an Falschstimmen oder eine starke Neigung für radikale Parteien gezeigt haben“. Auch die Erstwähler wurden bedacht, weshalb Schulen und Universitäten bei der Verteilung berücksichtigt werden sollten.[304] Dass die Atmosphäre in der Koalition bis zum Schluss angespannt war, zeigt, dass Ministerpräsident Ehard in der letzten Ministerratssitzung am 7. Dezember 1954 darauf verzichtete, seinen Kabinettsmitgliedern den sonst üblichen Dank auszusprechen. Gleichzeitig äußert sich hierin der Schock über die bereits laufenden Verhandlungen zur Bildung der Viererkoalition gegen die CSU (vgl. Kapitel 7.4.1).[305]

7.4 Kabinett Hoegner II 1954/57

7.4.1 Die Viererkoalition als Gegenentwurf zur Dominanz der CSU

Bei der Landtagswahl vom 28. November 1954 konnte die CSU ihr Ergebnis im Vergleich zu 1950 deutlich verbessern und erreichte 38 Prozent (vorher 27,4). Sie stellte 83 Abgeordnete (vorher 64) und war mit Abstand stärkste Fraktion. Dagegen stagnierte die SPD bei 28,1 Prozent (vorher 28) und 61 Mandaten (vorher 63). Auch die FDP konnte sich nur leicht verbessern und kam auf 7,2 Prozent (vorher 7,1) und 13 Mandate (vorher 12). Der nun als Gesamtdeutscher Block / Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten angetretene GB/BHE (10,2 Prozent, 19 Mandate; vorher 12,3 Prozent, 20 Mandate) und die BP (13,2 Prozent, 28 Mandate; vorher 17,9 Prozent, 39 Mandate) mussten Verluste hinnehmen.[306]

Unter diesen Voraussetzungen rechnete alles mit einer bürgerlichen Koalition unter Führung der CSU. Das Wahlergebnis ließ ihr Spitzenpersonal jedoch zu selbstgewiss werden. Auf der ersten Fraktionssitzung am 6. Dezember 1954 erklärte ihr Vorsitzender Georg Meixner, dass der eigene „Führungsanspruch […] von keiner Seite beziffert und bestritten werden“ könne.[307] Gemeinsam mit Alois Hundhammer glaubte er „als Wortführer des katholisch-konservativen Flügels […] aus einer Position der Stärke heraus den potentiellen Koalitionspartnern die Bedingungen für eine Regierungsbeteiligung diktieren zu können“.[308] Dies betraf vor allem den Bereich der Kulturpoli-

tik, für den BP und GB/BHE bei informellen Vorgesprächen mit Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) ihrerseits weitgehende Zugeständnisse signalisiert hatten. SPD und FDP reagierten hier deutlich reservierter, erklärte Ehard vor der Fraktion. Während Hundhammer sich klar für eine kleine Koalition mit BP und GB/BHE aussprach, mahnte Franz Josef Strauß, seit Juli 1952 stellvertretender CSU-Vorsitzender und seit 1953 Chef der CSU-Landesgruppe im Bundestag, zur Vorsicht: „In jedem grossen Wahlsieg stecken alle Chancen, sowohl zur Festigung des Sieges wie auch zur künftigen Niederlage." Auch er müsse für eine kleine Koalition werben, da der Wahlkampf dezidiert gegen die SPD geführt worden sei und „die BP bei einer Umarmung durch uns den kürzeren ziehen" werde. Trotzdem müsse „mit der SPD in Fühlung geblieben werden, damit den beiden anderen die Zuversicht genommen wird, als ob wir bis zur letzten Möglichkeit erpresst werden könnten". Die Fraktion entschied sich daraufhin gegen eine Gegenstimme (Alfred Euerl), Koalitionsverhandlungen mit BP und GB/BHE aufzunehmen. Zur Verhandlungskommission gehörten Ministerpräsident Ehard als Parteivorsitzender, Fraktionschef Meixner, Joseph Ernst Fürst von Fugger-Glött und Georg Bachmann. Rudolf Eberhard und Franz Josef Strauß sollten als stellvertretende Landesvorsitzende jeweils hinzugezogen werden.[309]

Am nächsten Tag diskutierte die CSU-Fraktion über die Einbindung der BP, deren Zusage als selbstverständlich angenommen wurde. Drei, maximal vier Kabinettsposten sollte sie erhalten, wobei die Unterbringung ihres Vorsitzenden Joseph Baumgartner am schwierigsten erschien. Umstritten war, welcher Ministerposten ihm angeboten werden sollte. Die Überlegungen reichten vom Landwirtschafts- über den Innen- bis zum Finanzminister. Strauß fürchtete Baumgartner als Landwirtschaftsminister am meisten. Der BP-Chef verfüge über große „demagogische Überzeugungskraft". Und nachdem „Ehards grosse Kunst im Regieren mit der langen Leine liegt, ist hier bei Baumgartner die Gefahr gross, dass er uns Wähler wegnimmt". Strauß plädierte für einen Innenminister Baumgartner, da ihm auf diesem Gebiet die nötigen Sachkenntnisse fehlten. Ehard warnte vor Baumgartner als Finanzminister, der sämtliche Verhandlungen mit Bonn zu führen hätte. Eberhard wies „auf die unangenehme Situation angesichts der drängenden Antikoalition" hin. Man müsse den potenziellen Partnern deshalb „etwas besonderes bieten können". Beide in Frage kommende Parteien „interessiere in erster Linie[,] wer untergebracht werden könne; dies sei bei den anderen das Entscheidende vor allen sachlichen Gesprächen". Strauß erinnerte daran, dass es zunächst darum gehen müsse, den GB/BHE zu gewinnen, er habe die „Schlüsselposition". Sobald hier Klarheit bestehe, „ist die BP die Gefangene der Entwicklung". Um die Wunschkoalition nicht zu gefährden, war Hundhammer schließlich sogar bereit, auf ein Ministeramt zu verzichten.[310]

Die Selbstgewissheit der CSU stieß den anderen vier im Landtag vertretenen Parteien sauer auf. Gleichzeitig dauerte die Entscheidung innerhalb der CSU über die Bildung der neuen Regierung vergleichsweise lange. Hinzu kam, dass Ehard als Parteivorsitzender angeschlagen war, über seine Ablösung spekuliert wurde und er nur widerwillig Sondierungsgespräche mit der BP aufgenommen hatte.[311] Nach einer ersten Unterredung mit Ehard, in dem dieser vorerst wenig Begeisterung für die Fortsetzung der großen Koalition gezeigt hatte, nutzte der SPD-Landes- und Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen dieses Abwarten und Auf-sich-selbst-Schauen zu raschem Handeln aus: Aufbauend auf einem Gegenentwurf zum „kulturpolitische[n] Fundamentalismus von Hundhammer und Meixner", zimmerte er die „Viererkoalition" aus SPD, FDP, BP und GB/BHE.[312]

Neben der Aussicht, in der Kulturpolitik einen neuen Kurs einschlagen zu können, war das Bündnis letztlich aus drei Gründen möglich geworden: Zum einen war Knoeringen bereit, große Zuge-

ständnisse in Sach- und Personalfragen an die kleinen Parteien zu machen. Er signalisierte ihnen, dass die SPD im Kabinett zwar die stärkste Kraft wäre, aber nicht die Mehrheit stellen müsste. Er hatte die Idee, wie er in einem Interview mit Heike Bretschneider später formulierte, „‚ein Königreich zu verkaufen, was ich nicht besaß und einfach mehr zu bieten als die CSU'".[313] Zum anderen war es die Gegnerschaft zur CSU, die die neuen Partner zusammenführte. Es ging dabei weniger um eine fundamentale Feindschaft als vielmehr um Symbol- und Machtpolitik: „Wir müßten", forderte Karl Klammt (GB/BHE) „alle dabei sein, die CSU ‚auszuschmieren'. Man müßte beweisen, daß man in Bayern auch ohne die CSU christliche Politik machen kann." Oder, wie es der Bundestagsabgeordnete Wilfried Keller vor der GB/BHE-Fraktion erklärte: „Die Wähler würden es begrüßen, wenn man einmal versuchen würde, die Machtpolitik der CSU zu brechen. Durch Wahlen ist das nicht möglich."[314] Und schließlich trauten die kleinen Parteien der SPD eher als der CSU zu, sie in der Regierung ernst zu nehmen. „In einer Koalition mit der SPD wären wir ein echter Partner", erklärte etwa Georg Bauer (GB/BHE).[315]

Bereits am 8. Dezember 1954 unterzeichneten die vier Parteien eine Koalitionsvereinbarung mit dem Ziel, „eine fortschrittliche, tolerante, soziale und volksverbundene Politik nach den Grundsätzen der christlich-abendländischen Kultur durchzuführen". Grundlage dafür sollten „Sparsamkeit auf allen Gebieten und eine saubere Verwaltung", eine „Vereinfachung der Verwaltung", das unbedingte Festhalten am Föderalismus und die „Verhinderung jeder Benachteiligung Bayerns durch den Bund" sein.[316] In der CSU-Fraktion schlug die Meldung am nächsten Tag wie eine Bombe ein. Man fühlte sich von der BP und insbesondere Baumgartner verraten und verkauft. Der BP-Chef hatte kurz zuvor von der CSU Innen- und Landwirtschaftsminister sowie zwei Staatssekretäre und den stellvertretenden Ministerpräsidenten gefordert. Die CSU-Verhandlungskommission hatte nur einen Ministerposten angeboten, aber weitere Verhandlungen in Aussicht gestellt. Um den Sturz in die Opposition doch noch zu vermeiden, sollte nun im Eiltempo mit GB/BHE und FDP über eine Koalition verhandelt werden – auch unter weitgehenden Zugeständnissen in Fragen der Kulturpolitik und speziell bei der Frage der Lehrerbildung. Es war jedoch zu spät. Am 9. Dezember 1954 lehnten alle anderen Fraktionen Verhandlungen mit der CSU ab.[317]

Aufgrund der völlig disparaten „Sozialstruktur und [der] daraus resultierende[n] gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen dieser vier Parteien" wurde ihr Zusammengehen in der Öffentlichkeit als „Kuriosum der bayerischen Nachkriegsgeschichte" wahrgenommen.[318] Tatsächlich mussten sich vor allem BP und GB/BHE beinahe zwangsläufig spinnefeind sein, hatte die BP doch schon 1948 großtönig die „Entpreußung Bayerns durch ein Rückführungsgesetz" gefordert, das nicht zuletzt auf Flüchtlinge und Evakuierte gemünzt sein sollte. Von den Heimatvertriebenen wurden nur die Sudetendeutschen als stammesverwandt akzeptiert.[319] Und auch im vorangegangenen Wahlkampf hatte die BP Stimmung gegen Flüchtlinge und Vertriebene gemacht. Parteichef Baumgartner spielte dies aber gegenüber dem Landesvorsitzenden des GB/BHE, Willi Guthsmuths, herunter: „‚Wahl ist Wahl. Ich habe vorher darauf aufmerksam gemacht, daß wir uns im Wahlkampf angehen, nachher aber zusammengehen.'" Auch inhaltlich signalisierte Baumgartner Entgegenkommen. So werde er sich etwa gegen die „Landesplanung" nicht sträuben, da sie „für ihn uninteressant" sei. Baumgartner habe, war sich Guthsmuths sicher, „nur Personalwünsche".[320]

Auch SPD und FDP lagen, gerade in ihren wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, weit auseinander. Auf Bundesebene hatten weite Teile der FDP die SPD deshalb mit einem unnachsichtigen Anti-

Marxismus-Kampf überzogen. Nur eine verschwindend geringe Minderheit war dazu bereit, mit den Sozialdemokraten zusammenzuarbeiten. Die Bildung der sozialliberalen Landesregierungen in Württemberg-Baden 1951 und Baden-Württemberg 1952 hatte innerparteilich heftige Proteste ausgelöst. Erst mit der zunehmenden programmatischen Neuausrichtung der SPD und unter dem Druck der von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) ins Spiel gebrachten und die kleinen Parteien benachteiligenden Wahlrechtsänderung auf Bundesebene kam es ab Mitte der 1950er-Jahre von Nordrhein-Westfalen ausgehend zu einer Annäherung zwischen SPD und FDP.[321]

Am 13. Dezember 1954 wählte der Landtag mit 157 von 170 abgegebenen Stimmen den bisherigen Ministerpräsidenten Hans Ehard zum neuen Landtagspräsidenten. 21 Stimmzettel waren leer geblieben und wurden deshalb nicht gezählt. Neun weitere Stimmzettel waren ungültig. Die restlichen Stimmen entfielen auf andere Abgeordnete. Ehard hatte das Amt nicht angestrebt. Erst als ihn Hoegner dazu überredete, ließ er sich wählen – so stellt es jedenfalls Hoegner in seinen Erinnerungen dar. Ehard ersetzte den von der CSU zunächst erneut nominierten Hundhammer, von dem die neue Koalition „Schwierigkeiten" befürchtete, sofern er im Amt bliebe.[322] Während sich SPD und FDP geschlossen für Ehard ausgesprochen hatten, um die Wogen nach der Regierungsbildung zu glätten, standen ihm neben der BP auch Teile des GB/BHE äußerst kritisch gegenüber. Erich Luft, Wirtschaftsexperte der GB/BHE-Fraktion, betonte: „Wir müssen uns darüber klar sein, daß wir den Teufel mit dem Belzebub austreiben. Nach Hundhammer kann man Ehard schlecht beurteilen. E[hard] ist ein sehr gerissener Mann. Er ist schwieriger als Hundhammer." Erwin Pfeffer sprach sich prinzipiell gegen einen Landtagspräsidenten aus den Reihen der Opposition aus, da er „alles versuchen [werde], diese Koalition zum Platzen kommen zu lassen". Um Ausgleich warb dagegen Paul Wüllner, der zu bedenken gab, dass man die „Dinge nicht auf die Spitze treiben" dürfe, da die CSU trotzdem stärkste Kraft im Landtag bleibe.[323] In der CSU-Fraktion hatte Ehard zuvor als Präsidentenkandidat von 77 abgegebenen Stimmen 68 erhalten. Dass er nicht einstimmig nominiert wurde, lag nicht zuletzt daran, dass er bei der Nominierung zugegeben hatte, „von Anfang an die feste Überzeugung gehabt [zu haben], dass man mit der BP nicht koalieren kann".[324] Einige in der Fraktion sahen diese Haltung als Grund für die Ausbootung der CSU bei der Regierungsbildung an.

Die letzte Hürde auf dem Weg zur Macht bildete für die Viererkoalition ausgerechnet die Frage des Ministerpräsidentenkandidaten. Wilhelm Hoegner, den die SPD nominiert hatte, stieß im Regierungslager keineswegs auf ungeteilte Zustimmung. Besonders markant war die Ablehnung seiner Person in der Fraktion des GB/BHE, dessen Gründung er 1950 zusammen mit Knoeringen für überflüssig gehalten und sehr kritisch kommentiert hatte. Auch als Innenminister in der dann folgenden großen Koalition hatte er ihm wenig Verständnis entgegengebracht.[325] Vor dem Hintergrund des geplanten Wahlabkommens des GB/BHE mit der Deutschen Reichspartei hatte er davon gesprochen, dass diese eindeutig rechtsradikal sei. Und schließlich hatte Hoegner es abgelehnt, dem BHE auf den Stimmzetteln zur Landtagswahl den erhofften Listenplatz Nummer vier zuzuteilen.[326] Deshalb galt dem GB/BHE – wie es der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Ernst Riediger formulierte – ein „Ministerpräsident Hoegner" als ganz und gar „unsympathisch". Und Karl Klammt ergänzte: „Gegen Hoegner sträubt sich jeder, aber diese Ressentiments müßte man überwinden." Die alles entscheidende Frage sei, wie ein Bündnis gegen die CSU gelingen könne.[327]

Bei der Wahl zum Ministerpräsidenten am 14. Dezember 1954 erreichte Hoegner 112 von 197 abgegebenen Stimmen. Sein Gegenkandidat Hanns Seidel (CSU) erhielt 82 Stimmen, drei Stimm-

zettel waren leer abgegeben worden. Bei zwei entschuldigten Fehlmeldungen für einen SPD- und einen CSU-Abgeordneten und in Anbetracht der Tatsache, dass der BP-Abgeordnete Josef Reichl zur CSU-Fraktion gewechselt war, hätte Hoegner 118 Stimmen aus dem eigenen Lager erreichen können. Während die BP ihren Mitgliedern die Wahl nach Informationen des GB/BHE freigegeben hatte, wollte Letzterer genauso wie SPD und FDP geschlossen für Hoegner stimmen.[328] Fünf Abgeordnete, unter ihnen Hoegner und Seidel, beteiligten sich nicht an der Abstimmung. Nach seiner Wahl stellte Hoegner sein Kabinett vor und erhielt dafür mit Stimmenmehrheit der Regierungsfraktionen das Plazet des Landtags. Die Abstimmung erfolgte en bloc.[329]

Die SPD stellte zwar mit Hoegner den Ministerpräsidenten und erhielt im Verhältnis zu den anderen die meisten Kabinettsposten (fünf), doch mit ihrem Abgeordneten Friedrich Zietsch im Finanzministerium besetzte sie nur ein Schlüsselressort. Zietsch, der sich klar als Gegner einer zentralistischen Finanzverfassung profiliert hatte, war in den eigenen Reihen nicht unumstritten. Zu oft hatte er sich bereits als Finanzminister der vorigen Regierung gegen ausgabensteigernde Beschlüsse der eigenen Fraktion gesträubt. Er verfügte allerdings über die entscheidenden praktischen Erfahrungen – ebenso wie Fritz Koch, der ohne Landtagsmandat Justizminister wurde. Als Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Akademiker galt er als einer der wichtigsten Vordenker der bayerischen SPD. Die Presse pries seine unabhängige Haltung gegenüber Kabinett und Partei in der zurückliegenden Legislaturperiode. Koch eilte ein so starker „Ruf eines politischen Wunderkindes“ voraus, dass er zeitweilig sogar als Ministerpräsidentenkandidat gehandelt worden war.[330] Zusätzlich entsandte die SPD mit dem Abgeordneten Karl Weishäupl und dem mandatslosen Ernst Vetter die Staatssekretäre in Arbeits- und Innenministerium. Weishäupl hatte als langjähriger Landesgeschäftsführer im Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegsbehinderten und Sozialrentner Deutschlands Erfahrungen in der Sozialarbeit gesammelt und konnte deshalb als Fachmann gelten. Er kam jedoch erst zum Zug, nachdem das vom SPD-Gewerkschaftsflügel unterstützte Landesvorstandsmitglied des DGB Bayern, Max Wönner, von den anderen Parteien abgelehnt worden war. Experte war auch Vetter, der bis zu seiner Berufung in das Kabinett eine Beamtenkarriere als Abteilungsleiter im Innenministerium absolviert und sich als einer der Autoren der neuen Bayerischen Gemeindeordnung einen Namen gemacht hatte.

Die BP erhielt ebenfalls zwei Ministerposten, stellte mit Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner den stellvertretenden Ministerpräsidenten und besetzte mit August Geislhöringer im Innenministerium ein Schlüsselressort. Baumgartner hatte bereits von 1945 bis 1947 das Amt des Landwirtschaftsministers bekleidet. Mit dieser „vollsaftigen Figur[ ]“, wie sich die Süddeutsche Zeitung ausdrückte, kehrte ein Meister „temperamentvoll urwüchsiger Rede“ und einer „speziell bayerischen Publicity-Begabung“ an die Schalthebel der Macht zurück. Auch die Berufung des staturmäßig „kleinste[n] Mann[es] des bayerischen Landtags“ erregte Aufsehen, galt Geislhöringer doch als „unerbittlicher Aufklärer“ in den Untersuchungsausschüssen der zweiten Legislaturperiode.[331] Geislhöringer war bis 1954 stellvertretender Landesvorsitzender und ab 1954 Vorsitzender des Landesausschusses der BP. Beide Minister gehörten auch dem Landtag an. Darüber hinaus übernahmen Kurt Eilles und Joseph Panholzer die Staatssekretärsposten in Justiz- und Finanzministerium. Beide hatten es nicht in den Landtag geschafft. Eilles hatte als Rechtsanwalt den BP-Parteivorsitzenden Baumgartner in zahlreichen Prozessen vertreten und kam aufgrund dieser Vertrauensstellung zu seinem Kabinettsposten. Panholzer galt als „marienfromme[r] altbayerische[r] Patriot[ ]“[332], er hatte sich als Anwalt Philipp Auerbachs einen Namen gemacht (vgl. Kapitel 7.3.2), finanzpolitisch aber noch nicht hervorgetan.

Die FDP kam nur auf zwei Kabinettsmitglieder. Ihr bisheriger Fraktionsvorsitzender Otto Bezold, der in der Presse als „Demokrat reinsten Wassers“ gefeiert wurde, errang jedoch mit dem Wirtschaftsministerium ein Schlüsselressort. Dieses Amt hatte er sich nicht gewünscht – der frühere Amtsgerichtsrat hätte das Justizministerium klar bevorzugt. Er musste jedoch das Wirtschaftsressort übernehmen, um die in der Wirtschaft bestehenden Bedenken gegen eine Koalition seiner Partei mit der SPD zu zerstreuen. Bezold zählte „zu den besten Rednern“ im Landtag und wurde von der Presse nicht zuletzt aufgrund seiner Fähigkeit zur Selbstironie sehr geschätzt. Vor der Landtagswahl 1950 soll er geäußert haben: „Wär‘ ich kein Politiker geworden, wär‘ ich ein vernünftiger Mensch geblieben.“ Der bisherige stellvertretende FDP-Fraktionsvorsitzende Albrecht Haas, der als „besonnener, wohlabwägender Parlamentarier“ galt, leitete die Staatskanzlei und damit das „Nervenzentrum der neuen Koalition“.[333]

Der GB/BHE schickte drei Vertreter an den Kabinettstisch, die alle über ein Landtagsmandat verfügten: Walter Stain wurde Arbeits- und Sozialminister, Willi Guthsmuths und Erich Simmel gingen als Staatssekretäre in das Wirtschafts- bzw. Landwirtschaftsministerium. Stain, der sich in seiner Fraktion gegen den von der SPD gewünschten Bundestagsabgeordneten Wilfried Keller durchgesetzt hatte und als „einer der rechten Flügelleute des BHE“ angesehen wurde, war bereits seit 1953 als Flüchtlingsstaatssekretär Kabinettsmitglied. Ebenfalls über Regierungserfahrung verfügte Guthsmuths, der seinen Staatssekretärsposten seit 1950 innehatte. Simmel hatte als zweiter Bürgermeister von Kronach seit 1948 kommunalpolitische Erfahrungen gesammelt und war seit 1953 Fraktionsvorsitzender des GB/BHE.[334] Ihn hatte es schwer getroffen, dass er sich am 6. Dezember 1954 als Schlesier nicht gegen den sudetendeutschen Flügel in der Fraktion hatte durchsetzen können und den erneuten Vorsitz darin knapp verpasst hatte.[335] Nun sollte er sich „mit der Tatkraft eines ‚preußischen Landnotars‘“ als Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium um die Eingliederung der heimatvertriebenen Landwirte kümmern.[336] Mit der Vergabe der Ministerien war die Fraktion nicht zufrieden, schließlich hätte man als einzige Partei kein Schlüsselressort erhalten. Insbesondere das Staatssekretariat im Landwirtschaftsministerium galt nur als Trostpflaster für den sehr viel wertvolleren, aber nicht erreichbaren Posten des Staatssekretärs im Finanzministerium.[337] Das Ergebnis der Regierungsbildung wurde vom GB/BHE umso mehr als enttäuschend wahrgenommen, als sich die Partei nach der Wahl noch von allen Seiten umworben gefühlt und darauf gebaut hatte, in eine „Schlüsselposition“ gelangt zu sein. Guthsmuths hatte nach der Landtagswahl vergeblich für eine Koalition aus GB/BHE und CSU geworben. Nach seiner Einschätzung war das Entgegenkommen der SPD wenig wert: „Das Arbeitsministerium geben sie uns natürlich gern. Dieses Min[inisterium] ist zu 90 % mit SPD-Leuten durchsetzt. Das Ziel der SPD ist, die Plätze mit dem größtmöglichen politischen Gewicht zu bekommen. Die, in denen sie selbst schon den meisten Einfluß hat, gibt sie gern ab.“ [338]

Das für die Viererkoalition wichtigste Ressort bildete das Kultusministerium. Hier sollte der absolute Schwerpunkt der inhaltlichen Arbeit liegen. Um es von Anfang an aus dem Parteienstreit herauszuhalten, wurde es zwei mandatslosen Fachleuten übertragen: August Rucker, von 1951 bis 1954 Rektor der Technischen Hochschule München, übernahm die Leitung des Ministeriums. Pikant an seiner Berufung war, dass er erst kurze Zeit vor seiner Ernennung aus der CSU ausgetreten war. Hans Meinzolt, der bereits vor 1933 und ab 1945 Beamter und im Kabinett Hoegner I Staatssekretär im Kultusministerium gewesen war, wurde Staatssekretär.[339]

Der Architekt der Viererkoalition, Waldemar von Knoeringen, weigerte sich, in das Kabinett einzutreten. Dies wurde ihm vom späteren Landesvorsitzenden der SPD, Helmut Rothemund, schwer angekreidet: Knoeringen „wollte nicht Ministerpräsident werden, er hätte 1954 anstelle [von] Hoegner die Viererkoalition, die sein Werk war, als Ministerpräsident übernehmen müssen und ich bin heute noch überzeugt, daß die Entwicklung anders gekommen wäre, aber sein Nachteil war, daß er jede Verantwortung im Sinne eines Staatsamtes gescheut hat und das gereicht[e] uns natürlich nicht zum Vorteil".[340] Die anderen Parteien waren dagegen mit ihren (Landes-)Vorsitzenden am Kabinettstisch vertreten: Baumgartner für die BP, Guthsmuths für den GB/BHE und Haas (ab 8. Juli 1956) für die FDP. Dem Landtag gehörten insgesamt zehn von 16 Kabinettsmitgliedern an.

Die Bedeutung ihrer föderalistischen Haltung schätzte die Viererkoalition für ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit als besonders hoch ein. Hier stand vor allem die BP von Anfang an unter kritischer Beobachtung, da sie bei den vorangegangenen Bundes- und Landtagswahlen als entschiedene Gegnerin des Grundgesetzes und der Bundesrepublik aufgetreten war und der CSU damit viele Stimmen gekostet hatte. Ihr Vorsitzender Baumgartner erklärte deshalb bereits am 16. Dezember 1954: „Die Bevölkerung in Bayern muß über alle Parteien hinweg wissen, daß sich in der Vierer-Koalition echte Föderalisten mehrerer Parteien zum Schutze unserer Heimat gegen die Benachteiligung durch den Bund und zur Erhaltung unserer christlichen Kultur auch ohne die CSU zusammengefunden haben […]."[341] In einem Zusatzprotokoll erklärte die BP deshalb, „daß sie nicht daran denkt, einen wilden Bajuwarismus zu betreiben".[342] Trotzdem war es für alle Beteiligten „kein Geheimnis, daß die Viererkoalition auf schwachen Füßen steht", wie es Wenzel Köhler (GB/BHE) ausdrückte.[343] Die Koalitionäre kamen im Sinne der Elitologie zu der Erkenntnis, dass ihr heterogenes Bündnis neben dem eigentlichen Kabinett noch ein „handlungsfähiges Zentrum" als Instrument „politischer Steuerung" brauchte, um „eine ergebnisorientierte Politikgestaltung" sicherzustellen.[344] Zur besseren Abstimmung der Regierungsarbeit wurde deshalb ein Koalitionsausschuss eingesetzt, der – wie Walter Becher Anfang Januar 1955 vor der Fraktion des GB/BHE berichtete – „eine Art ‚Geheimkabinett' werden" sollte, was die CSU sofort für eigene Propagandazwecke aufgriff (vgl. Kapitel 8.3.2). Im Ausschuss, dem neben den vier Fraktionsvorsitzenden auch je ein Kabinettsmitglied der vier Parteien angehörte, war Knoeringen die bestimmende Persönlichkeit. Nach Einschätzung Bechers wollte er „die ganze Sache in der Hand behalten" und „die Initiative ansichreißen [sic!]. Er bereitet sich vor, die anderen sagen ihre Meinung dazu; dadurch übernimmt er automatisch die Führung." Die Fraktionsvorsitzenden sollten die „federführenden Mitgl[ieder] des Ausschusses" sein „und sozusagen den ‚roten Faden' behalten".[345] Der Ausschuss gab sich eine eigene Satzung und bildete für die wichtigsten Fachgebiete Unterausschüsse – für Kultur, Haushalt, Verwaltungsvereinfachung, sozialen Wohnungsbau und Landesentwicklung. An ihren Sitzungen sollten die Mitglieder der jeweiligen Landtagsausschüsse der Koalitionsfraktionen teilnehmen. Außerdem verpflichteten sich die Koalitionäre, „dafür zu sorgen, daß ihre Partner rechtzeitig und vollständig über ihre parlamentarische Tätigkeit und ihre Absichten informiert sind".[346]

7.4.2 Scherbengericht und Neuausrichtung in der CSU

Nach der Regierungsbildung, die die CSU noch bis kurz vor der Wahl Wilhelm Hoegners (SPD) zum Ministerpräsidenten zu verhindern versucht hatte[347], war die politische Atmosphäre vergiftet. Die CSU traf ihre Ausbootung bis ins Mark. Es ging ein Aufschrei der Empörung durch die Partei: Der Landtagsabgeordnete Franz Elsen bezeichnete die Viererkoalition als „‚Volksfrontregierung'", Bundestagsvizepräsident Richard Jaeger verglich ihr Zustandekommen sogar mit der Macht-

übernahme der Nationalsozialisten 1933.[348] Franz Josef Strauß sprach in Bezug auf die BP von „Partisanen Dr. Baumgartners", die er als „Trachten- oder Lederhosen-Föderalisten" verspottete. Für Joseph Baumgartner kamen die Reaktionen der CSU einem beispiellosen „Vernichtungsfeldzug" gleich.[349] Im Ministerrat entschied sich das neue Kabinett jedoch dafür, dass es – statt auf die Verleumdungen einzugehen – „zweckmässiger sei, derartige Angriffe einfach totzuschweigen".[350]

Intern forderte Strauß seine Partei zu einer schonungslosen Aufarbeitung der Ursachen für die verpasste Regierungsbeteiligung auf. Diese liege nicht bei SPD oder BP, sondern allein in den eigenen Reihen. Das müsse man offen erklären, alles andere nehme einem die Öffentlichkeit nicht ab.[351] Der bisherige Ministerpräsident Hans Ehard erhielt innerparteilich den heftigsten Gegenwind. Ihm wurde vorgeworfen, durch ein persönlich gemachtes Koalitionsangebot an die Sozialdemokraten erst die letzten Zweifler in den kleinen Parteien in die Viererkoalition getrieben zu haben. Am 20. Dezember 1954 sah sich deshalb der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen veranlasst, an den neuen Landtagspräsidenten Ehard zu schreiben. Er wollte so „Mißverständnissen und Mißdeutungen" der „dramatischen Spannungen der letzten Wochen" vorbeugen und „eine persönliche Verstimmung" vermeiden. Hintergrund war eine am 9. Dezember 1954 vom Amtschef der Staatskanzlei, Karl Schwend, Knoeringen gegenüber gemachte Andeutung, „daß jetzt [vor dem Hintergrund des Wahlausgangs] der Ministerpräsident [Ehard] die Hände frei habe und daß auch in kulturpolitischen Fragen ein viel weitergehendes Gespräch möglich sei". Dies fasste Knoeringen als verdecktes Koalitionsangebot an seine eigene Partei auf. Er nutzte es sofort, um auf die zögerlichen Kräfte in FDP und GB/BHE Druck auszuüben, der Viererkoalition rasch zuzustimmen, da anderenfalls „auch für die SPD eine neue Lage entstehen könnte". Er teilte ihnen mit, „daß die CSU zu weiteren Verhandlungen auch mit der SPD bereit sei". Doch zu diesem Zeitpunkt habe der GB/BHE die Koalitionsvereinbarung mit der SPD bereits unterzeichnet gehabt. Knoeringen betonte im Schreiben an Ehard, dass die Mitteilung von Schwend in einem „private[n] Gespräch" gefallen sei und „keinerlei Einfluß auf den Gang der Verhandlungen hatte und daß die Entscheidung bereits gefallen war". Er habe „niemals von einem offiziellen Angebot des Ministerpräsidenten Dr. Ehard gesprochen".[352]

Ehard rechtfertigte sich am 8. Januar 1955 vor dem geschäftsführenden Landesvorstand der CSU und setzte zum Gegenangriff an. Er vermutete, dass bereits seit Längerem versucht wurde, ihn sowohl fraktionsintern als auch von Bonn aus als Ministerpräsident und Parteivorsitzender „abzuservieren". Selbst bei der Wahl zum Landtagspräsidenten habe er nicht alle Stimmen der CSU erhalten. „Ich weiß, daß auch Abmachungen mit der BP getroffen worden waren für den Fall, daß ich als Ministerpräsident vorgeschlagen würde, mich nicht zu wählen. Auch mit dem BHE wurden derartige Abmachungen getroffen. Auf diese Weise hätte die Mehrheit für mich als Ministerpräsidenten nicht zustande kommen sollen."[353] Nach dem großen Erfolg bei der Landtagswahl von 1954 sei sich die CSU-Fraktion „zu sicher" gewesen. Der Zugewinn von mehr als zehn Prozent habe sie so übermütig werden lassen, dass sogleich die Presse informiert wurde, dass die Kulturpolitik nun im Sinne der konservativen Kreise durchgesetzt werde.[354] Viele hätten ihm 1950 den Koalitionsabschluss mit der SPD verübelt, allerdings wäre eine andere Lösung aufgrund der Haltung Baumgartners als BP-Vorsitzender unmöglich gewesen. Und auch nach der Landtagswahl 1954 „sei geschrieen worden, jetzt Schluß, nie mehr mit der SPD". Selbst aus Wirtschaftskreisen sei er als Ministerpräsident massiv bedrängt worden, künftig „eine bürgerliche Koalition gegen die SPD" zu verwirklichen. Dabei unterliege man jedoch einer völligen Fehleinschätzung. Die BP sei eben keine „christliche Bruderpartei, von der man annehmen müßte, daß sie durch dick und dünn mit

uns ginge“, sondern „eine Partei wie jede andere“, die im Zweifel nur auf ihren Vorteil bedacht sei. „Bei der SPD habe man immer gewußt, an was man sei.“[355]

Indes waren es Ehards eigene Stärken, die ihm als seine größten Schwächen ausgelegt werden konnten. Er verkörperte wie kein Zweiter „in seinem Handeln und Sein die bayerische Staatstradition“. Die starke Betonung seiner Rolle als Staatsmann ging mit einem sehr geringen Interesse an der alltäglichen Parteiarbeit einher. Er dirigierte die CSU, deren Geschäftsstelle er auch als Parteivorsitzender nie betreten haben soll, aus der Staatskanzlei heraus. Für ihn, urteilt Karl Möckl, zählte allein die „Festlegung auf den Staat und die Autorität“. Eine lebendige Diskussionskultur konnte sich so nicht entwickeln.[356] Den Parteivorsitz hatte er keineswegs angestrebt, sondern eher aus Pflichtgefühl heraus akzeptiert. Für seine Wahl 1949 hatte sich im Vorfeld auch Adenauer eingesetzt, um eine in der Auseinandersetzung mit der BP drohende Spaltung der CSU zu verhindern. Gleichzeitig, betont Karl-Ulrich Gelberg, erkannte Ehard jedoch die Chance, in Bonn seine föderalistische Politik erfolgreicher durchsetzen zu können, wenn er als Ministerpräsident auch das Amt des CSU-Vorsitzenden innehatte.[357]

Nach dem ersten Schock über den völlig unerwarteten Machtverlust analysierten die Spitzengremien der CSU die entstandene Lage und die Schwächen der neu gebildeten Viererkoalition. Gleich zu Beginn machte die Fraktion klar, dass sie in der Auseinandersetzung mit der neuen Regierung nicht bereit war, auch nur eine Position freiwillig zu räumen. Dies war zunächst wortwörtlich zu verstehen, da die CSU alle Versuche scheitern ließ, im Landtagsplenum zu einer neuen Sitzordnung zu gelangen, die es den Regierungsfraktionen ermöglicht hätte, nebeneinander zu sitzen. Die CSU blieb hart und konnte so zumindest optisch einen Keil zwischen die Koalition treiben, da BP und GB/BHE ihre Plätze auch weiterhin rechts von der CSU behielten, während SPD und FDP links von ihr saßen.[358] Landtagspräsident Ehard erwartete einen baldigen Bruch der neuen Regierung. Strauß hielt dies für unwahrscheinlich: „Es wird nicht so leicht sein, wie mancher denkt, die jetzige Koalition zu sprengen.“ Die CSU müsse zuallererst darauf achten, die „Gruppenkämpfe“ in ihren eigenen Reihen zu beenden, wolle man nicht ein „endgültige[s] Scheitern der Union“ riskieren. Als persönliche Konsequenz aus dem Desaster der verpassten Regierungsbeteiligung stellte Ehard das Amt des CSU-Vorsitzenden zur Verfügung. Auch an der Position des Oppositionsführers meldete er keinerlei Interesse an. Er werde sich auf das Amt des Landtagspräsidenten konzentrieren und habe als solcher die Aufgabe, „das Ansehen des Parlaments – soweit es überhaupt möglich sei – zu wahren, vielleicht aber auch die Fäden zu den einzelnen Parteien nicht abreißen zu lassen“. Für die effiziente Arbeit im Parlament unerlässlich sei nun ein „Leiter der Oppositionstätigkeit […], der selbst im Landtag spricht“. Als solchen hatte die CSU-Fraktion bereits am 13. Dezember 1954 den bisherigen Wirtschaftsminister Hanns Seidel, als Vorsitzenden jedoch wie zuvor bereits Georg Meixner gewählt. Strauß machte klare Ansagen, was nun zu tun sei: „Da die jetzige Koalition in die Nahtstelle der Uneinigkeit zwischen Landtag und Bundestag hineinstoßen werde, sei es auch gut, nicht Schäffer als Vorsitzenden zu wählen, solange er Bundesfinanzminister sei.“ Gefragt seien die Wahrnehmung „politische[r] Koordinierungsaufgaben“, die Neugestaltung der „Parteiorganisation“ und die Intensivierung der „Propaganda[tätigkeit]“.[359]

Seidel, der von eher „nachdenkliche[r] Natur“ war und die Gabe hatte, „überparteilich zu denken und zu handeln“,[360] erwiderte auf die Vorschusslorbeeren mit Bescheidenheit. Seine Antwort spiegelt zugleich die inneren Zustände seiner Partei Anfang 1955 wider: „Ich bin ein Mann, der seine Grenzen sehr genau kennt. Wenn dieser Parteivorsitz an mir hängen bleibt, werde ich kein glück-

licher Mann werden. Ich hasse alles, was mit Intrige zusammenhängt. Mir ist am wohlsten, wenn mir viel Arbeit auf den Tisch gelegt wird, die erledigt werden muß. Ich bin mir aber dessen bewußt, daß ich den Bohrversuchen, die an das Schiff gelegt werden, nicht gewachsen bin. Mit den gleichen Waffen wie [Josef] Müller verstehe ich nicht zu kämpfen. Meine Chancen sind nur, durch saubere Arbeit und durch Fleiß Erfolg zu haben."[361] Am 17. Januar 1955 wiederholte er seine Bedenken gegen sich selbst: „Massen zu begeistern, das ist kein großes Kunststück. Massen zum angespannten Zuhören zu bringen, das ist nach meiner Auffassung eine forensische Leistung. Massen zum dröhnenden Beifall zu bringen, das ist sehr viel leichter, als die Menschen zum Denken zu bringen. […] Ich gebe Ihnen ganz unumwunden zu, ich bin kein Mensch, der ein typischer Kontaktmensch ist. Ich bin in jeder Beziehung schwerfällig. Ich habe also eine ganze Reihe von beinahe grundsätzlichen Fehlern für dieses Amt." Die Rolle als Oppositionssprecher traute sich Seidel dagegen zu. Mit Selbstbewusstsein forderte er die Untermauerung seiner Stellung: Die „Fraktion habe ihn aus einem Gefühl des Überschwangs heraus zum Sprecher der Opposition gemacht; er fürchte, etwas voreilig. Ein Sprecher der Opposition, der nicht im Fraktionsvorstand sei, sei ja von vornherein zur Bedeutungslosigkeit verurteilt." Auch zur praktischen Organisation der Oppositionsarbeit hatte er sich bereits konkrete Gedanken gemacht. Er schlug die Aufstellung einer Art Schattenkabinett vor – ein „Arbeitsausschuß", in dem „Leute sind, die die Verhältnisse sehr genau kennen und die sehr genau planen, wie die Opposition abzurollen hat". Details wollte er dem Landesvorstand nicht verraten: „Es bestehe immerhin die Gefahr, daß die Absichten deutlich werden und dann in die Außenwelt getragen werden. Bei einer Opposition spiele [aber] gerade das Überraschungsmoment eine sehr große Rolle." Strauß forderte ihn auf, noch bissiger und schärfer in der politischen Auseinandersetzung zu werden und verwies auf die imponierende Rede, die er vor dem Landesausschuss der CSU am 18. Dezember 1954 in München gehalten habe. Hier hatte Seidel vor allem der BP den Kampf angesagt und „eine harte, eine sehr harte Opposition" im Landtag angekündigt. Die eigene Stärke der CSU werde es ihr ermöglichen, „diese Regierung eines Tages wegzufegen und an ihrer Stelle eine dem bayerischen Volk gemäße hinzustellen". Strauß erkannte jedoch, dass die CSU nur dann reüssieren könnte, wenn sie sich sicher sein durfte, im entscheidenden Augenblick Partner zu finden, die bereit waren, mit ihr eine neue Koalition zu bilden. Deshalb plädierte er für taktische Zurückhaltung am Anfang: „Ich bin der Meinung, daß wir, wenn wir Aussicht haben wollen, vor vier Jahren zum Zug zu kommen und nicht nach vier Jahren noch einmal isoliert werden wollen, zunächst das Gemeinsame mit den Parteien herausstellen und das, was uns von den anderen trennt, in der taktischen Reihenfolge am Ende behandeln müssen, anstatt das Trennende am Anfang hervorzukehren und praktisch jedes Gespräch unmöglich zu machen." Ähnlich strategisch argumentierte der frühere Landtagspräsident und nunmehrige Bundestagsabgeordnete Michael Horlacher: „Man müsse immer parat sein, bei Schwächen in der Regierung die Regierung zu übernehmen. Infolgedessen dürfe man nicht dauernd diese Regierungskoalition so angreifen und die einzelnen Persönlichkeiten herausschießen und verletzen, daß man mit ihnen kein Gespräch mehr führen könne. Die Aufgabe sei zu spekulieren, plötzlich einen Schwächezustand zu entdecken und den dann auszunützen." Meixner forderte, dass sich die CSU keinesfalls den „Sirenengesängen" der neuen Regierung hingeben dürfe. Es dürfe kein „Keil zwischen die Landtagsfraktion und Bundestagsfraktion, zwischen Landespolitik und Bundespolitik" getrieben werden.[362]

Strauß nannte zwei Möglichkeiten für die Regierungsübernahme: entweder eine Koalition mit FDP und GB/BHE oder ein Bündnis mit der SPD unter Ausschaltung der kleinen Parteien. Die SPD könne nicht mehr als widernatürlich gebrandmarkt werden. „Hat Ehard zum Teil die SPD gesellschaftsfähig gemacht, so hat die Bayernpartei den Rest vollbracht." Strauß gab zu erkennen,

dass er selbst Anhänger einer erneuten großen Koalition in Bayern war: „Wenn Ehard nicht vor den Geistern der Partei Angst gehabt hätte, wäre er mit einer Lösung vor die Partei getreten, die eine Patentlösung gewesen wäre; aber er wäre hingerichtet worden.“ Konservative Kräfte in der Fraktion um Hundhammer und Meixner hätten eine Koalition mit den „Sozialisten“ kategorisch ausgeschlossen. Strauß empfahl der Landtagsfraktion, in der Opposition gezielt die Kräfte anzugreifen, mit denen keine Koalition denkbar sei. Damit konnte er nur die BP meinen.[363]

Mindestens ebenso wichtig wie der Aufbau einer schlagkräftigen Opposition im Landtag war jedoch die Arbeit draußen im Land. Hier versuchte die CSU ihre Stellung sowohl organisatorisch auf eine breitere Grundlage zu stellen als auch außerhalb der Partei in der Gesellschaft besser Fuß zu fassen. So beobachtete die Viererkoalition mit wachsender Sorge, dass die CSU im ersten Halbjahr 1955 nicht nur den Kontakt zur katholischen Kirche intensivierte (vgl. Kapitel 13.4.6), sondern auch versuchte, „alle überparteilichen Verbände in die Hand zu bekommen“, wie Paul Wüllner (GB/BHE) berichtete. Dies betraf etwa den Landesfremdenverkehrsverband oder das Bayerische Rote Kreuz.[364]

7.4.3 Fragilität als Dauerzustand: Destabilisierende Faktoren in der Viererkoalition

Im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen gab es während der Amtsperiode der Viererkoalition keine personellen Veränderungen innerhalb der Regierung. Dennoch war das heterogene Bündnis alles andere als stabil. Immer wieder kam es zu Streit und Ausbrüchen wechselseitiger Missgunst. Trotz anderslautenden Absprachen in den Koalitionsvereinbarungen war die Abstimmung unter den Partnern schlecht organisiert. Hinzu kam, dass es in einzelnen Regierungsfraktionen von Anfang an kriselte. Liest man etwa die Sitzungsprotokolle des GB/BHE, wundert man sich, wie das Bündnis überhaupt knapp drei Jahre lang Bestand haben konnte. Hierin häufen sich die Klagen über die mangelhafte Zusammenarbeit und die Disziplinlosigkeit der Kabinettsmitglieder. Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (GB/BHE) drängte wiederholt darauf, „daß man sich über die Zusammenarbeit in der Koalition einmal unterhält, auch über die Zusammenarbeit unserer Kabinettsmitglieder. Sie müßten die Fraktionssitzungen regelmäßig besuchen.“ Im Fokus der Kritik stand sein Parteifreund, Arbeitsminister Walter Stain, der häufig „zu den Kabinettssitzungen zu spät“ kam. Der BP-Fraktionsvorsitzende Carl Lacherbauer fehlte dagegen „fast immer“ im Koalitionsausschuss.[365] Auch zwischen den Koalitionspartnern kam es immer wieder zu Spannungen. So vermerkte ein Mitarbeiter von BP-Chef Joseph Baumgartner, der dem Kabinett als Landwirtschaftsminister und stellvertretender Ministerpräsident angehörte, einen regelrechten Affront von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner bzw. Finanzminister Friedrich Zietsch (beide SPD) gegenüber Baumgartner: Dessen Ministerium sei für Verhandlungen über den Nachtragshaushalt 1956 „überhaupt nicht zu Besprechungen eingeladen“ worden.[366]

Interne Absprachen unter den Koalitionspartnern waren nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der Sitzungen verschiedener Gremien, die unabhängig voneinander tagten, sehr schwierig. Neben dem Ministerrat waren die Sitzungen des Koalitionsausschusses und seiner Unterausschüsse zu beachten. Hinzu kam die Landtagsarbeit mit Sitzungen in Fraktionen, Plenum und Ausschüssen, dazu Ältestenrat und Präsidium sowie die Tagungen der Parteigremien. Ernst Riediger, stellvertretender Fraktionschef des GB/BHE, brachte das Problem an einem Beispiel auf den Punkt: „Der finanzpolitische Koalitionsausschuß tagt meistens Montag nachmittag, der große Koalitionsausschuß Montag vormittag. Meistens sind die Herren am Nachmittag von dem, was am Vormittag bespro-

chen wurde, nicht unterrichtet, so daß keine Übereinstimmung erzielt wird."[367] Ministerpräsident Hoegner sah den Koalitionsausschuss vor allem als nützliches Instrument „zur Bereinigung von Meinungsverschiedenheiten". Dass dies nötig war, zeigt, dass er „jede Woche" daran teilnahm, um „die politischen Tagesfragen" zu besprechen. In seinen Memoiren deutet er an, dass er im Ministerrat sehr häufig von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen musste, um seinen Einfluss aufrecht zu erhalten und die Arbeit der Regierung koordinieren zu können (vgl. Kapitel 6.2).[368] Erstmals war dies am 1. Februar 1955 der Fall, als sich Hoegner bei Innenminister August Geislhöringer (BP) darüber beschwerte, dass dieser öffentlich „die Rückkehr zur Einführung des staatlichen Landrats gefordert habe", was in völligem „Widerspruch zur Politik der vergangenen Jahre [stehe], in denen man die Demokratisierung der Verwaltung durchgeführt habe". In Zukunft sollte der Ministerpräsident stets unterrichtet werden, „sobald Ansichten geäussert werden wollten, die über die Koalitionsvereinbarungen hinaus gingen. Unter keinen Umständen dürfe die neue Regierung irgendwelche Angriffspunkte in dieser Hinsicht bieten."[369] Eine Woche später kritisierte Hoegner Finanzminister Zietsch und Justizstaatssekretär Kurt Eilles (ohne Mandat) für unvorsichtige Äußerungen im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung. Der Ministerpräsident bestand darauf, dass „die Einheitlichkeit der Richtlinien gewahrt bleiben müsse" und machte klar, dass auch „die Finanzpolitik […] zu den Richtlinien des Ministerpräsidenten" gehöre. Er müsse dies erklären, da er „nach der Verfassung nicht auf Aufgaben verzichten dürfe, die ihm von eben dieser Verfassung zugewiesen seien".[370] Innenminister August Geislhöringer (BP), der den Ministerpräsidenten und die Regierung mit zahllosen unüberlegten Bemerkungen – wie etwa über die Unsinnigkeit des Senats – in Bedrängnis brachte, mahnte er, dass er „als Minister in einer anderen Art und Weise sprechen müsse wie früher als Abgeordneter der Opposition".[371]

Der einzige, der diese strukturelle Schwäche der neuen Regierung als Sammelsurium von vier heterogenen Parteien klar erkannt hatte, war wohl Carl Lacherbauer. Um der CSU, der er bis 1953 selbst angehört hatte, die Stirn bieten zu können, schwebte dem BP-Fraktionschef eine Art Einheitspartei oder zumindest eine Fraktionsgemeinschaft vor. Nach dem „amerikanische[n] System" wollte er, „daß jeweils einer immer für vier spricht", um die eigene Stärke und die dringend gebotene Geschlossenheit besser zur Geltung bringen zu können. Doch keine der vier Fraktionen war bereit, auf ihre Eigenständigkeit zu verzichten. So schärfte Walter Becher (GB/BHE) seinen Fraktionskollegen ein, dass etwa bei Pressekonferenzen möglichst alle Fraktionen vertreten sein müssten. Man müsse immer wieder betonen, „daß wir BHE bleiben und nicht in einer Art Super-Fraktion untergehen".[372] Auch der Fraktionsvorsitzende der SPD, Waldemar von Knoeringen, „wehrt[e] sich dagegen" und weigerte sich, aus der Viererkoalition einen „Einheitsbrei" zu machen.[373]

Lacherbauer war es auch, der die Koalition stets auf Angriff gegen die CSU zu polen versuchte. In einem Schreiben an den Parteivorsitzenden Baumgartner berichtete er über eine vertrauliche Unterredung, die er als amtierender Vorsitzender des Koalitionsausschusses mit Ministerpräsident Hoegner gehabt habe. Dabei sei man bezüglich des nach wie vor auf Konfrontation setzenden „Stil[s] der Opposition" zu folgendem Schluss gekommen: „Wir waren uns darüber einig, daß die bisherige loyale Haltung der Koalition gegenüber der Opposition durch mehr Kampfkraft ersetzt werden muß. Vor allem darf die Koalition den Oppositionsführer [Hanns Seidel] nicht mehr heroisieren und glorifizieren." Baumgartner erklärte sich „in allen Punkten einverstanden".[374]

Nach seinem Übertritt zur BP hatte Lacherbauer eine Blitzkarriere gestartet und war zum stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden aufgestiegen. Zu Beginn der vierten Legislaturperiode wurde er

zum Fraktionsvorsitzenden gewählt. Aufgrund seines als selbstherrlich empfundenen Führungsstils regte sich jedoch rasch Unmut gegen ihn. Der Abgeordnete Martin Schweiger beschwerte sich gegenüber Joseph Baumgartner bitterlich. In einem vierseitigen Schreiben ließ er Ende Januar 1955 kein gutes Haar an Lacherbauer: „Die derzeitige Fraktionsführung erschwert nicht nur jede fruchtbare Arbeit, sondern macht sie geradezu unmöglich. Die in den Fraktionssitzungen geleistete Arbeit ist gleich Null. Von Disziplin und gegenseitiger Achtung ist keine Rede. Dementsprechend ist auch der Besuch der Fraktions-, Ausschuß- und Plenarsitzungen. Die größte Schuld, daß es soweit kam, trägt der Fraktionsvorsitzende Dr. Lacherbauer. Juristisches Besserwissen allein genügt nicht um Menschen zu führen, sondern gegenseitig menschliches Verstehen, Herz und Verstand sind unabdingbar, um von einer Führerpersönlichkeit zu sprechen." Die Fraktionsarbeit bestehe zu 80 Prozent darin, „die leeren juristischen Phrasen des ‚scheinbar besten Juristen der Welt' anzuhören." Die angesprochene Eitelkeit und Überheblichkeit Lacherbauers waren allseits bekannt, doch Schweiger beließ es nicht dabei, sondern rückte ihn auch noch in die Nähe des untergegangenen Nationalsozialismus: „‚Der Führer' der Fraktion der Bayernpartei lebt tausend Jahre zu spät und die abgegriffenen Worte ‚Führer befiehl, wir folgen Dir' gehören der Vergangenheit an. Die Leistungen des Herrn Dr. Lacherbauer stehen im krassen Gegensatz zu seinem anmaßenden Gebaren und Auftreten." Besonders zornig machte Schweiger die Entgegnung Lacherbauers auf die Regierungserklärung von Ministerpräsident Hoegner (vgl. Kapitel 8.3.2), die „geradezu schlecht" gewesen sei: „Keiner der Fraktionskollegen hätte sich erlaubt, aus dem Stegreif heraus soviel nichtssagendes Geschwätz von sich zu geben." Den Kernpunkt der Kritik bildete der Vorwurf, dass Lacherbauer nur aus Karrieregründen von der CSU zur BP gewechselt sei: „Die Arbeit Dr. Lacherbauers ist in allem oberflächlich und läßt in allem den Schluss zu, daß er nie im Interesse der Partei und für die Partei arbeitet. Er ist nur zu uns gestoßen, um seine ehrgeizigen Pläne zu verwirklichen, die in die Tat umzusetzen ihm als Mitglied der CSU niemals möglich waren. Nicht nur, daß er auf Grund seiner Überheblichkeit, Arroganz und Unfähigkeit der Menschenführung seinen Staatssekretärsposten verlor [vgl. Kapitel 7.2.3], gelang es ihm weder 1950 noch 1954 Regierungsmitglied zu werden. Von allen Seiten wurde seine Persönlichkeit abgelehnt." Dabei habe sich Lacherbauer geradezu krankhaft darum bemüht, einen solchen Posten zu erhalten und habe nun mit dem Posten des Präsidenten der Landesbodenkreditanstalt abgespeist werden müssen. Das sei ein Schlag ins Gesicht für alle treuen Parteikämpfer, die viel länger im Dienst stünden als er. „Die Rebellen, welche jahrelang in der Bayernpartei und für die Bayernpartei gekämpft haben, lassen sich nicht von einem ehrgeizigen Neuling zur Ordnung rufen." Als Konsequenz forderte Schweiger unmissverständlich die Ablösung Lacherbauers: „Es ist besser ‚ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende'."[375] Baumgartner antwortete unverbindlich. Er stellte Schweiger eine Unterredung in Aussicht, ließ den Zeitpunkt dafür jedoch offen.[376] Ob es sie je gegeben hat, lässt sich aus den Akten nicht eruieren. Lacherbauer blieb indes im Amt – Baumgartner war sich bewusst, dass seine Ablösung nur Wasser auf die Mühlen der CSU gewesen wäre. Dieser Schritt erfolgte erst gut zwei Jahre später, als Lacherbauer infolge einer Diätenaffäre zurücktreten musste.[377]

Lacherbauer sorgte auch bei den anderen Koalitionspartnern für erhebliche Unruhe. So berichtete etwa Wirtschaftsstaatssekretär Guthsmuths vor der GB/BHE-Fraktion: „Es ist noch keine Koalitionsausschußsitzung vergangen, bei der Lacherbauer nicht herumgepoltert hat. Das letzte Mal hat ihm sogar Baumgartner gesagt, er solle Ruhe geben. Ich glaube, daß Lacherbauer die Figur sein wird, die immer auf die CSU provozierend wirken wird."[378] Auch gegenüber Ministerpräsident Hoegner vergriff sich Lacherbauer im Ton. Am 1. August 1955 wandte er sich als selbst ernannter oberster PR-Berater an den Regierungschef: „In meiner Eigenschaft als Vorsitzender der

Bayernpartei-Fraktion erhebe ich schärfsten Protest gegen die Art und Weise der journalistischen Behandlung des sogenannten Sonderleistungsprogramms der bayerischen Staatsregierung." Hintergrund war die in seinen Augen ungenügend große Aufmachung eines Artikels in der Bayerischen Staatszeitung, in dem das Programm „bagatellisiert" werde und neben anderen Bildberichten untergehe. Lacherbauer witterte Ignoranz oder gar Sabotage. „Die Verkündung dieses Programms verträgt überhaupt nichts auf der ersten Seite neben sich! Wer das nicht begreift oder nicht begreifen will, gegen den müssen Konsequenzen gezogen werden." Dies sei auch die einhellige Meinung des Koalitionsausschusses gewesen. Es müsse, so sein Fazit, endlich aufgeräumt werden bei der Staatszeitung.[379] Lacherbauers Kritik am Presseorgan der Regierung entbehrte indes nicht jeglicher Grundlage: Ihr Chefredakteur Josef Hermann Mauerer sollte entlassen werden, als bekannt wurde, dass er unter Pseudonym einen gegen die Staatsregierung gerichteten Artikel im Münchner Merkur veröffentlicht hatte.[380] Aufgrund des ausdrücklichen Wunsches der beiden neuen Verleger der Staatszeitung, Süddeutscher Verlag GmbH und Münchner Zeitungsverlag KG, unterblieb dieser Schritt jedoch. Mauerer wurde erst 1957 abgelöst und wechselte zum Bayerischen Rundfunk.[381]

In seiner Funktion als Fraktionschef versuchte Lacherbauer auch Dominanz gegenüber den von der BP gestellten bzw. benannten Kabinettsmitgliedern zu entfalten. Mit Nachdruck arbeitete er daran, den mandatslosen Kultusminister August Rucker stärker unter Kontrolle zu bringen. Rucker sollte sich regelmäßig mit der BP-Fraktion besprechen, ohne die er schließlich nicht in das Amt gekommen wäre. In einem Schreiben an Baumgartner bestand Lacherbauer darauf, „daß die Kabinettsmitglieder, die unserer Fraktion angehören und von uns präsentiert worden sind, fortlaufend engste Fühlung mit dem Fraktionsvorsitzenden haben und wöchentlich in der Fraktionssitzung der Fraktion zu berichten haben". Rucker müsse zwar nicht jede Woche Rede und Antwort stehen, allerdings „müssen wir doch als präsentationsberechtigte Fraktion von ihm verlangen, daß er in erster Linie mit uns politische Tuchfühlung halten muß". Da auch Baumgartner der Regierung angehörte, schwingt in der Mitteilung des Fraktionsvorsitzenden zumindest indirekt auch eine Spitze gegen den Parteivorsitzenden mit.[382]

Destabilisierend für die Koalition wirkte ferner, dass die kleinen Fraktionen von Anfang an das Gefühl hatten, in der internen wie in der öffentlichen Wahrnehmung zu kurz zu kommen. Besonders der GB/BHE sah sich stets übervorteilt. Wiederholt scheiterten seine Anträge bereits im Koalitionsausschuss am Widerstand der anderen. Kamen sie durch, blieben sie in den Ausschüssen hängen.[383] Seit dem Frühjahr 1955 diskutierte die Fraktion deshalb in kürzer werdenden Abständen, ob es überhaupt noch Sinn habe, in dieser Regierung zu bleiben. Der Abgeordnete Erich Luft sprach am 4. Juli 1955 von einer „tiefe[n] Depression", die sich aus der Erkenntnis ergebe, dass „[d]ie anderen […] nie etwas tun [werden], was zu unseren Gunsten ist". Auch der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Ernst Riedinger beobachtete, dass man von den anderen Fraktionen immer wieder überfahren werde. Für die nächste Sitzung des Koalitionsausschusses verlangte er von Fraktionschef Becher: „Wir müßten einmal die Koalitionsfrage stellen!" Dies blieb jedoch aus Furcht vor den unkalkulierbaren Folgen immer wieder aus. Man wollte den Bruch erst riskieren, wenn davon auszugehen war, dass man im sicheren Hafen einer neuen Koalition landen würde. Deshalb bemühte man sich, den Draht zur CSU nie ganz zu verlieren und sie nicht über Gebühr zu provozieren, was sich Anfang Oktober 1957 bei der Regierungsneubildung auszahlen sollte (vgl. Kapitel 7.4.4 und 7.5).[384] Hinzu kam, dass die Partei durch ihre Krise auf Bundesebene, als Mitte 1955 fast die Hälfte der eigenen Bundestagsabgeordneten die Fraktion verließ und zur CDU/CSU wechselte, entscheidend geschwächt und nur noch mit sich selbst beschäftigt war.[385] Wasser auf die

Mühlen der Koalitionsskeptiker in Bayern goss ausgerechnet die SPD als größte Regierungspartei. Anfang November 1955 äußerte ein Redner auf ihrer Landeskonferenz in Kempten, dass man sich in Anbetracht des Niedergangs des GB/BHE um seine „Konkursmasse […] kümmern müsse". Ministerpräsident Hoegner habe darauf geantwortet, „er könnte mit einem lebenden Mann, mit dem er an einem Tisch sitze, noch nicht über dessen Nachlaß verhandeln". Die GB/BHE-Fraktion protestierte umgehend beim SPD-Landesvorsitzenden Knoeringen, der mit einem Entschuldigungsschreiben antwortete.[386] Im Vorfeld der Bundestagswahl 1957 ging die Fraktion schließlich merklich auf Abstand zur Koalition. Auf Anregung Bechers vermied sie bewusst größere gemeinsame Kundgebungen, um sich alle künftigen Bündnisoptionen offen zu halten.[387]

Auch für die BP hatte die Regierungsbeteiligung nicht nur Vorteile. Im Gegenteil: Sie musste in der Allianz mit drei völlig konträr zu ihr eingestellten Partnern ihre Bayern-Ideologie als Markenkern zurückstellen und für die eigene Klientel schwer vermittelbare Kompromisse schließen. Die CSU hatte das rasch erkannt und die BP ob ihres Identitätsproblems unter Dauerbeschuss genommen.[388] Sehr zupass kam ihr dabei, dass die BP-Fraktion frühzeitig mit einem Maulwurfproblem zu kämpfen hatte, das der CSU ein ideales Einfallstor öffnete. In einem betont sachlich und distanziert gehaltenen Schreiben vom 22. September 1955 teilte Parteichef Baumgartner dem Fraktionsvorsitzenden Lacherbauer mit, dass er von einem Kreisvorsitzenden der BP erfahren habe, dass der CSU-Abgeordnete Franz Sackmann auf einer CSU-Versammlung im oberpfälzischen Nittenau Interna aus dem Koalitionsausschuss zum Besten gegeben habe: „Unter anderem sagte er: ‚Die CSU ist Gott sei Dank in der Lage, eine halbe Stunde nach jeder Koalitionsausschussitzung zu erfahren, was dort gesprochen wurde. Ich kann Ihnen mitteilen, daß dieser Ausschuß und die gesamte Koalition bestimmt nicht mehr von langer Dauer ist.'" Baumgartner hielt die Behauptungen Sackmanns für „so bedeutsam", dass er Lacherbauer dazu aufforderte, sich im Koalitionsausschuss „damit [zu] befassen."[389] Das Problem blieb jedoch bestehen. Am 10. Dezember 1956 unterrichtete Baumgartner Lacherbauer: „Eine in unserer Fraktionssitzung gegebene vertrauliche Information wurde von einem Fraktionskollegen von uns der DPA, dem BHE und dem Abgeordneten [Otto] Schedl [CSU],vertraulich' weitergereicht."[390]

Die CSU nutzte die innere Schwäche der Regierung und griff die Viererkoalition an allen Fronten an. Der Presse spielte sie Informationen zu, dass rund 1000 Mitglieder des GB/BHE zu ihr übertreten werden, was Fraktionschef Becher als „unfreundliche[n] Akt" gegen seine Partei wertete.[391] Aber auch SPD und BP wurden attackiert. Auf einer Sitzung aller Koalitionsfraktionen erläuterten Baumgartner und Knoeringen am 2. Mai 1956 das Vorgehen der CSU: Sie trete an einzelne Abgeordnete, aber auch direkt an den Ministerpräsidenten heran. Knoeringen berichtete, dass die CSU zugunsten einer neuen Regierung sogar auf den Posten des Regierungschefs verzichten wolle. Die SPD stehe aber fest zur Koalition. Knoeringen erklärte, „daß sie von sich aus diese Koalition niemals auch im entferntesten gefährden wird". Der Architekt der Viererkoalition sprach den Partnern Mut zu: „Das gegenseitige Vertrauen ist das Voraussetzen gemeinsamer Arbeit. Ich stelle fest: ich habe noch nie so gern in einem Gremium gearbeitet wie in diesem Koalitionsausschuß, wo es darum geht, sich gegenseitig zu überzeugen und das Gemeinsame zu finden. Das Gemeinsame ist so stark, daß es uns noch lange aneinanderketten kann."[392] In einer Presseerklärung gab Baumgartner bekannt: „Die Bayernpartei hat keine Veranlassung, die Voraussetzungen, die zur Koalitionsbildung geführt haben, zu überprüfen oder gar die Koalition zu kündigen. Dazu bestehen weder sachliche noch persönliche Gründe." Scharf griff er die Abwerbeversuche der CSU gegenüber der BP an: „Der Landesleitung und der Leitung der Fraktion der Bayernpartei sind allein 9 Fälle bekannt,

in denen Angehörigen der Bayernparteifraktion von maßgebenden Persönlichkeiten der CSU ganz konkrete Angebote, meist gleichlautend, zum Teil sogar unter Berufung auf die Landesleitung der CSU, gemacht wurden mit dem eindeutigen Ziele, einzelne Angehörige der Bayernpartei zur Koalitionsuntreue zu verleiten." Weder SPD noch BP seien allerdings auf diese „massiven Lock-Angebote zur Sprengung der Koalition" eingegangen.[393]

Nach den Kommunalwahlen im Frühjahr 1956 verschärfte sich die Krise der BP nochmals. Angesichts ihres mageren Ergebnisses – sie hatte als Regierungspartei nur 7,9 Prozent, die CSU aber 35,1 Prozent erreicht – sorgte sie sich um den Wiedereinzug in den Bundestag 1957, der ihr 1953 nur noch durch die Erringung weniger Direktmandate, nicht jedoch als Partei geglückt war.[394] Erschwerend hinzu kam das 1953 und 1956 geänderte Wahlrecht, das für die Bundestagswahl nur den Parteien Sitz und Stimme im Bundestag einräumte, die bundesweit auf mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen kamen. Als Alternative sollten nicht mehr ein, sondern drei gewonnene Direktmandate ausreichen. Diese Hürden waren für die BP zu hoch. Sie reichte in Absprache mit dem Koalitionsausschuss[395] vor dem Bundesverfassungsgericht Klage gegen § 6 des Bundestagswahlgesetzes ein und forderte die Rückumwandlung der Fünf-Prozent-Hürde auf Bundesebene in eine Fünf-Prozent-Hürde auf Landesebene. Eine Partei wäre demnach nur dann gescheitert, wenn sie es in keinem Bundesland über die Sperrklausel geschafft hätte. Am 23. Januar 1957 lehnten die Karlsruher Richter die Klage ab, um, wie es in der Begründung hieß, aus den Wahlen ein „‚funktionsfähiges Staatsorgan'" hervorgehen lassen zu können und eine Zersplitterung des Parlaments und damit „eine ernste Störung des Verfassungslebens zu verhindern". Die Reaktionen auf das Urteil fielen gemischt aus: CDU/CSU waren zufrieden mit der Lösung, da nur so der „‚Atomisierung des Parteiwesens'" wirksam vorgebeugt werden könne und die „Arbeitsfähigkeit von Regierung und Parlament" gewahrt bleibe. Für die BP war das Urteil eine bittere Niederlage, musste sie nun doch ernsthaft fürchten, bei der im September 1957 anstehenden Bundestagswahl an der Fünf-Prozent-Hürde zu scheitern. BP-Chef Baumgartner reagierte trotzig: „Der Föderalismus hat einen Schlag erlitten. Dieser Schlag wird aber alle Föderalisten aufrütteln. Bonn und Karlsruhe täuschen sich, wenn sie glauben, die heimattreuen Bayern entrechten zu können. Die Fronten sind jetzt klar. […] Der Kampf geht weiter."[396]

Doch aufgrund der eigenen Schwäche musste sich die BP zwangsläufig nach Partnern für Wahlabsprachen umsehen. Die CSU erkannte die prekäre Lage ihrer Konkurrentin und versuchte, sie durch entsprechende Verhandlungsangebote zu einem Austritt aus der Viererkoalition zu bewegen. Wie Ilse Unger zeigt, war es in dieser Situation zuerst Ministerpräsident Hoegner, der es zum Schutz des eigenen fragilen Regierungsbündnisses „für nötig erachtete, die Bayernpartei organisatorisch zu stützen und abzufangen". Als Bundesratspräsident bemühte er sich jedoch vergeblich darum, die Rücknahme der Wahlrechtsänderung durchzusetzen. Die daraufhin erwogenen Wahlbündnisse mit den Sozialdemokraten waren an der Basis der BP nicht zu vermitteln.[397] Andererseits waren auch entsprechende Abkommen mit der CSU höchst umstritten, da diese darauf aus war, die BP über kurz oder lang auszuschalten. Die im Februar 1957 aufgenommenen Verhandlungen scheiterten denn auch wenig überraschend bereits zwei Monate später. Die Parteiführung der BP entschied sich schließlich für eine Allianz mit dem nordrhein-westfälischen Zentrum und zwei in Hannover und Schleswig-Holstein beheimateten Splitterparteien. Gemeinsam gründeten sie die Föderalistische Union (FU).[398]

7.4.4 Der Bruch der Viererkoalition 1957

Am Ende waren die Fliehkräfte in der Koalition und die Anziehungskraft der CSU als stärkster politischer Kraft in Bayern zu groß. Weder BP noch GB/BHE wollten den Sprung in eine neue, CSU-geführte Regierung verpassen. Deshalb waren sie sogar dazu bereit, noch vor dem Ende der Viererkoalition mit der CSU eine Art Koalitionsvereinbarung einzugehen. Der Fraktionsvorsitzende des GB/BHE, Walter Becher, den Rudolf Eberhard (CSU) klar als Teilnehmer dieser Verhandlungen benannte[399], will davon „erst nach Jahren" erfahren haben und schiebt die Verantwortung dafür in seinen Erinnerungen auf den damaligen geschäftsführenden Landesvorsitzenden Willi Guthsmuths.[400] Nach der Bundestagswahl vom 15. September 1957 war es dann nur noch eine Frage von Tagen, bis sich die Regierung von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) in ihre Einzelteile auflöste.

Tatsächlich war die Wahl katastrophal für die Viererkoalition ausgegangen: Während die CSU mit 57,2 Prozent die absolute Mehrheit in Bayern erreichte, kam die SPD auf lediglich 26,4 Prozent. Noch schlechter stand es um die kleinen Parteien: Der GB/BHE konnte 6,8 Prozent verbuchen, die FDP 4,6 Prozent und die BP unter dem Label der FU enttäuschende 3,2 Prozent. Baumgartner erlitt in seinem Stimmkreis Altötting trotz Unterstützung durch die SPD eine deutliche Niederlage gegen einen völlig unbekannten CSU-Kandidaten. Die kleinen Parteien hatten in keinem bayerischen Wahlkreis die Zehnprozentmarke übersprungen, was für den Einzug in den Landtag das entscheidende Kriterium gewesen wäre. So fürchteten sie, bei der Landtagswahl 1958 ebenfalls zu scheitern. Panisch setzten sie alles daran, sich bis dahin neu zu profilieren. Eine Koalition mit der SPD erschien – zumindest für BP und GB/BHE – dafür äußerst hinderlich.[401] Bei der CSU herrschte dagegen große Befriedigung über ihren Wahlsieg. Hanns Seidel erklärte am 20. September 1957 vor der Fraktion, „wir sehen der weiteren Entwicklung mit Gelassenheit entgegen. Wenn nicht alles täuscht, wird es bei den Verlierern zu grossen Spannungen kommen. Wir müssen jetzt schon ein bisschen ins Feuer blasen. Sollte überraschenderweise ein Teil der Koalition ausscheren, so wäre eine neue Situation geschaffen."[402]

Diese Taktik ging sofort auf: Während Teile des GB/BHE und der BP unter Führung des Abgeordneten Martin Schweiger nun im Verborgenen, aber auch ganz offen mit Vertretern der CSU über eine neue Koalition verhandelten[403] und am 27. September 1957 einen Vorvertrag über die Verteilung der Regierungsämter schlossen, versuchten der BP-Vorsitzende Joseph Baumgartner und der seit dem 19. Juni 1957 als Nachfolger Carl Lacherbauers amtierende BP-Fraktionschef Jakob Fischbacher Ministerpräsident Hoegner in Sicherheit zu wiegen. Im Koalitionsausschuss erklärte Baumgartner noch am 30. September 1957, „daß die Bayernpartei treu zur Koalition stehen wird". Während die FDP ebenfalls „Treue zur Koalition" verkündete, hörte sich dies bei Walter Becher für den GB/BHE nicht so eindeutig an: „‚Alle Entscheidungen liegen noch vor uns; im Prinzip stehe man zur Koalition.'" Beinahe rührend liest sich die Erklärung Hoegners, „daß mit ihm niemand verhandelt habe".[404]

Die CSU führte die Verhandlungen ihrerseits, betonte Otto Schedl am 1. Oktober 1957 vor der Fraktion, vorerst „mit dem Ziel […], nur einen Teil der BP-Fraktion herauszulösen und so die Regierung zu stürzen". Gleichzeitig gehe es darum, „die kleinen Parteien in ein anderes Fahrwasser zu bringen, damit sie 1958 von vorneherein nicht mehr mit der SPD paktieren können", ergänzte Rudolf Eberhard. Franz Josef Strauß warb leidenschaftlich dafür, die Chance zu ergreifen, um „den

gegenwärtigen Zustand in Bayern raschestens [zu] beenden". Die Partei müsse die Regierung übernehmen, denn: „Wenn die CSU jetzt die angebotene Hand abweist, so kommt das alte Märchen wieder von der Überheblichkeit der CSU, vom schwarzen Schatten über Bayern usw. Natürlich sind auch Gegengründe da, das Für aber ist stärker."[405] Drei Tage später wurden Eberhard, Schedl und Joseph Ernst Fürst Fugger-Glött als Mitglieder der Verhandlungsdelegation benannt. Eberhard warnte, dass die „Leute", mit denen man sprechen werde, „des höchsten Mißtrauens wert" seien, aber es müsse „jetzt rasch gehen".[406]

Am 4. Oktober 1957 war klar, dass es nicht gelingen würde, Teile aus der BP herauszusprengen. Ganz oder gar nicht, hieß die neue Devise. Einziges Hindernis blieb nun die Person Baumgartners, gegen den Seidel „höchstes Widerstreben" geltend machte. Um aber die historische Chance auf Rückgewinnung der Macht nicht zu verpassen, erteilte die CSU-Fraktion ihrer Delegation Vollmacht zum Abschluss eines Regierungsbündnisses, und zwar „auch dann, wenn Baumgartner geschluckt werden muss".[407] Baumgartner konnte sich dessen allerdings nicht sicher sein. Sein Treuegelöbnis gegenüber Hoegner kam aber wohl vor allem in Anbetracht des „sehr gespannten Verhältnis[ses]" zu Hanns Seidel zustande.[408] Chancen auf einen Ministerposten in einer CSU-geführten Regierung rechnete er sich deshalb kaum aus. Hinzu kam, wie Bernhard Taubenberger herausstellt, dass sich Baumgartner für die Zukunft nicht mit dem „Odium des Vertragsbruchs" umgeben wollte.[409]

Da die BP-Spitze aus diesen Erwägungen heraus zu keiner klaren Entscheidung fähig war, erklärte der GB/BHE-Fraktionsvorsitzende Becher am 7. Oktober 1957 im Koalitionsausschuss, dass ein Großteil seiner Fraktion aus der Koalition ausscheiden wolle. Zuvor hatte sich intern nur eine kleine Gruppe um Wenzel Köhler, Karl Schreiner und Landwirtschaftsstaatssekretär Erich Simmel für die Fortsetzung der Regierung unter SPD-Führung ausgesprochen. Schreiner hatte davor gewarnt, dem „Wahl-Druck" nachzugeben und dafür geworben, „geschlossen hinter der Koalition" zu stehen. Simmel hatte darauf verwiesen, in der Koalition noch viel erreichen zu können, wenn man künftig eine „Politik der Stärke" verfolgte. Die große Mehrheit überlegte dagegen, wie es gelingen könnte, den GB/BHE abseits des Klischees der Flüchtlingspartei zur dritten politischen Kraft in Bayern und im Bund zu formen. Waldemar Kluge verwies darauf, dass der „Trend nach rechts" gehe und eine starke „Angst des Volkes vor dem Bolschewismus" zu beobachten sei. Arbeitsminister Walter Stain schloss sich an und forderte, den Weg zu einer „Rechtspartei" einzuschlagen, da hier das größte Wählerpotenzial vorhanden sei (vgl. Kapitel 13.4.8). Das „Vertriebenen-Ghetto" müsse unbedingt verlassen werden. Da die Koalition „bereits tot" sei, spiele auch die Frage der Vertragstreue keine entscheidende Rolle. Das Festhalten an einer „Nibelungentreue" würde in den politischen Tod führen.[410] Noch reagierte Hoegner kämpferisch: Er werde sich in diesem Fall dem Landtagsvotum stellen, aber nicht freiwillig zurücktreten, erklärte er im Koalitionsausschuss.[411] Einen Tag später zog der GB/BHE jedoch seine Kabinettsmitglieder mit der Erklärung zurück, dass die unentschiedene Haltung der BP nicht länger tragbar sei. Damit war – wie Bernhard Taubenberger zu Recht gegenüber Ilse Unger feststellt – die Koalition bereits gescheitert, denn sie verfügte nur noch über 101 von 204 Mandaten im Landtag.[412]

Am Nachmittag des 8. Oktober 1957 versammelten sich die Regierungsmitglieder zur letzten Ministerratssitzung. Bis dahin war in diesem Gremium die Arbeit – wie in einer Parallelwelt – scheinbar normal weitergelaufen. Aus den Protokollen spricht das ungebrochene Interesse an nüchterner Sacharbeit. Nun verlas Hoegner einen Beschluss der BP-Fraktion, „wonach die Entschei-

dung über den Rücktritt des Herrn Ministerpräsidenten beim Landtag liege“. Die BP selbst „werde von sich aus keinen Antrag auf Abberufung des Ministerpräsidenten im Landtag stellen“.[413] Gleichzeitig hatte sie die CSU jedoch wissen lassen, dass die Hälfte ihrer Fraktion einen gegebenenfalls von anderer Seite eingebrachten Misstrauensantrag unterstützen werde.[414] Hoegner, der sodann die Entscheidung des GB/BHE verlas, ob des unsicheren Verhaltens der BP aus der Regierung auszuscheiden, wertete die Haltung der Abtrünnigen als glatten „Verrat“. Durch ihn seien die von Baumgartner hervorgehobenen „guten menschlichen Beziehungen“ am Ende „getrübt worden“. Tief getroffen überlegte er, „ob er sich noch dem Landtag stellen oder von sich aus seinen Rücktritt erklären solle. Dies könne er wahrscheinlich erst im Laufe des morgigen Tages nach einer Rücksprache mit der Fraktion der SPD tun.“[415] So argumentierte er auch gegenüber Oppositionsführer Hanns Seidel (CSU), der ihn unmittelbar nach dem Ministerrat zum Rücktritt aufforderte. Gleichzeitig kam ihm dieser aber entgegen und versicherte ihm, seine Partei werde auch mit der SPD über eine Regierungsbeteiligung verhandeln. „Im übrigen wird die CSU nicht[s] dazu tun, um deinen Abgang als Ministerpräsident zu verdüstern.“[416]

Hoegners abwartende Haltung änderte sich jedoch, als ihn am Abend das Rücktrittsschreiben der vier Regierungsmitglieder der BP erreichte, die ihrerseits von den beiden CSU-Emissären Otto Schedl und Rudolf Eberhard unter der Zusicherung, an der kommenden Regierung beteiligt zu werden, zu diesem Schritt gedrängt worden waren. Nach Rücksprache mit Waldemar von Knoeringen teilte Hoegner noch am Abend Landtagspräsident Ehard und Oppositionsführer Seidel telefonisch seinen Rücktritt mit.[417] Am nächsten Tag informierte er den Ältestenrat über diesen Schritt. Seidel hatte er zuvor schriftlich darum gebeten, „die Verhandlungen zur Neubildung einer Bayerischen Regierung in die Wege zu leiten“[418] – ein anmaßendes Unterfangen, da eine solche Auftragserteilung dem Landtagspräsidenten vorbehalten ist. Das Vorgehen Hoegners zeigt jedoch, unter welchen Druck er gesetzt worden war – gerade von Seiten der mächtigen Opposition. Denn die CSU hatte – das vermutete Hoegner zumindest – „wegen der Hinauszögerung des Rücktritts eine Klage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorbereitet“.[419] Dieser Schmach wollte sich Hoegner keinesfalls aussetzen.

Helmut Rothemund, ab 1954 Gerichtsassessor und Staatsanwalt im Justizministerium, erinnert sich an die letzten Tage der Regierung so: „Ich selber habe diese Viererkoalition miterlebt im Justizministerium seinerzeit, ich kann mich noch gut erinnern, daß wir eigentlich tagelang nichts taten außer die Gerüchte ständig zu diskutieren, daß die Regierung morgen oder übermorgen platzt und dann waren wir doch alle miteinander überrascht, daß es tatsächlich geschehen ist, daß sie über Nacht zusammenbrach […].“ Hoegner sei über das Verhalten von BP und GB/BHE so verbittert und enttäuscht gewesen, dass er „verärgert aufgab“ und von sich aus zurücktrat. „Er hätte sich“, analysiert Rothemund aus Sicht der SPD, „damals abwählen lassen sollen, dann wären die Voraussetzungen für die […] folgende Landtagswahl 1958 wesentlich besser gewesen. Aber so hat er selber aufgegeben und damit waren auch die Voraussetzungen nicht so gut, wie wir es gerne gehabt hätten.“[420] Aus neutraler Perspektive muss Hoegner jedoch zugutegehalten werden, dass er durch seinen Rückzug eine aufgrund des fehlenden Misstrauensvotums verfassungsrechtlich problematische Situation (vgl. Kapitel 4.2 und 4.9) vermied und den Weg für eine rasche Regierungsneubildung frei machte.[421]

7.5 Kabinett Seidel I 1957/58

Anders als im September 1947 versuchte die SPD nach dem Bruch der Viererkoalition nicht, die Selbstauflösung des Landtags und auf diesem Wege Neuwahlen herbeizuführen (vgl. Kapitel 7.1.5). Aufgrund des für sie desaströsen Bundestagswahlergebnisses wären die kleinen Parteien nicht bereit gewesen, einen solchen Schritt mitzutragen. So konnte der bisherige Oppositionsführer Hanns Seidel (CSU) am 9. Oktober 1957 mit offiziellen Sondierungsgesprächen beginnen, die er mit allen im Landtag vertretenen Fraktionen führte. SPD, GB/BHE und FDP, mit denen Seidel zuerst sprach, signalisierten ihre Bereitschaft, in ein von ihm geführtes Kabinett einzutreten. Der SPD-Bezirk Südbayern hatte dafür eine Umfrage unter seinen Kreisvorständen durchgeführt. Die Frage: „Soll die SPD versuchen, sich an einer Regierung unter Führung der CSU zu beteiligen", wurde 21 Mal mit Ja und nur drei Mal mit Nein beantwortet. „Unter allen Umständen in die Opposition" zu gehen, befürworteten dagegen nur fünf der Befragten, zwei konnten sich nicht entscheiden, 17 waren dagegen. Hauptargument für den Verbleib in Regierungsverantwortung war, das „von der Vierer-Koalition Erarbeitete […] nicht allein der CSU zugute kommen" zu lassen. Eine Beteiligung an der Regierung habe „mehr Vorteile, wie [das] Draussensein".[422]

Besonders große Hoffnungen auf eine Regierungsbeteiligung machte sich die BP. Seidel hatte jedoch erkannt, dass sie nach der Bundestagswahl an politischer Bedeutung verloren hatte und setzte darauf, die in sich zerstrittene Partei weiter zu isolieren.[423] Zupass kam dem CSU-Vorsitzenden, dass sich der GB/BHE klar gegen die als unzuverlässig eingeschätzte BP aussprach.[424] Seidel erklärte den Vorvertrag (vgl. Kapitel 7.4.4) deshalb für ungültig. Zwar erschien ihm eine große Koalition mit der geschwächten SPD „die bequemste Lösung", da sie berechenbar und im Konfliktfall mit den Gewerkschaften gut zu gebrauchen sei, dennoch plädierte er für eine Koalition mit GB/BHE und FDP, da alles andere „aus der bayerischen Situation heraus gesehen nicht konsequent wäre". Außerdem würde diese Option die CSU im kommenden Landtagswahlkampf „nicht besonders behindern, wir können die Kleinen in etwa ignorieren, nicht aber die SPD". Dieser Sicht schloss sich die CSU-Fraktion an, die am 14. Oktober 1957, und damit erst zwei Tage vor der anberaumten Ministerpräsidentenwahl, für die von Seidel vorgeschlagene Koalition stimmte.[425]

Die Wahl Seidels zum Ministerpräsidenten verlief am 16. Oktober 1957 mit 110 bei 103 erforderlichen Stimmen glatt, aber nicht ohne Makel, denn die neue Koalition wäre an diesem Tag auf 113 Stimmen gekommen (vier ihrer Abgeordneten fehlten entschuldigt, unter ihnen der Fraktionsvorsitzende des GB/BHE, Walter Becher; ebenfalls abwesend war der frühere BP-Fraktionsvorsitzende Carl Lacherbauer). 79 Stimmen entfielen auf den nicht vorgeschlagenen bisherigen Amtsträger Wilhelm Hoegner (SPD), drei Abgeordnete stimmten für Alois Hundhammer, einer für Willi Ankermüller (beide CSU), ein Stimmzettel blieb leer. Rasch und geräuschlos vollzog sich anschließend die Vereidigung Seidels und seines Kabinetts. Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) organisierte die Abstimmung über die Regierungsmitglieder en bloc. Das nahm insbesondere der BP jede Möglichkeit, zu einzelnen Kandidaten Stellung zu nehmen. Bis auf eine Unmutsäußerung bei der Bekanntgabe des stellvertretenden Ministerpräsidenten Walter Stain (GB/BHE) blieb es ruhig im Plenum.[426]

Die CSU stellte neben dem Ministerpräsidenten mit Alois Hundhammer (Landwirtschaft), Willi Ankermüller (Justiz), Rudolf Eberhard (Finanzen) und Otto Schedl (Wirtschaft) vier Minister und mit Heinrich Junker (Inneres), Paul Strenkert (Arbeit) und Alfons Goppel (Justiz) drei Staatssekre-

täre. Seidel, Hundhammer und Ankermüller verfügten über Regierungserfahrung. Neben Seidel waren Eberhard und Schedl die Gewinner der neuen Regierungskonstellation. Ihre Geheimverhandlungen mit GB/BHE und BP hatten wesentlich zum Bruch der Viererkoalition beigetragen und so die Grundlage für die Regierungsneubildung gelegt. Ihr Werdegang lässt deutliche Parallelen erkennen: Beide waren seit 1950 Landtagsabgeordnete, 1951 bzw. 1953 stiegen sie zu Vorsitzenden des Haushalts- bzw. des Wirtschaftsausschusses auf. Auch innerhalb der Partei hatten sie früh Spitzenämter erreicht: Eberhard war seit 1951 stellvertretender CSU-Fraktionsvorsitzender und seit 1954 stellvertretender Landesvorsitzender, Schedl wurde 1955 zum CSU-Bezirksvorsitzenden der Oberpfalz gewählt und gehörte auch dem CSU-Landesvorstand an. Beide hatten darüber hinaus als Landräte von Dachau bzw. Ebermannstadt kommunalpolitische Erfahrungen gesammelt.[427] Bis auf das Innen- und Kultusministerium übernahm die CSU damit alle Schlüsselressorts. Sie stellte mit Ministerpräsident Seidel, Wirtschaftsminister Schedl und Finanzminister Eberhard auch das heimliche „Triumvirat", das innerhalb der Regierung die Fäden in der Hand hielt.

Streit löste in der CSU hingegen die Berufung Hundhammers zum Landwirtschaftsminister aus. Seidel wollte sie verhindern, um allen Vorwürfen, in das Zeitalter klerikaler Politik zurückzufallen, aus dem Weg zu gehen. Franz Josef Strauß, der als Gast an der Fraktionssitzung teilnahm, protestierte energisch gegen Hundhammer. Die Entscheidung für Hundhammer fiel mit 39 von 60 anwesenden Mitgliedern knapp aus (vgl. Kapitel 8.3.3).[428] Irritationen gab es auch bei der Bestätigung des mandatslosen Kultusstaatssekretärs Karl Burkhardt. Der frühere Ansbacher Oberbürgermeister hatte ursprünglich nicht zum Kreis der vier Kandidaten gehört – unter ihnen auch der bisherige Amtsinhaber Hans Meinzolt –, den Seidel mit dem „Herrn Kardinal [Joseph Wendel] und de[m] Herrn Landesbischof" Hermann Dietzfelbinger durchgegangen war.[429] Während sich Dietzfelbinger, FDP und GB/BHE für Meinzolt aussprachen oder zumindest keine Einwände gegen ihn vorbrachten, war er in der CSU-Fraktion aufgrund seiner Tätigkeit für die Viererkoalition nicht zu vermitteln gewesen. Seidel hatte sich dem Widerstand gebeugt und Burkhardt benannt, den er auch in dessen Funktion als Vizepräsident der Evangelisch-Lutherischen Landessynode als „aufrechte und lautere Persönlichkeit" schätzte. Vor dem Kabinett, in dem Finanzstaatssekretär Albrecht Haas (FDP) nochmals energisch für den Verbleib Meinzolts eintrat, begründete Seidel seine Wahl mit der Notwendigkeit, im Kultusministerium „vieles ändern und ausgleichen [zu müssen], was jetzt ungut sei". Die Beamten müssten nach den Erfahrungen in der Viererkoalition „das Gefühl zurückbekommen […], dass sie wieder völlig frei arbeiten könnten". Darüber hinaus machte Seidel klar, dass nur er diese Entscheidung zu treffen und „das Für und Wider sehr sorgfältig geprüft" habe.[430] Am 5. November 1957 wurde die Zustimmung des Landtags zur Berufung Burkhardts von Teilen des Präsidiums bezweifelt, obwohl Präsident Ehard eine ausreichende Mehrheit verkündet hatte. Die nun per Hammelsprung durchgeführte neuerliche Abstimmung erbrachte 99 Ja- und 71 Neinstimmen sowie eine Enthaltung. Burkhardt war damit bestätigt.[431] Zum 1. Dezember 1958 schied er dann aus der Regierung aus, um sein neues Amt als Regierungspräsident von Mittelfranken anzutreten.[432]

Der GB/BHE, ab 5. November 1957 GB, war mit Arbeitsminister Walter Stain und den Staatssekretären Willi Guthsmuths (Wirtschaft) und Erich Simmel (Landwirtschaft) am Kabinettstisch vertreten. Alle drei waren Landtagsmitglieder und hatten bereits der Viererkoalition und dem Kabinett Ehard III angehört. Vor allem Stain profitierte von der Regierungsneubildung und stieg zum stellvertretenden Ministerpräsidenten auf. Auch die FDP entsandte mit Innenminister Otto Bezold und Staatssekretär Albrecht Haas (Finanzen) regierungserfahrene Kräfte in das Kabinett. Analog

zu seinem Amtsvorgänger Wilhelm Hoegner berief Ministerpräsident Seidel keinen Parteipolitiker, sondern den Staatsrechtsgelehrten Theodor Maunz zum Kultusminister. Den Posten des Staatssekretärs als Leiter der Staatskanzlei sparte Seidel ein. Mit ihrer Leitung betraute er Ministerialdirektor Fritz Baer. Bis auf Maunz und Burkhardt gehörten alle Regierungsmitglieder auch dem Landtag an, was für eine besonders starke Rückkoppelung der Regierungsarbeit an die Volksvertretung auch in personeller Hinsicht spricht. Die Zeit der Beamtenkabinette der unmittelbaren Nachkriegszeit war endgültig vorbei.

Trotz der harschen Kritik, die Seidel als Oppositionsführer gegen den Koalitionsausschuss der Viererkoalition geübt hatte (vgl. Kapitel 8.3.2), setzte er nun als Ministerpräsident einen „Koalitionsbeirat" ein. Ebenfalls von der Vorgängerregierung übernommen wurde die Idee, für einzelne Ressortbereiche wie Haushalt, Kultur oder Wirtschaft „Koalitionsgremien" einzuführen, „um alle Anträge usw. zu besprechen". Um den Kreis der Teilnehmer überschaubar zu halten, sollten an den Sitzungen des Beirats von Fraktionsseite allerdings nur noch die Vorsitzenden teilnehmen.[433]

Während die CSU die Rückkehr zur Macht feiern konnte, war die BP die eindeutige Verliererin der Regierungsneubildung. Sie hatte die Viererkoalition im Vertrauen darauf verlassen, an der Seite der CSU weiterregieren zu können. Doch Seidel hatte sie nur als Sprengsatz für die Viererkoalition benutzt. Am Ende stand die BP isoliert am Rand. Mit Martin Schweiger und Albert Weggartner musste sie zudem zwei weitere Fraktionsmitglieder zur CSU ziehen lassen.[434] Doch auch der GB/BHE war nicht zufrieden. Fraktionsvorsitzender Walter Becher befürchtete, Seidel sähe die neue Regierung nur als „Koalition auf Abruf". In der Öffentlichkeit entstehe der „Eindruck, als wäre das jetzige Kabinett ein Kabinett für 1 Jahr". Becher warnte davor, dass dadurch nur „die Kräfte, die auf eine schwarz-rote Koalition hinarbeiten, […] neuen Auftrieb bekommen". Dagegen dürfe die nun anstehende „Arbeit bis zum nächsten Herbst […] nur ein Präludium für weitere 4 Jahre sein". Als besondere „Belastung" wertete Becher die Berufung Hundhammers in das Kabinett.[435]

Aus Sicht des GB hatte sich der Sprung in die neue Regierung nur bedingt gelohnt. Er wurde, wie Ernst Riediger am 27. November 1957 vor der Fraktion klagte, von der CSU „einfach kaltgestellt". Gerade im Kultusministerium würden „die Dinge laufen wie sie von der CSU dirigiert und gewünscht werden".[436] Georg Bauer gab zu bedenken, „daß die CSU jetzt die Möglichkeit habe, alles was schief geht, auf die alte Koalition zu schieben" und sich damit eine bessere Ausgangsposition für die Landtagswahl 1958 zu schaffen. Ein solches Vorgehen sei besonders in Fragen der Staatsfinanzen zu befürchten (vgl. Kapitel 11.5.2).[437] Die kommende Landtagswahl drohte unter diesen Vorzeichen wie ein schweres Unwetter am Horizont. Trotz des Regierungswechsels hatte der GB mit rückläufigen Teilnehmerzahlen bei Parteiveranstaltungen und kritischen Presseberichten zu kämpfen. Um selbst nach allen Seiten offen zu bleiben, forderte Bauer seine Fraktion dazu auf, die SPD „nicht heraus[zu]fordern", sondern „alles auf die BP [zu] wenden".[438] Stain ergänzte, dass sich die Fraktion auch überlegen müsse, klar gegen den von der CSU betriebenen „Superföderalismus aufzutreten" und sich „zum Zentralismus [zu] bekennen", da man sonst bundesweit „auf keinem Gebiet (Atomforschung u.ä.)" weiterkäme.[439] Aus Angst vor einem schlechten Wahlausgang sollte nach Meinung Bauers das verbleibende Jahr dazu dienen, ganz bewusst „mehr Partei- als Staatspolitik zu treiben" und „jede Gelegenheit genutzt werden, etwas für uns herauszuholen".[440] Wie schlecht es um die interne Abstimmung zwischen Regierung und Regierungsfraktionen bestellt sein musste, verdeutlicht die Einschätzung Bechers, dass der Kontakt zwischen diesen beiden Ebenen in der Viererkoalition besser gewesen sei. Seit dem Regierungswechsel, konstatierte er am 15. Januar

1958, sei „viel Zeit vergangen. Er vermisse das politische Team, das erforderlich sei. Er könne überhaupt nicht mehr beurteilen, was geplant sei und was gemacht würde. Die Dinge schlittern dahin.“[441]

7.6 Kabinett Seidel II 1958/60

7.6.1 Neuauflage der Regierung unter gestärkter Führung der CSU

Nach den Landtagswahlen am 23. November 1958 zogen erneut fünf Parteien in den Landtag ein. Beide großen Parteien konnten sich als Gewinner fühlen: Die CSU legte im Vergleich zu 1954 deutlich zu und verfehlte mit 45,6 Prozent (vorher 38) und 101 (vorher 83) von insgesamt 204 Sitzen die absolute Mehrheit nur knapp. Die SPD verbesserte sich leicht von 28,1 auf 30,8 Prozent und von 61 auf 64 Sitze. Wahlverlierer waren die kleinen Parteien: Der GB, dessen Parteiorganisation überaltert und ohne Nachwuchs war[442], kam auf 8,6 (statt 10,2) Prozent und 17 (statt 19) Mandate; die BP stürzte von 13,2 auf 8,1 Prozent ab und erreichte nur noch 14 (statt 28) Mandate; die FDP errang 5,6 (statt 7,2) Prozent der Stimmen und entsandte acht (vorher 13) Abgeordnete in den Landtag. Immerhin hatten alle ehemaligen Partner der Viererkoalition das befürchtete parlamentarische Aus vermieden.[443] Als kurz nach der Wahl der Abgeordnete Bruno Sahliger vom GB zur CSU übertrat, fehlte ihr nur mehr eine einzige Stimme zur absoluten Mehrheit. Der GB hatte den Regierungsassessor am Versorgungsamt Regensburg, der zwar nicht der Partei angehörte, dafür aber in der Sudetendeutschen Landsmannschaft bis zum stellvertretenden Landesobmann aufgestiegen war, aus wahltaktischen Gründen in Niederbayern aufgestellt. Er hatte sich dazu verpflichten müssen, im Fall seiner Wahl vor Ablauf eines halben Jahres die Fraktionszugehörigkeit nicht zu wechseln.[444]

Bei der Regierungsbildung verhandelte die CSU erneut mit allen im Landtag vertretenen Parteien. Eine große Koalition erschien bei nur einer fehlenden Stimme zur absoluten Mehrheit der CSU wenig sinnvoll. Auch gegen eine Beteiligung der BP gab es erhebliche Bedenken, waren doch Gerüchte aufgetaucht, dass die Spielbankenaffäre erneut aufkochen könnte (vgl. Kapitel 12.2.3). Der bisherige Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) machte es deshalb zur Bedingung für ihre Regierungsbeteiligung, dass sich die Partei von ihren Spitzenpolitikern Joseph Baumgartner und August Geislhöringer trennte. Schließlich bot er nur dem BP-Abgeordneten und früheren Staatssekretär Joseph Panholzer den Eintritt in das Kabinett an, was die BP jedoch entrüstet ablehnte. Der Vorstoß entsprach der Strategie, die BP zu spalten und weiter zu schwächen. Seidel bildete erneut eine Koalition mit GB und FDP, die zuvor äußerst allergisch darauf reagiert hatten, dass Seidel im Wahlkampf gegen jede Form von „‚Splitterparteien‘“ Stellung bezogen hatte. Im GB hatte man diesbezüglich sogar von einem „Dolchstoß“ gesprochen.[445]

Auch die personelle Zusammensetzung der Regierung blieb weitgehend gleich; nur Innenminister Otto Bezold (FDP) und Justizminister Willi Ankermüller (CSU) schieden aus dem Kabinett aus. Neuer Innenminister wurde Alfons Goppel (CSU), neuer Justizminister Albrecht Haas (FDP). Die FDP hatte damit trotz ihrer Verluste bei der Landtagswahl einen Ministerposten erhalten. Neu in das Kabinett berief Seidel Finanzstaatssekretär Franz Lippert (CSU) und die beiden mandatslosen Staatssekretäre Josef Hartinger (Justiz) und Fritz Staudinger (Kultus). Zum stellvertretenden Ministerpräsidenten bestimmte er Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU). Als deutlich sichtbares Zeichen ihrer Stärke gegenüber den Koalitionspartnern stellte die CSU damit seit 1947 zum zweiten Mal den Regierungschef und gleichzeitig seinen Stellvertreter. Wie bereits 1957/58 betraute Seidel

Ministerialdirektor Fritz Baer mit der Leitung der Staatskanzlei. 12 von 15 Kabinettsmitgliedern gehörten dem Landtag an.[446]

Der GB, der die Koalition gerne als alleiniger Partner der CSU fortgeführt hätte, hatte in Anbetracht seines mageren Wahlergebnisses und der „reinen Machtpolitik", die die CSU in seinen Augen betrieb, keine Chance mehr, am Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten festzuhalten.[447] Im Gegenteil: Die Partei musste froh sein, weiter im Kabinett vertreten zu sein – die CSU, monierte Landwirtschaftsstaatssekretär Erich Simmel, gab ihre „Koalitionsbedingungen" bekannt, die der GB-Landesvorsitzende Willi Guthsmuths ohne Diskussion zu unterzeichnen hatte. Für Willy Reichstein, der der Verhandlungsdelegation seiner Fraktion angehörte, waren es „absolut unechte Verhandlungen. Man konnte ja nichts dazu sagen." Immerhin habe Seidel aus dem ihm zuvor übergebenen „Konzept […] manches sogar wörtlich übernommen". Als eigentlichen Verhandlungsführer bezeichnete Reichstein aber nicht Seidel, sondern Eberhard.[448]

Am 9. Dezember 1958 erhielt Seidel bei der Wahl zum Ministerpräsidenten 120 von 195 abgegebenen Stimmen. Auf Wilhelm Hoegner (SPD) entfielen 63, zehn Stimmen galten anderen Abgeordneten, darunter waren acht für Alois Hundhammer (CSU). Zwei Stimmzettel blieben leer. Da aus Koalitionskreisen nur ein CSU-Abgeordneter entschuldigt fehlte, hätte Seidel 125 Stimmen erreichen können. Nach seiner Wahl forderte er alle Abgeordneten auf, „immer daran zu denken, daß unsere parlamentarische Arbeit Sinn und Rechtfertigung nur dann erhält, wenn wir uns in gegenseitiger Achtung zu einer lebendigen und unerschütterlichen Arbeitsgemeinschaft im Dienst an unserem bayerischen Volk und Staat zusammenfinden". Versöhnlich wandte er sich an die Opposition und forderte sie zur Mitarbeit in einem konstruktiven Wettbewerb um die besten Ideen auf. Seidels Kabinett erhielt bei der Bestätigung im Landtag klar die Mehrheit. Die SPD stimmte mit Nein, die BP enthielt sich.[449]

7.6.2 Rücktritt des Ministerpräsidenten Hanns Seidel 1960

Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) trat aufgrund einer langwierigen Krankheit, die durch einen schweren Autounfall am 6. Juli 1958 ausgelöst worden war[450], am 21. Januar 1960 von seinem Amt zurück. In einem Schreiben unterrichtete er Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) von seiner Entscheidung und bat ihn, „gemäß Art. 44 Abs. 3 Satz 4 BV die Vertretung Bayerns nach außen zu übernehmen".[451] Mit Seidels Entschluss verbunden war der Rücktritt seines gesamten Kabinetts, das am 22. Januar 1960 zu einer letzten außerordentlichen Sitzung zusammenkam. Dort verlas der stellvertretende Ministerpräsident Rudolf Eberhard (CSU) einen Brief, in dem Seidel einräumte, bereits in den letzten vier Monaten durch die Krankheit massiv eingeschränkt worden zu sein: „Unter diesen Umständen sah ich mich im Interesse einer ungehinderten und reibungslosen Fortführung der Regierungspolitik und auch im Interesse meiner Familie gezwungen, mein Amt aufzugeben." Trotz seines Rücktritts versuchte Seidel den Fortgang der Entwicklung massiv zu beeinflussen. Im selben Schreiben an die Kabinettsmitglieder betonte er, dass sein Rücktritt aus rein persönlichen und nicht aus politischen Gründen erfolgt sei und plädierte dafür, „daß die Regierung zwar mit einem neuen Ministerpräsidenten, aber sonst in der alten Zusammensetzung ihre Arbeit fortsetzen sollte".[452] Auch die Nachfolge als Regierungschef sollte so rasch und so geräuschlos wie möglich geregelt werden, um in Anbetracht der bevorstehenden Kommunalwahlen kraft- und zeitraubende Personaldiskussionen zu unterbinden. Noch am Abend des 21. Januar 1960 fanden sich unter anderen Landtagspräsident Ehard, der stellvertretende Ministerpräsident Eberhard und der

stellvertretende CSU-Parteivorsitzende Franz Josef Strauß bei Seidel ein. Die Suche nach einem geeigneten Kandidaten gestaltete sich jedoch schwieriger als gedacht – schließlich musste dieser, um die Koalition nicht zu gefährden, auch GB und FDP zu vermitteln sein. Aus diesem Grund hatte Alois Hundhammer (CSU), der diesbezüglich am Nachmittag des 22. Januar 1960 bei Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (GB) sondierte, erneut keine Chance auf das höchste Staatsamt. Guthsmuths beschied ihn, dass die Koalition „auf 4 Jahre geschlossen worden" sei und „wohl keine Veranlassung [bestünde], etwas zu ändern". Es sei aber eine autonome Entscheidung der Fraktionen, wen sie als Kandidaten nominierten. Die mögliche Zustimmung zu einer Kandidatur Hundhammers versuchten fraktionsübergreifend auch die CSU-Abgeordneten Bruno Merk und Georg von und zu Franckenstein abzuklären.[453]

Der zunächst von Seidel favorisierte Eberhard lehnte mit der Begründung ab: „‚Ein Evangelischer kann nicht Ministerpräsident in Bayern werden.'"[454] Auch Strauß ließ das Angebot aus und die Chance vorüberziehen.[455] So blieb am Ende nur Hans Ehard übrig, „weil sich auch wirklich kein anderer anbot".[456] Wieder Ehard und wieder – wie 1946 – sollte er als Kompromisskandidat in das Rennen gehen. Seidel sprach sich mit Nachdruck für den bereits 73-Jährigen aus, da dieser am besten geeignet erschien, um seine Politik fortzusetzen und „Spannungen – auch innerhalb der CSU – zu vermeiden". Ehard zögerte. Und obwohl er im ganzen Landtag großen Respekt genoss, was sein Ergebnis bei der Wahl zum Landtagspräsidenten am 4. Dezember 1958 eindrucksvoll bewiesen hatte (196 von 200 Stimmen), war er nicht bei allen Koalitionspartnern der Wunschnachfolger Seidels. So monierte etwa der GB-Fraktionsvorsitzende Walter Becher, dass Ehard „natürlich von der alten Konzeption" sei und „man in dieser Hinsicht einige Befürchtungen haben könnte". Bechers Fraktionskollege Rudolf Gertler ergänzte, dass es „wesentlich" sei, „daß der wirtschaftliche und politische Kurs, der in Bayern jetzt gesteuert wird, beibehalten wird". Trotzdem entschied sich die Fraktion dafür zu erklären, dass „dem neuen [Minister-]Präsidenten unser volles Vertrauen zum Ausdruck gebracht wird".[457] Bei der Nominierung in der CSU-Landtagsfraktion am 24. Januar 1960 erhielt Ehard 83 von 94 abgegebenen Stimmen. Als neuer Kandidat für das Amt des Landtagspräsidenten wurde mit lediglich 52 von 90 Stimmen Rudolf Hanauer nominiert.[458]

7.7 Kabinett Ehard IV 1960/62

Am 26. Januar 1960 würdigte Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) seinen Parteifreund Hanns Seidel dafür, dass er „als Regierungschef dem vom Volk gewählten Parlament stets mit Hochachtung begegnet" sei und „die dem Parlament verfassungsmäßig zukommende Autorität anerkannt und respektiert" habe: „Er war immer […] um eine gute Zusammenarbeit von Regierung und Parlament bemüht. Für all das möchten der Bayerische Landtag und sein Präsident heute besonders danken." Ehard lobte Seidels „ausgezeichnete[ ] menschliche[ ] und charakterliche[ ] Eigenschaften", derentwegen „ihm niemand persönlich feind sein" konnte.[459] Noch wärmer fielen die Worte von Wilhelm Hoegner (SPD) für den scheidenden Landtagspräsidenten aus. Ehard habe, betonte Hoegner, „seine Geschäfte streng nach Recht und Gesetz, objektiv, loyal und beinahe freundschaftlich geführt. Man habe immer gespürt, daß er die Vertreter der Opposition als gleichberechtigte Mitglieder behandelt habe. Alle seien in einer gewissen väterlichen Hut gestanden. Präsident Dr. Ehard habe das große Verdienst, wie ein Vater für den Landtag gesorgt zu haben."[460]

Bei der anschließenden Ministerpräsidentenwahl stimmten 115 von 185 anwesenden Abgeordneten für Ehard. Da unter den neun entschuldigt fehlenden Abgeordneten nur zwei der Koaliti-

onsfraktionen waren, hätte Ehard 124 Stimmen aus dem Regierungslager erhalten können. Auf Hoegner entfielen 55 Stimmen. Neun Stimmzettel blieben leer. Zehn Abgeordnete beteiligten sich überhaupt nicht an der Abstimmung. Die restlichen Stimmen entfielen auf andere Abgeordnete.[461] Wie sich Landtagsreporter Bernhard Uecker erinnert, war mit Ehard „schon ein sehr älterer Herr" erneut an die Spitze des Freistaats getreten, „aber in Bayern hat man's G'fühl g'habt, jetzt ist der Papa Ehard wieder dran, jetzt ist alles gut, und jetzt könn' wir uns drauf verlassen".[462] In der ersten Ministerratssitzung betonte Ehard, „daß es ihm nicht leicht gefallen sei, sein neues Amt zu übernehmen". Dass sein Vorgänger „sein so erfolgreich begonnenes Werk nicht habe selbst zu Ende führen können, sei geradezu tragisch". Ehard wollte durch den Wechsel an der Spitze keinen Sand ins Regierungsgetriebe kommen lassen. Deshalb übernahm er das gesamte Personal der Regierungsmannschaft, wofür sich auch Seidel stark gemacht hatte. Die einzige Änderung betraf die Berufung des CSU-Fraktionsvorsitzenden Franz Heubl als Staatssekretär und Leiter der Staatskanzlei. Wie Ehard sagte, benötigte er Heubl, „der sich stets als ruhig und überlegt gezeigt hat, zu seiner Unterstützung". Er bat die Kabinettsmitglieder um ihr Vertrauen und stellte heraus, dass „[w]eder er selbst noch Staatssekretär Heubl […] die Absicht [hätten], in die Geschäftsführung der Ressorts einzugreifen". Am Koalitionsprogramm wollte Ehard nichts ändern und sich selbst eher im Hintergrund halten. So verspüre er „nicht den Ehrgeiz zu repräsentieren. An vielen Veranstaltungen, zu denen die Staatsregierung eingeladen werde, könnte wohl ein Ressortminister oder dessen Staatssekretär teilnehmen."[463]

In der Fraktion des GB war zuvor Ernst Riediger mit seinem Vorstoß gescheitert, die Gelegenheit des Rücktritts des gesamten Kabinetts für eine „Überprüfung der Besetzung der Posten im Kabinett" zu nutzen. Fraktionschef Walter Becher hatte ihn mit der Bemerkung kassiert, dass „Ehard erwartet, daß sich keine Änderungen ergeben". Becher erkannte, dass Heubl „jetzt eine starke Position" habe und vermutete, dass er „wohl der kommende Mann" in der CSU sei. Da die CSU trotz ihrer Stärke „in Wirklichkeit furchtbar wenig brauchbare Leute" habe, solle man sich seiner Berufung nicht widersetzen.[464] Parallel zum Kabinettsposten behielt Heubl den Fraktionsvorsitz und agierte damit in ähnlicher Doppelfunktion wie Kultusminister Alois Hundhammer, der von 1946 bis 1950 ebenfalls parallel den CSU-Fraktionsvorsitz inne gehabt hatte. Aus der Retrospektive bewertete Heubl diese Entscheidung als „wirklich […] unmöglich. Heute wäre so etwas völlig undenkbar, es ist eine Vermischung der Gewaltenteilung, die nicht in Ordnung ist […]." Damals habe er die Dinge jedoch „nicht so deutlich" gesehen und nur die Vorteile erkannt, „weil es die Reibungsverluste verminderte".[465]

Die Arbeit des Kabinetts Ehard IV gestaltete sich, soweit es die stichprobenartige Durchsicht der Ministerratsprotokolle erkennen lässt, in der Regel in sachlich ruhiger Atmosphäre. Auffallend ist, dass das Kabinett über weite Strecken nicht mehr jede Woche, sondern nur noch alle 14 Tage zusammenkam. Ein gravierendes Problem erkannte Ministerpräsident Ehard in der Geschwätzigkeit einzelner Regierungsmitglieder. So monierte er am 26. April 1960, dass es zwingend nötig sei, „über die Ausführungen einzelner Teilnehmer und über die Abstimmung[ ] Stillschweigen zu bewahren". Es sei völlig inakzeptabel, dass der Nürnberger Oberbürgermeister „schon am Abend des 5. April 1960 darüber unterrichtet gewesen sei, daß in der Ministerratssitzung am Vormittag dieses Tages der Punkt ‚Fusion der Wirtschaftshochschule Nürnberg' behandelt worden sei".[466] Am 10. Januar 1961 beklagte sich Innenminister Alfons Goppel (CSU) darüber, dass seine vertrauliche Note zur Frage künftiger Spielbankenkonzessionierungen, die er nur dem Ministerpräsidenten und den Kabinettsmitgliedern zugestellt habe, an die Presse gelangt sei. Ehard kritisierte

anschließend Goppel selbst für dessen Leichtsinn. Er müsse dringend darum „bitten, Angelegenheiten von so enormer politischer Bedeutung künftig erst dann dem Ministerrat vorzulegen, wenn dies mit ihm abgesprochen worden sei“.[467] Zwar bedankte sich Ehard Ende November 1962 bei den Ministern und Staatssekretären höflich „für ihre vorbildliche Mitarbeit“,[468] zumindest zeitweise scheint das Vertrauen des Regierungschefs in seine eigene Mannschaft jedoch eng begrenzt gewesen zu sein.

7.8 Fazit

Bei den vier Landtagswahlen zwischen 1946 und 1958 erwies sich die CSU mit einer Ausnahme als stärkste Kraft. War sie 1946 mit einer absoluten Mehrheit von 52,3 Prozent gestartet, brach sie 1950 auf 27,4 Prozent ein. 1954 erholte sie sich mit 38 Prozent wieder und steigerte ihren Stimmenanteil 1958 noch einmal auf 45,6 Prozent. Die SPD erreichte relativ konstant Werte um 28 Prozent. 1950 lag sie mit 28,1 Prozent sogar das einzige Mal vor der CSU, wurde von dieser aber aufgrund von Überhangmandaten in der Zahl der Landtagssitze noch überholt. Ihr bestes Ergebnis erzielte sie mit 30,8 Prozent 1958. Anders als von den Verfassungsgebern intendiert, verhinderte das spezifisch bayerische Wahlrecht mit einer Verbindung aus Verhältnis- und Mehrheitswahl sowie einer Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene nicht den Einzug kleinerer Parteien in den Landtag. Erwiesen sich WAV und DG als politische Eintagsfliegen, die 1946 und 1950 nur in je einer Legislaturperiode in das Parlament einzogen, war die FDP bis 1962 konstant im Landtag vertreten. Sie erreichte dabei Werte zwischen fünf und sieben Prozent. Ab 1950 kamen mit BP und BHE (GB/BHE, GB bzw. GDP) zwei weitere Akteure hinzu. Die BP erzielte 1950 zulasten der CSU mit 17,9 Prozent ihr bestes Ergebnis, um danach auf 13,2 (1954) bzw. 8,1 Prozent (1958) abzusinken. Die Flüchtlingspartei GB/BHE fiel von 12,3 (1950 in Verbindung mit der DG) auf 10,2 (1954) und 8,6 Prozent (1958) zurück. BP und GB/BHE verloren scharenweise Wähler an die CSU, die die kleinen Parteien nach und nach aufsaugte und deren Existenzberechtigung im Wahlkampf bewusst in Abrede stellte.

In den ersten vier Legislaturperioden wurden sechs Regierungschefs gewählt: drei Mal (1946, 1950 und 1960) Hans Ehard (CSU), zweimal (1957 und 1958) Hanns Seidel (CSU) und einmal (1954) Wilhelm Hoegner (SPD). 1957 und 1960 kam es vor Ablauf einer Legislaturperiode zur Neuwahl des Ministerpräsidenten. Hoegner gab sein Amt 1957 aufgrund des Verlusts der parlamentarischen Mehrheit für seine Regierung auf. Seidel trat 1960 aus gesundheitlichen Gründen zurück. Die umstrittenste Ministerpräsidentenwahl war die allererste am 21. Dezember 1946. Dies lag an der inneren Zerrissenheit der CSU. Als Mehrheitsfraktion verfügte sie zwar über die absolute Mehrheit der Abgeordneten im Landtag, sie zerfiel jedoch in mehrere Flügel, die sich erbittert bekämpften. Nur so ist das in der bayerischen Parlamentsgeschichte einmalige Schauspiel zu erklären, dass der von der stärksten Fraktion nominierte Ministerpräsidentenkandidat Josef Müller, der zudem CSU-Parteivorsitzender war und bei der Wahl keinen Gegenkandidaten hatte, nicht gewählt wurde. Müller hatte seine Chancen falsch eingeschätzt, obwohl er bereits vor der Wahl auf die geschlossene Ablehnung der beiden potenziellen Koalitionspartner SPD und WAV gestoßen war. Unter diesen Umständen hätte er nahezu alle Stimmen seiner eigenen Fraktion benötigt. Damit war aufgrund der entschiedenen Gegnerschaft seines innerparteilichen Intimfeinds, des CSU-Fraktionsvorsitzenden Alois Hundhammer, jedoch nicht zu rechnen. Hundhammer war es, der im Hintergrund die Fäden gesponnen und das Scheitern Müllers vorbereitet hatte. Zwar konnte er dessen Nominierung nicht verhindern, doch im Zusammenwirken mit den beiden Parteivorsitzenden Alfred

Loritz (WAV) und Wilhelm Hoegner (SPD) genügte ihm eine Minderheit der CSU-Fraktion, um Müller scheitern zu lassen. Müller erhielt von 175 abgegebenen Stimmen 73. 33 Stimmen entfielen auf seinen offiziell nicht nominierten Parteifreund Hans Ehard, 69 Stimmzettel waren mit Nein beschriftet. Da Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) die auf Ehard entfallenen Stimmen und die Neinstimmen ebenso wie die auf Müller entfallenen Voten als gültige Stimmen zusammenzählen musste, hätte Müller zu einer erfolgreichen Wahl 88 Stimmen benötigt. Mit 73 Stimmen konnte er sich folglich nicht als gewählter Ministerpräsident fühlen. Im zweiten Wahlgang wurde Ehard gewählt. Auf ihn hatten sich zuvor Hundhammer und Hoegner verständigt, die darauf hofften, Ehard als vermeintlich schwachen Regierungschef leicht dirigieren zu können. Doch Ehard emanzipierte sich rasch und gewann aufgrund seines ruhigen und sachlichen Arbeitsstils parteiübergreifend hohes Ansehen.

Alle weiteren Ministerpräsidentenwahlen verliefen deutlich klarer und reibungsloser als 1946. Zur gültigen Wahl war die einfache (nicht relative) Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, sofern der Landtag beschlussfähig, also die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend war. 1950 beteiligten sich zum einzigen Mal in der Betrachtungszeit ausnahmslos alle Abgeordneten des Landtags an der Wahl. Keiner der sechs gewählten Ministerpräsidenten erreichte die nach der Stärke der jeweiligen Regierungskoalition möglich gewesene Stimmenhöchstzahl.

Um die Bildung der Regierungen wurde innerhalb und zwischen den einzelnen Partnern hart gerungen. 1950 war in der CSU-Fraktion der Widerstand gegen den Plan Ehards, mit den Sozialdemokraten zu koalieren, so groß, dass es bis zum Schluss unsicher war, ob er sich am verfassungsmäßig letztmöglichen Tag zum Ministerpräsidenten würde wählen lassen können. Ehards schärfster Gegner war Fraktionschef Hundhammer, der offen für ein Bündnis mit der BP eintrat. Da ihn sowohl SPD als auch BHE als Kabinettsmitglied ablehnten, blieb er in der großen Koalition ohne Ministeramt. Der bisherige Kultusminister revanchierte sich, indem er seine hervorragenden Drähte in die katholische Kirche dazu nutzte, um dort gezielt Stimmung gegen die Regierung zu machen. Besonders erfolgreich verstand es der BHE (GB/BHE, GB bzw. GDP) in der Machtfrage zu taktieren. Die Partei, die sich nicht nur an Flüchtlinge und Heimatvertriebene, sondern auch an jene Bevölkerungsschichten wandte, die sich durch die Entnazifizierung als entrechtet ansahen, war zwischen 1950 und 1962 als einzige an sämtlichen Regierungen im Freistaat beteiligt.

1954 zeigte sich zum bisher einzigen Mal in der bayerischen Parlamentsgeschichte seit 1946, dass die Regierungsbildung auch gegen die stärkste Partei möglich sein kann. Die CSU hatte die Wahl mit großem Abstand zur politischen Konkurrenz gewonnen, die absolute Mehrheit jedoch ebenso klar verfehlt. Dies machte sich der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen zunutze, um mit einer Viererkoalition aus völlig heterogenen Partnern (SPD, BP, GB/BHE, FDP) eine Allianz auf Zeit zu schmieden. Ministerpräsident wurde Wilhelm Hoegner. Die Regierung vereinte neben dem Ziel, die Kulturpolitik grundlegend reformieren zu wollen, vor allem eines: die Gegnerschaft zur CSU. Auf Dauer war das zu wenig. Das Bündnis stand von Anfang an auf tönernen Füßen. Es wurde von Eifersüchteleien und Missgunst geprägt. Da sich die kleinen Parteien häufig benachteiligt fühlten, waren sie umso stärker auf Eigendarstellung bedacht. BP und GB/BHE schielten gleichzeitig stets mit einem Auge zur CSU, die mit Lockangeboten zur Destabilisierung der Regierung entscheidend beitrug. Die Koalition scheiterte nach der Bundestagswahl 1957, da BP und GB/BHE ihre hierbei erlittene Niederlage dem Bündnis mit der SPD anlasteten und sich bis zur kommenden Landtagswahl 1958 an der Seite der CSU neu profilieren wollten. Hoegners

Rücktritt sollte bis zum Amtsverzicht Max Streibls 1993 und Edmund Stoibers 2007 (beide CSU) der einzige bleiben, der „durch einen politischen Wandel während [einer] Legislaturperiode des Landtags erzwungen“ wurde.[469]

Langfristig sollte vor allem die CSU von der als katastrophales Desaster empfundenen Ausbootung bei der Regierungsbildung 1954 profitieren. Nach einer harschen internen Abrechnung nutzte sie die Gelegenheit für eine personelle und organisatorische Neuaufstellung. Mit Hanns Seidel übernahm 1955 ein integrer, auch vom politischen Gegner persönlich geschätzter und zu dynamischem Angriff fähiger Politiker den Parteivorsitz und die Rolle des Oppositionsführers. Seidel modernisierte die CSU und baute ihre Organisationsstrukturen aus. Um in Anbetracht der als instabil eingeschätzten Viererkoalition sofort handlungsfähig zu sein, bildete er ein Schattenkabinett. Gleichzeitig arbeitete er zielgerichtet am Sturz Hoegners. Ab 1956 ließ er Emissäre mit den kleinen Parteien über eine neue Regierung unter CSU-Führung verhandeln. Wie bereits Ministerpräsident Ehard versuchte auch Seidel erfolgreich, die BP als Hauptkonkurrentin zu isolieren und an den Rand zu drängen. Dazu zählte die Abwerbung von Fraktionsmitgliedern ebenso wie die Vermeidung von Koalitionen mit ihr. Mindestens ebenso wichtig für den langfristigen Erfolg der CSU war jedoch der Umstand, dass der unerwartete Machtverlust die zuvor so zerstrittene Partei einte. Für die Christsozialen, analysiert Alf Mintzel, war das Trauma von 1954 eine heilsame Rosskur. Bis dahin hatten „die persönlichen Rivalitäten voll Haß und Feindschaft, das ‚Packeln‘ mit dem Gegner hinter den Kulissen und ‚ewige Indiskretionen‘ (Hans Ehard)“ die Szenerie geprägt. All dies erschwerte „die Parlamentsarbeit bis weit in die fünfziger Jahre hinein“. Erst der Verlust der Regierungsverantwortung führte zu einer Disziplinierung, aus der heraus sich die CSU „zur regierungsloyalen Phalanx“ entwickelte, „gegen die jede Opposition beinahe ohnmächtig anrannte“.[470] 1957 nutzte sie den Bruch der Viererkoalition zur Rückkehr in die Regierungsverantwortung, die sie seitdem nicht mehr abgeben musste. Für FDP und GB zahlte sich der Bündniswechsel indes nur teilweise aus: Zwar blieben sie bis zum Ende der Betrachtungszeit 1962 an der Macht, mussten aber feststellen, dass die CSU ihre Dominanz nicht nur in den Koalitionsverhandlungen, die 1958 aus Sicht des GB eher einem Diktat glichen, sondern auch am Kabinettstisch noch stärker ausspielte als zuvor die SPD. Im Kabinett Seidel II übernahm die CSU demonstrativ auch den Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten.

Insgesamt verließen zwischen 1946 und 1962 21 Staatsminister und Staatssekretäre durch Rücktritt oder Entlassung vorzeitig, also ohne vorherigen Rücktritt des Ministerpräsidenten, die Regierung. Zu den häufigsten Personalwechseln kam es in der ersten Legislaturperiode (elf), in der zweiten Legislaturperiode waren es drei und in der dritten sieben. In der vierten Legislaturperiode unterblieb ein solcher Schritt. Am 20. September 1947 traten alle sieben SPD-Vertreter geschlossen von ihren Regierungsämtern im Kabinett Ehard I zurück. Ministerpräsident Ehard bildete daraufhin ein reines CSU-Kabinett (Ehard II), ohne sich selbst nochmals zur Wahl als Ministerpräsident zu stellen. Es war das einzige Einparteienkabinett zwischen 1946 und 1962. Die Entlassung von Sonderminister Alfred Loritz (WAV) 1947 stellte offiziell den einzigen unfreiwilligen, also vom Ministerpräsidenten gegen den Willen des Betroffenen herbeigeführten Rücktritt eines Regierungsmitglieds dar. Er erfolgte jedoch erst, als die US-Militärregierung diesen Schritt infolge der so genannten Kontrolldienst-Affäre forderte. Doch auch der Rücktritt von Justizminister Josef Müller (CSU) kam 1952 nur auf massiven Druck des Ministerpräsidenten zustande. Ehard hatte sich lange gegen diesen Schritt gewehrt, da er Landtagspräsident Hundhammer – dem Dauerrivalen Müllers – den damit verbundenen Triumph nicht einräumen und Müller einen würdigeren Abgang ermöglichen wollte. Hundhammer hatte zuvor eifrig Material gegen Müller publiziert, das dessen

Verwicklung in die Affäre um den Präsidenten des Landesentschädigungsamts, Philipp Auerbach, beweisen sollte. Als Müller sich weigerte, an der Aufklärung der Vorwürfe mitzuwirken, zwang ihn Ehard schließlich durch die Ankündigung seiner Entlassung zum Rücktritt. Der Rückzug der drei bzw. vier Vertreter von GB/BHE und BP 1957 hatte die weitest reichenden Konsequenzen: Im Gegensatz zum Bruch der großen Koalition 1947, den Ministerpräsident Ehard schadlos und ohne Neuwahl überstand, führte das Ausscheiden der Kabinettsmitglieder zehn Jahre später zum Rücktritt von Ministerpräsident Hoegner und zur Neuwahl von Ministerpräsident Seidel inklusive Neubildung der Regierung. Verlierer der Personalwechsel war die SPD, die 1947 die Regierung verließ, ohne sich mit ihrer Forderung nach Neuwahlen durchsetzen zu können. 1957 zerbrach die von ihr geführte Regierung. Es folgte jeweils der Machtverlust. Doch während die Sozialdemokraten 1950 wieder in Regierungsverantwortung gelangten und diese bis 1957 behielten, konnten sie seither keine Regierungsbeteiligung mehr erringen.

Verfassungspolitisch besonders interessant ist der Rücktritt der SPD-Minister und -Staatssekretäre 1947. In dieser Situation setzte Ministerpräsident Ehard alles daran, die Regierung schnellstmöglich umzubilden und so handlungsfähig zu halten. Im Zusammenwirken mit CSU-Fraktionschef Hundhammer vereitelte er deshalb alle Versuche der SPD, den Landtag aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Dies war nicht nur strategisches Machtkalkül, sondern entsprach auch Ehards Überzeugung, dass der erste frei gewählte Ministerpräsident nicht scheitern dürfe. Dies hätte in seinen Augen für die Verfassung, die auf ihrer Grundlage errichtete neue parlamentarische Demokratie und auch für ihn persönlich einen enormen Imageschaden bedeutet. Blamabel für die SPD war hingegen, dass ihr Antrag auf Selbstauflösung des Landtags auch von der ebenfalls oppositionellen FDP abgelehnt wurde.

Hans Ehard schöpfte auch bei anderen Regierungs(um)bildungen alle verfassungsrechtlichen Möglichkeiten aus. So verzichtete er nicht nur darauf, für einmal berufene Kabinettsmitglieder seines ersten Kabinetts im zweiten Kabinett erneut die Zustimmung des Landtags herbeizuführen. Er ließ auch verwaiste Kabinettsposten über einen längeren Zeitraum unbesetzt und übernahm das entsprechende Ressort nur formal selbst. Als Nachfolger für die im zweiten Kabinett ausgeschiedenen Mitglieder versuchte er, bewährte Spitzenbeamte aus der Ministerialbürokratie zu installieren. Diese Strategie hatte nur bedingt Erfolg, da sich die CSU-Fraktion immer selbstbewusster in die Personalpolitik einschaltete und Anfang 1950 beispielsweise Ministerialdirektor Richard Ringelmann als Finanzminister verhinderte. Dafür ließ Ehard zur selben Zeit den mandatslosen Flüchtlingsstaatssekretär Wolfgang Jaenicke mit dessen Rücktrittsgesuch auflaufen – eine weitere Kabinettsumbildung sollte vor der anstehenden Landtagswahl unbedingt vermieden werden. Gegenüber seinen Koalitionspartnern machte Ehard klar, dass nur er allein für die Bildung seines Kabinetts zuständig sei: Nach dem Ausscheiden des Flüchtlingsstaatssekretärs Theodor Oberländer 1953 weigerte er sich, den vom GB/BHE vorgeschlagenen Abgeordneten Herbert Schier als Amtsnachfolger zu berufen.

Zwei Mal griff der Landtag auf Antrag des Ministerpräsidenten in die organisatorische Regierungsbildung ein und stimmte der Auflösung ganzer Ministerien zu: 1950 der des für die Entnazifizierung zuständigen Sonderministeriums und 1952 der des Verkehrsministeriums. Während das Sonderministerium einstimmig liquidiert wurde, regte sich im Fall des Verkehrsministeriums heftiger Widerstand. Geführt wurde er von der oppositionellen BP, die auch in den Reihen der Regierungsfraktionen von CSU und BHE Unterstützung fand. Die Gegner der Auflösung argumentierten, dass sie der Amputation eines Staatsgliedes gleichkäme, Bayern im föderalistischen Wettbewerb

aber keinesfalls geschwächt werden dürfte. Die Befürworter betonten dagegen, dass die Kompetenzen des Verkehrsministeriums nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 stark beschnitten worden seien und im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung Kosten gespart werden müssten. Am Ende stimmte die Mehrheit des Landtags gegen den Antrag der BP, das Ministerium als selbstständiges Ressort zu erhalten.

Anmerkungen

1) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 66 u. 96.
2) ACSP, FL 1945–1948, Nr. 17 „Wer soll Bayern regieren?"
3) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, [SPD-Landesvorstand:] Rededisposition zum Volksentscheid und zur Landtagswahl am 1.12.1946 in Bayern, Bl. 1 u. 7.
4) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=46> (2.11.2013).
5) Vgl. zum Folgenden Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XL–LXXXI, Schlemmer: Aufbruch, S. 168–186 u. Gelberg: Ehard, S. 37–44.
6) Schlemmer: Aufbruch, S. 169.
7) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 174 ff. u. Hettler: Josef Müller, S. 281.
8) Vgl. Hoegner: Außenseiter, S. 284 f.
9) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, anonymes Argumentationspapier: Warum sind wir in der Regierung? Durchschlag, undatiert, Bl. 1.
10) Hoegner: Außenseiter, S. 285; vgl. auch Stephan: Waldemar von Knoeringen, S. 204, sowie ausführlich Mehringer: Knoeringen, S. 304–310.
11) Kleinmann, Hans-Otto: Josef Müller (1898–1979). Erster Vorsitzender der CSU, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 371–378, hier S. 376.
12) Vgl. Woller: Die Loritz-Partei, S. 46. Zu den Vorwürfen gegen Müller vgl. auch Niethammer, Lutz: Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns, Berlin / Bonn 1982, S. 431 f.
13) Vgl. Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, S. 4; vgl. auch Kleinmann: Josef Müller, S. 372 ff.
14) Vgl. PNP, 1. Jg., Nr. 32, 15.11.1946, S. 1.
15) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 171 mit zahlreichen Quellenbelegen.
16) Schlemmer: Aufbruch, S. 172; vgl. auch Reuter: Graue Eminenz, S. 119.
17) Hettler: Josef Müller, S. 290; zu den Hintergründen vgl. ebd., S. 282–290; vgl. auch Schlemmer: Aufbruch, S. 173.
18) Protokoll der Landesversammlung der CSU, 14./15.12.1946, in: Fait / Mintzel: Die CSU 1945–1948, Bd. 1, Dok. Nr. 26, S. 957; vgl. auch Schlemmer: Aufbruch, S. 177.
19) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 176.
20) Vgl. Gelberg: Ehard, S. 39.
21) Vgl. MZ, 2. Jg., Nr. 113, 19.12.1946, S. 2 u. Nr. 114, 21.12.1946, S. 2 u. 3.
22) Vgl. Hoegner: Außenseiter, S. 287, Schlemmer: Aufbruch, S. 179 f. u. Hettler: Josef Müller, S. 296; zur Kampagne gegen Pfeiffer vgl. Reuter: Graue Eminenz, S. 117 ff., u. Niethammer: Mitläuferfabrik, S. 433 f.
23) Hoegner: Außenseiter, S. 284 f.
24) Mintzel: Die CSU, S. 240.
25) Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, S. 6 f.
26) BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 20, 23 u. 19.
27) BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 23.
28) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 24.
29) BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 24 f.
30) Vgl. Hettler: Josef Müller, S. 304.
31) So etwa bei Gelberg: Ehard, S. 41 f., u. Schlemmer: Aufbruch, S. 182; die Sicht des Verfassers stützt dagegen Rausch: Die Bayerische Staatsregierung, S. 277 m. Anm. 10.
32) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Georg Wulffius, 21.8.1986, S. 23 f.
33) MZ, 2. Jg. Nr. 115, 24.12.1946, S. 3.

34) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 25.
35) Der Spiegel, 1. Jg., Nr. 1, 4.1.1947, S. 3.
36) MZ, 2. Jg. Nr. 115, 24.12.1946, S. 3.
37) Müller: Konsequenz, S. 342.
38) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XXXVI.
39) Müller: Konsequenz, S. 342.
40) Haußleiter, August: Der Sturz des „Ochsensepp", in: Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 89–103, hier S. 100 f.
41) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XXXIX.
42) Vgl. Niethammer: Mitläuferfabrik, S. 434.
43) Vgl. HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Georg Wulffius, 21.8.1986, S. 24; vgl. auch Schlemmer: Aufbruch, S. 185, u. Gelberg: Ehard, S. 42; in den Akten Kardinal Faulhabers findet sich kein Hinweis zu dieser Anfrage (vgl. Hürten, Heinz [Bearb.]: Akten Kardinal Michael von Faulhabers III 1945–1952 [= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe A: Quellen, 48], Paderborn u.a. 2002).
44) BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 26.
45) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LXII–LXV u. LXIX–LXXIII, sowie Henker / Möller: Opfer und Verfolgte des NS-Regimes aus bayerischen Parlamenten, URL: <http://www.bayern.landtag.de/opfer_doku/web_gedenk_v2/> (2.11.2013).
46) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 2, 21.12.1946, S. 26 f.
47) Vgl. Pommerin, Reiner: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, in: VfZG 36 (1988), 3, S. 557–588, hier S. 578.
48) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LXIII–LXVII, u. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Einleitung, S. 110.
49) Vgl. Der Spiegel, 1. Jg. Nr. 2, 11.1.1947, S. 5; vgl. ausführlich dazu Schlemmer: Aufbruch, S. 186–193, sowie Hettler: Josef Müller, S. 308 f.
50) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 3, 7.1.1947, TOP V, S. 36.
51) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 193 f.
52) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 31 f.
53) Zum Sonderministerium vgl. Hoser, Paul: Staatsministerium für Sonderaufgaben, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46285> (22.4.2013).
54) Vgl. Niethammer: Mitläuferfabrik, S. 434; Woller: Die Loritz-Partei, S. 51; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LXVI.
55) Hoser: Entnazifizierung.
56) Vgl. dazu ausführlich Woller: Die Loritz-Partei, S. 42–49; vgl. auch Schröder, Michael: Volkstribun auf dem rechten Flügel: Alfred Loritz und die WAV, in: Ders. (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 143–152, hier S. 150.
57) Der Spiegel, 1. Jg., Nr. 1, 4.1.1947, S. 3.
58) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, anonymes Argumentationspapier: Warum sind wir in der Regierung? Durchschlag, undatiert, Bl. 1 f.
59) Vgl. Der Simpl, 2. Jg., 3.2.1947, Titelblatt.
60) Vgl. Schönwald, Daniel: Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46362> (19.6.2013).
61) Vgl. Woller. Die Loritz-Partei, S. 52–56.
62) Vgl. ÄR 1946/50, 10, 29.5.1947, S. 3–8.
63) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 3, 7.1.1947, TOP V, S. 37.
64) Vgl. ÄR 1946/50, 8, 23.4.1947, S. 8 ff. mit einem Bericht über einen unangemeldeten Besuch des Landtagspräsidiums im Internierungslager Moosburg; vgl. auch Woller: Die Loritz-Partei, S. 58.
65) ÄR 1946/50, 9, 28.5.1947, S. 7 u. 9; vgl. dazu auch ausführlich Woller: Die Loritz-Partei, S. 58–62.
66) BLT 1946/50, Bd. 1, 15, 3.5.1947, S. 432; vgl. auch ebd., S. 436.
67) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 22, 21.5.1947, TOP IX, S. 487.
68) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 16, 28.5.1947, S. 480.
69) Vgl. ÄR 1946/50, 10, 29.5.1947, S. 5–8.
70) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 20, 24.6.1947, S. 590 f.
71) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, LX; Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, S. 100 f., Anm. 26.
72) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 23, 15.7.1947, S. 725 u. ebd., 26, 18.7.1947, S. 844.

73) BLT 1946/50, Bd. 1, 20, 24.6.1947, S. 593 f.
74) BLT 1946/50, Bd. 1, 20, 24.6.1947, S. 594–598.
75) Vgl. Woller: Die Loritz-Partei, S. 74 f.
76) BLT 1946/50, Bd. 1, 23, 15.7.1947, S. 738; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 736–739; vgl. auch Woller: Die Loritz-Partei, S. 75.
77) Hoegner: Außenseiter, S. 293.
78) PNP, 2. Jg., Nr. 38, 13.5.1947, S. 1; vgl. auch Mehringer: Knoeringen, S. 319 f., u. Hoegner: Außenseiter, S. 294.
79) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, Schreiben des SPD-Kreisverbands Bayreuth an den SPD-Landesvorstand, 6.7.1946, Abschrift.
80) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 660–674, u. ebd., 24, 16.7.1947, S. 769 ff., sowie Mehringer: Knoeringen, S. 354.
81) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LXXXIV f.
82) Vgl. Mehringer: Knoeringen, S. 327.
83) Vgl. MZ, 3. Jg., Nr. 74, 16.9.1947, S. 3; für die Hintergründe vgl. auch Mehringer: Knoeringen, S. 328–335.
84) Mehringer: Knoeringen, S. 326.
85) Vgl. Kritzer: Hoegner, S. 261–265; Hoegner: Außenseiter, S. 298.
86) Mehringer: Knoeringen, S. 335.
87) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 215 f.
88) Vgl. Hoegner: Außenseiter, S. 295 f.; Stephan: Knoeringen, S. 206; Kritzer: Hoegner, S. 265.
89) ÄR 1946/50, 16, 17.9.1947, S. 12 f.
90) ÄR 1946/50, 16, 17.9.1947, S. 13–17 u. 20 ff.
91) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 28, 18.9.1947, S. 1.
92) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 28, 18.9.1947, S. 4–7.
93) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 28, 18.9.1947, S. 8 ff.
94) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 28, 18.9.1947, S. 10.
95) Vgl. ÄR 1946/50, 17, 20.9.1947, S. 1–3.
96) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 29, 19.9.1947 (Nachmittagssitzung), S. 1 f.
97) BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 4 u. 7.
98) BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 7 u. 9.
99) BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 9–13.
100) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 16.
101) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Nr. 1, 24.9.1947, TOP I, S. 2.
102) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 216; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Einleitung, S. XXV f.
103) Vgl. Hettler: Josef Müller, S. 305; Schlemmer: Aufbruch, S. 217.
104) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilagen 791 u. 905.
105) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 7, 15.11.1947, TOP XXIV, S. 129.
106) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 6.
107) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 29, 19.9.1947 (Nachmittagssitzung), S. 1, sowie Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XXX f.
108) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LVI f., u. ebd., Bd. 3, Einleitung, S. XXXIV.
109) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 229–241; zur Geschichte der BP vgl. als Überblick Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 362–372, sowie ausführlich Wolf: CSU und Bayernpartei u. Unger: Die Bayernpartei.
110) Vgl. Walther: Fischbacher, S. 183 u. 190 f., sowie Vossen, Regina: „Föderalistisch leben oder asiatisch sterben". Joseph Baumgartner und die bayerische Politik 1945–1953, unveröffentlichte Zulassungsarbeit für das Fach Bayerische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, München 1993, S. 70.
111) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 15.1.1948, S. 3 f.
112) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 44, 15.1.1948, S. 518.
113) Walther: Fischbacher, S. 178.
114) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 27.1.1948, S. 4 f.
115) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 27.1.1948, S. 5.
116) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, 44, 15.1.1948, S. 518.
117) Vgl. zum Folgenden ausführlich Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XXXIII f.
118) BayHStA, NL Ehard, 1344, Offener Brief Alois Schlögls, 30.12.1947.
119) PNP, 3. Jg., Nr. 4, 16.1.1948, S. 1.
120) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 18.2.1948 (vormittags), S. 1.
121) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 18.2.1948 (abends), S. 2.

122) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XXXIII f.
123) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 57, 26.2.1948, S. 938.
124) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 34, 18.6.1948, TOP V, S. 523.
125) Vgl. PNP, 3. Jg., Nr. 103, 20.11.1948, S. 1, u. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 50, 23.11.1948, TOP I, S. 745; zur Stellung der Staatssekretäre im bayerischen Regierungssystem vgl. Herzog, Roman: Der parlamentarische Staatssekretär nach bayerischem Verfassungsrecht, in: BayVBl. 15 (1969), S. 225–229.
126) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 23.11.1948, S. 4.
127) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XXXV.
128) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 93, 1.12.1948, S. 300.
129) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 30.11.1948, S. 5.
130) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 14.12.1949, S. 2.
131) BLT 1946/50, Bd. 5, 135, 15.12.1949, S. 375.
132) Vgl. zum Folgenden Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Einleitung, S. XXVII ff.
133) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Nr. 3055; vgl. GVBl., Nr. 10 (1946), S. 145.
134) SZ, 5. Jg., Nr. 167, 23.11.1949, S. 2.
135) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Nr. 88, 6.12.1949, TOP V, S. 397.
136) Vgl. Volkert, Wilhelm: Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983, S. 315–319.
137) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Nr. 3463 u. 3494.
138) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Nr. 88, 6.12.1949, TOP V, S. 397 u. ebd., Nr. 89, 12.12.1949, TOP I, S. 400–403.
139) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/370, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 66, 6.11.1951, TOP VIII, S. 14.
140) Vgl. zum Folgenden Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 227–230.
141) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Einleitung, S. XXX f., u. ebd., Bd. 3, Einleitung, S. XXIX.
142) BLT 1946/50, Bd. 5, 8.2.1950, S. 650; diese Gründe nannte Kraus auch vor der CSU-Fraktion (vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, [ohne Nr.], 17.1.1950, S. 4).
143) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 17.1.1950, S. 3.
144) SZ, 6. Jg., Nr. 12, 16.1.1950, S. 3.
145) MZ, 6. Jg., Nr. 8, 18.1.1950, S. 3.
146) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 17.1.1950, S. 3 u. 7.
147) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 7.2.1950, S. 4 ff.; vgl. auch Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 4.2.1950, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 30a, S. 240–247, hier S. 241 ff. m. Anm. 5 u. 14.
148) Vgl. zum Folgenden Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Einleitung, S. XXXI f.
149) PNP, 5. Jg., Nr. 18, 14.2.1950, S. 1.
150) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 14.2.1950, S. 4.
151) Vgl. PNP, 5. Jg., Nr. 19, 16.2.1950, S. 2.
152) Disposition für die Besprechung des Landesvorsitzenden mit den Bezirksvorsitzenden der CSU, 2.4.1950, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 30a, S. 250 f., hier S. 250 m. Anm. 1 u. 2.
153) Vgl. Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 160.
154) Bericht über die Besprechung des Landesvorsitzenden mit den Bezirksvorsitzenden der CSU, 26.7.1950, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 37, S. 267–270, hier S. 268.
155) Vgl. Sitzung des Landesvorstands der CSU, 12.9.1950, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 39, S. 273–280, hier S. 279 f.; zu den Flügelkämpfen in der BP vgl. Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 157–161.
156) Vgl. Thränhardt: Wahlen, S. 285 f., u. Pohl, Karin: Zwischen Integration und Isolation. Zur kulturellen Dimension der Vertriebenenpolitik in Bayern (1945–1975) (= Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge, 13), München 2009, S. 80 ff.
157) Schönwald, Daniel: Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45951> (17.6.2013).
158) Vgl. zur DG ausführlich Stöss, Richard: Vom Nationalismus zum Umweltschutz. Die Deutsche Gemeinschaft, Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher im Parteiensystem der Bundesrepublik (= Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, 32), Opladen 1980.
159) Vgl. Unger: Bayernpartei, S. 161.
160) Protokoll der Konferenz des bayerischen Episkopats, München, 17./29.1.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 334, S. 589–598, hier S. 593.
161) Walther: Fischbacher, S. 221.

162) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 1, 4.12.1950, S. 6, u. ebd., Nr. 3, 12.12.1950, S. 1–12.
163) Vgl. BayHStA, NL Becher, 228, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 11.12.1950, S. 1.
164) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP 5.12.1950, S. 1, 4 f. u. 11.
165) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP 11.12.1950, S. 1–3.
166) Kritzer: Hoegner, S. 309.
167) Vgl. das SPD-Wahlkampfplakat „Weg mit dem Schatten!" in: Kock / Treml: Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 447; vgl. auch Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 83.
168) PNP, 6. Jg., Nr. 148, 13.12.1950, S. 3.
169) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 136, 11.12.1950, TOP I, S. 693 ff.
170) BLT 1950/54, Bd. 1, 1, 18.12.1950, S. 7.
171) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 5, 14.12.1950, S. 3.
172) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 5, 14.12.1950, S. 4 ff.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–7.
173) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 5, 14.12.1950, Protokolle des Untersuchungs-Ausschusses in Sachen Lacherbauer, 19.12.1950, 23.1.1951, 8.2.1951 u. 14.2.1951.
174) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 6, 15.12.1950, S. 5 u. 7, zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 4–8.
175) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 7, 1[5].12.1950 (Abendsitzung), S. 1 f.; auf dem Sitzungsprotokoll ist fälschlicherweise der 16.12.1950 angegeben, es handelt sich jedoch um den 15.12. (vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 5, 14.12.1950 mit Durchschlag der Beschlüsse der CSU-Landtagsfraktion vom 14.12. u. 15.12.1950).
176) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 8, 18.12.1950, S. 4, 2 u. 8, zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–9.
177) BLT 1950/54, Bd. 1, 2, 18.12.1950, S. 9; zur Geschichte des BHE vgl. den Überblick bei Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 357–362, sowie Franzen, K. Erik: Der vierte Stamm Bayerns. Die Schirmherrschaft über die Sudetendeutschen 1954–1974 (= Veröffentlichung des Collegium Carolinum, 120), München 2010 (zugl. Univ. Diss. Osnabrück 2007), S. 91–94 u. 98–101.
178) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 2, 18.12.1950, S. 10.
179) Vgl. Baer: Ministerpräsidenten, S. 139.
180) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 9, 18.12.1950, S. 1; vgl. Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 111.
181) BayHStA, NL Becher, 228, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 18.12.1950, 18 Uhr, S. 1, u. ebd., 19.12.1950, vormittags, S. 1.
182) Vgl. Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 83.
183) Vgl. Franzen: Der vierte Stamm Bayerns, S. 99 f.
184) Vgl. BayHStA, NL Becher, 228, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 16.12.1950, S. 1, ebd., 17.12.1950, S. 1, ebd., 18.12.1950, 9.30 Uhr, S. 1 u. ebd., 18.12.1950, 16 Uhr, S. 1.
185) Vgl. Pommerin: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, S. 582.
186) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 10, 19.12.1950, S. 1.
187) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 11, 3.1.1951, S. 2 f.
188) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 11, 3.1.1951, S. 6–9.
189) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Die Wahrheit über die Regierungsbildung in Bayern, 2.1.1951, S. 6 u. 10 f.
190) Vgl. MZ, 6. Jg., Nr. 151, 20.12.1950, S. 1.
191) Vgl. Klee, Ernst: Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945, 2. Aufl. Frankfurt a.M. 2007, S. 441, sowie ausführlich Wachs, Philipp Christian: Der Fall Theodor Oberländer (1905 bis 1998). Ein Lehrstück deutscher Geschichte, Frankfurt a.M. u.a. 2000, der Oberländer jedoch etwas zu stark zu entlasten versucht; vgl. auch Schütt, Siegfried: Theodor Oberländer. Eine dokumentarische Untersuchung, München 1995 u. Der Spiegel, 54. Jg., Nr. 27, 3.7.2000, S. 62 f.
192) SZ, 7. Jg., Nr. 6, 9.1.1951, S. 1.
193) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 15, 17.1.1951, S. 2–6.
194) Protokoll der Konferenz des bayerischen Episkopats, München, 17./29.1.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 334, S. 589–598, hier S. 596 f.
195) Schreiben Buchbergers an Faulhaber, 6.4.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 342, S. 611.
196) Schreiben Faulhabers an den bayerischen Episkopat, 18.4.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 344, S. 615.
197) Vgl. Schreiben Landersdorfers an Faulhaber, 23.4.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 345, S. 616; zur ablehnenden Haltung der BP gegenüber der Katholischen Volksaktion vgl. PNP, 6. Jg., Nr. 6, 16.1.1951, S. 2.

198) Protokoll der Konferenz des bayerischen Episkopats, Freising, 11.10.1951, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 350, S. 621–634, hier S. 623; vgl. auch Protokoll der Konferenz des bayerischen Episkopats, Freising, 14.3.1952, abgedruckt in: ebd., Dok. Nr. 364, S. 650–657, hier S. 652.
199) Bommarius: Grundgesetz, S. 179.
200) Vgl. dazu allgemein: Herbst, Ludolf / Goschler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der VfZG, Sondernummer), München 1989 u. Hockerts, Hans Günter: Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZG 49 (2001), 2, S. 169–214.
201) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Nr. 42, 28.8.1946, TOP IX, S. 779 f. m. Anm. 32.
202) Vgl. zum Folgenden ausführlich Goschler, Constantin: Der Fall Philipp Auerbach. Wiedergutmachung in Bayern, in: Herbst, Ludolf / Goschler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der VfZG, Sondernummer), München 1989, S. 77–98.
203) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 11, 8.2.1951, S. 158–162.
204) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 17, 31.1.1951, S. 2.
205) BLT 1950/54, Bd. 6, 186, 10.3.1954, S. 930.
206) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. CXVIII.
207) BayHStA, StK 14263, Schreiben Auerbachs an Ehard, 29.5.1948.
208) BayHStA, StK 14263, Memorandum Auerbachs „Wir brauchen ein Gesetz zur Sicherung einer demokratischen Verwaltung!“, 29.5.1948.
209) Vgl. ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 9 ff.
210) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 20, 25.4.1951, S. 523 f.
211) IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/80, Gedanken zu den Hintergründen der Aktion gegen das BLEA, 8.5.1951, 4 Bl., hier Bl. 4.
212) Goschler: Auerbach, S. 77.
213) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 9, 29.1.1951, TOP I, S. 5.
214) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 17, 31.1.1951, S. 1.
215) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 19, 7.2.1951, S. 4 ff.
216) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 13, 13.2.1951, TOP VI, S. 16.
217) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 14, 20.2.1951, TOP VII, S. 18 u. ebd., Nr. 15, 26.2.1951, TOP I, S. 3 f.
218) Goschler: Auerbach, S. 78; vgl. auch Fürmetz, Gerhard: Neue Einblicke in die Praxis der frühen Wiedergutmachung in Bayern: Die Auerbach-Korrespondenz im Bayerischen Hauptstaatsarchiv und die Akten des Strafprozesses gegen die Führung des Landesentschädigungsamtes von 1952, in: zeitenblicke 3 (2004), 2, [13.9.2004], URL: <http://www.zeitenblicke.historicum.net/2004/02/fuermetz/index.html> (2.11.2013).
219) Die Frage der Parteienfinanzierung war zu dieser Zeit noch nicht gesetzlich geregelt und bewegte sich in einer Grauzone (vgl. Der Spiegel, 6. Jg., Nr. 20, 14.5.1952, S. 7).
220) Der Spiegel, 6. Jg., Nr. 19, 7.5.1952, S. 8 f.
221) BLT 1946/50, Bd. 1, 20, 25.4.1951, S. 500 f.
222) ÄR 1950/54, Bd. 1, 11, 10.5.1951, S. 24.
223) Vgl. ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 3 ff.
224) ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 6 f.
225) ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 29; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 23–41.
226) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Vorstandssitzung, 18.2.1952, S. 1.
227) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Vorstandssitzung, 26.2.1952, S. 1.
228) Vgl. PNP, 7. Jg., Nr. 41, 5.4.1952, S. 1.
229) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 5.4.1952, S. 3 f. u. 8; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–10.
230) Vgl. PNP, 7. Jg., Nr. 43, 10.4.1952, S. 2 u. ebd., Nr. 68, 9.6.1952, S. 2.
231) Der Spiegel, 6. Jg., Nr. 19, 7.5.1952, S. 9.
232) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/372, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 92, 15.4.1952, TOP II, S. 5.
233) Braun, Oliver: Alois Hundhammer (1900–1974). Minister und Landtagspräsident in Bayern, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 304–312, hier S. 305.
234) Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Landtagsfraktion, der Landesgruppe und des Landesvorstands der CSU, 21.4.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 51a, 324–349, hier S. 337 f.
235) Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Landtagsfraktion, der Landesgruppe und des Landesvorstands der CSU, 21.4.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 51a, 324–349, hier S. 338–346; zu Meixner vgl. Blessing, Werner K.: Georg Meixner, in: Fränkische Lebensbilder 16 (1996), S. 213–240.

236) Becker, Winfried: Georg Meixner (1887–1960). Politischer Prälat aus Bamberg, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 362–370, hier S. 369.
237) Der Spiegel, 6. Jg., Nr. 19, 7.5.1952, S. 9.
238) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/80, Aktennotiz Utz für Baumgartner, 9.5.1951.
239) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 6.5.1952, S. 4.
240) BayHStA, NL Becher, 229, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 7.5.1952, S. 2.
241) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/372, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 96, 6.5.1952, TOP III, S. 15.
242) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 84, 7.5.1952, S. 2003, 2006, 2008, 2011 u. 2023; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2003–2027; zur Abstimmung vgl. ebd., 85, 8.5.1952, S. 2030.
243) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 85, 8.5.1952, S. 2030, 2032, 2035 f. u. 2039.
244) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/372, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 96, 6.5.1952, TOP III, S. 15.
245) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 85, 8.5.1952, S. 2039 ff.
246) Vgl. BayHStA, NL Becher, 230, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 14.5.1952, S. 1–4. Gegenüber der CSU-Fraktion hatte Müller am 6. Mai 1952 erklärt, dass er im Auftrag General Becks in Rom „den Papst gebeten" habe, der englischen Regierung mitzuteilen, dass „nach dem Erfolg des Norwegen-Abenteuers die Generale […] nicht mehr entschlossen [waren], gegen Hitler zu handeln. […] Ich habe weiter erklärt, wir müssten mitteilen, daß Hitler angreifen werde und daß der Angriff unmittelbar bevorstehe. Ein Zeitpunkt wurde von mir nicht mitgeteilt." (ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, [ohne Nr.], 6.5.1952, S. 3 f.).
247) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 97, 14.5.1952, S. 1 ff.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–4.
248) PNP, 7. Jg., Nr. 62, 24.5.1952, S. 2.
249) BayHStA, NL Becher, 230, Sitzungsprotokolle LTF BHE, 21.5.1952, S. 2; vgl. auch Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Landtagsfraktion, der Landesgruppe und des Landesvorstands der CSU, 21.4.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 51a, S. 324–349, hier S. 328 ff. m. Anm. 11. Bis zum 12.9.1952 hatte Müller die Ordnungsstrafe noch nicht bezahlt, weshalb er von Landtagspräsident Hundhammer schriftlich gemahnt werden musste (vgl. ÄR 1950/54, 49, 12.9.1952, S. 24 f.).
250) Vgl. Mintzel: Geschichte der CSU, S. 110 f.
251) Rede Ehards in der Sitzung des Landesvorstands der CSU, 24.5.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 52a, 351–359, hier S. 352 f.; ähnlich argumentierte Ehard auch vor der CSU-Fraktion (vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 99, 28.5.1952, S. 1).
252) Rede Ehards in der Sitzung des Landesvorstands der CSU, 24.5.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 52a, 351–359, hier S. 355–359.
253) Vgl. Sitzung des Landesvorstands der CSU, 24.5.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 52b, 360–362, hier S. 361.
254) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/372, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 100, 27.5.1952, TOP I, S. 2.
255) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 90, 5.6.1952, S. 2203.
256) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 99, 28.5.1952, S. 1 ff.
257) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 100, 4.6.1952, S. 1; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1 ff.
258) Vgl. Bericht über die Sitzung des Landesvorstands der CSU, 24.5.1952, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 52c, 362–364, hier S. 363 m. Anm. 70.
259) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 90, 5.6.1952, S. 2203.
260) Mintzel, Alf: Die Bayernpartei, in: Stöss, Richard (Hg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 1: AUD bis EFP, Opladen 1983, S. 395–489, hier S. 479.
261) BLT 1950/54, Bd. 1, 29, 19.6.1951, S. 823.
262) Vgl. zum Folgenden Volkert: Handbuch der bayerischen Ämter, S. 240–244; Staatsministerium für Verkehrsangelegenheiten, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44445> (18.9.2012); Gall, Alexander: „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!" Verkehrspolitik und Landesplanung 1945 bis 1976, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 119–204, hier S. 125; zur Verkehrspolitik Bayerns in der Nachkriegszeit vgl. Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 465–473.
263) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 62, 16.3.1948, S. 1128.
264) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 28.2.1950, S. 1.
265) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/368, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 20, 29.3.1951, TOP I/1, S. 3; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 2 ff.
266) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1590.

267) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/369, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 49, 7.8.1951, TOP VII, S. 6 ff.
268) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/369, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 52, 14.8.1951, TOP IV, S. 3 f.
269) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/369, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 57, 11.9.1951, TOP I, S. 1–5 u. ebd., Nr. 58, 18.9.1951, TOP XII/1, S. 25 f.
270) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1610.
271) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 98, 16.7.1952, S. 2461; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2460–2463.
272) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 98, 16.7.1952, S. 2464 f.
273) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 98, 16.7.1952, S. 2468 f., 2471, 2473 u. 2478.
274) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 99, 17.7.1952, S. 2480 f., 2483, 2487, 2489 f., 2496 u. 2498.
275) PNP, 7. Jg., Nr. 85, 19.7.1952, S. 2; vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 99, 17.7.1952, S. 2499 f.
276) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 4, 108, 18.9.1952, S. 77.
277) Vgl. etwa PNP, 8. Jg., Nr. 177, 12.11.1953, S. 2.
278) BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 246 u. 249 ff.
279) BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 251 f.
280) BayHStA, NL Becher, 231, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 2.11.1953, S. 1; vgl. ebd., 5.11.1953, S. 1. Die handschriftlichen Originalprotokolle, die „Einzelheiten" über die Diskussion innerhalb der BHE-Fraktion zur Nachfolge Oberländers enthielten, fehlen im NL Becher (BayHStA, NL Becher, 231, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 22.10.1953, S. 1); vgl. auch Franzen: Der vierte Stamm Bayerns, S. 105.
281) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 4.11.1953, S. 2.
282) BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 253 ff.; vgl. auch PNP, 8. Jg., Nr. 185, 26.11. 1953, S. 2; zu Hans Krebs vgl. Klee: Personenlexikon, S. 337.
283) BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 256 f.
284) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 258.
285) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/374, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 133, 23.12.1952, TOP XV, S. 21.
286) Vgl. Bretschneider: Viererkoalition, S. 1001 f.
287) Bericht über die Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 12.9.1953, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 56, S. 377–379, hier S. 378, vgl. auch ebd., Anm. 1–4.
288) IfZ-Archiv, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP, 14.9.1953, S. 1–4.
289) IfZ-Archiv, ED 132/76, Beschluss der LTF BP, 14.9.1953.
290) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 16 m. Anm. 15.
291) Vgl. IfZ-Archiv, ED 132/76, Schreiben Saukels u.a. an die LTF BP, 16.11.1953.
292) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 168, 24.11.1953, S. 236.
293) Vgl. IfZ-Archiv, ED 132/76, Aktennotiz Baumgartners, 18.11.1953.
294) Sitzung des Landesvorstands der CSU, 15.1.1954, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 60a, S. 410–413, hier S. 412, Anm. 20; vgl. auch Unger: Bayernpartei, S. 167 f., sowie Balcar, Jaromir: Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945–1972 (= Bayern im Bund, 5), München 2004, S. 208.
295) Zit. n. Kock: Chronik, S. 97.
296) Vgl. PNP, 9. Jg., Nr. 36, 4.3.1954, S. 2.
297) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben des BP-Bezirksverbands Staffelstein/Ofr. an Baumgartner, 4.3.1954.
298) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Baumgartners an Bezirksverband Staffelstein, 23.4.1954.
299) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/93, Aktennotiz Baumgartners, 7.5.1954.
300) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/93, Ausschnitt aus Isarpost, 28.10.1954, mit roten Anstreichungen Baumgartners.
301) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/93, Schreiben Eilles' an Baumgartner, 11.11.1954, sowie Presseausschnitte.
302) Sitzung des Landesvorstands der CSU, 7.11.1953, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 59b, S. 393–406, hier S. 394.
303) Vgl. Bretschneider: Viererkoalition, S. 1003–1007.
304) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/382, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 235, 26.10.1954, TOP VI, S. 15.
305) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/382, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 241, 7.12.1954.
306) Zu Wahlkampf und Wahlergebnis vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 16–21; vgl. auch HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=47&popH=640> (2.11.2013).
307) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 1, 6.12.1954, S. 1; vgl. auch HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Bernhard Uecker, 13./14.3.1989, Teil IV, S. 25, wo ähnliche Äußerungen von Ministerpräsident Ehard aus der Wahlnacht überliefert werden.

308) Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, S. 20.
309) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 1, 6.12.1954, S. 1–4.
310) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 7.12.1954, S. 3 ff.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 3–7.
311) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 22–25; Gelberg: Ehard, S. 518–522.
312) Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, S. 21; vgl. auch Bretschneider: Viererkoalition, S. 1017.
313) Zit. n. Bretschneider: Viererkoalition, S. 1018.
314) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 7.12.1954, S. 2 u. ebd., 8.12.1954, S. 8.
315) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 7.12.1954, S. 7.
316) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Koalitionsvereinbarung, 8.12.1954, S. 2.
317) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 9.12.1954, S. 1–5.
318) Bretschneider: Viererkoalition, S. 999.
319) HdBG, Bildarchiv, BP-Plakat, 1948: „Bayernpartei – Einige Forderungen"; vgl. Unger: Bayernpartei, S. 148; zur bewussten Konstruktion einer „bayerisch-sudetendeutschen Stammesverwandtschaft" in der bayerischen „Heimatpolitik" vgl. Vollhardt, Ulla-Britta: Staatliche Heimatpolitik und Heimatdiskurse in Bayern 1945–1970. Identitätsstiftung zwischen Tradition und Modernisierung (= Münchner Beiträge zur Geschichtswissenschaft, 3), München 2008 (zugl. Univ. Diss. München 2005), S. 213 f.
320) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.12.1954, S. 2; zu den nach der Bildung der Koalition nach außen hin betont guten Beziehungen zwischen BP und GB/BHE vgl. Franzen: Der vierte Stamm Bayerns, S. 212 f.
321) Vgl. Albertin, Lothar: Das theoriearme Jahrzehnt der Liberalen, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 659–676, hier S. 663 f. u. 668–672; Roth: Interessenpluralismus und Parteienstruktur in Bayern, S. 346.
322) Hoegner: Außenseiter, S. 320.
323) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 13.12.1954, S. 2.
324) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 13.12.1954, S. 3 f.
325) Vgl. Franzen: Der vierte Stamm Bayerns, S. 95 f., u. Becher: Zeitzeuge, S. 217.
326) Vgl. BayHStA, NL Becher, 231, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 11.10.1954, S. 1.
327) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 7.12.1954, S. 4 u. 2.
328) Vgl. BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 14.12.1954, S. 1 f.
329) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 2, 14.12.1954, S. 8 f.; vgl. zum Folgenden Taubenberger: Licht übers Land, S. 42–45 u. 115–124.
330) SZ, 10. Jg., Nr. 290, 15.12.1954, S. 3.
331) SZ, 10. Jg., Nr. 290, 15.12.1954, S. 3.
332) Kock, Peter Jakob: München – Paris – München: Eine Exilantenmission. Vor hundert Jahren wurde Joseph Panholzer geboren, in: Maximilianeum 7 (1995), 2, S. 19.
333) SZ, 10. Jg., Nr. 290, 15.12.1954, S. 3.
334) SZ, 10. Jg., Nr. 290, 15.12.1954, S. 3.
335) Vgl. BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 6.12.1954, S. 1 f.
336) Becher: Zeitzeuge, S. 217.
337) Vgl. BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 10.12.1954, S. 2–11.
338) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.12.1954, S. 1; vgl. Bretschneider: Viererkoalition, S. 1025.
339) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Einleitung, S. LVIII; Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 375 f.
340) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Helmut Rothemund, 22.12.1997, S. 29.
341) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Erklärung des Landesvorsitzenden der BP in der gemeinsamen Sitzung der Vierer-Koalition, 16.12.1954, S. 5.
342) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/170, Zusatzprotokoll zur Koalitionsvereinbarung vom Mittwoch, 8. Dez. 1954 in München, Maximilianeum, Saal I; vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 819.
343) BayHStA, NL Becher, 232, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 13.12.1954, S. 11.
344) Herzog: De republica prudenter gubernanda, S. 180.
345) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.1.1955, S. 1; vgl. auch Becher: Zeitzeuge, S. 216.
346) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Beilage „Koalitionsausschuß" zur Koalitionsvereinbarung, 8.12.1954.
347) Vgl. Bretschneider: Viererkoalition, S. 1033 ff.
348) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 19.1.1955, S. 2; vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 45–49.

349) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Erklärung des Landesvorsitzenden der BP in der gemeinsamen Sitzung der Vierer-Koalition, 16.12.1954, S. 1 f.
350) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/382, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 2, 21.12.1954, TOP VII/3, S. 16.
351) Außerordentliche Sitzung des Landesvorstands der CSU, 17.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 69, S. 494–535, hier S. 510.
352) Schreiben Knoeringens an Landtagspräsident Ehard, 20.12.1954, abgedruckt in: Grebing / Süß: Waldemar von Knoeringen, Bd. 2, Nr. 45, S. 358 f.
353) Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68b, S. 475–494, hier S. 477 m. Anm. 28.
354) Rede Ehards in der Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68a, S. 472–474, hier S. 473 f.
355) Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68b, S. 475–494, hier S. 477 f. m. Anm. 33.
356) Möckl: Struktur, S. 748.
357) Vgl. Gelberg: Ehard, S. 275 ff.
358) Vgl. ÄR 1954/58, 2, 11.1.1955, S. 7 ff.
359) Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68b, S. 475–494, hier S. 482, 476 u. 483.
360) Möller, Horst: Hanns Seidel als Parteipolitiker, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Weltanschauung und politisches Handeln. Hanns Seidel zum 100. Geburtstag, Sonderausgabe Grünwald 2001, S. 67–88, hier S. 70.
361) Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68b, S. 475–494, hier S. 485.
362) Außerordentliche Sitzung des Landesvorstands der CSU, 17.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 69, S. 494–535, hier S. 508, 499, 513 f. (m. Anm. 54), 518 u. 529.
363) Außerordentliche Sitzung des Landesvorstands der CSU, 17.1.1955, abgedruckt in: Balcar / Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 69, S. 494–535, hier S. 519 f. u. 528; vgl. auch Gelberg: Ehard, S. 517–522.
364) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 29.6.1955, S. 3.
365) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 6.7.1955, S. 3 f.
366) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Aktenvermerk, 17.10.1955.
367) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 6.7.1955, S. 4.
368) Hoegner: Außenseiter, S. 321; vgl. Taubenberger, Bernhard: Kabinett Hoegner II, 1954–1957, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46120> (13.3.2013).
369) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 10, 1.2.1955, S. 2.
370) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 11, 8.2.1955, S. 2 u. 4.
371) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/387, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 38, 11.7.1955, TOP III, S. 14.
372) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.1.1955, S. 1.
373) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 14.1.1955, S. 5.
374) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Schreiben Lacherbauers an Baumgartner, 28.7.1955, sowie ebd., Schreiben Baumgartners an Lacherbauer, 12.8.1955 (Durchschlag).
375) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Schweigers an Baumgartner, 24.1.1955.
376) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Baumgartners an Schweiger, 6.2.1955 (Durchschlag).
377) Vgl. PNP, 12. Jg., Nr. 139, 20.6.1957, S. 2.
378) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 14.1.1955, S. 4.
379) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Schreiben Lacherbauers an Hoegner, 1.8.1955 (Abdruck).
380) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/387, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 43, 30.8.1955, TOP V, S. 14 f.
381) Vgl. Hoser, Paul: Bayerische Staatszeitung (BSZ), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45904> (11.4.2013).
382) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Schreiben Lacherbauer an Baumgartner, 1.8.1955.
383) Anfang Oktober 1956 kam ein Drittel der unerledigten Gesetzesvorlagen vom GB/BHE (vgl. BayHStA, NL Becher, 238, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.10.1956, S. 1).
384) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.7.1955, S. 4.
385) Vgl. Schönwald: Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten.
386) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.11.1955, S. 1.
387) Vgl. BayHStA, NL Becher, 238, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 24.10.1956, S. 3 f.

388) Vgl. Walther: Fischbacher, S. 425 f.
389) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Schreiben Baumgartners an Lacherbauer, 22.9.1955 (Abdruck).
390) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Schreiben Baumgartners an Lacherbauer, 10.12.1956 (Abdruck).
391) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 2.5.1956, S. 1.
392) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 2.5.1956, S. 5 f.
393 IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Erklärung des Landesvorsitzenden der Bayernpartei Joseph Baumgartner anläßlich der gemeinsamen Koalitionssitzung am 2. Mai 1956 im Bayer. Landtag, Senatssaal, 15.30 Uhr.
394)Vgl. Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 180 u. 192.
395) Vgl. BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 23.4.1956, S. 1.
396) PNP, 12. Jg., Nr. 19, 24.1.1957, S. 1.
397) Unger: Bayernpartei, S. 194.
398) Vgl. Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 196–199.
399) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Einkehrtagung in Ettal, 4.10.1957, S. 2; vgl. auch Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 226.
400) Becher: Zeitzeuge, S. 232 f.
401) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 836 f.; Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 390 f.; Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 199 f.
402) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, außerordentliche Fraktionssitzung, 20.9.1957, S. 3.
403) Vgl. PNP, 12. Jg., Nr. 229, 5.10.1957, S. 1; zur Rolle Schweigers vgl. Unger: Bayernpartei, S. 201 f.
404) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/170, Sitzungsnotiz über die Sitzung des Koalitionsausschusses am 30.9.1957, vertraulich.
405) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Vorstandssitzung, 1.10.1957, S. 2 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–3.
406) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 3.10.1957, S. 1.
407) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Einkehrtagung in Ettal, II. Teil, 4.10.1957, S. 1 u. 4; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–4.
408) Groß: Seidel, S. 176.
409) Taubenberger: Licht übers Land, S. 102.
410) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.10.1957 (handschriftliches Original), 8 Bl., Bl. 2 (mit Rückseite), Bl. 3 Rückseite, Bl. 4 Rückseite.
411) Vgl. Groß: Seidel, S. 176.
412) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 103, u. Unger: Bayernpartei, S. 202.
413) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/409, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 163, 8.10.1957, S. 2.
414) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 103.
415) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/409, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 163, 8.10.1957, S. 3.
416) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 8.10.1957, 2. Sitzung, S. 3.
417) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/172, Schreiben Hoegners an Ehard, 9.10.1957, Durchschlag; vgl. auch Taubenberger: Licht übers Land, S. 102–105; Groß: Seidel, S. 176 f.; Hoegner: Außenseiter, S. 334–338.
418) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/172, Schreiben Hoegners an Seidel, 9.10.1957, Durchschlag; vgl. ÄR 1954/58, 45, 9.10.1957, S. 2.
419) Kritzer: Hoegner, S. 356; in den CSU-Fraktionsprotokollen findet sich dazu kein Hinweis.
420) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Helmut Rothemund, 22.12.1997, S. 4.
421) Vgl. Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 234 f.
422) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/170, Ergebnisse einer Test-Befragung unter den Kreisvorständen des SPD-Bezirks Südbayern, 11.10.1957.
423) Vgl. Friemberger: Goppel, S. 110 f.
424) Vgl. PNP, 12. Jg., Nr. 234, 11.10.1957, S. 1 u. ebd., Nr. 235, 12.10.1957, S. 1.
425) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 197, 14.10.1957, S. 1 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–5; vgl. auch PNP, 12. Jg., Nr. 237, 15.10.1957, S. 1, Gelberg: Kriegsende, S. 837–840, Groß: Seidel, S. 174–181, u. Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 390 f.
426) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 109, 16.10.1957, S. 3827 f.
427) Vgl. Balcar: Politik auf dem Land, S. 125 f., der die Kommunalpolitik für CSU und SPD als „Sprungbrett“ und „Talentschmiede“ wertet.
428) Vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 16.10.1957, S. 2; zur Auseinandersetzung zwischen Strauß und Hundhammer vgl. ebd., 15.10.1957, S. 6–9; vgl. auch Groß: Seidel, S. 180 f.
429) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 2, 29.10.1957, TOP I, S. 3.
430) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 3, 5.11.1957, TOP V/7, S. 25 f.

431) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 111, 5.11.1957, S. 3841 f.
432) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel I, Nr. 50, 25.11.1958, TOP VI/1, S. 16.
433) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 30.10.1957, S. 1, sowie BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 27.11.1957, S. 2; vgl. auch Friemberger: Goppel, S. 101.
434) Vgl. PNP, 12. Jg., Nr. 238, 16.10.1957, S. 2.
435) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 21.10.1957, S. 1.
436) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 27.11.1957, S. 3.
437) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 6.11.1957, S. 3.
438) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 22.11.1957, S. 2.
439) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 16.12.1957, S. 1.
440) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 30.1.1958, S. 2 f. u. ebd., 12.2.1958, S. 3.
441) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 15.1.1958, S. 2.
442) Vgl. BayHStA, NL Becher, 240, Sitzungsprotokolle LTF GB, 28.11.1958, S. 8.
443) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=48&popH=640> (2.11.2013); Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode 1958/62, S. 5.
444) Vgl. BayHStA, NL Becher, 240, Sitzungsprotokolle LTF GB, 28.11.1958, S. 1.
445) BayHStA, NL Becher, 240, Sitzungsprotokolle LTF GB, 11.11.1958, S. 2.
446) Vgl. Groß: Seidel, S. 196 f.; Kock: Chronik, S. 127; Gelberg: Kriegsende, S. 847.
447) BayHStA, NL Becher, 240, Sitzungsprotokolle LTF GB, 28.11.1958, S. 3.
448) BayHStA, NL Becher, 240, Sitzungsprotokolle LTF GB, 10.12.1958, S. 4.
449) BLT 1958/62, Bd. 1, 2, 9.12.1958, S. 8.
450) Vgl. dazu Groß: Seidel, S. 194.
451) BLT 1958/62, Bd. 2, 42, 26.1.1960, S. 1149.
452) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 55, Kabinett Seidel II, 22.1.1960, S. 3 f.; vgl. auch PNP, 15. Jg., Nr. 18, 23./24.1.1960, S. 1.
453) BayHStA, NL Becher, 241, Sitzungsprotokolle LTF GB, 25.1.1960, S. 1 f.
454) Zeitzeugeninterview mit Bundesminister a.D. Dr. Friedrich Zimmermann, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU 1945–1995, Sonderausgabe der Politischen Studien, Grünwald 1995, S. 619–632, hier S. 626.
455) Vgl. Strauß, Franz Josef: Die Erinnerungen, 3. Aufl. Berlin 1989, S. 548.
456) Zeitzeugeninterview mit Landtagspräsident a.D. Dr. Franz Heubl, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU 1945–1995, Sonderausgabe der Politischen Studien, Grünwald 1995, S. 541–561, hier S. 558.
457) BayHStA, NL Becher, 241, Sitzungsprotokolle LTF GB, 25.1.1960, S. 2.
458) Vgl. Groß: Seidel, S. 203 f.
459) BLT 1958/62, Bd. 2, 42, 26.1.1960, S. 1149.
460) ÄR 1958/62, 20, 26.1.1960, S. 3.
461) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 42, 26.1.1960, S. 1150.
462) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Bernhard Uecker, 13./14.3.1989, Teil V, S. 2.
463) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 56, Kabinett Ehard IV, Nr. 1, 27.1.1960, TOP I, S. 3 f.
464) BayHStA, NL Becher, 241, Sitzungsprotokolle LTF GB, 25.1.1960, S. 2.
465) Zeitzeugeninterview mit Landtagspräsident a.D. Dr. Franz Heubl, in: Bayer / Baumgärtel: Geschichte einer Volkspartei, S. 558.
466) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 56, Kabinett Ehard IV, Nr. 11, 26.4.1960, S. 21 f.
467) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 57, Kabinett Ehard IV, Nr. 34, 10.1.1961, TOP IX, S. 23.
468) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 60, Kabinett Ehard IV, Nr. 95, 27.11.1962, S. 17.
469) Zacher, Hans F.: Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1966, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, NF 15 (1966), S. 321–406, hier S. 358.
470) Mintzel: Geschichte der CSU, S. 316.

8 Regierungserklärung mit anschließender Debatte: Ritualisierter Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition

Die Regierungserklärung bezeichnet die „Vorstellung des Regierungsprogrammes vor dem Parlament“. Drei Formen sind zu unterscheiden: erstens Erklärungen, die „nach Wahlen und der Regierungsneubildung abgegeben werden und die wichtigsten Vorhaben der Regierung für die kommende Legislaturperiode enthalten“; zweitens Erklärungen, die „über die unmittelbaren Absichten der Regierung informieren“, und drittens Erklärungen, die „zu besonderen Situationen und wichtigen Vorgängen (als Stellungnahme der Regierung) abgegeben werden“.[1] Für das Thema der vorliegenden Arbeit ist vor allem die erste Variante von Interesse. Sie bildet den Auftakt zur inhaltlichen Arbeit des Landtags zu Beginn einer Legislaturperiode. In ihr legt der Regierungschef die Grundzüge des zwischen ihm, den übrigen Kabinettsmitgliedern und den beteiligten Parteien und Fraktionen abgestimmten Regierungsprogramms für die gesamte Amtszeit dar. Er benennt die Ziele und erläutert die zu ergreifenden Maßnahmen für deren Umsetzung. Dabei ist zu beachten, dass der Erklärung keine juristische, aber eine „bedeutende politische Verbindlichkeit für Parlament und Regierung“ zukommt.[2]

Im Anschluss an die Erklärung – meist mit etwas zeitlichem Abstand – nehmen die im Landtag vertretenen Fraktionen zu den Ausführungen des Regierungschefs Stellung. Diese Aussprache gehört neben der Generaldebatte über den Staatshaushalt zu den besonders wichtigen Tagesordnungspunkten in einer Legislaturperiode. Sie bietet dem Landtag die Chance zum direkten Schlagabtausch zwischen Opposition und Regierung. Während die Sprecher der Regierungsfraktion(en) das Regierungsprogramm in der Regel verteidigen, nutzen die Redner der Opposition die Gelegenheit zum Angriff. Sie versuchen Schwächen und Lücken aufzudecken und sich mit eigenen Vorschlägen als alternative politische Kraft in Szene zu setzen. Im Gesamtbild wird dabei deutlich, wie hoch der Grad an Gemeinsamkeiten zwischen Landtag und Regierung ist, wo die Trennlinien verlaufen und bei welchen Themen die Auseinandersetzungen am heftigsten zu werden versprechen.

Im Folgenden sollen die nach den einzelnen Regierungsbildungen in den vier Legislaturperioden abgegebenen Regierungserklärungen und die mit ihnen verbundenen Debatten untersucht werden. Herausgearbeitet werden soll, wo Landtag und Regierung kooperationsbereit waren und in welchen Fällen insbesondere die Opposition auf Konfrontationskurs ging. Gleichzeitig entsteht so ein Panorama der Zeitumstände, das die Entwicklung Bayerns in den Jahren von 1946 bis 1962 erkennbar werden lässt. Die immer wiederkehrenden Verweise auf die Haushaltspolitik werden bewusst nur am Rande erwähnt, da dieser Themenkreis an anderer Stelle dargestellt wird (vgl. Kapitel 11).

8.1 Erste Legislaturperiode 1946/50

8.1.1 Regierungserklärung Hans Ehards vom 10. Januar 1947

Die Regierungserklärung, die Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) am 10. Januar 1947 unter dem Motto „Frieden – Ordnung – Aufbau“ abgab, ging auf einen von seinem Stellvertreter Wilhelm Hoegner (SPD) ausgearbeiteten Entwurf zurück.[3] Vor der Bekanntgabe im Landtag war die Erklärung unter den einzelnen Ressorts abgestimmt und im Ministerrat kurz beraten worden.[4] Sie zeugt von dem gemeinsamen Aufbauwillen der beiden großen Parteien nach dem Ende des NS-

Regimes und des Zweiten Weltkriegs. So stellte Ehard sein Kabinett aus CSU, SPD und WAV als „eine Regierung der Konzentration aller aufbauwilligen Kräfte“ vor.[5] Er betonte, „daß in dieser Schicksalsstunde des deutschen Volkes nicht das Trennende zwischen den Parteien im Vordergrund stehen darf, sondern daß wir im edlen Wettstreit alle unser Bestes geben wollen in der Arbeit für unsern bayerischen Staat und für Deutschland!“ Die innere Zerrissenheit seiner eigenen Fraktion (vgl. Kapitel 7.1.1) verschwieg er dabei. Dem neu gewählten Landtag sprach Ehard geradezu bahnbrechende Bedeutung für die Völkerverständigung zu: Er sollte „der Welt durch Sachlichkeit der Verhandlungen, durch fördernde Kritik und durch würdige Form der Auseinandersetzungen zeigen, daß das bayerische Volk in die Demokratie hineingewachsen ist und die Demokratie als verantwortungsbewußte Mitarbeit aller zum Wohle des Ganzen versteht“ (für einen Eindruck der parlamentarischen Wirklichkeit vgl. Kapitel 15.1). Ehard kündigte eine intensive Gesetzgebung an, um die gerade erst in Kraft getretene Bayerische Verfassung „in die Tat umzusetzen und sie zur rechtlichen Grundlage unseres ganzen Lebens zu machen“ (vgl. Kapitel 9.1).[6] Trotz der so betonten Bedeutung des Landtags hatte Ehard seine Erklärung zuvor nicht – wie es später üblich werden sollte – auch nur mit der eigenen CSU-Fraktion abgestimmt.[7]

Im Hinblick auf einen künftigen deutschen Gesamtstaat kündigte Ehard an, „gerne und großzügig jeden Beitrag leisten“ zu wollen, „den ein bundesstaatlich neu gestaltetes Deutschland braucht, um die wirklich gemeinsamen deutschen Aufgaben erfolgreich zu lösen“. Dies sei aber nur dann möglich, wenn der Staat föderalistisch aufgebaut werde. In ihm sollte Bayern eine Stellung haben, „die ihm nach seiner Größe und seiner Geschichte zukommt“.[8] Diese Passage zeugt von der „föderalistische[n] Chance“, die Ehard beherzt zu nutzen gedachte. Er erkannte, dass in den kommenden Monaten die Weichen für den staatlichen Neubeginn auch auf Reichs- bzw. Bundesebene gestellt würden und dass Bayern diese Entwicklung aktiv gestaltend beeinflussen müsse, um eigene Vorstellungen verwirklichen zu können. Er nutzte deshalb jede sich bietende Gelegenheit, seine Überzeugungen darlegen zu können. Klar war für ihn, dass die Initiative und die prägende Kraft zur Neugestaltung anders als 1919 nicht vom Reich bzw. Bund, sondern von den Ländern ausgehen müssten. Seine Ideen, hebt Karl-Ulrich Gelberg hervor, speisten sich aus einem Föderalismusverständnis, das die größtmögliche bayerische Eigenständigkeit gerade nicht in der Abschottung, sondern in offensiver Diskussions- und Verhandlungsbereitschaft zu verwirklichen suchte. Ehards Politik war also deutlich pragmatischer als das partikularistische Programm seines Parteifreunds Alois Hundhammer angelegt.[9]

In Bezug auf „die innerbayerischen Fragen“ ist die Regierungserklärung ein Spiegelbild der katastrophalen Zustände der Nachkriegszeit und der immensen Herausforderungen für die Politik. Als vordringliche Aufgaben nannte Ehard die Besserung der Ernährungslage und die Lösung des Flüchtlingsproblems. Ebenso wichtig waren die Durchführung der Entnazifizierung und die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts. In der Wirtschafts- und Industriepolitik sprach er sich entschieden gegen Demontagen aus.[10] In Anbetracht der allgemeinen Not erscheint besonders bemerkenswert, dass Ehard bereits in seiner ersten Regierungserklärung den Schutz der kulturhistorischen Überlieferung in Bayern als Aufgabe und Ziel der administrativen Tätigkeit im Freistaat erklärte: „Wir wollen eine große Tradition, die sich ehrenvoll an den bayerischen Namen knüpft, nicht sang- und klanglos versinken lassen. […] wir wollen mit besorgten Händen das alte Kulturgut pflegen, das wir aus der Geschichte aller Stämme, die heute im bayerischen Staate vereint sind, als kostbares Vermächtnis übernommen haben […].“ Dass sich der Ministerpräsident hierbei mit dem Landtag einig wissen konnte, zeigen die Bravo-Rufe, die seine Rede an dieser Stelle zum ersten Mal unterbrachen.[11]

8.1.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards vom 29. bis 31. Januar 1947

Angespornt durch die harsche Kritik der US-Militärregierung an der mangelnden parlamentarischen Debatte im Landtag (vgl. Kapitel 5.2), zog sich die Aussprache zur Regierungserklärung über drei Sitzungstage vom 29. bis zum 31. Januar 1947 hin. Nicht weniger als 24 Redebeiträge waren zu verzeichnen. Ein deutliches Übergewicht hatte die CSU mit elf Wortmeldungen gegenüber fünf bei der SPD. Überproportional beteiligte sich die FDP mit vier Rednern an der Aussprache. Dies war jedoch dem Umstand geschuldet, dass sie die einzige Oppositionsfraktion im Landtag bildete. Die WAV schickte dagegen nur zwei Sprecher ins Rennen. Mit Maria Deku (CSU) beteiligte sich auch eine von drei dem Landtag angehörenden Frauen an der Aussprache. Die erste Rednergarnitur nahm ausführlich zu den großen Linien der Politik Ehards Stellung. Die Aussprache eröffnete nicht der Vorsitzende der Mehrheitsfraktion – dies wäre Alois Hundhammer für die CSU gewesen. Da er aber als Kultusminister auch der Regierung angehörte, verzichtete er auf die Stellungnahme zugunsten seines Fraktionskollegen Carl Lacherbauer.

Lacherbauers Rede hatte etwas Schulmeisterliches. Mit einem Vortrag wie aus einem verfassungsrechtlichen Lehrbuch meinte er den Landtag über dessen Stellung und Rechte aufklären zu müssen. Trotz der erdrückenden Mehrheit der Regierung, die im Landtag über 171 Abgeordnete verfügte, denen nur neun der Opposition gegenüberstanden, versuchte er die Funktionstüchtigkeit der parlamentarischen Demokratie unter Beweis zu stellen. Bayern werde „vom parlamentarischen Prinzip beherrscht“. Lacherbauer verwies auf die Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten nach Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV. Er gab zu, dass „die Regeln, nach denen sich der Recall vollzieht“, bisher „unentwickelt“ geblieben seien. Doch schon diese Aussprache könne das ändern: Trotz der Tatsache, dass die Verfassungsgeber ein Misstrauensvotum bewusst ausgeschlossen hatten (vgl. Kapitel 4.2), konstatierte er, dass „das Ergebnis der Debatte zur Einbringung eines wirksamen Mißtrauensvotums und damit zum Sturz des Kabinetts führen“ könnte – nämlich dann, „wenn der Landtag das Regierungsprogramm ablehnen würde“. Lacherbauer betonte diese Möglichkeit nicht zuletzt im Hinblick auf den Unmut, den die Regierungsbildung bei der FDP und mehr noch im Müller-Flügel der CSU ausgelöst hatte. Er verteidigte die Bildung eines Konzentrationskabinetts gegen „die Beachtung der wohlbekannten demokratischen Spielregeln von Regierungs- und Oppositionspartei“ mit der extremen Notsituation. Das Volk verlange „positive Arbeit und kein Gezänke“. Seine eigene Fraktion versuchte er als treibende und kontrollierende parlamentarische Kraft darzustellen. So legte er „der Regierung einige Forderungen“ auf, „mit deren baldiger Erledigung wir rechnen“. Dazu zählten vor allem die „Wiederherstellung der gemeindlichen Finanzhoheit“ und die Verschlankung der Bürokratie.[12]

Für die SPD betonte ihr Fraktionsvorsitzender Jean Stock die Bereitschaft zur „Zusammenarbeit aller gutwilligen Kräfte“. Er stellte es als Erfolg seiner Partei dar, „daß die Erklärung der bayerischen Regierung die entscheidenden Punkte des Aktionsprogramms der Sozialdemokratischen Partei berücksichtigt“ habe. Um den Kollaps der Energieversorgung zu verhindern, verlangte er die „Sozialisierung des Bergbaus und des Hüttenwesens“. Weiter schlug er vor, „die Kohlenzuteilung für Vergnügungsstätten“ wie Theater und Kinos einzustellen, um Krankenhäuser besser versorgen zu können. Völlig klar müsse sein, dass die Wirtschaftspolitik in Zukunft „auf dem Boden demokratischer Kontrolle“ auf „Planung“ setzen werde. In Fortführung des Wahlkampfs feierte Stock die SPD schließlich als „entscheidende[n] Faktor“ bei der „Wahl des rechten Weges in eine sozialistische deutsche Zukunft“.[13]

Die längste und leidenschaftlichste Rede hielt der Vorsitzende der oppositionellen FDP-Fraktion, Fritz Linnert. In der Presse wurde Linnert als „der geborene Parlamentarier, der beste Debattenredner des Hauses“ gewürdigt. Er war „mit gesundem Mutterwitz und einer erstaunlichen Schlagfertigkeit“ gesegnet und konnte sich wie kaum ein anderer der „Achtung des ganzen Parlaments“ sicher sein.[14] Am 30. Januar 1947 nutzte er die Gelegenheit für eine polemische Generalabrechnung mit der neuen Regierung. Zwar sei die FDP ebenfalls dazu bereit, gemeinsam mit der Koalition „das Beste für unser Land zu erreichen“, allerdings reiche es dafür nicht und es sei „unter der Würde dieses hohen Hauses“, den gewählten Volksvertretern nur „billige Phrasen“ und „Selbstverständlichkeiten“ „von der Not, daß wir alle zusammenhelfen müssen usw.“, aufzutischen. Es sei „doppelt unrichtig“, wenn Ministerpräsident Ehard behaupte, es stünden 171 Abgeordnete und alle aufbauwilligen Kräfte hinter der Regierung, denn zum einen sei die CSU in sich so stark zerrissen, dass ihre Fraktion nur „mit einer sehr knappen Stimmenmehrheit“ für die Regierung gestimmt habe (vgl. Kapitel 7.1.3) und zum anderen müsse er die implizite Unterstellung, die FDP gehöre, da sie nicht Teil der Regierung war, nicht zu den aufbauwilligen Kräften des Landes, „auf das schärfste zurück[weisen]“. Linnert ging noch einen Schritt weiter und bezichtigte das Kabinett Ehard I „Methoden der vergangenen tausend Jahre […], wo auch eine Regierung behauptete, daß nur die hinter ihr stehenden Kreise am Aufbau des deutschen Volkes beteiligt seien, und alle anderen als Staatsfeinde erklärte“. Den Umgang der Regierung mit seiner eigenen Fraktion erklärte er zum Lackmustest der neuen Demokratie. Das Bündnis aus CSU, SPD und WAV sei widernatürlich, da die in ihm vertretenen „widerstreitenden Kräfte“ niemals „auf einen gemeinsamen Nenner“ kommen könnten: „Es scheint, daß die eine Partei die andere über den Löffel zu barbieren versucht und dabei trotzdem ihren Wählern weismachen will, sie vertrete unentwegt die Forderungen, auf Grund deren die Wähler die Kandidaten gewählt haben“. Besonders hart ging Linnert mit CSU und SPD ins Gericht. Aufgrund des Wahlergebnisses wäre es die demokratische „Pflicht“ der CSU gewesen, allein und ohne Koalitionspartner „die Regierung zu übernehmen“. Doch aufgrund ihrer Zerrissenheit habe sie sich bereit erklärt, „gerade die umstrittensten Posten in der Regierung einer Minderheitspartei zu übertragen“, nämlich der SPD. Dies sei völlig inakzeptabel, da das Programm der Sozialdemokraten auf innen- und wirtschaftspolitischem Gebiet von einer „Zweidrittelmehrheit des bayerischen Volkes“ abgelehnt werde. Mit Genuss konfrontierte Linnert die sich widersprechenden Festlegungen von CSU und SPD zum Schulwesen (Konfessions- oder Gemeinschaftsschule?) und zur Wirtschaftspolitik (Marktwirtschaft oder Planwirtschaft?) und führte den Abgeordneten vor Augen, wie schwierig die tägliche Regierungsarbeit sein müsse, wenn der Minister der einen und der Staatssekretär der jeweils anderen Partei angehöre. Trotzdem werde sich seine Fraktion „durch positive Vorschläge“ an der Landtagsarbeit beteiligen.[15]

Nach der ersten Rednergarnitur schickten die Fraktionen vorzugsweise Vertreter einzelner Interessengruppen ans Pult, die mehrheitlich eine raschere Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen forderten – so etwa Maria Deku für die CSU. Wie von Linnert prophezeit, entstanden erste Kontroversen im Regierungslager bei der Diskussion des künftigen Wirtschaftssystems und der Frage der Durchführung der Entnazifizierung. Während Friedrich Zietsch (SPD) die Planwirtschaft verteidigte, griff sie der Geistliche Rat Wolfgang Prechtl (CSU) scharf an.[16] Prechtl war es auch, der die Beamten in Schutz nahm, die bereits während der NS-Diktatur ihren Dienst verrichtet hätten – „nicht […] aus Liebe zum Nationalsozialismus, sondern aus Pflichtbewußtsein und aus Liebe zu ihrem Volk“. Dagegen forderte Zietsch eine konsequente Entnazifizierung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, „daß auch die im Nazireich Verfolgten ob ihrer Sorgen, Qualen und der erlittenen

Erniedrigungen […] in ihren Tränen nach Gerechtigkeit rufen".[17] Dass – wie Linnert festgestellt hatte – tatsächlich nicht davon gesprochen werden konnte, dass die CSU geschlossen hinter der Regierung stand, verdeutlichten die Auftritte Josef Müllers und seines Adlatus August Haußleiter. Müller sprach als zweiter Redner und damit an prominenter Stelle in seiner Rolle als CSU-Vorsitzender. Er äußerte sich ausschließlich zur außenpolitischen Lage Deutschlands und zu einem künftigen Friedensvertrag mit den Alliierten. Zu allen anderen Punkten der Regierungserklärung nahm er demonstrativ nicht Stellung.[18] Müllers Rede zeugt von seinem Bestreben, sich als allein zuständiger Sprecher der CSU für den Bereich Außenpolitik darzustellen. Es ging ihm darum, sich insbesondere neben dem außenpolitisch profilierten CDU-Vorsitzenden der britischen Zone, Konrad Adenauer, zu positionieren. Gleichzeitig versuchte Müller seinen „politischen Führungsanspruch gegenüber den Mitgliedern der CSU, die öffentliche Ämter bekleideten oder Mandate innehatten", zu behaupten.[19] Die Kritik an der Regierung überließ er Haußleiter, der – von Zwischenrufen mehrfach unterbrochen – dem Kabinett Ehard prophezeite, sich nur so lange halten zu können, wie „auch draußen im Volk Koalition besteht". Für wahrscheinlicher als eine lange Amtsdauer der Regierung hielt er, dass „die Not das Volk […] in die Opposition treibt […] und durch die Koalition die ganze Demokratie verloren" gehe.[20]

Am Ende stimmten 98 von nur 128 anwesenden Abgeordneten für die Billigung von Ehards Erklärung und sprachen ihre Bereitschaft zur „verantwortlichen Zusammenarbeit mit der Regierung" aus. 30 Abgeordnete enthielten sich der Stimme – darunter die FDP-Fraktion, Teile des Müller-Flügels der CSU sowie als Regierungsmitglieder Ministerpräsident Ehard und sein Stellvertreter Hoegner.[21] Es war das einzige Mal, dass in den vier Legislaturperioden zwischen 1946 und 1962 über die Annahme einer Regierungserklärung formell abgestimmt wurde.

8.1.3 Regierungserklärung Hans Ehards vom 24. Oktober 1947

Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Koalition und der Bildung eines reinen CSU-Kabinetts (vgl. Kapitel 7.1.5) gab Ministerpräsident Hans Ehard am 24. Oktober 1947 vor dem Landtag seine zweite Regierungserklärung innerhalb eines Jahres ab. Wie die erste wurde auch sie im Ministerrat vorbereitet und diskutiert, dieses Mal jedoch sehr viel intensiver. Die Koordination der Vorbereitung und die Ausformulierung des Entwurfs übernahm Staatskanzleichef Anton Pfeiffer.[22] Am 24. September 1947 informierte Ehard seine Kabinettskollegen von seinem Vorhaben, neben der Flüchtlingsproblematik die Frage, „wie für den Winter Erleichterungen zu schaffen" seien, ins Zentrum seiner Ausführungen zu stellen. Im Hinblick auf die zu erwartenden Auseinandersetzungen mit den nun oppositionellen Sozialdemokraten regte er an, „die angeblich vorhandenen Gesetzesänderungen oder Gesetzesanträge der SPD zu beschaffen, damit man sie evtl. auffangen könne". Die SPD werde versuchen, die Rolle als Opposition auszunutzen. Die Sozialdemokraten seien überzeugt, „daß der große Gaul, die CSU, den Karren weiterziehen" müsse. Die Opposition dagegen werde „als Peitsche über ihnen tätig sein" (vgl. Kapitel 13.4.2). Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner legte „größten Wert darauf, daß die Regierungserklärung sich wirklich mit den nächsten Monaten befasse. Sie müsse ganz konkret, nicht allgemein gehalten sein, sehr aktuell, schlagkräftig und kurz". Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) machte auf die desolate Haushaltslage aufmerksam, die für 1947 „einen Fehlbetrag von 416 Millionen" RM aufgewiesen habe. Dieser Fehlbetrag sei auf Anordnung der Militärregierung ausgeglichen worden. Die Regierungserklärung habe klarzustellen, dass radikal gespart werden müsse.[23]

Die Erklärung, die Ehard am 24. Oktober 1947 abgab, dauerte fast zwei Stunden. Der Ministerpräsident beschränkte sich weitgehend auf die Schilderung der aktuellen Not der bayerischen Bevölkerung. Auf Polemik gegenüber den Sozialdemokraten verzichtete er demonstrativ – allerdings schwang in der schonungslosen Darstellung der Krisensituation stets der unausgesprochene Vorwurf mit, dass sich die SPD vor dem erwarteten Hungerwinter aus der Regierungsverantwortung gestohlen habe (vgl. Kapitel 7.1.5). Die Ernährungs- und Versorgungslage sowie die wirtschaftliche Situation bezeichnete Ehard als katastrophal. Die Bevölkerung stellte er auf harte Zeiten ein, da sie hungern und frieren und „viele Stunden im Dunkeln sitzen" werde. Innenpolitisch rückte er drei Themen in den Vordergrund: die Integration der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen, die rasche Durchführung der Entnazifizierung und die Verschlankung der staatlichen Verwaltung. Die Entnazifizierung bezeichnete Ehard als „vielleicht die wichtigste politische, psychologische und zum Teil sogar wirtschaftliche Voraussetzung für die Bereinigung der Vergangenheit, für die Einigung des deutschen Volkes und für einen erfolgversprechenden Aufbau". Aus diesen Worten spricht die Hoffnung, unter die Vergangenheit so schnell wie möglich einen Schlussstrich ziehen zu können. Eine eingehende Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur, mit ihrem Zustandekommen, ihren Verführungen und ihren Verbrechen wollte er der Bevölkerung nicht zumuten (vgl. Kapitel 10.3 und 15.2). Ehard kündigte „schärfste Sparmaßnahmen" an, um noch vor der bevorstehenden Währungsreform den Staatshaushalt ausgleichen zu können und für „einen nicht über[be]setzten und doch leistungsfähigen Apparat der öffentlichen Verwaltung zu sorgen". Außenpolitisch forderte der Ministerpräsident „die baldige Errichtung eines echten, aus den Einzelstaaten hervorgehenden Bundesstaates". Zum Ende seiner Regierungserklärung erbat er „die tatkräftige Mitwirkung des Landtages" bei der Verwirklichung seines Regierungsprogramms. Trotz der allgemeinen Not wandte er sich in eindringlichen Worten gegen die um sich greifende Resignation in der Bevölkerung. Er erinnerte daran, „daß in der Demokratie jeder einzelne zur aktiven Teilnahme an der Gestaltung seines Staates, an der Wahl der Ziele und an ihrer Durchführung berufen ist". Gerade bei der Jugend warb er um Eigeninitiative und aktive Teilhabe an den öffentlichen Dingen: „[…] tua res agitur – es geht um Deine ureigene Sache!"[24]

8.1.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 30./31. Oktober 1947

Die Aussprache zur Regierungserklärung erstreckte sich am 30. und 31. Oktober 1947 über zwei Sitzungen. Georg Stang (CSU) eröffnete die Debatte mit der Versicherung, dass sich die Regierung der vollen Unterstützung durch die sie tragende Mehrheitsfraktion im Landtag sicher sein könne. Stang betonte dies mit Blick auf die SPD, die „aus der Regierung zu einem Zeitpunkt ausgeschieden [sei], wo das Zusammenstehen aller aufbauwilligen und aufbaufähigen Kräfte ein dringendes Gebot gewesen wäre". Immerhin habe dies den positiven Effekt gehabt, dass „die Fraktion der CSU […] nunmehr geschlossen da[stehe]". Zur Erheiterung des Plenums fügte er in Bezug auf die beiden nun gemeinsam am Kabinettstisch sitzenden parteiinternen Dauerrivalen Josef Müller und Alois Hundhammer hinzu: „Achill und Agamemnon sind versöhnt, und die Griechen kämpfen in einer Front." Anschließend kam Jean Stock als SPD-Fraktionsvorsitzender die Rolle des Hauptredners der Opposition zu. Wie Ministerpräsident Ehard verzichtete auch er auf jede Form der Polemik gegenüber der Regierung. Konkrete Verbesserungen verlangte er bei der Erfassung der Lebensmittel. Insbesondere die Industriearbeiter in den großen Städten müssten noch vor Wintereinbruch mit Kartoffeln versorgt werden. Vehement griff Stock Kultusminister Hundhammer an, den er für das im Haushaltsausschuss „schnellstens durchgepeitschte[…] Schulprogramm[…]" kritisierte, das die konfessionelle Spaltung des Landes zementiere statt sie aufzulösen

(vgl. Kapitel 10.1.3). Unterstützung sagte er dem Ministerpräsidenten dagegen bei der Gestaltung des künftigen deutschen Gesamtstaats zu – jedoch nur dann, wenn es Ehard ernst meine mit seiner „Absage an jede Art von eigensüchtigem Partikularismus“.[25]

Von großer Emotionalität war die Debatte geprägt bei Schilderungen der Flüchtlingsnot, die die Heimatvertriebenen Ewald Bitom (SPD) und Alfred Noske (WAV) in drastischen Bildern vortrugen. Als sie die mangelnde Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung und die langsamen Fortschritte bei der Unterbringung der Betroffenen durch staatliche Stellen geißelten, sah sich in Abwesenheit von Regierungschef Ehard Justizminister Josef Müller als stellvertretender Ministerpräsident genötigt einzugreifen. Er verwies darauf, dass es keinen Sinn habe, in aller Eile irgendwo Siedlungen zu errichten, wenn etwa die Trinkwasserversorgung nicht gewährleistet sei: „Planlosigkeit beim Aufbau müßte nachher teuer bezahlt werden.“[26]

Erst an zwölfter Stelle ergriff FDP-Fraktionschef Fritz Linnert das Wort. Er übergoss die Regierung mit Häme und Spott. Bei der Regierungserklärung habe er vor lauter Depression an das Wort der Sieglinde in Richard Wagners Oper „Die Walküre“ denken müssen: „Müde am Herd, fand ich den Mann […].“ Das Beste, was es über die neue Regierung zu sagen gebe, sei, dass die alte „Koalition endlich [ge]platzt[ ]“ sei. Die Regierungserklärung habe er voller Hoffnung erwartet, doch wenn er sie durchlese, finde er nur: „Wir wollen, wir sollen, wir müssen. Es ist die Rede von Planung, es wird nochmals geplant, dann kommt noch ein Ausschuß und wenn Sie nachschauen, was praktisch bei der ganzen Geschichte herausgekommen ist, dann habe ich gefunden: acht Seiten gedrucktes Papier.“[27]

8.2 Zweite Legislaturperiode 1950/54

8.2.1 Regierungserklärung Hans Ehards vom 9. Januar 1951

Zu Beginn der zweiten Legislaturperiode kündigte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) im Ministerrat an, dass alle grundsätzlichen Erklärungen zuvor im Kabinett beraten werden müssten. Besonders wichtig erschien ihm, damit zum Ausdruck zu bringen, „dass auch in der Demokratie die Regierung eine gewisse Autorität habe“.[28] In seiner dritten Regierungserklärung stellte er am 9. Januar 1951 die in seiner eigenen Partei heftig umstrittene Koalition mit der SPD unter Ausschluss der BP als „die einzige Möglichkeit dar, eine wirklich tragfähige Regierungsmehrheit im Landtag herzustellen“ (vgl. Kapitel 7.3.1). Ähnlich wie zu Beginn seiner ersten Amtszeit 1947 verwies er darauf, dass die zu lösenden Aufgaben „so schwierig“ seien, „daß es ratsam und wünschenswert erscheint, diese parlamentarische Regierung auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen, um dadurch die Notwendigkeit der positiven, sachlichen Zusammenarbeit möglichst vieler Kräfte zu bekunden“. Nicht zuletzt an die Adresse des bei der Regierungsbildung übergangenen früheren Kultusministers Alois Hundhammer (CSU) gerichtet, forderte Ehard „alle politisch Einsichtigen im Lande auf, sich […] um Verständnis für diese Regierung und ihr Zustandekommen zu bemühen“. Und als möglichen Hinweis, warum Hundhammer kein Ministeramt erhalten hatte, fügte er an, dass sein Kabinett „nicht auf sozialen Kampf, sondern auf sozialen Ausgleich eingestellt“ sei: „Ein soziales Zeitalter erfordert soziale Regierungen.“[29]

Neben der Verwaltungsvereinfachung nannte Ehard als Hauptaufgaben seiner Regierung die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie die Verteidigung der „Stellung Bayerns, die

ihm […] nach dem Grundgesetz in der deutschen Bundesrepublik zugestanden ist“. Er erklärte seine Regierung zur Wächterin über den Föderalismus, die „offenen Auges und sorgsam darüber wachen [werde], daß keine Verschiebung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern zuungunsten der Länder eintritt“. Gleichzeitig werde sich Bayern „an Bundestreue von keinem anderen Land übertreffen lassen“. Als weitere vordringliche Aufgabe führte Ehard die Durchführung einer Kommunalreform mit neuen Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnungen an. Einer völligen Neuregelung sollte auch das Polizeiwesen unterworfen werden. Die auf den Einfluss der Militärregierung zurückgehende „Aufsplitterung“ sollte zugunsten einer Zentralisierung revidiert werden. Im Rahmen eines – von der SPD geforderten[30] – „Landesentwicklungsplan[s]“ sollten mehrere Hauptprobleme bayerischer Innen- und Wirtschaftspolitik gemeinsam gelöst werden: Neben einer verstärkten Industrialisierung Bayerns mit einer vorrangig auf Wasserkraft setzenden, flächendeckenden Energieversorgung sollte auch die „innerbayerische Heimatvertriebenen-Umsiedlung“ in Angriff genommen werden. Diese habe das Ziel, die Betroffenen „aus den Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit an die Brennpunkte des Arbeitskräftebedarfs heranzubringen“. Gleichzeitig sollten Grenzlandförderung und sozialer Wohnungsbau intensiviert werden. Angesichts von etwa 450000 Arbeitslosen kündigte Ehard ein „bayerisches Arbeitsbeschaffungsprogramm“ an. Eine Aufwertung der Landwirtschaft strebte er durch Maßnahmen zur Ertragssteigerung und zum Ausgleich des Preisgefälles zwischen Agrarprodukten und Industrieerzeugnissen an. Durch den Ausbau der landwirtschaftlichen Aus- und Fortbildung wolle man „eine Verstärkung der genossenschaftlichen Selbsthilfe“ erreichen und eine effiziente Flurbereinigung solle der Landflucht entgegenwirken.[31]

Zur umstrittenen Schulreform (vgl. Kapitel 10.1.3) äußerte sich Ehard gegen Ende seiner Erklärung. Unter dem Beifall der SPD-Fraktion hielt er fest, dass „die Schule […] dem sozialen Ausgleich dienen“ solle. Ziel sei ein „organische[r] Aufbau des gesamten Schulwesens, der mechanische Uniformierung vermeidet und der Verschiedenheit der Begabungen und der Mannigfaltigkeit der Lebensberufe und den gegebenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten unseres Landes und Volkes entspricht“. Ehard betonte, dass „alle[n] Kinder[n] eine ihren Anlagen, Neigungen und Leistungen entsprechende Ausbildung ermöglicht“ werden müsse. Bis heute relevant ist seine Forderung, dass „die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Stellung der Eltern“ dabei keine Rolle spielen dürfe. Weiterführende Schulen sollten indes „als Weg zur Hochschule und Universität nur den auf Grund ihrer Begabungsrichtung für theoretische und wissenschaftliche Geistesarbeit wirklich Befähigten bestimmt und geöffnet sein“.[32]

Dass vieles gut und sinnvoll Klingende in seinem Programm letztlich Wunschdenken bleiben musste, wurde offenbar, als Ehard die Haushaltslage ansprach. Durch Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben des Staates sowie zu bedienender Fälligkeitsraten aus dem Schatzwechselkredit ergaben sich Belastungen von rund 385 Millionen DM. Ehard musste einräumen, dass der Haushalt 1951 nur ein „Nothaushalt“ werden könne und die Belastung „nur unter Zurückstellung aller irgendwie vermeidbaren Ausgaben und unter restloser Ausschöpfung aller Einnahmequellen des Staates“ auszugleichen sei (vgl. Kapitel 11.4.2).[33]

8.2.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 23./24. Januar 1951

Dass die neue Regierung nicht mit der uneingeschränkten Unterstützung des Landtags würde rechnen können, deutete die Aussprache zur Regierungserklärung am 23. und 24. Januar 1951 an. Die Abfolge der Redner ging, wie Präsident Georg Stang (CSU) zu Beginn erläuterte, nach

Fraktionsgröße vor – also nicht mehr wie bisher getrennt nach Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Der ohne Ministeramt gebliebene CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer sollte die Debatte eröffnen. Eine Woche zuvor hatte er vor der Fraktion dazu erklärt: „Die Regierungsparteien nehmen an sich nicht kritisch Stellung, sondern nur die Opposition." Er werde lediglich einige „einleitende Ausführungen machen".[34] Unmittelbar vor der Plenardebatte wollte es der CSU-Abgeordnete Heinrich Junker jedoch genau wissen und forderte Aufklärung von Hundhammer. Dieser erklärte: „Ich werde sagen, daß, obwohl nicht überall im Land Übereinstimmung über die Regierungsbildung besteht, die Regierung nun da ist und man ihr Gelegenheit geben muß, zu antworten."[35] War dies noch in sachlich-konziliantem Ton gehalten, klangen bereits seine ersten Worte vor dem Plenum schroff: „Nicht alle im Lande sind mit der Regierungsbildung einverstanden und zufrieden." Hundhammer sprach Ministerpräsident Hans Ehard zwar das Vertrauen seiner Fraktion aus, setzte ihn aber anschließend massiv unter Druck: Die Regierung habe erst „zu zeigen und unter Beweis zu stellen, ob und wie sie sich bewährt". Hundhammers Rede war gespickt mit bissigen Bemerkungen. Der Grundfehler sei die Bildung der großen Koalition mit der SPD, da die Regierungspolitik nun versuchen müsse, Unvereinbares zu vereinen. Immerhin habe sich Ehard in seiner Regierungserklärung „bemüht, […] zwischen den Klippen der oft diametral einander entgegenstehenden Interessen und Parteiprogramme und Wahlversprechungen der Koalitionsfraktionen, zwischen Scylla und Charybdis, hindurch[zu]steuern". Die einzugehenden Kompromisse würden aber schmerzhaft sein. Insbesondere in der Kulturpolitik bestand Hundhammer darauf, „daß in den grundsätzlichen Dingen künftig keine Änderung eintreten wird. Würde das der Fall sein", drohte er, „so gäbe es wohl sehr ernste Diskussionen". In Fragen der betrieblichen Mitbestimmung, gegen die sich Hundhammer strikt aussprach, prophezeite er die schärfsten Auseinandersetzungen. Es sei unannehmbar, dass „Entscheidung[en] von Parlament und Regierung [...] unter den Druck der Gewerkschaften" gerieten, das bringe „den demokratischen Staat unter das Kommando außerparlamentarischer Kräfte". Hundhammer warnte gar vor der „Gefahr einer staatspolitischen Revolution". Spöttisch konstatierte er, dass Ehards Rede viele Details und Einzelfragen berühre, „welche die Ministerialreferenten sehr fleißig und gewissenhaft für die Regierungserklärung zusammengetragen" hätten. All diese Verlautbarungen und auch die Koalitionsvereinbarung seien recht und schön – was am Ende jedoch einzig und allein zähle, sei „die Praxis der Regierungsarbeit"; insbesondere auf die „Zusammenarbeit zwischen Regierung und Landtag" komme es an. Seine eigene Rolle und die der CSU beschrieb er als die eines kritischen Beobachters: „Landtag und Fraktionen brauchen […] nicht alles vorbehaltlos zu loben und zu billigen, was die Regierung beschließt und dem Landtag vorschlägt. […] Auch die Koalitionsfraktionen selber – das gilt für alle – haben in gewissem Sinne das Kabinett zu kontrollieren, nicht nur die Oppositionsparteien."[36]

Nach Hundhammer ergriff der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen das Wort. Im Gegensatz zu seinem Vorredner versicherte er, dass seine Fraktion „geschlossen hinter der ganzen Regierung" stehe. Mit Stolz stellte er fest, dass sich die SPD zum ersten Mal in der bayerischen Geschichte an einer Regierung beteilige, „die nicht wie 1918 oder 1946 aus den Trümmern eines nationalistischen Zusammenbruchs und aus der Not des Augenblicks hervorgegangen ist, sondern […] dem Willen des Volkes" entspringe. Ausführlich widmete sich Knoeringen den Arbeitsfeldern der SPD-geführten Ressorts (Inneres, Finanzen und Arbeit). Hier werde in den kommenden vier Jahren der Hauptteil der Regierungsarbeit geleistet werden. Einen Kurswechsel kündigte er in der Finanzpolitik an. In Zukunft sollte die Öffentlichkeit ehrlich über die Haushaltslage informiert werden (vgl. Kapitel 11.4.2), denn nur so könnten die „Opferbereitschaft und die verantwortliche Mitarbeit weiter Kreise des Volkes" erreicht werden. Als einzigen Dissenspunkt in der Regierung

stellte er die Lehrerbildung dar (vgl. Kapitel 10.5.1 und 12.4.6). In dieser Frage plädierte Knoeringen für die Verwissenschaftlichung der Ausbildung auf Hochschul- und Universitätsniveau. Einen eigenen Akzent setzte er, als er zum Schluss seiner Rede „neue Formen der Demokratie" anregte, um „die Verbindung der Regierung zum Volk und die Verbindung vom Volk zur Regierung" zu verbessern. Es gelte, „möglichst oft in Verbindung mit den Stillen im Lande zu kommen und über ihre Probleme zu sprechen". Große Bedeutung maß er dem Bayerischen Rundfunk bei, um „das Bewußtsein der demokratischen Mitverantwortung in unserem Volk zu stärken".[37]

Jeder Zuhörer hätte vermuten müssen, dass die neue Regierung bei der BP, der größten Oppositionsfraktion im Landtag, auf fundamentale Ablehnung stoßen würde. Ihr stellvertretender Parteivorsitzender Hermann Etzel machte jedoch klar, dass eine Koalition aus CSU und BP einzig und allein an Ministerpräsident Ehard „als Landesvorsitzendem der CSU und seinem Kreis" gescheitert sei. Davon abgesehen, hielt Etzel eine betont moderate, beinahe staatsmännische Rede, die nur einen Zweck hatte: die BP als seriösen, salonfähigen Koalitionspartner für die Zukunft darzustellen, der sofort bereit stehe, auf die Regierungsbank zu wechseln, wenn sich Ehard etwa gegen die interne Kritik Hundhammers nicht würde halten können. Dies hinderte Etzel nicht daran, beinahe die Hälfte seiner Rede Themen zu widmen, die nicht mit der Landes-, sondern mit der Bundespolitik zu tun hatten. Da die Haltung des Ministerpräsidenten die Gefahr zentralistischer Entwicklungen nicht habe verhindern können, wirke dessen „Proklamierung der Sendung Bayerns in Deutschland peinlich". Die Nähe zur SPD suchte Etzel, als er lenkende Eingriffe des Staates in die soziale Marktwirtschaft forderte. Ohne sie mache sich der Staat zum Sklaven einer Marktordnung, die im „ständigen Wechsel zwischen Voll- oder Überbeschäftigung und Depression, zwischen Krise und Arbeitslosigkeit einerseits und Konjunktur andererseits unvermeidbare Folgen eines Naturgesetzes" sehe. In der Schulpolitik warnte Etzel vor einer „übermäßige[n] und einseitige[n] Bevorzugung der höheren Schule", da dies zwangsläufig zu einem Anwachsen des „akademischen Proletariats" führen werde. Vielmehr müssten Volksschulen und Berufsschulen als „wahre Schule und Bildungsanstalt des Volkes" gestärkt werden. Alle anderen Punkte der Regierungserklärung billigte er. Etzel kündigte die Kooperationsbereitschaft der BP an, forderte als Gegenleistung von den anderen Parteien jedoch unbedingte „Fairness" ein.[38]

Unterstützung fand die Regierungserklärung bei Wilfried Keller, der als Fraktionsvorsitzender des BHE am 24. Januar 1951 das Wort ergriff. Er versuchte, seine Partei als politische Kraft aller sozial Benachteiligten, insbesondere der Evakuierten, Heimkehrer und Kriegsversehrten zu positionieren. Diese Bevölkerungsgruppe habe am meisten unter Arbeitslosigkeit und Verelendung zu leiden. Eine aktive Sozialpolitik mit großzügiger Gewährung von Sonderkrediten für alle Bedürftigen sowie einem verstärkten Wohnungsbau müsse Vorrang vor allen anderen staatlichen Betätigungsfeldern haben.[39]

Otto Bezold nahm als Fraktionsvorsitzender für die oppositionelle FDP den Ball auf, den CSU-Fraktionschef Hundhammer eingangs ins Spiel gebracht hatte. Ministerpräsident Ehard habe im eigentlichen Sinne gar keine Regierungserklärung abgegeben, „sondern die Zusammenfassung […] einer Mehrzahl von Haushaltsreden der einzelnen Ressorts". Es fehle die „in großen Zügen" erfolgende Darstellung, wie sich die Regierung „ihre zukünftige Arbeit denkt". Warum die FDP nicht in die Koalition eingetreten sei, erläuterte Bezold mit dem Hinweis, dass sie als „Scheidemauer" zwischen CSU und BHE allmählich zerrieben worden wäre, ohne „unseren politischen Auffassungen mit dem nötigen Gewicht zum Sieg verhelfen zu können". Gleichzeitig kritisierte er jedoch

die Regierungsbildung unter Einschluss der SPD als „unorganische Koalition“ und prognostizierte unter demonstrativem Beifall Hundhammers ein baldiges Ausscheiden der Sozialdemokraten wie 1947. Ähnlich wie sein 1949 verstorbener Amtsvorgänger Fritz Linnert griff Bezold den Ministerpräsidenten auf allen Politikfeldern scharf an. Besonders schwer wog der Vorwurf der Unlauterkeit im Hinblick auf dessen Erklärung zur Bundestreue Bayerns: Die Tatsache, dass Ehard 1949 gegen das Grundgesetz agitiert habe und dieses in Bayern als einzigem Bundesland abgelehnt worden sei, mache ihn unglaubwürdig (vgl. Kapitel 13.4.5). In diesem Zusammenhang forderte Bezold „eine engere Verflechtung zwischen der Arbeit des Landtags und der Arbeit der Regierung im Bundesrat“. Er machte sich dafür stark, „eine Art außenpolitischen Ausschuß zu errichten“, um für einen koordinierten Informationsaustausch zwischen Regierung und Landtag in Bundesangelegenheiten zu sorgen (vgl. Kapitel 13.3.3).[40]

Nur Spott hatte der Vorsitzende der sechs Mitglieder zählenden DG-Fraktion, August Haußleiter, für die Regierungserklärung übrig. Schon allein die Regierungsbildung sage alles, schließlich hätten CSU und SPD bereits 1947 bewiesen, dass sie nicht zusammenarbeiten könnten: „Wir befinden uns also in der merkwürdigen Lage, gleichsam ein Ehepaar vor uns zu sehen, das schon einmal geschieden war und nun zum zweiten Mal vor den Traualtar getreten ist.“ Genüsslich zitierte Haußleiter aus einer Rundfunkrede Hundhammers, in der dieser gegen die Einbindung der SPD polemisiert hatte – „die Regierung von vornherein so scharf anzugreifen und so kritisch zu beurteilen“, wage er als Sprecher der Opposition dagegen nicht. Haußleiter anerkannte, dass Ehard als Ministerpräsident „auch im Lande Autorität erworben“ habe. Er werde sogar „einmal als Staatsmann in die Geschichte eingehen“ – jedoch „nicht wegen der Kunst, entschiedene Maßnahmen zu treffen, sondern wegen der Kunst, jeden Anstoß zu vermeiden“. Dementsprechend sei auch Ehards Rede nichts weiter als ein „müder Verwaltungsbericht“ gewesen – eine „Regierungserklärung des ‚sowohl als auch‘“.[41]

8.3 Dritte Legislaturperiode 1954/58

8.3.1 Regierungserklärung Wilhelm Hoegners vom 11. Januar 1955

Die Bildung der Viererkoalition war nicht nur von der CSU, sondern auch von Teilen der Medien harsch kritisiert worden (vgl. Kapitel 7.4.1 und 7.4.2).[42] So stellte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) zu Beginn seiner Regierungserklärung fest, dass das Bündnis nur zustande gekommen sei, da „sich herausstellte, daß die stärkste Partei des neuen Landtags für eine Koalition unter ihrer Führung Bedingungen stellte, die den anderen Fraktionen als untragbar erschienen“. Die CSU, sollte das heißen, hatte sich das Scheitern ihrer Regierungsträume selbst zuzuschreiben. Die Christsozialen reagierten mit wütenden Pfui-Rufen und mussten von Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) zur Mäßigung ermahnt werden. Hoegner erklärte selbstbewusst, dass unter seiner Führung „auch jene dringenden politischen Fragen einer Lösung näher gebracht werden, die in den letzten Jahren wegen unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten innerhalb der damaligen Koalition zurückgestellt werden mußten“. Gelächter bei der CSU löste die Ankündigung aus, dass die „neuen Koalitionsparteien […] über die heißen Eisen gehen [werden], ohne sich die Fußsohlen zu verbrennen“.[43]

Anders als sein Amtsvorgänger Ehard räumte Hoegner der Kulturpolitik Priorität in seinem Regierungsprogramm ein. Er entwarf das Bild einer „durch philosophisches kritisches Denken, durch

Forschung auf allen Gebieten der Naturwissenschaft […] stark gewandelt[en]“ Gesellschaft, in welcher der Mensch mehr denn je der „Erziehung zum verantwortlichen Individuum im sozialen Leben“ bedürfe. Gefragt sei eine „‚Erziehung‘“, die weit über den bloßen „‚Unterricht‘“ hinausgehen und „‚Überschau‘“ statt „‚Vielwisserei‘“ und „‚Bildung‘“ statt „‚Ausbildung‘“ beinhalten müsse. Die unausgesprochene Botschaft dieser Worte lautete: Mit der Viererkoalition gewinne Bayern endlich Anschluss an die moderne säkulare Welt und lasse die Hundhammer'sche klerikal-gestrige Kulturpolitik unwiederbringlich hinter sich. Als Kernvorhaben der Regierung im Bereich der Kulturpolitik bezeichnete Hoegner die Reform der Lehrerbildung für die Volksschulen. Diese müsse „in hochschulmäßiger Form“ und in strenger Beachtung der Kirchenverträge weitgehend entkonfessionalisiert erfolgen (vgl. Kapitel 10.5.1 und 12.4.6).[44]

In das Zentrum seiner Ausführungen zur Innenpolitik rückte Hoegner Anstrengungen für eine Verwaltungsvereinfachung (vgl. Kapitel 10.7) sowie die „größtmögliche[…] Förderung des Wohnungsbaues“, ferner die Fortführung der „Auflösung der noch bestehenden Flüchtlingslager“ und der damit verbundenen „Umsiedlung brachliegender Arbeitskräfte“. Durch verstärkten Siedlungsbau und intensivierte Industrialisierung seien Verbesserungen bei der „Wasserversorgung“ und „Abwasserbeseitigung“ sowie die „sichere und preisgünstige Versorgung mit elektrischer Energie“ besonders dringlich. Das Jahrhunderthochwasser von 1954 (vgl. Kapitel 10.4) diktierte das Versprechen eines effektiveren „Hochwasserschutz[es] von Siedlungen und landwirtschaftlich genutzten Flächen“. Um der Kritik vorzubeugen, die Viererkoalition werde sozialistische Kampfmaßnahmen im Sinne weitgehender Verstaatlichungen von Unternehmen oder ganzer Wirtschaftszweige einleiten, anerkannte Hoegner „die Erhaltung des Privateigentums und der Privatwirtschaft“. Ziel der Wirtschaftspolitik müsse eine „vorausschauende Planung und Raumordnung“ im Sinne eines groß angelegten Landesentwicklungsplans sein (vgl. Kapitel 10.5.1). Mehrere Punkte seien dabei vordringlich: zum einen die „Rationalisierung und Technisierung der Betriebe zum Zwecke der Kostensenkung und der Stärkung der Konkurrenzfähigkeit“, zum anderen die Förderung der „wirtschaftsarmen Räume“, der „standortlich benachteiligten und wirtschaftlich zurückgebliebenen Grenzgebiete“ und des „gewerblichen Mittelstandes in Handwerk, Handel und Fremdenverkehr“. Hinzu kam die Ankündigung des „Ausbau[s] des Verkehrsnetzes als unerläßliche Voraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen“. Als neuen Markenkern des Freistaats stellte Hoegner fest: „Bayern ist Agrar- und Industrieland.“ Damit sollte deutlich werden, dass sich die Regierung trotz der fortschreitenden Industrialisierung „der besonderen volkswirtschaftlichen Stellung der Landwirtschaft bewußt“ sei. Als große Herausforderung wertete es Hoegner, der zunehmenden „Landflucht“ entgegenzuwirken: „Klein- und Mittelbauerntum“ dürfe „nicht das Sterbeglöcklein“ läuten.[45]

Wie zuvor bereits Hans Ehard musste auch Wilhelm Hoegner sein Regierungsprogramm unter Finanzierungsvorbehalt stellen. Er prophezeite Regierung und Parlament große Herausforderungen, um der „angespannte[n] Finanzlage“ Herr zu werden. Hoegner forderte einen „unbedingten Sparwillen“ und den „Geist einer allgemeinen Opferbereitschaft“ ein. Im Hinblick auf die künftige Bundespolitik seiner Regierung betonte er, der unter seinem Vorgänger eingeschlagenen Marschroute folgen zu wollen. Deshalb werde er allen Bestrebungen, „die auf eine Umwandlung des Bundesstaates in einen zentralistischen Einheitsstaat“ zielten, entschiedenen Widerstand leisten. Künftig werde die Position der Regierung in Bundesangelegenheiten im Ministerrat festgelegt – er denke nicht daran, „etwa selbstherrlich bayerische Außenpolitik zu machen und einsame Entschlüsse zu fassen“.[46]

8.3.2 Aussprache zur Regierungserklärung Wilhelm Hoegners am 26. Januar 1955

Als Oppositionsführer eröffnete der gerade gewählte CSU-Vorsitzende Hanns Seidel die Debatte mit dem Hinweis, dass die Viererkoalition nur die „Exekutivregierung" einer im Hintergrund die Fäden ziehenden „politischen Regierung" sei, welche vom SPD-Fraktions- und Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen geführt werde. Sie verstecke sich hinter dem harmlosen Begriff „Koalitionsausschuß" (vgl. Kapitel 7.4.1). Seidel versuchte die Viererkoalition in Misskredit zu bringen, indem er die Ausführungen Hoegners zur föderalistischen Haltung der Regierung zwar als „beruhigend" bezeichnete, sie aber gleichzeitig als unglaubwürdig darstellte. Viel wahrscheinlicher sei es, dass die vier Partner einen „Zweckföderalismus" verfolgten, der das Ziel habe, „dem Bunde Schwierigkeiten zu machen". Bayern könne sich eine solche Auffassung am wenigsten leisten, da es als Wächter der Länderinteressen „in der Bundesrepublik eine besondere Aufgabe zu erfüllen" habe.[47] Seidel zielte damit auf eine der von der CSU ausgemachten Sollbruchstellen der Koalition.

Zu wenig Anstrengung attestierte Seidel der neuen Regierung in der Agrarpolitik. Hier müsse alles getan werden, um die „Rentabilität" der Arbeits- und Produktionsverhältnisse der „kleineren und mittleren Bauern" zu erhöhen. Im Hinblick auf Hoegners Aussagen zur finanziellen Lage sah er schwarz: Der Sparappell widerspreche diametral „den übrigen Programmpunkten, die fast durchwegs erhebliche Mittel erfordern". Seidel warnte davor, „durch irgendwelche Manipulationen einen Haushaltsabgleich auf dem Papier vortäuschen zu wollen" (vgl. Kapitel 11.5.2). Gegen Ende seiner langen Ausführungen ging er auf die Kulturpolitik ein. Er appellierte an die Viererkoalition, darauf zu verzichten, „alte kulturkämpferische Ressentiments zu entfachen". Überall im Lande beobachte er bereits „gewisse Erscheinungen einer sich zusehends verschlechternden kulturpolitischen Atmosphäre. Der Begriff „‚christlich'" werde in der Regierungserklärung nur „inhaltslos[ ]" gebraucht. Hoegners philosophisch-kritische Anmerkungen zur Gesellschaftsentwicklung geißelte er als reinen „Popanz". Zum Schluss setzte Seidel ein kämpferisches Ausrufezeichen: Die CSU habe „nach dem, was bei der Regierungsbildung vorgefallen ist", eine viel „größere Freiheit des Entschlusses" gewonnen. „Rücksichtnahme auf andere Parteien" müsse sie nur noch sehr bedingt üben. Unter dem Beifall seiner Fraktion warf er der Viererkoalition den Fehdehandschuh vor die Füße: „Meine Damen und Herren, es wird sich zeigen, wie lange man ohne und gegen die CSU, die mit dem Vertrauen eines großen Teils der Bevölkerung ausgestattet ist, regieren kann" (vgl. Kapitel 7.4.3 und 7.4.4).[48]

Auf Seidel antwortete Waldemar von Knoeringen als Hauptredner der SPD. Ausführlich versuchte er dessen Vorwurf zu widerlegen, der Koalitionsausschuss bilde die „geheimnisvolle Schattenregierung […] irgendwo im Hintergrund" – auch wenn in den Regierungsfraktionen selbst von einer Art Geheimkabinett gesprochen wurde (vgl. Kapitel 7.4.1). Die Koalitionsparteien müssten sich laufend „auch für die Durchführung der politischen Arbeiten in diesem Parlament besprechen". Gerade an derartigen Unterredungen habe es in der Vorgängerregierung unter CSU-Führung jedoch gefehlt. Seidels implizite Prophezeiung der Kurzlebigkeit der Koalition begegnete Knoeringen seinerseits kämpferisch: „Wer da glaubt, diese Regierung als eine Regierung der Schwäche bezeichnen und darauf seine Politik aufbauen zu müssen, der würde einem Trugschluß erliegen." Die Regierungserklärung würdigte Knoeringen für ihren Ernst und ihre Sachlichkeit. Er unterstrich den absoluten Vorrang der Kulturpolitik und als Garant einer eigenständig bayerischen Kulturpolitik das Prinzip des Föderalismus. Trotzdem strebe die neue Regierung „keinen Kulturkampf" an, sondern suche die Verständigung auch mit der Opposition, „denn wir alle, meine Damen und Herren, ob CSU oder Koalition, sitzen in dieser Hinsicht in einem Boot". Dass in der Vierer-

koalition entscheidende Impulse von den Reihen der sie tragenden Fraktionen ausgehen würden, machte Knoeringen mit der Ankündigung eines Initiativgesetzentwurfs zur Lehrerbildung deutlich, der noch in der laufenden Sitzungswoche dem Landtag vorgelegt werde (vgl. Kapitel 13.4.6). Als zweiten wichtigen Punkt hob Knoeringen die „Förderung der für höhere Ziele Begabten ohne Rücksicht auf ihre Herkunft und ihre soziale Lage“ hervor. Die „Beseitigung des Bildungsprivilegs“ sah er als dringende Aufgabe der Regierung an. Mit Nachdruck erwähnte Knoeringen die von ihm zusammengestellte Expertenkommission zur Verwaltungsvereinfachung, die auch unangenehme Vorschläge vorstellen werde. So müsse man sich die Frage gefallen lassen, „ob es notwendig ist, in Bayern ein so großes Parlament zu haben“ (vgl. Kapitel 10.7). Dies stieß auf Beifall der CSU, aber nicht der Koalitionspartner, denn es war klar, dass von einer solchen Mandatsverringerung am wenigsten die kleinen Parteien profitieren würden. Den Regierungschef setzte Knoeringen beim Landesentwicklungsplan unter Druck. Hierfür müssten schnellstens Richtlinien vorgelegt werden, nachdem das Kabinett Ehard III dazu nicht in der Lage gewesen sei: „Dafür möchte ich das volle Gewicht der Verantwortung auf die Schultern des Herrn Ministerpräsidenten laden.“[49]

Für die BP sprach der frühere Justizstaatssekretär und nunmehrige Fraktionsvorsitzende Carl Lacherbauer. Er honorierte den sachlichen und zurückgenommenen Stil der bisherigen Auseinandersetzungen im Landtag, vergriff sich aber seinerseits gleich im Ton, als er in Bezug auf die Viererkoalition als von der nun „herrschenden Gruppe“ sprach. Lacherbauer verwahrte sich dagegen, „daß diese Koalition den Grundsatz des Föderalismus nur deshalb anspricht, weil es der Zweckmäßigkeit dient“. Er sei vielmehr Ausdruck echter Überzeugung. Für die Regierungsbildung gegen die CSU machte er allein diese selbst verantwortlich: „Man hat die eigene Macht haushoch überschätzt. Über diesem Irrtum ist dann auch der Erfolg gekommen.“ Ernste Konflikte mit der CSU zeichneten sich in seinen Ausführungen zur Kulturpolitik ab. Lacherbauer kündigte ein „Weißbuch“ und „eine Statistik über die Beförderungen“ im Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums unter Führung der CSU an, was zu Unruhe und lautstarkem Protest auf den Oppositionsbänken führte (vgl. Kapitel 13.2.3). Lacherbauer provozierte seine ehemaligen Parteifreunde zusätzlich, indem er ihnen vorwarf, in der CSU den Gedanken der Toleranz aufgegeben und so Übertritte zu anderen Parteien wie der BP erst provoziert zu haben. Am Ende beschimpften sich beide Seiten als „Pharisäer“.[50]

Auch der FDP-Fraktionsvorsitzende Karl Eberhardt glaubte, den Eintritt seiner Partei in die Regierung gegen die stärkste politische Kraft in Bayern rechtfertigen zu müssen: Die politischen Schnittpunkte seien unter den Regierungspartnern wesentlich größer als mit der CSU. Die Viererkoalition bezeichnete er als „geistige Revolution“, deren Hauptaufgabe es sei, die bereits unter der Vorgängerregierung angekündigte „Toleranz in allen Glaubens- und Weltanschauungsdingen“ umzusetzen. Gleichzeitig verwahrte er sich gegen die Vergleiche aus den Reihen der Opposition mit einer „Volksfrontregierung“, die Ähnlichkeiten zu den Regierungen „in Prag und Budapest“ hätte.[51]

Mit welchen politisch nur schwer kalkulierbaren Kräften es Ministerpräsident Hoegner in seiner Koalition zu tun hatte, verdeutlichte der Auftritt des Vorsitzenden der Fraktion des GB/BHE. Walter Becher, der „sich selbst dem völkischen bzw. dem nationalkonservativen Lager der sudetendeutschen Vertriebenen zu[rechnete]“[52] und 1956 für zwei Jahre Vorsitzender des rechtsgerichteten Witikobundes werden sollte[53], gab tiefe Einblicke in seine Weltsicht, als er davon sprach, dass Bayern „im Osten unmittelbar an den slawischen Nachbarn, unmittelbar […] an den Kreml, unmittelbar auch an Asien“ grenze. Aus dieser Lage ergäben sich „alle echten Probleme unserer Staatsführung“.

Als Konsequenz daraus forderte er zweierlei: zum einen eine umfassende Grenzlandförderung und zum anderen eine verstärkte „Ostforschung“ und „Ostkunde“.[54] Diesen von den Nationalsozialisten manipulierten und instrumentalisierten Forschungsansatz[55] hatte zwar die bundesdeutsche Kultusministerkonferenz 1956 als „fächerübergreifendes Unterrichtsprinzip gefordert und festgelegt“ und damit zwei Ziele verfolgt: erstens die „Eingliederung der Zwangszuwanderer“ und zweitens die „Festigung eines gesamtgesellschaftlichen antikommunistischen Grundkonsenses“.[56] Becher rückte ihn jedoch nur wenig verhüllt in militärische Zusammenhänge: „Ein Staat, der zum Beispiel seinen wissenschaftlichen Instituten nicht die Aufgabe gibt, […] die Zeitgeschichte seiner Nachbarn zu erforschen, besonders wenn es sich zur Zeit um feindliche Nachbarn handelt, kommt mir vor wie ein modernes Heer ohne Nah- und Fernaufklärung.“ Beschwichtigend stellte er seine Forderung als Grundvoraussetzung für die Erfüllung der Aufgabe dar, die „alte[ ] und klassische[ ] Stellung Bayerns als Mittler auch zum Osten“ zu bewahren.[57] Damit sollte Becher mittelfristig Erfolg haben: Im November 1957 wurde auf Anregung seines GB ein eigenes Ostkundereferat im Kultusministerium eingerichtet.[58]

8.3.3 Regierungserklärung Hanns Seidels vom 5. November 1957

Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) beriet die Grundzüge seiner ersten Regierungserklärung am 22. Oktober 1957 zunächst in geheimer Sitzung und erneut eine Woche später mit seinem Kabinett. Bis zum 29. Oktober 1957 hatten die Kabinettsmitglieder Beiträge aus ihren Ressorts beizusteuern. Seidel verhehlte seine Enttäuschung über die Qualität dieser Beiträge nicht – „er werde“, kündigte er an, sie sich „nochmals vornehmen und gegebenenfalls noch um Aufklärung bitten“. Seidel hatte erkannt, dass die bisherigen Regierungserklärungen eher drögen Verwaltungsabhandlungen ähnelten als visionären Politikentwürfen. Am wichtigsten sei es ihm deshalb, „am Schluss der Regierungserklärung einen politischen Ausblick zu geben“. Einleitend wolle er „über das Wesen der Toleranz und den Zuständigkeitsbereich des Staates“ reden. Bei dieser Gelegenheit werde er „betont herausstellen, dass niemand der jetzigen Staatsregierung den Vorwurf restaurativer Tendenzen machen könne“.[59] Diesen Leitlinien entsprechend, die er am 29. Oktober 1957 auch mit den Vorsitzenden der Regierungsfraktionen abstimmte, kündigte er am 5. November 1957 vor dem Landtag eine Politik an, „die mit Blick auf die Notwendigkeiten der Zeit in allen Bereichen des staatlichen Lebens das Realisierbare aufspürt, freilegt und zur Vollendung bringt“. Seidel gab dem Kampf für den Föderalismusgedanken den absoluten Vorrang. Bayerns Sendung in der Bundesrepublik müsse es sein, „Deutschland vor zentralistischen einheitsstaatlichen Entwicklungen zu bewahren, die ihm noch nie zum Segen gereicht haben“. In der Kulturpolitik heiße es, echte Toleranz zu üben – auch und gerade gegenüber den Kirchen, denen „volle Freiheit ihres Wirkens zu gewähren“ sei. Dies war als letzte Abrechnung mit der Viererkoalition zu verstehen, die einige ihrer zentralen Forderungen wie die Reform der Lehrerbildung nicht hatte durchsetzen können und in dieser Frage am Widerstand der katholischen Kirche und Seidels eigener Partei gescheitert war (vgl. Kapitel 13.4.6).[60]

Im Unterschied zur Erklärung seines Vorgängers Wilhelm Hoegner (SPD) nahm die Wirtschaftspolitik den größten Raum in Seidels Rede ein. Bayern müsse seine Wettbewerbsfähigkeit unbedingt verbessern. In Anbetracht seiner Randlage und des zunehmenden Vereinigungsprozesses Westeuropas zu einem Wirtschaftsgroßraum sei das immer dringender. Seidel kündigte eine nachhaltige Förderung des Mittelstands, der Privatinitiative und der Grenzlandregionen an. Zur Deckung des wachsenden Energiebedarfs sagte er den von der Vorgängerregierung vorbereiteten Einstieg in die Kernenergie zu (vgl. Kapitel 10.5.2). Der nach wie vor schwierigen Verkehrsanbindung Bayerns

sollte durch den Ausbau des Straßen- und Wasserwegenetzes sowie des Flugverkehrs begegnet werden. Seidel bekannte sich zu dem von Hoegner aufgestellten Grundsatz, dass Bayern zum „Prototyp eines Industrie-Agrarstaates“ geworden sei, hielt aber ebenso fest, dass es zugleich „ein Bauernland geblieben“ sei.[61]

Im Anschluss handelte auch Seidel alle Ressortbereiche der Reihe nach ab. Die Beiträge der Ministerien hatte er entgegen seiner ursprünglichen Absicht unverändert gelassen.[62] Aufgrund eines Schwächeanfalls des Ministerpräsidenten musste die Sitzung zwischendurch für eine knappe halbe Stunde unterbrochen werden. In der zweiten Hälfte seiner Rede widmete sich Seidel eingehend der Schulpolitik. Ihr Ziel sei die Beseitigung der Schulraumnot und die Ausrichtung der Unterrichtsinhalte auf die Erfordernisse des praktischen Lebens: Technische Fähigkeiten müssten ebenso vermittelt werden wie Grundwissen im Handwerk (Werkunterricht). Für die Lehrerbildung stellte Seidel die von der Viererkoalition verpasste Reform in Aussicht. Die Ausbildung der Lehrkräfte solle in Zukunft „in Hochschulen erfolg[en] und gleichzeitig die ständige Verbindung mit der Schulpraxis ermöglich[en]“ (vgl. Kapitel 10.5.1). Nach einem neuerlichen Schwächeanfall musste Seidel die Regierungserklärung abbrechen. Ihr Schluss wurde mit Zustimmung des Landtags und der Regierung nur noch zu Protokoll gegeben. Wie seine beiden Amtsvorgänger Ehard und Hoegner musste auch Seidel sein Regierungsprogramm unter Finanzierungsvorbehalt stellen. Obwohl er zuvor im Kabinett die „Bedenken“ des Finanzministeriums als „nicht für so schwerwiegend“ erachtet hatte, „dass es notwendig gewesen wäre, Änderungen vorzunehmen“[63], betonte er, dass zuerst der Nachtragshaushalt für das Jahr 1957 aufgestellt und der außerordentliche Haushalt finanziert werden müsse. Beides habe die bisherige Regierung versäumt (vgl. Kapitel 11.5.2). Erst wenn diese „schwere Hürde“ genommen sei, könne die neue Koalition „auf die freie Bahn ihrer Zielsetzungen […] gelangen“. Das eigentliche Programm der Regierung könne demnach erst mit dem Haushalt für 1958 umgesetzt werden. Die Herausforderungen werde sein Kabinett gewissenhaft, „aber auch mit leidenschaftlicher Hingabe“ angehen, „weil es sich lohnt, für Bayern zu arbeiten“.[64]

8.3.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hanns Seidels am 4./5. Dezember 1957

Die Aussprache zur Regierungserklärung am 4. und 5. Dezember 1957 war mit Spannung erwartet worden, war es doch das erste Mal, dass in einer Legislaturperiode der Ministerpräsident neu gewählt werden musste und die bisher den Regierungschef stellende Partei in die Opposition geschickt worden war. Der Oppositionsführer und SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen betonte als erster Redner, dass der neue Ministerpräsident sich bemüht habe, „Objektivität“ zu wahren „und es vermieden hat, die dramatischen Ereignisse der vorausgegangenen Wochen zu werten, oder, besser gesagt, auszuwerten“. Gleichzeitig stellte er heraus, wie erfolgreich die Viererkoalition gewesen sei. Dies könne schon allein daran abgelesen werden, dass das Programm der neuen Regierung im Wesentlichen das der alten sei. Knoeringen merkte ironisch an, dass ihn dies in eine schwierige Lage versetze: „Man kann von uns als Oppositionspartei wohl nicht erwarten, daß wir gegen unser eigenes Programm polemisieren.“ Wichtigste Aufgabe der Opposition werde es nun sein, „darauf zu achten, daß dieses Programm auch wirklich durchgeführt wird“. Ausdrückliches Lob spendete Knoeringen Hanns Seidel für dessen Ausführungen zur Verteidigung des Föderalismus-Gedankens. Man müsse „der CSU zugestehen, daß sie zumindest die Politik eines Föderalismus vertritt, und das zieht sich auch durch die ganze Regierungserklärung hindurch.“ Knoeringen hielt eine leichtfüßige und immer wieder mit ironischem Witz gewürzte Rede. Er wirkte fast erleichtert, endlich von den Fesseln der Regierungsverantwortung befreit zu sein. Dies

wird an immer wieder von Heiterkeit unterbrochenen Äußerungen in Richtung CSU deutlich: „Nun, meine Damen und Herren, Sie haben uns [die Viererkoalition] in unserem stürmischen Lauf abgestoppt, […] und es wird jetzt an Ihnen liegen, das gute Werk fortzusetzen und zu vollenden. […] Meine Fraktion hat, nachdem wir – selbstverständlich gegen unseren Willen, wir betrachten es ja als uns vom Schicksal aufgezwungen – […] uns wieder auf die Bänke der Opposition setzen mußten, nicht lange geweint und geklagt." Knoeringen, der der Regierung im Hinblick auf die Zusammenlegung von Landkreisen im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung (vgl. Kapitel 10.7) und bezüglich der Reform der Lehrerbildung (vgl. Kapitel 10.5.1) Unterstützung anbot, spekulierte auf eine kurze Verschnaufpause für seine Partei in einer „Opposition auf Zeit", bevor sie nach der nächsten Landtagswahl an die Macht zurückkehren würde.[65]

Allergisch auf diesen Schmusekurs reagierte der BP-Fraktionsvorsitzende Jakob Fischbacher. Er thematisierte nochmals die Umstände der Regierungsumbildung und vermutete „Weisungen aus Bonn" von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) dahinter, um auch im Bundesrat zu einer „Gleichschaltung" zu kommen. Minutiös berichtete Fischbacher von Geheimverhandlungen im Auftrag des nunmehrigen Ministerpräsidenten Seidel, die zum Sturz der Viererkoalition geführt hätten. Der CSU warf er „Wortbruch" vor, der „zur geschichtlichen Tatsache" geworden sei (vgl. Kapitel 7.4.3 und 7.4.4). Der Regierungserklärung widmete er sich nur kurz und bemängelte, dass sie „kein nur einigermaßen bedeutendes neues Problem" umrissen habe. Gleichzeitig musste jedoch auch Fischbacher Kooperationsbereitschaft signalisieren, um gegebenenfalls nach der nächsten Landtagswahl als Koalitionspartner in Frage zu kommen. So betonte er, dass seine Fraktion „nicht Opposition um der Opposition" willen betreiben werde: „Alles, was die Regierung im Interesse Bayerns tut, was die Stellung Bayerns im Bunde stärkt, seine Eigenstaatlichkeit sichert, seine wirtschaftliche Wohlfahrt weitet, seine kulturelle Bedeutung und Wertung hebt und sein finanzielles Fundament sichert und stärkt, werden wir begrüßen und fördern, weil damit auch unseren eigenen Forderungen Gerechtigkeit widerfährt."[66]

Für die CSU ergriff ihr geschäftsführender Fraktionsvorsitzender, Franz Lippert, der im Sommer 1953 von der BP zur CSU gewechselt war, das Wort. Auch er konnte nicht umhin, noch einmal zurückzuschauen. Befriedigt stellte er fest, dass die stärkste politische Kraft in Bayern Recht behalten habe mit ihrer Prognose, „daß diese Koalition [die Viererkoalition] zerbrechen musste, weil ihren unechten Mehrheiten eine zerstörerische Kraft innegewohnt hat". Gleichzeitig hob er die positive Entwicklung hervor, die die CSU in der Opposition durchlaufen habe: Sie habe die Zeit „gut ausgenützt, um sich draußen bei der Bevölkerung noch mehr bekannt zu machen, sich um sie zu kümmern und Kontakt herzustellen" und so „als echte Volkspartei ein breites Tor für alle Schichten der Bevölkerung" zu öffnen. Die CSU habe ihre Lehren aus dem Machtverlust gezogen und ihre Reihen geschlossen, beide Konfessionen seien noch enger zusammengerückt und der Zuwachs an Nachwuchskräften habe eine deutliche Verjüngung der Partei mit sich gebracht. Im Gegensatz zum Wahlsieg von 1954 werde man nun „nicht einen Augenblick im Schwelgen des Triumphes verharr[en]", sondern sich sofort an die Arbeit machen. Nachdem Ministerpräsident Seidel die Kontinuitäten zwischen der alten und neuen Koalition hatte erkennen lassen, mühte sich Lippert nach Kräften, die von der neuen Regierung zu erwartenden Veränderungen herauszustreichen: Das neue Kabinett werde sich auf das Machbare konzentrieren und nicht wie die alte Regierung „immer wieder neue Namen, neue Schlagworte" kreieren, um damit „Propaganda" zu machen. Außer hochfliegenden, nicht finanzierbaren Plänen, sollte dies heißen, habe die Viererkoalition wenig zu bieten gehabt.[67]

Walter Becher, der mit seiner Fraktion des GB/(BHE) die Viererkoalition verlassen und in die neue Regierung mit der CSU übergelaufen war (vgl. Kapitel 7.4.4), lobte sowohl Ministerpräsident Seidel als auch Oppositionsführer Knoeringen für ihre objektiven und toleranten Reden. Ähnlich wie 1955 ging er ausführlich auf die Grenzlage des Freistaats ein, betonte aber stärker als knapp drei Jahre zuvor den friedlichen Auftrag Bayerns, „Träger der Verbindung zwischen Deutschland-Europa und den slawisch-östlichen Völkern zu sein, […] und hier die friedliche Arbeit wieder aufzunehmen, die in Wirklichkeit die frühesten Jahrhunderte seiner Geschichte bestimmte und die heute so sehr vergessen wird". Damit verbunden, brachte Becher gleich die zweite Kernbotschaft seiner Partei für den kommenden Wahlkampf unter: Wenn Bayern „Auslagefenster der freien Welt gegenüber dem Sowjetblock" werden wolle, müsse der Staat vor allem „die Sicherung seiner Sozialstruktur" und die Landesentwicklung vorantreiben, um sowohl nach innen wie nach außen attraktiv zu bleiben.[68]

Den Reigen der Wahlkampfreden wollte der FDP-Fraktionsvorsitzende Karl Eberhardt nicht unterbrechen. Auch er streifte den Regierungswechsel und beschuldigte BP und GB/(BHE), mit Geheimabsprachen und -verhandlungen die Viererkoalition gesprengt zu haben. Da sich die FDP als Kraft „der politische[n] Mitte zwischen den beiden großen Parteien" verstehe, seien für sie Bündnisse sowohl mit der SPD als auch mit der CSU möglich. Unter Ministerpräsident Seidel werde sie genauso für ihre kulturpolitischen Überzeugungen wie unter Ministerpräsident Hoegner für ihre wirtschaftspolitischen Forderungen eintreten. Neben den aus der Regierungserklärung bekannten Punkten akzentuierte Eberhardt die Stärkung der „freien Berufe" sowie die Förderung der politischen Bildungsarbeit.[69]

Ministerpräsident Seidel kündigte nach der Aussprache an, alles daran zu setzen, die aufgrund der Behandlung seiner Partei während der Oppositionszeit entstandenen verhärteten Fronten wieder aufzuweichen und das besonders 1955 zu beobachtende „Freund-Feind-Verhältnis" zugunsten einer parteiübergreifenden Kooperationsbereitschaft zu beenden (vgl. Kapitel 15.1).[70]

8.4 Vierte Legislaturperiode 1958/62

8.4.1 Regierungserklärung Hanns Seidels vom 15. Januar 1959

In Weiterentwicklung der grundsätzlichen Überlegungen zu seiner ersten Regierungserklärung hob Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) am 16. Dezember 1958 im Ministerrat seinen Anspruch auf tiefgreifende Veränderungen hervor: „Bisher seien die Regierungserklärungen mehr oder weniger vorweggenommene Etatreden gewesen. Der Sinn einer Regierungserklärung sei aber ein anderer: Sie müsse die grossen Linien aufzeigen und sich auf das Grundsätzliche beschränken." Seidel plante eine Dreiteilung: Darstellung des bestehenden Zustands auf allen Lebensgebieten, Analyse desselben und Ableitung von konkreten Handlungsaufträgen für die Regierung. „Aus dieser Gesamtschau heraus müsse dann in der Regierungserklärung ein Schwerpunktprogramm entwickelt werden, das für die künftige Regierungsarbeit massgeblich sein solle." Die Mitglieder seines Kabinetts bat er, ihre Referenten über die neue Struktur der Regierungserklärung zu informieren, damit die bis Weihnachten zu erstellenden Beiträge „eine brauchbare Grundlage hierfür bilden" könnten. Wichtig sei es, dass bei „der Darstellung der derzeitigen Verhältnisse die guten Seiten ebenso behandelt werden wie jene Aufgabenbereiche, bei denen man mit dem gegenwärtigen Zustand noch nicht zufrieden sein könne".[71]

Wie zwei Tage zuvor im Ministerrat angekündigt[72], rückte Seidel die Wirtschaftspolitik in den Mittelpunkt seiner Regierungserklärung vom 15. Januar 1959. Erneut bezeichnete er Bayern als „Prototyp eines Industrie-Agrarstaates“ und räumte ein, dass die Landwirtschaft nach wie vor eine wichtige Erwerbsquelle für einen Großteil der Bevölkerung darstelle. Allerdings sei sie hinsichtlich des Bruttosozialprodukts längst von der gewerblichen Wirtschaft überholt worden. Gleichzeitig machte er jedoch klar, dass der Freistaat eine „völlige Angleichung seiner Industrialisierung an das bundesdurchschnittliche Niveau“ kaum erreichen werde, „da das landwirtschaftliche Element ein wesentlicher Bestandteil unserer Gesamtbevölkerung ist. Sie wäre im Interesse einer gesunden, ausgeglichenen Gesamtstruktur auch gar nicht wünschenswert.“ Seidel strebte also eine Förderung der Industrialisierung ohne Preisgabe der agrarischen Strukturen an. Die größte Herausforderung werde darin bestehen, diesen Um- und Ausbau der Wirtschaft ohne eine ins Extreme steigende Schuldenbelastung zu gestalten. Neben einer Spezialisierung in der Industrieproduktion müsse das Hauptaugenmerk in strukturpolitischer Sicht auf der „Erhaltung eines gesunden gewerblichen und industriellen Mittelstandes in einer breiten räumlichen Streuung“ liegen. Unter lebhafter Zustimmung aus den Regierungsfraktionen kündigte der Ministerpräsident die Aufstellung von „Raumordnungsplänen“ für die wirtschaftlichen Ballungszentren und strukturschwachen Regionen an. Ebenso begrüßt wurde die Privatisierung von Staatsbeteiligungen an Unternehmen. In der Haushaltspolitik versprach Seidel ein Umdenken: Die Etats sollten erstmals seit 1946 verfassungskonform vor Beginn des Haushaltsjahres aufgestellt, beraten und verabschiedet werden. Dabei werde man sich vom Grundsatz leiten lassen, nicht mehr auszugeben als man einzunehmen imstande sei (vgl. Kapitel 11.6.1). Als positives Erbe der Viererkoalition bekannte sich Seidel zu einer „der Zukunft zugewandte[n] Kulturpolitik, […] die von den Kräften der Gegenwart ausgeht und das Erbe der Vergangenheit nicht vergißt“.[73]

8.4.2 Aussprache zur Regierungserklärung Hanns Seidels am 28./29. Januar 1959

Die Aussprache zur Regierungserklärung am 28. Januar 1959 eröffnete der neue Fraktionsvorsitzende der SPD und frühere Ministerpräsident Wilhelm Hoegner. Er begann mit der Versicherung, dass sich die SPD als stärkste Oppositionskraft einer konstruktiven Zusammenarbeit nicht verschließen werde. Gleichzeitig ließ er erkennen, dass er über das bei der Regierungsbildung nicht zustande gekommene Bündnis seiner Partei mit der CSU (vgl. Kapitel 7.6.1) maßlos enttäuscht war. Dem GB warf er vor, die Regierungsbeteiligung um jeden Preis gesucht zu haben, glaube dieser doch, „als einzige bayerische Partei vom Schicksal zur ‚ewigen Regierungspartei‘ vorbestimmt zu sein“. Auch die Kooperation zwischen den „Aufklärungsjünger[n]“ der FDP und „den angeblichen Dunkelmännern“ der CSU erschien ihm nicht schlüssig. Im Rückblick auf den vorangegangenen Wahlkampf hielt Hoegner mit Nachdruck fest, dass es seine Regierung gewesen sei, die die Förderung von Wissenschaft und Forschung eingeleitet und die Grundlagen für die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie gelegt habe (vgl. Kapitel 10.5.2). Nicht statthaft sei es, wenn sich die CSU das alleinige Verdienst an der Verabschiedung des Lehrerbildungsgesetzes zuschreibe, das die SPD maßgeblich vorbereitet habe (vgl. Kapitel 10.5.1 und 13.4.6). „Nach dieser Erfahrung werden wir Sozialdemokraten es uns sehr überlegen, als Oppositionspartei einer Regierung aus der Patsche zu helfen, wenn wir dafür nur ‚den Dank des Hauses Habsburg‘ zu erwarten haben.“[74]

Inhaltlich musste Hoegner den Ausführungen Seidels indes beipflichten. Er begrüßte insbesondere die angekündigten Maßnahmen zur Förderung von Industrie und Mittelstand, der unterentwickel-

ten Grenzregionen sowie der bayerischen Landwirtschaft. Auch in der Kulturpolitik attestierte er Seidel, dass seine Erklärung „so viele gute Vorsätze enthalte[ ], daß man fast fürchten muß, ihre Ausführung ginge über unsere Kraft". Dagegen kritisierte er den in seinen Augen mangelnden Einsatz der neuen Regierung für eine Verwaltungsvereinfachung (vgl. Kapitel 10.7). Eine völlig neue Anregung gab Hoegner mit dem Hinweis auf „die Notwendigkeit des Naturschutzes". Leidenschaftlich warb er dafür, dass der Staat seine diesbezügliche Verpflichtung aus der Verfassung umsetze: „Der modernen Raffgier, die das letzte Wildwasser und den letzten stillen See ohne wirtschaftliche Notwendigkeit zum Knecht der Industrie macht, […] den letzten einsamen Berg dem Massengetümmel erschließt, mit ungeheuren Kosten das letzte Moor austrocknet, um einen oft lächerlichen landwirtschaftlichen Nutzen zu erzielen, muß vom Staat aus Gründen des Gemeinwohls eine Grenze gezogen werden." Die Hand zur Kooperation reichte Hoegner der Regierung auf dem Gebiet des Föderalismus. Mit Nachdruck verwahrte er sich gegen die aus anderen Bundesländern zu hörende Häme gegenüber den „‚Bajuware[n]'" aus dem Süden. Bayern brauche sich vor niemandem zu verstecken – im Gegenteil, es könne stolz auf seine Geschichte sein: „Bayern war ein Staat, als andere deutsche Gebiete noch Kolonialland waren und von Markgrafen verwaltet wurden." Und mit ironischem Unterton in Bezug auf die beiden aus Franken stammenden Ministerpräsidenten Seidel und Ehard fügte er hinzu: „Wenn auch die Altbayern seit dem Jahre 743 von Zeit zu Zeit immer wieder von den Franken beherrscht werden, […] so hat das an dem Wesen des Staates Bayern nichts geändert." Im selben Ton schloss Hoegner seine Rede: „Wir Sozialdemokraten werden die Regierung Seidel unterstützen, soweit sie gewillt ist, die Rechte Bayerns zu wahren, den kulturellen und sozialen Fortschritt zu fördern, eine unparteiische Justiz zu gewährleisten und überhaupt im Geiste der demokratischen Bayerischen Verfassung zu regieren. Wir werden sie scharf bekämpfen, wo sie versuchen sollte, sich reaktionären Einflüssen und Einflüsterungen zu beugen und eine einseitige Parteienherrschaft aufzurichten."[75]

Für die ebenfalls nicht an der Regierung beteiligte BP konzentrierte sich ihr stellvertretender Fraktionsvorsitzender Joseph Panholzer auf die „außenpolitischen" Aspekte der Regierungserklärung. Er forderte die Wiederaufnahme „diplomatische[r] Beziehungen zum Heiligen Stuhl" und die Ernennung eines „Minister[s] mit Sonderauftrag" als politischen Leiter der Bayerischen Vertretung in Bonn, „um dadurch das Gewicht und das Ansehen unseres Landes deutlich zu machen". Ministerpräsident Seidel müsse sich im Bundesrat zudem der „Wut der Gesetzgeberei" des Bundes entgegenstemmen, um einer immer stärker werdenden Aushöhlung der Länderkompetenzen Einhalt zu gebieten. In Bezug auf die Kulturpolitik setzte sich Panholzer für die Erhöhung der Ankaufsetats „für die bayerischen Staatsgemäldesammlungen, für das Nationalmuseum, die Graphische Sammlung und für das Völkerkundemuseum" ein.[76] Im Bereich der Wirtschaftspolitik lobte er Ministerpräsident Seidel ausdrücklich für das „weitschauende Programm" und sagte die Unterstützung seiner Fraktion für dessen Umsetzung zu. Stärkere Anstrengungen verlangte er indes bei der Förderung der Kleinbauern und des Handwerks sowie Verbesserungen beim kommunalen Finanzausgleich, „um die Verschuldung der Gemeinden einzuschränken und aufzuhalten". Als unhaltbar kritisierte er den unterschiedlichen regionalen Entwicklungsstand in Bayern: „Alle Kinder des Wirtschaftswunders […] sollten daran denken, daß Mitbürger in den Grenzlanden in Elend und Not sind und – was noch schlimmer ist – sich verlassen fühlen." Der mit Strafrechtssachen befasste Rechtsanwalt drang in Panholzers dringender Bitte durch, die Dauer der Untersuchungshaft zu beschränken. „Es geht nicht, daß Leute ein Jahr, eineinhalb Jahre als Untersuchungsgefangene ihre Freiheit einbüßen, wobei man dann noch gar nicht weiß, ob die Schuld wirklich so groß, die Verdunklungsgefahr so gefährlich oder der Fluchtverdacht so dringend ist." Gleichzeitig forderte

er die Regierung dazu auf, sich im Bundesrat „für die Wiedereinführung der Todesstrafe aus[zu]sprechen“, um so „die Zahl der schweren Kriminalfälle einzuschränken“.[77]

Der CSU-Fraktionsvorsitzende Franz Heubl lobte den in den Äußerungen seiner Vorredner zum Ausdruck gekommenen Stil der politischen Auseinandersetzung. Besonders würdigte er die Rolle der SPD als Oppositionskraft, da sie „so regierungsgewohnte Männer mit Sachkenntnissen in ihren Reihen hat“. Regierung und Opposition sollten sich künftig „nicht ausschließen, sondern ergänzen“. Zu Bravo-Rufen bei den Sozialdemokraten führte Heubls Ankündigung, dass die CSU bereit sei, „jeden Vorschlag der Opposition auf seine sachliche Richtigkeit und die Möglichkeit der Verwirklichung zu prüfen und ihn nicht deshalb abzulehnen, weil er von der Opposition ist“. Eine neue Saite in der Föderalismusdiskussion stimmte Heubl an, indem er die konsequente Anwendung des föderalistischen Prinzips nicht nur auf Bundesebene, sondern auch „innerhalb Bayerns“ forderte: „Die Erhaltung der regionalen Eigenart von Schwaben, Franken und Altbayern, die Stärkung der Selbstverwaltung der Bezirke, Kreise und Gemeinden wird den Beweis für die Ernsthaftigkeit unserer staatsrechtlichen Überzeugung liefern. Nur die gegliederte Vielheit innerhalb des eigenen Landes führt zur Stabilisierung der Einheit auch unseres Staates.“ Stärker als Seidel ging Heubl auf die Kulturpolitik ein, die er für seine Partei als „Herzstück ihrer Staatspolitik“ reklamierte. Mit Macht versuchte die CSU, diesen von der Viererkoalition so stark besetzten Bereich zurückzugewinnen. Heubl konstatierte, dass „das Geistige vor dem Materiellen und die Kultur vor der Wirtschaft“ stehe. Es reiche nicht, dass der Mensch in der heutigen Zeit nach seiner „ökonomischen Nützlichkeit“ bewertet würde. „Wir verkennen die Notwendigkeit der Förderung des Wissens und der Wissenschaften nicht. Aber unser Hauptanliegen ist, daß der Mensch nicht gemessen wird an dem, was er weiß und wieviel er weiß, sondern vielmehr daran, ob er sich aus seinem Wissen ein Gewissen macht.“ Auf lebhafte Zustimmung der SPD traf Heubl, als er die „politische Erziehung als Vermittlung von Sachwissen, verbunden mit dem Aufbau einer diesem Sachwissen entsprechenden Haltung“ zur „Existenzfrage des demokratischen Staates“ erklärte.[78]

Für den GB verwahrte sich der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Herbert Schier gegen die von Hoegner aufgebrachte Kritik an der Regierungsbeteiligung seiner Partei. Es sei nur recht und billig, wenn die Vertreter des GB „als Sprecher und Anwälte der sozial Schwächsten“ im Kabinett säßen. Von Hoegner als „so fanatische[m] Verteidiger des demokratischen Rechtsstaates“ forderte er im Gegenzug Unterstützung für das Vorhaben, die auf Wahlkreisebene geltende „Zehn-Prozent-Klausel des Wahlgesetzes“ zu revidieren. Nach einer detaillierten Abhandlung der Sozialpolitik ging auch Schier näher auf die Kulturpolitik ein. Er beklagte den Lehrermangel (vgl. Kapitel 13.2.2) und forderte einen Ausbau der Begabtenförderung. An der Regierungserklärung kritisierte er, dass sie kein Wort über die für Ostbayern so wichtige Verwirklichung der vierten Landesuniversität in Regensburg verloren habe. Dieses „ernste[] Problem“ müsse im Sinne einer unzweifelhaften „wirtschaftlichen Notwendigkeit“ dringend gelöst werden.[79] Neben der erhofften Konjunkturbelebung im ostbayerischen Raum stand für den GB der strategische Ausbau Regensburgs zu einem Zentrum der Ostforschung „in Fortsetzung der Prager Karlsuniversität“ im Vordergrund des Interesses (vgl. Kapitel 10.5.1).[80]

Auch der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold wollte sich von Hoegner nicht über gebotene Rücksichtnahmen bei der Regierungsbildung belehren lassen. Er hielt ihm entgegen, selbst eine Koalition mit der CSU angestrebt zu haben. Seiner Partei sei der Eintritt in das Kabinett Seidel möglich geworden, da „durch den staatsmännischen Weitblick und die menschliche Aufgeschlos-

senheit des Herrn Ministerpräsidenten eine Reihe von Voreingenommenheiten und Spannungen zwischen uns und seiner Partei abgebaut wurden“. Bezold verteidigte den Vorrang der Wirtschaftspolitik in Seidels Regierungserklärung aus weltpolitischer Sicht, denn auch die Spitzenpolitiker in der Sowjetunion und des Ostblocks legten ihr Hauptaugenmerk auf die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Einflusssphäre. Der Westen müsse der Sowjetunion Paroli bieten, wenn diese mithilfe eines neuen „7-Jahres-Plan[s]“ versuche, „sich an die Spitze der Weltwirtschaft hinauf[zu]arbeiten“. Bayern müsse hier mutig voranschreiten, da es „gegen den Osten vorgelagert ist und mit ihm eine größere Grenze gemeinsam hat als irgendein anderes“ Land.[81]

8.4.3 Regierungserklärung Hans Ehards vom 17. Januar 1961

Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) verzichtete direkt nach seiner Wahl 1960 (vgl. Kapitel 7.7) auf eine Regierungserklärung. Er ließ erst ein Jahr ins Land ziehen, ehe er als eine Art Halbzeitbilanz zu den Aufgaben und den Erfolgen seiner Regierung am 17. Januar 1961 Stellung nahm. Ehard begann seine Ausführungen mit einer düsteren Gesellschaftsdiagnose. Der Staat sei sowohl außenpolitisch durch den Ost-West-Konflikt als auch innenpolitisch durch zunehmende links- und rechtsradikale Propaganda bei gleichzeitig immer spürbarer werdender Interesselosigkeit der Bevölkerung gefährdet. Er könne aber nur Bestand haben, „wenn er durch die Überzeugung aller seiner Bürger getragen wird“. Um die Bürger für den aktiven Einsatz beim Schutz der Demokratie zu gewinnen, kündigte Ehard den Rückzug des Staates aus der Privatsphäre und die Sicherstellung der größtmöglichen persönlichen Freiheit des Einzelnen an. Der Staat habe die „Verpflichtung, durch die selbstverständliche Gewährung eines staatsunabhängigen Raumes und bewußte Achtung der persönlichen Freiheit des einzelnen sowie durch ein am Prinzip der Gerechtigkeit orientiertes Handeln jene moralische Qualität fortwährend neu unter Beweis zu stellen, die ihn glaubwürdig und anziehend zugleich macht in den Augen aller Bürger dieses Landes“. Ehard warb diesbezüglich um einen Schulterschluss mit der Opposition: „Zur Demokratie gehört die Anerkennung der Autorität einer Regierung ebenso wie die grundsätzliche Bejahung der Opposition. Sind beide, Regierung und Opposition, in dieser Erkenntnis einig, finden sie auch den entsprechenden Stil der Auseinandersetzung.“[82]

Aus Ehards Worten spricht eine allgemeine Verunsicherung der Politik zu Beginn der 1960er-Jahre. Auf der einen Seite wirkte die durch das Ultimatum des sowjetischen Staatschefs Nikita Chruschtschow Ende 1958 ausgelöste zweite Berlin-Krise nach. Die Sowjetunion hatte sich zwar mit ihren Forderungen, dass West-Berlin von den Westalliierten geräumt, entmilitarisiert und zur Freien Stadt erklärt werden müsse, trotz zwischenzeitlicher Kriegsdrohungen nicht durchsetzen können. Die Machthaber in Moskau drohten nun aber mit dem Abschluss eines separaten Friedensvertrags mit der DDRund der Übertragung voller staatlicher Souveränität an sie.[83] Auf der anderen Seite regten sich seit Ende der 1950er-Jahre auch in Bayern Proteste gegen eine atomare Aufrüstung der Bundesrepublik.[84] Gleichzeitig führte die immer schnellere Entwicklung auf wissenschaftlich-technischem Gebiet zu schwer überblickbaren gesellschaftlichen Umwälzungen. Vor diesem Hintergrund hielt Ehard ein kämpferisches Plädoyer für eine Stärkung der freiheitlichen Grundordnung. Diese sei gefährdet durch einen „allseits spürbare[n] Mangel an Staatsbewußtsein“, von „fortschreitende[r] Auflösung natürlich gewachsener Gemeinschaften“, von einer „in allen Lebensbereichen spürbare[n], geradezu radikale[n] Ablehnung der Bindung an Tradition und Herkommen“, von einem „übertriebene[m] Fortschrittsfanatismus“, der „hektische[n] Sucht nach Neuem und nicht zuletzt [vom] Versuch, parteipolitisches Kapital aus dem Föderalismus zu

schlagen oder ihn deshalb abzulehnen". Dabei sei der Föderalismus gerade als „`freiheitliches Bauprinzip staatlicher Gemeinschaft'" unverzichtbar.[85]

Deutlicher als Seidel machte Ehard in seinen Ausführungen zur Wirtschaftspolitik, dass der spürbare Aufschwung zur „Steigerung […] der Finanzkraft Bayerns" führen solle, die wiederum dazu dienen müsse, die „Grundlagen als Kultur-, Sozial- und Rechtsstaat zu festigen und weiter auszubauen". Bayerns größte Herausforderung stelle die erfolgreiche Eingliederung in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) dar. Da diese Entwicklung tendenziell die industriell geprägten Ballungsräume stärken werde, müsse noch mehr als bisher auf einen Ausgleich zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen geachtet werden. Neben der Industrie müssten immer auch Land- und Forstwirtschaft, Handel und Handwerk sowie der Tourismus gefördert werden. Stolz verkündete Ehard, dass zur Behebung der aus der Randlage Bayerns resultierenden Standortnachteile auf „dem Gebiet des Verkehrswesens […] das Mögliche getan und das Erreichbare erreicht worden" sei. Da die Energiegewinnung aus Atomkraft noch „unter der Schwelle der Rentabilität" liege, müsse Bayern auf die Nutzung von Erdöl und Erdgas setzen. Ehard machte „Pläne verschiedener großer Mineralölgesellschaften zur Errichtung von Raffinerien und Pipelines in Bayern" publik. „Verwirklichung und Inbetriebnahme" seien „schon in drei Jahren denkbar" (vgl. Kapitel 10.5).[86]

Ausführlicher als Seidel widmete sich Ehard der Landwirtschaft. Sorge bereitete ihm die „Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes". Dafür müssten die Qualität gesteigert und gleichzeitig der Aufwand pro Ertrag reduziert werden. Dass sich diese Vorgaben widersprachen, sagte er nicht. Ehard setzte auf die „Beseitigung noch bestehender Strukturmängel" durch eine effektive „Flurbereinigung", eine noch stärkere Technisierung und eine praxisnahe „Ausbildung des bäuerlichen Nachwuchses". Hinzu komme die „Aufstockung kleinbäuerlicher Betriebe". Hier schlug bereits die in der EWG dramatisch verschärfte Konkurrenzsituation für landwirtschaftliche Produkte durch. Um ihre Existenz zu sichern, mussten die Landwirte modernisieren und expandieren. Erst an nachgeordneter Stelle äußerte sich Ehard auch zur Kulturpolitik. Gerade auf diesem Gebiet komme dem „Staat die Pflicht zu einer weisen Zurückhaltung und Selbstbeschränkung zu".[87]

8.4.4 Aussprache zur Regierungserklärung Hans Ehards am 7./8. Februar 1961

Erstmals kam es vor der Aussprache zur Regierungserklärung zu einer Art Fernsehduell zwischen Ministerpräsident und Oppositionsführer. Unter dem Motto „Regierungserklärung und Opposition" erläuterten Hans Ehard (CSU) und Wilhelm Hoegner (SPD) am Abend des 2. Februar 1961 in einer Sendung des Bayerischen Fernsehens ihre Positionen. Da Ehard viel daran lag, dass zu diesem Zeitpunkt die Landtagsdebatte über seine Erklärung noch nicht in der Presse nachzulesen war, wurde diese um eine Woche verschoben.[88]

Die Debatte eröffnete dann Hoegner am 7. Februar 1961. Er gestand zu, dass die Erfolge der Regierungen Seidel I und II beachtlich seien. Mit spöttischem Unterton hielt er jedoch wie bereits im Januar 1959 fest, dass die Grundlagen dafür schon von der Viererkoalition gelegt worden seien. Mit den konjunkturell nun sprudelnden Steuereinnahmen hätte auch seine Regierung diese Erfolge einfahren können. Als unpassend kritisierte er die Anstrengungen der Regierung zum Schuldenabbau (vgl. Kapitel 11.6.1), denn es seien noch erhebliche finanzielle Aufwendungen „zur Beseitigung der Schulraumnot, für die Modernisierung unserer Straßen, für die Behebung der Wohnungsnot der Minderbemittelten, für die Errichtung von Krankenhäusern, für die Wasserversorgung und die

Errichtung von Kläranlagen“ nötig. Als „wohltuend“ lobte Hoegner dagegen Ehards grundsätzliche Bejahung der Opposition. In der Demokratie sei es selbstverständlich, dass die Mehrheit regiere und die Minderheit kritisiere und vorwärtsdränge. Niemand dürfe jedoch dem Trugschluss verfallen, es „sei die jeweils herrschende Partei der Hort des Guten und Gerechten und allezeit Richtigen, die Opposition aber der Ausbund des Bösen, der Volksfeind, den man vernichten müsse“. Hoegner forderte alle Fraktionen dazu auf, sich über diese „Grundlagen der Demokratie“ einig zu werden und das Gemeinsame statt des Trennenden in den Ansichten zu suchen. Auf diese Weise könnte auch das „Bewußtsein der gemeinsamen Verantwortung für den Staat“ wachsen. Einig ging Hoegner mit Ehard auch in der Gefährdungsanalyse des Staates. Die persönliche Freiheit des Menschen müsse zwar durch den Staat geschützt werden. Dies setze aber die allgemeine „Anerkennung sittlicher Werte“ voraus – und gerade darum sei es in der Bundesrepublik schlecht bestellt. Zur Verdeutlichung der Lage zitierte Hoegner seitenlang aus Karl Jaspers‘ Werk „Wo stehen wir heute?“, in dem der Philosoph eine auf das rein Materielle fixierte, in sich jedoch tief verunsicherte und haltlose Gesellschaft beschreibt. Es sei „begreiflich“, fuhr Hoegner fort, „daß sich nach den entbehrungsreichen Kriegs- und Nachkriegsjahren in der Bevölkerung das Bedürfnis nach einer höheren Lebenshaltung einstellte. Das Maß ist aber häufig überschritten worden. Die zahlreichen Verkehrsunfälle, die auf Trunkenheit beruhen, reden eine deutliche Sprache.“ Unterstützung sagte Hoegner der Regierung bei der Verteidigung der bayerischen Interessen auf Bundesebene zu. Mit einer Mischung aus Genugtuung und Bitterkeit stellte er abschließend fest, dass die meisten der von Ehard angekündigten Regierungsmaßnahmen bereits von der SPD beantragt, jedoch von der CSU seinerzeit abgelehnt worden seien: Es bleibe das Verdienst der Opposition, „vorangegangen“ zu sein.[89]

Der stellvertretende BP-Fraktionsvorsitzende Joseph Panholzer erkannte die redlichen Bemühungen Ministerpräsident Ehards in der Verteidigung des Föderalismusgedankens an. Gleichzeitig verwies er jedoch auf diesbezüglich eklatante Versäumnisse der bayerischen Politik seit 1946. So räche es sich nun, dass Bayern in der Verfassunggebenden Landesversammlung kein eigenes Staatsoberhaupt erhalten habe (vgl. Kapitel 4.5), dass bis heute kein bayerisches Staatsangehörigkeitsgesetz verabschiedet (vgl. Kapitel 5.1) und der Freistaat keine diplomatischen Beziehungen zum Vatikan aufgenommen habe. Im Gegensatz zu seinem Vorredner Hoegner forderte Panholzer in Anbetracht des gestiegenen Steueraufkommens eine noch stärkere Tilgung der Staatsschulden, um den nachfolgenden Generationen einen eigenen finanziellen Gestaltungsraum zu belassen. Besonders positiv hob er den in Aussicht gestellten Anschluss Bayerns an das internationale Erdölpipelinenetz hervor. Um das Bewusstsein der jüngeren Generation für das Bewahrenswerte der bayerischen Eigenstaatlichkeit zu fördern, regte Panholzer an, das Staatsbewusstsein zum Inhalt des Schulunterrichts zu machen.[90]

Bruno Merk, seit 1959 geschäftsführender Fraktionsvorsitzender der CSU, hielt dem Landtag dagegen den Spiegel der parlamentarischen Wirklichkeit vor Augen. Wenn immer wieder in schönen Worten das gute Verhältnis zwischen Regierung und Opposition beschworen werde, könne es in Wahrheit damit nicht sonderlich weit her sein. Schon oft habe man die Aussprache zur Regierungserklärung dazu genutzt, einen neuen politischen Stil der Auseinandersetzung anzumahnen. Dies habe vor allem nach dem Amtsantritt Hanns Seidels (CSU) im Herbst 1957 kurzzeitig gefruchtet. Doch schon jetzt sei eine Rückwärtsbewegung spürbar, für die beide Seiten Verantwortung trügen – die Regierung und die sie stützenden Fraktionen, die darauf beharrten, „alles selbst erreicht haben zu wollen“; die Opposition, die versuche, „um jeden Preis den Nachweis zu führen, daß sie

die bessere Regierungsarbeit geleistet hätte und die unbestreitbaren Erfolge der nach ihrer Ansicht schlechten Regierung […] nur ihrer Initiative zu danken seien". Als Innen- und Sicherheitspolitiker forderte Merk eine erhöhte Wachsamkeit des Staates gegenüber der Agitation des kommunistischen Ostens. Es sei Tatsache, „daß überall in öffentlichen Stellen, Wirtschaftsverbänden und Betrieben, in den politischen Parteien wie in den Gewerkschaften – keine Richtung ausgenommen – oftmals in entscheidenden Positionen Tausende geschulter, gezwungener und freiwilliger Agenten sitzen". Der Staat bedürfe „endlich" eines „positiven Verfassungsschutz[es]".[91] Merks Bemerkung dürfte nicht zuletzt auf die Enttarnung des Bundestagsabgeordneten Alfred Frenzel (SPD) als Spitzel der ČSSR zurückzuführen sein. Frenzel hatte von 1950 bis 1953 zunächst dem Landtag und dann dem Bundestag angehört und als Mitglied im dortigen Verteidigungsausschuss Staatsgeheimnisse verraten, die Rückschlüsse auf die gesamte Verteidigungsstrategie der Bundesrepublik zuließen. Er wurde zu 15 Jahren Zuchthaus verurteilt, 1966 begnadigt und in die ČSSR abgeschoben.[92] Tosenden Beifall der Regierungsfraktionen erntete Merks in diesem Zusammenhang vorgebrachte Forderung an die SPD, im Bundestag die „Notstandsgesetzgebung" zu unterstützen: „Wer sich weigert, unseren demokratischen Organen wirksame Möglichkeiten an die Hand zu geben, staatsgefährdenden Notständen mit legalen Mitteln zu begegnen, macht sich schon jetzt mitschuldig an einer nie völlig auszuschließenden neuen Niederlage unserer Demokratie."[93]

Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold weigerte sich, die an „Geschichtspessimismus" und „Kulturdefaitismus" erinnernde düstere Stimmung seiner Vorredner aufzunehmen und ebenfalls „schwarze Wolken" am Himmel zu sehen. Bezold beschwor stattdessen „die Kräfte des Lichts", die im Westen noch immer „in der Oberhand" seien, und zeigte sich überzeugt, „daß all das, was an gutem Willen und an Kraft bei uns vorhanden ist, uns die Gewißheit geben kann, daß dieser Westen gegenüber den Kräften des Ostens […] bestehen wird". Es nütze nichts, zu jammern und zu lamentieren, „wie schlecht, wie unmoralisch die Welt sei" – allein der Wille zähle, die eigene Ordnung zu erhalten. In diesem Zusammenhang begrüßte Bezold Ehards „Versprechen der Gewährung eines staatsunabhängigen Raumes", der als liberale Grundidee auf die Menschen eine anziehende Kraft ausüben werde.[94]

8.5 Fazit

Alle Regierungserklärungen, die die Ministerpräsidenten zwischen 1947 und 1961 abgaben, waren in erster Linie gewissenhaft ausgearbeitete Darstellungen der anstehenden Aufgaben in allen Bereichen der Staatsverwaltung. Ressort für Ressort wurden die Geschäftsfelder abgehandelt – nur die Reihenfolge und die Länge der einzelnen Abschnitte unterschied sich. Was fast völlig fehlte, waren Visionen. Statt die Entwicklungsperspektiven und -chancen im Großen und Ganzen darzustellen, verloren sich die Erklärungen wiederholt im Kleinklein des politischen Alltags. Eine Ausnahme bildete die erste Erklärung von Wilhelm Hoegner (SPD), in die er philosophische Ausführungen einfließen ließ und gerade in der Kulturpolitik Aufbruchstimmung zu erzeugen suchte. Die Redner der Opposition kritisierten den biederen Aufbau der Reden ein ums andere Mal. Gleichzeitig warfen sie der Regierung vor, eine reine Ankündigungspropaganda zu betreiben, ohne konkrete Umsetzungsmöglichkeiten zu skizzieren und die Finanzierung zu erläutern. An diesem Grundsatz änderte sich allerdings auch dann nichts, wenn die Regierungsverantwortung wechselte. Gleich blieb auch das Bemühen derjenigen Oppositionsredner, deren Parteien zuvor an der Regierung beteiligt gewesen waren, das nunmehrige Regierungsprogramm als Fortsetzung der eigenen Politik darzustellen. Der neuen Regierung wurde regelmäßig attestiert, dass sie es leichter als ihre Vorgängerin habe, da

sie auf deren soliden Vorarbeiten aufbauen könne. Jede neue Regierung wies ihrerseits diese Vorhaltungen zurück, da Politik nie im luftleeren Raum stattfinde. Einen neuen Impuls zur Weiterentwicklung der Regierungserklärungen setzte Hanns Seidel (CSU). Ihm schwebte ein Dreiklang vor: Zustandsbeschreibung, Problemanalyse und Erläuterung der geplanten Maßnahmen. Daraus sollte ein Schwerpunktprogramm der Regierung abgeleitet werden, in dem statt einer Detailaufzählung die Skizzierung der großen Entwicklungslinien im Vordergrund stand.

Fast alle Redner nutzten die Aussprache zur Regierungserklärung, um zu der vorangegangenen Regierungsbildung Stellung zu nehmen. Die Koalitionsfraktionen stellten diese in der Regel als bestmögliches Bündnis zur Durchsetzung der eigenen politischen Ziele dar, die Opposition kritisierte sie als unorganisch. Die einzige Ausnahme in diesem Muster bildete die Rede des CSU-Fraktionsvorsitzenden Alois Hundhammer nach der Regierungserklärung von Ministerpräsident Hans Ehard 1951. Hundhammer hätte die Verbindung von CSU und BP in einer kleinen Koalition bevorzugt und kritisierte seinen Parteifreund Ehard für die Einbeziehung der SPD unverhohlen. Es blieb das einzige Mal, dass ein Mitglied – hier sogar der Vorsitzende – einer Regierungsfraktion so offen wie ein Oppositionssprecher gegen den eigenen Regierungschef zu Felde zog.

Da sich die Fraktionssprecher für ihre Redebeiträge nicht untereinander abstimmten, war die Aussprache vielfach von ermüdender Redundanz geprägt – dieselben Argumente wurden wieder und wieder vorgetragen. Ebenso auffällig ist, dass vor allem die Vertreter der Opposition Anstrengungen der Exekutive auf Politikfeldern forderten, die in der Regierungserklärung bereits klar benannt waren. Mantraartig wiederholten alle Ministerpräsidenten das Angebot, mit dem gesamten Landtag – also auch mit der Opposition – fair zusammenarbeiten zu wollen. Fast alle Sprecher nicht an der Regierung beteiligter Fraktionen betonten im Gegenzug, dass sie nicht Opposition um der Opposition willen treiben, sondern sich verantwortungsbewusst an der parlamentarischen Arbeit beteiligen würden. Niemand wollte sich mit dem Image des notorischen Neinsagers behaften lassen.

Inhaltlich kann man anhand der Regierungserklärungen die Entwicklung Bayerns bis Anfang der 1960er-Jahre gut ablesen. Standen unter Hans Ehard 1947/50 die Überwindung der Not der Nachkriegszeit und die Integration Bayerns in die Bundesrepublik im Vordergrund, setzte Wilhelm Hoegner 1955 mit der Neugestaltung der Kulturpolitik einen markanten neuen Schwerpunkt. Er kündigte Bayerns Aufbruch in das Forschungszeitalter an. Sein Nachfolger Hanns Seidel widmete sich stärker der Wirtschaftspolitik und beschrieb den Umbau Bayerns zum Industrie-Agrarstaat im gemeinsamen EWG-Wirtschaftsraum. Einig waren sich alle Regierungschefs in der Versicherung, Bayerns Energieversorgung und Verkehrsanbindung zu verbessern sowie die Grenzregionen, die Integration der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen und die Landwirtschaft nachhaltig fördern zu wollen. Ebenfalls parteiübergreifender Konsens war es, zentralistischen Tendenzen auf Bundesebene Einhalt gebieten und Bayerns Stellung als Hort des Föderalismus wahren zu wollen. In allen Regierungserklärungen wurde ferner die Bedeutung Bayerns als Kulturstaat herausgestellt. Bereits Anfang 1947, als viele Städte im Freistaat in Trümmern lagen, machte sich Ehard für den Erhalt von Baudenkmälern und anderen kulturellen Zeugnissen der Vergangenheit stark. Viele dieser Positionen erfuhren auch im Landtag breite Unterstützung. Umso erstaunlicher ist es, dass ein solch breiter Konsens nicht zu zielführender praktischer Politik genutzt werden konnte. So ging im gesamten Betrachtungsraum beispielsweise die Grenzlandförderung eher zufällig und wenig planvoll nach dem Feuerwehrprinzip vonstatten – dort, wo es am meisten brannte, wurde geholfen.[95]

Auch die Entwicklung der einzelnen Parteien und Fraktionen zwischen 1946 und 1962 spiegelt sich in den Regierungserklärungen und den Aussprachen wider. Die beiden großen Parteien waren dem höchsten Veränderungs- und Anpassungsdruck ausgesetzt. Hatte die SPD 1947 noch den Aufbruch in eine sozialistische Gesellschaft mit einer planvoll gestalteten und staatlich gelenkten Wirtschaft gefordert, bekannte sie sich 1955 zur marktwirtschaftlichen Grundordnung und dem Schutz des Privateigentums.[96] Die CSU entwickelte sich gleichzeitig von einem Verbund divergierender Interessensgruppen zu einer schlagkräftigen Volkspartei. Die 1951 in der Fraktion noch deutlich spürbare Dominanz des Fraktionsvorsitzenden Hundhammer, der das konservativ-bewahrende Element in den Vordergrund rückte, ging allmählich zurück. Ab 1955 modernisierte der neue Parteivorsitzende Seidel die Partei. Nun wurde auch im Landtag eine politische Neuausrichtung der Fraktion spürbar. Sie äußerte sich in den Regierungserklärungen Seidels, der die Verbindung von Tradition, Fortschritt und Toleranz betonte. Gleichzeitig deutete sich eine Entwicklung an, die später für die CSU zum Erfolgsrezept werden sollte: Vorstöße der Opposition zunächst auszubremsen, um sie nach einer gewissen Zeit selbst in mehr oder weniger abgewandelter Form als eigene Vorhaben politisch umzusetzen.

Aufschlussreich für den Zeitgeist und die politische Atmosphäre ist der Stimmungsbogen, der sich über die Regierungserklärungen der Jahre 1947 bis 1961 spannt. Sprach zu Beginn aus jedem Wort die erdrückende Last der katastrophalen Lebensumstände der Trümmerzeit, die in dieser Frühphase noch an die Tyrannei der NS-Diktatur rückgekoppelt wurde, brach sich gegen Ende der Betrachtungszeit in den Debatten ein Gefühl der doppelten Verunsicherung Bahn. Äußerlich wurde die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts nach Berlin-Blockade, Korea-Krieg und Mauerbau als Bedrohung wahrgenommen, da Bayern „wie niemals zuvor politisches Grenzland“ geworden war.[97] Innenpolitisch bereitete die geringe Wehrhaftigkeit des demokratischen Staates Sorge. Als Hauptursache wurde die Wucht der Entwicklung im dazwischen liegenden Jahrzehnt ausgemacht: Der moralische Verfall einer vom „Wirtschaftswunder“ korrumpierten Gesellschaft habe das Interesse der Bürger am Staat und das Bewusstsein, sich aktiv für ihn einsetzen zu müssen, erlahmen lassen.

Anmerkungen

1) Schubert / Klein: Politiklexikon, S. 250.
2) Der Bundestag von A bis Z, URL: <http://www.bundestag.de/service/glossar/R/regierungserkl.html> (2.11.2013).
3) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 3, 7.1.1947, TOP I, S. 26 m. Anm. 3.
4) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 1, 23.12.1946, TOP II, S. 3; ebd., Nr. 3, 7.1.1947, TOP I, S. 26–31; ebd., Nr. 4, 9.1.1947, TOP I, S. 43–51.
5) Diese Formulierung ging auf Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) zurück (vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 3, 7.1.1947, TOP I, S. 27 m. Anm. 8).
6) BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 32 ff.
7) Vgl. zum späteren Brauch Leeb, Hermann: Das Verhältnis zwischen Mehrheitspartei und Exekutive, in: Kremer, Harry Andreas (Hg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau (= Beiträge zum Parlamentarismus, 1), München o.J. [1986], S. 51–72, hier S. 59.
8) BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 36 f.

9) Gelberg: Ehard, S. 51; zu Entwicklung und Ausprägung von Ehards Föderalismusverständnis vgl. ebd., S. 50–274; zu den Aspekten der föderalistischen Grundhaltung bayerischer Regierungen vgl. als Überblick Roth, Rainer A.: Zentralgewalt und Eigenstaatlichkeit – Das Ringen um die Mitgestaltung der Bundesrepublik, in: Ders. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 141–158.
10) BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 37 f.
11) BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 43.
12) BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 59 f.
13) BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 68–71.
14) SZ, 5. Jg., Nr. 146, 28.10.1949, S. 2.
15) BLT 1946/50, Bd. 1, 5, 30.1.1947, S. 80 f. u. 84.
16) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 107 u. 113.
17) BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 115 u. 108.
18) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 65 ff.
19) Schlemmer: Aufbruch, S. 197.
20) BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 121.
21) BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 132.
22) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 1, 24.9.1947, TOP II, S. 3–10 u. TOP V, S. 13–18; ebd., Nr. 2, 3.10.1947, TOP I, S. 41 f.; ebd., Nr. 3, 10.10.1947, TOP II, S. 59 f. u. TOP IV, S. 61 f.; ebd., Nr. 4, 16.10.1947, TOP I, S. 66–75; ebd., Nr. 5, 20.10.1947, TOP III, S. 80 f.
23) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 1, 24.9.1947, TOP II, S. 3 f. u. 6.
24) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 31, 24.10.1947, S. 87, 90, 93 f.
25) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 32, 30.10.1947, S. 98 f. u. 104 f.
26) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 32, 30.10.1947, S. 123.
27) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 32, 30.10.1947, S. 123 f.
28) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 1, 20.12.1950, TOP V, S. 17 f.
29) BLT 1950/54, Bd. 1, 5, 9.1.1951, S. 24.
30) Vgl. dazu BayHStA, StK 11388, Schreiben des SPD-Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen an Ministerpräsident Hans Ehard, 1.2.1951, in dem als Richtlinien für den Plan drei Punkte angegeben wurden: „1. Die Eingliederung der Heimatvertriebenen, 2. Die Entwicklung der bayerischen Landwirtschaft, 3. Die Entwicklung der bayerischen Industrie in Verbindung mit Energie usw.“
31) BLT 1950/54, Bd. 1, 5, 9.1.1951, S. 24 f. u. 27 f. Als „Grenzland“ wurde, auf Bayern bezogen, ein 40 km breiter und 775 km langer Gebietsstreifen entlang der deutsch-deutschen bzw. deutsch-tschechischen Grenze bezeichnet. Dieses Gebiet sollte aufgrund seiner zum einen abgeschnittenen, zum anderen exponierten Lage an der Grenze zum „Ostblock“ besonders gefördert werden. Unterstützung kam sowohl vom Bund als auch vom Freistaat (vgl. Vollhardt: Staatliche Heimatpolitik, S. 436).
32) BLT 1950/54, Bd. 1, 5, 9.1.1951, S. 31.
33) BLT 1950/54, Bd. 1, 5, 9.1.1951, S. 33.
34) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 15, 17.1.1951, S. 6 f.
35) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 16, 23.1.1951, S. 2.
36) BLT 1950/54, Bd. 1, 7, 23.1.1951, S. 45–49.
37) BLT 1950/54, Bd. 1, 7, 23.1.1951, S. 50, 53 u. 57.
38) BLT 1950/54, Bd. 1, 7, 23.1.1951, S. 58, 60, 64, 67 u. 69.
39) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 8, 24.1.1951, S. 72–77.
40) BLT 1950/54, Bd. 1, 8, 24.1.1951, S. 78 ff. u. 82.
41) BLT 1950/54, Bd. 1, 8, 24.1.1951, S. 88–92.
42) Vgl. PNP, 10. Jg., Nr. 7, 13.1.1955, S. 1.
43) BLT 1954/58, Bd. 1, 3, 11.1.1955, S. 22 f.
44) BLT 1954/58, Bd. 1, 3, 11.1.1955, S. 23.
45) BLT 1954/58, Bd. 1, 3, 11.1.1955, S. 26–29.
46) BLT 1954/58, Bd. 1, 3, 11.1.1955, S. 32 u. 37 f.
47) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 66.
48) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 69 u. 76–79.
49) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 80–84 u. 86.
50) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 89 f. u. 92 f.

51) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 94 ff.
52) Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 219.
53) Vgl. Stickler, Matthias: Sudetendeutsche Landsmannschaft, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46305> (20.8.2013); zum Witikobund vgl. Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 229–237.
54) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 100.
55) Vgl. etwa Alvermann, Dirk: Die Universität Greifswald im Nationalsozialismus. Online-Dokumentation 2011, URL: <http://www.ns-zeit.uni-greifswald.de/mobilisierte-universitaet/wissenschaftsentwicklung-und-einsatz/politische-raumordnung-ostforschung.html> (2.11.2013).
56) Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 349.
57) BLT 1954/58, Bd. 1, 5, 26.1.1955, S. 100.
58) Vgl. Pohl: Zwischen Integration und Isolation, S. 348–354.
59) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 2, 29.10.1957, TOP I, S. 2; zur geheimen konstituierenden Sitzung des Kabinetts vgl. ebd., Nr. 1, 22.10.1957, TOP I, S. 1.
60) BLT 1954/58, Bd. 5, 111, 5.11.1957, S. 3843 f.
61) BLT 1954/58, Bd. 5, 111, 5.11.1957, S. 3846 f.
62) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 3, 5.11.1957, TOP I, S. 2.
63) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 3, 5.11.1957, TOP I, S. 2.
64) BLT 1954/58, Bd. 5, 111, 5.11.1957, S. 3854 ff. u. 3859.
65) BLT 1954/58, Bd. 5, 114, 4.12.1957, S. 3907 f. u. 3910, vgl. auch ebd., S. 3914.
66) BLT 1954/58, Bd. 5, 114, 4.12.1957, S. 3920, 3923 f. u. 3927.
67) BLT 1954/58, Bd. 5, 115, 5.12.1957, S. 3930 f.
68) BLT 1954/58, Bd. 5, 115, 5.12.1957, S. 3937 f.
69) BLT 1954/58, Bd. 5, 115, 5.12.1957, S. 3943.
70) BLT 1954/58, Bd. 5, 115, 5.12.1957, S. 3962.
71) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel II, Nr. 1, 16.12.1958, TOP II, S. 23 f.
72) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel II, Nr. 2, 13.1.1959, TOP I, S. 3.
73) BLT 1958/62, Bd. 1, 4, 15.1.1959, S. 30, 32 f. u. 39.
74) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 48 ff.
75) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 56–59.
76) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 60 f. Zumindest die Forderung nach einem Minister für Bundesangelegenheiten wurde umgesetzt, allerdings erst in der fünften Legislaturperiode unter Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU) 1962.
77) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 62 f. u. 65. Die Einführung der Todesstrafe hatte zuvor auch schon der GB/BHE befürwortet (vgl. BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 22.2.1956, S. 1).
78) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 66 ff. u. 75 f.
79) BLT 1958/62, Bd. 1, 5, 28.1.1959, S. 77 ff. u. 81.
80) BayHStA NL Becher, 241, Sitzungsprotokolle LTF GB, 11.1.1960, S. 2 (Zitat von Walter Becher).
81) BLT 1958/62, Bd. 1, 6, 29.1.1959, S. 86.
82) BLT 1958/62, Bd. 3, 79, 17.1.1961, S. 2402 f.
83) Vgl. Winkler: Der lange Weg, Bd. 2, S. 192–197; Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik, S. 355–365; vgl. auch ausführlich Uhl, Matthias: Krieg um Berlin? Die sowjetische Militär- und Sicherheitspolitik in der zweiten Berlin-Krise 1958 bis 1962, München 2008.
84) Vgl. etwa PNP, 13. Jg., Nr. 115, 22.5.1958, S. 5; zur Gründung der Bundeswehr, ihrer Einbindung in die Verteidigungsstrategie der NATO und den Protesten in der Bevölkerung dagegen vgl. Wolfrum, Edgar: Die Bundesrepublik Deutschland 1949–1990 (= Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 23), 10. völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart 2005, S. 172–188.
85) BLT 1958/62, Bd. 3, 79, 17.1.1961, S. 2403.
86) BLT 1958/62, Bd. 3, 79, 17.1.1961, S. 2403–2407.
87) BLT 1958/62, Bd. 3, 79, 17.1.1961, S. 2408 f. u. 2412; vgl. zum Strukturwandel in der Landwirtschaft Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 556–575.
88) Vgl. ÄR 1958/62, 34, 25.1.1961, S. 1 f.
89) BLT 1958/62, Bd. 3, 80, 7.2.1961, S. 2444–2447 u. 2450.
90) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 3, 80, 7.2.1961, S. 2453–2456.
91) BLT 1958/62, Bd. 3, 80, 7.2.1961, S. 2457 u. 2464 f.
92) Vgl. Körner, Hans-Michael (Hg.): Große Bayerische Biographische Enzyklopädie, Bd. 1, München 2005, S. 562.

93) BLT 1958/62, Bd. 3, 80, 7.2.1961, S. 2464; zu den Diskussionen um die Notstandsgesetzgebung vgl. etwa Schneider, Michael: Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze. Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest (1958–1968), Bonn 1986, S. 39–174, sowie Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 641), Lizenzausgabe Bonn 2007, S. 236 f. u. 266 f.
94) BLT 1958/62, Bd. 3, 81, 8.2.1961, S. 2473.
95) Vgl. Balcar: Politik auf dem Land, S. 400 ff.
96) Vgl. zur Entwicklung der wirtschaftspolitischen Konzepte der SPD nach 1945 Grebing: Der Sozialismus, S. 647–651.
97) Zorn, Wolfgang: Bayerns Geschichte seit 1960, Regensburg 2007, S. 13.

9 Leistungsbilanz des Bayerischen Landtags 1946–1962

Um das Verhältnis Landtag – Regierung beurteilen zu können, bedarf es auch eines Blicks auf die parlamentarische Leistungsbilanz. So ist für die Betrachtungszeit zu untersuchen, wie viele Gesetzesvorlagen und Anträge aus den Reihen des Landtags, wie viele von der Regierung kamen. In diesem Zusammenhang ist die Aufschlüsselung des Anteils an der parlamentarischen Arbeit nach die Regierung tragenden Fraktionen und der Opposition besonders aufschlussreich – zeigt sie doch, welche Fraktion wo und mit welchen Mitteln in die Offensive ging. Darüber hinaus lohnt es sich, die Tätigkeit der verschiedenen Ausschüsse des Landtags zu untersuchen, da sie die Hauptlast der parlamentarischen Arbeit zu tragen hatten und so zudem die zentralen Politikfelder deutlich werden. Unberücksichtigt bleibt dabei zum einen der Verfassungsausschuss, da er traditionell „alle Gesetzentwürfe, die in den verschiedenen Ausschüssen beraten wurden, […] nach der rechtlichen und verfassungsrechtlichen Seite hin nochmals einer Prüfung" zu unterziehen hatte[1]; zum anderen der Haushaltsausschuss, der schon allein durch die zeitaufwändige Beratung der Haushaltspläne ein enormes Arbeitspensum zu absolvieren hatte. Auch der Anteil des Senats an der Gesetzgebung ist darzustellen, um das Binnenverhältnis dieser beiden an der Legislative beteiligten Kammern aufscheinen zu lassen.

Die nachfolgenden Statistiken wurden auf der Grundlage der Angaben in den Tätigkeitsberichten des Landtags sowie der Schlussberichte der Landtagspräsidenten für die erste bis vierte Legislaturperiode erstellt. Ergänzend wurde die Forschungsliteratur konsultiert.[2] Entsprechend der Schwerpunktsetzung auf die erste Legislaturperiode ist die hierfür erstellte Statistik besonders ausführlich. Im Anschluss an das Tabellenwerk, das jeweils einen Überblick über die Zahl der Plenar- und Ausschusssitzungen, der Gesamtvorlagen, der Anträge und Gesetzentwürfe sowie der Ausschusstätigkeit bietet, werden die Ergebnisse jeweils kurz erläutert. Das in den Quellen vorliegende und in der Literatur wiedergegebene Zahlenmaterial ist unbefriedigend. Wiederholt liefern beide Datenquellen sowie die Forschungsliteratur für bestimmte Rubriken unterschiedliche Werte. Ebenso unbefriedigend ist die Tatsache, dass der Tätigkeitsbericht für die erste Legislaturperiode nur eine Aufstellung von 182 nicht näher erläuterten „Gesetze[n]" liefert und die im Tätigkeitsbericht für die zweite und dritte Legislaturperiode gemachten Angaben für die Gesamtarbeit des Landtags von den an gleicher Stelle dokumentierten Angaben für den Anteil der Fraktionen an den Gesamtvorlagen abweichen. Die Angaben für die zweite bis vierte Legislaturperiode wurden deshalb auf der Grundlage der Einzelaufstellung der Gesetzesvorlagen überprüft, die so entstandenen Abweichungen von den in den Quellen genannten Zahlen jeweils vermerkt. Besonderes Augenmerk gilt bei den nachfolgenden Übersichten und Auswertungen der Gesetzgebungstätigkeit des Landtags. Wie Bernhard Gremmer[3] versteht auch der Verfasser unter Gesetzen die vom Landtag formell beschlossenen Gesetze. Für ihre Gesamtzahl werden auch die Haushaltsgesetze und die dem Landtag zur Zustimmung vorzulegenden Staatsverträge berücksichtigt. Dies gilt jedoch nicht für die zustimmungspflichtigen Verordnungen der Regierung, die der Landtag bestätigt hat.

9.1 Das Arbeitspensum in der ersten Legislaturperiode 1946/50

Anzahl der Landtagssitzungen 1946/50	
Vollsitzungen	192
Ausschusssitzungen (inkl. Ältestenrat und Präsidium)	1727

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1946/50	
Gesetzentwürfe der Staatsregierung	160
Initiativgesetzentwürfe von Abgeordneten	81
Initiativgesetzentwürfe von Ausschüssen	2
Initiativgesetzentwürfe des Senats	1 (angenommen)
Haushalte	4
Nachtragshaushalte	1 (1946)
Staatsverträge	1*
Verordnungen der Staatsregierung	13*
Initiativverordnungen von Abgeordneten	2
Anträge der Staatsregierung	21
Weitere Regierungsvorlagen	7
Weitere selbstständige Anträge	1285
Anträge von Ausschüssen	21
Anträge auf Strafverfolgung von Abgeordneten	57
Eingaben und Beschwerden an den Landtag	10567
Verabschiedete Gesetze	177**

* Landtagspräsident Georg Stang erwähnt in seinem Schlussbericht keinen Staatsvertrag. Gremmer: Wandlungen, S. 198, nennt zwei Staatsverträge. Einem davon erteilte der Landtag am 30. Juli 1948 durch Annahme eines Gesetzes seine Zustimmung.[4] Das Gesetz fließt deshalb in die Statistik ein, der Staatsvertrag jedoch nicht. Dem anderen Staatsvertrag erteilte der Landtag am 14. Juli 1950 seine Zustimmung.[5]
** Diese Zahl ergibt die Auswertung der Einzelaufstellung 182 beschlossener Gesetze im Tätigkeitsbericht unter Abzug zweier dort als abgelehnt, zweier als zurückgezogen vermerkter Gesetzesvorlagen und der dort ebenfalls aufgeführten, jedoch nicht als Gesetz zu wertenden Geschäftsordnung für den Landtag. Gremmer: Wandlungen, S. 92, nennt unter Auswertung des Gesetz- und Verordnungsblatts 173 Gesetze, davon 33 Änderungsgesetze (19 Prozent).

Aufschlüsselung der 160 Gesetzentwürfe der Regierung	
Unverändert angenommen	39*
In geänderter Form angenommen	92*
Abgelehnt	2
Zurückgezogen	1
Nicht behandelt (Bundesangelegenheit)	2
Unerledigt geblieben	24
Von der Militärregierung vor der Beratung verboten	1
Von der Militärregierung nach Beschlussfassung aufgehoben	4**
Den Einwendungen des Senats nicht zugestimmt	6
Den Einwendungen des Senats teilweise zugestimmt	2
Den Einwendungen des Senats ganz Rechnung getragen	2
Den Anregungen des Senats Rechnung getragen	1

* Der Tätigkeitsbericht führt in der Einzelaufstellung beschlossener Gesetze nicht 131, sondern 143 angenommene Gesetzesvorlagen der Regierung auf.
** Der Tätigkeitsbericht nennt nur drei Gesetzesvorlagen der Regierung und eine Initiativgesetzesvorlage, die von der Militärregierung aufgehoben wurden. Während Wilhelm Hoegner 1949 von elf annullierten Gesetzen sprach, gab OMGB-Landesdirektor Murray D. van Wagoner diese Zahl mit sechs an (vgl. Kapitel 5.1).

Aufschlüsselung der 81 Initiativgesetzentwürfe von Abgeordneten	
Unverändert angenommen	6
In geänderter Form angenommen	23
Abgelehnt	4
Zurückgezogen	6
Erledigt erklärt durch Zustimmung zu einer Regierungsvorlage	5
An den Bund weitergegeben	4
Als Material an die Staatsregierung hinübergegeben	1
Als Antrag behandelt, der der Staatsregierung zum Vollzug hinübergegeben wurde	1
Unerledigt geblieben	31
Von der Militärregierung nach der Beschlussfassung aufgehoben	2*
Den Einwendungen des Senats nicht zugestimmt	2
Den Einwendungen des Senats teilweise zugestimmt	3
Den Einwendungen des Senats ganz Rechnung getragen	1

* Der Tätigkeitsbericht führt nur eine Initiativgesetzesvorlage und drei Gesetzesvorlagen der Regierung an, die von der Militärregierung aufgehoben wurden.

Angenommene Initiativgesetzentwürfe nach Fraktionen	
CSU	7*
SPD	11*
Mehrere Fraktionen	12*

* Im Unterschied zu der von Landtagspräsident Stang gemachten und in der Forschung übernommenen Angabe von 29 angenommenen Initiativgesetzentwürfen weist der Tätigkeitsbericht in der Einzelaufstellung der beschlossenen Gesetze 30 aus. Die Auswertung nach Fraktionen erfolgte durch den Verfasser.

Aufschlüsselung der 13 Verordnungen der Regierung 1946/50	
Unverändert angenommen	8
In geänderter Form angenommen	2
Für gegenstandslos erklärt durch Annahme einer Verordnung als Gesetz	1
Durch spätere Verordnung abgelöst	1
Unerledigt geblieben	1

Aufschlüsselung der 21 Regierungsanträge 1946/50	
Unverändert angenommen	17
In geänderter Form angenommen	4

Für die Dokumentation der Ausschusstätigkeit werden in allen folgenden Übersichten nur die in § 24 (2) GO BLT 1954 definierten ständigen Ausschüsse bzw. ihre Vorläufer berücksichtigt (für die Arbeit der Untersuchungsausschüsse vgl. Kapitel 12.2). Die Auflistung erfolgt in alphabetischer Reihe.

Ausschuss für Besoldungsfragen	
Sitzungen	36
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	1
Anzahl der zu beratenden Anträge	25

Ausschuss für Eingaben und Beschwerden	
Sitzungen	204
Anzahl der zu beratenden Eingaben	10567
Anzahl der zu beratenden Anträge	1

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft	
Sitzungen	74
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	5
Anzahl der zu beratenden Anträge	131

Ausschuss für die Geschäftsordnung	
Sitzungen	42
Anzahl der zu beratenden Anträge	4

Ausschuss für Kulturpolitische Fragen	
Sitzungen	26
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	9
Anzahl der zu beratenden Anträge	47

Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten	
Sitzungen	78
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	19
Anzahl der zu beratenden Verordnungen	1
Anzahl der zu beratenden Anträge	73

Ausschuss für Verkehrsfragen	
Sitzungen	30
Anzahl der zu beratenden Anträge	28

Ausschuss für Wahlprüfung	
Sitzungen	26

Ausschuss für Wirtschaft	
Sitzungen	76
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	14
Anzahl der zu beratenden Anträge	126

In der ersten Legislaturperiode wurden 244 Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht.[6] Der Landtag verabschiedete 177 Gesetze. Das entspricht einer Effizienzquote von 72,5 Prozent. Die Schlagzahl im Gesetzgebungsverfahren war extrem hoch. Wie getrieben die Beratungen vielfach verlaufen sein müssen, macht eine Äußerung von Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) deutlich. Er wies darauf hin, dass die Regierung in wenigen Wochen 16 Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht habe, die teilweise sehr umfangreich gewesen seien. „Dadurch hat sich die Zusammendrängung der Geschäfte insofern ergeben, als unsere Ausschüsse kaum die Zeit haben, eine gründliche Beratung dieser Gesetzentwürfe durchzuführen und zum Abschluß zu bringen. Ich bitte die Staatsregierung, dafür Sorge zu tragen, daß die Gesetzentwürfe sich etwas systematischer verteilen. Sonst ist es unmöglich, daß wir jeweils eine genaue Durchberatung der Gesetze sicherstellen können. Es hat sich ergeben, daß unsere Ausschüsse ihre Arbeit teilweise im Hetztempo erledigen müssen. Das ist ein Zustand, der auf Dauer nicht tragbar ist.“ Er habe, so Horlacher weiter, Gesetzentwürfe von sich aus als Präsident direkt an die Ausschüsse weitergeleitet, ohne eine Erste Lesung im Plenum anzusetzen. Dies sei inakzeptabel und „kein richtiges parlamentarisches Verfahren“. Horlacher bat die Regierung eindringlich, „in Zukunft Rücksicht darauf zu nehmen, daß nach diesen Dispositionen verfahren werden kann, denn sonst kommen wir im Landtag in große Schwierigkeiten“.[7] Ein halbes Jahr später war Horlacher jedoch immer noch gezwungen, Gesetzentwürfe der Regierung direkt an die Ausschüsse zu geben – der Landtag hatte Ferien, an die sich die Regierung natürlicherweise nicht gebunden fühlte.[8] Und auch bis zum Ende der Legislaturperiode blieb es gängige Praxis, dass Horlacher und sein Amtsnachfolger Georg Stang die zwischen zwei Vollsitzungen eingelaufenen Entwürfe selbstständig an die Ausschüsse gaben und erst im Nachhinein dafür die Zustimmung des Plenums einholten.

Die Staatsregierung dominierte die Gesetzgebungsinitiative eindeutig. Die oben wiedergegebenen Statistiken weisen 160 Gesetzesvorlagen aus, die die Regierung in den Landtag einbrachte. Dies entspricht einem Anteil von 65,6 Prozent. Dagegen kamen nur 81 (33,2 Prozent) aus der Mitte des Landtags. Die zunächst noch zugelassene Beteiligung der Landtagsausschüsse mit zwei Entwürfen (0,8 Prozent) ist marginal. Für die Unterlegenheit des Landtags gibt es zwei Hauptgründe. Zum einen war die Exekutive aus der ersten Phase der Besatzungszeit (bis zum Inkrafttreten der Verfassung) daran gewöhnt, die Legislative mit auszuüben (vgl. Kapitel 13.1.1). Sie verfügte zum anderen insbesondere in der Staatskanzlei über einen bereits eingespielten Beamtenapparat, der wichtige juristische Vorformulierungen übernehmen konnte. Dies war gerade in der ersten Legislaturperiode von großer Bedeutung, da es galt, Ausführungsgesetze für die neue Verfassung zu verabschieden. Wichtigste legislatorische Vorhaben waren das Senatsgesetz, das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof, das Gesetz über die Wiedererrichtung des Bayerischen Obersten Landesgerichts, das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte und Bürgermeister, das Gesetz über die Wahl der Kreis-

tage und Landräte, das Kündigungsschutzgesetz, das Landeswahlgesetz, das Rundfunkgesetz, das Pressegesetz, das Urlaubsgesetz, das Betriebsrätegesetz, das Gesetz über die Lernmittelfreiheit, die Zulassungsgesetze für Ärzte und Zahnärzte sowie das Gesetz über die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke.[9]

Betrachtet man die Weiterbehandlung der 160 Gesetzentwürfe der Regierung näher, gewinnt die Arbeit des Landtags gegenüber der Exekutive an Konturen: Von den 160 Regierungsvorlagen wurden zwar 39 (24,4 Prozent) unverändert angenommen, doch in 92 Fällen (57,5 Prozent) änderte der Landtag die Vorlage ab. Zwei Mal (0,6 Prozent) lehnten die Abgeordneten eine Regierungsvorlage rundweg ab. Insgesamt wurden also 131 von 160 Gesetzesvorlagen der Regierung angenommen (81,9 Prozent). Legt man die im Tätigkeitsbericht in der Einzelaufführung beschlossener Gesetze genannten 143 angenommenen Gesetzesvorlagen der Regierung zugrunde (vgl. oben), erhöht sich die Erfolgsquote auf 89,4 Prozent.

Von den 81 von Fraktionen bzw. einzelnen Abgeordneten vorgelegten Initiativgesetzentwürfen wurden 29 (bzw. 30, vgl. oben) angenommen (35,8 bzw. 37 Prozent), davon sechs unverändert und 23 in geänderter Fassung. Vier Entwürfe wurden dagegen abgelehnt (4,9 Prozent) und 37 Vorlagen (45,7 Prozent) wurden überhaupt nicht behandelt, da sie entweder zurückgezogen wurden (31) oder unerledigt blieben (6). Weitere elf Vorlagen (13,6 Prozent) fanden durch Zustimmung zu einer Regierungsvorlage ihre Erledigung (5), wurden an den Bund weitergeleitet (4) oder der Regierung als Antrag bzw. als Material hinübergegeben (2). Bei der Auswertung der angenommenen Initiativgesetzentwürfe nach Fraktionen fällt auf, dass interfraktionelle Gesetzentwürfe die besten Aussichten auf Erfolg hatten – 12 von ihnen wurden als Gesetz verabschiedet. Mit elf angenommenen Gesetzentwürfen war die SPD die erfolgreichste Einzelfraktion, gefolgt von der CSU mit sieben. Dagegen findet sich kein einziger erfolgreicher Gesetzentwurf der beiden kleineren Fraktionen (FDP und WAV bzw. deren Nachfolger). Der Senat hielt sich mit Einwänden gegen Gesetzentwürfe in der ersten Legislaturperiode sehr zurück. Von den 243 entweder von der Regierung oder aus der Mitte des Landtags eingebrachten Vorlagen beanstandete er nur 16 (6,6 Prozent). Als Initiator trat der Senat im Gesetzgebungsverfahren mit nur einem einzigen (erfolgreichen) Gesetzentwurf (0,4 Prozent) in Erscheinung.[10]

In der ersten Legislaturperiode hatten drei Ausschüsse die Hauptlast bei der Gesetzesberatung im Landtag zu tragen: Platz eins nahm der Sozialpolitische Ausschuss ein, der in 78 Sitzungen 19 Gesetzentwürfe beriet. Platz zwei belegte der Wirtschaftsausschuss mit 76 Sitzungen und 14 Gesetzentwürfen. Platz drei ging an den Kulturpolitischen Ausschuss mit 29 Sitzungen und neun Gesetzentwürfen. Besonders hoch war die Arbeitsintensität auch im Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, der in 204 Sitzungen mit der enorm hohen Zahl von 10567 Eingaben konfrontiert war. Dieser Wert erklärt sich aus dem Umstand, dass die Abgeordneten die an sie persönlich gerichteten Zuschriften ebenfalls an den Ausschuss weiterleiteten. Darüber hinaus kann die Zahl als Beleg für die enorme Not der Menschen und die großen Hoffnungen gelesen werden, die sie in ihre Eingaben an den Landtag setzten.

9.2 Das Arbeitspensum in der zweiten Legislaturperiode 1950/54

Landtagssitzungen 1950/54	
Vollsitzungen	227
Sondersitzungen	1
Ausschusssitzungen (inkl. Präsidium und Ältestenrat)	2403

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1950/54	
Gesetzesvorlagen der Staatsregierung	139* (davon 6 zurückgezogen, 6 unerledigt, 2 abgelehnt)
Verordnungen der Staatsregierung	12**
Haushalte	4
Nachtragshaushalte	1 (1953)
Staatsverträge	1***
Berichte der Staatsregierung	54
Anträge der Staatsregierung	99****
Initiativgesetzentwürfe von Abgeordneten	104***** (davon 18 zurückgezogen, 27 unerledigt,13 abgelehnt)
Initiativgesetzentwürfe des Senats	4 (davon 2 abgelehnt)
Einwendungen des Senats zu vom Landtag beschlossenen Gesetzen	43 (davon 13 ganz, 17 teilweise, 13 nicht berücksichtigt)******
weitere selbstständige Anträge	1655****
Anträge von Ausschüssen	5****
Verfassungsbeschwerden	131
Bundesverfassungsbeschwerden	5
Anträge auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten	90 (in 18 Fällen stattgegeben)
Eingaben und Beschwerden an denBeschwerde-ausschuss	9000
Eingaben an andere Ausschüsse	1682
Verabschiedete Gesetze	153*******

* Die Zahl ergibt sich aus der Einzelaufführung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht. An gleicher Stelle wird im Überblick zu den Gesamtvorlagen die Zahl 134 genannt. Diese Zahl übernimmt auch Gremmer: Wandlungen, S. 133. Kock: Chronik, S. 526 nennt ohne Quellenangabe 141 Gesetzesvorlagen der Regierung.
** Landtagspräsident Alois Hundhammer (CSU) spricht von 17 Verordnungen.
*** Diese Zahl nennt Gremmer: Wandlungen, S. 92 u. 198. Er verweist darauf, dass eine Zustimmung des Landtags in diesem Fall nicht erforderlich war. Im Tätigkeitsbericht werden drei Verträge angegeben, die jedoch nicht einzeln aufgeführt sind.

**** Landtagspräsident Hundhammer spricht von 1760 Anträgen insgesamt.
***** Die Zahl ergibt sich aus der Einzelaufführung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht. An gleicher Stelle wird im Überblick zu den Gesamtvorlagen die Zahl 79 genannt, bei den Gesamtvorlagen nach Fraktionen sind es dann jedoch 108 Initiativgesetzentwürfe – diese Zahl übernimmt auch Gremmer: Wandlungen, S. 136. Kock: Chronik, S. 526, führt dagegen 83 „Gesetzesvorlagen der Abgeordneten" an.
****** Die Anzahl der Senatsgutachten zu Gesetzentwürfen der Regierung oder zu vom Landtag verabschiedeten Gesetzen und der Umgang des Landtags mit Einwendungen ist quellenmäßig für die zweite Legislaturperiode nur für die einzelnen Kalenderjahre erfasst. Addiert ergeben diese Daten die oben stehenden Angaben für die Jahre 1951 bis 1954 (vgl. Gremmer: Wandlungen, S. 155).
******* Diese Zahl nennt unter Auswertung des Gesetz- und Verordnungsblatts Gremmer: Wandlungen, S. 92. Die Prüfung der Einzelaufstellung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht ergibt 155 verabschiedete Gesetze, von denen zwei jedoch nicht veröffentlicht wurden.

Initiativgesetzentwürfe und Anträge 1950/54 nach Fraktionen		
Vorgelegt durch	Initiativgesetzentwürfe	Anträge
CSU*	16**	362
SPD*	19**	314
(GB)/BHE*	7	143
BP	9	361
FDP	16**	146
DG	8	84
Fraktionslos	0	71
Mehrere Fraktionen	29	344
Insgesamt	104 **	1825***

* Regierungsfraktionen
** Die Zahlen ergeben sich aus der Einzelaufstellung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht. Sie weichen von den an gleicher Stelle zuvor angegebenen Zahlen bei den Gesamtvorlagen nach Fraktionen ab. Dort werden die Gesetzentwürfe der CSU mit 18, die der SPD mit 22, die der FDP mit 15 und die Gesamtzahl der Initiativgesetzentwürfe mit 108 angegeben.
*** Die Angabe übertrifft die im Tätigkeitsbericht zuvor genannte Anzahl von 1655.

Ausschuss für Besoldungsfragen	
Sitzungen	78
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	21
Anzahl der zu beratenden Anträge	90
Anzahl der zu beratenden Eingaben	408

Ausschuss für Eingaben und Beschwerden	
Sitzungen	417
Anzahl der zu beratenden Eingaben	9000

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft	
Sitzungen	132
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	8
Anzahl der zu beratenden Staatsverträge	1
Anzahl der zu beratenden Anträge	124
Anzahl der zu beratenden Eingaben	137

Ausschuss für die Geschäftsordnung	
Sitzungen	64
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	2
Anzahl der zu beratenden Anträge	22
Anzahl der zu beratenden Anträge auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten	90
Anzahl der zu beratenden Eingaben	1

Ausschuss für Kulturpolitische Fragen	
Sitzungen	80
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	26
Anzahl der zu beratenden Anträge	123
Anzahl der zu beratenden Eingaben	142

Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten	
Sitzungen	67
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	23
Anzahl der zu beratenden Verordnungen der Regierung	2
Anzahl der zu beratenden Anträge	116
Anzahl der zu beratenden Eingaben	296

Ausschuss für die Wahlprüfung	
Sitzungen	18
Anzahl der zu beratenden Eingaben	40

Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr	
Sitzungen	151
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	10
Anzahl der zu beratenden Anträge	228
Anzahl der zu beratenden Eingaben	283

Im Vergleich zur ersten Legislaturperiode hatte der Landtag in der zweiten Legislaturperiode noch etwas mehr Gesetzentwürfe (247 gegenüber 244) und deutlich mehr Anträge (1759 gegenüber 1327) zu beraten. Die Abgeordneten benötigten dafür mehr Sitzungen in Plenum (227 gegenüber 192) und Ausschüssen (2403 gegenüber 1727). Die Antragsflut provozierte den Widerstand der Regierung. Als der Ministerrat Mitte Januar 1951 über den Vorstoß der oppositionellen DG-Fraktion zur Schaffung eines Staatsministeriums für Aufbau, Vertriebenenwesen und Landesplanung beriet, machte der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) klar, „dass es auf die Dauer nicht angehe, dass durch Propagandaanträge Landtag und Staatsregierung dauernd beschäftigt würden. Man sollte eine Vereinbarung zwischen den Koalitionsparteien herbeiführen, wonach derartige Anträge sofort in den Ausschüssen abgelehnt würden."[11] Die Regierung fürchtete aber auch „unvernünftige Agitationsanträge" aus den eigenen Reihen. Hoegner warb deshalb dafür, derartige Initiativen bereits in den Koalitionsfraktionen abzubiegen. „Jedenfalls müsse erreicht werden, dass die Anträge vorher in den Fraktionen besprochen werden und die Regierungsmitglieder Gelegenheit bekommen sollten, sich zu äussern."[12]

Der Landtag verabschiedete 153 Gesetze, das entspricht einer Effizienzquote von 61,9 Prozent. Auch in der zweiten Legislaturperiode war das Tempo in der Gesetzgebung hoch, wie Landtagspräsident Hundhammer 1954 bestätigte: „Nachdem in den Jahren seit 1945 der Wiederaufbau unseres Staates und die Neuordnung auch vieler vordringlicher Probleme auf dem Gebiete der Gesetzgebung gedrängt hat, scheint jetzt doch die Zeit gekommen, in der die Gesetzgebung ein etwas langsameres Tempo wird einschlagen können und dafür eine tiefere und eingehendere Beratung der Gesetze möglich wird."[13] In den ersten Jahren nach Kriegsende musste es vor allem schnell gehen. Bei vielen Gesetzentwürfen wurden erste und zweite Lesung miteinander verbunden, um rascher voranzukommen. Die Abgeordneten spürten, dass es in dieser Geschwindigkeit nicht weitergehen konnte. Deshalb sah die neue Geschäftsordnung, die am 27. Oktober 1954 verabschiedet wurde, statt bisher zwei nun standardmäßig drei Lesungen im Gesetzgebungsprozess vor (vgl. § 58 GO BLT 1954). Dementsprechend ausführlich gestaltete sich die Beratung der Vorlagen, so etwa beim Personalvertretungsgesetz, das 1957/58 über ein Jahr lang in Ausschüssen und Plenum diskutiert wurde. Da der Senat in letzter Sekunde Einwendungen dagegen vorbrachte, musste der Landtag zu einer weiteren außerplanmäßigen Vollsitzung zusammenkommen.[14]

Nach wie vor dominierte die Regierung die Gesetzgebungsinitiative mit 139 von 247 Gesetzentwürfen (56,3 Prozent), allerdings holte der Landtag gegenüber der ersten Legislaturperiode mit 104 Initiativgesetzentwürfen seiner Abgeordneten (42,1 Prozent) deutlich auf. Erneut blieb der Anteil an Gesetzentwürfen, die der Senat in den Landtag einbrachte mit vier äußerst gering (1,6 Prozent). Dafür erreichte er mit 43 Einwendungen zu vom Landtag beschlossenen Gesetzen die diesbezügliche Maximalzahl in der Betrachtungszeit. Der Landtag berücksichtigte davon neun ganz, 17 teilweise und 13 nicht. Nach der Einzelaufstellung im Tätigkeitsbericht wurden von 247 Gesetzesvorlagen 24 zurückgezogen, 33 blieben unerledigt (23,1 Prozent). Der Anteil der verbeschiedenen oder durch andere Vorlagen erledigten Entwürfe beträgt demnach 76,9 Prozent. Von 139 Regierungsvorlagen wurden sechs zurückgezogen, sechs blieben unerledigt, zwei wurden abgelehnt. Angenommen wurden demnach 125. Das entspricht einer Erfolgsquote von 89,9 Prozent. Von den 104 Initiativgesetzentwürfen von Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten wurden 18 zurückgezogen, 27 blieben unerledigt und 13 wurden abgelehnt. 46 Vorlagen wurden demnach angenommen oder durch eine andere Vorlage erledigt (44,2 Prozent). Die größten Leistungen auf gesetzgeberischem Gebiet lagen in der zweiten Legislaturperiode in der Verabschiedung von drei Polizeigesetzen (Gesetz über die Bereit-

schaftspolizei, Polizeiorganisationsgesetz und Polizeiaufgabengesetz), der Bayerischen Gemeinde-, der Landkreis- und der Bezirksordnung, der Bezirks-, Gemeinde- und Landkreiswahlgesetze, von zwei Schulgesetzen (Berufsschulgesetz und Schulpflichtgesetz), des Gesetzes über die staatliche Rechnungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsprüfung, des Kirchensteuergesetzes, des Gesetzes zur Förderung der Übernahme landwirtschaftlicher Betriebe, des Apothekengesetzes, des Architektengesetzes, des Stiftungsgesetzes, des Gesetzes über die Anerkennung als Verfolgter sowie der Reform des Landeswahlgesetzes mit der Abschaffung von Nachwahlen beim vorzeitigen Ausscheiden von Landtagsmitgliedern.[15]

Bei der Auswertung der Gesamtarbeit des Landtags nach Fraktionen fällt auf, dass die Regierungsfraktionen das parlamentarische Recht der Gesetzesinitiative am stärksten nutzten. Insgesamt kamen 42 von 104 Initiativgesetzentwürfen aus der Koalition (40,4 Prozent). Spitzenreiter war die SPD mit 19 Entwürfen (18,3 Prozent). Obwohl aufgrund der Mehrheitsverhältnisse eigene Gesetzentwürfe der Opposition kaum Realisierungschancen hatten, brachten auch die nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen bzw. Gruppen von BP, FDP und DG 33 Entwürfe ein (31,7 Prozent). Hier war die FDP mit 16 Gesetzentwürfen (15,4 Prozent) die mit Abstand aktivste Oppositionskraft. Die BP brachte es auf neun Gesetzentwürfe (8,7 Prozent). Ihr gegenüber war sogar fast die DG aktiver, die die Zeit bis zur Aberkennung ihres Fraktionsstatus im Frühjahr 1952 für immerhin acht Gesetzentwürfe nutzte (7,7 Prozent). 29 Gesetzentwürfe wurden von mehreren Fraktionen als Gemeinschaftsanträge eingebracht (27,9 Prozent). Dagegen lag die BP als stärkste Oppositionsfraktion bei den Anträgen mit der CSU als größter Regierungsfraktion nahezu gleichauf (361 bzw. 362).

In der zweiten Legislaturperiode war bei der Gesetzesberatung erstmals der Kulturpolitische Ausschuss mit 26 Gesetzentwürfen in 80 Sitzungen an erster Stelle, gefolgt vom Sozialpolitischen Ausschuss mit 23 Gesetzentwürfen in 67 Sitzungen und dem Ausschuss für Besoldungsfragen mit 21 Gesetzentwürfen in 78 Sitzungen. Der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden musste 9000 Eingaben bearbeiten. Weitere 1682 Eingaben gingen an andere Ausschüsse.

9.3 Das Arbeitspensum in der dritten Legislaturperiode 1954/58

Landtagssitzungen 1954/58	
Vollsitzungen	153
Sondersitzungen	2
Ausschusssitzungen inkl. Präsidium und Ältestenrat	1711

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1954/58	
Gesetzentwürfe der Staatsregierung	93* (davon 86 verbeschieden, 3 zurückgezogen, 4 unerledigt)
Verordnungen der Staatsregierung	1
Gutachten des Senats, die in Gesetzentwürfe der Regierung einflossen	33

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1954/58	
Gutachten des Senats zu Gesetzentwürfen der Regierung, die gleichzeitig an Landtag und Senat gingen	11
Haushalte	4
Nachtragshaushalte	4 (1954, 1955, 1956, 1957)
Staatsverträge	1**
Anträge der Staatsregierung	15
Initiativgesetzentwürfe von Abgeordneten	112*** (davon 51 verbeschieden, 6 abgelehnt, 22 zurückgezogen, 39 unerledigt)
Gutachten des Senats zu Initiativgesetzentwürfen von Abgeordneten im Auftrag der Regierung (seit Herbst 1957)	8
Einwendungen des Senats zu vom Landtag beschlossenen Gesetzen	21 (davon in 5 Fällen ganz, in 10 Fällen teilweise, in 6 Fällen nicht Rechnung getragen)
Initiativgesetzentwürfe des Senats	1 (abgelehnt)
Weitere selbstständige Anträge	1435**** (davon 949 verbeschieden, 283 zurückgezogen, 203 unerledigt)
Verfassungsbeschwerden	74 (davon in 31 Fällen Beteiligung des Landtags)
Anträge auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten	33 (in 21 Fällen aufgehoben)
Eingaben und Beschwerden an den Beschwerdeausschuss	5200 (davon 5050 erledigt, 150 unerledigt)
Eingaben an andere Ausschüsse	3033 (davon 2725 erledigt, 208 unerledigt)
Verabschiedete Gesetze	116*****

* Die Zahl der Gesetzentwürfe der Regierung ergibt sich aus der Einzelaufstellung im Tätigkeitsbericht. In der Gesamtübersicht wird die Zahl an gleicher Stelle mit 91 angegeben, Kock: Chronik, S. 526, nennt 92 Regierungsvorlagen.
** Gremmer: Wandlungen, S. 92, gibt diese Zahl mit 2 an.
*** Die Zahl der Initiativgesetzentwürfe von Abgeordneten ergibt sich aus der Einzelaufstellung im Tätigkeitsbericht. In der Gesamtübersicht wird die Zahl an gleicher Stelle mit 113 angegeben, Kock: Chronik,S. 526, führt 114 Initiativgesetzentwürfe an, bei Gremmer: Wandlungen, S. 136 sind es 126.
**** Die Zahl weicht von der im Tätigkeitsbericht (Übersicht zu Gesamtvorlagen nach Fraktionen) gemachten Angabe ab (dort: 1436).
***** Diese Zahl ergibt sich bei Auswertung der Einzelaufstellung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht. Sie wird unter Auswertung des Gesetz- und Verordnungsblatts auch von Gremmer: Wandlungen, S. 92, bestätigt. Der Tätigkeitsbericht nennt dagegen bei der Gesamtübersicht 137 beschlossene Gesetze (S. 41).

Gesamtvorlagen an den Bayerischen Landtag 1954/58 nach Fraktionen		
Vorgelegt durch	Initiativgesetzentwürfe*	Anträge
CSU**	33	417
SPD***	19	280

Gesamtvorlagen an den Bayerischen Landtag 1954/58 nach Fraktionen		
BP***	9	223
GB/(BHE)****	13	124
FDP****	12	107
Mehrere Fraktionen	25	281
Fraktionslos	1	4
Insgesamt	112	1436*****

* Die Zahlen ergeben sich aus der Einzelaufstellung der Gesetzesvorlagen im Tätigkeitsbericht. Sie weichen von den Zahlen in der Übersicht zu den Gesamtvorlagen nach Fraktionen im Tätigkeitsbericht ab – hier werden 33 Vorlagen für die SPD, 26 für mehrere Fraktionen und 127 als Gesamtsumme angegeben.
** ab 16.10.1957 Regierungsfraktion
*** bis 8.10.1957 Regierungsfraktionen
**** bis 8.10.1957 und erneut ab 16.10.1957 Regierungsfraktionen
***** Die Zahl weicht von der im Tätigkeitsbericht in der Gesamtübersicht gemachten Angabe ab (dort: 1435).

Ausschuss für Eingaben und Beschwerden	
Sitzungen	347
Anzahl der zu beratenden Eingaben	5050

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft	
Sitzungen	116
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	5
Anzahl der zu beratenden Anträge	145
Anzahl der zu beratenden Eingaben	123

Ausschuss für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung	
Sitzungen	113
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	28
Anzahl der zu beratenden Anträge	71
Anzahl der zu beratenden Eingaben	641

Ausschuss für die Geschäftsordnung und Wahlprüfung*	
Sitzungen	34
Anzahl der zu beratenden Anträge auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten	33
Anzahl der zu beratenden Anträge	3
Anzahl der zu beratenden Eingaben	4

* Die Zahlen inkludieren auch die Daten der Ausschüsse vor ihrer Zusammenlegung am 1.4.1957.

Ausschuss für Kulturpolitische Fragen	
Sitzungen	107
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	20
Anzahl der zu beratenden Anträge	155
Anzahl der zu beratenden Eingaben	104

Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten**	
Sitzungen	99
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	19
Anzahl der zu beratenden Verordnungen	1
Anzahl der zu beratenden Anträge	95
Anzahl der zu beratenden Eingaben	888

** Die Zahlen inkludieren auch die Daten des Ausschusses für Angelegenheiten der Heimatvertriebenen und Kriegsfolgegeschädigten, der am 1.4.1957 mit dem Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten zusammengelegt wurde.

Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr	
Sitzungen	80
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	15
Anzahl der zu beratenden Anträge	164
Anzahl der zu beratenden Eingaben	115

In der dritten Legislaturperiode ist bei den Gesetzesvorlagen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen (206 gegenüber 247). Der Landtag verabschiedete 116 Gesetze. Das entspricht einer Effizienzquote von 56,3 Prozent. Erstmals überflügelte bei den Gesetzesvorlagen der Landtag mit 112 aus den Reihen seiner Abgeordneten stammenden Initiativgesetzentwürfen die Regierung, die 93 Vorlagen machte (54,4 zu 45,1 Prozent). Die Bilanz kippt jedoch wieder zugunsten der Regierung, wenn man die Effektivität der Vorlagenbehandlung betrachtet: Von 93 Regierungsvorlagen blieben nur sieben (7,5 Prozent) unerledigt bzw. wurden zurückgezogen. 86 wurden dagegen verbeschieden (92,5 Prozent), und zwar durchgängig positiv – denn erstmals wurde keine einzige Regierungsvorlage vom Landtag abgelehnt. Von 112 Initiativgesetzentwürfen der Abgeordneten wurden indessen nur 51 verbeschieden (45,5 Prozent), davon allerdings sechs negativ, sodass 45 Entwürfe angenommen oder durch eine andere Vorlage erledigt wurden (40,2 Prozent). Der Senat brachte lediglich einen einzigen Gesetzentwurf ein (0,5 Prozent), der zudem abgelehnt wurde. Er konnte sich im Gesetzgebungsprozess aber als Beratungsorgan insbesondere für die Regierung profilieren. So legte er im Auftrag der Regierung insgesamt 52 Gutachten vor, deren Ergebnisse diese großteils in eigene Gesetzentwürfe übernahm. Auch dem Landtag gegenüber trat er selbstbewusst auf und brachte gegen 21 beschlossene Gesetze Einwendungen vor. Dieser folgte ihnen überwiegend – in fünf Fällen ganz und in zehn Fällen teilweise. Die wichtigsten Gesetzesvorhaben der dritten Legislaturperiode bildeten neben dem Lehrerbildungsgesetz und dem Landesplanungsgesetz zwei Rechtsbereinigungsgesetze, das Gesetz über den Bayerischen Verdienstorden, das Landesstraf- und Verordnungsgesetz, das Bayerische Straßen- und Wegegesetz, das Kernreaktorgesetz, das Forstrechtegesetz, das Bayerische Jagdgesetz, das Gesetz über die Organisation der politischen Bildung in Bayern, das Bayerische Besoldungsgesetz, das Bayerische Personalvertretungsgesetz und das Vergnügungssteuergesetz.[16]

Die Zahl der Sitzungen war erstmals rückläufig – der Landtag benötigte nur noch 153 (gegenüber 227) Vollsitzungen, zwei Sondersitzungen und 1711 (gegenüber 2403) Ausschusssitzungen. Dies ging auf eine Initiative von Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) zurück, der Anfang Februar 1955 darauf gedrungen hatte, die Sitzungstätigkeit des Landtags nach dem Vorbild des Bonner Bundestags zu reformieren: Auf eine Woche Plenum sollten zwei Wochen mit Ausschusssitzungen und eine sitzungsfreie Woche folgen. Im Präsidium erntete dieser Vorschlag keinen Widerspruch. Der GB/BHE war als einzige Fraktion gegen diese Neuregelung, da das Arbeitspensum einfach zu hoch sei. Hinzu kam, dass die Fraktion um die wertvollen Sitzungsgelder bangte, da viele ihrer Mitglieder „nur das Landtagsmandat hätten", wie Karl Klammt erinnerte. Sein Fraktionskollege Wenzel Köhler verwies auf einen politischen Vorbehalt, der gegen die Reform spreche: „Man sollte nicht so ohne weiteres damit einverstanden sein, da der Vorschlag von der CSU kommt. Solange sie selbst an der Macht war, hat sie sich gesträubt, jetzt will sie die Arbeit der Koalition dadurch lähmen."[17]

Bei der Auswertung der Gesamtvorlagen nach Fraktionen lag bei den Gesetzentwürfen die CSU mit 33 Vorlagen eindeutig vor der SPD (19) auf Platz eins. 25 Vorlagen brachten mehrere Fraktionen gemeinsam ein. Bei der Effektivität der Vorlagenbehandlung war es um die interfraktionellen Vorlagen am besten bestellt: 16 von 25 wurden verbeschieden oder durch eine andere Vorlage erledigt (64 Prozent), die FDP kam hier auf 58,3 Prozent (7 von 12 Vorlagen), die BP auf 55,6 Prozent (5 von 9 Vorlagen), bei der CSU waren es 45,5 Prozent (15 von 33 Vorlagen), der GB/BHE bzw. GB kam auf 38,5 Prozent (5 von 13 Vorlagen) und die SPD auf 21,1 Prozent (4 von 19 Vorlagen). Jeweils eine dieser verbeschiedenen Vorlagen wurde abgelehnt. Der Rest wurde zurückgezogen oder blieb unerledigt.

Die Vorsitze in den Ausschüssen waren auch in der dritten Legislaturperiode unter den einzelnen Parteien umstritten. Da der GB/BHE für sich inAnspruch nahm, bei der Regierungsbildung das Zünglein an der Waage gewesen zu sein, hoffte er auf den Sozialpolitischen Ausschuss, um so eine Phalanx mit dem Arbeits- und Sozialministerium unter Führung Walter Stains (GB/BHE) bilden zu können. Doch der Fraktionsvorsitzende Walter Becher musste am12. Januar 1955 eingestehen, dass bei den Verhandlungen mit den anderen Fraktionen der Vorsitz im Wunschausschuss unerreichbar gewesen sei und er sich deshalb für den Eingabenausschuss entschieden habe. Erich Luft kritisierte das scharf: „Die anderen haben bedeutende Ausschüsse, wir haben keinen bedeutenden. Wir sind doch der wichtigste Koalitionspartner und können auch Forderungen stellen. Also müssen wir auf einem wichtigen Ausschuß bestehen." Paul Wüllner sah das anders und plädierte dafür, aus der Not eine Tugend zu machen. Man müsse den Eingabenausschuss nur anders nutzen, um das sozialpolitische Profil der Partei schärfen zu können: „Wenn wir jeden einzelnen Fall draußen unserer Organisation und unseren Wählern zur Kenntnis bringen und sagen, was wir im Ausschuß getan haben, müssen wir zu erkennen geben, daß wir nicht nur den Vertriebenen helfen können. Auf die Dauer können wir nicht existieren, wenn wir […] das Odium, eine Vertriebenenpartei zu sein, aufrecht erhalten." Der Eingabenausschuss sei gerade deshalb interessant, „weil wir dort auch einheimische Kreise vertreten können". Mit zehn zu drei Stimmen akzeptierte die Fraktion den Vorsitz im Eingabenausschuss und entschied sich damit gegen den Vertriebenenausschuss. Reinhold Kolarczyk wurde für den Posten des Vorsitzenden nominiert.[18]

Im Sinne der auch für den Landtag angestrebten Verwaltungsvereinfachung (vgl. Kapitel 10.7) wurden in der dritten Legislaturperiode nicht nur die Zahl der Ausschussmitglieder insgesamt

reduziert, sondern auch zwei Mal zwei Ausschüsse zu jeweils einem neuen Ausschuss zusammengelegt. Zum 1. April 1957 ging der Ausschuss für Angelegenheiten der Heimatvertriebenen und Kriegsfolgegeschädigten im Sozialpolitischen Ausschuss auf. Zum selben Termin wurden der Ausschuss für die Geschäftsordnung und der Ausschuss für die Wahlprüfung zusammengelegt. Im Hinblick auf die Gesetzesberatung kam der Ausschuss für Besoldungsfragen mit 28 Gesetzentwürfen in 113 Sitzungen auf Platz eins, gefolgt vom Kulturpolitischen Ausschuss mit 20 Gesetzentwürfen in 107 Sitzungen und dem Sozialpolitischen Ausschuss mit 19 Gesetzentwürfen in 99 Sitzungen. Ein signifikanter Rückgang der Arbeitsbelastung war beim Ausschuss für Eingaben und Beschwerden zu beobachten. Ihn erreichten „nur" noch 5050 Eingaben. Mit weiteren 3033 Eingaben befassten sich jedoch andere Ausschüsse.

9.4 Das Arbeitspensum in der vierten Legislaturperiode 1958/62

Landtagssitzungen 1958/62	
Vollsitzungen	135
Sondersitzungen	1
Festsitzungen	1
Ausschusssitzungen (inkl. Präsidium und Ältestenrat)	1363*

* Landtagspräsident Rudolf Hanauer spricht von 1362 Ausschusssitzungen.

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1958/62	
Gesetzentwürfe der Staatsregierung	83* (davon 78 angenommen, 5 unerledigt)
Verordnungen der Staatsregierung	2
Haushalte	3 (inkl. 1 Doppelhaushalt 1960/61)
Nachtragshaushalte	2 (1961 und 1962)
Staatsverträge	6**
Anträge der Staatsregierung	6
Initiativgesetzentwürfe	78 (davon 18 angenommen, 10 abgelehnt, 9 erledigt durch Zustimmung zu einer Regierungsvorlage, 15 zurückgezogen, 26 unerledigt)
Initiativgesetzentwürfe des Senats	4 (davon 2 angenommen, 2 unerledigt)
Einwendungen des Senats zu vom Landtag beschlossenen Gesetzen	13 (davon in 5 Fällen ganz, in 3 Fällen teilweise, in 5 Fällen nicht Rechnung getragen)
Weitere selbstständige Anträge	1182 (davon 349 angenommen, 159 abgelehnt, 304 erledigt erklärt, 207 zurückgezogen und 163 unerledigt)***
Verfassungsbeschwerden	61 (in 30 Fällen Beteiligung desLandtags)
Anträge auf Aufhebung der Immunität von Abgeordneten	27 (in 16 Fällen stattgegeben)
Eingaben und Beschwerden an den Beschwerdeausschuss	2850 (2655 erledigt, 195 unerledigt)
Eingaben an andere Ausschüsse	3800 (3588 erledigt, 212 unerledigt)

Gesamtübersicht Gesetzentwürfe, Anträge etc. 1958/62	
Verabschiedete Gesetze	98 (davon 18 Initiativgesetzentwürfe, 78 Regierungsvorlagen, 2 Senatsvorlagen)****

* Landtagspräsident Hanauer spricht von 91 Gesetzesvorlagen der Regierung, indem er die beiden Verordnungen und die sechs Staatsverträge den 83 Regierungsvorlagen hinzuaddiert.
** Gremmer: Wandlungen, S. 92, gibt diese Zahl mit 5 an.
*** Landtagspräsident Hanauer spricht von 1177 Anträgen.
**** Gremmer: Wandlungen, S. 92, nennt die Zahl 96.

Initiativgesetzentwürfe und Anträge 1958/62 nach Fraktionen		
Vorgelegt durch	Initiativgesetzentwürfe	Anträge
CSU*	20	307
SPD	26	407
GB bzw. GDP*	5	73
BP	4	130
FDP*	9	105
Mehrere Fraktionen	14	160
Insgesamt	78	1182

* Regierungsfraktionen

Ausschuss für Eingaben und Beschwerden	
Sitzungen	250
Anzahl der zu beratenden Eingaben	2655

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft	
Sitzungen	72
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	4
Anzahl der zu beratenden Anträge	66
Anzahl der zu beratenden Eingaben	84

Ausschuss für Fragen des Beamtenrechts und der Besoldung	
Sitzungen	118
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	15
Anzahl der zu beratenden Anträge	51
Anzahl der zu beratenden Eingaben	734

Ausschuss für Kulturpolitische Fragen	
Sitzungen	117
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	24
Anzahl der zu beratenden Anträge	136
Anzahl der zu beratenden Eingaben	234

Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten	
Sitzungen	84
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	14
Anzahl der zu beratenden Anträge	88
Anzahl der zu beratenden Eingaben	1285

Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr	
Sitzungen	95
Anzahl der zu beratenden Gesetzentwürfe	15
Anzahl der zu beratenden Anträge	130
Anzahl der zu beratenden Eingaben	163

Gegenüber 205 Gesetzentwürfen in der dritten Legislaturperiode beriet der Landtag zwischen 1958 und 1962 nur noch über 165 (Landtagspräsident Hanauer spricht in seinem Schlussbericht von 173 Gesetzesvorlagen). Insgesamt wurden 98 Gesetze verabschiedet. Das entspricht einer Effizienzquote von 59,4 Prozent. Die Regierung gewann mit 83 Gesetzentwürfen gegenüber 78 Initiativgesetzentwürfen von Abgeordneten wieder die Oberhand (50,3 zu 47,3 Prozent). Von den 83 Regierungsvorlagen wurden 78 angenommen (94 Prozent), fünf blieben unerledigt. Von den 78 Initiativgesetzentwürfen von Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten wurden nur 18 angenommen (23,1 Prozent), neun fanden ihre Erledigung durch Zustimmung zu einer Regierungsvorlage (11,5 Prozent), zehn wurden abgelehnt (12,8 Prozent). 41 Entwürfe (52,6 Prozent) wurden überhaupt nicht behandelt, da sie zurückgezogen wurden (15) oder unerledigt blieben (26). Wichtigste Vorhaben im Bereich der Gesetzgebung bildeten das Dritte Abschlussgesetz zur politischen Befreiung, das die Entnazifizierungsmaßnahmen beendete, ferner das Bayerische Beamtengesetz, das Gesetz über die obligatorische Schluckimpfung gegen Kinderlähmung in Bayern (vgl. Kapitel 10.5.1), fünf Schulgesetze (darunter das Berufsschulgesetz), die Ratifizierung des Rundfunkstaatsvertrags über das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), das Bayerische Wassergesetz, die Verabschiedung einer neuen Bayerischen Bauordnung, das Naturschutz-Ergänzungsgesetz und das Gesetz über die Errichtung einer vierten Landesuniversität in Regensburg. Erstmals verabschiedete der Landtag für 1960/61 einen Doppelhaushalt und benötigte deshalb statt vier nur noch drei Haushaltsgesetze (vgl. Kapitel 11.6.1).[19] Folgerichtig sank erneut auch die Zahl der Sitzungen. Der Landtag kam zu 135 Vollsitzungen und je einer Fest- und einer Sondersitzung sowie zu 1363 Ausschusssitzungen zusammen (gegenüber 153 und 1711 in der dritten Legislaturperiode).

Das Regierungslager aus CSU, GB bzw. GDP und FDP hatte bei den Initiativgesetzentwürfen mit 34 gegenüber den Oppositionsfraktionen von SPD und BP mit 30 die Nase vorn. Bei den Anträgen drehte sich das Bild: Während die Koalition 485 Anträge einbrachte, waren es bei den Oppositionsfraktionen 537. Auch die aktivste Einzelfraktion kam aus der Opposition: Die SPD beteiligte sich allein mit 26 Gesetzentwürfen und 407 Anträgen am politischen Tagesgeschäft. Daraus spricht der Wille, auch nach dem Verlust der Regierungsbeteiligung aktiv an der Gestaltung der Politik im Freistaat teilzunehmen.

Bei den Ausschüssen übernahm der Kulturpolitische Ausschuss an der Gesetzesberatung mit 24 Gesetzentwürfen in 117 Sitzungen zum zweiten Mal nach 1950/54 die Führung. Dahinter rangierten der Wirtschaftsausschuss und der Ausschuss für Besoldungsfragen gleichauf mit je 15 Gesetz-

entwürfen in 95 bzw. 118 Sitzungen, gefolgt vom Sozialpolitischen Ausschuss mit 14 Gesetzentwürfen in 84 Sitzungen. Erstmals erreichten den Ausschuss für Eingaben und Beschwerden mit 2655 Eingaben weniger Petitionen als andere Ausschüsse (3800).

Das Verhältnis zum Senat, der vier Gesetzentwürfe einbrachte (2,4 Prozent), steuerte auf einen Tiefpunkt zu, und zwar sowohl seitens des Landtags als auch der Regierung. Besonders empörte den Senat die Beschwerde von Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU) vom November 1959, der Senat würde sich in unzulässiger Weise wie eine vollberechtigte zweite Kammer mit Vetorecht in den Gesetzgebungsgang einzumischen versuchen. Das Senatspräsidium wies diesen Vorwurf in einem offiziellen Beschluss „‚auf's schärfste'" zurück. Im Landtag beantragte im Januar 1961 der Fraktionsvorsitzende des GB, Walter Becher, den Senat nicht mehr zur Begutachtung von Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags heranzuziehen. Ein Beschluss in dieser Frage konnte abgebogen werden. Verletzend wirkte „überhaupt die Art, mit welcher der Landtag es nahezu voraussetzte, daß der Senat sein Gutachten entweder in Windeseile erstattete oder gleich freiwillig auf seine verfassungsmäßigen Fristen zur Prüfung beschlossener Gesetze verzichte, weil es dem Landtag manchmal eilte". Dieses Vorgehen „war nicht dazu angetan, das Klima zwischen beiden Kammern besonders herzlich zu gestalten und das Selbstverständnis des Senats zu stärken".[20]

9.5 Fazit: Vergleichende Betrachtung für den Gesamtzeitraum 1946–1962

Ein Großteil der in den Jahren 1946 bis 1962 zu schulternden parlamentarischen Arbeit wurde bereits in den beiden ersten Legislaturperioden geleistet. Mit 330 von 546 Gesetzen wurden gut 60 Prozent bis 1954 verabschiedet. Die Zahl der verabschiedeten Gesetze sank kontinuierlich von 177 in der ersten auf 98 in der vierten Legislaturperiode. Das entspricht einem Rückgang um knapp 45 Prozent. Bei der Verteilung der Anteile an den Gesetzentwürfen fällt die Dominanz der Regierung auf – und das obwohl ihr in der Verfassung „ein eigentliches Mitbestimmungsrecht auf den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses nicht eingeräumt ist". Während sich der Landtag die Expertise erst erarbeiten musste, standen der Regierung „in ihrer Ministerialbeamtenschaft die besten Sachkenner zur Verfügung" (zu den Diskussionen um ein eigenes Gesetzgebungsbüro für den Landtag vgl. Kapitel 13.3.1).[21] In der ersten Legislaturperiode behielt die Exekutive bei 160 eigenen Entwürfen gegenüber 81 Entwürfen aus der Mitte des Landtags im Verhältnis zwei zu eins die Oberhand. Zwar konnte der Landtag bis 1962 in dieser Bilanz deutlich aufholen. In der dritten Legislaturperiode kamen sogar mehr Initiativgesetzentwürfe als Regierungsvorlagen an den Landtag (112 zu 93). Jedoch waren die Erfolgsaussichten für die Gesetzesinitiativen von Fraktionen oder Abgeordneten wesentlich schlechter als für die von Regierungsseite. Die Erfolgsquote der Regierungsvorlagen pendelte stets um 90 Prozent. Die Initiativgesetzentwürfe kamen hier maximal auf einen Wert von knapp 45 Prozent. Das sowohl im Grundgesetz als auch in der Bayerischen Verfassung angelegte Prinzip der Gewaltenteilung erfüllte in diesem Zusammenhang nicht seinen Zweck, „durch gegenseitige Hemmung der staatlichen Funktionsträger jede Übermacht der einen Gewalt über die andere bedingungslos zu verhindern".[22] Die daraus resultierende Frustration des Landtags führte in den 1960er und 1970er-Jahren zu zahlreichen Reforminitiativen auch im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren. So einigten sich etwa Landtag und Regierung 1971 darauf, dass Gesetzentwürfe der Exekutive, die vor der Einbringung in den Landtag anderen Institutionen zur Stellungnahme zugeleitet wurden, gleichzeitig zur Vorinformation auch sämtlichen Fraktionen übermittelt werden mussten.[23] Andererseits gewann die Beteiligung des Landtags an der Gesetzgebung in der Betrachtungszeit an Gewicht, wenn man die Situation mit der jüngsten Vergangenheit

vergleicht: In der 15. Legislaturperiode (2003–2008) gingen lediglich 16 von 183 verabschiedeten Gesetzen auf Initiativen des Landtags zurück.[24]

Der Senat trat in den vier Legislaturperioden nur mit insgesamt zehn eigenen Gesetzentwürfen an den Landtag heran. Hinsichtlich des in der Verfassung verbrieften Initiativrechts der zweiten Kammer herrschte also eine „ungesunde ‚Ebbe'", wie Lutz Rossmann feststellt.[25] Allerdings waren die Erfolgsaussichten für Senatsinitiativen auch ausgesprochen gering: Fünf der zehn Gesetzentwürfe lehnte der Landtag ab, sodass sich der Senat rasch auf die Erstellung von Gutachten zu Gesetzentwürfen der Regierung bzw. zu vom Landtag verabschiedeten Gesetzen. Insgesamt erhob er zwischen 1947 und 1962 Einwendungen zu 83 Gesetzen. Der Landtag folgte ihnen in 24 Fällen (28,9 Prozent) ganz, in 33 Fällen (39,8) teilweise und in 26 Fällen (31,3 Prozent) nicht – in der Mehrzahl der Fälle (68,7 Prozent) konnte sich der Senat mit seinen Einwendungen also zumindest teilweise durchsetzen.

Der Anteil der Fraktionen an der parlamentarischen Arbeit ist erst ab der zweiten Legislaturperiode systematisch erfasst. Deshalb berücksichtigt die folgende Leistungsbilanz nur die Jahre 1950 bis 1962.

Initiativgesetzentwürfe und Anträge 1950/62 nach Fraktionen		
Vorgelegt durch	Initiativgesetzentwürfe	Anträge
CSU	69	1086
SPD	64	1001
FDP	37	358
BHE, GB/BHE, GB bzw. GDP	25	340
BP	22	714
DG	8	84
Mehrere Fraktionen	68	785
Fraktionslos	1	75
Insgesamt	294	4443*

* Durch Ungenauigkeiten bei der Datenerfassung in den ausgewerteten Quellen kann es zu Abweichungen zu den oben aufgeführten Ergebnissen der Gesamtaddition kommen.

Mit CSU, SPD, FDP, BHE (GB/BHE, GB bzw. GDP) und BP waren fünf Fraktionen zwischen 1950 und 1962 ständig im Landtag vertreten. Hinzu kam kurzzeitig die DG, die Mitte 1952 ihren Fraktionsstatus verlor. Die beiden großen Fraktionen von CSU und SPD erreichten Spitzenwerte bei den eingebrachten Initiativgesetzentwürfen und Anträgen. In diesen Bereichen konnten zahlenmäßig nur die von mehreren Fraktionen gemeinsam eingebrachten Vorlagen mithalten. Bei den kleineren Fraktionen ragt die FDP mit 37 Gesetzesinitiativen heraus, die hier das Mittelfeld mit deutlichem Abstand zu GB/BHE (25) und BP (22) anführt.

Den größten Anteil an der legislatorischen Arbeit hatten zwischen 1946 und 1962 neben dem Verfassungs- und dem Haushaltsausschuss, die beide intensiv in die Beratungen eingebunden waren, drei Fachausschüsse zu tragen: der Sozialpolitische Ausschuss mit 75, der Kulturpolitische Ausschuss mit 69 und der Ausschuss für Besoldungsfragen mit 65 Gesetzentwürfen. Erst auf Platz vier kam der Ausschuss für Wirtschaft (und Verkehr) mit 54 Gesetzentwürfen. Darüber hinaus war

der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden mit 27617 Zuschriften konfrontiert und benötigte dafür insgesamt 1218 Sitzungen. Dazu kamen weitere 8515 Eingaben und Beschwerden, die an andere Ausschüsse gingen. Diese sehr hohe Zahl spricht einerseits für die Sorgen und Nöte der Bevölkerung, die sie in der Hoffnung auf Linderung den Volksvertretern zur Kenntnis bringen wollte. Andererseits ist sie Ausdruck eines lebhaften Interesses an Politik und deren Beeinflussung. Der Haushaltsausschuss beriet in 1088 Sitzungen über 307 Gesetzesvorlagen und 2585 Anträge. 226 Gesetzentwürfe waren es, die der Rechts- und Verfassungsausschuss federführend in Beratung zu ziehen hatte. Dazu kamen 424 Anträge in 823 Sitzungen. Darüber hinaus hatte dieser Ausschuss während der Betrachtungszeit alle anderen Gesetzentwürfe rechtstechnisch zu prüfen.

Für die vorstehend skizzierte Arbeit benötigte der Landtag in den Jahren 1946 bis 1962 insgesamt 707 Vollsitzungen und 7204 Ausschusssitzungen (inkl. Ältestenrat und Präsidium). Dem Rückgang des Arbeitspensums ab der dritten Legislaturperiode entsprach der Rückgang der Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse. Die Zahl der Vollsitzungen stieg zunächst von 192 auf 227 an, um anschließend auf 153 und 135 Sitzungen abzusinken. Ein ähnliches Bild liefern die Ausschusssitzungen: Ihre Zahl erhöhte sich zunächst von 1727 auf 2403 und fiel dann auf 1711 und 1363 zurück.

Anmerkungen

1) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1359.
2) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1355–1359; BLT 1950/54, Bd. 7, 227, 23.11.1954, S. 2499 f.; BLT 1954/58, Bd. 6, 153, 12.11.1958, S. 5303 ff.; BLT 1958/62, Bd. 4, 135, 25.10.1962, S. 4221 ff.; Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 23; Ders.: Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, S. 40 ff., Ders.: Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode 1958/62, S. 15 f.; vgl. auch Gremmer, Bernhard: Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 5), München 1990, S. 92, 133 u. 136, sowie Kock: Chronik, S. 526 f.
3) Vgl. Gremmer: Wandlungen, S. 90, sowie Ders.: Gesetzgebung (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46072> (20.11.2012).
4) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilagen 1594 u. 1686.
5) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 172, 14.7.1950, S. 704.
6) Gremmer: Wandlungen, S. 133, spricht von 242 Gesetzentwürfen, übersieht jedoch die beiden Initiativgesetzentwürfe von Ausschüssen.
7) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 61, 15.3.1948, S. 1072.
8) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 87, 22.9.1948, S. 50.
9) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XC; vgl. auch Gremmer: Wandlungen, S. 208 f., sowie HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=45&popH=640> (2.11.2013).
10) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1358.
11) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 8, 11.1.1951, TOP III, S. 7.
12) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 3, 2.1.1951, TOP III/3, S. 13.
13) BLT 1950/54, Bd. 7, 227, 23.11.1954, S. 2500.
14) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 6, 152, 7.11.1958, S. 5286.
15) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 227, 23.11.1954, S. 2500; vgl. auch Gremmer: Wandlungen, S. 209 f., sowie HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: < http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=46&popH=640> (2.11.2013).
16) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 6, 153, 12.11.1958, S. 5304; vgl. auch Gremmer: Wandlungen, S. 210 f., sowie HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=47&popH=640> (2.11.2013).

17) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.2.1955, S. 1; vgl. auch ebd., 14.2.1955, S. 5.
18) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 12.1.1955, S. 2 f.
19) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 135, 25.10.1962, S. 4221 f.; vgl. auch Gremmer: Wandlungen, S. 211, sowie HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/ltDetail.php?id=48&popH=640> (2.11.2013).
20) Rossmann, Lutz: Der Bayerische Senat – Repräsentation der Stände oder ebenbürtige Zweite Kammer, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 257–274, hier, S. 269.
21) Wannagat: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten, S. 60.
22) Blank, Joseph-Theodor: Die staatliche Aufgabenplanung im Spannungsfeld von Regierung und Parlament, Köln 1974 (zugl. Univ. Diss. Köln 1974), S. 108.
23) Vgl. Goppel, Alfons: Parlament und Regierung, in: Rosenbauer, Heinz / Gabert, Volkmar (Hg.): Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages, München 1978, S. 33–44, hier S. 41.
24) Vgl. Kock: Bayerischer Landtag (1945).
25) Rossmann: Der Bayerische Senat, S. 266.

10 Kooperation: Zusammenarbeit zwischen Landtag und Regierung

Wie bei den Verfassungsberatungen war auch bei der Eröffnung des ersten Nachkriegslandtags parteiübergreifend eine große Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu spüren. Alle Fraktionen waren sich einig, dass die katastrophale Krisensituation zur Kooperation verpflichtete und die parteipolitischen Auseinandersetzungen hintangestellt werden sollten. Beim feierlichen Festakt am 16. Dezember 1946 riefen alle Redner, OMGB-Landesdirektor General Walter J. Muller ebenso wie Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) und auch der 1945 von der Militärregierung eingesetzte und nun zurücktretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD), die versammelten Abgeordneten zu vertrauensvoller Zusammenarbeit auf. Hoegner appellierte an die Parlamentarier, von der „unseligen Freund-Feind-Theorie in der Innenpolitik" abzusehen. Alle politischen Kräfte müssten nun zusammenarbeiten, da die Not leidende Bevölkerung „rasche Taten" erwarte. Doch bei welchen Gelegenheiten gab es tatsächlich eine echte Kooperation zwischen Parlament und Regierung? War diese zweckgebunden oder dauerhaft zu beobachten? Und welche Faktoren bestimmten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

10.1 Landtag und Regierung in Frontstellung zur US-Militärregierung

10.1.1 Hans Ehards selbstbewusstes Auftreten gegenüber OMGUS und OMGB

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung war das öffentlich zum Ausdruck gebrachte Verhältnis von Landtag und Staatsregierung zur US-Militärregierung von großem Respekt geprägt. Dem entsprach die Huldigung, die Alterspräsident Georg Stücklen (CSU) Landesdirektor General Walter J. Muller bei der Landtagseröffnung am 16. Dezember 1946 entgegenbrachte. Stücklen dankte für das „Entgegenkommen und [die] großzügige[ ] Unterstützung durch die amerikanische Besatzungsmacht" als Grundvoraussetzung für Verfassungsgebung und Durchführung der ersten demokratischen Wahlen. „Wir erkennen dankbarst", so Stücklen weiter, „den Großmut und die Großherzigkeit der amerikanischen Militärregierung an, die es unserem Volke ermöglichte, der Katastrophe des Hungers und des Massenelends bisher erfolgreich zu begegnen."[1]

Auch Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) äußerte sich stets respektvoll gegenüber den Amerikanern. Im Hinblick auf die Gesetzgebung akzeptierte er zunächst das Vorgehen der Militärregierung, in Hintergrundgesprächen und damit fernab des Lichts der Öffentlichkeit Einfluss auszuüben. Das Prinzip der indirekten Einflussnahme schien deutliche Vorteile zu haben, ermöglichte es doch der Staatsregierung, ohne Gesichtsverlust Änderungen an Gesetzen und Verordnungen durchzuführen, sofern dies von der Militärregierung erwünscht war (vgl. Kapitel 5.1). Doch schon in den ersten Monaten seiner Amtszeit begann Ehard einen deutlichen Widerwillen gegen dieses Prozedere zu entwickeln. Im Vergleich zu seinem Amtsvorgänger war sein Selbstbewusstsein als Ministerpräsident signifikant gestiegen. Ehard konnte sich im Gegensatz zu Hoegner darauf berufen, dass er auf der Grundlage der neuen Verfassung als demokratisch legitimierter Regierungschef ins Amt gekommen und nicht von den Amerikanern eingesetzt worden war. Er hatte sein Kabinett selbst zusammengestellt und vom Landtag die Bestätigung dafür erhalten. Diese Eigenständigkeit versuchte er zu festigen und auszubauen – auch und gerade gegenüber der Militärregierung. Ehard forderte sie auf, statt auf informellem Weg die Gesetzgebung zu beeinflussen, klar und offen Wünsche zu formulieren und dafür auch die politische Verantwortung zu übernehmen. Ende April 1947 sprach er sich für schriftliche Stellungnahmen der Militärregierung aus, die

„dann jederzeit berücksichtigt“ würden. „Er wolle aber nicht, daß man uns eine Stellungnahme vorschreibe und hintennach sage, wir (Deutschen) hätten die Sache ja gemacht. Man müsse die Verantwortung, welche die deutschen Stellen hätten und welche die Amerikaner übernehmen wollten, sichtbar machen.“[2]

Ehard achtete von nun an sehr genau darauf, dass „die Staatsregierung nicht mit gesetzgeberischen Maßnahmen identifiziert wurde, die auf Initiativen der Militärregierung zurückgingen“.[3] Gegenüber den Amerikanern brachte er „Vorstellungen und Wünsche sehr deutlich, wenn auch stets in der ihm eigenen konzilianten Form“ zum Ausdruck.[4] Gepaart mit seiner ruhigen, sachkundigen und fleißigen Art verschaffte ihm wohl nicht zuletzt dieses beherztere Vorgehen gegenüber der Besatzungsmacht als Regierungschef hohes Ansehen in der Bevölkerung. Der spätere Landtagspräsident Franz Heubl (CSU) schildert Ehard so: „Hans Ehard war der Mann des großen Ausgleiches, der große Richter mit einer erheblichen Lebenserfahrung, ohne persönliche Ambitionen, ohne Aggressionen. Er war nie ein Mann, dem eine Verbalinjurie eingefallen wäre, geschweige denn, daß er sie gebraucht hätte und der natürlich auf diese Weise eine Brücke zwischen den unterschiedlichen Lagern in der Ausgewogenheit seiner Person und seiner Gedanken gewesen ist.“[5] Dies wirkte wiederum zurück auf die Wahrnehmung Ehards bei den Amerikanern, deren „Achtung und […] Respekt“ er gewann, da er stets offen seine Meinung vertrat und sich dabei auf wohldurchdachte Sachargumente stützte. Ludwig Morenz kommt deshalb zu dem Schluss, dass Ehard – „und nur er – es sich leisten [konnte], wenn er sich allzusehr brüskiert fühlte und das Gesicht zu verlieren drohte, auf amerikanische Befehle ganz gegen seine Art schroff ablehnend zu reagieren ohne nachteilige Folgen für sich“.[6] Dies war etwa im Fall des Rückerstattungsgesetzes zu beobachten, das die Militärregierung gern vom Länderrat der US-Zone verabschiedet sehen wollte. Ohne die Notwendigkeit der Rückerstattung von „arisiertem“ jüdischem Besitz bestreiten zu wollen, lehnte Ehard die Verantwortung für dieses Gesetz strikt ab. Er befürchtete katastrophale wirtschaftliche Folgen für Bayern und wollte das Gesetz nur auf ausdrückliche „schriftliche Weisung der Militärregierung“ unterzeichnen.[7] Diesen vom Ministerrat gebilligten Standpunkt vertrat Ehard mit Zustimmung der anderen Ministerpräsidenten auch am 10. und 11. März 1947 vor dem Länderrat der US-Zone in Stuttgart. Ehards Einsatz hatte Erfolg: Die Militärregierung erließ das Gesetz im November 1947 selbst und übernahm damit klar die Verantwortung.[8]

Dem forscheren Auftreten Ehards entsprachen auf der anderen Seite von der Militärregierung ausgesendete Signale, die an eine positive Entfaltung der Beziehungen zwischen Staatsregierung und OMGUS bzw. OMGB glauben ließen. So übermittelte General Muller am 22. April 1947 eine Präzisierung der Vorgaben, die US-Militärgouverneur General McNarney am 1. März 1947 proklamiert hatte. Mullers Ausführungen enthielten das Zugeständnis, dass künftig alle Anweisungen und Befehle der Militärregierung nur noch schriftlich und ausschließlich über den OMGB-Landesdirektor an den Ministerpräsidenten gegeben werden durften. Insgesamt sollte die amerikanische Besatzungspolitik von nun an stärker auf „information and advise“ statt auf „orders and instructions“ setzen.[9]

Diesen Eindruck verstärkten die Richtlinien der US-Regierung „über die Ziele der amerikanischen Besatzungspolitik“ (Directive JCS 1779), die der inzwischen zum Militärgouverneur aufgestiegene General Lucius D. Clay am 15. Juli 1947 aus Washington erhielt. Sie lösten die Directive JCS 1067/6 ab, auf deren Grundlage die US-Besatzungsbehörden Deutschland in der ersten Phase nach Kriegsende als besiegte Feindnation behandelt hatten (vgl. Kapitel 4.1). Unter Punkt IV/6a heißt es

in JCS 1779: „You will continue to promote the development in Germany of institutions of popular self-government and the assumption of direct responsibility by German governmental agencies, assuring them legislative, judicial and executive powers, consistent with military security and the purpose of the occupation.“[10] Soweit es die Sicherheit der US-Besatzungstruppen und die Ziele der amerikanischen Besatzungspolitik nicht gefährdete, sollte Clay in der US-Zone demnach die Entwicklung einer demokratischen Selbstverwaltung in Deutschland – und damit auch in Bayern – nach Kräften fördern. Insgesamt lasen sich die Richtlinien als Zeugnis einer neuen Besatzungspolitik, die künftig deutlich stärker als bisher auf konstruktive Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen vor Ort ausgelegt sein sollte. Wie sich an anderer Stelle bereits gezeigt hat (vgl. Kapitel 5.1), sah die Realität jedoch anders aus.

10.1.2 Widerstand gegen die erzwungene Ablieferung von Lebensmitteln

In der Auseinandersetzung mit der Militärregierung war sich Ministerpräsident Ehard von Anfang an über die strategische Bedeutung des Landtags als Kooperationspartner für die Staatsregierung bewusst. Er kalkulierte damit, dass die Amerikaner ihm, der als Regierungschef nach wie vor unter der direkten Oberhoheit der Besatzungsmacht stand, sehr viel leichter einen Befehl erteilen konnten als einer aus freien Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung. Die erste Gelegenheit, um den Landtag als Schutzschild gegen die Militärregierung einzusetzen, sah Ehard in der Ernährungskrise Anfang 1947 gekommen. Diese Krise war durch horrende Abgabeforderungen der Bizonenverwaltung und durch Missmanagement bei der Transportlogistik der Militärregierung mit verursacht worden.[11] Ehard suchte nach einer Möglichkeit, die alleinige Verantwortung seiner Regierung für die katastrophale Versorgungslage von sich weisen zu können, ohne die Amerikaner zu brüskieren. Er überlegte, „ob man sich nicht hiewegen eine Interpellation im Landtag bestelle“. Dies hätte den Vorteil, dass der Anstoß dann von der Volksvertretung käme und der Landwirtschaftsminister Gelegenheit hätte, zur Gesamtproblematik „mit nüchternen Zahlen aufzuwarten“, woraus sich die Verantwortlichkeit von Militärregierung und Bizonenverwaltung klar ergeben würde.[12]

Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner (CSU) hatte seit Februar 1947 immer wieder Rücktrittsgedanken geäußert, da er mit den durch die Militärregierung „aufoktroyiert[en]“ Zwangsabgaben bei Lebensmitteln nicht einverstanden war.[13] Aus Protest gegen die Tendenz, in der Bizone „die süddeutschen Länder systematisch aus[zu]plündern“, bat er am 24. Februar 1947 Ministerpräsident Ehard um seine Entlassung. Im Ministerrat äußerte Ehard dafür am folgenden Tag aus sachlichen Gründen sein volles Verständnis, stellte aber gleichzeitig fest, „es sei […] ganz ausgeschlossen, daß man ihm stattgebe“.[14] Ehard machte in einem Schreiben an General Muller das Rücktrittsgesuch bekannt: „Dr. Baumgartner ist unser bester Mann auf diesem Gebiet. Wir können auf seine Mitarbeit in der Regierung unmöglich verzichten. Aber ich kann seine Rücktrittserklärung nur ablehnen, wenn ihm möglich gemacht wird, die Verantwortung auch wirklich zu tragen.“ Ehard forderte sofortige Verbesserungen in der Ernährungslage für Bayern, insbesondere bei Getreidelieferungen und die Freigabe von Gerste für die Herstellung von Dünnbier. Die Bierfrage erklärte er zur Überlebensfrage für ganz Bayern: „Wenn die Bauern kein Bier bekommen, trinken sie mit ihren Familien und ihren Mitarbeitern Milch und dann kommt der Zusammenbruch der Fettversorgung noch schneller.“ Ehard ergänzte: „Nicht nur ich selber, sondern die ganze Regierung sind von tiefster Sorge erfüllt. Es ist anzunehmen, daß auch der Landtag sich mit dieser Frage sehr bald befassen will. Wir haben aber den Wunsch, zu einer Regelung der ganzen Angelegenheit zu kommen, die eine weitere Erörterung in der Presse und im Landtag entbehrlich werden läßt.“[15]

Bis zu der von Ehard angedrohten Einschaltung des Landtags dauerte es noch bis April 1947. Anlass für die von Ehard bestellte und von der CSU-Fraktion eingebrachte Interpellation waren „Demonstrationen in der britischen Zone“, bei denen „für die dortige Ernährungskatastrophe hauptsächlich Bayern verantwortlich gemacht wurde“.[16] Die Interpellation, die Aufklärung über die Vorwürfe verlangt hatte, beantworteten am 24. April 1947 Landwirtschaftsminister Baumgartner und Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) gemeinsam. Sie wiesen die Vorwürfe zurück, prangerten ihrerseits überzogene Ablieferungsforderungen gegenüber Bayern bei der Kartoffelernte an und beklagten die Benachteiligung Bayerns durch ausbleibende Kohle- und Stahllieferungen aus der britischen Zone.[17]

Am 30. Mai 1947 berichtete Baumgartner im Landtag über die Anweisung der Militärregierung, trotz extremen Lebensmittelmangels in Bayern „eine Million Zentner Kartoffeln“ an andere Länder der Bizone abzuliefern. Ebenso belastend wirke die befohlene Ausfuhr von 65000 Kühen und Schweinen. Als „Katastrophe“ wurde das von der Militärregierung verhängte „totale Brauverbot“ angesehen. In der anschließenden Aussprache geißelte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) dies in markigen Worten als „Trockenlegung Bayerns“. Ähnlich wie Ehard prophezeite Horlacher ein fatales „Niedersinken jeder Arbeitslust“ und aus Frustration zunehmende Auseinandersetzungen mit den Ehefrauen, wenn für die Männer selbst das „Dünnbier“ nicht mehr ausgeschenkt werden könnte. Im Landtag kritisierten alle Redner diese Anordnungen als inakzeptabel.[18]

Als im Herbst 1947 klar wurde, dass die Militärregierung die gesamte Kartoffelernte in Bayern beschlagnahmen wollte, schlug der Ältestenrat Alarm: Die Ernährung der eigenen Bevölkerung sei in akuter Gefahr. Vizepräsident Georg Hagen (SPD) appellierte an die „Zusammenarbeit aller Abgeordneten“, damit „das Volk sehe, daß der Landtag sich einig sei“. Wie brisant die Lage eingeschätzt wurde, zeigt Horlachers dringender Appell: „Was der Landwirt nicht für seine Zwecke braucht, muß unbedingt für die Ernährung der Normalverbraucher bereitgestellt werden, sollten nicht eine Radikalisierung der Städte durch unvernünftige Elemente und Angriffe auf den Bauernhof eintreten.“[19]

Am 30. Oktober 1947 erreichte Landwirtschaftsminister Baumgartner ein Befehl des scheidenden OMGB-Landesdirektors General Walter J. Muller. Darin wurde er zur Erfüllung der von der Bizonenverwaltung verlangten Kartoffelmenge aufgefordert. Am 8. November 1947 bat Baumgartner im Ministerrat um Unterstützung für seine ablehnende Haltung. Sollten die Forderungen aufrechterhalten bleiben, müsse er zurücktreten. In der anschließenden Diskussion wurde klar, dass sich die Regierung in einer vertrackten Lage befand und sich nur – wie es Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) ausdrückte – „zwischen einer Explosionsgefahr innerhalb der bayer[ischen] Bevölkerung […] und einer Explosionsgefahr von außen“ entscheiden konnte. Ministerpräsident Ehard richtete daraufhin ein Protesttelegramm an das für die Verteilung der zwangsbewirtschafteten Lebensmittel in der Bizone zuständige Verwaltungsamt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Frankfurt am Main. Das Amt blieb jedoch unnachgiebig.[20] Auf bayerischer Seite vertrat Baumgartner einen ebenso unnachgiebigen Standpunkt. Er wollte der Ablieferungsforderung erst dann nachkommen, wenn jeder Bayer einen Zentner Kartoffeln erhalten habe. Ministerpräsident Ehard plädierte im Ältestenrat für mehr Zurückhaltung. Er empfahl Baumgartner, bei der Militärregierung auf einen Kompromiss zu drängen. „Es müsse ein Ausgleich gefunden werden. Erst dann könne bei den Amerikanern wirklich etwas erreicht werden.“ Hoegner schlug sich dagegen auf die Seite Baumgartners. Er verglich die Situation mit dem „Kartoffelkrieg“ des 17. Jahrhunderts und beklagte den

Befehlston aus Frankfurt: „Diesen Ton vertragen wir Bayern einfach nicht. Er erzielt das Gegenteil. Den preußischen militaristischen Mechanismus, wo man auf einen Knopf drückt und alles springt auf, lassen sich die Bayern nicht gefallen. Jeder Bayer muß das im Innersten empfinden. Es ist unmöglich. Wir sind kein Kolonialland und wollen keine Kolonie werden." Der Ältestenrat billigte schließlich die Stellungnahme Baumgartners.[21]

Bayern kam den geforderten Lieferungen nicht nach, da zuerst die eigene Bevölkerung versorgt werden müsse. OMGUS reagierte empört. General Lucius D. Clay teilte OMGB, das intern die bayerische Haltung unterstützt hatte, mit, er habe den Eindruck, „daß in Bayern destruktive Politik getrieben werde und daß alles getan werde, um gegenüber bizonalen Anordnungen der Militärregierung Widerstand zu leisten". Clay drohte mit harten „Sanktionen bezüglich Kohle und Eisen".[22] Am 17. November 1947 einigten sich das Bizonenwirtschaftsamt und die bayerische Regierung auf einen Kompromiss: Zuerst sollte die Versorgung der bayerischen Städte gesichert werden. Die Staatsregierung verpflichtete sich im Gegenzug, alles daran zu setzen, den Lieferverpflichtungen nachzukommen.[23]

Der Konflikt schwelte jedoch weiter und wurde durch die Etatrede von Landwirtschaftsminister Baumgartner neu entfacht. Am 26. November 1947 prangerte er vor dem Landtag die aufgrund falscher Schätzungen der Militärregierung bei der Kartoffelernte entstandenen überhöhten Abgabeforderungen und den „bürokratischen Zentralismus" der Bizonenverwaltung an. In großer Geste nahm Baumgartner für sich in Anspruch, „das ganze bayerische Volk zu verteidigen". In der anschließenden Aussprache zeigte sich, dass Baumgartner für seine Position nicht mehr die uneingeschränkte Rückendeckung des Landtags hatte. Mit Alois Schlögl (CSU) kritisierte ausgerechnet der mächtige Generalsekretär des Bayerischen Bauernverbands seinen Parteifreund für die fortgesetzten Konflikte mit der Bizonenverwaltung: „Statt zu erklären: bis dahin können wir in der Ernährungsfrage gehen, bekämpft eine Dienststelle die andere. So darf es nicht weitergehen. Wir verlieren noch jeglichen Kredit im Ausland, wenn wir uns gegenseitig zerfleischen." Für die oppositionelle FDP blies der ausgebildete Müller und Landwirt Michael Brunner in dasselbe Horn. Schuld an der schlechten Versorgung der Großstädte sei „einzig und allein [das] Landwirtschaftsministerium", das die vorhandenen Lebensmittel nicht richtig verteile. Trotz schärfster Kontrollen der abgabepflichtigen Höfe seien die dadurch hinzugewonnenen Erträge im Vergleich zu den enormen Unkosten „minimal". Baumgartners Widerstand gegen die Militärregierung kritisierte auch Friedrich Zietsch für die inzwischen oppositionelle SPD. Er vermisste Ausführungen über eigene Anstrengungen des Ministeriums, um die Ernährungslage spürbar zu verbessern. Es reiche nicht, „daß immer und immer nur auf den sogenannten Befehl der Militärregierung hingeblickt wird, und daß man sozusagen auch fast einen gelinden Widerstand gegen diese Befehle ausdrücken möchte". Es gelte vielmehr, „aus eigener Kraft zu zeigen, was wir können".[24] Baumgartner wies die Vorwürfe zurück. Die Verantwortung schob er den Alliierten zu: Schuld an der Misere seien allein der Wegfall der deutschen Ostgebiete, fehlende Handelsverträge sowie mangelnde Kredite und Fetteinfuhren.[25]

Da Bayern die nach wie vor geforderte Kartoffelablieferung nicht vornahm, drohte eine Kürzung bei der Zuteilung von Brotgetreide. Baumgartner reichte daraufhin am 12. Dezember 1947 seinen Rücktritt ein, den der Landtag am 15. Januar 1948 ohne Debatte genehmigte (vgl. Kapitel 7.2.2).[26] Nun wäre eine rasche Einigung mit der Bizonenverwaltung möglich gewesen. Die vorverhandelten Kompromisslinien wurden jedoch von der Militärregierung nicht akzeptiert.[27] Als daraufhin die Fettversorgung komplett zusammenbrach und auch die Brotrationen nochmals gekürzt wur-

den, verschärfte sich die Lage durch Streiks in Bayern. Der im Frühjahr 1947 gegründete Bayerische Gewerkschaftsbund forderte am 17. Januar 1948 Staatsregierung und Landtag ultimativ dazu auf, für sofortige Verbesserungen zu sorgen. Als die Staatsregierung konkrete Zusagen über erhöhte Lebensmittelrationen ablehnte, drohte ein Generalstreik.[28] In dieser ernsten Lage nahm am 21. und 22. Januar 1948 auch Landtagspräsident Horlacher an Sitzungen des Ministerrats teil und drängte darauf, unbedingt „eine Entspannung herbeizuführen". Er schlug vor, dass Ministerpräsident Ehard eine Erklärung zur Ernährungslage vor dem Landtag abgebe.[29] Diese folgte jedoch erst am 30. Januar 1948, da Ehard durch Verhandlungen mit Militärregierung und Bizonenverwaltung gebunden war. Vergeblich versuchte die Regierung über Bekanntmachungen die Bevölkerung vom Streik abzuhalten.[30] Auch eine Unterredung Ehards mit Gewerkschaftsführern am Vormittag des 23. Januar 1948 konnte am Streikaufruf für denselben Tag nichts mehr ändern. Dem Aufruf folgten in ganz Bayern über eine Million Arbeiter.[31] In seiner Landtagsrede versuchte der Ministerpräsident die gegen die Regierung gerichteten Angriffe der Streikbewegung zu entkräften. Er verwies auf die durch die extreme Dürre dezimierte Ernte des Jahres 1947 und den schmerzlich empfundenen Wegfall der Kornkammern in den ehemaligen östlichen Reichsgebieten. Auch Militärregierung und Bizonenverwaltung machte er für einen Teil der Versorgungsprobleme mitverantwortlich – so insbesondere bei der Bierproduktion durch einen Zulieferstopp an Braugerste nach Bayern. Für die kommenden Monate kündigte Ehard weitere schwerste Entbehrungen an und prognostizierte erst für die zweite Jahreshälfte eine spürbare Verbesserung der Ernährungslage. Gleichzeitig forderte er die Bevölkerung auf, Ruhe und Disziplin zu wahren.[32]

Die Militärregierung lehnte jede Mitschuld an der Ernährungskrise ab und duldete keine entsprechende Kritik. Sie konnte es auch nicht akzeptieren, als der Landtag am 18. Februar 1948 mit Johannes Semler (CSU) ausgerechnet einen Kandidaten in den aufgestockten Frankfurter Wirtschaftsrat wählte, der zuvor im CSU-Landesausschuss die Militärregierung für die bayerische Ernährungskrise mitverantwortlich gemacht hatte. Wegen seiner Kritik war Semler als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft von der Militärregierung demonstrativ entlassen worden. Als der Landtag Semler gegen die Stimmen der SPD dennoch in den Wirtschaftsrat wählte, erhielt Ministerpräsident Ehard noch während der Sitzung einen Befehl der Militärregierung, die Wahl Semlers rückgängig zu machen. Der Landtag vertagte sich daraufhin.[33] Ehard wurde am nächsten Tag gemeinsam mit CSU-Chef Josef Müller und Landeskommissar Murray D. van Wagoner per Flugzeug zu Clay nach Berlin zitiert. Clay forderte ultimativ die Wahl eines anderen Kandidaten und drohte bei Nichtbeachtung mit harten Sanktionen – ein Vorgang, der in seiner brachialdemütigenden Form eine einmalige Ausnahme darstellte.[34] Gleichzeitig kam es im Landtag zu einer kurzen, heftigen Debatte mit interessanter Rollenverteilung: Als die CSU nach dem Befehl der Militärregierung beantragte, keinen neuen Kandidaten für den Wirtschaftsrat aufzustellen und den Platz freizulassen, erhielt sie dafür Unterstützung durch die oppositionelle FDP. Thomas Dehler bestritt in leidenschaftlicher Rede das Recht der Militärregierung, „einem Abgeordneten, der vom Volke gewählt ist, einen Befehl [zu] geben". Dagegen verteidigte die SPD als größte Oppositionsfraktion die Position der Militärregierung und bestand auf der Wahl eines anderen Kandidaten.[35] Diese wurde schließlich am 26. Februar 1948 vorgenommen. Gewählt wurde der Direktor der Bayerischen Staatsbank, Franz Eisen.[36] Landtag und Staatsregierung hatten sich dem Druck der Amerikaner gebeugt.

Die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung blieb weiterhin schlecht, sodass es bis Mai 1948 zu zahlreichen neuen Streiks und auch Hungerdemonstrationen in den größeren Städten Bayerns

kam. Sie richteten sich nicht nur gegen die Staatsregierung, sondern auch gegen die Militärregierung. Obwohl diese jeden Protest gegen die Besatzungsmacht strikt verboten hatte, schritt sie nicht ein. Andernfalls wäre eine weitere Eskalation wohl nicht zu vermeiden gewesen, wie sie ein Jahr zuvor in der britischen Besatzungszone zu beobachten gewesen war.[37]

10.1.3 Die Auseinandersetzung um die amerikanischen Pläne zur Schulreform

Nicht zuletzt aufgrund des seit Annahme der Bayerischen Verfassung gestiegenen Selbstbewusstseins von Landtag und Staatsregierung und der eher überschaubar gebliebenen Erfolge amerikanischer Einflussversuche führte die Militärregierung die Auseinandersetzungen mit ihnen ab 1948 wesentlich energischer als zuvor – so energisch, dass wiederum der Widerstand auf bayerischer Seite zunahm. Dazu trug die ernüchternde Erkenntnis bei, dass trotz der Mitte 1948 von den drei westlichen Alliierten den Ministerpräsidenten ihrer Besatzungszonen überreichten so genannten Frankfurter Dokumente und der darin enthaltenen Ermächtigung, in Aussicht auf eine Weststaatsgründung eine Verfassunggebende Versammlung einzuberufen, auch in Zukunft ein Besatzungsstatut in Kraft bleiben würde. Vor diesem Hintergrund bezeichnete Ministerpräsident Ehard das Vorgehen der Amerikaner als „mehr oder weniger verschleierte Militärdiktatur".[38] Und auch im Landtag erreichte der Protest gegen die Amerikaner 1948 einen weiteren Höhepunkt, wie die Auseinandersetzungen um die von der Militärregierung verlangte Schulreform zeigen.[39]

Eines der wichtigsten Ziele amerikanischer Besatzungspolitik war die Demokratisierung der deutschen Gesellschaft. In den Jahren 1946/47 erkannte die Militärregierung, dass ihre Bemühungen um eine „Reeducation" nicht den gewünschten Anklang in der Bevölkerung fanden. Dies lag zum einen daran, dass es sich dabei nicht um ein durchdachtes Gesamtkonzept, sondern um ein Sammelsurium von nicht aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen handelte. „Finanziell und personell schlecht ausgestattet, mit punitiven Elementen, auf Strukturreformen von oben ausgelegt und bei den Deutschen schon allein wegen der irreführenden Übersetzung mit ‚Umerziehung' unbeliebt" – so konnte, fasst Reinhild Kreis zusammen, langfristig kein Erfolg erzielt werden.[40] Zum anderen spielte – so schildert es zumindest Hans Nawiasky in einem das Verhältnis der Bayern zur NS-Vergangenheit sehr einseitig skizzierenden Zeitungsbeitrag – „eine leidige Meinungsdifferenz zwischen der antinationalsozialistisch gesinnten Bevölkerung und den Amerikanern in dem Sinn [eine Rolle], dass jene die Alliierten als Befreier begrüssten, während diese selbst sich als Sieger betrachteten".[41] Mitte 1947 nahmen die Amerikaner einen Kurswechsel vor. Sie ließen ihr starres Programm der Reeducation fallen und setzten fortan auf eine Politik der „Reorientation". Sie sollte die Deutschen von den Vorzügen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung durch Anschauung, Austausch und Aktivierung überzeugen (vgl. Kapitel 5.3).

Vollkommen kontraproduktiv wirkten in diesem Zusammenhang die Pläne der Militärregierung zu einer umfassenden Schulreform. Nach Vorstellung der Berater General Clays sollte in allen Ländern der US-Zone das Schulsystem dem amerikanischen Muster mit einer differenzierten Einheitsschule angeglichen werden. Die Militärregierung ging davon aus, dass „eine gute Ausbildung die sicherste Garantie für ein demokratisches Verhalten sei".[42] Clay forderte die Kultusminister der Länder Anfang 1947 zur Vorlage entsprechender Reformpläne binnen sechs Monaten auf. In Bayern stieß dieses Vorhaben auf besonders heftigen Widerstand. In weiten Kreisen der Bevölkerung war die Gemeinschaftsschule als Erbe des „Dritten Reichs" höchst unbeliebt. Sie wurde als „Säkularisierungsphänomen" des Nationalsozialismus und „als Produkt der fortschreitenden

Entchristlichung der modernen Gesellschaft“ wahrgenommen. Dieser Sichtweise entsprechend, sollte das Schulwesen als Grundlage für eine umfassende Rückbesinnung auf sittlich-religiöse Werte rechristianisiert werden – allerdings nicht, wie vom sozialdemokratischen Kultusminister Franz Fendt 1945/46 vorgeschlagen, im Sinne einer christlichen Gemeinschaftsschule, sondern in Form von strikt getrennten Bekenntnisschulen.[43]

Bereits am 7. März 1947 musste der nunmehr amtierende Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) der Militärregierung eine vorläufige Stellungnahme zu den amerikanischen Plänen zukommen lassen. Darin berief er sich auf die in der Bayerischen Verfassung von 1946 garantierte und somit auch von der Militärregierung anerkannte Vielseitigkeit des gegliederten Schulsystems im Freistaat.[44] Drei Wochen später folgte die Vorlage seines Erziehungsplans, den Clay auf der Länderratssitzung am 6. Mai 1947 ebenso wie das bisherige bayerische Schulsystem als rückständig kritisierte. „Es müsse“, so Clay, „insbesondere dafür gesorgt werden, daß auch arme Schüler die gleichen Möglichkeiten zu ihrer Ausbildung hätten wie die Schüler reicher Leute.“[45] Dies zielte bereits auf die den Amerikanern besonders wichtig erscheinende Gewährung von Schulgeld- und Lernmittelfreiheit ab.

Hundhammer wollte dagegen unbedingt am tradierten gegliederten Schulsystem mit Volksschule und Gymnasium festhalten und nur einige wenige Versuchsschulen nach US-Muster einführen, wie er am 12. Mai 1947 im Ministerrat betonte. Er begründete seine Haltung allein mit dem Leistungsprinzip. So wies er darauf hin, „daß das Niveau der Schüler bei der bisherigen Mittelschulform besser gehalten werden könne, weil es sich schon von der ersten Klasse an um eine Auslese von Schülern handle“. Auch den Vorschlag der Amerikaner, statt Latein und Griechisch ausschließlich moderne Fremdsprachen zu unterrichten, lehnte er ab, da es der Preisgabe „einer alten, bewährten Kulturtradition“ gleichkäme. Da Hundhammer jedoch bewusst war, dass sein persönlicher Widerstand nicht ausreichen würde, um die Militärregierung zum Einlenken zu bewegen, bat er den Ministerrat um Zustimmung, sein „Erziehungsprogramm dem Landtag zu unterbreiten“.[46] Mit dessen positivem Votum im Rücken, so Hundhammers Kalkül, fiele es den Amerikanern schwerer, seine Pläne zu übergehen. Der Ministerrat akzeptierte den Vorschlag einstimmig.[47]

Der Landtag war sich indes uneins. Während die CSU Kultusminister Hundhammer unterstützte, versuchten FDP und SPD die Kritik der Militärregierung dafür zu nutzen, um eigene schulpolitische Vorstellungen durchzusetzen. Dies zeigte eine Interpellation der FDP, die am 17. Juli 1947 debattiert wurde. Für ihren kulturpolitischen Sprecher Wilhelm Korff erschien das Hundhammer’sche Programm nicht nur als „Plan, alles beim Alten zu lassen“, sondern auch „als ein Festhalten an dem […], was uns ins Unglück geführt hat“.[48] Das Ausscheiden der SPD aus der Regierung (vgl. Kapitel 7.1.5 und 7.2.1) nutzte die CSU sofort, um am 20. September 1947 einen an Hundhammers Vorstellungen orientierten Schulreformplan in den Landtag einzubringen und so die Verhandlungsposition gegenüber der Militärregierung zu verbessern. Diesen Plan diskutierte der Haushaltsausschuss gemeinsam mit den Vorgaben der Militärregierung, dem Hundhammer’schen Erziehungsplan und einem eigenen Gesetzentwurf der SPD-Fraktion. Der SPD-Entwurf enthielt zentrale Forderungen der Militärregierung wie die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit, die Einführung einer differenzierten Einheitsschule und die universitäre Lehrerbildung. Unterstützung dafür erhielt sie vom Bayerischen Lehrer- und Lehrerinnenverein (BLLV). Aufgrund ihrer absoluten Mehrheit blieb der Vorschlag der CSU im Ausschuss jedoch nahezu unverändert. Diesen legte Hundhammer am 30. September 1947 als neuen, parlamentarisch beratenen Schul-

reformplan der Militärregierung mit der Bemerkung vor, dass er sich „an die Bestimmungen und Beschlüsse des Landtags in solchen Fragen gebunden halte und gewillt [sei], die Landtagsbeschlüsse durchzuführen, wenn nicht die Militärregierung etwas anderes befiehlt“.[49]

OMGUS lehnte mit Schreiben vom 1. Dezember 1947 auch diesen neuen Erziehungsplan trotz Rückendeckung durch den Landtag ab und verlangte die Einführung der differenzierten Einheitsschule. OMGB präzisierte die amerikanischen Forderungen am 23. Dezember 1947 und wies Hundhammer an, bis zum 1. Februar 1948 einen Plan vorzulegen, der die US-Positionen beinhalte.[50] Als nach Rückfrage Ministerpräsident Ehards bestätigt wurde, dass die Einführung der universitären Lehrerbildung und der auf einem zweijährigen Pflichtkindergarten und einer sechsjährigen Grundschule aufbauenden Einheitsschule einem Befehl gleichkomme, lenkten Ehard und Hundhammer ein. Sie versuchten aber, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. Deshalb, so Ehard im Ministerrat, hätten sie der großen „Versuchung“ widerstanden, den von der Militärregierung befohlenen Schulreformplan „dem Landtag zuzuleiten, der ihn dann ablehnen“ würde. Ein solcher Plan solle zwar erarbeitet werden, parallel zu ihm jedoch zwei weitere – nämlich erstens ein Plan, „wie man ihn machen würde, wenn man frei verfahren könnte“, und zweitens ein Kompromissvorschlag. Dadurch „ergebe sich auch im Landtag eine bessere Lage. Wenn dieser die Vorlage ablehne, könne er über die Ablehnung hinaus noch einen Gesetzesvorschlag machen.“[51]

Hundhammers Vorlagen wurden im Rahmen der gesamten Schulreformfrage im Haushaltsausschuss beraten. Über diese Beratungen berichtete am 27. Januar 1948 der Ausschussvorsitzende Georg Stang (CSU) im Ältestenrat. Dabei hob er hervor, dass in der Ausschusssitzung die „Anordnungen der Militärregierung […] ausdrücklich als Befehle bezeichnet worden“ seien. Er habe jedoch ebenso „ausdrücklich erklärt, daß nach seiner und seiner Fraktion Meinung der Landtag verfassungsmäßig berechtigt sei, die Frage der Schulreform nach seinem Sinne zu gestalten“. Dieses Recht habe die Militärregierung dem Landtag durch Zustimmung zur Verfassung selbst zugebilligt. In dieselbe Kerbe schlug nun auch Fritz Linnert für die FDP: Man brauche dringend eine „einheitliche Stellungnahme des Landtags zur Frage Verfassung und Militärregierung“ und „müsse klar und deutlich den Standpunkt vertreten, daß die Verfassung angenommen und von der Militärregierung gebilligt ist“. Bis auf den SPD-Fraktionsvorsitzenden Jean Stock teilten alle Mitglieder des Ältestenrats diese Ansicht. Stock wies darauf hin, dass die Meinung der Militärregierung „mit der Auffassung der Minderheit des Landtags überein[stimme]“. Landtagspräsident Horlacher erklärte daraufhin die Debatte über die Schulreform zur Generaldebatte über das Verhältnis Landtag – Militärregierung. Den das Wort ergreifenden Abgeordneten empfahl er dabei, „nicht vom speziellen Thema aus[zu]gehen, sondern vom Prinzip“.[52] Damit war die erste Eskalationsstufe erreicht.

Ende Januar 1948 beschäftigte sich der Landtag an drei Sitzungstagen mit der Schulreform. Dabei stellte Kultusminister Hundhammer zunächst Übereinstimmungen zwischen den Forderungen der Militärregierung und seiner eigenen Position heraus. So sei bereits „in den drei oberen Klassen aller Schulgattungen je ein[ ] selbständige[r] Kurs für Staatsbürgerkunde eingeführt“ worden. Aufgeschlossen zeigte er sich auch gegenüber der Forderung, möglichst Kindern aller Bevölkerungsschichten Zugang zu den weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Er schlug den Bau von Realschulen und Gymnasien auf dem Land vor, sodass „draußen in den sogenannten Provinzstädten ein weitverzweigtes Netz von höheren Schulen“ entsteht – ein Vorhaben, das erst im Rahmen des Schulentwicklungsplans ab Mitte der 1960er-Jahre verwirklicht wurde. In den strittigen Punkten – wie Einführung der differenzierten Einheitsschule, Organisation der Lehrerbildung auf Universi-

tätsniveau oder generelle Gewährung der Schulgeld- und Lernmittelfreiheit – rechtfertigte er seinen Widerstand gegenüber der Militärregierung. Insbesondere die Einheitsschule lehnte er kategorisch ab und berief sich auf die Expertise zahlreicher Zuschriften und Gutachten (etwa von Kardinal Michael von Faulhaber, der Bayerischen Akademie der Wissenschaften oder der Universität München), die die Vorzüge des gegliederten Schulsystems klar belegen sollten. Das größte Gewicht maß er der Stellungnahme von 13 aus Deutschland stammenden und in die USA emigrierten Professoren der University of Chicago bei, die sich im Auftrag der US-Regierung gutachtlich zu den Plänen der Militärregierung für eine Schulreform in Deutschland äußerten. Sie sprachen sich strikt dagegen aus, das Highschool-System nach Deutschland zu verpflanzen. Die Frage der Wahl des passenden Schulsystems sollte ihrer Meinung nach den deutschen Behörden überlassen bleiben. Hundhammers größter Trumpf aber war das Geld. Die von der Militärregierung geforderte Schulreform hätte, so rechnete er dem Landtag vor, jährlich zwischen 50 und 70 Millionen RM gekostet. Dies lehnte die CSU als unfinanzierbar ab.[53]

Die Aussprache drehte sich um zwei Problemkreise: Wie stand der Landtag zu den inhaltlichen Forderungen der Militärregierung und wie zu dem von ihr gewählten Vorgehen, diese durchzusetzen? In der ersten Frage zeigte sich, dass alle Fraktionen den amerikanischen Anstoß zur Demokratisierung des Schulwesens begrüßten. Ebenso einig waren sich die Abgeordneten in der Einschätzung, dass die Frage der Organisation des Schulwesens „eine innerbayerische Angelegenheit“ und die Regelung derselben „Pflicht und Recht der bayerischen Volksvertretung“ sei (Georg Meixner, CSU). Darüber hinaus wurde klar, dass das kompromisslose Vorgehen der Militärregierung insbesondere CSU-Fraktion und Regierung zusammengeschweißt hatte. SPD und FDP begrüßten dagegen die Forderung der Militärregierung nach Einführung der Lernmittelfreiheit, der universitären Lehrerbildung und der differenzierten Einheitsschule ausdrücklich als bestmöglichen Weg zur demokratischen Erziehung und als „eine Sache, die deutschen Köpfen entsprungen und auf urdeutschem Boden entstanden und erwachsen ist“. Die Vorbehalte der CSU brandmarkten sie als erzkonservative Ansichten von „Besitz- und Bildungsbürger[n]“ (Claus Pittroff, SPD). Als Ausgleich für die entstehenden Mehrausgaben schlugen Korff und Pittroff die Einführung einer Art Reichenkulturabgabe vor. Im Hinblick auf die zweite Frage hielt es Meixner generell für unmöglich, „einem derartigen auf einem Befehl der amerikanischen Militärregierung aufgebauten Schulreformplan des Kultusministeriums unsere Zustimmung zu geben“. Sofern die Militärregierung nicht einlenken würde, sollte sie die Schulreform als eigenes Gesetz in eigener Verantwortung erlassen. Dies stieß bei der Opposition auf scharfe Kritik. Korff forderte stattdessen eine andere Form des politischen Verantwortungsbewusstseins der Regierungsmitglieder und damit indirekt Hundhammers Rücktritt: „Wenn ein Kultusminister einsieht, dies und das ist mit meinem Gewissen nicht zu vereinbaren, dann darf er nicht sagen: Hier stehe ich, ich kann auch anders. Dann soll er sagen: Bis hierher kann ich gehen, weiter gehe ich nicht, unter gar keinen Umständen, ich ziehe die Konsequenzen; das, was Sie vorhaben, müssen Sie mit einem anderen machen!“[54] Nach eingehender Debatte beschloss der Landtag auf Antrag der CSU und bei Stimmenthaltung der Opposition, die Staatsregierung mit erneuten Verhandlungen mit der Militärregierung zu beauftragen. Diese sollten das Ziel haben, „im Rahmen der notwendigen demokratischen Erziehungsreform die Kulturtraditionen des humanistischen Gymnasiums und unseres höheren Schulwesens aufrechtzuerhalten“.[55]

Der Militärregierung legte Hundhammer am 31. Januar 1948 einen Schulreformplan vor, der alle Forderungen der Amerikaner berücksichtigte und das gesamte bayerische Schulwesen nach US-Vorgaben umgestaltete. Ministerpräsident Ehard verwies in einem Begleitschreiben auf die grund-

sätzlich gegenteilige Ansicht seiner Regierung. Zur Begründung führte er die zu beachtenden Verträge mit den Kirchen, das autonome Beschlussrecht des Landtags als gewählter Volksvertretung sowie die durch eine derartige Reform entstehende enorme finanzielle Belastung des Staatshaushalts an. Ein daraufhin zustande gekommenes Gespräch Hundhammers mit Clays Erziehungsberatern brachte nur einen weiteren Affront, der den ein Jahr zuvor von OMGB aufgestellten Richtlinien der absoluten Vorrangstellung des Landtags gegenüber der Regierung (vgl. Kapitel 5.2) widersprach: Sie empfahlen dem Kultusminister, die Schulreform auf dem Verordnungsweg durchzusetzen, um ein ablehnendes Votum des Landtags zu umgehen. Dies lehnte Hundhammer mit Verweis auf die verfassungsrechtlich zu beachtenden Rechte der Volksvertretung ab.[56]

Nun reagierte OMGB auf Weisung von OMGUS mit strikten Befehlen. Bis zum 1. Mai 1948 war die erste Lehrerbildungsanstalt auf Universitätsniveau zu errichten, bis zum 1. September 1948 mussten Schulgeld-, Lehr- und Lernmittelfreiheit per Gesetz gewährt werden. Hundhammer lavierte daraufhin zwischen einer Position des Widerstands und des Nachgebens. Kompromissbereit zeigte er sich bei den Lehrerbildungsanstalten, die ab dem Schuljahr 1948/49 in höhere Schulen verwandelt und damit dem geforderten Universitätsniveau zumindest formal angenähert wurden.[57] Die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit akzeptierte er ebenfalls. Im Ministerrat sprach sich auch Ministerpräsident Ehard für die Vorlage entsprechender Gesetzentwürfe aus, da die Militärregierung ihnen einen so hohen Stellenwert einräume, dass Widerstand zwecklos sei. Der Hinweis des Finanzministers auf die Haushaltsdeckungslücke von einer halben Milliarde RM wurde vor diesem Hintergrund übergangen.[58] Gleichzeitig spielte Hundhammer jedoch auf Zeit. Die Gesetzentwürfe zur Schulgeldfreiheit und zur Lehr- und Lernmittelfreiheit gelangten nicht wie gefordert am 1. Mai, sondern erst am 22. Mai 1947 in den Landtag, der sie zur Beratung an den Haushaltsausschuss überwies. Dieser trat erst am 14. Juli 1948 in die Behandlung ein – zu einem Zeitpunkt also, da die Währungsreform vom 20. Juni 1948 bereits vollzogen war. Angesichts der von diesem Schritt extrem negativ beeinflussten Haushaltslage (vgl. Kapitel 11.3.1) entschied sich der Ausschuss für eine Zurückstellung der Gesetzentwürfe bis zum 1. Oktober 1948. Der Haushaltsausschuss erreichte also, was dem Finanzminister im Kabinett zuvor nicht gelungen war.[59]

Für OMGB-Landesdirektor van Wagoner war das zu viel. Er übermittelte Ministerpräsident Ehard am 4. August 1948 einen noch am selben Tag in Kraft tretenden Befehl, wonach die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit zum 1. September 1948 eingeführt werden musste. Parallel dazu griff van Wagoner zu einem drastischen Machtmittel: Er ließ alle käuflich erwerbbaren Schulbücher und sonstigen Lernmittel konfiszieren, um sie gegebenenfalls in Eigenregie an die Schüler verteilen lassen zu können. Für Ministerpräsident Ehard war dieses Vorgehen eine der schlimmsten persönlichen Beleidigungen, die er jemals hinnehmen musste. Er bekam einen regelrechten Wutanfall und war minutenlang nicht mehr zu beruhigen. Es empörte ihn, dass die Amerikaner ihm – als demokratisch gewähltem Regierungschef – derartige Befehle erteilten. Einen Vertreter der Militärregierung schrie er in der Staatskanzlei an: „Sind die Amerikaner verrückt […,] mir einen so groben Befehl zu schicken. Wollen sie die Demokratie vollständig zerschlagen? […] Ich lehne in Zukunft die Zusammenarbeit und den gesellschaftlichen Verkehr mit solchen Leuten ab. Sie behandeln uns wie ein rückständiges Kolonialvolk. Dieser Befehl wird die ernstesten politischen Konsequenzen haben und Sie können sicher sein, daß ich vor dem Landtag sprechen und aus meinem Unwillen kein Hehl machen werde. […] Ich kann an die Amerikaner und ihre guten Absichten nicht mehr glauben.“[60]

Die Situation drohte vollends zu eskalieren, als Kultusminister Hundhammer ein Rechtsgutachten in Auftrag gab, das im Vorgehen der Militärregierung einen Verstoß gegen die Haager Landkriegsordnung von 1907 erkannte.[61] Anschließend war van Wagoner darum bemüht, die Wogen zu glätten. Bei einem klärenden Gespräch wies er Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) am 8. August 1948 darauf hin, dass sein Befehl nicht Ehard, sondern „vielmehr dem Landtag" gegolten habe. „Da er aber diesem gegenüber kein Anordnungsrecht habe, habe er sich an den Ministerpräsidenten wenden müssen."[62] Schließlich kam es auf höchster Ebene zu einem Ausgleich zwischen General Clay und Ministerpräsident Ehard, die sich darauf einigten, dass die Kosten für die Schulgeld-, Lehr- und Lernmittelfreiheit für das Schuljahr 1948/49 zu 50 Prozent, für 1949/50 zu 75 Prozent und erst 1950/51 zu 100 Prozent durch den bayerischen Staat übernommen werden sollten. Ehard sagte dafür die Deckung durch den Landtag zu (vgl. Kapitel 11.3.1).[63]

Der Ministerpräsident hatte jedoch die Rechnung ohne die Haushälter im Landtag gemacht. Der Haushaltsausschuss lehnte den Gesetzentwurf angesichts damit verbundener einseitiger Belastungen der Gemeinden ab. Dadurch wurde die Regierung „in eine sehr unangenehme Situation gebracht", wie Ehard enttäuscht feststellte. Nun drohe die Durchsetzung der Schulgeld- und Lernmittelfreiheit durch Befehl der Militärregierung. Das Kabinett verständigte sich deshalb darauf, unter allen Umständen zu versuchen, „in der Plenarsitzung des Landtags eine Annahme des Gesetzentwurfs durch alle Parteien zu erreichen".[64] Dies gelang nur teilweise. Zwar wurden die Gesetze über die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit am 15. Dezember 1948 verabschiedet – jedoch längst nicht einstimmig, sondern mit 81 Ja- gegen 46 Neinstimmen bei zehn Enthaltungen.[65] Die Mehrheit der SPD-Fraktion lehnte den Gesetzentwurf über die Schulgeldfreiheit ab, „weil der Staat dadurch finanzielle Verpflichtungen übernimmt, die nach dem Befehl der Militärregierung nicht verlangt sind".[66] Dies betraf vor allem Zuschüsse an Privatschulen, sofern diesen durch den Wegfall des Schulgelds Einnahmeausfälle entstanden. Nach der Zustimmung des Senats wurden die Gesetze am 5. März 1949 bekanntgemacht.[67]

Vor dem Hintergrund der sich immer deutlicher abzeichnenden Vereinigung der drei westlichen Besatzungszonen und der damit bevorstehenden Umwandlung der Militärregierung in eine Zivilverwaltung kam es 1948/49 bei OMGUS zu einem Paradigmenwechsel auch in der Beurteilung der Erziehungsfragen und des Schulsystems. Der neue Leiter der Education and Cultural Relations Division von OMGUS, Alonzo G. Grace, setzte statt auf Befehle nun auf Überzeugungsarbeit. Die vollständige Übertragung des amerikanischen Schulsystems auf Bayern war vom Tisch. Als Zeichen der neuen Kooperationsbereitschaft erarbeitete eine gemeinsame Kommission von Militär- und Staatsregierung Vorschläge für eine Schulreform, die im Landkreis Weilheim ab 1949/50 getestet werden sollten. Demnach sollte die Volksschule von acht auf neun Jahrgangsstufen erweitert, eine die Lehrzeit begleitende Berufsschule sowie die vierklassige Realschule (staatliche Mittelschule) mit Übertrittsmöglichkeit in dreiklassige Fachoberschulen oder die Gymnasien eingeführt werden.[68]

Während das Gesetz zur Reform der Lehrerbildung 1950 im Ministerrat steckenblieb, entbrannte inner- und außerhalb des Landtags ein heftiger Streit um den Entwurf eines Gesetzes zur Organisation der Volksschulen, der am 13. November 1948 im Ministerrat beschlossen worden war. Die Militärregierung forderte von Ministerpräsident Ehard, das Gesetz von der Tagesordnung des Landtags abzusetzen, um es selbst eingehender prüfen zu können. Um „keine Verstimmung" zu schaffen, billigte der Ältestenrat des Landtags die Absetzung und verzichtete dabei auf jede Begründung.[69] Er dürfte jedoch kaum damit gerechnet haben, dass die Prüfung der Amerikaner elf Monate

währen sollte. Am 4. Februar 1950 ließ Charles D. Winning, Abteilungsleiter beim United States High Commissioner for Germany (HICOG), die Katze aus dem Sack. Er übte bei einer gemeinsamen Sitzung von Kulturpolitischem Ausschuss und Verfassungsausschuss des Landtags „scharfe Kritik an dem Schulorganisationsgesetz".[70] Am schwersten wog ein angeblicher Verstoß gegen das Selbstverwaltungsprinzip der Gemeinden, die gleichberechtigt zum Staat Schulen unterhalten können sollten. Außerdem kritisierte HICOG den Fortbestand der Konfessionsschulen. Dieser Kritik schlossen sich SPD und FDP bereitwillig im Landtag an. Sie hielten den Gesetzentwurf für verfassungswidrig, da er die in Art. 83 BV garantierte Dezentralisierung des Schulwesens gefährde. Außerdem erachteten sie es als inakzeptabel, dass der Entwurf die Konfessionsschule zuungunsten der Gemeinschaftsschule zur Regel machte.[71]

Winnings „Kampfrede" schlug im Ordinariat des Erzbistums München und Freising „wie eine Bombe" ein.[72] Aus Angst vor dem Verlust der Konfessionsschule organisierte Kardinal Fauhaber einen regelrechten Proteststurm und schaltete den Vatikan ein. Als Urheber von Winnings Vorstoß vermutete er „die Feinde von Staatsminister Hundhammer und die Feinde der Kirche, vielleicht auch einige liberale Lehrer des Landes, [die] sich verschworen haben".[73] Hundhammer bedankte sich postwendend: „Die klare und eindeutige Stellungnahme der bayerischen Bischöfe kann nicht ohne Wirkung auf die entscheidenden Stellen der Besatzungsbehörden bleiben, dies umsomehr, als dieselbe auch von der protestantischen Seite her geteilt und unterstützt wird."[74] Und tatsächlich lenkte McCloy angesichts des für die Amerikaner unvermutet heftigen Protests ein. In einem Schreiben an Faulhaber stellte er am 20. März 1950 klar, „that we have not the slightest thought of seeking to destroy the confessional schools, nor in any way to undermine their influence. Nor are we in any way attacking the Concordat with the Vatican nor the Bavarian Constitution."[75]

Damit war der Bestand der Konfessionsschulen gesichert, denn weitere restriktive Versuche unternahm HICOG nicht mehr. McCloy entließ sogar den in dieser Frage besonders unnachgiebig gegenüber der bayerischen Seite auftretenden Landeskommissar Clarence M. Bolds und ersetzte ihn gezielt durch den „very prominent Catholic layman" George N. Shuster.[76] Gleichzeitig bestätigte McCloy in einer Besprechung mit Kardinal Faulhaber am 19. April 1950 die Aussagen seines Briefes vom 20. März 1950: „Die Amerikanische Besatzungsregierung denkt nicht daran, die Bekenntnisschule in Bayern zu unterdrücken."[77] Am 5. Juli 1950 verabschiedete der Landtag mit der Mehrheit der CSU-Stimmen das Schulorganisationsgesetz.[78] Eine von FDP und SPD dagegen erhobene Verfassungsklage scheiterte am 21. Dezember 1951 vor dem Verfassungsgerichtshof. Das gegliederte Schulsystem wurde durch die neue staatliche Mittelschule (Realschule) ergänzt. Kultusminister Hundhammer hatte in enger Anlehnung an die katholische Kirche und insbesondere an Kardinal Faulhaber einen Prestigeerfolg errungen. Die Lehrerbildungsreform blieb dagegen ein Torso (vgl. Kapitel 13.4.6).[79]

10.1.4 Protest gegen Eingriffe der Militärregierung in das Strafverfahren gegen Alfred Loritz

Den absoluten Höhepunkt in den Auseinandersetzungen zwischen Staatsregierung und Landtag auf der einen und Militärregierung auf der anderen Seite stellte der Eingriff der Militärregierung in das laufende Strafverfahren gegen Alfred Loritz 1949 dar. Der frühere WAV-Vorsitzende hatte behauptet, 1947 während seiner Haft im Gefängnis München-Stadelheim (vgl. Kapitel 7.1.4) von Strafvollzugsbeamten beinahe ermordet worden zu sein. Loritz hatte Zustände angeprangert, die

ihn an die NS-Diktatur erinnerten. Aufgrund dieses NS-Vergleichs hob der Landtag am 16. März 1949 zum zweiten Mal nach 1947 Loritz' Immunität auf. Anfang Juni 1949 leitete die Staatsanwaltschaft beim Landgericht München I ein Strafverfahren gegen ihn ein. Der Vorsitzende Richter der Dritten (politischen) Strafkammer ordnete den Prozessbeginn für den 26. Juli 1949 an. Loritz, der sich bereits voll im Bundestagswahlkampf befand, versuchte über seinen Anwalt eine Verschiebung der Verhandlung zu erreichen. Als dies abgelehnt wurde, legte er am 20. Juli 1949 mit Verweis auf die zu befürchtende Behinderung im demokratischen Wettbewerb Beschwerde bei der Militärregierung ein. Die Amerikaner erkannten in dem Gerichtsverfahren tatsächlich eine Benachteiligung einer politischen Partei im Wahlkampf und setzten bei der Generalstaatsanwaltschaft eine Verschiebung des Hauptverhandlungstermins auf die Zeit nach dem 15. August 1949 durch. Am 22. Juli 1949 revidierte die Generalstaatsanwaltschaft ihre Entscheidung jedoch wieder und kehrte zum ursprünglichen Datum zurück. Der Grund dafür lag im persönlichen Eingreifen von Justizminister Josef Müller (CSU), der die Terminverschiebung widerrufen hatte. Wie Hans Woller herausgearbeitet hat, dürfte Müller ein persönliches Interesse daran gehabt haben, das Verfahren gegen Loritz ohne Verzögerung durchzuführen. Loritz hatte mit Anschuldigungen, Müller habe sich während der NS-Diktatur in einem Arisierungsfall bereichert, dazu beigetragen, dass dieser als Ministerpräsidentenkandidat 1946 gescheitert war (vgl. Kapitel 7.1.1 und 7.1.2). Nun zog er im Bundestagswahlkampf durch die Lande und versuchte mit Angriffen auf die bayerische Justiz zu punkten. Auch Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) konnte es nur gelegen kommen, wenn Loritz daran gehindert würde, auf Kosten seiner Regierung Stimmung zu machen, schließlich trug Ehard seit Ende Mai 1949 als CSU-Vorsitzender die Verantwortung für das Abschneiden seiner Partei bei der als eminent wichtig eingeschätzten ersten Bundestagswahl. Ein gutes Ergebnis wurde aus CSU-Sicht bereits durch die BP massiv gefährdet, weitere Konkurrenz sollte unbedingt vermieden werden. Nachdem Müller die Verschiebung des Prozessauftakts rückgängig gemacht hatte, forderte die Militärregierung die Prozessakten an, um die Beschwerde von Loritz zu prüfen. Müller, der dies nicht verhindern konnte, teilte Ministerpräsident Ehard und der Militärregierung am 25. Juli 1949 mit, dass der Prozess notfalls auch ohne die Akten eröffnet würde. Er verglich das Vorgehen der Militärregierung mit Methoden des NS-Regimes. Der Aufbau einer demokratischen Justizverwaltung werde dadurch schwer geschädigt. Sollten, so Müller, die Akten nicht pünktlich zum Prozessbeginn zurück sein, werde er als Justizminister zurücktreten. Dies kündigte er auch in einem Telefongespräch gegenüber Landeskommissar Clarence M. Bolds an und verbat sich jede weitere Einmischung der Militärregierung. Damit war eine rote Linie überschritten – der Fall Loritz geriet zum Kräftemessen zwischen Staats- und Militärregierung, in das auch der Landtag hineingezogen wurde. Den nächsten Zug auf dem politischen Schachbrett setzte Bolds, der das Verfahren gegen Loritz suspendierte, um eine mögliche Rechtsbeugung zu verhindern. Gleichzeitig ließ er eine Erklärung verbreiten, in der die Militärregierung den Vorwurf, Loritz unrechtmäßig zu schützen, strikt zurückwies. Justizminister Müller reichte daraufhin seinen Rücktritt bei Ministerpräsident Ehard ein.[80]

Nun war Ehard an der Reihe. In der Auseinandersetzung mit der übermächtigen Militärregierung musste er rasch Verbündete finden. Dafür kam nur der Landtag als Vertretung des bayerischen Volkes und als größtmögliches Forum der Öffentlichkeit in Frage. Am 26. Juli 1949 stellten Ehard und Müller ihre Sicht der Dinge zunächst in der CSU-Fraktion und dann im Ältestenrat dar. Vor der Fraktion erklärte Müller markig: „Wir müssen danach trachten, dass nicht jeder Amerikaner in Sachen des Rechts dazwischen regieren kann. Es handelt sich darum, haben wir einen Rechtsstaat oder sind wir Marionetten der Demokratie."[81] Im Ältestenrat konstatierte Ehard: „Ich weiß, daß

bei der Militärregierung in der Tegernseerlandstraße Herren sitzen, die ihre Hand schützend über Loritz halten. Ich weiß, daß er dort ein- und ausgeht und daß seine Angaben und Beschwerden dort auf jeden Fall mit größter Sorgfalt angehört werden." Bei Loritz' Verhaftung 1947 seien Devisen in großer Menge bei ihm gefunden worden. Für derartige Devisenvergehen sei ausschließlich die Militärregierung zuständig. Diese habe aber „erklärt, sie habe kein Interesse daran, die Sache weiter zu verfolgen". Das war ein schwerer Vorwurf. Justizminister Müller verschärfte ihn noch, indem er feststellte, dass die Einflussnahme der Militärregierung auf Gerichtsverhandlungen an der Tagesordnung sei. „In einer Demokratie", so Müller, müsse es aber „die Möglichkeit geben, daß eine Stelle von politischen Strömungen vollkommen unabhängig ist. Diese Stelle ist der Richter." Landtagspräsident Horlacher erklärte, dass der Landtag „das Vorgehen der Militärregierung aufs schärfste ablehnen [müsse], weil dieses Vorgehen gleichzeitig einen Eingriff in die von der Militärregierung selbst genehmigten verfassungsmäßigen Rechte" und außerdem einen „Eingriff in die Rechtspflege" darstelle. Hoegner, der im Verhalten der Militärregierung ein „Attentat gegen den Landtag und die Rechtspflege" sah, forderte als ultimative Konsequenzen gar den Rücktritt der gesamten Regierung und eine Erklärung des Landtags, dass er „seine Arbeit auf diesen unerhörten Eingriff hin einstellt". Demgegenüber empfahl Ehard, der kein Interesse daran haben konnte, selbst zurückzutreten, einen dritten Weg. Zunächst sollte das weitere Verfahren „zwischen Landtag und Regierung einerseits und der Militärregierung andererseits" abgeklärt werden. „Bis dahin könnte der Landtag seine Verhandlungen unterbrechen, da es keinen Zweck hat, Demokratie zu spielen, solange die Militärregierung sagt, das und jenes dürft ihr nicht tun." Erreiche man auf diesem Weg keine Lösung, könne man „weitere Konsequenzen ziehen". Der Ältestenrat fasste nach kontroverser Diskussion tatsächlich den Beschluss, die Landtagsarbeit einzustellen: „Der Bayerische Landtag sieht sich angesichts der einseitigen Stellungnahme der Militärregierung für den Angeklagten Loritz außerstande, seine Tätigkeit weiterzuführen. Er unterbricht seine Verhandlungen, um seinem einmütigen Willen zum Schutz der Unabhängigkeit der Rechtspflege und der Demokratie Ausdruck zu verleihen. Das Präsidium des Landtags und die Staatsregierung werden beauftragt, den Standpunkt des Landtags und der Staatsregierung gegenüber der Besatzungsmacht mit allem Nachdruck zu vertreten."[82] Noch am gleichen Tag informierte Ministerpräsident Ehard das Landtagsplenum vom Vorgehen der Militärregierung und verlas das Protestschreiben Justizminister Müllers. Ehard erklärte, dass „der Standpunkt des Justizministers richtig" sei und von ihm gedeckt werde. Er werde den Rücktritt Müllers deshalb nicht annehmen. Den Landtag bat er um Billigung seiner Entscheidung. Bei drei Stimmenthaltungen bestätigte der Landtag Ehards Entschluss, den Justizminister im Amt zu halten. Unter lebhaftem Beifall von allen Seiten verlas Landtagspräsident Horlacher daraufhin den Beschluss des Ältestenrats, mit dem der Landtag in den Ausstand trat.[83]

Die Militärregierung antwortete über die Medien. Am 27. Juli 1949 informierte Bolds in einer Pressekonferenz über ernstzunehmende Hinweise auf Amtsmissbrauch durch Justizminister Müller. Da eine regelrechte „Prostitution des Rechts" zu befürchten gewesen sei, habe er eingreifen müssen.[84] So in die Defensive geraten, reagierte Ehard eisig. In einem Brief an Landeskommissar van Wagoner verlangte er Auskunft, auf welche angeblich „glaubwürdige[n] Informationen" sich die Militärregierung bei ihren schweren Vorwürfen stütze. Ehard sprach von einem „Wunsch um Aufklärung", der „auf einem demokratischen Recht" beruhe, „das wohl auch die Staatsregierung für sich in Anspruch nehmen darf. Die Staatsregierung wäre sonst auch gar nicht in der Lage, dem Parlament den schuldigen Bericht zu erstatten."[85] Darüber hinaus verhängte die Staatskanzlei gegen die Militärregierung einen gesellschaftlichen Boykott: Als Leo M. Goodman, Chief German

Courts Branch, Legal Division, OMGB, „zu einem Gartenfest […] mit Zickleinessen, Ballett und Tanz“ einlud, setzte Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) durch, „daß kein Regierungsmitglied an dieser Party teilnimmt“.[86]

Am Nachmittag des 28. Juli 1949 startete Ehard zu einer konzertierten Aktion mit Landtagspräsident Horlacher. Um 16 Uhr 15 wurden sie gemeinsam bei Bolds vorstellig. In einem Spitzengespräch diskutierten sie kontrovers über die verfahrene Situation. Die Fronten waren so verhärtet, dass am folgenden Tag ein weiteres Treffen nötig war. Nun informierte die Militärregierung über das Prüfergebnis zur Beschwerde von Loritz. Ehard und Horlacher mussten sich anhören, „daß im prozessualen Verfahren einige Mängel und Nachlässigkeiten aufgetreten seien, die einen klaren Verstoß gegen die dem Angeklagten in der Strafprozeßordnung eingeräumten Rechte bedeuteten“.[87] Die Militärregierung überstellte die Akten wieder an das Landgericht München I. Die Rücknahme der Suspendierung des Verfahrens sollte jedoch erst dann erfolgen, wenn „den Erfordernissen der deutschen Strafprozeßordnung und eines ordnungsmäßigen Gerichtsverfahrens Rechnung getragen“ sei. Bolds ließ keinen Zweifel daran, dass sich die Militärregierung noch in größtmöglicher Zurückhaltung übe, da sie nur im „Falle Loritz Kritik geübt“ habe: „Sollte die Bayerische Staatsregierung es wünschen, wird die Militärregierung ihrem Ersuchen nachkommen und andere bestimmte Fälle anführen, in welchen unzulässige Maßnahmen getroffen wurden […].“[88] Schallender konnte die Ohrfeige für die bayerische Justizpflege kaum ausfallen. Die Dritte Strafkammer nahm den Fall Loritz am 9. August 1949 wieder auf und arbeitete den Mängelkatalog Punkt für Punkt ab. Daraufhin nahm OMGB die Suspendierung des Verfahrens gegen Loritz am 17. August 1949, also drei Tage nach der Bundestagswahl, zurück.[89]

Da die Auseinandersetzung mit der Militärregierung damit beendet war, bestand auch für den Landtag kein Grund mehr zu streiken. Am 25. August 1949 kam der Ältestenrat zusammen, um die nächste Plenarsitzung vorzubereiten. Präsident Horlacher machte klar, dass die Staatsregierung eine Erklärung abgeben müsse: „Der Landtag müsse einen Grund haben, seine ordentliche Tagung wieder aufzunehmen; denn es dürfe in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck erweckt werden, als ob der Landtag in dem Konflikt mit der Militärregierung der Unterlegene wäre.“[90] Ministerpräsident Ehard stellte es am nächsten Tag vor dem Landtag als großen Erfolg dar, dass die Militärregierung die „angeordnete Aussetzung und Beschränkung des Verfahrens [gegen Loritz] widerrufen“ habe. Die Militärregierung habe „mit diesem Widerruf […] indirekt auch anerkannt, daß schon das Verfahren bei der ersten Fristsetzung den gesetzlichen Vorschriften entsprochen hat“. Die klaren Anweisungen der Amerikaner, als Bedingung für die Aufhebung der Suspendierung Verstöße gegen die Strafprozessordnung rückgängig zu machen, erwähnte Ehard nicht. Vielmehr erklärte er „die Spannung, die durch das Eingreifen der Militärregierung entstanden ist, [für] erledigt“. Auf Vorschlag Horlachers stimmte der Landtag anschließend dafür, „die regulären Beratungen wieder aufzunehmen“.[91] Die Militärregierung hatte sich klar durchgesetzt, ja mehr noch, sie hatte „der Staatsregierung ein letztes Mal vor dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts ihre Grenzen aufgezeigt und ein demokratisches Exempel statuiert“.[92] Davon profitierte vor allem Loritz, der sich im Wahlkampf nicht vor Gericht hatte verantworten müssen und mit einem Bundestagsmandat „belohnt“ wurde. Dass Justizminister Müller im Zweifelsfall dazu bereit war, trotz seines öffentlichen Bekenntnisses zur Unabhängigkeit der Rechtspflege auf diese sehr wohl persönlichen Einfluss zu nehmen, zeigte wenig später sein Vorgehen in der Affäre um den Präsidenten des Landesentschädigungsamts, Philipp Auerbach (vgl. Kapitel 7.3.2).

10.2 Gemeinsame „Außenpolitik“ von Regierung und Landtag

10.2.1 Erfolgloses Werben um die Rückgewinnung der Pfalz 1948–1956

Die Pfalz hatte seit 1816 zu Bayern gehört. Zuvor hatten die Wittelsbacher seit 1214 jahrhundertelang die Pfalzgrafschaft bei Rhein und mit ihr die politisch so bedeutsame Kurwürde, also das Recht auf Teilnahme an der Wahl des Königs im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, inne gehabt. Die so entstandenen tiefen Bindungen hatten bereits durch die Nivellierung der Länderkonturen unter der Herrschaft der Nationalsozialisten erste Risse erhalten. Die Trennung erfolgte jedoch erst 1945 durch die Zuteilung der Pfalz zur französischen Besatzungszone. 1947 wurde sie zum Bestandteil des neu gegründeten Landes Rheinland-Pfalz. Für Bayern stellte der erzwungene Verzicht einen herben Verlust dar – in wirtschaftlicher, aber auch in politischer Hinsicht. Zwar war die linksrheinische Pfalz nur etwa halb so groß wie Niederbayern, an Einwohnern wurde sie Anfang der 1930er-Jahre (932000) jedoch nur von Oberbayern übertroffen. Zudem verfügte sie über eine gesunde Wirtschaftsstruktur mit zahlreichen mittelständischen Unternehmen sowie chemischer Großindustrie.[93] Pläne zur Rückgewinnung der Pfalz wurden in der Folgezeit immer wieder geschmiedet – und zwar sowohl von der Regierung als auch vom Landtag.[94]

Die Sorge um die Pfalz setzte bereits 1945/46 ein, als sich die Staatsregierung dazu entschloss, trotz Verbots der US-Militärregierung Lebensmittel in die Pfalz zu schicken. Unterstützt wurde sie dabei durch den Erzbischof von München und Freising Kardinal Michael von Faulhaber, der von 1911 bis 1917 Bischof von Speyer gewesen war und sich der Pfalz deshalb besonders verpflichtet fühlte. Nach der Gründung des Landes Rheinland-Pfalz sollten sich die Bemühungen um die Wiedergewinnung der Pfalz zu einem „offiziellen bayerischen Irredentismus“ steigern.[95] Doch das geschah in einer allmählichen Entwicklung und zunächst mit Rücksichtnahme auf die strikte Ablehnung direkter Angriffe auf die französische Besatzungsmacht durch die US-Militärregierung. Erst als in den Frankfurter Dokumenten die Möglichkeit eröffnet wurde, Vorschläge für eventuell vorzunehmende Korrekturen an den Ländergrenzen in einem künftigen Weststaat vorzulegen, „war ein Anknüpfungspunkt gegeben, die bayerischen Ansprüche auf die Pfalz öffentlich zu formulieren“.[96]

Da für Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) bei den nun stattfindenden Konferenzen der Regierungschefs die Durchsetzung einer föderalistischen Verfassung absoluten Vorrang vor der Frage der Korrektur der Ländergrenzen hatte, ließ er diese Chance zunächst verstreichen. Erst vier Wochen später startete Ehard eine PR-Kampagne zur Rückgewinnung der Pfalz. Am 30. Juli 1948 nutzte er den Landtag als große Bühne, um die historische Verbundenheit der Pfalz mit Bayern herauszustreichen: „Heute“, so der Regierungschef, „gehört die Pfalz staatsrechtlich zu einem anderen deutschen Land, aber im Herzen der Bayern hat sie Heimatrecht behalten.“ Er schloss seine Rede mit großer Geste: „Porta patet, cor magis. Weit offen steht unsere Tür, noch weiter unser Herz!“ Die Rückkehr der Pfalz, so die Botschaft, sei jederzeit möglich und willkommen. Das Sitzungsprotokoll vermerkt dazu lang anhaltenden, lebhaften Beifall von allen Seiten des Hauses.[97]

Noch attraktiver erschien die Rückgewinnung der Pfalz, als sich mit der Gründung der Bundesrepublik 1949 das Entscheidungszentrum im Bund nach Westen an den Rhein verlagerte. Die Pfalz gewann damit für das „binnenländisch isoliert[e] und in den Schmollwinkel getriebene“ Bayern auch polit-strategisch an Bedeutung.[98] In der Staatskanzlei sah man es als „beträchtliche[n] Vorteil“ an, wenn Bayern „durch den Besitz der Pfalz näher an das politische Gravitationszentrum Deutsch-

lands herangerückt würde".[99] Noch blieb das offizielle Werben zwar moderat, im Hintergrund aber wurden Vorbereitungen für eine Intensivierung getroffen und es kam zum Schulterschluss zwischen Regierung und Landtag: Während die Regierung in allen Ministerien Pfalzreferenten bestellte, richtete der Landtag am 10. März 1950 einen Ausschuss für Pfalzfragen ein.[100] Welches Gewicht der Landtag diesem Ausschuss beimaß, zeigt die Tatsache, dass er als großer 28er-Ausschuss angelegt war, dem auch alle Mitglieder des Ältestenrats angehörten.[101] Bis 1959 führte der Ausschuss jährlich mit viel publizistischem Aufwand betriebene Pfalzfahrten durch, an denen auch Mitglieder des Senats teilnahmen. Am 21. März 1950 wurde im Rahmen einer festlichen Sitzung im Plenarsaal des Landtags der „Bund der Pfalzfreunde in Bayern" gegründet. Die Festansprache hielt Ministerpräsident Ehard. Den Vorsitz übernahm Landtagspräsident Georg Stang (CSU) und nach ihm alle weiteren Landtagspräsidenten. Dieser Bund richtete Patenschaften mit pfälzischen Weinorten ein und sorgte dafür, dass in den 1950er-Jahren Tausende pfälzische Jugendliche ihre Ferien in Bayern verbrachten.[102]

Auch optisch sollte die Pfalz im Landtag vertreten sein. Deshalb enthielt der nach Verabschiedung des „Gesetzes über das Wappen des Freistaates Bayern" am 5. Juni 1950 von Hermann Kaspar für den Plenarsaal gefertigte repräsentative Wandteppich neben den Wappen der sieben bayerischen Bezirkshauptstädte auch das der früheren bayerischen Bezirkshauptstadt Speyer. Kaspar, der bereits in der NS-Zeit erfolgreich als Künstler gewirkt hatte, verdeutlichte damit den nicht aufgegebenen Anspruch Bayerns auf die Pfalz.[103] Der mächtige Wandteppich wurde an der Stirnseite des Plenarsaals unmittelbar hinter dem Präsidium angebracht und war fortan sowohl für die Abgeordneten als auch für das Publikum in den Vollversammlungen des Landtags deutlich sichtbar.[104] Eine andere PR-Aktion zielte ebenfalls auf die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls zwischen Bayern und der Pfalz. Das Bayerische Hauptstaatsarchiv veranstaltete im Juli 1950 im Steinernen Saal, also unmittelbar vor dem Plenarsaal im Maximilianeum, eine Ausstellung mit pfälzisch-bayerischen Dokumenten aus der gemeinsamen Geschichte. Wie groß die Bedeutung war, die dieser Präsentation beigemessen wurde, zeigt, dass sie mit einer eigenen Vollsitzung des Landtags feierlich eröffnet wurde.[105]

„Ziel all dessen war es, in der Pfalz eine für Bayern günstige Grundstimmung bis zum Zeitpunkt eines Volksbegehrens nach Art. 29 GG zu schaffen."[106] Dieser von den Alliierten bis 1955 allerdings suspendierte Artikel ermöglichte nämlich Änderungen an den Ländergrenzen nach der Maßgabe, dass etwa historisch-kulturelle Beziehungen oder landsmannschaftliche Verbindungen dafür sprächen. Vor dem Ältestenrat des Landtags kündigte Ministerpräsident Ehard am 29. August 1951 an, dass sich seine Regierung deshalb mit vollem Einsatz um eine Volksabstimmung in der Pfalz über die Rückkehr zu Bayern bemühen werde.[107]

Für den rheinlandpfälzischen Ministerpräsidenten Peter Altmeier (CDU) stand dagegen fest, dass das bayerische Vorgehen die „Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz" zum Ziel hatte. Gegenüber seinem Amtskollegen Ehard legte er schärfsten Protest dagegen ein und erinnerte an die Suspendierung des Art. 29 GG durch die Alliierten.[108] Ehard antwortete kühl mit dem Hinweis, dass das Grundgesetz eine Wiedervereinigung zweier ehemals zusammengehöriger Landesteile prinzipiell ermögliche und dieser Artikel keinesfalls aufgehoben sei. Auf die Tätigkeit eines autonomen Landtagsausschusses habe seine Regierung außerdem keinerlei Einfluss. Die von der Staatskanzlei gewährte Unterstützung verschiedener Verbandstätigkeiten in der Pfalz führte Ehard auf die Konkurrenz der Kurpfalz-Initiative zurück, die ihrerseits eine Angliederung der Pfalz an Baden-Württemberg anstrebte.[109]

Zur Reife kamen die Fragen erst 1955, als die durch die Alliierten verhängte Suspendierung des Art. 29 GG mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts obsolet geworden war. Trotz der Suspendierung hatte der Bundestag die Bundesregierung am 13. Juni 1951 damit beauftragt, einen „Sachverständigen-Ausschuß zur Erörterung und Planung einer den Erfordernissen des Art. 29 Rechnung tragenden Neugliederung des Bundesgebietes" einzusetzen. Dieser nach seinem Vorsitzenden, dem früheren Reichskanzler Hans Luther, benannte „Luther-Ausschuss" bereiste ab 1952 das Bundesgebiet und prüfte Möglichkeiten einer Neugliederung der Länder.[110] Nachdem die Regierung auf Initiative von Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) seit Anfang 1952 gezielt Material gesammelt hatte, das für die Wiedervereinigung sprach, argumentierte sie dem Ausschuss gegenüber nun nicht mehr vorrangig mit historisch-landsmannschaftlichen, sondern mit wirtschaftspolitischen Erwägungen. Bayern und die Pfalz würden sich ökonomisch hervorragend ergänzen, so der Tenor eines dem Ausschuss vorgelegten Memorandums. Die zu dieser Zeit ebenfalls auf Grundlage des Art. 29 GG artikulierten hessischen Ansprüche auf Gebiete um das unterfränkische Aschaffenburg sowie Bestrebungen zur Vereinigung Ulms mit Neu-Ulm verschwieg die Denkschrift dagegen geflissentlich.[111] In seinem Abschlussbericht wollte sich der Ausschuss in Bezug auf die pfälzischen Ambitionen Bayerns nicht festlegen. Er konstatierte vielmehr, dass landsmannschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Verbindungen sowohl zu Rheinland-Pfalz als auch zu Bayern bestünden. Für Rheinland-Pfalz spreche aber die territoriale Verbindung, während eine Landbrücke zwischen Bayern und der Pfalz fehle.[112]

Am 26. Januar 1956 wurde es ernst. Nun stellte der „Bund Bayern und Pfalz", der zu dieser Zeit immerhin rund 12000 Mitglieder zählte, mit Unterstützung der inzwischen von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) geführten Staatsregierung beim Bundesinnenministerium den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens in der Pfalz. Fünf Tage später hielt Hoegner dazu im Landtag eine programmatische Rede, die bei fast allen Fraktionen auf große Zustimmung stieß – auch bei der mittlerweile in die Opposition gedrängten CSU.[113] Desinteressiert an der Rückholaktion zeigte sich allein die Fraktion des GB/BHE. Ihr Mitglied Erwin Pfeffer urteilte mit Zustimmung seiner Kollegen, „daß es keinen Sinn habe, dagegen Stellung zu nehmen. Es sei eine ‚königlich-bayerische Frage'. Die in der Pfalz ansässigen Heimatvertriebenen zeigten keine Neigung, zu Bayern zurückzukehren."[114] Da Hoegner bewusst war, dass die Pfälzer die wirtschaftlichen Vorteile eines Verbleibs im neuen Land höher schätzten als historische Bande, die zudem für die jüngere Generation nicht mehr präsent waren, sollte die Rückkehr möglichst lukrativ erscheinen. So versprach er, dass die in der Pfalz aufgebrachten Steuern vor Ort verbleiben dürften. Darüber hinaus sollte ein eigenes Pfalzministerium eingerichtet und die Pfalz bei der Vergabe staatlicher Aufträge bevorzugt werden. Die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit dieser Lockmittel nahm Hoegner offenbar billigend in Kauf. Das über so viele Jahre vorbereitete Volksbegehren endete am 22. April 1956 allerdings mit einem Desaster: Ganze 7,6 Prozent der Stimmberechtigten trugen sich in die Listen ein. Zehn Prozent wären mindestens nötig gewesen, um eine Volksabstimmung überhaupt herbeizuführen.[115] Die Staatsregierung wollte sich damit jedoch noch nicht geschlagen geben und legte beim Wahlprüfungsausschuss des Bundestags Einspruch ein. Als auch dieser abgelehnt wurde, folgte die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht. 1960 wiesen die Karlsruher Richter die Beschwerde als unbegründet zurück.[116]

Am Ende war es ein mit großer Energie und hohem finanziellen Aufwand – wie Der Spiegel 1955 berichtete, schlugen jährlich 250000 DM aus dem Etat „Allgemeine Aufwendungen der Staatsregierung" für die PR-Kampagnen zu Buche – durch alle Instanzen geführter vergeblicher Kampf.

Weder Staatsregierung noch Landtag war es gelungen, die junge Generation der Pfälzer von den Vorteilen einer Rückkehr zu Bayern zu überzeugen. Sie hatte die gemeinsame Vergangenheit nicht mehr selbst erlebt und sah vor allem die Vorteile in einem territorial zusammenhängenden und wirtschaftlich prosperierenden jungen Bundesland. Die Abstimmung kam zeitlich zu spät, wäre sie kurz nach Kriegsende durchgeführt worden, hätte sie möglicherweise ein anderes Ergebnis haben können. Gleichzeitig warben keineswegs allein die Bayern um die Pfalz, denn auch Baden-Württemberg und der Bund Kurpfalz propagierten die Vereinigung der Pfalz mit ihrem Bundesland. Schließlich hatte die Bildung der als antiklerikal geltenden Viererkoalition unter Ministerpräsident Hoegner (vgl. Kapitel 7.4.1 und 7.4.2) auch die in kirchlichen Kreisen der Pfalz starke Liebe zu den bayerischen Kernlanden ab 1955 erkalten lassen.[117] Immerhin stiftete die Pfalzfrage, wie Edgar Wolfrum hervorhebt, Mitte der 1950er-Jahre „über alle Parteigrenzen hinweg" selten gewordenen politischen Konsens.[118] Gleichzeitig lenkte das bayerische Vorgehen gegenüber der Pfalz von Begehrlichkeiten Hessens auf die Region um Aschaffenburg ab und trug so zur „Bewahrung der territorialen Integrität Bayerns" – wenn auch unter Preisgabe der Pfalz – bei.[119]

10.2.2 Protest gegen die Unterdrückung der Bevölkerungen in der SBZ/DDR und im „Ostblock"

Seit Anfang der 1950er-Jahre appellierte der Landtag wiederholt an das „Weltgewissen", die deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion freizulassen. Mehrmals protestierten die Abgeordneten gegen die Behandlung der ehemaligen deutschen Soldaten in den russischen Lagern. Gleichzeitig veranstaltete der Landtag Gedenkfeiern für die Internierten und führte Spendenaktionen durch.[120] Am 16. Mai 1950 empörte sich Landtagspräsident Georg Stang (CSU) im Namen der Volksvertretung über die Meldung der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS, „daß die Rückführung der deutschen Kriegsgefangenen beendet sei". Es sei völlig klar, betonte Stang, dass „nach wie vor Hunderttausende Kriegsgefangener und Zivilinternierter sehnsuchtsvoll in Deutschland erwartet werden und alle Welt um das tragische Fehlen dieser vielleicht eineinhalb Millionen deutscher Menschen weiß". Das Verhalten der Sowjetunion bezeichnete er als „geheime Form der Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln", das nicht akzeptiert werden könne. In grellen Farben malte er die Not, unter der die deutsche Bevölkerung seit dem Krieg zu leiden habe. „Nun aber zeigt es sich, daß unser Leid noch immer kein Ende nehmen, daß das bisher erduldete vermeintliche Höchstmaß an mitleidloser Härte noch übertroffen werden soll" und dass die deutschen Kriegsgefangenen „mit brutaler Willkür grausam und barbarisch als rechtlose Arbeitssklaven zurückgehalten werden sollen". Dass es Deutschland gewesen war, das den Krieg begonnen hatte, dass es Einsatzgruppen, SS und Wehrmacht waren, die in Russland einen barbarischen Vernichtungskrieg gegen vermeintliche „Untermenschen" geführt hatten und dass Hunderttausende sowjetische Kriegsgefangene bis 1945 Zwangsarbeit in Deutschland hatten verrichten müssen, ließ Stang unerwähnt. Einstimmig wandte sich der Landtag mit der Bitte an die Vereinten Nationen, den „noch zurückgehaltenen Gefangenen die Heimkehr zu ermöglichen".[121]

Auch an den Vorgängen in der Sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR und in Berlin nahmen Landtag und Regierung regen Anteil. 1948 protestierten sie gegen die von der sowjetischen Besatzungsmacht verhängte Zugangssperre nach West-Berlin (Berlin-Blockade). Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) rief im Namen des gesamten Landtags der Bevölkerung West-Berlins zu: „Bleibt stark, Ihr deutschen Brüder und Schwestern, wir Bayern stehen zu euch in Not und Gefahr!"[122] Nach Bundestag und Bundesregierung schlossen sich 1950 auch Staatsre-

gierung und Landtag dem Protest gegen die angeblich freien Wahlen zur Volkskammer der DDR an. Während Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) in einer Rundfunkansprache die Vorgänge verurteilte, geißelte Landtagspräsident Stang am 26. September 1950 den Versuch, „mit Hilfe von Wahlmanövern das dortige Volk auf die Dauer unter die bolschewistische Herrschaft zu beugen". Gegen diese für den 15. Oktober 1950 geplante Form des „grotesken Wahlbetrugs […] unter Verneinung aller demokratischer Grundrechte" erhob er im Namen aller Landtagsfraktionen „die Stimme der Empörung, des Widerspruchs und des Abscheus". Gleichzeitig warnte er vor einer „wirklich großangelegten bolschewistischen Propaganda- und Unterwühlungsoffensive", mit der gemäß den Beschlüssen des dritten SED-Parteitags vom Juli 1950 die Bevölkerung in der Bundesrepublik „eingeschüchtert und in Angst versetzt, die staatliche Ordnung unterminiert und revolutioniert und das Saatfeld für die kommunistische Ideologie sowie das Vorfeld für die Auslieferung ganz Deutschlands an den Bolschewismus bereitet werden soll". Stang versicherte, dass sich Landtag und Staatsregierung in die „Abwehrfront gegen die kommunistische Agitation" einreihten. Er entbot den „Volksgenossen in der Ostzone seinen Gruß der Treue mit dem Versprechen, unerschütterlich […] an dem Glauben an Deutschlands Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit festzuhalten".[123] Nach dem DDR-Volksaufstand vom 17. Juni 1953 gedachte der Landtag „der Toten […], die in den letzten Tagen im östlichen Teil Deutschlands im Protest gegen das unmenschliche, kommunistische Gewalt- und Unterdrückungssystem und im Bekenntnis zur Freiheit ihr Leben lassen mußten". Gleichzeitig erinnerte Landtagspräsident Alois Hundhammer (CSU) an die „vielen Tausende, die in Ostdeutschland, aber auch in anderen vom gleichen Gewaltsystem beherrschten Ländern gequält und unterdrückt in Gefangenschaft, in Gefängnissen und Konzentrationslagern schmachten. Möge die freie Welt alles tun, um der Menschenwürde überall Geltung zu schaffen!"[124]

Das Schicksal der anderen Völker des „Ostblocks" ließ Landtag und Regierung ebenfalls nicht ungerührt. Am 6. November 1956 hielt der Landtag eine Sondersitzung im Gedenken an die Opfer des Ungarn-Aufstands ab. Die Flaggen auf dem Maximilianeum wehten auf Halbmast, als Präsident Ehard vor den stehenden Abgeordneten und Regierungsmitgliedern eine Erklärung für alle Fraktionen abgab. Er würdigte den mutigen Versuch des ungarischen Volks, „die Fesseln zu sprengen und sich seine Freiheit zu erkämpfen". Ehard legte feierlichen Protest gegen die blutige Niederschlagung des Aufstands durch sowjetische Truppen ein. Dieses Vorgehen verstoße in eklatanter Weise gegen die Charta der Vereinten Nationen, die auch die Sowjetunion unterzeichnet habe.[125]

Am 5. April 1960 bezog der Landtag Stellung gegen die Zwangskollektivierungen von landwirtschaftlichem Besitz in der DDR. Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) richtete herzliche Grüße an die „Schwestern und Brüder" in der „Zone" und versicherte, dass sie der Westen nie vergessen werde.[126] Ein halbes Jahr später protestierte der Landtag gegen die zunehmenden Reise- und Einreisebeschränkungen nach Ost-Berlin[127] und am 17. Oktober 1961 gegen den Bau der Berliner Mauer. Hanauer bezeichnete diesen als einen vom „Weltkommunismus" geführten „weiteren Schlag gegen die freie Welt". Der 13. August 1961 sei bereits „eingegangen in die Geschichte der Unterdrückung der Menschheit". Die gesamte DDR sei inzwischen „zu einem einzigen großen Konzentrationslager geworden". Der Bau dieser „modernen ‚chinesische[n] Mauer'" zeige aller Welt „die Unhaltbarkeit dieses Regimes der Unfreiheit und Unterdrückung".[128]

Der Anteilnahme am Schicksal der unterdrückten Bevölkerung im Osten an die Seite gestellt wurde die staatliche Förderung des bayerischen Heimat- und Landesbewusstseins. Auch dieser Vorstoß

zielte auf eine Stärkung der Abwehrkräfte gegenüber dem „Ostblock“, die für „heimatpflegerische Maßnahmen bereitgestellten Mittel“ sollten „zur Stärkung einer bodenständigen und heimatverbundenen Grenzlandbevölkerung beitragen, eines, wie es 1960 der Regierungspräsident von Niederbayern Ludwig Hopfner formulierte, ‚lebendigen Bollwerks gegen den Kommunismus‘“.[129] Nach dem Mauerbau 1961 schien dieses Bollwerk immer wichtiger zu werden. Die Presse berichtete von verstärkter Spionagetätigkeit kommunistischer Agenten und „gegen die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik gerichtete ‚Westarbeit‘ der Sowjetzone“. Es war die Rede von wahren „Zersetzungszentralen für Ostbayern“. Für Bayern sei der Bezirk Gera im Rahmen so genannter „Patenschaft[en]“ zuständig – so etwa der Kreis Jena-Land für Dingolfing und Landau an der Isar.[130] Die Forschung betont heute das Bestreben der SED-Führung um eine flächendeckende „West-Arbeit“, streitet aber darüber, ob tatsächlich von einer durch das Ministerium für Staatssicherheit der DDR „unterwanderte[n] Republik“ gesprochen werden könne, wie es Hubertus Knabe in Anbetracht zahlloser anwerbewilliger Denunzianten in der westdeutschen Linken postuliert.[131]

10.3 Gemeinsamer Kampf gegen neonazistische Umtriebe

Am 7. Januar 1947 wurde die bayerische Öffentlichkeit durch einen Sprengstoffanschlag auf eine Nürnberger Spruchkammer alarmiert. Drei Wochen später folgte am 1. Februar 1947 ein weiterer Anschlag auf das Gebäude des Landgerichts Nürnberg, in dem auch die Kreisleitung der SPD und die Arbeiterwohlfahrt untergebracht waren. Trotz sofort eingeleiteter Ermittlungen und der ausgelobten Belohnung von 50000 RM blieben Täter und Hintergründe unbekannt. Die Attentate, bei denen niemand verletzt wurde, erregten großes Aufsehen. Die Gewerkschaften sprachen von „wohlüberlegte[n] Handlungen nationalsozialistischer Kreise“ und lösten aus Protest einen mehrstündigen Generalstreik in Nürnberg aus.[132] Der Ministerrat versammelte sich zu einer außerordentlichen Sitzung, auf der der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) von einer „organisierte[n] nationalsozialistische[n] Aktion“ sprach. Es gebe „Anhaltspunkte für eine große organisierte Untergrundbewegung“, die von den Internierungslagern aus gesteuert werde.[133] Die Haftbedingungen für die dort internierten NS-Belasteten wurden daraufhin verschärft. Die Insassen des Internierungs- und Arbeitslagers Nürnberg-Langwasser distanzierten sich gegenüber dem Landtag von den Anschlägen. Die Abgeordneten nahmen diese Erklärung ohne Aussprache zur Kenntnis. In einem Zwischenruf bemerkte Lorenz Hagen (SPD) jedoch, dass es ob dieser Erklärung „eigenartig“ anmute, dass auch die im Nürnberger Internierungslager angesiedelte Spruchkammer „abgebrannt“ sei und die Internierten bei der vergangenen Weihnachtsfeier die Regierung in übelster Weise beschimpft und die Ansprachen mit „Sieg-Heil“-Rufen geschlossen hätten.[134] Die Ende Februar 1947 vorgelegten Untersuchungsergebnisse ließen indes keine Rückschlüsse auf eine durchorganisierte nationalsozialistische Untergrundbewegung zu.[135]

Auch unter den Landtagsabgeordneten der ersten Legislaturperiode gab es Sympathisanten des Nationalsozialismus. Dazu zählte etwa der für die WAV 1946 in den Landtag gewählte Karl Meißner. Meißner hatte 1947 seiner Partei den Rücken gekehrt und mit dem Deutschen Block „die erste nationalistische Gruppierung in Bayern nach dem Krieg“ gegründet. Sie trat bei Wahlen nur in einigen Städten Oberfrankens und der Oberpfalz an, konnte dort aber zwischen zehn und 26 Prozent erreichen.[136] Meißner gerierte sich im Bundestagswahlkampf 1949 als selbsternannter „Reichsführer“ und verleumdete die Vertreter von Regierung und Opposition.[137] Bei einer Versammlung Ende August 1949 griff er den stellvertretenden Ministerpräsidenten Josef Müller (CSU), den SPD-Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen und den WAV-Vorsitzenden Alfred Loritz scharf an

„und behauptete, daß es nur in Deutschland möglich sei, daß sich Landesverräter und Spione in führenden Positionen betätigen. ‚Diese Clique werden wir eines Tages so oder so verschwinden lassen und sie wäre schon längst verschwunden, wenn sie nicht unter dem Schutze der Bajonette der Besatzungsmächte stehen würde.'" Für den CSU-Abgeordneten Georg Zitzler war das „Neonazismus in der höchsten Potenz, den man sich nicht mehr bieten lassen könne". Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) erklärte, „daß es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handle. Man höre schon, daß langsam, aber immer stärker, eine neue Dolchstoß-Legende des 20. Juli [1944 – dem Tag des gescheiterten Attentats auf Hitler] entstehe. Hinzu komme, daß diejenigen, die gegen die Nazis gekämpft haben, von gewissen Kreisen allmählich immer mehr samt und sonders als Landesverräter bezeichnet werden."[138] Nachdem Meißner bei einer Rede in Memmingen seine Angriffe auf die Demokratie fortgesetzt hatte, wussten sich SPD-Abgeordnete bei seinem Erscheinen im Maximilianeum nicht anders zu helfen, „als ihn zu packen und aus dem Landtag hinauszuzerren, hinauszuschieben und die Treppe hinunterzuwerfen".[139] Der Geschäftsordnungsausschuss verzichtete darauf, die beteiligten Abgeordneten dafür zur Rechenschaft zu ziehen. Der Ältestenrat nahm vielmehr die Anregung Hoegners auf, dem Sonderministerium das gesammelte Material über Meißners Äußerungen zuzuleiten, damit dieses gegen ihn vorgehen konnte. Ebenfalls informiert wurde das Innenministerium. Es sollte prüfen, ob Meißners Deutscher Block aufgrund seines verfassungsfeindlichen Charakters aufgelöst werden könne.[140] Eine solche Auflösungsanordnung gab es nicht. Allerdings erhob der Generalankläger beim Kassationshof in München auf Anordnung des Sonderministeriums Anklage gegen Meißner.[141] Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof nahm sich in einer Entscheidung vom 30. Juli 1949 zu einer Verfassungsbeschwerde gegen das gerade verabschiedete Landeswahlgesetz der Problematik an. Unmissverständlich hielt er fest: „Der Stellung eines Landtagsabgeordneten kommt eine hohe politische Bedeutung mit weitreichendem Einfluß auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens zu. Der Träger eines solchen Amtes muß von jeder nationalsozialistischen Ideologie frei sein."[142]

Im Landtag kreiste die Diskussion unterdessen um weitere Konsequenzen zum Ausbau der wehrhaften Demokratie. So sprach sich der CSU-Abgeordnete Josef Donsberger am 16. Januar 1950 für die Einrichtung „einer politischen Polizei" in Bayern aus, um die Demokratie wirksam schützen und ihre Feinde beobachten zu können. Gegebenenfalls müssten hierfür die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.[143] Am nächsten Tag debattierte der Landtag über neonazistische Erscheinungen im politischen Leben. Anlass bot neben den Äußerungen Meißners die von Karl Feitenhansls „Vaterländischer Union" organisierte Versammlung ehemaliger Mitglieder von SS, SD und Gestapo. Alle Redner verurteilten derartige neonazistische Umtriebe. Hoegner forderte neue Gesetze, damit „die Staatsverwaltung wieder in die Lage versetzt wird, demokratiefeindliche Kräfte zu überwachen und bis in ihre letzten Schlupfwinkel zu verfolgen". Auch Friedrich von Prittwitz und Gaffron (CSU) plädierte für die Stärkung der Exekutive, die so ausgestattet werden müsse, dass ein rasches und konsequentes Eingreifen gegen die Feinde der Demokratie jederzeit möglich sei. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) warnte indes vor zu großen Hoffnungen bezüglich der Wirkkraft staatlicher Macht. Es gelte vielmehr, „die geistigen Kräfte des Abendlandes für die Demokratie zu aktivieren", da ohne sie alle Gesetze und Gewaltandrohungen nichts nützten.[144] Eines der geforderten Gesetze ermöglichte jedoch die Errichtung des Landesamts für Verfassungsschutz. Der Landtag verabschiedete es am 8. November 1950.[145] Grundlagen bildeten zum einen die der Staatsregierung am 20. Februar 1950 erteilte Ermächtigung des Amts des Amerikanischen Hohen Kommissars für die Bundesrepublik Deutschland an die Staatsregierung, „eine kleine Dienststelle zum Zwecke der Sicherstellung von Nachrichten über umstürzlerische Tätigkeiten zu errichten

und zu unterhalten"; zum anderen das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 29. September 1950. Das Landesamt, das dem Innenministerium unterstellt wurde, sollte lediglich Nachrichten sammeln und keinerlei polizeiliche Exekutivrechte besitzen.[146]

In seiner Schlussrede beschwor Präsident Stang am Ende der ersten Legislaturperiode die „starke Abwehrfront gegen die Feinde der Demokratie", die der Landtag auch in Zukunft bilden müsse. Explizit wandte er sich gegen „manche Urteile deutscher Gerichte", die den Glauben in die Gerechtigkeit schwer erschütterten.[147] Dies galt vor allem im Fall des Bundestagsabgeordneten Wolfgang Hedler (Deutsche Partei). Als ehemaliges NSDAP-Mitglied hatte er im November 1949 bei einer öffentlichen Rede Widerstandskämpfer gegen das NS-Regime als Landesverräter beschimpft. Er wurde zwar wegen Beleidigung angeklagt, Ende Januar 1950 jedoch vom Landgericht Kiel freigesprochen. Das Urteil löste in der gesamten Bundesrepublik Empörung aus.[148] Gleichzeitig war es, wie Helga Grebing zeigt, ein Indiz für das weit verbreitete Denkmuster, „die Erinnerung an den Widerstand als eine Bedrohung der eigenen Lebenslüge, das eigene Mitmachen und Anpassen als Pflicht, Auflehnung und Widerstand als ‚Landesverrat' und ‚Hochverrat' deuten zu können".[149]

Der Kampf gegen neonazistische Umtriebe ging weiter. So legte die Regierung auf Ersuchen des Landtags einen Gesetzentwurf über die Verwendung von Kennzeichen verbotener Organisationen vor. Der Landtag erteilte am 14. Februar 1952 seine Zustimmung. Das Gesetz schränkte bewusst die Grundrechte der freien Persönlichkeitsentfaltung und der freien Meinungsäußerung ein, um das öffentliche Zeigen von Symbolen der NSDAP und ihrer Gliederungen sowie das Absingen nationalsozialistischer Lieder in der Öffentlichkeit zu unterbinden. Bei Zuwiderhandlungen drohte Freiheitsentzug zwischen drei und sechs Monaten.[150] Am 29. Oktober 1952 informierte Innenminister Hoegner aufgrund einer SPD-Interpellation über angebliche Aktionen antikommunistischer „Partisanen" und ihre Ausbildung und Förderung durch Bundes- und US-Behörden. Diese ehemaligen Mitglieder der Luftwaffe, des Heeres und der Waffen-SS seien insgeheim mit Waffen ausgerüstet und darin unterrichtet worden zu töten, „ohne daß Spuren von Gewaltanwendung nachweisbar sind". Hoegner berichtete, dass eine „Proskriptionsliste" mit 200 Namen entdeckt worden sei. Auch Sozialdemokraten seien bespitzelt worden.[151] Die Aufregung stellte sich bald als unbegründet heraus. Der Bundesgerichtshof wies die auf den hessischen Ministerpräsidenten Georg August Zinn (SPD) zurückgehenden „Behauptungen über die angeblichen Mordlisten […] als unfundiert" zurück. Die verhafteten Verdächtigen wurden auf freien Fuß gesetzt.[152]

Trotz dieser Maßnahmen war die Gefahr neonazistischer Umtriebe nicht gebannt. Um die Jahreswende 1959/60 kam es in Bayern – wie auch in anderen Teilen der Bundesrepublik – zu Schändungen von Synagogen und zu Hakenkreuzschmierereien. Die Medien spekulierten, ob dahinter eine von Ost-Berlin aus gelenkte Aktion stand, um „von einer großen Refaschisierung in Westdeutschland […] sprechen" und die Bundesrepublik so in Misskredit bringen zu können.[153] Auch die Bundesregierung äußerte den Verdacht, „daß kommunistische Drahtzieher die […] Hakenkreuzkampagne am Leben halten".[154] Am 14. Januar 1960 verurteilte der Landtag die antisemitischen Ausschreitungen einstimmig und beauftragte die Regierung, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um dergleichen in Zukunft zu verhindern. Präsident Ehard erklärte, der Landtag „betrachtet es in seiner Gesamtheit ohne Unterschied der Parteien als eine seiner vornehmsten politischen Verpflichtungen, den in diesen Exzessen sichtbar gewordenen Ungeist einer unseligen Vergangenheit mit allen zu Gebote stehenden Mitteln zu bekämpfen".[155] Der Landtag forderte die Staatsregierung auf, die Jugend über

die Verbrechen des Nationalsozialismus aufzuklären. Es war dies das Eingeständnis, in Anbetracht des als vorrangig angesehenen Wiederaufbaus nach dem Krieg die Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit ignoriert zu haben (vgl. Kapitel 8.1.3). Erst jetzt wurden NS-Täterorte wie das frühere Konzentrationslager Flossenbürg zu Orten mahnender Erinnerung umgestaltet. Zuvor war etwa das Gelände des ehemaligen Konzentrationslagers Dachau jahrelang als Internierungslager der Amerikaner für Nationalsozialisten und anschließend als Flüchtlingslager genutzt worden. Nach der Einrichtung eines provisorischen Museums im früheren Krematorium 1960 wurde hier 1965 eine Gedenkstätte eröffnet, die heute zu den bedeutendsten Erinnerungsorten in Deutschland zählt.[156]

10.4 Gemeinsames Krisenmanagement nach dem Jahrhunderthochwasser 1954

Als sich Anfang Juni 2013 unvorstellbare Wassermaßen Inn und Donau hinabwälzten, der Chiemsee über die Ufer trat und in weiten Teilen Ober- und Niederbayerns Katastrophenalarm ausgelöst werden musste, fühlten sich viele ältere Menschen an die Jahrhundertflut von 1954 erinnert. Vom 7. bis 11. Juli 1954 hatte das südliche Bayern eines der schwersten Unwetter seit Menschengedenken getroffen. Tagelang hatte es ununterbrochen geregnet, in Passau nicht weniger als 90 Stunden. Zahlreiche Flüsse – insbesondere Salzach und Inn – waren zu reißenden Strömen angeschwollen. Durch die Hochwasserkatastrophe wurde eine Fläche von etwa 150000 ha überflutet. Am schlimmsten betroffen waren die Landstriche um Passau, Deggendorf und Landau. 12 Menschen starben, über 9000 mussten evakuiert werden. Vielerorts wurde die Ernte völlig vernichtet. Der Gesamtschaden belief sich auf beinahe 120 Millionen DM.[157]

Am 14. Juli 1954 trat der Landtag zu einer Sondersitzung zusammen. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) versprach unbürokratische Hilfe und finanziellen Ausgleich für Ernteausfälle. Die Bevölkerung rief er zu Solidarität und Spenden auf. Ehard versicherte: „Es wird nichts unversucht bleiben, um ihren erlittenen Schaden wettzumachen." Außerdem kündigte er einen massiven Ausbau des Hochwasserschutzes mit Dammertüchtigung sowie eine bessere Ausrüstung der Bereitschaftspolizei für zukünftige Katastrophenfälle an. Die Hilfsaktion für Bayern war international: Unterstützung kam von den in der Bundesrepublik stationierten US-Streitkräften, von französischen Pioniereinheiten, aus Italien und der Schweiz. Baden-Württemberg spendete 200000 DM. Ministerpräsident Ehard und Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) bereisten drei Tage lang die Notstandsgebiete, um sich ein Bild von der Lage zu machen. Anschließend gewährte die Regierung zehn Millionen DM Soforthilfe für Privatgeschädigte (aus dem regulären Haushalt für 1954). Der Haushaltsausschuss des Landtags tagte zwei Mal, um über einen interfraktionellen Dringlichkeitsantrag zu beraten. Darin wurde die Regierung ersucht, „unverzüglich die erforderlichen Mittel in Form von Zuschüssen und zinsverbilligten Darlehen bereitzustellen". Alle Ausschussmitglieder bekundeten „zusammen mit der Staatsregierung den einmütigen Willen […], der schwergeprüften Bevölkerung in Stadt und Land unverzüglich wirksame Hilfe zuteil werden zu lassen" und außerdem vom Bund weitere Unterstützung einzufordern. Der Antrag wurde im Ausschuss einstimmig angenommen. Daraufhin genehmigte die Regierung weitere 20 Millionen DM zur Refinanzierung von zinsverbilligten und staatsverbürgten Krediten im außerordentlichen Haushalt. Das Landtagsplenum billigte die Sofortmaßnahmen der Regierung einmütig. [158]

Das Krisenmanagement von Regierung und Landtag wurde indes scharf kritisiert. Der Bundestag beauftragte die Bundesregierung zu prüfen, „welche Mängel bei der Hochwasserbekämpfung

in Bayern zu verzeichnen gewesen seien und wie derartige Dinge für etwaige zukünftige Fälle abgestellt werden könnten". Im Wirtschaftsausschuss des Landtags machte ein Ministerialrat der Obersten Baubehörde die Verzögerungen beim Bau des Sylvenstein-Speichers für die Ausmaße der Katastrophe verantwortlich. Wäre er rechtzeitig fertig gestellt worden, „dann hätte die Spitze des Hochwassers schon im Oberlauf der Isar abgefangen werden können". Ebenfalls kritisiert wurde das Versagen des Hochwassermeldedienstes. Anders als in Österreich seien im Rundfunk auch nicht halbstündig die Pegelstände der Flüsse durchgegeben worden. Ferner habe eine zentrale Koordinierungsstelle gefehlt, die mit den örtlichen Einsatzleitungen hätte verbunden sein müssen.[159] Auch die Höhe der staatlichen Entschädigungsleistungen fand nicht einhellige Zustimmung. So monierte die Passauer Neue Presse, dass „der Staat anscheinend weder in der Lage ist noch eine Verpflichtung eingeht, den entstandenen Schaden in vollem Umfang zu übernehmen".[160]

10.5 Zusammenarbeit in Fragen der Landesentwicklung

10.5.1 Einmütige Entscheidungen in der Innen-, Wirtschafts-, Rechts- und Kulturpolitik

Obwohl es im Gesetzgebungsverfahren zwischen Landtag und Regierung wiederholt hakte (vgl. Kapitel 13.1.1), waren beide Staatsorgane auch zu einvernehmlicher Zusammenarbeit bereit. Dies betraf in erster Linie Gesetze zur Ausgestaltung des Verfassungslebens, der Landesentwicklung, der Gesundheitsvorsorge und zur Stärkung des Forschungs- und Wirtschaftsstandorts Bayern. Dazu zählten etwa Fragen des Ausbaus staatlicher Hoheitsrechte wie die Wiedereingliederung des Kreises Lindau in das bayerische Staatsgebiet. Das entsprechende Gesetz verabschiedete der Landtag am 12. Juli 1955 einstimmig.[161] Im Justizbereich definierte der Landtag einmütig per Gesetz die Voraussetzungen für die Anerkennung als Verfolgte des NS-Regimes. Es wurde bei einer Stimmenthaltung angenommen.[162] Einig waren sich Landtag und Regierung auch im Willen, Spätheimkehrer (also seit dem 1. Januar 1953 heimgekehrte sowie immer noch festgehaltene deutsche Kriegsgefangene in der Sowjetunion) von der Entnazifizierung auszunehmen. Am 14. Oktober 1953 erging dazu ein einstimmiger Beschluss des Landtags.[163] Ebenso unumstritten war die Rechtsbereinigung, die der Landtag am 9. Juli 1957 abschloss. Die Abgeordneten hatten die Regierung per Gesetz damit beauftragt. Seit März 1955 hatte ein Ausschuss unter Leitung des späteren Münchner Oberbürgermeisters Hans-Jochen Vogel bayerische Rechtsvorschriften durchforstet und von 1870 seit dem Jahr 1802 erlassenen Gesetzen und Verordnungen fast 1600 als obsolet eingestuft. Diese wurden nun mit einhelliger Zustimmung aller Fraktionen aufgehoben.[164] Ohne Widerspruch regelte der Landtag ferner per Gesetz die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Bank-, Börsen- und Versicherungswesens.[165]

In besonders drängenden Fragen waren Landtag und Regierung zu einer schnellen Kooperation in der Lage. So etwa beim Antrag der SPD-Fraktion auf Besserstellung der aus der Kriegsgefangenschaft Entlassenen. Ihnen sollten ab sofort nicht mehr 90, sondern 200 DM als Entlassungsgeld gezahlt werden. Am 7. Dezember 1949 erfolgte der Beschluss des Haushaltsausschusses, der einen Tag später als Grundlage für eine Regierungsvorlage an das Kabinett weitergeleitet wurde. Am 12. Dezember erörterte der Ministerrat den Antrag und reduzierte die Erhöhung des Entlassungsgelds auf 150 DM. Die entsprechende Regierungsvorlage kam am 13. Dezember zurück in den Haushaltsausschuss, wo sie einen Tag später erneut einstimmig beschlossen wurde. Am 15. Dezember 1949 verabschiedete sie das Plenum einstimmig.[166]

Auch in der Gesundheitsvorsorge zogen Abgeordnete und Regierung an einem Strang. Der Landtag debattierte nicht nur über strukturelle Verbesserungen der medizinischen Versorgung, sondern versuchte auch gemeinsam mit der Regierung Grundlagen für einen effektiven Kampf gegen ansteckende Krankheiten zu legen. So verpflichtete 1953 ein einstimmig beschlossenes Gesetz alle Bürger des Freistaats zur Röntgenuntersuchung im Rahmen der Tuberkulosevorsorge. Ebenfalls ohne Gegenstimme beschloss der Landtag am 14. Dezember 1961 auf Antrag der SPD-Fraktion ein Gesetz über die obligatorische Schluckimpfung gegen Kinderlähmung. Als erstes Bundesland führte Bayern im Februar 1962 eine kostenlose Impfung für ein- bis 18-Jährige ein.[167]

Am bemerkenswertesten erscheinen einstimmige Plenarbeschlüsse des Landtags auf kulturpolitischem Gebiet, da es hier traditionell die größten Differenzen zwischen den politischen Lagern gab. Die Viererkoalition unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) hatte sich die Reform der Lehrerbildung als Markenzeichen auf die Fahnen geschrieben, war damit aber am Widerstand von CSU und katholischer Kirche gescheitert (vgl. Kapitel 13.4.6). Nach dem Bruch der Viererkoalition und der Regierungsneubildung unter Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) unternahm dieser Anfang 1958 einen neuen Anlauf. In dem nach ihm benannten Seidel-Plan, den er zuvor mit den beiden christlichen Kirchen abgeklärt hatte, plädierte er für die Schaffung „grundsätzlich konfessionelle[r] Hochschulen".[168] Nur auf besonderen Wunsch „eine[r] ausreichende[n] Zahl von Studierenden" – im Ministerrat war von mindestens 100 Studenten die Rede – wollte Kultusminister Theodor Maunz (ohne Mandat) die „Errichtung einer Simultan-Hochschule" in Erwägung ziehen. Klar sei jedoch, dass auch katholische Lehramtsanwärter an evangelischen Hochschulen und umgekehrt studieren könnten. Darüber hinaus bestehe neben den obligatorischen Pflichtlehrveranstaltungen höchste Freizügigkeit, was die Wahl der Vorlesungen anbelange. Damit sei „die Freiheit grösser […] als an den pädagogischen Hochschulen jedes anderen Bundeslandes, das bekenntnismäßig geprägte Hochschulen besitze".[169]

Trotz der Wahlfreiheiten provozierte das Festhalten an konfessionellen Hochschulen den Bayerischen Lehrer- und Lehrerinnenverein (BLLV) und die Oppositionsfraktionen im Landtag so sehr, dass das Gesetz erneut zu scheitern drohte. Als Ausgleich für den von der CSU verteidigten konfessionellen Grundcharakter der Institute forderten SPD und BP im Kulturpolitischen Ausschuss deren Anbindung an die drei bayerischen Universitäten, um eine echte Akademisierung garantieren zu können. Um die Zustimmung zum Gesetz nicht zu gefährden, erklärte sich Kultusminister Maunz damit einverstanden. Im Ministerrat lobte Ministerpräsident Seidel den Kompromiss, der „sich wirklich sehen lassen […] und vielleicht als Muster für ähnliche Regelungen in anderen Ländern der Bundesrepublik dienen könne". In Anbetracht der anfänglich „sehr zurückhaltend[en]" Haltung der FDP äußerte er sich befriedigt darüber, dass „der kommende Wahlkampf von einer besonderen Schwierigkeit befreit sei, wenn das Gesetz verabschiedet werde".[170] Am 2. Juni 1958 einigte sich auch der Landtag bei lediglich zwei Stimmenthaltungen auf den Kompromiss. Nur die FDP übte Kritik am konfessionellen Charakter der zu schaffenden Hochschulinstitute. Um die Einigung nicht aufs Spiel zu setzen, stimmte sie dennoch zu. Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) würdigte das Gesetz als „Markstein in unserer Kulturpolitik" und lobte sein einvernehmliches Zustandekommen als „Zeichen einer guten parlamentarischen Stärke und Einsicht" und des „Verantwortungsbewußtseins".[171] Auch die Presse würdigte die „seltene Einmütigkeit aller Parteien".[172] Tatsächlich war die Einigung vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich Bayern nicht länger leisten konnte, in der Frage der Lehrerbildung das Schlusslicht im Vergleich zu den anderen Bundesländern zu bilden. Hinzu kam, dass insbesondere die FDP auf die Reorganisation der Leh-

rerbildung drängte. Demgegenüber war die Zustimmung des GB/BHE taktisch motiviert. Er hatte das Gesetz als Verhandlungsmasse erkannt: Die eigene Zustimmung dazu sollte ihm die Unterstützung der CSU im anstehenden Wahlkampf sichern.[173]

Noch länger brauchte der Landtag für die Errichtung einer vierten Landesuniversität in Regensburg. Seit 1948 diskutierten die Abgeordneten darüber. Lange hieß es, dass dafür kein Bedarf und kein Geld vorhanden sei. Erst am 10. Juli 1962 verabschiedete der Landtag mit großer Mehrheit (zehn Gegenstimmen und eine Stimmenthaltung) das entsprechende Gesetz.[174] Dabei ging es weniger um die Entlastung der drei anderen Universitäten in München, Erlangen und Würzburg – vor allem die Münchner Universität war dem Studentenansturm auch trotz einer vierten Landesuniversität in Regensburg längst nicht mehr gewachsen –, als um Strukturförderung und die Nutzung brach liegender Bildungspotenziale in Ostbayern. Der Regensburger Vorlesungsbetrieb begann im Wintersemester 1967/68.[175]

Gestützt auf die Verfassung (vgl. Art. 110 Abs. 2 BV) waren sich die Abgeordneten Anfang der 1960er-Jahre in der Ablehnung so genannter Schmutz- und Schundkultur einig. Am 17. Mai 1961 ersuchte der Landtag die Staatsregierung einstimmig, gegen die „immer größer werdende Zahl sittengefährdender Filme und die hierfür betriebene Bild- und Wortwerbung“ vorzugehen. Als besonders drastische Beispiele wurden „Der Dämon mit den blutigen Händen“, „Die Begierde treibt den Mann“ und „Mademoiselle Striptease“ genannt. Als Gegenmaßnahme forderte der Landtag die bayerischen Vertreter der Freiwilligen Selbstkontrolle Film (FSK) in Wiesbaden zu einer strengeren Begutachtung auf.[176] Das Innenministerium sollte „den Kinobesuch von Jugendlichen anhand der Schülerausweise überwachen“.[177]

Auf dem Bausektor suchte Bayern Anfang der 1960er-Jahre den Anschluss an die Moderne. Am 28. Juni 1962 beschloss der Landtag bei nur einer Gegenstimme und einer Stimmenthaltung eine neue Bauordnung.[178] Sie ersetzte die immer noch gültige königlich bayerische Bauordnung von 1901 und machte weitere 23 Gesetze und Verordnungen, die teilweise noch aus dem 19. Jahrhundert stammten, überflüssig. Die Reform war überfällig, da Bautechnik und Bauwirtschaft enorme Fortschritte gemacht hatten. Erst jetzt gab es auch Schall- und Wärmeschutzvorgaben. Bei Neubauten, die „das Gesamtbild ihrer Umgebung nicht verunstalten“ durften, mussten Garagen und Abstellplätze für Kfz vorgesehen werden. Die neue Bauordnung verlangte für jede Wohnung ein Bad sowie Kinderspielplätze in Wohnungsnähe.[179]

Gute Chancen auf Plenarbeschlüsse mit großen Mehrheiten gab es überall da, wo es um Fragen der Förderung des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Bayern ging. Das traf mit Abstrichen auch auf den „Rucker-Plan“ zu.[180] Diesen nach dem Kultusminister der Viererkoalition benannten Zehnjahresplan zur Förderung von Schulwesen, Wissenschaft und Forschung stellte die Staatsregierung am 8. November 1956 im Landtag vor. Er ging zurück auf eine Interpellation vom 28. Februar 1956, in der sich die SPD-Fraktion bei der Regierung nach deren Maßnahmen zur Beseitigung des Mangels an technischem Nachwuchs erkundigt hatte. Ministerpräsident Hoegner erklärte: „Viele unserer Hochschulen sind mit ihren technischen Einrichtungen auf der Stufe des 19. Jahrhunderts stehen geblieben und der Bedarf an wissenschaftlichen Hilfskräften konnte nie ausreichend gedeckt werden. […] Wir dürfen nicht am Wege liegenbleiben; denn das würde nicht nur wissenschaftliche, sondern auch wirtschaftliche Verarmung bedeuten. […] Für die Bayerische Staatsregierung ist es ausgemacht, […] daß mit Flickarbeit auf die Dauer nicht auszukommen

ist.“ Die Details erläuterten Kultusminister August Rucker (ohne Mandat) und Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD). Rucker forderte die Einführung von Stipendien für Studenten, den Ausbau der Wohnheime und die Steigerung der Zahl der Absolventen technischer Studiengänge um 50 Prozent. 2,9 Milliarden DM wurden als Gesamtkosten veranschlagt.[181] Die CSU, deren eigene Initiative im April 1957 von der Viererkoalition abgeblockt worden war, fühlte sich deshalb einerseits ausgegrenzt und „niedergebügelt“, andererseits kritisierte sie den Plan als „monströs“ und unfinanzierbar. Gleichzeitig anerkannte sie jedoch seinen „hohen Gedankenflug“ und „erheblichen Schwung“. In ihrer Doppelfunktion als Opposition in Bayern und Regierungspartei in Bonn war auch sie daran interessiert, die drängenden Probleme insbesondere bei der Heranbildung des technischen Nachwuchses zu lösen. So wurde auf ihren Dringlichkeitsantrag hin bei nur einer Gegenstimme ein Ausschuss zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Förderung der Technik gebildet.[182] Am Ende konnte der Plan aufgrund der angespannten Haushaltslage und des Regierungswechsels 1957 nur in Teilen umgesetzt werden. Er wirkte jedoch als Fanal für die Länder, die Initiative in der Bildungspolitik zu übernehmen. Die Kultusministerkonferenz beschloss die Erstellung ähnlicher Bedarfspläne in allen Bundesländern.[183]

Bei nur einer Stimmenthaltung verabschiedete der Landtag (nach einer Anlaufzeit von über sechs Jahren – vgl. Kapitel 8.2.1 und 8.2.2) am 12. Juli 1957 das Landesplanungsgesetz. Erstmals wurden darin die Aufgaben der Landesplanung genau festgelegt: Nun waren alle Ministerien dazu verpflichtet, Planungen für eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen des Raumes entsprechende Ordnung untereinander zu koordinieren. Die ursprünglich von der SPD forcierte, bei der CSU ungeliebte Idee war 1951 und 1954 in zwei Teilen vorgelegt worden, die Umsetzung jedoch im Vagen geblieben. Nun wurden zur Abstimmung der einzelnen Planungsträger mit den Vorgaben der Landesplanung Raumordnungsverfahren eingeführt. Landesplanungsbehörde war das Wirtschafts- und Verkehrsministerium, auf Bezirksebene waren die Regierungen zuständig. Die Umsetzung verlief allerdings lange Zeit äußerst lückenhaft – im Fokus des Interesses standen wirtschaftlich schwache Regionen wie das Grenzland in Unter- und Oberfranken, der Oberpfalz und Niederbayern. Prosperierende Regionen, wie die Metropolen oder die Hallertau, blieben außen vor.[184]

Auf breite Zustimmung stießen im Frühjahr 1960 die von Wirtschaftsminister Otto Schedl (CSU) angeregten und zuerst für unmöglich gehaltenen Pläne der Ölkonzerne, Pipelines von Mittelmeerhäfen bis nach Bayern zu führen. Bei der Aussprache zu Schedls Etatrede äußerte nur Georg Bantele (BP) Zweifel, ob so der gewünschte Preisrückgang bei der Energieversorgung zu erzielen sei.[185] Ende 1963 wurden in Ingolstadt die beiden ersten Raffinerien in Betrieb genommen. Dadurch sanken für den Freistaat langfristig die Kosten für Mineralölprodukte im Vergleich zu anderen Bundesländern spürbar. Gleichzeitig erhöhte die bayerische Energiewirtschaft so ihre Wettbewerbsfähigkeit.[186]

10.5.2 Gemeinsamer Einsatz für die friedliche Nutzung der Kernenergie

Der Erdöl-Euphorie vorangegangen war die ungebremste Begeisterung für die Atomenergie. Seit Anfang der 1950er-Jahre gab es in den Reihen deutscher Physiker Überlegungen zur Vorbereitung eines Kernforschungszentrums in der Bundesrepublik. Die Führung sollte der Atomphysiker und Nobelpreisträger Werner Heisenberg übernehmen, der das Max-Planck-Institut für Physik in Göttingen leitete.[187] Für Heisenberg, der im Zweiten Weltkrieg Chef des NS-Kernforschungsprojekts

des Heereswaffenamts zum Bau eines Nuklearreaktors in Leipzig gewesen war,[188] kam als Standort allein München in Frage. Seine Bedingung war jedoch der Bau eines Forschungsreaktors. 1953 informierte Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) den Ministerrat über diese Pläne und machte sich an konkrete Standortplanungen. Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) und der BP-Vorsitzende Joseph Baumgartner standen diesen Vorhaben reserviert gegenüber, Baumgartner hatte in der Öffentlichkeit gar von „Teufelszeug" gesprochen.[189]

Die konkreten Planungen für die Viererkoalition übernahm Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (GB/BHE). Er sah in der Atomkraft die einzige Chance, den Strompreis auf Dauer senken zu können. Seine Planungen sahen vor, binnen weniger Jahre zwei bis drei Versuchs- und ebenso viele Industriereaktoren zu bauen, ehe anschließend die ersten Kraftwerke errichtet werden sollten. Voller Neid blickte er nach Großbritannien, wo man bereits umgerechnet 300 Milliarden DM in die Erforschung und die wirtschaftliche Nutzbarmachung der Kernenergie gesteckt habe.[190] Der GB/BHE wollte sich die Atom-Euphorie zunutze machen und sich mit den Plänen Guthsmuths als fortschrittliche Kraft profilieren. In der Außenwirkung wurde sie in dieser Frage jedoch schnell von der SPD übertroffen, genauer gesagt von deren Landes- und Fraktionsvorsitzendem Waldemar von Knoeringen. Mehrmals versuchte dieser 1955/56 die eigene skeptische Parteibasis von den Vorteilen der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu überzeugen. Im Sommer 1955 debattierte die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Akademiker das Thema „Weltmacht Atom".[191] Auf der SPD-Landeskonferenz am 6. November 1955 in Kempten stellte Knoeringen den Fortschrittswillen als wesentliches Merkmal der sozialistischen Arbeiterbewegung dar und gab optimistische Ausblicke auf eine von Automation und nuklearer Antriebskraft bestimmten Welt. In ihr bestünde die größte Herausforderung darin, den nach einer „Zweiten industriellen Revolution" materiell zufrieden gestellten Menschen „zu einem selbstbewußten freien Menschen zu machen, der fähig ist, seine eigentlichen menschlichen Anlagen auszuleben und zu verwirklichen".[192] Knoeringens Forderung nach einem Ausbau der Forschungsaktivität in Sachen Kernenergie floss auch in den „Atomplan der SPD" und in die „Entschließung 100" ein, die vom SPD-Bundesparteitag vom 10. bis 14. Juli 1956 in München angenommen wurde.[193] Unter dem Einfluss Knoeringens avancierte das Thema Kernforschung zu einem Prestigeprojekt der Viererkoalition, mit dem die Fortschrittlichkeit der ersten nicht CSU-geführten Regierung in Bayern unter Beweis gestellt werden sollte. Ministerpräsident Hoegner setzte 1955 im Kabinett die Bereitstellung von Finanzmitteln für den Ankauf eines Lehrreaktors und die Gründung der Bayerischen staatlichen Kommission zur friedlichen Nutzung der Atomkräfte durch. Das Max-Planck-Institut konnte zum Umzug bewogen werden und auch Heisenberg ließ sich für den Forschungsstandort München gewinnen.[194]

Allerdings schien Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) diese Pläne durchkreuzen zu wollen, als er darauf bestand, über den Standort des Forschungszentrums selbst zu bestimmen. Nach der Erringung einer Teilsouveränität der Bundesrepublik in den Pariser Verträgen traf Adenauer die Entscheidung Ende Juni 1955. Sie fiel auf Karlsruhe. Als Kompensation sollte München „das Institut der Max-Planck Gesellschaft mit einer entsprechenden Reaktoranlage" erhalten.[195] Die Chance, zumindest den ersten Forschungsreaktor in Deutschland zu errichten, wollte sich die Viererkoalition nicht entgehen lassen. Dafür scheute sich Ministerpräsident Hoegner auch nicht, auf eine große Koalition – zumindest unter Bayern – zu setzen. Denn seit 1955 trieb Franz Josef Strauß (CSU) als Bundesminister für Atomfragen die Planungen für den Einstieg in die Kernforschung voran. Als Strauß, der Hoegner als Politiker schätzte,[196] bei einer Sitzung der bayerischen Atomkommission am 6. Juni 1956 in der Staatskanzlei Zuschüsse der US-Regierung für den

Ankauf eines Forschungsreaktors in den USA in Aussicht stellte, reagierte der Ministerpräsident sofort: Mit den anwesenden Regierungsmitgliedern eröffnete er kurzerhand eine außerordentliche Sitzung des Ministerrats, der den Beschluss fasste, „daß Bayern den ersten swimming pool-Reaktor für die Technische Hochschule München in Amerika bestellt".[197] Am nächsten Tag ordnete er an, „daß für das Institut des Prof. Dr. Heisenberg (Max-Planck-Institut) die erforderlichen Vorarbeiten, insbesondere Einholung von Angeboten der einschlägigen Firmen, sofort veranlaßt werden". Hoegner überging dafür den Gesetzgeber: „Die Zustimmung des Landtags zum Vorgriff von 1 Mio DM unterliegt keinem Zweifel. Der Ministerpräsident übernimmt dafür die persönliche Verantwortung."[198] Den Einsatz der CSU für die Erforschung der Kernenergie begründet die damalige Bundestagsabgeordnete Ingeborg Geisendörfer aus der Rückschau ganz pragmatisch: „Unsere deutschen Wissenschaftler konnten nicht in Deutschland studieren, weil's keinen Forschungsreaktor gab, die gingen nach Amerika, wurden dann abgeworben zu sehr guten Bedingungen und […] es war zu erwarten, daß bei uns dann ein großes wissenschaftliches, technisches Defizit entsteht, wenn wir nicht eigene Experten dafür haben."[199]

Die Einschätzungen der Kernenergie gingen indes weit auseinander. Während ein großer Teil der Bevölkerung dem Thema mit Blick auf unkalkulierbar erscheinende Gefahren reserviert gegenüberstand, bemühten sich die an der Forschung interessierten Wissenschaftler und Unternehmen um Werbung in eigener Sache. So wurde eine vom amerikanischen „Atoms for Peace"-Programm initiierte Wanderausstellung unter dem Titel „Atomkraft für den Frieden" durch die Bundesrepublik geschickt. Mit dem damals hochpopulären Medium Zeichentrickfilm sollten die beinahe unbeschränkten Nutzungsformen der Kernenergie vorgestellt werden. Titelheld der 1955 in München zu sehenden Geschichte war „Der kleine Gigant" – das Atom. Es waren in erster Linie junge Menschen, Politiker und Medien, die sich von der so entfachten Begeisterung anstecken ließen. Zeitschriften und Illustrierte waren voller begeisterter Zukunftsvisionen. Selbst der Nudelhersteller Birkel warb mit einem Sammelalbum, auf dem atombetriebene Schiffe und Flugzeuge in eine unbeschwerte „Welt von morgen" steuerten.[200]

Der Landtag wurde in die Diskussion relativ spät eingeschaltet. Erst am 11. Juli 1956 kam es zu einer Art Expertenhearing: Werner Heisenberg informierte außerhalb der normalen Sitzungsfolge über die Zukunft der Atomforschung in Deutschland. Dafür seien erhebliche Finanzmittel nötig, zuallererst aber ein Forschungsreaktor zur Ausbildung der Wissenschaftler. Gefahren müssten zwar ernst genommen werden, allerdings gebe es bei Beachtung aller Sicherheitsvorschriften keinen Grund, die Nutzung der Kernenergie zu verzögern. Heisenbergs Vortrag wurde von allen Fraktionen mit großem Beifall bedacht.[201] Unterdessen waren die Befürchtungen innerhalb der Bevölkerung spürbar gewachsen. Grund dafür war der radioaktive Regen, der zwischen November 1955 und März 1956 12 Mal in Süddeutschland niederging. Am 9. Oktober 1956 forderte der BP-Abgeordnete Karl Brentano-Hommeyer in Begründung einer Interpellation der Koalitionsfraktionen die Regierung dazu auf, „eine systematische Erforschung der radioaktiven Regenfälle und darüber hinaus aller möglichen Schädigungen" durchzuführen. „Sie hat besonders die Pflicht, die möglichen Gefahren durch Abwasser und Abfallstoffe der im Staatsgebiet betriebenen Atommeiler zu untersuchen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen." Innenminister August Geislhöringer (BP) sicherte in seiner Antwort zu, dass die Staatsregierung – auch wenn es noch keine Rechtsgrundlage und keine Strahlenschutzverordnung für den Betrieb von derartigen Anlagen gebe – die „wissenschaftlichen Erkenntnisse, soweit sie als gesichert gelten können, […] laufend verfolgt" und die zum Schutz der Bevölkerung nötigen Schritte „in die Wege leitet". Den radioaktiven Niederschlag

führte Geislhöringer auf Atomwaffentests auf dem Bikini-Atoll zurück. Von „einer Gefährdung der Bevölkerung kann dabei keine Rede sein“. Allerdings musste er zugeben, dass beim Betrieb von Atommeilern vor allem die „Beseitigung radioaktiver Abfälle“ ernsthafte Probleme bereite: „Unsere gegenwärtig bekannten Methoden sind sehr umständlich und befriedigen noch nicht, insbesondere dann nicht, wenn man bedenkt, daß wir in Zukunft mit einem gewaltigen Anstieg zu rechnen haben.“[202] Es war der Bayerische Senat, dem diese Antwort nicht genügte. Er appellierte am 12. Oktober 1956 an die Regierung, über den Bundesrat die Bundesregierung aufzufordern, „bei allen internationalen Instanzen – vom Roten Kreuz über Regierungen bis zu den Vereinten Nationen – Schritte zur Einstellung der menschheitsbedrohenden Atombombenversuche zu unternehmen“. Ministerpräsident Hoegner leitete die Forderung weiter, der Bundestag verabschiedete am 10. Mai 1957 immerhin einen Appell zum Verzicht auf den Atombombeneinsatz.[203]

Aufgrund des Streits um die atomare Bewaffnung der Bundeswehr scheiterte Ende Juni 1957 im Bundestag die für die Verabschiedung des „Gesetzes zur Regelung der friedlichen Kernenergienutzung“ erforderliche Grundgesetzänderung. Nun musste auf Landesebene schnell gehandelt werden, um eine Rechtsgrundlage für den im Bau befindlichen Forschungsreaktor in Garching zu schaffen. Bereits am 9. Juli 1957 erreichte den Landtag das vom Kabinett mit Dringlichkeitsvermerk vorgelegte „Gesetz zur vorläufigen Regelung der Errichtung und des Betriebs von Kernreaktoren“. Und auch der Landtag handelte rasch. Ohne Aussprache wurde der Entwurf in der ersten Lesung an den Rechts- und Verfassungsausschuss weitergeleitet. Der Ausschuss tagte noch, während die Plenarsitzung andauerte. Ministerpräsident Hoegner verteidigte das inoffiziell als „Lex Garching“ bezeichnete Gesetz persönlich. Im Lauf dieser Beratungen wurde dem Innenministerium die sicherheitstechnische Überwachung übertragen und im Gesetzentwurf verankert. Am Nachmittag kam er zur zweiten und dritten Lesung in das Plenum zurück und wurde mit einer Titeländerung im Eiltempo verabschiedet. Alle Abgeordneten, Regierungsfraktionen und Opposition, stimmten geschlossen dafür. Das erste Atomgesetz in der Bundesrepublik trat zum 1. August 1957 in Kraft.[204]

Die Windeseile im Gesetzgebungsverfahren war geboten, da der Bau, der aufgrund seiner einprägsamen Form noch heute als „Garchinger Atom-Ei“ bezeichnet wird, innerhalb kürzester Zeit 1956/57 hochgezogen worden war. Da es sich um ein Vorzeigeprojekt der Viererkoalition handelte und der „Fortbestand dieses labilen politischen Gebildes […] von baldigen vorzeigbaren Erfolgen ab[hing]“, inszenierte die Regierung mehrere Medientermine im Zuge der Fertigstellung, so etwa anlässlich des Richtfestes am 12. Januar 1957. Wie unbefangen-unkritisch dabei mit der Atomkraft umgegangen wurde, zeigt ein Blick auf die Speisekarte: Als Vorspeise gab es „Vorfluterbrühe mit Kerneinlage“ (Leberknödelsuppe) und Weißwürste, die als „Uranstäbe“ bezeichnet wurden. Als Hauptgang folgten „Neutronenschlegel mit Rahmsauce“ (Kalbfleisch). Und zum Dessert reichte man „1 Stück Fett Isotop“ und Käse als „Garchinger Gammadunst“. Bier löschte als „radioaktives Kühlwasser“ den Durst der über 200 Festgäste. Als am 9. September 1957 die ersten Uranbrennstäbe aus den USA eintrafen, ließ es sich Ministerpräsident Hoegner nicht nehmen, vor den Festgästen den ersten Brennstab eigenhändig auszupacken und ihn triumphal in die Höhe zu recken. Da er beim Öffnen der Kiste keinen Schraubenzieher zur Hand hatte, halfen ihm Kabinettskollegen mit Taschenmessern aus. Hoegner quittierte dies launig: „Es lebe die Aktivität!“. Diese aus heutiger Sicht aberwitzig anmutende Szene wird nur vor dem Hintergrund der bundespolitischen Implikationen verständlich: Im Bundestagswahlkampf 1957 warben die Unionsparteien nicht zuletzt mit Blick auf die in Bayern regierende Viererkoalition mit dem Slogan „Keine Experimente!“ Hoegner setzte seine „berühmte Garchinger Geste“ ganz bewusst dagegen: „Daß gerade

im Experimentieren die Zukunft liege, darauf ließ sich nirgends sinnfälliger hinweisen als vor der Kulisse eines Forschungsreaktors."[205] Bayern, lautete die Botschaft, war der modernste Forschungsstandort der Bundesrepublik – auch ohne CSU-Regierung. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die Inbetriebnahme am 31. Oktober 1957 erst nach Hoegners Rücktritt unter dem neuen CSU-Ministerpräsidenten Seidel erfolgte (vgl. Kapitel 7.4.4 und 7.5). Und anders als gedacht wurden im Atom-Ei auch nicht die viel beschworenen kerntechnischen Forschungsexperimente durchgeführt. Ebenso wenig hatte der Bau maßgeblichen Einfluss auf die Reaktorenentwicklung in Bayern. Wie Helmuth Trischler herausgearbeitet hat, erlangte Garching dagegen herausragende Bedeutung als „Lehrreaktor, an dem ganze Kohorten von Studenten zu Kernphysikern ausgebildet wurden".[206]

Es gehört zur Ambivalenz dieser ganzen Epoche, dass zu diesem Zeitpunkt bereits die „Angst vor dem Atomtod" umging und viele Menschen gegen die Aufrüstung der Bundesrepublik mit Kernwaffen protestierten. In München und Garching hatten Anwohner Angst vor den Auswirkungen der Strahlung auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Luft und Wasser. Ein Münchner Brauerverein wandte sich 1955 mit einer entsprechenden Petition an den Landtag.[207] Dass die Sorgen nicht unbegründet waren, macht die Erinnerung von Professor Heinz Maier-Leibnitz, dem ersten Forschungsleiter im Atom-Ei, deutlich: „In diesem Frühstadium gab es niemanden, der uns sagen konnte, welche Sicherheitsvorkehrungen wir treffen sollten. Dieselben Personen, die die Arbeit machten, mußten auch für die Sicherheit sorgen. Wir schrieben Sicherheitsberichte und haben sie der Regierung vorgelegt, aber dort war keiner, der mehr wußte als wir, eher weniger."[208]

Diese Bedenken galten wenig im Vergleich zu den Hoffnungen, den für die nächsten Jahrzehnte prognostizierten Energiebedarf mithilfe der Kernenergie effizient decken zu können. Folgerichtig änderte der Landtag bereits kurz darauf das Gesetz und erlaubte die Errichtung von Versuchsreaktoren auch durch private Unternehmen. Bayern wollte im Wettlauf mit den anderen Bundesländern nicht in Rückstand geraten, die der „Atomindustrie" bereits den Bau kleinerer Forschungsreaktoren erlaubt hatten. Vorausgegangen war ein entsprechender Antrag der nun oppositionellen SPD-Fraktion vom 10. Juli 1958. Die darin enthaltenen Forderungen wurden in einen Gesetzentwurf der Regierung Seidel übernommen und am 4. November 1958 verabschiedet. Wieder gab es keine Gegenstimme.[209] Zum 1. Januar 1960 trat das bayerische Atomgesetz außer Kraft, da nun das entsprechende Bundesgesetz Recht schuf. Doch obwohl der Energiekonzern RWE 1958 in Kahl am Main einen Versuchsreaktor in Auftrag gegeben hatte und ab Ende 1962 mit dem Bau des ersten Hochleistungs-AKW in Gundremmingen begann, ging das Interesse an der Nutzung der Kernenergie zunächst zurück. In den 1960er-Jahren spielten die fossilen Brennstoffe wie Erdgas und Erdöl die entscheidende Rolle. Zu hoch schien der Entwicklungsaufwand, um rentablen Strom aus Atomkraft zu gewinnen (vgl. Kapitel 10.5.1).[210]

10.6 Gemeinsame Repräsentation des Staates bei feierlichen Anlässen

10.6.1 Das Staatsbegräbnis für Kronprinz Rupprecht 1955

Bei allem Streit um protokollarische Zurücksetzungen der Abgeordneten (vgl. Kapitel 13.5) gab es auch Anlässe, bei denen Landtag und Regierung einträchtig gemeinsam als Repräsentanten des bayerischen Staates auftraten. Dies war etwa beim Tod des Wittelsbacher Kronprinzen Rupprecht der Fall.[211] Der Sohn des letzten bayerischen Königs starb am 2. August 1955 in Leutstetten. Als die Nachricht in München eintraf, unterbrach der Landtag seine Sitzung. Präsident Hans Ehard (CSU)

hielt eine Gedenkansprache: „Wir empfinden den Hauch einer geschichtlichen Stunde. Mit dem Tode des Kronprinzen Rupprecht ist eine große Epoche der bayerischen Geschichte abgeschlossen.“[212] Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) ordnete Trauerbeflaggung und ein Staatsbegräbnis an, die Presse berichtete in großer Aufmachung.[213]

Nach der Aufbahrung im Steinernen Saal von Schloss Nymphenburg, wo 50000 Menschen von dem Verstorbenen Abschied nahmen, wurde der Leichnam Rupprechts am 6. August 1955 in die Münchner Ludwigskirche überführt. Auf dem Katafalk ruhte die aus der Schatzkammer der Münchner Residenz herbeigeschaffte bayerische Königskrone. Die entsprechende Anordnung hatte der Sozialdemokrat Hoegner persönlich getroffen. Im Anschluss an das Requiem setzte sich am 7. August 1955 der Trauerzug von der Ludwigskirche zur Theatinerkirche in Bewegung. Dicht gedrängte Menschenmengen säumten die noch von Kriegsschäden gezeichnete Ludwigstraße. Zu den Trauergästen, die sich hinter den Leichenwagen einreihten, gehörten neben den Familienangehörigen und den Vertretern des europäischen Hochadels auch Ministerpräsident Hoegner, alle Kabinettsmitglieder sowie 28 nach strengem Schlüssel auf alle Fraktionen verteilte Landtagsabgeordnete.[214] Ihr Zug wurde „flankiert von Bereitschaftspolizisten im Stahlhelm“.[215] Die Fotografien der Szenerie wirken heute skurril, war der Stahlhelm doch dem Typ des Wehrmachtshelms aus dem Zweiten Weltkrieg nachempfunden. Das fiel jedoch ebenso wenig negativ auf wie die Polizisten, die „die Fahnen der königlich bayerischen Armee“ mitführten.[216] Damit hatte Rupprecht, den Landtagspräsident Ehard als „königlichen Demokraten“[217] rühmte, im Tod erreicht, was ihm zu Lebzeiten versagt geblieben war: Rupprecht, der wie sein Vater Ludwig III. offiziell nie auf den Thron verzichtet hatte, wurde wie ein König zu Grabe getragen. Landtag und Staatsregierung erwiesen ihm gemeinsam die letzte Ehre und „demonstrierte[n] so das ausgezeichnete Verhältnis des Freistaates Bayern zu Kronprinz Rupprecht wie zum Königshaus“.[218]

10.6.2 Die Verfassungsjubiläen 1956 und 1961

In Eintracht begegneten sich Staatsregierung und Landtag bei den Veranstaltungen zu Jubiläen der Bayerischen Verfassung von 1946. Feierlich begangen wurde erstmals ihr zehnjähriges Bestehen am 3. Dezember 1956. Neben den Abgeordneten wohnten der Festsitzung im Landtag 305 geladene Gäste bei. Dazu zählten die Mitglieder des Präsidiums und des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung ebenso wie die damaligen Kabinettsmitglieder und der an den Beratungen beteiligte Staatsrechtsgelehrte Hans Nawiasky. Ebenfalls geladen waren die Mitglieder der Viererkoalition unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) und das Präsidium des Senats.[219] Als einziger Sprecher würdigte Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) die Entstehung der Verfassung in der Not der Nachkriegszeit als herausragende Aufbauleistung. Die Verfassung habe sich trotz Überlagerung durch das Grundgesetz bewährt und „in einer Zeit des Zusammenbruchs und der Hilflosigkeit wieder Ordnung und innere Sicherheit gebracht“.[220] Festlich umrahmt wurde Ehards Rede von musikalischen Darbietungen des Bayerischen Staatsorchesters mit Werken Luigi Boccherinis und Franz Schuberts.

Auch das 15-jährige Verfassungsjubiläum wurde mit einem Festakt im Landtag feierlich begangen. Präsident Rudolf Hanauer (CSU) verfolgte mit der am 1. Dezember 1961 abgehaltenen Gedenkfeier einen politisch-integrativen Zweck, nämlich „auf diese Weise Verfassungsrealität und Verfassungslebendigkeit nach außen hin […] stärker in Erscheinung treten zu lassen“.[221] Weniger abstrakt sprach er im Plenum von der Notwendigkeit, „die Liebe zu Staat, Land und Volk zu festigen“.

Hanauer betonte: „Auch der demokratische Staat muß Symbole entwickeln, die nicht nur den Verstand, sondern auch Herz und Gemüt des Volkes ansprechen. Er bedarf der Repräsentation in der Art seines Volkes.“ Nachdem der Landtag bereits am 15. Mai 1957 auf Anregung von Ministerpräsident Hoegner die Einführung des Bayerischen Verdienstordens als „Zeichen ehrender und dankbarer Anerkennung für hervorragende Verdienste um den Freistaat Bayern und das bayerische Volk“ beschlossen hatte, stiftete Hanauer mit der Verfassungsmedaille ein weiteres dieser Symbole. In Gold sollte sie „Frauen und Männern zugeeignet werden, die in besonderem Maße sich um die Bayerische Verfassung verdient gemacht haben“. Hanauer verlieh die Auszeichnung 1961 an die 15 Abgeordneten, die der Verfassunggebenden Landesversammlung und seitdem ohne Unterbrechung dem Landtag angehört hatten, sowie an Senatspräsident Josef Singer. Als erste ausgezeichnet wurden Ehard und Hoegner, die 1958 auch schon den Bayerischen Verdienstorden erhalten hatten. Als Errungenschaft der Verfassungswirklichkeit rühmte Hanauer anlässlich der Verleihung „die loyale Zusammenarbeit der verschiedenen Einrichtungen und Organe eines Staates, so zum Beispiel […] der verschiedenen im Rahmen der Gewaltenteilung nebeneinander wirkenden obersten Gewaltenträger“ – also von Landtag, Regierung und Verfassungsgerichtshof.[222] Musikalisch gestaltet wurde die Festsitzung vom Symphonieorchester des Bayerischen Rundfunks, das die dritte Symphonie von Joseph Haydn aufführte. Im Anschluss an den Festakt lud Hanauer die Gäste zu einem Empfang in den Senatssaal ein.

Die beiden Festsitzungen stehen am Beginn eines bayerischen Verfassungspatriotismus, der 1967 in die Einführung eines Verfassungstags mündete. Dieser findet auf Initiative der „Bayerischen Einigung“ und von Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU) jährlich am 2. Dezember statt. Ziel der an wechselnden Orten abgehaltenen Veranstaltungen ist einerseits die gemeinsame Vergegenwärtigung der Werte der Verfassung. Andererseits, konstatiert Edgar Wolfrum, nutzten und nutzen Staatsregierung und Landtag den Anlass immer wieder dazu, Bayern in Abwehr unitarischer Bestrebungen auf Bundes- und europäischer Ebene „als Gralshüter der parlamentarischen Demokratie wie der föderativen Ordnung herauszustellen und die historisch gewachsene bayerische Souveränität zu betonen“.[223]

10.7 Gescheiterte Versuche zur Staats- und Verwaltungsvereinfachung

Die Staats- und Verwaltungsvereinfachung war ein politischer Dauerbrenner im Landtag. Das Thema war bereits während der Weimarer Republik immer wieder Gegenstand eingehender Erörterungen gewesen[224] und wurde seit 1947 in nahezu jeder Regierungserklärung als Ziel der jeweiligen Regierungen ausgegeben (vgl. Kapitel 8). Lange Zeit wurde jedoch eine vollkommen konträre Politik betrieben, die eher auf den Ausbau der Verwaltung setzte. Darauf verwies der BP-Abgeordnete Franz Weiß am 17. März 1953 und monierte, dass die Personalausgaben des Staates permanent gestiegen seien. Hatten sie 1951 noch 30 Prozent der Gesamtausgaben ausgemacht, seien für 1952 bereits 33 Prozent und für 1953 gar 37 Prozent veranschlagt. Verglichen mit dem Haushaltsjahr 1949 entspreche dies einer Erhöhung um 43 Prozent. Schuld daran seien der „Ausbau und die Vergrößerung des Verwaltungsapparates“ in Bayern.[225] Als Konsequenz aus dieser harschen Kritik beschloss der Landtag noch am selben Tag die Einsetzung eines Ausschusses zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Verwaltungsvereinfachung. Dieser Ausschuss blieb jedoch äußerst zurückhaltend, versammelte sich bis zum Ende der zweiten Legislaturperiode lediglich drei Mal und verzichtete auf die Vorlage eines Konzepts.[226] Deshalb initiierte der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen am 14. Juli 1954 die Einsetzung einer 13-köpfigen Experten-

kommission. Unter Leitung Ottmar Kollmanns, der es seit 1912 im Lauf einer ungebrochenen Beamtenkarriere vom Bezirksoberamtmann in Bad Aibling (1925) über den Posten als Staatsrat im Innenministerium (1933) trotz NSDAP-Mitgliedschaft bis zum Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (1950–1954) gebracht hatte,[227] sollte die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung Vorschläge zu einer grundlegenden Reform ausarbeiten. Vehement forderte eine solche Reform der Senator Joseph Ackermann in einem Zeitungsbeitrag: Er bezweifelte, dass „der Landtag, dessen Abgeordnete aus Stimmkreisgründen zur Kirchturmpolitik verdammt sind, überhaupt jemals eine Verwaltungsvereinfachung zustande bringen" könnte. Ackermann setzte seine Hoffnungen auf den neu zu wählenden Landtag der dritten Legislaturperiode: „Der neue Landtag darf nicht wieder, wie der alte, mit dem Lächeln der Auguren eine schöne Regierungserklärung über sich ergehen lassen, die wieder zu nichts führen wird." Und sollte auch dies nichts fruchten, müssten die Abgeordneten eben ihr „Recht an politisch ungebundene Fachleute abgeben, um dieser notwendigen Staatsvereinfachung auf schnellstem Wege zur Durchführung zu verhelfen".[228]

Druck übte auch der Oberste Rechnungshof (ORH) aus. Mit ausdrücklicher Betonung seiner in § 3 Abs. 1 Nr. 4 des Rechnungshofgesetzes von 1951 niedergelegten Ermächtigung gab er in seinem Prüfbericht für das Haushaltsjahr 1954 „Hinweise" zur Verwaltungsvereinfachung. Detailliert führte er darin staatliche Verwaltungsstellen auf, die eingespart werden könnten. Dazu zählten etwa die Abschaffung der Flüchtlingsämter bei den Landratsämtern oder die Zusammenlegung von Straßen-, Flussbau- und Wasserwirtschaftsämtern zu Tiefbauämtern. Auch bei den staatlichen Einnahmen sah der ORH Verbesserungsmöglichkeiten, wenn etwa die Pachtsätze für staatliche Kantinen oder Restaurationsbetriebe wie die Würzburger Residenz-Weinstuben auf den marktüblichen Satz erhöht würden.[229]

Weitaus drastischere Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung stellte jedoch die Kollmann-Kommission in einem zweiteiligen Gutachten zusammen. Die Maßnahmen betrafen auch Regierung, Landtag und Senat.[230] Im ersten im April 1955 vorgelegten Teil forderte die Arbeitsgemeinschaft die Reduzierung der Zahl der Landtagsabgeordneten von 204 auf 150, die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre bei gleichzeitigem Ausbau der Rechte des Senats durch Einführung eines echten Vetorechts gegen Landtagsbeschlüsse, die Reduzierung der Zahl der Regierungsbezirke und der Landkreise, die Rücknahme der direkten Wahl der Landräte zugunsten ihrer Berufung durch das Innenministerium, die Abschaffung der Bezirkstage, die Abschaffung der Staatssekretäre sowie die Einführung eines Vetorechts für Finanzminister, Innenminister und Justizminister bei Ministerratsentscheidungen.[231] Die drastische Reduzierung der Zahl der Landtagsmandate hatte bereits zuvor der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock vorgeschlagen, war damit innerhalb der Viererkoalition allerdings auf Widerstand des GB/BHE gestoßen, der darin den „Weg zum Mehrheitswahlrecht" erkannte, der die kleinen Parteien ausschalten würde.[232] Die Gutachter begründeten ihren Vorstoß mit Blick auf historische Erfahrungen: Auch in der Weimarer Republik habe der Landtag mit nur 128 Abgeordneten arbeiten können. Die Verringerung sei nicht zuletzt nötig, um ausschweifende Debatten zu vermeiden. Aber auch die Regierung bekam ihr Fett weg – sie sei überdimensioniert und durch die unnötigen politischen Staatssekretäre, die es so nur in Bayern gebe, viel zu teuer.[233]

Für Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) war die Mehrzahl dieser radikalen Vorschläge völlig unannehmbar. Auf der einen Seite konnte er nicht die Demokratisierung der Verwaltung auf Land-

kreis- und Bezirksebene zurücknehmen, die er selbst als Innenminister in der zweiten Legislaturperiode gegen den Widerstand des damaligen Koalitionspartners CSU eingeleitet hatte. Auf der anderen Seite brauchte er die Unterstützung des Landtags und konnte deshalb keinen Frontalangriff auf die Volksvertretung wagen. Hoegner spielte deshalb auf Zeit und den Ball ins Feld des Landtags. Er verwies die Kommissionsvorschläge zunächst an den Ausschuss für Verwaltungsvereinfachung, der am 23. September 1955 mit der Beratung des Gutachtens begann. Was nun folgte, war ein jahrelanges Ping-Pong-Spiel zwischen Exekutive und Legislative. Der Ausschuss lehnte zunächst die Vorschläge des Kollmann-Gutachtens ab. Daraufhin legte Philipp Held (CSU) aus Protest seine Mitgliedschaft und den Vorsitz im Ausschuss nieder.[234] Am 18. Juni 1956 verständigte sich der Koalitionsausschuss der Viererkoalition darauf, statt „einer Reduzierung der Mitglieder des Landtags auf 150 […] nach Tunlichkeit eine Straffung der Ausschußarbeit" anzustreben (vgl. Kapitel 9.3).[235]

Ministerpräsident Hoegner erläuterte sein Programm zur Entbürokratisierung am 28. Mai 1957 vor dem Landtagsausschuss. Es enthielt unpopuläre Maßnahmen wie die Aufhebung der 18 Landkreise mit weniger als 30000 Einwohnern oder den Zusammenschluss von Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern – dies betraf 866 Kommunen. Weil sie befürchtete, für diese Vorschläge in der Öffentlichkeit allein verantwortlich gemacht zu werden, wählte die Regierung den Weg des Parlamentsantrags. Der Ausschuss sprach sich daraufhin einstimmig dafür aus, die Regierung zu beauftragen, Zuständigkeiten der Staatsverwaltung abzubauen.[236] Der zwei Wochen später erteilte Auftrag des Landtags lautete, innerhalb der nächsten vier Jahre „die Stellen für Beamte und Angestellte der Staatsministerien unter Einbeziehung aller Laufbahnen insgesamt um mindestens 10 Prozent gegenüber dem Stand des Rechnungsjahrs 1956 zu verringern". Die Stellenstreichungen sollten je nach „Aufgabenentwicklung seit 1932" ab dem Haushaltsjahr 1958 erfolgen. Der Antrag war ursprünglich von der FDP gekommen, am 16. Oktober 1956 bereits im Ausschuss detailliert erörtert worden, dann aber liegen geblieben. Im Haushaltsausschuss hatte Berichterstatter Ernst Riediger (GB/BHE) auf die Elastizität des Antrags verwiesen, der der Regierung die nötige Zeit gebe, da es einer „erheblichen personellen und organisatorischen Umstellung" bedürfe, um die Einsparungen zu erreichen. Antragsteller Richard Kallenbach (FDP) – früherer ORH-Präsident – hatte im Ausschuss das grundlegende Dilemma der Verwaltungsvereinfachung verdeutlicht: Das Kollmann-Gutachten, auf das der Antrag zurückgehe, habe die Dringlichkeit entsprechender Maßnahmen offenkundig gemacht. Allerdings könne der Landtag die Regierung nur ersuchen, die Stellen abzubauen, er selbst sei nicht in der Lage, das Problem zu lösen. Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) begrüßte den Antrag im Haushaltsausschuss als hilfreiche Entscheidungsgrundlage. Das Plenum nahm ihn bei nur vier Enthaltungen an.[237]

Für die Viererkoalition blieb der Erfolg der Verwaltungsvereinfachung dennoch bescheiden. Der einzige und in der Gesamtbewertung eher nebensächliche Effekt war die Auflösung der Flüchtlingsämter, wie sie der ORH 1954 gefordert hatte. Dies lag nicht zuletzt daran, dass sich auch die Parteien nicht zu einer einheitlichen Haltung durchringen konnten. Hatte etwa die BP 1953 die Rücknahme der Personalkosten in der Staatsverwaltung gefordert, war sie bereit, an anderer Stelle finanzielle Mehrbelastungen in Kauf zu nehmen, etwa wenn es um die Stärkung regionaler Identität ging. Es waren ihre Vertreter, die im Ministerrat dafür sorgten, dass Pläne des Kollmann-Gutachtens zur Wiedervereinigung der Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz ad acta gelegt wurden. Stattdessen wurde in Niederbayern, wo die BP ihr wichtigstes Wählerreservoir hatte, zum 1. Januar 1956 die Bezirksregierung wieder in der Bezirkshauptstadt Landshut angesiedelt. Hierfür kämpfte allerdings auch Ministerpräsident Hoegner leidenschaftlich, der darin den zwingenden

Vollzug von Art. 185 BV sah.[238] Nicht einigen konnte sich die Viererkoalition über die Aufhebung von Amtsgerichten und Finanzämtern. Noch am 1. Oktober 1957 beschied Hoegner einen Vorstoß seines Staatskanzleichefs Albrecht Haas (FDP) abschlägig, der diesbezüglich im Ministerrat auf zwei druckfertige Entwürfe verwies. Hoegner bevorzugte eine „vertikale Verwaltungsvereinfachung", um den Instanzenzug zu verkürzen. Dagegen werde „jede Aufhebung von Ämtern in den betroffenen Gebieten Widerspruch" provozieren.[239]

Aufgrund dieser „ängstlichen Zurückhaltung" griff Ottmar Kollmann Regierung und Landtag 1958 in einer Zwischenbilanz zur Staatsvereinfachung scharf an. Die Exekutive habe ihren ehemals tatkräftigen Reformwillen unnötig „gehemmt". Der Landtag habe nun die Pflicht, „verantwortungsbewußt und selbstlos" zu handeln. „Ein Versagen des Landtags, der sich aus Abgeordneten politischer Parteien zusammensetzt, deren jede die Staatsvereinfachung in ihrem Partei- und Wahlprogramm verlangt und verspricht, würde zum Versanden der ganzen Aktion führen, nicht ohne Schaden für den Kredit der parlamentarischen Demokratie beim Volk."[240]

Zunächst reagierte jedoch die Exekutive. Hoegners Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten, Hanns Seidel (CSU), war sich darüber klar, dass es für eine wirksame Verwaltungsvereinfachung Maßnahmen bedürfe, „die zu den Aufgaben der Exekutive gehörten und bei denen man nicht die Verantwortung dem Landtag zuschieben könne". Es sei aber ausgeschlossen, „im Jahre 1958, also im Wahljahr, dem Landtag eine Reihe von Gesetzentwürfen vorzulegen, die ohne Zweifel leidenschaftliche Diskussionen auslösten". Da sich die Regierung dieser Aufgabe aber auch „nicht entziehen könne", müsse sie „dafür Sorge tragen, dass zumindest fertige Pläne vorlägen, wenn eine Stagnation des wirtschaftlichen Aufschwungs zu Einsparmassnahmen im Staat zwinge". Deshalb solle „ein kleines Gremium" das Kollmann-Gutachten „systematisch durcharbeiten […], um Gesetzentwürfe und Vorschläge für Verwaltungsmassnahmen zu erarbeiten".[241] Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren der Direktor der Staatskanzlei Fritz Baer, der Präsident des ORH, der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs und zwei höhere Beamte des Finanzministeriums. Am 25. März 1958 stellte Baer die Ergebnisse der Revision des Kollmann-Gutachtens im Ministerrat vor. Zu den neun als vordringlich eingestuften Punkten zählten eine Verfassungsänderung für die Verlängerung der Legislaturperiode des Landtags, eine Reform des Bayerischen Senats und die Abschaffung der Staatssekretäre ebenso wie die Verringerung der Zahl der Landtagsabgeordneten und die Reduzierung des Mitarbeiterstamms in den Staatsministerien. Der Ministerrat erklärte sich damit einverstanden, Gesetzentwürfe für die entsprechenden Maßnahmen vorzubereiten, ihre Übermittlung an den Landtag sollte aber der nächsten Regierung überlassen werden.[242] Seidel blieb bei dieser Linie auch dann, als der Landtagsausschuss für Verwaltungsvereinfachung Aufklärung über diese Planungen forderte. Es sei, argumentierte Seidel, „völlig ausgeschlossen, daß die vorbereitenden Arbeiten zur Verwaltungsvereinfachung jetzt schon preisgegeben würden". Seine Kabinettsmitglieder verpflichtete er zum Stillschweigen. Das erarbeitete Programm diene einzig und allein als Entscheidungsgrundlage für die nächste Regierung, die sich überlegen müsse, „ob sie es durchführen wolle oder nicht".[243]

Schwung in die Debatte der Staats- und Verwaltungsvereinfachung kam erst wieder in der vierten Legislaturperiode. Auslöser war die Initiative des dem Landtag erst seit wenigen Monaten angehörenden Abgeordneten Alfred Seidl (CSU). Seidl forderte im April 1959 in zwei Initiativgesetzentwürfen eine drastische Staatsvereinfachung, die an die Vorschläge des Kollmann-Gutachtens angelehnt waren: Abschaffung des Senats, Abschaffung der Staatssekretäre, Zusammenlegung des Arbeitsministeriums mit dem Wirtschaftsministerium, Reduzierung der Zahl der Landtagsabge-

ordneten von 204 auf 150, Abschaffung des Volksentscheids.[244] Diese nicht mit seiner eigenen Fraktion abgesprochenen Vorschläge kamen einer „Reform der Staatsverwaltung an Haupt und Gliedern“ und damit einem „Stich ins Wespennest der Staatsvereinfachung“ gleich, wie die Passauer Neue Presse befand.[245] Der Vorstoß wurde zunächst von Ministerpräsident Seidel kassiert. Der Regierungschef zwang seinen Parteifreund zur Rücknahme der Entwürfe mit dem Hinweis, „die Staatsregierung werde von sich aus einen Plan zur Verwaltungsvereinfachung vorlegen“.[246]

Vorerst tat sich jedoch nichts. Die BP erkannte eine Chance, die Regierung hart anzugreifen. Die Verwaltungsvereinfachung sei mittlerweile „eine Prestigefrage“, die geeignet sei, „das Ansehen des demokratischen Staates herab[zu]würdigen“. Ihr Abgeordneter Johann Ernst stellte auf einer Fraktionssitzung am 5. Mai 1959 fest: „Seit Jahren wird davon gesprochen, es sind Gutachten da (Kollmann-Gutachten), und bis jetzt ist noch nichts geschehen. Die Öffentlichkeit spricht bereits davon, dass die Verwaltungsvereinfachung nicht durchgeführt wird, weil die Abgeordneten ihren warmen Sitz nicht verlieren wollen.“ Ernsts Fraktionskollege Alfons Gassner machte klar, warum man sich hüten müsse, einer solchen Reform zuzustimmen. Nach Studien, die die BP selbst in Auftrag gegeben habe, stehe „fest, dass nur die kleinen Parteien darunter leiden müssen. Bei einer Verwaltungsvereinfachung im Sinne Seidl (Verminderung der Abgeordnetensitze) haben wir im Landtag zwei grosse Haufen und für den Rest bleibt nichts mehr.“ Man könne darauf warten, dass sich „die Regierung sehr unbeliebt“ mache, wenn „die kleinen Landkreise in Niederbayern aufgelöst werden“. Denn: „Unbeliebt ist immer der, der die Verwaltungsvereinfachung in die Hand nimmt.“[247] Drei Wochen später war der BP-Vorsitzende Joseph Panholzer nur mehr bereit, einer „Staatsvereinfachung“ zuzustimmen, „die dem Volk nicht weh tut“, beispielsweise durch die Ausdünnung des Beamtenkörpers bei den Bezirksregierungen. Auch die Verwaltungen auf der unteren Ebene könnten gestrafft und effizienter werden, etwa durch die Zusammenlegung von Gesundheitsämtern, die dann aber besser ausgestattet werden müssten. Extrem schwierig sei der Personalabbau bei den obersten Staatsbehörden, etwa in der Steuerverwaltung, da der dort zu verzeichnende Arbeitsanfall sehr hoch sei. Die Gegenposition vertrat erneut Ernst: Seiner Ansicht nach könne nur ganz oben mit dem Abbau begonnen werden. Er plädierte dafür, den Senat abzuschaffen, der in der Praxis keinerlei Einfluss auf die politischen Geschehnisse habe: „Hier können wir viel erreichen, wenn wir da unser Gewicht hineinlegen, was draussen die unteren Behörden betrifft, müssen wir uns zurückhalten, denn hier könnten wir uns ins eigene Fleisch schneiden.“ Auch Ludwig Nerlinger sprach sich dafür aus, lieber die Verwaltung leistungsfähiger zu machen und den Behördenweg abzukürzen als Ämter stillzulegen. Am Ende blieb selbst im kleinen Kreis der 14 BP-Abgeordneten eine Einigung in dieser Frage aus.[248]

Nachdem Ministerpräsident Seidel die Verwaltungsvereinfachung in seiner Regierungserklärung „in vorsichtiger Form angesprochen“ hatte, brachte er das Thema am 2. Juni 1959 vor dem Ministerrat ausführlich zur Sprache. Er schärfte seinen Kabinettsmitgliedern ein, dass die Voraussetzung für die Akzeptanz jeder Maßnahme sei, „dass diese entweder zu einer Erleichterung für den Staatsbürger oder zu einer Ersparnis für die Staatsfinanzen führe[ ]“. Seidel benannte drei Aufgabenbereiche: den Abbau von staatlichen Aufgaben, die Vereinfachung des Arbeitsgangs und den Abbau von Staatsbehörden. Während die Aufgaben des Staates eher zunähmen, sah er – ähnlich wie Hoegner – ein großes Effizienzsteigerungspotenzial bei den Verwaltungsabläufen. Allerdings habe er „den Eindruck, dass nicht alle Ministerien den richtigen Sinn für eine echte Rationalisierung hätten“. Er plante deshalb „mit Zustimmung der Kabinettsmitglieder eine Besprechung mit den Ministerialdirektoren über diese Frage durchzuführen“. Auch beim Behördenabbau sah Seidel gute Chancen,

„eine ganze Reihe von Vereinfachungsmassnahmen […] ohne Einschaltung des Landtags“ durchführen zu können.[249] Für einen solchen Schritt entschied sich der Ministerrat am 9. Juni 1959. Er beschloss auf Vorschlag von Justizminister Albrecht Haas (FDP), „eine grössere Anzahl amtsgerichtlicher Zweigstellen aufzuheben“. Obwohl Ministerpräsident Seidel diesen Beschluss als „eine politisch bedeutsame Vereinfachungsmassnahme“ bezeichnete, unterblieb vorerst ihre öffentliche Ankündigung – und zwar, wie Haas zugab, aus Angst vor „einer großen Anzahl an Protesten […] und einer Belagerung“ des Justizministeriums „durch Delegationen aus den betroffenen Orten“.[250] Doch als Haas entgegen der Absprache im Kabinett wenige Tage später in einem Hörfunkbeitrag der Sendereihe „Politik aus erster Hand“ selbst für die Bekanntmachung sorgte, war der Aufschrei groß. Im Landtag formierte sich parteiübergreifender Widerstand, CSU und GB/BHE reagierten empört, dass sie zuvor nicht eingeschaltet worden waren. Ministerpräsident Seidel äußerte sich irritiert über den „aussergewöhnlichen Weg“, den Haas „für die Verlautbarung“ der Verordnung gewählt habe.[251] Es hagelte Anträge auf Wiedererrichtung der dezentralen Amtsgerichte. In immerhin neun Fällen musste die Regierung den Vollzug der gerade erst beschlossenen Verordnung aussetzen. Sie musste einsehen, dass es ein Fehler war, sich nicht zumindest mit den Koalitionsfraktionen abgestimmt zu haben. Nun galt es, diesen Schritt nachzuholen, denn: „Im Interesse der Autorität der Regierung sollte unter allen Umständen vermieden werden, dass die Staatsregierung zunächst einen Beschluss fasse, der dann nach Behandlung der Angelegenheit in den Fraktionen unter Umständen wieder aufgehoben werden müsse.“[252]

Am 24. November 1959 brachten die Regierungsfraktionen gleich mehrere Anfragen zur Verwaltungsreform in den Landtag ein.[253] Diese blieben jedoch ebenso liegen wie Alfred Seidls Initiativentwürfe. Nachdem Hanns Seidel als Regierungschef zurückgetreten war, drängte sein Nachfolger Hans Ehard (CSU) zwar auf eine baldige „Entscheidung über die weitere Durchführung der Staats- und Verwaltungsvereinfachung“, doch musste er sich zuerst einen Überblick über bereits eingeleitete, noch ausstehende und weitere mögliche Maßnahmen verschaffen. Im Ministerrat kritisierte er Justizminister Haas dafür, dieses Thema in seiner Haushaltsrede angeschnitten zu haben: „Es empfehle sich, dass nicht jedes Ressort hierzu Stellung nehme, sondern dass die Staatsregierung hier eine einheitliche Auffassung vertrete.“[254] Als konkrete Entscheidungen ausblieben, forderte Seidl Ende November 1961 Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) auf, seine Anträge wieder auf die Tagesordnung des Landtags zu setzen.[255] Seidl war davon überzeugt, dass die Reform nur Erfolg haben könne, „wenn damit an der Spitze begonnen wird, also bei den Organen der Staatsregierung, dem Senat und Landtag oder was immer dazugehören mag“. Die Anträge, die zum Teil eine Änderung der Verfassung impliziert hätten, lösten am 12. Dezember 1961 vor allem bei CSU und SPD große Empörung aus und wurden bereits in der Ersten Lesung abgelehnt. Bruno Merk, geschäftsführender Fraktionsvorsitzender der CSU, sprach von einer nicht zu tolerierenden „Demontage der derzeitigen verfassungsmäßigen Ordnung“. Diese müsse schon deshalb aufrechterhalten bleiben, da sie „den Freistaat Bayern auch im Erscheinungsbild als echten Staat ausweist“. Auch die anderen Fraktionen lehnten eine Weiterbehandlung der Gesetzentwürfe mehrheitlich ab. Für die SPD kritisierte der frühere Ministerpräsident Hoegner den Wegfall des Volksentscheids als inakzeptabel. Walter Becher (GDP) anerkannte den guten Willen Seidls, wollte das Problem aber erst vom nächsten Landtag als „Landtag der Staatsvereinfachung“ mit mehr Zeit zu eingehender Beratung lösen lassen. Dem schlossen sich BP und FDP an.[256]

Obwohl die Ablehnung der Seidl’schen Anträge absehbar gewesen war, sah sich Ministerpräsident Ehard zu einer ausführlichen Erklärung gezwungen. Am 12. Dezember 1961 versuchte er die Untä-

tigkeit seiner Regierung zu rechtfertigen. So bezeichnete er die Anstrengungen zur Verwaltungsvereinfachung als „Daueraufgabe“, wobei „die Zeichen der Zeit für einen Abbau der Staatsaufgaben“ derzeit ganz und gar „nicht günstig“ seien. Erschwerend wirkten die gesellschaftlichen Veränderungen, die rasanten Entwicklungen in Wirtschaft, Technik und Forschung und eine „immer weiter fortschreitende[ ] Spezialisierung auf allen Lebensgebieten“. Diese Entwicklungen und Veränderungen spiegelten sich zwangsläufig auch in der Staatsverwaltung wider. Ehard appellierte an Landtag und Regierung, „tunlichst Zurückhaltung bei der Überbürdung neuer Aufgaben auf den Staat zu üben“. Einer tiefgreifenden Reform stehe auch im Weg, dass Bayern im Rahmen des Bundes erheblichen Verpflichtungen nachkommen müsse, sodass nur „ein geringer Spielraum“ für den selbst bestimmbaren Abbau von Staatsaufgaben bleibe. Der Ministerpräsident beklagte sich über die ambivalente Haltung von Öffentlichkeit und Medien, die zwar einerseits „jeder Ankündigung von Vereinfachungsplänen lebhaften Applaus spenden“, andererseits jedoch „der Durchführung in der Praxis Widerstände größten Ausmaßes entgegenstellen“ und Allianzen zwischen den einzelnen Interessengruppen zu schmieden helfen. Ehard gestand ein, „daß die bisher erzielten Ergebnisse keineswegs als ergiebig genug anzusehen sind“. Gleichzeitig machte er jedoch klar, dass eine „wirklich durchgreifende Staats- und Verwaltungsvereinfachung“ nur im Zuge einer „grundlegenden Neuorganisation des Staatsgebietes und einer entsprechenden Neugliederung der Verwaltungseinheiten“ zu erreichen sei. Dafür allerdings benötige er die ungeteilte Zustimmung und Unterstützung des Landtags und aller seiner Abgeordneten. Die entsprechenden Entscheidungen dürften „nicht zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen gemacht werden“ und müssten „vielmehr auch von der Opposition mitgetragen werden“.[257] Am Ende applaudierten die Abgeordneten aller Fraktionen lebhaft – eine Aussprache zu dieser Erklärung blieb aus. Damit war das Problem erneut vertagt und auf die lange Bank geschoben. Erst in der siebten und achten Legislaturperiode wagten sich Regierung und Landtag mit den Gebietsreformen von 1972 und 1978 an grundlegende Veränderungen.[258]

10.8 Fazit

Besonders eng war die Zusammenarbeit zwischen Landtag und Regierung in den Auseinandersetzungen mit der US-Militärregierung. Zum entscheidenden Akteur wurde dabei Ministerpräsident Hans Ehard (CSU). Sein Selbstbewusstsein war nach dem Inkrafttreten der Verfassung als demokratisch legitimierter Regierungschef deutlich gestiegen. Standfestigkeit zeigte er auch im Umgang mit den Amerikanern, denen er höflich, in der Sache jedoch entschieden gegenübertrat. Ehard setzte sich energisch gegen die schleichende Aushöhlung der Länderkompetenzen bei der Gesetzgebung zur Wehr, wusste aber auch, dass er die Militärregierung als Partner für den Aufbau eines föderalistischen Bundesstaats nicht verprellen durfte. Deshalb blieb er im Zweifelsfall kompromissbereit und auf Ausgleich bedacht. Wenn er erkannte, dass Widerstand zwecklos war, gab er ihn auf. Zu einer enormen Herausforderung für Staatsregierung und Landtag wurde in den Jahren 1947 bis 1949 die doppelte Bindung gegenüber der Militärregierung auf der einen und der Bizonenverwaltung auf der anderen Seite. Wenn der Druck von der einen oder der anderen Seite zu groß wurde, nutzten Ehard und andere Regierungsmitglieder den Landtag wiederholt als Forum für Stellungnahmen, Verteidigungs- oder auch Angriffsreden. Um demokratisch legitimierten Rückhalt für die eigenen Positionen zu erhalten, führte die Regierung in Absprache mit Präsidium oder Ältestenrat des Landtags entsprechende Plenarbeschlüsse herbei. In Fällen, in denen die Staatsregierung mit der Militärregierung Differenzen austrug, diese aber nicht ohne Weiteres von sich aus öffentlich machen konnte, zögerte Ehard nicht, den Landtag für seine Zwe-

cke zu instrumentalisieren. So bestellte er sich gezielt Interpellationen, deren Beantwortung es der Staatsregierung ermöglichte, offen die Verantwortlichkeit der Militärregierung für Missstände wie etwa die Ernährungskrise zu benennen, ohne selbst als Urheber dieser Kritik in Erscheinung zu treten.

Höhepunkte der Auseinandersetzungen mit der Militärregierung waren der in den Jahren 1948 bis 1950 zum Teil erbittert geführte Kampf um eine Schulreform nach US-Muster sowie der vierwöchige Landtagsstreik in Folge des amerikanischen Eingreifens in ein Strafverfahren gegen den ehemaligen Sonderminister Alfred Loritz (WAV) 1949. Der Konflikt um die Schulreform endete mit einem Kompromiss: So verabschiedete der Landtag die von der Militärregierung verlangten Gesetze zur Schulgeld- und Lernmittelfreiheit, wehrte sich aber erfolgreich gegen die Einführung des US-Highschool-Systems. Im Loritz-Verfahren, mit dem Justizminister Josef Müller (CSU) versucht hatte, den verleumderischen WAV-Vorsitzenden im Bundestagswahlkampf auszuschalten, mussten Staatsregierung und Landtag eine empfindliche Niederlage einstecken. Die Militärregierung ließ kurz vor Inkrafttreten des Besatzungsstatuts noch einmal ihre Muskeln spielen, setzte das Verfahren während des Wahlkampfs aus, führte die bayerischen Verfassungsorgane auch mithilfe einer PR-Kampagne vor und zeigte so, wer in der Verfassungswirklichkeit letztlich noch immer das Sagen hatte.

Zu einer Kooperation zwischen Landtag und Regierung kam es in Fragen, die die Staatsinteressen Bayerns betrafen. Vor allem „außenpolitisch" verfolgte man gemeinsame Ziele: Landtag und Regierung setzten sich vehement für die Wiedereingliederung der Pfalz ein. Sie verurteilten die Unterdrückung der Bevölkerung der DDR und der anderen Staaten des „Ostblocks" und verlangten die Rückführung der deutschen Kriegsgefangenen aus der Sowjetunion. Gleichzeitig brandmarkten sie neonazistische Umtriebe als Angriff auf die Demokratie und gründeten das Landesamt für Verfassungsschutz als neue Ermittlungsstelle. Bei der Stärkung Bayerns als Wirtschafts- und Forschungsstandort waren sich ebenfalls beide Seiten einig. Dies traf für den Einstieg in die Nutzung der Kernenergie ebenso zu wie für den Anschluss Bayerns an das internationale Erdölnetz. Auch beim Katastrophenschutz – etwa beim Jahrhunderthochwasser 1954 – und bei der Gesundheitsvorsorge – insbesondere im Kampf gegen Tuberkulose und Kinderlähmung – unterstützten sich Landtag und Regierung gegenseitig. In diesen Fragen kam es in der Regel zu einstimmigen Parlamentsbeschlüssen. Dass diese auch für das besonders umkämpfte Feld der Kulturpolitik nicht ausgeschlossen waren, zeigt die Verabschiedung des Lehrerbildungsgesetzes 1958.

Bei öffentlichen Anlässen agierten Landtag und Regierung gemeinsam – so beim Tod von Kronprinz Rupprecht 1955, den Landtagspräsident Ehard im Plenum als „königlichen Demokraten" würdigte und für den Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) ein Staatsbegräbnis anordnete. Dass die Trauerfeier mit der Präsentation der bayerischen Königskrone zu einer Apotheose des Königtums geriet, wurde dabei nicht hinterfragt. An einem Strang zogen Landtag und Regierung auch bei der Begehung der Verfassungsjubiläen. Sowohl zum zehn- als auch zum 15-jährigen Bestehen der Verfassung von 1946 versammelten sich Volksvertreter und Kabinettsmitglieder zu Festsitzungen im Landtag. Die auf Anregung Hoegners erfolgte Stiftung des Bayerischen Verdienstordens 1957 ergänzte Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) durch die Einführung der Verfassungsmedaille 1961.

Landtag und Regierung bekundeten von Anfang an das gemeinsame Interesse an einer Verkleinerung des Verwaltungsapparats. Da beide Staatsorgane die Übernahme der Verantwortung für

unpopuläre Maßnahmen scheuten, beauftragten sie Arbeitsgruppen und Kommissionen mit der Erarbeitung eines Gutachtens. Als die Experten eine drastische Vereinfachung der Staatsverwaltung forderten, verweigerten Exekutive und Legislative ihre Zustimmung. Die Vorschläge verschwanden in der Schublade. Das Dilemma aller Anstrengungen zur Verwaltungsvereinfachung lag in einem unüberwindlichen Zielkonflikt bayerischer Politik begründet: Tiefe Einschnitte in die Staatsverwaltung galten als Angriff auf die bayerische Eigenstaatlichkeit. Dieses historisch gewachsene bayerische Staatsbewusstsein bildete jedoch den parteiübergreifenden Bezugspunkt gerade in den Auseinandersetzungen mit dem Bund. Alle vermeintlichen Angriffe darauf wurden folglich tunlichst vermieden. Und hielt sich jemand – wie der CSU-Abgeordnete Alfred Seidl – nicht an diese unausgesprochene Abmachung, musste er Ablehnung von allen Seiten erfahren. Seidls Vorschläge für eine „Reform der Staatsverwaltung an Haupt und Gliedern" mit Abschaffung des Senats und der Staatssekretäre sowie Reduzierung der Zahl der Landtagsabgeordneten auf 150 wurden im April 1959 zunächst nicht auf die Tagesordnung gesetzt und im Dezember 1961 in der Ersten Lesung abgelehnt. Hinzu kam, dass Forderungen nach einer Staatsverschlankung zwar höchst populär waren, gegen die Umsetzung sich jedoch massiver Widerstand in der Bevölkerung regte. So schoben sich Regierung und Landtag in einem jahrelangen Ping-Pong-Spiel die Verantwortung für die Verwaltungsvereinfachung gegenseitig zu, ohne entscheidende Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Diese folgten erst mit der Gebietsreform 1972/78.

Anmerkungen

1) BLT 1946/50, Bd. 1, 1, 16.12.1946, S. 1 f.
2) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP V, S. 437 f.
3) Gelberg: Kriegsende, S. 688; vgl. auch Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. XCIX f. u. CV.
4) Morsey, Rudolf: Hans Ehard, in: Fränkische Lebensbilder 12 (1986), S. 270–292, hier S. 274.
5) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Franz Heubl, 24.6.1997, S. 10.
6) Morenz, Ludwig H.: Hans Ehard, in: Mühlhausen, Walter / Regin, Cornelia (Hg.): Treuhänder des deutschen Volkes. Die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen nach den ersten freien Landtagswahlen. Politische Porträts, Melsungen 1991, S. 95–114, hier S. 101.
7) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 7, 1.2.1947, TOP II, S. 114.
8) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. CV.
9) Heydenreuter: OMGB, S. 187 f.
10) Bayerische Staatskanzlei (Hg.): Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, München 1948, Nr. XII, S. 137; die deutsche Übersetzung des Textes ist auch abgedruckt in: Gelberg: Quellen zur politischen Geschichte, Bd. 1, Dok. Nr. 9, S. 58–67.
11) Vgl. als Überblick Götschmann, Dirk: Versorgungskrise (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46339> (25.3.2013); vgl. auch Benz: Deutschland unter alliierter Besatzung, S. 87–90.
12) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 10, 15.2.1947, TOP II, S. 171; vgl. auch ebd., Nr. 11, 25.2.1947, TOP III, S. 210.
13) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 9, 8.2.1947, TOP XXIII, S. 166.
14) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 11, 25.2.1947, TOP III, S. 209 u. 211; vgl. ebd., TOP VI, S. 214 f.
15) Schreiben Ehards an Muller, 25.2.1947, zit. n. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 11, 25.2.1947, TOP III, 211, Anm. 19.
16) BLT 1946/50, Bd. 2: Beilagen, Nr. 222, S. 120.
17) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 12, 24.4.1947, S. 318–330.
18) BLT 1946/50, Bd. 1, 18, 30.5.1947, S. 524, 526, 534.
19) ÄR 1946/50, 18, 21.10.1947, S. 2; zum beginnenden „Kartoffelkrieg" im Herbst 1947 vgl. Benz: Deutschland unter alliierter Besatzung, S. 160 f.

20) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 6, 8.11.1947, TOP I u. V, S. 86 u. 95; vgl. auch Der Spiegel, 1. Jg., Nr. 46, 15.11.1947, S. 5.
21) ÄR 1946/50, 20, 12.11.1947, S. 2 f., 14 u. 17 f.
22) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 7, 15.11.1947, TOP I, S. 102 f.; zur eher die bayerischen Interessen unterstützenden Haltung von OMGB vgl. ebd., Einleitung, S. LXVIII.
23) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 7, 15.11.1947, TOP I, S. 103, Anm. 5.
24) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 35, 26.11.1947, S. 188–195.
25) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, 36, 27.11.1947, S. 232.
26) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, 44, 18.1.1948, S. 518.
27) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 11, 23.12.1947, TOP V, S. 203 ff.
28) Vgl. Erker, Paul: Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft. Bauern und Arbeiterschaft in Bayern 1943–1953, Stuttgart 1990, S. 202–214.
29) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 14, 21.1.1948, S. 256.
30) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 15, 22.1.1948, TOP I, S. 266 f.
31) Vgl. SZ, 4. Jg., Nr. 7, 24.1.1948, S. 1; vgl. auch Erker, Paul: Solidarität und Selbsthilfe. Die Arbeiterschaft in der Ernährungskrise, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1987, S. 82–102, hier S. 95 ff.
32) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, 49, 30.1.1948, S. 709–718.
33) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 54, 18.2.1948, S. 864 u. 884; zu Semlers Rede und den Hintergründen für seine Entlassung vgl. Benz: Deutschland unter alliierter Besatzung, S. 161 f.
34) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LXXVIII.
35) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 55, 19.2.1948, S. 886.
36) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 57, 26.2.1948, S. 940 ff.
37) Vgl. zu den gewalttätigen Hungerdemonstrationen vom März 1947 in Braunschweig Der Spiegel, 1. Jg., Nr. 14, 3.4.1947, S. 1; zum Fortgang der Ernährungskrise auch nach der Währungsreform 1948 vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XCI ff.
38) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 37, 5.7.1948, TOP II, S. 575.
39) Vgl. dazu ausführlich Müller, Winfried: Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 36), München 1995, sowie Goschler, Constantin: Reformversuche gegen siegreiche Traditionen. Bayerische Politik und amerikanische Kontrolle, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 64–88.
40) Kreis, Reinhild: Von der Reeducation zur Partnerschaft: Amerikahäuser und Deutsch-Amerikanische Institute in Bayern, in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009, S. 186–195, hier S. 186.
41) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, Hans Nawiasky: Politische Eindrücke aus München, Beitrag für die NZZ vom 9.5.1946, Abschrift des SPD-Pressedienstes vom 19.5.1946, Bl. 5.
42) Heydenreuter: OMGB, S. 190.
43) Sonnenburger, Franz: Die Rekonfessionalisierung der bayerischen Volksschule 1945–1950, in: ZBLG 45 (1982), S. 87–155, hier S. 153.
44) Vgl. Buchinger, Hubert: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, in: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch der Geschichte des bayerischen Bildungswesens, Bd. 3: Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990, Bad Heilbrunn 1997, S. 549–594, hier S. 569 f.; zu den einzelnen OMGUS-Forderungen vgl. die Auflistung Hundhammers in: BLT 1946/50, Bd. 2/1, 47, 28.1.1948, S. 644.
45) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 21, 12.5.1947, TOP II, S. 453; vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/1, 47, 28.1.1948, S. 644.
46) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 21, 12.5.1947, TOP II, S. 456 f.
47) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 21, 12.5.1947, TOP II, S. 458.
48) BLT 1946/50, Bd. 1, 25, 17.7.1947, S. 805.
49) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 47, 28.1.1948, S. 646.
50) Vgl. dazu den von Hundhammer verlesenen Text des OMGB-Schreibens vom 23.12.1947, in: BLT 1946/50, Bd. 2/1, 48, 29.1.1948, S. 652; vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 12, 17.1.1948, TOP II, S. 221 f.
51) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 12, 17.1.1948, TOP II, S. 221 f.
52) ÄR 1946/50, 28, 27.1.1948, S. 9 ff.
53) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 48, 29.1.1948, S. 648 u. 652; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 648–658; zum Einfluss Faulhabers in der Schulfrage vgl. Hürten, Heinz: Die katholische Kirche im öffentlichen Leben Bayerns nach dem Krieg, in: ZBLG 50 (1987), S. 167–180, v.a. S. 179 f.

54) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 48, 29.1.1948, S. 660, 669, 674, 664 u. 668; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 659–690.
55) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 49, 30.1.1948, S. 708.
56) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 30, 19.5.1948, TOP IV, S. 447; vgl. auch Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 579 f.
57) Vgl. Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 582.
58) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 30, 19.5.1948, TOP IV, S. 448–451.
59) Vgl. Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 583.
60) BayHStA, NL Ehard, 1563, Schreiben Helmuth Penzels, OMGB/CAD, an Al D. Sims, stellv. Direktor OMGB/CAD, 4.8.1948.
61) Vgl. Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 583.
62) BayHStA, NL Ehard, 1161, Vormerkung Pfeiffers für Ministerpräsident Ehard, 9.8.1948.
63) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 41, 8.9.1948, TOP II, S. 635 ff. u. ebd., Nr. 43, 27.9.1948, TOP III, S. 671 f.
64) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 52, 11.12.1948, TOP III, S. 777.
65) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 95, 15.12.1948, S. 397.
66) BLT 1946/50, Bd. 3, 95, 15.12.1948, S. 396.
67) Vgl. GVBl., Nr. 7, 1949, S. 59.
68) Vgl. Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 585 f.
69) ÄR 1946/50, 52, undatiert [16.3.1949], S. 12.
70) BLT 1946/50, Bd. 6, 168, 5.7.1950, S. 572.
71) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 168, 5.7.1950, S. 587–600.
72) Schreiben Faulhabers an den bayerischen Episkopat, 14.2.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 308, S. 543 f., hier S. 544.
73) Schreiben Faulhabers an Papst Pius XII., 18.2.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 309, S. 544 ff., hier S. 545.
74) Schreiben Hundhammers an Faulhaber, 22.2.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 310, S. 546 f., hier S. 546.
75) Schreiben McCloys an Faulhaber, 20.3.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 319, S. 568.
76) Schreiben McCloys an Faulhaber, 2.5.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 323, S. 574.
77) Protokoll Faulhabers über eine Besprechung mit dem Landeskommissariat, 19.4.1950, abgedruckt in: Hürten: Akten Kardinal Faulhabers III 1945–1952, Dok. Nr. 322, S. 571–574, hier S. 573;vgl. Heydenreuter: OMGB, S. 193.
78) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 168, 5.7.1950, S. 618.
79) Vgl. Buchinger: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, S. 591.
80) Vgl. Woller: Die Loritz-Partei, S. 106–112.
81) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 26.7.1949, S. 3 f.
82) ÄR 1946/50, 61, 26.7.1949, S. 2, 4, 7 f., 20, 8 f. u. 21 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–22.
83) BLT 1946/50, Bd. 4, 120, 26.7.1949, S. 577; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 575–579.
84) MZ, 5. Jg., Nr. 85, 28.7.1949, S. 2.
85) BayHStA, NL Ehard, 1526, Schreiben Ehards an van Wagoner, 28.7.1949.
86) BayHStA, NL Ehard, 1350, Notiz Stockers für MR Schwend, 27.7.1949.
87) Woller: Die Loritz-Partei, S. 109.
88) BayHStA, StK 30835, Schreiben Bolds' an Ehard, 29.7.1949.
89) Vgl. Woller: Die Loritz-Partei, S. 110.
90) ÄR 1946/50, 62, 25.8.1949, S. 4.
91) BLT 1946/50, Bd. 4, 121, 26.8.1949, S. 583.
92) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Einleitung, S. XXXIX.
93) Vgl. Gelberg, Karl-Ulrich: Die bayerische Pfalzpolitik 1945–1956. Mit einem Quellenanhang, in: ZBLG 58 (1995), S. 637–672, hier S. 639 u. 655.
94) Zu diesem Thema vgl. neben Gelberg: Pfalzpolitik ausführlich Latzin, Ellen: Bayern und die Pfalz – eine historische Beziehung voller Höhen und Tiefen, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte (= Themenheft 2/2006), München 2006, S. 3–63; Fenske, Hans: Die bayerischen Bemühungen um die Rückgewinnung der Pfalz 1948–1956, in: Pfälzer Heimat 52 (2001),

S. 1–13; Ders. (Hg.): Die Pfalz und Bayern 1816–1956, Speyer 1998; Ders.: Vier bewegte Jahrzehnte. Bayern und die Pfalz 1918–1956, in: ZBLG 61 (1998), S. 407–425.

95) Mergel: Staatlichkeit und Landesbewußtsein, S. 286.

96) Gelberg: Pfalzpolitik, S. 644.

97) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 83, 30.7.1948, S. 1831 u. 1833; vgl. Fenske, Hans: Pfalz (19./20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44564> (22.10.2012).

98) Die Zeit, 7. Jg., Nr. 3, 17.1.1952, S. 3.

99) BayHStA, StK 10141, Denkschrift „Bayern und Pfalz", 2.9.1949.

100) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 152, 10.3.1950, S. 138; Gelberg: Pfalzpolitik, S. 647.

101) Vgl. ÄR 1946/50, 73, 7.3.1950, S. 7 u. 74, 10.3.1950, S. 1.

102) Vgl. Gelberg: Pfalzpolitik, S. 651 f.

103) Vgl. Gelberg: Pfalzpolitik, S. 637; GVBl., Nr. 24, 1950, S. 207; zu Hermann Kaspar vgl. Klee, Ernst: Das Kulturlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945, Frankfurt a.M. 2007, S. 298.

104) Vgl. die Fotografien in: Henker: Bollwerk der Freiheit, S. 51 u. 67.

105) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 167, 4.7.1950, S. 556 f.

106) Gelberg: Pfalzpolitik, S. 653.

107) Vgl. ÄR 1950/54, 19, 29.8.1951, S. 15.

108) Schreiben Altmeiers an Ehard, 9.7.1950, abgedruckt in: Gelberg: Pfalzpolitik, S. 668–670, hier S. 669.

109) Vgl. Schreiben Ehards an Altmeier, 26.7.1950, abgedruckt in: Gelberg: Pfalzpolitik, S. 670–672.

110) Der Spiegel, 9. Jg., Nr. 50, 7.12.1955, S. 12.

111) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/371, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 78, 15.1.1952, TOP VI, S. 13 f., sowie Gelberg: Pfalzpolitik, S. 658.

112) Vgl. Bundesminister des Innern (Hg.): Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Bonn 1955, S. 94.

113) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 49, 31.1.1956, S. 1491.

114) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 30.1.1956, S. 1.

115) Vgl. Fenske, Hans: Rheinland-Pfalz und die Neugliederung der Bundesrepublik, in: Haungs, Peter (Hg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 103–130, hier S. 129.

116) Vgl. Mergel: Staatlichkeit und Landesbewußtsein, S. 288.

117) Vgl. Der Spiegel, 9. Jg., Nr. 50, 7.12.1955, S. 15 f.

118) Wolfrum, Edgar: Geschichtspolitik in Bayern. Traditionsvermittlung, Vergangenheitsbearbeitung und populäres Geschichtsbewußtsein nach 1945, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat. 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 349–410, hier S. 358.

119) Gelberg: Pfalzpolitik, S. 662; zur Abwehr eines insbesondere von Franken ausgehenden innerbayerischen Separatismus durch die bayerische Staatsregierung vgl. Vollhardt: Staatliche Heimatpolitik, S. 145–152.

120) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 5, 126, 14.10.1949, S. 60. 1953 kamen für eine Weihnachtspaketaktion für Kriegsgefangene 5940 DM zusammen (vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 165, 3.11.1953, S. 168).

121) BLT 1946/50, Bd. 6, 162, 16.5.1950, S. 421 f.; vgl. auch die Sondersitzung des Landtags vom 22.10.1952 im Rahmen der „Kriegsgefangenen-Gedenkwoche" (BLT 1950/54, Bd. 4, 113, 22.10.1952, S. 275 ff.); für einen ersten Überblick über die deutsche Kriegsführung gegen die Sowjetunion vgl. Hartmann, Christian: Unternehmen Barbarossa. Der deutsche Krieg im Osten 1941–1945, München 2011, mit weiteren Literaturangaben.

122) BLT 1946/50, Bd. 3, 87, 22.9.1948, S. 50.

123) BLT 1946/50, Bd. 6, 180, 26.9.1950, S. 949 f.

124) BLT 1950/54, Bd. 5, 149, 23.6.1953, S. 1561; für einen ersten Überblick über den DDR-Volksaufstand vgl. Kowalczuk, Ilko-Sascha: 17. Juni 1953. Geschichte eines Aufstands, München 2013.

125) BLT 1954/58, Bd. 3, 79, 6.11.1956, S. 2699 f.; zum Volksaufstand in Ungarn vgl. Dalos, György: 1956. Der Aufstand in Ungarn, München 2006.

126) BLT 1958/62, Bd. 2, 52, 5.4.1960, S. 1491.

127) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 3, 70, 18.10.1960, S. 2115.

128) BLT 1958/62, Bd. 4, 98, 17.10.1961, S. 2985 f.; zum Bau der Berliner Mauer und der deutschen Teilung vgl. als Überblick Wolfrum, Edgar: Die Mauer. Geschichte einer Teilung, 2. Aufl. München 2009.

129) Vollhardt: Staatliche Heimatpolitik, S. 437.

130) PNP, 19. Jg., Nr. 14, 18./19.1.1964, S. 6.

131) Vgl. Amos, Heike: Die West-Arbeit der SED 1948/49–1961. „Arbeit nach Westdeutschland“ durch die Nationale Front, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Ministerium für Staatssicherheit, Berlin 1999, sowie Knabe, Hubertus: Die unterwanderte Republik – Stasi im Westen, Berlin 1999.
132) MZ, 3. Jg., Nr. 12, 11.2.1947, S. 3.
133) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 8, 4.2.1947, TOP I, S. 126.
134) BLT 1946/50, Bd. 1, 4, 29.1.1947, S. 49.
135) Vgl. Niethammer: Mitläuferfabrik, S. 462, sowie Hoser, Paul: Rechtsextremismus (20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44576> (2.10.2013).
136) Thränhardt: Wahlen, S. 285; vgl. Hoser: Rechtsextremismus.
137) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 93, 1.12.1948, S. 300.
138) ÄR 1946/50, 62, 25.8.1949, S. 1 ff.
139) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Franz Haas, 14.8.1986, S. 13; vgl. ÄR 1946/50, 70, 16.1.1950, S. 8; auch bei einer Versammlung seiner Partei in Rosenheim ließen KPD- und SPD-Mitglieder Meißner nicht zu Wort kommen und warfen ihn aus dem Lokal (vgl. SZ, 6. Jg., Nr. 12, 16.1.1950, S. 2).
140) Vgl. ÄR 1946/50, 69, 16.12.1949, S. 1 f.
141) Vgl. PNP, 4. Jg., Nr. 146, 20.12.1949, S. 1; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 16, 2.4.1947, TOP XV, S. 362 f. Anm. 61.
142) Entscheidungen BayVerfGH, NF 2, Teil II, S. 51.
143) ÄR 1946/50, 70, 16.1.1950, S. 4.
144) BLT 1946/50, Bd. 5, 137, 17.1.1950, S. 450 ff. u. 461.
145) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 189, 8.11.1950, S. 1258 ff.; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 128, 12.10.1950, TOP I, S. 568 f.; GVBl., Nr. 28, 1950, S.224.
146) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 128, 12.10.1950, TOP I, S. 568, Anm. 5; vgl. auch Volkert: Handbuch der bayerischen Ämter, S. 59.
147) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1359.
148) Vgl. Eichmüller, Andreas: Die strafrechtliche Verfolgung von NS-Verbrechen und die Öffentlichkeit in der frühen Bundesrepublik 1949–1958, in: Vollnhals, Clemens / Osterloh, Jürgen (Hg.): NS-Prozesse und deutsche Öffentlichkeit: Besatzungszeit, frühe Bundesrepublik und DDR (= Schriften des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung, 45), Göttingen 2011, S. 53–74, hier S. 61 m. Anm. 23.
149) Grebing, Helga: Demokratie ohne Demokraten. Politisches Denken, Einstellungen und Mentalitäten in der Nachkriegszeit, in: Holtmann, Everhard (Hg.): Wie neu war der Neubeginn? Zum deutschen Kontinuitätsproblem nach 1945 (= Erlanger Forschungen / Reihe A Geisteswissenschaften, 50), Erlangen 1989, S. 6–19, hier S. 13.
150) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/370, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 66, 6.11.1951, TOP III, S. 11; BLT 1950/54, Bd. 3/1, 73, 14.2.1952, S. 1584 u. ebd., 77, 14.3.1952, S. 1762; GVBl., Nr. 11, 1952, S. 123.
151) BLT 1950/54, Bd. 4, 115, 29.10.1952, S. 311; vgl. auch die Ausführungen Hoegners im Ministerrat (IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/374, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 124, 21.10.1952, TOP IV, S. 9 f.).
152) PNP, 7. Jg., Nr. 135, 13.11.1952, S. 1.
153) PNP, 15. Jg., Nr. 9, 13.1.1960, S. 2; vgl. zum Folgenden Wolfrum: Geschichtspolitik in Bayern, S. 399 f.
154) PNP, 15. Jg., Nr. 4, 7.1.1960, S. 1.
155) BLT 1958/62, Bd. 2, 41, 14.1.1960, S. 1144.
156) Vgl. Skriebeleit, Jörg: Flossenbürg – älteste Gedenkstätte Bayerns, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Spuren des Nationalsozialismus. Gedenkstätten in Bayern, München 2000, S. 130–149; Distel, Barbara (Hg.): Konzentrationslager Dachau 1933 bis 1945. Text- und Bilddokumente zur Ausstellung, München 2003, S. 212–221; vgl. auch Wolfrum: Bundesrepublik, S. 221.
157) Vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt: Schadensbilanz vergangener Hochwasserereignisse, URL: <http://www.lfu.bayern.de/wasser/hw_risiko/schadensbilanz_vergange/index.htm> (2.11.2013); PNP, 9. Jg., Nr. 167, 23.10.1954, S 7; zur Hochwasserkatastrophe von 2013, die die Flut von 1954 mit einem Milliarden-Euro-Schaden noch bei weitem übertraf, vgl. SZ, 69. Jg., Nr. 132, 11.6.2013, S. R13.
158) BLT 1950/54, Bd. 7, 207, 14.7.1954, S. 1684, 1686 f. u. 1690 f.
159) Der Spiegel, 8. Jg., Nr. 31, 28.7.1954, S. 11 f.
160) PNP, 9. Jg., Nr. 122, 5.8.1954, S. 7.
161) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 24, 12.7.1955, S. 697; GVBl., Nr. 11, 1955, S. 153.
162) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/1, 73, 14.2.1952, S. 1603 u. ebd., 78, 20.3.1952, S. 1806; GVBl., Nr. 11, 1952, S. 124.
163) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 163, 14.10.1953, S. 141.
164) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 60, 25.4.1956, S. 1967 f.; GVBl., Nr. 10, 1956, S.91; BLT 1954/58, Bd. 4, 105, 9.7.1957, S. 3684.

165) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 190, 31.3.1954, S. 1060; GVBl., Nr. 6, 1954, S. 51.
166) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 5, 133, 13.12.1949, S. 293 f. u. ebd., 135, 15.12.1949, S. 406 ff.
167) Vgl. GVBl., Nr. 16, 1953, S. 103 u. ebd., Nr. 22, 1961, S. 259; vgl. auch Lindner, Ulrike: „Wir unterhalten uns ständig über den Milchpfennig, aber auf die Gesundheit wird sehr wenig geachtet." Gesundheitspolitik und medizinische Versorgung 1945 bis 1972, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 205–272, hier S. 225; Kock: Chronik, S. 143.
168) PNP, 13. Jg., Nr. 27, 4.2.1958, S. 1.
169) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 51, Kabinett Seidel I, Nr. 16, 4.2.1958, TOP I, S. 3.
170) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 52, Kabinett Seidel I, Nr. 30, 13.5.1958, TOP I, S. 12; vgl. PNP, 13. Jg., Nr. 68, 21.3.1958, S. 2.
171) BLT 1954/58, Bd. 5, 131, 2.6.1958, S. 4490 u. 4502 f.; vgl. GVBl., Nr. 13, 1958, S. 133; Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 134.
172) PNP, 13. Jg., Nr. 124, 3.6.1958, S. 1.
173) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 59; zum Taktieren des GB vgl. BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 12.3.1958, S. 1; zum Fortgang der Diskussionen um eine Schulreform vgl. Richter, Jana: Eine Schule für Bayern. Die schulpolitischen Auseinandersetzungen um die Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule in Bayern nach 1945 (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 169), München 1997.
174) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 127, 10.7.1962, S. 3976; GVBl., Nr. 11, 1962, S. 127.
175) Vgl. Müller, Winfried / Schröder, Ingo / Mößlang, Markus: „Vor uns liegt ein Bildungszeitalter". Umbau und Expansion – das bayerische Bildungssystem, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (=Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 273–356, hier S. 341–344.
176) BLT 1958/62, Bd. 3, 93, 17.5.1961, S. 2886 f.; zur gesamten Debatte vgl. ebd., S. 2886–2893.
177) PNP, 16. Jg., Nr. 113, 18.5.1961, S. 2; vgl. dazu Kniep, Jürgen: „Keine Jugendfreigabe!" Filmzensur in Westdeutschland 1949–1990 (= Moderne Zeit, 21), Göttingen 2010 (zugl. Univ. Diss. Freiburg 2009), S. 46, sowie beispielhaft für den Umgang von Öffentlichkeit und Politik mit dem Film „Die Sünderin" ebd., S. 53–57.
178) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 126, 28.6.1962, S. 3947; GVBl., Nr. 14, 1962, S. 179.
179) PNP, 17. Jg., Nr. 147, 29.6.1962, S. 4.
180) Vgl. Lehning, Norbert: Rucker-Plan, 1956, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46255> (26.3.2013).
181) BLT 1954/58, Bd. 3, 81, 8.11.1956, S. 2741 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2741–2751.
182) BLT 1954/58, Bd. 3, 81, 8.11.1956, S. 2752 u. ebd., 84, 6.12.1956, S. 2893 – Abstimmung ebd., S. 2910.
183) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 62 f.; Kock: Chronik, S. 115 f.
184) Vgl. BLT 1954/58, Bd., 4, 108, 12.7.1957, S. 3820; GVBl., Nr. 24, 1957, S. 323; zur Umsetzung vgl. Schlemmer, Thomas / Grüner, Stefan / Balcar, Jaromir: „Entwicklungshilfe im eigenen Lande". Landesplanung in Bayern nach 1945, in: Frese, Matthias / Paulus, Julia / Teppe, Karl (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, S. 379–450, hier S. 396 ff., sowie Balcar: Politik auf dem Land, S. 397–400.
185) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 50, 16.3.1960, S. 1383 f. u. ebd., 51, 17.3.1960, S. 1444, 1448, 1450, 1455.
186) Vgl. Deutinger: Energiepolitik, S. 66–70, sowie ausführlich Schlemmer, Thomas: Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 57 u. zugl. Bayern im Bund, 6), München 2009, S. 201–244.
187) Vgl. zum Folgenden im Überblick Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 481–485 u. Gelberg: Kriegsende, S. 826 ff.
188) Vgl. Klee: Personenlexikon, S. 241.
189) Deutinger, Stephan: Garching. Das Atom-Ei: Ein Symbol des Fortschritts?, in: Schmid, Alois / Weigand, Katharina (Hg.): Schauplätze der Geschichte in Bayern, München 2003, S. 426–446, hier S. 431.
190) Vgl. BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 12.9.1955, S. 3, ebd., 14.9.1955, S. 2 u. ebd., 235, 13.9.1956, S. 2.
191) Vgl. Schönhoven, Klaus: Waldemar von Knoeringen als Bundespolitiker, in: Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 1, Berlin 2006, S. 126–156, hier S. 134 f.
192) Knoeringen, Waldemar von: Sozialismus an der Wende der Zeit, abgedruckt in: Gelberg: Quellen zur politischen Geschichte, Bd. 1, Dok. Nr. 66, S. 593–598, hier S. 595 u. 597.
193) Die Zweite industrielle Revolution. Wortlaut der „Entschließung 100" für den Bundesparteitag der SPD, 10.–14.7.1956 in München, in: Werner, Emil (Red.): Waldemar von Knoeringen. Reden und Aufsätze, München 1981, S. 55–58.

194) Vgl. Deutinger, Stephan: Vom Agrarstaat zum Hightechland, in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009, S. 172–183, hier S. 177 ff.; Kritzer: Hoegner, S. 337 f.; Hoegner: Außenseiter, S. 331; Taubenberger: Licht übers Land, S. 65.
195) BayHStA, StK 14004, Auszug aus dem Protokoll des Ministerrats vom 30.8.1955, TOP VI, S. 17.
196) Vgl. Wolfrum: Geschichtspolitik in Bayern, S. 407.
197) BayHStA, StK 14004, Protokoll der 3. Sitzung der Bayerischen staatlichen Kommission zur friedlichen Nutzung der Atomkräfte, 6.6.1956, S. 8; vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 65 f.
198) BayHStA, StK 14004, Vormerkung Hoegners, 7.6.1956; vgl. auch IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/395, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 87, 7.6.1956, TOP II, S. 3 f., sowie ebd., Nr. 88, 12.6.1956, TOP VII, S. 20 ff. mit bestätigenden Beschlüssen des Ministerrats.
199) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Ingeborg Geisendörfer, 17.12.1997, S. 8.
200) Vgl. Deutinger: Garching, S. 440; Deutinger: Vom Agrarstaat zum Hightechland, S. 179; Kniep, Jürgen (Text): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder in Bayern. Bildband zur Bayerischen Landesausstellung 2009 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009, S. 139 u. 151.
201) Vgl. Kock: Chronik, S. 114.
202) BLT 1954/58, Bd. 3, 75, 9.10.1956, S. 2594, 2599, 2596 u. 2598.
203) Rossmann: Der Bayerische Senat, S. 257.
204) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 4, 105, 9.7.1957, S. 3665 u. 3702 f., sowie ebd., Beilagen-Bd. 4, Beilagen 2716 u. 2742.
205) Deutinger: Garching, S. 435 ff.; die Speisekarte ist abgedruckt in: Simon, Armin: Das atomare Kuckucksei. Überflüssig, teuer und Bomben-gefährlich: Die bayerische „Erfolgsgeschichte“ des Forschungsreaktors München II, München 2005, S. 114.
206) Trischler, Helmuth: Nationales Innovationssystem und regionale Innovationspolitik. Forschung in Bayern im westdeutschen Vergleich 1945 bis 1980, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 117–194, hier S. 157.
207) Vgl. Kock: Chronik, S. 120.
208) Der Stern, 30. Jg., Nr. 15, 1977, S. 80.
209) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 6, 141, 10.7.1958, S. 4879 f. u. ebd., 149, 4.11.1958, S. 5200 f., sowie BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 6, Beilagen 3894 u. 3965.
210) Vgl. Deutinger, Stephan: Eine „Lebensfrage für die bayerische Industrie“. Energiepolitik und regionale Energieversorgung 1945 bis 1980, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 33–118, hier S. 74–77.
211) Vgl. zum Folgenden Weiß: Kronprinz Rupprecht, S. 354 f., sowie die Fotoserie der SZ mit den Bildnummern 283429–283438 u. 781844–781847, URL: <http://www.szphoto.de> (8.8.2011).
212) BLT 1954/58, Bd. 1, 29, 2.8.1955, S. 918.
213) Die PNP, 10. Jg., Nr. 121, 4.8.1955, S. 1, räumte für den Bericht fast die gesamte Titelseite frei.
214) Vgl. ÄR 1954/58, 15, 3.8.1955, S. 2.
215) PNP, 10. Jg., Nr. 123, 8.8.1955, S. 1.
216) Weiß: Kronprinz Rupprecht, S. 355; vgl. das Foto in: PNP, 10. Jg., Nr. 123, 8.8.1955, S. 1.
217) BLT 1954/58, Bd. 1, 29, 2.8.1955, S. 918.
218) Weiß, Dieter: Beisetzung Kronprinz Rupprechts, München, 6. August 1955, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45934> (6.10.2011).
219) Vgl. ÄR 1954/58, 36, 27.11.1956, S. 2 f.
220) BLT 1954/58, Bd. 3, Festsitzung, 3.12.1956, S. 2789.
221) ÄR 1958/62, 41, 9.10.1961, S. 2.
222) BLT 1958/62, Bd. 3, Festsitzung, 1.12.1961, S. 3316, 3319 u. 3317.
223) Wolfrum: Geschichtspolitik in Bayern, S. 405.
224) Vgl. Unger, Michael: Vereinfachung der Staatsverwaltung (Weimarer Republik), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44405> (13.10.2009).
225) BLT 1950/54, Bd. 4, 134, 17.3.1953, S. 974.
226) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 15.
227) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 121, 11.9.1950, TOP II, S. 446, Anm. 34; vgl. auch Forstner, Thomas: Staatsministerium des Innern (Weimarer Republik und NS-Zeit), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44439> (17.10.2012).
228) PNP, 9. Jg., Nr. 137, 31.8.1954, S. 1 f.

229) Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1954, o.O. o.J. [München 1957], S. 37–44.
230) Vgl. BayHStA, StK 11728 mit einer Kopie des Gutachtens der Kollmann-Kommission.
231) Vgl. Gelberg: Kriegsende, S. 830; vgl. auch Kratzer: Ministerpräsident, S. 71 f.
232) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 26.2.1955, S. 2.
233) Vgl. PNP, 10. Jg., Nr. 79, 21.5.1955, S. 2.
234) Vgl. PNP, 11. Jg., Nr. 75, 10.5.1956, S. 5.
235) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/170, Sitzungsbericht über die am Montag, 18.6.1956, stattgefundene Sitzung des Koalitionsausschusses in München, Bayer. Landtag, 10 Uhr.
236) Vgl. Kock: Chronik, S. 118 f.
237) BLT 1954/58, Bd. 4, 107, 11.7.1957, S. 3815 f.
238) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 8, 25.1.1955, TOP III, S. 6–12; BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 21.11.1955, S. 2 f. u. ebd., 23.11.1955, S. 3 f., sowie Taubenberger: Kabinett Hoegner II, 1954–1957; zum Streit um die Ansiedlung der Regierung von Niederbayern vgl. Huther, Heinz: Die historische Bedeutung der bayerischen Bezirke. Zu einer Neuerscheinung über den Regierungsbezirk Niederbayern, in: ZBLG 70 (2007), 3, S. 911–934, hier S. 922 f.
239) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/409, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 161, 1.10.1957, S. 10.
240) Kollmann, Ottmar: Zwischenbilanz der Staatsvereinfachung in Bayern, in: BayVBl. 4 (1958), S. 5–10, hier S. 9.
241) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 13, 14.1.1958, TOP I, S. 6.
242) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 51, Kabinett Seidel I, Nr. 23, 25.3.1958, TOP IV, S. 24–30.
243) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 52, Kabinett Seidel I, Nr. 37, 15.7.1958, S. 3.
244) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 4/1, Beilagen 2632 u. 2645; vgl. auch Kollmann: Zwischenbilanz der Staatsvereinfachung in Bayern, S. 6.
245) PNP, 14. Jg., Nr. 94, 24.4.1959, S. 9.
246) PNP, 16. Jg., Nr. 272, 25./26.11.1961, S. 4.
247) IfZ-Archiv, ED 719/33, Sitzungsprotokolle LTF BP, 5.5.1959, S. 5 f.
248) IfZ-Archiv, ED 719/33, Sitzungsprotokolle LTF BP, 27.5.1959, S. 4 f.
249) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 16, 2.6.1959, TOP I, S. 3 f.
250) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 17, 9.6.1959, TOP I, S. 3 u. 8.
251) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 55, Kabinett Seidel II, Nr. 18, 16.6.1959, S. 3.
252) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 55, Kabinett Seidel II, Nr. 27, 6.10.1959, TOP III, S. 11.
253) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 2a, Beilagen 905–910.
254) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 56, Kabinett Ehard IV, Nr. 5, 23.2.1960, TOP III, S. 11.
255) Vgl. PNP, 16. Jg., Nr. 272, 25./26.11.1961, S. 4.
256) BLT 1958/62, Bd. 4, 106, 12.12.1961, S. 3326 u. 3328 ff.
257) BLT 1958/62, Bd. 4, 106, 12.12.1961, S. 3331 f. u. 3338 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 3331–3339.
258) Vgl. dazu Hamann, Philipp: Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, München 2005.

11 Die Handhabung des Budgetrechts 1946–1962

Die Handhabung des Budgetrechts im Landtag zwischen 1946 und 1962, insbesondere die Haushaltsberatungen in Haushaltsausschuss und Plenum, wäre eine eigene Untersuchung wert. Im Folgenden können nur die groben Entwicklungslinien skizziert werden. Nach der Erläuterung der Bedingungen und Bedeutung des Haushaltsrechts werden die Haushaltsvolumina und die größten Haushaltsposten innerhalb der Betrachtungszeit vorgestellt, um anschließend die Charakteristika der vier Legislaturperioden herauszuarbeiten. Von besonderem Interesse dabei sind Abläufe und Dauer bei Haushaltsaufstellung und -beratung, ferner die Frage, ob der Landtag die Regierungsvorlagen änderte, mit welchen Mehrheiten die Haushalte angenommen wurden, welche Reformversuche es für die Beratungen gab und welchen Einfluss der Bund auf die Etataufstellung nahm. Signifikante Unterschiede in der Haushaltspolitik der einzelnen Kabinette werden ebenso aufgezeigt wie feste Handlungsmuster der Opposition. So wird etwa dargestellt, welche Lösungswege Regierung und Landtag entwickelten, als der Staat 1950 mehrfach vor der Zahlungsunfähigkeit stand. Beispielhaft für den Umgang von Legislative und Exekutive mit einem Finanzskandal wird für die zweite Legislaturperiode der Affäre um Haushaltsüberschreitungen beim Bau des Münchner Residenztheaters ausführlicher nachgegangen. Für die dritte Legislaturperiode wird die Kritik an den von der Viererkoalition vorgelegten Haushalten näher beleuchtet und mit der Haushaltspraxis nach dem Regierungswechsel 1957 verglichen. Für die vierte Legislaturperiode steht die Untersuchung der haushaltspolitischen Grundsätze der Kabinette Seidel I und II und Ehard IV im Vordergrund. Da die Entwicklung der Haushalte in Einnahmen und Ausgaben im einleitenden statistischen Überblick pro Haushaltsjahr auch in absoluten Zahlen aufscheint, wird auf die Angabe ihrer Höhe bei der Erörterung der einzelnen Haushaltsberatungen verzichtet.

Neben den Beratungen im Haushaltsausschuss bilden die großen Aussprachen zur Haushaltsrede des Finanzministers und zu den Etatreden der Fachminister im Plenum das Herzstück des Budgetrechts, denn diese „Parlamentsdebatten über den Haushaltsentwurf der Regierung sind für die jeweilige Oppositionspartei eine traditionelle Gelegenheit zur ‚Generalabrechnung' – und zwar im direkten haushälterischen Sinne und in der übertragenen Bedeutung des politischen Kampfes".[1] Da sie in Form und Inhalt jedoch stark den Aussprachen zur Regierungserklärung ähneln und diese in vorliegender Arbeit bereits ausführlich untersucht wurden (vgl. Kapitel 8), werden sie im Folgenden nicht systematisch analysiert. Im Fokus stehen vielmehr die Schlussdebatten vor der Verabschiedung der Haushaltsgesetze, da sich hier die Argumente noch einmal bündeln und Analogien im Abstimmungsverhalten deutlich werden. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Zeit bis 1954, als sich die Abläufe bei der Haushaltsaufstellung und -verabschiedung erst einspielen mussten.

11.1 Bedeutung des Haushaltsrechts

Der Staatshaushalt, das „Schicksalsbuch eines Landes"[2], stellt in einem Plan die pro Haushaltsjahr erwarteten Einnahmen und Ausgaben des Staates gegenüber. Während der Betrachtungszeit gliederte sich der Haushaltsplan in Einzelpläne für die Ministerien, die Staatskanzlei, Landtag und Senat sowie den Obersten Rechnungshof (ORH) und die Allgemeine Finanzverwaltung. Der Haushaltskreislauf durchlief sechs Phasen: Aufstellung des Haushaltsplans im Kabinett, Genehmigung des Haushaltsplans durch den Landtag in Form eines Gesetzes (Haushaltsgesetz), Ausführung des Haushaltsplans, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und parlamentarische Entlastung der

Regierung. Diese Phasen überschnitten sich: Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgte im Vorjahr, die Ausführung im laufenden Jahr, die Rechnungslegung und -prüfung im darauffolgenden Jahr und die Entlastung zwei Jahre später. Konkret handelte es sich um folgende Abläufe: Zunächst erarbeiteten die Ministerien einen Voranschlag für den Einzelplan ihres Geschäftsbereichs. Nach Abstimmungsgesprächen der einzelnen Ressorts mit dem Finanzministerium (Haushaltsverhandlungen) erstellte Letzteres den Haushaltsplan in einem Gesamtentwurf, dem auf der Einnahmenseite als wichtigste Stütze die Steuerschätzung diente. Der Ministerrat beschloss den Haushaltsplan und leitete ihn an Landtag und Senat weiter. Nach Hörung des Senats legte der Landtag den Haushalt endgültig als Haushaltsgesetz fest (vgl. Art. 70 Abs. 2 BV). Anschließend erfolgte die Verteilung der Mittel an die einzelnen Dienststellen, die sie bewirtschafteten. Zahlungen und Buchführung wurden von Kassen vorgenommen. Für jedes Haushaltsjahr erstellten alle Haushaltsmittel bewirtschaftenden Dienststellen oder Kassen Rechnungen, die an das Finanzministerium geleitet wurden, das aus allen Einzelrechnungen die Haushaltsrechnung für den gesamten Staatsetat fertigte. Diese Haushaltsrechnung wurde vom ORH geprüft. Die Ergebnisse wurden als Rechnungsprüfungsbericht jährlich zusammengefasst und Regierung, Landtag und Senat zugeleitet.[3] Gemäß § 21 Abs. 1 des Rechnungshofgesetzes vom 6. Oktober 1951 beschloss der Landtag „auf Antrag des Staatsministers der Finanzen nach Anhörung des Senats auf Grund der Staatshaushaltsrechnung und des Berichtes des Obersten Rechnungshofes über die Entlastung der Staatsregierung“.[4] Eine Verweigerung der Entlastung durch den Landtag käme einem Misstrauensvotum gleich, dem zwar „grundsätzlich keine unmittelbaren Rechtsfolgen innewohnen“, doch wäre diese parlamentarische Ohrfeige für die Regierung ein schwerwiegendes Indiz für die Anwendbarkeit der Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten gemäß Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV – denn wenn der Landtag den Etat ablehnt, fehlen der Regierung die Mittel, um ihre Politik umzusetzen.[5]

Neben den Bestimmungen der Bayerischen Verfassung (vgl. Kapitel 4.6) wurde das bayerische Haushaltsrecht auch von Verfassungsbestimmungen auf Bundesebene geprägt. So sah das Grundgesetz von 1949 zwar vor, dass Bund und Länder voneinander unabhängig Haushalte aufstellten,[6] beide Ebenen legten jedoch im so genannten vertikalen Finanzausgleich fest, wie Einnahmen und Ausgaben zwischen ihnen verteilt wurden (vgl. Art. 106 GG). Der innerbayerische Finanzausgleich regelte diese Frage zwischen Land und Kommunen.[7] Der horizontale Finanzausgleich schrieb einen Ausgleich zwischen den finanzkräftigen und den finanzschwachen Ländern vor (vgl. Art. 107 GG). Diese Bestimmungen sollten regelmäßig zu lebhaften Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander führen.[8] Einen neuen Höhepunkt erreichte dieser bis in die Gegenwart reichende Streit, als Bayern und Hessen am 25. März 2013 gemeinsam Klage gegen den Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht erhoben.[9]

Alle vor der Verabschiedung der Bayerischen Haushaltsordnung vom 8. Dezember 1971 beschlossenen Etats trennten die ordentlichen Einnahmen, in erster Linie Steuern, und die ordentlichen Ausgaben (Personal- und Sachkosten) strikt von den kreditfinanzierten außerordentlichen Einnahmen. Diese Einnahmen fanden sich im außerordentlichen Haushalt, der der Finanzierung der staatlichen Investitionen diente. Der außerordentliche Haushalt wurde als die eigentliche finanzpolitische „Visitenkarte des Staates“ verstanden, „da die über ihn geleiteten Mittel […] in voller Höhe für die veranschlagten Zwecke zur Verfügung stehen und in besonderem Maß der Volkswirtschaft des Landes dienen“ sollten.[10] Sofern sich im Lauf eines Jahres die staatlichen Einnahmen (etwa durch Steuerausfälle) oder Ausgaben (etwa durch Katastrophenfälle) wesentlich änderten, mussten Regierung und Landtag einen Nachtragshaushalt aufstellen und verabschieden. Das Haushaltsjahr ist

erst seit 1960 mit dem Kalenderjahr identisch. Bis dahin war es nach § 2 der 1922 verabschiedeten Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 1. April bis zum 31. März des Folgejahres gelaufen. Anstoß zur Neuregelung hatte die geplante Umstellung des Bundeshaushalts auf das Kalenderjahr gegeben.[11]

11.2 Statistik der Haushaltsberatungen 1946–1962

Der Landtag benötigte in der ersten Legislaturperiode 89 von 192 Vollsitzungen zur Beratung von drei Haushaltsplänen für die Jahre 1947, 1949 und 1950 sowie von vier Betriebsmittelplänen für 1948 und einem Nachtragsetat für 1946. Hinzu kamen 221 Sitzungen des Haushaltsausschusses. In der zweiten Legislaturperiode waren es nur noch 77 Vollsitzungen, in denen Haushaltsfragen debattiert wurden, obwohl sich der Landtag deutlich häufiger, nämlich 227 Mal, im Plenum versammelte. In 164 von 337 Sitzungen beschäftigte sich der Haushaltsausschuss mit vier Haushaltsplänen für die Jahre 1951, 1952, 1953 und 1954 sowie mit einem Nachtragshaushalt für 1953. In der dritten Legislaturperiode wurden in 70 von 153 Vollsitzungen und in 196 von 308 Sitzungen des Haushaltsausschusses vier Haushaltspläne für die Jahre 1955, 1956, 1957 und 1958 sowie vier Nachtragshaushalte für die Jahre 1954, 1955, 1956 und 1957 behandelt. In der vierten Legislaturperiode beriet der Landtag in 58 von 135 Vollsitzungen über drei Haushaltspläne für die Jahre 1959, 1960/61 (Doppelhaushalt) und 1962 sowie zwei Nachtragshaushalte für die Jahre 1961 und 1962. Der Haushaltsausschuss benötigte 221 Sitzungen. Für die erste und vierte Legislaturperiode fehlt eine Aufschlüsselung, in wie vielen Sitzungen des Ausschusses tatsächlich Etatberatungen stattfanden.[12]

Die Haushaltsvolumina des Freistaats Bayern bewegten sich in den ersten Jahren – besonders in Relation zum schwunghaften Anstieg in den Jahren ab 1965, 1970 und 1975 mit Einnahmen und Ausgaben von jeweils über sieben, 12 bzw. 22 Milliarden DM – in äußerst bescheidenen Größenordnungen.[13] Verglichen mit den im Doppelhaushalt 2013/14 erreichten Rekordvolumina von 46,5 bzw. 48 Milliarden Euro wirken sie geradezu verschwindend gering.[14]

Die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Bayern 1950–1960		
Jahr	Einnahmen	Ausgaben
	in Milliarden DM	
1950	1,77	1,84
1952	2,44	2,19
1954	2,41	2,48
1956	3,23	3,14
1958	3,73	3,82
1960	3,78	3,67

Die Staatseinnahmen stiegen von 1950 bis 1960 um 113,6 Prozent von 1,77 auf 3,78 Milliarden DM, die Staatsausgaben erhöhten sich im selben Zeitraum nur um 99,5 Prozent von 1,84 auf 3,67 Milliarden DM. In absoluten Zahlen machte sich der Einnahmenüberschuss für die Zeit von 1950 bis 1960 mit 17,36 zu 17,24 Milliarden DM bemerkbar. Anders als in den späteren Jahren war bei den Staatsausgaben noch kein zwangsläufig erscheinender kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Diese Befunde sprechen für eine solide Finanzplanung von Regierung und Landtag, die die Realisierung von ausgeglichenen Haushalten zum Ziel hatte. Da jedoch ein Teil der Einnahmen stets aus Krediten und Anleihen bestand, wuchs trotz zurückhaltender Haushaltspolitik die Staats-

schuld im selben Zeitraum von 2,25 auf 4,86 Milliarden DM an. Diese Entwicklung erklärt sich vor dem Hintergrund, dass Bayern in den 1950er-Jahren zu den steuerschwächsten Bundesländern zählte. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt kam der Freistaat 1958 beim Steueraufkommen nur auf 82,7 Prozent. Und obwohl in Bayern 19,1 Prozent der Bevölkerung der Bundesrepublik lebten, lag der Ertrag der Landessteuern, auf alle Länder gesehen, nur bei 17 Prozent.[15]

Die Staatseinnahmen verzeichneten von 1950 bis 1960 ein stetiges, wenn auch noch bescheidenes Wachstum. Sie nahmen durchschnittlich um 180,3 Millionen DM pro Jahr zu. Der größte Zuwachs war im ersten Jahrfünft zu verzeichnen, in dem die Einnahmen im Durchschnitt um 276,2 Millionen DM anstiegen. Eingerechnet sind hierbei allerdings auch die Einnahmen durch Kreditaufnahmen. 1950 stammte der größte Anteil mit 66,1 Prozent aus Steuern, gefolgt von 10,2 Prozent Verwaltungs- und Betriebseinnahmen aus Gebühren, Entgelten, Strafen und Mieten vom Bund, sieben Prozent aus dem Lastenausgleich und 4,8 Prozent aus Erträgen staatlicher Unternehmen, hier in erster Linie aus der Forstwirtschaft. Hinzu kamen zwei Prozent Einnahmen durch Zuwendungen von den Gemeinden, 1,9 Prozent Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und je 1,5 Prozent Einnahmen durch Zuweisungen bzw. Darlehen vom Bund. 4,9 Prozent der Einnahmen resultierten aus der Schuldenaufnahme. Wie Dirk Götschmann zeigt, veränderte sich bis 1961 „die Gewichtung zwischen den unterschiedlichen Quellen der Staatseinnahmen nur langsam“. Mit 69,71 Prozent standen die Steuern naturgemäß nach wie vor an der Spitze, gefolgt von 13,18 Prozent Zuweisungen vom Bund, 7,71 Prozent Verwaltungs- und Betriebseinnahmen vom Bund, 3,78 Prozent aus dem Länderfinanzausgleich, 2,18 Prozent aus Erträgen staatlicher Unternehmen, 1,43 Prozent aus Vermögensveräußerungen. Unter einem Prozent lagen Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln (0,77 Prozent), aus Zuweisungen der Gemeinden (0,67 Prozent), aus dem Lastenausgleich (0,30 Prozent) und aus Rücklagen (0,14 Prozent). Erst an allerletzter Stelle – und das ist bemerkenswert – tauchte die Neuverschuldung auf, die nur 0,13 Prozent der Einnahmen ausmachte.[16] Trotz der insgesamt nur leichten Verschiebung innerhalb der Einnahmequellen sind die unterschiedlichen Werte für manche Posten aufschlussreich: Während der Anteil der Einnahmen aus Steuern in Relation betrachtet nur leicht anstieg, tendierten die 1950 noch deutlich spürbaren Einnahmen aus dem Lastenausgleich 1961 in Richtung null. Die Zuwendungen der Gemeinden gingen um zwei Drittel zurück, die Erträge staatlicher Unternehmen halbierten sich. Dafür verdoppelten sich die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, die Zuwendungen vom Bund verachtfachten sich fast. Zugleich ging die Neuverschuldung um mehr als 97 Prozent zurück.

Die größten Ausgabenposten bildeten die Bereiche Verwaltung (hier insbesondere die Personalkosten), öffentliche Sicherheit, Bildungseinrichtungen, soziale Sicherung und Bauwesen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.[17]

Die größten Ausgabenposten im bayerischen Staatshaushalt 1950–1960 in Millionen DM

Jahr	Personal	Bauten	Soziale Sicherung	Hochschulen	Schulen und vorschulische Bildung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
1950	632,9	114,6	289,8	63,7	213,9	89,5
1955	1059,0	143,6	379,1	118,2	448,3	161,9
1960	1175,6	379,1	406,3	181,2	535,7	169,5

Rechnet man die Einzelposten zusammen, floss das meiste Geld in die Personalkosten (2867,5 Millionen DM), gefolgt von Ausgaben für Schule und vorschulische Bildung (1197,9) sowie soziale Sicherung (1075,2). Die anderen Bereiche fielen demgegenüber deutlich ab – das Bauwesen kam auf 637,3, die öffentliche Sicherheit auf 420,9 und die Hochschulen nur auf 363,1 Millionen DM. Die größten Zuwächse waren dagegen in den Bereichen Bauwesen (hier stiegen die Ausgaben um das 3,31fache), Hochschulen (2,84) und Schulen / vorschulische Bildung (2,5) zu verzeichnen. Im Vergleich dazu waren die Steigerungen in den anderen Bereichen deutlich moderater: Die Ausgaben für die öffentliche Sicherheit stiegen um das 1,89fache und die Personalkosten um das 1,86fache. Die geringste Steigerung schlug für die soziale Sicherung zu Buche (1,4).

11.3 Erste Legislaturperiode 1946/50

11.3.1 Haushaltsberatungen 1946/50

Das Budgetrecht des Landtags war in der ersten Legislaturperiode durch das Mitspracherecht der Militärregierung deutlich eingeschränkt. Wie jedes andere Gesetz mussten auch die Haushaltsgesetze der Militärregierung zur Genehmigung vorgelegt werden (vgl. Kapitel 5.1). Die Etatansätze waren den Amerikanern besonders wichtig. Sie mussten der Militärregierung noch vor dem Landtag zugeleitet werden. Doch ehe das Kabinett einen Etatentwurf für 1947 vorlegen konnte, musste ein Nachtragshaushalt für 1946 verabschiedet werden. Es handelte sich um ein Volumen von über 85 Millionen RM, wovon allein 50 Millionen für die Erhöhung der Kapitaleinlagen bei der Landeszentralbank und 25 Millionen für eingetretene Lohnausfälle zu Buche schlugen. 40000 RM waren für das neu errichtete Landespersonalamt vorgesehen. Finanziert werden sollte der Nachtragshaushalt komplett über Steuererhöhungen. Eine Debatte über den Entwurf fand im Ministerrat nicht statt.[18] Ministerpräsident Hans Ehard leitete ihn am 8. Mai 1947 an Landtagspräsident Michael Horlacher (beide CSU).[19]

Im Haushaltsausschuss nahm Finanzstaatssekretär Hans Müller in Vertretung des erkrankten Finanzministers Hans Kraus (beide ohne Mandat) zum Entwurf Stellung. Waren die 25 Millionen RM zur Vergütung der Lohnausfälle unstrittig, stieß die Einlage von 50 Millionen RM bei der Landeszentralbank auf Kritik. Josef Schwalber (CSU) monierte, „daß der Landtag wohl ein berechtigtes Interesse daran gehabt hätte, schon vor Errichtung der Landeszentralbank gehört zu werden und nicht bloß nachträglich seine Zustimmung zu den getätigten Ausgaben geben zu dürfen“. Müllers Verteidigung stach mit dem Hinweis, dass das Gesetz zur Gründung der Landeszentralbank Ende November 1946 „auf Anordnung der Militärregierung“ erlassen worden sei. Auch die Möglichkeit einer direkten Einflussnahme des Landtags auf die Haushaltsführung dieser Bank musste Müller verneinen. Allerdings könnten Anregungen und Wünsche des Landtags über den im Verwaltungsrat sitzenden Präsidenten der Staatsbank oder den Vertreter des Finanzministeriums vorgebracht werden. Da nichts mehr zu ändern war, stimmte der Ausschuss zu. Ähnlich lagen die Dinge beim Landespersonalamt, das auf Wunsch der Militärregierung eingerichtet worden war. Auch dessen „sachliche Notwendigkeit“ wurde im Haushaltsausschuss in Frage gestellt. Staatssekretär Müller musste zugeben, dass dieses Amt umstritten sei. Da es die Einrichtung aber nun schon einmal gab, stimmte der Ausschuss ebenfalls zu.[20]

In der Plenardebatte bezog Fritz Linnert (FDP) als Sprecher der einzigen Oppositionsfraktion gegen den Nachtragsetat Stellung. Er kritisierte die Leichtfertigkeit, mit der Haushaltsausschuss

und Plenum über die Regierungsvorlage hinweggingen. Dabei gebe es für den Landtag „kein Recht, das noch wichtiger wäre als das der Bewilligung von Mitteln für die Führung des Staates“. Staatssekretär Müller kritisierte er für dessen Willfährigkeit gegenüber der Militärregierung. Linnert forderte Landtag und Regierung zu einer selbstbewussteren Haltung gegenüber den Amerikanern auf (vgl. Kapitel 10.1). Ihnen müsse man offen sagen, dass eine Einrichtung wie das Landespersonalamt, das „sich in Amerika auf einer ganz anderen Grundlage sowohl wirtschaftlich wie politisch und kulturell in Jahrhunderten entwickelt hat, noch lange nicht von heute auf morgen auf das Land Bayern übertragen werden kann“. Linnert signalisierte zwar Unterstützung für den Nachtragsetat, kündigte aber gleichzeitig an, „daß wir bei künftigen Etatberatungen in dieser Weise nicht mitmachen werden“. Der Nachtragsetat wurde am 26. Juni 1947 einstimmig und ohne Änderung gebilligt.[21] Die Militärregierung für Bayern teilte Ministerpräsident Ehard am 18. Juli 1947 ihr Einverständnis mit.[22]

Um für das Haushaltsjahr 1947 einen Haushaltsplan erstellen zu können, bat Finanzstaatssekretär Müller am 8. März 1947 seine Kollegen im Ministerrat darum, ihm die Einzelpläne der Ministerien so rasch wie möglich zukommen zu lassen. Da der Haushalt jedoch nicht fristgemäß bis zum 1. April 1947 beraten und verabschiedet werden konnte, sah sich das Finanzministerium dazu gezwungen, beim Landtag eine „Ermächtigung zur vorgriffsweisen Stellenbesetzung“ in der Staatsverwaltung zu beantragen. Dieser Antrag wurde im Ministerrat am 19. April 1947 ohne Diskussion angenommen.[23] Das Finanzministerium brachte darin vor, dass „die Besetzung aus organisatorischen Gründen, insbesondere zur Aufnahme der Tätigkeit neuerrichteter oder zur Fortführung des Geschäfts in ihrem Bestand veränderter Behörden, Dienststellen und Anstalten dringend notwendig“ sei.[24] Dieser Antrag wurde zunächst im Haushaltsausschuss des Landtags beraten und dort von Finanzstaatssekretär Müller vertreten. Müller berief sich auf Art. 78 Abs. 4 BV, wonach die Regierung „in der Lage sei, Aufwendungen im Rahmen des Haushalts von 1946 auch im Rechnungsjahr 1947 zu bestreiten“. Dies reiche aber nicht aus, da seit Beginn des Jahres „Umorganisationen im Sonderministerium, im Wirtschaftsministerium und in der Bauverwaltung beim Staatsministerium des Innern erfolgt“ seien. Dies habe neben Sachausgaben für Bauvorhaben „zur Folge, daß eine Anzahl neuer Stellen besetzt werden muß, die im Haushaltsjahr 1946 bei diesen Ministerien nicht vorgesehen sind.“ Müller verwies darauf, dass das Finanzministerium bei der Etataufstellung „erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden“ habe und der Haushalt für 1947 deshalb nicht vor Juli oder August 1947 in den Landtag eingebracht werden könne. Er kündigte an, dass sein Ministerium „in schärfster Weise die angeforderten Ausgaben kontrollieren werde“. Schwalber erinnerte die Mitglieder des Haushaltsausschusses an die Tragweite des Antrags. Es handle sich um „eine Vollmacht an die Regierung, den gesamten neuen Haushalt zu vollziehen […]. Das Parlament gebe mit der Zustimmung zu diesem Antrag eines der vornehmsten Rechte aus der Hand. […] Die hier geforderte Vollmacht an die Regierung gehe zu weit.“ Unterstützung fand Schwalber bei Thomas Dehler (FDP) und Georg Stang (CSU), die erklärten, „daß der Landtag sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung wahren müsse“. Dagegen schlug sich Franz Op den Orth (SPD) auf die Seite des Finanzministeriums. Er argumentierte, dass auch der Landtag „dafür sorgen [müsse], daß alle Hemmnisse beseitigt werden[, damit] jetzt gearbeitet werden könne“. Die Zustimmung könne erteilt werden, „da die Ermächtigung keineswegs auf lange Sicht verlangt sei“. Als Kompromiss schlugen Dehler und Stang vor, alle auf Grundlage dieses Antrags vorzunehmenden Stellenbesetzungen und Sachausgaben vom Haushaltsausschuss einzeln bewilligen zu lassen. Dieser Vorschlag wurde bei einer Gegenstimme angenommen.[25] Am 26. Juni 1947 präzisierte Dehler seine Bedenken gegen den Antrag der Regierung im Plenum. Anders als im Ausschuss verwies er nun darauf,

dass laut Art. 70 Abs. 2 und 3 BV der Staatshaushalt in Form eines Gesetzes erlassen werde und es dem Landtag nicht möglich sei, die Gesetzgebungskompetenz an andere Gremien, auch nicht auf seine Ausschüsse, abzutreten. Da es sich bei diesem Antrag jedoch um eine „einmalige Notlösung" handle, sei er in der geänderten Form „tragbar". Der Haushaltsausschuss erhalte keine Gesetzgebungskompetenz, sondern besondere Kontrollbefugnisse über die Durchführung „notwendige[r] Aufgaben" durch die Regierung. Nach diesen Ausführungen stimmte das Plenum des Landtags ohne Gegenstimme für die durch den Haushaltsausschuss geänderte Fassung des Regierungsantrags. Die Stellenbesetzung wurde vorgriffsweise genehmigt.[26]

Das Haushaltsgesetz für das Rechnungsjahr 1947 konnte der Landtag erst am 18. März 1948 – also zwei Wochen vor dessen Ablauf – verabschieden. Zeit für eine eingehende Aussprache blieb nicht mehr, was Oppositionsführer Linnert mit beißendem Spott kommentierte: Er redete das Plenum im Hinblick auf 33 entschuldigt fehlende Abgeordnete mit „Hohes Häuschen" an und verwies darauf, dass es in „normalen Zeiten […] unmöglich" wäre, „daß wir diesen Staatshaushalt so abfertigen, wie es heute geschieht". Linnert betonte, dass „eine boshafte Opposition […] diesen Staatshaushalt sehr leicht zu Fall bringen" könnte. Das wolle aber niemand. Seine Fraktion werde dem Haushaltsgesetz zustimmen, jedoch verbunden mit der dringenden Bitte „an die Staatsregierung" und „das Landtagspräsidium […], uns den neuen Etat rechtzeitig vorzulegen, damit uns genügend Zeit gegeben wird, uns mit ihm auch wirklich beschäftigen zu können". Als Ausdruck der besonderen Kooperationsbereitschaft zwischen Landtag und Regierung in der Frühphase des parlamentarischen Neubeginns wurde der Haushalt einstimmig beschlossen. Zuvor waren, wie Berichterstatter Stang hervorhob, die Ansätze in den Einzelplänen im Haushaltsausschuss geändert worden. Im Vergleich zum Regierungsentwurf erhöhten sich Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Teil um 32,6 Millionen RM (ein Prozent). Die Höhe des außerordentlichen Haushalts (75 Millionen RM) blieb unverändert.[27]

Die größte finanzpolitische Herausforderung der ersten Legislaturperiode stellte die Währungsreform vom 20. Juni 1948 dar.[28] Aufgrund zahlreicher Umstellungen und Änderungen war der noch in RM aufgestellte Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1948 nicht vollziehbar. Finanzminister Kraus behalf sich – als weitere Notlösung – mit vierteljährlich aufgestellten „Betriebsmittelplänen", die er als alleiniges „Instrument der Exekutive" ansah.[29] Wie er selbst im Nachhinein zugab, durfte der Landtag diese Pläne zwar formell genehmigen, hatte aber letztlich keine andere Option und auch keine Kontrollmöglichkeit über deren Handhabe durch die Regierung. Trotzdem habe das Finanzministerium alle Probleme gemeistert und Ein- und Ausgaben des Staates bis zum Ende des Haushaltsjahrs nahezu ausgleichen können.[30]

Die Aufstellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1949/50 war aufgrund der Währungsumstellung mit enormen Schwierigkeiten verbunden. In Anbetracht der unter absolutem Spardiktat geführten internen Haushaltsverhandlungen musste die Vorlage des Etats bei der Militärregierung und im Landtag wiederholt verschoben werden.[31] Erst am 22. Juni 1949 sprach Finanzminister Kraus im Maximilianeum zum „erste[n] vollständige[n] Etat, der seit der Währungsreform den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt" werde.[32] In seiner Haushaltsrede beklagte er neben den Verzögerungen durch die verfassungsmäßig vorgeschriebene Einbeziehung des Senats ausdrücklich die von der Militärregierung festgelegte Pflicht zum Ausgleich des Haushalts sowie die Höhe der Besatzungskosten, die ein Drittel der Steuereinnahmen verschlinge. All dies sei nur mithilfe drastischer Einsparungen durch den Abbau von Beamtenstellen und durch unerbittliche Streichungen bei

den Forderungen der Ministerien auch „für an sich notwendige Staatszwecke [und] vordringliche Staatsaufgaben“ zu finanzieren. Kraus stellte fest: „Die Besatzungskosten sind auf die Dauer in ihrer bisherigen Höhe nicht tragbar. Sie müssen zur allmählichen Ausblutung unserer Wirtschaft und zur Verarmung unseres Volkes führen. Eine Senkung dieser untragbar hohen Kosten ist unerläßlich.“ Zwar gingen diese Kosten nach Gründung der Bundesrepublik auf den Bund über, Kraus war sich aber bewusst, dass es trotzdem „keine Entlastung, sondern nur eine Verschiebung der Belastung“ geben werde, da der Bund als Gegenleistung für die Mehrausgaben die entsprechenden Einnahmen an sich ziehen werde. Ebenso kritisch wertete Kraus die nach wie vor übliche „Beschlagnahme von Beherbergungs- und Gaststättenbetrieben“ sowie anderen Betrieben wie Kinos, Reparaturwerkstätten oder Wäschereien durch die Besatzungsbehörden. Dadurch entstünden allein im Bereich des Tourismus jährlich Steuerausfälle von 12 bis 13 Millionen DM.[33]

Am Schluss seiner Haushaltsrede warnte Kraus eindringlich vor einem durch die Gründung der Bundesrepublik noch verstärkten Phänomen, das in Zukunft nicht nur im Bereich der Finanzpolitik zu regelmäßig wiederkehrenden Problemen führen sollte: dem Wahlkampf auf Bundes- und Landesebene. „In solchen Zeiten besteht die Gefahr, daß die Parteien nicht nur in Versammlungen, sondern auch in den Parlamenten mit Anträgen wetteifern, um Wahlstimmen zu gewinnen.“ Kraus wandte sich deshalb mit „Sorge und Mahnung“ an alle Abgeordneten: „Ich mache Sie darauf aufmerksam, daß dieser Haushaltsplan keine weiteren Belastungen verträgt. Wir leben von der Hand in den Mund und warten oft mit Sorge von einem Steuertermin auf den anderen. Reserven sind nicht vorhanden.“[34] Nichtsdestotrotz kam es in der Folge zu Anträgen auf Mittelerhöhungen. Dies betraf etwa die Anhebung von staatlichen Zuschüssen an nichtstaatliche Theater. Diese Zuschüsse waren von der Regierung im Haushaltsplan von ursprünglich 800000 RM auf 400000 DM herabgesetzt worden. Der Haushaltsausschuss beantragte daraufhin die Erhöhung auf eine Million DM. Finanzminister Kraus flehte im Plenum förmlich darum, diesem Antrag nicht zuzustimmen, da die Deckung für die Mehrausgaben fehle. Der Landtag ließ sich davon jedoch ebenso wenig beeindrucken wie von der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass ein Antrag auf Erhöhung von Haushaltsansätzen nur beraten werden dürfe, wenn gleichzeitig für die Deckung gesorgt sei (vgl. Kapitel 4.6). Er bewilligte am 16. Dezember 1949 die Zuschusserhöhung ohne Finanzierungsvorschlag – und setzte sich so über die Verfassung hinweg.[35]

Mitte Dezember 1949 kritisierte die Militärregierung den schleppenden Fortgang bei den Etatberatungen für das bereits auf die Zielgerade gehende Haushaltsjahr.[36] Als der Haushalt Mitte Februar 1950 immer noch nicht verabschiedet war, forderte Landeskommissar Clarence M. Bolds Landtagspräsident Stang ultimativ dazu auf, den Staatshaushalt unverzüglich verabschieden zu lassen. Der Etat sei dem Landtag im Juni 1949 zugegangen und bis dato unerledigt geblieben. Dadurch sei „eine überaus ernste Lage“ entstanden. Wenn der Haushalt „nicht vor Beginn des nächsten Rechnungsjahres [am 1. April 1950] abgeschlossen“ werde, bestehe „eine verfassungsmäßige Grundlage zur Vornahme von Staatsausgaben im Rechnungsjahr 1950/51 nicht“. Außerdem enthalte der derzeitige Etatentwurf „nichtgedeckte Ausgabenposten“ von 84,7 Millionen DM im ordentlichen und 125 Millionen DM im außerordentlichen Haushalt. Die Hohe Alliierte Kommission behielt sich eine eingehende Prüfung vor. Als abschreckendes Beispiel verwies Bolds auf den Haushalt von Schleswig-Holstein, der wegen eines ähnlichen Problems nicht genehmigt worden sei. Im Ältestenrat herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass sich die Beratungen zu lange hinzögen. Von Überstunden wollte der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock trotzdem nichts wissen: „Montag und Samstag“ sollten seiner Meinung nach „auch in Zukunft von Sitzungen

freigehalten werden, da sonst jene Abgeordneten, die eine weite Bahnfahrt nach Hause zurücklegen müssen, kaum noch einen Tag bei ihrer Familie weilen könnten". Die von Präsident Stang empfohlene Beschränkung der Redezeit für die Einzeletats auf jeweils sieben Stunden lehnte wiederum Otto Bezold (FDP) für den Kultusetat als zu wenig ab, „zumal die Kulturpolitik das einzige ist, was Bonn den Ländern noch übrig gelassen hat". Der frühere Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) stellte sich dagegen klar auf die Seite der Militärregierung und bezeichnete es als „eine Schande, wenn der Haushalt noch nicht einmal am Schluß des Haushaltsjahres erledigt wäre". Hoegner ging mit seinen Abgeordnetenkollegen hart ins Gericht und äußerte Unverständnis dafür, „jetzt am Schluß des Haushaltsjahres im Ausschuß ständig noch Anregungen zu bringen und herumzukritisieren, nachdem das Geld bereits ausgegeben ist". Als Radikalkur empfahl er, „die Haushalte in Bausch und Bogen [zu] erledig[en]".[37] Ähnlich kritisierte auch Carl Lacherbauer (CSU) die verspätete Verabschiedung als unhaltbar. Lacherbauer machte eine falsche Auffassung vieler Abgeordneter über Sinn und Zweck der Etatberatungen bei den freiwilligen Staatsausgaben dafür verantwortlich: Der Landtag „müßte sich am Beginn der Etatberatung klar werden, welche Gesamtsumme aus dem Aufkommen des Staates für diese Zwecke zur Verfügung steht. Dann müßte er sich eine Vorstellung darüber machen, für welche Zwecke die Staatsregierung Anforderungen stellt. Der Landtag hätte sich dann darüber klar zu werden, in welcher Reihenfolge, mit welchem Anteil die […] Mittel nach seiner gesamtpolitischen Auffassung für die einzelnen Staatszwecke bereitgestellt werden sollen." Dies würde manchen Kampf mit der Regierung bedeuten. Andererseits würde der Landtag „endlich einmal etwas überwinden, was seit eh und je die Haushaltsberatungen beinahe zu einer Formsache gemacht hat, nämlich die Beratung der Einzeletats ohne Blick auf das Ganze".[38] Es dauerte schließlich bis zum 22. März 1950, ehe das Haushaltsgesetz für 1949 im Landtag gegen die Stimmen der Opposition aus SPD und FDP verabschiedet werden konnte. Es beruhte auf dem zweiten Regierungsentwurf, der am 15. März 1950 in den Landtag eingebracht worden und im Gegensatz zum ersten nun in Einnahmen und Ausgaben abgeglichen war. Der Landtag nahm das Gesetz auf Empfehlung des Haushaltsausschusses ohne Änderung der Einnahmen und Ausgaben an.[39]

Wie die Militärregierung monierten auch Ältestenrat und Plenum des Landtags Unstimmigkeiten und Verzögerungen bei der Vorlage der Haushaltspläne.[40] Als Hauptschuldige wurde die Regierung ausgemacht, die die Vorlagen zügiger in den Landtag einbringen müsse. Für den Haushaltsplan 1950/51 rechtfertigte sich die Regierung gegenüber Landtagspräsident Stang mit dem Hinweis, dass bei den Haushaltsverhandlungen zwischen Finanzministerium und den einzelnen Ressorts noch eine Lücke im Etat von über 500 Millionen DM geschlossen werden müsse. Außerdem seien die Einzeletats der Ministerien anzugleichen, was mehrere Wochen in Anspruch nehmen werde. Erst danach könne der Haushaltsentwurf in den Landtag eingebracht werden. Dadurch wuchs die Gefahr, dass sich der Landtag der ersten Legislaturperiode aufgrund der bevorstehenden Wahlen nicht mehr damit beschäftigen konnte. Trotzdem akzeptierte Stang die Verzögerung, da nur ein innerhalb der Regierung abgeglichener Haushalt beraten werden könne.[41]

Im Rechnungsjahr 1950 war es erstmalig zu einer Trennung von Bundes- und Länderhaushalten gekommen. Der Bund hatte zahlreiche Einnahmen und Ausgaben übernommen, die bisher von den Ländern mitbestritten worden waren (vgl. Kapitel 11.4.1). Die Haushaltslage besserte sich für Bayern dadurch jedoch keineswegs. Im Gegenteil: Sie war desolat. Im Vergleich zum Vorjahr hatten sich die Steuereinnahmen durch drastische Senkungen bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer von rund drei Milliarden auf 1,48 Milliarden DM mehr als halbiert.[42] Um dennoch einen

ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können, versuchte das Finanzministerium überall zu kürzen. Obwohl Ministerpräsident Hans Ehard diesen Kurs vorbehaltlos unterstützte, den Haushaltsabgleich zu einer „Angelegenheit des Gesamtkabinetts“[43] erklärte und die Regierungsmitglieder zu einer raschen Beschlussfassung aufforderte, stießen die Kürzungspläne bei den anderen Ressorts auf erbitterten Widerstand. Man sei, wie Wirtschaftsminister Hanns Seidel im Ministerrat einwarf, bereits jetzt bei den Einsparungen „an die Grenze des Verantwortbaren gegangen“. Arbeits- und Sozialminister Heinrich Krehle befürchtete eine massive „Ausstellung von Arbeitern“, die „nur neue Staatsgelder kosten würden“. Innenstaatssekretär Josef Schwalber (alle CSU) und Justizstaatssekretär Anton Konrad (ohne Mandat) befürchteten gar einen „Stillstand der Verwaltung“ bzw. einen „Stillstand der Rechtspflege“, sofern es bei der „Durchführung der Abstriche“ bliebe. Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) versuchte, den Ball sofort an das Finanzministerium zurückzuspielen. Es müsse sich „bei der Landtagsarbeit energischer beteiligen und dort unnachgiebiger auftreten. Die Ressortministerien könnten sich gegenüber Mehrbelastungsanträgen des Landtags oft nicht zu stark exponieren; hier müsse sich das Finanzministerium einschalten.“ Ministerialdirektor Richard Ringelmann, Amtschef im Finanzministerium, konterte unerschrocken: „Es gehöre wohl Mut dazu, zu sagen, daß der Staat sich um dies oder jenes nicht mehr kümmere und daß er hie und dort kein Geld mehr ausgeben könne, aber es sei notwendig.“ Ringelmann attackierte die Kabinettsmitglieder offen: „Hätten wir schon vor einem Jahr mit diesen Nachforschungen [nach geeigneten Einsparmöglichkeiten] begonnen, da hätte möglicherweise das Defizit von 100 Mill[ionen DM] auf einen geringeren Betrag heruntergedrückt werden können.“ Finanzstaatssekretär Müller attackierte dagegen den Landtag: „Die Bestimmung der Verfassung, daß der Landtag vor der Bewilligung neuer Ausgaben über ihre Deckung beschließen müsse, nütze in der Praxis soviel wie nichts.“ Die „Bewilligungsfreudigkeit“ der Abgeordneten sei einfach zu groß.“[44]

Obwohl das Finanzministerium die kabinettsinternen Verhandlungen „ununterbrochen“ mit einem „Höchstmaß an physischer und psychischer Anspannung“ führte, zogen sie sich in die Länge und konnten bis zu dem von Ministerpräsident Ehard gesetzten Termin des 6. Juli 1950 nicht abgeschlossen werden.[45] Bis zum 10. Juli 1950 war es, wie Ministerialrat Otto Barbarino im Ministerrat ausführte, dem Finanzministerium gelungen, „von dem ursprünglichen Fehlbetrag von 344 Millionen DM 176 Millionen wegzubringen, so daß noch 168 Millionen DM ungedeckt seien“. Bluten musste etwa das Justizministerium, dessen Ausgabeansätze um 15,2 Millionen DM zusammengestrichen wurden. Dies war jedoch wenig im Vergleich zu den geplanten Einsparungen von 98 Millionen DM beim Kultusetat. Bisher habe man davon nur 31,5 Millionen DM durchsetzen können. Barbarino forderte deshalb, „daß beim Kulturhaushalt noch größere Einsparungen erzielt werden müssen“.[46] Neben den drastischen Einsparungen plante das Finanzministerium gegen den Widerstand der eine Gefährdung der neuen Währung befürchtenden Landeszentralbank eine Erhöhung der Staatseinnahmen durch die Ausgabe von Steuergutscheinen. Dabei handelte es sich um – auf Reichsebene bereits von 1932 bis 1945 eingesetzte[47] – kurzfristige staatliche Schuldverschreibungen, die von den Finanzkassen zur Abgeltung von Steuerschulden akzeptiert werden sollten. Wenn zusätzlich der noch offene Fehlbetrag von 168 Millionen DM halbiert würde, „könne man es schließlich verantworten, den Rest des Fehlbetrags durch höhere Schätzungen der Steuereingänge abzugleichen“. Barbarino war bereit, „die Steuereingänge um ca. 50 Millionen DM höher einzuschätzen, darüber könne er aber nicht hinausgehen“.[48]

Am 19. Juli 1950 sah die Welt offenbar jedoch schon wieder ganz anders aus, denn Barbarino berichtete, dass es ihm gelungen sei, durch Ausgabeabstriche und „durch Höherschätzung der

Einnahmen um 64,5 Millionen DM“ den Fehlbetrag im ordentlichen Haushalt auf 122,5 Millionen DM zu reduzieren. Die erhöhten Steuerschätzungen seien zwar vom Institut für Konjunkturforschung „vollkommen bestätigt worden“, es sei aber „das äußerste […], was man habe machen können“.[49] Wiederum eine Woche später musste Barbarino indes zugeben, dass nach einer neuen Prüfung der Steuerschätzung durch das Institut für Wirtschaftsforschung „die Steuereingänge um 50 Millionen DM […] überschätzt“ seien. Trotzdem rechnete das Finanzministerium weiter mit diesen Einnahmen. Barbarino scheute sich auch nicht, „den bereits in den Rechnungsjahren 1948/49 veranschlagten Erlös aus dem Verkauf von 50 Millionen DM Landeszentralbankanteilen erneut in den Haushalt 1950 ein[zu]stell[en] und im Einzelplan XIII als ordentliche Einnahme [zu] veranschlag[en]“. Völlig „unbedenklich“ sei das „nicht“, räumte er ein, schließlich sei es „bisher nicht gelungen […], infolge der Weigerung der Kreditanstalten den Verkauf durchzuführen. Der endgültige Verkauf sei erneut bis 1. März 1952 verschoben worden. Es sei dagegen im Rechnungsjahr 1950 kaum damit zu rechnen, daß der Verkauf gelingen werde.“[50] Mit anderen Worten: Um zumindest auf dem Papier einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können, war das Finanzministerium bereit, eine mehr als fragwürdige Finanzarithmetik zu betreiben, die die Steuerschätzung beinahe willkürlich nach oben setzte und mit Erlösen aus dem Verkauf von Landeszentralbankanteilen rechnete, die bereits in den Rechnungsjahren zuvor verbucht worden waren, sich jedoch effektiv vor dem Frühjahr 1952 nicht realisieren ließen.

Im weiteren Verlauf der Sitzung am 26. Juli 1950 nahm der Ministerrat jeweils gegen die Stimmen der betroffenen Ressortvertreter mit Mehrheitsbeschlüssen weitere Kürzungen in den Einzelplänen der Ministerien vor. Auch beim Kultusetat wurden gegen den schärfsten Widerspruch von Kultusminister Hundhammer 4,1 Millionen DM gestrichen. Davon betroffen waren etwa Zuschüsse zu den nichtstaatlichen höheren Lehranstalten in Höhe von zwei Millionen DM. Hundhammer, der „ohnehin schon als sparsamster Minister verschrien“ war, drohte unverhohlen damit, „im Landtag die Notwendigkeit der Zuschüsse zu vertreten“[51] – eine Drohung, die aufgrund von Hundhammers Doppelfunktion als Minister und Vorsitzender der die Regierung seit September 1947 allein tragenden CSU-Fraktion im Landtag durchaus Gewicht hatte (vgl. Kapitel 7.2.1). Andere Kabinettsmitglieder waren weniger standhaft. So wurde der Etat des Landwirtschaftsministeriums nach einem Vieraugengespräch zwischen Ministerialrat Barbarino und Landwirtschaftsminister Alois Schlögl (CSU) vom Ministerrat um 3,5 Millionen DM gekürzt. Dennoch blieben noch gut acht Millionen DM als Fehlbetrag stehen.[52]

Unterdessen spitzte sich die Finanzlage des Staates weiter zu. Am 11. September 1950 musste Finanzstaatssekretär Müller im Ministerrat einräumen, dass der Staatskredit bei der Landeszentralbank mit 44 Millionen DM völlig ausgereizt sei und gleichzeitig „Verpflichtungen in Höhe von 66 Millionen DM gegenüber der Bayerischen Staatsbank“ bestünden. Die Situation sei „außerordentlich ernst“. Um weitere Kosten zu sparen, entschied sich das Kabinett auf Vorschlag des Finanzministeriums dafür, die 1948 auf Befehl der Militärregierung (vgl. Kapitel 10.1.3) eingeführte völlige Schulgeldfreiheit, die bereits verschoben worden war, „um ein weiteres Jahr (bis zum Schuljahr 1951/52) hinauszuschieben“ und für Schulmittel pro Schüler fünf DM im Monat von den Eltern zu verlangen.[53] Ministerpräsident Ehard hatte Landeskommissar George N. Shuster zuvor davon in Kenntnis gesetzt und zur Begründung auf die angespannte Haushaltslage verwiesen. Auch die CSU- und die Mehrheit der FDP-Fraktion ließen sich von dieser Argumentation überzeugen, weshalb der Landtag am 9. November 1950 dem Änderungsgesetz gegen die SPD- und die Minderheit der FDP-Fraktion zustimmte.[54]

Ein weiteres Instrument zur Entlastung des ordentlichen Haushalts bildete die Verschiebung von Ausgaben in den außerordentlichen Haushalt, also zu den kreditfinanzierten Investitionen. Insgesamt 30 Millionen DM waren 1950 davon betroffen. Im außerordentlichen Haushalt fanden sich jedoch bereits „Anforderungen in Höhe von 500 Millionen DM“, wovon „höchstens 350 Millionen DM gedeckt werden“ könnten, wie Ministerialrat Barbarino am 8. August 1950 das Kabinett wissen ließ. Eine derartige Reduzierung ließe sich nur durch die Kürzung der Mittel für den Verwaltungshochbau auf 50 Millionen DM erzielen. Da nur etwa 100 Millionen DM durch außerordentliche Einnahmen gedeckt seien, ergebe sich ein Anleihebedarf von 200 bis 250 Millionen DM. Die Anleihe sollte in Form von Steuergutscheinen aufgelegt werden.[55] Dazu beschloss der Ministerrat am 18. September 1950 einen eigenen Gesetzentwurf, den der Landtag am 19. Oktober 1950 verabschiedete. Obwohl der Landtag bereits am 14. Juli 1950 auf Antrag des CSU-Abgeordneten Franz Michel beschlossen hatte, die Regierung um eine entsprechende Vorlage zu ersuchen, wurde der Regierungsentwurf im Haushaltsausschuss keineswegs einhellig begrüßt. Friedrich Zietsch (SPD) „beanstandete […], daß durch die Ausgabe von Steuergutscheinen eine gewisse Bindung des künftigen Landtags und der künftigen Staatsregierung eintrete“. Erst nach langwierigen Auseinandersetzungen mit dem Finanzministerium konnten die Bedenken ausgeräumt werden. Wesentlich dazu bei trugen die Befristung des Gesetzes bis zum 31. März 1952, die Beschränkung des Ausgabevolumens auf 75 Millionen DM pro Vierteljahr und der Hinweis des Finanzministeriums, dass im Gegensatz zu den vor 1945 ausgegebenen Steuergutscheinen nun kein Annahmezwang bestehe.[56] Dieses Argument war indes nur vorgeschützt. In der Praxis – so Barbarino zuvor im Ministerrat – „sei es aber doch so, daß eben kein Unternehmer einen Auftrag bekomme, der sich zur Annahme nicht bereit erkläre“.[57]

Der Haushaltsentwurf für das Rechnungsjahr 1950 wurde erst am 31. Oktober 1950 vom Ministerrat gegen die Stimmen von Kultusminister Hundhammer und Landwirtschaftsstaatssekretär Adam Sühler (CSU) beschlossen. Bemerkenswert daran ist zweierlei: Zum einen stimmte der Kultusminister im Kabinett mit Nein, sein Staatssekretär Dietrich Sattler (ohne Mandat) offenkundig jedoch mit Ja – denn während Landwirtschaftsminister Schlögl entschuldigt fehlte, ist die Abwesenheit von Sattler im Protokoll nicht vermerkt, ebenso wenig dessen negative Stimmabgabe. Zum anderen erklärte sich Hundhammer zu einer widersinnig scheinenden Handlung bereit: Trotz seiner ablehnenden Haltung im Ministerrat sicherte er zu, „als Fraktionsvorsitzender für das Gesetz sowohl in der Fraktion wie im Plenum des Landtags eintreten zu wollen“.[58] Das in der Verfassung verankerte Kollegialprinzip ließ ihm jedoch gar keine andere Wahl, als den Kabinettsbeschluss trotz gegenteiliger Auffassung mitzutragen (vgl. Art. 54 BV). Tatsächlich verabschiedete der Landtag das Haushaltsgesetz am 9. November 1950 – wenige Tage vor Ablauf der ersten Legislaturperiode – mit den Stimmen der CSU-Fraktion gegen die Opposition. Hundhammer hatte also Wort gehalten. Im Haushaltsausschuss waren zuvor die Ansätze für Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Teil des Haushalts im Vergleich zum Regierungsentwurf um 13,3 Millionen DM (0,8 Prozent) erhöht worden. Der außerordentliche Teil blieb unverändert.[59] Gegen die verzögerte Vorlage des Haushalts durch die Regierung hatte die SPD bereits am 16. August 1950 „schärfsten Widerspruch“ erhoben.[60] Als Konsequenz aus den verspätet verabschiedeten Haushaltsgesetzen musste sich der Landtag immer wieder mit Anträgen auf vorgriffsweise Genehmigung von Haushaltsmitteln beschäftigen. Dies war allein für den Haushalt 1950 12 Mal der Fall.[61]

Die Regierung machte in der ersten Legislaturperiode nur ein einziges Mal von ihrem in Art. 78 Abs. 5 BV garantierten Recht Gebrauch, Landtagsbeschlüsse, die eine Erhöhung der von der Regierung vorgesehenen Ausgaben bewirkten, erneut im Landtag beraten zu lassen. Am 7. September

1950 hatte der Landtag das Finanzausgleichsgesetz geändert. Im neuen Gesetz war auf Antrag des Münchner Oberbürgermeisters und SPD-Abgeordneten Thomas Wimmer vorgesehen, „den Polizeikostenzuschuß für München um 10 % zu erhöhen und diesen Zuschuß nicht mehr nach der Gemeindegröße zu staffeln, sondern einheitlich für alle Gemeinden unter 75000 Einwohner auf 3000 DM festzusetzen". Dadurch war im Vergleich zum Regierungsentwurf eine Mehrbelastung von 1,36 Millionen DM entstanden. Auf die Landeshauptstadt München wären allein 600000 DM entfallen. Nach Ministerialrat Barbarino, der den Ministerrat am 18. September 1950 über diese Entscheidung informierte, handelte es sich dabei „um einen Zufallsbeschluß des Landtags, bei dem eine gewisse Aussicht bestehe, daß der Landtag seinen Beschluß wieder aufhebe". Der Ministerrat folgte dieser Einschätzung und ersuchte „in einem Schreiben an den Landtag um nochmalige Beratung dieses Beschlusses".[62] Und die Regierung erzielte kurz vor den Landtagswahlen den gewünschten Erfolg: Der Haushaltsausschuss stellte sich mit zehn Stimmen der CSU gegen acht Stimmen der Opposition auf den Standpunkt der Regierung. Finanzstaatssekretär Müller richtete daraufhin „ein Schreiben an Herrn Staatsminister Dr. Hundhammer als Fraktionsvorsitzenden der CSU" und bat ihn, „die Fraktion möge dafür eintreten, daß es bei dem Zuschuß von 2300 bis 3000 DM [pro Polizeibeamten] im Höchstfall verbleiben soll und insbesondere kein besonderer Zuschuß für München gegeben werde". Hundhammer sagte dies zu, mahnte aber gleichzeitig an, „daß in Zukunft bei allen Abstimmungen auch die Kabinettsmitglieder, die Landtagsabgeordnete [sind], anwesend seien".[63] Am 7. und 8. November 1950 stellte der Landtag aufgrund des Antrags des Haushaltsausschusses mit den Stimmen der CSU-Fraktion und gegen den heftigen Widerspruch der Opposition die Regierungsvorlage wieder her.[64]

Sofern die Argumente überzeugend wirkten, war der Landtag auch bereit, sich auf von der Regierung eingefädelte finanzpolitische Geschäfte einzulassen. Dies war etwa bei der Berufung von Johannes Eylau an das Oberlandesgericht München der Fall. Der inzwischen 70-jährige Eylau war bis 1934 Präsident des Reichspatentamts gewesen und nunmehr beim Bundespatentamt in München beschäftigt. Auf Wunsch des stellvertretenden Ministerpräsidenten und Justizministers Josef Müller (CSU) sollte er zum Senatspräsidenten beim Oberlandesgericht München ernannt werden und sich federführend um Patentstreitigkeiten kümmern. Den einstimmig gefassten Beschluss des Ministerrats[65] übermittelte Ministerpräsident Ehard Landtagspräsident Stang mit folgender Begründung: „Seine [Eylaus] Berufung wird zweifellos die Wirkung haben, daß nun die großen Patentprozesse in München, dem Sitze des Patentamts, geführt werden. Da es sich regelmäßig um sehr hohe Streitwerte handelt, werden die Gebühreneinnahmen der Justizverwaltung beträchtlich erhöht werden."[66] Dass Eylau für seine Berufung zur Bedingung gemacht hatte, von der Besoldungsstufe B6 auf B8 (Ministerialdirigent) hochgestuft zu werden, wog im Vergleich zu den erhofften Mehreinnahmen „von vielen Hunderttausenden" offenbar gering. Das verdeutlicht eine Äußerung von Ministerialdirektor Ringelmann. Im Haushaltsausschuss gab dieser offen zu, dass die „finanzielle Morgengabe" der zu erwartenden Gebühreneinnahmen für das Finanzministerium entscheidend gewesen sei, „aus fiskalischen Erwägungen […] seine Bedenken zurückzustellen". Dieser Argumentation schloss sich der Landtag an und genehmigte nachträglich die Schaffung der Stelle eines Senatspräsidenten.[67]

11.3.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung

In seinen Prüfberichten stellte der Oberste Rechnungshof gravierende Mängel und Misswirtschaft für die Haushaltsführung der Jahre 1946 bis 1948 fest. Es war die Rede von „schwarzen Kassen,

die bei einzelnen Behörden geführt w[u]rden“ und von „Veruntreuungen“. Die Arbeit in einigen Finanzämtern war offenbar so schlampig, dass „allein bei einem einzigen Finanzamt und bei einer einzigen Versicherungsgesellschaft ein Betrag von über 1 Million DM an Versicherungssteuer durch die Prüfung des Obersten Rechnungshofes dem Staate zugeführt werden“ konnte. Der Landtag war sich jedoch einig, dass es sich dabei um bedauerliche Einzelfälle handelte, die dem allgemeinen Chaos der Nachkriegszeit geschuldet waren, dass aber „die übergroße Mehrzahl [der Behörden] außerordentlich gut gearbeitet“ habe. Deshalb und in Anbetracht des großen zeitlichen Abstands zum Prüfgegenstand verzichtete der Landtag auf eine eingehende Aussprache und genehmigte bei Stimmenthaltung der Opposition die Entlastung der Regierung für die Haushaltsjahre 1946 bis 1948.[68]

Der Prüfungsbericht für das Rechnungsjahr 1949 war eine schallende Ohrfeige für Regierung und Landtag. Der in der Abschlussrechnung des Finanzministeriums festgestellte Fehlbetrag von 148 Millionen DM war entgegen den Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung nicht in den ordentlichen Haushalt, sondern in den außerordentlichen Haushalt 1951 eingestellt worden. Darüber hinaus deckte der ORH Haushaltsüberschreitungen von rund 135 Millionen DM auf, für die das Finanzministerium entweder erst nachträglich oder überhaupt keine Zustimmung erteilt hatte. Anders als vorgeschrieben, war der Landtag über diese über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht vierteljährlich informiert worden. Wiederholt war es zu absichtlichen Fehlbuchungen und Titelverwechslungen von Kassen gekommen, um Vorhaben, für die keine Mittel mehr zur Verfügung standen, weiter finanzieren zu können. Wie bereits zuvor wurden bei zahlreichen Behörden „das Bestehen von sogenannten ‚Schwarzen Fonds‘“ und damit „schwere Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften“ festgestellt. Noch schwerer wog die Tatsache, dass die in § 2 des Haushaltsgesetzes von 1949 vorgeschriebene Haushaltssperre von zehn Prozent bei den „im Haushaltsplan vorgesehenen fortdauernden sächlichen Verwaltungsausgaben“ vielfach nicht eingehalten wurde. Massive Kritik übte der ORH vor allem daran, dass durch die große Verspätung bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im letzten Monat des bereits laufenden Haushaltsjahres untragbare Zustände für die Haushaltswirtschaft entstanden seien. „Eine wirksame Bekämpfung der festgestellten Verstöße“ sei deshalb erst für den Zeitpunkt zu erwarten, „wenn auf dem Gebiete der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzuges wieder einigermaßen normale Verhältnisse eingetreten sein werden, wenn insbesondere das Haushaltsgesetz so rechtzeitig verabschiedet wird, daß den Ministerien genügend Zeit für eine zweckmäßige Ausnützung ihrer Ausgabemöglichkeiten verbleibt“.[69] Ähnlich wie für die Jahre 1946 bis 1948 war der Landtag auch für das Rechnungsjahr 1949 bereit, mildernde Umstände anzuerkennen. Es sei unbestreitbar, dass sich viele Ministerien und Behörden nur unzulänglich oder gar nicht um die Bestimmungen der RHO gekümmert hätten. Man könne aber, so wurde argumentiert, die heutigen Maßstäbe nicht auf die damalige Zeit anwenden. Der Landtag stimmte deshalb der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Entlastung der Staatsregierung bei Stimmenthaltung der Opposition zu.[70]

Auch bei der Beratung des Rechnungsprüfungsberichts für das Haushaltsjahr 1950 erwies sich die späte Verabschiedung des Haushaltsgesetzes als größter Kritikpunkt. Mit mahnenden Worten wandte sich ORH-Präsident Richard Kallenbach an die Mitglieder des Haushaltsausschusses: Es sei „nicht derjenige Haushalt […] der beste, in dem ein großes Programm entwickelt werde, das man nicht vollziehen könne, sondern der Haushalt, der tatsächlich von Anfang an durchführbar sei“. Wie in den Jahren zuvor waren zahlreiche Verstöße gegen das Haushaltsrecht festzustellen, die zumeist auf eine verspätete Mittelzuteilung zurückzuführen waren. Erstmals forderte mit Franz

Lippert (BP) ein Abgeordneter der Opposition ein härteres Durchgreifen auch des Landtags: Die „vom Landtag zu ziehende Konsequenz könne nicht darin bestehen, daß er durch Erteilung der Entlastung das Geschehene billige". Diese Sichtweise war allerdings nicht mehrheitsfähig. Selbst Carl Lacherbauer, der in der zweiten Legislaturperiode von der CSU zur BP gewechselt war, betonte, „der Landtag als solcher habe fast kein Mittel, um gegen derartige Verfehlungen gegen das Haushaltsgesetz und gegen die zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften irgendwelche Maßnahmen zu treffen". Da es sich in den meisten Fällen um Verfehlungen von einzelnen Beamten handle, sollten vielmehr disziplinarrechtliche Schritte gegen die Betroffenen geprüft werden. Bis auf drei Punkte im Rechnungsprüfungsbericht, über die weitere Aufklärung verlangt wurde, entlastete der Landtag mit den Stimmen der Regierungsfraktionen und bei Stimmenthaltung der Opposition die Regierung. Er genehmigte auch die über- und außerplanmäßigen Mehrausgaben und Vorgriffe in Höhe von insgesamt 80,6 Millionen DM.[71]

Die Haushaltsrechnungen für die Jahre 1946, 1947 und 1948 wurden dem Landtag erst 1953 vorgelegt, 1954 diejenigen für die Jahre 1949 und 1950. Diese Verzögerung kritisierte Carl Lacherbauer (CSU) als Vertreter der Regierungsfraktion gegenüber Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) am 22. März 1950 in deutlichen Worten: „Der Landtag hat die Pflicht, zu kontrollieren, ob die von der Exekutive gemachten Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß erfolgt sind. Der Finanzminister hat die Pflicht, über die Verwendung aller Staatseinnahmen zur Entlastung der Staatsregierung dem Landtag Rechnung zu legen. Wir sind nun schon beinahe drei Jahre zusammen, wir beraten den dritten Haushalt, aber bis zur Stunde hat eine Rechnungslegung noch nicht stattgefunden […]. Der ganze Landtag – nicht nur die Opposition, Herr Finanzminister! – wartet darauf."[72] Im Haushaltsausschuss hatte zuvor Ministerialdirigent Otto Barbarino als Vertreter des Finanzministeriums versucht, dem ORH den Schwarzen Peter für diese Entwicklung zuzuschieben. Sein Ministerium, so Barbarino, dränge den ORH seit Längerem, die Berichte vorzulegen. Tatsächlich war der ORH in den ersten Nachkriegsjahren mit der Rechnungsprüfung für die Jahre 1941 bis 1945 beschäftigt gewesen. Diese war für den Landtag nicht von Interesse, da die Berichte „nicht in einen Entlastungsvorgang münden" konnten, denn schließlich hätte „sich dieser auf die nationalsozialistische Regierung bezogen". Im Oktober 1949 hatte der ORH dem Finanzministerium den Prüfbericht für 1945 vorgelegt. Im April und Mai 1950 folgten die Berichte für 1946 und 1947, die beim Finanzministerium verblieben – dieses „meinte wohl, dass es für die Behandlung des ORH-Berichts weiterhin geschäftsordnungsmäßig zuständig sei". Das änderte sich erst nach Verabschiedung des ORH-Gesetzes vom 6. Oktober 1951. Demnach musste der ORH seinen Prüfbericht dem Landtag direkt vorlegen.[73]

11.4 Zweite Legislaturperiode 1950/54

11.4.1 Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Das Grundgesetz ordnete die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern zunächst nur vorläufig.[74] Eine endgültige Regelung sollte nach Art. 107 GG bis zum 31. Dezember 1952 getroffen werden. Hauptziel dabei war, analysiert Wolfgang Renzsch, „im Unterschied zum Kaiserreich und zur Weimarer Republik ein ‚Kostgängerprinzip' zu vermeiden: Bund und Länder sollten gleichberechtigt und finanziell voneinander unabhängig sein".[75] Wie in Art. 120 GG festgelegt, gingen zum 1. April 1950 Lasten, die bisher von den Ländern getragen worden waren – dazu gehörten etwa die Besatzungskosten und die Kriegsfolgelasten – auf den Bund über. Um sie finan-

zieren zu können, benötigte der Bund entsprechende Einnahmen. Art. 106 GG sah deshalb eine Verteilung des Steueraufkommens nach Steuerart zwischen beiden Ebenen vor: So flossen etwa die Umsatzsteuer, die Beförderungssteuer sowie die Verbrauchssteuern (mit Ausnahme der Biersteuer) an den Bund. Die Länder behielten dagegen unter anderen die Biersteuer, die Vermögenssteuer, die Erbschaftssteuer sowie die Einkommen- und Körperschaftssteuer. Die genannten Einnahmequellen reichten dem Bund jedoch nicht aus, um seinen Finanzbedarf zu decken. Für diesen Fall ermöglichte Art. 106 GG einen so genannten vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, indem *beide* Ebenen die Erträge aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer in Anspruch nehmen durften. Da das Grundgesetz die konkrete Ausgestaltung dieses Ausgleichs offen ließ, liegt es in der Natur der Sache, dass sich die Verteilung dieser Mittel in den folgenden Jahren zum Zankapfel zwischen Bund und Ländern entwickelte.

Für das Haushaltsjahr 1950/51 einigten sich Bund und Länder jedoch auf einen anderen Weg, um das Defizit im Bundeshaushalt auszugleichen. Statt der Inanspruchnahme eines Anteils an der Einkommen- und Körperschaftssteuer vereinbarten beide Seiten „Interessenquoten", nach denen sich die Länder an den Ausgaben des Bundes, etwa den Kriegsfolgelasten, beteiligten. Die Beteiligungsquote wurde in zwei „Überleitungsgesetzen" zunächst auf zehn bzw. 25, dann auf 15 Prozent festgelegt. Da der Bund über keine eigenen Verwaltungsstrukturen in den Ländern verfügte, erfolgte die Abwicklung der von den Ländern übernommenen Bundeslasten über ihre eigenen Behörden. Von Anfang an umstritten war, wer die Kosten für diese Auftragsverwaltung tragen sollte. Da die nicht gestaffelten Interessenquoten zudem die „armen" Länder deutlich stärker als die „reichen" belasteten, wurden sie 1951 gesenkt und 1953 abgeschafft.

Über die Inanspruchnahme eines Teils der Einkommen- und Körperschaftssteuer durch den Bund wurde ab 1950 parallel zur Interessenquote verhandelt. 1951 wurde der Bundesanteil auf 27 Prozent festgelegt. Diese Regelung galt jedoch nur für ein Jahr und musste danach neu festgelegt werden. Belastend für die Länder wirkte, dass der aus Bayern stammende Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU; vgl. Kapitel 3.1, 3.3 und 4.1) eine auch von den Banken mitgetragene rigide „Politik des knappen Geldes"[76] verfolgte, um die neue Währung zu stabilisieren und den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Da sich Schäffer „im Amt des Bundesfinanzministers vom Finanzföderalisten der Weimarer Zeit zum entschiedenen Verfechter der Bundesinteressen gewandelt hatte", versuchte er die Kosten dieser Politik auf die Länder abzuwälzen.[77] Die Länder mussten ihrerseits daran Interesse haben, den Bund finanziell knapp zu halten, um seine Machtstellung einzudämmen. Der vorhersehbare Konflikt erreichte 1952 einen ersten Höhepunkt. Zur Abdeckung eines Haushaltsdefizits von vier Milliarden DM und zur Finanzierung des deutschen Wehrbeitrags im Zuge des vorgesehenen Beitritts der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)[78] forderte Schäffer hohe 40 Prozent am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer. Das empörte die Länder. Bayerns Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) sprach Anfang April 1952 selbstbewusst davon, dass die Länder „Glieder dieses Bundes und nicht Teile von Bundes Gnaden" seien und deshalb dem Vorstoß nicht zustimmen könnten.[79] Im Landtag kam es sogar zur Schaffung einer Art „föderativer Einheitsfront" – einer Kurzzeitkoalition aus CSU, SPD und BP, die aus Furcht vor einer dem Freistaat drohenden „Defizitwirtschaft" eine gemeinsame Interpellation gegen die Erhöhung des Bundesanteils einbrachte.[80] Gleichzeitig signalisierte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) aber auch Verhandlungsbereitschaft, indem er eine Abmilderung der Erhöhung von 40 auf 37 bis 38 Prozent ins Spiel brachte. Schließlich einigte sich der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat am 9. Juli 1952 auf 37 Prozent. In Bayern sorgte die Regelung für

böses Blut, da sich der Landtag am 3. April 1952 auf Antrag der BP mehrheitlich dagegen ausgesprochen, die Staatsregierung im Bundesrat aber zugestimmt hatte.[81]

Nachdem der Bundestag im Herbst 1952 entschieden hatte, den Zeitraum bis zur endgültigen Festlegung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern auf Ende 1955 auszudehnen, preschte Schäffer im Dezember 1952 mit einer neuerlich erhöhten Forderung von 44 Prozent am Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer für den Bund vor. Der Aufschrei der Länder war groß, der Bundesfinanzminister wurde nun von allen Seiten für seine als skandalös empfundene Haushaltspolitik kritisiert. Da die Polemiken gegenüber Schäffer auch nicht verstummten, als er Ende Januar 1953 nur noch 40 Prozent verlangte, ging der Bundesfinanzminister in die Offensive und fror alle Bundeszuschüsse an die Länder ein, für die kein unmittelbarer Rechtsanspruch vorlag. Nach weiteren heftigen Auseinandersetzungen einigten sich Bund und Länder für das Haushaltsjahr 1953 auf einen Bundesanteil von 38 Prozent. Auch für 1954 blieb der Bundesanteil auf dieser Höhe, wobei die Länder zusätzlich verpflichtet wurden, eine Bundesbahnanleihe über 250 Millionen DM zu zeichnen. Nach weiteren drei Vermittlungsverfahren kam es am 22. Dezember 1955 im Rahmen der Finanzreform zur ersten dauerhaften Regelung des vertikalen Finanzausgleichs mit Zustimmung des Bundesrats: Im Finanzverfassungsgesetz wurde das Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftssteuer zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 1:2 aufgeteilt und die „Vermischung der Einnahmenkompetenz […] zementiert", wie Peter Thuy feststellt.[82] Konkret belief sich der Bundesanteil vom 1. April 1955 bis zum 1. April 1958 auf 33,3 Prozent, danach auf 35 Prozent.[83]

Ein Grundproblem der jungen Bundesrepublik bestand in der unterschiedlichen Finanz- und Steuerkraft der einzelnen Bundesländer, die abhängig von verschiedenen Faktoren war, wie der Belastung durch die Integration von Heimatvertriebenen und Flüchtlingen, dem Grad der Kriegszerstörungen und dem Ausmaß der (Dauer)-Arbeitslosigkeit. Die in diesem Vergleich eher schwachen Länder – dazu zählten etwa Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern – wiesen einen hohen Anteil von Flüchtlingen und eine hohe Arbeitslosenrate auf. Art. 106 GG sah einen durch Bundesgesetz zu regelnden horizontalen Finanzausgleich zwischen „armen" und „reichen" Ländern vor. Bund und Länder einigten sich im Finanzausgleichsgesetz von 1950 darauf, dass die Geberländer – darunter waren Nordrhein-Westfalen, Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern (ab 1952 Baden-Württemberg) und Hamburg – eine Ausgleichsmasse aus den ihnen zustehenden Steuereinnahmen anlegten, die auf die Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verteilt wurde.[84] Die beiden nächsten Finanzausgleichsgesetze galten für jeweils zwei Jahre 1951/52 und 1953/54 und folgten dem „Prinzip, einen Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Länder mit einem Einnahmeausgleich zu kombinieren", da „die Finanzausgleichssumme infolge der Übertragung von Lasten von den Ländern auf den Bund" schrumpfte.[85]

Im Rahmen der Verhandlungen für 1951/52 erreichten die finanzschwachen Länder einen wichtigen Erfolg. Sie hatten 1948 und 1949 Schulden aufnehmen müssen, um ihre besonders hohen Soziallasten für die Unterbringung der Vertriebenen und Flüchtlinge schultern zu können. Diese Schulden wurden nun von Bund und Geberländern in Form von Zuschüssen bzw. der Übernahme von Bundesanleihen gemeinsam gedeckt. 1952 profitierte Bayern von einem weiteren Bundesgesetz – dem Steuerzerlegungsgesetz. Es sah vor, dass Steuerpflichtige die Körperschaftssteuer nicht mehr zur Gänze am Firmenhauptsitz abzuführen hatten, sondern anteilig an der Wertschöpfung in allen Ländern, in denen Betriebsstätten des Unternehmens bestanden. Durch diese Steuerum-

schichtung erhielt Bayern allein für das Jahr 1952 rund 30 Millionen DM. In der Finanzreform von 1955 wurde auch der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern auf neue Füße gestellt. Das Finanzausgleichsgesetz sah einerseits den Wegfall der Berücksichtigung besonderer Lasten der einzelnen Länder vor, andererseits garantierte es fortan jedem Bundesland eine finanzielle Mindestausstattung mit eigenen Steuererträgen und Zuweisungen. Dieses Mindestniveau musste 88,75 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder erreichen.[86] Bis 1969 wurde es schrittweise auf 91 Prozent angehoben.[87]

Wie Wolfgang Renzsch hervorhebt, war das Ergebnis der Finanzreform von 1955 trotz der langen Verhandlungsdauer „wenig überzeugend, denn man erreichte kaum mehr, als die bestehende Praxis zu verstetigen: Anstelle der Inanspruchnahme von Landessteuern durch den Bund trat nun auch ein auf Dauer angelegter ‚kleiner' Steuerverbund […]. Insgesamt wurde die Lösung nicht als befriedigend empfunden, u. a. weil der Bund in einer verfassungsrechtlichen Grauzone zunehmend Länderaufgaben (teil-)finanzierte, obwohl er dazu keine Kompetenz besaß." Erst mit der großen Finanzreform von 1969 gelang „eine herausragende gesetzgeberische Leistung", die ein Verbundsystem bei Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer schuf, an der neben Bund und Ländern nun auch die Kommunen beteiligt waren.[88] Immerhin fiel nach der Finanzreform von 1955 für die Länder das jährliche Tauziehen mit dem Bund weg, das die Aufstellung ihrer eigenen Haushalte massiv erschwert hatte. Der Bundesfinanzminister hatte mit seiner Strategie, stets mit überhöhten Forderungen in die Verhandlungen zu gehen und dabei die finanziell stärkeren gegen die schwächeren Länder auszuspielen, Ergebnisse erzielt, die regelmäßig den Bund begünstigten, der nicht nur seinen Haushalt sanieren, sondern sogar noch Rücklagen bilden konnte. Dagegen wirkte der Länderfinanzausgleich, der heute in Anbetracht der enormen inzwischen selbst geleisteten Zahlungen als „Raubzug"[89] an bayerischen Staatsfinanzen gebrandmarkt wird, auf den ersten Blick vor allem positiv: Er spülte zwischen 1950 und 1962 insgesamt 801,2 Millionen DM in die bayerische Staatskasse.[90] Doch trotz dieser beträchtlichen Einnahmen hatte auch der horizontale Finanzausgleich Nachteile für die Nehmerländer, denn er verstärkte ihre Abhängigkeit vom Bund. Der Bund konnte darauf vertrauen, dass die „reichen" Länder alles daran setzten, um ihre „armen" Nachbarn nicht über Gebühr zu unterstützen. Die Nehmerländer mussten also umso mehr auf Zuschüsse vom Bund hoffen, die dieser gezielt einsetzte, um die Empfängerländer in seinem Sinn zu dirigieren. Über diese Dotationspolitik nahm der Bund Einfluss auf die Landespolitik und sorgte dafür, dass es nicht zu einer einheitlichen Frontstellung aller Länder gegen ihn kam. Teile und herrsche, hieß die erfolgreiche Devise.

11.4.2 Haushaltsberatungen 1950/54

In der zweiten Legislaturperiode schaltete sich der Landtag deutlich stärker als in der ersten Legislaturperiode in die Haushaltsberatungen ein. Dies geschah sehr zum Missfallen der Regierung, die große Mühe hatte, die Etats rechtzeitig und in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen vorzulegen. Die zahllosen Änderungswünsche der Abgeordneten erschwerten die Lage aus ihrer Sicht zusätzlich. Kultusminister Josef Schwalber (CSU) gab deshalb im Ministerrat zu bedenken, „ob sich die Regierung tatsächlich so vieles vom Landtag aus der Hand nehmen lassen wolle".[91] In zumindest einem Fall sah sie sich gezwungen, den Landtag gemäß Art. 78 Abs. 5 BV aufzufordern, erneut in die Beratung eines Beschluss einzutreten, für den keine Deckung vorhanden war. Dies betraf die Erhöhung der Zuschüsse für sonstige nichtstaatliche höhere Schulen von 11,25 auf 14,6 Millionen DM. Der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner appellierte an Finanzminister Fried-

rich Zietsch (beide SPD), „an den Herrn Landtagspräsidenten mit der Bitte heran[zu]trete[n], darauf zu achten, dass die Verfassungsbestimmungen genauer beachtet würden. Es dürfe kein Antrag im Landtag behandelt werden, wenn keine Deckungsmöglichkeit vorhanden sei.“[92]

Für die Beratungen blieb im Hinblick auf das Haushaltsgesetz für 1951 besonders wenig Zeit. Wieder war es der Regierung nicht möglich, den Entwurf rechtzeitig vorzulegen. Sie musste den Haushalt deshalb kraft einer Verordnung auf Grundlage von Art. 78 Abs. 4 BV nach dem Haushaltsplan des Vorjahres fortführen. Zietschs Amtsvorgänger Rudolf Zorn (ohne Mandat) hatte große Schwierigkeiten, die entstandene Deckungslücke von 400 Millionen DM zu schließen. Er plante die Auflage einer Lotterieanleihe über 120 Millionen DM und kündigte weitere Anstrengungen zum Vollzug der etwa 100 Millionen DM Steuerrückstände und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung an. Anders als in den Vorjahren drängte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) auf eine eingehende Erörterung des Haushalts im Ministerrat. Die bisher übliche Praxis, dass sich die Ministerien auf Referentenebene einigten, habe sich nicht bewährt. Er forderte, „dass es nicht mehr wie bisher vorkommen dürfe, dass Referenten in den Landtagsausschüssen selbständig und gar gegeneinander auftreten“.[93] Dem Sparappell des Finanzministeriums wollte er sich zumindest für den eigenen unmittelbaren Verwaltungsbereich nicht anschließen – den Vorschlag, den Etat der Staatskanzlei von 1,57 auf 1,50 Millionen DM zu kürzen, wies Ehard strikt zurück.[94]

Die Haushaltsverhandlungen auf Regierungsebene zogen sich in die Länge. Um dem Landtag die Chance zu geben, in die Beratungen einzusteigen, wurden ihm die Pläne der Einzeletats scheibchenweise und ohne die – noch ausstehende – gutachtliche Stellungnahme des Senats vorgelegt. Der Gesetzentwurf wurde am 14. August 1951 im Kabinett beschlossen. Finanzminister Zietsch legte dabei Wert auf die Feststellung, dass für den Landtag „weder bei der Einnahmen- noch bei der Ausgabenseite eine Änderung möglich sei“. Gleichzeitig musste er einräumen, dass „noch eine gewisse Unsicherheit“ bestehe, da der Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftssteuer noch nicht bekannt sei (vgl. Kapitel 11.4.1).[95] Umso peinlicher war es für Zietsch, dass er im Ministerrat am 28. August 1951 selbst Änderungsbedarf für den bereits an Senat und Landtag überwiesenen Entwurf anmelden musste. Neben den einzusetzenden Beträgen betraf dies auch eine Begriffsverwechslung: Statt „‚Mehreinnahmen‘“ musste es „‚Mindereinnahmen‘“ und statt „‚Minderausgaben‘“ „‚Mehrausgaben‘“ heißen. Das Kabinett war mit der Änderung einverstanden.[96] Als der Regierungsentwurf am 7. März 1952 und damit erst unmittelbar vor Ende des Rechnungsjahrs im Haushaltsausschuss zur Beratung kam, war Eile geboten. Gegen die Stimmen bzw. bei Stimmenthaltung der Opposition aus FDP, DG und BP wurde der Entwurf bereits eine Woche später als Gesetz verabschiedet.[97] Es sah einen ausgeglichenen Haushalt vor, dessen ordentlichen Teil der Landtag im Vergleich zum Regierungsentwurf in Einnahmen und Ausgaben um jeweils knapp 80 Millionen DM (3,7 Prozent) heraufgesetzt hatte. Im außerordentlichen Teil waren die Einnahmen und Ausgaben um 19,2 Millionen (2,5 Prozent) erhöht worden.[98] Umstritten war vor allem § 3 des Gesetzes. Wie bereits in den Jahren zuvor regelte Abs. 1, dass die letzten zehn Prozent bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und die letzten 15 Prozent bei den allgemeinen Haushaltsausgaben nur mit Zustimmung des Finanzministeriums ausgegeben werden durften. Neu war jedoch die Bestimmung in Abs. 2, wonach die Regierung ermächtigt wurde, ohne vorherige Genehmigung des Landtags für im Lauf des Haushaltsjahrs unvorhergesehen zu verzeichnende Mehrausgaben oder Mindereinnahmen die Ausgabenansätze für die freiwilligen Leistungen des Staates „bis zur Gesamthöhe der Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zu kürzen“.[99] Diese Bestimmung kritisierte die oppositionelle FDP scharf. Sie erblickte darin eine bedenkliche Selbstpreisgabe der Macht

des Landtags. Ihr Fraktionsvorsitzender Otto Bezold gab zwar zu, dass sich Landtag und Regierung in der Gegenwart durchaus vertrauensvoll begegneten. „Aber wir müssen auch an Zeiten denken, wo das anders sein kann und wo es wirklich einmal passieren kann, daß der Landtag als Opponent gegen seine Regierung auftreten muß. Da wäre es außerordentlich schädlich, wenn wir hier bereits Gleise austreten würden, die dann in dieser Richtung fortwirken würden."[100]

Einer dieser von der Opposition kritisierten Fälle trat im Haushaltsjahr 1952 ein. Die Regierung hatte den Haushaltsentwurf entsprechend eines Vorstoßes von Finanzminister Zietsch[101] dieses Mal wesentlich früher, nämlich am 1. April 1952, in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen vorgelegt. Der am 22. Juli 1952 verabschiedete ordentliche Haushalt schloss jedoch erstmals mit einem Defizit von über 84 Millionen DM ab. Der Landtag hatte die Einnahmen zwar um 50,3 Millionen DM (knapp zwei Prozent) erhöht, gleichzeitig aber die Ausgaben um 134,7 Millionen DM (5,3 Prozent) angehoben. Dies war die Konsequenz aus der Erhöhung des Bundesanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer um volle zehn Prozent (vgl. Kapitel 11.4.1). Den außerordentlichen, kreditfinanzierten Haushalt kürzte der Landtag in Einnahmen und Ausgaben hingegen um 57,1 Millionen DM (9,1 Prozent).[102] Am 2. September 1952 erkundigte sich der CSU-Abgeordnete Ludwig Heigl in einer mündlichen Anfrage bei Finanzminister Zietsch, „in welcher Form der Fehlbetrag abgeglichen werden soll, und zweitens, ob bei der Abgleichung dieses Fehlbetrags nicht kulturelle oder wirtschaftliche Probleme getroffen, sondern vor allem auch verwaltungsmäßige oder irgendwelche andere leicht erträgliche Sparmaßnahmen in Erwägung gezogen werden". Zietsch entgegnete, dass das Finanzministerium noch auf Vorschläge der einzelnen Ressorts für Einsparmöglichkeiten warte. Klar sei jedoch, dass gerade die Verwaltungsausgaben nicht nennenswert gekürzt werden könnten, da sie erstens zwangsläufiger Art und zweitens bereits „aufs äußerste gedrosselt" seien. Nach den Plänen des Finanzministeriums sollten zehn Millionen DM bei den sächlichen Ausgaben, 40 Millionen DM bei den allgemeinen Haushaltsausgaben und 30 Millionen DM bei den einmaligen Ausgaben gekürzt werden. Bei Letzteren handelte es sich um „freiwillige Leistungen des Staates". Zietsch musste einräumen, dass „dabei auch kulturelle und wirtschaftliche Belange zu Schaden kommen".[103]

Aufgrund dieses für den Landtag unbefriedigenden Eingeständnisses konfrontierte der SPD-Abgeordnete Franz Beier den Finanzminister – seinen Parteifreund Zietsch – am 7. Oktober 1952 mit der gleichen Anfrage erneut. Nun musste Zietsch zugeben, dass sich die Haushaltslage in der Zwischenzeit weiter dramatisch verschlechtert hatte. Zu dem bereits bekannten Defizit von 84,4 Millionen DM hinzugerechnet werden müssten Einnahmeausfälle in Höhe von 15 Millionen DM beim Aufkommen aus dem Lastenausgleich sowie aus dem Länderfinanzausgleich. Hinzu komme noch ein verbliebener Fehlbetrag aus dem außerordentlichen Haushalt von 1950 von 135 Millionen DM. Die bis zum Ende des Haushaltsjahrs am 31. März 1953 „schwebende Schuld" betrage also bereits 235 Millionen DM. Doch auch dabei werde es nicht bleiben, da sich seit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes eine deutliche Mehrbelastung bei den Ausgaben ergeben habe – etwa durch die Zahlung von Weihnachtsgeld im öffentlichen Dienst oder die im Zuge des auf Bundesebene verabschiedeten Lastenausgleichgesetzes nötig gewordene Errichtung der Ausgleichsämter in Bayern. All dies sei „im Haushaltsplan 1952 noch keineswegs eingeplant gewesen", monierte Zietsch. Und schließlich werde der Bund für das Haushaltsjahr 1953 wiederum „eine weit höhere Forderung" beim Anteil aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer erheben. Die Opposition reagierte empört: „Dann werden wir bald Pleite machen, wenn es so weiter geht!", rief etwa der BP-Vorsitzende Joseph Baumgartner dazwischen. Zietsch konterte mit einer Mah-

nung zur Geschlossenheit: Die angespannte Lage könne nur gemeistert werden, „wenn das Hohe Haus und insbesondere die Fraktionen der Koalitionsregierung zusammenwirken und drastische Sparmaßnahmen von allen Geschäftsbereichen getragen werden". Der Finanzminister setzte den Landtag weiter unter Druck: „Einzelne Anträge, die darauf abzielen, bestimmte Positionen aus den Einsparungsnotwendigkeiten herauszunehmen, sind daher einfach nicht möglich. Sie gefährden die finanzielle Selbständigkeit und Unabhängigkeit unseres Landes." Die Einsparungen sollten auch den sozialen Wohnungsbau, den Straßen- und Brückenbau sowie den Kultusetat betreffen.[104]

Zu den bis dahin heftigsten kabinettsinternen Auseinandersetzungen kam es bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 1953. Streit löste die Frage aus, ob der Haushalt mit einem Defizit abgeschlossen werde dürfe oder nicht. Ministerpräsident Ehard bejahte diese Frage energisch. Im Ministerrat hob er zwei politische Aspekte hervor, die seiner Ansicht nach für die Inkaufnahme eines Defizits sprachen: „Einerseits müsse nämlich bei der Haushaltsgestaltung auf den Landtag Rücksicht genommen werden. Der Landtag werde aber Streichungen, welche schlechterdings nicht zu vertreten seien, niemals bewilligen. Andererseits sei bei der Haushaltsaufstellung auch das Verhältnis zum Bund zu berücksichtigen. Hierbei sei festzustellen, dass für unsere Auseinandersetzungen mit dem Bund ein – tatsächlich nötiger – höherer Fehlbetrag von Wert sei. Er wolle deshalb die Frage aufwerfen, ob dann, wenn der Haushalt sich schon nicht ohne Fehlbetrag abgleichen lasse, nicht gleich ein höherer Fehlbetrag in Kauf genommen werden solle." Ehard traf in dieser Frage auf entschiedenen Widerstand seines Finanzministers. Zietsch argumentierte, dass die Einnahmen bereits zehn Prozent höher, als vom Finanzministerium und vom Ifo-Institut berechnet, angesetzt worden seien. Dies sei in Anlehnung an den Bund geschehen, der „die Einnahmen so hoch veranschlagt [habe], um damit die beabsichtigte Steuersenkung zu begründen". Durch diese werde ein Steuerausfall von etwa einer Milliarde DM entstehen, der auch auf den bayerischen Haushalt durchschlagen werde, sodass sich die „Ausfälle auf der Einnahmenseite noch wesentlich erhöhe[n]" würden. Da mit dem Eingang dieser Einnahmen „nicht sicher gerechnet werden könne", sei diesbezüglich alles ausgereizt. Hinzu komme, dass für den Fehlbetrag, der bereits 83,6 Millionen DM betrage, enge Grenzen „durch den beschränkten Kredit gezogen [seien], den der Bayerische Staat bei der Landeszentralbank und bei der Bayer[ischen] Staatsbank in Anspruch nehmen könne. Die schwebende Schuld könne daher 100 Millionen DM nicht übersteigen." Ehard ließ all dies nicht gelten und kritisierte den Finanzminister dafür, auf die Aufstellung eines außerordentlichen Haushalts verzichtet zu haben. Und auch hierfür machte er politische Erwägungen geltend: „Gerade der ausserordentliche Haushalt biete doch die Möglichkeit, Ausgaben einzusetzen, welche einerseits vom Landtag gefordert, andererseits aber infolge der schlechten Haushaltslage doch nicht sicher vollzogen werden könnten." Dieser Argumentation schlossen sich Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD), Wirtschaftsminister Hanns Seidel und Landwirtschaftsminister Alois Schlögl (beide CSU) sofort an. Zietsch gab daraufhin seinen Widerstand auf und willigte in die Erhöhung des Fehlbetrags auf 140 Millionen DM ein.[105] Nach weiteren Verhandlungen zwischen dem Finanzministerium und den anderen Ressorts sowie in drei außerordentlichen Tagungen des Ministerrats, bei denen es insbesondere zwischen Finanz- und Innenministerium zu heftigen Auseinandersetzungen gekommen war, einigte sich die Regierung darauf, einen ausgeglichenen ordentlichen und zugleich einen außerordentlichen Haushalt vorzulegen. Ermöglicht wurde der Abgleich dadurch, dass verschiedene Posten aus dem ordentlichen in den außerordentlichen Haushalt übernommen, einzelne Steuereingänge nochmals höher angesetzt und die Einnahmen aus Holzverkäufen der staatlichen Forstverwaltung mit 231 Millionen DM auf den höchsten Stand seit ihrem Bestehen hinaufgesetzt wurden.[106]

Mit mahnenden Worten wandte sich Finanzminister Zietsch in seiner Haushaltsrede an die Landtagsabgeordneten. Er machte sie auf ein tief greifendes Problem aufmerksam, das die Struktur des Staatshaushalts betraf: Der Landtag achte zwar penibel auf seine Mitwirkungsrechte beim Budgetrecht. Wenig Notiz nehme er bislang allerdings davon, dass die von ihm tatsächlich nur beeinflussbaren freiwilligen Ausgaben des Staates seit Jahren drastisch zurückgegangen seien. Für das Jahr 1953 bezifferte er den Anteil der zwangsläufigen Ausgaben, die der Staat aufgrund rechtlicher Verpflichtungen leisten müsse, auf 85 Prozent. Als Ursache dafür nannte er eine „Gesetzgebung, die immer neue Pflichtleistungen des Staates begründet". Hier müsse dringend umgedacht werden.[107]

Die Abgeordneten ließen sich nicht beeindrucken und erhöhten bei den Haushaltsberatungen die Etatansätze nach Kräften. Mit dieser Ausgabewilligkeit sorgte der Landtag dafür, dass die vorangegangenen Anstrengungen des Finanzministeriums zur Haushaltskonsolidierung ad absurdum geführt wurden. Die Regierung geriet – wie der Ministerrat in Abwesenheit von Ministerpräsident Ehard am 7. Juli 1953 feststellte – in eine „ausserordentlich schwierige Lage", da „für das Haushaltsdefizit […] in der Öffentlichkeit nicht das Parlament, sondern immer die Staatsregierung verantwortlich gemacht" werde. Die Situation wurde als so bedenklich eingeschätzt, dass der stellvertretende Ministerpräsident Hoegner sogar überlegte, ob nicht „nach Abschluss der Haushaltsberatungen die Staatsregierung […] gegen das beschlossene Haushaltsgesetz Widerspruch ein[ ] leg[en]" sollte.[108]

Von einem solchen Schritt wollte Ehard aber nichts wissen. Er verteidigte den defizitären Haushalt und warb am 6. August 1953 im Landtag vehement um Zustimmung. Weder Bayerische Verfassung noch Haushaltsordnung würden entsprechende Fehlbeträge verbieten, hob der Ministerpräsident hervor. Nur Art. 110 GG schreibe zwingend den Ausgleich des Bundeshaushalts vor. Ehard erklärte, dass es nicht zweckmäßig sei, einen Haushalt nur „formell abzugleichen", was sich „durch eine Reihe von Manipulationen verhältnismäßig leicht machen" ließe. Besser sei es, das Defizit „klar und deutlich hervortreten zu lassen". Der Verschuldung seien ohnehin Grenzen gesetzt, da laut RHO „ein solcher Fehlbetrag in zwei Jahren wieder als Ausgabe eingesetzt und auf die Weise abgeglichen werden" müsse.[109] Ehards Argumente fruchteten. Der Landtag stimmte mit 128 Stimmen der Koalition gegen 46 Stimmen der Opposition bei fünf Stimmenthaltungen dem Haushaltsgesetz zu. Im Vergleich zu dem von der Regierung am 9. Februar 1953 (mit Ergänzungen vom 30. Juni 1953) vorgelegten ausgeglichenen Haushaltsentwurf setzte der Landtag im ordentlichen Teil die Einnahmen um 10,6 Millionen DM (0,5 Prozent) herab und erhöhte gleichzeitig die Ausgaben um 42,3 Millionen DM (1,9 Prozent). Der sich daraus ergebende Fehlbetrag belief sich auf 52,9 Millionen DM. Den außerordentlichen, kreditfinanzierten Teil des Haushalts erhöhte der Landtag in Einnahmen und Ausgaben drastisch um 102,2 Millionen DM (32,5 Prozent).[110] Ehard hatte damit sein Ziel erreicht, mit einem überlasteten Haushalt in den Verhandlungen zum Finanzausgleich mit dem Bund noch wirksamer auf Schonung dringen zu können. Dafür nahm er auch in Kauf, dass seine diesbezügliche Meinungsverschiedenheit mit dem Finanzminister öffentlich erkennbar geworden war: Denn während Ehard zur Tolerierung des Fehlbetrags aufrief, hatte Zietsch den Landtag am 4. August 1953 ausdrücklich davor gewarnt, die defizitäre Haushaltspolitik des Vorjahres fortzusetzen, deren Folge nichts anderes als eine verhängnisvolle Misswirtschaft sein könne.[111]

Unterdessen justierte das Haushaltsgesetz das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung in einem Punkt neu. Hintergrund war die Oppositionskritik der vergangenen Jahre an der Ermächtigung

der Regierung zur autonomen Ausgabenkürzung – Franz Weiß (BP) hatte sie bei der Aussprache zur Haushaltsrede des Finanzministers am 17. März 1953 gar als Vorstufe zu „einer Finanzdiktatur der Staatsregierung“ bezeichnet, da sie die „Beschneidung des vornehmsten Rechtes des Landtags darstell[e]“.[112] In Art. 3 Abs. 1 bestimmte das Haushaltsgesetz nun erstmals, dass die „Staatsregierung die Ausgabemittel zur Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichts“ zwar nach wie vor „in entsprechendem Umfang kürzen“ dürfe, sich dafür allerdings ins „Benehmen mit dem Haushaltsausschuß des Landtags“ setzen müsse.[113] Die Regierung durfte über die Ausgabenkürzung also nicht mehr allein entscheiden, sondern musste zumindest Rücksprache mit dem parlamentarischen Fachausschuss halten. Diese Regelung blieb in allen weiteren Haushaltsgesetzen aufrechterhalten.

Eine nochmals deutlich stärkere Beteiligung des Landtags an den Etatberatungen ist beim Haushalt für das Jahr 1954 zu beobachten. Zunächst sorgten CSU, FDP, BP und BHE mit einem interfraktionellen Initiativgesetzentwurf dafür, dass für das Rechnungsjahr 1953 ein Nachtragshaushalt beschlossen wurde. Er sah die Übertragung von 150000 DM in das neue Rechnungsjahr vor, um damit die Erfassung des Privatwaldes in Bayern abschließen zu können.[114] Während der Beratungen des Haushaltsausschusses wurde das Einnahmen- und Ausgabenvolumen im außerordentlichen Haushalt um 116,3 Millionen DM von 334,8 Millionen auf 451,1 Millionen und damit um 34,7 Prozent erhöht.[115] Auf der anderen Seite realisierten die Haushälter des Landtags, dass sie selbst aktiv mitwirken mussten, um das Defizit einzuschränken, das sich im ordentlichen Haushalt angehäuft hatte, „weil wir vielleicht bei den Einzelberatungen der Haushalte noch Millionen genehmigt haben“, wie der SPD-Abgeordnete Franz Haas einräumte. Haas hob lobend hervor, dass der Haushaltsausschuss zu diesem Zweck nicht Steuererhöhungen das Wort geredet habe, um die Einnahmen des Staates zu verbessern, sondern von sich aus massive Ausgabenkürzungen an anderer Stelle vorgenommen habe. So sei das Defizit von 143 auf 51 Millionen DM gesenkt worden. Voller Stolz hielt Haas fest, „daß es das erste Mal seit 1945 ist, daß der Haushaltsausschuss, also das Parlament, mit so großer Energie tatsächlich in die Haushaltsgestaltung eingegriffen hat“.[116]

Finanzminister Zietsch reagierte dennoch mit tiefer Besorgnis. Ähnlich wie im Vorjahr hatte er sich bereits gegenüber den Ressorts bei den Haushaltsverhandlungen nicht mit seinen drastischen Sparappellen durchsetzen können.[117] Er hatte vergebens auf das Verständnis des Haushaltsausschusses und auf noch höhere Etatkürzungen gehofft. Krankheitsbedingt hatte Zietsch an den entscheidenden Beratungen im Haushaltsausschuss nicht teilnehmen können, Ministerialdirigent Otto Barbarino hatte ihn, nicht zum ersten Mal, vertreten. In Zietschs Abwesenheit veränderte der Ausschuss auf der Grundlage der – nach Meinung des Finanzministers – viel zu optimistischen Steuerschätzung seiner eigenen Haushaltsabteilung die Etatansätze massiv. Zietsch kritisierte dies am 4. August 1954 vor dem Landtag. Er habe bei seiner Etataufstellung aus gutem Grund den Prognosen der Steuerabteilung den Vorzug gegeben, da diese traditionell zurückhaltender ausfielen als die der Haushaltsexperten im Finanzministerium. Eine solche öffentliche Rüge für die eigene Verwaltung kam einem Minister im Landtag nur äußerst selten über die Lippen. Doch Zietsch meinte es ernst: Für ihn stand fest, dass die dank zurückhaltender Haushaltspolitik bisher stets vorhandenen stillen Reserven nun aufgebraucht waren: „Wir stehen nackt da! Eine solche Ausplünderung des Haushalts hat es noch nie gegeben.“[118] Sein Vorwurf, es werde von falschen Steuerschätzungen ausgegangen, hatte indes für ihn selbst peinliche Konsequenzen. Ministerpräsident Ehard berief noch für denselben Tag einen außerordentlichen Ministerrat ein, der ausdrücklich beschloss, an den optimistischeren Schätzungen des Steueraufkommens und damit auch an den höheren Etatansätzen festzuhalten. Zietsch musste sich der Kabinettsdisziplin beugen und seine Zustimmung geben,

wie Ehard am folgenden Tag im Landtag festhielt. Trotz scharfen Protests der Opposition, die ein immer stärkeres Absinken in eine Verschuldungspolitik geißelte, stimmte der Landtag am 5. August 1954 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der BP, der FDP und zweier fraktionsloser Abgeordneter für das Haushaltsgesetz. Drei SPD-Abgeordnete hielten sich nicht an die Fraktionsdisziplin und stimmten mit der Opposition gegen den Haushalt, ein weiterer enthielt sich der Stimme.[119]

Wie eingangs dargestellt, bildeten die wichtigsten Einnahmequellen für den Staatshaushalt die Steuern sowie die Einnahmen aus Verwaltungs- und Betriebseinnahmen vom Bund. Damit allein war in Anbetracht der hohen Aufwendungen für den Wiederaufbau und die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen jedoch kein Staat zu machen. Das Finanzministerium arbeitete deshalb mit Hochdruck daran, an zusätzliches Kapital zu gelangen. Nachdem es 1950 bereits das Gesetz über Steuergutscheine angeschoben hatte (vgl. Kapitel 11.3.1), gelang es ihm im Zusammenwirken mit der Bayerischen Hypotheken- und Wechsel-Bank, am 5. Mai 1952 eine achtprozentige Schatzanweisungsanleihe auf dem Kapitalmarkt zu platzieren, die bis zum Herbst 1952 rund 200 Millionen DM in die Staatskassen spülen sollte. Mit dieser Anleihe, die „auch ein Vertrauensbeweis in die Stabilität der bayerischen Politik und Wirtschaft" war, wurden die Ausgaben der außerordentlichen Haushalte 1951 und 1952 gedeckt. Da es 1954 glückte, eine weitere solche Anleihe zu begeben, konnten die größten „haushaltspolitischen Schwierigkeiten […] aufgefangen" werden.[120] Dies machte den großen Ärger wett, den das SPD-geführte Finanzministerium dadurch provoziert hatte, dass es die Anleihe in Eigenregie initiiert hatte. Vor allem das CSU-geführte Wirtschaftsministerium hatte sich über dieses Vorgehen empört.[121]

Die Haushaltsberatungen zogen sich ein ums andere Mal in die Länge. Für die Abwicklung des Haushalts 1951 hatte die oben erwähnte Verspätung weitreichende Folgen. Da das Haushaltsgesetz erst 14 Tage vor Ablauf des Rechnungsjahrs verabschiedet wurde, musste der Landtag der Regierung eine Genehmigung zur Aufnahme von Kreditverhandlungen erteilen, die über das Ende der Haushaltsjahresfrist weiterlief. Ohne Gegenstimme wurde auf Empfehlung des Haushaltsausschusses dazu ein Kreditermächtigungsgesetz beschlossen. Es berechtigte das Finanzministerium, für das Rechnungsjahr 1952 500 Millionen DM an Krediten aufzunehmen, um außerordentliche Haushaltsausgaben bestreiten zu können. Dies galt vor allem für Ausgaben im außerordentlichen Haushalt 1951, für die auf dem Kreditweg bis zum Ende des Haushaltsjahrs 1951 noch keine Deckung erreicht werden konnte. Wie das Haushaltsgesetz erhielt auch das Kreditermächtigungsgesetz einen Dringlichkeitsvermerk, um gerade noch „rechtzeitig" vor Ablauf des Haushaltsjahrs Ende März 1952 in Kraft gesetzt werden zu können. Landtagspräsident Alois Hundhammer (CSU) richtete nach dem Beschluss den dringenden Appell an Regierung und Landtag, alles daran zu setzen, „um in dem jetzt beginnenden neuen Etatjahr endlich in der Etatberatung soweit zu kommen, daß das nächstfolgende Etatjahr 1953/54 mit einem ordnungsgemäß vorher vom Landtag verabschiedeten Haushaltsgesetz von der Staatsregierung in Angriff genommen werden kann". Hundhammer erntete dafür Zuspruch von allen Seiten.[122]

Tatsächlich waren Landtag und Regierung in der Folge um eine beschleunigte Verabschiedung des Haushalts bemüht.[123] Es blieb jedoch dabei, dass die Haushaltsgesetze nicht fristgerecht vor Beginn des Haushaltsjahrs verabschiedet werden konnten. Allerdings erfolgte ihre Ausfertigung durch den Ministerpräsidenten im Vergleich zur ersten Legislaturperiode deutlich früher, nämlich zwischen Ende Juli und Mitte August des laufenden Haushaltsjahrs.[124] Dennoch mussten sich Landtag und

Regierung wie bereits zuvor auch in der zweiten Legislaturperiode mit zahlreichen Anträgen auf vorgriffsweise Genehmigung von Haushaltsmitteln behelfen. Absoluten Höhepunkt dieser Entwicklung stellten wiederum die Beratungen des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts für 1951 dar.[125] Hier kamen 48 Anträge auf Vorweggenehmigung von Haushaltsmitteln in Vorlage. Diese Entwicklung war jedoch stark rückläufig – für den Haushalt 1954 brachte die Regierung nur noch drei solcher Anträge ein.[126]

11.4.3 Der Finanzskandal um den Bau des Münchner Residenztheaters

In der zweiten Legislaturperiode beschwerte sich der Landtag wiederholt über Verstöße der Regierung gegen das Budgetrecht. Einen Höhepunkt erreichte die Kritik, als die Presse im Frühjahr 1951 über explodierende Baukosten für das Münchner Residenztheater berichtete. Tatsächlich hatten die Aufwendungen die angesetzten Kosten um 4,1 Millionen DM überschritten.[127] In den Medien wurde der Landtag für seine lasche Finanzkontrolle hart kritisiert. Die Situation wurde noch vertrackter, als die am Bau beteiligten Firmen zunächst kein Geld bekamen und bankrott zu gehen drohten. Daraufhin brachten am 17. Mai 1951 FDP und SPD eine gemeinsame Interpellation in den Landtag ein. Darin wurde die Regierung aufgefordert zu erklären, warum es zu den Kostenüberschreitungen kommen konnte, wer verantwortlich war und wie die entstandenen Mehrkosten gedeckt werden sollten. Innenstaatssekretär Paul Nerreter (ohne Mandat) lehnte die Beantwortung ab und verwies auf die Zuständigkeit des Kultusministeriums. Als sich Kultusminister Josef Schwalber (CSU) zur Beantwortung der Interpellation bereit erklärte, eröffnete Hans-Joachim Hadasch (FDP) ihre Begründung mit einem Seitenhieb auf das Selbstverständnis des Landtags: Es sei fraglich, „ob der Landtag beschließt oder ob er nur Beschlüsse der Ministerialbürokratie sanktioniert“. Der Regierung warf Hadasch vor, „Millionenbeträge ohne Genehmigung dieses Hauses für den Bau verwendet“ zu haben. Da inzwischen Kosten von 11,53 Millionen DM aufgelaufen seien, obwohl der Landtag nur 7,5 Millionen DM bewilligt habe, rief Hadasch aus: „Gott schütze den Steuerzahler!“ Er kritisierte, dass die Regierung erst ab 1950 konkrete Kostenplanungen vorgenommen habe, obwohl bereits seit 1948 gebaut werde. Außerdem bemängelte er, dass der Bau nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben und vergeben und „praktisch hinter verschlossenen Türen beraten und ausgehandelt worden“ sei. Kultusminister Schwalber räumte die Kostenüberschreitung ein und begründete diese mit Berechnungsfehlern im Kostenvoranschlag durch die Oberste Baubehörde im Innenministerium (OBB) sowie unvorhergesehene Kostensteigerungen durch nötig gewordene Mehrarbeiten und gestiegene Löhne und Preise im Baugewerbe. Ein Baustopp sei unmöglich gewesen, da „ein Abbremsen oder Aufhören mit beinahe ebenso hohen Kosten verbunden wäre wie das Vollenden des Baues“. Die persönliche Verantwortung für die Entscheidung zur Fortführung der Baumaßnahmen habe der nicht dem Landtag angehörende und inzwischen aus dem Amt geschiedene Staatssekretär Dieter Sattler in einer Kultusministeriellen Entschließung an die Bauleitung des Residenztheaters vom 22. November 1950 übernommen. Wie brisant die Vorgänge in der Regierung eingeschätzt wurden, zeigt, dass im Anschluss an den Kultusminister auch Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) das Wort ergriff. Er wies darauf hin, dass der Ministerrat bereits vor Bekanntwerden der Vorwürfe beschlossen habe, festzustellen, wer „verantwortlich ist, etwas getan zu haben, was haushaltsmäßig nicht in Ordnung ist“. Noch wichtiger sei es ihm jedoch zu klären, durch welche Vorkehrungen „Wiederholungen für die Zukunft vermieden werden“ können. Es kam einem Armutszeugnis gleich, als er anfügte: „Hier kämpfe ich schon seit längerer Zeit einen Kampf, das sage ich ganz offen. Ich bin der Meinung, daß man hier eine Vorkehrung treffen muß.“ Ehard erklärte, dass die Verursacher nicht in den Reihen der Minister und Staatssekretäre zu suchen

seien, „denn der Minister oder sein verantwortlicher Vertreter wird sich hüten, das zu machen“. In Frage kämen die „Außenstellen“ der Ministerien. Und schließlich wurde Ehard unter lebhaftem Beifall des Landtags ganz konkret: „Mir scheint, daß es vor allem notwendig ist, bei den staatlichen Baubehörden eine sehr sorgfältige Beobachtung zu pflegen.“[128]

In der Besprechung der Interpellation kritisierten Vertreter aller Fraktionen die Ausführungen der Regierung. Herbert Hauffe (SPD) zweifelte, dass sich die von Ehard geforderten Änderungen einstellten, „wenn man nicht bereit ist, wirklich einmal einen Schuldigen zu finden, sondern immer wieder nach Mitteln und Wegen sucht, um die Schuldigen zu entschuldigen“. Damit die Abgeordneten des Landtags nicht selbst „als die unfähigen Volksvertreter abgestempelt werden, die sich von der Exekutive alles gefallen lassen“, sei es unabdingbar, „daß die Dinge bis in ihre letzte Phase vor der Öffentlichkeit klargestellt“ werden. Hauffes Fraktionskollege Friedrich Zietsch bezeichnete es als „unerhört, wenn man heute, im Jahre 1951, von der Staatsregierung aus die nachgeordneten Vollzugsbehörden darauf aufmerksam machen muß, daß wir in einem demokratischen Staat leben und der Staatshaushalt ein Gesetz ist, an das jeder Beamte unbedingt gebunden ist“. Und wie eine Brandfackel schleuderte Zietsch der Regierung entgegen, „daß es weite Teile der Beamtenschaft – ich glaube auch in den Ministerien, Herr Ministerpräsident! – heute noch nötig haben, die bayerische Verfassung genau zu studieren und gegebenenfalls noch Unterricht in Staatsbürgerkunde zu nehmen, um zu erkennen, wer in einem demokratischen Staat der Herr im Hause ist. Der Herr im Hause ist die Volksvertretung – das gilt auch bei uns in Bayern!“[129] Selbst Heinrich Junker (CSU) kritisierte die Aussagen von Kultusminister Schwalber als „nicht […] erschöpfend und entscheidend“. Junker forderte, „dass der Name des [Schuldigen] hier genannt und die Art, wie er zur Rechenschaft gezogen wird, dem Parlament eröffnet wird“. Wilhelm Korff (FDP) bemängelte die Abwesenheit von Vertretern des Finanzministeriums bei dieser Debatte. Er warnte davor, dass die gerade erst bewilligten Mittel für die Schulgeldfreiheit am Ende für das Residenztheater verwendet werden müssten, „um das Geld, das die Ministerialbürokratie zum Fenster hinausgeworfen hat, dadurch wiederzubeschaffen“. Als aber schließlich Hadasch die seltene Einmütigkeit des Hauses nutzen wollte, um nach § 43 Abs. 4 GO 1948 als Beschluss zu beantragen, „daß die Antwort des Kultusministers der Meinung des Landtags nicht entsprochen hat“, bekam die SPD als Regierungsfraktion kalte Füße. Ihr Vorsitzender Waldemar von Knoeringen ruderte zurück und erklärte, dass seine Fraktion „volles Vertrauen zum Herrn Kultusminister“ habe und darauf setze, dass dieser „die Angelegenheit mit allem Ernst behandeln“ und die Schuldigen ermitteln werde. Da die Antwort des Kultusministers „als nicht abschließend“ zu werten sei, stimme die SPD dem von Hadasch vorgetragenen FDP-Antrag nicht zu. Obwohl der Antrag geschäftsordnungsgemäß von mehr als 15 Abgeordneten unterstützt wurde und auf weiteren Antrag von 25 Abgeordneten in der nächsten Sitzung entschieden werden sollte, blieb diese Abstimmung aus.[130]

Die Ergebnisse der regierungsinternen Untersuchungen diskutierte der Ministerrat am 19. Juni 1951. Sie stützten sich auf Berichte des Obersten Rechnungshofs, des Kultusministeriums und der OBB. Kultusminister Schwalber betonte, dass Staatssekretär Sattler zwar „um die Unvollständigkeit der Kostenvoranschläge gewußt“ habe, da sie aber der Unterausschuss des Haushaltsausschusses „unbeanstandet gelassen und dauernd auf baldige Fertigstellung gedrängt“ habe, hätte er sich gemeinsam mit dem Baubüro „berechtigt gefühlt […], das ungesicherte Verfahren fortzusetzen“. Schuld sei zunächst das Baubüro, das keine adäquaten Kostenvoranschläge geliefert hätte. Staatssekretär Sattler „habe es versäumt, die Überschreitungen durch einen Beschluß des Landtags decken zu lassen“ – eine „Gesetzesverletzung“ habe er sich aber nicht zuschulden kommen lassen.

Innenstaatssekretär Nerreter betonte, dass das Baubüro die „bestehende Verbindung“ mit der OBB „völlig unterbrochen“ habe. Die OBB habe „auch keinerlei Oberleitung ausgeübt“. Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) habe bereits Dienstaufsichtsverfahren eingeleitet. Für die Weiterleitung an den Landtag eigneten sich diese Berichte nach Ansicht von Arbeitsminister Richard Oechsle (SPD) keinesfalls, da „daraus hervorgehe, daß grobfahrlässig gearbeitet worden sei“. Ministerpräsident Ehard teilte diese Einschätzung und forderte die Abfassung eines gemeinsamen Berichts von Kultus- und Innenministerium. Dafür stellte er detaillierte Richtlinien auf: „Darin müßte einmal enthalten sein, daß keine strafbaren Handlungen vorlägen, daß der Oberste Rechnungshof ein eingehendes Gutachten abgegeben habe, daß feststehe, wie hoch endgültig die Überschreitungen seien und auf welche Gründe man sie zurückführen könne.“ Ehard versuchte, auch den Landtag in die Verantwortung zu nehmen. Man könne „wohl erklären, daß man durch das dauernde Drängen, auch des Landtags, gezwungen gewesen sei, schnell zu arbeiten, wodurch der Überblick verloren gegangen sei“. Mehr zu sagen, hielt er „nicht für gut“.[131]

Dem Landtag genügten diese Angaben nicht. Er setzte am 9. August 1951 auf Antrag der Regierungsfraktionen von SPD und BHE einen Untersuchungsausschuss „zur Prüfung der Haushaltsüberschreitungen beim Ausbau des Residenztheaters“ ein.[132] Bei der Debatte ging es um zwei Problemkreise: erstens um die Frage, ob der Landtag im Nachhinein die vorgriffsweise erfolgte Mittelbewilligung des Finanzministers für die entstandenen Mehrkosten deckte, und zweitens darum, wer politisch für das finanzielle Desaster verantwortlich zu machen war. Finanzminister Zietsch, der erst am 19. Juni 1951 in das Kabinett Ehard III berufen worden war, hatte auf Grundlage des § 33 Abs. 1 RHO „die Bereitstellung der dringendst erforderlichen Mittel zur Vermeidung von weiteren Folgerungen und zur Einsparung weiterer Zinsen schon vor Genehmigung durch den Landtag angeordnet“. Im Haushaltsausschuss hatten daraufhin Sprecher aller Parteien gegenüber den Regierungsvertretern moniert, dass Haushaltsausschuss und Landtag nicht rechtzeitig durch die Regierung über die Haushaltsüberschreitungen informiert worden seien. Franz Weiß (BP) attackierte Kultusminister Schwalber scharf und warf ihm „ein vollkommen eigenmächtiges Vorgehen“ bei Bauausführung und Kostenplanung vor. Mit der Begründung, dass der Staat seine einmal eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den Baufirmen erfüllen müsse, hatte der Ausschuss dem Antrag auf nachträgliche Genehmigung der Mehrkosten zwar zugestimmt, mit 12 zu zehn Stimmen war das Ergebnis allerdings sehr knapp ausgefallen.[133] Im Plenum beantragte Berichterstatter Klement Ortloph (CSU) Zustimmung zum Ausschussantrag. Unterstützung fand er bei den Sprechern der anderen Koalitionsfraktionen. Energisch warb auch Innenminister Hoegner für die nachträgliche Bewilligung der vorgriffsweise erfolgten Zuteilung der benötigten Finanzmittel. Wie ernst die Lage für die Regierung war, macht Hoegners Hinweis an die „Damen und Herren der Regierungsparteien“ deutlich, dass diese „ein Mißtrauen gegen die gegenwärtige Regierung aus[sprächen]“, wenn sie dem Ausschussantrag nicht zustimmten. Ähnlich argumentierte Finanzminister Zietsch. Er verlangte – bereits ganz in der neuen Rolle als Kabinettsmitglied angekommen – rigoros die Zustimmung des Landtags zur Mittelbewilligung und drohte anderenfalls, nur halb verdeckt, mit Rücktritt.[134] Die Wirkung war die gewünschte: Am nächsten Tag stimmten 115 gegen 56 Abgeordnete bei neun Enthaltungen für den Antrag des Haushaltsausschusses zur nachträglichen Sanktionierung der vorgriffsweise erfolgten Mittelbewilligung.[135]

In der Frage der politischen Verantwortung bemühten sich die Sprecher der Regierungsfraktionen, die Aufmerksamkeit auf die dilettantischen Kostenschätzungen der Beamten im Kultus- und Innenministerium zu lenken. Ihnen versuchte vor allem die SPD die Schuld zu geben. Fraktions-

vorsitzender Knoeringen forderte die Regierung in einem eigenen Antrag dazu auf, die „schuldigen Beamten unnachsichtlich beamten- und zivilrechtlich zu belangen“. Wenn die politische Führungsebene überhaupt zur Verantwortung gezogen werden könnte, dann, so die Argumentation der SPD, nicht die aktuelle Regierung (die sie stützte), da die Haushaltsüberschreitung „bereits lange Zeit vor ihrem Amtsantritt erfolgte“. Unter diesen Voraussetzungen waren die Regierungsfraktionen auch bereit, der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zuzustimmen – denn auch sie konnten nicht bestreiten, dass beim Bau des Residenztheaters „Steuergelder […] verschleudert worden“ waren. Innenminister Hoegner beeilte sich deshalb vor dem Plenum zu erklären, dass die Regierung „gegen die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses […] nicht das Geringste einzuwenden“ habe. Im Gegenteil: „Sie begrüßt es, wenn der Landtag in alle diese Verhältnisse vollkommenen Einblick bekommt.“ Auch Hoegner vermutete die Schuldigen im Kreise der Beamten in der Staatsbauverwaltung: „Es hat den Anschein, als ob die Großmannssucht des dritten Reichs bei gewissen Behörden noch nicht ganz ausgerottet sei.“[136]

August Haußleiter, Fraktionsvorsitzender der DG, profilierte sich als schärfster Redner der Opposition. Als einziger Sprecher zielte er direkt auf Ministerpräsident Ehard, den er dafür kritisierte, zum gesamten Fragenkomplex bisher geschwiegen zu haben. Er warf ihm vor, ein regelrechter „Meister“ darin zu sein, „durch Schweigen Tatbestände verschwinden zu lassen“. Haußleiter, der für diese als schwere Beleidigung gegen den Regierungschef gewertete Äußerung mit einem Ordnungsruf belegt wurde, reichte es nicht, die Schuldigen im Kreis der Ministerialbeamten zu suchen. Er stellte fest, dass „Geld ohne Genehmigung ausgegeben worden“ sei – und zwar „nicht infolge von Rechenfehlern des amtierenden Beamten unten, sondern infolge einer bewußten Absicht des Bauherrn, der über das Parlament hinweg seinen Bau durchsetzen wollte“. Da Haußleiter überzeugt war, dass in diesem Fall „verfassungswidrig gehandelt“ wurde, kündigte er die Prüfung einer Ministeranklage an. Dazu kam es jedoch nicht. Nach der Debatte setzte der Landtag ohne Gegenstimme den Untersuchungsausschuss ein.[137]

Die Tätigkeit des Ausschusses und insbesondere seine Leitung durch Everhard Bungartz (FDP) kritisierte die Regierung wiederholt. „Die Oberste Baubehörde“, gestand Hoegner ein, „habe es wohl an der notwendigen Aufsichtspflicht fehlen lassen, dass aber ein Ausschussvorsitzender sechsmal einen Schuldspruch ausspreche, sei unerhört.“ Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann (ohne Mandat) schlug deshalb vor, in einer Koalitionsbesprechung auf die Regierungsfraktionen einzuwirken mit dem Ziel, dass diese sich davon distanzierten, „dass der Vorsitzende eines Ausschusses ein Urteil abgebe“. Justizminister Josef Müller (CSU) nutzte die Gelegenheit, „darauf zu dringen“, dass der Ausschuss seine Tätigkeit gleich ganz „einstellen sollte[ ]“.[138] Vor der CSU-Fraktion verteidigte Innenstaatssekretär Nerreter die OBB als tadellos arbeitende Fachbehörde. Sie habe allein im Hochbau 250 Großprojekte „und nur der eine Fall Residenztheater gibt zu solcher Kritik Anlaß“. Als wünschenswerte Ergebnisse des Untersuchungsausschusses hielt er fest: „1. Strafbare Handlungen sind nicht vorgekommen. 2.) Das was erstellt wurde, entspricht wertmäßig den aufgewendeten Mitteln. 3.) Formvorschriften sind verschiedentlich unbeachtet geblieben, deswegen müssen die Schuldigen auch zur Rechenschaft gezogen werden.“ Der Finanzexperte der CSU-Fraktion, Rudolf Eberhard, gab als Parole aus, „daß nichts veruntreut wurde und daß keine Steuergelder verschleudert worden sind“. Darüber hinaus gelte: „[…] decken wir unsere Leute, wo es nur geht“.[139]

Kurz vor Ende der zweiten Legislaturperiode legte der Ausschuss seine Ermittlungsergebnisse vor. Bei der Aussprache über den Schlussbericht äußerten die Redner der Opposition am 17. Sep-

tember 1954 die Überzeugung, dass beim Bau des Residenztheaters systematische Schlamperei und Vertuschung in Kreisen der Staatsbauverwaltung die enorme Kostenüberschreitung von 65 Prozent verursacht hätten. Raimund Lang (BP) sprach von einer „Kettenreaktion von Schuld", die dazu geführt habe, dass eine effektive Bauüberwachung völlig ausgeblieben sei. Besonders harsch kritisierte Lang die Beamten der OBB, die sich bei ihren Aussagen „einer auf den anderen hinausgeredet" hätten. Auch Bungartz attackierte die Beamten, die es „wundervoll verstanden" hätten, „mit vielen Worten viel zu verschweigen". Die angebliche Verwechslung von Haushaltstiteln bei der Finanzplanung sei „absichtlich vorgekommen" und habe „System" gehabt. Haußleiter (mittlerweile fraktionslos) erkannte in den Vorgängen rund um den Theaterbau zweierlei: erstens einen „Exzeß des Dilettantismus" und zweitens „eine bestimmte Form von bürokratischer Herrschsucht, die sich über die Prinzipien der Gewaltenteilung kalt hinwegsetzt". Insbesondere die Ministerialbeamten „glauben, sich als Fachleute lächelnd über den Abgeordneten hinwegsetzen zu können". Haußleiter forderte demgegenüber, dass „dieser Nimbus der Bürokratie […] zerstört" und „das Prestige des Parlaments […] erhöht werden" müsse. Max Zillibiller (CSU) konterte dagegen mit dem Vorwurf, dass die Ausschussverhandlungen von der Opposition in die Länge gezogen worden seien, um mit den Vorgängen im Landtagswahlkampf punkten zu können. Überhaupt seien die Untersuchungen „zum Teil nur unter dem Blickpunkt der Opposition geführt" worden, die zudem einen regelrechten „Beamtenkomplex" an den Tag gelegt habe. Aber auch Zillibiller musste zugeben, dass es „kein erfreulicher Eindruck" gewesen sei, wie im Ausschuss „die Verantwortung von der einen auf die andere Seite geschoben [wurde], von der OBB auf das Kultusministerium und umgekehrt". Doch er führte die Probleme allein auf die chaotischen Verhältnisse der Nachkriegszeit zurück, in der „in der Obersten Baubehörde dank der Entnazifizierungsmaßnahmen fast überhaupt kein Fachmann mehr" tätig gewesen sei. Auch Innenminister Hoegner nahm bei seiner Entgegnung die Staatsbauverwaltung in Schutz. Die Kostenexplosion führte er in seinem von der OBB verfassten Bericht insbesondere auf die Verteuerung der Baustoffe in Folge der Korea-Krise 1950 zurück. Außerdem versuchte er, die Bedeutung des Baus herunterzuspielen. Er verwies darauf, dass ab der Währungsreform 1948 bis zum 31. März 1954 „von der Bayerischen Staatsbauverwaltung allein auf dem Sektor des Hochbaues neben der Betreuung von 13425 Objekten rund 400 Millionen D-Mark verbaut worden" seien. Hoegner konstatierte, dass „das Bauvorhaben Residenztheater […] in diesem Rahmen nur einen kleinen Anteil dar[stelle]". Abschließend hielt er fest, „daß unsere Beamtenschaft intakt ist und daß sie wie alle Menschen gegen Fehler nicht gefeit ist". Um zu beweisen, dass er alles dafür getan habe, dass sich derartige Zustände nicht wiederholen könnten, gab er nicht weniger als 12 Ministerialentschließungen bekannt, die Planung und Aufsicht staatlicher Bauvorhaben in Zukunft regeln sollten. Nun waren es mit Paul Wüllner (BHE) und Franz Beier (SPD) ausgerechnet zwei Vertreter der Regierungsfraktionen, die daraufhin Hoegner direkt attackierten. Wüllner monierte, dass der Innenminister den Bericht der OBB nicht bereits während der Ermittlungen des Untersuchungsausschusses zur Verfügung gestellt habe. Stattdessen hätten sich seine Beamten „so lang wie möglich in düsteres Schweigen gehüllt" und so die Arbeit des Ausschusses unnötig erschwert. Beier kam zu dem wenig schmeichelhaften Schluss, dass beim Residenztheaterbau „ein Chaos von der Spitze bis nach unten [herrschte], in bauherrlicher, in organisatorischer, in haushaltsrechtlicher und selbst in bauwirtschaftlicher Hinsicht". Diese Kritik traf Hoegner hart: Es spreche „für die Unabhängigkeit der Mitglieder des Untersuchungsausschusses", antwortete er sarkastisch, „daß sie auch ihre eigenen Parteifreunde […] scharf anpacken".[140] Zu personellen Konsequenzen führten die Untersuchungsergebnisse und die bei der Aussprache geäußerte harsche Kritik dennoch nicht – weder an der Spitze von Innen- oder Kultusministerium noch in den Reihen der Verwaltung. So blieb der Finanzskandal für die Regierung ohne Folgen. Für den Landtag war das

Resultat ein Desaster: Jahrelang hatte er mit viel Aufwand den Missständen in der Bauverwaltung und den Schuldigen für die aus heutiger Sicht lächerlich gering wirkenden Haushaltsüberschreitungen nachgespürt, sogar einen eigenen Untersuchungsausschuss eingesetzt. Herausgekommen war praktisch nichts. Was jedoch blieb, war die Kritik an der Ministerialbürokratie (vgl. Kapitel 13.2.3).

11.4.4 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung

In seinem Prüfbericht für das Jahr 1952 mahnte der Oberste Rechnungshof die Bildung einer Ausgleichsrücklage zur Deckung von Fehlbeträgen als „zwingend" erforderlich an. Diese war 1952 komplett aufgelöst worden, um den aktuellen Fehlbetrag decken zu können. Dies sei haushaltsrechtlich jedoch auch deshalb unmöglich, da Landtag und Regierung keine Anzeichen erkennen ließen, diese Rücklage in nächster Zeit zu erneuern. Nach wie vor kam es beim Haushaltsvollzug zu einer „unzulässige[n] Fondsbildung", um das Prinzip der Haushaltsjährigkeit umgehen zu können und Mittel „außerhalb der Kassenrechnung zur Bestreitung von zusätzlichen oder unzulässigen Ausgaben verwenden zu können". Dieses Problem betreffe inzwischen vorrangig nachgeordnete Behörden und nicht mehr die Verwaltungsspitze der Ministerien.[141] 1953 wurde ein generelles Problem angesprochen: Der lange zeitliche Abstand zwischen Haushaltsvollzug, Haushaltsprüfung und parlamentarischer Entlastung der Regierung verringere das öffentliche Interesse an den Vorgängen ebenso wie die „Wirksamkeit für die künftige Gestaltung der Verhältnisse". Die obersten Rechnungsprüfer kritisierten, dass im Gegensatz zu den intensiven Beratungen bei Haushaltsaufstellung und -verabschiedung, die in der Regel großes Medienecho fänden, die Rechnungsprüfung und die Entlastung zur lästigen Pflichtübung verkomme, für die nur wenig Zeit bleibe. Besonderen Unmut des ORH erregte die Praxis der Dienstwagennutzung in Ministerien und nachgeordneten Behörden. Zu viele Dienstfahrten würden mit dem privaten Pkw durchgeführt und anschließend nur unzureichend abgerechnet. Fahrtenbücher würden oft so schlampig geführt, dass keinerlei Gründe erkennbar seien, warum die tatsächlich zurückgelegten Kilometer die eigentlichen Wegstrecken regelmäßig um ein Vielfaches überstiegen. Besonders skandalös erschien die Dienstwagennutzung in einer nordbayerischen Dienststelle. Nach einer Reparatur seien hier 1029 Kilometer zurückgelegt worden – „angeblich um den Wagen einzufahren".[142]

Die Entlastung der Regierung für die Haushalte der Jahre 1951 bis 1954 nahm der Landtag auf der Grundlage der Rechnungsprüfberichte des ORH erst in der dritten Legislaturperiode vor. Für das Rechnungsjahr 1951 erteilte er die Entlastung am 19. April 1955 mit wenigen Ausnahmen. Gleichzeitig billigte der Landtag außer- und überplanmäßige Mehrausgaben von insgesamt 166,2 Millionen DM für 1951.[143] Für die Rechnungsjahre 1952 und 1953 sowie für das Rechnungsjahr 1954 beschloss er die Entlastung der Staatsregierung 1957 und 1958 jeweils einstimmig. Dabei wurden über- und außerplanmäßige Mehrausgaben sowie Vorgriffe von 189,2 Millionen DM (1952), 56,9 Millionen DM (1953) und 31,2 Millionen DM (1954) im Nachhinein genehmigt.[144]

11.5 Dritte Legislaturperiode 1954/58

11.5.1 Haushaltsberatungen 1954/58

Obwohl sich die Viererkoalition zum Ziel gesetzt hatte, „größte Anstrengung[en] zur Beseitigung der Fehlbeträge im Staatshaushalt und zur rechtzeitigen Vorlage der Haushaltspläne" zu unternehmen[145], vermochte es der Landtag auch zwischen 1954 und 1958 nicht, die Haushalte rechtzeitig

vor Beginn der Rechnungsjahre zu verabschieden. Mehr noch: Wiederholt war Bayern im Ländervergleich das Schlusslicht bei der Verabschiedung der Etats. Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) verwies darauf in seinem Schlusswort 1958 mit „besondere[r] Sorge". Zwar habe der Landtag „die Einzelpläne des Haushalts sorgfältigst beraten", trotzdem habe es nicht zu einer rechtzeitigen Verabschiedung im Frühjahr gereicht. Er forderte deshalb den neuen Landtag dazu auf, „es als eine der vornehmsten Aufgaben" zu begreifen, „zu einer rechtzeitigen Verabschiedung des Haushalts" zu kommen.[146] Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock kritisierte die Detailversessenheit bei den Etatberatungen. Er forderte eine „bessere Konzentration der Verhandlungen im Haushaltsausschuß auf das Wichtigste. Über 1.000 DM dürfe nicht stundenlang gesprochen werden." Auch die Redezeit von Ministern und Abgeordneten wurde für die Etatberatungen im Plenum wiederholt gekürzt. Lange Erklärungen der Regierungsmitglieder sollten zu Protokoll gegeben werden, um sich im Plenum auf das Wesentliche konzentrieren zu können. Doch auch diese Maßnahme fand keine allgemeine Zustimmung. So meldete die FDP-Abgeordnete Hildegard Brücher gegen dieses Vorgehen „ernsteste Bedenken" an. Die Etatrede der Minister stelle für diese die einzige Möglichkeit dar, wenigstens einmal pro Jahr vor dem Parlament und der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen. Hinzu komme, dass so in unzulässiger Weise „das Gleichgewicht im Parlament zuungunsten der Regierung verschoben" werde. Trotz dieser Bedenken einigte sich der Ältestenrat für die Etatberatungen 1955 auf diese „Notmaßnahme".[147]

Rudolf Eberhard, seit Anfang Juni 1953 Vorsitzender des Haushaltsausschusses und kommender starker Mann der CSU in den Haushaltsberatungen, machte 1956 für die anhaltenden Verzögerungen den hohen Zeitaufwand für die allgemeinen Aussprachen im Ausschuss verantwortlich. Diese könnten jedoch schlecht wegfallen, da sie den Kabinettsmitgliedern die seltene Gelegenheit böten, zu Einzelfragen Stellung zu nehmen. Landtagspräsident Ehard verlangte die Vorlage eines Plans für die Etatberatungen, an den sich der Ausschuss zu halten habe. Allgemein gefordert wurde die Reduzierung seiner Mitgliederzahl von 28 auf 21, da nur so effektiv gearbeitet werden könne (vgl. Kapitel 9.3).[148] Zum anderen Sündenbock wurde der Senat gestempelt. Wie bereits in einem Antrag aus dem Jahr 1953 forderte der stellvertretende Vorsitzende der Regierungsfraktion des GB/BHE, Ernst Riediger, bei der Verabschiedung des Haushalts für 1957 unverhohlen die Abschaffung der zweiten Kammer. Nur wenn die Einschaltung des Senats wegfiele, könne man in Zukunft wie alle anderen Länder der Bundesrepublik im April oder Mai mit den Haushaltsberatungen fertig werden.[149]

Für das Rechnungsjahr 1955 gestaltete sich die Haushaltsaufstellung schwierig. Sie wurde noch vom Kabinett Ehard III übernommen, das sich diesbezüglich nur schwer auf gemeinsame Richtlinien einigen konnte. Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) kämpfte in Anbetracht prognostizierter Steuerausfälle von 60 Millionen DM bei gleichzeitigen Mehranforderungen der Ressorts in Höhe von 250 Millionen DM dafür, die Ansätze des Haushaltsplans von 1954 nicht zu überschreiten. Dagegen regte sich Widerstand. Kultusminister Josef Schwalber und Wirtschaftsminister Hanns Seidel (beide CSU) monierten, dass dieses Vorgehen zu einer inakzeptablen Erstarrung führen würde. Außerdem seien Ausgabensteigerungen durch Landtagsbeschlüsse bereits unabwendbar geworden. Schwalber beschwerte sich ferner, dass „dem einzelnen Minister […] kaum mehr eine Möglichkeit [bleibe], sein Ressort zu gestalten, da bereits auf der Referentenebene mehr oder weniger alles entschieden werde". Seidel kritisierte, dass „der vorläufig errechnete Fehlbetrag von 476 Mio DM veröffentlicht worden sei", was gerade in Wahlkampfzeiten äußerst ungünstig wirke. Auf Vorschlag von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) einigte sich der Ministerrat auf die Richt-

linie, die Haushaltsansätze von 1954 nicht zu überschreiten – wo dies unumgänglich sei, sollten die Erhöhungen eingehend begründet werden.[150]

Anspruch und Ziel der neuen Viererkoalition unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) war es, einen auf dem Papier ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, „zumal dies", wie Finanzminister Zietsch in einer außerordentlichen Sitzung des Ministerrats hervorhob, „auch einigen anderen Ländern wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gelungen sei".[151] Der Entwurf des Haushaltsgesetzes nannte aber bereits so viele Unwägbarkeiten – vor allem vor dem Hintergrund der zum 1. Januar 1955 in Kraft getretenen Steuerreform und der dadurch beeinflussten Höhe des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie der Höhe der Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (vgl. Kapitel 11.4.1) –, dass ein ordnungsgemäßer Vollzug zweifelhaft erscheinen musste.[152] Anfang März 1955 schlug Ernst Riediger (GB/BHE) deshalb vor seiner Fraktion Alarm: Der Finanzminister sei „nicht in der Lage, den Etat […] für die nächsten Jahre vorzubereiten. Es wird außerordentlich schwer sein, diesen Etat nach dem materiellen Inhalt überhaupt zu vertreten." Wie Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (GB/BHE) ergänzte, habe der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen seinen Parteifreund Zietsch dringend „ersucht, auf keinen Fall aus psychologischen Gründen schwarz zu malen. Das soll lieber die Opposition machen." Für Erich Luft (GB/BHE) war klar: „Die frühere Regierung hatte in finanzpolitischer Hinsicht einen Plan. Die Koalition hat hier noch nichts Entscheidendes gezeigt." Aufgrund der Erhöhung der Beamtenbesoldung sei inzwischen eine eklatante „Fehlleistung gegenüber dem konjunkturellen Fortschritt" entstanden.[153]

Dass sie sich mit den Forderungen nach einem ausgeglichenen Haushalt bei steigenden Ausgaben selbst in einen nur schwer lösbaren Zielkonflikt manövriert hatten, erkannten die Abgeordneten nicht. Schuld an der Misere hatte in ihren Augen allein der Finanzminister. Zietsch, der radikale Kürzungen angemahnt hatte, habe „weder seiner Fraktion noch den anderen Fraktionen Aufschluß über seinen Haushalt gegeben", klagte GB/BHE-Fraktionschef Walter Becher.[154] Außerdem, erklärten Luft und Guthsmuths, sei er „produktiven Anregungen gegenüber sehr unzugänglich" und von einer „Selbstherrlichkeit", die „unmöglich" sei. Der GB/BHE fürchtete bei einem drohenden Sparditktat des Finanzministers um die Gunst der eigenen Anhänger: „Man wird uns fragen: Was ist mit dem Wohnungsbau, mit der Beschaffung von Arbeitsplätzen?" Zietsch fehle der Mut, „neue Wege zu gehen". Einen solchen erkannte Arbeitsminister Walter Stain (GB/BHE) darin, den „Finanzausgleich […] einmal [zu] durchforsten. Dort liegt Geld, das wir für sozialpolitische Maßnahmen brauchen." Stattdessen würden „unzählige Krankenhäuser gebaut, für die der Staat das Geld gibt, ohne daß eine dringende Notwendigkeit dafür besteht".[155]

Um den Etatabgleich zu bewerkstelligen, wusste sich Zietsch schließlich mit einem Trick zu behelfen. Bei der Aufstellung des Haushalts konnte er Einnahmen und Ausgaben nur dadurch austarieren, dass er die in § 75 Satz 1 RHO enthaltene Verpflichtung missachtete: Statt – wie dort vorgesehen – den Fehlbetrag aus dem ordentlichen Haushalt von 1953 zwei Jahre später – also 1955 – als Ausgabe im ordentlichen Haushalt zu verbuchen und so auszugleichen, verschob er diese Maßnahme um ein weiteres Jahr. Ministerpräsident Hoegner monierte dies als „erheblichen Schönheitsfehler".[156] Stattdessen, erklärte Zietsch, setze die Viererkoalition auf eine weitere Konjunkturbelebung und ein merkliches „Erstarken des Kapitalmarktes", was die Geldbeschaffung auf dem Kreditweg wesentlich erleichtern werde. Dadurch gewann andererseits die „Frage Bedeutung, wo die Grenze der staatlichen Verschuldung liegt". Zietsch plädierte dafür, diese

Grenze „nicht so sehr durch die absolute Höhe der Staatsschuld“ bestimmen zu lassen. Entscheidender war seiner Meinung nach, „ob die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden aus dem ordentlichen Haushalt – also aus den laufenden Einnahmen des Staates – auf die Dauer gesehen gesichert erscheinen“. In Anbetracht des großen, Ertrag bringenden Vermögens des Freistaats stünde „einer angemessenen weiteren Verschuldung des Staates nicht[s] entgegen“. Die „Kreditwürdigkeit des Bayerischen Staates auch für höhere Schulden“ könne „nicht in Zweifel gezogen werden“. Dass eine derartige Verschuldungspolitik nicht ohne Risiko war – Bayern lag 1955, wie der FDP-Haushaltsexperte Richard Kallenbach am Ende der Debatte festhielt, mit seiner „Kreditmarkt-Neuverschuldung an der Spitze aller Länder des Bundesgebiets“ –, erkannte Zietsch selbst. Er wies darauf hin, dass es als Voraussetzung für eine effektive Schuldentilgung zwangsläufig nötig sei, „die kommenden ordentlichen Haushalte in Einnahme und Ausgabe nicht nur formell, sondern auch sachlich abzugleichen, die Fehlbeträge der früheren Rechnungsjahre zu tilgen und darüber hinaus angemessene Rücklagen in Form einer Ausgleichs- und Betriebsmittelrücklage anzusammeln“. Für die oppositionelle CSU erklärte Rudolf Eberhard einerseits volle Zustimmung zur Auflage des außerordentlichen Haushalts, um das staatliche Investitionsprogramm fortzuführen. Andererseits kritisierte er ebenso scharf wie zuvor der Senat die Missachtung der RHO-Bestimmung zum Abgleich von Fehlbeträgen aus den vorangegangenen Jahren. Durch diese Entscheidung könnte „das Vertrauen in den bayerischen Staat […] erschüttert werden“.[157] Deshalb lehnte die CSU das Haushaltsgesetz ab. Es wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen am 4. August 1955 verabschiedet. Der Landtag hatte zuvor im Vergleich zum Regierungsentwurf die Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Haushalt nochmals um knapp 51 Millionen DM, also um 2,2 Prozent, erhöht. Den außerordentlichen Haushalt setzte er um 13,8 Millionen DM (3,6 Prozent) herauf.[158] Einstimmig angenommen wurde der Nachtragshaushalt für das Jahr 1954, der den Darlehensbetrag für den außerordentlichen Haushalt um 22,5 Millionen DM (5,8 Prozent) erhöhte.[159]

Streit gab es zwischen Regierung und Opposition um den am 24. November 1955 verabschiedeten Nachtragshaushalt für das laufende Rechnungsjahr. Wie der stellvertretende BP-Fraktionsvorsitzende Carl Lacherbauer feststellte, war es das erste Mal, dass ein solcher Nachtragshaushalt noch im laufenden Rechnungsjahr verabschiedet und damit unmittelbar wirksam werden konnte. Lacherbauer lobte die Regierung dafür, dass sie nicht mehr – wie zuvor üblich – „etwaige notwendige Änderungen des verabschiedeten Haushalts im Vollzugsweg vorgenommen“, sondern den Landtag rechtzeitig eingebunden habe. Dass es in der Koalition zuvor erhebliche Differenzen gegeben hatte, weil das vom BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner geführte Landwirtschaftsministerium überhaupt nicht in die Haushaltsverhandlungen eingebunden worden war, erwähnte er nicht (vgl. Kapitel 7.4.3). Auch dieser Nachtragshaushalt barg Risiken, da zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung die Höhe des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftssteuer noch unklar war. Eberhard kritisierte dieses strukturell angelegte, immer wiederkehrende Problem und forderte eine tiefgreifende Finanzreform, die den Bundesanteil längerfristig festlege (vgl. Kapitel 11.4.1). Dem Nachtragshaushalt könne niemand zustimmen, da er bei einer Höhersetzung des Bundesanteils eine Lücke von knapp 29 Millionen DM hinterlasse.[160] Nötig geworden war der Nachtragsetat, da zum einen etliche Kosten, die der Bund bisher getragen hatte (so allein 30 Millionen DM für die Bestreitung der Verwaltungskosten für die Kriegsopferversorgung) auf das Land übergegangen waren; zum anderen waren die Aufwendungen für Wiedergutmachungsleistungen um 45 Millionen DM gestiegen. Die Koalitionsfraktionen erhöhten Einnahmen und Ausgaben um weitere 290 Millionen DM, also um 12,5 Prozent. Sie deckten damit zusätzlich

zu den bereits genannten Posten den aus dem Jahr 1953 stammenden Fehlbetrag von 65,3 Millionen DM ab. Der außerordentliche Teil des Nachtragshaushalts ermöglichte die Auflage eines Sonderprogramms für sozialen Wohnungsbau und Straßenbau in Höhe von 35,2 Millionen DM. Das entsprach im Vergleich zu den ursprünglichen Ansätzen vom Juli 1955 einer Steigerung um 8,8 Prozent. Dadurch erhöhte sich der Darlehensbetrag um 34 Millionen DM (10,7 Prozent). Gedeckt wurden die Mehrausgaben durch eine spürbare Erhöhung der Steueransätze um 133 Millionen DM und Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von 21,5 Millionen DM. Gleichzeitig lehnte die Landtagsmehrheit Anträge der CSU-Opposition auf Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und auf Deckung des Krankenhausnachholbedarfs um insgesamt rund 21 Millionen DM mit Verweis auf die angespannte Haushaltslage ab. Die CSU enthielt sich daraufhin bei den Einzelabstimmungen der Stimme und lehnte das Nachtragshaushaltsgesetz bei der Schlussabstimmung ab.[161]

Auch der Haushalt für 1956 konnte ausgeglichen beschlossen werden. Die Regierung hatte ihn bereits am 13. Januar 1956, und damit deutlich früher als bis dahin üblich, dem Landtag vorgelegt.[162] Das angeschlagene Tempo ging allerdings zulasten der Abstimmung mit den Koalitionsfraktionen. So beklagte sich die GB/BHE-Fraktion, wieder einmal die Chance auf Mitsprache verpasst zu haben, da die eigenen Regierungsmitglieder keine Hinweise gegeben hätten, an welchen Stellen es finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten gegeben hätte. Besonders in der Kritik stand Arbeitsminister Stain, der sich nach Einschätzung Riedigers gar nicht um den Haushalt kümmere. Der Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, Erich Simmel, musste zugeben, „daß er selbst den Haushalt des Landwirtschaftsministeriums nicht zu Gesicht bekommen hätte. Es würde nur von den Referenten mit den Referenten des Finanzmin[isteriums] verhandelt."[163] Die Ausgangslage für den Haushalt wurde als „sehr ernst" eingeschätzt. Wirtschaftsstaatssekretär Guthsmuths informierte seine Fraktion über das ernüchternde Ergebnis einer diesbezüglichen Kabinettsbesprechung: „Für das geplante Wohnungsbauprogramm ist keine Deckung vorhanden." Finanzminister Zietsch habe erst gar nicht am Ministerrat teilgenommen. Riediger sprach daraufhin „von ‚einem Fiasko für die Koalition'" und kritisierte die Pläne der Regierung, den sozialen Wohnungsbau „in ein Herbstprogramm" umzustellen, als unsinnig, da im Herbst die Bausaison bekanntlich zu Ende sei. Um den Haushalt nicht noch weiter zu belasten, hatte Zietsch bereits zuvor „den Vorschlag gemacht, daß die CSU mit sämtlichen Anträgen und Vorschlägen niedergestimmt werden soll". Alle Koalitionsvorschläge zu Etaterhöhungen sollten ihm dagegen gesammelt vorgelegt werden, damit das Finanzministerium über ihre Relevanz entscheiden könne.[164]

Dass Zietsch den mit Abstand undankbarsten Posten im Kabinett hatte, wurde ihm nicht zuletzt von Ministerpräsident Hoegner vor Augen geführt. Dieser hatte im Vorfeld der Kommunalwahlen 1956 eine rückwirkende Erhöhung der Beamtenbesoldung zum 1. Januar 1956 versprochen. Als Zietsch darauf hinwies, dass dafür kein Geld da sei, habe Hoegner, wie Herbert Schier (GB/BHE) seinen Fraktionskollegen berichtete, im Koalitionsausschuss erklärt: „‚Es interessiert mich nicht, wo der Fin[anz-]Min[ister] das Geld hernimmt. Es muß ab 1.1. gezahlt werden.'" Zietsch plante nun einen Nachtragsetat über 11,5 Millionen DM. Auf Verständnis für seine Position unter den Abgeordneten durfte Zietsch nicht hoffen. Schier erklärte in entwaffnender Naivität: „Im letzten Haushalt haben wir uns dagegen gewehrt, daß Anträge davon abhängig gemacht werden, daß [eine] Deckung vorhanden ist. Das stünde zwar nicht im Gesetz, aber das würde bedeuten, daß nicht das Parlament, sondern der Finanzminister bestimm[t]. Wenn der Min[inister-]Präs[ident] gewillt ist, rückwirkend zu zahlen, wird er auch die erforderliche Summe aufbringen."[165]

Anders als im Vorjahr wurde der Fehlbetrag aus dem Jahr 1954 (knapp 70 Millionen DM) sofort bei den ordentlichen Ausgaben verbucht und so abgedeckt. Da zwischen dem Einbringen der Regierungsvorlage und der Verabschiedung im Plenum ein halbes Jahr lag, hatte der Landtag einen bis dahin nötig gewordenen Ergänzungshaushalt mit zu beschließen. Er sah weitere Mittel für den Ausbau der Krankenhäuser („Kliniknotprogramm"), die erhöhte Richterbesoldung und die Stärkung der Eigenmittel für die Land- und Forstwirtschaft vor. Letztere waren erforderlich, um die zweckgebundenen Mittel des Bundes im Rahmen des „Grünen Plans" zur Förderung der Landwirtschaft zu erhalten.[166] Der Landtag erhöhte mit diesem Ergänzungshaushalt im Vergleich zur Regierungsvorlage die Einnahmen und Ausgaben des Staates im ordentlichen Haushalt um 123,9 Millionen DM (4,5 Prozent). Überhaupt erst möglich wurde dieser Schritt durch ein bis zur Jahresmitte erkennbar gewordenes deutliches Plus beim Steueraufkommen. Vor allem die Lohnsteuer sowie die Einkommen- und Körperschaftssteuer hatten mehr erbracht als erwartet. Außerdem erhöhte der Landtag die Ansätze für die „kleineren" Steuern wie Grunderwerbs- oder Kapitalverkehrssteuer um 17,7 Millionen DM und die Biersteuer um 15 Millionen DM. Der außerordentliche Haushalt blieb im Vergleich zur Regierungsvorlage praktisch unverändert – er stieg nur um rund 548000 DM (0,15 Prozent).[167]

Kritik am außerordentlichen Haushalt übte Eberhard für die oppositionelle CSU. Er warf Finanzminister Zietsch und den Koalitionsfraktionen vor, aus einem vermeintlichen „‚Haushalt der reichen Erfüllung'" einen Haushalt „der erweckten unerfüllbaren Hoffnungen" gemacht zu haben. Immer wieder habe die Viererkoalition Maßnahmen angekündigt, die letztlich nicht haben finanziert werden können. Im außerordentlichen Haushalt schiebe der Landtag bereits seit Jahren „Einnahmenreste und Ausgabenreste in einem Umfang" vor sich her, „der nicht mehr vertretbar ist, […] weil die tatsächlichen Zahlen nicht mehr in Einklang stehen mit dem, was an Zahlen im Ansatz vorhanden war". Eberhard rechnete vor, dass in den außerordentlichen Haushalten von 1955 und 1956 bereits 455,6 Millionen DM steckten, die auf dem Weg über Kreditmarktanleihen erst beschafft werden müssten, was in diesem Ausmaß kaum möglich sei. Als Rosskur empfahl er, „im Jahre 1957 eine allgemeine, umfassende Abwicklung der Teile der Außerordentlichen Haushalte der letzten Jahre durch[zu]führ[en] und erst dann wieder an die Aufstellung eines neuen Außerordentlichen Haushalts" zu gehen.[168]

Im Hinblick auf den ordentlichen Haushalt fiel die Kritik Eberhards wesentlich milder aus. Und doch waren die sich daraus ergebenden Konsequenzen gravierender, denn die CSU forderte in einem Abänderungsantrag eine Vermehrung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden um sechs Millionen DM und schlug zur Deckung die nochmalige Anhebung der Ansätze für die kleineren Steuern in entsprechender Höhe vor. Für seinen Vorstoß nutzte Eberhard geschickt einen bereits bei den innerministeriellen Haushaltsverhandlungen erkennbar gewordenen Dissens zwischen BP-geführtem Innen- und SPD-geführtem Finanzressort dazu aus, einen Interessenkonflikt innerhalb der Viererkoalition zu schüren. Während die SPD finanzpolitisch den obersten Staatsaufgaben den Vorrang gab, musste die kommunal verankerte BP an einer Stärkung der Gemeinden interessiert sein. Und Eberhard hatte Erfolg: Sein Abänderungsantrag wurde in namentlicher Abstimmung mit Unterstützung zahlreicher Abgeordneter der Viererkoalition angenommen.[169] Zustimmung gab es auch von Teilen des GB/BHE. In einer außerordentlichen Fraktionssitzung hatte zuvor Wenzel Köhler seine Parteifreunde vor einem solchen Schritt gewarnt: Der CSU-Antrag sei nur ein weiterer „Versuch, eine schwache Stelle der Koalition zu suchen. Die Koalition falle auf diese Versuche jedesmal herein."[170] Köhler drang aber ebenso wenig durch wie der Finanzminister. Zietsch hatte

sich vergeblich bemüht, die Ablehnung einer großzügigeren Unterstützung der Gemeinden mit dem Hinweis auf die vom Bund zum 1. Oktober 1956 angekündigten Steuersenkungen, etwa bei der Lohn- und Einkommensteuer, zu rechtfertigen.[171] Obwohl die rein zahlenmäßige Auswirkung gering erscheinen mag, hatte die Opposition damit einen weiteren Prestigeerfolg erzielt und bewiesen, dass sie in der Lage war, einen Keil zwischen die Fraktionen der Viererkoalition zu treiben (vgl. Kapitel 12.3. und 13.4.6). Zufrieden mit dem Erreichten, genügte es ihr, sich am 19. Juli 1956 bei der Haushaltsabstimmung zu enthalten.[172]

Wie in den Jahren zuvor war es auch 1956 nicht möglich, das Haushaltsjahr auf der Grundlage der beschlossenen Etatansätze abzuwickeln. Zu groß war der Mehrbedarf an Finanzmitteln, der sich durch kostenwirksame Beschlüsse von Landtag und Bundestag seit der Haushaltsverabschiedung aufgetürmt hatte. Der Landtag musste einen Nachtragshaushalt auf den Weg bringen, der in Einnahmen und Ausgaben ein Volumen von 171 Millionen DM umfasste. Darin enthalten waren etwa Mehrausgaben für die vom Landtag beschlossene Tierschutzimpfung gegen Maul- und Klauenseuche und für erhöhte Zuwendungen für Opfer nationalsozialistischen Unrechts auf der Basis des neu gefassten Bundesentschädigungsgesetzes. Zur Deckung kamen die Mehrausgaben durch eine „unerwartet günstige Entwicklung der Steuereinnahmen im Rechnungsjahr 1956“. Allein der Mehrertrag aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer lag, wie der Berichterstatter des Haushaltsausschusses, Kallenbach, feststellte, bei knapp 134 Millionen DM. Der Landtag stimmte dem Nachtragsetat am 6. Juni 1957 zu.[173]

Mit großer Verwunderung stellte Eberhard für die sich der Stimme enthaltende CSU fest, dass es Finanzminister Zietsch nicht für nötig erachtet habe, selbst auch nur ein Wort zur Begründung der Vorlage zu verlieren. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die Regierung den Nachtragsetat erst nach Ablauf des Rechnungsjahrs vorgelegt hatte und sich Zietsch für ihn peinliche Debatten darüber ersparen wollte. Außerdem liefen im Landtag bereits parallel die Beratungen des Haushalts für das Jahr 1957, den die Regierung am 10. Januar 1957 ausgeglichen vorgelegt hatte. Der Landtag verabschiedete das Haushaltsgesetz gegen die Stimmen der CSU am 11. Juli 1957. Erstmals fielen die Änderungen an den Etatansätzen im Vergleich zum Regierungsentwurf marginal aus, die Einnahmen und Ausgaben des Staates waren im ordentlichen Teil nur um 5,8 Millionen DM, also um 0,2 Prozent, erhöht worden. Der außerordentliche Teil hatte sogar eine leichte Kürzung um drei Millionen DM (0,9 Prozent) erfahren.[174] Der Abstimmung vorangegangen war eine Tour des Finanzministers durch die einzelnen Koalitionsfraktionen, um ihnen aus erster Hand die Lage zu schildern. Am 26. Juni 1957 berichtete er vor der BP-Fraktion, dass die Staatsfinanzen aufgrund der Mehrbelastungen durch den erhöhten Besoldungsaufwand, die gestiegenen Leistungen im Rahmen des Lastenausgleichs und der Wiedergutmachung in absolute Schieflage geraten seien: „[…] jetzt sind wir an der Grenze des Möglichen angekommen.“ Trotzdem erklärte sich Zietsch dazu bereit, den kommunalen Finanzausgleich – ein Paradethema der BP – zum „politischen Schwerpunkt“ zu machen. Gleichzeitig müsse jedoch völlig klar sein, dass die „Vorlage des Nachtragshaushalts im Oktober […] zwingend [sei]. Jede Veränderung, die wir nach oben vornehmen, muss im Nachtragsetat gedeckt werden. Es ist deshalb das Beste, wenn sich die Herren des Haushaltsausschusses darauf festlegen, hier die Regierungsvorlage zu beraten und anzunehmen.“[175]

Bei der Schlussdebatte schrieb sich Eberhard die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen um fünf Millionen DM als erneuten Erfolg für die CSU auf die Fahne. Seine Fraktion

habe sie „in einer geradezu erpresserischen Weise […] und nötigend der Mehrheit des Hauses abgerungen“. So nachdrücklich wie nie zuvor attackierte er dann das Haushaltsgebaren der Viererkoalition insgesamt. Monatelang habe sie den Landtag über Etatansätze beraten lassen, von denen sie selbst gewusst habe, dass sie nicht haltbar seien. Sie war dabei zum Opfer einer allseits geforderten beschleunigten Vorlage des Haushaltsplans geworden, denn im Januar, als der Etat dem Landtag vorgelegt wurde, waren weder die Steuereinnahmen noch die Mehrbelastungen aus der vom Bundestag am 26. Juni 1957 beschlossenen Neuregelung der Ehegattenbesteuerung überschaubar. Finanzminister Zietsch hatte diese Problemlage erkannt, ohne sich jedoch innerhalb des Kabinetts durchsetzen zu können. Den von ihm eingebrachten Vorschlag eines Ergänzungshaushalts zum Ausgleich der absehbaren Mindereinnahmen lehnte der Ministerrat kurzerhand ab – und zwar, wie Ministerpräsident Hoegner im Haushaltsausschuss zugab – „aus politischen Gründen“. Diese Gründe bezogen sich auf die bevorstehende Bundestagswahl. Der Ergänzungshaushalt hätte „mit einem beträchtlichen Defizit abgeschlossen“, wie Karl Klammt (GB/BHE) später einräumte und „[d]as hielt man vor der Bundestagswahl […] nicht für opportun“. Bitter enttäuscht zog sich der Finanzminister daraufhin während der heißen Phase der Haushaltsberatungen in den Urlaub zurück.[176]

Mit der Regierungsübernahme durch Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) am 16. Oktober 1957 sollte sich das Finanzgebaren des Freistaats grundlegend ändern. Das erklärte Seidel zumindest in seiner ersten Regierungserklärung (vgl. Kapitel 8.3.3). Er wollte die defizitäre Haushaltspolitik seiner Vorgänger beenden und sich strikt an die Devise halten, dass der Staat nicht mehr ausgeben könne, als er einnehme. Seidel benannte die Probleme im Haushalt des Jahres 1957 und richtete seine Politik ganz auf das finanziell Machbare aus. „In diesem Maße“, urteilt Karl-Ulrich Gelberg, „hatte dies keiner seiner Vorgänger gemacht; diese Praxis bedeutete eine Stärkung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten.“[177] Diese Bewertung erscheint indes für die frühe Phase von Seidels Regierungsverantwortung etwas voreilig: Zunächst sah sich das neue Kabinett dazu gezwungen, die Politik der Vorgängerregierung fortzusetzen und einen Nachtragshaushalt zur Abdeckung der seit Verabschiedung des Stammhaushalts entstandenen Mehrbelastungen von etwa 230 Millionen DM vorzulegen. Im Kabinett übte Rudolf Eberhard, der nun zum Finanzminister aufgestiegen war, scharfe Kritik an der Haushaltspolitik der Viererkoalition, die die neue Regierung schwer belaste. „Die Situation sei so ungünstig, dass sich der Ministerrat im klaren darüber sein müsse, dass mit harter Hand zu versuchen sei, mit diesem Nachlass der alten Regierung fertig zu werden.“ Eberhard kündigte an, erstmals auf die Ermächtigungsklausel zurückgreifen zu müssen, wonach die Regierung in Abstimmung mit dem Haushaltsausschuss „zur Abwicklung eines im Lauf des Rechnungsjahrs 1957 durch Mindereinnahmen oder Mehrausgaben gegenüber den Ansätzen im Haushaltsplan auftretenden oder zu erwartenden Fehlbetrags die Ausgabemittel im erforderlichen Umfang kürzen oder vorläufig sperren“ könne. Dadurch würden 50 Millionen DM gewonnen. Seine Kabinettskollegen forderte Eberhard „dringend“ dazu auf, „auf ihre Fraktionen ein[zu]wirken, dass im Haushaltsausschuss eine klare und vernünftige Entscheidung falle“.[178] Nach seiner Beratung in einer außerordentlichen Sitzung des Ministerrats, an der auch die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen teilgenommen hatten[179], ging der Entwurf des Nachtragshaushalts am 30. November 1957 dem Landtag zu. Doch auch darin konnten die Defizite nicht voll ausgeglichen werden, sodass im ordentlichen Haushalt ein Fehlbetrag von 32,5 Millionen DM stehenblieb.[180] Aber selbst der Haushaltsausschuss, in dem die Fraktionen der neuen Regierung die Mehrheit hatten, setzte nicht auf Sparsamkeit. Er erhöhte die Ausgaben im Vergleich zur Regierungsvorlage sogar um 19,6 Millionen DM (9,7 Prozent). Der ungedeckte

Fehlbetrag stieg dadurch auf 50,6 Millionen DM. Bei der Schlussdebatte bemühte sich Eberhard, den Nachtragshaushalt zu 99,2 Prozent als Werk der Viererkoalition und nur zu 0,8 Prozent als das Werk der neuen Regierung erscheinen zu lassen. Die Opposition brandmarkte hingegen den offen bleibenden Fehlbetrag als unzulässig und schob die alleinige Verantwortung der neuen Koalition zu. Am 18. Dezember 1957 beschloss der Landtag den Etat mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen der SPD und bei weitgehender Stimmenthaltung der BP.[181]

Der erste vollgültige Haushalt der Regierung Seidel war der Haushalt für das Rechnungsjahr 1958. Finanzminister Eberhard gelang es nicht, ihn rechtzeitig in den Landtag einzubringen. Dies geschah erst am 22. April 1958.[182] Auch dieser Etat ließ Bayern als Empfängerland im Länderfinanzausgleich hervortreten. Ministerpräsident Seidel legte jedoch besonderen Wert auf die Feststellung, dass Bayern nicht mit den noch ärmeren Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu vergleichen sei.[183] Anders als der Nachtragsetat für 1957 wurde der Haushalt für 1958 ausgeglichen verabschiedet. Der Landtag erhöhte im ordentlichen Teil die Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zum Regierungsentwurf um 52,9 Millionen DM (1,5 Prozent). Deutlicher hob er Einnahmen und Ausgaben des außerordentlichen Haushalts an, diese stiegen um knapp 33 Millionen DM (8,6 Prozent). Bei der Schlussabstimmung am 25. Juli 1958 betonte der frühere Ministerpräsident und nunmehrige Oppositionsführer Wilhelm Hoegner (SPD), dass sich seine Fraktion nach dem Bruch der von ihm angeführten Viererkoalition im Herbst 1957 keineswegs „in den Schmollwinkel“ zurückgezogen habe, sondern gewillt sei, „ihre sachliche Arbeit für das Wohl des Landes“ fortzusetzen. Dem Haushaltsgesetz könne sie jedoch nicht zustimmen, da dies einer inakzeptablen „Billigung der Politik der gegenwärtigen Regierung“ gleichkäme. Die Ablehnung des Haushalts erfolgte also, wie Hoegner einräumte, „aus politischen Gründen“. Auch die ebenfalls in die Opposition gedrängte BP stimmte mit Nein.[184] Einen Tag zuvor hatte Hoegners Fraktionskollege Volkmar Gabert auch sachliche Einwände gegen den Etat vorgebracht. Er kritisierte die aus seiner Sicht unverhältnismäßig hohen Globalkürzungen bei den Ausgaben von 86 Millionen DM. Bei der Finanzierung des außerordentlichen Haushalts monierte er die Aufnahme kurzfristiger Kredite – „durch eine spätere Aufnahme langfristiger Gelder“ wäre es möglich gewesen, „einige Millionen an Zinsen zu ersparen“. Zu wenig Einsatz des Staates wollte die SPD dagegen bei den Schlüsselzuweisungen an die Kommunen erkennen. Dies ist insofern bemerkenswert, da sie zuvor, als sie selbst in Regierungsverantwortung gestanden hatte, entsprechende Anträge der Opposition abgelehnt hatte.[185] An diesem Beispiel lässt sich erkennen, wie bruchlos der Rollentausch nach dem Regierungswechsel funktionierte: Egal welche Fraktion sich in der Opposition befand – jede versuchte, die jeweilige Regierung bei der Gestaltung des innerbayerischen Finanzausgleichs zu packen und warf ihr zu wenig Unterstützung für die Gemeinden vor.

11.5.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung

Der Landtag entlastete die Staatsregierung nach Anhörung des Senats auf der Grundlage der jeweiligen Haushaltsrechnungen des Finanzministeriums und der Rechnungsprüfungsberichte des ORH 1958 für das Rechnungsjahr 1955, 1959 für das Rechnungsjahr 1956, 1960 für das Rechnungsjahr 1957 und 1961 für das Rechnungsjahr 1958 bei wenigen Stimmenthaltungen jeweils einstimmig. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe wurden dabei nachträglich in folgenden Höhen genehmigt: 41,2 Millionen DM für 1955, 48,4 Millionen DM für 1956, 52,2 Millionen DM für 1957 und 67 Millionen DM für 1958.[186]

11.6 Vierte Legislaturperiode 1958/62

11.6.1 Haushaltsberatungen 1958/62

Für das Rechnungsjahr 1959 leitete das Kabinett Seidel II dem Landtag den Haushaltsentwurf am 17. Februar 1959 zu. Es war das erste Mal, dass zu diesem Zeitpunkt die Stellungnahme des Senats bereits vorlag, sodass der Landtag unmittelbar mit den Beratungen beginnen konnte. Dies war dem Umstand zu verdanken, dass der Haushaltsplan noch von der Vorgängerregierung aufgestellt, beschlossen und dem Senat übermittelt worden war. Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU) rechtfertigte dieses Prozedere mit dem Hinweis, dass nur so die „frühere, mit der Verfassung nicht in Einklang stehende Praxis […] beendet werden" könne und „eine termingerechte Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Landtag noch vor Beginn des Rechnungsjahres 1959 […] möglich" werde.[187] Der Haushalt wurde ausgeglichen vorgelegt. Erneut sah er massive „Minderausgaben auf Grund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen" vor. Diese Globaleinsparungen stiegen von 86 Millionen im Jahr 1958 auf nunmehr 100 Millionen DM und damit um 16,3 Prozent.[188] Eberhard verwies im Ministerrat darauf, dass sich das Finanzministerium besonders darum bemüht habe, „den Schuldendienst nicht weiter ansteigen zu lassen und eine tragbare Verschuldungsgrenze nicht zu überschreiten". Dies sei unerlässlich, da Bayern mit einem Anteil von 32,3 Prozent der Gesamtschulden aller Bundesländer nach wie vor „an der Spitze" liege. Er lobte dabei ausdrücklich das Entgegenkommen aller Ressorts in den zurückliegenden Haushaltsverhandlungen.[189] Die Kabinettsmitglieder honorierten Eberhards „sorgfältige Haushaltsaufstellung" ihrerseits mit „anhaltendem Beifall", was in dieser Form absolut ungewöhnlich war.[190] Eberhards Ziel, den Haushalt erstmals noch vor Beginn des Rechnungsjahres in Kraft treten zu lassen, ließ sich dennoch nicht realisieren. Der Landtag verabschiedete ihn am 14. Mai 1959. Er erhöhte dabei im Vergleich zum Regierungsentwurf Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Teil um 20,3 Millionen DM (0,5 Prozent). Das Volumen des außerordentlichen Teils stieg um 12,7 Millionen DM (fünf Prozent).[191]

Die Debatte vor der Schlussabstimmung zeigte eine Verhärtung der politischen Fronten. Konnte es noch als Normalfall gelten, dass sich die Opposition nicht in der Lage sah, dem Haushaltsgesetz zuzustimmen, ließ die Begründung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Wilhelm Hoegner aufhorchen. Seine Fraktion protestiere mit ihrer Entscheidung gegen die seit 1954 erkennbar gewordene Entwicklung der CSU „im Sinne einer Gleichschaltung mit der Bonner Bundespolitik", die dazu geführt habe, dass „der parteipolitische Kampf gegen die Sozialdemokratie auch in Bayern gesteigert wurde". In der Bundesregierung machten sich Hoegners Auffassung nach „Anzeichen einer autoritären Staatsführung bemerkbar". Hinzu komme, dass sich die Regierung Seidel „den Anliegen der Opposition im Landtag starr verschließt und sachliche Anträge der Sozialdemokratischen Fraktion […] niederstimmen läßt". Unter solchen Voraussetzungen sei eine konstruktive Mitarbeit an den Staatsgeschäften nicht möglich. Der CSU-Fraktionsvorsitzende Franz Heubl wies die Kritik zurück und warf seinerseits der SPD mangelnden Einsatz für den Föderalismus in der Bundesrepublik vor. Der Haushalt wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen angenommen.[192] Dass es der Regierung Seidel ernst damit war, die Haushaltspolitik zu beschleunigen, verdeutlicht, dass das Haushaltsgesetz nur einen Tag nach der Verabschiedung am 15. Mai 1959 vom Ministerpräsidenten ausgefertigt wurde.[193]

Am 27. Januar 1960 legte die Staatsregierung dem Landtag erstmals einen Doppelhaushalt für zwei aufeinander folgende Rechnungsjahre vor. Er umfasste eine getrennte Haushaltsaufstellung für 1960 und 1961. „Der Vorteil einer zusammenfassenden Aufstellung und Beratung zweier Haushaltspläne liegt in der geringeren Arbeitsbelastung für Verwaltung und Parlament und der dadurch ermöglichten Konzentration auf das Wesentliche."[194] Darüber hinaus werde eine vorausschauende und kontinuierliche Finanzpolitik ermöglicht. Der eigentliche Grund für die Zusammenfassung lag aber in der zum 1. Januar 1961 erfolgenden Umstellung des Haushaltsjahrs auf das Kalenderjahr, die der Ministerrat am 11. August 1959 auf Vorschlag des Finanzministers gebilligt hatte. „Der Haushalt 1961", erläuterte Eberhard, „müsste eigentlich verabschiedet sein, wenn der Landtag im Dezember 1960 in Ferien gehe. Da die Abschlusszahlen für den Haushalt 1960 frühestens im April oder Mai 1960 zur Verfügung stünden, der Haushalt 1961 aber auf dem des Vorjahres aufbaue, würde man erst im April oder Mai 1960 mit der Haushaltsaufstellung für 1961 beginnen können; die rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsplans für das Kalenderjahr 1961 sei im Hinblick auf die Parlamentsferien und die Urlaubszeit dann nicht mehr möglich. Es sei deshalb zweckmässig und notwendig, die Haushaltsaufstellung für das Rumpfwirtschaftsjahr 1960 mit der für das Kalenderjahr 1961 zu verbinden."[195] So endete das Rechnungsjahr 1960 bereits zum 31. Dezember 1960. Es war mit nur neun Monaten Laufzeit das kürzeste der bayerischen Geschichte. Der ordentliche Teil konnte in Einnahmen und Ausgaben jeweils ausgeglichen vorgelegt werden. Trotz der Verkürzung der Laufzeit des Haushalts entsprachen die Ansätze für 1960 denen für ein volles Rechnungsjahr. Im Haushaltsgesetz wurden deshalb für 1960 25 Prozent der Ausgabenansätze gesperrt.[196] Bei seiner Etatrede betonte Finanzminister Eberhard am 29. Januar 1960, dass Bayern nach wie vor auf die Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs angewiesen sei. Er vergaß nicht, „ausdrücklich Gelegenheit [zu] nehmen, meinen und der Staatsregierung aufrichtigen Dank für die Bereitschaft der gebenden Länder auszusprechen". Gleichzeitig erklärte er, dass Bayern trotz der inzwischen voll durchschlagenden Hochkonjunktur „mit seiner Kreditmarktneuverschuldung […] nach wie vor an der Spitze aller Bundesländer" liege. Dies gebe Anlass zu einem strikten Sparkurs. So müssten sich sowohl Landtag als auch Regierung dazu zwingen, „in Zukunft gegenüber allen Personalausgaben und -mehrungen doppelt streng und zurückhaltend zu werden". Auch der staatliche Hochbau müsse gebremst werden, „denn die Gleichzeitigkeit fortgesetzter Steigerung auf allen Gebieten wäre der sichere Managertod einer blühenden Konjunktur". Auch die „Überbeschäftigung" müsse eingedämmt werden, sie erzeuge eine „Massenkaufkraft", wodurch „das Preisniveau ungünstig beeinflußt" und der Wert der Sparguthaben gefährdet werde. Eberhard räumte ein, dass es sich Bayern nicht leisten könne, den Forderungen des Zentralbankrats nach Bildung einer Haushaltsreserve für schlechtere Zeiten nachzukommen. Allerdings entspreche dem bereits die deutliche Reduzierung der kreditfinanzierten außerordentlichen Haushalte für die Jahre 1960 und 1961 um 50 bzw. 58 Prozent.[197]

Bei den anschließenden Haushaltsberatungen im Landtag zeigten die Sparappelle des Finanzministers nur bedingt Wirkung. Der Landtag genehmigte eine außerplanmäßige Schuldentilgung in Höhe von 75 Millionen DM. Zusammen mit der planmäßigen Schuldentilgung sei für das Jahr 1959 so eine „immerhin ansehnliche Rekordsumme" von 175 Millionen DM zusammen gekommen, wie Eberhard anerkannte.[198] Auch lehnten die Regierungsfraktionen wiederholt Anträge auf Ausgabeerhöhungen insbesondere der Opposition ab. Dafür erwiesen sie sich an anderen Stellen als ausgabefreudig und erhöhten im Vergleich zum Regierungsentwurf die Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Teil des Haushalts für 1960 um 110,6 Millionen DM (2,7 Prozent), für 1961 um 136,7 Millionen DM (3,3 Prozent). Da der Landtag am 2. Juni 1960 mit dem Doppelhaushalt die

Haushaltspläne für 1960 und 1961 beschloss, war das Rechnungsjahr 1961 das bis dahin einzige, für das der Haushalt rechtzeitig, also noch vor seinem Beginn, verabschiedet werden konnte. Es blieb bei dem bekannten Muster in der Schlussabstimmung: Ablehnung (SPD) bzw. Stimmenthaltung (BP) bei der Opposition und Zustimmung bei den Regierungsfraktionen.[199]

Nach der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts für das Jahr 1961 beschloss der Landtag für das Rechnungsjahr 1962 am 15. März 1962 den letzten regulären Haushalt der vierten Legislaturperiode. Auch er war in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen und wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen genehmigt, während die Opposition dagegen stimmte. Wilhelm Hoegner verwies dazu auf einen bereits seit Langem eingeübten „parlamentarischen Brauch", wonach die „Oppositionspartei aus politischen Gründen dieses Gesetz ablehnen" müsse.[200] Zuvor hatte der Landtag im Vergleich zum Regierungsentwurf Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Teil um 90,7 Millionen DM erhöht (1,6 Prozent). Das Volumen des außerordentlichen Teils senkte die Volksvertretung um 3,1 Millionen auf 147,1 Millionen DM (2,1 Prozent).[201] Der außerordentliche Haushalt, der in den Jahren zuvor kontinuierlich zurückgegangen war, hatte damit die geringste Höhe seit 1950 erreicht. Er fand seine Abdeckung in „Ablieferungen aus dem Ordentlichen Haushalt" und in „Bundeshaushaltsmittel[n] für den allgemeinen sozialen Wohnungsbau bzw. für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden". Berichterstatter Ernst Riediger (GDP) hob hervor, dass im Unterschied zu früheren Jahren „Darlehensaufnahmen auf dem Kapitalmarkt […] nicht vorgesehen" seien.[202] Die massive Kritik seines Fraktionsvorsitzenden Paul Wüllner vom Vorjahr wollte er nicht wiederholen. Dieser hatte bei der Aussprache zur Regierungserklärung im Januar 1961 das kameralistische Finanzgebaren der Staatsverwaltung vehement attackiert. Es sei völlig inakzeptabel, „daß wir sozusagen jedes Mal im Haushalt davon hören, daß dieser oder jener Betrag in dem Haushaltsjahr nicht mehr verwendet werden konnte; es geht nicht, daß man hintenrum erfährt, welche Beträge in den letzten Tagen eines Haushaltsjahres manchmal sinnlos, manchmal fast mit einer bestimmten Verve ausgegeben worden sind nur, weil man eben die Beträge nicht auf das nächste Jahr übertragen konnte".[203]

Am aktuellen Haushalt ließ dagegen Volkmar Gabert für die SPD kein gutes Haar. Ausgeglichen sei er allenfalls auf dem Papier, denn schon jetzt stehe fest, dass in Folge der vom Bund geforderten steigenden Bundesanteile an der Einkommen- und Körperschaftssteuer von 35 auf 38 Prozent sowie der Höherbesoldung der Beamten Mehrbelastungen in Höhe von bis zu 250 Millionen DM zu gewärtigen seien. Alle Änderungsanträge der Opposition habe die von Finanzminister Eberhard kontrollierte „Abstimmungsmaschine" der Regierungsfraktionen niedergewalzt. Dadurch sei insbesondere die Volks- und Erwachsenenbildung auf der Strecke geblieben. Gabert forderte hier verstärkte Investitionen, die durch eine weitere Schuldenaufnahme finanziert werden könnten. Dies sei leicht möglich, da der Schuldendienst „noch ohne weiteres [zu] verkraften" sei. Einig waren sich Regierung und Opposition dagegen in der Auseinandersetzung mit dem Bund. Gabert unterstützte den Finanzminister ausdrücklich in dessen Kritik an einer „‚vom Bund gesteuerten einseitigen Propaganda […], die darauf zielt, der Öffentlichkeit das Bild vom armen Bund und von den reichen Ländern unauslöschlich einzuprägen'". Beide Seiten kündigten entschlossenen Widerstand gegenüber der Anhebung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftssteuer an.[204]

Erstmals sah das Haushaltsgesetz in Art. 3 eine staatliche Eingriffsmöglichkeit bei Konjunkturschwankungen vor: „Die Staatsregierung kann die Inanspruchnahme von Mitteln für bestimmte Ausgabetitel oder für Gruppen von solchen im Benehmen mit dem Ausschuß für den Staats-

haushalt und Finanzfragen des Landtags von einer besonderen Zustimmung abhängig machen, soweit die Sicherung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts es erfordert." Bei „unaufschiebbaren Maßnahmen" musste sie den Haushaltsausschuss „unverzüglich" informieren.[205] Nur auf Druck der Opposition war im Haushaltsausschuss die ursprüngliche Fassung des Regierungsentwurfs, in der die Mitsprache des Ausschusses in diesen Fällen vollkommen gefehlt hatte, geändert worden. Gabert brandmarkte diesen Vorstoß der Exekutive als „kleines Ermächtigungsgesetz für die Staatsregierung". Doch auch der gefundene Kompromiss stellte nicht alle Kritiker zufrieden – so bemängelte etwa der Verfassungsausschuss, dass der Haushaltsausschuss damit unrechtmäßig zu einem „Überausschuß" werde, an den der Landtag laut Verfassung keinerlei Entscheidungsrechte abtreten dürfe. Man einigte sich schließlich auf die Interpretation, dass der Haushaltsausschuss von der Regierung gehört werden müsse, aber keine Entscheidungsbefugnis habe.[206]

Bereits vier Monate später verabschiedete der Landtag einen Nachtragshaushalt für das Jahr 1962, um die von Gabert im März prognostizierten Mehrbelastungen abzudecken. 160 Millionen DM schlugen „für den Anteil Bayerns am Länderbeitrag zum Ausgleich des Bundeshaushalts" zu Buche, weitere 22 Millionen DM für Tariferhöhungen für Angestellte und Arbeiter sowie für erhöhte Löhne der Forstarbeiter. Hinzu kamen sieben Millionen DM für die vom Landtag beschlossene Fortführung der Schutzimpfung gegen Maul- und Klauenseuche, 30 Millionen DM Mindereinnahmen durch gesunkene Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich sowie 47,5 Millionen DM Unterstützungsleistungen für die von der Flutkatastrophe am 16./17. Februar 1962 betroffenen Küstenländer. Als Deckungsmaßnahme sah sich die Regierung gezwungen, die Steueransätze um 145 Millionen DM – und damit, wie Finanzminister Eberhard im Ministerrat klar machte, auf die „äusserstenfalls gerade noch vertretbare[ ] Höhe"[207] – anzuheben und die ursprünglich vorgesehene außerplanmäßige Schuldentilgung von 100 Millionen DM zu streichen. Der Landtag genehmigte den Nachtragshaushalt mit den Stimmen der Regierungsfraktionen erstmals ohne Änderung der angesetzten Summen, da es sich bei den aufgeführten Posten ausschließlich um „unabweisbare Bedürfnisse" des Staates handelte, wie Berichterstatter Franz Elsen (CSU) feststellte.[208]

Allerdings war es zuvor zu einer heftigen Kontroverse im Regierungslager gekommen. Ausgelöst hatte sie ein SPD-Antrag auf Erhöhung der Zuschüsse für die Erwachsenenbildung um 500000 DM. Diesen Antrag lehnte der Landtag mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen ab. Die an der Regierung beteiligte FDP, die das Ansinnen der SPD inhaltlich unterstützte, enthielt sich dabei der Stimme. Als sie anschließend selbst einen Antrag auf Erhöhung der Zuschüsse um 250000 DM stellte, platzte Finanzminister Eberhard der Kragen: Lautstark wandte er sich vor der Abstimmung an die Regierungsfraktionen und machte sie darauf aufmerksam, dass die Zustimmung zu diesem Antrag nur über eine nochmalige Steuererhöhung gedeckt werden könnte. Dies sei aber nicht akzeptabel, da sonst die Opposition mit guter Aussicht auf Erfolg weitere Anträge auf Ausgabesteigerungen stellen könnte. Es müsse „für die Regierungsparteien genügen", dass er dem Kultusminister gegenüber „verbindlich" erklärt habe, dass im Haushalt 1963 die entsprechenden Zuschüsse um eine Million DM erhöht werden. Die FDP blieb jedoch hart und hielt ihren Antrag aufrecht. Eberhard schäumte. Er erinnerte die Liberalen daran, dass die Koalition im Ministerrat ausdrücklich „diesen Schwerpunkt für 1962 nicht aufgegriffen hat". Wutentbrannt stellte er fest: „Ich mache darauf aufmerksam, daß es sich hier dann nicht mehr handelt um eine Frage der Unterstützung meiner Person oder dieser Regierung, sondern um eine Frage des Verhältnisses der beiden Koalitionsfraktionen zur CSU". Der Landtag lehnte den Antrag in namentlicher Abstimmung bei 184 abgegebenen Stimmen mit 94 zu 86 Stimmen bei vier Stimmenthaltungen ab. Die FDP hatte

mit der Opposition aus SPD und BP gestimmt, ihr Regierungsmitglied Justizminister Albrecht Haas hatte sich ebenso der Stimme enthalten wie die GDP-Staatssekretäre Erich Simmel und Willi Guthsmuths. Die Mehrheit aus CSU und GDP war jedoch stark genug, um den Antrag zu Fall zu bringen.[209]

11.6.2 Haushaltsprüfung und Entlastung der Regierung

Der Landtag entlastete die Regierung am 30. Oktober 1962 für das Rechnungsjahr 1959 einstimmig und ohne Aussprache.[210] Er trat damit einer Empfehlung des Haushaltsausschusses bei, die festgestellten über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe über insgesamt 176,7 Millionen DM sowie die „infolge unrichtiger Buchung und unrichtigen Ausweises in der Staatshaushaltsrechnung verdeckten über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe“ zu billigen.[211] Der ORH formulierte für die Haushaltsrechnung des Jahres 1960 einen Vorbehalt gegen die staatliche Subventionierung, die einem landwirtschaftlichen Betrieb gewährt wurde, obwohl dort Verstöße gegen das Lebensmittelrecht nachgewiesen worden waren. Mit diesem Vorbehalt erteilte der Landtag am 29. Oktober 1963 die Entlastung der Regierung ohne Gegenstimme. Gleichzeitig genehmigte er über- und außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe in Höhe von insgesamt 298,2 Millionen DM.[212] Für das Rechnungsjahr 1961 sprach der Landtag die Entlastung der Staatsregierung mit einer Ausnahme aus. Diese betraf den Verkauf von staatlichen Grundstücken in Berchtesgaden. Hierzu wurde die Regierung aufgefordert, „dem Landtag einen Bericht über das von ihr Veranlaßte vorzulegen“. Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe über 83,1 Millionen DM wurden dagegen genehmigt.[213] Die Entlastung für das Jahr 1962 sprach der Landtag am 15. November 1965 bei Stimmenthaltung des damaligen Finanzministers Rudolf Eberhard aus und sanktionierte damit die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe in Höhe von insgesamt 108,1 Millionen DM. Die Vorbehalte der früheren Jahre wurden aufgehoben.[214]

11.7 Fazit

Der Landtag nutzte das Budgetrecht so intensiv, dass es aufgrund intensiver Haushaltsberatungen zwischen 1946 und 1962 nur ein einziges Mal (im Rahmen des Doppelhaushalts 1960/61 für das Jahr 1961) gelang, einen fristgerechten Haushalt zu beschließen. Bis zur Verabschiedung des neuen Etats musste der Haushalt deshalb auf der Grundlage der Mittelansätze des Vorjahres vollzogen werden. Besonders prekär war die Lage 1947, 1949 und 1951, als das Haushaltsgesetz jeweils erst Mitte März des Folgejahres und damit wenige Tage vor Ablauf des Haushaltsjahres beschlossen wurde. Der Landtag war deshalb immer wieder gezwungen, Mittel des noch nicht verabschiedeten Haushalts vorgriffsweise zu genehmigen. Nicht nur die Opposition betonte erhebliche rechtliche Zweifel an der damit verbundenen Ermächtigung für die Regierung. Bis 1960 besserte sich die Situation leicht, aber noch längst nicht grundlegend. Die Haushaltsgesetze wurden nun jeweils zwischen Mitte Juli und Mitte August des laufenden Rechnungsjahrs vom Ministerpräsidenten ausgefertigt. Neben dem Landtag trugen jedoch auch die Regierung, die zu lange für die internen Haushaltsverhandlungen benötigte, und der Senat, der vor der Beratung im Landtag gutachtlich Stellung zum Haushalt nehmen musste, zur Verzögerung bei. Die Forschung macht dafür nicht zuletzt die verfassungsrechtlichen Kann-Bestimmungen verantwortlich: Gerade weil Art. 78 Abs. 4 BV eine Möglichkeit einräumt, auch ohne fristgerechten Haushalt arbeiten zu können, sei es beinahe automatisch zu den Verzögerungen bei der Etatverabschiedung gekommen.[215] Erst ab dem Doppelhaushalt 1997/98 wurde es möglich, den Haushalt regelmäßig vor Beginn des Rech-

nungsjahres in Kraft zu setzen. Bis dahin kam es immer wieder zu Hängepartien, insbesondere nach Landtagswahlen. Verfassungsrechtlich war dieser Umstand mehr als bedenklich, denn das „Verfassungsgebot der Vorherigkeit“ wird durch „regelmäßige Verzögerungen bis zum Ende des 1. Halbjahres“ zumindest tangiert.[216]

Bei der Haushaltsaufstellung im Kabinett wurde in der ersten Legislaturperiode um die Zuteilung der Mittel heftig gerungen. Kein Ministerium war bereit, freiwillig auf Zuweisungen zu verzichten. Viele Entscheidungen musste der Ministerrat deshalb mit Mehrheit gegen die betroffenen Ressortvertreter fällen. Für eine weitere Verzögerung sorgte, dass die amerikanische Militärregierung die Aufstellung des Haushaltsplans genehmigen musste. Die Verhandlungen mit den Fachressorts übernahmen hochrangige Beamte des Finanzministeriums. Selbstbewusst vertraten sie auch im Ministerrat und im Landtag die Position ihres Ministeriums, selbst wenn die politische Leitungsebene anwesend war. Dies ist im Fall des Ministerialdirektors Richard Ringelmann und des Ministerialrats Otto Barbarino in den Ministerratsprotokollen eindeutig zu erkennen. Beide genossen das Vertrauen Ministerpräsident Hans Ehards (CSU). Barbarino war es, der das Kabinett auf einen Beschluss des Landtags auf Ausgabenerhöhung ohne Finanzierungsvorschlag hinwies und die Anwendung des Art. 78 Abs. 5 BV initiierte. Der Plan ging auf, der Landtag nahm die Erhöhung zurück. Es blieb jedoch das einzige Mal, dass die Regierung von diesem Recht Gebrauch machte. Die Verfassungsbestimmung erwies sich in der Praxis also als „Waffe, die nicht eingesetzt wird“.[217]

Auch in der zweiten und dritten Legislaturperiode war die Haushaltsaufstellung umstritten. Anders als in den Kabinetten Ehard I und II entwickelte sich nun aber eine Frontstellung gegen den Finanzminister. Während dieser aufgrund deutlich gestiegener staatlicher Zwangsausgaben für eine unbedingte Ausgabenminderung bei den freiwilligen Leistungen plädierte, pochten die anderen Minister auf eine bessere finanzielle Ausstattung ihrer Ressorts. In den überwiegenden Fällen stellten sich auch die Ministerpräsidenten Ehard und Wilhelm Hoegner (SPD) gegen Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD). Der Ministerrat entschied dann mit Mehrheit gegen den Finanzminister, der auch in den Koalitionsfraktionen für seine klare Haltung kritisiert wurde. Sie wurde als starr und unbeweglich gegeißelt. Ehard und Hoegner zögerten auch nicht, ihren Finanzminister zu desavouieren, wenn er ihre Politik nicht mitzutragen bereit war – gegen den öffentlichen Widerstand Zietschs ließ Ehard gemeinsam mit einem ausgabefreundlichen Landtag den Haushalt für das Jahr 1953 mit einem Defizit von knapp 53 Millionen DM verabschieden. Und zwar aus taktischen Erwägungen, hoffte er doch, dem Bund in den Verhandlungen über den Finanzausgleich in Anbetracht einer offenkundig desolaten Haushaltslage in Bayern größere Zugeständnisse abringen zu können. Hoegner lehnte die Auflage eines von Zietsch vehement geforderten Ergänzungshaushalts für das Jahr 1957 ab, da er kurz vor der Bundestagswahl das Eingeständnis einer verfehlten Finanzpolitik seiner Regierung unbedingt vermeiden wollte. Erst in der vierten Legislaturperiode kam es im Kabinett Seidel II zu einem Umdenken. Als neuer starker Mann unter Ministerpräsident Hanns Seidel regierte Finanzminister Rudolf Eberhard (beide CSU) mit dem Rotstift in der Hand. Er erreichte die Zustimmung zu den drastischen Globalkürzungen von 86 bzw. 100 Millionen DM durch vorherige Einbeziehung der Spitzen der Regierungsfraktionen.

Über die Mitsprache des Landtags auf allen Ebenen des Budgetrechts wachte vor allem die Opposition. FDP und BP protestierten bei den Haushaltsberatungen Anfang der 1950er-Jahre scharf gegen die Ermächtigung der Staatsregierung, zum Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben in Eigenregie über Ausgabenkürzungen zu befinden. 1953 hatte ihr Protest Erfolg: Seit dieser

Zeit darf die Regierung zur Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichts nur noch im Benehmen mit dem Haushaltsausschuss des Landtags, also nach Rücksprache mit dem parlamentarischen Fachausschuss, Ausgabenkürzungen vornehmen. Dass diese Kürzungen nötig waren, zeigte sich an den regelmäßig auftretenden Defiziten. Sie entstanden durch vom Landtag bewilligte Mehrausgaben oder durch unvorhergesehene Mindereinnahmen. Ebenfalls dem scharfen Widerspruch der Opposition war es 1962 zu verdanken, dass die in Art. 3 des Haushaltsgesetzes aufgenommene Berechtigung der Regierung, Ausgaben im Falle von Konjunkturschwankungen zu sperren, zu keinem „Ermächtigungsgesetz" für die Exekutive wurde. Der Landtag schrieb die Rücksprachepflicht der Regierung mit dem Haushaltsausschuss fest. Doch auch Vertreter der Regierungsfraktionen traten mit Anfragen an den Finanzminister heran, welche Geschäftsbereiche von Ausgabekürzungen betroffen seien. Sie forderten ihn dazu auf, eingeplante Mittel für wirtschaftliche und kulturelle Zwecke zu schonen und stattdessen bei den Verwaltungskosten zu kürzen. Außerdem verlangten sie eine beschleunigte Rechnungslegung für abgeschlossene Haushaltsjahre. Der Finanzminister mahnte dagegen die Bereitschaft des Landtags zu eisernem Sparwillen an und verbat sich alle Anträge, einzelne Bereiche von den Kürzungen auszunehmen. Regelmäßig warnte er die Abgeordneten eindringlich davor, den Haushalt mit Ausgabenerhöhungen zu plündern. 1949 und 1954 mussten Hans Kraus (ohne Mandat) und Friedrich Zietsch in ähnlichen Worten erklären, dass es nichts mehr zu verteilen gebe und alle Reserven aufgebraucht seien. Der Landtag erwies sich dennoch ein ums andere Mal als ausgabefreudig. Um die Verfassungsbestimmung, wonach Ausgabenerhöhungen nur dann beschlossen werden durften, wenn sie finanziell gedeckt waren, kümmerten sich die Abgeordneten wenig.

Die Ermittlungen im Finanzskandal um den Bau des Münchner Residenztheaters brachten die die Regierung mittragende SPD-Fraktion und die oppositionelle FDP-Fraktion im Mai 1951 mit einer gemeinsamen Interpellation ins Rollen. Der Landtag setzte daraufhin einen Untersuchungsausschuss ein, der bis September 1954 Missmanagement und Fehlkalkulationen großen Ausmaßes in der staatlichen Bauverwaltung aufdeckte. Während sich Ministerpräsident Ehard nicht zu den Vorgängen äußerte, versuchten sich Kultusministerium und Innenministerium zunächst gegenseitig die Schuld für die offenkundig mangelhafte Dienstaufsicht zuzuweisen. Als sich die Beweislast zuungunsten der Obersten Baubehörde zeigte, gab auch der sozialdemokratische Innenminister Wilhelm Hoegner den Schutz seiner Beamten auf und brandmarkte ein inakzeptables Verwaltungsversagen, um sich selbst aus der Schusslinie zu nehmen. Die im Untersuchungsausschuss vernommenen Beamten hüllten sich in Schweigen. Am Ende versuchte die Regierung die Bedeutung des Bauprojekts im Vergleich zu anderen staatlichen Hochbauten herunterzuspielen. Personelle Konsequenzen hatte der Skandal weder im Kultus- noch im Innenministerium. Der „Dumme" war deshalb der Landtag. Mehr als drei Jahre lang hatte er Aufklärung betrieben, um letztlich an der Mauertaktik von Regierung und Bürokratie zu scheitern. Dass es dabei aus heutiger Sicht um sehr gering erscheinende Beträge von wenigen Millionen DM ging, verdeutlicht indes zweierlei: zum einen den hohen Wert von Steuergeldern gerade in einem finanzschwachen Land, wie es das Bayern der Nachkriegszeit war; zum anderen die veränderten Vorzeichen, unter denen heute, da der Freistaat als „superreich"[218] gilt, die Verteilung von um Welten höherer Beträge vorgenommen wird.

Die Viererkoalition versprach, in der Finanzpolitik für Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zu sorgen. Im Gegensatz zur Vorgängerregierung legte sie stets formell ausgeglichene Haushalte vor. Dass der Haushaltsvollzug mit der Haushaltsplanung ein ums andere Mal nicht übereinstimmte, zeigt die Tatsache, dass in der dritten Legislaturperiode regelmäßig Nachtragshaushalte verabschie-

det werden mussten. Dies hatte sowohl strukturelle als auch politische Gründe. Die Regierung versuchte, die Haushaltspläne jeweils bereits im Januar und damit wesentlich früher als bis dahin üblich in den Landtag einzubringen, um eine Verabschiedung bis zum Beginn des Haushaltsjahrs Anfang April zu ermöglichen. Zu diesem frühen Zeitpunkt standen jedoch weder die zu erwartenden Steuereinnahmen noch die Belastungen aus kostenwirksamen Bundesgesetzen fest. Diesen Unwägbarkeiten musste nachträglich Rechnung getragen werden.

Bis auf vier Ausnahmen für die Jahre 1952 bis 1954 sowie für den Nachtragshaushalt 1957, in denen die Haushalte mit einem deutlichen Fehlbetrag beschlossen wurden, verabschiedete der Landtag ausgeglichene Etats. Sie wurden im Regelfall durch den Landtag in Einnahmen und Ausgaben leicht angehoben. Während die Haushalte im ordentlichen Teil nahezu stetig anstiegen, nahm der Umfang im außerordentlichen Teil von Jahr zu Jahr ab. Dadurch sank auch die Belastung durch Inanspruchnahme kurzfristiger Kredite. In der vierten Legislaturperiode verstärkte die Staatsregierung ihre Anstrengungen zum Schuldenabbau. Ministerpräsident Seidel verkündete als neue Maßgabe, dass der Staat nicht mehr ausgeben könne, als er einzunehmen imstande sei. Die Neuverschuldung, mit der Bayern Mitte der 1950er-Jahre noch an der Spitze aller Bundesländer gelegen hatte, wurde drastisch zurückgefahren. Gleichzeitig bemühte sich die Regierung um eine beschleunigte Haushaltsberatung durch die frühere Einbindung des Senats.

Nur ein einziges Mal stimmte der gesamte Landtag geschlossen und ohne Gegenstimme für ein Haushaltsgesetz: am 18. März 1948 für das Rechnungsjahr 1947. Es war dies die letzte Erinnerung an die im ersten Jahr nach Verabschiedung der Bayerischen Verfassung noch deutlich spürbare Bereitschaft zur Zusammenarbeit über alle Parteigrenzen hinweg. Danach entsprach es einem ritualisierten Reflex der Opposition, Haushaltsgesetze abzulehnen oder sich der Stimme zu enthalten. Die Ablehnung erfolgte dabei nicht aus sachlichen, sondern aus rein politischen Erwägungen. Völlig unerheblich dafür war, welche Partei sich in der Opposition befand. Immerhin zwei Beispiele konnten herausgearbeitet werden, wo es der Opposition gelang, im Rahmen der Haushaltsberatungen Regierungskoalitionen zu spalten. Im Juli 1956 glückte dies der CSU, als sie die BP vorübergehend aus der Viererkoalition löste und dazu brachte, mit ihr gemeinsam erfolgreich für höhere Schlüsselzuweisungen für die Kommunen zu stimmen. Ähnliches versuchte 1962 die SPD, die mit der FDP eine Kurzzeitallianz schmiedete, um höhere Zuschüsse für die Erwachsenenbildung zu erreichen. Ihr Vorstoß scheiterte aber an der verbliebenen Mehrheit der Koalitionsfraktionen aus CSU und GDP.

Die Kritik an den von der Regierung vorgelegten Haushalten blieb sich weitgehend gleich: Die Opposition bemängelte, dass sie mit ihren Änderungsanträgen nicht zum Zuge kam und forderte höhere Ausgaben für die Unterstützung der Kommunen, für Bildung und Soziales. Dabei war sie auch bereit, höhere Schulden in Kauf zu nehmen. Mit Blick auf eben diese Verschuldung lehnten die Regierungsfraktionen die Anträge ab. Regelmäßig erhob sich auch Kritik an einem angeblich nur auf dem Papier vollzogenen Abgleich von Ausgaben und Einnahmen im ordentlichen Teil des Haushalts. Immer wieder warfen Oppositionssprecher der Regierung vor, bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts absehbare Mehrbelastungen im Laufe des Rechnungsjahrs nicht eingeplant zu haben.

Einig waren sich Regierung und Opposition in den finanzpolitischen Auseinandersetzungen mit dem Bund. Dessen Strategie, die Länder zugunsten des Bundeshaushalts zur Kasse zu bitten,

bekämpften alle bayerischen Kabinette. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen 1952 kam es sogar zu einem lagerübergreifenden Zusammenschluss im Landtag. CSU und SPD stimmten als Regierungsfraktionen einem Antrag der oppositionellen BP zu, wonach die Staatsregierung aufgefordert wurde, sich im Bundesrat gegen die Anhebung des Bundesanteils am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer von 27 auf 40 Prozent auszusprechen. Ministerpräsident Ehard stimmte schließlich einer Erhöhung auf 37 Prozent zu. Er signalisierte damit bayerische Bundestreue und Unterstützung für seinen CSU-Parteifreund, Bundesfinanzminister Fritz Schäffer. Der Bundesanteil blieb auch in der Folgezeit Zankapfel zwischen Bayern und dem Bund. Erst mit der Finanzreform vom Dezember 1955 wurde er verbindlich auf 33,3 (1955 bis 1958) bzw. 35 Prozent (ab 1958) festgelegt.

Bayern nahm in den Jahren 1946 bis 1962 einen gewaltigen wirtschaftlichen und finanziellen Aufschwung. Trotzdem gehörte der Freistaat in dieser Phase zu den steuerschwächsten Ländern der Bundesrepublik und im Länderfinanzausgleich zu den traditionellen Nehmerländern (bis 1986). Bis 1962 verbuchte Bayern auf diese Weise knapp eine Milliarde DM an Ausgleichszahlungen, wofür die Regierung den Geberländern wiederholt Dank abstattete. Um finanziell unabhängiger zu werden, suchte das Finanzministerium nach Mitteln und Wegen, die Einnahmenseite zu verbessern. Neben Steuererhöhungen wurden andere Instrumente wie die Ausgabe von Steuergutscheinen (ab 1950) erprobt, um kurzfristig an Kapital zu gelangen. Großer Erfolg war der so genannten Bayernanleihe beschieden, die 1952 erstmals begeben wurde und rund 200 Millionen DM einbrachte. Sie erwies sich auch mittelfristig als gute Geldquelle, da sie bis Ende der 1950er-Jahre mehrfach umgeschuldet werden konnte.

Die eigentliche Prüfung der Haushaltsrechnungen des Finanzministeriums, deren beschleunigte Vorlage in der ersten Legislaturperiode auch von der CSU als Regierungsfraktion nachdrücklich gefordert wurde, übernahm der Oberste Rechnungshof. Ohne seine Tätigkeit als „Berater des Landtags – als desjenigen, der den Landtag auf Lücken, Unzulänglichkeiten und Fragwürdigkeiten hinweisen kann und muß“[219], wären die Abgeordneten vollkommen überfordert gewesen. Die parlamentarische Beratung der Ergebnisse der Rechnungsprüfungsberichte erfolgte im Haushaltsausschuss. In ihm wurden Sachverständige wie Regierungsvertreter und der ORH-Präsident ausführlich befragt. Im Plenum wurden diese Beratungen zusammenfassend referiert. Die gerade für die erste Legislaturperiode aufgedeckten Verstöße gegen das Haushaltsrecht – wie das Führen schwarzer Kassen, gezielte Fehlbuchungen oder massive, vom Finanzministerium erst im Nachhinein oder gar nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen – wurden als bedauerliche Einzelfälle dargestellt und mit den chaotischen Zeitumständen der Nachkriegszeit entschuldigt. Die Entlastung der Staatsregierung war deshalb nicht gefährdet. Sie wurde entweder einstimmig oder bei Enthaltung der Opposition vorbehaltlich weniger Ausnahmen stets erteilt. Wie unvollkommen jede Haushaltsplanung in der Betrachtungszeit der vorliegenden Arbeit ausfiel, zeigt die Summe der im Nachhinein vom Landtag genehmigten über- und außerplanmäßigen Mehrausgaben sowie der Vorgriffe: Zwischen 1950 und 1962 erreichten diese eine Gesamthöhe von knapp 1,4 Milliarden DM.

Die Zahl der Vollsitzungen, in denen der Landtag Haushaltsfragen beriet, nahm von 1946 bis 1962 kontinuierlich ab. Dies war der heftigen Kritik an ausufernden Haushaltsdebatten geschuldet, die im Parlament und in der Öffentlichkeit wiederholt vorgebracht wurde. Die Befürworter kürzerer Beratungen argumentierten, dass die Arbeit des Haushaltsausschusses immer wieder mit Detail-

anträgen belastet würde – und dies regelmäßig zu einem Zeitpunkt, da das Geld im laufenden Haushaltsjahr bereits weitgehend ausgegeben sei. Der Rückgang der Beratungsdauer spricht – positiv gewendet – einerseits für eine zunehmende Straffung und stärkere Konzentration der Haushaltsberatungen. Kritisch betrachtet, verdeutlicht er andererseits einen immer stärker werdenden Effizienzdruck, der eingehende Beratungen selbst beim wichtigsten parlamentarischen Vorrecht zunehmend erschwerte.

Anmerkungen

1) Zeitler: Der bayerische Staatshaushalt, S. 459.
2) So Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU) am 29.1.1960 (BLT 1958/62, Bd. 2, 45, 29.1.1960, S. 1191).
3) Vgl. Birkner: Bayerisches Haushaltsrecht, S. 23 ff.
4) Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, S. 40.
5) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 255.
6) Vgl. Zeitler: Der bayerische Staatshaushalt, S. 460.
7) Der kommunale Finanzausgleich, der in den folgenden Ausführungen nur am Rande Erwähnung findet, wurde in der Betrachtungszeit mehrfach geändert und blieb stets umstritten. Eine grundlegende finanzielle Besserstellung der Kommunen ergab sich erst durch den so genannten Eberhard-Plan 1963, der den Kommunen das gesamte Aufkommen der Kfz-Steuer zweckgebunden für den Straßenbau zuwies (vgl. Gall: Gute Straßen, S. 176 f.).
8) Vgl. Renzsch, Wolfgang: Länderfinanzausgleich, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46162> (21.8.2012).
9) Vgl. Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung: „Ministerpräsident Seehofer, Stellvertretender Ministerpräsident Zeil und Finanzminister Söder: ‚Klage gegen Länderfinanzausgleich als Akt der politischen Notwehr beim Bundesverfassungsgericht heute eingereicht'", 25.3.2013, URL: <http://www.bayern.de/Presse-.204.10428775/index.htm> (2.11.2013).
10) BLT 1954/58, Bd. 1, 31, 4.8.1955, S. 1022 (Zitat von Finanzminister Friedrich Zietsch, SPD).
11) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 31, 20.10.1959, S. 903; vgl. auch Birkner: Bayerisches Haushaltsrecht, Ordner I, 51. Ergänzungslieferung Juli 1997, S. 1 f.
12) Die Zahlen wurden den Tätigkeitsberichten des Landtags, den Schlussworten der Landtagspräsidenten am Ende einer Legislaturperiode sowie den Inhaltsverzeichnissen der Stenographischen Berichte entnommen.
13) Vgl. die Übersicht bei Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 576.
14) Vgl. SZ, 68. Jg., Nr. 159, 12.7.2012, S. R15.
15) Vgl. Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 575–578; Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 248 f.
16) Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 575.
17) Vgl. Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 578.
18) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP VI, S. 438.
19) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 1, Beilage 301, S. 169.
20) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 675 f.
21) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 676 f.
22) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP VI, S. 438 Anm. 52.
23) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 18, 19.4.1947, TOP XXII, S. 409.
24) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 1, Beilage 228.
25) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 677 f.; vgl. für die vom Haushaltsausschuss geänderte Antragsfassung BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 1, Beilage 329.
26) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 678 f.
27) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 64, 18.3.1948, S. 1220 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 1218–1221; vgl. auch BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 824, sowie GVBl., Nr. 13, 1948, S. 90.
28) Zu Vorbereitung und Auswirkungen der Währungsreform vgl. Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns, S. 408 f. u. 413 ff.; zu ihrer sozialen Dimension vgl. ausführlich Erker: Ernährungskrise, S. 233–339, sowie Benz: Deutschland unter alliierter Besatzung, S. 166 ff.

29) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 45, 11.10.1948, TOP V, S. 701.
30) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 4, 114, 22.6.1949, S. 321 f.
31) Vgl. BayHStA, StK 14117 mit dem Schriftwechsel zwischen Ministerpräsident Ehard, Finanzminister Kraus und OMGB 1948/49.
32) BLT 1946/50, Bd. 4, 114, 22.6.1949, S. 322.
33) BLT 1946/50, Bd. 4, 114, 22.6.1949, S. 331 f.; vgl. die ähnlichen Ausführungen von Kraus ein Jahr zuvor (BLT 1946/50, Bd. 3/1, 78, 21.7.1948, S. 1636).
34) BLT 1946/50, Bd. 4, 114, 22.6.1949, S. 338.
35) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 5, 136, 16.12.1949, S. 437–440.
36) Vgl. ÄR 1946/50, 68, 15.12.1949, S. 1–5.
37) ÄR 1946/50, 72, 14.2.1950, S. 1–3.
38) BLT 1946/50, Bd. 6, 154, 22.3.1950, S. 223.
39) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 154, 22.3.1950, S. 233 f., u. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Beilagen 3490 u. 3491.
40) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Einleitung, S. LXXV f.
41) Vgl. ÄR 1954/50, 77, 17.5.1950, S. 5 f.
42) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Einleitung, S. LXI; ebd., Nr. 104, 25.4.1950, TOP I 11, S. 178; ebd., Nr. 110, 20.6.1950, TOP V, S. 269.
43) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 110, 20.6.1950, TOP V, S. 274.
44) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 110, 20.6.1950, TOP V, S. 270 f. u. 273 f.
45) BayHStA, StK 14117, Aktenvermerk von Ministerialrat Otto Barbarino für Ministerpräsident Ehard, 5.7.1950.
46) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 113, 10.7.1950, TOP V, S. 312.
47) Vgl. Das Kabinett von Papen, Dok. Nr. 146, 17.9.1932, enthalten in: Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik online, URL: <http://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0000/index.html>, 2.11.2013).
48) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 113, 10.7.1950, TOP V, S. 314 u. 317.
49) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 114, 19.7.1950, TOP V, S. 330.
50) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 115, 26.7.1950, TOP I, S. 351.
51) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 115, 26.7.1950, TOP I, S. 357.
52) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 115, 26.7.1950, TOP I, S. 352, 359 u. 362.
53) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 121, 11.9.1950, TOP III, S. 465 u. 462 f.
54) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 190, 9.11.1950, S. 1315–1321; GVBl., Nr. 30, 1950, S. 245.
55) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 117, 8.8.1950, TOP IV, S. 393.
56) BLT 1946/50, Bd. 6, 186, 19.10.1950, S. 1165; vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 123, 18.9.1950, TOP II, S. 508 f.; BLT 1946/50, Bd. 6, 172, 14.7.1950, S. 703; GVBl., Nr. 28, 1950, S. 223.
57) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 123, 18.9.1950, TOP II, S. 509.
58) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 131, 31.10.1950, TOP IV, S. 625.
59) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 190, 9.11.1950, S. 1321–1324; BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Beilagen 4546 u. 4547; GVBl., Nr. 30, 1950, S. 241.
60) BLT 1946/50, Bd. 6, 173, 16.8.1950, S. 716.
61) Vgl. Inhaltsverzeichnisse der Stenographischen Berichte (BLT 1946/50, Bde. 5 u. 6).
62) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 123, 18.9.1950, TOP IV, S. 511.
63) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 131, 31.10.1950, TOP V, S. 625 f.
64) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 188, 7.11.1950, S. 1221–1226, 1229 f. u. ebd., 189, 8.11.1950, S. 1256 ff.; zur Frage, ob ein Gesetz durch einfachen Landtagsbeschluss geändert werden dürfe, vgl. ÄR 1946/50, 86, 7.11.1950, S. 1 f.
65) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 131, 31.10.1950, TOP IX, S. 629 m. Anm. 42.
66) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Beilage 4559.
67) BLT 1946/50, Bd. 6, 189, 8.11.1950, S. 1257.
68) BLT 1950/54, Bd. 6, 163, 14.10.1953, S. 111; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 111–114.
69) Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1949, o.O. o.J. [München 1952], S. 19.
70) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 176, 14.1.1954, S. 506–522.
71) BLT 1950/54, Bd. 6, 185, 9.3.1954, S. 890 u. 889; zur Abstimmung vgl. ebd., S. 894; vgl. auch BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 4, Beilage 3141.
72) BLT 1946/50, Bd. 6, 154, 22.3.1950, S. 223 f.
73) Igelspacher, Alois: 200 Jahre Oberster Rechnungshof: Die Staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Geschichte und Gegenwart, 2. überarb. Fassung München 2012, S. 61; vgl. ebd., S. 66.

74) Zum Nachfolgenden vgl. Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990) (= Politik- und Gesellschaftsgeschichte, 26), Bonn 1991 (zugl. Univ. Habil. Göttingen 1991), S. 75–169; Ders.: Länderfinanzausgleich; Henzler: Schäffer, S. 325–363 u. 474–499; Gelberg: Ehard, S. 398–417.
75) Renzsch: Länderfinanzausgleich.
76) PNP, 5. Jg., Nr. 128, 28.10.1950, S. 9 u. ebd., 6. Jg., Nr. 31, 15.3.1951, S. 2.
77) Gelberg: Kriegsende, S. 810.
78) Zu Motiven und Scheitern der geplanten EVG-Gründung vgl. Wolfrum: Bundesrepublik, S. 152–159.
79) BLT 1950/54, Bd. 3/1, 80, 2.4.1952, S. 1860.
80) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 81, 3.4.1952, S. 1918; zur gesamten Debatte vgl. ebd., S. 1906–1926; vgl. auch BLT 1950/54, Bd. 3/1, 80, 2.4.1952, S. 1854–1864 u. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 3, Beilage 2396.
81) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 81, 3.4.1952, S. 1926.
82) Thuy, Peter: Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Entwicklung des deutschen Länderfinanzausgleichs, in: Söllner, Fritz / Wilfert, Arno (Hg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke, Heidelberg 2001, S. 208–227, hier S. 218.
83) Vgl. BGBl. I, Nr. 47, 1955, S. 817 f.
84) Vgl. BGBl. I, Nr. 14, 1951, S. 198 ff.
85) Renzsch, Wolfgang: Berücksichtigung von Lasten im Länderfinanzausgleich der frühen Jahre der Bundesrepublik Deutschland – Lehren für 2019?, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 224), Berlin 2012, S. 327–346, hier S. 331 f.
86) Vgl. BGBl. I, Nr. 13, 1955, S. 199 ff.
87) Vgl. Thuy: Einfluss, S. 218 f.
88) Renzsch: Länderfinanzausgleich.
89) Scharnagl: Bayern kann es auch allein, S. 113.
90) Vgl. die Aufstellung bei Renzsch: Länderfinanzausgleich.
91) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/371, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 89, 26.3.1952, TOP I, S. 4.
92) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/373, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 106, 2.7.1952, TOP II, S. 3 f.
93) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 20, 29.3.1951, TOP I, S. 3; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 2 ff..
94) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 26, 8.5.1951, TOP XII, S. 20.
95) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/369, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 52, 14.8.1951, TOP II, S. 2.
96) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/369, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 54, 28.8.1951, TOP III, S. 4; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 3 ff.
97) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 2, 33, 7.8.1951, S. 2; ebd., Bd. 3, 77, 14.3.1952, S. 1763 u. 1772 f.
98) Vgl. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1180; BLT 1950/54, Bd. 3, 77, 14.3.1952, S. 1772.
99) GVBl., Nr. 10, 1952, S. 116.
100) BLT 1950/54, Bd. 3, 77, 14.3.1952, S. 1771.
101) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/370, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 71, 27.11.1951, TOP IV, S. 6 f.
102) Vgl. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 3, Beilage 2530 u. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 101, 22.7.1952, S. 2555–2559.
103) BLT 1950/54, Bd. 4, 105, 2.9.1952, S. 6.
104) BLT 1950/54, Bd. 4, 109, 7.10.1952, S. 131.
105) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/375, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 136, 13.1.1953, TOP III, S. 3 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 3–6.
106) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/375, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 137, 19.1.1953, TOP I, S. 2–9; ebd., Nr. 139, 21.1.1953, TOP I, S. 2–14; ebd., Nr. 141, 27.1.1953, TOP I, S. 2–9.
107) BLT 1950/54, Bd. 4, 128, 11.2.1953, S. 756.
108) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/377, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 163, 7.7.1953, TOP III, S. 4.
109) BLT 1950/54, Bd. 5, 158, 6.8.1953, S. 1965 f.
110) Vgl. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 4, Beilagen 3859 u. 4331; BLT 1950/54, Bd. 5, 158, 6.8.1953, S. 2001–2007; GVBl., Nr. 18, 1953, S. 123.
111) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 212, 4.8.1954, S. 1907.
112) BLT 1950/54, Bd. 5, 134, 17.3.1953, S. 972.
113) GVBl., Nr. 18, 1953, S. 123 f.
114) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 189, 30.3.1954, S. 1045 f. u. GVBl., Nr. 6, 1954, S.52.
115) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 212, 4.8.1954, S. 1900.

116) BLT 1950/54, Bd. 7, 213, 5.8.1954, S. 1929 f.; vgl. auch den Bericht des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1954 (BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 7, Beilage Nr. 5699), sowie GVBl., Nr. 6, 1954, S. 52.
117) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/378, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 180, 3.11.1953, TOP II, S. 3–7; ebd., Nr. 187, 14.12.1953, S. 2–15; ebd., Nr. 188, 15.12.1953, TOP II, S. 13 ff.
118) BLT 1950/54, Bd. 7, 212, 4.8.1954, S. 1909.
119) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 213, 5.8.1954, S. 1928 u. 1957.
120) Gelberg: Kriegsende, S. 811; vgl. BLT 1950/54, Bd. 4, 128, 11.2.1953, S. 753 f.
121) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/372, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 96, 6.5.1952, TOP III, S. 2–6.
122) BLT 1950/54, Bd. 3, 77, 14.3.1952, S. 1774; eine ähnliche Bitte des Landtagspräsidenten erreichte das Finanzministerium Anfang 1953 (vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/375, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 135, 8.1.1953, TOP III, S. 5 f.).
123) Vgl. ÄR 1950/54, 75, 12.5.1954, S. 5.
124) Vgl. GVBl., Nr. 22, 1952, S. 229 f., ebd., Nr. 18, 1953, S. 123 f. u. ebd., Nr. 16, 1954, S. 147 ff.
125) Vgl. dazu auch die Verordnung über den vorläufigen Vollzug des Staatshaushalts 1951 vom 29.3.1951 (GVBl., Nr. 9, 1951, S. 59).
126) Vgl. die Inhaltsverzeichnisse der Stenographischen Berichte (BLT 1950/54, Bde. 1, 2, 6 u. 7).
127) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 27, 15.5.1951, TOP I, S. 2–9; BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 24.
128) BLT 1950/54, Bd. 1, 24, 17.5.1951, S. 642 ff. u. 646 ff.
129) BLT 1950/54, Bd. 1, 24, 17.5.1951, S. 650 f.
130) BLT 1950/54, Bd. 1, 24, 17.5.1951, S. 652–659.
131) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/368, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 34, 19.6.1951, TOP II, S. 4 ff.
132) Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 17.
133) BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 24 ff.
134) BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 37 ff.
135) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 2, 35, 10.8.1951, S. 44.
136) BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 28, 27 u. 37 f.
137) BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 31 f.; vgl. auch ebd., S. 40.
138) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/371, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 82, 12.2.1952, TOP III, S. 9 f.
139) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 10.3.1952, S. 2.
140) BLT 1950/54, Bd. 7, 218, 17.9.1954, S. 2115, 2118 f., 2121 f., 2130, 2125 f., 2134 u. 2137; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2114–2143.
141) Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1952, o.O. o.J. [München 1955], S. 16 u. 36.
142) Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1953, o.O. o.J. [München 1956], S. 9 u. 37.
143) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 13, 19.4.1955, S. 298 f. u. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 6, Beilage 4580.
144) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 4, 92, 27.2.1957, S. 3204 ff. u. ebd., Bd. 5, 124, 25.3.1958, S. 4268 f.
145) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, Koalitionsvereinbarung, 8.12.1954, S. 4.
146) BLT 1954/58, Bd. 6, 153, 12.11.1958, S. 5305.
147) ÄR 1954/58, 11, 8.6.1955, S. 3 ff.
148) Vgl. ÄR 1954/58, 34, 2.10.1956, S. 4–7.
149) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 107, 11.7.1957, S. 3788; zum BHE-Antrag von 1953 vgl. BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 5, Beilage 4382.
150) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/382, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 234, 19.10.1954, TOP I, S. 3 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 2–6.
151) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 14, 21.2.1955, TOP I, S. 2.
152) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Beilage 216.
153) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.3.1955, S. 2 f.
154) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 14.3.1955, S. 3.
155) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 23.3.1955, S. 2 u. 4 f.
156) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 14, 21.2.1955, TOP I, S. 6.
157) BLT 1954/58, Bd. 1, 31, 4.8.1955, S. 1023, 1052, 1023 u. 1038.
158) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Beilage 216 u. BLT 1954/58, Bd. 1, 31, 4.8.1955, S. 1063 ff., sowie GVBl., Nr. 12, 1955, S. 161.

159) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Beilage 496 u. BLT 1954/58, Bd. 1, 31, 4.8.1955, S. 1066, sowie GVBl., Nr. 12, 1955, S. 161.
160) BLT 1954/58, Bd. 2, 42, 24.11.1955, S. S. 1338; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 1312–1353.
161) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 2, Beilagen 882 u. 1046, BLT 1954/58, Bd. 2, 42, 24.11.1955, S. 1354–1360, sowie GVBl., Nr. 22, 1955, S. 268.
162) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 2, Beilage 1189.
163) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.12.1955, S. 2.
164) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.2.1956, S. 2 f.
165) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 19.3.1956, S. 1 f.
166) Zum „Grünen Plan" vgl. Behrendt, Ralf u.a. (Hg.): Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 3 1956/57, München 2001, Einleitung, S. 32 f.
167) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 71, 17.7.1956, S. 2447–2450 u. ebd., 73, 19.7.1956, S. 2560, sowie GVBl., Nr. 16, 1956, S. 139.
168) BLT 1954/58, Bd. 3, 72, 18.7.1956, S. 2496 f.
169) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 72, 18.7.1956, S. 2556 f.
170) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 18.7.1956, S. 1.
171) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 72, 18.7.1956, S. 2514–2517.
172) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 73, 19.7.1956, S. 2561.
173) BLT 1954/58, Bd. 44, 103, 6.6.1957, S. 3585; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 3583–3588; vgl. GVBl., Nr. 11, 1957, S. 115 ff.
174) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 4, Beilage 2197 u. BLT 1954/58, Bd. 4, 107, 11.7.1957, S. 3813 f., sowie GVBl., Nr. 14, 1957, S. 147 ff.
175) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Ausführungen des Herrn Finanzministers Friedrich Zietsch vor der Landtagsfraktion der Bayernpartei am 26. Juni 1957, S. 1 u. 4; vgl. auch BayHStA, NL Becher, 238, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 26.6.1957, S. 1 f.
176) BLT 1954/58, Bd. 4, 107, 11.7.1957, S. 3779, 3774 u. 3769, sowie ebd., Bd. 5, 116, 18.12.1957, S. 4002; vgl. auch BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 6.11.1957, S. 1.
177) Gelberg: Kriegsende, S. 842.
178) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 4, 12.11.1957, TOP IV/6, S. 19 ff.
179) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 5, 14.11.1957, TOP I, S. 2–11.
180) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 5, Beilage 2947.
181) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 116, 18.12.1957, S. 4012 f. u. GVBl., Nr. 24, 1957, S. 319 ff.
182) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 5, Beilage 3390.
183) Vgl. Münch, Ursula: Bundesstaatlichkeit als Aufgabe und Ziel, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Weltanschauung und politisches Handeln. Hanns Seidel zum 100. Geburtstag, Sonderausgabe Gründwald 2001, S. 89–116, hier S. 110.
184) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 6, 144, 25.7.1958, S. 5039 u. 5048, sowie GVBl., Nr. 17, 1958, S. 178 ff.
185) BLT 1954/58, Bd. 6, 143, 24.7.1958, S. 5027.
186) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 128, 6.5.1958, S. 4398; BLT 1958/62, Bd. 2, 33, 22.10.1959, S. 936; ebd., Bd. 3, 86, 7.3.1961, S. 2602; ebd., Bd. 4, 102, 8.11.1961, S. 3093.
187) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel I, Nr. 51, 2.12.1958, TOP I, S. 3.
188) BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 1, Beilage 122.
189) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel I, Nr. 51, 2.12.1958, TOP I, S. 5.
190) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 55, Kabinett Seidel II, Nr. 36, 15.12.1959, TOP I, S. 15.
191) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 1, Beilage 491.
192) BLT 1958/62, Bd. 1, 25, 14.5.1959, S. 808–811.
193) Vgl. GVBl., Nr. 12, 1959, S. 162 ff.
194) Zeitler: Der bayerische Staatshaushalt, S. 462.
195) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 23, 11.8.1959, TOP III, S. 11 f.
196) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 2a, Beilage 1076.
197) BLT 1958/62, Bd. 2, 45, 29.1.1960, S. 1193, 1200, 1199, 1201 u. 1209 f.
198) BLT 1958/62, Bd. 2, 63, 2.6.1960, S. 1956.
199) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 2b, Beilage 1483 u. BLT 1958/62, Bd. 2, 63, 2.6.1960, S. 1970.
200) BLT 1958/62, Bd. 4, 116, 15.3.1962, S. 3733.
201) Vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 4/1, Beilagen 2458 u. 2888, BLT 1958/62, Bd. 4, 15.3.1962, S. 3726, sowie GVBl., Nr. 10, 1960, S. 93.

202) BLT 1958/62, Bd. 4, 116, 15.3.1962, S. 3686.
203) BLT 1958/62, Bd. 3, 81, 8.2.1961, S. 2469.
204) BLT 1958/62, Bd. 4, 116, 15.3.1962, S. 3689 ff.
205) GVBl., Nr. 5, 1962, S. 24.
206) BLT 1958/62, Bd. 4, 116, 15.3.1962, S. 3690.
207) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 60, Kabinett Ehard IV, Nr. 81, 19.6.1962, TOP II, S. 17.
208) BLT 1958/62, Bd. 4, 128, 11.7.1962, S. 3982, zum Abstimmungsergebnis vgl. ebd., S. 4026 f.; vgl. BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 4/2, Beilage 3100, sowie GVBl., Nr. 11, 1962, S. 127.
209) BLT 1958/62, Bd. 4, 128, 11.7.1962, S. 4021; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 4019–4022.
210) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 133, 23.10.1962, S. 4192.
211) BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 4/2, Beilage 3272.
212) Vgl. BLT 1962/66, Bd. 2, 26, 29.10.1963, S. 914 u. BLT 1962/66, Beilagen-Bd. 1, Beilage 635.
213) BLT 1962/66, Bd. 3, 59, 1.12.1964, S. 2106 f.; vgl. auch BLT 1962/66, Beilagen-Bd. 3, Beilage 1524.
214) Vgl. BLT 1962/66, Bd. 4, 84, 15.11.1965, S. 3131 f.
215) Vgl. Macher: Die staatsrechtliche Stellung des Freistaates Bayern, S. 97 u. 99 f.
216) Birkner: Bayerisches Haushaltsrecht, Ordner I, Teil I, S. I/8.
217) Zeitler: Der bayerische Staatshaushalt, S. 461.
218) SZ, 68. Jg., Nr. 159, 12.7.2012, S. R15.
219) So der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold (BLT 1950/54, Bd. 6, 163, 14.10.1953, S. 113).

12 Parlamentarische Kontrolle der Regierung

12.1 Anfragen und Interpellationen

Zu den wichtigsten Kontrollmöglichkeiten eines Parlaments gegenüber der Regierung gehört das Fragerecht, also das Recht, Auskunft über bestimmte Sachverhalte verlangen und dazu Stellung nehmen zu können (vgl. Kapitel 4.6). Im Folgenden soll untersucht werden, wie oft mündliche und schriftliche Anfragen sowie Interpellationen von welcher Seite mit welcher Begründung eingebracht wurden. Ebenfalls von Interesse ist, wie ihre Wirksamkeit bewertet wurde und welche Entwicklung darin erkennbar wird. Die nachfolgenden Tabellen wurden auf der Grundlage der Tätigkeitsberichte sowie der Schlussberichte der Landtagspräsidenten am Ende der Legislaturperioden 1946–1962 erstellt und durch die Angaben in der Literatur ergänzt.

Erste Legislaturperiode 1946/50: Gesamtübersicht Interpellationenund Anfragen	
Interpellationen	64*
Schriftliche kurze Anfragen	134
Mündliche kurze Anfragen (seit 1.7.1948 Fragestunde)	632**

* Diese Zahl ergibt sich aus der Auswertung der in den Inhaltsverzeichnissen der Stenographischen Berichte für die erste Legislaturperiode genannten Interpellationen.
** Diese Zahl ist einem handschriftlichen Vermerk in einem der im Landtagsarchiv verwahrten Registraturexemplare der Stenographischen Berichte zur letzten Sitzung am 20.11.1950 entnommen. Sie ist weder im Tätigkeitsbericht noch im Schlussbericht des Landtagspräsidenten erfasst.

Interpellationen 1946/50 nach Fraktionen		
Vorgelegt durch	Interpellationen vor dem 20.9.1947	Interpellationen nach dem 20.9.1947
CSU	8	17
SPD	3	23
FDP	2	3
WAV	0	0
Mehrere Fraktionen	0	8 (davon 3 von FDP+SPD)
Insgesamt	13	51

Die Zahl der eingebrachten Interpellationen nach Fraktionen wurde in der vorstehenden Tabelle bewusst in die Zeit vor und nach dem 20. September 1947 unterteilt, da die CSU bis zu diesem Zeitpunkt in einer großen Koalition mit SPD und WAV – letztere verließ die Koalition bereits Ende Juni 1947 – und anschließend allein regierte (vgl. Kapitel 7.1.4, 7.1.5 und 7.2.1). Die Auswertung der ersten Phase ergibt ein deutliches Übergewicht der Interpellationen der Regierungsfraktionen (elf) gegenüber der Opposition (zwei). Hierin spiegelt sich einerseits der Anspruch der Regierungsfraktionen wider, in dieser Anfangsphase des parlamentarischen Neubeginns selbst an der Kontrolle der Regierung teilzunehmen. Andererseits verdeutlicht es die Schwäche der Opposition, die mit der FDP aus nur einer einzigen Fraktion mit neun Mitgliedern bestand und kaum Hoffnung haben konnte, die nötige Unterstützung von 25 Abgeordneten zu gewinnen, um auch nur eine öffentlichkeitswirksame Aussprache zu einer Interpellation beantragen zu können. So erging es ihr etwa bei zwei Interpellationen, die sich kritisch mit der konservativen Politik von

Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) auseinandersetzten. Weder beim Kampf gegen die Wiedereinführung der Prügelstrafe an Volksschulen 1947 noch beim Protest gegen die Absetzung des skandalumwitterten Balletts „Abraxas“ von Werner Egk. 1949 erreichte die FDP eine Aussprache über die Interpellation. Sie musste sich damit zufrieden geben, die Regierung auf einem ihrer wichtigsten Politikfelder scharf attackiert und zu für sie unangenehmen Stellungnahmen gezwungen zu haben.[1] Im Regierungslager brachte die CSU fast dreimal so viele Interpellationen wie die SPD ein (acht zu drei). Die WAV beteiligte sich an den Großen Anfragen überhaupt nicht. Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung gewann die Opposition die Oberhand bei den Interpellationen. Insgesamt brachten SPD und FDP getrennt oder gemeinsam 29 und damit fast doppelt so viele Interpellationen wie die CSU als nunmehr alleinige Regierungsfraktion (17) ein. Dies lag zweifellos am Engagement der SPD, die mit 23 Interpellationen auch die Einzelwertung anführte. Die meiste Aufmerksamkeit erreichte sie mit der im Zuge der Diskussion um die Zustimmung zum Grundgesetz 1949 eingebrachten Interpellation zu monarchistisch-separatistischen Umtrieben in Bayern (vgl. dazu ausführlich Kapitel 13.4.5).

Zum 1. Juli 1948 neu eingeführt wurde die Aktuelle Fragestunde im Plenum. Diese sollte jeweils etwa anderthalb Stunden dauern und ein reges Frage- und Antwortspiel ohne abgelesene, langatmige Reden ermöglichen. Die Mitglieder des Ältestenrats begrüßten sie speziell für den Fall, „wenn sich die Regierung zur Beantwortung einzelner schriftlicher Anfragen nicht oder nur zögernd entschließen könne“.[2] Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) kündigte sie für den 21. Juli 1948 zur Erheiterung des Plenums als „die kleinen Anfragen zur Erfrischung der Staatsregierung“ und am 29. November 1949 als „Entstaubungsanlage für die Bürokratie“ an.[3] Diese Form der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive erzielte jedoch nicht die erhoffte Wirkung. Im Ältestenrat beschwerte sich der Fraktionsvorsitzende der SPD, Jean Stock, am 16. März 1949 „über die Art, wie die Minister in der Vormittagssitzung diese Anfragen erledigt haben und die früher nicht üblich gewesen sei“. Im Bonner Bundestag „würde man sich dies nicht gefallen lassen“. Auch Stocks Fraktionskollege Friedrich Zietsch bemängelte „die Antwort, die der Finanzminister auf seine Anfrage erteilt habe, wonach die Angelegenheit teils schon bekannt sei, teils noch behandelt werde“. Georg Stang (CSU) nahm die Regierungsvertreter in Schutz und empfahl, „zu der Gewohnheit früherer Zeiten zurückzukehren und Anfragen, die eine gewisse Orientierung voraussetzen, der Regierung vorher mitzuteilen“.[4] Was war geschehen? Die Regierung wurde in der Vollsitzung mit nicht weniger als 44 mündlichen Anfragen konfrontiert, von denen sie allerdings lediglich die Hälfte direkt beantwortete. Die andere Hälfte blieb unbeantwortet, weil die Regierungsvertreter die entsprechenden Sachverhalte nicht präsent hatten. Am besten vorbereitet zeigte sich Kultusminister Hundhammer, der zu fünf von sieben an ihn gerichteten Fragen eingehend Auskunft erteilte.[5] Landtagspräsident Horlacher griff bereits nach einem Viertel der Anfragen ein und verwies darauf, dass es „naturgemäß nicht die Regel sein [dürfe], daß die Staatsregierung die Beantwortung auf die nächste Sitzung hinausschiebt“. Um größere Unruhen zu vermeiden, sah er sich zu der Versicherung gezwungen, „daß bei der nächsten Sitzung […] die jetzt zurückgestellten Fragen auch wirklich ihre Erledigung finden“.[6] Auf der anderen Seite uferten Fragen und Antworten häufig in lange Monologe aus. Ein Beschluss des Ältestenrats, Anfragen auf nur zehn Zeilen Text zu beschränken und die Regierung anzuhalten, sich kurz zu fassen und ergänzendes Material zu Protokoll zu geben, wurde weitgehend ignoriert.[7] Immer wieder tauchten Beschwerden auf, „die kleinen Anfragen dürften nicht in Reden ausarten. Es sei auch nicht der Zweck der Übung, daß die Antworten der Regierung aus halben Büchern bestünden.“[8]

Zweite Legislaturperiode 1950/54: Gesamtübersicht Interpellationen, Anfragen etc.	
Behandelte Interpellationen	68 (75 eingebracht, davon 7 zurückgezogen)*
Schriftliche kurze Anfragen	149
Mündliche kurze Anfragen	944

* Die im Tätigkeitsbericht im Gesamtüberblick gemachten Angaben zu den Interpellationen nennen die Zahl 67, beim Anteil der Fraktionen an den Gesamtvorlagen wird die Gesamtzahl mit 74 beziffert. Die Einzelaufführung der Interpellationen im Tätigkeitsbericht nennt jedoch 75, von denen sieben zurückgezogen wurden.

Interpellationen und Anfragen 1950/54 nach Fraktionen			
Vorgelegt durch	Behandelte Interpellationen	Schriftliche Anfragen	Mündliche Anfragen
CSU*	9	23	231
SPD*	12	25	259
GB/BHE*	5	20	145
BP	20	45	160
FDP	0	25	91
DG	0	6	23
Fraktionslos	0	5	35
Mehrere Fraktionen	22 (davon 9 durch BP+FDP)	0	0
Insgesamt	68	149	944

* Regierungsfraktionen

Die Zahl der Interpellationen (68 gegenüber 64) stieg in der zweiten Legislaturperiode im Vergleich zur ersten leicht an, ebenso die der kurzen schriftlichen Anfragen (149 gegenüber 134). Insbesondere die großen Anfragen wurden auf Regierungsseite rasch als Belastung empfunden. Als bereits in den ersten sechs Sitzungen der zweiten Legislaturperiode sieben Interpellationen eingereicht wurden, übte Landtagspräsident Stang deutliche Kritik: Interpellationen seien „eine besonders feierliche Form der öffentlichen Anfragen im Parlament". Dementsprechend sollten die Fraktionen „von diesem außergewöhnlichen Mittel nicht gar so häufig Gebrauch machen, um diese Waffe nicht abzustumpfen". Vieles sei auch über mündliche Anfragen in der Aktuellen Fragestunde zu klären.[9] Die innerkoalitionäre Abstimmung war dabei äußerst mangelhaft. Der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) forderte deshalb Ende Januar 1951, „dass in Zukunft prinzipiell Interpellationen von einer der Koalitionsparteien" auch mit den anderen Partnern „vorher besprochen werden müssten. Das treffe auch für die CSU zu […]." In derart wichtigen Fragen „müssten sich die Koalitionsparteien vorher abstimmen".[10] Die für die Auseinandersetzung zwischen Landtag und Regierung am weitesten reichenden Konsequenzen aller zwischen 1946 und 1962 behandelter Interpellationen hatte die von FDP und BP am 9. April 1952 eingebrachte Interpellation zur Amtsenthebung von Justizminister Josef Müller (CSU). Sie führte – gemeinsam mit dem innerparteilich geschürten Druck – dazu, dass Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) seinen Justizminister nicht mehr im Amt halten konnte und ihn zum Rücktritt drängte (vgl. Kapitel 7.3.2).

Auch die Zahl der kurzen Anfragen an die Regierung nahm zu. Mit 944 (gegenüber 632) erreichten sie den absoluten Höhepunkt innerhalb der Betrachtungszeit, was auch dem Umstand geschuldet

war, dass die Aktuelle Fragestunde, in der diese mündlichen Anfragen behandelt wurden, erst Mitte der ersten Legislaturperiode eingeführt worden war und von den Abgeordneten noch als neues Mittel der Auseinandersetzung mit der Regierung rege getestet wurde. Diese Herausforderung machte der Regierung schwer zu schaffen. Ende 1950 beschloss der Ministerrat, dass „darauf hinzuwirken sei, die Fragestunde im Landtag vernünftig und sachlich zu gestalten. Es müsse erreicht werden, dass Anfragen mindestens einen Tag vorher den zuständigen Ministerien zugingen, damit sie auch wirklich erschöpfend und abschliessend beantwortet werden könnten."[11] Dieses Vorhaben hatte keinen Erfolg. Im Gegenteil: Die Kritik am Ablauf der Fragestunde wurde in der zweiten Legislaturperiode noch stärker. Sie richtete sich vor allem gegen auskunftsunwillige oder -unfähige Regierungsmitglieder. Am 28. Februar 1951 nahm Vizepräsident Georg Hagen (SPD) die Vertreter der Regierung, der seine Partei seit 1950 wieder angehörte, ausdrücklich in Schutz und forderte von den Fraktionen, die Anfragen kürzer zu fassen. Anderenfalls seien die Minister häufig überfordert und könnten nicht sofort antworten. Der in der Öffentlichkeit entstehende Imageschaden sei enorm. August Haußleiter (DG) und Zita Zehner (CSU) forderten daraufhin, die Regierung nicht nur bei örtlichen Belangen, sondern auch bei Spezialfragen vorab zu informieren. Zietsch reklamierte für die SPD-Fraktion, dass sie es seit jeher so halte, dass Anfragen mindestens zwei, wenn nicht gar acht Tage „vorher der Staatsregierung hinübergegeben werden, damit der Minister auch in der Lage sei, Antwort zu geben". Hoegner verteidigte dagegen die Spontaneität des Frage-Antwort-Spiels in der Aktuellen Fragestunde: Von einem Minister könne man schließlich erwarten, darauf gefasst zu sein, dass bestimmte aktuelle Themen Gegenstand von Anfragen würden. Er habe in solchen Fällen „selbstverständlich […] auch den Sonntag dazu benützt, sich entsprechend darauf vorzubereiten". Die Gegenposition vertrat der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen. Alle Anfragen seien schriftlich zu stellen, die Regierung müsste sie laut Geschäftsordnung binnen 14 Tagen beantworten und in den Landtagsdrucksachen veröffentlichen. Knoeringen setzte sich für die „vorherige[ ] Bekanntgabe einer Anfrage" ein, da dies „die zuständigen Sachbearbeiter der Ministerien zwinge, sich mit der Materie zu befassen, wodurch ihnen die Bedeutung der Öffentlichkeit und des Parlaments deutlich zum Bewußtsein gebracht werde. Eine nur auf den Minister abgeschossene Anfrage führe lediglich dazu, daß der Minister gezwungen sei, aus dem Stegreif eine Erklärung abzugeben, während sich die Ressortbeamten mit der Angelegenheit nicht zu befassen bräuchten."[12] Auch dieses Vorgehen blieb nicht ohne Widerspruch. Am 10. August 1951 beschwerte sich Kultusminister Josef Schwalber (CSU) gegenüber dem Ältestenrat, dass die Anfragen der Fragestunde bereits vor der Antwort der Minister in den Landtagsdrucksachen publiziert würden. Dies sei nicht hinnehmbar, da die Presse den Inhalt der Anfragen häufig bereits als Tatsache darstelle und die Antworten der Regierung später nicht mehr erwähnt würden. Schwalber plädierte für eine gleichzeitige Veröffentlichung von Frage und Antwort. Der Ältestenrat stimmte diesem Vorschlag zu, drängte gleichzeitig aber auf beschleunigte Antworten seitens der Minister.[13]

Schwalber war es auch, der vor dem Hintergrund einer Anfrage der FDP-Abgeordneten Hildegard Brücher für den nächsten Eklat sorgte. Am 21. Mai 1953 beriet der Ältestenrat über ein Schreiben des Kultusministers, in der er die rhetorisch gemeinte Frage stellte, ob er die „kurze Anfrage" Brüchers bezüglich der Aufschlüsselung von Sammelansätzen im Einzeletat seines Ministeriums schriftlich beantworten müsse, wenn diese „Antwort 70 bis 100 Seiten umfassen und eine Arbeitskraft 2 bis 3 Wochen beanspruchen würde". Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold reagierte empört: „Der Minister habe […] kein Recht, eine Auskunft deshalb zu verweigern, weil sie zu viel Arbeit mache. Darin liege die Gefahr, seitens eines Ministeriums die Arbeiten des Landtags lahmzulegen." Bezold drohte bei Nichtbeantwortung der Anfrage mit einer Interpellation

oder einem Untersuchungsausschuss: „Das Parlament könne sich das Kontrollrecht nicht aus der Hand nehmen lassen.“ Der Kultusminister sollte entweder kürzer schriftlich oder aber mündlich antworten.[14]

Kurz vor Ende der zweiten Legislaturperiode war es erneut Bezold, der anlässlich der verweigerten Beantwortung einer Anfrage im Plenum Alarm schlug. Am 27. Oktober 1954 protestierte er gegen die in seinen Augen unzulässige Unterstützung eines Kabinettsmitglieds durch Landtagspräsident Hundhammer. Dieser hatte dem mandatslosen Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann die Möglichkeit gegeben, auf eine persönliche Erklärung des BP-Abgeordneten Wilhelm Sturm zu antworten. Bezold schäumte: „Es gibt keine Erklärung der Staatsregierung auf Erklärungen der Abgeordneten! Ich mache darauf aufmerksam! – Das ist jetzt das zweitemal!“ Der so gescholtene Präsident antwortete: „Es gibt aber eine selbständige Erklärung eines Regierungsmitglieds, das von einem Abgeordneten angegriffen wird.“ Sturm hatte indes lediglich moniert, dass sich Ringelmann am Vortag unter Bezug auf das zu wahrende Bank- und Steuergeheimnis geweigert hatte, eine Anfrage von ihm zu beantworten und lehnte nun „eine Belehrung seitens des Herrn Staatssekretärs ab“.[15] Die BP-Fraktion versuchte den Vorgang für den Endspurt des Wahlkampfs auszunutzen und formulierte einen gegen Hundhammer gerichteten Antrag: „Der Landtag wolle beschließen: Dem Präsidenten wird wegen seiner geschäftsordnungswidrigen Sitzungsführung in der Sitzung vom 27.10.1954 die Mißbilligung ausgesprochen.“[16] Baumgartner forderte seinen Fraktionskollegen Georg Bantele auf, den von ihm und Carl Lacherbauer (BP) „während der Mittagspause“ abgefassten Antrag auch mit SPD, BHE und FDP abzustimmen, um ihm zu einer Mehrheit zu verhelfen. Sofern keine Aussicht auf eine Mehrheit bestünde, solle sich Bantele zu Beginn der wieder aufgenommenen Sitzung zur Geschäftsordnung melden und erklären: „‚Die Bayernpartei sieht sich auf Grund dieses Verhaltens veranlaßt, dem Herrn Landtagspräsidenten das Mißtrauen auszusprechen‘.“ Er habe „von [Josef] Kiene, SPD, [Josef] Dotzauer, BHE und [Otto] Bezold, FDP bereits Zusagen [erhalten], daß sie unseren Antrag auf Mißbilligung unterstützen“.[17] Auch wenn das Sitzungsprotokoll einen solchen Antrag bzw. eine diesbezügliche Meldung zur Geschäftsordnung nicht aufführt und das Vorhaben demnach steckengeblieben zu sein scheint, kündigte sich hierin bereits eine mögliche künftige Zusammenarbeit der vier Parteien gegen die CSU an (vgl. Kapitel 7.4.1).

Bei der Auswertung der Interpellationen und Anfragen nach Fraktionen fällt auf, dass es die BP war, die als stärkste Oppositionsfraktion möglichst großen Druck auf die Regierung auszuüben versuchte. Von 68 behandelten Interpellationen hatte sie allein 20 (29,4 Prozent) eingebracht und damit fast genauso viele wie CSU (9 / 13,2 Prozent) und SPD (12 / 17,6 Prozent) zusammen. Die beiden anderen Oppositionsfraktionen FDP und DG beschränkten sich darauf, jeweils gemeinsam mit anderen Fraktionen Große Anfragen zu stellen. Neun Interpellationen gelangten so als gemeinsame Oppositionsanfragen vor das Plenum. Auch bei den schriftlichen Anfragen übertraf die BP mit 45 von 149 (30,2 Prozent) alle anderen Fraktionen deutlich. Mit 81 schriftlichen Anfragen lag die Opposition auch insgesamt gegenüber den Koalitionsfraktionen mit 68 in Front. Mündliche Anfragen kamen dagegen mehrheitlich aus den Regierungsfraktionen (635 gegenüber 309). Die BP versuchte sich mit ihren Initiativen vor allem im Vorfeld von Wahlen ihren Anhängern als treibende Kraft zu präsentieren. Für die Gemeindewahlen 1952 ließ ihr Fraktionschef Joseph Baumgartner eine vierseitige Liste der von der BP gestarteten Anträge, Interpellationen und Anfragen zusammenstellen. Die damit verbundene Botschaft lieferte er gleich mit: „Die Landtagsfraktion der Bayernpartei steht im Landtag an Aktivität an der Spitze aller Parteien […].“[18]

Dritte Legislaturperiode 1954/58: Gesamtübersicht Interpellationen, Anfragen etc.	
Behandelte Interpellationen	18 (20 eingebracht, 2 zurückgezogen)
Schriftliche kurze Anfragen	277
Mündliche kurze Anfragen	414*

* Die Zahl weicht von der im Tätigkeitsbericht in der Gesamtübersicht gemachten Angabe ab (dort: 451).

Interpellationen und Anfragen 1954/58 nach Fraktionen			
Vorgelegt durch	Behandelte Interpellationen	Schriftliche Anfragen	Mündliche Anfragen
CSU*	5	106	110
SPD**	3	39	129
BP**	3	26	73
GB/BHE***	1	74	50
FDP***	2	31	50
Mehrere Fraktionen	4	1	1
Fraktionslos	0	0	1
Insgesamt	18	277	414

* ab 16.10.1957 Regierungsfraktion
** bis 8.10.1957 Regierungsfraktionen
*** bis 8.10.1957 und erneut ab 16.10.1957 Regierungsfraktionen

Die Zahl der behandelten Interpellationen brach in der dritten Legislaturperiode mit 18 im Vergleich zur zweiten (68) regelrecht ein. Das lag zum einen daran, dass mit der BP die aktivste Nutzerin dieser Frageform in die Regierung gewechselt und zugleich die CSU als Oppositionskraft auf sich allein gestellt war. Zum anderen hatte sich die Attraktivität der Interpellation als wirksames Kampfmittel der Opposition gegen die Regierung schnell verbraucht. Während die Zahl der schriftlichen Anfragen an die Regierung auf fast das Doppelte zunahm (277 gegenüber 149), ging die der mündlichen kurzen Anfragen um mehr als die Hälfte zurück (451 bzw. 414 gegenüber 944). Geschuldet war dies der Erfahrung, dass sich die Regierung in zahlreichen Fällen schwertat, zu Detailfragen – nicht zuletzt zu Vorgängen auf lokaler Ebene – spontan Auskunft zu geben. Schriftliche Anfragen konnten zur Beantwortung mit mehr Vorlaufzeit an die Ministerialverwaltung weitergegeben werden. Trotz ihrer sinkenden Zahl registrierte Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) die vorgebrachten Interpellationen sehr genau. Insbesondere die aus den Kreisen der Opposition stammenden Großen Anfragen ließ er im Ministerrat behandeln, um sicherzustellen, „dass eine entsprechende Antwort […] ausgearbeitet werde“.[19]

Die CSU, die in der dritten Legislaturperiode bis zum 16. Oktober 1957 die alleinige Oppositionsfraktion bildete, entwickelte unter den im Landtag vertretenen Fraktionen die größte Aktivität: Bis auf die mündlichen Anfragen, bei denen sie von der SPD überflügelt wurde, erreichte sie in allen Rubriken der parlamentarischen Arbeit Spitzenwerte – sie stellte mehr Interpellationen und schriftliche Anfragen an die Regierung als alle anderen Fraktionen. Nach dem Machtwechsel und der Installierung der Viererkoalition 1954 verschoben sich die Fronten auch hinsichtlich der Beantwortung von Anfragen. Am 31. März 1955 waren es nun Vertreter der SPD, die sich im Ältestenrat über mehrere CSU-Anfragen zum Verkauf von Anteilen an der Maxhütte erregten, die vor der

Debatte im Landtagsplenum bereits in der Presse diskutiert worden seien. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, Jean Stock, kritisierte, „daß in der letzten Zeit nicht ganz einwandfreie Fragen schon ehe sie in der Fragestunde gestellt wurden, mit einem gewissen Kommentar in der Presse erschienen. […] Eine solche Information der Presse führe zu einer Verschärfung der Gegensätze im Parlament und bedeute eine Herabsetzung des Parlaments in der Öffentlichkeit." Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) erinnerte an das Vorhaben, „nur kurze Fragen und auch nur solche Fragen zu stellen, die kurz beantwortet werden können, im übrigen aber von der Staatsregierung eine schriftliche Antwort" zu erbitten. Und Vizepräsident Bantele bat die Fraktionen dringend darum, „doch auf Anfragen zu verzichten, die durch ein Telephongespräch mit dem zuständigen Ministerialreferenten geklärt werden können".[20] Offenbar sah sich die neue Regierung von Anfragen regelrecht überschwemmt, denn Ministerpräsident Hoegner nahm Banteles Vorschlag auf und drängte Präsident Ehard, im Landtag dafür zu werben, sich für Anfragen an die zuständigen unteren und mittleren Behörden und Dienststellen zu wenden, nicht aber immer sofort die Ministerien einzuschalten.[21]

Vierte Legislaturperiode 1958/62: Gesamtübersicht Interpellationen, Anfragen etc.	
Behandelte Interpellationen	12 (13 eingebracht, 12 beantwortet, 9 mit Debatte, 1 zurückgezogen)
Schriftliche kurze Anfragen	304*
Mündliche kurze Anfragen	418 (in 25 Fragestunden)

* Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) spricht in seinem Schlussbericht von 301 schriftlichen Anfragen.

Interpellationen und Anfragen 1958/62 nach Fraktionen			
Vorgelegt durch	Behandelte Interpellationen	Schriftliche Anfragen	Mündliche Anfragen
CSU*	3	90	128
SPD	6	67	175
GB bzw. GDP*	1	61	55
BP	0	15	34
FDP*	1	69	24
Mehrere Fraktionen	1	2	2
Insgesamt	12	304	418

* Regierungsfraktionen

In der vierten Legislaturperiode ging im Vergleich zur dritten die Zahl der behandelten Interpellationen erneut zurück (12 gegenüber 18). Während die Zahl der schriftlichen Anfragen an die Regierung nochmals anstieg (304 gegenüber 277), blieb die Zahl der mündlichen Anfragen mit 418 gegenüber 414 nahezu unverändert. Unter den Fraktionen nutzte die SPD die Interpellation am häufigsten (sechs Mal). Die Sozialdemokraten brachten auch die meisten mündlichen Anfragen vor (175) und wurden bei den schriftlichen Anfragen nur von der CSU übertroffen (67 bzw. 90). Gerade im Vergleich zur zweiten Legislaturperiode sticht der Einbruch der BP in der Aktivitätsskala hervor. Als zweite Oppositionsfraktion neben der SPD verzichtete sie völlig auf eigene Interpellationen und fiel auch bei den schriftlichen und mündlichen Anfragen deutlich ab. Hierin spiegelt

sich die Schwächung der Partei wider, die durch den Ausfall ihres Führungspersonals, das im Zuge der Spielbankenaffäre gerichtliche Auseinandersetzungen zu bestreiten hatte, zunehmend gelähmt war (vgl. Kapitel 12.2.3).

An der kritischen Gesamteinschätzung der Fragestunde änderte sich auch in der vierten Legislaturperiode nichts. Am 25. Februar 1959 und am 9. Mai 1961 ermahnten die Präsidenten Ehard und Hanauer die Fraktionsvertreter im Ältestenrat, dass die Anfragen vom Umfang her unbedingt verkürzt werden müssten. Nur dann könne gegenüber der Staatsregierung auch auf eine Verkürzung der Antworten gedrängt werden.[22] Wilhelm Hoegner monierte, dass die Antwort auf eine SPD-Anfrage zum Perlacher Forst bereits in der Presse veröffentlicht worden sei, bevor seine Fraktion sie erhalten habe. Dies käme einer „Mindereinschätzung des Landtags oder der anfragenden Fraktion" gleich. Ehard sagte zu, „der Staatsregierung als Wunsch des Ältestenrats mitzuteilen, daß Antworten auf schriftliche Anfragen erst an die Presse gegeben werden sollten, wenn sie den Fragestellern zugegangen seien".[23]

Eine andere Stoßrichtung des parlamentarischen Fragerechts betonte der SPD-Abgeordnete Günter Wirth 1986. Da es im parlamentarischen Regierungssystem fast immer so sei, dass die Mehrheitsfraktionen mit der Regierung gegen die Opposition stimmten und diese deshalb bei „allen politisch brisanten Fragen […] bei Abstimmungen unterliegen müsse[ ]", rücke das zu erzielende Presseecho in den Vordergrund des Interesses. Für die Opposition bemesse sich ihr „Erfolg" daran, „ob sie eine gute Presse bzw. die andere Seite eine schlechte Presse erhalten hat oder nicht". Interpellationen und Anfragen dienten „der Opposition als Vehikel, eigene Positionen in die Medien zu bringen".[24] Die Presse berichtete ab der ersten Legislaturperiode regelmäßig von den Landtagssitzungen. Über Interpellationen und ihre Behandlung im Landtag informierte die Passauer Neue Presse ihre Leser in den ersten vier Jahren 30 Mal. In der zweiten Legislaturperiode lag dieser Wert bei 45, in der dritten Legislaturperiode bei 31 und in der vierten bei 33.[25] Thematisiert wurden sowohl Große Anfragen der Opposition als auch der Regierungsfraktion(en). Besonders ausführlich wurde jedoch über Streit zwischen Regierung und Opposition geschrieben. Dann lauteten die Schlagzeilen: „Ein Mordstheater im Landtag", „Tumult im Landtag" oder gar die „„Größte Radauszene in Bayerns Landtag"".[26]

12.2 Untersuchungsausschüsse als wirkungsloses Kontrollinstrument

Nach Dirk Götschmann bilden Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (PUA) „zumindest vom Grundsatz her das wirksamste Instrument parlamentarischer Kontrolle gegenüber der Staatsregierung und der staatlichen Verwaltung" (vgl. Kapitel 4.6).[27] Sie können „alle ihnen zweckdienlich erscheinenden Beweise […] durch alle Gerichts- oder Verwaltungsbehörden erheben". Bis auf das Brief- und Postgeheimnis verfügen sie „zur Beweiserhebung durch Zeugen oder Sachverständige […] über alle in Betracht kommenden Zwangsmittel". Es liegt in der Natur der Sache, dass die Untersuchungsausschüsse zuallererst ein Instrument der Opposition in der Auseinandersetzung mit der Regierung darstellen: „Obwohl nicht ausdrücklich gesagt, müssen die Ausschüsse die von der antragstellenden Minderheit geforderten Erhebungen durchführen. Sonst wäre das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses inhalts- und sinnlos, wenn beispielsweise die Ausschußmehrheit beschließen könnte, es sei nichts zu untersuchen."[28] Da die Besetzung dieser Ausschüsse jedoch analog zur Stärke der Fraktionen erfolgt, behält die Mehrheit auch darin großen Einfluss.

Im Folgenden soll untersucht werden, wie viele Untersuchungsausschüsse der Landtag im Betrachtungszeitraum von 1946 bis 1962 eingesetzt hat. Anhand je einer Stichprobe für die erste, zweite und dritte Legislaturperiode soll gezeigt werden, welche Tatbestände Anlass für ihre Einsetzung waren, wie die Einsetzungen begründet und mit welchen Mehrheiten sie beschlossen wurden. Ebenfalls von Interesse sind die Dauer der Untersuchung, die Abschlussberichte und die Debatte um die jeweiligen Untersuchungsergebnisse. Für die Bewertung der Wirksamkeit besonders wichtig erscheinen die konkreten politischen Folgen, die sich vor allem für die Regierung aus den Ermittlungsergebnissen der Ausschüsse ergaben. Dies wird in einem statistischen Überblick für alle Untersuchungsausschüsse dargestellt. Und schließlich geht es um die Frage, welche Reformbemühungen Landtag und Regierung im Hinblick auf das parlamentarische Ermittlungsrecht unternahmen.

12.2.1 Der Ausschuss zur Untersuchung der Missstände im Wirtschaftsministerium

Bereits am 31. Januar 1947 setzte der Landtag auf Antrag der an der Regierung beteiligten SPD-Fraktion einstimmig die beiden ersten Untersuchungsausschüsse ein: „zur Untersuchung der Mißstände im bayerischen Wirtschaftsministerium, im Landeswirtschaftsamt und den Regierungswirtschaftsämtern“ sowie „über die behauptete Einmischung von Angestellten des Sonderministeriums in die Regierungsbildung vor und am 21. Dezember 1946“. Beide Ausschüsse wurden auf Antrag des CSU-Fraktionsvorsitzenden Alois Hundhammer von sieben auf elf Mitglieder erweitert. Damit waren auch die beiden kleinen Parteien FDP und WAV jeweils mit einem Mitglied vertreten, CSU (sechs) und SPD (drei) behielten die klare Mehrheit. Eine nähere Begründung für die Einsetzung der beiden Ausschüsse wurde im Plenum nicht abgegeben. Auch eine Debatte fand nicht statt.[29]

Der Ausschuss zur Untersuchung der Missstände im Wirtschaftsministerium befragte in erster Linie die dem Wirtschaftsministerium untergeordneten Landesstellenleiter für die einzelnen Wirtschaftsbereiche wie Kohle, Papier, Chemie oder Textil. In ihrem Zuständigkeitsbereich war es wiederholt zu Unregelmäßigkeiten gekommen. Besonders eklatant waren die Vorgänge im Warenlager Schalding bei Passau. Um der Staatsregierung die Möglichkeit zu geben, möglichst rasch die festgestellten Unzulänglichkeiten abzustellen, konzentrierten sich die Untersuchungen des Ausschusses auf diesen Fall. Die Ermittlungen des Ausschusses beschäftigten auch den Ministerrat. Vor ihm berichteten der Ausschussvorsitzende Alois Schlögl (CSU) und der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock am 30. April 1947 über die unhaltbaren Zustände in Schalding. Dort wurden seit dem Krieg tonnenweise Rüstungs- und Verbrauchsgüter aller Art gelagert. Nachdem der Lagerbesitzer nach Kriegsende interniert worden war, hatten die im Auftrag des Wirtschaftsministeriums vom bayerischen Wirtschaftsamt eingesetzten Treuhänder mit den Waren einen einträglichen Schwarzhandel aufgezogen. Das Lager, dessen Wert zwischen 39 und 100 Millionen RM geschätzt wurde, war nicht gesichert. Die Passauer Behörden schritten nicht ein, da sie mit den Schiebern gemeinsame Sache machten.[30] Schlögl inszenierte sich vor der Regierung als großer Aufklärer. Für ihn handelte es sich „um den größten Korruptionsskandal, den es bisher in Bayern gegeben habe“. Als die Staatliche Erfassungs-Gesellschaft für öffentliches Gut m.b.H. (StEG) am 12. März 1947 das Lager kontrollieren wollte, wurde es mutwillig in Brand gesteckt. Alle Buchführungsunterlagen wurden dabei vernichtet. Schlögl forderte die Staatsregierung dazu auf, das Lager sofort von der Polizei bewachen und eine Warenbestandsaufnahme durchführen zu lassen. Dann müssten die Waren abtransportiert und verteilt werden. Auch Stock sprach sich energisch für eine rasche Verwertung insbesondere der verderblichen Güter aus, um die Erlöse zu sichern. Jedes weitere Zögern „schadet[ ]

der Regierung und dem Parlament". Wirtschaftsstaatssekretär Hugo Geiger (ohne Mandat) verteidigte sein Ministerium und verwies darauf, dass das Gros der Waren legal dort eingelagert sei und von den in der gesamten Bizone verteilten Besitzern legal abgefordert werde. Er spielte den Wert der geplünderten Waren auf wenige Millionen RM herunter. Sofern Unregelmäßigkeiten aufgetreten seien, müsse die Schuld beim Passauer Bürgermeister und Landrat gesucht werden, die dem Treiben tatenlos zugeschaut hätten. Die Situation war rechtlich problematisch, da die Regierung nicht tätig werden durfte, solange der Untersuchungsausschuss seine Arbeit nicht abgeschlossen hatte. Schlögl kündigte deswegen rasche Beendigung der Ermittlungen an und baute zum Schluss noch einmal Druck auf die Regierung auf: „Er sei hierher gekommen, damit die Staatsregierung als Exekutive die Folgerungen ziehe." Gegen die Bedenken Stocks, „daß jetzt nicht erst recht die Schieberei angehe", beauftragte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) bis zum Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses ausgerechnet Wirtschaftsstaatssekretär Geiger, den Vorwürfen nachzugehen.[31] Diese Entscheidung war bedenklich, denn damit machte Ehard das Wirtschaftsministerium, das ja Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchungen war, zum Aufklärer in eigener Sache.

Die Arbeits- und Ermittlungsmethoden des Untersuchungsausschusses waren umstritten. Immer wieder, so der Vorwurf von Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat), wurden Mitarbeiter seines Ministeriums im Ausschuss „schuldlos angeprangert" und bloßgestellt, sodass er Schwierigkeiten habe, überhaupt noch geeignetes Personal zu finden. Viele befürchteten, „bereits nach kurzer Zeit abgeschossen zu werden".[32] Schlögl wies die Kritik zurück: Die kritisierten Beamten hätten eine nicht unbedenkliche NS-Belastung. „Wenn aber ein Beamter so ist, daß ihm noch die nationalsozialistischen Eierschalen dranhängen, gehen wir gegen ihn vor, und daran wird sich nichts ändern."[33]

Am 30. Mai 1947 nahm der Landtag einen Antrag des Untersuchungsausschusses an, in dem die Regierung aufgefordert wurde, „binnen vier Wochen einen Gesetzentwurf über die Warenbewirtschaftung" vorzulegen mit dem Ziel, „Lücken in der Bewirtschaftung von gewerblichen Gütern und Waren auszufüllen". In der Begründung wurde harte Kritik geübt an einer ineffizienten Steuerung und mangelhaften Kontrolle des bayerischen Wirtschaftslebens. Insbesondere habe es die Regierung bisher nicht verstanden, „in der gewerblichen Wirtschaft eine wilde Tauschwirtschaft" zu verhindern, während dringend benötigte Güter im „normalen Warenverkehr" für den Endverbraucher nicht erhältlich seien.[34] Bei der Einbringung des Antrags in den Landtag fuhr Berichterstatter Martin Winkler (CSU) schwere Geschütze gegen die Regierung auf. Der Untersuchungsausschuss fordere, „daß der Legislative auch die Exekutive folgen muß, daß ein starker Arm der Staatsregierung die Durchführung der durch gesetzgeberische Tätigkeit des Landtags getroffenen Maßnahmen zu überwachen hat". Der Ausschussvorsitzende Schlögl beschrieb das Wirtschaftsleben als einziges „Chaos". Das Handeln der Regierung erinnere ihn an „Planlosigkeit". Er empfinde es deshalb als Verpflichtung, „daß wir als Abgeordnete unter allen Umständen der bayerischen Staatsregierung Mittel und Wege zeigen müssen, um durch Erwägung aller Maßnahmen noch in letzter Stunde das Wirtschaftsleben zu retten". Im Klartext hieß das nichts anderes, als dass der Untersuchungsausschuss die Regierung für unfähig hielt, für geordnete Verhältnisse zu sorgen. Dies erregte heftigen Widerspruch. Schlögls CSU-Fraktionskollege Gerhard Kroll bezeichnete es als völlig unsinnig, in der Vormittagssitzung zunächst die Verordnung zur Warenbewirtschaftung des Wirtschaftsamts der Bizone abzulehnen, um noch am selben Tag einen Beschluss zu fassen, der „nur von einer zentralen Wirtschaftsdiktatur erfüllt" werden könne. Er forderte die Rückverweisung des Antrags an den Wirtschaftsausschuss. Der FDP-Landesvorsitzende Thomas Dehler wies das Plenum darauf hin,

dass der Ausschuss „kein Recht“ habe, Anträge einzubringen. Er habe „die Pflicht zu untersuchen, und sonst nichts“. Es sei völlig unzulässig, dass Schlögl mithilfe des Ausschusses „Wirtschaftspolitik“ treibe und versuche „die wirtschaftlichen Grundgesetze fest[zu]legen“. Der Antrag sei zudem so „laienhaft“ formuliert, „daß man nur empört sein kann, daß man uns so etwas vorlegt“. Nun war es Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU), der für den Antrag in die Bresche sprang. Er habe die Geschäftsordnung „durchstudiert“ und festgestellt, dass der Ausschuss über das Recht verfüge, „einen Antrag an den Landtag zu stellen, damit die Dinge besser werden“.[35] Nach langer, oft von großer Unruhe und gegenseitigen Beleidigungen unterbrochener Aussprache stimmten in einer namentlichen Abstimmung 117 Abgeordnete für den Ausschussantrag, 15 enthielten sich. Während sich Ministerpräsident Ehard der Stimme enthielt, sprachen sich auch verschiedene Regierungsmitglieder für den Antrag aus, unter ihnen Staatskanzleichef Anton Pfeiffer, Kultusminister Alois Hundhammer, Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner, Innenstaatssekretär Willi Ankermüller (alle CSU) sowie Innenminister Josef Seifried (SPD). Landtagspräsident Horlacher gehörte ebenfalls zu den Unterstützern.[36]

Am 10. Juli 1947 berichtete Ehard im Ministerrat, dass der vom Landtag verlangte Gesetzentwurf nun zwar vorliege, seine Wirksamkeit aber höchst fraglich sei. Ehard verwies seine Kabinettskollegen darauf, dass dieser Sachverhalt nicht für Bayern allein, sondern nur auf bizonaler Ebene durch den Wirtschaftsrat in Frankfurt zu regeln sei. Sofern das Kabinett den Entwurf beschließe, müsste sie ihn parallel zum Landtag auch an die Militärregierung weiterleiten. Diese werde ihn mit dem Hinweis ablehnen, „daß wir hier eine Zuständigkeit in Anspruch nehmen, die wir nicht mehr hätten“. Er halte deshalb „diese Arbeit nicht für recht produktiv“, müsse jedoch konstatieren, dass sowohl der Ausschussvorsitzende Schlögl als auch Landtagspräsident Horlacher darauf bestünden, „daß der Beschluß des Landtags durchgeführt“ werde. Dies bestätigte Wirtschaftsminister Zorn: Sofern der noch nicht ausgereifte Entwurf nicht bald dem Landtag zugeleitet werde, „gebe es einen Riesenkrach“. Zorn wollte in diesem Zusammenhang auch die Frage geklärt wissen, „ob die Regierung einen Beschluß des Landtags vollziehen müsse, der nicht vollziehbar sei“. Ehard hielt fest, dass der Entwurf vorlagefähig ausgearbeitet werden müsse, erst dann könne man „darauf aufmerksam machen, daß der Landtag riskiere, daß ein solches Gesetz nicht genehmigt werde“. Es sei absolut notwendig, die aktuellen staatsrechtlichen Entwicklungen zu berücksichtigen: „Nach seiner Auffassung könne man nicht verantworten zu sagen, dies sei uns gleich. Das könne auch der Landtag vom Ministerrat nicht verlangen.“ Ehard kündigte ein Schreiben an Landtagspräsident Horlacher an, in dem er diesen „auf die völlig veränderte Rechtslage“ aufmerksam machen und ihm mitteilen wollte, dass zunächst geprüft werden müsse, „ob ein solches Gesetz überhaupt noch erlassen werden könne“.[37] Hatte die Regierung die Vierwochenfrist damit bereits zu diesem Zeitpunkt überschritten, sollte es bis Mitte August 1947 dauern, ehe das Wirtschaftsministerium einen fertigen Gesetzentwurf den anderen Ressorts zur Stellungnahme zuleitete.[38] Dieser Entwurf ist nach Aktenlage jedoch nie an den Landtag gekommen.

Am 28. April 1948 legte der Untersuchungsausschuss seinen Abschlussbericht vor.[39] Aus ihm geht hervor, dass im Wirtschaftsministerium „vielfach unklare Hierarchien und Weisungsstrukturen die reguläre Arbeit behindert hatten“.[40] Dem 1945/46 amtierenden Wirtschaftsminister und späteren Bundeskanzler Ludwig Erhard wurde zwar persönliche Integrität attestiert, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz hätte er aber nicht ergriffen. Die Vorgänge im Warenlager Schalding wurden als vollkommen inakzeptabel gebrandmarkt.[41] Als Abhilfe war dem Abschlussbericht ein Sieben-Punkte-Katalog an die Regierung beigegeben. Neben einer klaren

Kompetenzverteilung innerhalb der Wirtschaftsverwaltungen gehörte dazu die Forderung, „daß die Sauberkeit des Beamtenkörpers wieder hergestellt wird". Der neue Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) konnte in seiner Stellungnahme am 28. April 1948 vor dem Landtag bereits Vollzug melden: 13 Beamte im Wirtschaftsministerium seien entlassen, gegen 19 weitere seien „sonstige[ ] Disziplinarmaßnahmen" verhängt worden.[42] Da die untersuchten Vorgänge in die zurückliegende Amtsperiode des noch von der Militärregierung eingesetzten Wirtschaftsministers Erhard fielen, blieben Forderungen nach personellen Konsequenzen an der Spitze des Ministeriums aus. Dass sowohl Landtag als auch Regierung in dieser frühen Phase des politischen Neubeginns an einer Aufklärung der Vorfälle interessiert waren, zeigt die Einladung des Ausschussvorsitzenden und des Fraktionsvorsitzenden der SPD in den Ministerrat. Dies blieb jedoch der einzige Fall. Die weiteren Untersuchungsausschüsse waren bis 1950 im Ministerrat „kein Thema der Beratungen" mehr.[43]

12.2.2 Der Untersuchungsausschuss zum Landesentschädigungsamt

Am 25. April 1951 setzte der Landtag einen Untersuchungsausschuss „zur Prüfung der Vorgänge im Landesentschädigungsamt" ein (zu den Hintergründen vgl. Kapitel 7.3.2). Der ursprüngliche Antrag der oppositionellen BP-Fraktion „zur Prüfung der Frage der mangelnden Dienstaufsicht in der Angelegenheit des Landesentschädigungsamtes" (LEA) war auf entschiedenen Widerstand von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) gestoßen. Er versuchte, den Antrag zurückstellen zu lassen, da gleichzeitig bereits ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen Amtspräsident Philipp Auerbach eingeleitet worden war, sodass die für die Ermittlungen des Ausschusses benötigten Akten nicht zur Verfügung stünden. Ehard verwahrte sich gegen den Vorwurf, die Dienstaufsicht durch das Finanzministerium sei mangelhaft gewesen, und bestritt die Berechtigung eines Untersuchungsausschusses. Es lägen bisher nur „Behauptungen" vor, jedoch kein „Tatbestand". Für die oppositionelle BP widersprach ihr Vorsitzender Joseph Baumgartner entschieden unter Berufung auf das parlamentarische Recht, sich „jederzeit entschließen [zu] können, einen Untersuchungsausschuß in irgendeiner Angelegenheit einzusetzen". Es sei völlig inakzeptabel, „daß der Herr Ministerpräsident uns jetzt den Vorwurf macht, wir unterstellten bereits die mangelnde Dienstaufsicht. […] Herr Ministerpräsident, wir wollen diese Frage ja untersuchen." Baumgartner forderte den Landtag zur Unterstützung seines Antrags auf und erinnerte die Abgeordneten: „Wir selbst, und nicht die Regierung, haben darüber zu entscheiden, ob ein Untersuchungsausschuß eingesetzt wird oder nicht." Mit einem Geschäftsordnungstrick gelang es schließlich, den Lauf der Dinge im Sinne der Regierung zu beeinflussen. SPD-Fraktionsvorsitzender Waldemar von Knoeringen brachte einen Abänderungsantrag ein, der darauf zielte, den Untersuchungsauftrag des einzusetzenden Ausschusses neu zu fassen. Gegenstand der Ermittlungen sollten statt einer etwaigen Dienstaufsichtsverletzung ganz allgemein die „Vorgänge im Landesentschädigungsamt" sein. Nachdem sich mit diesem Vorschlag nicht nur der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer, sondern auch der Vorsitzende der oppositionellen FDP-Fraktion, Otto Bezold, einverstanden erklärt hatten, ließ Vizepräsident Georg Hagen (SPD) über diesen Abänderungsantrag abstimmen, ohne ihn zuvor noch einmal klar und deutlich verlesen zu haben. Dieses Fait accompli zahlte sich aus, war die BP-Fraktion doch so überrumpelt, dass ein Teil von ihr zusammen mit der „übergroße[n] Mehrheit" des Landtags dem Abänderungsantrag – in Verkennung seiner geänderten Stoßrichtung – zustimmte. Als Baumgartner das Abstimmungsprozedere im Nachhinein monierte, erklärte Vizepräsident Hagen den Tagesordnungspunkt kurzerhand für erledigt und jegliche Geschäftsordnungsdebatte dazu für unzulässig. Nun entstand große Unruhe. Der stellvertretende Vorsitzende der ebenfalls oppositionellen DG-Fraktion, Walter Becher, warf Vizepräsident Hagen „Vernebelung" vor, was dieser scharf zurückwies. Auf

Nachfrage des FDP-Abgeordneten Everhard Bungartz erklärte Hagen, dass der Landtag mit Zustimmung zu Knoeringens Abänderungsantrag bereits die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschlossen habe.[44] Da von dessen 14 Mitgliedern elf den Regierungsfraktionen von CSU, SPD und BHE und nur drei der BP angehören sollten und damit die Opposition eindeutig benachteiligt gewesen wäre, wurde der Ausschuss am 31. Mai 1951 auf 16 Mitglieder erweitert. Nun kamen auch je ein Vertreter der FDP und der DG zum Zug. Der Ausschuss benötigte für seine Untersuchung zwischen dem 19. Juni 1951 und dem 20. Januar 1954 insgesamt 34 Sitzungen.[45] Zu den vernommenen 39 Zeugen gehörte neben Finanzminister Hans Kraus, den Finanzstaatssekretären Hans Müller und Richard Ringelmann (alle ohne Mandat) auch Ministerpräsident Ehard.

Das Vorgehen des Ausschusses wurde wiederholt scharf kritisiert. Justizminister Müller forderte im Ministerrat gar die Einstellung seiner Tätigkeit.[46] Als Ministerpräsident Ehard bei der Debatte um die Interpellation zur Amtsenthebung Müllers (vgl. Kapitel 12.1) darauf hinwies, dass der Landtag doch die Möglichkeit habe, „durch Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine Klärung herbeizuführen", bezeichnete der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold den bereits arbeitenden LEA-Untersuchungsausschuss als „totgeborenes Kind". Der Ausschuss gleiche „einer kleinen Taschenlampe […], mit der Sie versuchen, das Dunkel einer schwefligen vulkanischen Wolke zu durchleuchten". Bezold protestierte damit gegen die Weigerung der Justizbehörden, Auerbach als wichtigsten Zeugen durch den Landtag befragen zu lassen. Während Baumgartner die Wirksamkeit dieser Form der parlamentarischen Kontrolle bezweifelte, lobte der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) die Arbeit der Untersuchungsausschüsse generell als „außerordentlich fruchtbringend und nützlich". Sie seien „das wichtigste Instrument in der Hand einer Minderheit", die damit imstande sei, „die gesamte Verwaltung zu durchleuchten und zu verhindern, daß durch die Majorität irgendetwas, sagen wir, ‚faul im Staate Dänemark' wird. Wenn etwas faul geworden ist, dann hat die kleine Minderheit die Möglichkeit, das vor der ganzen Öffentlichkeit, vor dem Volke festzustellen." Bezold setzte dem entgegen, dass – sofern der Untersuchungsausschuss tatsächlich „ein Instrument der Minderheit" sein solle – es nur „logisch" wäre, „ihn durch die Minderheit führen zu lassen". Dies sei aber eben nicht der Fall, vielmehr machten die beiden großen Parteien die Vorsitze unter sich aus. Wenn – so Bezolds unausgesprochene Folgerung – diese Parteien zudem an der Regierung beteiligt sind, sei es so gut wie ausgeschlossen, dass der Ausschuss zu für die Regierung unangenehmen Ergebnissen komme.[47]

Der am 9. und 10. März 1954 vor dem Plenum abgegebene Schlussbericht des Ausschusses war der Mehrheitsbericht der Koalitionsfraktionen von CSU, SPD und BHE. Darin wurde festgestellt, dass dem Finanzministerium, das mittlerweile von Friedrich Zietsch (SPD) geführt wurde, eine Verletzung seiner Dienstaufsichtspflicht gegenüber dem LEA nicht nachzuweisen war. Zwar konnte Berichterstatter Heinrich Stöhr (SPD) nicht umhin zu betonen, dass das LEA einem „Staat im Staate" geglichen habe. Er musste auch einräumen, dass „nicht behauptet werden" könne, dass dessen „Zusammenarbeit mit den vorgesetzten Stellen, dem Innen- und Finanzministerium immer gut gewesen sei". Dies gelte vor allem für den umstrittenen Präsidenten Philipp Auerbach, „dem die Eigenschaften eines Beamten fehlten, der zu große Freiheiten genoß und eine außergewöhnliche Bedeutung erlangte". Diese Umstände, so Stöhr weiter, „würden unter einigermaßen normalen Verhältnissen vor allem die Dienstaufsichtsbehörden schwerstens belasten". Allerdings sei in der Nachkriegszeit der Ausnahmezustand die Regel gewesen. „Zahllose, häufig nicht zu kontrollierende DP's" seien nach Bayern gekommen und hätten „ihre Ansprüche oft sehr laut" vorgebracht. Da diese vielfach von der US-Militärregierung unterstützt worden seien, sei eine eingehende Prüfung

schwierig gewesen. Stöhr hob hervor, dass sich die Dinge im Lauf der Zeit zum Besseren entwickelt hätten. Um seine Argumentation nicht selbst aus den Angeln zu heben, schränkte er jedoch ein: „Nichts würde zu der Feststellung berechtigen, von einem bestimmten Zeitpunkt ab seien normale Maßstäbe anzulegen gewesen."[48] Dieser Hinweis wird verständlich, wenn man bedenkt, dass Auerbach 1946 unter der Amtsführung von Innenminister Josef Seifried und Ministerpräsident Hoegner (beide SPD) aus Düsseldorf nach München geholt worden war.[49] Die SPD war bis September 1947 und wieder ab Dezember 1950 Regierungspartei und somit für das Regierungshandeln mitverantwortlich. Die mildernden Umstände des Nachkriegschaos mussten aus der Sicht von Stöhr also im eigenen Parteiinteresse auch noch für den Beginn der zweiten Legislaturperiode in Anspruch genommen werden können, um so den eigenen Finanzminister im Lichte der Ermittlungsergebnisse aus der Schusslinie zu bringen.

Die Opposition reagierte empört. Für sie verglich der inzwischen fraktionslose Abgeordnete Walter Becher, dessen Minderheitsbericht „nicht einmal dem Plenum vorgetragen wurde"[50], den Mehrheitsbericht mit dem Vorgehen des Dorfrichters Adam in Heinrich von Kleists Komödie „Der zerbrochene Krug": Er habe „die wirklichen Zusammenhänge verhüllt statt enthüllt". Becher beschwerte sich darüber, dass der Ausschuss erst ein halbes Jahr nach seiner Einsetzung erstmals getagt habe. Dies habe einer bis zum Schluss praktizierten Verzögerungstaktik entsprochen, denn erst anderthalb Jahre nach der letzten öffentlichen Ausschusssitzung sei der Abschlussbericht vorgetragen worden, der allerdings im Ausschuss nie debattiert worden sei. Dem Finanzministerium warf Becher vor, bei der Auswahl des Personals für das LEA und beim Umgang mit internen, aus dem LEA selbst stammenden Vorwürfen gegen die Geschäftspraktiken Auerbachs versagt zu haben. Als „wahrhaft Schuldige[n]" bezeichnete Becher Finanzstaatssekretär Ringelmann. Ab 1948 habe er als Amtschef des Finanzministeriums und Leiter des Referats für Wiedergutmachung die Vorgänge aus nächster Nähe verfolgen können, aber nichts unternommen. Becher forderte ihn auf, die Konsequenzen zu ziehen.[51]

Für den BP-Abgeordneten August Geislhöringer stand außer Frage, dass die Untersuchungen des Ausschusses eine „Dienstpflichtverletzung […] der krassesten Weise" ergeben hatten. Er verwahrte sich dagegen, sie mit den chaotischen Nachkriegsverhältnissen zu entschuldigen. Für ihn lieferte der Schlussbericht ein sprechendes Beispiel dafür, „wie unfruchtbar Untersuchungsausschüsse sind, die gegen den Willen einer Mehrheitspartei oder der Regierungsparteien eingeleitet und durchgeführt werden". Für eine wirksame Kontrolle seien die Untersuchungsausschüsse „grundsätzlich falsch aufgezogen […]. Wenn die Mehrheitsparteien dort bestimmen, weiß man nämlich von vornherein schon, was herauskommt."[52] Die Sicht Geislhöringers entsprang allerdings den politischen Maßgaben der Führungsspitze seiner Partei und stimmte mit der Position ihrer ursprünglichen Ausschussmitglieder nicht überein. Bereits im Mai 1953 hatte Parteivorsitzender Joseph Baumgartner den Abgeordneten Egid Saukel und Hans Raß schriftlich zu verstehen gegeben, dass sie sich für ihre Ausschusstätigkeit an klare Regeln zu halten hätten: „Ich bitte Dich dringend", schrieb er beiden in gleichlautenden Briefen, „Dir so viel Zeit zu nehmen, daß Du mit Deinen Untersuchungen zu einem abweichenden Ergebnis von der CSU kommst und daß die drei Bayernpartei-Abgeordneten, wenn möglich, beim Schlußbericht einen Sonderbericht für das Plenum vorlegen. […] Die BP hat den Untersuchungsausschuß gefordert; sie kann unter keinen Umständen zu dem gleichen Ergebnis kommen wie die CSU."[53] Raß und Saukel zogen indes andere Konsequenzen: Statt sich der Direktive des Parteichefs zu fügen, traten sie beide am 24. November 1953 zur CSU über.[54]

Staatssekretär Ringelmann lehnte es am 10. März 1954 ab zurückzutreten. Empörung löste bei der Opposition aus, dass Ringelmann – von dauernden Zwischenrufen offenbar entnervt – zugab, dass die Ministerien „schwarze Liste[n]“ führten mit Namen unliebsamer Personen. Kurz darauf widerrief er diese Aussage. Die Situation drohte zu eskalieren, als der fraktionslose Abgeordnete August Haußleiter und Ringelmann sich gegenseitig bezichtigten, selbst auf diese Listen zu gehören. Ringelmann ließ sich zu der Drohung gegen Haußleiter hinreißen: „Wenn Sie nicht mehr Abgeordneter sind, dann folgt noch etwas anderes.“[55] Otto Bezold wies Ringelmann darauf hin, dass „die Demokratie […] überhaupt nur möglich [ist], wenn Sie den Begriff der Verantwortlichkeit anerkennen, und der Untersuchungsausschuß soll nur dazu dienen, die Frage zu prüfen, ob diese Verantwortlichkeit gegeben ist oder nicht“. Da in der Verfassung das Instrument des Misstrauensvotums fehle, mangle es dem Landtag an konkreter Durchsetzungsmacht bei einem Fehlverhalten der Regierung (vgl. Kapitel 4.2 und 4.9). Für Bezold war dies das Kernproblem des bayerischen Regierungssystems: „Man muß wohl sagen, es ist eine außerordentlich angenehme Stellung, in der sich ein Mitglied der bayerischen Regierung befindet, und es gehört schon sehr viel dazu, es zu entfernen. Wenn wir ehrlich sind, müssen wir sagen, daß es, staatsrechtlich betrachtet, so gut wie ausgeschlossen ist, daß es […] überhaupt zur letzten Verantwortung gezogen werden kann, wozu nach meiner Auffassung das Parlament im Stande sein müsste. Wenn sich der Herr Ministerpräsident vor jemand stellt und ihn in der Regierung hält, dann ist es für den Landtag allerhöchstens möglich, seine Mißbilligung auszusprechen. Es ist nur eine Sache der Nerven und des gestörten persönlichen Wohlbehagens des Betreffenden, wie lange er an der Mißbilligung zu zehren hat.“[56]

Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses Karl Fischer (CSU) wies die Vorwürfe der Opposition zurück. Bechers Darstellung der Ermittlungsergebnisse habe gezeigt, dass „er von Anfang an nur eines gewollt habe: in Bayern und gegenüber unserer Regierung Radau und Skandal zu machen“. Das Hauptproblem der Untersuchungsausschüsse liege darin, dass sie „ihre Arbeiten beginnen müssen, ohne daß vorher wie in einer gerichtlichen Voruntersuchung der Tatbestand im einzelnen geklärt und in gewisser Weise überarbeitet vorgelegt ist“. Ohne vorangegangene polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen sowie die Berichte der Untersuchungsrichter bestehe „die Gefahr, daß sich jeder Ausschuß ins Uferlose und Unwesentliche verliert. Die Folge ist auch, daß die Arbeit in diesen Untersuchungsausschüssen nicht so zügig vorangehen kann, wie es an sich wünschenswert wäre.“ Im vorliegenden Fall habe die Schwierigkeit darin bestanden, „daß keine Überschneidungen und keine Kollisionen mit dem ungefähr gleichzeitig ablaufenden Strafverfahren“ entstehen durften. Als Antwort auf die Ausführungen Bezolds zur Sinnhaftigkeit der Arbeit von Untersuchungsausschüssen erklärte Fischer abschließend: „Ich glaube, wer wirklich erwartet, daß unbedingt etwas herausspringen müßte, d. h. daß irgendjemand von der Regierung über die Klinge springen müßte, der geht mit falschen Voraussetzungen an diese Untersuchungsausschüsse heran. […] Es wäre verkehrt, wenn die Opposition von vornherein und unbedingt einen Schuldigen finden wollte. Es wäre aber genau so verkehrt, wenn die Regierungsparteien auf jeden Fall jemanden freisprechen wollten. Die Untersuchungsausschüsse haben genau so wie die Gerichte nichts anderes zu tun, als die Wahrheit zu ermitteln.“[57]

Obwohl mit Paul Wüllner (BHE) sogar ein Mitglied einer Regierungsfraktion Staatssekretär Ringelmann indirekt zum Rücktritt aufforderte, blieb dieser Schritt aus. Damit war klar, dass die dreieinhalbjährigen Ermittlungen des Ausschusses ohne Konsequenzen bleiben würden. Für die Opposition war dieser Fall ein Lehrstück. Der Untersuchungsausschuss hatte sich als parlamentarisches Kontrollinstrument gegenüber der Regierung nicht bewährt. Baumgartners scherzhaft gemeinte

Äußerung, er „werde nie mehr einen Antrag stellen auf einen Untersuchungsausschuß“, sollte sich nicht nur für ihn bewahrheiten. Bis 1962 wurde nur noch ein einziger Untersuchungsausschuss eingesetzt.[58] Im Mittelpunkt des Interesses standen dabei ausgerechnet Baumgartner und die Führungsriege der BP.

12.2.3 Der Untersuchungsausschuss zur Vergabe der Spielbankenkonzessionen

In der dritten Legislaturperiode wurde dann dieser einzige noch im Betrachtungszeitraum liegende Untersuchungsausschuss eingesetzt – am 27. Oktober 1955 auf Antrag der oppositionellen CSU-Fraktion „zur Überprüfung der Vorgänge um die Erteilung der Spielbankkonzessionen“. Der Ausschuss hatte acht Mitglieder, drei von der CSU, zwei von der SPD und je einer von BP, FDP und GB/BHE. Mithilfe eines Zusatzantrags war es den Fraktionen der Viererkoalition gelungen, sich innerhalb des Ausschusses den Vorsitz zu sichern, den Martin Hirsch (SPD) übernahm. Sein Stellvertreter wurde Franz Lippert (CSU). Der Ausschuss tagte vom 7. November 1955 bis zum 7. Mai 1957 in 42 Sitzungen.[59]

Vorausgegangen war ein jahrelanger Streit um die Zulassung von Spielbanken im Freistaat, für die sich mehrere Fremdenverkehrsorte stark gemacht hatten. Dabei hatte es Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Landtag in der Frage gegeben, wer die Konzessionen erhalten solle. Während die Regierung ursprünglich vorgesehen hatte, zu diesem Zweck eine Spielbankgesellschaft ins Leben zu rufen, die vom Innenministerium leicht zu kontrollieren sei, änderte der Rechts- und Verfassungsausschuss die Regierungsvorlage mit dem Ziel ab, den einzelnen Kommunen Genehmigungen zur Errichtung von Spielbanken zu erteilen und es ihnen freizustellen, an wen sie die Konzession vergaben. Dabei machte Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann (ohne Mandat) bereits am 19. Juni 1951 im Ministerrat darauf aufmerksam, dass „hinsichtlich der Spielbank in Reichenhall schon sehr merkwürdige Vorverträge abgeschlossen und Vergütungen verschiedenster Art ausgemacht worden [seien], die man wohl nur als Schmiergelder bezeichnen könne“. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) ergänzte, „die Regierung könne nicht zusehen, daß sich hier ein Skandal entwickle und müsse klar zum Ausdruck bringen, die Konzession könne nur dann erteilt werden, wenn völlig geordnete Verhältnisse bestünden“. Er plädierte deshalb dafür, die Regierungsvorlage wiederherzustellen. Innenstaatssekretär Paul Nerreter (ohne Mandat) bezweifelte jedoch, dass dies in den Koalitionsfraktionen mehrheitsfähig sei.[60] Am 22. Juni 1951 ermächtigte der Landtag die Regierung, an sechs Orten Spielbanken zu errichten. Es blieb bei der Fassung des Landtags, wonach die ausgewählten Gemeinden die Konzessionen vergeben durften, allerdings – und das war neu – nur mit Zustimmung der Staatsregierung. Nach kontroverser Debatte, in der Franz Elsen und Otto Schedl (beide CSU) auf die ungeklärten Vorwürfe unzulässiger Nebenabreden beim Abschluss der Vorverträge verwiesen hatten, dies aber von Abgeordneten von BP, FDP und SPD als pauschale und anonyme Verdächtigungen zurückgewiesen worden war, erfolgte die Abstimmung mit 89 zu 69 Stimmen bei acht Enthaltungen. Auf den Seiten der Befürworter befanden sich die BP, die Mehrheit der SPD und eine Minderheit der CSU.[61] Nach energischen Einwänden des Senats, der in den Spielbanken eine Gefährdung der Moral erblickte, musste der Landtag am 7. September 1951 erneut über das Gesetz abstimmen: Mit 83 zu 76 Stimmen bei elf Enthaltungen wurde es nun abgelehnt.[62] Auch ein neuer Anlauf brachte keinen Erfolg: Am 23. Juli 1952 stimmte der Landtag über einen Antrag von Abgeordneten aller Fraktionen außer der CSU ab, in Garmisch-Partenkirchen und Bad Reichenhall Spielbanken zu errichten. Es kam zu einem Patt – der Antrag wurde bei Stimmengleichheit abgelehnt. In Anbetracht eines fortschreitenden „moralischen Verfalls“ der

Gesellschaft hatten sich nach dem Senat nun auch Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) und Landtagspräsident Alois Hundhammer (CSU) entschieden gegen eine zu erwartende „Spielseuche" ausgesprochen. Hundhammer drohte für den Fall der Zustimmung des Landtags sogar mit einem Volksbegehren, während die Befürworter mit der Aussicht auf höhere Staatseinnahmen und der Ankurbelung des Tourismus für ihre Position warben.[63]

Der Verdacht, dass es im Umfeld der Spielbankenzulassungen dunkle Geschäfte gab, hielt sich indes hartnäckig. Am 21. Mai 1952 informierte Landtagspräsident Hundhammer den Ältestenrat über die Aussage des ehemaligen Leiters der Außenhandelsabteilung im Wirtschaftsministerium, Hans Tichauer, vor Gericht, wonach im Zusammenhang mit Verhandlungen über die Errichtung von Spielbanken 120000 DM Korruptionsgelder geflossen seien – und zwar auch an Abgeordnete des Landtags. Da die Vorwürfe zu diesem Zeitpunkt von Justizminister Josef Müller (CSU) nicht bestätigt werden konnten, wurde die Sache zunächst als erledigt betrachtet.[64] Wenig später wurden jedoch polizeiliche Ermittlungen gegen den BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner in Gang gesetzt – und zwar ohne Aufhebung seiner Abgeordnetenimmunität. Am 12. September 1952 entfachte sich darüber im Ältestenrat ein heftiger Disput, ausgelöst durch ein Schreiben des von der Polizei bereits vernommenen Zeugen Eduard Nüsslein an Präsident Hundhammer. In diesem Schreiben habe Nüsslein, so schilderte es Hundhammer, behauptet, dass er bei einer Vernehmung unter Druck gesetzt worden sei, gegen Baumgartner auszusagen und belastendes Material zu liefern. Hundhammer hatte den Vorgang daraufhin – ohne den Ältestenrat oder Baumgartner zu informieren – an Ministerpräsident Ehard und Justizminister Otto Weinkamm (CSU) zur Prüfung weitergeleitet. Baumgartner empörte sich, dass die gegen ihn eingeleiteten Ermittlungen „Gestapo-Methoden in der Justiz" gleichkämen. Er habe bei Innenminister Hoegner angefragt, wer dafür verantwortlich sei, aber „drei bis vier Monate keine Antwort" erhalten. Vielmehr sei die Verantwortung hin- und hergeschoben worden. Inzwischen habe er erfahren, dass „ein Riesenakt" beim Generalstaatsanwalt liege und „daß tatsächlich gegen einen Abgeordneten monatelang Erhebungen gepflogen wurden, ohne daß der Landtag oder der Landtagspräsident etwas davon wußten".[65] Nachdem der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold bestätigt hatte, dass ihm selbst Bestechungsgelder und der Posten des Syndikus einer Spielbank angeboten worden waren, setzte sich der Ältestenrat am 17. Oktober 1952 als Untersuchungsausschuss ein und ermittelte gegen unbekannte Abgeordnete, die bestochen worden sein sollten.[66] Parallel dazu liefen polizeiliche Ermittlungen. Es dauerte ein halbes Jahr, bis Ministerpräsident Ehard dem Ältestenrat deren Zwischenergebnisse zuleiten konnte. Ehard bestätigte, dass in der Spielbankenfrage versucht wurde, „mit Geld Einfluß auf den Landtag zu gewinnen". Allerdings konnte die direkte Bestechung von Abgeordneten nicht nachgewiesen werden. Präsident Hundhammer bat Justizminister Weinkamm um die Fortsetzung der Ermittlungen, insbesondere zur Frage, welche Abgeordneten möglicherweise Geld erhalten haben könnten.[67]

Statt der Frage der Bestechungsvorwürfe weiter nachzugehen, setzten sich Teile der neuen Regierung unter Ministerpräsident Hoegner für die Errichtung der Spielbanken ein. Am 21. April 1955 empfahl der Landtag der Regierung die Konzessionszuteilung an Garmisch-Partenkirchen, Bad Wiessee, Bad Reichenhall und Bad Kissingen. Nochmals hatten zuvor Befürworter und Gegner ihre Argumente ausgetauscht. Die durch den Spielbetrieb generierten staatlichen Mehreinnahmen sollten nun gezielt für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden, wofür sich der GB/BHE besonders stark gemacht hatte.[68] Die CSU konnte sich mit ihrer Ablehnung gegen die Mehrheit der Viererkoalition nicht durchsetzen. 92 Abgeordnete stimmten für, 79 gegen den Antrag, 16 enthiel-

ten sich der Stimme. Neben der CSU-Fraktion verweigerten dem Antrag auch zwei SPD-Abgeordnete sowie Ministerpräsident Hoegner und Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (BHE) ihre Zustimmung.[69] Der Vorgang offenbarte, wie schwierig sich die interne Abstimmung in der Viererkoalition gestaltete und wie wenig Durchsetzungskraft Ministerpräsident Hoegner im Zweifelsfall hatte. Dies wurde noch deutlicher, als Innenminister August Geislhöringer (BP) am 10. Juni 1955 per Verordnung die Zulassung an Garmisch-Partenkirchen, Bad Reichenhall und Bad Kissingen erteilte. Er berief sich dabei neben dem Landtagsbeschluss vom 21. April 1955 auf ein am 14. Juli 1933 erlassenes Reichsgesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken. Auf dessen Grundlage erklärte er die ganze Angelegenheit zur Sache der Exekutive. Dass er damit den Senat brüskierte, der in der Zwischenzeit einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Reichsgesetzes von 1933 eingebracht hatte, nahm er in Kauf. Erst fünf Tage später genügte der Landtag mit den Stimmen der Koalition seiner Pflicht, die Gesetzesinitiative des Senats formell zurückzuweisen. Die scharfen Proteste der Opposition, für die Hanns Seidel (CSU) im eigenmächtigen Vorgehen des Innenministers auch „ein bedauerliches Versagen des Ministerpräsidenten" feststellte, trafen Hoegner bis ins Mark. Er konnte nur feststellen, dass „nach Artikel 51 der Bayerischen Verfassung […] jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag" führe. Hoegner ergänzte: „Der Herr Innenminister hat die Erlaubnis zum Betrieb von Spielbanken in eigener Zuständigkeit erteilt. […] Der Ministerrat hatte von dem Zeitpunkt keine Kenntnis."[70]

Auch kabinettsintern geriet Geislhöringer nach diesen Vorgängen unter Beschuss. Am 11. Juli 1955 wurde er harsch dafür kritisiert, dass er den von Innen- und Finanzministerium gemeinsam erstellten Entwurf einer Zulassungsurkunde für Spielbanken ohne Rücksprache mit Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) oder dem Ministerrat zugunsten der Konzessionäre geändert hatte, insofern er die Bestimmungen gestrichen hatte, die es dem Staat ermöglicht hätten, die Zulassung unter bestimmten Voraussetzungen entschädigungslos zu widerrufen. Dies sollte ursprünglich der Fall sein, „wenn ein Gesetz des Bundes oder des Freistaates Bayern allgemein den Betrieb von Spielbanken verbietet" oder „wenn wichtige öffentliche Interessen den Widerruf erforderlich machen". Während Zietsch nun befürchtete, „dass der Bayerische Staat […] eines Tages erhebliche Entschädigungsansprüche befriedigen müsse", beharrte der Innenminister auf seiner alleinigen Entscheidungskompetenz in dieser Frage. Nur der stellvertretende Ministerpräsident Baumgartner verteidigte Geislhöringer. Er verwies darauf, dass die Widerrufsklauseln „von gewisser Seite in die Zulassungsurkunde hineingebracht worden [seien], um damit später die Spielbanken zu Fall zu bringen". Es solle aber gerade „verhindert werden, dass die Zulassung vom Landtag wieder aufgehoben werden könne". Wirtschaftsminister Bezold reagierte empört und hielt es „für unmöglich, einen künftigen Landtag in irgendeiner Form zu binden". Er „lehne es ab, eine Verantwortung in dieser Sache zu tragen". Noch ehe der Ministerrat eine Entscheidung treffen konnte, verließ Geislhöringer unter einem Vorwand die Sitzung.[71] Der Beschluss musste mehrfach vertagt werden, da er weiterhin nicht mehr zu den Kabinettssitzungen erschien.

Als auch die Presse den Innenminister kritisierte, dass er die auf eine Laufzeit von zehn Jahren angelegten Vertragsentwürfe zugunsten der Konzessionäre geändert habe, reagierte die Opposition mit der Vorlage einer Interpellation. Neben der Frage nach der Begünstigung der Konzessionäre forderte Rudolf Hanauer (CSU) am 28. Juli 1955 auch Aufklärung darüber, ob bei der Konzessionsvergabe für Bad Kissingen Bestechungsgelder geflossen seien. Am 1. August 1955 erteilte Ministerpräsident Hoegner seinem Innenminister für dessen eigenmächtiges Vorgehen eine Rüge, um ihm anschließend jedoch zumindest teilweise Recht zu geben: Die Widerrufsklausel „bei Vor-

liegen wichtiger öffentlicher Belange“ erklärte er für wenig zielführend, da sie „die Möglichkeit willkürlicher und langwieriger Streitigkeiten eröffne“. Gleichzeitig wies er Geislhöringer einen Weg, sich im Landtag zu verteidigen. Er könne sich auf den bereits geschlossenen Vertrag über die Spielbank in Lindau berufen, der derartige Widerrufsklauseln nicht enthielt. Der Innenminister solle sich „daher einfach auf den Standpunkt stellen, die Rechtsgleichheit in Bayern habe eine Erteilung der Konzession in der gleichen Form wie für Lindau erfordert“. Nachdem der Ministerrat mit Mehrheit das Vorgehen Geislhöringers missbilligt hatte, machte Justizminister Fritz Koch (ohne Mandat) einen weiteren Vorschlag zur Beantwortung der Interpellation. Demnach sollte Geislhöringer hervorheben, „dass der Widerrufsvorbehalt für den Fall neuer gesetzlicher Regelungen von der Staatsregierung für überflüssig gehalten werde, da bei einer neuen gesetzlichen Regelung höhere Gewalt vorliege“. Dies fand die Zustimmung des Ministerrats. Hoegner bat die übrigen Kabinettsmitglieder, bezüglich der Interpellation, die Geislhöringer beantworten sollte, „darauf hinzuwirken, dass die Koalitionsparteien sich nicht an einer allenfallsigen Debatte beteiligen“.[72]

Im Landtag wies Geislhöringer am 6. Oktober 1955 alle Vorwürfe zurück und lehnte es ab, zur Spielbankenfrage überhaupt Stellung zu nehmen. Er habe in den Ausschüssen schon alles gesagt, es gebe nichts hinzuzufügen. Wider besseres Wissen bestritt er „insbesondere auch, daß Differenzen zwischen dem Herrn Finanzminister und mir bestünden. […] Bisher haben wir nichts davon gemerkt.“ Und er versuchte, den Spieß umzudrehen und der Opposition Vorhaltungen zu machen, dass sie ihre Vorwürfe vor der Konzessionsvergabe hätte einbringen müssen, damit er darauf hätte reagieren können: „Oder hat man geglaubt, man läßt diesen verdammten Innenminister jetzt hereinfallen, um ihn hernach hängen zu können? Diese Methode ist faul, bei mir jedenfalls haben Sie damit kein Glück.“ Schließlich hob er hervor, dass er in der Zulassungsurkunde lediglich zwei von neun Widerrufsgründen gestrichen habe. In Anlehnung an die Empfehlung des Ministerrats begründete er dies damit, dass ein Widerrufsrecht mit Bezug auf „wichtige öffentliche Interessen“ viel zu unkonkret wäre. Für die Streichung der Widerrufsbestimmung für den Fall, dass ein Gesetz „allgemein den Betrieb von Spielbanken verbietet“, machte er hingegen andere Gründe geltend. Geislhöringer sagte nicht, dass der Landtag jederzeit mit einem Gesetz neue rechtliche Grundlagen schaffen könnte und dies dann als höhere Gewalt zu gelten habe, sondern stellte heraus, dass der Landtag die Einführung von Spielbanken beschlossen und die Behandlung eines Gesetzentwurfs des Senats zu einem generellen Verbot von Spielbanken abgelehnt habe. Darüber hinaus verwies er auf die Schutzbedürftigkeit der Konzessionäre, die hohe finanzielle Aufwendungen für Errichtung und Betrieb der Spielbanken hätten. „Deshalb hat der Unternehmer mit Recht zu beanspruchen, daß er, wenigstens eine gewisse Mindestdauer, vor etwa willkürlichen Widerrufsmöglichkeiten geschützt sein müsse.“ Im Anschluss übernahm Finanzminister Zietsch den Versuch, die Vorwürfe der Interpellation im Detail zu widerlegen. Auf seinen Streit mit dem Innenminister ging auch er nicht ein.[73] Obwohl Geislhöringer in seiner Rede ein problematisches Rechts- und Demokratieverständnis offenbart hatte, indem er Beschlüsse des Landtags indirekt als willkürliche Rechtsakte darstellte, sanktionierte das Plenum am 25. Oktober 1955 die Beantwortung der Interpellation mit den Stimmen der Viererkoalition (106 zu 72 Stimmen).[74]

Die CSU gab sich damit nicht zufrieden und setzte am 27. Oktober 1955 einen Untersuchungsausschuss zur Überprüfung der Vorgänge um die Erteilung der Spielbankenkonzessionen durch. Starker Mann im Ausschuss wurde Rudolf Hanauer, dessen Kenntnisse laut Münchner Merkur nicht nur auf gründlichem Aktenstudium beruhten, „sondern auch auf überraschend präzisen

Informationen geheimnisvoller Herkunft".[75] Auf Antrag der CSU legte der Untersuchungsausschuss am 24. November 1955 nach nur vier Sitzungen im Plenum einen Zwischenbericht vor. Aus ihm ging hervor, dass sich zwar einerseits kein „klarer direkter Beweis dafür [hatte finden lassen], daß die Vergebung der Spielbankkonzessionen unkorrekt erfolgt sein könnte", andererseits stand jedoch außer Zweifel, dass sich zahlreiche der 14 bis dahin vorliegenden Zeugenaussagen widersprachen. Auf parlamentarischer Ebene betroffen waren der stellvertretende Vorsitzende der BP, Max Klotz, und Innenminister Geislhöringer. Klotz, dem unter anderem vorgeworfen wurde, unerlaubte Parteispenden in der Spielbankenfrage für die BP eingeworben zu haben, versuchte durch seine Aussagen im Ausschuss, auch Landtagspräsident Ehard anzuschwärzen, der, so der Vorwurf, mit dem Spielbankkonzessionär von Bad Kissingen über „Zuwendungen für die CSU in Höhe einer 6stelligen Zahl verhandelt" haben soll. Ehard und andere CSU-Abgeordnete wiesen diese Vorwürfe gegenüber dem Ausschuss entschieden zurück.[76]

Für den Fortgang der Untersuchungen war der Zwischenbericht fatal, denn er machte Anschuldigungen und Verdächtigungen publik, die nicht eindeutig belegt waren, aber gerade deshalb Munition für die parteipolitische Auseinandersetzung lieferten. So war es kein Wunder, dass sich die Ausschussmitglieder nicht an die Absprachen hielten, über Ermittlungsergebnisse in der Öffentlichkeit zu schweigen. Im Gegenteil: Im beginnenden Kommunalwahlkampf für das Jahr 1956 nutzten Koalitionsparteien und Opposition die Spielbankenaffäre zur Diffamierung des jeweiligen Gegners. Doch auch die Viererkoalition wurde durch die Ausschusstätigkeit geschwächt, da die Ermittlungen im Regierungslager für erhebliche Unruhe sorgten. Der GB/BHE protestierte scharf gegen die aus seiner Sicht unprofessionelle Ausschussführung durch den SPD-Mann Martin Hirsch. Der Vorsitzende stelle Suggestivfragen und erwecke den Eindruck, gegen die eigene Koalition zu ermitteln. Die Fraktion wehrte sich dagegen, in die Affäre hineingezogen zu werden, als Hirsch angeblich Verdächtige in Verbindung mit einer GB/BHE-Parteimitgliedschaft brachte. Man überlegte sogar, ob man den eigenen Vertreter aus dem Ausschuss zurückziehen solle. Dem erteilten aber Landtagspräsident Ehard und Ministerpräsident Hoegner eine Absage. Der stellvertretende GB/BHE-Fraktionsvorsitzende Ernst Riediger wollte von Hirsch indes erfahren haben, dass dieser selbst „froh [wäre], wenn der Ausschuß platzen würde. Er hat gesagt, ‚dann komme ich um die unangenehme Situation herum, um bezüglich der Bayernpartei einen Modus zu finden' […]."[77] Dass die BP am meisten beschädigt würde, war dem GB/BHE bewusst. Riediger machte seinen Fraktionskollegen klar, dass sie versuchen müssten, von dieser Situation zu profitieren und die eigene Position in der Regierung zu verbessern: „Wir haben den Schlüssel zu dieser Koalition! Wie immer der Spielbankenausschuß ausgeht, die BP als solche wird nicht ganz sauber bleiben. Das ist für die Koalition eine gewisse Belastung. Das müßte uns gegenüber der SPD noch interessanter machen!"[78]

Kurz vor der Kommunalwahl 1956 erreichte die parteitaktische Auseinandersetzung ihren Höhepunkt. Die Regierung stellte Strafantrag gegen den CSU-Abgeordneten Rudolf Hanauer, der auf einer Wahlversammlung behauptet haben solle, dass „die Bayernpartei […] von Spielbank-Interessenten 29000 DM erhalten" habe. Es müsse „festgestellt werden, dass Korruption und Unsauberkeit in der Staatsregierung immer weiter um sich griffen".[79] Im Ältestenrat bedauerte Präsident Ehard „ganz allgemein, daß es vorkommt, daß die Regierung einen Strafantrag gegen einen Abgeordneten stelle, da dies das Ansehen des Parlaments in schwerstem Maße erschüttert. Der Ältestenrat habe leider – ebenso wie das Präsidium und der Präsident – keine geeignete Einwirkungsmöglichkeit."[80] Die Regierung zog ihren Antrag zurück, als Hanauer schriftlich zusicherte, derartige Äußerungen nie gemacht zu haben und eine Berichtigung der entsprechenden Pressemeldung verlangte.[81]

Erst am 7. Mai 1957 legte der Untersuchungsausschuss seinen Schlussbericht vor. Unregelmäßigkeiten bei der Konzessionierung konnten nicht nachgewiesen werden. Bei diesem Schlussbericht, der die Korruptionsvorwürfe gegen die beschuldigten BP-Mitglieder als widerlegt darstellte, handelte es sich um den Mehrheitsbericht. Der drei Tage später vorgelegte Minderheitsbericht der CSU blieb dabei, dass die „Frage der Zuwendungen an einzelne Personen oder Parteien nicht restlos [habe] geklärt" werden können. Eindeutige Beweise fehlten.[82] Für die CSU endete die Ausschussarbeit vorerst mit einer peinlichen Niederlage, da sie ihr Mitglied Franz Michel ausschließen musste. „Dieser hatte vor dem Ausschuss zugeben müssen, bereits 1951 einen später angeblich vernichteten Scheck über 50.000 Mark von einem Spielbankeninteressenten erhalten zu haben."[83]

Die Zeitbombe in der Spielbankenaffäre tickte weiter: Schon im Februar 1956 hatte Ministerpräsident Hoegner im Ministerrat erklärt, dass im Untersuchungsausschuss gelogen werde – es stünde mehrfach Eid gegen Eid in den Zeugenaussagen. Anfang 1959 kam dann alles ins Rollen, als der ehemalige Konzessionär der Spielbank in Bad Wiessee, Karl Freisehner, Selbstanzeige stellte. Freisehner gab zu, vor dem Untersuchungsausschuss einen Meineid geleistet und entgegen seiner damaligen Aussage Schmiergelder an Baumgartner und Klotz gezahlt zu haben. Seine Selbstanzeige hatte er zuvor unter anderen mit dem Generalsekretär der CSU, Fritz Zimmermann, abgestimmt.[84] Nachdem der Landtag am 20. Februar 1959 die Immunität des BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner aufgehoben und mit 96 zu 77 Stimmen bei sieben Enthaltungen sogar die von der Staatsanwaltschaft geforderte Erlaubnis zur Verhaftung akzeptiert hatte,[85] begann am 7. Juli 1959 am Landgericht München I der Strafprozess. Konfrontiert mit den Anschuldigungen Freisehners räumte Baumgartner lediglich Spenden desselben an die BP ein, die Korruptionsvorwürfe wies er hingegen zurück. Bereits vier Wochen später wurden am 8. August 1959 die Urteile verkündet: Persönliche Vorteilsnahme konnte weder Baumgartner noch dem früheren Innenminister Geislhöringer nachgewiesen werden, da es sich bei den von Freisehner vorgelegten Quittungen um Fälschungen handelte. Beide wurden jedoch des Meineids bei eher nebensächlichen Aussagen vor dem Untersuchungsausschuss für schuldig erklärt. Umso drakonischer waren die Strafen: Baumgartner musste zwei Jahre ins Zuchthaus, Geislhöringer 15 Monate ins Gefängnis. Außerdem wurden ihnen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt – Baumgartner für fünf, Geislhöringer für drei Jahre.[86] 1960 hob der Bundesgerichtshof die Strafen, die auch Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) und Justizminister Albrecht Haas (FDP) als sehr hoch ansahen,[87] auf. Die Schuldsprüche blieben aber bestehen: Geislhöringer wurde nun zu neun Monaten Gefängnis auf Bewährung verurteilt. Gegen Baumgartner konnte wegen seines schlechten Gesundheitszustands nicht mehr verhandelt werden. Ihn hatten Prozess und Verurteilung schwer getroffen. Nach seinem Tod 1964 war die BP entscheidend geschwächt. Es gelang ihr nur noch einmal, 1962, in den Landtag einzuziehen. Für die CSU war damit ein hartnäckiger Mitbewerber aus dem politischen Geschäft verdrängt worden. Mit der Verurteilung ihrer wichtigsten Politiker hatte die BP einen enormen Imageschaden erlitten und mit der Ausschaltung Baumgartners ihre Identifikationsfigur verloren.[88] Langfristig nutzte die Regierung die Affäre, um die Organisation der Spielbanken in staatliche Hände zu bringen. Heute werden im Freistaat unter Aufsicht des Innenministeriums neun Spielbanken betrieben, die bereits seit mehreren Jahren mit rückläufigen Besucher- und Umsatzzahlen zu kämpfen haben.[89]

12.2.4 Statistischer Überblick

Anzahl und Verteilung vom Landtag eingesetzter PUA 1946–1962			
Legislaturperiode	Jahr	Anzahl PUA	Gesamtzahl PUA
1: 1946/50			13
	1946	0	
	1947	6	
	1948	3	
	1949	3	
	1950	1	
2: 1950/54			5
	1950	0	
	1951	3	
	1952	0	
	1953	1	
	1954	1	
3: 1954/58			1
	1954	0	
	1955	1	
	1956	0	
	1957	0	
	1958	0	
4: 1958/62		0	0
Insgesamt: 1946/62			19

(Quelle: Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 85; eingerechnet sind für die erste Legislaturperiode Untersuchungsrechte des Wahlprüfungsausschusses sowie für die zweite Legislaturperiode Enquêterechte des Ältestenrats).

Von nicht weniger als 14 Untersuchungsausschüssen ist in den Stenographischen Berichten der ersten Legislaturperiode die Rede. 13 davon waren tatsächlich aktiv. Von den 12 nachweisbaren Einsetzungsanträgen stammten drei aus dem Regierungslager, drei von der Opposition, fünf Anträge stellten Ausschüsse und einen der Ältestenrat des Landtags. Nur vier Untersuchungsausschüsse legten noch innerhalb der ersten Legislaturperiode ihren Abschlussbericht vor.[90] In der zweiten Legislaturperiode gab es lediglich vier Untersuchungsausschüsse – sofern man, wie Jürgen Plöhn, die Enquêterechte des Ältestenrats einberechnet, erhöht sich die Zahl auf fünf.[91] Wurde in der dritten Legislaturperiode nur noch ein einziger Untersuchungsausschuss eingesetzt, unterblieb dies in der vierten Legislaturperiode ganz.[92] Hier kommt die tiefe Enttäuschung des Landtags, insbesondere der Opposition, über die fehlende Schlagkraft dieses parlamentarischen Kontrollinstruments deutlich zum Ausdruck. Die Frustration darüber, urteilt Hans Zacher, war so groß, dass sich seit 1957 „dem Wunsche nach einem Untersuchungsausschuß größte Widerstände entgegenstell[t]en“.[93]

Einforderung politischer Verantwortlichkeit in Plenardebatten zu PUA		
Legislaturperiode	Kurzbezeichnung PUA	Name des Regierungsmitglieds
1946/50	Wirtschaftsministerium	Wirtschaftsminister a.D. Ludwig Erhard (ohne Mandat)
	Gesundheitsabt. Innenministerium	Innenminister a.D. Josef Seifried (SPD)
	Landwirtschaftsministerium	Landwirtschaftsminister a.D. Joseph Baumgartner (fraktionslos, zuvor CSU)
	Burgard	Kultusminister Alois Hundhammer (CSU)
1950/54	Landesentschädigungsamt	Finanzminister a.D. Hans Kraus (ohne Mandat), Ministerpräsident Hans Ehard (CSU), Finanzstaatssekretär a.D. Hans Müller (ohne Mandat), Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann (ohne Mandat), Justizminister Josef Müller (CSU)
	Residenztheater	Kultusstaatssekretär a.D. Dieter Sattler (ohne Mandat), Kultusminister a.D. Alois Hundhammer (CSU), Innenminister a.D. Willi Ankermüller (CSU), Landwirtschaftsminister Alois Schlögl (CSU)
	Filmkredite	Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann (ohne Mandat)

(Quelle: Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 328.)

In den Plenardebatten im Zusammenhang mit sieben Untersuchungsausschüssen wurde die politische Verantwortlichkeit von 14 Regierungsmitgliedern eingefordert. Im Verhältnis zur Gesamtzahl von 19 zwischen 1946 und 1962 eingesetzten Untersuchungsausschüssen trat dies also nur in rund 37 Prozent der Fälle ein. Mit acht von 14 politisch verantwortlich gemachten Regierungsmitgliedern war die Mehrzahl zum Zeitpunkt des Abschlusses der Untersuchungen bereits nicht mehr im Amt. Zwei Regierungsmitglieder mussten sich die Einforderung ihrer politischen Verantwortlichkeit zweimal gefallen lassen: Kultusminister Hundhammer und Finanzstaatssekretär Ringelmann. Zu unmittelbaren personellen Konsequenzen im Zusammenhang mit der Ermittlung von Untersuchungsausschüssen kam es nur ein einziges Mal: So trat Justizminister Müller aufgrund des „politischen Druckes“ zurück, nachdem er vor dem Untersuchungsausschuss zum Landesentschädigungsamt die Aussage verweigert hatte (vgl. Kapitel 7.3.2). In zwei weiteren Fällen lassen sich nach Plöhn die Nichtberücksichtigung bei jeweils nachfolgenden Regierungsbildungen in „mittelbare Beziehung zu vorangegangenen Untersuchungen“ setzen: zum einen bei Kultusminister Hundhammer, der bei den Koalitionsverhandlungen 1950 auch mit Munition aus dem Untersuchungsausschuss Burgard „gezielt aus seinem bisherigen Ressort ‚herausgeschossen‘“ wurde. Zum anderen bei Finanzstaatssekretär Ringelmann, der aufgrund der belastenden Ergebnisse der Untersuchungsausschüsse Landesentschädigungsamt und Filmkredite 1954 nicht mehr in die Regierung berufen wurde. Hier irrt Plöhn jedoch, denn als – wenn auch mandatsloses – CSU-Mitglied hätte er in der Viererkoalition unter Ministerpräsident Hoegner ohnedies schwerlich ein Regierungsamt

erhalten. Hingegen ist Plöhn bei der summarischen Wertung der personellen Konsequenzen vorbehaltlos zuzustimmen: „Belastete, ‚politisch angeschlagene' Regierungsmitglieder konnten unter Einsatz des Untersuchungsinstruments zum Amtsverzicht oder -verlust gebracht werden, von ihren Mehrheitsfraktionen bzw. -koalitionen gestützte Politiker – insbesondere die Regierungschefs – hingegen nicht."[94]

12.2.5 Der lange Weg zum Untersuchungsausschussgesetz von 1970

Nachdem sich Ministerpräsident Hanns Seidel (CSU) bereits am 11. August 1959 als Konsequenz aus den vorangegangenen negativen Erfahrungen für eine tiefgreifende „Umgestaltung" der Untersuchungsausschüsse unter Beiziehung eines „unabhängigen Richters, gewissermassen als juristischen Sachverständigen" ausgesprochen hatte,[95] brachte die CSU-Fraktion am 14. Dezember 1959 einen Entwurf für ein Untersuchungsausschussgesetz in den Landtag ein. Darin wurden Aufgaben und Kompetenzen dieser Gremien klar umrissen: Als einzige Aufgabe erschien „die Feststellung tatsächlicher Vorgänge zur Vorbereitung einer Beschlußfassung durch das Plenum des Landtags" (Art. 1 [2]). Die Untersuchungsausschüsse mussten durch das Plenum mit einem eindeutigen Untersuchungsauftrag betraut sein, den die Ausschüsse in Eigenregie nicht ausdehnen durften (Art. 1 [3]). Sowohl der Vorsitzende als auch sein Stellvertreter mussten „die Befähigung zum Richteramt haben" (Art. 3 [2]). Völlig neu war die Bestimmung zum Ausschluss von Ausschussmitgliedern, „wenn sich ergeben hat, daß sie an einer Handlung oder Unterlassung beteiligt waren, die Gegenstand der Untersuchung ist". Ob dieser Fall eingetreten war, sollte per Mehrheitsbeschluss der anwesenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses festgestellt werden (Art. 5 [1]). Voruntersuchungen „vor der Beweiserhebung" waren obligatorisch und sollten dazu dienen, die Untersuchungsgegenstände zu gliedern und das einschlägige Aktenmaterial zu sammeln (Art. 7 [1 u. 2]). Mit der Voruntersuchung sollten nicht die Ausschussmitglieder, sondern ein „Richter des Oberlandesgerichts München" betraut werden (Art. 8 [1]). Eine herausragende Stellung nahm im Gesetzentwurf der Ausschussvorsitzende ein. Er leitete die Verhandlungen und führte „die Vernehmungen der Zeugen und Sachverständigen" durch. Im Anschluss von den Ausschussmitgliedern gestellte „ungeeignete oder nicht zur Sache gehörende Fragen" konnte er zurückweisen, musste sich dabei aber auf Antrag dem Veto der Ausschussmehrheit beugen (Art. 14 [1–3]). Nach Beendigung der Untersuchungstätigkeit übernahm er „die Anfertigung eines Entwurfs für den Schlußbericht" (Art. 20 [3]). Brisant waren die Bestimmungen zur „Aussagepflicht von Beamten", die zwar vor dem Ausschuss „auch über Angelegenheiten aussagen [mussten], die unter die Verschwiegenheitspflicht fallen", deren „oberste Dienstbehörde […] jedoch berechtigt [war], eine Beschränkung der Auskunftspflicht zu beantragen". Ein derartiger Antrag konnte nur abgelehnt werden, sofern sich die Ausschussmehrheit dagegen entschied (Art. 17 [1–2]).[96]

Der Gesetzentwurf wurde auf die lange Bank geschoben und landete erst kurz vor Ende der vierten Legislaturperiode im Ältestenrat auf Wiedervorlage, nachdem er zu diesem Zeitpunkt immerhin die erste Lesung im Geschäftsordnungsausschuss überstanden hatte. Doch im Ältestenrat reklamierte Wilhelm Hoegner (SPD) „verfassungsrechtliche Bedenken": „Die Kontrolle des Landtags werde einfach lahmgelegt, wenn der Ministerrat einen Beamten nicht vom Amtsgeheimnis entbindet."[97] Da ein Kompromiss in dieser Frage nicht gefunden werden konnte, blieb das Gesetz unerledigt. Zum Ende der vierten Legislaturperiode machte Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) deutlich, dass „die Reform der Untersuchungsausschüsse" bundesweit angestrebt werde und „die Landtagspräsidentenkonferenz unter Mitwirkung Bayerns [entsprechende] Empfehlungen […]

ausgearbeitet“ habe. Hanauer äußerte die Hoffnung, dass der neu zu wählende Landtag „dieses schon weitgehend beratene Gesetz zum Abschluß bringen“ werde.[98]

Die diesbezüglichen Anstrengungen mündeten jedoch erst am 23. März 1970 in ein „Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags“.[99] Bei den Debatten im Geschäftsordnungsausschuss hatte es Streit um die Zweckbestimmung von Untersuchungsausschüssen gegeben. Während die CSU die Aufgabe nur ganz allgemein in der „Untersuchung von Tatbeständen, deren Aufklärung im öffentlichen Interesse liegt“, sah, plädierte die oppositionelle SPD für die Ausweitung der Aufgaben inklusive „Feststellung von Tatbeständen [sowie] ihre fachliche, rechtliche und politische Bewertung“. Stritten hier die beiden im Landtag vertretenen Fraktionen untereinander, bildete sich ein weiterer Dissens zwischen dem Landtag insgesamt und Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU). Beide Fraktionen hatten sich in den Ausschussberatungen darauf verständigt, dass ein Beamter für die Aussage vor einem Untersuchungsausschuss „über Angelegenheiten, die unter seine Amtsverschwiegenheit fallen“, zwar „der Genehmigung seines Dienstvorgesetzten“ bedurfte; der Untersuchungsausschuss konnte aber im Landtagsplenum beantragen, dass „die Versagung der Aussagegenehmigung für unbegründet erklärt“ wurde. In diesem Fall konnte sich der Beamte „nicht auf seine Pflicht zur Verschwiegenheit berufen“. Gegen diese Bestimmung legte Ministerpräsident Goppel schriftlich Protest ein. Er verwies auf Art. 25 Abs. 2 Satz 1 BV, wonach die Untersuchungsausschüsse in ihrer Arbeit „in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung“ vorzugehen hätten, weshalb nicht der Landtag, sondern nur der zuständige Staatsminister oder der Ministerrat entscheidungsbefugt sei, „ob ein Beamter sich auf seine Amtsverschwiegenheit berufen darf“. Der Geschäftsordnungsausschuss hatte diese Interpretation der Verfassungsbestimmung einstimmig zurückgewiesen und argumentiert, dass Untersuchungsausschüsse weder Schöffengerichten noch Strafkammern gleichzusetzen seien und Art. 25 BV deshalb die Untersuchungsausschüsse nur zur „sinngemäße[n] Anwendung“ der Strafprozessordnung verpflichte, sie jedoch keineswegs zwinge, „in allen Fragen und unter allen Umständen seine Untersuchungen nur nach den Bestimmungen der Strafprozeßordnung durch[zu]führen“. Das wichtigste Argument gegen die Einwände Goppels war jedoch der Hinweis, dass Sinn und Zweck von Untersuchungsausschüssen in der „Kontrolle der Exekutive“ bestünden. Dies werde jedoch verunmöglicht, „wenn es dem Dienstvorgesetzten, also dem Ressortminister überlassen bleiben würde, ob er einem Beamten, der von diesem Untersuchungsausschuß als Zeuge vernommen werden soll, die Aussagegenehmigung erteilen will“. Der Verfassungsausschuss hatte sich dieser Interpretation ohne Gegenstimme angeschlossen.[100] In der Plenardebatte beharrte Ministerpräsident Goppel darauf, dass der Gesetzentwurf der Bayerischen Verfassung und dem Beamtenrechtsrahmengesetz des Bundes widerspräche. Darüber hinaus lehnte er im Hinblick auf die Gewaltenteilung jeden Eingriff der Legislative in die Entscheidungskompetenz der Exekutive ab. Nun brach der Widerstand der CSU-Fraktion in sich zusammen. Sie machte – wie von Goppel gewünscht – den Vorschlag, dem Ministerrat die Entscheidung zu überlassen, ob der Beamte von der Amtsverschwiegenheitspflicht zu befreien war oder nicht. Mit allen CSU-Stimmen, bis auf eine Enthaltung, und gegen die Stimmen der SPD wurde dieser Vorschlag schließlich angenommen.[101]

Doch auch damit waren die Probleme nicht gelöst. Außerhalb des Parlaments beklagte Helmut Kalkbrenner, Oberstaatsanwalt beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, dass die Untersuchungsausschüsse auch weiterhin aufgrund ihrer „parteipolitischen Besetzung zuvorderst dazu [dienten], dem politischen Gegner ans Zeug zu flicken“. Kalkbrenner empfahl, entweder die Ausschüsse ganz abzuschaffen oder „wenigstens unter [die] Leitung eines unabhängigen Richters“ zu stellen.[102] Im

Landtag rissen dagegen die Forderungen nach einer Stärkung der Rechte der parlamentarischen Minderheit innerhalb der Untersuchungsausschüsse nicht ab. Führend wirkte hier – wie Ministerpräsident Goppel alarmiert formulierte – auch in der CSU eine Generation von „‚zornigen jungen Männern'" in „übertriebenen Erwartungen und aus einem einseitigen Verständnis demokratischer Ideologie" heraus. Als wahres Schreckensszenario aus Sicht der Exekutive skizzierte Goppel den „Ruf nach Umgestaltung der Untersuchungsausschüsse und deren Ausstattung mit unabwehrbaren Durchgriffsbefugnissen!"[103]

12.3 Verfassungsklagen statt Ministeranklagen vor dem Verfassungsgerichtshof

Der Klärung von Streitfällen zwischen den obersten Staatsorganen Landtag und Regierung hatten die Verfassungsgeber 1946 besonderes Augenmerk geschenkt. Als Schlichter sollte der Bayerische Verfassungsgerichtshof auftreten, vor dem sowohl Verfassungsklagen als auch Ministeranklagen verhandelt werden sollten (vgl. Kapitel 4.7). Die diesbezügliche Arbeit für die Verfassungsrichter hielt sich jedoch in engen Grenzen: Ganze drei Verfassungsklagen gingen im Lauf der Betrachtungszeit beim Verfassungsgerichtshof ein. Es handelte sich dabei stets um Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nach Art. 75 Abs. 3 BV. Der Streit wurde nicht zwischen *dem* Landtag und *der* Staatsregierung, sondern zwischen Landtags*minderheit* und Landtags*mehrheit*, also zwischen Opposition und Regierungsfraktion(en) ausgetragen. Eine von diesen „(abstrakten) Normenkontrollen"[104] stellte die Klage der Landtagsopposition gegen das am 26. Januar 1949 verabschiedete Landeswahlgesetz dar. Es erhöhte die Zahl der Landtagsabgeordneten von 180 auf 204 und legte fest, dass 100 von ihnen nach dem reinen Mehrheitswahlrecht gewählt wurden. Die SPD sah darin einen klaren Verstoß gegen das in der Verfassung verankerte „verbesserte Verhältniswahlrecht". Am 2. Dezember 1949 lehnte der Verfassungsgerichtshof diesen Klagepunkt als unbegründet ab. Recht erhielt die Klägerin dagegen in der Einschätzung, dass Art. 92 des Landeswahlgesetzes verfassungsändernd wirke. Der Artikel forderte für die Gültigkeit von Volksentscheiden zur Abberufung des Landtags „die Beteiligung von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten und die Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen".[105] Die Landtagsmehrheit der CSU hatte bei den Gesetzesberatungen argumentiert, dass es keinen Sinn habe, aus Gründen einer weitgehenden Stabilisierung der Regierung das Instrument des parlamentarischen Misstrauensvotums auszuschalten, wenn gleichzeitig der Landtag auf Antrag von lediglich „einer Million wahlberechtigter Staatsbürger durch Volksentscheid" (Art. 18 Abs. 3 BV) vorzeitig abberufen werden könne. Die Verfassungsrichter werteten jedoch eine „Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten und für die Zustimmung qualifizierte Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen" als unzulässig. Eine Analogie zur stabilisierenden Wirkung der Ausschaltung des Misstrauensvotums in Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV könne nicht gezogen werden, da die Verfassung eine Regelung zur noch weiter erschwerten Abberufung des Landtags explizit vorsehen müsste.[106]

Auch die zweite Verfassungsklage der Landtagsminderheit betraf das Landeswahlgesetz, allerdings in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950. Julius Höllerer und Max Rief sowie weitere neun Abgeordnete der früheren WAV zogen aus Protest gegen die Bestimmungen in Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2 sowie Abs. 5 Ziffer 2 und Art. 40 Abs. 4 dieses Gesetzes vor den Verfassungsgerichtshof. Darin wurden die Grundsätze für die Aufstellung der Wahlvorschläge festgelegt. Art. 40 Abs. 4 sah vor, dass „politische Parteien und sonstige Wählergruppen, die nicht mindestens in ¾ der Stimmkreise oder Stimmkreisverbände eines Wahlkreises Stimmkreisbewerber zur Wahl stellen, […] keine Wahlkreisliste aufstellen" können.[107] Die Kläger sahen darin einen Verstoß

gegen Art. 114 Abs. 1 und 3 BV, da unrechtmäßig „in den Willen und in die Organisation“ der Wählergruppen eingegriffen werde. Die Richter entschieden am 12. Oktober 1950, dass Art. 40 Abs. 4 des Gesetzes der Verfassung widerspreche, Art. 38 dagegen nicht. Die in Art. 14 Abs. 4 BV vorgesehene Zehn-Prozent-Klausel auf Wahlkreisebene beziehe sich „ausschließlich auf den letzten Abschnitt des gesamten Wahlvorgangs, nämlich die Auswertung der abgegebenen Stimmen und die Zuteilung der Sitze“, nicht aber auf die Aufstellung und Wahl der einzelnen Bewerber. „Eine ausdehnende Auslegung des in Art. 14 Abs. 4 BV. enthaltenen Grundgedankens auf die beiden ersten Abschnitte des gesamten Wahlvorgangs ist ausgeschlossen, weil es sich hier um andersgeartete Tatbestände handelt.“ Hinzu komme, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl den „Rang einer Verfassungsnorm“ habe, die „durch einfaches Gesetz nicht durchbrochen oder eingeschränkt werden“ dürfe.[108]

Den größten Erfolg hatte die von SPD und FDP eingereichte Verfassungsklage gegen die auf Antrag eines Teils der BP-Fraktion am 12. Dezember 1956 beschlossene Verlängerung der Kommunalwahlperiode von vier auf sechs Jahre. Kritiker nannten das Gemeindewahlgesetz, das rückwirkend zum 1. Mai 1956 in Kraft gesetzt wurde, „Lex Oberammergau“. Sie mutmaßten, dass mit seiner Hilfe dem antragstellenden BP-Abgeordneten Raimund Lang die Möglichkeit eröffnet werden sollte, bei den nächsten Passionsspielen 1960 noch als Bürgermeister in Oberammergau zu amtieren.[109] Es war einer der Fälle, in denen sich die Viererkoalition durch Einzelinteressen hatte spalten lassen und Teile der BP- und der GB/BHE-Fraktion mit der CSU gegen SPD, FDP und den Rest von BP und GB/BHE stimmten (vgl. Kapitel 11.5.1 und 13.4.6).[110] Am 13. Februar 1958 erklärte der Verfassungsgerichtshof die rückwirkende Verlängerung der Wahldauer für verfassungswidrig: „Denn die vom Volk hier unmittelbar getroffene Entscheidung hat zum Inhalt, daß die Vertreter unter den im Zeitpunkt der Wahl festliegenden Voraussetzungen, d.h. auf die in diesem Zeitpunkt gesetzlich bestimmte Dauer, gewählt werden. Diese Entscheidung des Volkes darf vom Parlament nicht nachträglich auf dem Gesetzgebungswege korrigiert werden. […] Der Wähler muß, wenn er zur Wahl geht, Klarheit darüber haben, welche Bedeutung seiner Stimmabgabe zukommt, also insbesondere auch wissen, auf welche Zeitdauer er wählt. Er muß sich auf das geltende Wahlrecht, das diese Dauer festgelegt hat, verlassen können.“ Die Kommunalwahlen hatten auch weiterhin alle vier Jahre stattzufinden.[111] Der Landtag musste einen neuen Anlauf unternehmen und setzte die Verlängerung der Wahldauer zum 1. Januar 1960 in Kraft.

Im Gegensatz zur Verfassungsklage wurde – wie vom FDP-Landesvorsitzenden Thomas Dehler bei den Verfassungsberatungen 1946 vermutet (vgl. Kapitel 4.6) – trotz eingehender Behandlung in Verfassung und Geschäftsordnung des Landtags vom parlamentarischen Machtmittel der Ministeranklage zwischen 1946 und 1962 kein Gebrauch gemacht. Dafür waren die Hürden zu hoch.[112] Lediglich zwei Mal wurde darüber im Zuge der Spielbankenaffäre diskutiert, zuerst im September 1952 im Zusammenhang mit Vorwürfen, die gegen den mandatslosen Justizminister Otto Weinkamm erhoben wurden. Dieser stand kurzzeitig im Verdacht, interne Ermittlungen gegen Justizbehörden unterlassen zu haben, die belastendes Material gegen den BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner gesammelt und dafür Bestechungsgelder geboten haben sollten (vgl. Kapitel 12.2.3).[113] Das zweite Mal kam der Anstoß von außen, als im Januar 1961 der Bund der Steuerzahler in einem Schreiben an Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) die Eröffnung von Anklagen gegen Abgeordnete und Minister forderte. Der Ältestenrat lehnte dieses Ansinnen ab, „da die Minister nicht mehr im Amte seien, es überdies einer Feststellung nicht mehr bedürfe, da die ordentlichen Gerichte bereits gesprochen haben“. Der frühere Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD)

äußerte Unverständnis dafür, „daß ausgerechnet der Bund der Steuerzahler dem Landtag ein Leerlaufverfahren zumuten wolle“.[114]

12.4 Fazit

Der Landtag bzw. einzelne seiner Fraktionen nutzten in der Betrachtungszeit – bis auf die Ministeranklage – das gesamte zur Verfügung stehende Kontrollinstrumentarium gegenüber der Regierung bzw. der sie tragenden Fraktionen. Es reichte vom Fragerecht über die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen bis zur Erhebung der Verfassungsklage. Fast alle Instrumente erwiesen sich als problembehaftet. Die statistische Auswertung hat gezeigt, dass parlamentarische Anfragen insbesondere als Kontrollinstrument der Opposition gegenüber der Regierung eingesetzt wurden. Abgesehen vom ersten Dreivierteljahr der ersten Legislaturperiode, als im Zuge des demokratischen Neubeginns auch die Regierungsfraktionen darauf bedacht waren, eine kritische Distanz zur Regierung zu wahren, waren es vorwiegend die Oppositionsfraktionen, die die Exekutive auf diese Weise attackierten. Interpellationen versprachen mit der Aussicht auf eine große Aussprache im Plenum größtmögliche Aufmerksamkeit in der Auseinandersetzung mit der Regierung. Den spektakulärsten Erfolg konnten BP und FDP verbuchen, als sie mit ihrer Interpellation vom 9. April 1952 zum Rücktritt von Justizminister Josef Müller (CSU) beitrugen. Eine derart durchschlagende Wirkung dieses Kontrollinstruments blieb für die Opposition jedoch die absolute Ausnahme. Häufig verpufften die Interpellationen, die in den ersten beiden Legislaturperioden beinahe inflationär eingebracht worden waren (132 Mal!), ohne nennenswerte Konsequenzen. Dementsprechend enttäuscht reagierten die Abgeordneten, die Zahl der behandelten Großen Anfragen ging in der dritten und vierten Legislaturperiode auf insgesamt 30 zurück. Auf der anderen Seite brachten auch Regierungsfraktionen Interpellationen ein, um der Regierung gezielt die Möglichkeit zu geben, ihren Standpunkt zu einem besonders wichtigen Thema vor dem Landtagsplenum darzulegen.

Mit großen Hoffnungen wurde die Aktuelle Fragestunde 1948 eingeführt. Sie sollte den Austausch zwischen Landtag und Regierung beleben und ein spontanes Frage-Antwort-Spiel ermöglichen. Dementsprechend schnellte die Zahl der vorgebrachten mündlichen Anfragen in den beiden ersten Legislaturperioden auf insgesamt 1576 in die Höhe. Doch auch dieser Reformversuch des Landtagsbetriebs stand von Anfang an in der Kritik: Die Fragen erschienen zu lang, die Antworten zu ausführlich. Die Muster der Kritik blieben stets gleich und wurden von den Akteuren rollengetreu vorgetragen – je nachdem, ob sie der Regierung oder der Opposition angehörten: Die Regierungsvertreter beschwerten sich, dass zu viele Spezialfragen gestellt würden, die nur die Ministerialbürokratie beantworten könne und mit denen nicht die Minister behelligt werden dürften; negativ bewerteten sie ferner, dass viele Fragen vorab in der Presse diskutiert wurden, während die Antworten keine Berücksichtigung mehr fänden. Die Abgeordneten monierten dagegen, dass sich die Minister vor der Beantwortung von Fragen nicht drücken dürften, nur weil dies mit Arbeitsaufwand verbunden sei. Sie kritisierten auch, dass Antworten der Regierung bereits vor dem Abdruck in den Landtagsdrucksachen in der Presse kursierten. Dies käme einer inakzeptablen Geringschätzung der Volksvertretung gleich. Um das Ausufern der Fragestunden und den Eindruck schlecht vorbereiteter Minister zu verhindern, drängten Regierung und Landtagspräsidium bei den Fraktionen darauf, bevorzugt schriftliche Anfragen zu stellen. Diese hatten den Vorteil, dass die Regierung nicht unvorbereitet antworten musste und sie an die auch in Detailfragen gut orientierte Ministerialverwaltung weitergegeben werden konnten. Der Vorstoß hatte Erfolg. Er spiegelt sich im Rückgang der mündlichen (auf insgesamt 832 in der dritten und vierten Legislaturperiode) und

in der Zunahme der schriftlichen Anfragen von insgesamt 283 in der ersten und zweiten Legislaturperiode auf insgesamt 581 in der dritten und vierten Legislaturperiode wider.

Gesamtübersicht Interpellationen und Anfragen nach Fraktionen 1950/62			
Vorgelegt durch	Behandelte Interpellationen*	Schriftliche Anfragen	Mündliche Anfragen
CSU	17	219	469
SPD	21	131	543
FDP	3	125	165
BHE, GB/BHE, GB bzw. GDP	7	155	250
BP	23	86	267
DG	0	6	23
Mehrere Fraktionen	27	3	3
Fraktionslos	0	5	35
Insgesamt	98	730	1755**

* Berücksichtigt werden nur die tatsächlich behandelten, nicht aber die zurückgezogenen Interpellationen.
** Durch Ungenauigkeiten bei der Datenerfassung in den ausgewerteten Quellen kann es zu Abweichungen zu den oben aufgeführten Ergebnissen der Gesamtaddition kommen.

Vergleicht man die Vorlagen nach Fraktionen, fällt auf, dass bei den großen Fraktionen die SPD bei Interpellationen (21 zu 17) und mündlichen Anfragen (543 zu 469) die Nase vorn hatte, während die CSU deutlich mehr schriftliche Anfragen stellte (219 zu 131). Die BP hatte ihre Stärken bei den mündlichen Anfragen (267) und bei den Interpellationen (23). Bei letzteren wurde sie nur von Gemeinschaftsinterpellationen mehrerer Fraktionen übertroffen (27). 20 Große Anfragen brachte sie allein in der zweiten Legislaturperiode ein. Hier dokumentiert sich die Lust an der parlamentarischen Auseinandersetzung insbesondere mit der CSU-geführten Regierung unter Ministerpräsident Hans Ehard. Der GB/BHE stellte dagegen von den kleineren Fraktionen die meisten schriftlichen Anfragen (155). Da die Opposition naturgemäß in der Minderheit war und bei wichtigen Abstimmungen regelmäßig überstimmt wurde, musste sie daran interessiert sein, mit ihren gegen die Regierung zielenden Anfragen zumindest in der Presse Gehör zu finden, um so die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Während des Betrachtungszeitraums konnten immerhin 139 Artikel ermittelt werden, die zwischen Anfang 1947 und Ende 1962 in der Passauer Neuen Presse mit Bezug zu Interpellationen publiziert wurden. Allerdings betraf dies sowohl Interpellationen der Opposition als auch der Regierungsfraktion(en). Noch mehr Aussicht auf große Schlagzeilen bestand für die Opposition immer dann, wenn sie die Regierung in emotionsgeladene Auseinandersetzungen verwickeln konnte und es im Landtag zu Tumult und eskalierendem Streit kam.

Die Zahl der eingesetzten Untersuchungsausschüsse erreichte gleich in der ersten Legislaturperiode mit 13 ihren absoluten Höhepunkt. Dies ist sowohl als Anzeichen für den nervösen Auftakt der parlamentarischen Demokratie nach 12 Jahren NS-Diktatur als auch als Beleg für die großen Hoffnungen zu werten, die die Abgeordneten gerade in dieses Kontrollinstrument gegenüber der Regierung setzten. Die Zahl der Untersuchungsausschüsse ging im Lauf der Betrachtungszeit kontinuierlich zurück, in der vierten Legislaturperiode wurde kein einziger mehr eingesetzt. Der Grund dafür lag in der fehlenden Wirkkraft dieser Ausschüsse. Zum einen wurden Verlauf und Ergebnisse der Untersuchungen wesentlich durch die Dominanz der Mehrheitsfraktionen beeinflusst,

die darin ihrer „Schutztruppenfunktion“ für die Regierung nachkamen;[115] zum anderen wurden die Ermittlungen häufig so lange verschleppt, bis die Ereignisse aus dem öffentlichen Gedächtnis verschwunden waren und damit an Relevanz verloren hatten. Schließlich fehlten Bestimmungen, die aus den Ermittlungsergebnissen konkrete Folgen für die politisch Verantwortlichen – etwa im Sinne eines erzwungenen Rücktritts – hätten herbeiführen können. Nur ein einziges Mal kam es im Zusammenhang mit der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses zu einem Rücktritt: 1952 musste Justizminister Müller sein Amt auf Drängen von Ministerpräsident Ehard aufgeben, als er die Aussage vor dem LEA-Untersuchungsausschuss unzulässig verweigerte. Sofern der Regierungschef unter Beschuss stehende Kabinettsmitglieder wie etwa den mandatslosen Finanzstaatssekretär Richard Ringelmann dagegen stützte, blieben sie auf ihrem Posten.

Zu Beginn der ersten Legislaturperiode war dem Landtag noch daran gelegen, sich in seiner Gesamtheit als eigenständiger Widerpart zur Regierung zu präsentieren. Deshalb wurden Untersuchungsausschüsse auch von Fraktionen beantragt, die die Regierung stützten. Dies änderte sich nach dem Ausscheiden der SPD aus dem Kabinett Ehard I im September 1947 und vollends ab der zweiten Legislaturperiode. Nun waren es fast durchweg Oppositionsfraktionen, die die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen initiierten. Der Reformbedarf dieser Ausschüsse wurde von allen Landtagsfraktionen erkannt. Innerhalb der Betrachtungszeit blieb eine Einigung jedoch aus. Erst 1970 wurde ein eigenes Untersuchungsausschussgesetz verabschiedet. Doch auch dieses vermochte die Probleme nicht befriedigend zu lösen. Die CSU beugte sich dem Druck von Ministerpräsident Alfons Goppel, der die Entscheidung, ob ein Staatsbeamter vor einem Untersuchungsausschuss über Angelegenheiten aussagen musste, die in den Bereich der Amtsverschwiegenheitspflicht fielen, nicht dem Landtagsplenum, sondern nur dem Ministerrat überlassen wollte. Für die oppositionelle SPD-Fraktion war damit der Landtag eines zentralen Kontrollinstruments gegenüber der Regierung beraubt worden. Die Frustration über die mangelnde Durchsetzbarkeit des Willens der parlamentarischen Minderheit gegenüber der Mehrheit führte in den folgenden Jahrzehnten zu einer intensiven Reformdebatte über die Organisation des Spannungsverhältnisses zwischen Opposition und Regierung.[116]

Nur drei Mal kam es im Untersuchungszeitraum zu Verfassungsklagen vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Sie wurden nicht vom Landtag gegen die Staatsregierung erhoben. Vielmehr beauftragten einzelne oder mehrere Landtagsfraktionen bzw. Gruppen von Abgeordneten den Verfassungsgerichtshof mit der Prüfung, ob Teile der vom Landtag verabschiedeten Gesetze gegen die Verfassung verstießen. Diese Klagen spiegelten also eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Landtagsminderheit und der Landtagsmehrheit wider. Sie hatten jeweils teilweise Erfolg. Dies betraf zwei Mal das Landeswahlgesetz von 1949 bzw. 1950 und einmal das Gemeindewahlgesetz von 1956. In den beiden ersten Fällen bestätigte der Verfassungsgerichtshof zum einen, dass für die Gültigkeit von Volksentscheiden zur vorzeitigen Abberufung des Landtags keine Mindestbeteiligung und keine qualifizierte Mehrheit festgelegt werden durften – die Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügte; zum anderen durften Wahlvorschläge nicht deshalb von der Wahl ausgeschlossen werden, weil die dahinter stehenden Parteien oder Vereinigungen nicht dazu in der Lage waren, in sämtlichen Stimmkreisen Kandidaten aufzustellen. Bemerkenswert ist der letzte Fall, da mit SPD und FDP als Kläger hier nicht Oppositions-, sondern Regierungsfraktionen auftraten. Sie klagten erfolgreich gegen die von ihren Koalitionspartnern BP und GB/BHE gemeinsam mit der oppositionellen CSU durchgesetzte rückwirkende Verlängerung der Wahlperiode für kommunale Amtsträger von vier auf sechs Jahre.

Anmerkungen

1) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 25, 17.7.1947, S. 805–812.
2) ÄR 1946/50, 79, 13.6.1950, S. 4.
3) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 78, 21.7.1948, S. 1628 u. ebd., Bd. 5, 130, 29.11.1949, S. 186.
4) ÄR 1946/50, 52, undatiert [16.3.1949], S. 17 f.
5) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 104, 16.3.1949, S. 753–768.
6) BLT 1946/50, Bd. 3, 104, 16.3.1949, S. 756.
7) Vgl. ÄR 1946/50, 58, 22.6.1949, S. 8.
8) ÄR 1946/50, Bd. 1, 67, 29.11.1949, S. 2.
9) BLT 1950/54, Bd. 1, 7, 23.1.1951, S. 45.
10) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 9, 29.1.1951, TOP VII, S. 12 f.
11) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 2, 28.12.1950, TOP VII/6, S. 11.
12) ÄR 1950/54, Bd. 1, 7, 28.2.1951, S. 4–7.
13) Vgl. ÄR 1950/54, Bd. 1, 17, 10.8.1951, S. 3 f.
14) ÄR 1950/54, 58, 21.5.1953, S. 3.
15) BLT 1950/54, Bd. 7, 224, 27.10.1954, S. 2389.
16) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Antrag der LTF BP, 27.10.1954.
17) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Schreiben Baumgartners an Bantele, 27.10.1954.
18) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, „Die Bayernpartei im Landtag“, 10.3.1952.
19) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 51, Kabinett Seidel I, Nr. 17, 11.2.1958, TOP II, S. 12; vgl. ebd., Nr. 26, 15.4.1958, TOP I, S. 2–10.
20) ÄR 1954/58, 8, 31.3.1955, S. 3–6.
21) Vgl. ÄR 1954/58, 9, 19.4.1955, S. 6 f.
22) Vgl. ÄR 1958/62, 6, 25.2.1959, S. 1 f. u. ebd., 38, 9.5.1961, S. 5.
23) ÄR 1958/62, 8, 8.4.1959, S. 6 f.
24) Wirth, Günter: Das Gewicht des Landesparlaments aus der Sicht der Opposition, in: Kremer, Harry Andreas (Hg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau (= Beiträge zum Parlamentarismus, 1), München [o.J.], S. 73–82, hier S. 75 f.
25) Das ergab die Auswertung der PNP für den Zeitraum zwischen Anfang 1947 und Ende 1962.
26) PNP, 2. Jg., Nr. 43, 30.5.1947, S. 2; ebd., 7. Jg., Nr. 17, 9.2.1952, S. 2; ebd., 8. Jg., Nr. 24a, 13.2.1953, S. 2. Auf die erste Seite schaffte es die Opposition in der Regel aber nicht.
27) Götschmann, Dirk: Untersuchungsausschüsse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44569> (11.6.2012).
28) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 102.
29) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 134.
30) Vgl. PNP, 2. Jg., Nr. 32, 22.4.1947, S. 1 u. ebd., Nr. 35, 2.5.1947, S. 2.
31) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP I, S. 423 f., 428, 430 u. 433.
32) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 672.
33) BLT 1946/50, Bd. 1, 24, 16.7.1947, S. 752.
34) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 1, Beilage 333, S. 212.
35) BLT 1946/50, Bd. 1, 17, 29.5.1947, S. 510 f. u. 513–516.
36) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 18, 30.5.1947, S. 550.
37) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 26, 10.7.1947, S. 573 ff.
38) Vgl. BayHStA, MInn 82180, Schreiben Zorns an Ehard, 14.8.1947.
39) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 67, 28.4.1948, S. 1287–1291.
40) Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973 (= Bayern im Bund, 7), München 2009, S. 71.
41) Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses, abgedruckt in: BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 2, Beilage 799, sowie Plöhn, Jürgen: Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Elemente der Politik (= Sozialwissenschaftliche Studien. Schriftenreihe der Sozialwissenschaftlichen Institute der Universität Hamburg, 26), Opladen 1991, S. 185–192.
42) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 67, 28.4.1948, S. 1290 u. 1301.
43) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LXXXI m. Anm. 81.
44) BLT 1950/54, Bd. 1, 20, 25.4.1951, S. 521–524.

45) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 17.
46) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/371, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 82, 12.2.1952, TOP III, S. 10.
47) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 85, 8.5.1952, S. 2031–2035.
48) BLT 1950/54, Bd. 6, 186, 10.3.1954, S. 909–913.
49) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Nr. 43, 5.9.1946, TOP V, S. 795 f.
50) Becher: Zeitzeuge, S. 212.
51) BLT 1950/54, Bd. 6, 186, 10.3.1954, S. 913 u. 927.
52) BLT 1950/54, Bd. 6, 187, 11.3.1954, S. 951 u. 957.
53) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/80, Schreiben Baumgartners an Raß und Saukel, 16.5.1953, Durchschlag.
54) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 8.
55) BLT 1950/54, Bd. 6, 186, 10.3.1954, S. 932.
56) BLT 1950/54, Bd. 6, 187, 11.3.1954, S. 964 f. u. 967.
57) BLT 1950/54, Bd. 6, 187, 11.3.1954, S. 986, 978 u. 985.
58) BLT 1950/54, Bd. 6, 187, 11.3.1954, S. 990 u. 985.
59) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die dritte Wahlperiode 1954/58, S. 25; für die folgende Darstellung vgl. Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 301–312.
60) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/368, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 24, 19.6.1951, TOP I, S. 2; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 2 f.
61) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 1, 32, 22.6.1951, S. 1008–1018.
62) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 2, 39, 7.9.1951, S. 182–189.
63) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 102, 23.7.1952, S. 2581 u. 2590; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2574–2595; vgl. auch Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 148 f.
64) Vgl. ÄR 1950/54, 43, 21.5.1952, S. 15 f.
65) ÄR 1950/54, 49, 12.9.1952, S. 9–20.
66) Vgl. ÄR 1950/54, 50, 17.10.1952, S. 10–14.
67) ÄR 1950/54, 55, 4.3.1952, S. 2.
68) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 23.3.1955, S. 2.
69) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 15, 21.4.1955, S. 357–364.
70) BLT 1954/58, Bd. 1, 22, 15.6.1955, S. 559 f.
71) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/387, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 38, 11.7.1955, TOP III, S. 11 ff.
72) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/387, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 41, 1.8.1955, TOP II, S. 6 u. 8 f.; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 3–9.
73) BLT 1954/58, Bd. 2, 36, 6.10.1955, S. 1158 ff.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 1150–1163.
74) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 37, 25.10.1955, S. 1177 f.
75) Zit. n. Kock: Chronik, S. 111.
76) BLT 1954/58, Bd. 2, 42, 24.11.1955, S. 1366 u. 1369.
77) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 29.11.1955, S. 4.
78) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 8.12.1955, S. 1.
79) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/394, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 74, 13.3.1956, TOP II, S. 12.
80) ÄR 1954/58, 28, 14.3.1956, S. 4.
81) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/395, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 84, 22.5.1956, TOP V/3, S. 13.
82) Zit. n. Kock: Chronik, S. 118; vgl. auch Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 149.
83) Taubenberger: Licht übers Land, S. 82; vgl. auch Unger: Bayernpartei, S. 194.
84) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 82 ff.
85) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 1, 7, 20.2.1959, S. 123–132.
86) Vgl. Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 370 f.
87) Vgl. BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 23, 11.8.1959, TOP I, S. 3 u. 6.
88) Vgl. Walther: Fischbacher, S. 433 f.
89) Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof: Jahresbericht 2009, URL: <http://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2009/geldgeber-staat/512–tnr-22–zukunft-der-staatlichen-spielbanken.html> (2.11.2013).

90) Die Zahlen differieren: Während Landtagspräsident Stang in seinem Schlussbericht am Ende der ersten Legislaturperiode von zehn Untersuchungsausschüssen spricht (vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1356 f.), wird in den Tätigkeitsberichten des Landtags die Zahl 12 genannt (vgl. Bayerischer Landtag [Landtagsarchiv]: Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, S. 25). Die Inhaltsverzeichnisse der Stenographischen Berichte der ersten Legislaturperiode erwähnen jedoch 14 Untersuchungsausschüsse, von denen 13 aktiv waren (so auch Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 85).
91) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 227, 23.11.1954, S. 2500.
92) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode 1958/62, S. 11.
93) Zacher: Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1966, S. 350.
94) Plöhn: Untersuchungsausschüsse, S. 328 ff.
95) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 23, 11.8.1959, TOP I, S. 8.
96) BLT 1958/62, Beilagen-Bd. 2a, Beilage 992.
97) ÄR 1958/62, 54, 19.9.1962, S. 3.
98) BLT 1958/62, Bd. 4, 135, 25.10.1962, S. 4225.
99) Vgl. GVBl., Nr. 5, 1970, S. 95 u. BLT 1966/70, Bd. 5, 83, 27.1.1970, S. 4014.
100) BLT 1966/70, Bd. 5, 83, 27.1.1970. S. 4005 ff.
101) Vgl. BLT 1966/70, Bd. 5, 83, 27.1.1970, S. 4007 ff. u. 4013 f.
102) Kalkbrenner: Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, S. 9.
103) Goppel: Parlament und Regierung, S. 34.
104) Säcker, Horst: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Hüter der Verfassung, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2, München 1979, S. 447–457, hier S. 452.
105) GVBl., Nr. 8, 1949, S. 77.
106) Entscheidungen BayVerfGH NF 2, Teil II, S. 220; vgl. Meder: Handkommentar, S. 114 u. MZ, 5. Jg., Nr. 140, 3.12.1949, S. 3.
107) GVBl., Nr. 20, 1950, S. 127.
108) Entscheidungen BayVerfGH NF 3, Teil II, S. 126 f.
109) PNP, 13. Jg., Nr. 17, 23.1.1958, S. 2.
110) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 85, 12.12.1956, S. 2925–2941; GVBl., Nr. 23, 1957, S. 313.
111) Entscheidungen BayVerfGH NF 11, Teil II, S. 9; vgl. PNP, 13. Jg., Nr. 36, 14.2.1958, S. 1.
112) Vgl. Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 289–294.
113) Vgl. ÄR 1950/54, 49, 12.9.1952, S. 18.
114) ÄR 1958/62, 34, 25.1.1961, S. 3 f.
115) Rausch: Der Bayerische Landtag, S. 93.
116) Vgl. dazu etwa Rothemund, Helmut: Die Opposition in der parlamentarischen Demokratie, in: Rosenbauer, Heinz / Gabert, Volkmar (Hg.): Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages, München 1978, S. 97–106, hier S. 100.

13 Konfrontation: Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen Landtag und Regierung

Die Rolle, das Selbstverständnis und die Einflussmöglichkeiten von Mehrheits- und Oppositionsfraktion(en) wurden im Landtag zwischen 1946 und 1962 immer wieder diskutiert. Dabei mangelte es nicht an wohlklingenden gegenseitigen Respektsbekundungen. So äußerte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) bei seiner Regierungserklärung am 17. Januar 1957: „Im parlamentarischen Staat ist es das schöne Recht und die ernste Pflicht der Opposition, der Regierung und den Regierungsparteien bessere Wege zum Wohle des Volkes aufzuzeigen und mit besseren Vorschlägen aufzuwarten." Die „Spannungen und Auseinandersetzungen" zwischen parlamentarischer Minderheit und Mehrheit bezeichnete Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) am 18. Oktober 1960 als „unvermeidlich, aber auch im Interesse der Aktivierung des demokratischen Lebens notwendig und wünschenswert". Hanauer würdigte bei dieser Gelegenheit die „sachliche Arbeit des Hohen Hauses" und den „unserem Parlament eigene[n] Geist der loyalen Zusammenarbeit und der menschlichen Achtung".[1] Anlässlich der 100. Vollsitzung der vierten Legislaturperiode unterstrich Hanauer, „daß die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Parlament immer zufriedenstellend war und daß die Staatsregierung auch stets dankbar war für Anregungen, die aus der Mitte des Hohen Hauses gekommen sind".[2] Und am Ende der vierten Legislaturperiode blickte er anerkennend auf „vier Jahre gutes politisches Klima im Bayerischen Landtag" zurück.[3] Derartige Lobreden müssen den kritischen Betrachter skeptisch werden lassen: Wo so viel (Selbst-) lob gespendet wird, sollen oft Schwächen und Missstände übertüncht werden. Es ist deshalb zu untersuchen, wie es hinter der von Hanauer skizzierten Fassade der Eintracht in der Realität aussah, welche Differenzen es zwischen Landtag und Regierung gab, welchen Verlauf Auseinandersetzungen nahmen und welche Faktoren dafür maßgebend waren. Ebenso ist der Frage nachzugehen, von wem diese Auseinandersetzungen getragen wurden – ob es stets nur die Opposition war, die gegen die Regierung stand, oder ob es auch Situationen gab, in denen der gesamte Landtag auf Konfrontationskurs zur Regierung ging. Im Vordergrund stehen dabei Konflikte, die nicht bereits an anderer Stelle – wie etwa bei der Darstellung von Regierungskrisen oder der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen (vgl. Kapitel 7 und 12.2) – erörtert wurden.

13.1 Geringschätzung des Landtags durch die Regierung

13.1.1 Umstellungsschwierigkeiten der Regierung auf eine verfassungsgemäße Gesetzgebung

Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) und sein Kabinett erweckten zu Beginn der ersten Legislaturperiode den Anschein, als hätte sich für sie durch das Inkrafttreten der Verfassung nicht das Geringste geändert. Sie versuchten, das gewohnte Prozedere mit der Exekutive als Schaltzentrale gerade auch für die Gesetzgebung – der Domäne der Legislative – beizubehalten. Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) betonte wiederholt die Notwendigkeit, alle im Landtag vertretenen Parteien in einem Konzentrationskabinett zu vereinen, „damit rasche Beschlüsse bereits im Ministerrat gefaßt werden können und nicht erst die Parteien im Landtag befragt werden müßten". Gegen diese Zurücksetzung der Legislative verwahrte sich der CSU-Abgeordnete August Haußleiter am 4. Januar 1947 in einem Schreiben an den Ministerpräsidenten. Haußleiter wies Ehard darauf hin, „dass Ihre Regierung entschlossen wäre, entscheidende Beschlüsse zu fassen, ohne die Volksvertretung zu befragen. Dazu hätte sie meiner Ansicht nach selbst dann keine Ermächtigung, wenn alle

Parteien in ihr vertreten wären".[4] Bei allem Verständnis für seine grundsätzliche Kritik muss Haußleiters Äußerung jedoch auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass zu diesem Zeitpunkt mit der CSU ausgerechnet die Mehrheitsfraktion im Landtag zerstritten war (vgl. Kapitel 7.1.1–7.1.3). Die Spaltung war so tief, dass für das erste dreiviertel Jahr von zwei CSU-Fraktionen gesprochen werden muss. Zwischen beiden Lagern gab es fast keinen Austausch, weshalb eine effektive Landtagsarbeit für die Mehrheitsfraktion praktisch unmöglich war. Zudem war Alois Hundhammer neben der Ausübung seines Amts als Kultusminister vor allem damit beschäftigt, den Einfluss seines Intimfeinds Josef Müller in den Parteigremien zurückzudrängen, sodass für eine wirkungsvolle Fraktionsführung kaum Zeit blieb. Haußleiter, der dem im Kabinett nicht vertretenen Flügel um den CSU-Vorsitzenden Müller angehörte, fürchtete eine Art „Durchregieren" der parteiinternen Gegner, falls der Landtag nicht einbezogen würde.[5]

Haußleiters Kritik schien zunächst Wirkung zu haben. Ministerpräsident Ehard forderte im Ministerrat die Kabinettsmitglieder dazu auf, dem Gesetzgebungsverfahren höchste Aufmerksamkeit zu schenken. Das bedeute, dass das federführende Ministerium stets an den Ausschussberatungen teilnehme und auch dafür sorge, dass die weiteren beteiligten Ministerien eingebunden würden. Ehard plädierte dafür, möglichst jede Gesetzesvorlage durch den Minister oder Staatssekretär verteidigen zu lassen und zusätzlich Referenten hinzuzuziehen, die detaillierte Fachauskünfte erteilen könnten.[6] Ehard machte klar, dass „vor dem Landtag […] ein genau informierter Vertreter die Sache vertreten und für alle Fragen zur Verfügung stehen" müsse. „Es müsse dann alles so abgeglichen sein, daß man das Bild einer geschlossenen Formation biete."[7] Die Realität sah anders aus. Am 17. März 1947 gab Ehard im Ministerrat bekannt, dass es „wiederholt vorgekommen" sei, dass die Regierung bei Verhandlungen im Landtag „überhaupt nicht vertreten" gewesen sei. „Es mache einen sehr schlechten Eindruck, wenn überhaupt niemand da sei, so daß die Sitzung ausgesetzt werden müsse und daß man schließlich irgendeinen Referenten bringe, der nur erklären könne, er wisse von nichts."[8] Ein großes Problem lag darin, dass in vielen Ministerien lange Unklarheit über das verfassungskonforme Prozedere im Gesetzgebungsverfahren herrschte. So berichtete Ehard seinen Kabinettskollegen am 30. April 1947, dass „die Gesundheitsabteilung des Innenministeriums einen Gesetzentwurf an den Landtag gegeben [habe], den vorher niemand gesehen habe". Ehard bezeichnete es als unumgänglich, ein in der Sache sehr peinliches Schreiben an Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) zu richten, „daß sich mit dieser Sache der Ministerrat noch gar nicht befaßt habe und ihn zu bitten, sie zurückzustellen". Der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) bezeichnete das Vorgehen der Beamten im Innenministerium schlicht als „verfassungswidrig" – schließlich dürften „Gesetzesvorlagen […] nur vom Ministerpräsidenten" eingebracht werden.[9]

Aber auch der Landtag trug aus Sicht der Regierung eine Mitschuld am holprigen Start der Gesetzgebung. Am 13. Februar 1947 mahnte Ministerpräsident Ehard gegenüber Landtagspräsident Horlacher die Weiterleitung beschlossener Gesetze an ihn an – das Landtagsamt übermittle diese unzulässiger Weise an die Fachressorts: „Dieses Verfahren widerspricht der Verfassung und ist nur geeignet, die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze zu verzögern."[10] Zwei Wochen später erneuerte er seine Kritik: „Die alsbaldige Ausfertigung und Verkündung der Gesetze ist aber nur dann möglich, wenn diese Gesetze dem Ministerpräsidenten und nicht abwechselnd dem einen oder anderen Ressortminister übersandt werden." Ehard bat um die Erteilung einer „allgemeinen Weisung" an das Landtagsamt.[11] In seiner Antwort vom 4. März 1947 verwies Horlacher darauf, dass „der mit der Abwicklung betraute Beamte ein alter Oberinspektor ist,

der die gleichen Arbeiten jahrelang im früheren Landtag schon geleistet hat". Außerdem machte er die Arbeitsüberlastung des Landtagsamts geltend, „die nicht zuletzt auf das Fehlen jeglicher Unterkunft für den Landtag zurückzuführen ist, und auch darauf, daß die überwiegende Mehrzahl der Abgeordneten Neulinge sind und daher mit einer Flut von Anforderungen aller Art an das Landtagsamt kommen" (vgl. Kapitel 15.1). Horlacher sagte zu, den korrekten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen.[12] Zunächst blieb jedoch alles beim Alten: Ehard monierte am 13. März 1947 gegenüber Horlacher erneut die fehlende Zustellung von beschlossenen Gesetzen zur Ausfertigung: „Ebenso bitte ich, mir auch alle sonstigen Beschlüsse des Landtags zuzuleiten, da nur so eine zuverlässige Überwachung des Vollzugs dieser Beschlüsse, bei dem oft mehrere Staatsministerien beteiligt sind, möglich ist." Darüber hinaus belehrte er Horlacher, dass „die Beschlüsse des Landtags nicht mehr an das ‚Gesamtministerium' zu richten wären, da die neue bayerische Verfassung diesen Ausdruck nicht mehr kennt".[13] Horlacher antwortete, „dass die angemahnten 4 Gesetze am 5. März 1947 vom Landtagsamt durch Boten an die Staatskanzlei geliefert wurden" – eine „irrig[e]" Feststellung, wie Ministerialrat Claus Leusser nach dem Eingang des Schreibens in der Staatskanzlei handschriftlich darauf vermerkte: „Die Beschlüsse des Landtags kamen erst am 20.3.47 hier in Einlauf […]."[14]

An anderer Stelle kam es aus Sicht des Landtags zu Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren durch die Regierung. So beklagte sich am 12. Juli 1950 Landtagspräsident Georg Stang (CSU) in einem Schreiben an Ministerpräsident Ehard über die verspätete Herausgabe von Unterlagen des Wirtschaftsministeriums, wodurch für die Beratung des fünften Gesetzes über Kreditgewährungen des Bayerischen Staates zu wenig Zeit bliebe. Friedrich Zietsch (SPD) hatte zuvor im Ältestenrat moniert, dass das Wirtschaftsministerium bereits im März 1950 zur Herausgabe der benötigten Unterlagen aufgefordert worden sei. Nun sei der Landtag gezwungen, „in wenigen Stunden eine so wichtige Entscheidung [zu] treffen".[15]

13.1.2 Mangelnde Präsenz und schlechte Vorbereitung der Parlamentsarbeit durch die Regierung

Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Koalition am 20. September 1947 nahm die Regierung den Landtag insgesamt anders wahr. Ministerpräsident Hans Ehard und Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (beide CSU) erkannten, dass die Opposition mit der SPD an der Spitze an Schlagkraft deutlich gewonnen hatte. Pfeiffer warnte im Ministerrat davor, dass die Sozialdemokraten die Regierung nun mit Anträgen überhäufen würden, ohne selbst Verantwortung übernehmen zu müssen. Pfeiffer warb als Gegenstrategie dafür, über die eigene CSU-Fraktion „bestimmte Anträge an den Landtag [zu] stellen und sehr präzis zu den Anträgen der SPD Stellung [zu] nehmen". Um für die Angriffe der Opposition gewappnet zu sein, müsse diese Arbeit „sehr gut, geschickt und präzis organisiert sein". Gleichzeitig müsse aber die CSU-Fraktion gegenüber der Regierung „ihr eigenes Gesicht wahren" können. Ehard begrüßte die Ausführungen und ergänzte: „Man müsse jetzt auch sorgfältiger im Ministerrat die Landtagsvorlagen besprechen. Weiter müsse man dafür sorgen, daß die Vorlagen schon in den Ausschüssen des Landtags von den Ministerien vertreten würden."[16]

Wie an diesem Beispiel zu sehen ist, war Ehards Wunsch, die Landtagsarbeit nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung sorgfältiger zu betreiben, keinesfalls Ausdruck des gestiegenen Respekts vor der Volksvertretung, sondern allein politisch motiviert. An der Geringschätzung des

Landtags durch die Regierung änderte sich wenig. Die Beschwerden über mangelnde Präsenz der Regierungsmitglieder im Landtag rissen nicht ab. Sowohl in den Ausschüssen als auch im Plenum war die Regierung häufig nur unzureichend oder überhaupt nicht vertreten. Am 13. Mai 1948 rügte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) im Plenum und damit in aller Öffentlichkeit die mangelnde Präsenz der Regierungsvertreter. Neben Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) war nur noch ein Ministerialrat aus dem Innenministerium anwesend, obwohl zehn mündliche Berichte verschiedener Ausschüsse mit anschließender Beschlussfassung auf der Tagesordnung standen. Horlacher kritisierte zudem, dass außer dem Kultusministerium kein anderes Ressort dem Landtag mitgeteilt habe, wer für sie im Landtag als „bevollmächtigte[r] Ministerialvertreter" sprechen dürfe. „Diese bevollmächtigten Ministerialvertreter haben im Hause anwesend zu sein, wenn irgendein Gegenstand der Tagesordnung behandelt wird. Nur sie haben das Recht, dem Landtag gegenüber aufzutreten. Sie können jemand mitnehmen, der sie unterrichtet; das ist ihre Angelegenheit. […] Es müßte deshalb die Staatsregierung dafür sorgen, daß da endlich Ordnung eintritt. Der Staatsregierung gehen die Tagesordnungen zu, und sie ist daher entsprechend unterrichtet. Die Staatskanzlei hat die einzelnen Ministerien zu verständigen." Horlacher kündigte an, „dafür [zu] sorgen, daß sich das in Zukunft ändert". Als Zwangsmittel hatte er zur Erheiterung der Abgeordneten jedoch nur einen „liebenswürdigen Brief" an die Regierung anzubieten. Horlacher nutzte die Gelegenheit, um die Dinge in einen größeren Zusammenhang zu stellen: „Es ist auch eine Frage der Zusammenarbeit der Staatsregierung mit dem Parlament. Hier fehlt es aber noch himmelweit. Diese Dinge müssen von Grund auf geändert werden."[17]

Auch tags darauf änderte sich nichts an der Szenerie: Obwohl Wiedergutmachungsfragen in Millionenhöhe zur Debatte standen, waren weder der Ministerpräsident noch der Finanzminister anwesend.[18] Auch dies war ein Zeichen dafür, dass Ehard seiner Vorgabe, der Landtagsarbeit der Regierung größere Aufmerksamkeit schenken zu wollen, keine nachhaltigen Anstrengungen folgen ließ.[19] Zwar hielt er es „für dringend notwendig", dass das gesamte Kabinett der Haushaltsrede von Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) für das Jahr 1949 im Landtag beiwohnte;[20] er tat dies jedoch nur aufgrund einer „Anregung" durch Finanzstaatssekretär Hans Müller (ohne Mandat), der in einem Schreiben an Ehard auf die bisherige Tradition verwiesen hatte, „daß sich das Kabinett bei der Etatrede möglichst vollzählig in der Landtagssitzung einfindet".[21]

Die Beschwerden aus dem Landtag wollten nicht verstummen. Immer wieder forderte der Ältestenrat Ehard dazu auf, in der Regierung dafür zu sorgen, dass der Landtagsarbeit in den Ministerien mehr Aufmerksamkeit geschenkt werde. Beispielhaft vermerkte dies Anfang Februar 1949 Sieglinde Odörfer, Referentin im Wirtschaftsministerium und ab 1960 Ehards zweite Ehefrau, über eine Sitzung des Wirtschaftsausschusses. Demnach beklagte sich der Ausschussvorsitzende Otto Schefbeck (CSU) bitter darüber, dass die Regierung, der nur Parteifreunde Schefbecks angehörten, Wirtschaftspolitik im großen Stil betreibe, ja sogar über Marshallplan-Hilfe verhandle, „ohne daß der Landtag davon erfahre. (Zuruf aus dem Kreis der Abgeordneten: ‚Das haben sie noch von der Nazizeit her!') In anderen Ländern nähmen die Ministerpräsidenten zu wichtigen Besprechungen auch Abgeordnete der Parlamente mit, während bei uns der Landtag nur Ja und Amen sagen und die Mittel bewilligen dürfe […]."[22] Als Konsequenz regte Ehard im April 1950 und nochmals am 20. Dezember 1950 die Bestellung von Landtagsreferenten in allen Ministerien an, wie dies im März 1947 mit Odörfer bereits im Wirtschaftsministerium geschehen war.[23] Diesen Referenten unterstand es, „die Tagesordnung der Plenar- und Ausschusssitzungen zu überprüfen und Minister und Staatssekretäre zu unterrichten". Ferner waren sie „dafür ver-

antwortlich […], dass die Beschlüsse des Landtags entsprechend bearbeitet und erledigt" wurden.[24] Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) regte an, dass sich alle neu bestellten Referenten bei Odörfer informieren sollten, wie die Arbeit am besten zu organisieren sei.[25] Im Ältestenrat begrüßte Hoegner die Einrichtung der Landtagskommissare, „da immer wieder die Erfahrung zu machen sei, daß ein Ministerium bei einem Beratungspunkt nicht vertreten sei". Zwingende Bedingung sei allerdings, wie Otto Bezold (FDP) ergänzte, dass sich Minister und Staatssekretäre nicht von den Landtagskommissären im Plenum vertreten lassen dürften. Dieser Sicht schloss sich der gesamte Ältestenrat an. Er erklärte sich einverstanden mit der Bestellung von Landtagskommissaren, bestand aber darauf, dass auch weiterhin Antworten auf kurze Anfragen „von dem zuständigen Minister zu unterzeichnen" und mündliche Anfragen vom Minister, bei dessen Abwesenheit vom Staatssekretär beantwortet und bei Abwesenheit beider zurückgestellt werden müssten. Andernfalls käme es zu einer nicht akzeptablen „Verschiebung der parlamentarischen Verantwortlichkeit".[26]

Eine systematische Vorbereitung von Plenarsitzungen gab es im Ministerrat während der ersten Legislaturperiode nicht. Regelmäßige Vorbesprechungen wurden nur vor der Abgabe von Regierungserklärungen abgehalten. Eine Ausnahme bildete die Ministerratssitzung am 13. September 1948, bei der gleich als erster Tagesordnungspunkt die „Vorbereitung der neuen Landtagssession" anstand. Doch auch hierbei handelte Ehard aus taktischem Kalkül. Er wollte den Landtag gezielt als „öffentliches Forum […] nutzen", um aktuelle Erfolge oder auch Forderungen, vor allem in der Flüchtlingspolitik, öffentlichkeitswirksam kundzutun. So müsse „unbedingt" thematisiert werden, dass Bayern seine Aufnahmekapazitäten ausgereizt habe und „andere Länder […] uns eine Anzahl Flüchtlinge abn[e]hmen" müssten. Die Forderung sollte vor dem Landtagsplenum an Wirkkraft gewinnen. Ernsthafte Sorgen bereiteten ihm die anstehenden Demontagen: „Hier werde man mit den Fraktionen Fühlung nehmen und ihnen das Material zur Verfügung stellen müssen." Dass Ehard hier von „müssen" spricht, bedeutet im Umkehrschluss nichts anderes, als dass eine derartige Fühlungnahme etwas Außergewöhnliches darstellte und nur in Betracht kam, wenn die Regierung ohne die Unterstützung des Landtags nicht mehr auszukommen meinte. Ebenso aufschlussreich ist die sehr selbstbewusst vorgetragene Forderung des neuen Wirtschaftsministers Hanns Seidel (CSU), dass „die Staatsregierung der Öffentlichkeit gegenüber öfter hervortreten" müsse. „Man dürfe wohl nicht verkennen, daß eine gewisse Unzufriedenheit im Lande bestehe und daß die Bevölkerung nicht recht wisse, was die Staatsregierung tue und mit welchen Fragen und Problemen sie sich beschäftige." Bemerkenswert ist daran die deutliche Kritik an Ministerpräsident Ehard und seiner Geschäftsführung, die in dieser Form eine große Ausnahme war. Für unseren Zusammenhang wichtiger ist aber die Konsequenz, die Seidel selbst aus seiner Forderung zog: Die Regierung sollte durch Bayern reisen und verstärkt „Vorträge in den Städten" halten oder „auch im Rundfunk sprechen". „Selbstverständlich", so räumte Seidel am Schluss ein, „bestehe auch die Möglichkeit, im Landtag zu sprechen, wobei er es allerdings für zweifelhaft halte, welchen Widerhall man [damit] in Presse und Bevölkerung finden werde". Bitterer konnte das Fazit für die Volksvertretung nicht ausfallen – das eigene Vertrauen in die Wirkungsmöglichkeiten des Landtags als Vermittlungsinstanz der politischen Arbeit schien so tief gesunken, dass der Wirtschaftsminister die direkte Ansprache der Bevölkerung in Vorträgen vorzog. Dass das Ansehen des Landtags nicht gewinnen konnte, wenn die Regierung ihm mit Missachtung begegnete, musste Seidel als analytisch denkendem Politiker bewusst sein. Wenn die Regierung den Landtag aber als Forum wähle, müsse dies, ergänzte er, „in Form eines Rechenschaftsberichts" geschehen. Denkbar sei auch, dass „die Regierung zu den verschiedenen Problemen in der Form von Antworten auf bestellte Anfragen Stellung

nehme“. Auch der stellvertretende Ministerpräsident Josef Müller (CSU) sprach sich gegen den Landtag als Bühne für derartige Erklärungen aus – „teils wegen des leider geringen Ansehens des Landtags in der Öffentlichkeit, teils wegen der Presse“, die häufig entstellte Zusammenfassungen der Reden abdrucke.[27]

Selbst zu der von Anton Pfeiffer zu Beginn der Amtszeit des Kabinetts Ehard II angekündigten engeren Abstimmung mit der eigenen, die Regierung allein tragenden CSU-Fraktion kam es nicht. Das lag vor allem daran, dass die Regierung seit 1946 ihr Hauptaugenmerk auf die Auseinandersetzungen mit der US-Militärregierung und der Bizonenverwaltung gelegt hatte. Der Landtag spielte demgegenüber eine deutlich untergeordnete Rolle – so untergeordnet, dass tatsächlich von einer Geringschätzung gesprochen werden muss.[28] Für Ministerpräsident Ehard wurde der Landtag nur dann interessant, wenn er ihn als Forum für öffentlichkeitswirksame Auftritte insbesondere im Konfliktfall mit der Militärregierung nutzen konnte (vgl. Kapitel 10.1). Und schließlich blieben auch die zunächst befürchteten Attacken der in die Opposition gewechselten SPD weitgehend aus (vgl. Kapitel 13.4.2), sodass der interne Druck zu gering war, als dass er Ehard zu einer Kehrtwende hätte bewegen können. Gegenüber der Öffentlichkeit war der Ministerpräsident hingegen darauf bedacht, ein ganz anderes Bild seiner Beziehung zur gewählten bayerischen Volksvertretung zu zeichnen. Er komme, ließ er etwa die Süddeutsche Zeitung wissen, „seiner verfassungsmäßigen Pflicht […], die Richtlinien der Politik zu bestimmen“, sehr gewissenhaft nach und wolle, „wenn irgend möglich, den ganzen Landtagssitzungen beiwohnen, auch wenn lediglich Fragen behandelt werden, die in das spezielle Gebiet des Ressortministers fallen“. Auf diese Weise sei er „stets bereit, in die Debatte einzugreifen“.[29]

Die Präsenz von Kabinettsmitgliedern im Landtagsplenum ist statistisch nicht zweifelsfrei festzustellen. Die Sitzungsprotokolle vermerken die Abwesenheit nur, wenn die Minister oder Staatssekretäre gleichzeitig ein Landtagsmandat inne- und sich ordnungsgemäß entschuldigt hatten. Doch selbst dann gibt es keine Garantie, dass die Angaben in den Protokollen vollständig sind, denn, wie Landtagspräsident Hundhammer am 1. April 1952 feststellte, galten „Mitglieder der Staatsregierung […] automatisch als entschuldigt, wenn sie nicht in der Lage sind, an einer Sitzung teilzunehmen“.[30] Trotz dieser Einschränkung soll der Versuch einer statistischen Auswertung der Präsenz von Regierungsmitgliedern in Vollsitzungen des Landtags unternommen werden. Um Entwicklungstendenzen noch besser erkennbar zu machen, erfolgt die Aufschlüsselung nach einzelnen Legislaturperioden und Kabinetten. Mandatslose Regierungsmitglieder bleiben unberücksichtigt, da ihre Fehlzeiten – wie erwähnt – nicht erfasst wurden. In Klammern werden die in der jeweiligen Legislaturperiode verpassten Vollsitzungen vermerkt, bevor oder nachdem das Regierungsamt ausgeübt wurde.

Kabinett Ehard I (21.12.1946–20.9.1947)				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Ministerpräsident	Hans Ehard	CSU		0
Stellv. Ministerpräsident, Justizminister	Wilhelm Hoegner	SPD		2 (danach 3)
Justizstaatssekretär	Carl Lacherbauer	CSU	ab 18.7.1947	0 (davor 3)

Kabinett Ehard I (21.12.1946–20.9.1947)				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Leiter der Staatskanzlei	Anton Pfeiffer	CSU		7
Innenminister	Josef Seifried	SPD		2 (danach 40)
Innenstaatssekretär	Willi Ankermüller	CSU	ab 10.1.1947	0
Kultusminister	Alois Hundhammer	CSU		0
Kultusstaatssekretär	Claus Pittroff	SPD		4 (danach 21)
Landwirtschaftsminister	Joseph Baumgartner	CSU		1
Sonderminister	Alfred Loritz	WAV	bis 24.6.1947	0

Kabinett Ehard II (20.9.1947–18.12.1950)				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Ministerpräsident	Hans Ehard	CSU		11
Stellv. Ministerpräsident, Justizminister	Josef Müller	CSU		13 (davor 3)
Justizstaatssekretär	Carl Lacherbauer	CSU	bis 1.12.1948	4
Leiter der Staatskanzlei	Anton Pfeiffer	CSU		39
Innenminister	Willi Ankermüller	CSU		8 (davor 1)
Innenstaatssekretär	Josef Schwalber	CSU		20 (davor 1)
Kultusminister	Alois Hundhammer	CSU	zugleich CSU-Fraktionsvorsitzender	9
Wirtschaftsminister	Hanns Seidel	CSU		3 (davor 3)
Arbeitsminister	Heinrich Krehle	CSU	(MdL ab 28.11.1948)	3
Landwirtschaftsminister	Joseph Baumgartner	CSU	bis 15.1.1948	5 (danach 41)
	Alois Schlögl	CSU	ab 26.2.1948	7 (davor 7)
Landwirtschaftsstaatssekretär	Adam Sühler	CSU		9 (davor 5)

Während für die mit einem Abgeordnetenmandat ausgestatteten Mitglieder des Kabinetts Ehard I insgesamt 16 Fehlmeldungen vermerkt sind, stieg diese Zahl für das Kabinett Ehard II auf 129. Hierbei muss zweierlei berücksichtigt werden: Zum einen war die Amtszeit des zweiten Kabinetts unter Ministerpräsident Ehard mehr als drei Mal so lang als die des ersten. Zum anderen waren einige Mitglieder des Kabinetts Ehard II durch die Entwicklungen auf bi- bzw. trizonaler Ebene seit Mitte 1947 durch zahlreiche Termine in Frankfurt oder Bonn verhindert. Dies traf insbesondere auf Staatskanzleichef Pfeiffer zu, der im Sommer 1948 nicht nur die Verhandlungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee leitete, sondern im September 1948 auch Fraktionschef von CDU und CSU im Parlamentarischen Rat in Bonn wurde. Durch die Sitzungen des Parlamentarischen Rats war auch Innenstaatssekretär Schwalber an der Teilnahme an mehreren Landtagssitzungen gehindert.[31] Hinzu kamen zahlreiche durch langwierige Erkrankungen bedingte

Fehlzeiten. Dies legt zumindest die Auswertung der Ministerratsprotokolle nahe, da nicht davon auszugehen ist, dass ein Regierungsmitglied, das über Wochen den Kabinettssitzungen fernblieb, parallel die Landtagssitzungen aufsuchte. So befanden sich 1947 für mehrere Wochen Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) und Kultusstaatssekretär Pittroff im Krankenstand.[32] Der mandatslose Staatssekretär im Arbeitsministerium, Andreas Grieser, wurde am 8. Juni 1948 nach längerer Krankheit im Landtagsplenum zurück begrüßt.[33] Aufgrund der Folgen eines Autounfalls konnte Landwirtschaftsminister Schlögl an mehreren Landtagssitzungen nicht teilnehmen. Von März bis Juni 1948 fehlte krankheitsbedingt Verkehrsminister Otto Frommknecht (ohne Mandat)[34], 1950 Innenstaatssekretär Schwalber für mehrere Wochen.[35] Der am 20. Juli 1949 verstorbene Sonderminister Ludwig Hagenauer (ohne Mandat) hatte vor seinem Tod längere Zeit nicht mehr an den Sitzungen teilgenommen.[36] Kultusstaatssekretär Dieter Sattler (ohne Mandat) begab sich am 28. Mai 1949 auf eine mehrwöchige Amerikareise, ebenso Finanzstaatssekretär Müller, der ab 1. April 1949 sieben Wochen in den USA weilte (vgl. Kapitel 5.3).[37]

An manchen Tagen war zumindest zeitweise gar kein Regierungsmitglied im Landtag anwesend, weshalb Interpellationen oder Anfragen zurückgestellt werden mussten.[38] Der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock stellte am 30. Januar 1948 ernüchtert fest: „Ich bin der Auffassung, es hat überhaupt keinen Sinn, jetzt die Kulturdebatte fortzuführen, wenn überhaupt kein Minister und kein Staatssekretär da ist. Diese sollen ja wissen, was wir zu ihrer Angelegenheit zu sagen haben." Da auch zahlreiche Abgeordnete fehlten und die Beschlussfähigkeit des Landtags nicht gegeben war, wurde die Sitzung unterbrochen. Nach wenigen Minuten konnte sie wieder aufgenommen werden, da Kultusminister Hundhammer herbeigeeilt war. Als jedoch Vizepräsident Konrad Kübler (CSU) für den Verlauf der Sitzung eine Regierungserklärung von Ministerpräsident Ehard zur Ernährungslage ankündigte, verlangte Stock die sofortige Abgabe dieser Erklärung: „Ich bitte […] den Herrn Präsidenten, den Herrn Ministerpräsidenten zu ersuchen, daß er hierherkommt und uns über diese eminent wichtige Frage, die das ganze bayerische Volk […] interessiert, Aufschluß gibt, damit wir dazu Stellung nehmen können […]." Kultusminister und CSU-Fraktionsvorsitzender Hundhammer konnte diese Herbeizitierung gerade noch mit dem Hinweis abbiegen, dass der Ministerrat tage und Hans Ehard zunächst mit seinem Kabinett alle diesbezüglichen Fragen besprechen müsse. Danach werde er sofort im Landtag erscheinen. Dies war dann tatsächlich der Fall, Ehard gab die angekündigte Erklärung im Lauf der Sitzung ab.[39]

Kabinett Ehard III (18.12.1950–14.12.1954)				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Ministerpräsident	Hans Ehard	CSU		3
Stellv. Ministerpräsident, Innenminister	Wilhelm Hoegner	SPD		15
Flüchtlingsstaatssekretär	Theodor Oberländer	GB/BHE	bis 24.11.1953	3
	Walter Stain	GB/BHE	ab 24.11.1953	1 (davor 22)
Justizminister	Josef Müller	CSU	bis 5.6.1952	5 (danach 27)
Finanzminister	Friedrich Zietsch	SPD	ab 19.6.1951	
Wirtschaftsminister	Hanns Seidel	CSU		12

Kabinett Ehard III (18.12.1950–14.12.1954)				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Wirtschaftsstaatssekretär	Willi Guthsmuths	GB/BHE		4
Landwirtschaftsminister	Alois Schlögl	CSU		2
Landwirtschaftsstaatssekretär	Johann Maag	SPD		0
Arbeitsstaatssekretär	Heinrich Krehle	CSU		0

Auf der Grundlage der nur für Regierungsmitglieder mit Landtagsmandat in den Sitzungsprotokollen vermerkten Entschuldigungen sind für die zweite Legislaturperiode 45 Fehlmeldungen für Minister und Staatssekretäre des Kabinetts Ehard III nachweisbar. Der Rückgang im Vergleich zur ersten Legislaturperiode (145 Fehlmeldungen) ist signifikant (69 Prozent). Dies dürfte in erster Linie auf die Konsolidierung der föderalen Strukturen auf Bundesebene zurückzuführen sein, die eine bessere Koordinierung der Termine ermöglichte. Die in der ersten Legislaturperiode verbreitete Mehrfachbelastung durch die parallele Mitgliedschaft von Ministern und Staatssekretären in parlamentarischen Gremien auf Bundesebene fiel weitgehend weg. Wie bereits in der ersten begaben sich auch in der zweiten Legislaturperiode einige Regierungsmitglieder auf Amerikafahrt, weshalb sie mehrere Sitzungen des Landtags versäumten. Erneut erkrankten Regierungsmitglieder schwer, weshalb sie nicht an den Landtagsverhandlungen teilnehmen konnten. Dies betraf beispielsweise Wirtschaftsminister Seidel, der am 27. April 1954 im Plenum zurück begrüßt wurde.[40]

Kabinett Hoegner II (14.12.1954–16.10.1957)			
Amt	Name	Fraktion	Verpasste Vollsitzungen
Ministerpräsident	Wilhelm Hoegner	SPD	0 (danach 1)
Stellv. Ministerpräsident und Landwirtschaftsminister	Joseph Baumgartner	BP	1 (danach 6)
Landwirtschaftsstaatssekretär	Erich Simmel	GB/BHE	3
Staatssekretär und Leiter der Staatskanzlei	Albrecht Haas	FDP	2
Innenminister	August Geislhöringer	BP	0
Finanzminister	Friedrich Zietsch	SPD	1 (danach 5)
Wirtschaftsminister	Otto Bezold	FDP	0
Wirtschaftsstaatssekretär	Willi Guthsmuths	GB/BHE	3
Arbeitsminister	Walter Stain	GB/BHE	2
Arbeitsstaatssekretär	Karl Weishäupl	SPD	2 (danach 11)

Zu den genannten Absenzen kamen weitere Fehlzeiten von Regierungsmitgliedern ohne Landtagsmandat. So lag Justizminister Fritz Koch nach einem Autounfall im Frühjahr 1954 sieben Wochen im Krankenhaus und versäumte aufgrund einer Erkrankung erneut im Dezember 1954 mehrere Sitzungen.[41] Ebenfalls mehrere Wochen ans Krankenbett gefesselt war Kultusminister August

Rucker.[42] Nach dem Bruch der Viererkoalition meldete sich der bisherige Landwirtschaftsminister Baumgartner „auf ärztliches Anraten“ bis zum 1. Dezember 1957 im Landtag krank und ließ sich von Jakob Fischbacher als Partei- und Fraktionsvorsitzender der BP vertreten.[43]

Kabinett Seidel I (16.10.1957–9.12.1958)			
Amt	Name	Fraktion	Verpasste Vollsitzungen
Ministerpräsident	Hanns Seidel	CSU	2 (davor 25)
Stellv. Ministerpräsident und Arbeitsminister	Walter Stain	GB/BHE	2
Arbeitsstaatssekretär	Paul Strenkert	CSU	2 (davor 1)
Innenminister	Otto Bezold	FDP	0
Innenstaatssekretär	Heinrich Junker	CSU	0 (davor 18)
Finanzminister	Rudolf Eberhard	CSU	1
Finanzstaatssekretär	Albrecht Haas	FDP	0
Wirtschaftsminister	Otto Schedl	CSU	1 (davor 14)
Wirtschaftsstaatssekretär	Willi Guthsmuths	GB/BHE	2
Justizminister	Willi Ankermüller	CSU	2 (davor 28)
Justizstaatssekretär	Alfons Goppel	CSU	0 (davor 5)
Landwirtschaftsminister	Alois Hundhammer	CSU	0 (davor 8)
Landwirtschaftsstaatssekretär	Erich Simmel	GB/BHE	0

In der dritten Legislaturperiode setzte sich der rückläufige Trend bei den Fehlmeldungen der Regierungsmitglieder mit Landtagsmandat fort. Die Zahl der versäumten Sitzungen sank von 45 auf 26 und halbierte sich nahezu. 14 Absenzen des Kabinetts Hoegner II stehen 12 des Kabinetts Seidel I gegenüber. Berücksichtigt man die drei Mal so lange Amtszeit der Viererkoalition unter Ministerpräsident Hoegner, waren ihre Mitglieder im Landtag proportional sogar öfter anwesend als die der nachfolgenden Regierung. Der Hauptgrund für die Fehlzeiten dürften Erkrankungen gewesen sein. Ob die Erfassung in den Stenographischen Berichten zuverlässig ist, muss aber auch hier bezweifelt werden. So wurde etwa Finanzminister Eberhard am 25. März 1958 nach überstandener Krankheit im Plenum willkommen geheißen, ohne dass sein Fehlen zuvor vermerkt worden wäre.[44] Dienstliche Verhinderungsgründe lassen sich nur äußerst selten aus den Sitzungsprotokollen herauslesen. Eine der wenigen Ausnahmen bildete Wirtschaftsstaatssekretär Guthsmuths, der am 1. Februar 1957 seine Abwesenheit mit dem Besuch der Unglücksstelle eines Explosionsunglücks bei Grönenbach begründete.[45]

Für die Kabinette Seidel II und Ehard IV in der vierten Legislaturperiode wurden die Absenzen der Regierungsmitglieder bis auf zwei Ausnahmen überhaupt nicht mehr in den Stenographischen Berichten erfasst. Zum einen war Kultusminister Theodor Maunz (ohne Mandat) für eine Sitzung wegen eines dienstlichen Termins in Bonn entschuldigt. Zum anderen kehrte der stellvertretende Ministerpräsident Eberhard am 22. Februar 1961 nach längerer Krankheit ins Plenum zurück. Seit wann er gefehlt hatte, ist nicht vermerkt. Vor diesem Hintergrund muss die statistische Auswertung der von Kabinettsmitgliedern mit Landtagsmandat verpassten Vollsitzungen für die vierte Legislaturperiode ausbleiben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Anwesenheit zumindest von Mitgliedern des Kabinetts Seidel II sehr zu wünschen übrig ließ. Denn Seidels Nachfolger Hans

Ehard forderte die Regierungsmitglieder mit Nachdruck dazu auf, „nach Möglichkeit an den Vollsitzungen des Landtags teilzunehmen. Bisher sei die Staatsregierung meist nur schwach vertreten gewesen.“[46]

13.1.3 Mangelnde Präsenz der Abgeordneten im Landtag

Eine interessante Perspektiverweiterung ergibt sich, wenn die oben genannten Zahlen mit den Fehlzeiten der Abgeordneten verglichen werden, die über kein Regierungsamt verfügten. Um die Übersicht überschaubar zu halten, wurden dafür nur Landtagspräsidenten und Fraktionsvorsitzende berücksichtigt. Hinzu kommen für die erste und zweite Legislaturperiode mit Zita Zehner (CSU) und Hildegard (Hamm-)Brücher (FDP) die beiden einzigen weiblichen Präsidiumsmitglieder.

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der erstenLegislaturperiode 1946/50				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Landtagspräsident	Michael Horlacher	CSU	bis 8.2.1950	33
	Georg Stang	CSU	ab 8.2.1950	6 (davor 16)
Fraktionsvorsitzender	Alois Hundhammer	CSU	zugleich Kultusminister	9
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Eugen Rindt	CSU	bis 1949	113*
Fraktionsvorsitzender	Jean Stock	SPD		48
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Waldemar von Knoeringen	SPD		21
Fraktionsvorsitzender	Fritz Linnert	FDP	bis 27.10.1949	7
	Otto Bezold	FDP	ab 11.1949	1
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Otto Bezold	FDP	bis 11.1949	0
Schriftführerin	Zita Zehner	CSU		9

* Die Fehlzeiten Rindts beziehen sich auf die gesamte Legislaturperiode.
Aufgrund der zahlreichen Wechsel innerhalb der Fraktionsstrukturen der WAV wurde auf eine Erfassung der Fehlzeiten ihres Spitzenpersonals ebenso verzichtet wie auf das der Freien Fraktionsgemeinschaft oder der Freien Parlamentarischen Vereinigung.

Diese Zahlen stellen nur einen Bruchteil der Gesamtfehlzeiten der Abgeordneten innerhalb der ersten Legislaturperiode dar. Doch bereits sie verdeutlichen, dass sich das Problem mangelnder Präsenz im Plenum nicht allein auf die Mitglieder der Regierung, sondern auch und nicht in geringerem Maße auf die Abgeordneten des Landtags erstreckte. Die Presse berichtete wiederholt vom traurigen „Anblick der leeren Stuhlreihen unserer Volksvertreter“.[47] Der CSU-Fraktionsvorsitzende Hundhammer beschwerte sich am 16. Februar 1948 bei seinen Parteifreunden, „zu Beginn der letzten Landtagssitzung seien nur 16 Fraktionsmitglieder anwesend gewesen, obwohl eine von uns eingebrachte Interpellation als 1. Punkt auf der Tagesordnung gestanden habe. Die SPD habe diese Gelegenheit benützt, um eine Debatte durchzuführen.“ Das äußere Erscheinungsbild der Fraktion sei „beschämend“.[48] Auch hinsichtlich der Pünktlichkeit waren Abgeordnete und Regierungsmitglieder harscher Kritik ausgesetzt. So teilte Vizepräsident Georg Hagen (SPD) am 13. Oktober 1948 mit, dass das Plenum künftig noch stärker darum bemüht sein werde, „die

Sitzungen jeweils pünktlich zu beginnen. Dieser Hinweis gilt ebenso sehr für die Mitglieder der Staatsregierung beziehungsweise die Referenten der Ministerien wie für die Mitglieder des Hauses."[49] Viele Abgeordnete verließen bei langwierigen Debatten den Sitzungssaal und erschienen erst bei namentlichen Abstimmungen wieder. Landtagspräsident Horlacher kämpfte gegen diese Unsitte wie Don Quichotte gegen die sprichwörtlichen Windmühlen. Er begann die Sitzungen pünktlich, um den Abgeordneten, „die zu spät kommen", zu zeigen, dass sie „eine Rücksichtslosigkeit gegenüber denen [begehen], die rechtzeitig da sind".[50] Da die massiven Fehlzeiten nicht zurückgingen, nahmen Präsidium und Ältestenrat Anfang 1948 eine Neueinteilung der Sitzungswoche vor. Samstag und Montag waren nun „jederzeit frei. Die Herren Abgeordneten können also ihre anderen Geschäfte auf diese Tage disponieren."[51] Doch es nützte nichts, die Fehlzeiten wurden allmählich zu einer „Katastrophe für das Parlament". Allein für die Plenarsitzung am 31. Juli 1948 hatten 53 Abgeordnete ihr Fehlen schriftlich entschuldigt.[52]

Nach dem Umzug des Landtags in das Maximilianeum fiel die Abwesenheit der Abgeordneten durch die übersichtliche Sitzanordnung noch unangenehmer auf.[53] Neben Krankmeldungen war eine der Hauptursachen für die massiven Fehlzeiten die Doppelbelastung zahlreicher Abgeordneter durch die gleichzeitige Übernahme kommunaler Ämter wie etwa das eines Bürgermeisters oder Landrats. Eine Inkompatibilitätsregelung wurde erst 1966 auf den Weg gebracht, die ab 1970 zu einem deutlichen Rückgang der Zahl der Landräte mit Landtagsmandat führte.[54] Seit Herbst 1948 befanden sich zudem einige Abgeordnete als Mitglieder des Parlamentarischen Rats in Bonn, worauf Landtagspräsident Horlacher immer wieder entschuldigend hinwies. Der Tag mit den häufigsten Fehlzeiten blieb indes der Freitag, was dafür spricht, dass den Landtagsmitgliedern an einem vorzeitigen Beginn des Wochenendes gelegen war. Horlacher monierte am 29. Januar 1948 in der entscheidenden parlamentarischen Debatte um die von der US-Militärregierung verlangte Schulreform die mangelnde Präsenz der Abgeordneten: „So wie jetzt kann es unmöglich weitergehen. Zu Beginn der Sitzungen, am Dienstag, Mittwoch, sind die Herren zur Not noch da, am Donnerstag, Freitag, ist ein großer Teil schon wieder weg. […] Da bitte ich die Herren Fraktionsvorsitzenden, in den Fraktionen, wo es notwendig ist, unbedingt darauf hinzuweisen."[55] Ähnlich beschwerte sich der SPD-Abgeordnete Heinz Beck, der nach einer Mittagspause bei der Debatte um das Schulorganisationsgesetz am 5. Juli 1950 vor fast leeren Bänken sprechen musste und die Beschlussfähigkeit des Landtags anzweifelte.[56]

Auffallend hoch waren die Fehlzeiten beim stellvertretenden CSU-Fraktionsvorsitzenden Eugen Rindt und beim SPD-Fraktionsvorsitzenden Jean Stock. Um beider Gesundheit war es sehr schlecht bestellt, beide mussten sich mehrmals auf Kur begeben.[57] Rindt wurde zudem aufgrund seiner Verwicklung in dubiose finanzielle Machenschaften nach Ehards Wahl zum neuen Parteivorsitzenden Ende Mai 1949 zum Austritt aus der CSU gezwungen.[58] Er ist danach nicht mehr im Landtag erschienen. Bemerkenswert sind auch die Fehlzeiten des stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden und Landesvorsitzenden Waldemar von Knoeringen – dies umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass er vor dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung am 20. September 1947 nur ein einziges Mal gefehlt hatte, danach aber als führender Kopf der Opposition 20 Mal verhindert war. Schließlich beraubte sich auch Landtagspräsident Horlacher mit 33 verpassten Plenarsitzungen der Legitimationsgrundlage, die Abgeordneten zu stärkerer Präsenz aufzufordern. Horlacher befand sich jedoch gemeinsam mit Wilhelm Hoegner (SPD) im Sommer 1948 auf einer vierwöchigen USA-Reise. 1949 wurde er in den Bundestag gewählt. Anfang Februar 1950 trat er deshalb als Präsident zurück und gab sein Landtagsmandat zurück. Auch der FDP-Landes-

vorsitzende Thomas Dehler gehörte zu den Abgeordneten, die parallel zu ihrem Landtagsmandat Mandate im Parlamentarischen Rat des Länderrats der US-Zone in Stuttgart, im Parlamentarischen Rat sowie im Bundestag in Bonn innehatten. Er fehlte deshalb 27 Mal in den Vollsitzungen des Landtags. Erst als ihn Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) zum Bundesjustizminister berief, schied er am 6. Oktober 1949 aus dem Landtag aus.

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der zweitenLegislaturperiode 1950/54				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Landtagspräsident	Georg Stang	CSU	bis 10.5.1951	3
	Alois Hundhammer	CSU	ab 19.6.1951	3
Fraktionsvorsitzender	Georg Meixner	CSU	ab 19.6.1951	5 (davor 5)
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Rudolf Eberhard	CSU	ab 19.6.1951	15 (davor 0)
Fraktionsvorsitzender	Waldemar von Knoeringen	SPD		7
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Jean Stock	SPD		42
Fraktionsvorsitzender	Joseph Baumgartner	BP		31
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Franz Lippert	BP	bis 2.6.1953	0 (danach 2)
	Carl Lacherbauer	BP	ab 2.6.1953	0 (davor 11)
Fraktionsvorsitzender	Wilfried Keller	GB/ BHE	bis 6.5.1952	0 (danach 27)
	Johann Strosche	GB/ BHE	6.5.1952– 6.9.1953	0 (davor 0, danach 37)
	Erich Simmel	GB/ BHE	ab 6.9.1953	1 (davor 4)
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Ernst Riediger	GB/ BHE	ab 6.2.1952	8 (vorher 1)
Fraktionsvorsitzender	Otto Bezold	FDP		13
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Albrecht Haas	FDP		16
Fraktionsvorsitzender	August Haußleiter	DG	bis 3.4.1952	5 (danach 3)
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Walter Becher	GB/ BHE	bis 3.4.1952	1 (danach 3)
1. Schriftführerin	Zita Zehner	CSU		10
5. Schriftführerin	Hildegard Brücher	FDP		21

Auch in der zweiten Legislaturperiode standen die Fehlzeiten der Abgeordneten denen der Regierungsvertreter in nichts nach. Allein die Entschuldigungen der Fraktionsspitzen und des Landtagspräsidenten übertrafen die der Regierungsmitglieder deutlich. Hier waren es erneut schwere Erkrankungen, die zu langen Absenzen führten. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Stock musste Anfang Februar 1954 und erneut Ende Juli 1954 wegen Krankheit um jeweils einmonatige Erholungsurlaube bitten, die beide bewilligt wurden, wobei der erste um acht Wochen verlängert werden musste.[59] Um einen mehrwöchigen Urlaub zur Wiederherstellung seiner Gesundheit bat auch der BP-Fraktionsvorsitzende Baumgartner.[60] Wie bei den Kabinettsmitgliedern fanden sich unter den Abgeordneten zahlreiche Amerikafahrer. Doch neben den organisierten Reisen zur poli-

tischen Bildung in die USA gingen einige Parlamentarier auch auf Studien- oder Geschäftsreisen in andere Länder, beispielsweise nach Frankreich, England, in den Orient oder nach Südamerika. All diese Aktivitäten wurden vom Plenum ohne Diskussion gebilligt.[61]

Das eigentliche Problem blieben jedoch die alltäglichen Fehlzeiten. Die Fraktionen versuchten dem durch zum Teil harte Sanktionsmaßnahmen entgegenzuwirken. So beschloss die BP, dass ein Abgeordneter, der „unentschuldigt den Sitzungen fernbleibt oder keinen Stellvertreter für die Ausschußsitzungen bestellt, […] in die Fraktionskasse 50,- DM bezahlen" musste.[62] Geholfen hat es nichts, gerade die BP hatte große Schwierigkeiten, auch nur den eigenen Fraktionsbetrieb aufrechtzuerhalten. Ihr Vorsitzender Baumgartner setzte Sitzungstermine fest, ohne sich darüber mit seinem Stellvertreter Franz Lippert auszutauschen. Manche Entscheidungen wurden „mit nur 9 Stimmen beschlossen" und laufend ließen sich „mehrere Abgeordnete" entschuldigen: „In der letzten Sitzung des Landwirtschaftsausschusses stellte sich heraus, daß am kommenden Dienstag Vormittag alle Fraktionen eine Fraktionssitzung haben. Nur die Bayernpartei bringt es, wie ich schon erwähnte, niemals fertig." Von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der Fraktion konnte keine Rede sein. Baumgartner warf Lippert vor, dass er in seiner Abwesenheit schlecht besuchte Fraktionssitzungen zulasse, um „Diätenschinderei" zu betreiben.[63] Selbst für die eigene Weihnachtsfeier sagten 1952 nur 19 von 39 Mitgliedern ihre Teilnahme zu.[64] Immer wieder beschwerten sich einzelne Abgeordnete darüber, von anderen ausgenutzt und benachteiligt zu werden. Ludwig Nerlinger klagte etwa gegenüber Baumgartner, dass er über Gebühr eingespannt sei für die Partei und vor allem zu handwerklichen Fragen überall sprechen solle – er könne sich zu den aktuellen Entwicklungen aber nicht informieren, da er im falschen Ausschuss, nämlich dem für Sozialpolitik säße. Mit Nachdruck verlangte er einen Sitz im Wirtschaftsausschuss, den ihm Fraktionskollegen leicht abtreten könnten, die in mehreren „parallel tagenden Ausschüssen tätig sind, ohne sie wahrnehmen zu können". Nerlinger betonte, dass er pünktlich seine Beiträge zahle und ein verlässlicher Parteisoldat sei. Er habe es aber „endgültig satt, als Fraktionshanswurst dahinzuvegetieren".[65] Nerlingers Vorstoß hatte Erfolg: Am 16. April 1953 erhielt er den gewünschten Sitz im Wirtschaftsausschuss, ehe er am 24. November 1953 in den Rechts- und Verfassungsausschuss wechselte.[66]

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der dritten Legislaturperiode 1954/58

Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Landtagspräsident	Hans Ehard	CSU		0
Fraktionsvorsitzender	Georg Meixner	CSU	bis 16.10.1957	10
	Franz Lippert	CSU	ab 16.10.1957	2 (davor 10)
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Rudolf Eberhard	CSU		12
Stellv. Fraktionsvorsitzender	J. Ernst Fugger von Glött	CSU		26
Fraktionsvorsitzender	Waldemar von Knoeringen	SPD	bis 28.5.1958	9
	Wilhelm Hoegner	SPD	ab 28.5.1958	0
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Jean Stock	SPD	bis 28.5.1958	20

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der dritten Legislaturperiode 1954/58				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Fraktionsvorsitzender	Carl Lacherbauer	BP	bis 19.6.1957	7 (danach 10)
	Jakob Fischbacher	BP	ab 19.6.1957	0 (davor 1)
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Max Klotz	BP	bis 11.12.1957	0
	Raimund Lang	BP	ab 11.12.1957	0
Fraktionsvorsitzender	Karl Eberhardt	FDP		6
Stellv. Fraktionsvorsitzende	Hildegard (Hamm-) Brücher	FDP	bis 23.5.1958	6
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Walter Muth	FDP	ab 23.5.1958	1 (davor 12)
Fraktionsvorsitzender	Walter Becher	GB/ BHE		2
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Ernst Riediger	GB/ BHE		1

Auch das parlamentarische Spitzenpersonal des Landtags fehlte in der dritten Legislaturperiode seltener als in der zweiten. Dies gilt in erster Linie für die Vertreter der drei kleineren Koalitionsfraktionen von BP, GB/BHE und FDP, die sich durch die Übernahme von Regierungsverantwortung ihrer Parteien spürbar disziplinieren ließen. Demgegenüber fehlten die wichtigsten Vertreter der bis zum 16. Oktober 1957 oppositionellen CSU häufiger. Besonders schmerzhaft wirkte das Fehlen des CSU-Parteivorsitzenden und Oppositionsführers Seidel zu Beginn der dritten Legislaturperiode. Grund war eine schwere Erkrankung, die ihn von März bis Anfang Mai 1955 an keiner Vollsitzung des Landtags teilnehmen ließ. Auch CSU-Fraktionschef Meixner und sein Vize Fugger von Glött erkrankten schwer und versäumten zahlreiche Sitzungen.[67] Die Zahl der entschuldigten Abgeordneten hatte während der Amtszeit der Viererkoalition insgesamt im Vergleich zur zweiten Legislaturperiode abgenommen. Die Klagen über die hohe Zahl von Absenzen rissen dennoch nicht ab. Der einsame Höhepunkt an Einzelfehlmeldungen wurde in der Plenarsitzung am 17. Oktober 1958 erreicht, für die sich nicht weniger als 65 von 204 Abgeordneten (32 Prozent) entschuldigten.[68]

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der viertenLegislaturperiode 1954/58				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Landtagspräsident	Hans Ehard	CSU	bis 26.1.1960	0
	Rudolf Hanauer	CSU	ab 27.1.1960	0
Fraktionsvorsitzender	Franz Heubl	CSU		0
Geschäftsführender Fraktionsvorsitzender	Bruno Merk	CSU	ab 17.9.1959	0
Stellv. Fraktionsvorsitzender	J. Ernst Fugger von Glött	CSU	bis 17.9.1959	23
Fraktionsvorsitzender	Wilhelm Hoegner	SPD		3
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Volkmar Gabert	SPD		7

Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals in der viertenLegislaturperiode 1954/58				
Amt	Name	Fraktion	Bemerkung	Verpasste Vollsitzungen
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Fritz Gräßler	SPD		32
Fraktionsvorsitzender	Jakob Fischbacher	BP	bis 12.10.1960	5
	Karl Brentano-Hommeyer	BP	ab 5.12.1960	6
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Josef Panholzer	BP		5
Fraktionsvorsitzender	Otto Bezold	FDP		4
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Klaus Dehler	FDP		14
Fraktionsvorsitzender	Walter Becher	GB/ BHE		5
Stellv. Fraktionsvorsitzender	Herbert Schier	GB/ BHE	bis 8.8.1960	15
	Willi Reichstein	GB/ BHE	29.9.1960–9.4.1962	13

* Die Fehlzeiten wurden jeweils für die gesamte Legislaturperiode und nicht gesondert für die jeweilige Amtszeit erfasst. Die Absenzen der stellvertretenden CSU-Fraktionsvorsitzenden Erich Rosa und Konrad Pöhner fehlen in dieser Übersicht.

Die Fehlzeiten des parlamentarischen Spitzenpersonals stiegen in der vierten Legislaturperiode im Vergleich zur dritten wieder etwas an, wobei die durch die Erfassung der Absenzen nur für die gesamte Legislaturperiode und nicht nach der jeweiligen Amtszeit entstandene Unschärfe zu beachten ist. Zieht man jedoch in Betracht, dass die Aufstellung durch die fehlende Berücksichtigung der Absenzen von drei stellvertretenden CSU-Fraktionsvorsitzenden unvollständig ist, kann mit Recht von einem Anstieg ausgegangen werden. Dies entspricht einem allgemeinen Trend für die Fehlzeiten aller Abgeordneten. Zwar wurde der absolute Spitzenwert bei den Fehlmeldungen für eine einzelne Sitzung aus der dritten Legislaturperiode (65) nicht mehr erreicht, dafür gab es gleich mehrere Sitzungen mit knapp 30 bzw. über 40 Entschuldigungen.[69] Und selbst wenn die Liste der Fehlmeldungen geringer ausfiel, war der Plenarsaal häufig trotzdem leer: Entweder blieben die Abgeordneten in den Fraktionsräumen oder erschienen verspätet im Plenum. Dies war insbesondere bei Haushaltsberatungen der Fall. So sah sich der stellvertretende BP-Fraktionsvorsitzende Brentano-Hommeyer in der Debatte um den Sozialetat am 30. November 1961 gezwungen, vor einem „zu drei Vierteln leeren Hause“ zu sprechen. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Hoegner mutmaßte sarkastisch, dass es sich bei den Fehlenden wohl um „Spätaufsteher“ bzw. „Späteinkehrer“ handle. Positiv vermerkt wurde dagegen, dass Sozialminister Walter Stain gemeinsam mit dem Staatssekretär und Spitzenbeamten seines Ministeriums anwesend war.[70] Die mangelnde Präsenz der Abgeordneten im Plenarsaal war längst kein Einzelfall. Im Gegenteil, immer wieder wurde „gähnende Leere des Hohen Hauses“ bemängelt.[71]

Ein bereits zuvor feststellbarer Trend bestätigte sich im Verlauf der vierten Legislaturperiode. So fehlten Abgeordnete auffallend häufiger, nachdem sie Ämter abgegeben hatten. Dies traf etwa auf den SPD-Landesvorsitzenden Knoeringen zu, der den Fraktionsvorsitz am 28. Mai 1958 niedergelegt hatte und nach der Landtagswahl 1958 38 Mal fehlte (zwischen 1954 und 1958 waren es nur neun Mal gewesen). Ähnliches gilt für Hildegard Hamm-Brücher, die als stellvertretende Frakti-

onsvorsitzende der FDP in der dritten Legislaturperiode nur sechs Mal gefehlt hatte und zwischen 1958 und 1962 21 Mal verhindert war. Friedrich Zietsch (SPD), der sich als Finanzminister der Viererkoalition lediglich einmal für eine Vollsitzung entschuldigt hatte, tat dies als einfacher Abgeordneter 26 Mal.

13.2 Der Landtag als selbstbewusster Widerpart der Regierung

13.2.1 Die Auseinandersetzungen um das Rißbach-Projekt

Zu Beginn der ersten Legislaturperiode standen sich Landtag und Regierung noch am ehesten als getrennte Machtblöcke gegenüber. Dies zeigte sich etwa beim Konflikt um den Ausbau der elektrisch nutzbaren Wasserkraft, der im Folgenden beleuchtet werden soll. Da Kohle teuer aus dem Ruhrgebiet importiert werden musste, bildete der aus Wasserkraft erzeugbare Strom den wichtigsten Energieträger im Bayern der unmittelbaren Nachkriegszeit.[72] Die Regierung setzte alles daran, diesen Sektor der Energiegewinnung auszubauen. Großes Aufsehen erregte das so genannte Rißbach-Projekt. Dabei ging es um die seit 1946 vom Bayernwerk betriebene Überleitung des Rißbachs in den Walchensee. Die im Walchensee verfügbare Wassermenge sollte um 271 Millionen Kubikmeter ansteigen, die Höhe der erzeugbaren elektrischen Kraft um 110,5 Millionen Kilowatt gesteigert werden. Nach einer Ortsbegehung am Walchensee lehnte der Wirtschaftsausschuss des Landtags entsprechende Pläne der Regierung jedoch ab. Die entscheidende Ausschusssitzung fand am 7. Mai 1947 im Sitzungssaal der Staatskanzlei statt. An ihr nahmen neben 23 (von 28) Ausschussmitgliedern auch 16 Vertreter der Staatsregierung teil. Wie Hans Hagn (CSU) im Landtag berichtete, wurde zwischen Befürwortern und Gegnern des Projekts „in beispielloser Zähigkeit“ um das Votum gerungen. Insbesondere die „Anhänger der Natur“ im Landtag leisteten erbitterten Widerstand gegen die Pläne der Regierung.[73]

Es war die erste Landtagsverhandlung nach Verabschiedung der Verfassung, in der Fragen des Umwelt- und Naturschutzes eine zentrale Rolle spielten. Wesentlich dazu bei trugen energische Proteste der vom Rißbach-Projekt betroffenen Gemeinden. Die Gegner nutzten auch die Ortsbegehung durch den Wirtschaftsausschuss, um unter dem Motto „Hände weg vom Rißbach!“ gegen das Projekt zu demonstrieren[74] – sei es, da sie fürchteten, in den Fluten des anschwellenden Walchensees unterzugehen, sei es, da sie vom sinkenden Wasserpegel der Isar ein Absinken des Grundwassers und große Probleme für die Flößerei erwarteten. Auch der Tourismus werde zu leiden haben, wenn im Fall der Rißbachüberleitung das Isartal zwischen Vorderriß und Wolfratshausen trockengelegt werde, prophezeite der Bürgermeister von Bad Tölz, Anton Holzner. Die Befürworter betonten dagegen die immense Bedeutung des Projekts, um der Herausforderung des stetig wachsenden Energiebedarfs Herr werden zu können.[75] Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU), der in der Ausschusssitzung als Gegner des Projekts auftrat, verwies auf die in Anbetracht der bayernweit erforderlichen 500 Millionen Kilowatt minimalen Zuwächse, die durch die Rißbachableitung erreicht werden könnten. Er plädierte nachdrücklich für den Bau des Sylvensteinspeichers, der eine höhere Energieleistung garantiere und außerdem die Hochwassergefahr im Isartal banne. Horlacher erinnerte die Regierungsvertreter mit dem ganzen Selbstbewusstsein eines Parlamentspräsidenten daran, dass das Kabinett zwar „die Exekutive habe“, der Landtag aber über die „Legislative“ verfüge „und vor allem noch [über] das in diesem Fall besonders ausschlaggebende Etatrecht“. Er drohte also indirekt damit, die für das Projekt erforderlichen Mittel nicht zu bewilligen und gab der Regierung mehr als deutlich zu verstehen, dass sich der Landtag seiner Macht im Hinblick auf

das Budgetrecht bewusst war. Horlacher hatte mit seiner entschiedenen Haltung zunächst Erfolg. Der Ausschuss votierte mit 17 gegen 5 Stimmen für seinen Antrag, der vorsah, die Eingaben der Bevölkerung gegen das Rißbach-Projekt an die Staatsregierung zur Berücksichtigung weiterzuleiten. Außerdem sollte diese beauftragt werden, statt der Rißbachableitung die Planungen für einen Staudamm am Sylvenstein aufzunehmen und andere Möglichkeiten der Energiegewinnung für 250 Millionen Kilowattstunden aufzuzeigen. Der Antrag des Abgeordneten Andreas Piehler (SPD) auf Verwirklichung des Rißbach-Projekts wurde dagegen mit 15 zu 7 Stimmen abgelehnt. Negativ für die Befürworter des Projekts wirkte sich aus, dass es als unsicher galt, ob nicht eines Tages auch Österreich den Rißbach auf Tiroler Seite zu ähnlichen Zwecken ableiten würde, sodass die teuren Maßnahmen auf bayerischer Seite dann völlig unnütz gewesen wären.[76]

In dieser Situation griff Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) hart ins Geschehen ein. Im Ministerrat äußerte er am 21. Mai 1947 wenig Verständnis für die Vorbehalte gegen das Projekt und verwies auf die drängenden Probleme bei der Energieversorgung Bayerns.[77] Am 27. Mai 1947 bat er Landtagspräsident Horlacher schriftlich, um eine zu befürchtende Ablehnung zu verhindern, „das Rißbach-Projekt noch nicht zur Beratung durch das Landtagsplenum kommen zu lassen, sondern nochmals an den Wirtschaftsausschuß zu erneuter Behandlung zu überweisen". Als Anlage fügte Ehard ein an ihn gerichtetes Schreiben Innenminister Josef Seifrieds (SPD) an, in dem dieser die Realisierung des Rißbach-Projekts ausführlich begründete. Seifried wies darauf hin, dass aufgrund eines Kontrollratsbeschlusses neue Kraftwerke nicht gebaut werden dürften, der Energiebedarf jedoch stetig ansteige. Insgesamt ergebe die Rißbachüberleitung „ohne Einbau neuer Maschinen bei geringstem Verbrauch an Baustoffen den höchstmöglichen und schnellsten Energiegewinn".[78]

Im Landtag informierte Horlacher am 28. Mai 1947 über den Antrag des Ministerpräsidenten auf Absetzung der Behandlung des Rißbach-Projekts. Die Mitteilung löste in den Reihen der SPD, die im Wirtschaftsausschuss entschieden für das Projekt eingetreten war, Widerspruch aus. Fraktionsvorsitzender Jean Stock und Berichterstatter Andreas Piehler monierten, dass dies nur wertvolle Zeit koste und stattdessen endlich im Plenum abgestimmt werden sollte, damit die Bauarbeiten beginnen könnten. Horlacher belehrte die SPD-Abgeordneten, dass die Zuschrift der Regierung „eine neue Sachlage" ergeben habe und es „im Zeitalter der Demokratie" üblich sei, allen Beteiligten die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Noch ehe eine weitere Diskussion in Gang kommen konnte, ließ Horlacher abstimmen. Ohne ausgezählt zu haben, erklärte er die Abstimmung zugunsten der Rücküberweisung an den Wirtschaftsausschuss für entschieden: „Das Präsidium ist davon überzeugt, daß die Mehrheit steht; es ist so beschlossen." Das ließ sich Stock nicht bieten und verlangte die Auszählung der Stimmen. Diese ergab nur eine knappe Mehrheit von 76 zu 73 Stimmen für die Rücküberweisung, was den CSU-Fraktionsvorsitzenden Alois Hundhammer zu der spitzen Bemerkung veranlasste: „Der Präsident hat einen scharfen Blick!"[79] Das Ergebnis zeigt, dass der Landtag in dieser Frage gespalten war. Das barsche Vorgehen des Landtagspräsidenten legt zumindest nahe, dass er vor der Sitzung von Regierungsseite massiv unter Druck gesetzt worden war. Im Ministerrat äußerte Finanzstaatssekretär Hans Müller (ohne Mandat) indes die Vermutung, dass der Stromkonzern RWE die Vorbehalte gegen das Rißbach-Projekt schüre, um „uns in Bayern klein zu halten, damit wir später von ihm Strom beziehen müßten". Ministerpräsident Ehard verlangte umso energischeres Handeln, um sich in der Energieversorgung „wenigstens etwas selbständiger zu machen". Um einen positiven Fortgang der Beratungen zu gewährleisten, sollte erneut an Präsident Horlacher geschrieben „und in den einzelnen Fraktionen die Angelegenheit vor der Verhandlung durch den Landtag durchbesprochen werden".[80]

Die nächste Sitzung des Wirtschaftsausschusses, an der alle 28 Mitglieder sowie 23 Regierungsvertreter teilnahmen, begann mit einem Paukenschlag. Die Süddeutsche Zeitung hatte gemeldet, dass das Rißbach-Projekt bereits genehmigt sei. Berichterstatter Hans Hagn „geißelte mit scharfen Worten derartige Interessentendenzen, die versuchten, den Landtag unter Druck zu setzen". Hinzu kam, dass sich mittlerweile auch die Schwerindustrie massiv für das Projekt einsetzte und entsprechende Lobbyarbeit betrieb. In der Diskussion prallten die Argumente von Gegnern und Befürwortern erneut hart aufeinander. Während die SPD zur treuesten Stütze Ehards im Ausschuss wurde und die sofortige Umsetzung des Projekts zur Verbesserung der Stromversorgung verlangte, verwies Hagn auf die lange Bauzeit der Rißbachüberführung, die vier bis fünf Jahre dauern werde. Für ihn stand fest, dass mit dem Projekt „im Augenblick kein Strom zu gewinnen" sei. Nach längerem Hin und Her und mehrfachen Sitzungsunterbrechungen verständigten sich schließlich die Ausschussmitglieder und die anwesenden – aber nicht stimmberechtigten – Regierungsvertreter auf einen Kompromiss: Der Landtag sollte die Staatsregierung mit dem Rißbach-Projekt beauftragen, jedoch nur unter bestimmten Auflagen. Dazu zählten der Bau eines Vorhaltebeckens am Oberlauf der Isar sowie die Verpflichtung der Bayernwerk AG, die für das Bauprojekt nötigen Wege und Straßen zu bauen. Eine Zustimmung zur Aufstauung des Walchensees wurde ausdrücklich nicht erteilt. Dieser Beschluss wurde bei nur einer Gegenstimme angenommen.[81] Die große Anzahl der anwesenden Regierungsvertreter und die Tatsache, dass es ihnen trotz eigenen Stimmverbots gelang, den Ausschuss von der prinzipiellen Ablehnung zur Unterstützung des Antrags zu bewegen, zeigt, wie wichtig der Regierung das Rißbach-Projekt war und welchen Einfluss sie im Zweifelsfall auszuüben imstande war. Die Exekutive hatte „alle Register" gezogen.[82] So vorbereitet, stimmte schließlich auch das Landtagsplenum am 26. Juni 1947 mit „überwältigende[r] Mehrheit" dem Antrag des Wirtschaftsausschusses zu.[83] Die Bauarbeiten begannen am 23. Oktober 1947 und wurden am 23. Oktober 1949 abgeschlossen. Die Entscheidung für den Bau eines Staubeckens am Sylvenstein traf der Landtag erst 1954, die Wassereinleitung begann 1959.[84]

13.2.2 Der Landtag im Kampf gegen den Lehrermangel und Kultusminister Theodor Maunz

Am 16. Juni 1959 kam es im Kulturpolitischen Ausschuss zu einem spektakulären Schlagabtausch zwischen Regierung und Landtag. Kultusminister Theodor Maunz (ohne Mandat) musste sich für den Lehrermangel an Bayerns Volksschulen rechtfertigen. Maunz hatte sich nicht etwa nur Angriffen der Opposition zu erwehren. Wie die Passauer Neue Presse tags darauf berichtete, warfen in der Aussprache „Vertreter der Opposition und auch der Regierungsparteien dem Kultusministerium vor, den Lehrermangel offiziell immer verschwiegen zu haben". Es komme erst jetzt „endlich ans Licht, weil Feuer auf dem Dach ist". Maunz musste eingestehen, dass 1097 Volksschulklassen ohne Klassenlehrer seien. Gleichzeitig betonte er aber, dass die Betreuung von zwei Klassen durch einen Klassenlehrer mit dem Klassenlehrersystem durchaus „vereinbar" sei. Diese Sichtweise bezeichnete daraufhin der CSU-Abgeordnete und Pfarrer Alfons Kreußel als „Haarspalterei". Außerdem kritisierte der Ausschuss den Minister dafür, dass angestellte Lehrer nur für zehn Monate Unterricht bezahlt würden, ihre beamteten Kollegen aber für 12. Dies sei zutiefst „unmoralisch".[85] Das Problem war dem Landtag allerdings schon lange bekannt. Immer wieder wurden fehlende Lehrkräfte als „eine in Bayern übliche Erscheinung" in der Presse angeprangert. Gerade in den ländlichen Regionen wie in Niederbayern waren kaum genügend Lehrer zu finden, um Unterrichtsausfälle zu vermeiden. Oft fehlte es an angemessenen Unterkünften, weshalb sich Lehrer beispielsweise „gegen eine Versetzung in den Landkreis Wolfstein wehr[t]en".[86] Zum Ende

der dritten Legislaturperiode hatte der Kulturpolitische Ausschuss sogar eine „‚Lehrer-Anleihe' für Bayern" in Österreich befürwortet.[87]

Bereits im Februar 1959 hatte die SPD in einem Antrag gefordert, den „Bau von Lehrerdienstwohnungen durch staatliche finanzielle Hilfen in verstärktem Umfang und weitgehend zu unterstützen". Im Kulturpolitischen Ausschuss war dieser Antrag abgelehnt worden, da die im Haushalt vorgesehenen drei Millionen DM Staatsdiener- und Staatsbaudarlehen bereits eine „erhebliche Förderung" bedeuteten. Der Haushaltsausschuss sprach sich dagegen einstimmig dafür aus, den „Bau von Lehrerdienstwohnungen durch staatliche finanzielle Hilfen auch weiterhin in verstärktem Umfange zu unterstützen". Dieser Empfehlung schloss sich das Landtagsplenum an und billigte den Antrag am 26. Juni 1959 ohne Gegenstimme.[88] Das Problem blieb indes akut, weshalb CSU und SPD in getrennten Anträgen anderthalb Jahre später einen neuen Anlauf unternahmen. Sie forderten die Wiederbeschäftigung ausgeschiedener Lehrerinnen auf Halbtagsbasis sowie die Besetzung freier Planstellen für Volksschullehrerinnen mit Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen. Auf diese Weise sollten bereits im Dienst befindliche Volksschullehrerinnen vom Hauswirtschaftsunterricht entlastet werden und sich anderen Unterrichtsfächern widmen können. Diesen Anträgen stimmte der Landtag am 15. Dezember 1960 einmütig zu.[89]

Als sich die Verhältnisse auch im Lauf des nächsten Jahres trotz der beschlossenen Maßnahmen und der Verabschiedung des Schulverbandsgesetzes 1961[90] nicht entscheidend besserten, brachte die SPD kurz vor Ende der vierten Legislaturperiode eine Interpellation in den Landtag ein. Passend zur Wahlkampfzeit, verlangte sie von der Regierung Auskunft darüber, wie sie die oben erwähnten Landtagsbeschlüsse umgesetzt habe und welche langfristig wirkenden Maßnahmen zur Beseitigung des Lehrermangels sie zu ergreifen gedenke. Dazu zählten die Interpellanten etwa die Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufs durch höhere Besoldung, die Reduzierung der Wochenstundenzahl zumindest für ältere Lehrer, verbesserte Fortbildungsmöglichkeiten und die Zusammenlegung von Dorfschulen zu Gemeinschaftsschulen. Am 11. Oktober 1962 versuchte Kultusminister Maunz in seiner Antwort, das Problem zu relativieren. Es sei fraglich, ob tatsächlich von einem Lehrermangel gesprochen werden könne, denn schließlich sei die Durchschnittsschülerzahl pro Klasse in Bayern im Vergleich zu 1926 von 39,4 auf 37,2 gesunken. Hinzu komme, dass in Bayern derzeit insgesamt 5000 Lehramtsstudenten an Pädagogischen Hochschulen eingeschrieben seien, wohingegen es 1957 nur 1700 gewesen seien. Im Gegensatz zu den SPD-Forderungen kündigte Maunz die Einführung von Kurzstunden und die Vergrößerung von Klassen an. Einig war er sich mit den Interpellanten im Bestreben, noch stärker für den Volksschullehrerberuf zu werben. In der Aussprache gingen nicht nur Vertreter der oppositionellen SPD und BP, sondern auch Abgeordnete der Regierungsfraktionen FDP und GDP hart mit Maunz ins Gericht. So kritisierte der GDP-Abgeordnete Ernst Riediger das lange Zuwarten des Kultusministers in der Frage, Ruhestandsbeamte für den Schuldienst zu reaktivieren. Obwohl Hildegard Hamm-Brücher (FDP) in der Mittagspause von einigen Kollegen der Regierungsfraktionen ermahnt worden war, in ihren Ausführungen auf die Koalitionstreue Rücksicht zu nehmen, forderte sie die schnellstmögliche Abschaffung der Zwergschulen. Sie verwies auf die Volksschule in Elmau mit lediglich vier Schülern und den in ihren Augen skandalösen Plan, in Linderhof für nur neun Schüler eine neue Schule zu errichten. Obwohl in der langen Debatte zur Interpellation auch die CSU Kritik am Lehrermangel geübt und Maunz nur halbherzig gegen die Attacken der anderen Fraktionen verteidigt hatte, stützte sie den Kultusminister in der entscheidenden Situation. Als die SPD beantragte, die Antwort des Kultusministers als nicht der Meinung des Landtags entsprechend zu bewerten, stimmte die CSU dagegen. Da sich FDP, GDP und BP

der Stimme enthielten, stand die SPD auf verlorenem Posten. Ihr Antrag wurde abgelehnt. Weitere unliebsame Konsequenzen, wie etwa ein Missbilligungsantrag, blieben Maunz und Ministerpräsident Ehard so erspart.[91]

13.2.3 Landtag und Ministerialverwaltung in Dauerfehde

Der Begriff Ministerialbürokratie, hebt Stefan Machura hervor, ist nicht eindeutig definiert. Darunter können sowohl „die meisten Vollzeitbeschäftigten, die nach der Statistik des öffentlichen Dienstes im Aufgabenbereich ‚politische Führung und zentrale Verwaltung' tätig sind", verstanden werden. „Im Hinblick auf die zentralen Funktionen der Ministerialbürokratie im politischen System können aber auch lediglich die im höheren Dienst in den Ministerien beschäftigten Beamten und Angestellten zur Gruppe der Ministerialbürokraten gezählt […] werden. Diese Ministerialbürokraten sind, bildlich gesprochen, das Zwischenglied zwischen politischer Führung und Verwaltung."[92] Hinzu kommen „die Mitarbeiter der Ministerien gleichenden Regierungszentralen", also der „Staatskanzleien".[93]

Das Rückgrat der Ministerialverwaltung bildet das Berufsbeamtentum, das durch Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV „grundsätzlich aufrechterhalten" wird. Art. 96 Satz 1 BV definiert die Beamten als „Diener des ganzen Volkes, nicht einer einzelnen Partei". Diese Bestimmung erhebt „das alte staatstreue, parteipolitisch neutrale und streng objektive Beamtentum" zum Vorbild.[94] Art. 96 Satz 2 BV nimmt eine Bestimmung der Weimarer Reichsverfassung auf und entwickelt sie gleichzeitig weiter: „Der Beamte hat sich jederzeit zum demokratisch-konstitutionellen Staat zu bekennen und zu ihm innerhalb und außerhalb des Dienstes zu stehen […]." So sollen Fehlentwicklungen der Weimarer Zeit vermieden werden, „daß nämlich die vom Staat bestellten und bezahlten Funktionäre, solange sie im Dienst waren, sich streng legal gebärdeten, sobald sie sich aber aus den Diensträumen entfernt hatten, die Autorität des Staates ganz offen in systematischer Weise unterhöhlten, indem sie sich auf ihre politische Freiheit beriefen".[95] Politische Beamte – wie sie etwa als Staatssekretäre oder Abteilungsleiter in Bundesministerien zu finden sind und die das besondere Vertrauen des Ministers genießen – gibt es in Bayern nicht. Dies ist insofern für das Folgende von Bedeutung, als „politische Beamte […] bei Verlust dieses Vertrauens durch den Minister oder die Regierung ohne weiteres in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden" können.[96] Beim klassischen Ministerialbeamten ist dies nicht ohne weiteres möglich.

Die Ministerialverwaltung ist in beiden angesprochenen Bedeutungsebenen auch für die bayerische Staatsregierung unverzichtbar. Sie bereitet durch fachliche Expertise politische Entscheidungen – insbesondere auf dem Gebiet der Gesetzgebung – vor und sorgt ebenso für deren Ausführung. Darüber hinaus versorgt sie die Regierung als brain trust rasch mit dem nötigen Fachwissen auf allen Themengebieten. Zwar schweigt die Bayerische Verfassung über das Verhältnis der Ministerialbürokratie zum Landtag als gewählter Volksvertretung, allerdings kommt es im politischen Tagesgeschäft zu zahlreichen Berührungspunkten, leistet die Ministerialverwaltung doch wertvolle Unterstützung bei der Beantwortung von Anfragen im Landtag. Spitzenbeamte der Ministerien vertreten in Fachfragen ihr Ressort auch in den Ausschüssen oder im Plenum.

Eine herausgehobene Stellung innerhalb der Regierung nimmt die Staatskanzlei ein. Bereits unter ihrem ersten Leiter, Anton Pfeiffer (CSU), war sie bis Februar 1947 zur politischen Lenkungsbehörde ausgebaut worden. Sie zählte zum damaligen Zeitpunkt acht Referate. Hinzu kamen

der Persönliche Referent und das Büro des Ministerpräsidenten. Referat VII war für die Ausarbeitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen verantwortlich. Ein eigenes, speziell für Landtagsangelegenheiten zuständiges Referat gab es hingegen nicht.[97] Wie Hans Nawiasky in seinem Verfassungskommentar festhält, verlangt ein „derart großer und sachlich sehr bedeutungsvoller Apparat […] einen erfahrenen, umsichtigen und mit einer entsprechenden äußeren Stellung ausgestatteten Leiter, der zweckmäßigerweise an den Kabinettssitzungen teilnimmt, um den nötigen Einblick zu gewinnen."[98]Nawiasky empfiehlt für die Position – wie in Art. 52 BV Satz 2 als Kann-Bestimmung vorgesehen – einen Staatssekretär mit Sitz und Stimme im Ministerrat. Dies wurde nicht von allen Ministerpräsidenten so gehandhabt. Von 1950 bis 1954 und von 1957 bis 1960 leiteten Ministerialdirektoren die Staatskanzlei. Sie nahmen an den Ministerratssitzungen teil, hatten aber kein Stimmrecht. Dagegen bildeten von 1946 bis 1950, von 1954 bis 1957 und von 1960 bis 1962 mit Anton Pfeiffer, Albrecht Haas (FDP) und Franz Heubl (CSU) Staatsminister bzw. Staatssekretäre die politische Spitze der Staatskanzlei.[99] Organisatorisch gewann die Staatskanzlei erst nach 1962 unter Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU) deutlich an Gewicht und Zugkraft. Zuvor waren „die Grundstrukturen gelegt" worden. Die Hauptarbeit leisteten die Abteilungen Verfassung und Gesetzgebung, Protokoll und Öffentlichkeitsarbeit. Ab 1962 wurde dann die neue Richtlinienabteilung mit den Spiegelreferaten für alle Geschäftsfelder der Ministerien eingerichtet.[100]

Aufgrund der überragenden Bedeutung der Ministerialbürokratie für die Regierung musste der Landtag sie automatisch aufmerksam beobachten. Dies lag schon allein darin begründet, dass den Abgeordneten während des Betrachtungszeitraums vergleichbar professionelle Hilfsdienste nicht zur Verfügung standen und sie deshalb eine strukturelle Benachteiligung der Legislative gegenüber der Exekutive befürchteten (vgl. Kapitel 13.3.1). Vor diesem Hintergrund hatte der FDP-Abgeordnete Fritz Linnert bereits 1946 vor dem Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung gefordert, dass die Macht der Ministerialbürokratie „endlich gebrochen werden" müsse.[101] Wie entwickelte sich dieses von Anfang an kritisch gesehene Verhältnis von Landtag und Ministerialbürokratie bis 1962? Diese Frage soll im Folgenden in erster Linie aus Sicht des Landtags beantwortet werden. Der Begriff der „Bürokratie" – von zahlreichen Abgeordneten als Schimpfwort und Kampfbegriff gebraucht – wird dabei wertneutral im Sinne von „‚Herrschaft vom Schreibtisch aus'" verwendet.[102]

Die wenig respektvolle Behandlung von Abgeordneten durch staatliche Behörden war bereits in der Verfassunggebenden Landesversammlung angeprangert worden[103] und stand ab 1946 auch immer wieder auf der Tagesordnung des Landtags. Gleich zu Beginn der ersten Legislaturperiode bat Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) die Regierung dafür zu sorgen, dass den Abgeordneten durch die Staatsverwaltung „die ihnen gebührende Achtung und Würdigung entgegengebracht wird".[104] Vier Wochen später informierte Horlacher die Abgeordneten, dass sich der 2. Vizepräsident Konrad Kübler (CSU) im Landesamt für Vermögensverwaltung „nur mit Gewalt den Zutritt zu einem Referenten verschaffen" konnte. Horlacher kündigte an, „in Zukunft diese Personen [der Bürokratie] zur Rechenschaft [zu] ziehen".[105]

Die Vorwürfe gegenüber der Ministerialbürokratie zogen sich durch die gesamte erste Legislaturperiode. Am 13. Mai 1948 beklagte sich Walter Held (CSU) im Ältestenrat über die mangelnde Berücksichtigung der Abgeordneten seitens des Verkehrsministeriums bei der Wagenzuteilung: „Es sei eine Boshaftigkeit des Ministeriums, das den Abgeordneten gegenüber immer schön tut, sie

aber tatsächlich zurückstellt und außerdem noch allen anderen Leuten gegenüber behauptet, es könnten keine Wagen zugeteilt werden, weil alle von den Abgeordneten weggenommen werden." Der 1. Vizepräsident Georg Hagen (SPD) ergänzte: „Empörend sei, wie auch hohe Beamte immer wieder gegen die Abgeordneten hetzen. Gegen solche Beamte müsse strengstens vorgegangen werden. Diese Sache müßte im Ministerrat zur Sprache gebracht werden und jeder Minister müsse eine Anweisung erlassen, daß in solchen Fällen unbedingt die letzte Konsequenz gezogen wird. Der Landtag untergrabe selbst seine ganze Autorität, wenn er hier nicht durchdringt."[106] Im Plenum sagte Präsident Horlacher: „Es sind einzelne Fälle festgestellt worden, in denen unsere Abgeordneten behandelt wurden, als hätten sie überhaupt kein Recht, im Namen ihrer Wähler aufzutreten. Dagegen protestiere ich." Als ein Zwischenrufer forderte: „Es muß ein Erziehungsminister mit der Erziehung [der Regierung] beauftragt werden", machte Horlacher zum Amüsement des Landtags Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) dafür „haftbar, daß die Staatskanzlei und die ganze Bürokratie entsprechend erzogen werden".[107]

Für den Landtag stand fest, dass die Beamtenschaft in den Ministerien nach wie vor von autoritärem Gedankengut geprägt war. So beklagte sich der fraktionslose Abgeordnete Max Rief am 19. April 1950 über die Äußerung eines Ministerialrats, der gesagt habe: „Der Landtag solle heimgehen bis zu den Neuwahlen, inzwischen werde die gemilderte Reformdiktatur der Ministerialbürokratie alles besser machen."[108] Bereits am 19. Februar 1947 hatte Landtagspräsident Horlacher vor dem Plenum berichtet, dass Mitglieder des Untersuchungsausschusses zur Prüfung der Vorgänge im Wirtschaftsministerium (vgl. Kapitel 12.2.1) von „Leute[n], die durch die Untersuchung offenbar betroffen sind, Einschüchterungsversuche" zu erdulden gehabt hätten. Der Ausschussvorsitzende Alois Schlögl (CSU) habe „eine Reihe von Drohbriefen" erhalten. Horlacher forderte die Staatsregierung auf, „dieser unterirdischen Arbeit, die heute noch verhindern will, korrupte Erscheinungen aufzudecken, endlich energisch zu Leibe" zu rücken.[109] Der Sorge vor einer bestechlichen und gleichzeitig nahezu allmächtigen Bürokratie entsprach es, dass Horlacher dem Petitionsausschuss des Landtags von Anfang an eine Ventilfunktion für den Unmut gegenüber der Verwaltung zusprach. Eine der wichtigsten Aufgaben des Ausschusses sah Horlacher in der „Ausbügelung der Mißgriffe der Bürokratie".[110]

Auch Schlögl machte auf Missstände in der Ministerial- und Behördenbürokratie aufmerksam. Als Grund für Fehlverhalten nannte er den Umstand, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit viele Beamte eingestellt worden seien, die aufgrund ihrer Mentalität den Anforderungen der Tätigkeit nicht gewachsen seien. Dies jedoch müsse gewährleistet sein: „Denn der Beamte soll ein Diener des gesamten Volkes sein, er darf niemals zum Beherrscher des Volkes werden. Es haben sich leider Gottes in unseren Beamtenkörper teilweise Verhältnisse eingeschlichen, die wir bedauern und die uns zeigen, daß die nationalsozialistische Mentalität noch nicht überall verschwunden ist."[111] Das gleiche Bild bot sich im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums. Staatssekretär Josef Schwalber (CSU) forderte die Bezirksregierungen dazu auf, „daß einerseits alle Kräfte so rasch als irgend möglich ausgewechselt werden, die nicht die fachlichen Voraussetzungen für ihr Amt besitzen. Vor allem aber müssen alle charakterlich unzulänglichen Elemente rücksichtslos beseitigt und alle Fälle von Korruption unnachsichtlich der Bestrafung zugeführt werden."[112]

Die tiefere Ursache für diese Klagen lag in einem signifikanten Umdenken der US-Militärregierung, das sich ab Mitte 1947 in Fragen der Entnazifizierung bemerkbar gemacht hatte. „Das Interesse der Vereinigten Staaten an einer wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit ihrer Zone und einem Ende

der amerikanischen Notlieferungen trat neben den zunehmenden Gegensatz zum sowjetrussischen Kommunismus. Das Befreiungsgesetz und die Entnazifizierung erschienen nur noch als Hindernisse wirtschaftlicher Erholung und als Störfaktor für die Westintegration. Den Amerikanern", konstatiert Paul Hoser, „konnte es von nun an nicht schnell genug gehen. Sie wollten nur noch, dass gegen die am schwersten belasteten Personen ein Verfahren angestrengt wurde. Die übrigen neun Zehntel sollten unverzüglich zu Mitläufern erklärt und summarisch entlastet werden."[113] Diese Meinungsänderung hatte das Kabinett Ehard II zum willkommenen Anlass genommen, verstärkt Beamte in den Staatsdienst zu übernehmen, die als „Mitläufer" eingestuft worden waren. Finanzminister Hans Kraus (ohne Mandat) verteidigte diese Maßnahme mit der Feststellung: „[…] wenn man die Verwaltung aufbauen wolle, müsse man allmählich die Mitläufer wieder herein nehmen. Was man an Unbelasteten habe zusammenkratzen können, habe man schon hereingenommen."[114] Diesbezüglich musste am 13. Oktober 1948 Richard Ringelmann, Ministerialdirektor im Finanzministerium, eine Anfrage der SPD über den Personalstand in den Ministerien seit dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung beantworten. Demnach waren seit September 1947 119 ehemalige NSDAP-Mitglieder neu eingestellt worden.[115] Ende 1948 waren 41,5 Prozent der Ministerialbeamten ursprünglich vom Befreiungsgesetz Betroffene und mithin Personen, für deren NS-Belastung es konkrete Anhaltspunkte gab. Nach Lutz Niethammer waren davon zwei Fünftel ohne Unterbrechung in den Dienst übernommen worden, drei Fünftel wurden erst nach dem Abschluss ihres Spruchkammerverfahrens (wieder) eingestellt.[116] Am höchsten war der Anteil an ehemaligen NSDAP-Mitgliedern unter den Ministerialbeamten im Landwirtschaftsministerium – er betrug nicht weniger als 76,5 Prozent. Landwirtschaftsminister Schlögl musste kurz vor Ende der ersten Legislaturperiode zugeben, dass es immer noch „sehr schwierig" sei, „die Gedankengänge der Demokratie […] gerade in diesen Teil der Beamtenschaft hineinzubringen".[117] Während die SPD das Vorgehen der Staatsregierung scharf attackierte, tolerierte es die Militärregierung aufgrund des hohen Bedarfs an Verwaltungsexperten.[118]

Gleichzeitig häuften sich in der Staatskanzlei und in den Ministerien die Beschwerden unberücksichtigt gebliebener ehemaliger Beamter. Sie ersuchten selbst dann um Wiedereinstellung in den Staatsdienst, wenn ihre NS-Belastung – etwa durch eine NSDAP-Mitgliedschaft bereits ab 1932 und einen späteren Aufstieg zum SS-Unterscharführer – eindeutig feststand. Ein Kandidat schickte seinen Vater vor, der ein früherer Lehrer von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) gewesen war. Auffallend viele Antragsteller konnten „Persilscheine" von katholischen Geistlichen vorlegen. „Die hemmungslose Ausstellung von Entlastungszeugnissen durch katholische Geistliche und sogar Bischöfe", resümiert Paul Hoser, „kam […] einer bewussten Sabotage der Entnazifzierung gleich. Auch die evangelische Kirche zeigte sich in dieser Hinsicht sehr großzügig."[119] Häufig wendeten sich von den Ministerien abgelehnte frühere Beamte direkt an den Ministerpräsidenten, der aber auf die eigenständige Amtsführung der Minister verweisen und die Beschwerden an die zuständigen Ressorts weiterleiten ließ.[120] Nicht alle Petenten akzeptierten dieses Verfahren, manche attackierten Ehard vehement: „Es ist traurig[,] was sich einige während des Umschwungs in höhere Staatsstellen geschlüpfte Beamte leisten dürfen unter dem Deckmantel von Gesetzen und Verordnungen, die einem gesunden Rechtsempfinden zuwiderlaufen. […] Beweisen Sie, dass Sie ein Mann des Rechts sind, schaffen Sie gesunde Rechtszustände und bewahren Sie damit unser Volk […] vor weitere[m] Zerfall."[121] Die Klagen über eine nationalsozialistisch geprägte Ministerialverwaltung gingen im Lauf der Betrachtungszeit zurück. Es dauerte jedoch bis in die 1960er-Jahre, ehe sich „Verwaltung tatsächlich im Geist der Verfassung" vollzog.[122]

Gegenüber dem Landtag verteidigte Ministerpräsident Ehard die Beamten. Im Ältestenrat setzte er zum Gegenangriff an: „Unter dem Bürokratismus leide gerade er als Ministerpräsident mehr denn je; doch dürfe man auf der anderen Seite auch nicht vergessen, mit welchen Schwierigkeiten gerade in personeller Hinsicht die Ämter zu kämpfen haben. Im Interesse der Staatsautorität sei es nicht angebracht, in der Öffentlichkeit oder in Ausschüssen diesen Beamtenbürokratismus allzu stark anzuprangern. Es sei besser, in den Fällen, wo es sich mehr um Ungeschicklichkeit handle, der Regierung Mitteilung zu machen."[123] Und als der BP-Abgeordnete Max Klotz am 7. Februar 1952 massive Kritik an der vermeintlichen Arroganz und Ignoranz der Ministerialbürokratie äußerte, entgegnete ihm Ehard: Er wisse sehr genau, „wie schwierig diese Maschine oft zu bewegen ist. Aber unterschätzen Sie den Wert dieser Maschine auch nicht! Denn wenn diese Maschine nicht läuft, können Sie beschließen und machen, was Sie wollen, dann kann man es einfach nicht durchführen."[124] Intern übte Ehard dagegen sehr wohl Kritik an der Leistung der eigenen Verwaltung. So beschwerte er sich am 25. Februar 1947 im Ministerrat bitterlich darüber, dass „ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums in einer Ausschußsitzung des Landtags über die einfachsten gesetzlichen Grundlagen der Konsumgenossenschaften keine Auskunft geben" konnte. Ehard kam zu dem vernichtenden Urteil, „er habe es in seinem Leben noch nie so schmerzlich empfunden, was der Behördenapparat für Schwierigkeiten bereite, wie jetzt als Ministerpräsident".[125] Auch um die Haushaltsdisziplin innerhalb der Ministerien stand es nicht zum Besten. Gegen Ende der ersten Legislaturperiode häuften sich Meldungen über „unerfreuliche Dinge", die sich aus Regierungssicht bei den letzten Verhandlungen des Haushaltsausschusses im Landtag ereigneten. Wie Ehard im Ministerrat empört feststellte, habe etwa „ein Beamter eines Ministeriums von sich aus eine Erhöhung der für seine Abteilung vorgesehenen Haushaltsmittel beantragt. So etwas dürfe sich keinesfalls mehr ereignen […]". Ehard ermahnte seine Minister, „dafür zu sorgen, daß hier eine vernünftige Verbindung mit dem Finanzministerium gefunden werde. Es sei ja überhaupt in der letzten Zeit verschiedentlich vorgekommen, daß Beträge, die während der Haushaltsverhandlungen eingespart worden seien, von allen möglichen Stellen in Anspruch genommen worden seien." All diese Forderungen seien „natürlich […] unmöglich zu erfüllen".[126] Schließlich übte auch die Justiz Kritik an der obersten Ebene der Staatsverwaltung. In einem Schreiben vom 20. Dezember 1949 bat der Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, Friedrich Welsch, Ministerpräsident Ehard eindringlich darum, „die Ministerien darauf hin[zu]weisen […], daß die bei der Übermittlung von Schriftsätzen […] gestellten Fristen pünktlich eingehalten werden und daß unter allen Umständen, wenn die Einhaltung der Frist nicht möglich ist, förmlich Verlängerung der Frist beantragt wird. Die Beantwortung ist trotz wiederholter Anmahnung öfter wochen-, teilweise monatelang unterblieben, sodaß in der rechtsuchenden Bevölkerung der Eindruck entstehen konnte, es werde die Behandlung ihrer Angelegenheiten verzögert."[127]

Angesichts der heftigen und oft geübten Kritik an der Ministerialbürokratie erscheint der von Landtagspräsident Georg Stang ihr am Ende der ersten Legislaturperiode gegenüber geäußerte Dank mehr als fragwürdig. Stang dankte „endlich und nicht zuletzt den Referenten der Ministerien, die uns immer mit Freundlichkeit entgegengekommen sind und mit Diensteifer unsere Arbeit gefördert haben".[128] Mit ähnlichen Worten wiederholte sich diese Prozedur zum Ende jeder Legislaturperiode. Gleichzeitig nahmen die in den Sitzungsprotokollen nachweisbaren Beschwerden der Abgeordneten über die Ministerialverwaltung aber auch spürbar ab.

Der Ende 1954 zustande gekommenen Viererkoalition aus SPD, BP, GB/BHE und FDP schlug nicht nur aus Kreisen der bei der Regierungsbildung ausgespielten CSU Verachtung und Wider-

willen entgegen (vgl. Kapitel 7.4.1 und 7.4.2). Auch innerhalb der Ministerialbürokratie gab es zum Teil starke Vorbehalte gegenüber der neuen politischen Führung. Während der vergangenen acht Jahre hatte es nur CSU-geführte Regierungen gegeben, dementsprechend hatten vor allem die kleinen Parteien innerhalb der Ministerialbürokratie keinen Rückhalt aufbauen können. Die Verwaltung hielt sich einen Gutteil der Aufbauarbeit seit Kriegsende zugute und trat auch gegenüber den neuen politischen Amtsträgern entsprechend selbstbewusst auf. Gleichzeitig machten zahlreiche Spitzenbeamte keinen Hehl aus ihrer parteipolitischen Präferenz zugunsten der CSU.[129] Eine der Konsequenzen war, dass zahlreiche Anfragen insbesondere der kleineren Fraktionen wie dem GB/BHE wochen- bis monatelang unbeantwortet blieben.[130] Der CSU wiederum konnte diese Entwicklung nur recht sein, zeigte sie doch den nachhaltigen Einfluss, den sie mittlerweile auf die Staatsverwaltung gewonnen hatte. Für den neutralen Beobachter zeigt sich hier bereits die Tendenz zur „Politisierung der Ministerialbürokratie", wie sie heute sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene fast schon als Normalfall anzutreffen ist.[131]

Auf der anderen Seite stellte sich mit dem Amtsantritt der neuen Regierung unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) das Problem des Wechsels des „Patronageherr[n]". Die Frage war, „inwieweit der neue mit den personalpolitischen Arrangements des alten Herren weiterarbeiten" konnte[132] beziehungsweise, wie die Elitenforschung fragt, „ob im Zuge des Regimewechsels neues Führungspersonal in die Schaltstellen des politischen Systems gelangte".[133] Tatsächlich versuchte der GB/BHE – wie die anderen Parteien auch – die Beteiligung an der Viererkoalition dazu zu nutzen, um eigene Anhänger in der Ministerialverwaltung zu platzieren. Fraktionsvorsitzender Walter Becher forderte die eigenen Kabinettsmitglieder Anfang Januar 1955 dringend dazu auf zu prüfen, ob es nicht möglich sei, „uns nahestehende Persönlichkeiten im Bereich des Wirtschaftsministeriums unterzubringen". Die Fraktion habe „Stöße von Vorwürfen" erhalten, dass bisher „keine Heimatvertriebenen untergebracht werden konnten". Die Reaktionen der Angesprochenen waren eher zurückhaltend: Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths verwies darauf, dass bei den Neueinstellungen in den letzten vier Jahren bereits 28 Prozent Vertriebene eingestellt worden seien, nun aber generell eher Personal abgebaut werden müsse. Arbeitsminister Walter Stain bestätigte, dass er in seinem Ressort „einen Stoß Einstellungsgesuche da" habe, machte aber klar, dass „sämtliche Planstellen besetzt" seien. Außerdem müsse vor jeder Einstellung eine gründliche Prüfung erfolgen, „ob diese Leute wirklich unsere Wähler sind".[134] Diese Prüfung fiel nicht selten positiv aus – denn nach dem Bruch der Viererkoalition musste Stain vor der eigenen Fraktion einräumen, dass er „17 Fälle allein in seinem Min[isterium habe], wo Leute aus politischen Gründen ohne Laufbahn bis in die höchsten Ämter gekommen sind".[135]

Für Ministerpräsident Hoegner war klar, „daß jeder Minister seine engsten Mitarbeiter mit sich einig sehen will". Die von der Presse Mitte Dezember 1954 kolportierte Befürchtung „über personelle Veränderungen" in den Ministerien wies Hoegner am 25. Januar 1955 im Landtag jedoch ebenso zurück wie den Eindruck, als ob er „von den Beamten eine politische Gesinnungsänderung verlangt hätte". Ausdrücklich hielt er fest, dass er „in keiner Weise in die Freiheit der politischen Betätigung der Beamtenschaft eingreifen wollte, und daß sich die Staatsregierung in der Beamtenpolitik selbstverständlich an die Grundsätze der Verfassung und des Beamtenrechts halten" werde.[136] Das bedeutete, dass ein unliebsamer Ministerialbeamter zwar nicht entlassen, aber in weniger bedeutende Referate oder in nachgeordnete Behörden versetzt werden konnte. Politisch nahestehende Beamte konnten dagegen befördert werden und so in Schlüsselpositionen der Verwaltung aufsteigen. Derartige personelle Veränderungen stellte Kultusminister August Rucker

(ohne Mandat) bei einem Besuch in der Fraktion des GB/BHE in Aussicht. Dieses Vorgehen sei nötig, funktioniere aber nur „Zug um Zug“, außerdem sei es schwer, geeignete Parteigänger für diese Posten zu finden.[137]

Die sich hier abzeichnenden Konflikte zwischen Ministerialbürokratie und neuer Regierung brachen vollends auf, als der Amtschef des Wirtschaftsministeriums einen Beitrag für den Bayerischen Rundfunk verfasste, der sich kritisch mit den Vorhaben der Koalition zur Landesplanung und Landesentwicklung auseinandersetzte.[138] Der Ministerrat beschloss daraufhin am 29. März 1955, dass Mitarbeiter der Ministerien, die „dienstliche, die Zielsetzungen der Staatsregierung berührende Angelegenheiten in Presse, Vortrag und Rundfunk behandeln wollen, diese vorher dem Minister ihres Geschäftsbereiches zur Kenntnisnahme vorzulegen haben“. Damit sollte vermieden werden, „daß den Äußerungen von Angehörigen eines Ministeriums, welche nur private Meinungen darstellen, in der Öffentlichkeit de[r] Charakter einer amtlichen Stellungnahme beigelegt wird“.[139]

Diese Entscheidung sorgte für großen Wirbel und wurde von der CSU-Opposition im Landtag zum Gegenstand einer Interpellation gemacht. Sie kam am 11. Mai 1955 auf die Tagesordnung und wurde dreieinhalb Stunden debattiert. Für Otto Schedl (CSU), der die Interpellation begründete, stand außer Zweifel, dass mit „diese[m] Beschluß des Ministerrats […] für die Angehörigen von bayerischen Ministerien das im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung des Freistaates Bayern garantierte Grundrecht der freien Meinungsäußerung teilweise außer Kraft gesetzt“ werde. Mit dieser „Vorzensur“ werde den Regierungsmitarbeitern „der Maulkorb umgehängt“.[140] Schedl interpretierte den Ministerratsbeschluss so, dass es gerade die privaten Meinungsäußerungen und nicht dienstliche Äußerungen von Beamten und Angestellten der Ministerien waren, die dem Minister zur Kenntnisnahme vorgelegt werden sollten. Dienstliche Verlautbarungen müssten in jedem Fall mit der Spitze des Ministeriums abgestimmt werden – dies sei auch in den vergangenen acht Jahren unter CSU-Führung stets so gewesen.[141] Ministerpräsident Hoegner lehnte eine solche Interpretation des Beschlusses als aus dem Zusammenhang gerissene Verdrehung der Tatsachen ab. Es sei völlig klar, dass es dabei nur um Äußerungen von Ministerialbediensteten gehen könne, die „dienstliche[ ], die Zielsetzungen der Staatsregierung berührende[ ] Angelegenheiten“ betrafen, die sich an die Öffentlichkeit richteten und „nach außen hin den Anschein einer amtlichen Stellungnahme erwecken, ohne es in Wirklichkeit zu sein“. Den Begriff „Maulkorberlaß“ wies er scharf zurück. Nach wie vor könne „jeder Beamte […] reden, wie ihm der Schnabel gewachsen ist“. Sofern die für die Öffentlichkeit bestimmte Verlautbarung eines Beamten nach Meinung seines Ministers jedoch „mit den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik nicht übereinstimmt“, habe der Minister die Pflicht, „dem Beamten nahe[zu]legen, seinen Aufsatz oder Vortrag als eigene Meinungsäußerung des Verfassers zu bezeichnen“, denn der Minister sei „nach der Verfassung verpflichtet, dafür zu sorgen, daß diese Richtlinien der Politik nicht von Beamten seines Ministeriums durch Äußerungen durchkreuzt werden, die den Anschein amtlicher, ministerieller Äußerungen erwecken“.[142] Auch die weiteren Redner der Regierung verteidigten den Ministerratsbeschluss und wiesen darauf hin, dass der Minister gegenüber dem Landtag politisch verantwortlich sei und wissen müsse, was in seinem Ressort vorgehe. Er könne nur für etwas die Verantwortung übernehmen, wovon er zuvor Kenntnis erhalten habe.[143]

Die Debatte gewann an Schärfe, als der Vorsitzende des Kulturpolitischen Ausschusses, Franz Heubl (CSU), der Regierung vorwarf, dass der Ministerratsbeschluss „mit dem Artikel 20 des Grundgesetzes, in dem die Rechtmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verankert ist, nicht in

Übereinstimmung steht“. Sofern der Beschluss die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung hätte, „so hätte ihn der Verfassungsgerichtshof nach Artikel 98 Satz 4 der Verfassung aufzuheben“. Da dies nicht der Fall sei, könne er nicht aufgehoben werden. „Soweit er aber eine gesetzlich und verfassungsrechtlich nicht zulässige Beschränkung der Meinungsfreiheit darstellt, ist er von Anfang an unwirksam und für keinen Beamten verpflichtend.“ Das war starker Tobak, warf Heubl der Regierung doch damit vor, in einem Beschluss gegen die Verfassung verstoßen zu haben. Die Regierungsfraktionen reagierten empört und unterstellten Heubl „Aufreizung der Beamten“.[144] Bemerkenswerterweise warf Heubl jedoch niemand vor, dass er parallel zu seiner Abgeordnetentätigkeit Ministerialbeamter im Kultusministerium war. Heubl selbst will diese Doppelfunktion in der Erinnerung wie eine „Todsünde“ vorgekommen sein: „Man muß sich vorstellen, das war die Viererkoalition, da war ich als Beamter im Kultusministerium, dem Kultusminister [August] Rucker unterstellt, weisungsgebundener Beamter, und als Vorsitzender des Kulturpolitischen Ausschusses habe ich den Herrn Minister bitten können, er möge doch erscheinen, und die Bitte war mehr ein Wunsch, ein nachdrücklicher Wunsch, dem er nachzukommen hatte[,] und so war das Verhältnis zwischen uns menschlich durchaus in Ordnung, aber schon ein bißchen schwierig[,] und Sie müssen sich vorstellen: Dann gab’s eine Veränderung im Kultusministerium, Beamte, die der CSU angehörten, hat der Rucker unter dem Druck oder aus eigenem Willen, kann ich nicht sagen, verändert, versetzt usw. und dann bin ich in den Landtag gegangen und habe als Vorsitzender des Kulturpolitischen Ausschußes eine Interpellation gegen den Herrn Kultusminister gemacht und die auch begründet. Wenn man nicht mehr im aktiven Dienst ist, ist das was anderes. Aber wenn man dann in der Früh eine Interpellation macht und am Nachmittag an seinem Schreibtisch im Kultusministerium sitzt, ist das schon sehr unvereinbar mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung.“[145]

Der Leiter der Staatskanzlei, Albrecht Haas (FDP), konterte mit dem Hinweis, es sei „die Pflicht der Staatsregierung, dahin zu wirken, daß ihre politischen Zielsetzungen nicht sabotiert werden, indem vielleicht im Wege – ich will nicht sagen einer Fernsteuerung –, aber im Wege mindestens von Ermutigungen hier oder dort ein Mund geöffnet wird, wo er vielleicht besser nicht oder nicht in dem Maße geöffnet würde, weil nämlich eine Treue- und Gehorsamspflicht des Beamten besteht“. Der Fraktionsvorsitzende des GB/BHE, Walter Becher, fand noch deutlichere Worte, indem er der CSU vorwarf, „in Bayern eine Schattenregierung auf Beamtenebene aufrechtzuerhalten“. Dass die Vermutung der bewussten Beeinflussung der Beamtenschaft durch die CSU nicht ganz von der Hand zu weisen war, macht die Bemerkung Alois Schlögls (CSU) deutlich, der die Hoffnung äußerte, dass „sich ein couragierter Beamter finden [möge], der, wenn ihm der Erlaß zugestellt wird, Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof ergreift“. Als der SPD-Abgeordnete Friedrich Zdralek der CSU „systematische Hetze“ vorwarf, drohte ein Tumult, den Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) nur durch intensiven Gebrauch der Sitzungsglocke und einer Rüge für Zdralek verhindern konnte. Am Ende der Debatte forderte CSU-Fraktionsvorsitzender Georg Meixner vergeblich die Staatsregierung dazu auf, den Ministerratsbeschluss zu ändern, um Missverständnissen in Beamtenkreisen vorzubeugen. Stattdessen beschloss der Landtag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen, die Beantwortung der Interpellation durch den Ministerpräsidenten als „der Meinung des Landtags“ entsprechend zu werten.[146]

Besonders heikel gestaltete sich das Personaltableau nach dem Amtsantritt der Viererkoalition im Kultusministerium. Es war das Schlüsselressort für die neue Regierung, da sie im Bereich Unterricht und Kultus besonders einschneidende Reformen, etwa bei der Lehrerausbildung, plante (vgl. Kapitel 13.4.6). Umso wichtiger war es ihr, dabei auf zuverlässige, ihren Reformwillen

tragende Ministerialbeamte setzen zu können. Dies erschien dem Vorstand des SPD-Bezirks Südbayern nach acht Jahren CSU-Führung jedoch aussichtslos, gäbe es im Ministerium doch sogar CSU-Kreisvorsitzende und Landtagsabgeordnete. Deshalb forderte die SPD-Zeitung Südpost tiefgreifende Umstrukturierungen.[147] Diese führte Kultusminister Rucker am 3. Oktober 1955 mit der Neuregelung der Geschäftsverteilung durch. Die Folge war wütender Protest der CSU-Opposition. Auf einer eigens anberaumten Pressekonferenz bezeichnete sie die neue Geschäftsverteilung als verfassungswidrig und brachte am 19. Oktober 1955 eine Interpellation ein, in der sie Rucker vorwarf, dass die „Personalveränderungen nicht aus sachlichen, sondern aus politischen bzw. weltanschaulichen Gründen erfolgten".[148]

Am 26. Oktober 1955 fand die Erörterung im Plenum statt – gemeinsam mit einer von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Interpellation, die sich mit den Anschuldigungen auf der Pressekonferenz der CSU auseinandersetzte.[149] Karl Eberhardt (FDP) monierte als Begründung für die Interpellation der Regierungsfraktionen, dass die CSU den schwerwiegenden Vorwurf der Verfassungswidrigkeit auf einer Pressekonferenz und nicht wie üblich im Landtag vorgebracht habe. Dadurch sei der Regierung das Recht genommen worden, an Ort und Stelle auf die Anschuldigungen zu antworten. Kultusstaatssekretär Hans Meinzolt (ohne Mandat) reklamierte in seiner Beantwortung der CSU-Interpellationen das Recht zur Regelung der Geschäftsverteilung innerhalb eines Ministeriums als Vorrecht für die Exekutive (vgl. Kapitel 6.2). Hierüber stehe dem Landtag kein Kontrollrecht zu. Ferner wies er darauf hin, dass jeder Beamte bei einer Neuregelung der Geschäftsverteilung grundsätzlich versetzt werden könne, sofern „das neue Amt dem alten sowohl nach der Laufbahn als nach der Besoldungsgruppe entspricht". Am Rande bemerkte er, dass die Versetzungen aus sachlichen Gründen erfolgt seien.[150]

Bei der Begründung der Interpellation hatte Oppositionsführer Hanns Seidel (CSU) zuvor festgestellt, es sei „ein bitteres Gefühl zu wissen, daß Frauen und Männer im Jahre 1955 wegen ihrer weltanschaulichen Einstellung und Haltung genau so behandelt werden wie vor 22 Jahren". Dies hatte die Emotionen hoch kochen lassen: Während die CSU mit „stürmische[m] Beifall" reagierte, hagelte es empörte Zwischenrufe aus den Regierungsfraktionen. Seidels Vorwürfe seien eine „Unverschämtheit" und gehörten „gerügt". Der Fraktionsvorsitzende der SPD, Waldemar von Knoeringen, wies die Äußerungen Seidels als „ungeheure Beleidigung" zurück und verlangte die sofortige Einberufung des Ältestenrats.[151] Dort warf Knoeringen Seidel vor, die Neuregelung der Geschäftsverteilung mit „nationalsozialistische[n] Methoden" verglichen zu haben (vgl. Kapitel 15.2). Als der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Franz Haas feststellte, dass seine Fraktion ohne Entschuldigung Seidels nicht mehr an den Beratungen des Landtags teilnehmen könne, wurde die Ältestenratssitzung zu internen Beratungen der Fraktionen unterbrochen. Schließlich sagte Seidel zu, die Dinge richtigzustellen.[152] Am nächsten Tag erklärte er vor dem Plenum, es müsse vermieden werden, dass bei den betroffenen Beamten der Eindruck entstünde, „als ob sie so behandelt würden wie vor 22 Jahren".[153]

Die Entschuldigung Seidels wurde jedoch vom Auftritt Alois Hundhammers (CSU) konterkariert, der im Anschluss zum Generalangriff auf die Regierung ausholte. Als ehemaliger Kultusminister konservativ-katholischer Prägung war er der Intimfeind der Viererkoalition. Mit seiner Rede inszenierte er sich als Schattenminister. Wie ein Schutzvater „seiner" Beamten versuchte er Punkt für Punkt nachzuweisen, dass die betroffenen Bediensteten unter der gegenwärtigen Führung des Kultusministeriums allein „wegen ihrer politischen Anschauung und wegen ihrer weltanschauli-

chen, wegen ihrer religiösen Einstellung“ benachteiligt würden. Hundhammer goss zusätzlich Öl ins Feuer, indem er offen zugab, auch weiterhin Informationen von „politische[n] Freunde[n]“ im Kultusministerium zu erhalten. So habe er erfahren, dass die Regierung bestrebt sei, politisch konforme Beamte wie den SPD-Landtagsabgeordneten Anton Wittmann in einflussreiche Positionen zu bringen.[154] Staatssekretär Meinzolt, der von 1945 bis 1954 als Staatsrat einer der Spitzenbeamten des Kultusministeriums gewesen war und die organisatorischen und personellen Verhältnisse im Ministerium sehr gut kannte, kritisierte gegenüber seinem ehemaligen Dienstherrn, den er nach wie vor sehr devot als „Herr Staatsminister Dr. Hundhammer“ anredete, eher schüchtern, dass „die Beamten, die nach der Verfassung doch dazu berufen sind, dem ganzen Volk und nicht Parteien zu dienen […], überhaupt in Versuchung geführt werden, Material an Parteien hinauszutragen“.[155]

Meinzolts Ausführungen verblassten gegenüber der darauffolgenden energisch-furchtlosen Rede der FDP-Abgeordneten Hildegard Brücher. Sie sah in der Aufregung, die die Neuregelung der Geschäftsverteilung in der CSU auslöste, „am allerbesten den Beweis dafür [ge]liefert, wie einseitig Sie alle Schlüsselstellungen im Ministerium besetzt haben“. Entschieden wandte sich Brücher gegen Hundhammers Versuch, die personalpolitischen Entscheidungen seit Kriegsende in allen Einzelheiten darzulegen. Dies gehöre „nicht in die Öffentlichkeit“. Die personellen Veränderungen im Kultusministerium begründete sie damit, „daß es in der Entwicklung der pädagogischen und schulischen Fragen notwendig sein könnte, neue Leute in ein Ministerium zu holen, um neue Gedanken zu erörtern, zu bearbeiten und dann zu verwirklichen, und daß es einfach notwendig ist, daß Initiative und Impulse gerade auf dem schulischen Gebiet aufgegriffen und vorangetragen werden“. Als Beispiele für dringend anstehende Reformen nannte Brücher die Einrichtung eines Landesschulbeirats, die Verabschiedung eines Schulaufbaugesetzes und einer demokratischen Landesschulordnung.[156]

Nach stundenlanger, von zahllosen Zwischen- und Gegenrufen geprägter Debatte wurde die Aussprache abgebrochen und erst drei Wochen später wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Auch am 22. November 1955 konnten sich beide Seiten nicht verständigen. Immerhin waren sie jedoch gemeinsam zu dem Schluss gekommen, dass die Hauptleidtragenden der Diskussion die betroffenen Beamten waren. Um diese nicht weiter zu beschädigen, wurde auf eine Wiederaufnahme der Debatte verzichtet. Mit Stimmenmehrheit der Koalition wurde die Beantwortung der Interpellationen durch Staatssekretär Meinzolt schließlich gebilligt.[157]

Gegen Ende der dritten Legislaturperiode versuchten einzelne Fraktionen, sich im Landtag von Ministerialbeamten zu bestimmten Spezialthemen Auskunft geben zu lassen. Die Beamten sollten dazu auf Einladung der Abgeordneten die Fraktionssitzungen besuchen. Von einem ersten solchen Fall berichtete Innenminister Otto Bezold (FDP) am 28. September 1958 im Ministerrat. Demnach hatte die oppositionelle SPD-Fraktion einen Oberregierungsrat aus der Obersten Baubehörde eingeladen, „vor der SPD-Fraktion einen kurzen Vortrag über den Stand des Wohnungsbaues zu halten“. Bezold erklärte, dass man es „wohl nicht verhüten [könne], dass ein Beamter eine objektive Darstellung gebe“. Grundbedingung sei jedoch, dass er „sich nicht in eine etwaige Diskussion einschalte[n]“ dürfe. Ministerpräsident Seidel und Landwirtschaftsminister Hundhammer machten dagegen klar, dass dies prinzipiell nicht zu akzeptieren sei. Wenn die Fraktionen Auskunft wünschten, müssten sie sich „mit einer Anfrage an die Staatsregierung wenden“. Seidel hielt es hinsichtlich der „Konsequenzen […] nicht für gut, wenn ein Beamter vor einer Fraktion spreche“.

Dem Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Wilhelm Hoegner, sollten „in einem freundlichen Brief […] diese grundsätzlichen Bedenken“ mitgeteilt werden.[158]

Trotzdem nahm die Zahl solcher Fälle in der vierten Legislaturperiode zu. Schwerwiegend dabei war, dass die eingeladenen Beamten nicht selten Auskunft gaben, ohne ihren Minister davon zuvor in Kenntnis gesetzt zu haben. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) sah darin ein ernstes Problem. Vor dem Ältestenrat hielt er fest, „daß der Minister informiert sein muß, wenn einer seiner Beamten vor einer Fraktion des Landtags Informationen über das Sachgebiet gibt, das er zu bearbeiten hat. Am besten dürfte es sein, wenn sich die Fraktion, die solche Auskünfte wünscht, an den Minister wendet mit der Bitte, sofern er nicht selbst kommen könne, einen geeigneten Beamten zu entsenden.“ Ehard fürchtete offenbar, dass die Beamten gegenüber den Abgeordneten zu auskunftsfreudig sein könnten. Die Ressortchefs müssten Gelegenheit haben, „den Beamten gegebenenfalls aufmerksam zu machen, in den oder jenen Punkten Zurückhaltung zu üben“. Allerdings hielt Ehard „eine Art Vorzensur“ der Äußerungen der Beamten „etwa durch Vorlage des beabsichtigten Vortrags […] nicht für richtig“.[159] Unterstützung fand er bei Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU). Hanauer störte es, dass die Abgeordneten unter Umgehung der parlamentarischen Form, etwa über das Fragerecht in Plenum oder Ausschüssen und unter Umgehung des politisch verantwortlichen Ministers den direkten Draht in die Ministerialverwaltung suchten. „Im Interesse einer klaren Trennung von Legislative und Exekutive“ gab er zu bedenken, dass „man den Beamten auch kein größeres Gewicht zuteilen [dürfe,] als ihnen nach der Verfassung zukomme“. Gerade dieser Fall könne jedoch eintreten, „wenn die Bürokratie unter Überspringung der Ausschüsse mit Vorträgen und Referaten unmittelbar in die Fraktionen kommen könnte“. Als Ausnahmefälle ließ Hanauer nur gelten, wenn „es sich um spezielle, technisch schwierige Fragen handle“. Schließlich billigte der Ältestenrat den Vorschlag Ehards und einigte sich darauf, dass „sich Fraktionen, die spezielle Auskünfte wünschen, an den zuständigen Minister mit der Bitte um Erscheinen oder Entsendung eines Beamten wenden sollen“.[160]

13.3 Widerstand der Regierung gegen Anträge und Beschlüsse des Landtags

Auch die Exekutive war nicht bereit, sich von der Legislative ins zweite Glied drängen zu lassen und trat ihrerseits selbstbewusst auf. So erschien der Regierung die Durchführung längst nicht aller Anträge und Beschlüsse des Landtags sinnvoll oder wünschenswert, wie die folgenden Beispiele zeigen.

13.3.1 Parlamentarisches Gesetzgebungsbüro

Heute beschäftigt das Landtagsamt 230 Mitarbeiter in zwei Hauptabteilungen.[161] Alle Fraktionen werden durch eine eigene Geschäftsstelle, Fachreferenten und persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten unterstützt. Sie wirken als professionelle Informationsdienste für die Fraktionen und versorgen die Abgeordneten mit dem für ihre parlamentarische Tätigkeit als Entscheidungsgrundlage benötigten Fachwissen. Jede Fraktion verfügt über Sitzungssäle und Abgeordnetenbüros. Dieser Standard war keineswegs von Anfang an gegeben. In der ersten Phase musste der Landtag „buchstäblich um jedes Blatt Papier, um jede gedruckte Beilage kämpfen“[162] (vgl. Kapitel 14.1). Gute Arbeitsbedingungen sind jedoch unerlässlich für ein leistungsfähiges Parlament, wie Gerhard Schmid betont: „Neben den institutionellen Voraussetzungen müssen auch gewisse funktionelle Erfordernisse (in bezug auf Verfahrensrecht, Parlamentsorganisation, Hilfsdienste und Arbeitsbe-

dingungen der Volksvertretung) erfüllt sein, damit das Parlament auch im Leistungsstaat seinen Aufgaben so nachkommen kann, wie es erwünscht ist."[163] Dabei kommt parlamentarischen Hilfsdiensten besonders große Bedeutung zu, da der Landtag abhängig von der Regierung würde, wenn er sich die Arbeits- und Entscheidungsgrundlagen nicht eigenständig erarbeiten könnte.

Am 22. März 1950 berichtete der CSU-Abgeordnete Karl Bickleder im Rahmen der Etatberatungen für Landtag und Senat über den Vorschlag des Haushaltsausschusses, ein parlamentarisches „Gesetzgebungsbüro" einzurichten. Als Begründung gab er nicht etwa eine erwünschte Unterstützung bei Initiativgesetzentwürfen des Landtags, sondern umgekehrt die dadurch zu erzielende „wesentliche Entlastung" für die Ministerien an.[164] Trotz dieser Begründung schenkte das Kabinett dem Vorschlag nur wenig Aufmerksamkeit. Im Ministerrat kam er erst am 20. Juni 1950 eher beiläufig zur Sprache und wurde mit dürren Worten rasch abgelehnt: Aus finanziellen Erwägungen sei „im Augenblick die Einrichtung einer solchen Stelle" nicht möglich. Dieses Argument war jedoch nur vorgeschoben. Viel gravierender waren grundsätzliche Vorbehalte der Regierung gegen dieses Vorhaben. Dem Kabinett erschien „das Bedürfnis einer solchen Einrichtung [generell] recht zweifelhaft".[165] Diese ablehnende Haltung hatte mehrere Gründe. Zum einen hatte die Regierung kein Interesse daran, dass der Landtag mithilfe eines eigenen Gesetzgebungsbüros die Zahl seiner Initiativgesetzentwürfe steigerte und so stärkeren Einfluss auf das legislative Verfahren gewann. Die Gesetzentwürfe sollten nach wie vor im Regelfall in den Ministerien erstellt werden. Nur hier konnte die Regierung direkten Einfluss ausüben, den sie im Landtag über die Regierungsfraktion nur mittelbar entfalten konnte. Die Exekutive wollte sich auf dem Gebiet der Legislative die Chance der Vorprägung nicht nehmen lassen. Hinzu kam zum anderen „die Befürchtung", dass die Gesetzesvorlagen des Landtags „auf den Vorarbeiten eines unterqualifizierten bzw. fachlich überforderten Mitarbeiterstabes beruhen würde[n]" und so Mehrarbeit verursachen und das Gesetzgebungsverfahren verlangsamen würden. Ferner verärgerte die Regierung, dass die entsprechenden Pläne des Landtags von der Militärregierung gefördert worden waren. Die Amerikaner kritisierten die mangelnde parlamentarische Initiative im Gesetzgebungsverfahren und eine einseitige Abhängigkeit von den Vorlagen der Regierung. Ein „finanziell wie personell ausreichend ausgestattetes Gesetzgebungsbüro" sollte Landtag und Senat in die Lage versetzen, deutlich mehr „von ihrem Recht der eigenständigen Gesetzesvorlage Gebrauch [zu] mach[ ]en".[166] Landeskommissar George N. Shuster begrüßte zum Ende der ersten Legislaturperiode ausdrücklich „die Behandlung eines Antrags zur Errichtung eines Gesetzgebungsbüros des Landtags", das die parlamentarische Arbeit wesentlich effektiver machen könnte. Er hoffte, „daß dieser Plan des gegenwärtigen Landtags endgültig vom nächsten Landtag in die Tat umgesetzt wird".[167]

Ende April 1952 nahm der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold diesen Ball auf und forderte im Ältestenrat die „Schaffung eines Gesetzgebungsamtes im Rahmen des Landtagsamtes", da der Landtag als Legislative der „allmächtigen, gut eingespielten und reich ausgestatteten Exekutive" immer wieder hoffnungslos unterlegen sei und von dieser „aufs Glatteis" geführt werde, „wo immer es ihr beliebe". Unterstützt von Carl Lacherbauer (CSU) fand Bezold deutliche Worte: „Der Gesetzgeber sei ohne zuverlässigen Gesetzgebungsapparat nahezu ohnmächtig." Als ersten Schritt warb er für die „Bestellung juristisch vorgebildeter Sekretäre bei den einzelnen Fraktionen".[168] Doch es half nichts, auch dieser Vorstoß verlief im Sande. 1964 und 1968 scheiterten ähnliche Anläufe jeweils am „erheblichen Widerstand der Mehrheit" des Landtags.[169] Erst weitere elf Jahre später kam es – wenn auch nicht zur Schaffung eines Gesetzgebungsbüros – zur „Einrichtung eines (eher bescheidenen) Juristischen und Technischen Ausschußdienstes". Dem Juristischen Ausschussdienst

gehörten ein einziger Beamter des höheren Dienstes sowie eine Schreibkraft an. Der Technische Ausschussdienst bestand immerhin aus zwei Beamten des höheren, vier Beamten des gehobenen Dienstes und sechs Schreibkräften.[170]

13.3.2 Bestellung eines Sparkommissars

Wenig Erfolg war auch dem einstimmig gefassten Landtagsbeschluss vom 28. September 1950 beschieden, die Regierung mit der Berufung eines Sparkommissars zu beauftragen. Der Sparkommissar sollte für „grundlegende[…] Einsparungen in der bayerischen Staatsverwaltung“ sorgen. Doch damit nicht genug: Er sollte dem Landtag „nach Abschluß der Prüfungen der einzelnen Ministerien“ Zwischenberichte erstatten und bis zum 31. Oktober 1951 seinen Abschlussbericht vorlegen. Der ursprüngliche Antrag war von der die Regierung stützenden SPD-Fraktion ausgegangen. Im Haushaltsausschuss blieb die Berechtigung des Antrags völlig unbestritten, da er selbst, wie Berichterstatter Max Zillibiller (CSU) feststellte, zugeben musste, „daß er bei den meist unter Zeitnot stattfindenden Beratungen der einzelnen Haushaltspläne gar nicht die Zeit aufbringe, um in die einzelnen Ministerien so hineinschauen und hineinleuchten zu können, wie es vielleicht angebracht wäre“. Da es schwierig sein werde, eine geeignete unabhängige Persönlichkeit für den Posten zu finden, sprach sich der Ausschuss dafür aus, den Obersten Rechnungshof (ORH) mit dieser Aufgabe zu betrauen und personell entsprechend aufzustocken. Auch Finanzstaatssekretär Hans Müller (ohne Mandat) begrüßte im Ausschuss die Pläne, „weil er persönlich den Eindruck habe, daß zahlreiche Verwaltungen über[be]setzt sind und organisatorische Vereinfachungen erfolgen können“. Gleichzeitig müsse der Sparkommissar „entsprechende Kompetenzen haben“, um wirklich „durchgreifen zu können“.[171]

Vor dem Kabinett lehnte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) die Betrauung des ORH mit den Aufgaben eines Sparkommissars ab. Die staatlichen Rechnungsprüfer „würden lediglich einzelne Posten nachrechnen und hätten dabei wenig die wirtschaftliche und zweckmäßige Gestaltung des gesamten Staatsapparates im Auge. Darauf aber komme es an und nur hier ließen sich wesentliche Einsparungen erzielen.“ Ehard konnte mit dem Antrag insgesamt nichts anfangen. Dies zeigt seine Reaktion auf zwei konkrete und konstruktive Vorschläge, die der stellvertretende Ministerpräsident Josef Müller und Kultusminister Alois Hundhammer (beide CSU) vorbrachten. Während Müller dafür plädierte, „den Sparkommissar entweder in das Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfung einzubauen oder ein besonderes Gesetz für ihn zu schaffen“, konnte Hundhammer mit dem früheren Ministerialrat im Wirtschaftsministerium, Otto Deckert, sogar einen potenziellen Kandidaten benennen. Doch anstatt sich mit diesen Vorschlägen ernsthaft auseinanderzusetzen oder sie zur Diskussion zu stellen, brach Ehard die Debatte ab, ehe sie begonnen hatte. Jedes Kabinettsmitglied, so Ehard abschließend, sollte sich Gedanken machen, „wie dem Beschluß des Landtags am besten Rechnung getragen werden könne“. Einen Termin für die nochmalige Behandlung des Sachverhalts nannte er nicht.[172]

In der ersten Legislaturperiode kam es zu keiner Entscheidung mehr. Sie blieb nach der Landtagswahl 1950 dem neuen Finanzminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) vorbehalten. Zorn berief keinen Sparkommissar, sondern verfügte die Bildung von vier- bis fünfköpfigen Sparkommissionen – allerdings nur in dem Finanzministerium nachgeordneten Behörden. Diese sollten vor allem prüfen, ob die anfallende Arbeit nicht von weniger Personal geleistet werden könne. Am 20. März 1951 legte Zorn dem Ministerrat eine Entschließung vor, die Sparkommissionen in allen Ministe-

rien einzuführen. Der Finanzminister verwies auf die angespannte Haushaltslage – „die Mehranforderungen der Ministerien gegenüber dem vergangenen Jahr beliefen sich auf 200 Millionen DM und es müsse etwas geschehen, um überall auf Sparsamkeit einzuwirken“ (vgl. Kapitel 11.4.2). Nach einigem Zögern nahm der Ministerrat die Entschließung an.[173] Sie wurde von den einzelnen Ressorts jedoch nur äußerst schleppend oder gar nicht umgesetzt und auch von der Staatskanzlei nicht betrieben. So blieb ihr Erfolg aus. Bis auf den Vorsitzenden der oppositionellen FDP-Fraktion, Otto Bezold, monierte dies im Landtag niemand.[174] Anders die Presse: Sie forderte vehement die Berufung eines Sparkommissars, der aber „mit der größten Machtvollkommenheit ausgestattet […] und auf bürokratische und parteipolitische Machtansprüche innerhalb der Ministerialdomänen zu pfeifen in der Lage“ sein müsse.[175]

Es blieb jedoch dabei: Der Sparkommissar wurde nicht berufen. Insgesamt endete die Diskussion damit für beide Seiten unbefriedigend: Im Endeffekt dokumentierte sie das Versagen aller Beteiligten – weder die Regierung (hier insbesondere das Finanzministerium) noch der Landtag (hier in erster Linie der Haushaltsausschuss) als Herr über die Staatsfinanzen waren in der Lage, erkannte Missstände in der Staatsverwaltung ohne externe Hilfe abzustellen. Als ihnen diese peinliche Situation klar wurde, ließen sie ihre Bemühungen einschlafen.

13.3.3 Der Streit um den Einfluss des Landtags auf Bundesratsentscheidungen

Vor dem Hintergrund der in der Gegenwart ständig drohenden Gefahr zunehmender Kompetenzverluste der Länder gegenüber Bund und Europäischer Union unternahmen Landtagsvizepräsident Reinhold L. Bocklet (CSU) und die Vorsitzende des Europaausschusses im Landtag, Ursula Männle (CSU), Ende März 2012 einen Vorstoß für eine Änderung der Bayerischen Verfassung. Sie wurde am 15. September 2013 in einem Volksentscheid mit großer Mehrheit angenommen. Demnach kann die Staatsregierung künftig per Gesetz durch den Landtag auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Bundesrat festgelegt werden, sofern dort die Übertragung bayerischer Hoheitsrechte auf die Europäische Union auf der Tagesordnung steht. Neben dem Landtag kann über einen Volksentscheid auch das Volk entsprechenden Einfluss auf die Staatsregierung ausüben.[176]

Gut 60 Jahre früher war eine derartige Verständigung zwischen Legislative und Exekutive in ähnlichen Fragen noch völlig undenkbar. Vielmehr wehrte sich die Regierung vehement gegen Versuche des Landtags, ihr Handlungsvorschriften für bestimmte Entscheidungen auf Bundesebene zu erteilen. Bereits am 12. Februar 1947 erklärte Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) dazu im Verfassungsausschuss, „daß der Landtag gar nicht befugt sei, der Staatsregierung in einer konkreten Frage, deren Entscheidung ihr als Vollzugsgewalt zukomme, ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, da unsere Verfassung von dem Grundsatz der Gewaltenteilung beherrscht werde“.[177] Unterstützung für diese Sichtweise erhielt Ehard in der zeitgenössischen Staatsrechtsforschung. So kommt Günther Prechtel zu dem Schluss, dass „in formal-juristischem Sinn zwischen Staatsregierung und Landtag keine verfassungsrechtlich normierte ‚Subordination‘ besteht“ und die neue Verfassung „keine Verfassungsnorm des Inhalts enthält, zufolge der der Landtag der Regierung besondere verfassungsrechtlich bindende Befehle oder Weisungen zu erteilen berechtigt wäre“.[178] Ein derartiges Vorgehen käme dem Eingriff in den Verantwortungsbereich eines anderen Staatsorgans gleich. Dies sei jedoch selbst dann ausgeschlossen, konstatiert Karl Josef Beck, wenn es „mit Zustimmung des zuständigen Organs der anderen Gewalt“ geschehe, „da die Staatsorgane auf die ihnen eingeräumten Zuständigkeiten nicht rechtswirksam verzichten können“ (vgl. Kapitel 4.6, 4.9, 6 und 13.4.4).[179]

Mit dem Einzug der ebenfalls oppositionellen BP intensivierte sich im Landtag die Auseinandersetzung um ein parlamentarisches Weisungsrecht gegenüber der Regierung. Gleich zu Beginn der zweiten Legislaturperiode versuchte sie die Regierung zur Ablehnung des Entwurfs der Bundesregierung zum Lastenausgleichgesetz zu verpflichten.[180] Am 8. Januar 1951 stellte die BP einen entsprechenden Dringlichkeitsantrag und forderte den Einspruch des bayerischen Vertreters im Bundesrat „gegen die im Regierungsentwurf des Lastenausgleichgesetzes vorgesehene 50-prozentige Vermögensabgabe der Land- und Forstwirtschaft, des Gewerbes und des Hausbesitzes".[181] Das von der BP beabsichtigte beschleunigte Beschlussverfahren wurde jedoch geschickt umgangen. CSU-Fraktionschef Alois Hundhammer verwies zwei Tage später im Plenum darauf, dass der Ältestenrat „keinen endgültigen Beschluß" zum Dringlichkeitscharakter gefasst habe. Obwohl der Bundesrat bereits am 19. Januar 1951 über die Sache zu entscheiden hatte, wurde der Antrag an den Haushaltsausschuss überwiesen und sollte erst in der nächsten Vollsitzung am 23. Januar 1951 zur Verabschiedung kommen. Der Antrag scheiterte allerdings bereits im Haushaltsausschuss.[182]

Dafür kam es in dieser Frage zu einem Grundsatzgespräch zwischen Landtag und Regierung. Am 5. März 1951 erschienen sowohl Ministerpräsident Ehard als auch sein Stellvertreter Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) vor dem Ältestenrat, um zu klären, „wie sich der Landtag mit Angelegenheiten des Bundes befassen soll". Ehard nahm den BP-Antrag zum Anlass, die Behandlung von Anträgen mit Weisungscharakter an die Staatsregierung in Bundesangelegenheiten prinzipiell abzulehnen. Derartige Anträge sollte der Ältestenrat in Zukunft vor der Behandlung im Plenum „abbiegen". Als Zeichen des Entgegenkommens gegenüber dem Landtag erklärte Ehard seine Bereitschaft, in einem eigenen kleineren Gremium über bestimmte Entwicklungen auf Bundesebene zu informieren, jedoch nur „unter Ausschluß der Öffentlichkeit" und sofern absolute Vertraulichkeit sichergestellt sei. Gleichzeitig machte er klar, dass es kein eigener „Ausschuß für Bundesratsfragen" werden dürfe, „der der Regierung Weisungen gibt, wie sie sich in besonderen Fällen zu verhalten hat und dem gegenüber die Regierung regelmäßig Rechenschaft über ihr Verhalten im Bundesrat abzulegen hat". Genau dies forderte jedoch der DG-Fraktionsvorsitzende August Haußleiter. Seine Partei war im Bundestag nicht vertreten, Haußleiter hoffte darauf, nun wenigstens über den Umweg eines Bundesratsausschusses des Landtags Einfluss auf die Entscheidungen in Bonn ausüben oder zumindest an vertrauliche Informationen für die öffentliche Auseinandersetzung mit Staats- und Bundesregierung gelangen zu können. Haußleiter begrüßte die von Ehard angekündigte Information des Landtags. Genauso wichtig sei es aber, dass der Landtag der Regierung Weisungen für den Bundesrat erteilen und ihr bundespolitisches Verhalten kritisieren könne. Der Landtag dürfe keinesfalls „auf die Kontrolle und auf die Bestimmung der von der Regierung einzuhaltenden Politik verzichten". Haußleiter stand mit dieser Forderung völlig isoliert da. Die Vertreter aller anderen Fraktionen begrüßten den Vorschlag von Ministerpräsident Ehard und wiesen ein parlamentarisches Weisungsrecht gegenüber der Regierung zurück. Selbst Haußleiters Oppositionskollegen sprangen ihm nicht zur Seite. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold machte klar, dass der Landtag dem Regierungschef nicht „die Last und die Bürde abnehmen [könne], ein so kluger und weitsichtiger Politiker zu sein, in etwa zu erfühlen, was seine Volksvertretung in einem einzelnen Fall von ihm verlangt. Dafür ist er Ministerpräsident; er hat keine leichte Position. Man kann ihm diese Last nicht abnehmen und er wird sie auch gar nicht abgenommen haben wollen, denn es würde ihm eine seiner wichtigsten Aufgaben entzogen werden. Dann bräuchte das Volk keinen Ministerpräsidenten mehr mit einer solchen Fülle von Verantwortung, Pflichten und Rechten, wie sie die bayerische Verfassung vorsieht." Auch BP-Chef Joseph Baumgartner bestritt, dass der Landtag ein Weisungsrecht gegenüber der Regierung habe. Er könne sie lediglich „bitten, in dem

einen oder anderen Falle im Bundesrat so oder so vorzugehen, und der Ministerpräsident wird sich hüten, irgendwelche Dinge zu unternehmen, die gegen den Willen der Mehrheit der bayerischen Bevölkerung sind". Der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen machte darauf aufmerksam, dass das neu zu schaffende Gremium ein „hochpolitischer Ausschuß" sei, in dem nur die am besten geeigneten Vertreter der Fraktionen sitzen sollten. Knoeringen ergänzte Ehards Vorschlag jedoch dahingehend, dass dieser Ausschuss nicht nur dann tagen solle, wenn der Ministerpräsident von sich aus informieren wolle, sondern auch dann, „wenn von den Fraktionen der Wunsch an die Regierung herangetragen wird, eine gewisse Aufklärung zu bekommen". Präsident Georg Stang (CSU) plädierte dafür, dass der Ausschuss „seiner Meinung Ausdruck geben" können sollte, „es müßte in einer bestimmten Frage in dem und dem Sinne gehandelt werden. Mit dieser Formulierung wäre eine neutrale Form gefunden, ohne daß die Regierung an diese Meinung des Ausschusses gebunden sei." Innenminister Hoegner machte hingegen darauf aufmerksam, dass die Staatsregierung im Bundesrat als Bundesorgan handle, auf dessen Verhalten in der Bundesgesetzgebung der Landtag naturgemäß keinen unmittelbaren Einfluss nehmen könne. Allerdings könne der Landtag „nachträglich aus irgendeiner Abstimmung nur auf Grund seines Kontrollrechts über die Richtlinien der Politik und über die Verantwortlichkeit des einzelnen Landesministers erstens Aufschluß verlangen und zweitens auch Stellung nehmen. Letzten Endes kann das so weit gehen, daß unter Umständen die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Landtag und Ministerpräsident gestört wird. Diese Dinge sind scharf gegeneinander abzugrenzen. Dem Ministerpräsidenten wäre nach der Verfassung gar nicht erlaubt, dem Landtag das Recht einzuräumen, solche Weisungen zu geben. Kein Staatsorgan kann auf die Funktionen verzichten, die ihm durch die Verfassung ausdrücklich auferlegt worden sind." Dieser Sicht schloss sich Ministerpräsident Ehard voll an. Er stellte unmissverständlich fest: „Der Gedanke, der Regierung eine Weisung zu geben und sie laufend zu kontrollieren, ist meiner Auffassung nach verfassungsrechtlich völlig unmöglich. Außerdem […] würde ich es als Ministerpräsident absolut ablehnen, solche Weisungen zu befolgen. Es wäre Sache des Landtags, daraus die politischen Konsequenzen zu ziehen […]." Gleichzeitig konnte es sich Ehard nicht versagen, einen deutlichen Hinweis darauf zu geben, welche Rolle er dem Landtag in Bundesangelegenheiten zudachte: Ein guter Austausch zwischen Exekutive und Legislative sei durchaus richtig, wichtig und erwünscht. „Es ist der Regierung manchmal unter Umständen politisch angenehm, wenn sie eine gewisse Resonanz im Landtag hat, nur darf das nicht in Form einer fortlaufenden Kontrolle geschehen." Der Landtag sollte ihm also in Auseinandersetzungen mit Bonn Unterstützung geben, sich aber ansonsten fernhalten von dieser Domäne der Exekutive. Nach stundenlanger kontroverser Diskussion setzte sich der Ältestenrat schließlich selbst als Sonderausschuss zur Beratung von Bundesangelegenheiten ein, verzichtete aber ausdrücklich auf ein Weisungsrecht gegenüber der Regierung: „Ein Weisungsrecht wird dadurch nicht begründet; die Bestimmungen des Grundgesetzes und der bayerischen Verfassung werden davon nicht berührt."[183]

Gegen die Einsetzung des Ältestenrats als Sonderausschuss opponierte der Geschäftsordnungsausschuss des Landtags. Die Kompetenzen des Ältestenrats, der „ein Instrument zur Unterstützung des Präsidiums" sei, dürften nicht erweitert werden. Stattdessen sollte auf Antrag Carl Lacherbauers (CSU) ein selbstständiger Sonderausschuss gebildet werden. Das Landtagsplenum billigte am 23. November 1951 die Einsetzung des Ausschusses „zur Information über Bundesangelegenheiten".[184] Gleichzeitig wurde auch bei dieser Gelegenheit „ein Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Staatsregierung hinsichtlich ihres Verhaltens im Bundesrat ausdrücklich negiert".[185] Der Ausschuss, dessen Mitgliederzahl von ursprünglich 28 auf 14 reduziert wurde, trat am 11. März 1952 erstmals unter Vorsitz Jean Stocks (SPD) zusammen.[186]

1954 flammte die Diskussion um ein parlamentarisches Weisungsrecht gegenüber der Regierung im Landtag neu auf. Anlass war wieder ein Antrag Haußleiters, der auf „Ablehnung der Wehrgesetze im Bundesrat“ lautete. Haußleiter argumentierte, dass mit der Verabschiedung dieser Gesetze das Grundgesetz geändert werde. Da das Grundgesetz jedoch 1949 von den Länderparlamenten genehmigt worden sei, müssten diese auch den Wehrgesetzen zustimmen. Albrecht Haas (FDP) verwies als Berichterstatter des Rechts- und Verfassungsausschusses dagegen auf die Unzulässigkeit parlamentarischer Weisungen für ein konkretes Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Eine solche Festlegung könne allein der Ministerpräsident aufgrund seiner Richtlinienkompetenz treffen. Der Landtag folgte dieser Sichtweise und lehnte den Antrag mit großer Mehrheit ab.[187]

Zu einer weiteren Grundsatzdiskussion über ein vermeintliches Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Staatsregierung in Bundesangelegenheiten kam es am 28. Juni 1960 im Ältestenrat. Den Hintergrund bildete ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958, demzufolge „es nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen sei, daß Mitglieder der Landesregierung rechtlich verbindlich Weisungen des Landtags zu Bundesangelegenheiten entgegennehmen“. Ministerpräsident Ehard sah durch den Entscheid der Karlsruher Richter die Position der Staatsregierung bestätigt: Der Landtag habe kein Weisungsrecht gegenüber der Regierung, auch nicht mit Verweis auf Art. 55 Abs. 2 BV, der die Regierung dazu verpflichtete, die Landtagsbeschlüsse durchzuführen. Möglich sei jedoch, dass der Ministerpräsident nach Art. 44 Abs. 3 BV das Vertrauen des Landtags verliere, wenn er wiederholt im Bundesrat gegen die Meinung des Landtags handle. Oppositionsführer Hoegner stimmte Ministerpräsident Ehard zu, unterstrich aber die politische Bedeutung, die es haben könnte, wenn der Landtag seine Meinung durch Zustimmung zu geeigneten Anträgen über Bundesangelegenheiten Ausdruck verleihen könnte. Die vom geschäftsführenden CSU-Fraktionsvorsitzenden Bruno Merk vorgebrachte Ansicht, dass sich der Landtag überhaupt nicht mit Bundesangelegenheiten beschäftigen solle, fand keine Zustimmung. Wie Ehard bemerkte, war dies schon bei der Durchführung von Bundesgesetzen auf Landesebene gar nicht möglich. Für die FDP verwies Bezold auf das mögliche Interesse der Regierung, sich in manchen Fragen der Unterstützung des Landtags zu versichern. Außerdem müsse der Landtag der Regierung verdeutlichen können, dass er in wichtigen politischen Fragen nicht ihrer Meinung sei – nur so könne auch festgestellt werden, dass die Regierung das parlamentarische Vertrauen verloren habe. Merks Empfehlung an den Landtag, sich kluge Zurückhaltung aufzuerlegen, nahm Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) auf: Eine derartige Beschränkung sei wichtig, um zu vermeiden, dass in der Öffentlichkeit der fatale Eindruck entstehe, der Landtag sei der Regierung hoffnungslos unterlegen, wenn diese sich allzu oft nicht an Vorschläge des Landtags halte. Schließlich einigte man sich, dass entsprechende Anträge zuerst im Ältestenrat vorberaten werden mussten, bevor sie ins Plenum gelangten.[188]

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof sprach sich entschieden gegen ein parlamentarisches Weisungsrecht gegenüber der Regierung aus. In anderem Zusammenhang stellte er fest, dass der „Landtag nicht befugt [sei], den Organen und Behörden der vollziehenden Gewalt, ohne daß ihm die Verfassung besondere Zuständigkeit einräumt, bindende Weisungen zu erteilen“.[189] Die Diskussion verstummte jedoch auch in den folgenden Jahrzehnten nicht und wurde durch die Publizistik noch befeuert.[190] Die Regierung blieb dabei stets darauf bedacht, ihre Kompetenzen gegen den Zugriff des Landtags zu verteidigen. Zum Ende seiner Amtszeit kritisierte Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU) diese Bestrebungen gerade in Bezug auf eine beabsichtigte Einflussnahme des Landtags auf Entscheidungen der Regierung im Bundesrat oder auf die Ausformulierung von Staatsverträgen als inakzeptable „Vorzensur des Landtags oder seiner Fraktionen“.[191]

13.4 Opposition contra Regierung

13.4.1 Der Streit um die Zulässigkeit von parlamentarischen Misstrauensanträgen

Obwohl die Verfassungsgeber 1946 auf das Misstrauensvotum bewusst verzichtet hatten (vgl. Kapitel 4.2), musste sich der Landtag bereits am 31. Januar 1947 erstmals mit einem Misstrauensantrag auseinandersetzen. Er war während der Aussprache zur Regierungserklärung von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) von der oppositionellen FDP-Fraktion gegen Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat) gestellt worden. Zorn wurde vorgeworfen, dass er, wie alle anderen sozialdemokratischen Wirtschaftsminister auch, bei einer Sitzung des Zweizonenwirtschaftsrats in Minden für seinen Parteigenossen Viktor Agartz als Kandidaten für die Leitung der Wirtschaftsverwaltung der Bizone gestimmt hätte. Agartz setzte sich für eine sozialistisch-zentralistische Wirtschaftspolitik ein. Die Vorwürfe trafen Zorn zu Unrecht. Er hatte sich der Stimme enthalten und stand Agartz wie die bayerische SPD insgesamt sehr kritisch gegenüber. Der Mindener Vorfall war nichts als ein willkommener Vorwand, um Zorn als Minister zu diskreditieren. Nur zu gern beteiligten sich daran auch die „Gegner[ ] einer Koalitionsregierung innerhalb der CSU, deren Mißmut sich sowieso in besonderer Weise daran entzündet hatte, daß man das Wirtschaftsministerium einem Sozialdemokraten überlassen hatte". Deren Hoffnung war, über das Bauernopfer Zorn „die ganze Koalition in Schieflage zu bringen".[192]

Der Antrag löste eine heftige Kontroverse um die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Verantwortungsverhältnis zwischen Landtag und Regierung aus: Präsident Michael Horlacher (CSU) bestritt, dass Misstrauensanträge gegen einzelne Minister überhaupt zulässig seien, vertrat aber die Ansicht, dass als einzig mögliche Variante ein „Misstrauensantrag […] gegen den Ministerpräsidenten gerichtet" sein müsste. Dem widersprachen sowohl Friedrich von Prittwitz und Gaffron (CSU) als auch der Landesvorsitzende der FDP, Thomas Dehler. Prittwitz verwies auf Art. 51 BV, wonach „jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag" führe. Dehler sah im Verzicht auf das Misstrauensvotum die Grundschwäche der Verfassung: „Wenn wir nicht das Recht haben, als Abgeordnete zu sagen, wir sind mit der Haltung des und des Ministers nicht einverstanden, oder wir ziehen aus seinem Handeln den Schluß, daß wir seine weitere Tätigkeit nicht billigen, dann haben wir nur eine Farce von Demokratie, aber keine Volksvertretung, die die Meinung des Volkes zum Ausdruck bringt." Der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) hielt es dagegen neben „allen rechtlichen Fragen […] für einen unerhörten Vorfall […], wenn man einem Minister das Vertrauen entzieht, der nicht einmal rechtliches Gehör gefunden hat". Schließlich ergriff Ministerpräsident Ehard das Wort und nahm seinen Wirtschaftsminister mit dem Hinweis in Schutz, dass dieser sich in Minden tadellos verhalten habe. Anschließend wurde der Misstrauensantrag gegen den Widerstand der FDP zur rechtlichen Prüfung an den Verfassungsausschuss überwiesen.[193] Hier stimmte eine hauchdünne Mehrheit von 13 zu 12 Abgeordneten für die Zulässigkeit von Anträgen, die darauf abzielten, „gegen die Gesamtregierung oder gegen einen einzelnen Minister ein Misstrauensvotum auszusprechen"[194]. Als energischster Fürsprecher für die Zulässigkeit solcher Anträge trat Carl Lacherbauer (CSU) auf. Die gegenteilige Ansicht vertrat sein Parteifreund Ministerpräsident Ehard. Lacherbauer argumentierte, dass trotz des Verzichts auf ein förmliches Misstrauensvotum der Landtag durchaus das Recht „zu einer Mißtrauenserklärung gegen einen einzelnen Minister" habe. Er betonte aber zugleich, dass „ein entsprechender Beschluß des Landtags nicht die Folge hat, die eine entsprechende Willensäußerung des alten Reichstags oder des Bayerischen Landtags nach der

Weimarer bzw. der Bamberger Verfassung nach sich zog, nämlich die Pflicht des Betroffenen, sein Amt niederzulegen". Doch die letztlich erzielte Wirkung könnte dieselbe sein, denn es sei dann am Ministerpräsidenten „zu prüfen, ob er das betroffene Regierungsmitglied angesichts der Einstellung der Mehrheit des Landtags im Amt belassen oder seine Entlassung dem Landtag vorschlagen wolle" (vgl. Kapitel 4.9). Ehard verwies dagegen auf die Verfassungswidrigkeit eines Misstrauensvotums. Dies sei aber auch nicht nötig, da der Landtag doch „imstande [sei], durch konkludente Handlungen dem Minister gegenüber unmißverständlich zum Ausdruck zu bringen, daß er, der Landtag, mit der Politik des Kabinettsmitgliedes nicht einverstanden sei. Geschehe dies, dann werde der Ministerpräsident zu überlegen haben, ob er den Minister entlasse oder nicht oder selbst zurücktreten wolle". Beide Seiten akzeptierten also das Recht des Landtags, einem Minister gegenüber das Missfallen an einer Entscheidung oder an seiner ganzen Politik insgesamt zu äußern. Sie waren sich auch einig, dass diese Missfallensäußerung keinen Rücktrittszwang implizierte. Uneins war man sich nur über die Form dieser Kundgebung. Sprachlich einigte sich der Verfassungsausschuss auf den Begriff „Mißbilligung" anstatt „Mißtrauensvotum" (vgl. Kapitel 6.1).[195]

Das Landtagsplenum beschäftigte sich am 20. Februar 1947 mit dem FDP-Misstrauensantrag gegen Wirtschaftsminister Zorn. In seiner Begründung bekräftigte Thomas Dehler vehement die Pflicht des Landtags, die Regierung zu überwachen: „Höchster Grundsatz der Demokratie ist die Kontrolle der Regierung durch die Volksvertretung. […] Träger der parlamentarischen Macht, auch gegenüber der Regierung, muß der Landtag sein und deshalb muß der Landtag die Möglichkeit haben, notfalls die Regierung zu stürzen." Der Antrag ziele aber zunächst nur darauf, das Verhalten von Wirtschaftsminister Zorn „zu mißbilligen" und ihm „das Mißtrauen auszusprechen". Die Debatte verlief kontrovers. Während der CSU-Abgeordnete Heinrich Emmert Dehlers Antrag unterstützte und in Zukunft alle Minister dazu verpflichtet wissen wollte, vor auswärtigen Dienstreisen Instruktionen des Ministerpräsidenten einzuholen, machte Heinrich Franke (SPD) in der Angelegenheit eine Kampfabstimmung über die Koalition aus: Die FDP versuche mithilfe des Misstrauensantrags einen Keil zwischen CSU und SPD zu treiben und die Koalition zu sprengen. Brisant wurde es, als Lacherbauer das Wort ergriff. Er warf dem Wirtschaftsminister vor, im Plenum geäußert zu haben: „Nein, der Landtag hat nicht zu mißbilligen, sondern zu arbeiten!" Zorn und Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) wiesen dies strikt zurück. Lacherbauer blieb bei seiner Darstellung, obwohl sie im Sitzungsprotokoll nicht nachweisbar war. Unabhängig davon, reklamierte er für den Landtag das grundsätzliche „parlamentarische Recht der Kritik" an der Regierung. Es gehe nicht an, dass der Landtag „nicht das Recht habe, eine Mißbilligung oder ein Mißtrauensvotum auszusprechen", denn „dann würde der Landtag überhaupt nicht in die Lage kommen, eine Kritik an der Regierung zu üben". Deshalb müsse er den Misstrauensantrag der FDP unterstützen. Am Ende wies das Plenum die Zulässigkeit eines gegen einen einzelnen Minister gerichteten Misstrauensvotums mit 82 zu 37 Stimmen zurück. Auf Antrag des CSU-Abgeordneten August Haußleiter bejahten die Abgeordneten jedoch die Zulässigkeit eines förmlichen Missbilligungsbeschlusses gegen ein Regierungsmitglied, der allerdings keine Rücktrittsverpflichtung beinhaltete. Im konkreten Fall lehnte der Landtag gegen die Stimmen der FDP-Fraktion den Antrag, Wirtschaftsminister Zorns Verhalten in Minden zu missbilligen, ab.[196]

Hans Nawiasky, der die Beratungen der Bayerischen Verfassung 1946 maßgeblich geprägt hatte (vgl. Kapitel 4.2), reagierte auf die im Fall Zorn vorgenommene Auslegung der Verfassung empört: „Selbstverständlich kann jeder einzelne Minister oder Staatssekretär sein Amt auch freiwillig niederlegen. Dagegen ist ein Beschluß des Landtags, einem Regierungsmitglied das Vertrauen zu entzie-

hen, verfassungsmäßig unzulässig. Denn die V[erfassung] hat, wie aus der Entstehungsgeschichte eindeutig hervorgeht, dieses Mittel mit vollem Bewußtsein abgelehnt. Weder kann die Gesamtregierung auf diese Weise zum Rücktritt gezwungen werden noch kann eines ihrer Mitglieder ‚herausgeschossen' werden. Auch die vom Landtag am 20. Februar 1947 bejahte Zulässigkeit eines förmlichen Beschlusses der Mißbilligung gegen ein einzelnes Regierungsmitglied ist abzulehnen […]."[197] Ähnlich argumentiert Karl Josef Beck, der darauf hinweist, dass sich ein „solches offizielles Rügeverfahren […] nicht bewährt" habe und deshalb „in der parlamentarischen Demokratie entbehrlich" sei.[198] Die neuere Forschung bejaht dagegen die Zulässigkeit von Missbilligungsanträgen unbedingt (vgl. Kapitel 4.9). Nach Manfred Dauster „verurteilen [diese Anträge] ein ganz bestimmtes Verhalten oder aber die ganze Amtsführung des Ministers, ohne aber Rechtsfolgen für die Stellung des Ministers unmittelbar auslösen zu wollen". Dauster betont die besondere Bedeutung der Zulässigkeit derartiger Anträge für Bayern: In Anbetracht des fehlenden Misstrauensvotums könnten sie dem Ministerpräsidenten zeigen, dass die Grundlage für die vertrauensvolle Zusammenarbeit eines Regierungsmitglieds mit dem Landtag „zum mindesten im Schwinden begriffen ist".[199] Da derartige Anträge aufgrund der zahlenmäßigen Unterlegenheit der Opposition in aller Regel jedoch „politisch […] aussichtslos" sind, blieb der Streit um ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit letztlich unerheblich.[200]

Hatte sich der Landtag nach intensiver Debatte darauf verständigt, dass er einem Regierungsmitglied die Missbilligung für eine bestimmte Haltung oder Maßnahme aussprechen durfte, waren sich alle Fraktionen, bis auf Alfred Loritz und die WAV, darin einig, dass der Landtag kein Recht dazu hatte, die Entlassung eines Ministers oder Staatssekretärs zu fordern. Recht und Initiative zur Berufung und Entlassung von Regierungsmitgliedern standen allein dem Ministerpräsidenten zu. Loritz akzeptierte dies nur teilweise. Er reklamierte demgegenüber das Recht des Landtags, dem Ministerpräsidenten für seine Personalentscheidungen zumindest eine „Anregung" erteilen zu dürfen. Verzichte der Landtag auf dieses Recht, würde er als „eigentliche[r] Träger der Staatsgewalt" weitgehend „entmachte[t]". Hintergrund war ein Verfahren gegen Justizminister Josef Müller (CSU) „wegen angeblicher räuberischer Erpressung". Die Vorwürfe wurden in der Presse erhoben und bezogen sich auf die bereits in der PR-Kampagne gegen Müller im Dezember 1946 vorgebrachten Anschuldigungen, Müller hätte sich im Rahmen einer Arisierung bereichert (vgl. Kapitel 7.1.1). Der Landtag hatte zur Klärung der Vorwürfe am 16. Dezember 1948 die Abgeordnetenimmunität Müllers mit dessen eigener Zustimmung aufgehoben. Loritz' Antrag, Müller gleichzeitig „vom Dienst als Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident zu suspendieren", wurde dagegen als unzulässig abgewiesen. Müller ließ sich allerdings auf eigenen Wunsch vom Ministerpräsidenten vorübergehend von seinen Amtspflichten entbinden, bis die Staatsanwaltschaft drei Wochen später das Verfahren einstellte.[201]

In der Hoffnung, sich und seine Partei mit solch öffentlichkeitswirksamen Anträgen bei den Wählern in Erinnerung zu rufen, forderte Loritz zwei Monate später ganz unverhohlen ein Misstrauensvotum gegen Ministerpräsident Ehard, verbunden mit dem Rücktritt der gesamten Regierung. Im Plenum löste dies Heiterkeit aus. Vizepräsident Georg Hagen (SPD) qualifizierte den Antrag als verfassungs- und geschäftsordnungswidrig und lehnte eine Behandlung ab. Als Hagen sich diese Auffassung von den Abgeordneten bestätigen ließ, stimmten nur zwei dagegen, was erneut für großes Gelächter sorgte. Wie sehr Loritz als Querulant eingestuft und an den Rand gedrängt wurde, zeigt, dass seine mehrfach vorgebrachten Meldungen zur Geschäftsordnung ignoriert wurden. Loritz sprach empört von „Diktatur!" Immerhin fühlte sich Ministerpräsident Ehard durch

den Antrag zu einer persönlichen Bemerkung veranlasst. Er betonte das ausdrückliche Fehlen des auf einen „Ministersturz“ abzielenden Misstrauensvotums in der Bayerischen Verfassung. Gleichzeitig hielt er fest, dass „der Landtag als Volksvertretung jederzeit die Möglichkeit [habe], seine Auffassung über die Tätigkeit seiner Regierung kundzutun“. Allerdings sei es dann allein Sache des Ministerpräsidenten „zu prüfen und zu entscheiden, welche Folgerungen er aus einer Willenskundgebung des Landtags ziehen will und ziehen muß“. Ehard nutzte hier einmal mehr die Chance, das bestehende Verfassungsrecht in der Praxis als erster demokratisch gewählter Regierungschef auszulegen und so die Verfassungswirklichkeit entscheidend mit zu prägen. Er sagte es ganz offen: „Ich habe als Ministerpräsident eine verfassungsmäßige Position zu wahren, nicht für meine Person, sondern für mein Amt und für meine Nachfolger.“ Ehard ließ keinen Zweifel daran, dass er – wie in Art. 44 Abs. 3 BV festgelegt – sofort von seiner Stelle weichen würde, „wenn ich die Gewißheit habe, daß ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen dem Landtag und mir unmöglich geworden ist“.[202] Davon konnte bei einem von nur zwei Abgeordneten unterstützten Misstrauensantrag allerdings keine Rede sein.

In der zweiten Legislaturperiode war es nur August Haußleiter (DG bzw. fraktionslos), der die Idee verfolgte, der Regierung mithilfe von Missbilligungsanträgen zu Leibe zu rücken. Dies war etwa im Januar 1952 der Fall, als er Innenminister Hoegners Verhalten im „Fall Feitenhansl“ missbilligen lassen wollte. Zum Hintergrund: Am 7. Dezember 1951 war im Innenministerium ein anonymer Anruf eingegangen, in dem mit einem Anschlag auf den Innenminister gedroht wurde. Der anonyme Anrufer kam zu weiteren Erläuterungen selbst in das Ministerium und warnte vor Bombenanschlägen auf verschiedene Regierungsgebäude. Ein Kriminalbeamter identifizierte den Mann rasch als Karl Feitenhansl, den Gründer der neonazistischen Vaterländischen Union (vgl. Kapitel 10.3). Obwohl Feitenhansl seine Ausführungen wenig später als frei erfunden bezeichnete, ließ Innenminister Hoegner eine große Polizeiaktion anrollen und Landtagsgebäude, Staatskanzlei und Innenministerium durch Bereitschaftspolizei besetzen. Hoegners Maßnahmen wurden in der Presse als ängstliche Überreaktion auf einen „Bluff“ kritisiert.[203] Im Plenum, vor dem Ministerpräsident Ehard seinem Stellvertreter Hoegner ausdrücklich das Vertrauen aussprach, kritisierte Haußleiter, dass die Opposition von den Maßnahmen nicht unterrichtet worden sei und legte diese als Zeichen der „Unsicherheit“ aus.[204] Im Ältestenrat betonte er bei der Begründung seines Missbilligungsantrags gegen Hoegner, der Landtag „müsse nachweisen, daß e[r] die notwendige Kontrolle über die Regierung ausübe“. Der Antrag wurde mit allen gegen seine eigene Stimme abgewiesen und gelangte nicht vor das Plenum.[205] Feitenhansl, der von 1966 bis 1970 für die NPD selbst im Landtag sitzen sollte, wurde im Februar 1952 wegen Vortäuschung einer Straftat zu drei Monaten Gefängnis verurteilt.[206]

13.4.2 Die Rolle der SPD als Opposition im Landtag 1947–1950

Die SPD schied am 20. September 1947 aus dem Kabinett Ehard I aus. Korrespondierend zu den Befürchtungen in der nunmehrigen CSU-Alleinregierung vor einer deutlich erstarkten Opposition, hatte die SPD selbst große Hoffnungen, von den Fesseln der Regierungsverantwortung befreit, selbstbewusst auftreten und die CSU energisch attackieren zu können (vgl. Kapitel 7.1.5 und 8.1.3). Doch die Lage blieb für die Sozialdemokraten schwierig: Einerseits warteten sie immer noch auf das Auseinanderbrechen der CSU und hofften, von dem dann entstehenden politischen Machtvakuum am stärksten profitieren zu können. Andererseits mussten sie weiterhin zur konstruktiven Zusammenarbeit mit der Regierung bereit bleiben, um sich keine Verweigerungshaltung vorwerfen

lassen zu müssen. Gleichzeitig wurden sie sich, je enger die CSU die Reihen schloss, der eigenen Position einer „rein zahlenmäßig ohnmächtigen Oppositionspartei“ immer stärker bewusst.[207]

Entgegen der von Hartmut Mehringer konstatierten Lähmung beteiligte sich die SPD auch nach dem Machtverlust aktiv an der Landtagsarbeit. Dafür spricht schon allein ihre Spitzenstellung bei den eingebrachten Interpellationen (23), mit denen sie die Regierung unter Druck zu setzen versuchte (vgl. Kapitel 12.1). Hinzu kamen wenige, dafür aber wirksame Vorstöße, die die SPD in der ersten Legislaturperiode politisch spürbar in die Offensive brachten. Dazu gehörte der Mitte 1948 vorgestellte „Aufbauplan A“. Mit dieser breit angelegten Werbekampagne für ein soziales Wohnungsbauprogramm trafen die Sozialdemokraten den Nerv der Zeit und zugleich einen wunden Punkt im Kabinett Ehard II.[208] Der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen profilierte sich in dieser Frage als strategisch denkender Oppositionsführer und versierter Kampagnenmanager. Bereits am 18. Februar 1948 forderte er im Landtag die Schaffung eines eigenen Wiederaufbauministeriums, das durch Bündelung aller nötigen Kompetenzen allein fähig sei, 100000 Wohnungen bis zum Jahr 1950 zu errichten. Knoeringen hielt die Oberste Baubehörde (OBB) mit dieser Aufgabe für überfordert und drohte: „Wenn aber die Regierung diese Aufgaben nicht zu erfüllen vermag, wenn sie zögernd und unentschlossen ans Werk geht, wenn sie mit Halbheiten von vornherein den Erfolg vereitelt, wenn sie sich zu schwach zeigt, durchzugreifen, dann – das verspreche ich Ihnen heute – wird die Sozialdemokratie ins Volk gehen und wir werden den sozialen Druck der Massen mobilisieren, damit der Bau von Wohnungen möglich wird.“[209] Knoeringen kalkulierte also von Anfang an das Scheitern entsprechender Anträge im Landtag ein und kündigte für diesen Fall Massendemonstrationen an. Genau diese Mischung aus kämpferischem Auftritt im Landtag und der Drohung mit einer mächtigen außerparlamentarischen Opposition war es, die „fieberhafte Aktivitäten auf Seiten der Regierung auslöste“.[210] Wirtschaftsminister Hanns Seidel forderte am 16. April 1948 mit Unterstützung von Ministerpräsident Hans Ehard (beide CSU) die Ausarbeitung eines eigenen Aufbauplans der Regierung. Dazu sollten sich Wirtschafts-, Arbeits-, Innen- und Finanzministerium zu „eine[r] Art von Gehirntrust“ zusammenschließen.[211] Tatsächlich legte dieser interministerielle Arbeitsausschuss einen entsprechenden Plan vor, den Ehard am 9. Juni 1948 auf der ersten Bayerischen Baustofftagung und damit gerade noch kurz vor der öffentlichen Präsentation des Aufbauplans A auf der SPD-Landeskonferenz am 11. und 13. Juni 1948 in Fürth vorstellen konnte.[212]

Am 2. August 1948 musste sich die Regierung intern dennoch das Scheitern ihrer Bemühungen eingestehen. Zwar war die Einrichtung eines Bayerischen Aufbaurats zur Koordinierung aller Fragen des Wiederaufbaus unter Leitung des Innenministeriums beschlossen worden, doch Ehard konstatierte im Ministerrat, „damit allein sei es aber noch nicht getan“. Mit Nachdruck erklärte er, „wenn man nicht in der Lage sei, den Wohnungsbau vorwärts zu bringen, käme man in die größten politischen Schwierigkeiten. Die Oberste Baubehörde allein sei nicht in der Lage, alles zu machen. Man habe nun endlich die Zuständigkeiten abschließend geregelt, geändert habe sich aber an dem bisherigen Zustand nichts.“ Dieser in ähnlicher Form von weiteren Kabinettsmitgliedern unterstützten Kritik an der OBB schloss sich Wirtschaftsminister Seidel an, der ihr vorwarf, mit dem Innenministerium in permanenten „Kompetenzstreitigkeiten“ zu liegen. Wie groß der politische Schaden zu werden drohte, macht die nur halb verdeckte Rücktrittsforderung Seidels an den für das Bauwesen zuständigen Staatssekretär Franz Fischer (ohne Mandat) deutlich: „Seiner Ansicht nach sollte der Herr Ministerpräsident Staatssekretär Fischer unmißverständlich sagen, wenn binnen 4 Wochen nichts geschehen sei, müßten die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden.“[213]

Innenminister Josef Ankermüller (CSU) rechtfertigte den schleppenden Beginn des Wiederaufbauprogramms am 23. August 1948 im Ministerrat mit den fehlenden Finanzen: „[…] ohne Geld kein Bauprogramm. Wenn heute das Geld zur Verfügung stehe, dann könne morgen mit dem Bauen begonnen werden. Alle Pläne seien fertig." Ergänzend verwies Staatssekretär Fischer auf den seit der Währungsreform explosionsartig gestiegenen Baukostenindex – „er habe früher bei 80 bis 85 Mark gelegen und belaufe sich jetzt auf 250 bis 300 Mark pro Kubikmeter umbauten Raums".[214] Auch vor dem Landtag argumentierten Fischer und Ankermüller ähnlich, ließen sich dafür aber bis zum 17. März 1949 Zeit. Im Zuge der Beratung des Wohnungsbauprogramms der Regierung erklärte Fischer: „Wenn wir bauen wollen […], dann brauchen wir Geld und Geld und nochmals Geld!" Auch Ankermüller erklärte die Baufrage zu einem reinen „Finanzproblem" und warb deshalb für die Zustimmung des Landtags zu einem vom Innenministerium vorbereiteten Gesetz über eine Baunotabgabe. Da er sich der kritischen Situation bewusst war, in die sein eigenes Ministerium in den letzten Monaten durch ausbleibende Erfolge geraten war, zögerte er auch nicht, zur Selbstverteidigung im Plenum ein Schreiben an Finanzminister Kraus und Ministerpräsident Ehard vorzulesen. Darin forderte er unter demonstrativem Beifall der oppositionellen SPD-Fraktion die Bewilligung von 300 Millionen DM, um 30000 Wohnungen im Jahr fertig stellen zu können. Es sei – so die Botschaft – nun an jenen, die Weichen zu stellen. Die vom stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Knoeringen zuvor erneuerte Forderung nach einem eigenen Wiederaufbauministerium wies Ankermüller zurück. Er verglich die Lage im Freistaat mit der Situation in anderen westdeutschen Ländern und kam zu dem Schluss, „daß die Zusammenfassung sämtlicher Bauaufgaben in Bayern im Gegensatz zu allen anderen Ländern, auch zu denen, die einen eigenen Wiederaufbauminister haben, am besten ist". Am Ende bat Ankermüller eindringlich um die Zusammenarbeit aller Demokraten in dieser lebenswichtigen Frage: „Helfen Sie mit, unser Volk über die Größe des Zusammenbruchs aufzuklären! Helfen Sie weiter mit, darüber aufzuklären, daß es deshalb nicht von heute auf morgen besser werden kann und daß nicht gleich alles geschehen kann! Helfen Sie mit sorgen, daß das Volk weiß, der Staat ist nicht eine fremde Körperschaft, sondern der Staat sind wir alle und dieser Staat kann nicht alles allein schaffen! Die Privatinitiative muß vielmehr wieder angeregt und in den Vordergrund gestellt werden." Auf diese Weise gelang es dem Innenminister, die einstimmige Unterstützung des Landtags für das Wohnungsbauprogramm zu gewinnen.[215] Der Vorstoß der SPD war damit nach einem Dreivierteljahr abgewehrt.

Das zweite politische Vorhaben, mit dem die SPD die Regierung erheblich unter Druck setzen konnte, war die Reform der Gemeindeordnung. Seit 1948 hatte sie von der Regierung einen entsprechenden Entwurf eingefordert, den auch die US-Militärregierung verlangte. Über einen ersten Referentenentwurf, der im August 1949 vorlag, kam die Regierung jedoch lange Zeit nicht hinaus. Dies lag nicht zuletzt an den amerikanischen Erwartungen, „eine umfassende Dezentralisierung und Demokratisierung der Kommunalverwaltung" zur Grundlage der Gemeindeordnung zu machen.[216] Als die Regierungsvorlage ausblieb, kündigte Wilhelm Hoegner einen eigenen Entwurf an, den die SPD am 23. August 1950 als Initiativgesetzentwurf in den Landtag einbrachte.[217] Damit war der Opposition ein seltener Coup gelungen, kam ihr Entwurf doch der Regierungsvorlage deutlich zuvor. Im Ministerrat reagierte Ministerpräsident Ehard verärgert. Um diese peinliche Situation zu vermeiden, hatte er seit Anfang des Jahres wiederholt die beschleunigte Fertigstellung eines eigenen Regierungsentwurfs angemahnt.[218] Doch viele Bestimmungen waren umstritten. Wirtschaftsminister Seidel setzte während der Kabinettsberatungen durch, dass verschiedene seiner Ansicht nach in Hoegners Entwurf besser formulierte Punkte in den Regierungsentwurf übernommen wurden.[219] Damit desavouierte er die Arbeit von Innenminister Ankermüller, in dessen Ressort

der Entwurf erarbeitet worden war. Ankermüller drängte nun darauf, „daß in dieser so wichtigen Frage zwischen dem Kabinett und der Landtagsfraktion der CSU eine völlige Übereinstimmung herbeigeführt werde". Da er damit rechnete, dass Hoegner „seine Vorlage auf die Tagesordnung des Rechts- und Verfassungsausschusses setzen" würde, verlangte er, dass „die CSU-Fraktion […] dann dafür eintreten [müsse], daß nicht die Hoegnersche Vorlage behandelt, sondern der Regierungsentwurf abgewartet werde".[220]

Am 5. September 1950 gelang es Ehard im Landtag nur mit einer Notlüge, die sofortige Beratung des Hoegner-Entwurfs zu vereiteln. Er verwies darauf, dass die Regierungsvorlage bereits fertig sei und nur noch letzte Details in der nächsten Kabinettssitzung geklärt werden müssten. Um eine effiziente Beratung zu ermöglichen, bat er um eine gemeinsame Behandlung beider Entwürfe im Rechts- und Verfassungsausschuss. Als Hoegner empört auf die Einhaltung der Geschäftsordnung pochte, die eine Überweisung eines eingelaufenen Antrags in den zuständigen Ausschuss vorsah, machte Ehard deutlich, dass er sich im Zweifel daran nicht gebunden fühlte: „Es liegt mir vollkommen fern, in die Dispositionen des Landtags einzugreifen. Ich meine aber, die Geschäftsordnung ist kein Evangelium, und letztlich hat doch wohl das Plenum des Landtags darüber zu entscheiden, wann und wie ein Entwurf einem Ausschuß zur Beratung überwiesen wird." Landtagspräsident Georg Stang (CSU) stellte daraufhin „Einmütigkeit darüber fest, daß die beiden Gesetzentwürfe unter der Voraussetzung, daß der Entwurf der Staatsregierung in der nächsten Woche vorgelegt wird, im Rechts- und Verfassungsausschuß zusammen behandelt werden".[221] Als der Entwurf dann jedoch ausblieb, setzte Hoegner die Beratung der Gemeindeordnung auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses. Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) informierte den Ministerrat darüber am 13. September 1950. Ministerpräsident Ehard war enttäuscht, hatte er doch gehofft, den Landtag mit seiner Zusicherung der baldigen Zustellung des Entwurfs besänftigt zu haben. Hoegners Vorgehen veranlasste die Regierung, letzte Änderungen am eigenen Entwurf vorzunehmen und ihn am folgenden Tag dem Landtag zuzuleiten.[222]

Die wenigen in der ersten Legislaturperiode nun noch ausstehenden Sitzungen reichten nicht mehr, um die Gemeindeordnung zu verabschieden. So blieb es dem neuen Innenminister vorbehalten, sie auf den Weg zu bringen. Er hieß Wilhelm Hoegner. Unter seiner Federführung entstand ein Kompromiss, der nach „gravierende[n] Abstrichen" an seinem ursprünglichen Entwurf für alle Seiten tragbar war. Im Januar 1952 passierte die Gemeindeordnung den Landtag. Den größten Erfolg feierte die SPD dabei mit der Durchsetzung der Volkswahl der Bürgermeister, die die Wahl durch die Gemeinderäte ablöste. Mit dem Vorschlag der Einführung eines Gemeindeentscheids scheiterte sie dagegen.[223]

Auch im Fall des entlassenen Sonderministers Alfred Loritz (WAV) trieb die SPD die CSU-Regierung vor sich her. Am 19. Juli 1947 wurde Loritz aufgrund des Verdachts, an illegalen Schiebergeschäften und Devisenhandel beteiligt zu sein, festgenommen (vgl. Kapitel 7.1.4).[224] Anfang Oktober 1947 floh er aus der Untersuchungshaft und hielt sich in einem Münchner Vorort, ab November 1947 in der Schweiz verborgen. Pünktlich zum Kommunalwahlkampf im April 1948 kehrte er nach München zurück. Aufreizend oft zeigte sich Loritz hier in der Öffentlichkeit. Die Polizei sah dem Treiben monatelang tatenlos zu. Loritz wurde immer dreister und schien Spaß daran zu finden, die Behörden lächerlich zu machen. Erst als die WAV-Fraktion im Landtag einen Antrag auf Wiederherstellung von Loritz' Abgeordnetenimmunität stellte, kam Bewegung in die Sache. Der Antrag wurde am 26. August 1948 abgelehnt. Arnold Hille (SPD) erkannte in Loritz'

Vorgehen „eine Verhöhnung der Polizei“ und sah durch das „Versagen der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden im Falle Loritz […] weitgehend die Staatsautorität in Frage gestellt“. In der Bevölkerung wurde vermutet, Justizminister Josef Müller (CSU) scheue den Zugriff auf Loritz, da dieser über ihn „zuviel wissen könne“ (vgl. Kapitel 13.4.1). Als Berichterstatter brachte Hille schließlich den Antrag des Geschäftsordnungsausschusses vor das Plenum, die Staatsregierung zu beauftragen, „mit allen Mitteln dafür Sorge zu tragen, daß der für den Rechts- und Ordnungsstaat hohnsprechende Zustand beseitigt wird, daß eine Person, gegen die ein Haftbefehl vorliegt, sich ungehindert im Staatsgebiet bewegen und die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden verspotten kann“. Hilles Fraktionskollege Franz Op den Orth ging noch einen Schritt weiter und forderte die Entlassung der Verantwortlichen in den Polizeibehörden sowie den Rücktritt von Innenminister Ankermüller, sofern Loritz binnen dreier Wochen nicht verhaftet sei. Ankermüller versuchte die bisherigen Fahndungsmisserfolge mit den immer noch chaotischen städtischen Wohnverhältnissen zu erklären: Besonders in den Großstädten seien die Wohnungen so überfüllt, dass man dort leicht untertauchen könne, sofern man viele Helfer habe.[225] Nachdem der Landtag dem Antrag des Geschäftsordnungsausschusses einstimmig entsprochen hatte, brachte die nun eingeleitete Großfahndung endlich Erfolg: Am 11. November 1948 wurde Loritz „mitternachts in Frauenkleidern auf der Theresienwiese von Kriminalbeamten verhaftet“, wo er sich mit einem Vertrauten hatte treffen wollen.[226] Trotz der langen Zeitspanne zwischen Landtagsbeschluss und Fahndungserfolg brachte die SPD ihre Rücktrittsforderung gegenüber dem Innenminister nicht erneut in den Landtag ein.[227]

13.4.3 Selbstauflösung oder Abberufung des Landtags als Oppositionsstrategie

Ein weiteres Mittel, um seine Partei nach dem Bruch der Koalition im September 1947 politisch wieder in die Offensive zu bringen, sah der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen in der Auflösung des Landtags und der Durchsetzung von Neuwahlen. War die SPD im Landtag unmittelbar nach dem Ausscheiden aus der Regierung mit diesem auf Art. 18 Abs. 1 BV beruhenden Plan gescheitert (vgl. Kapitel 7.2.1), versuchte sie es am 1. Juni 1948 erneut mit einer Interpellation, die sie in den Landtag einbrachte. Die Kommunalwahlen hatten die Sozialdemokraten im Frühjahr 1948 zur stärksten politischen Kraft in den bayerischen Städten werden lassen.[228] Da massive Verluste der CSU zur neu entstandenen Konkurrenz der BP hinzukamen, forderte Knoeringen den Rücktritt von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) und die Auflösung des Landtags, der nicht mehr dem Wählerwillen entspräche. Die Interpellation scheiterte jedoch kläglich, da sich alle anderen Landtagsfraktionen, also auch die oppositionelle FDP, dagegen aussprachen. Knoeringen hatte sich in diesem Fall verkalkuliert und den Zeitpunkt für seine Initiative schlecht gewählt – denn unmittelbar vor der anstehenden Währungsreform konnte sich Bayern ein politisches Machtvakuum am wenigsten leisten.[229]

In der Folge setzte die SPD ihre diesbezüglichen Hoffnungen auf ein Volksbegehren. Dieses wäre die Voraussetzung für einen Volksentscheid auf vorzeitige Abberufung des Landtags nach Art. 18 Abs. 3 BV gewesen. Hätte dieser Entscheid die Unterstützung von einer Million Stimmberechtigten erhalten, hätte es innerhalb von sechs Wochen Neuwahlen geben müssen. Doch die gesetzliche Voraussetzung für die Durchführung eines solchen Volksbegehrens fehlte. Knoeringen attackierte deswegen die Regierung scharf. Er warf ihr vor, einen Landtagsbeschluss vom 12. Dezember 1947 missachtet zu haben, wonach sie verpflichtet gewesen wäre, bis zum 1. Januar 1948 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen: „So geht Demokratie nicht, daß nur […] das durchgeführt

wird, was in die politische Linie paßt. […] Wir sehen darin nicht nur ein technisches Versagen, sondern den Willen der Regierung, sich der Durchführung eines eindeutig gefaßten Landtagsbeschlusses zu entziehen oder sie zum mindesten in die Länge zu schieben."[230] Die CSU verstand es noch bis Mitte 1949, das Landeswahlgesetz hinauszuzögern. Deshalb bestand auch keine verfassungsrechtliche Grundlage für die Anträge des fraktionslosen BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner und der SPD, die nach der Landtagsabstimmung über das Grundgesetz auf die Herbeiführung eines Volksbegehrens zur Abberufung des Landtags zielten. Sie wurden in der Nacht zum 20. Mai 1949 nicht zur Abstimmung zugelassen.[231]

Auch in der CSU gab es zeitweise Bestrebungen, die Selbstauflösung bzw. die vorzeitige Abberufung des Landtags in die Wege zu leiten. Entsprechende Überlegungen stellte Landtagspräsident Ehard im Januar 1955 an. Er informierte den CSU-Landesvorstand über die Möglichkeit, vor Ablauf der Legislaturperiode zu Neuwahlen zu gelangen. Dies sei dann angezeigt, wenn sich der Landtag entweder mit 103 Stimmen selbst auflöse oder aber auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger abberufen werde.[232] Dass ausgerechnet Ehard, der bis dahin verfassungsrechtlich stets dafür gekämpft hatte, eine einmal gewählte Regierung zu stabilisieren und möglichst die volle Legislaturperiode arbeiten zu lassen, diese Option ins Spiel brachte, zeigt den Schock und die Wut in der CSU über den durch die Bildung der Viererkoalition völlig unerwartet herbeigeführten Machtverlust. Nun erschien jedes legitime Mittel recht, um an die Macht zurückzukehren. Die Pläne blieben indes Theorie und wurden nicht in die Praxis umgesetzt. Die CSU entschied sich für harte Oppositionsarbeit und setzte auf die internen Fliehkräfte der neuen Regierung (vgl. Kapitel 7.4.2 – 7.4.4).

13.4.4 Oppositionskritik an mangelnder Ausführung von Landtagsbeschlüssen durch die Regierung

Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung achtete sie ab Herbst 1947 noch stärker darauf, dass Landtagsbeschlüsse, die einen Antrag an die Regierung formulierten, von dieser auch beantwortet bzw. umgesetzt wurden. Dies war oftmals nicht oder nur unzureichend der Fall. Entsprechend häufig kam es zu Beschwerden im Ältestenrat. So rügte der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock am 7. April 1948, dass die Regierung dem im Juli 1947 beschlossenen Antrag zur Vorbereitung eines Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid immer noch nicht Rechnung getragen habe. Der Ältestenrat forderte daraufhin das Innenministerium auf, bis zum 27. April 1948 einen Gesetzentwurf vorzulegen. Auch August Schwingenstein (CSU) unterstützte diesen Vorstoß und regte an, dass die Regierung beauftragt werde, „jeweils den Nachweis zu erbringen, was auf Grund der vom Landtag beschlossenen Anträge geschehen ist". Der Ältestenrat erhob diesen Vorschlag zum Beschluss. Gleichzeitig beauftragte er das Landtagsamt, die entsprechenden Antworten der Regierung stets in die Landtagsdrucksachen aufzunehmen. Außerdem sollte es eine Übersicht über den Umgang der Regierung mit den bisher beschlossenen Anträgen erstellen. Antworten der Ministerien auf Schreiben von Abgeordneten sollten „innerhalb einiger Wochen" erteilt werden.[233]

Eine Besserung trat jedoch nicht ein, das Thema blieb aktuell. Mehrfach kam es auch im Plenum zu Auseinandersetzungen wegen mangelhafter oder ganz unterbliebener Ausführung von Landtagsbeschlüssen durch die Regierung. Dies war etwa am 28. Juli 1948 der Fall, als der aus Würzburg stammende SPD-Abgeordnete Hannsheinz Bauer von Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU)

Auskunft verlangte, warum dieser entgegen eines Landtagsbeschlusses der Industrie- und Handelskammer Würzburg untersagt habe, im Landkreis Miltenberg aktiv zu werden. Seidel machte klar, dass er die Landtagsbeschlüsse, dem Landkreis Miltenberg in einer demokratischen Abstimmung die Wahl zu lassen, für welche Industrie- und Handelskammer man sich entscheiden wolle, durchführen werde. Bis dahin verbleibe die Zuständigkeit für den Landkreis Miltenberg aber bei der Industrie- und Handelskammer Aschaffenburg. Bis zur Durchführung der Befragung sei es „eine Notwendigkeit der Staatsautorität, daß ich der Industrie- und Handelskammer Würzburg verboten habe, in dieses, nunmehr für sie fremde Gebiet hineinzuarbeiten". Generell müsse er jedoch sagen, dass die Landtagsbeschlüsse einem „Versuch" gleichkämen, „von Seiten der Legislative in die Exekutive einzugreifen". Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) nutzte diesen Angriff für eine Gegenoffensive: Die Regierung habe den Landtag über die Ausführung von Beschlüssen stets auf dem Laufenden zu halten, „weil die Souveränität des Landtags in Frage steht. Denn Landtagsbeschlüsse sind zur Durchführung zu bringen."[234]

Auch in der zweiten Legislaturperiode riss die Kritik nicht ab. Die oppositionelle BP-Fraktion stellte am 11. April 1951 den Antrag, den Geschäftsordnungsausschuss zu beauftragen, „Richtlinien auszuarbeiten, die eine Kontrolle über die Durchführung der Landtagsbeschlüsse seitens der Ministerialbürokratie gewährleisten. Die Kontrolle soll durch Vollzugsmeldungen an den Landtag erfolgen. Im Rahmen dieser Richtlinien sind Fristen festzusetzen, innerhalb deren Regierung, Ministerien usw. vom Landtag geforderte Stellungnahmen zu erstellen haben."[235] Im Geschäftsordnungsausschuss räumte Ministerpräsident Ehard am 11. Juni 1951 ein, dass es „für die Staatskanzlei gar nicht so leicht […] [sei], festzustellen, welche Beschlüsse noch nicht erledigt" seien. Darüber werde „eine Liste" geführt, die „alle Vierteljahre mit dem Landtagsamt" abgeglichen werde. Die Staatskanzlei habe nicht die Möglichkeit, als oberste Kontrollinstanz jedes Ministerium zu überprüfen, ob etwas unerledigt geblieben sei. Für die BP begründete Egid Saukel den Antrag mit dem Hinweis, dass § 46 der Geschäftsordnung keine wirksame Handhabe gegenüber einer säumigen Regierung biete (vgl. Kapitel 6.1). Die Ausführungen des Ministerpräsidenten hätten diesen Eindruck nur verstärkt, denn „wenn nicht einmal die Staatskanzlei Bescheid wisse, sondern ihre Liste mit dem Landtagsamt abstimmen müsse", sei der „Beweis für die Unzulänglichkeit der Kontrolle" erbracht. Alle anderen Ausschussmitglieder äußerten dagegen Unverständnis für den Antrag und hielten die Kontrollmöglichkeiten von § 46 GO BLT 1948 für „erschöpfend". Der Antrag wurde abgelehnt.[236] Im Plenum pochte Max Klotz (BP) am 7. Februar 1952 neuerlich auf dessen Berechtigung. Es gebe zum einen immer wieder an den Landtag gerichtete und von ihm bewertete Eingaben, die „in den Ministerien hängen bleiben, zum Teil bis zu drei Jahren". Zum anderen wisse er auch von anderen „Landtagsbeschlüsse[n], die einmal vor fünf Jahren gefaßt wurden und bis heute nicht durchgeführt worden sind, nämlich der über den Sylvensteinspeicher". Klotz holte nun zu einem Generalangriff auf die Regierung und die Ministerialbürokratie aus, deren „Eigensinn und Anmaßung […] erst gebrochen werden müssen, wenn unsere Demokratie […] funktionieren soll" (vgl. Kapitel 13.2.3). Diese Attacke parierten Ministerpräsident Ehard und sein Stellvertreter Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) gemeinsam. Ehard machte klar, dass es einen Unterschied gebe zwischen den vom Landtag beschlossenen Gesetzen, deren Ausführung für die Regierung „selbstverständlich" sei, und den Eingaben und Beschwerden. Hier handle es sich „nicht um ein Dutzend Beschlüsse, sondern um Hunderte von Einzelbeschlüssen", die an die Ministerien gingen und in ihrer Ausführung nicht einfach zu kontrollieren seien. Die Abgeordneten könnten sich aber sicher sein, „daß die Regierung sich ernstlich bemüht, die Beschlüsse des Landtags durchzuführen". Sofern dies in Einzelfällen nicht geschehe, gebe es dafür stets nachvollziehbare Gründe. Ehard warnte davor, einen Keil zwischen

Regierung und Landtag treiben zu wollen: „Wenn gesagt wird, die Regierung ignoriert das Parlament, dann muß ich erklären: Hier bin ich am Ende meiner Weisheit. Ich wüßte nicht, inwiefern die Regierung jemals das Parlament ignoriert hätte. Sie würde sich ja dadurch selbst beschmutzen, wie die meisten Regierungsmitglieder gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sind. […] Wir, das heißt wir von der Regierung und Sie – wobei ich auch wieder ‚wir' sagen kann – vom Parlament, dürfen kein Gegensatz, sondern müssen ein Team sein, heute mehr denn je. Denn sonst können wir nicht darauf hoffen, daß wir diese Demokratie erhalten oder festigen." Ebenso entschieden wie Ehard trat Hoegner dem Antrag entgegen. Der vom Landtag beschlossene Bau des Sylvensteinspeichers könne nur deshalb nicht begonnen werden, „weil die bayerischen Finanzen dazu zu schwach sind und weil wir Anleihen, die dafür im außerordentlichen Haushalt erforderlich wären, zur Zeit nicht bekommen" (vgl. Kapitel 11.4.2). Mit Nachdruck hielt er fest: „Die Regierung ist kein Knecht des Parlaments und kann es nicht sein. Aber die Regierung ist ein mit dem Landtag gleichgeordnetes Organ und sie ist schon aus dem Grund, weil jede Staatsregierung dem Landtag ihre Entstehung verdankt, darauf angewiesen, mit dem Landtag aufs beste zusammenzuarbeiten." Von diesen Äußerungen angestachelt, griff auch Otto Bezold für die oppositionelle FDP-Fraktion in die Debatte ein. Er machte geltend, dass bei aller wünschenswerten Kooperation zwischen Legislative und Exekutive die „schwerste Verantwortung […] auf der Volksvertretung" laste, „denn der Volksvertreter ist derjenige, der vor der Regierung vorhanden ist" (vgl. Kapitel 4.2, 4.6 und 4.9). Und eben dieser Volksvertreter habe „die Pflicht, gegen die Regierung mißtrauisch zu sein. […] Er mag sie noch so sehr lieben; wenn er klug ist, wird er genau so mißtrauisch sein, wie der Gatte einer sehr hübschen Frau mißtrauisch ist." Deshalb dürfe sich der Landtag auch nicht das Recht der Prüfung, ob seine Beschlüsse durchgeführt würden, von der Regierung aus der Hand nehmen lassen. Vielmehr müssten sich „die Herren Vorsitzenden der Ausschüsse die Beschlüsse auf Wiedervorlage legen lassen". Friedrich von Prittwitz und Gaffron (CSU) forderte den Antragsteller auf, den § 46 der Geschäftsordnung zu Ende zu lesen. Er biete nämlich die Möglichkeit, die Materie eines nicht durchgeführten Landtagsbeschlusses auf Antrag von 15 Abgeordneten auf die Tagesordnung setzen zu lassen. „In dieser oft zu Unrecht geschmähten Geschäftsordnung ist also dem Landtag eine Waffe in die Hand gegeben, mit der er gegen eine Nichtberücksichtigung seiner Beschlüsse gegenüber der Regierung vorgehen kann." Schließlich plädierte Carl Lacherbauer (CSU) dafür, die Überprüfung der Erledigung von Landtagsbeschlüssen nicht den Ausschussvorsitzenden, sondern dem jeweiligen Antragsteller aufzubürden. Der Ausschussvorsitzende sei dazu „gar nicht in der Lage; denn er hat kein Ausführungsorgan, er hat ja nicht einmal ein Büro" (vgl. Kapitel 13.3.1). Daraufhin lehnte der Landtag den Antrag ab.[237]

Die Regierung blieb sich während der gesamten Betrachtungszeit darin treu, Anfragen bzw. Beschlüsse des Landtags über Monate, wenn nicht gar Jahre hinweg unbeantwortet zu lassen bzw. nicht zu vollziehen. Entsprechende Zusammenstellungen, Erinnerungen und Beschwerden des Landtagsamts, die vierteljährlich bei der Staatskanzlei eingingen, füllen ganze Aktenordner.[238] Oft erhielten die Abgeordneten noch nicht einmal einen Zwischenbescheid. Zu Beginn der dritten Legislaturperiode kam es zu der kuriosen Situation, dass der neu gewählte Landtagspräsident Ehard gegenüber dem neu gewählten Ministerpräsidenten Hoegner eine Liste mit 79 in der zweiten Legislaturperiode unerledigt gebliebenen Landtagsbeschlüssen in Vorlage brachte.[239] Ehard dokumentierte damit, was seine eigene Regierung in den vorangegangenen vier Jahren versäumt hatte – und verlangte die Erledigung prompt von seinem Nachfolger. Hoegner forderte nun die einzelnen Ministerien auf, die Übersicht mit den eigenen Aufzeichnungen abzugleichen. Die Staatskanzlei musste zugeben, dass rund „70 der 79 in der Aufstellung des Landtags enthaltenen Landtagsbeschlüsse […] auch nach einer in der Staatskanzlei geführten Liste noch unbeantwortet oder ledig-

lich mit einem Zwischenbescheid beantwortet“ waren. Sofern dies auch nach Aktenlage der einzelnen Ministerien zutreffend war, sollten diese selbst Mitteilung über die weitere Verfahrensweise an den Landtagspräsidenten geben.[240]

Wie bereits in Kapitel 6.1 dargelegt, bestand rechtlich keinerlei Haftungsanspruch des Landtags gegenüber einer Regierung, die dessen Beschlüsse nicht oder erst verspätet ausführte bzw. umsetzte. Dass sich der Landtag trotz aller Kritik an der Regierung dieses Grundsatzes bewusst war und ihn letztlich akzeptierte, zeigt, dass er seine Anträge und Beschlüsse mit der Einleitungsformel „Die Staatsregierung wird ersucht …“ versah (vgl. Kapitel 13.3.3). „In dieser Formulierung“, hebt Karl Josef Beck hervor, „kommt deutlich zum Ausdruck, daß der Landtag seine Beschlüsse nicht auf ein Recht stützt, sondern sie nur seine Meinungsäußerung ohne Rechtsverpflichtung für die Exekutive darstellen.“ Allerdings dürfte es sich in den meisten Fällen „aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen als ratsam erweisen“, dieser „Meinungsäußerung […] nachzukommen“.[241]

13.4.5 Widerstand der Opposition gegen das Abstimmungsprozedere zum Bonner Grundgesetz

Ebenfalls unter leidenschaftlicher Beteiligung der Opposition entbrannte im Landtag eine der schärfsten Auseinandersetzungen um die Abstimmung über das Grundgesetz.[242] Bei den Beratungen in Bonn hatten sich 1948/49 Ministerpräsident Hans Ehard und die Mehrzahl der CSU-Abgeordneten des Parlamentarischen Rats für eine möglichst starke Ausgestaltung der föderativen Strukturen der neu entstehenden Bundesrepublik eingesetzt. Obwohl sie nach eigener Einschätzung herausgeholt hatten, was überhaupt herauszuholen war, konnten sie am Ende nicht zufrieden sein. Und dies vor allem aus wahltaktischen Gründen, denn mit der BP, der der Landtag 1948 keinen Sitz im Parlamentarischen Rat zugestanden hatte, war der CSU ein gefährlicher Gegner erwachsen, der als außerparlamentarische Opposition das Grundgesetz strikt ablehnen und so beim Wahlvolk als Verteidiger bayerischer Eigenstaatlichkeit kräftig punkten konnte. Der Widerstand gegen Grundgesetz und Weststaatsgründung einte die zerstrittene BP. Unter der Führung des früheren Landwirtschaftsministers Joseph Baumgartner, der als fraktionsloser Abgeordneter im Landtag saß, verfolgte sie in dieser Phase ein kompromissloses Programm: Bewahrung der Selbstständigkeit Bayerns, Durchführung eines Volksentscheids über das Grundgesetz und Abberufung des Landtags.[243]

Um sich nicht separatistischer Tendenzen verdächtig zu machen, war eine solche Haltung für die Regierung nicht möglich. Für Ehard wurde die Lage höchst problematisch, da es in der CSU-Landtagsfraktion starke Kräfte gab, die das Grundgesetz in der vorliegenden Form – wie die BP – kategorisch ablehnten. Zu ihnen zählte auch der Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer, der als Kultusminister gleichzeitig dem Kabinett angehörte. Am 1. Mai 1949 dachte er bei einer Konferenz „‚ehemaliger bayerischer Widerstandskämpfer‘“ öffentlich über die Möglichkeit nach, dass Bayern dem neuen Bund fern bleiben könnte. Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) nannte diese von der Presse in großer Aufmachung gebrachten Äußerungen „‚höchst bedauerlich‘“. Die zentrale Forderung der radikalen Föderalisten, nach dem bevorstehenden Landtagsbeschluss über das Grundgesetz auch die Bevölkerung in einer Volksabstimmung zu befragen, griff Horlacher aber auf.[244]

Für den Ministerpräsidenten wuchsen sich Hundhammers Bemerkungen zu einer handfesten Regierungskrise aus. Zum einen hatte Hundhammer in seiner Rede – zumindest legten Pressebe-

richte dies nahe – deutliche Sympathie für monarchistische Bestrebungen erkennen lassen. Zum anderen sah Ehard „die politische Glaubwürdigkeit Bayerns bei den Grundgesetzverhandlungen diskreditiert und vor allem jegliche Erfolgsaussicht seiner Bestrebungen zerstört, mit dem Lockmittel einer bayerischen Zustimmung zum Grundgesetz noch in letzter Minute Änderungen in föderalistischem Sinne durchsetzen zu können".[245] Karl-Ulrich Gelberg vermutet, dass Hundhammer seinen Vorstoß bewusst platzierte, um gerade diese Zustimmung zu verhindern.[246] Ehard musste umdenken. Als Alternativplan suchte er nach Möglichkeiten, im Hinblick auf die bevorstehende erste Bundestagswahl deutliche Kritik am Grundgesetz üben, gleichzeitig aber auch das Bewusstsein seiner Regierung für die staatspolitische Verantwortung gegenüber dem neuen Gesamtstaat demonstrieren zu können. Ehard fand einen Ausweg, indem er im Landtag zwei Abstimmungen beantragte – einmal zur Annahme bzw. Ablehnung des Grundgesetzes und anschließend zur Anerkennung seiner Rechtsverbindlichkeit für Bayern, sofern zwei Drittel der anderen Länder dem Grundgesetz ihre Zustimmung gäben. Er stellte seine Initiative unter das Motto: Nein zum Grundgesetz, aber dennoch Ja zu Deutschland.[247] Zunächst blieb Hundhammer bei seiner harten Haltung und wollte auch die Frage nach Anerkennung der Rechtsverbindlichkeit verneinen. Ehard war empört und „drohte gar mit seinem Rücktritt, wenn die bayerische Politik auch nur den Anschein von separatistischen Tendenzen erwecken sollte".[248] Drei Tagungen des Ministerrats benötigte der Ministerpräsident, um den Widerstand Hundhammers zu überwinden und das Abstimmungsprozedere zu klären. Von diesen Sitzungen existieren keine Protokolle, sondern nur zusammenfassende Communiqués – ein Zeichen für deren „äußerst kontroversen Verlauf". Hinter verschlossenen Türen dürfte also mit harten Bandagen gekämpft worden sein, ehe sich am 10. Mai 1949 auch Hundhammer widerwillig dazu bereit erklärte, sich der Kabinettsdisziplin zu beugen und der Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes zuzustimmen.[249] Alles andere hätte das Ende der Regierung Ehard und wohl auch die Spaltung der CSU-Fraktion bedeutet.[250]

Im Landtag wartete die nächste harte Auseinandersetzung auf den Ministerpräsidenten. Die oppositionelle SPD-Fraktion hatte in Bezug auf die Äußerungen von Kultusminister Hundhammer eine Interpellation zu monarchistisch-separatistischen Umtrieben in Bayern eingebracht. Am 13. Mai 1949 sah sich Ehard deshalb zu einer ausführlichen Erklärung gezwungen. Wie ernst er die Situation einschätzte, verdeutlicht, dass er an der für diesen Tag in Bonn anberaumten Tagung der Ministerpräsidenten nicht teilnahm. Stattdessen hatte er in Abstimmung mit Landtagspräsident Horlacher seine Erklärung noch vor die Behandlung der Interpellation auf die Tagesordnung der Plenarsitzung setzen lassen, um der Attacke der Opposition die befürchtete Schlagkraft nehmen zu können. Als Anlass für seine Rede gab Ehard an, dass bezüglich „der Haltung, die die bayerische Staatsregierung bei dem nunmehr vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Grundgesetz eingenommen hat, […] in der bayerischen und außerbayerischen Öffentlichkeit vielfach eine Verwirrung der Meinungen eingetreten" sei. Er betonte, dass seine Regierung das Grundgesetz „in der vorliegenden Fassung" ablehne, dass sie aber „mit aller Entschiedenheit" dazu bereit sei, die Rechtsverbindlichkeit desselben zu akzeptieren, sofern zwei Drittel der Landtage aller Länder ihre Zustimmung erteilten. Gleichzeitig informierte Ehard die Abgeordneten, dass die auch von ihm gewünschte Volksabstimmung nach Rücksprache mit den Militärgouverneuren „nicht vorgesehen" sei. Um die ablehnende Haltung gegenüber dem Grundgesetz zu begründen, argumentierte Ehard staatsrechtlich und emotional zugleich: Bedrohlich für Bayern sei vor allem die „einheitsstaatliche Richtung", die der Parlamentarische Rat dem Grundgesetz gegeben habe. Diese unitarische Tendenz widerspreche „dem staatlichen Grundgefühl des bayerischen Volkes ebenso wie dem Geiste unserer bayerischen Verfassung, die in allem von einer gesicherten eigenstaatlichen Existenz ausgeht". Zu

befürchten sei jedoch „ein Zustand chronischer Gefährdung dieses staatsrechtlichen Eigenlebens […] sowohl auf kulturellem wie auf finanziellem als auch auf wirtschaftlichem Gebiet“. Ehard anerkannte aber, dass „das Werk von Bonn nicht als eine Ausgeburt zentralistischen Geistes bezeichnet werden“ könne. Als größten eigenen Erfolg stellte er die „Schaffung des Bundesrats“ dar, „der ein wesentliches Merkmal des föderalistischen Charakters des Grundgesetzes ist und einem besonderen Wunsche Bayerns entspricht“. Allerdings fehle der Länderkammer die entscheidende Gleichberechtigung im Bereich der Steuer-, Sozialisierungs-, Energie- und Polizeigesetze. Vehement forderte Ehard den Respekt vor der Meinung des politischen Gegners ein und erklärte die Abstimmung über das Grundgesetz zur Gewissensentscheidung. Ehard zögerte dabei nicht zu betonen, dass seine eigene Fraktion für ihre Mitglieder in demokratisch mustergültiger Weise die Abstimmung freigegeben habe. Dass er sein Kabinett zuvor hatte auf Linie bringen müssen, verschwieg er.[251]

Anschließend verlas der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen die Interpellation. Er konstatierte, dass „durch die Äußerungen führender bayerischer Politiker eine für das Land gefährliche Lage geschaffen und dadurch dem Ansehen Bayerns große[r] Schaden zugefügt“ worden sei. Zu den angeblich dahinter stehenden monarchistisch-separatistischen Kreisen gehörten auch „Mitglieder der bayerischen Staatsregierung“. Dadurch sei ein „Zustand politischer Unsicherheit geschaffen worden“. Die Interpellanten forderten Ministerpräsident Ehard deshalb auf, „eine eindeutige Erklärung abzugeben und die Verurteilung der Äußerungen verschiedener Mitglieder seines Kabinetts auszusprechen“. In der Begründung der Interpellation wandte sich Knoeringen gegen den in den Ansichten Hundhammers erkennbar werdenden „Versuch, Bayern so von dem deutschen Schicksal zu separieren, daß es nicht in einem deutschen Bundesstaat eingegliedert ist, sondern nur als Mitglied eines losen Staatenbundes betrachtet werden kann“. Zu lärmender Unruhe und wildem Protest bei der CSU kam es, als Knoeringen „in der historischen Folge des Ablaufs“ der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten dem „bayerischen Föderalismus die erste Schuld“ zusprach. Ausführlich versuchte er zu beweisen, dass die Anhänger der Eigenständigkeit Bayerns 1933 schmählich versagt und sich in einen „Geist der Bereitschaft zur Mitarbeit und Loyalität“ gegenüber den neuen Machthabern geflüchtet hätten. Verantwortung dafür trage die Bayerische Volkspartei, die in den 1920er-Jahren von einem selbstständigen Bayern geträumt habe (vgl. Kapitel 3.1, 3.3 und 4.5). Eine ähnliche Entwicklung müsse unbedingt verhindert werden.[252]

Ehard ging in seiner Antwort auf die historischen Anschuldigungen Knoeringens nicht ein und konzentrierte sich ganz auf die Vorwürfe gegen seine Kabinettsmitglieder. Zunächst verteidigte er den Kultusminister: Dessen Äußerungen vom 1. Mai 1949 seien in der Presse verzerrt wiedergegeben und zum Teil „frei erfunden“ worden. Insbesondere habe Hundhammer keinerlei Unterstützung für monarchistische Tendenzen erkennen lassen. Ehard gab aber zu, dass „Äußerungen gefallen sind, die in der Öffentlichkeit inner- und außerhalb Bayerns Verwirrung angerichtet haben und sicherlich nicht dienlich waren“. Gleichzeitig verwies er auf ein Communiqué des Ministerrats vom 5. Mai 1949, in dem das Kabinett „einstimmig, das heißt auch mit Zustimmung des Herrn Staatsministers Dr. Hundhammer“, beschlossen habe, dass sich Bayern keinesfalls „aus der deutschen Schicksalsgemeinschaft“ ausgliedern werde. Dies sei schon allein „nach den realpolitischen Verhältnissen überhaupt nicht diskutabel“, da die Militärregierung bereits 1946 bei der authentischen Interpretation der Verfassung eindeutig festgelegt habe, dass „der Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden [müsse], die später an den Beratungen über die zukünftige deutsche Regierung teilnehmen werden“ (vgl. Kapitel 4.1). Klar bekannte sich Ehard zu den „demokratischen Spielregeln“, wonach

die Mehrheit entscheide und der Unterlegene „nicht einfach schmollend beiseite treten kann". Deshalb werde Bayern die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes zweifellos anerkennen. Um die Bedeutung dieser Entscheidung zu unterstreichen, drohte Ehard für den Fall einer Abstimmungsniederlage mit „heilige[m] Ernst" seinen Rücktritt an: „Solange ich hier stehe, werde ich nicht die Hand dazu bieten, daß außerhalb der Verfassung getanzt wird oder daß man gegen die deutsche Schicksalsgemeinschaft irgend etwas unternimmt."[253] Wie Gelberg darlegt, waren Ehards Ausführungen nicht in erster Linie an die SPD, sondern vor allem an die radikalen Föderalisten in der CSU gerichtet. Der Regierungschef versuchte mit aller Macht, Hundhammer und die Seinen öffentlich auf ein Ja zur Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes festzulegen.[254]

Da Hundhammer in der Interpellation direkt angegriffen wurde, trat er selbst ans Rednerpult. Er begründete seine Ablehnung des Grundgesetzes mit Blick auf Art. 178 BV. Darin sei festgelegt, dass Bayern zwar einem künftigen deutschen Bundesstaat beitreten werde, aber nur dann, wenn dieser als freiwilliger Zusammenschluss der Länder erfolge, „deren staatsrechtliches Eigenleben zu sichern ist". Dieses Eigenleben sei jedoch im Grundgesetz „nicht in genügendem Maße" geschützt. Hundhammer gab auch vor dem Landtag seine Verehrung für den bayerischen Kronprinzen Rupprecht kund und lehnte es ab, sich von denjenigen zu distanzieren, die an dessen bevorstehendem 80. Geburtstag weiß-blau zu flaggen gedächten. Er bezeichnete es jedoch als fatalen Irrtum, die Abstimmung über das Grundgesetz mit der Frage der monarchischen Staatsform zu vermengen. Dies geschehe nur von politischen Gegnern, „die damit die ablehnende Haltung Bayerns zur Bonner Verfassung diffamieren und womöglich unterminieren" wollten. Den historischen Belehrungen Knoeringens ließ Hundhammer eine eigene Geschichtsstunde mit antipreußischer Stoßrichtung folgen. Genüsslich hielt er fest, die wahren Separatisten seien diejenigen gewesen, „die seinerzeit Österreich aus dem Verbande der gesamtdeutschen Gemeinschaft hinausgedrängt haben, […] um auf diese Weise die Hegemonie, die Vorherrschaft der Hohenzollern im deutschen Raum aufrichten zu können!" Entschieden wehrte er sich gegen den Vorwurf, „die Bayerische Volkspartei sei die Vorhut auf dem Marsche nach rechts zum Nationalsozialismus gewesen". Und unter dem stürmischen Beifall der CSU fügte er an: „Bewahre uns der Herr vor Kreisen, die eine Vorhut nach links zum extremen Radikalismus hin bilden könnten!"[255]

Von dieser Geschichtsdebatte ließ sich schließlich auch der FDP-Landesvorsitzende Thomas Dehler zu einer fragwürdigen historischen Teleologie verleiten, die vom Gegenstand der Interpellation weit weg führte. Er erinnerte daran, dass exakt vor hundert Jahren, am 13. Mai 1849, „schwäbische und fränkische Demokraten zusammenkamen und einen Eid auf die in Frankfurt beschlossene und verkündete Reichsverfassung ablegten". Dehler brandmarkte das „Nein der bayerischen Regierung" unter König Maximilian II. zu dieser ersten demokratischen Reichsverfassung. Dieses Nein sei „zum Unheil der deutschen Geschichte geworden", da es „alle demokratischen Hoffnungen, die unser Volk vor 100 Jahren hatte, zunichte, zuschanden" gemacht und über die Separierung Österreichs nach „Königgrätz", nach „Sedan", nach „Verdun" und nach „Stalingrad" geführt habe. Dehler redete sich in Rage. Als er Ministerpräsident Ehard und Kultusminister Hundhammer bezichtigte, „mit den gleichen Schlagworten, mit den gleichen Beteuerungen" aufgetreten zu sein, mit denen „Hitler seinen Kampf in München" begonnen habe, verwandelte sich der Landtag in ein Tollhaus. Minutenlang schrien sich Vertreter von CSU auf der einen und SPD / FDP auf der anderen Seite nieder und verleumdeten sich gegenseitig. Landtagsvizepräsident Georg Hagen (SPD) und nach ihm auch Landtagspräsident Horlacher konnten sich mit der Sitzungsglocke kein Gehör verschaffen. Schließlich musste die Sitzung trotz Aufzeichnung für die Rundfunkübertragung für

12 Minuten unterbrochen werden. Danach erhielt Dehler für seine beleidigenden Äußerungen eine Rüge des Präsidenten und distanzierte sich von Unterstellungen, Ehard oder Hundhammer „hätten nationalsozialistische Tendenzen verfolgt“. Dehler stellte klar, dass sein Hauptargument gegen die Ablehnung des Grundgesetzes darin bestehe, dass dieses Nein zum Grundgesetz auch ein verhängnisvolles Nein zur Demokratie insgesamt bedeute.[256]

Der ebenfalls in den Verdacht des Separatismus geratene BP-Vorsitzende Baumgartner bestritt zunächst, öffentlich für die Wiedererrichtung der Monarchie eingetreten zu sein. Allerdings ließ er erkennen, dass er dafür zu gewinnen wäre, das Volk darüber abstimmen zu lassen, „welche Staatsform es haben will“. Angestachelt von den Deutungsversuchen Dehlers schwang sich auch der historisch interessierte und fachkundige Baumgartner, der seine mit Verve vorgetragenen Reden akribisch vorzubereiten pflegte, zur Pose des Geschichtsinterpreten auf: Nicht das bayerische Nein zur Paulskirchenverfassung von 1849, sondern das bayerische Ja zur Einigung unter preußischer Vormachtstellung 1871 sei der Anfang vom Ende gewesen. Baumgartner erinnerte an den Patrioten Edmund Jörg, der bei der Landtagsdebatte um den Beitritt Bayerns zum neuen Kaiserreich ausgerufen habe: „Non possumus! Wir können nicht, weil das für Deutschland die Katastrophe, den Weltkrieg bedeuten würde!“ Dieser Fehler, einem zentralistischen Gesamtstaat beizutreten, dürfe nicht wiederholt werden. Da das Grundgesetz die Bayerische Verfassung in zahlreichen Punkten unzulässig beschneide und ändere, beantragte Baumgartner einen Volksentscheid in Bayern.[257] Nach den Beiträgen von insgesamt 13 Rednern wurde dieser Antrag jedoch ebenso wenig zur Abstimmung gestellt wie darüber entschieden wurde, ob das Plenum mit der Beantwortung der Interpellation einverstanden gewesen war. Alles konzentrierte sich bereits auf die eigentliche Auseinandersetzung am 19. Mai 1949.

Die Opposition hatte die von Ministerpräsident Ehard durchgesetzte Abstimmungsteilung – zum einen über das Grundgesetz, zum anderen über die Anerkennung seiner Rechtsverbindlichkeit – als Wahlkampfmanöver von Regierung und CSU-Fraktion erkannt. Am 18. Mai 1949 kam es im Ältestenrat deshalb zu einem ersten Schlagabtausch zwischen SPD und FDP auf der einen und der CSU als Regierungsfraktion auf der anderen Seite. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock bezeichnete die zweite Abstimmung als vollkommen „sinnlos“, weil es an dieser Rechtsverbindlichkeit von vornherein gar keinen Zweifel geben könne. Demgegenüber hielt Georg Stang für die CSU fest, dass einem Teil der Abgeordneten wie ihm selbst das Grundgesetz nicht föderalistisch genug sei, weshalb er bei der ersten Abstimmung mit Nein votieren werde. Trotzdem bekenne er sich „natürlich zur deutschen Schicksalsgemeinschaft“ und stimme deshalb bei der zweiten Abstimmung mit Ja. Für den FDP-Fraktionsvorsitzenden Fritz Linnert war die zweite Abstimmung eine „reine Farce“. Landtagspräsident Horlacher versuchte die Wogen zu glätten, indem er konstatierte, „daß die Staatsregierung das Recht hat, Anträge an den Landtag zu stellen, und das sei in diesem Falle geschehen“. [258]

Nach einer 14-stündigen Marathonsitzung mit 26 Wortmeldungen lehnte der Landtag in den frühen Morgenstunden des 20. Mai 1949 das Grundgesetz mit den meisten Stimmen von CSU und WAV wegen fehlender Sicherheitsmechanismen zum Erhalt des Föderalismus und der als zu schwach erachteten Position des Bundesrats als Länderkammer ab. 101 Abgeordnete waren dieser Ansicht, 63 Abgeordnete von SPD und FDP stimmten für das Grundgesetz, neun Abgeordnete (unter ihnen sechs der CSU) enthielten sich der Stimme. Die Rechtsverbindlichkeit wurde in der zweiten Abstimmung mit 97 gegen sechs Stimmen bei 70 Enthaltungen anerkannt. Zuvor hatte Stock vergeblich darauf hingewiesen, dass die SPD „in der zweideutigen Haltung der Regierung,

die einmal nein und einmal ja sagt, eine Gefährdung der politischen Einheit Westdeutschlands" erblicke. Linnerts Bemerkung, dass im Landtag offenbar „Kräfte vorhanden sind", die sich mithilfe der zweiten Abstimmung „den Rücken vor der Geschichte decken wollen", löste bei der CSU Empörung aus. Ministerpräsident Ehard wies die daraus abzuleitende Unterstellung zurück, dass es im Landtag „beinahe Landesverräter" gäbe. Jetzt empörte sich die FDP. Linnert protestierte und sprach seinerseits von „Verleumdung". Es kam zum Tumult mit heftigen Zu- und Gegenrufen zwischen CSU und FDP. Die Sitzung musste für fünf Minuten unterbrochen werden. Einstimmig beauftragte der Landtag anschließend die Staatsregierung, sich gegenüber der Militärregierung für eine Volksbefragung über das Grundgesetz in Bayern einzusetzen.[259] Die Amerikaner lehnten einen solchen Volksentscheid jedoch ab, der schon allein deshalb unnötig sei, da zwei Drittel der Länder das Grundgesetz angenommen hätten und dessen Rechtsverbindlichkeit damit anerkannt sei.[260]

13.4.6 Das Drama um die Lehrerbildungsreform

Den Kern der kulturpolitischen Offensive der Viererkoalition bildete die Reform der Lehrerbildung für Volksschulen.[261] Ziel war die Verwissenschaftlichung der Ausbildung an Hochschulen, wie sie die US-Militärregierung bereits 1946 gefordert hatte (vgl. Kapitel 10.1.3). Aufgrund seines zähen Widerstands sowie seiner „geschickten Verzögerungstaktik [und] der Unterstützung seitens der Kirche und der Wissenschaft" war es Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) in der ersten Legislaturperiode gelungen, an der typisch bayerischen „seminaristische[n] Volksschullehrerbildung" festzuhalten.[262] Seit 1948 hatten die Lehramtsanwärter für Volksschulen nach sechsjährigem Volksschulbesuch eine siebenjährige Oberschule zu absolvieren. An dieses „Deutsche Gymnasium" schlossen sich drei-, später viersemestrige pädagogische Lehrgänge an speziellen Instituten für Lehrerbildung an. Diese waren den Gymnasien angegliedert und wurden von Oberstudiendirektoren beaufsichtigt. Die Lehrerausbildung erfolgte hier getrennt nach Konfessionen. Zu Beginn der dritten Legislaturperiode war der Wunsch, diese Form der provisorischen Lehrerbildung grundlegend zu reformieren, politisch völlig unstrittig. Bereits die große Koalition aus CSU, SPD und BHE hatte sich in der Koalitionsvereinbarung von 1950 darauf verständigt. Da sich die beiden großen Parteien in der praktischen Umsetzung jedoch auf keinen Kompromiss hatten einigen können, war das Vorhaben unerledigt geblieben. Dagegen konnten die positiven Reaktionen des BHE und der Oppositionsfraktionen von BP und FDP auf einen 1952 eingebrachten Gesetzentwurf der SPD als erste Signale für eine künftige Zusammenarbeit und „eine Fronde der vier Parteien gegen den kulturpolitischen Rigorismus der CSU" gewertet werden (vgl. Kapitel 7.3.6).[263]

Angeregt durch eine Initiative des Bayerischen Lehrer- und Lehrerinnenvereins (BLLV) und seines Vorsitzenden Wilhelm Ebert nahm sich die Viererkoalition nach ihrem Regierungsantritt Ende 1954 des Projekts sofort an. Bereits am 16. Februar 1955 stand das Lehrerbildungsgesetz erstmals auf der Tagesordnung des Landtags. Der erste Entwurf stammte von Kultusstaatssekretär Hans Meinzolt (ohne Mandat) und war bis Ende Januar 1955 in Koalitionsbesprechungen beraten und punktuell geändert worden. Der Gesetzentwurf sah ein sechssemestriges Studium an eigenen Pädagogischen Hochschulen vor, da die Universitäten die Übernahme des Lehramtsstudiums abgelehnt hatten. Die Ausbildung sollte bis auf Religionslehre, Religionspädagogik und konfessionelle Wertlehre nicht mehr konfessionell getrennt, sondern simultan erfolgen.[264]

Bei der Umsetzung dieses Ziels hatte die neue Regierung mit drei Hauptproblemen zu kämpfen: Zum einen musste sie sich mit den beiden Kirchen einigen, die auf das geltende Recht der Kir-

chenverträge von 1924/25 verweisen konnten (vgl. Kapitel 3.1). Zum anderen machte die CSU als starke Opposition in der Öffentlichkeit Stimmung gegen das Vorhaben. Und schließlich war nicht zu verkennen, dass trotz Austauschs der politischen Führungsspitze die Beamtenschaft im „Kultusministerium […] völlig ‚schwarz'", also CSU-dominiert war, und „versucht[e], alles beim alten zu belassen", wie Karl Schreiner (GB/BHE) vor seiner Fraktion monierte.[265] Der Gesetzentwurf wurde „nach außenhin […] als Entwurf der Koalitionsparteien deklariert". Der Vorstoß sollte bewusst aus der Mitte des Landtags kommen, um die Regierung von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) der lästigen Pflicht zu entheben, sich frühzeitig mit den Kirchen auf höchster Ebene auseinandersetzen zu müssen.[266]

Wie der stellvertretende GB/BHE-Fraktionsvorsitzende Ernst Riediger berichtete, hatte Meinzolt bereits bei den ersten internen Beratungen „darauf aufmerksam gemacht, daß sich die Koalition darüber klar sein müßte, den Mut aufzubringen, einen gewissen Kampf […] durchzufechten". Gleichzeitig habe Meinzolt dafür plädiert, der katholischen Kirche Brücken zu bauen. Ihre Zustimmung „könnte längere Zeit unterbleiben, so daß zu überlegen bleibt, ob nicht schon im Entwurf den Bestimmungen des Konkordats Rechnung getragen" werden sollte. Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths ergänzte, dass nach Einschätzung des Fraktionsvorsitzenden der SPD, Waldemar von Knoeringen, die CSU von Artikel 15 des Konkordats Gebrauch machen werde, der beide Seiten – Vatikan und Freistaat – verpflichte, bei jeder Änderung des Vertrags zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen und vorsehe, dass alle Gesetze, die mit dem Konkordat in Widerspruch stünden, aufzuheben seien.[267]

Bedenken regten sich zumindest bei Teilen der Koalition über die Eile des Verfahrens. Paul Wüllner (GB/BHE) empfand es als „merkwürdig, daß man uns so jagen will. Das Gesetz soll doch für die Regierung eine Visitenkarte sein […]." Die Hetzerei kam ihm „dilettantisch" vor. Doch sein Fraktionsvorsitzender Walter Becher belehrte ihn, dass es gerade dieser Prestigecharakter sei, der dieses Tempo vorgebe: Beim Abschluss der Koalition sei festgelegt worden, „daß an der raschen Einbringung des Lehrerbildungsgesetzes sich das politische Schwergewicht der ganzen Koalitionsarbeit bilden soll".[268] Und um damit in der Öffentlichkeit die neue Regierung als entschlossen und handlungswillig erscheinen lassen zu können, sollte der Entwurf nach der Vorstellung Knoeringens noch vor der Einbringung in den Landtag der Presse vorgestellt werden. Dies war am 28. Januar 1955 der Fall. Für die Fraktionen war fast keine Zeit geblieben, sich intensiv mit der zur Veröffentlichung gedachten Schlussfassung auseinanderzusetzen. Beim GB/BHE gab es noch nicht einmal für jeden Abgeordneten einen eigenen Durchschlag.[269] Becher beteuerte, dass auch die SPD-Fraktion „gemeutert" habe, „daß zur Durchberatung nur so wenig Zeit blieb".[270]

Parallel dazu beobachteten die Regierungsfraktionen mit Sorge, wie auf der anderen Seite die CSU ebenso rasch ihre Truppen sammelte und schwere Geschütze auffuhr. So hatte, berichtete Guthsmuths vor der GB/BHE-Fraktion, der frühere Kultusminister Josef Schwalber (CSU) ein Gutachten zur finanziellen Belastung durch die Lehrerbildungsreform ausarbeiten lassen. Demnach sollten für das Vorzeigeprojekt rund 84 Millionen DM benötigt werden. Guthsmuths musste einräumen: Dieses „Gutachten haut in etwa hin". Und er wies darauf hin, dass die erforderlichen Mittel im Haushalt fehlten. Man solle sich aber hüten, das zuzugeben: „Wenn es ein so langer Weg wird, braucht man nicht jetzt schon zu sagen, ich habe die Mittel nicht im Etat."[271] Der GB/BHE war sich sicher, dass der „Hauptkampf" um das Gesetz „sich außerhalb des Parlaments abspielen"

werde. Insbesondere die katholische Kirche machte gegen die Regierungspläne mobil. Riediger informierte seine Fraktion, dass die „Kathol[ische] Erziehergemeinschaft […] dabei [sei], [eine] Unterschriftsaktion der Elternvereinigung zu organisieren“.[272] Der Münchner Erzbischof Kardinal Joseph Wendel sagte seine Teilnahme am Neujahrsempfang der Regierung am 11. Januar 1955 mit Bezug auf Rundfunkäußerungen des stellvertretenden Ministerpräsidenten und BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner zur Frage der Lehrerbildung und der Auslegung des Konkordats ab.[273] Schon dieser erste Widerstand führte dazu, dass sich die Regierung „möglichste Zurückhaltung“ auferlegte. Kultusminister August Rucker (ohne Mandat) sah sich gezwungen, den direkten Austausch mit dem Regensburger Bischof zu suchen, da in dessen Diözese die Unterschriftenaktion bereits gelaufen war. Zu seinem Besuch vor Ort lud er die lokale Presse ein in der Hoffnung, „daß der persönliche Kontakt etwas beruhigend wirken wird“.[274]

Doch die Situation blieb im Vorfeld der Landtagsberatungen angespannt. Da die Apostolische Nuntiatur bereits am 7. Februar 1955 in einer Note an die Staatsregierung festgestellt hatte, dass nach ihrer Ansicht der Gesetzentwurf dem Konkordat in wichtigen Punkten widersprach, musste der Ministerrat in einer außerordentlichen Sitzung am 9. Februar 1955 seine Haltung festlegen. Die Note wurde sofort beantwortet und an Landtagspräsident Hans Ehard (CSU) zur Bekanntmachung im Landtag weitergeleitet. In ihrer Antwort hielt die Regierung fest, dass sie sich erst eine abschließende Meinung zu dem Gesetzentwurf bilden könne, „wenn endgültige Beschlüsse des Bayerischen Landtags vorliegen“. Sollten sich dann Meinungsverschiedenheiten zwischen ihr und dem Vatikan herausstellen, werde sie „den in Art. 15 des Konkordats vorgezeichneten Weg beschreiten“. Für eine etwaige Anfrage der Opposition im Landtag wurde ebenfalls eine Antwort ausgearbeitet. Grundlage bildete ein Vorschlag von Kultusminister Rucker. Das Gesetz sollte darin als „eine brauchbare Grundlage für die Verhandlungen der Volksvertretung“ bezeichnet werden. Mit dem Vatikan sollte „eine freundschaftliche Lösung“ angestrebt werden. Diese Erklärung sollte jedoch nur dann vom Kultusminister abgegeben werden, „wenn die Staatsregierung von der Opposition herausgefordert werde“. Anderenfalls „genüge es, wenn eine Erklärung der Koalitionsparteien zur Sache abgegeben werde“.[275]

Um einen aus Sicht der Regierung reibungslosen Ablauf der ersten Lesung des Lehrerbildungsgesetzes sicherzustellen, wurde das Verhalten der vier sie tragenden Fraktionen in einer außerordentlichen Sitzung des Koalitionsausschusses am 9. Februar 1955 genau festgelegt. Die einleitende Erklärung sollte von einem Vertreter der BP abgegeben und dann vom Plenum beraten werden. Um der CSU als Opposition jede Chance auf eine eigene Stimmenmehrheit zu nehmen, wurden Anwesenheitspflicht und eiserne Fraktionsdisziplin angeordnet: „Alle Fraktionen sind mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß jedes Mitglied der Koalitionsparteien bei der Beratung und Abstimmung anwesend ist. Während der Beratungen sollen sich die Mitglieder der 4 Fraktionen jeder Beifalls- oder Mißbilligungskundgebung enthalten. Zwischenrufe sollen nicht gemacht werden, um der Opposition keine Gelegenheit zu Störungen zu geben. Die Verlesung der Erklärung soll mit Ruhe und ohne Rücksicht auf Zwischenrufe vor sich gehen.“ Ein möglicher CSU-Antrag auf Ablehnung sollte abgelehnt, ein eigener Antrag auf Überweisung an die Ausschüsse angenommen werden. Nichts sollte dem Zufall überlassen bleiben: „Es ist in den Fraktionen festzustellen, ob alle Abgeordneten hinter dem Lehrerbildungsgesetz stehen. Falls Abgeordnete aus irgendwelchen Gründen sich nicht hinter den Gesetzentwurf zu stellen vermögen, sollte das vorher festgestellt werden, um Überraschungen zu vermeiden. In solchem Falle wäre das Fernbleiben von der Abstimmung zu empfehlen.“[276]

Bei der ersten Lesung musste Hans Utz (BP) am 16. Februar 1955 einräumen, dass der Vatikan der Staatsregierung gegenüber bereits erklärt habe, dass der Entwurf seiner Ansicht nach mit dem Konkordat unvereinbar sei. Die Viererkoalition wollte nun gezielt einen Landtagsbeschluss herbeiführen, um ihre Verhandlungsposition gegenüber Rom zu stärken. Utz legte Wert auf die Feststellung, dass die Regierung auf der Grundlage des zu beschließenden Gesetzentwurfs „mit dem Heiligen Stuhl eine freundschaftliche Lösung herbeizuführen versuchen" werde. Er betonte, „daß den Rechten der Kirchen […] Rechnung getragen" werde, wandte sich aber entschieden dagegen, dass die „Lehrerbildungsanstalt[en] konfessionalisiert werden", damit die Lehrer an katholischen Volksschulen korrekt ausgebildet werden könnten. Oppositionsführer Hanns Seidel übernahm für die CSU dagegen sofort die Rolle des Verteidigers des bestehenden Rechts und schlug sich auf die Seite der Kirchen. Trocken bemerkte er, dass auch die neue Regierung in der Frage der Lehrerbildung an die Bestimmungen der Kirchenverträge und der Verfassung gebunden sei: „Für unsere persönlichen Wünsche und Vorstellungen ist kein Raum." Entschieden widersprach er den Plänen der Viererkoalition, die Lehrerbildung mit Ausnahme der Religionsfächer zu entkonfessionalisieren. An den Bekenntnisschulen sei es zwingend erforderlich, eine „einheitliche[ ] und ganzheitliche[ ] Gestaltung des Unterrichts und der Erziehung im Geiste des katholischen bzw. evangelischen Glaubens" zu gewährleisten. In eben diesem Geiste müssten deshalb auch die Lehrer in sämtlichen Fächern ausgebildet werden. Da der Entwurf der Viererkoalition diesen Erfordernissen zuwiderlaufe und die vorgesehenen eigenen Pädagogischen Hochschulen zu teuer seien, müsse ihn die CSU ablehnen. Ministerpräsident Hoegner griff er scharf an: Es sei „nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich", wenn das Kabinett seine „Mitwirkungspflicht bei der Gesetzgebung" vernachlässige, sondern auch „politisch einfach unmöglich, daß die Staatsregierung den Eindruck erweckt, als ob sie sich der Verantwortung für eine etwaige Nichteinhaltung des Konkordats durch den gesetzgeberischen Akt des Parlaments entziehen wollte". Seidel forderte Hoegner dazu auf, eindeutig zu erklären, ob seine Regierung „den Gesetzentwurf für konkordatsgemäß und im Einklang mit der Verfassung befindlich erachtet; denn sie ist in der Person des Herrn Ministerpräsidenten zur Vertretung des Staates nach außen berufen und haftet dafür, daß der Staat seine völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllt". Zum Abschluss der ersten Lesung ergriff nicht Regierungschef Hoegner, sondern Kultusminister Rucker das Wort. Er bemerkte, dass der Entwurf eine „brauchbare Grundlage" für die weitere Behandlung darstelle, dass sich die Regierung aber in diesem „Anfangsstadium der parlamentarischen Beratungen […] über die Gestaltung der zukünftigen Lehrerbildung noch keine abschließende Meinung bilden" könne. Wie zuvor festgelegt, wurde der CSU-Antrag auf Ablehnung abgewiesen und der Entwurf zur Weiterbehandlung an die Ausschüsse verwiesen.[277]

Die CSU erwies sich in der Frage der Lehrerbildungsreform jedoch als hartnäckige und einflussreiche Gegenkraft zur Viererkoalition. Sie nutzte ihre Verbindungen in den Vatikan ebenso wie zum bayerischen Episkopat und zu den Ortskirchen, um gegen die neue Regierung in Bayern zu arbeiten. Anfang Februar 1955 reiste Josef Müller nach Rom und Alois Hundhammer nach Bonn, um Stimmung gegen das Lehrerbildungsgesetz zu machen.[278] In einer Stellungnahme zum Entwurf der Viererkoalition erklärte der Münchner Erzbischof Wendel im Namen der bayerischen Bischofskonferenz, dass dieser weder mit dem Konkordat von 1924 noch mit der Bayerischen Verfassung von 1946 in Einklang stehe. Die Bischöfe erboste besonders die taktische Haltung der Regierung, sich erst nach einem endgültigen Landtagsbeschluss über das Gesetz „eine abschließende Meinung bilden" zu können: „Es wurde darauf hingewiesen, daß nach Art. 5 der Bayer[ischen] Verfassung dem Volk und der Volksvertretung die gesetzgebende Gewalt zusteht. Allein nach übereinstimmendem und allgemein anerkanntem Völkerrecht ist die Regierung eines Staates einem völkerrechtlichen

Vertragspartner gegenüber auch für den Gesetzgeber im Land, also für Volk und Volksvertretung, verantwortlich. Sie kann sich von dieser Verantwortung nicht distanzieren. Gesetzentwürfe, die völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht entsprechen, müßten darum von vornherein auf den Einspruch der Staatsregierung stoßen. […] Die Bischöfe können nicht umhin, auch die katholischen Abgeordneten, gleich welcher politischen Partei sie angehören, auf die ernste und folgenschwere Verantwortung hinzuweisen, die sie durch ihre Haltung und Entscheidung in dieser Frage vor Gott tragen und für die Zukunft unseres bayerischen Volkes auf sich nehmen.“[279] Auch der Vatikan vertrat diese Sichtweise. Nicht ohne Stolz berichtete davon der CSU-Fraktionsvorsitzende, der Bamberger Prälat Georg Meixner, auf einer Parteiversammlung Ende April 1955. Ohne direkte Verhandlungen mit dem Heiligen Stuhl werde Ministerpräsident Hoegner gar nichts erreichen. Meixner ließ seine Anhänger wissen, dass er keine Chancen für eine Einigung im Sinne der Regierung sehe. Bei einer erst kürzlich beendeten Romreise habe er vielmehr den Eindruck gewonnen, „daß auch der Papst darauf dränge, in der Frage der konfessionellen Lehrerausbildung ‚nicht nachzugeben‘“.[280] Der seit Februar 1955 über mehrere Monate hinweg laufende Notenwechsel zwischen Staatsregierung und Vatikan führte denn auch zu keiner Annäherung, sondern im Gegenteil zu einer Verhärtung der Fronten.[281]

Gleichzeitig standen auch in der Viererkoalition nicht alle Kräfte bedingungslos hinter dem Projekt. So gab etwa Wenzel Köhler (GB/BHE) seinen Fraktionskollegen zu bedenken, dass die Bevölkerung den Eindruck gewinnen könnte, „daß alle sozialen Fragen vergessen werden über der Frage der Lehrerbildung“.[282] Guthsmuths berichtete, dass auch im Koalitionsausschuss im „großen und ganzen […] kein Schwung da [sei], besonders bezüglich der Lehrerbildung“.[283] Nach langwierigen Beratungen im Kulturpolitischen Ausschuss, im Haushalts- und im Verfassungsausschuss verabschiedete der Landtag das Gesetz in der zweiten Lesung am 14. Juli 1955.[284] Die CSU war bei ihrem Nein geblieben, auch wenn ihr die Koalition durch eine Umformulierung des Artikels 1 entgegenzukommen versuchte. Hierin wurde festgelegt, dass die Lehrerausbildung „auf der Grundlage der christlich-abendländischen Kultur“ erfolgen solle. Hundhammer hatte im Verfassungsausschuss daraufhin zwar anerkannt, dass die Regierung „das Menschenbild der katholischen Kirche nicht in Frage stellen wolle“, abschließend stellte Seidel jedoch fest, dass es bei den Ausschussberatungen „nicht möglich [gewesen] war, dem Gesetzentwurf einen Inhalt zu geben, der die Bedenken der CSU hätte ausräumen können“.[285]

Der Landtag beauftragte die Regierung, auf der Grundlage des Gesetzentwurfs unverzüglich in die Verhandlungen mit beiden Kirchen einzutreten. Bis Februar 1956 konnten diese mit der evangelischen Kirche erfolgreich zu Ende geführt werden. Mit der katholischen Kirche, die in dem Gesetz nach wie vor eine Verletzung des Konkordats erblickte, kam dagegen keine Einigung zustande.[286] Sie versuchte auch auf Pfarreiebene ihren Einfluss geltend zu machen. So wandte sich Pfarrer Gerhard Schlich aus Thann bei Riedenburg am 17. Februar 1956 mit einem bemerkenswerten Schreiben an BP-Chef Joseph Baumgartner. Darin forderte er diesen anlässlich der beginnenden Fastenzeit zu Mäßigung und innerer Einkehr auf. Schlich warf Baumgartner vor allem dessen Rücktritt als Minister und seinen Austritt aus der CSU 1947/48 vor. Damit hätte er, Baumgartner, „die christliche Partei des Landes“ entzweit und geschwächt. Außerdem grenze es an „Blasphemie“, wie er gegen die CSU hetze.[287] In seiner ausführlichen Antwort betonte Baumgartner, dass er aus rein sachlichen Gründen sein Ministeramt niedergelegt habe. Er äußerte sein Bedauern darüber, dass mit diesen weit zurückliegenden Vorgängen immer noch Stimmung gegen ihn gemacht werde. „Was mich aber am meisten schmerzt, ist, daß Männer der Kirche, der auch ich angehöre, sich

soweit mit den Machtinteressen dieser politischen Partei identifizieren, daß sie einen Politiker, der sich bemüht, ausserhalb dieser Partei die Rechte unserer Kirche aufrecht zu erhalten und das religiöse Leben in unserem Staat zu schützen, wie einen Feind behandeln." Nicht nachvollziehbar sei für ihn die Weigerung der katholischen Kirche, über das Lehrerbildungsgesetz mit der Viererkoalition zu verhandeln – umso mehr, als sogar von einzelnen Kirchenvertretern anerkannt worden sei, „daß bei den Verhandlungen mit der Evangelischen Kirche der bayerische Staat mehr Zugeständnisse gemacht hat, als er nach den Kirchenverträgen zu machen verpflichtet wäre". Baumgartner fühlte sich von den Anwürfen tief getroffen: „Ich glaube, wenn später einmal die Geschichte unserer Zeit geschrieben wird, daß man den Kopf schütteln wird darüber, daß sich die CSU einmal über so lange Zeit hinweg anmaßen durfte, der alleinige Repräsentant unserer Kirche im politischen Leben zu sein; und auch darüber, daß Kinder der Kirche nur deshalb als Gläubige angezweifelt werden, weil sie auf politischem Gebiet andere Wege gingen wie die CSU." Am Ende versuchte Baumgartner den Spieß umzudrehen und den Pfarrer gewissermaßen ins Gebet zu nehmen: „Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie Ihren Einfluß dahingehend geltend machen würden, daß die Institution unserer Heiligen Kirche nicht dazu mißbraucht wird, einer politischen Partei Vorschub zu leisten. Darüber nachzudenken, würde sich gerade in der Zeit der Fasteneinkehr lohnen."[288]

Am Ende aber war es die Viererkoalition, die nachgab. Ministerpräsident Hoegner ließ sich vom Widerstand der katholischen Kirche so beeindrucken, dass er zum Leidwesen seiner eigenen Partei die Ausfertigung des Gesetzes verweigerte. Damit war eines der wichtigsten Reformvorhaben der Viererkoalition auf der Strecke geblieben. Für die CSU bedeutete das Scheitern ihrer Gegner einen enormen Prestigeerfolg. Die Partei hatte sich auch in der Opposition als schlagkräftig und kampagnefähig erwiesen. Mit ihr, so die Botschaft, würde auch in Zukunft zu rechnen sein. Die schnellstmögliche Rückgewinnung der Macht war das erklärte Ziel. Erst als dies gelungen war, kam es 1958 zu einer einvernehmlichen Lösung in der Frage der Lehrerbildung (vgl. Kapitel 10.5.1).[289]

13.4.7 Wechsel der Fraktionszugehörigkeit, gezieltes Abwerben von Abgeordneten und die Bildung von Kurzzeitkoalitionen gegen die Regierung

In der zweiten Legislaturperiode änderten 17 Landtagsabgeordnete ihre Fraktionszugehörigkeit. Dieses Phänomen betraf in erster Linie die kleinen Parteien, die sowohl eigene Abgeordnete an andere Fraktionen verloren als auch Mitglieder anderer Fraktionen hinzugewinnen konnten. Am meisten profitierte die CSU, zu der allein zehn Abgeordnete wechselten.[290] Diese Entwicklung veranlasste am 26. November 1953 eine 16-köpfige Gruppe von FDP-, BP- und fraktionslosen Abgeordneten zu einem Antrag auf Änderung des Art. 19 BV. Demnach sollte bei einem Wechsel der Partei in der laufenden Legislaturperiode generell das Landtagsmandat verloren gehen. Zur Begründung hieß es, dass „der bayerische Wähler […] kein Verständnis mehr dafür [habe], daß von dem Volk gewählte Volksvertreter innerhalb einer Legislaturperiode beliebig die Parteizugehörigkeit wechseln, gerade weil das Programm der aufnehmenden Partei oft im krassen Gegensatz zum Wählerwillen steh[e]".[291] Der Antrag scheiterte jedoch am 4. Februar 1954 im Landtag.[292] Der ablehnende Landtagsbeschluss erfolgte mit Bedacht, hatte doch die CSU als stärkste Landtagsfraktion die Chance erkannt, die kleineren Fraktionen – und hier insbesondere die BP – durch das Abwerben ihrer Abgeordneten zu schwächen. 1953/54 waren immerhin neun Abgeordnete von der BP zur CSU gewechselt. Diese Entwicklung hätte in der dritten Legislaturperiode an Brisanz gewinnen können, als sich die CSU nach der Bildung der Viererkoalition plötzlich selbst in der Rolle der Opposition wiederfand und alles daran setzte, die Regierung zu Fall zu bringen (vgl.

Kapitel 7.4.2).[293] Zwar wagte einen solchen Fraktionswechsel zur CSU nur noch ein Abgeordneter, und dies gleich zu Beginn am 14. Dezember 1954, doch legte die CSU ihr Hauptaugenmerk nun darauf, ganze Fraktionen wie BP oder GB/BHE aus der Regierung herauszulösen und sie so zu sprengen (vgl. Kapitel 7.4.3).[294] Allein die Gerüchte um Abwerbungsversuche versetzten gerade die BP immer wieder in helle Aufregung und permanente Unruhe. So sah sich etwa Justizstaatssekretär Kurt Eilles (BP) dazu gezwungen, Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) am 19. April 1956 zu versichern, dass die Behauptungen, ihm sei von der CSU im Falle eines Parteiwechsels ein diplomatischer Posten angeboten worden, völlig aus der Luft gegriffen seien. Eilles gab zu, dass er einmal im Monat mit Alois Hundhammer (CSU) und anderen Kegeln gehe, dieser aber bei diesen Gelegenheiten keinerlei Abwerbeversuche unternehme.[295] Auch gegenüber BP-Chef Joseph Baumgartner betonte Eilles, dass seine Verbindungen zu Hundhammer rein kollegialer Natur seien: „Im Interesse meines Ressorts habe ich Wert darauf gelegt, in Ressortangelegenheiten auch mit der Opposition erträglich zu stehen."[296] Wie ernst Baumgartner jedoch die Gerüchte nahm und wie leicht er sich in seinem Vertrauen zu den eigenen Regierungskollegen erschüttern ließ, zeigt, dass er insgeheim Rücksprache mit Eilles' Ehefrau nahm, statt sich mit ihm selbst auszusprechen.[297] Die Medien griffen diese Gerüchte gerne auf, da sie Stammtischthema waren und sich gut verkaufen ließen. Die Passauer Neue Presse berichtete am 15. September 1956 beispielsweise über den angeblichen Versuch eines „Beauftragte[n] der CSU", den BP-Abgeordneten Josef Lechner aus Schwaim bei Griesbach in einer „Bierhütte des Karpfhammer Volksfestes" mit 15000 DM sowie einer monatlichen Leibrente von 300 DM zum Übertritt in die CSU zu bewegen.[298]

Der angebliche Versuch blieb erfolglos. Erst nach dem Bruch der Koalition im Herbst 1957 wechselten weitere drei BP-Abgeordnete die Fronten und gingen zur CSU.[299] In der vierten Legislaturperiode waren es sieben Abgeordnete, die ihre Fraktionszugehörigkeit änderten. Diese Wechsel fanden in erster Linie zwischen den kleineren Regierungsfraktionen FDP und GB/BHE statt. Während die FDP, die in der Landtagswahl 1958 acht Mandate erringen konnte, am Ende der Legislaturperiode 13 Mitglieder zählte, verlor der GB/BHE von 17 Abgeordneten fünf. CSU und SPD blieben mit 101 bzw. 65 (statt 64) nahezu unverändert.[300]

Wie bereits angedeutet, kam es im Landtag auch zu Kurzzeitkoalitionen von Oppositionsfraktionen und einzelnen Regierungsfraktionen, so etwa am 11. Oktober 1956, als der Landtag über ein neues Landesstraf- und Verordnungsgesetz debattierte. Die Viererkoalition war sich dabei uneins. Besonders umstritten war der so genannte Konkubinatsartikel, der „wilde Ehen", also „fortgesetztes häusliches Zusammenleben in außerehelicher Geschlechtsverbindung" mit Strafe belegte. Da sich das Kabinett in dieser Frage nicht einigen konnte, fehlte der im Regierungsentwurf ursprünglich enthaltene Artikel bei der Vorlage für den Landtag. Nun verständigte sich die oppositionelle CSU zum Erhalt dieses Artikels mit der regierenden BP. Die CSU verwies auf die Bestimmungen der Verfassung, die Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellte. Deshalb sei „die Aufrechterhaltung des Konkubinatsverbots […] unumgänglich notwendig". Die SPD machte demgegenüber geltend, dass derartige Bestimmungen nur noch in Rheinland-Pfalz und in Baden-Württemberg in Kraft seien. Das Bundesjustizministerium habe bereits erklärt, dass es keinen Zweifel daran geben könne, „daß jede landesgesetzliche Strafvorschrift gegen das Konkubinat ungültig" sei. „Bayern mache sich deshalb ‚lächerlich', wenn es die Strafvorschrift gegen das Konkubinat erneut in das Gesetz aufnehmen will." Doch die parlamentarische Mehrheit war auf Seiten von CSU und BP. Zunächst beschloss der Rechts- und Verfassungsausschuss mit den Stimmen der 15 CSU- und BP-Abgeordneten gegen die zehn Stimmen von SPD, GB/BHE und FDP die Wie-

derherstellung des Artikels in der Regierungsvorlage.[301] Im Plenum entschieden sich in namentlicher Abstimmung dann sogar 116 Abgeordnete von CSU, BP und GB/BHE gegen 58 Abgeordnete von SPD, FDP und GB/BHE bei fünf Enthaltungen für die Festschreibung des Konkubinatsverbots.[302] Nun war auch die „Onkelehe" verboten: „Personen, die durch fortgesetztes häusliches Zusammenleben in außerehelicher Geschlechtsverbindung erhebliches öffentliches Ärgernis erregen, werden mit Geldstrafe bis zu 150 DM oder mit Haft bis zu 14 Tagen bestraft." Dieser Passus wurde erst 1970 aufgehoben.[303] Die CSU hatte damit zwei große Erfolge errungen: Sie hatte sich nicht nur inhaltlich in dieser für ihr konservatives Wert- und Moralverständnis zentralen Frage durchgesetzt, sondern auch machtpolitisch ein Ausrufezeichen gesetzt – denn sie hatte die BP und Teile des GB/BHE aus der Viererkoalition herausgesprengt.

13.4.8 Sitzungsboykott und Streiks der Opposition im Landtag

Ein besonders öffentlichkeitswirksames Mittel des Protests gegen die Regierung und die sie tragenden Fraktionen wurde im Landtag nur von der Opposition angewandt: der Auszug aus dem Plenarsaal. Bereits in der ersten Legislaturperiode verließ die SPD-Fraktion am 29. Juli 1948 bei der Beratung des Rundfunkgesetzes (vgl. Kapitel 5.1) demonstrativ den Sitzungssaal. Sie protestierte damit gegen die Ablehnung eines Änderungsantrags, in dem sie gefordert hatte, dass neben „Vertretern der anerkannten Religionsgemeinschaften" auch Vertretern der „weltanschaulichen Gemeinschaften" auf deren Wunsch im Bayerischen Rundfunk „angemessene Sendezeiten einzuräumen" seien. Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) rettete die Szene, indem er die Sitzung unterbrach und den Fraktionen so Gelegenheit zur internen Aussprache gab. Nach Wiederaufnahme der Sitzung akzeptierte der Landtag die von Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) vorgeschlagene Kompromisslösung, nach der nicht nur „Vertretern der anerkannten Religionsgemeinschaften […] angemessene Sendezeiten" einzuräumen waren, sondern auch anderen „Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß Art. 143 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung". Darunter sollten die von der SPD ins Auge gefassten „weltanschaulichen Gemeinschaften" verstanden werden.[304]

Nach zwei weiteren vergleichbaren Vorfällen 1949 und 1951, bei denen mit SPD und FDP bzw. BP, FDP und DG jeweils alle Oppositionsfraktionen geschlossen das Plenum verließen[305], kam es in der dritten Legislaturperiode gleich zu mehreren Streiks. Besonders hoch schäumten die Wogen der Entrüstung am 17. März 1955. Aufgrund der eigenen Stimmenmehrheit setzte die Viererkoalition durch, dass bei der Besetzung der Kommission zur Durchführung des Art. 160 BV (Sozialisierungen) vom bisher üblichen d'Hondtschen Verfahren, das die stärkste Fraktion (also die CSU) bevorteilte, abgewichen wurde, sodass auch die kleinen Koalitionsfraktionen Sitz und Stimme erhielten. Die Atmosphäre war aufgeheizt, einzelne Redner wurden regelrecht niedergebrüllt. Beide Seiten hielten sich gegenseitig vor, in der Auseinandersetzung Methoden wie „die Nazis im Jahr 1933" angewandt zu haben (vgl. Kapitel 15.2). Landtagspräsident Ehard wies diese Zwischenrufe zurück und drohte mehrmals, die Sitzung zu unterbrechen. Besonders ungeschickt agierte Innenminister August Geislhöringer (BP). Als er in einer Sitzungspause in einem Gespräch auf die CSU-Fraktion bezogen äußerte: „Das würde ihnen so passen, den schwarzen Lumpen", kam es zum Eklat. Die CSU-Fraktion forderte die sofortige Einberufung des Ältestenrats. Sie kündigte an, „vor Bereinigung dieser schweren Ehrenkränkung aller Mitglieder der CSU-Fraktion an den Beratungen des Plenums und der Ausschußsitzungen, in denen der Innenminister Geislhöringer anwesend ist, nicht teilnehmen zu können".[306] Die CSU drohte mit Boykott der Landtagsarbeit. Daraufhin versammelte sich der Ältestenrat zu einem regelrechten Tribunal gegen Geislhöringer. Abgeordnete

wurden als Zeugen gehört, ob tatsächlich das Wort „Lumpen“ gefallen sei. Geislhöringer wollte nur von „schwarzen Brüdern“ gesprochen haben. Auch dies wertete Ehard als beleidigend. Schließlich griff Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) in die Aussprache ein und forderte Geislhöringer zu einer Erklärung des Bedauerns auf. Geislhöringer willigte nur scheinbar ein. Er verband seine Erklärung in der wieder aufgenommenen Sitzung mit neuen Anwürfen gegen die CSU. So sei er von einem CSU-Landrat mit dem Rauswurf bei einer Kirchweih bedroht worden und der ehemalige Kultusminister Hundhammer habe sinngemäß erklärt, dass sein, Geislhöringers, geistiges Format seiner Körpergröße von 1,52 Metern entspräche. Ehard entzog ihm daraufhin das Wort mit der Begründung, „daß diese Erklärung des Herrn Staatsministers des Innern nicht dem entspricht, was er im Ältestenrat in Aussicht gestellt hat“.[307] Selbst am nächsten Tag hatten sich die Gemüter nicht beruhigt. Die CSU blieb der Vollsitzung fern und forderte in einer schriftlichen Mitteilung eine erneute und glaubwürdige Entschuldigung Geislhöringers. Die Sitzung wurde abermals unterbrochen. Im Ältestenrat hielt es Präsident Ehard für besonders skandalös, „daß es sich ausgerechnet um den Innenminister, den Polizeiminister handle, der eine ganze Fraktion diffamiert habe“. Carl Lacherbauer (BP) empfahl dagegen, „daß sich auch die andere Seite in der Diktion etwas Mäßigung auferlegt“. Für die SPD machte Knoeringen den Vorschlag, eine schriftliche Erklärung des Innenministers an den Präsidenten zu überreichen und diese im Plenum zu verlesen. Gleichzeitig nutzte er die Gelegenheit, um auch Fehlverhalten der CSU anzusprechen: „So solle die Abgeordnete Frau [Zita] Zehner im Anschluß an seine Ausführungen zur Regierungserklärung erklärt haben, er vertrete Ideen von [Alfred] Rosenberg.“ Ministerpräsident Hoegner warnte die CSU vor der Verwirklichung ihrer Ankündigung: „Ein Streik ist sehr leicht eingeleitet; aber es ist außerordentlich schwierig, ihn wieder beizulegen. Ich bin daher der Meinung, daß man einen Streik nur aus ganz gewichtigen Gründen einleiten sollte.“ Schließlich verfasste Geislhöringer eine schriftliche Erklärung, in der er seine Äußerung „mit dem Ausdruck des Bedauerns“ zurücknahm.[308] Damit war ein Streik der CSU vorerst abgewendet – er war aber nur aufgeschoben, nicht aufgehoben.

Zum nächsten Eklat kam es bei der Beratung des Landwirtschaftsetats am 3. August 1955. Nachdem Otto von Feury, der agrarpolitische Sprecher der in Opposition zur Viererkoalition stehenden CSU, erklärt hatte, dass seine Fraktion dem Etat nicht zustimmen werde, bezeichnete Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner (BP) dieses Verhalten als „verantwortungslos“. Er erntete stürmischen Beifall der Koalitionsfraktionen und laute Protestrufe der Opposition, die ihn als „Agitator“ und „Demagoge“ beschimpfte. Daraufhin erklärte Oppositionsführer Hanns Seidel (CSU): „Dieser Vorwurf ist, von einem Minister im Plenum der stärksten Partei des Landes gegenüber gemacht, so ungeheuerlich, daß die Fraktion der CSU außerstande ist, sich an der weiteren Abstimmung über den Etat dieses Ministers zu beteiligen.“ [309] Die CSU zog aus dem Plenarsaal aus. Präsident Ehard wollte nun die Sitzung unterbrechen, wurde aber von den Regierungsfraktionen daran gehindert, die sich für die Fortsetzung der Abstimmung aussprachen. Doch der CSU gelang ein Coup: Ihr einziger im Saal verbliebener Abgeordnete Franz Sackmann zweifelte mitten in der Abstimmung über den Landwirtschaftsetat die Beschlussfähigkeit des Landtags an. Nach der Geschäftsordnung war Ehard nun gezwungen, die laufende Abstimmung zu Ende zu führen und vor dem Eintritt in die Behandlung des nächsten Tagesordnungspunkts die Beschlussfähigkeit des Landtags festzustellen. Nachdem der Landtag mit den Stimmen der Koalition den Etat beschlossen hatte, ließ Ehard die Anwesenheit überprüfen. Das Ergebnis war für die Regierungsfraktionen vernichtend: Nur 84 Abgeordnete hatten sich an der Abstimmung beteiligt. Die erforderliche Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl von 103 Abgeordneten war mehr als deutlich verfehlt. Der Beschluss war ungültig, die Sitzung wurde unterbrochen.[310] Die CSU trieb die Regierung nun weiter vor sich her und for-

derte eine Entschuldigung von Baumgartner. Bevor dies nicht geschehe, war, wie Präsident Ehard im Ältestenrat feststellte, der Landtag „beschlussunfähig". Seidel war nicht bereit, von dieser Forderung abzuweichen: „[…] der Staatsminister müsse den Ausdruck ‚verantwortungslos' mit Bedauern zurücknehmen. Wenn eine derartige Zusage vorliege, werde er sich bei der Fraktion dafür einsetzen, daß sie wieder mittue." Baumgartner, der nun zur Sitzung hinzugebeten wurde, war nur damit einverstanden zu erklären, dass „sein Ausdruck vielleicht etwas zu scharf gewesen sei, daß er damit aber habe zum Ausdruck bringen wollen, daß er kein Verständnis für die Haltung der CSU habe". Nach kurzer Aussprache erklärte er sich doch zu einer Entschuldigung bereit, deren Wortlaut im Ältestenrat vorformuliert wurde: „Ich habe heute Vormittag bei der Kritik über die vom Sprecher der Opposition angekündigte Ablehnung meines Haushalts der Fraktion der CSU den Vorwurf der Verantwortungslosigkeit gemacht. Ich stehe nicht an zu erklären, daß dieser Vorwurf in seiner Schärfe unberechtigt war, und nehme ihn deshalb zurück." Seidel sagte daraufhin zu, sich in seiner Fraktion dafür einzusetzen, „daß diese die Angelegenheit damit als bereinigt ansieht".[311] Tatsächlich nahm die CSU anschließend wieder an der Plenarsitzung teil.

Eine weitere Verschärfung in der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierung trat ein, als Geislhöringer die CSU in einem Rundfunkbeitrag vom 7. Dezember 1955 so energisch angriff, dass diese bei Ministerpräsident Hoegner den Rücktritt des Innenministers forderte. Sie versuchte Hoegner „als Staatschef unter Druck" zu setzen und verband damit die Hoffnung, dass im Fall des Rücktritts „das [Regierungs-]Gebäude überhaupt ein[falle]", wie Rudolf Eberhard im CSU-Fraktionsvorstand erläuterte.[312] Als der Koalitionsausschuss sich jedoch hinter Geislhöringer stellte und als Grund für dessen Äußerungen Provokationen aus Unionskreisen nannte, drohte die CSU damit, den Landtagssitzungen fernzubleiben. Wie Otto Schedl ausführte, habe man so „die Möglichkeit zu prüfen, ob der Hass gegen die CSU so gross ist, dass man lieber den Staat schädigt". Zunächst sollte aber die nächste Ältestenratssitzung abgewartet werden.[313] Zu ihr lud Landtagspräsident Ehard angesichts der „Lage des Landtags" für den 13. Dezember 1955 ein, um „eine Aussprache über die gegenwärtige Situation herbeizuführen, die vom Standpunkt des Parlaments und der Demokratie aus außerordentlich ernst sei". Ausdrücklich mahnte Ehard in diesem Fall die „Unterstützung des Chefs der Staatsregierung" an. Hoegner betonte, dass Geislhöringer im Rundfunk „nicht für die Staatsregierung gesprochen", sondern seine persönliche Meinung dargestellt habe. Geislhöringer habe im Koalitionsausschuss bereits angekündigt, „er werde diesmal keine Entschuldigung abgeben und nur zurücktreten, wenn ein entsprechender Landtagsbeschluß vorliegt". Der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen warf der CSU wiederum mit „Verbitterung und Empörung" vor, im Vorfeld des Treffens mit Hoegner bereits die Presse über die Rücktrittsforderung informiert und den Ministerpräsidenten mit der Androhung von „Obstruktion" erpresst zu haben. Lacherbauer machte für die BP geltend, dass CSU-Bundesminister zuvor die BP beleidigt hätten. Nach längerer Diskussion, in der Präsident Ehard immer wieder zwischen den Fronten zu vermitteln suchte, einigte sich der Ältestenrat auf eine vom GB/BHE-Fraktionsvorsitzenden Walter Becher entworfene Erklärung. Demnach war der Ältestenrat „der Ansicht, daß der Innenminister in seiner Rundfunkrede ebenso wie die gegen ihn in den letzten Wochen gerichteten Angriffe zu weit gegangen sind". Die Fraktionen wurden aufgefordert, sich künftig „an die Formen zu halten, die parlamentarisch notwendig sind" (vgl. Kapitel 15.1). Nach Fraktionsbesprechungen wurde der Kompromiss wieder aufgerollt. Während die BP eine Verschärfung gegenüber der CSU erreichen wollte, machte der CSU-Fraktionsvorsitzende Georg Meixner die Entschuldigung Geislhöringers zur Grundbedingung für die Bereinigung der Angelegenheit. Nun erklärte Knoeringen „weitere Verhandlungen im Namen der SPD für

zwecklos“. Schließlich war es Ministerpräsident Hoegner, der den Innenminister doch noch zu einer Entschuldigung bewegen wollte.[314]

Die CSU machte indes ihre Ankündigung wahr und blieb vom 13. bis zum 15. Dezember 1955 den Verhandlungen des Landtags fern.[315] Sie begründete diesen Schritt gegenüber Präsident Ehard damit, dass Innenminister Geislhöringer die beleidigenden Äußerungen nicht zurückgenommen, „sondern in Erklärungen […] gegenüber der Presse ausdrücklich aufrecht erhalten“ habe. Wie schlecht es um die Sitten im Landtag in dieser Situation bestellt war, zeigen das „Lachen“ und die höhnischen Zurufe der Regierungsfraktionen, die Ehard beim Verlesen des Briefes entgegenschallten. Ehard antwortete kühl und distanziert auf die Provokationen und konstatierte: „Sehr erfreulich und sehr zum Lachen – muß ich schon sagen – ist der Zustand für beide Seiten nicht […].“[316] Anschließend versuchten die versammelten Parlamentarier das Fehlen der CSU-Abgeordneten zu ignorieren. Sie setzten die Beratung der Tagesordnung fort. Zuvor hatte Ministerpräsident Hoegner im Ministerrat auf vollzählige Anwesenheit auch der Regierungsmitglieder gedrungen, „damit auf keinen Fall beim Fernbleiben der CSU-Fraktion die Beschlussfähigkeit des Hauses angezweifelt werden könne“. Die Sitzungen dieser Woche müssten völlig normal durchgeführt werden, „so dass die von der CSU erhoffte Wirkung ihres Auszuges aus dem Landtag ausbleibe“.[317] Doch bereits bei der ersten anstehenden Abstimmung äußerte Ehard „Zweifel an der Beschlußfähigkeit des Hauses“. Daraufhin entbrannte ein Streit über die Geschäftsordnung. Jean Stock (SPD) und BP-Fraktionsvorsitzender Carl Lacherbauer monierten, dass nur Abgeordnete – nicht aber das Präsidium – die Beschlussfähigkeit anzweifeln dürften. Nun sei es das erste Mal, dass von dieser Vorschrift „ex officio“ abgewichen werde. Ehard hielt dagegen, dass auch die Mitglieder des Präsidiums Abgeordnete seien. Als schließlich auch noch Ministerpräsident Hoegner „als Abgeordneter“ den Antrag stellte, „daß über die Auslegung der Geschäftsordnung sofort durch das Hohe Haus entschieden wird“ und der Landtag zustimmte[318], gab Ehard das Präsidium „aus Protest“ an Vizepräsident Georg Hagen (SPD) ab. Er verließ wütend den Saal und erklärte das Vorgehen Hoegners gegenüber der Presse zum „unfreundliche[n] Akt“[319]. Dieser müsse „die Nerven verloren haben“, anders könne er sich dessen Verhalten nicht erklären.[320] Ehards symbolhafter Protest gegen den Ministerpräsidenten stellt einen einmaligen Vorgang in der Landtagsgeschichte dar. Vizepräsident Hagen musste kurz danach einräumen, dass dieser Beschluss unrechtmäßig zustande gekommen war, denn nach § 153 GO BLT 1954 durfte der Landtag „eine grundsätzliche über den Einzelfall hinausgehende Auslegung einer Vorschrift der Geschäftsordnung […] [erst] nach Prüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß beschließen“– ein peinlicher Fehltritt, den das Plenum jedoch abnickte, indem es den Antrag nachträglich an den Geschäftsordnungsausschuss überwies.[321]

Dass sich die Regierungsfraktionen nach dem ungewöhnlichen Protest Ehards zunächst sammeln mussten, zeigt der Auftritt Knoeringens. Der SPD-Fraktionsvorsitzende versuchte die eigenen Abgeordneten in ihrem Machtbewusstsein zu stärken. Er erläuterte, dass es sich bei dem vorangegangenen Streit um die Auslegung der Geschäftsordnung „im wesentlichen um Politik“ gehandelt habe. Entscheidend in dieser politischen Auseinandersetzung sei nun, „solche geschäftsordnungsmäßigen Schwierigkeiten aus der Welt zu schaffen. Es gibt ein einziges Mittel, das zu tun, nämlich daß alle Abgeordneten der vier Parteien in diesem Raum bleiben.“ Dies waren an diesem Tag 115 Abgeordnete, die er beschwörte: „Wir sind beschlußfähig. Wir können jeden Beschluß fassen, wir sind das souveräne Parlament.“[322] Damit wollte der Architekt der Viererkoalition eine Art parlamentarische Wagenburg errichten, was von lauten Bravo-Rufen begleitet wurde. Anschließend stimmte das Rumpfparlament über 20 Anträge ab. 19 davon wurden einstimmig oder mit nur einer

Stimmenthaltung angenommen. Der letzte Antrag wurde mit Mehrheit abgelehnt. Da sich das Präsidium der Mehrheitsverhältnisse zunächst unsicher war, musste ausgezählt werden: 51 Abgeordnete votierten gegen den Antrag, 33 dafür und 17 enthielten sich der Stimme. Vizepräsident Hagen ließ es damit bewenden und schloss die Sitzung.[323] Dabei hatte er jedoch etwas Entscheidendes übersehen: Der Landtag war mit diesen 101 abgegebenen Stimmen gerade nicht mehr beschlussfähig. Dazu hätte es 103 Stimmen bedurft. Knoeringens Beschwörung hatte also keinen Erfolg gehabt – mindestens 14 Abgeordnete der Koalition müssen nach seinem Appell den Saal wieder verlassen haben.

Am nächsten Tag legten Ehard und Hoegner ihre Auseinandersetzung im Landtagsplenum bei. Die Initiative ging von Hoegner aus, der sich jedoch erst von den oben zitierten Pressemeldungen dazu veranlasst sah. Der Ministerpräsident betonte, dass er nur als einfacher Abgeordneter gesprochen habe und ihm „jede Unfreundlichkeit völlig ferngelegen" habe. Er erklärte: „Ich würde es außerordentlich bedauern, wenn der Herr Präsident meine Ausführungen als einen unfreundlichen Akt gegen sich selbst aufgefaßt haben würde." Ehard nahm die Entschuldigung an. Aus der Erläuterung der Gründe für sein Handeln wird deutlich, für wie gravierend er den Vorfall hielt: Er sprach von „Explosionen", die „in einem Parlament, ob nun Föhnstimmung ist oder nicht, gelegentlich" vorkommen könnten. Es habe, fuhr er fort, „natürlich besonderes Gewicht, wenn der Regierungschef von seiner Bank heruntergeht und ausgerechnet in Dinge eingreift, die die Geschäftsordnung des Landtags angehen". Nicht ohne Ironie hielt er den Abgeordneten der Regierungsfraktionen vor Augen, dass sie in der Sitzung vom Vortag einen mit 101 Stimmen und damit unrechtmäßig zustande gekommenen Beschluss gefasst hatten: „Das steht nun im Protokoll und ist nicht zu beseitigen." Dies könne auch jetzt wieder passieren und dann drohe im schlimmsten Fall „eine peinliche Sache", dass nämlich „hinterher eine Anfechtung erfolgt". Und schließlich hielt er auch Hoegner den Spiegel vor: „Sie bringen außerdem […] sowohl den Präsidenten als auch den Ministerpräsidenten in eine sehr peinliche Situation. Wenn er nämlich aus dem Protokoll sieht – bitte sehr – : das Haus war ja nicht beschlußfähig, und er muß seinen Namen unter ein Gesetz schreiben, und der Ministerpräsident soll das Gesetz ausfertigen, so ist das eine unangenehme Sache; denn man kann ja schließlich sagen: Er hat das Protokoll gesehen, irgend etwas hätte er dazu sagen sollen." Die weitere Sitzung verlief reibungslos, auch die Wahl der Vertreter für den Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks und die Neuwahl zweier Senatoren brachten keine Beanstandung. Am Ende nahm Hoegner den von Ehard zugespielten Ball noch einmal auf und verband die Weihnachts- und Neujahrswünsche der Regierung mit der Hoffnung: „Möge der Geist der Eintracht in diesem Hohen Hause wieder einziehen, möge stets das Bewußtsein vorwalten, daß wir alle, Staatsregierung und gesamter Landtag, im Dienste unseres bayerischen und deutschen Volkes stehen und bestrebt sind, das Beste für dieses Volk zu wollen und zu tun!"[324] Die CSU kehrte erst nach den Ferien in den Landtag zurück. Ihr Fraktionsvorsitzender Meixner betonte am 17. Januar 1956, dass dies „im Bewußtsein ihrer staatspolitischen Verantwortung" im Hinblick auf die anstehenden Haushaltsberatungen geschehe. Als Akt des guten Willens erklärte sie sich bereit, „auf eine Entschuldigung des Herrn Dr. Geislhöringer [zu] verzichten".[325] Die Viererkoalition hatte gleichzeitig in ihren Fraktionen darauf gedrungen, „den Einzug stillschweigend zur Kenntnis zu nehmen".[326]

Auch in der vierten Legislaturperiode gehörte der Auszug aus dem Plenum zum Repertoire der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierung. Nun war es die SPD-Fraktion, die am 6. Mai 1959 die Vollsitzung verließ. Sie protestierte damit gegen einen Auftritt des Arbeitsministers Walter Stain auf einer Versammlung des GB/BHE in Weiden. Dort hatte Stain gegen den höchst umstrit-

tenen „Deutschlandplan“ der Bundes-SPD polemisiert, der die Entmilitarisierung Mitteleuropas mit einer schrittweisen Wiedervereinigung Deutschlands verbinden wollte. Dem Osten kam der Plan stark entgegen, da er auf die klassische westliche Forderung nach freien Wahlen zu Beginn des Wiedervereinigungsprozesses bewusst verzichtete.[327] Dessen ungeachtet warf Fritz Gräßler (SPD) Stain im Landtag vor, „die demokratischen Parteien in unverantwortlicher Art und Weise angegriffen und beleidigt“ zu haben. Gräßler stellte die Äußerungen Stains in direkten Zusammenhang mit der Agitation der antiparlamentarischen Kräfte vor 1933, die in der letzten Konsequenz in die Diktatur geführt und „für Millionen Menschen Verelendung, Tod und Verlust der Heimat“ bedeutet hätten. Schließlich erklärte er: „Die bayerische Sozialdemokratie wird eine Wiederholung der Ereignisse von 1920 bis 1933 in Bayern mit allen Mitteln verhindern. Bayern darf nicht ein zweitesmal zum Aufmarschgebiet rechtsradikaler Staatsverbrecher werden.“ Die SPD halte Stain als Arbeitsminister für „untragbar“ und lehne es ab, „ihn als Vertreter der Belange des werktätigen Teils unserer Bevölkerung, der am schwersten unter den nationalsozialistischen Verfolgungen gelitten hat, anzuerkennen und heute hier anzuhören“. Nach einer Sitzungsunterbrechung kritisierte der CSU-Fraktionsvorsitzende Franz Heubl das Verhalten der SPD als „grobe[n] Verstoß gegen die parlamentarische Übung und die sonstige im politischen Leben übliche Fairneß“. Heubl stellte klar, dass auch die Regierungsparteien von CSU, GB/BHE und FDP „eindeutig eine Politik, die in ihren Auswirkungen für Millionen Menschen Verelendung, Tod und Verlust ihrer Heimat bedeutete“, ablehnten. Gleichzeitig wandte er sich jedoch energisch „gegen eine unbegründete allgemeine Verdächtigung und Verunglimpfung, die für unser Volk und für die Demokratie genauso schädlich und verderblich sind wie die Politik in den Jahren zwischen 1933 und 1945“.[328] Zumindest für den GB/BHE konnte dies nicht zweifelsfrei angenommen werden, denn die Umtriebe der Partei am rechten Rand des politischen Spektrums waren besorgniserregend. So wurde auf ihrem Weidener Parteitag am 2. Mai 1959 die „Nationaldemokratische Union“ (NDU) gegründet, die als Sammelbecken aller „demokratischen, nationalgesinnten und antikommunistischen Parteien“ gedacht war. Jegliche künftige Friedensverhandlungen, so die Kernforderung der Gründungsversammlung von Weiden, durften nur auf der Grundlage des „völkerrechtlich anerkannten Zustand[s] Deutschlands bei Ausbruch des Krieges“ geführt werden. Die NDU forderte also nicht Deutschland in den Grenzen von 1937, sondern in den Grenzen vom März 1939 unter Einschluss des Sudetenlandes und der annektierten „Rest-Tschechei“. Die in der Wochenzeitschrift Die Zeit formulierte Frage: „Was tut die CSU mit einem solchen Koalitionspartner?“ erschien berechtigt,[329] dennoch hatte der GB/BHE seit 1950 allen Regierungen in Bayern angehört – auch der Viererkoalition unter dem Sozialdemokraten Wilhelm Hoegner. Ihre revisionistische Politik hatte die Partei nie verheimlicht.[330]

13.5 Streit um gebührende Berücksichtigung bei repräsentativen Anlässen

Repräsentation hat viele Bedeutungsebenen. In unserem Zusammenhang ist in erster Linie die kollektive Repräsentation von Interesse. Dieser Begriff geht auf den französischen Soziologen Emile Durkheim zurück und meint die Symbole, die für die Mitglieder einer gesellschaftlichen Gruppe „eine gemeinsame kognitive und affektive Bedeutung besitzen und durch die die kollektiven Erfahrungen, Werte und Verhaltensnormen der Gruppe vergegenwärtigt und dargestellt werden. […] Die kollektive Repräsentation umfasst nicht nur materielle Symbole (wie z.B. eine Fahne), sondern insbesondere auch gemeinsame Begriffe und die gemeinsame Sprache überhaupt, die ausdrückt, wie die Gesellschaft als Ganzes die Welt erfährt […].“[331] Darüber hinaus kann unter kollektiver Repräsentation vor allem auch der Ausdruck „der faktischen Machtansprüche und Interessen einzelner einflussreicher Akteure“ innerhalb der Gesellschaft verstanden werden.[332] Im Folgenden soll

es um die Darstellung dieser Macht bei offiziellen Veranstaltungen gehen, ehe im nächsten Kapitel die Repräsentation im architektonischen Sinn analysiert wird (vgl. Kapitel 14). Zu untersuchen ist vor allem, wie Landtag und Regierung bei diesen Anlässen miteinander in Beziehung traten, ob und, wenn ja, wo es zu Konkurrenzsituationen kam und in welchen Fällen beide gemeinsam agierten.

13.5.1 Staatliche Repräsentation bei Empfängen und Festakten 1946–1950

Im Hinblick auf Staatsempfänge und Festbankette „spielte die Repräsentation [in Bayern] von Anfang an eine große Rolle, wobei man nicht unbedingt knausrig war". Zu diesem Urteil gelangt Thomas Mergel, der als erstes Beispiel dafür die beiden Staatsempfänge anführt, die die Staatskanzlei anlässlich ihres einjährigen Bestehens 1946 veranstaltete. An ihnen nahmen 150 bzw. 250 Gäste teil. Während das Gros der Bevölkerung unter katastrophalen Lebensbedingungen zu leiden hatte, wurde das Landwirtschaftsministerium angewiesen, für die Festgäste „Extrarationen an Zigarren und Benzin" bereitzustellen.[333] Staatliche Repräsentation war dabei jedoch keineswegs nur schnöder Selbstzweck, sondern diente politischen Zwecken. Zur Eröffnung der Ministerpräsidentenkonferenz am 4. Juni 1947 in München bat die Staatskanzlei die Teilnehmer und die zahlreichen in- und ausländischen Journalisten zu einem großen Empfang in das Haus der Kunst, wo die Hauptwerke der staatlichen Sammlungen in einer eigens organisierten Sonderschau präsentiert wurden. Die Inszenierung „unterstrich den Führungsanspruch Bayerns als Land mit der am weitesten zurückreichenden staatlichen Tradition und als Vorreiter des Föderalismus".[334]

Auch der Verfassungskonvent, der auf Einladung von Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) zur Vorbereitung des Grundgesetzes ab dem 10. August 1948 auf Herrenchiemsee zusammenkam, wurde feierlich eröffnet. Zum Abendessen gesellten sich neben den Tagungsteilnehmern – bis auf Ehard und drei Staatssekretäre – sämtliche Regierungsmitglieder in Begleitung ihrer Ehefrauen. Auf Seiten des Parlaments waren Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) und Senatspräsident Josef Singer sowie weitere drei Herren und zwei Damen vom Landtag vertreten. Insgesamt 89 Gäste nahmen am Festessen teil. Trotz des straffen Arbeitsprogramms sollten die Konventsmitglieder in ihrer Freizeit auch etwas von Bayern sehen. So wurde ihnen neben der Führung durch das Neue Schloss auf der Herreninsel und dem Besuch der Fraueninsel ein Ausflug nach München mit Teeempfang im Spiegelsaal des Hotels Bayerischer Hof nebst Besichtigung der Gemäldegalerie im Haus der Kunst und der Exportschau mit anschließendem „Nachtessen bayerischer Art" geboten. Ebenfalls auf dem Programm stand ein Ausflug nach Bad Reichenhall mit einem Abstecher auf den Predigtstuhl. Eine für den Schlusstag nach Berchtesgaden geplante Reise mit der Möglichkeit „für besonders Interessierte", den Obersalzberg zu besuchen, fand hingegen nicht statt. Die Verpflegung der Staatsgäste konnte sich mit je fünf Mahlzeiten am Tag sehen lassen: erstes und zweites Frühstück, dreigängiges Mittagessen, Kaffee und Kuchen, dreigängiges Abendessen. Gegen Abgabe von „genau kontrollierte[n] Bons" standen den Tagungsteilnehmern täglich je ein Liter Spezialbier, eine halbe Flasche Wein, drei Zigarren oder 12 Zigaretten zu.[335] Neben anderem darf auch dies als Beleg dafür angesehen werden, welch große Bedeutung die Staatsregierung dem Konvent beimaß. Bayern wollte sich als höflicher, aber auch selbstbewusster Gastgeber präsentieren und erneut seine Führungsrolle bei der Schaffung des künftigen Bundesstaats herausstellen.[336]

Noch vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland regte der bayerische Bevollmächtigte für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet, Gebhard Seelos, 1949 gegenüber der Staatskanzlei an, in Zukunft

repräsentative Neujahrsempfänge zu veranstalten. Damit könne „die Stellung des Ministerpräsidenten als Staatschef hervorgehoben“ werden. In welchen Kategorien der Repräsentation bayerischer „Staatlichkeit“ er dabei dachte, zeigt, dass Seelos als Vorbild für seinen Vorschlag die Empfänge des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg angab. Diesem sollte der Bayerische Ministerpräsident in nichts nachstehen.[337] Die Staatskanzlei nahm den Vorschlag gerne auf und Ministerpräsident Ehard lud für Anfang Januar 1950 zum ersten Neujahrsempfang der Staatsregierung ein.[338]

Die „mit der staatlichen Repräsentation verbundene Opulenz“ nahm jedoch Auswüchse an, die nicht toleriert werden konnten. Beim ersten Besuch von Bundespräsident Theodor Heuss in München wurde am 6. Oktober 1949 beim Festbankett im Hotel Bayerischer Hof so üppig geschlemmt, dass Staatskanzleichef Anton Pfeiffer (CSU) seine Beamten anwies, in Zukunft deutlich bescheidener bei der Bereitstellung von Speisen und Getränken zu sein.[339] In der ersten Ministerratssitzung des Kabinetts Ehard III legten sich Ende 1950 alle Regierungsmitglieder „möglichst[e] Zurückhaltung“ bei der „Beteiligung an Veranstaltungen und Feiern“ auf. „Es gehe nicht an, dass an jeder Feier ein oder mehrere Kabinettsmitglieder teilnehmen, statt dessen müsste wieder mehr auf die Regierungspräsidenten zurückgegriffen werden.“[340] Ein weiteres halbes Jahr später musste die Staatsregierung in einer auch für sie äußerst peinlichen Erklärung feststellen, dass die Empfänge so überhandgenommen hatten, dass sie die Minister und Staatssekretäre von der Ausübung ihrer Amtsgeschäfte abhielten. Fortan sollten nur noch die bedeutenden Staatsempfänge von mehreren Regierungsmitgliedern gleichzeitig besucht werden dürfen.[341] Es änderte sich jedoch nichts – auch nicht nach Antritt der Viererkoalition Ende 1954. Anlässlich einer Ministerratssitzung in Lindau ereiferte sich Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (GB/BHE) vor seiner Fraktion: „Die ewigen Empfänge und Einladungen arten schon aus. Die ewigen Repräsentationen kann sich ein Land wie Bayern nicht leisten. Jetzt werden die nächsten Sitzungen des Ministerrats schon mit Damen gemacht.“[342] Doch selbst wenn sich die Regierungsmitglieder bei diesen Gelegenheiten zurückhielten, stand eine andere Gruppe bereit, um die Büffets der Staatsempfänge und Festbankette zu stürmen: die Ministerialbeamten. Zu diesem Ergebnis kam jedenfalls Oskar Hatz, der langjährige Parlamentsberichterstatter der Passauer Neuen Presse, der bei Neujahrsempfängen der Staatsregierung zahlreiche Kabinettsmitglieder beobachten konnte, „die anschließend noch in ein Lokal gegangen sind, um sich anständig satt zu essen“. Dagegen sei nicht zu übersehen gewesen, dass gerade in Abwesenheit der Minister bei den Empfängen „ganz schön gehaust wurde und mancher Ministerialbeamte sich für die nächsten acht Tage satt zu essen schien“.[343]

Das Kollmann-Gutachten zur Staatsvereinfachung (vgl. Kapitel 10.7) übte massive Kritik an der Geldverschwendung bei derartigen Anlässen. Zwar handle es sich bei der „staatliche[n] Repräsentation“ um eine „an sich durchaus legtime[ ] öffentliche[ ] Aufgabe“, doch sei der Staat verpflichtet, das „gebotene Maß“ zu beachten. Außerdem sei „das Verantwortungsgefühl der Beteiligten“ dafür wieder „herzustellen“, dass es sich um „oft mühsam aufgebrachte […] Steuergelder des Volkes“ handle, die hierfür ausgegeben würden. 1958 lobte der Kommissionsvorsitzende Ottmar Kollmann die Regierung dann, dass sie dieser Anregung „unverzüglich und gründlich nachgekommen“ sei.[344]

Auf der anderen Seite sollte der Repräsentation auch im Landtag größeres Gewicht zukommen – dies legt zumindest das insgesamt 513 Teile umfassende edle Galaservice für 50 Personen nahe, das Ende 1963 im Auftrag von Präsident Rudolf Hanauer (CSU) zur Verwendung bei „repräsentative[n] Empfänge[n]“ angeschafft wurde. Flache und tiefe Teller, Suppentassen, Brot- und Dessertteller,

Untertassen, Kaffee-, Tee- und Mokkatassen, Kaffeekannen, Rahmkannen und Zuckerschalen, Saucieren, Salat- und Gemüseschüsseln sowie Kompottschalen aus feinstem Nymphenburger Porzellan sind mit einem Rand aus 24karätigem Feingold verziert (Form 1350 „Lotos“, Entwurf: Wolfgang von Wersin). Teller, Tassen, Kannen und Platten schmückt außerdem das Große Bayerische Staatswappen in Gold. Ergänzt wurde das Service mit 250 in „hochwertige[r] Handarbeit“ durch die Firma Kristall Rimpler in Zwiesel hergestellte Gläser (je 50 Wasser-, Sekt-, Rot-, Weiß- und Süßweingläser). Sie sind graviert und tragen am oberen Rand ein ornamentiertes Goldband. Das schwere versilberte Besteck von BMF aus Burgkunstadt zeigt die bayerischen Rauten in Gravur. Finanziert wurden die 11613 DM für das Service und die 1871,40 DM für die Gläser laut Aktennotiz auf den Rechnungen aus einem „Ausgaberest 1962“. Um Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen, investierte der Landtag also in Repräsentation. Dass ein derartiger Prunk jedoch schon bald nicht mehr zeitgemäß erschienen sein mag, deutet der Umstand an, dass das Geschirr laut Auskunft des Landtagsamts niemals benutzt wurde.[345]

13.5.2 Klagen über protokollarische Zurücksetzung des Landtags bei repräsentativen Anlässen

Von Anfang an war der Landtag darauf bedacht, bei repräsentativen Anlässen protokollarisch nicht von der Regierung an den Rand gedrängt zu werden. Dass diese Gefahr bestand, zeigen zahlreiche Beschwerden. So führte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) am 13. Mai 1948 im Ältestenrat „Klage über die ständige Zurücksetzung des Landtagspräsidiums bei Veranstaltungen usw.“ Horlacher drohte für den Fall, dass sich daran nichts ändere, mit der Beantragung eines „höheren Dispositionsfonds“ und der Durchführung „eigener Veranstaltungen“ mit dem klaren Ziel, „daß der Landtag von der Regierung unabhängig ist“.[346] Horlacher nutzte auch im Plenum jede Gelegenheit, „dagegen zu protestieren, daß bei öffentlichen Veranstaltungen das Landtagspräsidium nicht die Beachtung findet, die ihm als gleichrangige Stelle neben dem Ministerpräsidenten zukommt“.[347]

Dass der Regierung diese Problematik bewusst war, belegt der Entwurf eines Runderlasses von Anfang 1948. Darin wurde kritisiert, dass Abgeordnete wiederholt zu Veranstaltungen der Regierung nicht eingeladen oder erst an letzter Position begrüßt wurden. Die zuständigen Stellen wurden angewiesen, künftig Abgeordnete bevorzugt einzuladen und die Präsidenten des Landtags und des Senats direkt hinter dem Ministerpräsidenten zu platzieren.[348] Diese Bemühungen trugen jedoch keine Früchte. Im Juni 1948 forderte auch das Landtagspräsidium Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) auf, „seine sämtlichen Organe anzuweisen, daß die Abgeordneten entsprechend zu behandeln sind“. Ferner ersuchte das Präsidium die Regierung, dass „bei Empfängen usw. die Landtagspräsidenten in dieser ihrer Eigenschaft dem Ministerpräsidenten gleichgeordnet sind; in der Rangfolge sollen dann die Minister, hierauf die Abgeordneten, dann erst die Ministerialbeamten usw. kommen. Die Präsidenten sind also im gleichen Rang wie der Ministerpräsident, die Abgeordneten gleichberechtigt mit den Ministern. Es geht nicht an, daß bei Begrüßungen der Landtagspräsident nach den Ministerialbeamten genannt wird.“[349]

Die Klagen über mangelnde protokollarische Berücksichtigung des Landtags und seiner Abgeordneten zogen sich wie ein roter Faden durch die gesamte Betrachtungszeit der vorliegenden Arbeit. So sagte etwa Präsident Rudolf Hanauer (CSU) am 11. Mai 1960 auf Druck des Ältestenrats zu, sich „im Interesse des Ansehens des Parlaments“ gegenüber der Regierung dafür einzusetzen, dass

bei offiziellen Veranstaltungen, bei denen neben dem Ministerpräsidenten auch das Landtagspräsidium anwesend sei, dessen Mitglieder in direkter Folge zum Regierungschef begrüßen zu lassen.[350] Ein halbes Jahr später informierte Hanauer den Ältestenrat, dass Ministerpräsident Ehard seinem Innenminister Alfons Goppel (CSU) „in Zusammenhang mit den Vorkommnissen bei der Amtseinführung des Regierungspräsidenten von Unterfranken" deutlich gemacht habe, dass Beamte der nachgeordneten Behörden darauf zu achten hätten, dass bei vergleichbaren Anlässen sichergestellt sei, dass „die den Abgeordneten als gewählten Vertretern des Volkes zukommende bevorzugte Stellung" zum Ausdruck gebracht werde.[351] Als es auch bei den Trauerfeierlichkeiten für den Erzbischof von München und Freising, Kardinal Joseph Wendel, im Münchner Dom „zu Unzuträglichkeiten für die Abgeordneten gekommen" war, griff Hanauer zu anderen Mitteln. Am 25. Januar 1961 kündigte er im Ältestenrat an, „zusammen mit dem Ältestenrat und einigen Ministern die Regierungspräsidenten und vielleicht einige andere dafür in Betracht kommende Gäste zu einem kleinen Imbiß und Trunk einzuladen und dann zwanglos sich über die nötige Rangordnung zu unterhalten".[352]

Wie Werner Patzelt zeigt, spielt in den hier geschilderten Fällen neben der Sorge um die institutionelle Gleichbehandlung von Exekutive und Legislative eine weitere Motivation eine wichtige Rolle: „Wenn […] Abgeordnete Wert darauf legen, bei Festveranstaltungen im Wahlkreis als Abgeordnete eingeladen zu werden und als Vertreter des Parlaments begrüßt zu werden, so ist diese Symbolisierung von Bürger- und Volksnähe stets mit der instrumentellen Funktion verbunden, sich als Abgeordneter bekannt zu machen und Kontakte zu pflegen […]." Die Chancen auf die eigene Wiederwahl und den Erhalt der Einflussmöglichkeiten sollen so gesteigert werden.[353]

13.5.3 Der Kampf um Freikarten und die besten Plätze im Theater

Um eine vermeintliche Petitesse fiel der Streit zwischen Landtag und Regierung in repräsentativen Fragen am heftigsten aus: Bei der Zuteilung von Theaterkarten verstanden beide Seiten keinen Spaß. Aus Sicht des Landtags war die Berücksichtigung der Abgeordneten stets mangelhaft. So forderte Georg Stang (CSU) am 28. Mai 1947 energisch die Ausstellung von Freikarten, um die Ungleichbehandlung des Landtags zu beenden.[354] Tatsächlich war die Regierung so gut mit Freikarten ausgestattet, dass Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) im Ministerrat davor warnte, dass es anlässlich der Kultusetatberatungen für 1948 „zweifellos Angriffe wegen der Theaterfreiplätze für die Ministerien" geben werde. Man müsse sich dazu „bereit erklären, daß man in einigen Punkten nachgeben […] und die Freiplätze einschränken" werde. Hundhammer schlug vor, nur noch wenige Freikarten als „Repräsentationskarten" und den Rest als „Kaufkarten" auszugeben. Dadurch würden Mehreinnahmen von rund 200000 RM erzielt werden können. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) beharrte dagegen auf dem Prinzip der Freikarten für Kabinettsmitglieder, betonte aber, dass diese „nicht in allzu großem Umfang" ausgegeben werden dürften.[355] Auch ein Jahr später war es erneut Ehard, an dem eine grundsätzliche Neuregelung der Kartenzuteilung scheiterte. Als Kultusstaatssekretär Dieter Sattler (ohne Mandat) ankündigte, dass es in Zukunft nur noch nicht übertragbare „Ehrenkarten" statt Freikarten geben sollte, entgegnete der Ministerpräsident bestimmt: „Er könne nicht einsehen, warum die Angehörigen der Ministerien, die doch bestimmt außerordentlich angestrengt seien, überhaupt keine Karten mehr bekommen sollten." Außerdem sprach er sich gegen den Widerstand Sattlers dafür aus, dass Kabinettsmitglieder auch weiterhin ihre „nicht benutzten Karten […] übertragen" dürften. Da es hierbei jedoch wiederholt zu missbräuchlichen Weiterverkäufen gekommen war, wurde letztere Passage nachträglich aus dem Sitzungsprotokoll gestrichen.[356]

Zu einer ersten Zuspitzung des Konflikts zwischen Landtag und Kultusministerium kam es 1950. Mittlerweile waren die Abgeordneten, die keine Freikarten erhalten hatten, dazu übergegangen, an der Kasse auf ihren Abgeordnetenstatus zu verweisen und vehement kostenfreien Zutritt zu verlangen, wie dies etwa die GB/BHE-Abgeordneten Reinhold Kolarczyk und Wenzel Köhler vor der eigenen Fraktion einräumen mussten.[357] Präsident Stang rügte dieses Verhalten, das dem Ansehen der Volksvertretung nur schaden könne. Er bat die Fraktionen um Abhilfe. Anderen wiederum waren die über Freikarten angebotenen Plätze nicht gut genug. So beschwerte sich Carl Lacherbauer (CSU) „über die schlechten Eckplätze auf der Galerie im Brunnenhoftheater und betont[e], daß die Angehörigen der Ministerien in den ersten Parkettreihen sitzen". Lacherbauer forderte das Präsidium dazu auf, „mit dem Kultusministerium in Verbindung [zu] treten, damit der Landtag entsprechende Plätze bekomme, wie das auch in anderen Demokratien der Fall sei".[358] Im Brunnenhoftheater der Münchner Residenz sollte sich wenig später die Platzzuteilung verbessern: So sagte Kultusstaatssekretär Sattler per Schreiben vom 26. Mai 1950 zu, dass Abgeordnete künftig Parkettkarten erhielten. Martin Trettenbach (CSU) forderte Ähnliches für das Gärtnerplatztheater, wo die Abgeordneten „schlechtere Plätze […] als die Angehörigen der Ministerien" hätten. Lacherbauer entrüstete diese „Unterbewertung der Stellung der Abgeordneten, die sich am deutlichsten in der Zuteilung der Theaterkarten zeige".[359]

Ganz heikel wurde es, als der Senat eigene Freikarten beim Kultusministerium beantragte und dabei auf Gleichbehandlung mit dem Landtag verwies. Das Kultusministerium entschied sich für den – aus Landtagssicht – schlechtest möglichen Lösungsvorschlag: Der Landtag, so schrieb das Kultusministerium an den Ältestenrat, sollte ein Drittel der Karten aus seinem eigenen Kontingent an den Senat abtreten. Der Ältestenrat lehnte empört ab: Er bestellte im Gegenzug Kultusstaatssekretär Sattler für die nächste Sitzung ein und verlangte Aufklärung, wie im Kultusministerium „die Verteilung der Gratiskarten vorgenommen wird". Außerdem müsse sichergestellt werden, dass die Abgeordneten „nicht die schlechtesten Plätze bekommen". Selbstverständlich sei es völlig „unmöglich, daß die Regierungsvertreter vor den Abgeordneten sitzen".[360] Am 17. August 1950 musste sich Sattler im Ältestenrat rechtfertigen. Er erklärte, dass „die Staatskanzlei täglich 5 Karten und für Gäste der Staatsregierung außerdem 7 Freikarten erhalte. Von den anderen Ministerien erhält jedes Ministerium 2 Karten für den Minister und 2 für den Staatssekretär. Außerdem stehen noch Kaufkarten zur Verfügung, die bezahlt werden müssen. Das Kultusministerium habe eine Loge mit 9 Plätzen für jede Vorstellung mit Ausnahme der geschlossenen Vorstellungen." Sattler zeigte sich „dankbar für die Aufklärung, daß der Senat in dieser Beziehung dem Landtag nicht gleichberechtigt sei", und sagte zu, dass er sich als Ausweitung des Landtagskartenkontingents Plätze „für den Präsidenten, die beiden Vizepräsidenten und die Berichterstatter für den Kultusetat […] vorgemerkt" habe. Das reichte den Mitgliedern des Ältestenrats jedoch bei weitem nicht aus. Otto Schefbeck (CSU) bemängelte, dass die Ministerien 40 Freikarten bekämen, während der Landtag nur sechs erhielte. Wilhelm Hoegner (SPD) hatte es besonders auf die bevorzugte Behandlung der Staatskanzlei abgesehen. Diese dürfe in jedem Fall nur für „auswärtige Gäste", nicht aber für „einheimische Gäste" „auf Anforderung Plätze zur Verfügung gestellt bekommen". Präsident Stang forderte Staatssekretär Sattler auf, „diese Fragen im Ministerrat zu besprechen und festzustellen, daß der Ältestenrat des Landtags der Auffassung ist, es sei auf die Dauer unhaltbar, daß in diesem weiten Umfang Karten an Gäste gegeben werden".[361]

Während in der zweiten Legislaturperiode die Auseinandersetzungen um die Zuteilung von Theaterfreikarten ruhten, hob der Streit von Neuem an, als das Kultusministerium 1955 die Reduzie-

rung des Freikartenkontingents des Landtags ankündigte. Der Landtag hatte bis dahin mittlerweile sieben Karten erhalten – und zwar jeden Tag für jedes Theater in München. Nun sollten es nur noch sieben Karten insgesamt sein und diese sollten auch nur nach vorheriger Bekanntgabe des gewünschten Theaterbesuchs am Tag der Vorstellung ausgegeben werden. Immerhin blieb „die Ausgabe der 5 an die Person der Präsidenten und der Berichterstatter im Haushaltsausschuß gebundenen Karten […] unverändert". Wieder wies der Ältestenrat das Ansinnen zurück. Dem Kultusministerium wurde mitgeteilt: Alles müsse so bleiben wie bisher.[362] Ein Jahr darauf informierte Präsident Ehard den Ältestenrat über den Ministerratsbeschluss, Theaterfreikarten für die Staatstheater mit Ausnahme der Premierenkarten für Landtag, Senat und Staatsregierung generell abzuschaffen und durch Gebührenkarten zum Preis von 2,35 DM zu ersetzen. Wieder konnte sich der Ältestenrat nicht sofort einverstanden erklären. Als Gegenleistung für seine Zustimmung verlangte er, dass gleichzeitig „auch alle Freikarten abgeschafft werden, die die Intendantur vergibt".[363] Am 2. Oktober 1956 fasste der Ältestenrat den Beschluss, die alte Regelung aufrechtzuerhalten, da der Landtag eine absolute „Sonderstellung" im Staat einnehme.[364] Sechs Monate später konnte Ehard endlich Erfolg vermelden: Das Kultusministerium hatte akzeptiert, dem Landtag dauerhaft 21 Freikarten täglich zur Verfügung zu stellen.[365]

Kritik an der Handhabung der Freikartenvergabe durch die Regierung übte gegen Ende der dritten Legislaturperiode der Oberste Rechnungshof. Er gestand zwar zu, wie Kultusminister Theodor Maunz (ohne Mandat) im Ministerrat erklärte, „dass die Freikarten für die Kabinettsmitglieder […] von deren Familienmitgliedern benützt werden dürften", monierte aber, dass „die Karten regelmäßig den Angehörigen der Ministerien überlassen werden". Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU) ergänzte, dass „gegen eine grosszügige Auslegung des Begriffs ‚Kreis der Familie' […] keine Bedenken" bestünden, dass die Karten aber den Staatstheatern zum freien Verkauf zurückzugeben seien, „wenn die Kabinettsmitglieder selbst nicht teilnähmen".[366] Die Staatsregierung greift auch heute noch auf Freikarten der Staatstheater zurück, zumal bei repräsentativen Anlässen. So lud etwa Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) Bundespräsident Joachim Gauck und den italienischen Staatspräsidenten Giorgio Napolitano anlässlich des 200. Geburtstags von Giuseppe Verdi zu einem Festkonzert in die Bayerische Staatsoper ein.[367]

13.6 Fazit

Zu Beginn der ersten Legislaturperiode zeigte die Regierung wenig Neigung, sich an die neuen Gegebenheiten durch die gerade in Kraft getretene Verfassung anzupassen. Wie selbstverständlich versuchte sie auch weiterhin, die Gesetzgebung im Ministerrat gleich mit zu erledigen. Widerstand dagegen kam ausgerechnet aus der Mehrheitsfraktion im Landtag – der CSU. Diese war tief gespalten. Die bei der Regierungsbildung übergangenen Anhänger des Parteivorsitzenden Josef Müller setzten alles daran, über die Parlamentsdebatten Einfluss auf die Legislative zu gewinnen. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) appellierte nur vorübergehend an seine Kabinettsmitglieder, der Landtagsarbeit höhere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Beschwerden über eine Geringschätzung der Volksvertretung durch die Regierung rissen nicht ab. Ihre Vertreter erschienen selbst bei wichtigen Verhandlungen entweder gar nicht oder nur schlecht vorbereitet im Landtag, Ministerien verweigerten die Herausgabe von Akten und sorgten so für Verzögerung in der Gesetzgebung. Quantitativ ist dieses Phänomen nur schwer zu fassen, da die Abwesenheiten von Regierungsmitgliedern in den Stenographischen Berichten nicht durchgehend vermerkt sind. Aber auch die Landtagsabgeordneten glänzten immer wieder durch Abwesenheit, sodass Debatten oft vor halb leeren Bänken stattfanden.

Der Landtag reagierte auf die von ihm konstatierte Missachtung zunächst mit selbstbewusstem Auftreten gegenüber der Regierung. Beim Rißbach-Projekt, in dem die Regierung einen wichtigen Baustein zur Energieversorgung Bayerns sah, entbrannte ein zäher Kampf zwischen den Wirtschaftspolitikern in der Regierung und den Naturschützern im Landtag. Erst aufgrund erheblichen Drucks der Regierung einigten sich beide Seiten schließlich auf einen Kompromiss. Hatte in diesem Fall mit der SPD zumindest eine Fraktion von Anfang an treu zur Regierung gestanden, verfügte sie im Hinblick auf den seit Ende der 1950er-Jahre immer gravierender werdenden Lehrermangel an Volksschulen lange über keinerlei parlamentarischen Rückhalt mehr. So sah sich der mandatslose Kultusminister Theodor Maunz zwischen 1959 und 1962 wiederholten Attacken von allen Seiten des Landtags ausgesetzt, als ihn die Abgeordneten für den Lehrermangel verantwortlich machten. Der Kultusminister wurde im Kulturpolitischen Ausschuss ins Kreuzverhör genommen und musste sich auch einer scharfen Interpellation der SPD erwehren. Da ihn die CSU, die ihn zuvor ebenfalls kritisiert hatte, im entscheidenden Moment dann doch stützte und die anderen Regierungsfraktionen nicht den Mut hatten, gegen Maunz zu stimmen, blieben die Angriffe letztlich folgenlos.

Vereint wie selten trat der Landtag der der Regierung direkt zuarbeitenden Ministerialbürokratie entgegen. Gerade in der ersten Legislaturperiode hatte sie unter den Landtagsabgeordneten ein denkbar schlechtes Image. Entweder, so die Vorwürfe, waren die Beamten aufgrund ihrer NS-Belastung politisch untragbar oder zu unerfahren und schlecht ausgebildet. Sie galten als arrogant, durchtrieben und korrupt. Zeitweise wurden sie sogar als Gefahr für den demokratischen Staat angesehen. Die Verwaltung erschien als krakenhafte Bürokratie, deren Einfluss beschnitten werden müsse, um die Rechte der demokratisch legitimierten Volksvertretung zu wahren. Hier kommt die Phobie der Abgeordneten gegenüber der „klassische[n] Ministerialbürokratie, wie sie von den beamteten Trägern der preußischen Reformen des frühen 19. Jahrhunderts verkörpert wurde", zum Vorschein, die „sich als eigenständiger, weitgehend über der Gesellschaft übergeordneter Staatsstand" gesehen hatte.[368]

Waren sich in dieser negativen Einschätzung bis Anfang der 1950er-Jahre alle Fraktionen und sogar die meisten Regierungsmitglieder einig, wurde die Kritik danach vor allem von der Opposition aufrechterhalten, während die Regierungsfraktionen und die Kabinettsmitglieder mehrheitlich dazu übergingen, den Einsatz der Ministerialbeamten zu loben und gutzuheißen. Welche Bedeutung sowohl Regierungsfraktionen als auch die Opposition im Landtag der Ministerialverwaltung beimaßen, zeigte sich 1955 bei den Debatten um mehrere Interpellationen, die sich mit der Personalpolitik der Viererkoalition auseinandersetzten. Während die neue Regierung versuchte, die Spitzenämter der Ministerialverwaltung mit eigenen Vertrauensleuten zu besetzen, sah die CSU im Austausch der Beamten, die in ihrer Ära aufgestiegen waren, eine Verletzung der Verfassung und des Beamtenrechts. Besonders pikant erschienen die Vorgänge, da mehrere Spitzenbeamte eine gewisse parteipolitische Nähe zur CSU hatten erkennen lassen, worauf die Regierung per Ministerratsbeschluss festlegen ließ, dass private Meinungsäußerungen von Beamten, die den Anschein amtlicher Verlautbarungen annehmen konnten, vor ihrer Veröffentlichung – etwa als Gastbeitrag im Rundfunk – dem zuständigen Minister vorgelegt werden mussten. Für die CSU kam dies einem „Maulkorberlaß" gleich. Die Koalition rechtfertigte sich mit Schutzmaßnahmen gegen eine von der CSU im Verborgenen geführte „Schattenregierung auf Beamtenebene". Die Emotionen kochten hoch, als Oppositionsführer Hanns Seidel (CSU) die Versetzungen von Spitzenbeamten im Kultusministerium indirekt mit den Entlassungen und Strafversetzungen politisch unliebsamer Bediensteter nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten 1933 verglich. Während der parteilose Staatsse-

kretär Hans Meinzolt bei der Beantwortung der Interpellation zurückhaltend blieb, lieferten sich der frühere Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) und die junge FDP-Abgeordnete Hildegard Brücher das eindrucksvollste Rededuell. Hundhammer gab sich den Anschein des bestens informierten Schattenministers, der immer noch das Vertrauen „seiner" Beamten genoss. Brücher verteidigte den Personalaustausch nach jahrelanger einseitiger CSU-Patronage als dringend notwendig.

Dass sich gegen Ende des Betrachtungszeitraums das Verhältnis des Landtags zur Ministerialbürokratie wesentlich entspannt hatte, zeigt sich auch daran, dass die Landtagsfraktionen dazu übergingen, sich Informationen unter Umgehung jeglicher parlamentarischer Form direkt bei auskunftsfreudigen Beamten der einzelnen Ministerien zu holen. Die Beamten wurden zu Vorträgen in die Fraktionen eingeladen. Als dieses Vorgehen überhandnahm, forderten Ministerpräsident Ehard und Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) die Einhaltung des Dienstwegs und die vorherige Einbeziehung des Ministers, aus dessen Ressort ein Beamter Informationen liefern sollte. Der Minister als Dienstvorgesetzter und Verantwortlicher müsse den Beamten zumindest über etwaige politisch heikle Fragen instruieren können. Diesem Vorschlag stimmte der Ältestenrat zu.

Auf der anderen Seite wehrte sich auch die Regierung selbstbewusst gegen Offensiven des Landtags, insbesondere gegen in ihren Augen undurchführbare Beschlüsse. Dies war etwa 1950 bei der Einrichtung eines parlamentarischen Gesetzgebungsbüros und der Bestellung eines Sparkommissars der Fall. An beidem hatte Ministerpräsident Ehard kein Interesse, da dies die Einflussmöglichkeiten der Exekutive auf das Gesetzgebungs- und das Haushaltsverfahren zu schmälern drohte. In der Frage des Sparkommissars setzte sich Ehard auch gegen die Befürworter in seinem Kabinett durch, indem er eine entsprechende Beschlussfassung des Ministerrats verhinderte. Entschiedenen Widerstand leistete die Regierung gegen jeden Versuch, dem Landtag gegenüber der Staatsregierung ein Weisungsrecht für ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zuzugestehen, was 1951 der Vorsitzende der kleinsten Oppositionsfraktion, August Haußleiter (DG), vehement gefordert hatte. Haußleiter, dessen Partei nicht im Bundestag vertreten war und der sich auf diesem Weg Einflussmöglichkeiten auf die in Bonn zu treffenden Entscheidungen erhoffte, konnte sich damit gegen Ehard und die anderen Fraktionen nicht durchsetzen. Allerdings kam es zur Bildung eines Ausschusses, vor dem der Ministerpräsident den Landtag unter Ausschluss der Öffentlichkeit über Bundesangelegenheiten informierte.

Ministerpräsident Ehard musste zugeben, dass es der Staatskanzlei erhebliche Schwierigkeiten bereitete, den Überblick über die Durchführung von Landtagsbeschlüssen in den einzelnen Ministerien zu behalten. Die Staatskanzlei ging schließlich dazu über, zu diesem Zweck mehrmals im Jahr Listen mit dem Landtagsamt abzugleichen. Dieses wurde vom Ältestenrat beauftragt, alle Antworten der Regierung auf Landtagsanfragen und -beschlüsse in die Landtagsdrucksachen aufzunehmen. Der einzelne Antragsteller bzw. dessen Fraktion sollte sich durch Nachfragen gegenüber der Regierung selbst über den Stand der Dinge ins Bild setzen. Sofern ein Beschluss nicht ausgeführt wurde, bot die Geschäftsordnung die Möglichkeit, die Materie auf Antrag von 15 Abgeordneten erneut auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Einen Rechtsanspruch des Landtags auf Ausführung seiner Beschlüsse durch die Staatsregierung begründet die Bayerische Verfassung indes nicht.

Blieb der Konflikt zwischen dem Landtag in seiner Gesamtheit und der Regierung die Ausnahme, so entwickelte sich die Frontstellung der Opposition zur Regierung schnell zum Regelfall der parlamentarischen Auseinandersetzung. Dies zeigte sich bereits Ende Januar 1947, als der Streit über

das in der Verfassung bewusst ausgesparte Misstrauensvotum von neuem ausbrach. Anlass war ein Misstrauensantrag der oppositionellen FDP gegen Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (ohne Mandat). Nach kontroverser Diskussion einigte sich der Landtag darauf, dass nur ein Missbilligungsantrag statthaft sei. Dieser sollte dem Regierungsmitglied formell das Misstrauen aussprechen, ihn aber nicht zum Rücktritt zwingen können. Der Ministerpräsident musste dann überlegen, ob er mit diesem Kabinettsmitglied weiter arbeiten wolle und wie es um seinen eigenen Vertrauenskredit im Landtag bestellt sei. Praktische Bedeutung erlangte diese Definition nicht. FDP und WAV hatten in der ersten Legislaturperiode jeweils nur einen einzigen – erfolglosen – Antrag gestellt. In der zweiten Legislaturperiode war es einzig Haußleiter, der mehrfach den Versuch unternahm, das Verhalten der Regierung in Bundesangelegenheiten vom Landtag missbilligen zu lassen. Seine Anträge scheiterten jedoch bereits im Ältestenrat. Aufgrund ihrer Aussichtslosigkeit blieben ähnliche Vorstöße ab der dritten Legislaturperiode ganz aus.

Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung am 20. September 1947 und der Bildung der Viererkoalition gegen die CSU 1954 verhärteten sich die Fronten zwischen Opposition und Regierung jeweils spürbar. Die SPD versuchte bis 1950 nicht nur über Parlamentsinitiativen zum Wohnungsbau und zur Durchsetzung einer neuen Gemeindeordnung Druck auf die CSU-Regierung auszuüben, sondern auch über die Auflösung des Landtags zu Neuwahlen und so zurück an die Macht zu gelangen. Setzten die Parlamentsinitiativen die Regierung immerhin unter Zugzwang, scheiterten die Vorstöße zur Landtagsauflösung allesamt. Ab 1955 ließ dann die CSU nichts unversucht, um einen Keil in das Regierungslager zu treiben. Dies gelang ihr mit der Bildung von Kurzzeitkoalitionen mit einzelnen Regierungsfraktionen in bestimmten Sachfragen, so etwa bei der Aufrechterhaltung des Konkubinatsverbots 1956. Von noch größerem politischem Gewicht war der Erfolg der CSU-Opposition, als sie sich in der Frage der Reform der Lehrerbildung gegen die Regierung unter Ministerpräsident Hoegner durchsetzen konnte. Die Viererkoalition hatte sich als eines ihrer politischen Kernvorhaben die Akademisierung der Ausbildung der Lehramtskandidaten für Volksschulen zum Ziel gesetzt. Da die Universitäten die Übernahme dieser Aufgabe ablehnten, sollten Pädagogische Hochschulen gegründet werden, an denen die Ausbildung ohne konfessionelle Bindung stattfinden sollte. Nach Meinung der CSU und der katholischen Kirche verstieß dieser Plan aber gegen das 1924/25 zwischen Bayern und dem Heiligen Stuhl geschlossene Konkordat, das die nach Konfessionen getrennte Ausbildung der Lehrkräfte vorsah. Nach Rücksprache mit dem Vatikan lehnte die CSU deshalb jegliche Unterstützung für das Vorhaben ab. Da im Gegensatz zur evangelischen Kirche der Vatikan seine Zustimmung verweigerte, sah sich Hoegner trotz eines gültigen Landtagsbeschlusses nicht in der Lage, das Gesetz auszufertigen. Die CSU hatte damit einen enormen Prestigeerfolg erzielt – sowohl inhaltlich als auch strategisch, denn schließlich hatte sie unter Beweis gestellt, dass sie die Regierung in einem ihrer wichtigsten Projekte ausbremsen konnte. Es war der größte Erfolg der Opposition im Bayerischen Landtag zwischen 1946 und 1962.

Um in Anbetracht der Unterlegenheit gegenüber der allein schon zahlenmäßigen Dominanz der Regierungsfraktionen die eigenen Positionen wirkungsvoll darstellen zu können, versuchte die Opposition mit Protestaktionen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu gewinnen. Größtmöglichen Erfolg versprach in dieser Hinsicht das Instrument des Sitzungsboykotts. Dazu kam es im Betrachtungszeitraum insgesamt mindestens fünf Mal. Den Höhepunkt dieser Form der Auseinandersetzung bildete Mitte Dezember 1955 der zweitägige Sitzungsstreik der CSU aus Protest gegen beleidigende Äußerungen von Innenminister August Geislhöringer (BP). Der Konflikt gipfelte

in Rücktrittsforderungen gegenüber Geislhöringer und in eine heftige Auseinandersetzung zwischen Landtagspräsident Ehard und Ministerpräsident Hoegner, die einander durchaus schätzten. Ehard verließ wütend den Saal, Hoegner musste sich förmlich entschuldigen. Erst nach intensiven Vermittlungsbemühungen im Ältestenrat konnte der Streit beigelegt und die CSU zur Rückkehr bewegt werden.

Landtag und Regierung erkannten früh die Bedeutung, den Freistaat und die ihn verkörpernden obersten Staatsorgane bei repräsentativen Anlässen in Szene zu setzen. Bereits in der ersten Legislaturperiode nahm die Zahl der Empfänge und Festbankette aber so stark zu, dass die Regierung selbst vor einer nicht länger hinnehmbaren Ablenkung der Kabinettsmitglieder und obersten Staatsbeamten von ihrer eigentlichen Arbeit warnte. Der Landtag fühlte sich dagegen bei öffentlichen Veranstaltungen von Regierung und Ministerialbürokratie regelmäßig zurückgesetzt – bei Festakten oder Empfängen ebenso wie bei der Zuteilung von Theaterkarten. Die Beschwerden kamen gleichermaßen vom Landtagspräsidium wie von einfachen Abgeordneten. Forum der Klagen waren die Sitzungen des Ältestenrats. Bei staatlichen Empfängen ging es darum, dass die Abgeordneten im Vergleich zu Vertretern der Staatsregierung nicht eingeladen, zu spät oder überhaupt nicht begrüßt und schlecht platziert wurden. Für die Staatstheater erhielt der Landtag deutlich weniger Freikarten als die Ministerien, zudem waren die Plätze teilweise schlechter als die der Ministerialbeamten. In der protokollarischen Zurücksetzung erkannten die Abgeordneten eine inakzeptable Geringschätzung ihrer Stellung im Staat. Immer wieder forderten Ältestenrat und Landtagspräsidium die Staatsregierung auf, für Besserung zu sorgen. Im Streit um die Zuteilung von Theaterfreikarten konnte sich der Landtag schließlich durchsetzen – das Kultusministerium gab 1957 Pläne auf, generell auf Freikarten zu verzichten und billige Gebührenkarten einzuführen. Es blieb beim status quo: Der Landtag erhielt aufgrund seiner „Sonderstellung“ täglich 21 Freikarten. Dass sich die Abgeordneten mit Verve dafür einsetzten, protokollarisch mit dem gebührenden Respekt behandelt zu werden, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass sich repräsentative Veranstaltungen als Bühne für politische Eigenwerbung nutzen lassen. Gerade im Vorfeld von Wahlen musste es für die Abgeordneten darum gehen, im eigenen Stimm- oder Wahlkreis an Bekanntheit zu gewinnen – und sei es, dass sie bei offiziellen Anlässen an herausgehobener Stelle begrüßt und in der Presse genannt wurden.

Anmerkungen

1) BLT 1958/62, Bd. 3, 70, 18.10.1960, S. 2114.
2) BLT 1958/62, Bd. 4, 100, 25.10.1961, S. 3042.
3) PNP, 17. Jg., Nr. 249, 27./28.10.1962, S. 4.
4) BayHStA, NL Ehard, 1519, Schreiben Haußleiters an Ehard, 4.1.1947.
5) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, CXXX f.
6) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 5, 15.1.1947, TOP V, S. 67 f.
7) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 21, 12.5.1947, TOP IV, S. 461.
8) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 14, 14.3.1947, TOP I, S. 274 f.
9) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 20, 30.4.1947, TOP VII, S. 439.
10) BayHStA; StK 11802, Schreiben Ministerpräsident Ehards an Landtagspräsident Horlacher, 13.2.1947.
11) BayHStA; StK 11802, Schreiben Ministerpräsident Ehards an Landtagspräsident Horlacher, 27.2.1947.
12) BayHStA; StK 11802, Schreiben Landtagspräsident Horlachers an Ministerpräsident Ehard, 4.3.1947.
13) BayHStA; StK 11802, Schreiben Ministerpräsident Ehards an Landtagspräsident Horlacher, 13.3.1947.

14) BayHStA; StK 11802, Schreiben Landtagspräsident Horlachers an Ministerpräsident Ehard, 18.3.1947.
15) ÄR 1946/50, 81, 12.7.1950, S. 2.
16) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Nr. 1, 24.9.1947, TOP II, S. 4 f. u. 7.
17) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 71, 13.5.1948, S. 1427 f.
18) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 72, 14.5.1948, S. 1478.
19) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LXXXI.
20) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 31, 2.6.1948, TOP X, S. 471.
21) BayHStA, NL Ehard, 1348, Schreiben Müllers an Ehard, 2.6.1948.
22) BayHStA, NL Ehard, 1244, Vormerkung Sieglinde Odörfers vom 4.2.1949 über die Sitzung des Wirtschaftsausschusses am 3.2.1949.
23) Vgl. HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Sieglinde Ehard, 20.5.1998, S. 9.
24) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 1, 20.12.1950, TOP II, S. 7.
25) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 2, 28.12.1950, TOP VII/6, S. 11.
26) ÄR 1946/50, 76, 19.4.1950, S. 1 u. 3 f.
27) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 42, 13.9.1948, TOP I, S. 647 ff.
28) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LXXX II f.
29) SZ, 4. Jg., Nr. 11, 7.2.1948, S. 3.
30) BLT 1950/54, Bd. 3/1, 79, 1.4.1952, S. 1815.
31) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XLIX m. Anm. 124.
32) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LXXV.
33) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 73, 8.6.1948, S. 1490.
34) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XLIX m. Anm. 123.
35) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Einleitung, S. XXI.
36) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Einleitung, S. XXI.
37) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. XLIX m. Anm. 123 u. ebd., Bd. 2, Nr. 62, 20.4.1949, S. 92 m. Anm. 8.
38) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 5, 132, 1.12.1949, S. 238 u. ebd., 147, 17.2.1950, S. 849 f.
39) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 49, 30.1.1948, S. 692 u. 709 ff.
40) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 7, 193, 27.4.1954, S. 1182.
41) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 54, 1.3.1956, S. 1656; ebd., 59, 24.4.1956, S. 1894; ebd., Bd. 3, 82, 4.12.1956, S. 2792.
42) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 46, 17.1.1956, S. 1431.
43) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Schreiben Baumgartners an Fischbacher, 16.10.1957 (Durchschlag).
44) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 124, 25.3.1958, S. 4254.
45) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 4, 90, 1.2.1957, S. 3148.
46) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 56, Kabinett Ehard IV, Nr. 1, 27.1.1960, TOP I, S. 4.
47) PNP, 2. Jg., Nr. 50, 27.6.1947, S. 1.
48) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 16.2.1948, S. 1.
49) BLT 1946/50, Bd. 3, 89, 13.10.1948, S. 139.
50) BLT 1946/50, Bd. 1, 5, 30.1.1947, S. 73.
51) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 48, 29.1.1948, S. 647.
52) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 84, 31.7.1948, S. 1858; vgl. ähnlich ebd., 60, 5.3.1948, S. 1047, ebd., 64, 18.3.1948, S. 1194 u. ebd., 68, 29.4.1948, S. 1306.
53) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 98, 13.1.1949, S. 477.
54) Vgl. Balcar: Politik auf dem Land, S. 127.
55) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 48, 29.1.1948, S. 647; vgl. ähnlich auch die Ausführungen Konrad Küblers (CSU) im Ältestenrat (ÄR 1946/50, 50, 26.1.1949, S. 9).
56) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 168, 5.7.1950, S. 587.
57) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 164, S. 465.
58) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, Krise und Erneuerung, S. 411 f.
59) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 178, 2.2.1954, S. 570; ebd., 189, 30.3.1954, S. 1025; ebd., Bd. 7, 208, 29.7.1954, S. 1694.
60) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 162, 13.10.1953, S. 70.
61) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 4, 105, 2.9.1952, S. 2; ebd., 114, 28.10.1952, S. 281; ebd., 131, 24.2.1953, S. 846; ebd., Bd. 7, 203, 6.7.1954, S. 1522.
62) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP 16.12.1950, S. 1.
63) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Schreiben Baumgartners an Lippert, 12.12.1952.

64) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Einladungsschreiben Baumgartners mit handschriftlichen Vermerken der Fraktionsmitglieder, 16.12.1952.
65) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Schreiben Nerlingers an Baumgartner, 16.2.1953.
66) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/persDetail.php?id=4593&popH=640> (2.11.2013).
67) Vgl. für Meixner BLT 1954/58, Bd. 4, 97, 14.5.1957, S. 3384.
68) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 6, 148, 17.10.1958, S. 5172.
69) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 44, 28.1.1960, S. 1160; ebd., 45, 29.1.1960, S. 1191; ebd., Bd. 4, 117, 16.3.1962, S. 3736.
70) BLT 1958/62, Bd. 4, 105, 30.11.1961, S. 3251.
71) BLT 1958/62, Bd. 4, 131, 10.10.1962, S. 4078; vgl. mit ähnlichem Befund ebd., 125, 27.6.1962, S. 3881 u. ebd., 132, 11.10.1962, S. 4090.
72) Vgl. dazu Götschmann, Dirk: Die bayerische Wirtschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945–1948), in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze, Augsburg 2009 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), S. 132–145, hier S. 139 ff.
73) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 688.
74) PNP, 2. Jg., Nr. 35, 2.5.1947, S. 5; vgl. auch die Abbildung in: Henker, Michael (Hg.): Bayern nach dem Krieg. Photographien 1945–1949 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 31), Augsburg 1995, S. 292.
75) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 688 f.; MZ, 3. Jg., Nr. 37, 9.5.1947, S. 3.
76) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 690 f.
77) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 22, 21.5.1947, TOP V, S. 484.
78) BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 1, Beilage 348, S. 216 f.
79) BLT 1946/50, Bd. 1, 16, 28.5.1947, S. 455 f.
80) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 24, 13.6.1947, TOP IV, S. 519 f.
81) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 691 ff.
82) Gelberg: Kriegsende, S. 689.
83) BLT 1946/50, Bd. 1, 22, 26.6.1947, S. 695.
84) Vgl. Pohl, Manfred: Das Bayernwerk 1921 bis 1996, München 1996, S. 340–344; vgl. auch Popp, Martin: Stauseen, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46273> (8.12.2011).
85) PNP, 14. Jg., Nr. 136, 17./.18.6.1959, S. 2.
86) PNP, 13. Jg., Nr. 214, 19.9.1958, S. 9.
87) PNP, 13. Jg., Nr. 243, 23.10.1958, 2.
88) BLT 1958/62, Bd. 1, 30, 26.6.1959, S. 867.
89) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 3, 77, 15.12.1960, S. 2354–2358.
90) Vgl. Fenn, Monika: Schulwesen (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46261> (25.7.2013).
91) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 132, 11.10.1962, S. 4089–4131.
92) Machura, Stefan: Ministerialbürokratie, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Lizenzausgabe Bonn 2003, S. 398–401, hier S. 398.
93) Machura, Stefan: Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? Onlinefassung, S. 2, URL: <http://www.staatswissenschaft.de/pdf/ministrial.pdf> (2.11.2013).
94) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 175.
95) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 55.
96) Machura: Ministerialverwaltung, S. 4.
97) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Einleitung, S. 110 mit Anm. 629.
98) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 135.
99) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Einleitung, S. 110 mit Anm. 628.
100) Kramer: Zur Geschichte des Amtes des Bayerischen Ministerpräsidenten, S. 24.
101) VL, 8, 20.9.1946, S. 187.
102) Machura: Ministerialverwaltung, S. 2.
103) Vgl. etwa VL, 4, 11.9.1946. S. 98.
104) BLT 1946/50, Bd. 1, 3, 10.1.1947, S. 29.
105) BLT 1946/50, Bd. 1, 10, 21.3.1947, S. 232.
106) ÄR 1946/50, 37, 13.5.1948, S. 1 u. 3.
107) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 71, 13.5.1948, S. 1428.
108) ÄR 1946/50, 76, 19.4.1950, S. 7.

109) BLT 1946/50, Bd. 1, 7, 19.2.1947, S. 139.
110) ÄR 1946/50, 1, 10.1.1947, S. 2.
111) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 35, 26.11.1947, S. 188.
112) BayHStA, StK 11611, Rundschreiben des Innenministeriums an die Regierungen, 13.5.1948, Abdruck, S. 1.
113) Hoser: Entnazifizierung.
114) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 1, 24.9.1947, TOP XVI, S. 29; vgl. auch die entsprechenden Ausführungen von Kraus vor dem Landtagsplenum (BLT 1946/50, Bd. 3, 101, 22.2.1949, S. 643 ff.).
115) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 3, 89, 13.10.1948, S. 139 f.
116) Vgl. Niethammer: Mitläuferfabrik, S. 549 m. Anm. 32.
117) BLT 1946/50, Bd. 6, 185, 18.10.1950, S. 1146.
118) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. CI u. LXXI.
119) Hoser: Entnazifizierung.
120) Vgl. BayHStA, StK 11925, Schreiben ehemaliger Beamter an Ministerpräsident Ehard bzw. die Staatskanzlei betr. Wiedereinstellung in den Staatsdienst, 1949.
121) BayHStA, StK 11850, Schreiben Dr. Hans K. an Ministerpräsident Ehard, 31.1.1949.
122) Blessing, Werner K.: Bayerns Verwaltung im 20. Jahrhundert. Bemerkungen zu Leittendenzen, Forschungsstand und Perspektiven, in: ZBLG 61 (1998), S. 59–95, hier S. 64.
123) ÄR 1946/50, 12, 18.6.1947, S. 5 f.
124) BLT 1950/54, Bd. 3/1, 69, 7.2.1952, S. 1437.
125) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 11, 25.2.1947, TOP I, S. 206.
126) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 133, 15.11.1950, TOP III, S. 660.
127) BayHStA, StK 10954, Schreiben Welschs an Ehard, 20.12.1949.
128) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1363.
129) Vgl. die später zurückgezogene CSU-Interpellation zu „Äußerungen des Herrn Ministerpräsidenten zur Personalpolitik" vom 10.1.1955, in: BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Nr. 14.
130) Vgl. BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 29.6.1955, S. 1.
131) Machura: Ministerialverwaltung, S. 11.
132) Machura: Ministerialverwaltung, S. 5.
133) Herzog: De republica prudenter gubernanda, S. 171.
134) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.1.1955, S. 7 u. 9.
135) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 4.12.1957, S. 2.
136) BLT 1954/58, Bd. 1, 4, 25.1.1955, S. 50.
137) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.2.1955, S. 2.
138) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 10.3.1955, S. 1, sowie BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 434 u. 443.
139) BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Nr. 385.
140) BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 433.
141) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 434–439.
142) BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 439 f.
143) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 443–447.
144) BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 449.
145) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Franz Heubl, 24.6.1997, S. 25.
146) BLT 1954/58, Bd. 1, 18, 11.5.1955, S. 451, 455, 454, 451 u. 461.
147) Vgl. die Äußerungen der CSU-Abgeordneten Alfons Goppel und Alois Hundhammer (BLT 1954/58, Bd. 2, 38, 26.10.1955, S. 1202 u. ebd., 39, 27.10.1955, S. 1210).
148) BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 2, Beilage 907.
149) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 2, Beilage 879.
150) BLT 1954/58, Bd. 2, 38, 26.10.1955, S. 1196 u. 1199.
151) BLT 1954/58, Bd. 2, 38, 26.10.1955, S. 1198 u. 1204.
152) ÄR 1954/58, 18, 26.10.1955, S. 1; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–5.
153) BLT 1954/58, Bd. 2, 39, 27.10.1955, S. 1209.
154) BLT 1954/58, Bd. 2, 39, 27.10.1955, S. 1209 f. u. 2014. Informationen von Beamten aus dem Kultusministerium hatte Hundhammer auch schon zuvor wiederholt erhalten (vgl. etwa ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU [ohne Nr.], 24.1.1955, S. 1).
155) BLT 1954/58, Bd. 2, 39, 27.10.1955, S. 1221.
156) BLT 1954/58, Bd. 2, 39, 27.10.1955, S. 1226 f. u. 1229.

157) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 40, 22.11.1955, S. 1269.
158) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel I, Nr. 43, 23.9.1958, TOP V/3, S. 12 f.
159) ÄR 1958/62, 31, 9.11.1960, S. 1.
160) ÄR 1958/62, 31, 9.11.1960, S. 1 f.
161) Freundliche Mitteilung des Landtagsamts vom 4.9.2012. Dass der Bayerische Landtag im Vergleich zur Ministerialverwaltung auch heute noch schmal aufgestellt ist, zeigt, dass allein die Bayerische Staatskanzlei 370 Mitarbeiter zählt (freundliche Auskunft der Staatskanzlei vom 13.9.2012).
162) Ehard, Hans: Der Wiederbeginn des Bayerischen Landtags nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Rosenbauer, Heinz / Gabert, Volkmar (Hg.): Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages, München 1978, S. 45–48, hier S. 48.
163) Schmid: Das Verhältnis von Parlament und Regierung, S. 256; vgl. auch Böddrich: Parlament und Verwaltung als Widerpart, S. 302 f.
164) BLT 1946/50, Bd. 6, 154, 22.3.1950, S. 220.
165) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 110, 20.6.1950, TOP IV, S. 268.
166) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 110, 20.6.1950, TOP IV, S. 268, Anm. 11.
167) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1360.
168) ÄR 1950/54, 38, 23.4.1952, S. 3.
169) Oberreuter: Parlamentarische Opposition, S. 323.
170) Wiesend: Ausschußwesen, S. 257; das Fehlen eines parlamentarischen Hilfsdienstes sieht auch Kalkbrenner: Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, S. 6, als Grund, dass „sich das Gewicht der Regierung gegenüber der Volksvertretung“ seit 1946 deutlich verstärkte.
171) BLT 1946/50, Bd. 6, 182, 28.9.1950, S. 1045 u. 1044.
172) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 127, 9.10.1950, TOP V, S. 556 f.
173) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 19, 20.3.1951, TOP IV, S. 6; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 6 ff.
174) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 127, 9.10.1950, TOP V, S. 557, Anm. 20; BLT 1950/54, Bd. 1, 8, 24.1.1951, S. 82.
175) PNP, 8. Jg., Nr. 41, 14.3.1953, S. 2.
176) Vgl. SZ, 68. Jg., Nr. 77, 31.3./1.4.2012, S. R16, sowie Bayerischer Rundfunk: Volksentscheide gebilligt. Bayerische Verfassung muss geändert werden, URL: <http://www.br.de/wahl/landtagswahl-bayern-volksentscheide-100.html> (19.9.2013).
177) BLT 1946/50, Bd. 1, 8, 20.2.1947, S. 181.
178) Prechtel: Regierung und Landtag, S. 149.
179) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 29.
180) Zum Lastenausgleich, seiner Intention, seinen Leistungen und seinen Folgen vgl. Wiegand, Lutz: Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1985 (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, 1271), Frankfurt a.M. 1992.
181) ÄR 1950/54, 3, 8.1.1951, S. 20.
182) BLT 1950/54, Bd. 1, 6, 10.1.1951, S. 43.
183 ÄR 1950/54, 8, 5.3.1951, S. 2 ff., 7, 11, 14, 16, 20, 22, 26, u. 35.
184) BLT 1950/54, Bd. 2, 54, 23.11.1951, S. 833 f.
185) Zacher: Verfassungsentwicklung, S. 352.
186) Vgl. dazu und zum Folgenden Gelberg: Bayerischer Landtag und Föderalismus, S. 191 ff.
187) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 192, 2.4.1954, S. 1172–1180.
188) ÄR 1958/62, 27, 28.6.1960, S. 1; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–15.
189) Entscheidungen BayVerfGH, NF 12, Teil II, S. 126.
190) Vgl. Kalkbrenner: Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, S. 9.
191) Goppel: Parlament und Regierung, S. 38.
192) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Einleitung, S. LIX.
193) BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 130 ff.
194) BLT 1946/50, Bd. 1, 8, 20.2.1947, S. 188.
195) BLT 1946/50, Bd. 1, 8, 20.2.1947, S. 181 f.
196) BLT 1946/50, Bd. 1, 8, 20.2.1947, S. 187 f. u. 193 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 182–195.
197) Nawiasky / Leusser: Handkommentar, S. 123.
198) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 95.
199) Dauster: Die Stellung des Ministers, S. 283.
200) Zacher: Verfassungsentwicklung in Bayern, S. 358.
201) BLT 1946/50, Bd. 3, 96, 16.12.1948, S. 442; vgl. auch Kock: Chronik, S. 55.

202) BLT 1946/50, Bd. 3, 103, 24.2.1949, S. 746 f.
203) PNP, 6. Jg., Nr. 148, 17.12.1951, S. 2.
204) BLT 1950/54, Bd. 2, 59, 18.12.1951, S. 1053; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 1049–1054.
205) ÄR 1950/54, 32, 15.1.1952, S. 2; vgl. auch Der Spiegel, 6. Jg., Nr. 39, 24.9.1952, S. 24.
206) Vgl. PNP, 7. Jg., Nr. 16, 7.2.1952, S. 1; zur Rolle der NPD im Landtag vgl. Forstner, Thomas: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Landesverband Bayern, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46211> (22.4.2013).
207) Mehringer: Knoeringen, S. 338; Kronawitter: Hoegner, S. 48.
208) Vgl. dazu ausführlich Mehringer: Knoeringen, S. 338–345; Kronawitter, Hildegard: Rudolf Zorn und sein Beitrag zum marktwirtschaftlichen Denken in der SPD, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 248–260, hier S. 255; Albert: Das weiße A stand für Aufbau, S. 33–36.
209) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 54, 18.2.1948, S. 879.
210) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Einleitung, S. LXXIII.
211) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 27, 16.4.1948, TOP IV, S. 412.
212) Vgl. MZ, 4. Jg., Nr. 47, 15.6.1948, S. 5 u. PNP, 3. Jg., Nr. 47, 15.6.1948, S. 2.
213) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 39, 2.8.1948, TOP V, S. 601 f.
214) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 40, 23.8.1948, TOP X, S. 627 f.
215) BLT 1946/50, Bd. 3, 105, 17.3.1949, S. 828 u. 833 ff.; Beschluss ebd., S. 836.
216) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Einleitung, S. LXIII.
217) Vgl. BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Nr. 4185.
218) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 96, 1.2.1950, TOP VI, S. 53; ebd., Nr. 112, 28.6.1950, TOP I, S. 299 f.; ebd., Nr. 120, 4.9.1950, TOP II, S. 418 f.
219) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Einleitung, S. XXXIV.
220) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 120, 4.9.1950, TOP II, S. 419.
221) BLT 1946/50, Bd. 6, 176, 5.9.1950, S. 785 ff.
222) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 3, Nr. 122, 13.9.1950, TOP IV, S. 475 f.; BLT 1946/50, Beilagen-Bd. 4, Beilage 4270.
223) Kronawitter: Hoegner, S. 49; vgl. Mages, Emma: Gemeindeverfassung (19./20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44499> (20.11.2012); Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 115 f.
224) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 27, 19.7.1947, S. 890.
225) BLT 1946/50, Bd. 3, 86, 26.8.1948, S. 41–45.
226) Der Spiegel, 31. Jg., Nr. 47, 19.11.1979, S. 284.
227) Im Prozess gegen Loritz konnten die ursprünglichen Vorwürfe zwar nicht erhärtet werden, wegen seiner Flucht aus der Untersuchungshaft wurde er jedoch am 7. Dezember 1948 zu drei Monaten Gefängnis verurteilt. In Anrechnung der Untersuchungshaft galt dieser Freiheitsentzug als abgesessen. Loritz ging in Revision, da er einen Freispruch in allen Punkten erreichen wollte. Da er 1949 in den Bundestag gewählt wurde und dieser seine Immunität nicht aufhob, verzögerte sich das Verfahren mehrere Jahre. Erst 1953/54 wurde es endgültig eingestellt (vgl. Woller: Die Loritz-Partei, S. 92–98).
228) Vgl. PNP, 3. Jg., Nr. 43, 1.6.1948, S. 1.
229) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 2/2, 74, 9.6.1948, S. 1531–1543.
230) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 74, 9.6.1948, S. 1533.
231) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 4, 110, 19. u. 20.5.1949, S. 178.
232) Vgl. Rede Hans Ehards in der Sitzung des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU, 8.1.1955, abgedruckt in: Balcar/Schlemmer: An der Spitze der CSU, Nr. 68a, S. 472–474, hier S. 473 f.
233) ÄR 1946/50, 35, 7.4.1948, S. 13 ff.
234) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 81, 28.7.1948, S. 1744; für eine ähnliche Stellungnahme Horlachers gegenüber Ministerpräsident Ehard vgl. ebd., Bd. 5, 130, 29.11.1949, S. 186.
235) BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 1, Beilage 519.
236) BLT 1950/54, Bd. 3/1, 69, 7.2.1952, S. 1434.
237) BLT 1950/54, Bd. 3/1, 69, 7.2.1952, S. 1435–1441.
238) Vgl. etwa BayHStA, StK 11428.
239) Vgl. BayHStA, StK 11428, Schreiben Landtagspräsident Ehards an Ministerpräsident Hoegner, 22.12.1954.
240) BayHStA, StK 11428, Schreiben der Staatskanzlei an alle Staatsministerien, 29.12.1954, S. 2.
241) Beck: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags, S. 38 ff.

242) Vgl. zum Folgenden ausführlich Gelberg: Ehard, S. 256–274.
243) Vgl. Walther: Fischbacher, S. 190 f.
244) MZ, 5. Jg., Nr. 48, 3.5.1949, S. 1.
245) Braun: Hundhammer, S. 346.
246) Vgl. Gelberg: Ehard, S. 264.
247) Vgl. Kock: Bayerns Weg, S. 324.
248) Braun: Hundhammer, S. 347; vgl. auch Kock: Bayerns Weg, S. 346 m. Anm. 193.
249) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 2, Einleitung, S. XCII.
250) Vgl. Kock: Bayerns Weg, S. 325 m. Anm. 197; Gelberg: Hans Ehard, S. 272.
251) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 2–5.
252) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 5, 7 u. 11.
253) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 14–17.
254) Vgl. Gelberg: Ehard, S. 270 f.
255) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 17–19.
256) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 22–27.
257) BLT 1946/50, Bd. 4, 108, 13.5.1949, S. 28–33; vgl. Walther: Fischbacher, S. 180.
258) ÄR 1946/50, 55, 18.5.1949, S. 7.
259) BLT 1946/50, Bd. 4, 110, 19./20.5.1949, S. 175 ff.; vgl. MZ, 5. Jg., Nr. 56, 21.5.1949, S. 1; PNP, 4. Jg., Nr. 56, 21.5.1949, S. 1.
260) Vgl. PNP, 4. Jg., Nr. 57, 24.5.1949, S. 1.
261) Vgl. zum Folgenden Taubenberger: Licht übers Land, S. 55–60, sowie Ders.: Kabinett Hoegner II, 1954–1957.
262) Fenn: Schulwesen.
263) Taubenberger: Licht übers Land, S. 55.
264) Vgl. BLT 1954/58, Beilagen-Bd. 1, Beilage 77.
265) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 19.1.1955, S. 3.
266) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 10, 1.2.1955, S. 2.
267) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 27.1.1955, S. 1 f.
268) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 27.1.1955, S. 2 f.
269) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 27.1.1955, S. 3 f.; ebd., Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 28.1.1955, S. 1; PNP, 10. Jg., Nr. 16, 29.1.1955, S. 2.
270) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 28.1.1955, S. 1.
271) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 27.1.1955, S. 2; zum Text des Konkordats vgl. GVBl., Nr. 3, 1925, S. 53–60.
272) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 2.2.1955, S. 1.
273) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 5, 11.1.1955, TOP IX/8, S. 19.
274) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.2.1955, S. 2.
275) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/383, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 12, 9.2.1955, S. 3 u. 6 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 2–10.
276) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/83, vertrauliche Sitzungsnotiz der 9. (außerordentlichen) Sitzung des Koalitionsausschusses vom 9.2.1955.
277) BLT 1954/58, Bd. 1, 8, 16.2.1955, S. 142 u. 144–148.
278) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 14.2.1955, S. 3.
279) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/170, Stellungnahme der Bayerischen Bischöfe zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Ausbildung für das Lehramt an Volksschulen, undatiert [31.3.1955].
280) PNP, 10. Jg., Nr. 66, 28.4.1955, S. 2.
281) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 58 f.
282) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 23.3.1955, S. 5.
283) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.5.1955, S. 2.
284) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 25, 14.7.1955, S. 700–748.
285) BLT 1954/58, Bd. 1, 25, 14.7.1955, S. 700, 707 u. 723.
286) Vgl. Taubenberger: Kabinett Hoegner II, 1954–1957.
287) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/93, maschinenschriftlicher Auszug aus dem Schreiben Schlichs an Baumgartner, 17.2.1956.
288) IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/93, Schreiben Baumgartners an Schlich, 29.2.1956, Abdruck.
289) Vgl. Taubenberger: Licht übers Land, S. 59.

290) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, S. 4 u. 8 f.
291) BLT 1950/54, Beilagen-Bd. 6, Beilage 4878.
292) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 6, 180, 4.2.1954, S. 707.
293) Vgl. Wolf: CSU und Bayernpartei, S. 179–204.
294) Vgl. Unger: Die Bayernpartei, S. 194 ff.
295) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Eilles' an Ministerpräsident Hoegner, 19.4.1956, Durchschlag.
296) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Eilles' an Baumgartner, 19.4.1956.
297) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Baumgartners an Eilles, 24.4.1956, Durchschlag.
298) PNP, 11. Jg., Nr. 147, 15.9.1956, S. 7.
299) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, S. 8.
300) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode 1958/62, S. 5.
301) PNP, 11. Jg., Nr. 24, 11.2.1956, S. 7.
302) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 3, 77, 11.10.1956, S. 2644.
303) Kock: Chronik, S. 115.
304) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 82, 29.7.1948, S. 1790 ff. u. 1785.
305) Vgl. MZ, 5. Jg., Nr. 83, 23.7.1949, S. 1; PNP, 6. Jg., Nr. 123, 20.10.1951, S. 2.
306) BLT 1954/58, Bd. 1, 11, 17.3.1955, S. 262 u. 264.
307) ÄR 1954/58, 6, 17.3.1955, S. 1 u. BLT 1954/58, Bd. 1, 11, 17.3.1955, S. 264.
308) ÄR 1954/58, 7, 18.3.1955, S. 1–4 u. BLT 1954/58, Bd. 1, 12, 18.3.1955, S. 268.
309) BLT 1954/58, Bd. 1, 30, 3.8.1955, S. 989 ff.
310) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 30, 3.8.1955, S. 993 ff.; vgl. PNP, 10. Jg., Nr. 121, 4.8.1955, S. 2.
311) ÄR 1954/58, 15, 3.8.1955, S. 1 f.; vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 30, 3.8.1955, S. 995.
312) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Vorstandssitzung, 9.12.1955, S. 2 u. 1; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–3; vgl. ebd., außerordentliche Fraktionssitzung, 10.12.1955, S. 1–4.
313) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 86, 12.12.1955, S. 3; zur Diskussion insgesamt vgl. ebd., S. 1–6.
314) ÄR 1954/58, 23, 13.12.1955, S. 1–8.
315) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, S. 32.
316) BLT 1954/58, Bd. 2, 44, 14.12.1955, S. 1393.
317) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/391, Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner II, Nr. 60, 13.12.1955, S. 2.
318) BLT 1954/58, Bd. 2, 44, 14.12.1955, S. 1396 f.
319) PNP, 10. Jg., Nr. 197, 15.12.1955, S. 2.
320) IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/92, Presseausschnitt Abendzeitung, Nr. 296, 14.12.1955.
321) BLT 1954/58, Bd. 2, 44, 14.12.1955, S. 1407.
322) BLT 1954/58, Bd. 2, 44, 14.12.1955, S. 1398.
323) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 2, 44, 14.12.1955, S. 1398–1421.
324) BLT 1954/58, Bd. 2, 45, 15.12.1955, S. 1423 f. u. 1430.
325) BLT 1954/58, Bd. 2, 46, 17.1.1956, S. 1432; vgl. ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, Nr. 90, 10.1.1956 (Nachmittagssitzung), S. 1–3.
326) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 16.1.1956, S. 1.
327) Vgl. Wolfrum: Die geglückte Demokratie, S. 194.
328) BLT 1958/62, Bd. 1, 21, 6.5.1959, S. 641 f.
329) Die Zeit, 14. Jg., Nr. 20, 15.5.1959, S. 3.
330) Vgl. Lanzinner: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler, S. 357–362.
331) Lipp, Wolfgang: Repräsentation, kollektive, in: Fuchs-Heinritz u.a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie, Opladen 1994, S. 556.
332) Schönhuth, Michael: Das Kulturglossar. Ein Vademecum durch den Kulturdschungel für Interkulturalisten, Stichwort Repräsentation (kollektive), URL: <http://www.kulturglossar.de/html/r-begriffe.html> (2.11.2013).
333) Mergel: Staatlichkeit und Landesbewußtsein, S. 301.
334) Gelberg: Ehard, S. 92.
335) BayHStA, StK 11013, Tagung des Verfassungsausschusses auf der Herreninsel, Typoskript; vgl. auch die Übersichten und Programme in: BayHStA, NL Pfeiffer 160 u. 172.
336) Vgl. Kock: Bayerns Weg, S. 281.
337) BayHStA, StK 12591, Schreiben Seelos' an die Staatskanzlei, 5.1.1949; Zorn: Bayerns Geschichte, S. 36, vermutet hingegen den Empfang für das diplomatische Korps im Königreich Bayern als Vorläufer des Neujahrsempfangs.

338) Für Seelos, der ab 1925 im Auswärtigen Amt als Diplomat begonnen hatte, war die Karriere im bayerischen Staatsdienst indes beendet. Als er 1949 der BP beitrat und vor der Bundestagswahl mit markigen Worten Werbung für das von dieser geforderte selbstständige Bayern machte, wurde er entlassen. Er zog in den Bundestag ein und bekleidete bis 1951 das Amt des BP-Fraktionsvorsitzenden. Nach seinem Parteiausschluss kehrte er in den diplomatischen Dienst zurück und wurde Botschafter, u.a. in Lissabon (vgl. Walther: Fischbacher, S. 220; Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 1, TOP XVI, S. 32 Anm. 102).
339) Mergel: Staatlichkeit und Landesbewußtsein, S. 301.
340) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/366, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 1, 20.12.1950, TOP I/8, S. 6.
341) Vgl. BayHStA, StK 12591, Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung, 3.7.1951.
342) BayHStA, NL Becher, 235, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 11.4.1956, S. 1.
343) PNP, 19. Jg., Nr. 14, 18./19.1.1964, S. 6.
344) Kollmann: Zwischenbilanz der Staatsvereinfachung in Bayern, S. 5.
345) Galaservice, Gläser und Besteck werden heute zusammen mit den Originalrechnungen im Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg, verwahrt.
346) ÄR 1946/50, 37, 13.5.1948, S. 9.
347) BLT 1946/50, Bd. 2/2, 71, 13.5.1948, S. 1428.
348) Vgl. BayHStA, StK 12591, Entwurf eines Runderlasses, 4.1.1948.
349) ÄR 1946/50, 38, 9.6.1948, S. 6 f.
350) ÄR 1958/62, 25, 11.5.1960, S. 4.
351) ÄR 1958/62, 33, 16.12.1960, S. 1.
352) ÄR 1958/62, 34, 25.1.1961, S. 4.
353) Patzelt, Werner J.: Grundzüge einer ‚institutionellen Analyse' von Parlamenten, in: Ders. (Hg.): Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse, Wiesbaden 2001, S. 12–38, hier S. 29.
354) Vgl. ÄR 1946/50, 9, 28.5.1947, S. 15.
355) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, 9, 6.12.1947, TOP XIX, S. 176 f.
356) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, 53, 13.12.1948, TOP III, S. 790 m. Anm. 29.
357) Vgl. BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 12.9.1955, S. 1.
358) ÄR 1946/50, 76, 19.4.1950, S. 11.
359) ÄR 1946/50, 78, 2.6.1950, S. 23.
360) ÄR 1946/50, 81, 12.7.1950, S. 7.
361) ÄR 1946/50, 82, 17.8.1950, S. 2 ff.
362) ÄR 1954/58, 10, 5.5.1955, S. 5 f.
363) ÄR 1954/58, 29, 18.4.1956, S. 4.
364) ÄR 1954/58, 34, 2.10.1956, S. 8.
365) Vgl. ÄR 1954/58, 40, 20.2.1957, S. 4.
366) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 53, Kabinett Seidel I, Nr. 44, 30.9.1958, TOP VI/7, S. 20.
367) Vgl. SZ, 69. Jg., Nr. 63, 15.3.2013, S. R5, sowie Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei: Hinweise auf Termine von Ministerpräsident Horst Seehofer, 25.2.2013, URL: <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-.426.10421906/index.htm> (2.11.2013).
368) Machura: Ministerialverwaltung, S. 9.

14 Arbeitsbedingungen und Dienstsitze von Landtag, Senat und Regierung

Neben der gesetzgebenden, der kontrollierenden und der kreierenden Funktion (Regierungsbildung) wird häufig die symbolische Funktion eines Parlaments übersehen. Wie Jürgen Patzelt feststellt, ist diese jedoch „für das Gelingen von Repräsentation – verstanden als glaubhafte Vergegenwärtigung eines eben durchaus nicht Gegenwärtigen – genauso unverzichtbar wie der Legitimitätsglaube für die Entstehung und Geltung von Legitimität". Da „Repräsentation […] auch in einer durch Symbole vermittelten emotionalen Tiefenschicht" wurzelt, eignet sich Architektur als eine auf Dauerwirkung angelegte Kunstform am besten für staatliche Repräsentationszwecke. Die Architektur von herrschaftlichen Gebäuden dient seit jeher der „Selbstinszenierung" von staatlicher Macht.[1] Sie ist sowohl nach innen an das eigene Staatsvolk als auch nach außen gerichtet. Der Staat soll in Form der politischen Führung aus der Sphäre des Abstrakten heraustreten und im öffentlichen Raum wahrnehmbar werden.[2] Dies gilt auch für den demokratischen Staat und seine obersten Organe. Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich in Bayern von 1946 bis 1962 Landtag und Regierung der Öffentlichkeit baulich präsentierten. Um die damit verbundene Entwicklung nachvollziehen zu können, soll auch der Frage nachgegangen werden, wie sich die Arbeitsbedingungen für Abgeordnete auf der einen und für Minister und Staatssekretäre auf der anderen Seite parallel dazu verändert haben.

14.1 Landtag und Senat als „Wanderzirkus"

Im Zweiten Weltkrieg wurde das alte Landtagsgebäude in der Münchner Prannerstraße durch Bombentreffer so stark zerstört, dass die Behörden nach Kriegsende auf Abriss entschieden. Auch die meisten anderen Gebäude, die groß genug gewesen wären, um 180 Abgeordneten und der Landtagsverwaltung Platz zu bieten, waren entweder beschädigt oder von der US-Militärregierung beschlagnahmt. Zwar hatte der Ministerrat bereits Anfang Juni 1946 entschieden, dass das Maximilianeum als neuer Sitz des Landtags dienen sollte, doch musste dieses erst aufwändig saniert und umgebaut werden, was viel Zeit in Anspruch nahm (vgl. Kapitel 14.2). Damit fehlte ab 1946 sowohl der Verfassunggebenden Landesversammlung als auch dem Landtag ein festes Domizil mit guten Arbeitsbedingungen. Der Landtag wurde zu einem „Parlament im Umherziehen und mußte[ ] von einem Lokal ins andere wandern", wie es Präsident Michael Horlacher (CSU) formulierte.[3]

Auf der Suche nach einem zumindest geräumigen Tagungsort kam man schließlich auf die Große Aula der Ludwig-Maximilians-Universität, die notdürftig hergerichtet wurde. Zwar war auch das Universitätsgebäude durch Bombentreffer beschädigt,[4] doch mit einem Notdach versehen, bot die Aula mit ihrer Empore sogar Besuchern Platz. Da das Heizmaterial in der Nachkriegszeit äußerst knapp war, wurden die Sitzungen in den Wintermonaten für Abgeordnete und Zuschauer zu einer „eisigen" Angelegenheit. Nachdem die Verfassunggebende Landesversammlung hier vom 15. Juli bis zum 26. Oktober 1946 getagt hatte, versammelte sich auch der Landtag vom 16. Dezember 1946 bis zum 10. Januar 1947 dort. Auch der Bayerische Senat hielt am 4. Dezember 1947 seine konstituierende Sitzung in der Aula ab.[5] Als die Universität zum Wintersemester 1946/47 ihren Betrieb wieder aufnahm, musste der Landtag jedoch seine erste Tagungsstätte räumen.[6] Fieberhaft wurde nach Ausweichmöglichkeiten in der Landeshauptstadt gesucht. Das Landtagsamt schlug mehrere Zwischenlösungen vor: das Brunnenhoftheater der Münchner Residenz, der Sophiensaal in der Oberfinanzdirektion München, der Saal des Hofbräuhauskellers an der Äußeren Wiener-

straße, ein Postgebäude in der Karlstraße, der ehemalige „Führerbau“ an der Arcisstraße und das Gebäude der Vereinigten Werkstätten an der Briennerstraße. Die vier letztgenannten Gebäude waren jedoch von der US-Militärregierung belegt bzw. bereits vom Kultusministerium reserviert.[7] So entwickelte sich das Parlament in den nächsten beiden Jahren zu einem regelrechten „Wanderzirkus“, der von einem Tagungsort zum nächsten zog: Der Landtag tagte vom 29. Januar 1947 bis zum 3. Mai 1947 im Brunnenhoftheater der Münchner Residenz. Da der Saal vor allem aber als Spielstätte für das ausgebombte Bayerische Staatsschauspiel diente, war dies keine Dauerlösung.[8] Den zwischenzeitlich längsten Aufenthalt hatte der Landtag im Sophiensaal der Oberfinanzdirektion. Dort versammelten sich die Abgeordneten vom 28. Mai 1947 bis zum 16. Dezember 1948. Vom 13. Januar 1948 bis zum 25. Februar 1948 hielt zudem der Senat seine Sitzungen dort ab.[9] An einen reibungslosen Parlamentsbetrieb war aber auch hier nicht zu denken: So verfügten etwa die Fraktionsvorsitzenden von FDP und WAV im Sophiensaal nicht einmal über einen Tisch, auf dem sie ihre Akten hätten ablegen können.[10] Vom 7. April bis zum 4. Mai 1948 tagte der Senat im Kleinen und Großen Sitzungssaal des Münchner Rathauses.[11] Für eine Sitzung kam er im Sitzungssaal der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern zusammen.[12]

Für Fraktionen und Ausschüsse des Landtags war der verfügbare Raum im zerstörten München rar. Vielfach waren sie gezwungen, Sitzungssäle der Staatsregierung zu nutzen, wobei Reibereien nicht ausblieben, da die Ministerien ihre Räume selbst benötigten. So beschwerte sich etwa Landtagspräsident Horlacher in einem Schreiben vom 18. September 1947 an Ministerpräsident Hans Ehard (CSU), „daß das Wirtschaftsministerium in einem Saal, der bisher als Fraktionszimmer der CSU und für Ausschußsitzungen benützt wurde, ohne Verständigung des Landtags ein Büro eingerichtet habe“. Horlacher pochte auf die Vorrangstellung der Volksvertretung: „Die Sitzungssäle der Ministerien sollten in erster Linie dem Landtag zur Verfügung stehen, bis das Landtagsgebäude ausgebaut sei.“[13] Ideale Arbeitsbedingungen fanden sich nirgends. Im Gegenteil: Es herrschten, wie Horlachers Nachfolger Georg Stang (CSU) am Ende der ersten Legislaturperiode 1950 rückblickend feststellte, „unangenehme, ja unerträgliche Zustände […]. Die Abgeordneten mußten in notdürftig beleuchteten Sälen und schlecht geheizten Räumen […] ihre Pflicht erfüllen und daran gehen, die rechtlichen Fundamente für den Aufbau Bayerns zu legen […].“[14]

Die Mangelwirtschaft der Nachkriegszeit machte sich auch auf anderen Gebieten des parlamentarischen Neubeginns bemerkbar. So standen etwa bei einem Mittagessen der Verfassunggebenden Landesversammlung am 16. Juli 1946 im Münchner Spatenhaus nicht mehr als 9,5 Kilogramm Fleisch für 180 Abgeordnete zur Verfügung – auf jeden Abgeordneten kamen demnach 52 Gramm.[15] Nicht viel besser war es um die Benzin- und Pkw-Zuteilung an die Parteien bestellt, die durch die Militärregierung streng limitiert wurde. Bereits im Sommer 1946 beschwerten sich CSU, SPD, WAV, KPD und FDP über die als vollkommen ungenügend empfundene Zuteilung von 760 Litern Kraftstoff pro Partei und Monat, zumal die Zuteilung in Württemberg, Baden und Hessen bei immerhin 2000 Litern lag.[16] Doch nicht nur der Benzinmangel setzte der Mobilität der Politiker enge Grenzen. Die FDP-Fraktion mahnte am 11. Juni 1948 gegenüber dem Landtagsamt dringend besseren Schutz für die Fahrzeuge der Abgeordneten an, nachdem ihr direkt vor dem Tagungsgebäude des Landtags in der Sophienstraße das Ersatzrad vom Wagen gestohlen worden war.[17]

14.2 Der Ausbau des Maximilianeums zum Sitz von Landtag und Senat

Als dauerhaften Sitz für den Landtag sprach sich der Ministerrat am 5. Juni 1946 einstimmig für den Ausbau des Maximilianeums aus. Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) stellte entschieden fest: „Mit den Bauarbeiten ist sofort zu beginnen. Die nötigen Mittel werden bereitgestellt.“[18] Doch die Schwierigkeiten waren groß: Das Gebäude war im Krieg zu zwei Dritteln zerstört worden.[19] Da es die gleichnamige Studienstiftung beherbergte, war es außerdem nicht ohne weiteres für die neue Nutzung geeignet. Hinzu kam, dass 1946 die Akademie der Tonkunst in dem Gebäude untergebracht war.[20] Darüber hinaus waren mehrere Räume mit privaten Wohnungen belegt. Da aber auch das vom Ministerrat ebenfalls in Erwägung gezogene ehemalige Bayerische Armeemuseum am Hofgarten stark zerstört war und die anderen intakten Gebäude von der Militärregierung nicht freigegeben wurden, blieb nur das Maximilianeum übrig.[21] Dass dieses bereits zum damaligen Zeitpunkt als das „schönste Parlament Europas“ galt, kam als überzeugendes Argument hinzu.[22] Wie Landtagspräsident Georg Stang (CSU) am Ende der ersten Legislaturperiode erläuterte, war dies seiner „sehr schöne[n] beherrschende[n] Lage“ zu verdanken, die in idealisierender Weise dahingehend interpretiert wurde, „daß der Landtag immer auf der hohen Warte stehen soll“.[23] Und noch Jahrzehnte später galt das Maximilianeum als „das imposanteste Parlamentshaus der Bundesrepublik“.[24]

Das Gebäude war im Auftrag König Maximilians II. bis 1872 von Friedrich Bürklein errichtet worden. Als prunkvoller Abschluss der Maximilianstraße thront es über dem Isarhochufer. Insbesondere die 150 Meter breite zweigeschossige Schaufront zur Stadtseite ist eindrucksvoll gestaltet. Die von dreistöckigen Ecktürmen flankierten, im Obergeschoss offenen siebenjochigen Arkadenflügel leiten zum fünfteiligen Hauptbau über. Dieser besteht aus zwei dreiachsigen Eckrisaliten, die über jeweils konvex eingezogene Rücklagen mit einem dreiachsigen überhöhten Mittelrisalit verbunden sind. Auf der den Hauptbau zusammenfassenden Attika sind mehrere Zinkgussfiguren angebracht – in der Mitte die Siegesgöttin Nike, links und rechts davon je sieben Viktorien. Das in der Attikazone dargestellte Bildprogramm zeugt von der ursprünglichen Zweckbestimmung des Gebäudes als königliche Studienstiftung: Es idealisiert die segensreiche Tätigkeit der Wittelsbacher als Förderer von Kunst, Religion und Wissenschaft, überhöht die staatstragende Leistung der Dynastie und ihre Bewährung im Krieg.[25]

Doch so schön das Äußere auch sein mochte, die Probleme lagen im Inneren des Gebäudes. Zwar hatte der Leiter der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer (CSU), im Juni 1946 mit einem absoluten Bedarf von nur 50 Räumen gerechnet und angekündigt, dass sich der Einzug bis November 1946 bewerkstelligen ließe. Er hatte jedoch dafür plädiert, gleich das gesamte Haus zu belegen „und die Stiftung in einem anderen Gebäude […] unter[zu]bringen“. Die mit der Planung des Umbaus beauftragte Oberste Baubehörde (OBB) rechnete zu diesem Zeitpunkt mit Kosten von „ungefähr ½ Million“ RM. Nach ihrer Konzeption sollten bis Ende November 1946 „das große Stiegenhaus zum Sitzungssaal umgebaut [und] außerdem […] alle erforderlichen Räume wie Präsidenten-, Regierungsvertreter-, Presse-, Speisezimmer, Bibliothek, Archiv, Küche usw. eingebaut“ sein.[26]

Die Realität sah anders aus. Am 18. Oktober 1946 gab Ministerpräsident Hoegner seinem Kabinett ein Schreiben von Innenminister Josef Seifried (SPD) bekannt, „wonach die Bauarbeiten am Maximilianeum infolge des Mangels an Arbeitskräften nicht den gewünschten Fortgang nähmen“. Seifried forderte den Abzug von Arbeitern von anderen Baustellen. Doch obwohl diesem Antrag

entsprochen wurde, schritt der Umbau nicht voran.[27] In einer der letzten Sitzungen des Kabinetts Hoegner I musste der Regierungschef zu seiner „maßlosen Enttäuschung" feststellen, dass der ursprüngliche Einzugstermin des Landtags in das Maximilianeum weit verfehlt und erst bis Mitte 1947 zu bewerkstelligen sein werde. Mit der OBB ging Hoegner hart ins Gericht: „So sehr dürfe sich eine Behörde nicht verspekulieren, wie in diesem Fall." Innenminister Seifried gab erklärend zu bedenken, dass die „Moosburger Häftlinge, die sehr gut gearbeitet hätten, abgezogen worden" seien.[28]

Der stockende Ausbau des Maximilianeums entwickelte sich ab 1946 zu einem jahrelangen Dauerbrenner in Ältestenrat und Plenum des Landtags sowie im Ministerrat. Das Landtagsamt war mit der Bauaufsicht überfordert. Mehrfach wandte sich Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) deshalb an Innenminister und Ministerpräsident, um eine Beschleunigung der Arbeiten anzumahnen. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock forderte, „die Zeit des Redens müsse ein für allemal vorbei sein. Die bayerische Gemütlichkeit müsse ein Ende haben […]." Stock beantragte, den für Baufragen zuständigen Staatssekretär im Innenministerium, Franz Fischer (ohne Mandat), zu den Sitzungen des Ältestenrats hinzuzuziehen. Er sollte mit allen notwendigen Vollmachten für die Beschleunigung der Arbeiten am Maximilianeum ausgestattet werden, aber auch die volle politische Verantwortung gegenüber dem Landtag übernehmen.[29] An Ideen, das Arbeitstempo auf der Baustelle zu erhöhen, fehlte es nicht: So sollten die Arbeiter etwa eine eigene Kantine und „zur Aneiferung des Arbeitswillens" täglich eine Maß Freibier erhalten.[30] Handelte es sich dabei in der unmittelbaren Nachkriegszeit nur um Dünnbier, so forderte der Ältestenrat 1948 vom Hofbräuhaus „7prozentiges Bier als Ansporn für die Arbeiter zu erhalten". Dies lehnte das Landwirtschaftsministerium jedoch ab.[31]

Am 21. Februar 1947 brachte Landtagspräsident Horlacher erstmals die Idee eines eigenen Gesetzes zum Ausbau des Maximilianeums ins Spiel.[32] Er wandte sich mit der Forderung, die Privatwohnungen im Maximilianeum räumen zu lassen, nicht nur an Ministerpräsident Hans Ehard, sondern auch an Kultusminister Alois Hundhammer (beide CSU), dessen Ressort die Aufsicht über die Stiftung führte. Hundhammer entsandte Ministerialrat Max Sayler in den Ältestenrat, der die „Bereitwilligkeit des Ministeriums" dem zuzustimmen, erklärte. Gleichzeitig verwies er jedoch auf die Problematik, dass der Staat über das Maximilianeum nicht verfügen könne, da es sich bei der Stiftung um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts handle. Deshalb könne diese nicht zum Auszug aus ihrem Gebäude gezwungen werden. Den Erlass eines eigenen Gesetzes sah Sayler kritisch, da auch „ein solches Gesetz die fehlenden Gebäude oder Räume nicht schaffen könnte." Als Ausweg schlug er einen unkündbaren Dauermietvertrag für den Landtag im Maximilianeum vor. Die Höhe der Miete sollte so „großzügig" bemessen sein, dass auf diese Weise „der Landtag die Rolle des Förderers der Stiftung übernehmen würde". Ein Ankauf des Gebäudes von der Stiftung komme nicht in Frage, da es in Folge der Inflation nach 1918 deren einzig verbliebenes Kapital darstelle. Der Ältestenrat gab sich mit dieser Erklärung nicht zufrieden und ersuchte Ministerpräsident Ehard „zur Beseitigung der Kompetenzschwierigkeiten" um Einsetzung einer Kommission.[33] Gleichzeitig sollte Ehard „dem Landtag bis zur nächsten Vollsitzung einen Gesetzentwurf über die Errichtung eines neuen Landtagsgebäudes vor[ ]legen", um „Widerstände aus der Welt zu schaffen und über juristische Kniffligkeiten hinwegzugehen".[34]

Unterdessen erwuchs dem Landtag an anderer Stelle unerwarteter Widerstand. Die Öffentlichkeit reagierte zunehmend verständnislos auf die teure Sanierung des Maximilianeums. Die Presse war

der Meinung, dass „dem Landtag unter den gegenwärtigen Verhältnissen eine Baracke als Obdach am angemessensten wäre“.[35] An die Spitze des Protests stellte sich Münchens Oberbürgermeister Karl Scharnagl (CSU). Er warf dem Landtag vor, dass das Maximilianeum in Zeiten größter Not und Baustoffknappheit geradezu „pompös“ wiedererrichtet werde.[36] Dass dieser Vorwurf nicht ganz von der Hand zu weisen war, legt eine Äußerung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Jean Stock nahe. Als Begründung für das Vorrecht des Landtags gegenüber der Stiftung wies er darauf hin, dass „die Stiftung nicht dieses großen, feudalen Gebäudes zur Erfüllung ihrer Zwecke [bedürfe]; dafür genüge ein kleinerer, zweckentsprechend eingerichteter Bau vollkommen“.[37] Auch Horlacher verteidigte den großen Repräsentationsbau für den Landtag, „denn ‚auch die Demokratie brauche einen äußeren Rahmen, ohne den sie ihre Aufgaben nicht durchführen kann‘“.[38]

In Anwesenheit von Staatssekretär Fischer und mehreren Ministerialbeamten diskutierte der Ältestenrat am 24. Juni 1947 über einen entsprechenden Gesetzentwurf des Innenministeriums. Landtagspräsident Horlacher empfahl, den Entwurf im Ministerrat zu beschließen und dann an den Landtag weiterzuleiten. Nur so könne das zu befürchtende negative „Echo in der öffentlichen Meinung“ für den Landtag vermieden werden. Der Gesetzentwurf, der zum 1. Juli 1947 in Kraft treten sollte, sah vor, dass der Landtag ein uneingeschränktes, dauerndes Nutzungsrecht am Maximilianeum erhielt. Binnen fünf Jahren sollte der Stiftung ein adäquates Ersatzgebäude kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Bis dahin hätte die Stiftung auf die Holzbaracken ausweichen sollen, die zuvor die OBB im Münchner Luitpoldpark beherbergt hatten. Die Baulast am Maximilianeum sollte der Staat übernehmen. Doch das Innenministerium hatte ein Rechtsgutachten eingeholt, das zu dem Schluss kam, dass der Gesetzentwurf den Gleichheitsgrundsatz verletze, den Rechtsstreit zugunsten einer Partei entscheide und deshalb verfassungswidrig sei. Als einziger Ausweg bleibe eine „gütliche Einigung“. Als Interessensvertreter des Maximilianeums benannte das Kultusministerium Ministerialrat Sayler, der selbst Stipendiat der Stiftung gewesen war. Er warb ebenfalls für eine einvernehmliche Lösung. Dass sich die einzelnen Ministerien in der Handhabung des Streitfalls keineswegs einig waren, zeigt die Bemerkung Ministerialdirigent Richard Ringelmanns aus dem Finanzministerium. Er schlug sich auf die Seite des Landtags und forderte schnellstmögliche Überführung des Gebäudes in Staatseigentum: „Der Landtag habe als oberstes und angesehenstes Organ des Staates Anspruch auf eine angemessene Unterkunft. Diesem Verlangen müsse sich jeder beugen, vor allem eine Stiftung, die wie die Maximilianeumsstiftung für die Dauer auf die Hilfe des Staates angewiesen sei.“[39] Schließlich verständigten sich die beteiligten Ministerien darauf, gemeinsam nach Ausweichquartieren für die Stiftung zu suchen.

Die Hoffnungen auf eine rasche Lösung zerschlugen sich jedoch. Präsident Horlacher musste das Plenum des Landtags am 16. Juli 1947 über den schleppenden Fortgang der Wiederherstellungsarbeiten informieren und begründete dies mit den schwierigen Besitzverhältnissen im Gebäude. Als neue Zielvorgabe kündigte er an, dass der Landtag im Oktober 1947 im Maximilianeum einziehen könnte. Zum Amüsement der Abgeordneten fügte Horlacher einschränkend hinzu: „Aber selber bauen kann ich das Maximilianeum nicht.“[40] Auch im Ministerrat wuchs der Unmut über den schleppenden Fortgang der Arbeiten am neuen Landtagssitz. Kultusminister Hundhammer informierte seine Kabinettskollegen am 22. Juli 1947 darüber, dass sich das Stiftungskuratorium weigere, „das Maximilianeum zu räumen und in Kaufverhandlungen einzutreten“. Hundhammer präsentierte sich als Mann der Tat und forderte, „daß sich der Ministerrat einmal mit der Angelegenheit befasse und der Ministerpräsident mit dem Innen- und Kultusministerium eine Vereinbarung treffe“. Es sei inakzeptabel, dass sich der Landtag von einem kleinen Kuratorium

Schwierigkeiten machen lasse. Hundhammer schlug vor, „daß das Innen- und Kultusministerium ermächtigt werde, das Notwendige zu veranlassen“. Staatssekretär Fischer ergänzte, dass durch die Haltung der Stiftung die „Bauarbeiten absolut gehemmt“ würden und deshalb „raschestens eine Entscheidung getroffen werden“ müsse. Ministerpräsident Ehard versuchte die Kabinettskollegen zu besänftigen und warb für einen „gütliche[n] Ausgleich“. Eine „gesetzliche Regelung“, wie sie Horlacher forderte, lehnte er ab.[41]

Nach der Sommerpause wurden die Dinge noch komplizierter. Finanz- und Kultusministerium hatten inzwischen einen Einigungsvorschlag ausgearbeitet. Präsident Horlacher forderte die Stiftung vehement dazu auf, diesen Vorschlag anzunehmen, da sonst die „Würde des Parlaments einen unerträglichen Schlag erhalten“ könnte. Die Stiftung blieb jedoch unnachgiebig. Sie wusste nicht nur die Medien hinter sich, sondern hatte auch handfeste Argumente für ihren Widerstand: Der Freistaat hatte ab 1946 mit der Sanierung des Gebäudes begonnen, ohne zuvor geklärt zu haben, ob der Landtag am Ende tatsächlich der alleinige Nutzer sein würde. Otto Bezold (FDP) bemerkte dazu treffend: „Der Staat [ist] heute der Stiftung Maximilianeum gegenüber in der Lage eines Privatmannes, der auf fremdem Grund und in Geschäftsführung ohne Auftrag ein Gebäude aufführ[t].“ Schließlich sagte Ministerpräsident Ehard zu, für eine Lösung im Sinne des Landtags sorgen zu wollen.[42]

Aus Arbeitsüberlastung des Regierungschefs blieb dies jedoch aus, wie Präsident Horlacher am 21. Oktober 1947 im Ältestenrat enttäuscht feststellte. Der Landtag geriet nun immer stärker unter Druck. Nicht nur die Presse berichtete kritisch über seine Übernahmeversuche, hinzu kam die Pikanterie, dass in einem Rundfunkinterview Ministerialrat Walter Roemer, und damit ein hochrangiger Beamter des Justizministeriums, erklärt hatte, dass der Landtag ohne Weiteres neben der Stiftung im Maximilianeum existieren könnte: „[…] wenn er auch nicht ganz so viel Platz wie früher in der Prannerstraße habe, so sei das doch für die heutigen Verhältnisse ausreichend und sehr reichlich im Verhältnis zu dem, womit sich andere Stellen und erst recht jeder Privatmann begnügen müssen“. Diese öffentlich gemachten Äußerungen lösten im Ältestenrat Empörung aus. SPD-Fraktionsvorsitzender Stock stellte klar: „Es gehe nicht an, daß ausgerechnet Staatsbeamte dem Landtag Schwierigkeiten machen. Der souveräne Landtag blamiere sich vor der Öffentlichkeit, wenn er nicht einschreite.“ Horlacher kündigte eine Pressekonferenz mit einer scharfen Stellungnahme an. Gegen Ministerialrat Roemer wurde ein Disziplinarverfahren angestrengt.[43] Bei genauerem Hinsehen ergab sich für Roemer ein Interessenkonflikt, denn neben seiner Tätigkeit im Justizministerium war er seit 1947 Vorstand der Stiftung Maximilianeum, also des direkten Gegenspielers des Landtags.[44]

Am 29. Oktober 1947 informierte Landtagsvizepräsident Georg Hagen (SPD) den Ältestenrat über ein Schreiben von Ministerpräsident Ehard, in dem dieser darauf hinwies, dass „ab November der Plenarsitzungssaal und einige weitere Sitzungssäle im Maximilianeum zur Verfügung“ stünden. Die nun aufkommende Hoffnung dämpfte jedoch der Leiter des Landtagsamts, Alois Wagner, sofort wieder: Nach seinen Informationen stützte sich die Auskunft des Ministerpräsidenten auf eine unzutreffende Mitteilung von Staatssekretär Fischer. Tatsächlich gingen die Bauarbeiten so langsam voran, dass an eine Inbetriebnahme der Sitzungssäle auf absehbare Zeit nicht zu denken sei. Da nach wie vor zahlreiche Räume von der Stiftung und privaten Mietern belegt waren, stockten die Arbeiten bereits beim Verlegen von Versorgungsleitungen. Hagen forderte harte Sanktionen gegen die Stiftung. So sollte versucht werden, den Stiftungsrat durch das Kultusministerium abberufen

zu lassen. Derartige Maßnahmen seien möglich, erläuterte Wilhelm Hoegner, da „Staatsregierung und Landtag zusammen in alle Rechte des früheren Königs, des Gründers der Stiftung, eingetreten seien“. Die Aufsicht über die Stiftung obliege dem Kultusministerium, daher könne dieses auch eine Kündigung aussprechen.[45]

Im Gegensatz zum Finanzministerium war es erneut das Kultusministerium, das sich gegen solch radikale Lösungsansätze sperrte. Ministerialrat Sayler erhob sofort Einspruch, als Ministerialdirigent Ringelmann am 12. November 1947 im Ältestenrat den zweiten fertigen Gesetzentwurf „zur Behebung der Raumnot des Landtags und Senats“ präsentierte. Dieser sah eine „Zwangspachtung des Maximilianeumsgebäudes zu Gunsten des Landtags“ vor. Auch dieser Gesetzentwurf werde, so Sayler, vom Verfassungsgerichtshof kassiert. Als wirksameren Hebel gegenüber der Stiftung empfahl er dem Ältestenrat, sich des Verwaltungsausschusses der Ludwig-Maximilians-Universität München zu bedienen. Die Universität stelle „das eigentliche Verwaltungs- und Vertretungsorgan“ der Stiftung dar. Universitätsrektor Aloys Wenzl habe ihm gegenüber die Bereitschaft signalisiert, im Sinne des Landtags auf das Kuratorium der Stiftung einzuwirken. Um die Verhandlungen abzukürzen, schlug Ministerpräsident Ehard eine gemeinsame Sitzung des Stiftungskuratoriums, der beteiligten Ministerien und des Landtagspräsidiums für den 19. November 1947 vor.[46] Doch auch diesem Vermittlungsversuch war kein Glück beschieden. Als Verhandlungsgrundlage beharrte das Stiftungskuratorium auf einem konkreten Vorschlag für ein angemessenes Ersatzgebäude.[47] Dass die Nerven inzwischen bei allen Beteiligten aufs Äußerste angespannt waren, zeigt die Mitteilung Vizepräsident Hagens, dass zu Beginn des Jahres 1948 der Sitzungssaal des Maximilianeums bezogen werden könne – jedoch nur unter Unfallgefahr. Der Ältestenrat lehnte ab. Immerhin hatte der Verwaltungsausschuss der Universität im Auftrag des Kultusministeriums den privaten Mietern im Maximilianeum im Dezember 1947 gekündigt. Die Studenten der Stiftung sollten in Ermangelung eines Ersatzwohnheims privat untergebracht werden.[48]

Die Lage wurde immer prekärer. Als auch im Mai 1948 noch keine entscheidenden Fortschritte beim Ausbau des Maximilianeums zu erkennen waren, schlug Vizepräsident Hagen vor, einen eigenen Architekten dafür abzustellen, die Arbeiten zu überwachen. Als weiteren Anreiz für die Arbeiter sollte, so der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock, eine „Werkküche“ eingerichtet werden und Landtagspräsident Georg Stang dachte daran, „von einem bekannten Tabakfabrikanten Rauchwaren“ besorgen zu lassen.[49] Anfang September 1948 wurde als Bezugstermin der November des Jahres festgesetzt. Bis auf eine waren zu diesem Zeitpunkt alle Wohnungen im Maximilianeum geräumt; einzig das Ehepaar Karl und Emma Vossler weigerte sich, aus der Vorstandswohnung der Stiftung auszuziehen. Die Sache gestaltete sich delikat, immerhin war Karl Vossler angesehener Romanistikprofessor, Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und von 1926 bis 1927 sowie 1946 Rektor der Universität München.[50] Das Innenministerium wurde daraufhin von Landtag und Kultusministerium gebeten, „auf die Stadt München ein[zu]wirke[n], um endlich [das Ehepaar Vossler] aus der Wohnung herauszubringen“. Auch die OBB legte bei dieser letzten Hürde einige Kreativität an den Tag. So berichtete Ministerialrat Emil Berndt, dass man extra den Zementaufzug vor die Privatwohnung habe stellen lassen. Emma Vossler, eine geborene Thiersch, „habe aber erklärt, sie sei die Tochter eines Architekten, das sei ihr Musik“. Als Begründung für die nicht enden wollenden Verzögerungen der letzten zwei Jahre gab Berndt auch die enorme Belastung durch die Schuttbeseitigung an. Vor große Schwierigkeiten habe die Bauverwaltung zudem die Frage der Heizbarkeit des Gebäudes gestellt, insbesondere die großen Säle seien mit Heizkörpern nicht auf Temperatur zu bringen und der Anschluss an die Fernwärmeversorgung

habe sich aufwändig gestaltet. Bei erheblichen Problemen mit eindringendem Grundwasser hätten 900 Meter unterirdische Leitungen verlegt werden müssen. Arbeitskräftemangel, Baustoffknappheit und zahlreiche Stromsperren hätten ebenso Probleme verursacht wie die nachlassende Arbeitsmoral. In den Jahren 1946 und 1947 sei die „Arbeitskraft […] bis auf 25 Prozent abgesunken; die Leute konnten und wollten nicht mehr". Erst nach der Währungsumstellung im Juni 1948 sei die Arbeitskraft wieder auf 85 bis 100 Prozent gestiegen.[51]

Ministerpräsident Ehard schaltete sich erst ganz zum Schluss wieder in die Auseinandersetzungen um die Fertigstellung des Landtagsgebäudes ein. Am 6. November 1948 erklärte er im Ministerrat, „es sei dringend notwendig, sobald als möglich die Bauarbeiten am Maximilianeum zum Abschluß zu bringen". Nun scheute Ehard auch nicht davor zurück, innerhalb der Staatsverwaltung Druck zu machen. Justizminister Josef Müller (CSU) forderte er auf, das direkte Gespräch mit dem nach wie vor in dessen Ministerium beschäftigten Vorstand der Stiftung, Ministerialrat Roemer, zu suchen. Eine Woche später beklagte Ehard, dass es immer noch „Schwierigkeiten" mit dem Einzug des Landtags in das Maximilianeum gebe. Er forderte die Abfassung einer schriftlichen Vereinbarung, in der die für den Landtag und die für die Studenten vorgesehenen Räumlichkeiten im Gebäude detailliert aufgeführt seien.[52] Als der Vertrag mit der Stiftung am 6. Dezember 1948 immer noch nicht unterschrieben war, war der Regierungschef endlich bereit, die entscheidenden Gespräche selbst zu führen.[53]

Ehards Intervention zeigte Wirkung: Am 11. Januar 1949 war das Gebäude nach zweieinhalb Jahren Bauzeit und 500000 Arbeitsstunden bezugsfertig.[54] Landtag und Senat zogen neben der Stiftung als Dauermieter ins Gebäude ein. Zur festlichen Eröffnungssitzung am selben Tag war das Gebäude weiß-blau beflaggt, „von der hohen Auffahrtsrampe leuchtete grünumrandet das bayerische Staatswappen herab". Zu den hochrangigen Ehrengästen zählten unter anderen der Präsident des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer (CDU), der Landesdirektor der US-Militärregierung in Bayern, Murray D. van Wagoner, sowie die Landtagspräsidenten aus sechs Bundesländern. Die Heizprobleme allerdings hatten nicht behoben werden können. So lauschten die Festgäste in dicke Wintermäntel gehüllt den Ansprachen. Ministerpräsident Ehard stellte das neue Gebäude unter das Motto „Haus des Friedens".[55] In der Öffentlichkeit hagelte es unterdessen massive Kritik am „übertriebenen Luxus" der neuen Tagungsstätte.[56] Landtagspräsident Horlacher verteidigte das neue Landtagsgebäude dagegen vehement. Zwar sei es richtig, dass das Maximilianeum „das ‚schönste Parlament der Welt'" sei. Für Horlacher stand fest, „daß wir uns hier im Maximilianeum zwar eine würdige Arbeitsstätte, aber keinen Luxusraum geschaffen haben". Schließlich argumentierte er geschichtspolitisch und betonte, dass „dem bayerischen Volk durch die Wiederinstandsetzung des Maximilianeums ein Mahnmal seiner Geschichte erhalten" wurde.[57]

14.3 Der Landtag im Maximilianeum 1949–1962

Bei allem äußeren Glanz des Gebäudes wurde rasch klar, dass der Landtag mit dem Einzug in das Maximilianeum längst nicht alle Unterbringungsprobleme gelöst hatte. Immerhin konnten „die Würde des Plenarsaales und mancher Sitzungsräume durchaus beeindrucken und damit einem Bedürfnis nach äußerer Repräsentation entsprechen, aber das Landtagsgebäude insgesamt genügt[e] nicht den Erfordernissen, die von der Arbeit her an eine Volksvertretung zu stellen sind". Zu diesem Urteil gelangte Heinz Rausch noch 1977.[58] Bereits im November 1950 betonte in diesem Sinne Landtagspräsident Georg Stang (CSU), dass es „gewiß besser" gewesen wäre, „am Platz

des alten Parlamentsgebäudes oder sonst an einem geeigneten Ort ein neues Parlament zu errichten […]; denn die Anpassung eines für andere Zwecke errichteten Gebäudes an einen neuen Zweck ist immer eine schwierige Aufgabe und kann nie zur restlosen Zufriedenheit gelöst werden".[59]

Der Landtag blieb im Maximilianeum, klagte aber weiterhin über schwierige Arbeitsbedingungen, obwohl eine hochmoderne Lautsprecheranlage installiert worden war und Presse und Publikum im Plenarsaal über eigene Tribünen verfügten. Zunächst standen den Parlamentariern nur zwei größere Fraktionszimmer zur Verfügung, dazu einige Büroräume sowie ein kleinerer Sitzungssaal. Es gab weder Bibliothek noch Archiv oder Registratur am Ort. Auch die dringend benötigten Abgeordnetenbüros fehlten.[60] Die Fraktionen mussten – wie etwa der GB/BHE – mit nur einem Fraktionsbüro und lediglich einer Schreibkraft auskommen. An die rasche Erledigung der Abgeordnetenpost war so nicht zu denken.[61] Die Abgeordneten träumten indes von ähnlich guten Arbeitsbedingungen wie im Bonner Bundestag: mit kostenfreien Telefonaten im ganzen Bundesgebiet, Zuschüssen für das Porto der persönlichen Post, einer eigenen Schreibkraft sowie Zuschüssen für die Arbeit im Stimmkreis.[62]

So war es nur eine Frage der Zeit, bis Forderungen nach Aus- und Umbauten auftauchten. Dies geschah erstmals am 12. September 1951, als der Ältestenrat bauliche Veränderungen forderte. Zu diesem Zeitpunkt rechnete der Landtag noch mit einem Auszug der Stiftung und taxierte den Raumbedarf auf 110 Räume für Abgeordnetenbüros, Sitzungssäle, Garagen und Wachräume.[63] Der Beginn der Umbaumaßnahmen verzögerte sich allerdings, da das Finanzministerium die Bewilligung der erforderlichen Mittel ablehnte. Es monierte, dass die ursprünglich vom Ältestenrat veranschlagten 1,3 Millionen DM bereits in der Planung längst überschritten worden waren (2,3 Millionen DM). Außerdem dürfe der Staat in einem gemieteten Gebäude nicht als Bauherr auftreten. Wenig später schien sich jedoch die vom Landtag gewünschte Lösung des Problems abzuzeichnen. Mitte Mai 1952 erklärte das Finanzministerium seine Bereitschaft, das Maximilianeum für zwei Millionen DM anzukaufen. Auch die Stiftung schien geneigt, sich auf dieses Angebot einzulassen, verlangte jedoch statt des in Form von Wertpapieren gehaltenen größten Teils der Summe wertbeständigere Objekte wie etwa Waldbesitz. Nach der Sommerpause wurden entsprechende Bemühungen intensiviert. Am 12. September 1952 beauftragte der Ältestenrat den anwesenden Vertreter des Finanzministeriums, sich mit der Stiftung auf einen raschen Verkauf des Gebäudes zu verständigen, da der Landtag dringend Erweiterungsbauten errichten müsse.[64] Nach langwierigen Verhandlungen lehnte die Stiftung den Verkauf dann neuerlich und endgültig ab. Sie wollte das Maximilianeum unter keinen Umständen preisgeben. So konnte die Lösung langfristig nur in einem verbrieften Dauernutzungsrecht für den Landtag liegen. Darauf einigten sich Ältestenrat und Stiftungskuratorium am 6. April 1954 als neues gemeinsames Ziel.[65] Es dauerte jedoch über drei Jahre, bis dieses Ziel, das de facto bereits seit dem Einzug des Landtags erreicht war, auch de jure fixiert werden konnte. Im Sommer 1957 wurde der Mietvertrag für unkündbar erklärt, unberührt von weiteren An- und Umbaumaßnahmen.[66] Die Neubauten konnten am 1. Dezember 1959 in Betrieb genommen werden. Das begrenzte Platzangebot blieb dem Landtag jedoch als Dauerproblem erhalten. Bis heute musste das Maximilianeum noch mehrmals um- und angebaut werden. Auch das Landtagsamt wurde während der Betrachtungszeit schrittweise ausgebaut. 1966 waren dort 81 Mitarbeiter in vier Hauptabteilungen tätig (vgl. Kapitel 13.3.1).[67]

Neben dem Platzmangel trieb den Landtag die Sorge um den Erhalt des repräsentativen Charakters des Gebäudes um. So wurden 1962 Westfassade und Landtagsgaststätte renoviert. Die Räume sollten „luftiger, schöner und moderner werden, dabei keineswegs die bisherige Gemütlichkeit

einbüßen“. Hier galt es, „Würde und Rang der bayerischen Volksvertretung mehr als bisher zum Ausdruck“ zu bringen, und auch gegen Auswirkungen des Wirtschaftswunders war Vorsorge zu treffen: Zum „Schutz gegen Pfennigabsätze“ wurde der große Saal mit „Natursteinboden“ ausgekleidet, während die kleineren Räume Parkett erhielten.[68] Doch auch die Studienstiftung hatte nach dem Einzug von Landtag und Senat nicht nur Grund zur Freude. Sie erhielt zwar mit den Mietzahlungen dauerhafte Einnahmen. Diese reichten „bei sparsamster Bewirtschaftung“ anfangs gerade dazu aus, „um den Betrieb einschließlich der notwendigsten Ergänzungen (Wäsche, Bücher usw.) aufrecht zu erhalten“. Auch die Stiftung litt unter den beengten Verhältnissen, es fehlten ein Festsaal, ein Besucherraum, ein Musik- und ein Gästezimmer, außerdem konnten nur 23 – und nicht wie satzungsmäßig vorgesehen 26 – Studenten untergebracht werden.[69]

14.4 Arbeitsbedingungen und Dienstsitze der Ministerien

Die Staatsregierung hatte, vor allem in der unmittelbaren Nachkriegszeit, mit widrigsten Arbeitsbedingungen zu kämpfen. Neben Personal und Ausstattung fehlte es an geeigneten Räumlichkeiten zur Unterbringung der Ministerien. Nach dem Kriegsende 1945 fand die Staatskanzlei zunächst in den „notdürftig eingerichtet[en]“ Büroräumen der Rhein-Main-Donau-Gesellschaft in der Münchner Leopoldstraße Unterkunft. Im Juni 1945 konnte sie Räumlichkeiten in der Prinzregentenstraße beziehen. Doch auch in diesem Gebäude waren die Arbeitsbedingungen alles andere als optimal. Da im Erdgeschoss eine Flüchtlingsstelle untergebracht war, in der „Leute unkontrolliert aus- und eingehen könnten, die in einer Gemütsverfassung seien, daß sie zu allem fähig wären“, lehnte die Polizei es ab, „die Verantwortung für die Sicherheit des Gebäudes und des Ministerpräsidenten zu übernehmen“.[70] Der von der US-Militärregierung ernannte Ministerpräsident Fritz Schäffer hatte „seine Tätigkeit ohne einen einzigen Federhalter aufnehmen müssen“.[71] Arbeitsminister Albert Roßhaupter sah sich gezwungen, das Ministerium 1945/46 „unter geradezu unglaublichen Schwierigkeiten, mit einem Hausmeister, einem Heizer und vier Putzfrauen anfangend, […] wieder auf[zu]bau[en]“.[72] Vom Winter 1946/47 berichtet der damalige Justizminister Wilhelm Hoegner: „Die Kohlenknappheit zwang uns in diesem Winter, in Mantel und Hut in unseren Geschäftszimmern zu arbeiten. Ich holte mir eine schwere Erkältung und lag tagelang mit hohem Fieber zu Hause.“[73]

Das größte Problem bildete der akute Platzmangel, der die Staatsregierung durch die gesamte Nachkriegszeit begleitete. „Seit dem Neuaufbau des Innenministeriums leidet dasselbe an einer ausserordentlichen Raumnot, die heute bereits die Leistungsfähigkeit des Ministeriums ungünstig beeinflusst. So ist es z.B. seit längerem nicht mehr möglich, wichtige Fachkräfte zur Dienstleistung einzuberufen, weil keine Räume für sie vorhanden sind. Die Räumlichkeiten sind bereits derart übersetzt, dass die Arbeitsleistung abfällt. Die ungünstigen Auswirkungen der starken Dezentralisation des Innenministeriums, dessen Abteilungen auf vier Aussenstellen verteilt sind, lassen die heute so notwendige straffe Führung, Aufsicht und Zusammenarbeit nicht zu.“[74] Das Finanzministerium sah sich im Mai 1947 gezwungen, ein Münchner „Wohnhaus mit Terrassen und Garten“ sowie eine „Kraftwageneinstellhalle […] samt allem Zubehör zum Zwecke der Benützung als Büro“ für jährlich 12000 RM anzumieten, um seinen Mitarbeitern Arbeitsraum zu schaffen.[75]

Um den Raummangel der Ministerien zu beseitigen, wurde 1947 ein Raumbeschaffungsamt gegründet, dessen Leitung das Innenministerium übernehmen sollte. Doch die Probleme blieben: „Leider“, heißt es in einem Schreiben Innenminister Josef Seifrieds (SPD) an Ministerpräsident

Hans Ehard (CSU), „war es bis jetzt nicht möglich, für dieses Amt entsprechende Vollmachten zu erhalten, sodass seine Wirksamkeit aufhört, wenn nicht auf der Basis der Freiwilligkeit eine Verständigung erzielt werden kann." Seifried spielte auf die Bedenken Ehards an, der insbesondere bremste, wenn es um „die Erfassung von privatwirtschaftlich benützten Räumlichkeiten" ging.[76] Doch auch untereinander waren die Ministerien nicht bereit, sich gegenseitig Räume zu überlassen – alle machten Eigenbedarf geltend, der einer Raumabgabe im Weg stehe.[77] Der Ministerrat beschloss deshalb am 11. Februar 1948 die Einrichtung einer Kommission zur Deckung des vordringlichen Raumbedarfes der Behörden der bayerischen Staatsverwaltung in München.[78] Deren Mitglieder sollten alle Ministerien besuchen und das jeweilige Raumangebot auf Unter- oder Überbelegung überprüfen. Jedes freiwerdende Gebäude aus Besitz des bayerischen Staates, des Reichs oder aus früherem Besitz der NSDAP musste dem nun federführenden Finanzministerium gemeldet werden. Sofern sich mehrere Ministerien für dasselbe Gebäude interessierten, musste die Raumkommission klären, „welche Behörde den Vorzug erhalten soll. Diese Entscheidung soll nach den Grundsätzen der geplanten Zentralisierung aller Behörden in einem Regierungsviertel und der Wichtigkeit der Behörden erfolgen."[79] Auch gegen diese Lösung regte sich Widerstand. Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) protestierte gegen die zweifelhafte Entscheidungskompetenz der Kommission und verwies auf Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV, wonach „Zusammenfassung und Verlegung von Behörden sowie die Verfügung über den vorhandenen Raum […] in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Staatsministerien" falle.[80] Erst am 26. Mai 1959 konnte der Ministerrat die Tätigkeit der Raumkommission für beendet erklären, „nachdem durch die Erstellung von Neubauten der vordringlichste Raumbedarf befriedigt worden" war.[81]

In der Ministerratssitzung am 13. Juni 1945 einigte sich das Kabinett unter Leitung von Ministerpräsident Schäffer nach Rücksprache mit der Militärregierung auf den Gebäudekomplex in der Münchner Prinzregentenstraße 7 als neuen Dienstsitz.[82] Es stellt eine Ironie der Geschichte dar, dass der Bayerische Ministerpräsident damit ausgerechnet die ehemalige Preußische Gesandtschaft zu seinem Amtssitz wählte, die von 1907 bis 1909 zusammen mit der Schackgalerie in unmittelbarer Nachbarschaft zum Bayerischen Nationalmuseum errichtet worden war. Aus Kostengründen hatte das Land Preußen die Gesandtschaft 1931 aufgegeben.[83] 1933 ging das Gebäude in Reichsbesitz über und wurde Sitz des Reichsstatthalters in Bayern.[84] Es verkörperte mithin alles, was aus Sicht der neuen Staatsregierung Bayern in die Katastrophe geführt hatte: Zentralismus und Militarismus. Versöhnend mag jedoch gewirkt haben, dass Kaiser Wilhelm II. das Gebäude ursprünglich der Stadt München „zur Mehrung ihres Ruhmes und grossen Kuenstlern zum Gedaechtnis" gewidmet hatte.[85]

Von Dezember 1946 bis Mai 1993 diente das Gebäude als Sitz der Staatskanzlei.[86] Es war keineswegs repräsentativ ausgestaltet. Selbst Abgeordnete der Opposition wie der stellvertretende BP-Fraktionsvorsitzende Joseph Panholzer bemängelten im Haushaltsausschuss „die Einfachheit der Ausstattung des Gebäudes".[87] Erst 1962 beschlossen der Ministerrat und der Kulturpolitische Ausschuss des Landtags einen Neubau für die Staatskanzlei auf dem Gelände des kriegszerstörten Bayerischen Armeemuseums am östlichen Rand des Hofgartens. Die Staatskanzlei sollte um den mit seiner mächtigen Kuppel erhalten gebliebenen Mitteltrakt des Armeemuseums als imposante Dreiflügelanlage errichtet werden. Die unmittelbare Nähe zur Münchner Residenz und dem im selben Gebäude wie die Staatskanzlei geplanten Haus der Bayerischen Geschichte verdeutlichten den repräsentativen Anspruch, der mit diesem Neubau verbunden war. Es blieb schließlich zwar bei dem prominenten Bauplatz, die Dimensionen des Gebäudes – der SPD-Abgeordnete Joachim Schmolcke bezeichnete den ursprünglich geplanten Bau als „bayerische[n] Kreml"[88] – wurden

angesichts massiver öffentlicher Kritik allerdings zurückgenommen.[89] 1993 konnte das Gebäude bezogen werden. Offizieller Dienstsitz des Bayerischen Ministerpräsidenten ist seit 1968 das zwischen Hofgarten und Englischem Garten gelegene Prinz-Carl-Palais. Es dient als repräsentativer Rahmen zum Empfang von Staatsgästen und anderen festlichen Anlässen.[90]

Wie die Staatskanzlei hatte auch das Wirtschaftsministerium seinen Sitz zunächst in der Münchner Leopoldstraße[91], ehe es in den Gebäudekomplex des ehemaligen „Luftgaukommandos VII" an der Prinzregentenstraße umzog. Dieser Monumentalbau war von 1937 bis 1939 durch German Bestelmeyer errichtet worden.[92] Das Äußere des Hauptflügels wird durch eine 250 Meter lange, dreigeschossige Front geprägt, „die sich auf das gegenüberliegende Bayerische Nationalmuseum bezieht und deshalb eine asymmetrische Massenverteilung aufweist". Die Formen der Architektur „sind von italienischen Barockpalästen des […] 16. Jahrhunderts abgeleitet". Offensichtlich erregte die NS-Bildsprache am Gebäude kein Missfallen. Sie ist bis heute sichtbar: „So werden die Fenster im fünften Stock des Kopfbaus von steinernen Wehrmachtshelmen bekrönt, während die Fenstergitter der Garagentrakte in der Oettingenstraße so geschmiedet sind, dass sich Hakenkreuze ergeben." Am deutlichsten abzulesen sind die Relikte der NS-Ikonografie am Balkon über dem Hauptportal, „der von zwei mächtigen Adlern gerahmt [wird], die getötete Schlangen in ihren Krallen halten, was die Stärke der deutschen Luftwaffe versinnbildlichen soll[te]".[93]

Nachdem das Landwirtschaftsministerium 1932 im Zuge der Verwaltungsvereinfachung aufgelöst worden war, erfolgte unter Ministerpräsident Wilhelm Hoegner per Verordnung vom 18. Juni 1946 die Neubegründung als Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten.[94] Seinen Dienstsitz hatte es 1945 zuerst in der Prinz-Ludwig-Straße 1 und in der Max-Joseph-Straße 3–4,[95] 1946 bezog es Teile des ehemaligen „Zentralministeriums", das von 1937 bis 1939 von Fritz Gablonsky als „erster Monumentalbau des Dritten Reiches an der Ludwigstraße" errichtet worden war. Der 1944 teilzerstörte Bau wurde von 1946 bis 1952 „stilgetreu wieder aufgebaut". In den nur wenig beschädigten Gebäudetrakten teilte sich das Ministerium Räumlichkeiten mit dem Hauptquartier der US-Militärpolizei und der Redaktion der Neuen Zeitung, später mit dem US-Generalkonsulat und der „Stimme Amerikas".[96] Nach dem Auszug des Generalkonsulats entbrannte am 18. Februar 1958 im Ministerrat ein Streit über die künftige Nutzung des Gebäudes. Landwirtschaftsminister Alois Hundhammer (CSU) warb energisch dafür, die Gelegenheit zu ergreifen, um sein Ministerium in einem Gebäude zu konzentrieren. Bis dahin sei es „in 9 verschiedenen Dienstgebäuden, für die zum Teil hohe Mieten bezahlt werden müssten", untergebracht. „Ein vernünftiges Arbeiten sei unter diesen Umständen einfach nicht möglich […]." Weiter erschwert werde die Lage durch die „hohe[n] Transportkosten, Verlust von Arbeitszeit und Arbeitskraft", die die Dislozierung mit sich bringe. Die Gegenrede hielt Innenminister Otto Bezold (FDP). Er reklamierte die Räumlichkeiten für sein Ressort, für das sie „[v]on Anfang an […] bestimmt gewesen [seien], nachdem ja dieses Ministerium gewissermaßen den Angelpunkt der gesamten Staatsverwaltung darstelle". Die zum Innenministerium gehörende Oberste Baubehörde sei bisher nur in Baracken untergebracht, „die die Gefahr mit sich brächten, dass beim Ausbruch eines Feuers alles verloren sei". Hinzu komme die Prestigefrage, da die überaus „grosse Bedeutung" der OBB „durch die jetzige Unterbringung nicht genügend dokumentiert" werde. Das Landwirtschaftsministerium könne dagegen „das gesamte Gebäude niemals ausfüllen". Bezold plädierte dafür, Innenministerium und OBB gemeinsam im früheren Zentralministerium anzusiedeln, auch wenn dies erst nach und nach im Verlauf mehrerer Jahre erfolgen könne. Nachdem sich Landwirtschaftsstaatssekretär Erich Simmel und Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths (beide GB/BHE), unterstützt vom Direktor der

Staatskanzlei Fritz Baer, auf die Seite Hundhammers geschlagen hatten, beschloss der Ministerrat „mit Mehrheit“, die Räume dem Landwirtschaftsministerium zuzuweisen.[97]

Das Innenministerium war ursprünglich auf dem Gelände des ehemaligen Münchner Theatinerklosters untergebracht. Im Zweiten Weltkrieg wurde das Areal vollkommen zerstört. Die verschiedenen Abteilungen des Ministeriums mussten 1945 auf insgesamt acht Ausweichquartiere verteilt werden. Eine koordinierte Verwaltungstätigkeit war unter diesen Umständen schwierig. Als Dienstsitz diente nach Kriegsende ein Nebengebäude der ehemaligen Preußischen Gesandtschaft in der Münchner Prinzregentenstraße 5, im Lauf des Jahres 1946 dann ein mit dem Justizministerium geteiltes Gebäude in der Holbeinstraße 11.[98] Als neuer, dauerhafter Standort wurde 1950 das ehemalige Odeon am Odeonsplatz ausgewählt. Dieses repräsentative Gebäude war von 1826 bis 1828 vom Hofarchitekten Leo von Klenze als Ball- und Konzertsaal errichtet worden. In der Nacht vom 24. auf den 25. April 1944 wurde es bei einem Luftangriff so stark beschädigt, dass nur noch die Außenmauern standen, der Ballsaal war völlig zerstört. Unter der Leitung des Architekten Josef Wiedemann wurde das Odeon von 1951 bis 1954 als Sitz des Innenministeriums wiedererrichtet. Wie sich der Architekt erinnerte, wurden ihm nur wenige Vorgaben gemacht. So sollten die Außenfassaden originalgetreu aufgeführt werden, um gemeinsam mit dem benachbarten Leuchtenbergpalais das ursprüngliche Gepräge der Platzarchitektur wiederherzustellen. Im Inneren sollten dagegen so viele Büroräume wie möglich geschaffen werden. An Stelle des Ballsaals entstand ein ebenerdiger Innenhof, um den herum sich die Büroräume gruppieren. Dort, wo sich die Königsloge befunden hatte, wurde ein Sitzungssaal eingebaut.[99]

Das Finanzministerium fand nach dem Krieg in einem Nebengebäude der ehemaligen Preußischen Gesandtschaft in der Münchner Prinzregentenstraße 5 Unterkunft.[100] Seit 1967 hat es seinen Sitz im wiedererrichteten ehemaligen Palais Leuchtenberg am Odeonsplatz.[101] Als der Freistaat 1957 das 1943 völlig ausgebombte Gebäude erwarb, sollte der ehemalige Klenze-Bau „millimetergenau“ rekonstruiert werden. Beim tatsächlichen Wiederaufbau von 1963 bis 1967 wurde dann jedoch nur das leicht abgewandelte Erscheinungsbild der Fassaden wiederhergestellt. Der Innenausbau war dagegen „ganz auf die Bedürfnisse des Ministeriums zugeschnitten“.[102]

Den repräsentativsten Amtssitz aller bayerischen Ministerien hat das Justizministerium, das seit Ende des 19. Jahrhunderts im Justizpalast am Münchner Karlsplatz residiert. Das Gebäude wurde nach den Plänen von Friedrich von Thiersch zwischen 1891 und 1897 errichtet. Es gilt bis heute als „eines der bedeutendsten und gekonntesten Bauwerke der Gründerzeit“ und neben dem Berliner Reichstag und dem Leipziger Reichsgericht als größter deutscher Profanbau des 19. Jahrhunderts.[103] „Das Justizministerium nahm den südlichen Teil des Ostflügels und den gesamten Südflügel ein. Das Arbeits- und das Empfangszimmer des Justizministers lagen an der südöstlichen Ecke mit Blick auf den Karlsplatz und das Karlstor.“[104] Die prächtigen Innenräume und die mächtige Kuppel über der Zentralhalle wurden im Krieg zerstört. Bei der Wiedererrichtung, für die zwischen 1945 und Anfang der 1960er-Jahre 1,05 Millionen RM und 7,55 Millionen DM in Anschlag kamen, wurde auf die aufwändige Innenausstattung der zugleich als Konferenzsaal dienenden Bibliothek und des Repräsentationssaals des Justizministers verzichtet. Dafür konnte das Gebäude mit anderen Vorzügen aufwarten, beispielsweise der „Inbetriebnahme der damals modernsten Fernsprechanlage der Bundesrepublik mit über 60 Amtsleitungen und etwa 900 Nebenstellen im März 1956“. Besonders stolz war der Bauherr auf die „Fertigstellung der sog. Laterne auf der Kuppel, einer vorbildlichen Handwerksleistung der Arbeitsgemeinschaft Münchner Kupferschmiedemeister“.[105] Bis die Räume

im Justizpalast Anfang Oktober 1951 bezugsfertig waren, musste das Ministerium ab 1945 jedoch gemeinsam mit weiteren Justizbehörden wie dem Staatskommissariat für rassisch, religiös und politisch Verfolgte in Bayern und dem Innenministerium mit einem Gebäude in der Münchner Holbeinstraße 11 Vorlieb nehmen.[106] Doch auch hier war, wie Hermann Rumschöttel zeigt, zumindest die personelle Ausstattung erstaunlich gut – bereits „1946 belief sich der Personalbestand (Beamte, Angestellte, Arbeiter) auf 153 Personen". Dazu zählten neben dem Minister und dem Staatssekretär ein Ministerialdirektor als Amtschef, ein Ministerialdirigent, acht Ministerialräte, sechs Oberregierungsräte sowie zehn weitere höhere Beamte. Bis 1957 wurde der Personalbestand auf 191 Stellen (in sieben Abteilungen mit bis zu 26 Referaten) erhöht, ehe er bis 1959 auf 176 reduziert wurde.[107]

Das Kultusministerium hatte von 1847 bis 1945 in Teilen des Gebäudes des 1801 säkularisierten Theatinerklosters in der Münchner Innenstadt residiert. 1944/45 wurde die gesamte Vierflügelanlage schwer beschädigt. Dennoch bezog das Ministerium nach dem Krieg erneut provisorisch hergerichtete Räume im Gebäudekomplex am Salvatorplatz, die dann bis 1973 instandgesetzt wurden.[108] Zusätzlich erschwert wurde die Arbeit des Ministeriums durch einen Brand, bei dem in der Nacht vom 27. auf den 28. Januar 1947 der Südteil des Gebäudekomplexes zerstört wurde. Kultusminister Alois Hundhammer (CSU) berichtete im Ministerrat, dass dabei die gesamte „Registratur mit den Personalakten der Volks-, Mittel- und Hochschullehrer" vernichtet wurde. Statt einer zunächst vermuteten Brandstiftung wurde ein defekter Ofen als Brandursache ermittelt.[109]

Das Ministerium für Soziale Fürsorge war aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zum 30. Juli 1928 aufgelöst und als „Abteilung Arbeit" dem Staatsministerium für Landwirtschaft und Arbeit angegliedert worden. Per Gesetz der US-Militärregierung wurde das Arbeitsministerium am 20. Juni 1945 neu begründet und auch in der Bayerischen Verfassung von 1946 bestätigt. Seinen Dienstsitz erhielt es im Gebäudekomplex der 1938 fertig gestellten Heeresverwaltungsschule in der Münchner Winzererstraße 9.[110] Für den Bezug des Gebäudes dürfte neben der geringen Zerstörung auch der Umstand gesprochen haben, dass sich seine Architektur in Zurückhaltung übte. Die dreigeschossigen Bauten hatten „einfache Putzfassaden mit gleichmäßig aufgereihten Fenstern". Durch das Ziegeldach mit „kleinen Dachhäuschen" erhielt das Gebäude eine „heimatliche Note".[111]

14.5 Fazit

Einen Wiederaufbau des im Zweiten Weltkrieg zerstörten Landtagsgebäudes in der Münchner Prannerstraße schlossen die Behörden aus. Als neuen Sitz des Landtags bestimmte der Ministerrat am 5. Juni 1946 das Maximilianeum. Die Regierung entschied also über den Sitz der Volksvertretung – zu einer Zeit, als die Exekutive unter der Oberhoheit der US-Militärregierung auch legislative Funktionen wahrzunehmen hatte. Nach der Konstituierung des Landtags im Dezember 1946 wurde dieser Beschluss nicht mehr revidiert. Bis zum Einzug in das Maximilianeum im Januar 1949 ähnelte der Landtag einem „Wanderzirkus". Er tagte an drei verschiedenen Orten innerhalb Münchens. Akzeptable Arbeitsbedingungen fanden sich nirgends, die Räume waren nicht beheizt, es mangelte an Schreibpulten und Papier.

Völlig unterschätzt wurden die rechtlichen Schwierigkeiten, die dem Ausbau des Maximilianeums zum Sitz der Volksvertretung entgegenstanden. Das Gebäude, das im Krieg ebenfalls beschädigt worden war, gehörte zum Eigentum der von König Maximilian II. gegründeten Stiftung Maximilianeum. Diese hatte nach dem Ersten Weltkrieg ihr Vermögen weitgehend verloren und meldete

aufgrund akuten Geldmangels keinen Widerspruch an, als der bayerische Staat 1946 auf eigene Rechnung und ohne formellen Auftrag der Stiftung mit der Renovierung begann. Entgegen der Annahme von Landtag und Staatsregierung war die Stiftung in der Folge aber nicht bereit, auf das Gebäude zu verzichten und sich mit einem Neubau an anderer Stelle zu begnügen. Sie beharrte erfolgreich auf ihrem Eigentumsrecht. Der Landtag scheute davor zurück, sich per Gesetz die rechtlichen Grundlagen für den Auszug der Stiftung selbst zu schaffen – die Gefahr, dass dieses Gesetz vom Verfassungsgerichtshof wegen eines Verstoßes gegen das Stiftungsrecht kassiert würde, war zu groß. So zog der Landtag 1949 schließlich nur als unkündbarer Dauermieter in das Maximilianeum ein, das aufgrund seiner exponierten Lage am Isarhochufer und seiner repräsentativen äußeren Gestalt als „schönstes Parlament in Europa“ gepriesen wurde.

Bis es soweit war, musste das Gebäude langwierig hergerichtet werden, es fehlte an Arbeitskräften und Baumaterial. Das größte Hindernis bestand jedoch in der mangelnden Koordination der am Bau beteiligten Ressorts. Während Innen- und Finanzministerium versuchten, eine rasche Lösung für den Landtag herbeizuführen und bereit waren, dazu notfalls auch per Gesetz vorzugehen, trat das Kultusministerium als Aufsichtsbehörde der Stiftung auf die Bremse. Die Bauaufsicht im Maximilianeum übernahm für den Landtag der Ältestenrat. Er verhandelte mit den beteiligten Ministerien zumeist auf höherer Beamtenebene, in Ausnahmefällen nahm Innenstaatssekretär Franz Fischer (ohne Mandat) als Leiter der OBB an den Besprechungen teil. Ganz selten schaltete sich Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) ein, konnte aber erst ganz zum Schluss entscheidenden Einfluss auf den Fortgang des Verfahrens gewinnen. Auch nach dem Einzug von Landtag und Senat in das Maximilianeum war das Parlament nicht sorgenfrei – in der Presse kam es zu einem Sturm der Entrüstung über den vermeintlich pompösen Protzbau, den sich die Vertreter des Volkes gegönnt hätten, während viele Menschen im Land Hunger litten. Die Kritik bezog sich in erster Linie auf das Äußere, denn das Innere des Gebäudes erwies sich rasch als zu klein und musste unter großen Schwierigkeiten mehrfach aus- und umgebaut werden, sodass sich mancher im Nachhinein einen zweckmäßigen Neubau gewünscht hätte.

Wie beim Landtag diktierte in der unmittelbaren Nachkriegszeit auch bei der Regierung die alles beherrschende Raumnot die Wahl der Gebäude. Entscheidend war, nicht zerstörte und von der Militärregierung nicht beanspruchte Räumlichkeiten zu finden. Mehrere Ministerien waren über verschiedene Gebäude verteilt und mussten sich Büros mit anderen Einrichtungen teilen. All das erschwerte effiziente Verwaltungsabläufe. Glück hatte, wer – wie im Fall des Wirtschafts-, des Landwirtschafts- und des Arbeitsministeriums – auf erhalten gebliebene Verwaltungsgebäude der NS-Zeit zurückgreifen konnte. Ministerpräsident und Staatskanzlei bezogen in der ehemaligen Preußischen Gesandtschaft Quartier, die bis zum Kriegsende als Sitz des Reichsstatthalters in Bayern gedient hatte. Der Sitzungssaal der Staatskanzlei war lange Zeit wohl einer der meist frequentierten Räume innerhalb der öffentlichen Verwaltung, diente er doch bis Anfang der 1950er-Jahre auch dem Ältestenrat und mehreren Ausschüssen des Landtags als Tagungsraum. Erst in einem Zeitkorridor von Mitte der 1950er- bis Ende der 1960er-Jahre bezogen einige Ministerien repräsentativere Gebäude in bester Münchner Innenstadtlage, so etwa Innen- und Finanzministerium am Odeonsplatz. Dazu wurden im Krieg beschädigte Gebäude wie das ehemalige Odeon oder das Leuchtenbergpalais instand gesetzt. Die Staatskanzlei bezog erst 1993 auf dem Gelände des ehemaligen Bayerischen Armeemuseums am östlichen Ende des Hofgartens und damit in unmittelbarer Nähe zur Münchner Residenz einen im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen deutlich zurückgenommenen Neubau.

Anmerkungen

1) Patzelt: Grundzüge einer ‚institutionellen Analyse' von Parlamenten, S. 14 f.
2) Vgl. Gottschall, Walter: Politische Architektur. Begriffliche Bausteine zur soziologischen Analyse der Architektur des Staates (= Europäische Hochschulschriften, 37), Bern 1987, S. 72.
3) BLT 1946/50, Bd. 6, 141, 7.2.1950, S. 643; zu den Kriegszerstörungen in München immer noch Beseler, Hartwig / Gutschow, Niels: Kriegsschicksale deutscher Architektur. Verluste, Schäden, Wiederaufbau. Eine Dokumentation für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2: Süd, Wiesbaden o.J., S. 1372–1376; vgl. auch Bauer, Richard: Geschichte Münchens. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2003, S. 199 f.
4) Vgl. Uecker, Bernhard: Neubeginn 1946, in: Kock, Peter Jakob: Der Bayerische Landtag. Eine Chronik, 5. aktual. Aufl. München 2006, S. 15–20, hier S. 15; vgl. auch die Fotografien in: HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=3> (2.11.2013).
5) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=3> (2.11.2013).
6) Vgl. nicht zutreffend Biller, Josef H. / Rasp, Hans-Peter: München. Kunst & Kultur. Stadtführer und Handbuch, 16. aktual. Aufl. München 2004, S. 77, wo irrtümlich davon ausgegangen wird, dass der Landtag bis 1949 seinen Sitz in der Aula der Universität hatte.
7) Vgl. ÄR 1946/50, Bd. 1, 4, 12.2.1947, S. 2 u. 5.
8) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=4> (2.11.2013).
9) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=5> (2.11.2013).
10) Vgl. ÄR 1946/50, 45, 22.9.1948, S. 6 f.
11) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=6> (2.11.2013).
12) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/toDetail.php?id=7> (2.11.2013).
13) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 2, 3.10.1947, TOP V, S. 48.
14) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1355.
15) Vgl. BayHStA, StK 10904, Schreiben der Staatskanzlei an das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 27.8.1946, Abschrift.
16) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226, Zusammenkunft der Vertreter aller Parteien bei der amerikanischen Militär-Regierung am 6.8.1946, Besprechungs-Bericht, Bl. 1.
17) Vgl. Henker: Bollwerk der Freiheit, S. 68.
18) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Nr. 29, 5.6.1946, TOP IV, S. 550; vgl. auch das entsprechende Rundschreiben Innenminister Seifrieds an alle Staatsministerien, 17.6.1946, abgedruckt in: Henker: Bollwerk der Freiheit, S. 66; vgl. auch Altmann, Lothar: Das Maximilianeum in München (= Schnell Kunstführer, Nr. 1860), Regensburg 2010; Kock, Peter Jakob: Das Maximilianeum. Biografie eines Gebäudes, München 2008; Stiftung Maximilianeum: 150 Jahre Stiftung Maximilianeum. 1852–2002, München 2002.
19) Vgl. Altmann: Maximilianeum, S. 9.
20) Vgl. MZ, 2. Jg., Nr. 53, 5.7.1946, S. 7; für die Akademie der Tonkunst konnte die Villa Stuck als Ersatzquartier gefunden werden, der Einzug erfolgte zum 7.8.1946 unter dem neuen Namen „Staatliche Hochschule für Musik" (vgl. Heilmann, Eva: Nach Stucks Tod. Das Haus zwischen 1928 und 1968, in: Kolber, Gabriele (Red.): Die Villa Stuck in München. Inszenierung eines Künstlerlebens, München 1992, S. 86–91, hier S. 88).
21) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Nr. 29, 5.6.1946, TOP IV, S. 548 f.
22) So äußerte sich etwa der für die Baumaßnahmen zuständige Ministerialrat in der OBB, Emil Berndt, gegenüber der Presse (SZ, 4. Jg., Nr. 86, 7.10.1948, S. 4).
23) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1355.
24) Cullen, Michael S.: Parlamentsbauten zwischen Zweckmäßigkeit, Repräsentationsanspruch und Denkmalpflege, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S. 1845–1889, hier S. 1861.
25) Vgl. Biller / Rasp: München, S. 283 f.; Altmann: Maximilianeum, S. 12 ff.
26) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Nr. 29, 5.6.1946, TOP IV, S. 549 u. ebd., Bd. 2, Nr. 31, 18.6.1946, TOP XII, S. 579.
27) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Nr. 48, 18.10.1946, TOP VII, S. 881 f.

28) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 2, Nr. 57, 13.12.1946, TOP X, S. 1070; im Internierungslager Moosburg waren Personen interniert, die nach den Entnazifizierungsrichtlinien der US-Militärregierung dem „automatic arrest“ unterfielen. Dazu zählten NS-Funktionsträger wie etwa Bürgermeister oder HJ-Führer (vgl. Pflanz, Heinrich: Das Internierungslager Moosburg 1945–1948, 2. Aufl. Landsberg 2001, S. 5–11.).
29) ÄR 1946/50, 4, 12.2.1947, S. 3 f.
30) Vgl. ÄR 1946/50, 4, 12.2.1947, S. 3 f.; Schreiben des Leiters der Bauabteilung im Staatsministerium des Innern Franz Fischer an den Brauereiwirtschaftsverband München, 11.7.1946, abgedruckt in: Henker: Bollwerk der Freiheit, S. 66.
31) ÄR 1946/50, 35, 7.4.1948, S. 8.
32) Vgl. ÄR 1946/50, 6, 21.2.1947, S. 3.
33) ÄR 1946/50, 8, 23.4.1947, S. 19, 23 f. u. 26.
34) ÄR 1946/50, 10, 29.5.1947, S. 10.
35) MZ, 2. Jg., Nr. 86, 28.10.1947, S. 2.
36) ÄR 1946/50, 11, 17.6.1947, S. 6.
37) ÄR 1946/50, 13, 24.6.1947, S. 11.
38) MZ, 2. Jg., Nr. 86, 28.10.1947, S. 2.
39) ÄR 1946/50, 13, 24.6.1947, S. 1 f., 3 u. 10.
40) BLT 1946/50, Bd. 1, 24, 16.7.1947, S. 768.
41) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 28, 22.7.1947, TOP XIII, S. 609.
42) ÄR 1946/50, 16, 17.9.1947, S. 3 u. 10 f.
43) ÄR 1946/50, 18, 21.10.1947, S. 3, 4 u. 7; vgl. auch MZ, 2. Jg., Nr. 86, 28.10.1947, S. 2.
44) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 48, 6.11.1948, TOP VI, S. 730, Anm. 33.
45) ÄR 1946/50, 19, 29.10.1947, S. 11 ff.
46) ÄR 1946/50, 20, 12.11.1947, S. 33 u. 35 f.
47) Vgl. ÄR 1946/50, 21, 24.11.1947, S. 12.
48) Vgl. ÄR 1946/50, 28, 27.1.1948, S. 1 f.
49) ÄR 1946/50, 37, 13.5.1948, S. 10.
50) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 49, 13.11.1948, TOP V, S. 739, Anm. 34 u. 35.
51) ÄR 1946/50, 44, 9.9.1948, S. 1, 4 u. 2 f.
52) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 48, 6.11.1948, TOP VI, S. 730 u. ebd., Nr. 49, 13.11.1948, TOP V, S. 738 f.
53) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 51, 6.12.1948, TOP X, S. 769 f.
54) Vgl. PNP, 5. Jg., Nr. 5, 15.1.1949, S. 3.
55) SZ, 5. Jg., Nr. 5, 13.1.1949, S. 1; vgl. auch Bayerischer Landtag: 60 Jahre Bayerischer Landtag im Maximilianeum, URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/2261_3897.php> (2.11.2013).
56) PNP, 4. Jg., Nr. 4, 13.1.1949, S. 1.
57) BLT 1946/50, Bd. 6, 141, 7.2.1950, S. 644.
58) Rausch: Der Bayerische Landtag, S. 83.
59) BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1356.
60) Vgl. PNP, 5. Jg., Nr. 5, 15.1.1949, S. 3.
61) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 12.1.1955, S. 7.
62) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.2.1955, S. 1.
63) Vgl. ÄR 1950/54, 21, 12.9.1951, S. 1 u. ebd., 28, 29.10.1951, S. 30.
64) Vgl. ÄR 1950/54, 39, 28.4.1952, S. 10 ff., ebd., 43, 21.5.1952, S. 19 u. ebd., 49, 12.9.1952, S. 3.
65) Vgl. ÄR 1950/54, 74, 6.4.1954, S. 8; befeuert durch die jahrelange Diskussion mit der Stiftung Maximilianeum verabschiedete der Landtag am 26.11.1954 ein eigenes Stiftungsgesetz (vgl. GVBl., Nr. 26, 1954, S. 301). Das Gesetz schützt einerseits die Stiftungen vor Kapitaleinverleibung durch den Staat, andererseits wurde die Stiftungskuratel durch die staatliche Obhutspflicht ersetzt.
66) Vgl. ÄR 1954/58, 44, 3.7.1957, S. 6 ff.
67) Vgl. Bloch, Max-Hermann: Der Bayerische Landtag und der Bayerische Senat, 5. Aufl. München 1967, S. 56.
68) PNP, 17. Jg., Nr. 213, 15.9.1962, S. 4.
69) Riedl, Karl: Aus der neueren Geschichte des Maximilianeums, in: Gollwitzer, Heinz (Hg.): 100 Jahre Maximilianeum 1852–1952, München 1953, S. 204–206, hier S. 205.
70) Ministerratsprotokolle Kabinett Hoegner I, Bd. 1, Nr. 10, 10.12.1945, TOP IX, S. 155.
71) Hoegner: Außenseiter, S. 189.
72) BLT 1946/50, Bd. 5, 134, 14.12.1949, S. 344.
73) Hoegner: Außenseiter, S. 293.

74) BayHStA, StK 11759, Schreiben Innenminister Seifrieds an Ministerpräsident Ehard, 7.7.1947.
75) BayHStA, StK 11759, Mietvertrag zwischen K. B. und dem Staatsministerium der Finanzen / Zentralfinanzamt München, 20.5.1947, Abschrift von beglaubigter Abschrift.
76) BayHStA, StK 11759, Schreiben Innenminister Seifrieds an Ministerpräsident Ehard, 7.7.1947.
77) Vgl. BayHStA, StK 11759, Schreiben des Wirtschaftsministeriums an die Staatskanzlei, 1.4.1947.
78) Vgl. BayHStA, StK 11759, Beschluss des Ministerrats vom 11. Februar 1948 über Einrichtung einer Kommission zur Deckung des vordringlichen Raumbedarfes der Behörden der bayerischen Staatsverwaltung in München.
79) BayHStA, StK 11759, Kurzprotokoll der 2. Sitzung der Kommission zur Deckung des vordringlichsten Raumbedarfs der Behörden der bayerischen Staatsverwaltung in München, 9.4.1948.
80) BayHStA, StK 11759, Schreiben Wirtschaftsminister Seidels an die Staatskanzlei, 24.3.1948; vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard II, Bd. 1, Nr. 20, 11.2.1948, TOP XX, S. 328.
81) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 54, Kabinett Seidel II, Nr. 15, 26.5.1959, TOP VII, S. 26.
82) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Nr. 2, 13.6.1945, TOP II, S. 160 f.; Henzler: Schäffer, S. 101.
83) Vgl. Volkert: Handbuch der bayerischen Ämter, S. 29.
84) Vgl. Baer, Fritz: Die Ministerpräsidenten Bayerns 1945–1962. Dokumentation und Analyse (= ZBLG, Beiheft Reihe B, 3), München 1971, S. 11; vgl. auch Grau, Bernhard: Reichsstatthalter, 1933–1945, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44585> (18.9.2012).
85) So die noch heute über der Sammlung Schack zu lesende Gebäudeinschrift.
86) Vgl. Biller / Rasp: München, S. 337 f.
87) BLT 1958/62, Bd. 4, 106, 12.12.1961, S. 3339.
88) BLT 1982/86, Bd. 4, 70, 7.2.1985, S. 4020.
89) Vgl. Mergel: Staatlichkeit und Landesbewußtsein, S. 343 f.
90) Vgl. Merz, Johannes: Prinz-Carl-Palais, München, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44573> (13.9.2010).
91) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Nr. 2, 13.6.1945, TOP II, S. 161.
92) Vgl. Biller / Rasp: München, S. 338 f.
93) Donath: Architektur in München, S. 37.
94) Vgl. GVBl., Nr. 15, 1946, S. 216.
95) Vgl. GVBl., Nr. 5, 1946, S. 61.
96) Biller / Rasp: München, S. 213; vgl. auch Friemberger, Claudia: Staatsministerium für Landwirtschaft, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44442> (18.9.2012); Donath: Architektur, S. 52 f.
97) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 51, Kabinett Seidel I, Nr. 18, 18.2.1958, TOP IV, S. 8–12.
98) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Nr. 2, 13.6.1945, TOP II, S. 160; GVBl., Nr. 5, 1946, S. 61.
99) Vgl. Koch, Peter: 200 Jahre Bayerisches Staatsministerium des Innern. Eine Behörde für Bayern, München 2006, S. 112 u. 124 ff.; Biller / Rasp: München, S. 314; Bayerisches Staatsministerium des Innern: Standort und Geschichte, URL: <https://www.stmi.bayern.de/min/standorteundgeschichte/index.php> (2.11.2013).
100) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Nr. 2, 13.6.1945, TOP II, S. 161; GVBl., Nr. 5, 1946, S. 61.
101) Vgl. Biller / Rasp: München, S. 314 f.
102) Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Das Palais Leuchtenberg – Vom Stadtpalais zum Finanzministerium, URL: <http://www.stmf.bayern.de/ueber_uns/palais_leuchtenberg/stadtpalais.htm> (2.11.2013); vgl. auch Beseler / Gutschow: Kriegsschicksale deutscher Architektur, Bd. II, S. 1409.
103) Biller / Rasp: München, S. 118.
104) Bayerisches Staatsministerium der Justiz: 100 Jahre Justizpalast München 1897–1997, München 2004, S. 31 f.
105) Parsch, Leo: Die Justiz als Bauherr, in: Lang, August R. (Hg.): Festschrift für Karl Bengl, München 1984, S. 277–328, hier S. 281; für Abbildungen zu Zerstörung und Wiederaufbau des Justizpalasts vgl. ebd., S. 307 ff.
106) Vgl. GVBl., Nr. 5, 1946, S. 61.
107) Rumschöttel, Hermann: Das Bayerische Staatsministerium der Justiz 1799–1966, in: Lang, August R. (Hg.): Festschrift für Karl Bengl, München 1984, S. 329–381, hier S. 371.
108) Vgl. Ministerratsprotokolle Kabinett Schäffer, Nr. 2, 13.6.1945, TOP II, S. 161; GVBl., Nr. 5, 1946, S. 61.
109) Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard I, Nr. 6, 28.1.1947, TOP I, S. 96 f. m. Anm. 2.
110) Vgl. GVBl., Nr. 2, 1946, S. 9 ff. u. ebd., Nr. 5, 1946, S. 61.
111) Donath: Architektur, S. 60.

15 Die parlamentarische Kultur im Bayerischen Landtag 1946–1962

„Sie kriegen kein Parlament der parlamentarischen Puristen, es sei denn, Sie machten den Präsidenten zu einem Zensor. Aber wollen wir denn ein solches Parlament? Ein Parlament darf ja kein Mädchenpensionat sein. Ich finde, die Kollegen sollen ruhig auch einmal deftig aufeinander losgehen. Was fehlt, ist etwas anderes: Humor, Gelassenheit und Ironie. Das macht die Sache doch oft so schlimm, daß man den anderen nicht verschaukeln möchte, sondern ihn in die Wolfsschlucht werfen will."[1] So reagierte Vizepräsident Hermann Schmitt-Vockenhausen (SPD) am 8. April 1977 auf die heftig kritisierte parlamentarische Kultur im Bundestag. Verleumdungen und Schmähungen waren an der Tagesordnung. Wie Dieter Herzog betont, entsteht unter diesen Bedingungen nicht nur eine verheerende Außenwirkung. Auch die für die Verhandlungsdemokratie entscheidenden „Konsensverfahren" werden erschwert oder gar unmöglich gemacht, denn deren Gelingen hängt ganz wesentlich „von den Verhandlungsführern, also von den beteiligten Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungseliten ab. Soll eine Einigung gelingen, müssen sie über genügend sachliche Qualifikation verfügen, pragmatisch orientiert und über die Parteigrenzen hinweg kooperationswillig sein. Auch hier ist gegenseitiges Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern unabdingbar […]."[2] Im Folgenden soll untersucht werden, wie es um die Streitkultur und die persönlichen Beziehungen im Bayerischen Landtag der Jahre 1946 bis 1962 bestellt war. Von besonderem Interesse erscheinen dabei folgende Aspekte: der Umgangston in den Debatten, die Austragung und Lösung von Konflikten, die moralische Integrität der Abgeordneten sowie Formen ritualisierter Begegnungen wie Parlamentarische Abende.

15.1 Schwierige Personalauswahl, mangelnde Moralvorstellungen und rüde Umgangsformen unter den Abgeordneten

Nicht nur aufgrund der Entnazifizierungsbestimmungen, sondern auch wegen des rasanten Tempos des politischen Neubeginns nach Kriegsende 1945 hatten alle Parteien Schwierigkeiten, geeignete Kandidaten für die Landtagswahl 1946 zu finden. So hatte sich etwa bei der SPD während der NS-Diktatur „zwar die Substanz der Partei erhalten, aber der Nachwuchs fiel aus".[3] Die Folge war eine deutliche Überalterung. Die Abgeordneten der Jahre 1946 bis 1966 waren durchschnittlich rund 50 Jahre alt, was auch von den Medien wiederholt kritisiert wurde.[4] Hansjörg Dürr spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „Gerontokratie", wenngleich auf die ganze Bundesrepublik bezogen.[5] Bis 1962 stellte die Gruppe der über 50-jährigen Abgeordneten in jeder Legislaturperiode die Mehrheit. Nur 14 von 792 Abgeordneten (inklusive der Nachrücker) waren bei ihrer Wahl unter 30 Jahre alt (1,8 Prozent). Erst ab 1966 kamen deutlich mehr jüngere Kandidaten zum Zuge, der Altersdurchschnitt sank auf 45 Jahre.[6]

Der SPD-Landesvorsitzende Waldemar von Knoeringen forderte angesichts dieser Altersstruktur eine radikale Verjüngung, aber auch eine Aufwertung des Landtags, in dem sich „die Besten des Landes" einfinden müssten. Als Grund für die wenig zufriedenstellende Situation nannte er die nicht vorhandene Personalauswahl: Es sei für die Parteien nahezu unmöglich gewesen, „sich auf die sich jagenden Wahlen" des Jahres 1946 vorzubereiten und „in der drängenden Zeit die geeigneten Menschen zu finden und ihre Qualitäten abzuschätzen".[7] Denn nicht etwa der hohe Altersdurchschnitt war das Hauptproblem, vielmehr spülte es bei der Kandidatenaufstellung gerade in der ersten und zweiten Legislaturperiode eine Vielzahl zwielichtiger Gestalten in den Landtag. Manche von ihnen hießen die Demokratie bloß vordergründig gut und waren – im günstigsten Fall – insge-

heim nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht oder betätigten sich – im schlimmsten Fall – im Schutze der Abgeordnetenimmunität als Gegner des neuen politischen Systems.

In der ersten Legislaturperiode hatte der Landtag unter den schlechten Manieren seiner Mitglieder besonders zu leiden. Dies lag nicht zuletzt daran, dass ihm bis 1949 ein Plenarsaal fehlte und die Verhandlungen in unübersichtlichen provisorischen Versammlungsräumen stattfanden (vgl. Kapitel 14.1). Abstimmungen verliefen chaotisch und mussten oft wiederholt werden, weil die Ergebnisse angefochten wurden. Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU) bezeichnete es am 20. September 1947 „als groben Unfug, wenn ein Abgeordneter Ja oder Nein ruft für einen Abgeordneten, der gar nicht anwesend ist“.[8] Ein großes Problem bildete das Rauchen vor dem Sitzungssaal. Die WAV-Fraktion stellte deshalb am 16. Juli 1947 den Antrag, „ab 9.15 Uhr das Rauchen zu gestatten“. Dann müssten die Abgeordneten, „wenn sie rauchen wollen, nicht mehr hinausgehen […], sondern [könnten] sich an der parlamentarischen Arbeit beteiligen“. Nach Zuruf des SPD-Fraktionsvorsitzenden Jean Stock, dass eine Abstimmung über diesen Antrag „eine Blamage für das Parlament“ wäre, stellte Horlacher fest, „daß das Rauchen [im Sitzungssaal] nicht zulässig ist“.[9] Dagegen war es während der Vollsitzungen üblich, dass Abgeordnete Brotzeit machten oder Zeitung lasen. Andere erschienen „in kurzer Wichs oder [in] Hemdärmeln“.[10] Die Unterhaltungen bei Plenarsitzungen waren oft so laut, dass man nichts von den Reden verstand. Es herrschte ein permanentes Kommen und Gehen und die Landtagsboten wurden von manchen Abgeordneten „zur Erledigung ihrer persönlichen Geschäfte benützt“.[11] Manche Probleme blieben dem Landtag auch nach dem Einzug in das Maximilianeum erhalten. So las Justizminister Josef Müller zu Beginn der zweiten Legislaturperiode bei einer Erklärung seines Fraktionschefs und Intimfeinds Alois Hundhammer (beide CSU) demonstrativ „die Faschingsnummer der Süddeutschen Zeitung“.[12] Im Frühsommer 1961 bat Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) „die Fraktionen erneut, in ihren Reihen auf die Einhaltung der Geschäftsordnung zu sehen [und] weiterhin darauf zu dringen, daß das Lesen von Zeitungen und Illustrierten im Plenarsaal unterbleibt“.[13] Nach wie vor entstand durch Unterhaltungen große Unruhe. Hanauer wandte sich deshalb am 12. Dezember 1961 entnervt an das unaufmerksame Plenum: „Ich wäre Ihnen wirklich dankbar, meine Damen und Herren, wenn Sie mir soviel akustischen Raum überließen, daß ich mich wenigstens selbst noch hören kann.“[14]

Regelrecht chaotisch gestalteten sich die Verhältnisse innerhalb der Fraktion der Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung (WAV). Im ersten halben Jahr nach der Landtagswahl 1946 versammelte sie sich nur ein einziges Mal zu einer Sitzung, um über die Regierungsbeteiligung zu beraten. Der Parteivorsitzende Alfred Loritz führte wie selbstverständlich auch die Fraktion, ohne jemals in dieses Amt gewählt worden zu sein. Ein inhaltliches Konzept entwickelte die Fraktion nicht. Außer Loritz meldeten sich WAV-Abgeordnete nur selten zu Wort und wenn sie es taten, waren die Redebeiträge nicht aufeinander abgestimmt oder widersprachen sich diametral. „Die Fraktion“, diagnostiziert Hans Woller, „war […] hilflos im Umgang mit parlamentarischen Gebräuchen, ohne rhetorische Begabungen und zum Teil intellektuell der Landtagsarbeit nicht gewachsen.“ Anträge wurden nicht begründet und konnten so schon allein aus Verfahrensgründen nicht zugelassen werden. Von parlamentarischer Demokratie hielten die WAV-Abgeordneten wenig. Immer wieder beklagten sie sich über das Verfahren, das sie mit seinen Beratungen in Ausschüssen und Plenum als bloße Zeitverschwendung wahrnahmen. Als sich bereits Mitte 1947 Spaltungstendenzen innerhalb von Partei und Fraktion zeigten, wusste im Landtag bald niemand mehr, wer noch hinter dem wegen Anstiftung zum Meineid und Schiebergeschäften angeklagten Loritz (vgl. Kapitel 7.1.4) stand und wer der selbst ernannten WAV-Opposition angehörte. Nach einer nur kurz währenden

Wiedervereinigung kehrte im November 1947 eine kleine Gruppe um Karl Meißner der WAV den Rücken und gründete den neonazistisch ausgerichteten Deutschen Block. Der zuvor zum Landesvorsitzenden gewählte Julius Höllerer wurde im August 1948 auf Betreiben Loritz' aus der Fraktion ausgeschlossen. Im März 1949 bildeten fünf WAV-Mitglieder gemeinsam mit zwei früheren CSU-Abgeordneten die Freie Parlamentarische Vereinigung (FPV). Doch schon im November 1949 wechselten einige von ihnen zu der von Höllerer gegründeten Fraktion Deutsche Partei für Freiheit und Recht (DPFR). Als im Januar 1950 im Geschäftsordnungsausschuss die Erhöhung der Fraktionsmindeststärke von fünf auf zehn Mitglieder beantragt wurde, schlossen sich DPFR und FPV zur 12 Mitglieder zählenden Freien Fraktionsgemeinschaft (FFG) zusammen. Die WAV-Fraktion hatte mit dem Verlust von Abgeordneten an die anderen Zusammenschlüsse bereits am 17. März 1949 aufgehört zu existieren.[15]

Bei der BP waren die Verhältnisse nicht viel besser. Zwar erklärte ihr Vorsitzender Joseph Baumgartner zu Beginn der zweiten Legislaturperiode, „daß diese Fraktion das Rückgrat der ganzen Bayernpartei sein muß und daß das Bestehen der Bayernpartei und Bayerns von der Arbeit der Fraktion abhängen wird" und betonte, „daß die Fraktion eine verschworene Gemeinschaft sein müsse", es „keine Flügel geben und […] nie aus Fraktionsbesprechungen etwas herauskommen" dürfe. Doch die Realität sah anders aus. Die Partei war Ende 1950 mit 100000 DM verschuldet, die Fraktionsmitglieder mussten einen Sonderbeitrag abführen, um einen kurzfristig fälligen Bankkredit über 25000 DM bedienen zu können. Nicht alle Mitglieder waren bereit, sich an der Schuldentilgung zu beteiligen, weshalb sie Baumgartner schriftlich mahnen musste.[16] Die fraktionsinterne Kommunikation war äußerst mangelhaft. Zwischen dem 3. Januar und dem 3. September 1951 finden sich im Nachlass Baumgartner keinerlei Fraktionssitzungsprotokolle. Dafür umfasste die Tagesordnung für die Sitzung am 18. Juni 1952 nicht weniger als 29 Punkte.[17] Die BP-Abgeordneten scheinen sich vorrangig im Plenum begegnet zu sein. Baumgartner nutzte die Vollsitzungen jedenfalls dazu, handgeschriebene Zettel durch die eigenen Reihen zirkulieren zu lassen, auf denen die Mitglieder die Kenntnisnahme der darauf enthaltenen Informationen per Unterschrift quittieren mussten. Die Organisation des Fraktionsbüros (Geschäftsstelle) lief aus dem Ruder. Der von Baumgartner bestellte Fraktionssekretär (Geschäftsführer) und frühere CSU-Abgeordnete Max Allwein beantwortete eingegangene Briefe gleich selbst und brachte sie Baumgartner lediglich zur Kenntnis. Der Partei- und Fraktionsvorsitzende verlangte daraufhin erbost, dass er die Post „erst wirklich bearbeiten" müsse, bevor sie von Allwein in seinem Sinn beantwortet werden dürfe.[18] Erst 1957 scheinen Überlegungen für eine eigene Fraktionsgeschäftsordnung gereift zu sein. Ein entsprechender achtseitiger Entwurf enthält die Verpflichtung zur Landtagsarbeit sowie einen Bußgeldkatalog für unentschuldigtes Fehlen.[19] Nach außen hin aber wurde die Fassade, insbesondere in Wahlkampfzeiten, auf Hochglanz poliert. Die Herausstellung eigener Initiativen im Landtag gehörte dazu ebenso (vgl. Kapitel 12.1) wie großzügige Einladungen an die Presse. Im Vorfeld der zweiten Bundestagswahl 1953 empfing die BP beispielsweise 42 Medienvertreter zu einem festlichen Abendessen im Hotel Bayerischer Hof in München.[20] Zu Beginn der vierten Legislaturperiode war es Martin Schweiger, der für große Unruhe in der Fraktion sorgte. Der BP-Abgeordnete Karl Brentano-Hommeyer protestierte vehement gegen dessen Wiederaufnahme in die Fraktion: „Schweiger hat bekanntlich die Bayernpartei und die Fraktion im Herbst 1957 an den Rand des Untergangs gebracht, indem er die damalige Regierungskoalition durch Einberufung eines ungesetzlichen Gremiums von Abgeordneten sprengte [vgl. Kapitel 7.4.4]. Nachdem ihm dies gelungen war, trat er zur CSU über." Als diese ihn aber zur Landtagswahl 1958 nicht als Kandidaten aufstellen wollte, vollzog er eine Kehrtwende und wurde „mit stillschweigender Duldung der Landesleitung der BP

als Kandidat für die BP aufgestellt". Für Schweiger sei, stellte Brentano-Hommeyer empört fest, sogar der frühere Innenminister August Geislhöringer geopfert worden. Brentano-Hommeyer blieb mit seiner Kritik jedoch isoliert. Während seiner Rede wurde er „mehrmals unterbrochen und angeschrieen". Er beuge sich dem Mehrheitsbeschluss, halte ihn aber für falsch, stellte er schließlich fest. Es falle sehr schwer, „die vielen Versicherungen von Treue, Ehrlichkeit und Sauberkeit ernst zu nehmen, in einer Fraktion, in der treue Mitarbeit bestraft, Unehrlichkeit und Verrat aber belohnt werden".[21]

Auch in der Fraktion des GB/BHE ging es zu Beginn der dritten Legislaturperiode vor allem um das persönliche Fortkommen einzelner Abgeordneter. Im Vordergrund der Diskussionen stand der Streit um Posten und Mitgliedschaften in Ausschüssen und anderen Gremien. Man war sich zwar einig, dass die Fraktion in den vergangenen vier Jahren „immer darunter gelitten" habe, dass „das Haushaltstechnische und Finanzpolitische vernachläßigt" worden sei. „Wir müssen", erklärte Wirtschaftsstaatssekretär Willi Guthsmuths, „in diesen Jahren Gewähr dafür haben, daß die Kollegen, die in diesem Ausschuß sitzen, die ganzen Verhandlungen mitmachen und auch die Haushaltsreden halten". Herbert Schier ergänzte: „Im Haushaltsausschuß kommt es darauf an, daß man immer da ist. Die Majorität darf nicht gefährdet werden. Im Plenum wird diesmal mehr gestritten werden, da die Opposition schärfer sein wird. Alle Fragen, die optisch für sie von Bedeutung sind, werden sie ins Plenum bringen, um an die Öffentlichkeit zu kommen." Trotz dieses dringenden Rufs nach Professionalisierung blieben einzelne Abgeordnete wie Karl Klammt vor allem auf die eigene Karriere bedacht. „Ich wollte mich", äußerte der gelernte Postinspektor am 10. Januar 1955, „einmal politisch entwickeln und […] in einen Ausschuß, wo ich das kann. Ich möchte nicht nur ‚Trommler' sein." Klammt war für den Rechts- und Verfassungsausschuss vorgesehen, bestand aber auf einem Sitz im Haushaltsausschuss. Er räumte ein, dass er von Finanzfragen „keine Ahnung" habe, dennoch traue er sich zu, in Haushaltsfragen „mitarbeiten" zu können, wohingegen er im Rechts- und Verfassungsausschuss als „Laie" überfordert sei. Die Fraktion billigte Klammts Ansinnen mit 12 Stimmen bei sieben Enthaltungen.[22] Umso peinlicher war es, dass er drei Monate später einen Rückzieher machte: Vor der Fraktion erklärte er, dass es ihm „nach so kurzer Zeit – als völliger Neuling im Haushaltsausschuß – [un]möglich ist, die Etatrede zu halten". Seine Kollegen reagierten empört. Reinhold Kolarczyk sprach von einem „Fiasko", Karl Schreiner meinte, dass sich die Fraktion „blamieren" werde.[23] Ähnlich wie die BP hatte auch die GB/BHE-Fraktion mit der Disziplinlosigkeit der eigenen Mitglieder zu kämpfen. Sie kamen häufig zu spät in die Sitzungen oder fehlten unentschuldigt. Viele Besprechungen zur Vorbereitung der Plenarsitzungen konnten deshalb gar nicht oder erst verspätet geführt werden. Auch die Ausschussarbeit litt unter den Absenzen (vgl. Kapitel 13.1.3). Zahlreiche Abgeordnete fühlten sich in Anbetracht der Vielzahl an Aufgaben überfordert – so überfordert, dass die Fraktion Anfang März 1955 entschied, die Arbeit in den Stimmkreisen zugunsten der Präsenz im Landtag einzustellen. Ein geselliger Fraktionsabend bzw. ein Fraktionsausflug kam im ersten Halbjahr 1955 nicht zustande, weil sich die Abgeordneten auf keinen Termin einigen konnten. Eine Rolle spielte auch, dass die Fraktion durch den Verlust von fünf Mandaten bei der letzten Wahl verschuldet war und ab Mitte 1955 durch die Krise des eigenen Bundesverbands in Mitleidenschaft gezogen wurde. Eine organisatorische Weiterentwicklung war unter diesen Voraussetzungen nicht machbar.[24]

Klagen über Organisationsprobleme der Landtagsarbeit und mangelnde Präsenz in den Plenarsitzungen gab es jedoch nicht nur in den kleinen Fraktionen, sondern auch in der CSU. In den Anfangsmonaten fehlten eine Geschäftsstelle und ein eigener Informationsdienst der Fraktion.

Dagegen war die Arbeit der deutlich kleineren SPD-Fraktion straff organisiert. Ihre Abgeordneten wurden von der Parteiführung regelmäßig mit Informationen versorgt und verfügten über eine von Parteisekretär Martin Albert aufgestellte umfassende Bibliothek zur Recherche.[25] Viele CSU-Abgeordnete erschienen selbst bei wichtigen Debatten nicht oder nur schlecht vorbereitet in den Sitzungen. Alois Hundhammer redete den Mitgliedern immer wieder ins Gewissen, „daß alle Abgeordneten, auch die Minister wenigstens bei den Abstimmungen im Landtag da" sein müssten. Georg Meixner kritisierte für die Ausschüsse „den schlechten Besuch im Gegensatz zur SPD", außerdem „das Zeitungslesen im Landtag". Wirtschaftsminister Hanns Seidel sah sich auf einer Tagung der Katholischen Aktion Anfang 1952 in Würzburg gezwungen, „die faulen Abgeordneten" auch der eigenen Fraktion zu brandmarken.[26]

Der Landtag hatte es aber auch mit Abgeordneten zu tun, denen es offenkundig an Moral mangelte. Nicht weniger als 57 Anträge auf Strafverfolgung gegen Landtagsmitglieder sind allein für die erste Legislaturperiode verzeichnet.[27] In der zweiten Legislaturperiode sank diese Zahl nur unwesentlich auf 48.[28] Das unberechtigte Führen eines Doktortitels, dessen sich der Abgeordnete Heinz Beck (SPD) schuldig machte, gehörte dabei noch zu den harmloseren Delikten.[29] In Rede standen ferner Beleidigung, Verleumdung, Nötigung, Untreue und Unterschlagung, Schwarzhandel, Urkundenfälschung, Anstiftung zum Meineid, Übertretung der Bauordnung, Steuervergehen, Übertretung der Verkehrsordnung, Mitschuld an einem tödlichen Verkehrsunfall sowie Bedrohung und Körperverletzung. Es waren in der Regel Abgeordnete aus der zweiten oder dritten Reihe, die derart negativ auffielen. Der WAV-Vorsitzende Alfred Loritz war der Prominenteste unter ihnen. Ihm wurden Freiheitsberaubung im Amt und Entweichen aus der Untersuchungshaft zur Last gelegt (vgl. Kapitel 13.4.2).[30]

Auch bei den Selbstauskünften, die als – häufig völlig ungeprüfte – Grundlage für die Biogramme in den Amtlichen Handbüchern des Landtags verwendet wurden, nahmen es viele Abgeordnete nicht so genau mit der Wahrheit. Bei der Lektüre muss man gerade für die beiden ersten Legislaturperioden den Eindruck gewinnen, als wäre fast jedes Mitglied des Landtags zwischen 1933 und 1945 Opfer oder Verfolgter des NS-Regimes, wenn nicht gar Mitglied des aktiven Widerstands gegen die Nationalsozialisten gewesen. Tatsächlich waren es 87 von 180 Abgeordneten in der ersten, 66 von 204 Abgeordneten in der zweiten, 46 von 204 Abgeordneten in der dritten und 33 von 204 Abgeordneten in der vierten Legislaturperiode, die nachweislich aus politischen, weltanschaulichen, rassenideologischen oder religiösen Gründen unter der NS-Diktatur Schaden erlitten hatten.[31]

Wiederholt kam es zu Versuchen, Tagegelder zu erschleichen, indem Abgeordnete sich selbst oder andere fälschlicherweise in Anwesenheitslisten eintrugen. Dies war umso gravierender, als der Landtag gerade hier großen Aktivismus betrieb und manche Ausschüsse nahezu täglich zusammenkommen ließ.[32] Das Problem verfolgte den Landtag bis weit in die 1950er-Jahre hinein. Am 4. März 1953 bedauerte Landtagspräsident Hundhammer „die Art, wie manche Abgeordneten ihre Tätigkeit auffassen. Er werde jeden [Ausschuss-]Vorsitzenden decken, der wie Abg[eordneter] [Jean] Stock [SPD] als Vorsitzender des Rechts- und Verfassungsausschusses Streichungen in der Anwesenheitsliste vornehme und die Liste für geschlossen erkläre. Für extreme Fälle müsse eine direkte Disziplinargewalt des Vorsitzenden eingeführt werden, wenn nicht der demokratische Gedanke Schaden leiden solle."[33]

Auch an anderer Stelle richtete sich das Rechts- und Unrechtsempfinden nach rein subjektiven Maßstäben. Für den 32-jährigen BP-Abgeordneten Alfons Gaßner war seit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die Viererkoalition im Dezember 1954 eine neue Zeitrechnung angebrochen, von der er sich nicht zuletzt persönliche Vorteile versprach. Unter dem Motto: „Jetzt regieren wir…" zog der selbstbewusste Werbeleiter durch die niederbayerischen Kernlande der BP und scheute dabei keine öffentliche Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner.[34] Umso weniger wollte er es hinnehmen, dass ausgerechnet sein Parteifreund, Justizstaatssekretär Kurt Eilles, sein „Strafverfahren wegen Meineids aus dem Untersuchungsausschuss Auerbach […] nicht erledigt" hatte. Im Mai 1956 beklagte er sich bitterlich bei Eilles über dessen unkollegiales Verhalten. Der so gescholtene Staatssekretär setzte sich mit dem BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner in Verbindung – jedoch nicht, um sich seinerseits über das unstatthafte Ansinnen Gaßners zu beschweren, sondern um dem parteiinternen Vorwurf der mangelnden Hilfsbereitschaft entgegenzutreten: Klar sei, stellte Eilles fest, dass Gaßner vor dem Untersuchungsausschuss „nun einmal objektiv in seiner Aussage die Unwahrheit gesagt" habe. Er bedauere, dass „sich der gute Gassner offenbar nicht darüber im klaren [sei], dass man eine anhängige Sache bei der Staatsanwaltschaft nicht einfach durch Weisung erledigen kann. Bei Abgeordneten halte ich die Regelung für sehr unglücklich, dass, wenn Ermittlungen notwendig sind, bei denen zu erwarten ist, dass sie die Unschuld oder mindestens die Unmöglichkeit der Bestrafung des Abgeordneten ergeben, trotzdem erst die Immunität aufgehoben werden muss, aber es ist nun einmal so und vom Justizministerium nicht zu ändern." Er, Eilles, habe sich sofort den Generalstaatsanwalt zum Vortrag bestellt und könne berichten, „dass zwar mit einiger Wahrscheinlichkeit das Verfahren eingestellt werden kann, dass aber Ermittlungen noch notwendig sind, um dieses Ergebnis zu erreichen. Die Staatsanwälte konnten sich bisher noch nicht entschliessen, das Verfahren ohne weiteres einzustellen." Eilles unterstrich gegenüber Baumgartner, dass er versucht habe, dem Parteifreund zu helfen: „Dass mein Wunsch, die Sache Gassner nach Möglichkeit nun ohne Aufsehen zu beendigen, zum Ausdruck gekommen ist, brauche ich Dir wohl nicht zu versichern." Dabei stand Eilles offenbar weniger sein juristisches Ethos als vielmehr der untadelige Charakter des mandatslosen Justizministers Fritz Koch im Weg: „Ich kann aber vor allem auch bei der streng korrekten Einstellung meines Ministers hier keine Weisung geben. Wenn Gassner das nicht einsehen kann oder einsehen will, vermag ich es auch nicht zu ändern. Seine Redereien, dass Dr. Joseph Müller so etwas gemacht haben würde […], gehen doch etwas zu weit." Eilles schloss mit dem nochmaligen Hinweis auf den eigentlichen Zweck seines Schreibens: „Ich möchte Dir diese Dinge nur noch einmal sagen, um zu verhindern, dass der Eindruck entsteht, man wolle dem Parteifreund Gassner nicht im Rahmen des Möglichen helfen. Die Geschichte ist aber zu bekannt, als dass hier anders als auf dem korrekten Wege vorgegangen werden kann, schon allein aus Loyalität meinem Minister gegenüber, der ja letzten Endes den Kopf hinhalten muss, wenn irgend etwas an der Sache nicht gerade wäre."[35]

Gaßners Fraktionskollege Hans Utz spekulierte ebenfalls auf die sich durch die Regierungsbeteiligung ergebenden Vorteile. Der frühere Landesgeschäftsführer und stellvertretende Generalsekretär der BP wollte neben der Tätigkeit als Abgeordneter in der Justizverwaltung Karriere machen. Ihm schwebte die Beförderung vom Oberinspektor zum Amtmann vor. Utz ging in der Partei damit hausieren, dass er unter Umgehung der üblichen Wartezeit sofort befördert gehöre. Staatssekretär Eilles sollte dazu die urlaubsbedingte Abwesenheit von Justizminister Koch ausnutzen. Eilles lehnte jedoch ab und unterrichtete davon pflichtschuldigst Parteichef Baumgartner. Utz sei, begründete er seine Entscheidung, „noch nicht einmal ein Jahr Oberinspektor. Er hat als solcher, da er ja

[zur Ausübung seines Landtagsmandats] beurlaubt ist, keinen Tag Dienst getan.“ Fachlich sei er wohl durchaus geeignet, „ob er aber, nur weil er Abgeordneter ist, ausser der Reihe etwa 6–8 Jahre früher befördert werden kann, erscheint fraglich“. Baumgartner erklärte sich mit Eilles‘ Haltung einverstanden.[36] Dass sich Eilles nicht jedem Beförderungswunsch widersetzen mochte, lässt die skeptische Einschätzung eines Koalitionspartners erahnen. Eilles, hieß es auf einer Fraktionssitzung des GB/BHE am 11. Dezember 1956, betreibe eine „unerhörte Personalpolitik […]. Er schreibt keine offene Stelle aus, sondern vergibt sie nach seinem Gutdünken.“[37]

Das in der populärwissenschaftlichen Geschichtsvermittlung oft gezeichnete und im kollektiven Gedächtnis fest verankerte Bild der von einer harmonischen Zusammenarbeit aller demokratischen Parteien geprägten Nachkriegszeit ist trügerisch. Die einleitend zitierte Erinnerung Bernhard Ueckers an eine auch in der Politik spürbare allseitige Hilfsbereitschaft ist – wenn überhaupt – nur für die anderthalb Jahre vom Mai 1945 bis Ende 1946 zutreffend. Bereits ab 1947 machte sich eine zunehmend vergiftete Atmosphäre bemerkbar, in der sich die politischen Gegner anfeindeten. Bei der Debatte um den FDP-Misstrauensantrag gegen den mandatslosen, aber der SPD angehörenden Wirtschaftsminister Rudolf Zorn (vgl. Kapitel 13.4.1) kam es am 20. Februar 1947 im Landtag erstmals zur Eskalation. Der Landesvorsitzende der FDP, Thomas Dehler, griff die SPD wegen ihrer zentralistischen und auf Verstaatlichung angelegten Wirtschaftspolitik scharf an. Er diffamierte sie als „Befehlsempf[ä]ng[er]“ des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher, dessen Ziel es sei, über fortschreitende Sozialisierungsmaßnahmen „entscheidend die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse“ zu ändern. Demokratie sei für die Sozialdemokraten „ausschließlich Mittel zum Zweck“, um, „wenn man am Schalthebel der Wirtschaft steht, […] die politische Macht zu erlangen, die man nie mehr hergibt“. Die SPD-Abgeordneten reagierten mit beleidigenden Zwischenrufen, bis Dehler das Rednerpult verließ. In dieser Situation ergriff Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) als einfacher Abgeordneter das Wort, um die Wogen zu glätten. Er forderte dazu auf, bei allen „weltanschauliche[n] Kämpfe[n]“ stets die Meinung des Gegners anzuhören und sich damit fair auseinanderzusetzen. Ehard appellierte, den Streit in Anbetracht der bedrückenden Zeitumstände zurückzustellen: „Ich habe manchmal die Empfindung, als ob wir hier ein Schattenspiel vorführen, als ob wir uns über einige Sätze die Köpfe sehr heiß reden und dabei ganz übersehen, in welcher Tiefe eines Abgrundes wir uns augenblicklich schon befinden.“[38]

Doch die hitzigen Auseinandersetzungen gingen weiter. Am 23. April 1947 stellte die SPD-Fraktion im Landtag eine Interpellation zur Verhinderung der „Vergiftung des öffentlichen Lebens“. Bei der ausführlichen Debatte sahen die meisten Redner die Verantwortung dafür bei der Presse, die sich als Sprachrohr von Denunzianten benutzen ließe. Präsident Horlacher forderte die Abgeordneten deshalb zu mehr Zurückhaltung bei der Weitergabe von Informationen an die Medien auf.[39] Von Anfang an wurde das Landtagsplenum auch zur Austragung persönlicher Streitigkeiten missbraucht. Gegenseitige Beleidigungen, Verleumdungen und Denunziationen waren an der Tagesordnung. Sieglinde Ehard (geb. Odörfer), die zweite Ehefrau von Ministerpräsident Ehard, verfolgte ab März 1947 die Landtagssitzungen als Referentin des Wirtschaftsministeriums. Sie erinnert sich daran, dass ihr Mann im Landtag „oft häßlich angegriffen“ wurde und seine Gegner dabei mitunter „wild geschrien“ hätten.[40] Der Umgangston war in den Debatten tatsächlich sehr rüde. Allein im Zeitraum zwischen dem 16. Dezember 1946 und dem 20. September 1947 sprach der Landtagspräsident zehn Rügen aus. Fünfmal wurden Zuschauer auf der Tribüne gerügt, in sieben Fällen wurden Abgeordnete zur Ordnung gerufen.[41]

Selbst Handgreiflichkeiten gehörten zum parlamentarischen Alltag. Als im Juli 1947 der WAV-Vorsitzende Loritz gegen die Aufhebung seiner Immunität protestierte und seine Verachtung gegenüber dem Landtag äußerte (vgl. Kapitel 7.1.4), wurde das Rednerpult gestürmt. Wütende SPD-Abgeordnete wollten Loritz aus dem Saal werfen. Die Sitzung musste aufgehoben werden.[42] Der Landtagsberichterstatter Wilhelm Maschner erinnert sich an eine Ausschusssitzung, in der Thomas Dehler – möglicherweise im Umfeld der Diskussion über das Bonner Grundgesetz – forderte: „‚Wir müssen jetzt endlich einmal auch daran denken, daß wir hier Deutsche sind!' Und da ist was ganz Groteskes passiert: Ein Abgeordneter der Bayernpartei hat seinen Janker ausgezogen, ist aufgesprungen und ist auf den Dehler losgegangen, als wollte er ihn prügeln und da sind mehrere gleich hingesprungen, um ihn davon abzuhalten."[43] Mit dem Abgeordneten der BP dürfte Maschner den Parteivorsitzenden Joseph Baumgartner gemeint haben, der Anfang 1948 aus der CSU aus- und in die BP eingetreten war, bis 1950 dann jedoch fraktionslos dem Landtag angehörte.

Das Klima wurde gegen Ende der ersten Legislaturperiode so rau, dass der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen am 18. Mai 1949 die Änderung der Geschäftsordnung zwecks Einführung eines Ehrengerichts für im Landtag geäußerte Beleidigungen beantragte.[44] Nach langwierigen Beratungen wurde die Ehrenordnung in Form der Änderung von Art. 78 GO BLT 1948 zum 10. März 1950 in Kraft gesetzt. Nun mussten sich „Mitglieder, die durch ihr Verhalten innerhalb oder außerhalb des Landtags das Ansehen der Volksvertretung gröblich schädigen, […] auf Antrag des Präsidenten oder einer Fraktion vor dem Ältestenrat des Landtags […] verantworten". Der Ältestenrat hatte für die Klärung dieser Fälle die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Als Sanktionsmöglichkeit drohte ein Sitzungsausschluss von einem bis zu 30 Tagen. Dafür war ein Ältestenratsbeschluss mit Zweidrittelmehrheit nötig. Beschwerde gegen einen solchen Beschluss war zulässig, hatte aber nur aufschiebende Wirkung.[45]

Eines der ersten Verfahren wurde gegen Ludwig Volkholz (BP) verhängt, der am 8. Juli 1951 in einer Rede in Zwiesel propagandistisch gegen die Demokratie zu Felde zog. Mit Blick auf die Vertriebenen sprach er vom „Abschaum des Volkes", der 1944/45 nach Bayern gekommen sei, da er sich „in anderen Ländern nicht halten konnte". Dazu seien dann „nach dem Zusammenbruch noch jene Leute unter dem Schutze amerikanischer Bajonette [gekommen], die sich's im Kz oder im Auslande hatte[n] gut gehen lassen, während wir an der Front unser Leben und unsere Gesundheit einsetzten und zu Millionen beides verloren haben, während jene dort in Sicherheit saßen. Und aus diesem zusammengewürfelten Gesindel wurden von den Amis die sogenannten Lizenzparteien gebildet und eingesetzt. […] Wir haben ja in der sogenannten Demokratie keine Freiheit, wir sind ja nur der Sklavenstaat der amerikanischen Lizenzparteien CSU und SPD. […] Und dabei sind doch gerade das Zentrum ebenso wie die CSU und SPD die eigentlichen Kriegsverbrecher, nicht aber die Nazis, die dann später eingetreten sind." Volkholz wollte „diesem korrupten Gesindel die Maske vom Gesicht reißen" und endete in der Selbstapotheose: „Ich werde alle überdauern. Denn hinter mir steht das Volk, hinter mir steht der Bayerische Wald."[46] Der auch in seiner eigenen Fraktion umstrittene Forstbeamte Volkholz war bereits zuvor auffällig geworden. So wurde ihm vorgeworfen, „einen falschen Eid geleistet",[47] zum Steuerstreik aufgerufen und sich des Delikts der Personenstandsfälschung verdächtig gemacht zu haben, als er seinen Bruder verleugnete, der wegen Raubmords zu lebenslanger Haft verurteilt worden war. Derartige Verwandtschaftsbeziehungen erschienen ihm für seinen 1949 geglückten Einzug in den Bundestag offenbar hinderlich. Einem Ministerialbeamten soll er mit Mord gedroht haben, einem ihm unterstellten Forstarbeiter habe er „haarscharf am Kopfe" vorbeigeschossen, um zu prüfen, „ob dieser feige sei". Angeblich forderte er

die „Machtübernahme“ durch die BP. Zu diesem Zweck müssten „Aktivisten“ rekrutiert werden, deren Aufgabe nicht nur sei, den „Agitatoren der anderen Parteien entgegenzutreten, sondern den politischen Gegnern – der CSU und den Flüchtlingen – den Schädel einzuschlagen“. Schließlich soll Volkholz geäußert haben: „Die Deutschen fühlen sich unter einer Diktatur ganz wohl. Es wäre gut, wenn mehr diktiert würde, die Landtagssitzungen seien eigentlich nur Schauvorstellungen.“[48] Am 5. September 1951 hob der Landtag Volkholz‘ Immunität auf. Im Oktober und November 1951 tagte der Ältestenrat als Ehrengericht. Die Dokumentation der Zeugenvernehmung beanspruchte über 400 Protokollseiten. Am Ende wurde Volkholz für 20 Tage von den Landtagssitzungen ausgeschlossen.[49] Als auch der Bundestag seine Immunität aufhob und Haftbefehl gegen ihn erlassen wurde, flüchtete Volkholz nach Österreich. Beim Grenzübertritt im Juli 1952 wurde er verhaftet und 1954 vom Amtsgericht Deggendorf wegen Anstiftung zum Meineid zu zehn Monaten Gefängnis verurteilt.[50]

Auf ganz anderem Niveau sorgte in der zweiten Legislaturperiode der nun als Oppositionsführer im Landtag auftretende Joseph Baumgartner wiederholt für Provokationen. Baumgartner, den die CSU in der politischen Auseinandersetzung besonders fürchtete, ließ seine BP von der Landesgeschäftsstelle scharf munitionieren. In einem siebenseitigen Dossier wurden „einige Skandale unserer Gegner […], die sich der Bayernpartei gegenüber besonders als Sauberkeitsapostel aufspielen“, zusammengetragen. Zu diesen Skandalen zählte etwa die Verhaftung des früheren stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CSU, Eugen Rindt, Mitte Dezember 1951 wegen „Unregelmäßigkeiten bei der Geschäftsführung des ‚Sozialen Helferrings‘ und des ‚Sozialen Bauwerks‘ in den Jahren 1948 und 49“. Die CSU wurde beschuldigt, „verantwortlich für die Verschleuderung von Millionen Steuergeldern“ zu sein. In ihrer Glaubwürdigkeit bei konservativ-katholischen Wählerschichten sollte die Christsozialen jedoch ein anderer Vorwurf treffen: „In der CSU“, hieß es als Gipfel der vermeintlichen Schändlichkeit, „gibt es Freimaurer, Geschiedene, nicht kirchlich Getraute und Exkommunizierte“.[51] Im Landtag wehrte sich der BP-Vorsitzende gegen jede Form der zwischen den großen Parteien ausgehandelten Geschäftsordnungstricks. Als Landtagspräsident Hundhammer vor der namentlichen Abstimmung über die nachträgliche Sanktionierung der durch Finanzminister Friedrich Zietsch (SPD) vorgriffsweise erfolgten zusätzlichen Mittelbewilligung beim Bau des Münchner Residenztheaters (vgl. Kapitel 11.4.3) vorschlug, die Abstimmung auf den nächsten Tag zu verschieben, da „nun […] gleich ein Ministerrat statt[fände]“, protestierte Baumgartner: Er könne sich damit keinesfalls einverstanden erklären, nur „weil die Minister früher zum Essen gehen müssen“. Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) empörte sich: „Das ist unerhört, das ist eine Frechheit!“ Baumgartner frohlockte und provozierte Hoegner noch mehr, indem er bemerkte: „Meine Damen und Herren, das Parlament ist souverän! […] Es geht doch nicht an, daß das Parlament nicht mehr tagt und diesen Antrag nicht erledigt, weil ein Ministerrat stattfindet.“ Hundhammer entzog Baumgartner aufgrund dieser schweren „Insinuation“ vorübergehend das Wort. Anschließend klärte er Baumgartner auf, dass es „im Parlament üblich [sei], auch auf die Arbeit des Kabinetts Rücksicht zu nehmen, was die zeitliche Einteilung betrifft“.[52]

So häufig es am guten Ton in der parlamentarischen Auseinandersetzung mangelte, so oft kam es zu überempfindlichen Reaktionen auf einer Fraktion nicht zusagende Äußerungen. Besonders Regierungsmitglieder standen unter genauester Beobachtung, jedes ihrer Worte landete auf der Goldwaage. Heftiger Kritik sah sich etwa Kultusminister Josef Schwalber (CSU) am 24. Juni 1952 ausgesetzt, der nach für unpassend empfundenen Äußerungen im Haushaltsausschuss auch im Plenum negativ auffiel. Auf eine Anfrage des Abgeordneten Karl Schreiner (BHE), wann das Kul-

tusministerium einen Entwurf zur Einführung der vierklassigen Realschule in Bayern vorzulegen gedenke, hatte er ironisch geantwortet: „Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus denkt noch lange nicht daran, einen derartigen Entwurf vorzulegen." Die Angelegenheit gewann an Brisanz, insofern der BHE-Sprecher vom Kultusminister abgebügelt wurde, obwohl die Partei der Regierung Ehard III angehörte. Nun war es jedoch kein Vertreter des BHE, der dagegen protestierte, sondern der gedankenschnelle FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold. Er monierte, dass es „mit der Würde des Hauses nicht in Einklang" stehe, wenn „ein Staatsminister, es sich erlaubt, auf eine ernst gefaßte Anfrage […] hier heraufzugehen und mit einer […] schnoddrigen Erklärung, mit einem witzigen Satz diese Anfrage zu beantworten". Am Ende der Sitzung ergriff Schreiner nochmals das Wort zu einer persönlichen Erklärung: Von der Art der Antwort des Kultusministers fühle er sich in seinem „Ansehen als Abgeordneter herabgesetzt". Er forderte die Klärung des Vorfalls in einer Sitzung des Ältestenrats und bat Landtagspräsident Hundhammer, „dafür zu sorgen, daß auch Mitglieder der Regierung [ein bestimmtes] Maß von Höflichkeit und Toleranz hier an den Tag legen".[53] Am Tag darauf räumte Schwalber bei der Debatte um den Kultusetat ein, sich im Ton vergriffen zu haben.[54] In der von Schreiner geforderten Sitzung des Ältestenrats erklärte Bezold, dass es „Sache der Staatsregierung [sei], ihren Vertretern ein richtiges Verhalten vor dem Parlament zu empfehlen. Nicht bloß der Ton mache die Musik, es komme auch auf die Miene an, von der eine Erklärung begleitet sei. Auf eine spöttische Anfrage könne ein Minister mit Recht eine spöttische Antwort geben. Die Anfrage des Abgeordneten Schreiner sei aber rein sachlich gewesen. Wenn ein Minister sich im Ton vergreife, so sei das deswegen mißlich, weil es in der Öffentlichkeit geschehe." Die Forderung Johannes Strosches (BHE), der Ältestenrat möge als Beschluss feststellen, „es möchte auf alle Anfragen in höflicher Form geantwortet werden", wurde jedoch abgelehnt, „da sie eine Rüge für Staatsminister Dr. Schwalber enthalte". Stattdessen betrachtete der Ältestenrat die Angelegenheit „durch die Erklärung des Kultusministers als erledigt".[55]

15.2 Auseinandersetzungen um das Verhalten im „Dritten Reich" und die Haltung gegenüber dem Nationalsozialismus

Im Landtag spielte die NS-Vergangenheit immer wieder eine Rolle – sei es bei der Gesetzgebung im Rahmen der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts und der Entnazifizierung, sei es bei den Würdigungen der Errungenschaften der Bayerischen Verfassung von 1946, sei es bei Gedenkfeiern für Opfer der NS-Diktatur wie etwa am 24. April 1951. An diesem Tag gedachten Landtag und Regierung zum einzigen Mal im Zeitraum von 1946 bis 1962 gemeinsam der Befreiung des Konzentrationslagers Dachau. Sie verbanden das Gedenken, wie Landtagspräsident Georg Stang (CSU) betonte, mit der Erinnerung an die „auf den Schlachtfeldern des unseligen zweiten Weltkrieges" verbluteten „Millionenheere", an „Tausende und Millionen von Menschen, die im Bombenhagel" ihr Leben verloren hatten und schließlich an das „Unrecht[ ], das den Heimatvertriebenen zugefügt worden ist, als man sie mit roher Gewalt aus dem Wurzelboden ihrer Heimat riß und in unbekannte, ferne und fremde Gegenden schickte". Stang erinnerte ausdrücklich an die Verantwortung der „Siegermächte" für diesbezüglich zu beklagende „Unmenschlichkeit, […] Gewalt und Terror". Eine allein den „Opfer[n] des Faschismus" gewidmete „Gedächtnisstunde" konnten oder wollten offenbar weder Landtag noch Regierung verantworten – zu groß war das Gebot der Integration der Kriegsgeschädigten und Vertriebenen, galt es doch, gerade sie für die Mitarbeit im neuen Staat zu gewinnen.[56] Mit dem Hinweis, dass die einzelnen Opfergruppen völlig zerstritten seien, hatte sich Justizminister Josef Müller (CSU) gegen jegliche Gedenkveranstaltung im Landtag ausgesprochen.[57] Auch sonst tat sich die Regierung im Umgang mit den Verfolgten

des NS-Regimes schwer – als der jüdische Landesrabbiner Aaron Ohrenstein an Innenminister Wilhelm Hoegner (SPD) mit der Bitte herantrat, anlässlich des Tages der Befreiung des Konzentrationslagers Dachau am 29. April 1951 „einen Betrag von 1000 – 2000 DM für die Beförderung unbegüteter ehemaliger KZ-Häftlinge zu den Gedenkstätten in Dachau usw. zur Verfügung [zu] stellen“, lehnte der Ministerrat mit der Begründung ab, dass außer einer Opernaufführung in München „am 29. April keine offiziellen Feiern der Staatsregierung stattfinden“.[58]

Der für politische Zwecke der Gegenwart instrumentalisierten Form der Erinnerungsarbeit entsprachen auf der anderen Seite emotional aufgeladene Beschimpfungstiraden, wenn sich einzelne Fraktionen gegenseitig das Versagen gegenüber dem Nationalsozialismus vorwarfen oder sich diverser NS-Vergleiche bedienten. Fast immer beteiligt an derartigen Auseinandersetzungen war die SPD. Sie fühlte sich in Anbetracht der Tatsache, dass sie im März und April 1933 als einzige Partei sowohl auf Reichs- als auch auf Landesebene die Ermächtigungsgesetze der Nationalsozialisten konsequent abgelehnt hatte (vgl. Kapitel 3), als moralischer Sieger. Umso mehr schmerzte es sie, dass die Wähler ihr trotzdem nicht zur Mehrheit der Mandate verholfen hatten. Wiederholt eckte sie mit ihrer oft verbittert vorgebrachten Haltung in- und außerhalb des Landtags an, da die Mehrheit der Abgeordneten und der Bevölkerung nicht an eigene Schuld und Versäumnisse erinnert werden wollte. „Diese Auseinandersetzung“, erinnert sich die damalige FDP-Landtagsabgeordnete Hildegard (Hamm-)Brücher, „wurde zwar in hervorragenden Zeitschriften wie der ‚Gegenwart‘ oder den ‚Frankfurter Heften‘ sowie in Zirkeln von Schriftstellern, Wissenschaftlern und auch von einzelnen Politikern geführt, dies blieb aber insgesamt ohne breite öffentliche Resonanz und ohne spürbare politische Konsequenzen.“[59] Statt sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, herrschte eine allgegenwärtige Kultur des Verdrängens, die es der Gesellschaft von „Wiederaufbau und Wirtschaftswunder“ überhaupt erst ermöglichte, „neu“ anfangen zu können. Dabei war es vielfach eben kein Neuanfang, der eine offene und kritische Beschäftigung mit der eigenen Vergangenheit vorausgesetzt hätte, sondern Erlebtes wurde verschwiegen, um weitermachen zu können.[60] Es war, wie Edgar Wolfrum feststellt, ein für ganz Westdeutschland zutreffendes Phänomen: Die „Bundesdeutschen [haben] ihre Modernisierungserfolge konsumiert, ohne sich über die Ambivalenz ihrer Grundlagen viele Gedanken zu machen: Hätte es ohne den vorangegangenen Zivilisationsbruch, den die Deutschen zu verantworten hatten, diesen kometenhaften Aufstieg gegeben?“[61]

Im Landtag kam es am 31. Januar 1947 zu einer ersten Auseinandersetzung über die Haltung gegenüber dem Nationalsozialismus. Bei der Aussprache zur Regierungserklärung warf FDP-Fraktionschef Fritz Linnert dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD) indirekt vor, mit seiner Flucht 1933 den Weg des geringsten Widerstands gegangen zu sein, weshalb er nicht wie andere „zwölf Jahre lang in diesem Elend in Deutschland aushalten musste[ ]“. Hoegner konterte mit der Bemerkung, dass Linnert „nicht seit 1920 gegen den Nationalsozialismus gekämpft“ habe und deshalb habe „bleiben“ können. Präsident Michael Horlacher (CSU) nahm diesen Disput zum Anlass, um alle Abgeordneten aufzufordern, derartige Streitereien zu unterlassen, „denn die Freude davon haben nur die Gegner der Demokratie und die noch vorhandenen Anhänger des Nazisystems“.[62]

Doch Horlachers Ermahnung verhallte ungehört. Am 17. August 1950 ging es noch erboster im Landtag zu. Im Verlauf des hitzigen Abstimmungsprozederes über das Betriebsrätegesetz, bei dem die SPD schmerzhafte Niederlagen einstecken musste, rief der SPD-Fraktionsvorsitzende Jean Stock der CSU zu: „Ihr habt den Nationalsozialisten den Weg eröffnet, Ihr öffnet ihn auch den

Bolschewisten; das beweise ich Euch!“ Die Christsozialen schäumten vor Wut. Wirtschaftsminister Hanns Seidel (CSU) schrie Stock an: „Sie sind ein gemeiner Verleumder!“ Nun griff auch Hoegner ein: „Ihr (zur CSU) habt das Ermächtigungsgesetz im Reichstag angenommen, nicht wir!“ Landtagspräsident Stang erinnerte Stock daran, dass er mit ihm gemeinsam im Konzentrationslager Dachau interniert gewesen sei und erteilte ihm einen Ordnungsruf. Nun zog die SPD demonstrativ aus dem Plenarsaal aus (vgl. Kapitel 13.4.8). Nur mit Mühe konnten Handgemenge vermieden werden. Nach einer zweiminütigen Sitzungsunterbrechung führte der CSU-Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer das Verhalten der SPD auf die Verärgerung über das vorangegangene Abstimmungsergebnis zurück. Anschließend wurden die Einzelabstimmungen ohne die SPD-Abgeordneten fortgeführt. Auf Antrag Hundhammers wurde aber zumindest die Schlussabstimmung auf den nächsten Tag verschoben.[63] Nun entschuldigten sich Stock und Seidel für ihre Äußerungen und legten den Streit bei.[64]

Es entsprach einem gängigen Muster der parteipolitischen Auseinandersetzung in der Nachkriegszeit, dem politischen Gegner Verstrickungen in Machenschaften des NS-Regimes zu unterstellen. Der DG-Fraktionsvorsitzende August Haußleiter wurde von BP-Abgeordneten etwa als „Nazi-Berichterstatter“ bezeichnet, der kein Recht habe, die Position der BP in Flüchtlingsfragen zu kritisieren.[65] Haußleiter, der tatsächlich von 1928 bis 1940 Redakteur des Fränkischen Kurier in Nürnberg gewesen war[66], griff wiederum Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) an. Im Zusammenhang mit der Auerbach-Affäre (vgl. Kapitel 12.2.2) wies er darauf hin, dass Ehard nach 1933 Vorsitzender des Berufungsgerichts und des Ehrengerichts der NS-Ärzteschaft gewesen sei und äußerte die Vermutung, dass Philipp Auerbach, der Präsident des Landesentschädigungsamts, verhaftet worden sei, da er gegen alle Regierungsmitglieder und so auch gegen Ehard etwas in der Hand habe, was die Regierung im Zweifel zu Fall bringen könnte.[67] Die Verdachtsmomente gegen den Ministerpräsidenten gründeten sich darauf, dass Ehard 1933 nicht vom Dienst als Ministerialrat im bayerischen Justizministerium suspendiert, sondern zum Präsidenten des Fünften Zivilsenats am Oberlandesgericht München berufen worden war – und dies obwohl er 1924 erster Staatsanwalt im Prozess gegen Adolf Hitler gewesen war. Hitler selbst hatte ihn im Dienst belassen, da er sich an dessen sachlich scharfe aber höflich-konziliante Form der Auseinandersetzung aus den Tagen seines Prozesses positiv erinnerte. Ehard wurde Mitglied des NS-Richterbunds, der NS-Volkswohlfahrt und des Reichsluftschutzbunds. Der NSDAP trat er trotz mehrfacher Aufforderung nicht bei. Blieb ihm aufgrund der fehlenden Parteimitgliedschaft zwar die große Karriere versagt, so übte er doch während der NS-Diktatur zahlreiche öffentliche Ämter und Funktionen aus. Ehard wurde 1936 stellvertretender Vorsitzender des Justizprüfungsamts beim Oberlandesgericht München, ab 1937 war er Vorsitzender des Erbhofgerichts des Oberlandesgerichtsbezirks München, 1939 übernahm er das Amt des Treuhänders der Bayerischen Vereinsbank und 1942 den Vorsitz des Deutschen Ärztegerichtshofs.[68] Damit war Ehard alles andere als ein Opfer des NS-Regimes. Nach derzeitigem Forschungsstand ist dennoch Karl-Ulrich Gelberg zuzustimmen, der zu der Einschätzung kommt, dass Ehard zwischen 1933 und 1945 „seinem Charakter nach aus Loyalität gegenüber dem Staat, gegenüber Bayern und seiner Justiz, mit der ihm möglichen Distanz gegenüber den Nationalsozialisten sein Richteramt ausgeübt“ habe.[69]

In der Debatte um das Zweite Gesetz zum Abschluß der politischen Befreiung polemisierte der BP-Abgeordnete Max Klotz am 3. August 1954 unverhohlen gegen die Entnazifizierung. Außerdem diffamierte er das Eintreten der SPD für die politische Befreiung als Vergeltung für diejenigen, „die vielleicht während des Dritten Reiches nicht an die Futterkrippe gekommen sind“. Dar-

aufhin stürmten mehrere SPD-Abgeordnete zum Rednerpult, um Klotz an den Kragen zu gehen. Die Sitzung wurde unterbrochen, Vizepräsident Georg Bantele (BP) entschuldigte sich für die Äußerungen von Klotz.[70] Ähnlich erzürnte Walter Becher, langjähriger Fraktionsvorsitzender des GB/BHE, die Sozialdemokraten. Becher hatte bereits Anfang 1953 „zum Zwecke innenpolitischer Befriedung" die Entfernung der Entnazifizierungsfragebögen aus den Personalakten der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes als längst überfällige Beseitigung eines „Fossil[s] der Morgenthau-Politik" gefordert.[71] Bei der Abstimmung über das Dritte Gesetz zum Abschluß der politischen Befreiung bezeichnete er am 17. Dezember 1959 die Entnazifizierung als eine der „unglücklichen Maßnahmen der Nachkriegszeit" und kritisierte, dass bei der Übernahme von Kandidaten in das Beamtenverhältnis „Untersuchungen über die politische Vergangenheit einseitig nur im Hinblick auf die Beziehungen zum Nationalsozialismus vorgeschrieben werden". Dabei dürfe doch das „Gesetz über die Befreiung vom Nationalsozialismus" vor allen anderen Dingen „die Befreiung unseres Volkes vom Bolschewismus nicht vergessen machen". Becher stellte den Bolschewismus als „wesentlich größere[ ] Gefahr" dar, da inzwischen zahlreiche Beamte „ihre Verbindung zum Weltbolschewismus offen zum Ausdruck bringen". Die SPD reagierte mit empörten „Raus!"- und „Schluß jetzt!"-Rufen.[72] Becher hatte sich Mitte der 1930er-Jahre als Kulturredakteur der Gauzeitschrift Die Zeit für die Eingliederung des Sudetenlands in das nationalsozialistische Deutsche Reich stark gemacht, war aber 1939/40 wegen Kontakten zu seinem in Ungnade gefallenen Doktorvater Othmar Spann für ein halbes Jahr in Dresden inhaftiert worden. Für die Sozialdemokraten war er schon seit Längerem ein rotes Tuch. So hatte er bei der Debatte zum Antrag der SPD, über die Bewaffnung der Bundeswehr mit atomaren Sprengköpfen eine Volksbefragung durchzuführen, nicht nur auf die Unvereinbarkeit derselben mit dem Grundgesetz hingewiesen. Becher, der auch in der eigenen Fraktion nicht unumstritten war, stellte den sozialdemokratischen Widerstand gegen die Aufrüstung mit Atomwaffen vielmehr als von den Parteizentralen der Ostblockstaaten gelenkte Propagandaaktion dar und warf der SPD „plebiszitäre[ ] Demagogie" vor. Aus den Reihen der SPD erntete er dafür den Zuruf „Faschist!"[73] Nach ähnlichen Anwürfen auf einem SPD-Landesparteitag war für Becher „das Tuch zwischen [der] SPD und uns zerschnitten". Er werde „nie mehr mit der SPD eine Koalition machen", erklärte er am 25. Juni 1958.[74] Obwohl Landtagspräsident Ehard seitdem „eine Menge Zuschriften zum Fall Dr. Becher erhalten" hatte und viele verlangten, ihn „auszuschalten", verzichtete die BP als natürlicher Widersacher der Flüchtlingspartei auf jeden Vorstoß in dieser Sache. Sie hatte erkannt, dass Ähnliches „dann auch unter Umständen bei uns gemacht werden kann".[75] Aus wahltaktischen Motiven sprach sich ihr Abgeordneter Karl Brentano-Hommeyer dagegen aus, „dass man eine Persönlichkeit wegen nationaler Belastung angreifen soll. Warum sollen wir die Nazi-Wähler vor den Kopf stossen, was profitieren wir davon."[76]

Wie sehr die Indoktrination mit NS-Gedankengut auch bis weit nach Kriegsende fortwirkte, lässt sich erahnen, wenn man die in den Landtagsdebatten gepflegte Sprache in den Blick nimmt. Diesem Thema gebührte eine eigene Darstellung, die hier nicht geleistet werden kann. Festzuhalten ist jedoch, dass gerade in der ersten Legislaturperiode noch zahlreiche Begriffe im von den Nationalsozialisten geprägten Duktus benutzt wurden – so etwa, wenn Ministerpräsident Ehard bei seiner zweiten Regierungserklärung 1947 den Bedarf einer „Generalplanung […] für die Endlösung" des Flüchtlingsproblems schilderte oder der spätere Landtagspräsident Stang bei einem Zwischenruf, auf das – von Flüchtlingen und Vertriebenen überlaufene – Deutschland bezogen, vom „Volk ohne Raum"[77] oder der CSU-Abgeordnete Wolfgang Prechtl und der Fraktionsvorsitzende der FDP Linnert unabhängig voneinander vom kranken „Volkskörper" sprachen.[78] Am

16. Januar 1948 beschäftigte sich der Landtag mit der Errichtung von Arbeitslagern „für asoziale Elemente“.[79] Bei der Aussprache zur Regierungserklärung von Ministerpräsident Ehard 1951 versetzte der stellvertretende BP-Vorsitzende Hermann Etzel die Sozialdemokraten in Rage, als er ihnen unterstellte, sie hätten die Absicht, auf dem Weg zur Macht in Bonn „überall im Bund wie in seinen Einzelstaaten Regierungen und Koalitionen gleichzuschalten“.[80] Im Mai 1952 forderten FDP und BP in einer Interpellation die Amtsenthebung von Justizminister Josef Müller (CSU) mit Rücksicht auf die „Sauberkeit im Staate“. Müller wiederum redete vom „dritten Reich“, das inzwischen von einem „vierten Reich“ abgelöst worden sei, welches wiederum einem „fünften Reich“ werde weichen müssen.[81] Am Ende der Debatte zu seiner vierten Regierungserklärung sprach Ministerpräsident Ehard 1961 davon, strenge Maßnahmen gegen die „immer raffinierter werdenden Methoden der Unterwanderung und der ideologischen Zersetzung“ durch kommunistische Agenten einzuleiten.[82]

Auch die Sprache der Verwaltung war nicht frei von heute als menschenverachtend geltenden Begriffen. So legte die Regierung 1952 dem Landtag den im Innenministerium erarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des „Landfahrer- und Arbeitsscheuenunwesens“ vor, der sich – wie Innenminister Hoegner im Ministerrat hervorhob – ganz bewusst an das bayerische Zigeuner- und Arbeitsscheuengesetz von 1926 anlehnte. Dieses Gesetz war das erste seiner Art im Reich gewesen und sehr restriktiv gehandhabt worden. Auch der Entwurf von 1952 „drohte den beiden genannten Gruppen auf die Dauer von bis zu zwei Jahren die präventiv-polizeiliche Einweisung in ein Arbeitshaus an, und zwar ohne daß eine Straftat vorliegen mußte. Als Voraussetzung genügte, daß der Nachweis geregelter Arbeit oder des ernstlichen Bemühens um eine solche nicht erbracht werden konnte.“ Der Gesetzentwurf scheiterte im Sozialpolitischen Ausschuss des Landtags, der darauf bestand, die beiden Personengruppen zu trennen und sich zunächst auf eine Landfahrerordnung zu beschränken.[83] Dabei blieb es vorerst auch, was jedoch das Innenministerium nicht daran hinderte, weiter über die „Einweisung von arbeitsscheuen Elementen“ nachzudenken.[84] Im Ministerrat lehnte Wirtschaftsminister Otto Schedl (CSU) am 12. November 1957 einen Gesetzentwurf zur Unterbringung von Obdachlosen in beschlagnahmten Räumen mit der Begründung ab, dass auf diese Weise „asoziale Elemente einfach in die vorhandenen grossen Wohnungen eingewiesen“ würden.[85] Wie Daniela Zahner feststellt, waren diese Begriffe bereits in den 1920er-Jahren als Fürsorge-Jargon gebräuchlich gewesen, ehe sie im Nationalsozialismus „rassenpolitisch und erbbiologisch eingefärbt und zu NS-Zwecken missbraucht“ und nach 1945 vielfach unkritisch weiterverwendet wurden.[86] Sie können jedoch als Indiz dafür gelten, wie ablehnend die Staatsverwaltung in dieser Zeit gesellschaftlichen Randgruppen gegenüberstand.

15.3 Die persönlichen Beziehungen im Landtag

Liest man all die wohlklingenden Präsidentenschlussworte am Ende der einzelnen Legislaturperioden, könnte man glauben, es habe – bei allem Streit – im Landtag stets der Geist eines herzlichen Miteinanders geherrscht. Rudolf Hanauer (CSU) hob 1962 hervor, dass „der politische Stil, der dem Bayerischen Landtag eigen ist und den wir fortentwickeln und verbessern wollen, […] zweifellos als gut und erfreulich zu bezeichnen“ sei. In seiner Abschiedsrede als Ministerpräsident konstatierte Hans Ehard (CSU) an selber Stelle, dass „die persönlichen und menschlichen Beziehungen zueinander“ sehr gut gewesen seien.[87] Eine ähnliche Ansicht äußerte der SPD-Fraktionsvorsitzende Waldemar von Knoeringen 1958: „Nicht zu Unrecht kann das bayerische Parlament sich rühmen, daß trotz aller spannungsgeladenen politischen Gegensätze jene menschliche Atomsphäre

nie verloren gegangen ist, ohne die in der Demokratie fruchtbare Arbeit zwischen Regierung und Opposition nicht möglich ist."[88] Auch die Abgeordneten versicherten immer wieder, sich darum zu bemühen, „mit allen Kollegen auf gutem Fuß zu stehen" und „die Überzeugung des anderen" zu achten.[89]

Dass gegenseitige Wertschätzung im Landtag durchaus kein Fremdwort war, belegt ein Beispiel aus der zweiten Legislaturperiode, als der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) sich einer schweren Operation unterziehen musste und mehrere Wochen im Krankenhaus lag. Vizepräsident Georg Hagen (SPD) informierte das Plenum am 16. Mai 1951, dass der Eingriff „günstig verlaufen" sei und wünschte im Namen des Landtags „daß […] Herr Staatsminister Dr. Hoegner recht bald wieder in voller Arbeitskraft seinem Ministerium vorstehen kann". Als Hoegner am 9. August 1951 in den Landtag zurückkehrte, wurde er von Landtagspräsident Alois Hundhammer (CSU) unter starkem Beifall von allen Seiten freudig zurück begrüßt. Der Genesene bedankte sich gerührt: „Ich glaube, es ist etwas Schönes im Bayerischen Landtag, daß bei uns das Menschliche über dem Parteipolitischen nicht ganz vergessen wird."[90] Von gegenseitiger Wertschätzung zeugen auch die Genesungswünsche, die Knoeringen dem nach dem Scheitern der SPD-geführten Viererkoalition neu gewählten Ministerpräsidenten Hanns Seidel (CSU) übermittelte. Seidel hatte bei der Abgabe seiner ersten Regierungserklärung am 5. November 1957 zwei Schwächeanfälle erlitten (vgl. Kapitel 8.3.3). Bevor Knoeringen vier Wochen später seine Entgegnung begann, gab er seiner „Freude darüber Ausdruck […], daß der Herr Ministerpräsident wieder in der Lage ist, an den Beratungen des Hohen Hauses teilzunehmen".[91] Auch Kenntnisse und fachliche Fähigkeiten des politischen Gegners wurden parteiübergreifend gewürdigt. So zollte etwa der BP-Abgeordnete Martin Schweiger in einem Schreiben an seinen Parteivorsitzenden Joseph Baumgartner dem CSU-Finanzexperten Rudolf Eberhard im Unterschied zum eigenen Fraktionsvorsitzenden Carl Lacherbauer höchsten Respekt: „Haben wir jemals von Herrn Dr. Lacherbauer eine so einwandfreie und untadelige Haushaltsrede gehört, wie Kollege Eberhard von der CSU sie jedes Jahr meisterhaft bringt? Nie!"[92]

Einen signifikanten Unterschied gab es in den menschlichen Beziehungen innerhalb und außerhalb des Landtagsbetriebs. Walter Becher erinnert sich an „die leger, aber dennoch würdevoll auftretenden Herren ‚Kollegen' (die sich im ‚Plenum' bekämpften, in der Landtagsgaststätte aber miteinander Skat kloppten)". Statt des Skats dürfte außerhalb der Flüchtlingskreise wohl eher ein bayerischer Schafkopf gespielt worden sein – die Beobachtung ist dennoch bemerkenswert, zeigt sie doch, dass die Abgeordneten zwischen Berufswelt und Privatleben zu trennen vermochten und außerhalb des Politalltags durchaus zu entspannten Umgangsformen fähig waren.[93] Und wie ein Zwischenruf Rudolf Eberhards in der Schlussdebatte über die Annahme des Lehrerbildungsgesetzes am 14. Juli 1955 zeigt, gab es diese parteiübergreifenden Kartlrunden selbst in Zeiten der heftigsten Auseinandersetzungen zwischen Viererkoalition und Opposition.[94] Ähnliches bestätigt auch Hildegard Hamm-Brücher in der Rückschau auf die 1950er- und frühen 1960er-Jahre. Auf die Frage, ob es in dieser Zeit möglich war, „sich überparteilich zu verständigen", antwortet die damalige FDP-Abgeordnete in einem Zeitzeugeninterview: „Unbedingt war es möglich und es war auch nötig und es ist ein Verlust, dass das heute kaum noch möglich ist und doch sehr nötig wäre […]."[95] Heinrich Junker (CSU) machte als Voraussetzung für eine derartige überparteiliche Annäherung die Ferne vom bayerischen Politikbetrieb aus: „Es ist überhaupt so: Wenn man etwas weiter vom Bayerischen Landtag weg ist, dann verwischen sich diese parteipolitischen Unterschiede, und zwar sehr zum Wohl des Ganzen, sehr viel mehr."[96]

Zum Aufbau parteiübergreifender Netzwerke kam es vor allem unter den Kommunalpolitikern. Wie sich der seit 1954 dem Landtag angehörende Franz Sackmann (CSU) erinnert, bildeten die Bürgermeister und Landräte – sehr zum Missfallen der Parteien, die ihren Einfluss davon beeinträchtigt sahen – beinahe eine eigene Fraktion.[97] Dies war der pragmatischen Einsicht geschuldet, dass man gemeinsam das Beste für die eigene Region aushandeln konnte. Als besonders geschickten Netzwerker schildert Hamm-Brücher Waldemar von Knoeringen. Er habe „die seltene Gabe" gehabt, „in allen politischen Lagern junge Nachwuchspolitiker zu entdecken, sie zusammenzubringen, zu begeistern und an die Arbeit zu setzen".[98] Ein weiteres Motiv zum Aufbau persönlicher Kontakte über Parteigrenzen hinweg konnte auch die Isolierung in den Reihen der eigenen Partei werden: Dies war etwa bei Wilhelm Hoegner der Fall, der seine Memoiren nicht ohne Grund als die eines „Außenseiters" betitelte. Von Anfang an suchte er ein gutes Auskommen mit Abgeordneten und Regierungsvertretern aus allen Parteien. Anton Pfeiffer (CSU) schätzte er etwa „als guten Organisator", für „seine Sprachkenntnisse und sein diplomatisches Geschick". Er machte ihn 1945 zum Chef der dem Ministerpräsidenten direkt zuarbeitenden Staatskanzlei und 1946 zum Sonderminister für Entnazifizierung. Ein vertrauensvolles Verhältnis attestierte sich Hoegner in der Rückschau auch zum Fraktionsvorsitzenden der FDP Otto Bezold – ihn bezeichnete er im Landtag als seinen „sehr verehrten Freund[ ]"[99] –, zu Carl Lacherbauer (CSU, später BP) und zu Otto Schefbeck (CSU). Sie hätten im Landtag gemeinsam den „‚Gehirntrust'" gebildet, „der sich um eine einwandfreie Gestaltung der Gesetze bemühte". Verbindend wirkte hier die Mitgliedschaft im Rechts- und Verfassungsausschuss, für den der „Gehirntrust" zahlreiche Gesetzentwürfe überhaupt „erst beratungsreif" gemacht hätte.[100]

Anstand und Stil zeigten Landtags- und Regierungsmitglieder bei Traueranlässen. So war es traditionell üblich, dass sich das gesamte Plenum zum Gedenken an verstorbene Mitglieder – unabhängig davon, welcher Partei sie angehört hatten – erhob. Bei besonders tragischen und unerwarteten Todesfällen wie dem des stellvertretenden Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, Franz Beier (SPD), wurde die Plenarsitzung für eine halbe Stunde unterbrochen.[101] Gewürdigt wurden verstorbene Landtagsmitglieder aus den hinteren Reihen ebenso wie ehemalige Regierungsmitglieder oder prominente Abgeordnete wie Landtagspräsident Georg Stang (CSU). Im letzteren Fall wurde 1951 eine Trauersitzung des Landtags abgehalten und im Einvernehmen mit Ministerpräsident Ehard ein Staatsbegräbnis angeordnet. In der Münchner St.-Ludwig-Kirche zelebrierte der Erzbischof von München und Freising, Kardinal Michael von Faulhaber, ein Pontifikalrequiem.[102] Nach dem Tod des früheren Ministerpräsidenten Hanns Seidel am 5. August 1961 verzichtete der Landtag auf eine eigene Trauersitzung – Seidel hatte dies ausdrücklich gewünscht.[103] Oft nahm der Landtagspräsident als Vertreter des Parlaments an Begräbnissen teil. Nicht immer wurde nach außen bekundete Anteilnahme bei Trauerfällen indes honoriert. So wurde die Anwesenheit Hundhammers beim Begräbnis für den langjährigen BP-Vorsitzenden Joseph Baumgartner 1964 als grobe Gehässigkeit empfunden, galt Hundhammer vielen doch als derjenige, der diesen in der Spielbankenaffäre ruiniert und ins Grab gebracht habe (vgl. Kapitel 12.2.3). Die Empörung war so groß, dass sich später das Gerücht verbreitete, dass „wie er am Grab stand, der Hundhammer, […] sich der Sarg plötzlich aufgestellt hat, wie er runtergelassen wurde ins Grab, […] als wäre darin ein schimpfender Baumgartner".[104]

Selbstverständlicher Brauch war es, dass der Präsident Abgeordneten zu runden Geburtstagen, Amts- oder Mandatsjubiläen gratulierte und das Plenum über alle Parteigrenzen hinweg Beifall spendete. Dies war etwa am 3. Juni 1960 der Fall, als Rudolf Hanauer dem früheren SPD-Frak-

tionsvorsitzenden Jean Stock zum 40-jährigen Jubiläum seiner ersten Wahl in den Landtag gratulierte.[105] Besonders üppig fiel die Ehrung anlässlich des 70. Geburtstags von Ministerpräsident Hoegner am 23. September 1957 aus. In seinen Erinnerungen betont Hoegner die Ehrbekundungen, die er von allen Seiten und im Namen der CSU von Oppositionsführer Seidel erhalten habe. Er sei, schreibt Hoegner, „beinahe als ‚Vater des Vaterlandes' gefeiert" worden.[106] Es gehört aber auch zur politischen Kultur im Bayerischen Landtag, dass zu diesem Zeitpunkt im Hintergrund bereits seit Längerem die Vorbereitungen für die Ablösung der von Hoegner geführten Viererkoalition liefen (vgl. Kapitel 7.4.4).[107]

15.4 Geselliges Beisammensein jenseits des Politalltags

Bereits in der Weimarer Republik war es üblich gewesen, dass sich Mitglieder aller Reichstagsfraktionen im Palais des Reichstagspräsidenten zum zwanglosen Gedankenaustausch trafen.[108] Diese Tradition wurde auf Bundesebene am 1. April 1951 mit der Gründung der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft wieder aufgenommen. Auf Länderebene waren es zumeist die Landtagspräsidenten, die von Zeit zu Zeit so genannte Parlamentarische Abende veranstalteten. Werden diese heute in erster Linie von interessierten Lobbyverbänden inszeniert, um mit einzelnen Parlamentariern auf Europa-, Bundes- oder Landesebene ins Gespräch zu kommen, sollten sie ursprünglich die Abgeordneten abseits des auf Konfrontation eingestellten politischen Tagesgeschäfts einander näher bringen.[109] Wie viele Parlamentarische Abende es zwischen 1946 und 1962 in Bayern insgesamt gegeben hat, lässt sich aus den Sitzungsprotokollen des Ältestenrats nicht zweifelsfrei eruieren. Sicher ist, dass sie in jeder Legislaturperiode mehrmals stattfanden. Zu einer festen Tradition wurden diese Versammlungen in der Vorweihnachtszeit, um den Landtag „zu einem versöhnlichen Jahresausklang" zu vereinen.[110] Die Einladung sprach stets das Landtagspräsidium aus. Eine der ersten dieser Feiern veranstaltete Präsident Michael Horlacher (CSU) am 7. Februar 1950 anlässlich seines Ausscheidens aus dem Landtag.[111] Anfang März 1953 kam die Initiative vom FDP-Fraktionsvorsitzenden Otto Bezold, der anregte, „wieder einmal einen Bierabend abzuhalten, bei dem sich die Abgeordneten auch menschlich näherkommen könnten".[112] Der Kreis der Gäste erstreckte sich neben den Abgeordneten auf „das Präsidium des Senats, die Staatsregierung und die beim Landtag zugelassenen Pressevertreter", wie Präsident Hans Ehard (CSU) bei der Einladung zum Parlamentarischen Abend am 21. März 1956 hervorhob.[113] Die Veranstaltungen wurden im Lauf der Zeit mit einem immer aufwändigeren Rahmenprogramm versehen. Einen der Höhepunkte stellte dabei das Konzert der Regensburger Domspatzen am 20. Dezember 1956 im Senatssaal dar.[114] Es fand so großen Anklang, dass im März 1957 der Windsbacher Knabenchor für ein ähnliches Konzert engagiert wurde.[115] Beim letzten Parlamentarischen Abend der vierten Legislaturperiode wurde die frisch renovierte Landtagsgaststätte eingeweiht. Dabei sprachen viele Abgeordnete dem Alkohol offenbar so über Gebühr zu, dass sie am nächsten Tag deutlich verspätet oder gar nicht im Plenum erschienen, wie Präsident Hanauer feststellen musste.[116]

Parallel zu den Parlamentarischen Abenden veranstaltete der Landtag gemeinsame Ausflüge, so etwa 1950 zu den Passionsspielen nach Oberammergau oder 1960 zu den Chiemsee-Inseln per Sonderzug.[117] Ferner machte sich auch eine organisierte Lobbyarbeit im Landtag bemerkbar. So wurden die Abgeordneten immer wieder zu Werbe- und Informationsveranstaltungen eingeladen. Bei der Handwerksmesse 1958 in München konnten sie sich auf einen zünftigen Weißwurstfrühschoppen freuen.[118] Andere Interessenvertreter wie die Bayerische Milchwirtschaftliche Vereinigung suchten die Abgeordneten im Maximilianeum auf, um ihnen anlässlich des Welttages der

Milch am 18. Mai 1960 in einer eigens aufgebauten Milchbar eine Kostprobe ihrer Produkte zu bieten.[119]

Tendenziell war das auch bei diesen Gelegenheiten gepflegte Netzwerken Männersache. Hildegard Hamm-Brücher erinnert sich, dass sie als junge Mutter auch in der eigenen Partei von einer bestimmten Form der außerparlamentarischen Verständigung ausgeschlossen blieb – von „‚Männlichkeitsritualen', wie z.B. gemeinsam einen trinken [zu] gehen" und dabei die entscheidenden Fragen zu besprechen: „Ja, dazu hatte ich überhaupt keine Zeit, daran teilzunehmen und das war natürlich auch von großem Nachteil, denn immer, wenn die Arbeit getan war oder eine Tagung oder ein Parteitag zu Ende war, dann bin ich so schnell als möglich nach Hause gegangen, also die berühmte Nach-Tarockerei habe ich nie mitgemacht."[120]

15.5 Arroganz gegenüber weiblichen Abgeordneten

Von 1946 bis 1962 waren nur 25 Frauen im Landtag vertreten. Bei einer Gesamtzahl von 792 Abgeordneten in dieser Zeit entspricht dies einem Anteil von 3,2 Prozent. Dem ersten, 1946 gewählten Landtag gehörten lediglich drei Frauen an (1,7 Prozent). Bis 1966 erhöhte sich der Anteil leicht auf 3,9 Prozent. Bayern war damit aber weiterhin das Schlusslicht unter allen Bundesländern.[121] Von den 25 weiblichen Abgeordneten schafften es nur drei in herausgehobene Positionen: Zita Zehner (CSU) und Hildegard Brücher (FDP) gelangten als Schriftführerinnen ins Präsidium, Zehner und Franziska Gröber (CSU) darüber hinaus noch in den Ältestenrat. Regierungsämter waren für Frauen zu dieser Zeit außerhalb jeder Reichweite. Auch der Vorsitz in Ausschüssen war für sie tabu. All diese Befunde zusammen lassen auf ihre „untergeordnete Stellung in der Landtagshierarchie schließen", wie Elisabeth Fleschhut feststellt.[122] Hilde Balke diagnostiziert für die Betrachtungszeit sogar einen Rückgang der Wertschätzung für Frauen in der Politik: „1946 war es selbstverständlich, daß Frauen, die sich politisch besonders engagierten, auch als Stimmkreisbewerberinnen nominiert wurden", weil sie „die Kriegsjahre über ‚ihren Mann gestanden', die Familie, auch Haus und Hof versorgt" hatten. Die Männer fehlten, da sie entweder gefallen, in Kriegsgefangenschaft geraten, kriegsbeschädigt oder als Heimatvertriebene neu ins Land gekommen waren und sich erst orientieren mussten oder sich noch nicht zur Wahl stellen durften. „In den folgenden Jahren traten die Frauen wieder zurück aus den vordersten Reihen, die von der nachwachsenden Männergeneration eingenommen wurden. Frauen kamen nicht mehr zum Zug. Sie wurden verdrängt und resignierten im Nominierungskampf um die Direktmandate."[123]

Die männlichen Abgeordneten wussten mit ihren Kolleginnen nicht viel anzufangen und behandelten sie in der Regel mit einer Mischung aus Geringschätzung und heimlicher Bewunderung für das Exotische. Dies drückt sich auch in einem Festgedicht anlässlich der verspäteten CSU-Weihnachtsfeier vom 20. Januar 1947 aus: „Droben im Präsidium / Sitzt auch eine Frau herum / Und der Vorstand wird viel schöner / Durch das Walten der Frau Zehner, / Die wie eine Efeuranke/ Ein versöhnender Gedanke, / Um des Präsidenten Sitze / Anlehnt sich als starke Stütze."[124] Wie den Herren gratulierte der Landtagspräsident auch den Damen zu runden Geburtstagen, war sich jedoch nie sicher, ob der öffentliche Verweis auf das erreichte Alter in diesen Fällen statthaft sei. 1956 übermittelte Präsident Ehard etwa der SPD-Abgeordneten Maria Günzl die Glückwünsche des Hauses zu ihrem 60. Geburtstag. Er überreichte ihr, was bei den Herren nie der Fall war, einen Blumenstrauß, da „das Präsidium vor den Damen des Hauses einen ganz besonderen Respekt

hat“. Günzl dankte dem Präsidenten und den „sehr geehrten Herren“, die „draußen im politischen Leben manchmal recht hart sind, im persönlichen Leben, trotz der Gleichberechtigung der Frau, doch eine Verehrung, eine Hochachtung, ich möchte fast sagen eine Galanterie gegenüber dem weiblichen Geschlecht an den Tag legen, die uns alle nur sehr freuen kann“.[125] Hildegard Hamm-Brücher findet dafür ganz andere Worte: „Also […] ich war nun […] die einzige Junge und ein bisschen fescher als die anderen Damen und solange ich also noch nicht anfing, sehr kritisch mit den landespolitischen Problemen umzugehen, waren sie sehr nett und ich hatte es eigentlich sehr gut – so ein bisschen die Tätschel-Mentalität, und das war grässlich. Aber das legte sich dann und in dem Moment, wo sie anfangen mussten, doch zu erkennen, dass ich mit vielen meiner Initiativen erfolgreich war und Unterstützung bekam, dann brach die Feindseligkeit und eine Macho-Mentalität [aus], die mich durch die ganze parlamentarische Zeit, sogar im Bundestag noch weiter verfolgt hat.“[126] Selbst in der Viererkoalition, in der ihre Partei der Regierung angehörte, stieß sie zum Teil auf strikte Ablehnung. So protestierte Erich Luft (GB/BHE) gegen ihre geplante Rede zum Kultusetat Ende 1956: „Es ist unerträglich, daß Frau Brücher reden will. Wir sollten einen Beschluß fassen, daß wir die Beauftragung von Frau Brücher, zum kulturpolitischen Teil der Lehrerbildung zu sprechen, nicht für richtig halten.“ Auch sein Fraktionskollege, Landwirtschaftsstaatssekretär Erich Simmel, vertrat die Ansicht, „daß Frau Brücher politisch schon zu scharf abgestempelt ist und daß sie wie ‚ein rotes Tuch‘ wirkt“. Um nicht alle Brücken zur CSU einzureißen, dürfe sie keinesfalls sprechen.[127] Hamm-Brücher hat diese „Mentalität primitiv-männlicher Superiorität […] massiver“ getroffen, als sie sich damals eingestehen wollte: „Ohne heimliche und gelegentlich sichtbare Tränen ging es nicht ab“,[128] zumal die junge Politikerin auch großen privaten Belastungen ausgesetzt war. Wäre publik geworden, dass sie ein Kind von dem verheirateten Münchner CSU-Stadtrat Erwin Hamm erwartete, hätte beider Karriere auf dem Spiel gestanden. Brücher musste die Schwangerschaft verheimlichen und das Kind 1955 unehelich in Holland zur Welt bringen. Erst nach der Scheidung Erwin Hamms 1956 konnte das nun verheiratete Paar seinen Sohn, der bis dahin bei der Schwester Hildegard Brüchers aufgewachsen war, zu sich nehmen.[129]

15.6 Fazit

In den ersten Jahren des parlamentarischen Neubeginns ließ das Verhalten der Abgeordneten im Bayerischen Landtag stark zu wünschen übrig – die Volksvertreter widmeten sich der Zeitungslektüre, machten Brotzeit oder nahmen erst gar nicht an den Sitzungen teil. Schwerer wog, dass etlichen von ihnen außerhalb des Landtags Straftaten zur Last gelegt wurden. Diese Delikte reichten von Verleumdung über Urkundenfälschung bis hin zu Körperverletzung. Eine der Ursachen für diese unhaltbaren Zustände lag in der Schwierigkeit der Parteien, überhaupt qualifiziertes Personal für die Politik zu gewinnen – aufgrund der Entnazifizierungsbestimmungen und des enormen Zeitdrucks, unter dem 1946 innerhalb weniger Wochen Kandidaten für Kommunal- und Landtagswahlen aufgestellt werden mussten, war es nicht möglich, die Bewerber gründlich auf ihre Eignung zu überprüfen. Hinzu kam, dass Protestparteien wie die WAV den Landtag vor allem als Bühne nutzten, um sich mit polemischer Kritik an den bestehenden Verhältnissen ihrer Klientel zu präsentieren, anstatt konstruktiv mitzuarbeiten. Der Umgangston im Plenum war oft rau. Streitereien und Beleidigungen führten bis zu handgreiflichen Auseinandersetzungen. Um dagegen vorgehen zu können, setzte der Landtag zum 10. März 1950 eine Ehrengerichtsordnung in Kraft. Als Sanktionsmittel war Sitzungsausschluss von bis zu 30 Tagen vorgesehen.

Neben den ideologischen Auseinandersetzungen um die künftige Wirtschaftsordnung – liberaler Kapitalismus gegen zentralistische Planwirtschaft – und den gegenseitigen Vorwürfen im Hinblick auf die Haltung, die man gegenüber dem Nationalsozialismus vor und nach 1933 eingenommen hatte, waren es vor allem zwei Ereignisse, die wie Katalysatoren auf die Verrohung der parlamentarischen Umgangsformen wirkten: das Ausscheiden der SPD aus der Regierung 1947 und die Bildung der Viererkoalition gegen die CSU 1954. Nach diesen Einschnitten gingen Opposition und Regierung besonders rücksichtslos miteinander um. Ein Höhepunkt waren die Auseinandersetzungen zwischen CSU und BP, die sich 1955/56 wie Todfeinde bekämpften und keine Situation ungenutzt ließen, dem politischen Gegner zu schaden.

Dass Landtagspräsidenten ebenso wie Vertreter der Opposition und der Regierung immer wieder betonten, dass bei all diesem Streit die menschlichen Beziehungen untereinander erfreulich gut und herzlich geblieben seien, erscheint auf den ersten Blick wie ein bloßes Zugeständnis an die gegen Ende der Legislaturperioden gebotenen Höflichkeitsfloskeln, doch bewiesen die Abgeordneten in der Tat immer wieder Stil und Anstand, nicht zuletzt bei Traueranlässen oder der Feier von runden Geburtstagen und Amtsjubiläen. Gleichzeitig müssen die ritualisierten Beteuerungen der herzlichen Umgangsformen vor dem Hintergrund der aus der Weimarer Zeit stammenden Erfahrungen der Nachkriegspolitiker betrachtet werden. Ihnen hallte noch der Hohn und Spott in den Ohren, den die Öffentlichkeit über die Parlamente und die Parlamentarier ausgegossen hatte. Die Arbeit der Abgeordneten wurde damals diffamiert und verächtlich gemacht. Dies, so der Grundkonsens nach 1945, durfte sich nicht wiederholen. Die 1946 geschaffene Demokratie sollte an Ansehen gewinnen und eine feste Verankerung in der Bevölkerung finden. Im Landtag ausgetragener kleinlicher Streit, Missgunst und Neid mussten daher kontraproduktiv wirken. Und da Schlussansprachen oder Eröffnungsreden des Spitzenpersonals von Landtag und Regierung in der Öffentlichkeit mit deutlich mehr Aufmerksamkeit als alltägliche Debatten verfolgt wurden,[130] lag es auf der Hand, in ihnen das gute politische Klima und den Respekt vor der Meinung des politischen Gegners zu betonen. Man änderte also nicht das Verhalten, sondern eher die Strategien in der Öffentlichkeitsarbeit.

Dabei bleibt festzuhalten, dass die Abgeordneten im Umgang miteinander sehr genau zwischen Parlamentsbetrieb und Freizeit zu unterscheiden wussten. So war es durchaus üblich, dass Mitglieder verschiedener Fraktionen nach Sitzungsschluss oder bei so genannten Parlamentarischen Abenden gemütlich beim Bier zusammen saßen. Beim gemeinsamen Kartenspiel sahen die in Plenum und Ausschüssen ausgefochtenen Duelle gleich viel weniger dramatisch aus. Und nach der vergifteten Atmosphäre zur Zeit der Viererkoalition war ab 1958 ein deutlicher Spannungsabfall bemerkbar, so deutlich, dass Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) zufrieden feststellte, dass selbst die Presse bemerkt habe, dass die Zeit einer „ungewöhnlichen politischen Stille in Bayern“ eingekehrt sei.[131]

Weitgehend einig war sich die politische Männergesellschaft des parlamentarischen Neubeginns in der Nichtbeachtung, ja Geringschätzung der 25 weiblichen Abgeordneten, die bis 1962 einen Sitz im Landtag erkämpften. Ihnen wurde mit einer nur schwer erträglichen Mischung aus schöntuender „Tätschel-“ und arroganter „Macho-Mentalität“ begegnet. Karrierechancen hatten Frauen im Landtag kaum – mit Zita Zehner (CSU) und Hildegard (Hamm-)Brücher (FDP) schafften es nur zwei von ihnen in das Präsidium, Zita Zehner und Franziska Gröber (CSU) gehörten dem Ältestenrat an. Kabinettsposten waren dagegen für Frauen zu dieser Zeit schlichtweg undenkbar.

Anmerkungen

1) Die Zeit, 31. Jg., Nr. 16, 8.4.1977, S. 9.
2) Herzog: De republica prudenter gubernanda, S. 175.
3) Werner: Im Dienst der Demokratie, S. 87.
4) Vgl. PNP, 17. Jg., Nr. 236, 12.10.1962, S. 4.
5) Dürr, Hansjörg: Soziale Strukturen des Bayerischen Landtags. Aspekte der Soziologie der parlamentarischen Mandatsträger, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 211–393, hier S. 217.
6) Vgl. Kock: Chronik, S. 522.
7) BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 12.
8) BLT 1946/50, Bd. 2, 28, 20.9.1947, S. 14.
9) BLT 1946/50, Bd. 1, 24, 16.7.1947, S. 796.
10) ÄR 1946/50, 47, 13.10.1948, S. 5–8; vgl. auch ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 3.2.1948, S. 1.
11) ÄR 1946/50, 38, 9.6.1948, S. 8; vgl. auch BLT 1946/50, Bd. 3, 89, 13.10.1948, S. 139.
12) PNP, 6. Jg., Nr. 10, 25.1.1951, S. 2.
13) ÄR 1958/62, 39, 7.6.1961, S. 3 f.
14) BLT 1958/62, 4, 106, 12.12.1961, S. 3331.
15) Woller: Die Loritz-Partei, S. 90 u. 98 f.
16) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP, 5.12.1950, S. 1 u. 5, sowie ebd., Schreiben Baumgartners an die Mitglieder der LTF BP, 12.12.1950.
17) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Einladung zur Sitzung der LTF BP am 18.6.1952.
18) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Aktennotiz Baumgartners für Allwein, 7.9.1951.
19) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Entwurf einer Geschäftsordnung, undatiert.
20) Vgl. IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Aktennotiz betr. Abendessen im Bayerischen Hof am 17.3.1953.
21) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Schreiben Brentano-Hommeyers an die LTF BP, 28.11.1958.
22) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 10.1.1955, S. 3 f.
23) BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 18.4.1955, S. 2.
24) Vgl. BayHStA, NL Becher, 233, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 9.3.1955, S. 3, ebd., 14.3.1955, S. 1, ebd., 14.4.1955, S. 2 f., ebd., 8.6.1955, S. 1 u. ebd., 235, 23.4.1956, S. 1; zur Krise des BHE auf Bundesebene vgl. ebd., 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, Juni-Dezember 1955, passim.
25) Vgl. Schlemmer: Aufbruch, S. 197.
26) ACSP, Sitzungsprotokolle LTF CSU, (ohne Nr.), 30.1.1952, S. 2. Ähnliche Äußerungen finden sich auch in anderen Fraktionsprotokollen immer wieder.
27) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 192, 20.11.1950, S. 1355.
28) Vgl. die Inhaltsverzeichnisse (Landtagsabgeordnete / Strafverfolgung) der einzelnen Bände der Stenographischen Berichte des Bayerischen Landtags für die zweite Legislaturperiode 1950/54.
29) Vgl. Röder, Werner / Strauss, Herbert A. (Hg.): Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd. 1: Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, München u.a. 1980, S. 42; vgl. auch BLT 1950/54, Bd. 3, 69, 7.2.1952, S. 1443.
30) Vgl. die Inhaltsverzeichnisse (Landtagsabgeordnete / Strafverfolgung) der einzelnen Bände der Stenographischen Berichte des Bayerischen Landtags für die erste und zweite Legislaturperiode 1946/50 und 1950/54.
31) Vgl. Bayerischer Landtag (Landtagsamt) (Hg.): Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1948; Ders.: Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1951; Ders.: Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1955; Ders.: Handbuch des Bayerischen Landtags, 4. Wahlperiode 1958, München 1959; vgl. auch Henker / Möller: Opfer und Verfolgte des NS-Regimes aus bayerischen Parlamenten, URL: <http://www.bayern.landtag.de/opfer_doku/web_gedenk_v2/> (2.11.2013).
32) Vgl. ÄR 1946/50, 47, 13.10.1948, S. 5–8.
33) ÄR 1950/54, 55, 4.3.1953, S. 16.
34) PNP, 11. Jg., Nr. 41, 12.3.1956, S. 5.
35) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/92, Schreiben Eilles' an Baumgartner, 18.5.1956.
36) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/93, Schreiben Eilles' an Baumgartner, 27.4.1956, sowie Antwortschreiben Baumgartners (Durchschlag).
37) BayHStA, NL Becher, 238, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 11.12.1956, S. 2.
38) BLT 1946/50, Bd. 1, 8, 20.2.1947, S. 184 ff.
39) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 11, 23.4.1947, S. 283 ff.
40) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Sieglinde Ehard, 20.5.1998, S. 10.

41) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, Inhaltsverzeichnis, S. XIV f.
42) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 1, 26, 18.7.1947, S. 879.
43) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Wilhelm Maschner, 13.11.1996, S. 15.
44) Vgl. ÄR 1946/50, 55, 18.5.1949, S. 2–4.
45) BLT 1946/50, Bd. 6, 151, 9.3.1950, S. 94.
46) BLT 1950/54, Bd. 2, 37, 5.9.1951, S. 128; vgl. auch PNP, 6. Jg., Nr. 92, 9.8.1951, S. 1; Der Spiegel, 5. Jg., Nr. 34, 22.8.1951, S. 5 ff.; FAZ, Nr. 117, 21.5.1994, S. 5.
47) IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/76, Sitzungsprotokolle LTF BP, 5.12.1954, S. 13.
48) ÄR 1950/54, 19, 29.8.1951, S. 7 ff.
49) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 2, 5.9.1951, S. 131; vgl. auch ÄR 1950/54, 23, 3.10.1951, ebd., 24, 4.10.1951, ebd., 27, 24.10.1951 u. ebd., 30, 14.11.1951.
50) Bis heute ist die Verehrung für Volkholz im Bayerischen Wald groß; vgl. etwa Eichmüller, Andreas: Der Jagerwiggerl: Ludwig Volkholz. Förster, Politiker, Volksheld, Regensburg 1997.
51) IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/92, Landesgeschäftsstelle der BP, München: Dossier „Skandale unserer Gegner“, 4.3.1952, 7 Bl., hier Bl. 1 u. 4.
52) BLT 1950/54, Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 40.
53) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 93, 24.6.1952, S. 2284 f. u. 2299.
54) Vgl. BLT 1950/54, Bd. 3/2, 94, 25.6.1952, S. 2324.
55) ÄR 1950/54, 45, 27.6.1952, S. 1 f.; vgl. auch BLT 1950/54, Bd. 3/2, 96, 27.6.1952, S. 2382 f.
56) BLT 1950/54, Bd. 1, 19, 24.4.1951, S. 479 f.; zur Debatte insgesamt vgl. ebd., S. 479–484.
57) Vgl. IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 21, 2.4.1951, TOP V/5, S. 13 f.
58) IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/367, Ministerratsprotokolle Kabinett Ehard III, Nr. 24, 23.4.1951, TOP III/3, S. 16.
59) Hamm-Brücher: Freiheit, S. 125 f.
60) Vgl. Grebing: Demokratie ohne Demokraten.
61) Wolfrum: Bundesrepublik, S. 69; zu den Widersprüchlichkeiten und Irritationen westdeutscher „Vergangenheitsbewältigung“ ab den 1950er-Jahren vgl. ebd., S. 215–231; vgl. auch Lenk, Kurt: Zum westdeutschen Konservatismus, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 636–643, hier S. 638.
62) BLT 1946/50, Bd. 1, 6, 31.1.1947, S. 129 f.
63) BLT 1946/50, Bd. 6, 174, 17.8.1950, S. 763 ff.
64) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 175, 18.8.1950, S. 767 ff.
65) BLT 1950/54, Bd. 1, 8, 24.1.1951, S. 91.
66) Vgl. ACSP: Personen der Zeitgeschichte, URL: <http://www.hss.de/mediathek/archiv-fuer-christlich-soziale-politik/nachlaesse/h.html> (2.11.2013).
67) Vgl. ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 25 ff. u. 32 f.
68) Vgl. Morsey: Hans Ehard, S. 273 u. Gelberg: Ehard, S. 28–32.
69) Gelberg: Ehard, S. 32.
70) BLT 1950/54, Bd. 7, 211, 3.8.1954, S. 1876 f.
71) BLT 1950/54, Bd. 4, 132, 26.2.1953, S. 908 f.
72) BLT 1958/62, Bd. 2, 40, 17.12.1959, S. 1138.
73) BLT 1954/58, Bd. 5, 127, 24.4.1958, S. 4372; Becher: Zeitzeuge, S. 239, hat die Szene in seinen Memoiren voller Stolz als besten eigenen Debattenbeitrag festgehalten. Zur internen Kritik an Becher vgl. etwa BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 16.4.1958, S. 1 u. ebd., 25.4.1958, S. 1.
74) BayHStA, NL Becher, 239, Sitzungsprotokolle LTF GB, 25.6.1958, S. 1.
75) IfZ-Archiv, ED 719/33, Sitzungsprotokolle LTF BP, 5.5.1959, S. 2 u. 5.
76) IfZ-Archiv, ED 719/33, Sitzungsprotokolle LTF BP, 13.3.1959, S. 1.
77) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 32, 30.10.1947, S. 126.
78) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 31, 24.10.1947, S. 87, ebd., Bd. 1, 15, 3.5.1947, S. 432 u. ebd., 20, 24.6.1947, S. 598.
79) BLT 1946/50, Bd. 2/1, 45, 16.1.1948, S. 587.
80) BLT 1950/54, Bd. 1, 7, 23.1.1951, S. 58.
81) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 84, 7.5.1952, S. 2003 u. ebd., 85, 8.5.1952, S. 2040.
82) BLT 1958/62, Bd. 3, 81, 8.2.1961, S. 2485.
83) Rudloff, Wilfried: Im Schatten des Wirtschaftswunders. Soziale Probleme, Randgruppen und Subkulturen 1949 bis 1973, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Gesellschaft im Wandel 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 2), München 2002, S. 347–467, hier S. 362.
84) BayHStA, MInn 80975, Schreiben der Regierung von Oberbayern an das Innenministerium, 31.7.1958.

85) BayHStA, StK Ministerratsprotokolle 50, Kabinett Seidel I, Nr. 4, 12.11.1957, TOP I, S. 6.
86) Zahner, Daniela: Jugendfürsorge in Bayern im ersten Nachkriegsjahrzehnt 1945–1955/56 (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 180), München 2006, S. 281.
87) BLT 1958/62, Bd. 4, 135, 25.10.1962, S. 4226 u. ebd., 134, 24.10.1962, S. 4217.
88) BLT 1954/58, Bd. 5, 127, 24.4.1958, S. 4363.
89) So etwa Jean Stock (SPD) anlässlich seines 60. Geburtstags (BLT 1950/54, Bd. 5, 148, 3.6.1953, S. 1534).
90) BLT 1950/54, Bd. 1, 23, 16.5.1951, S. 611 u. ebd., Bd. 2, 34, 9.8.1951, S. 8 f.
91) BLT 1954/58, Bd. 5, 114, 4.12.1957, S. 3907.
92) IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/92, Schreiben Schweigers an Baumgartner, 24.1.1955.
93) Becher: Zeitzeuge, S. 211.
94) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 1, 25, 14.7.1955, S. 747.
95) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Hildegard Hamm-Brücher, 10.1.1998, S. 32.
96) BLT 1954/58, Bd. 3, 84, 6.12.1956, S. 2897.
97) Vgl. Balcar: Politik auf dem Land, S. 127.
98) Hamm-Brücher: Freiheit, S. 134.
99) BLT 1950/54, Bd. 3/2, 85, 8.5.1952, S. 2033.
100) Hoegner: Außenseiter, S. 233, 265 u. 305.
101) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 4, 95, 27.3.1957, S. 3296 f.
102) Vgl. ÄR 1950/54, 11, 10.5.1951, S. 1; BLT 1950/54, Bd. 1, 23, 16.5.1951, S. 610 f.
103) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 98, 17.10.1961, S. 2987 f.
104) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Wilhelm Maschner, 13.11.1996, S. 33.
105) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 64, 3.6.1960, S. 1975 f.
106) Hoegner: Außenseiter, S. 334.
107) Vgl. Groß: Seidel, S. 168, der den Beginn erster Gespräche zwischen CSU und BP auf das Frühjahr 1956 datiert.
108) Vgl. Löbe, Paul (Hg.): Der Deutsche Reichstag. Eine kurze Einführung in seine Arbeit und seine Organisation, Berlin 1929; Ders.: Erinnerungen eines Reichstagspräsidenten, Berlin 1949.
109) Vgl. Herles, Helmut: Von der Villa am Rhein in das Palais an der Spree. Die Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Berlin 2001; zur Tradition auf Landesebene vgl. Schumacher, Martin (Bearb.): Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925 bis 1933 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 2), Düsseldorf 1974, S. 75 f.
110) PNP, 15. Jg., Nr. 286, 12.12.1961, S. 4.
111) Vgl. ÄR 1946/50, 71, 6.2.1950, S. 1.
112) ÄR 1950/54, 55, 4.3.1953, S. 18 f.
113) ÄR 1954/58, 28, 14.3.1956, S. 3.
114) Vgl. ÄR 1954/58, 35, 30.10.1956, S. 5 u. ebd., 36, 27.11.1956, S. 3.
115) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 4, 94, 26.3.1957, S. 3260.
116) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 4, 132, 11.10.1962, S. 4090; PNP, 17. Jg., Nr. 236, 12.10.1962, S. 4.
117) Vgl. BLT 1946/50, Bd. 6, 161, 27.4.1950, S. 406 u. BLT 1958/62, Bd. 2, 65, 5.7.1960, S. 1980.
118) Vgl. BLT 1954/58, Bd. 5, 129, 7.5.1958, S. 4408.
119) Vgl. BLT 1958/62, Bd. 2, 58, 18.5.1960, S. 1717.
120) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Hildegard Hamm-Brücher, 10.1.1998, S. 34.
121) Vgl. Henker: Bollwerk der Freiheit, S. 70; Balcar: Politik auf dem Land, S. 129; Kock: Bayerischer Landtag (nach 1945).
122) Fleschhut, Elisabeth: „Ich als Frau und Abgeordnete…!“ Untersuchung der politischen Karriere, der parlamentarischen Arbeit und des politischen Selbstverständnisses der weiblichen Abgeordneten im Bayerischen Landtag der Nachkriegszeit (1946–1958) (= Beiträge zum Parlamentarismus, 11), München 1997, S. 96.
123) Balke, Hilde, Sie waren die ersten … Frauen im Bayerischen Landtag nach 1945, München o.J., S. 8 f.
124) BayHStA, NL Ehard, 1242, Gedicht anlässlich der Fraktions-Weihnachtsfeier der CSU am 20.1.1947, S. 9.
125) BLT 1954/58, Bd. 2, 58, 23.3.1956, S. 1881.
126) HdBG, Bildarchiv, Zeitzeugeninterview mit Hildegard Hamm-Brücher, 10.1.1998, S. 26.
127) BayHStA, NL Becher, 234, Sitzungsprotokolle LTF GB/BHE, 4.7.1955, S. 2.
128) Hamm-Brücher: Freiheit, S. 131.
129) Vgl. Haberl, Tobias (Interview): Die 90-jährige Hildegard Hamm-Brücher. Wie geht das: den Männern ebenbürtig sein – ohne Quote? Ein Gespräch über Aufmüpfigkeit und falsch verstandenen Feminismus, in: SZ-Magazin, Nr. 10, 2012, URL: <http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/37093> (23.10.2013).
130) Vgl. Götschmann: Ein halbes Jahrhundert, S. 6.
131) BLT 1958/62, Bd. 3, 94, 13.6.1961, S. 2897.

16 Schluss

16.1 Zusammenfassung

Das 1946 verwirklichte spezifisch bayerische Regierungssystem war gleichermaßen Ausdruck einer überwältigenden Sehnsucht nach Beständigkeit wie ein Kind großer Furcht. Es setzte auf größtmögliche Stabilität – auch und gerade mit Blick auf das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung. Die Verfassungsberatungen fanden vor dem düsteren Erfahrungshorizont der instabilen politischen Verhältnisse der Weimarer Republik und des Erbes des Nationalsozialismus statt. Die Verfassungsgeber waren vom Scheitern der Weimarer Demokratie traumatisiert und befürchteten, dass sich die damaligen fragilen Verhältnisse und das Abgleiten in eine Diktatur wiederholen könnten. Diese Angst mischte sich mit dem Zweifel am Gelingen einer Demokratisierung in dem von der amerikanischen Besatzungsmacht vorgegebenen Tempo. Die Mütter und Väter der Verfassung hatten wenig Vertrauen – sowohl in die Zukunft als auch in die eigene Bevölkerung, die nach 12 Jahren NS-Indoktrination und in Anbetracht der existenziellen Not der Nachkriegszeit in ihren Augen noch nicht über die nötige politische Reife verfügen konnte, um an der Entwicklung einer demokratischen Ordnung verantwortlich teilnehmen und diese sinnvoll beeinflussen zu können. Gleichzeitig schätzten sie die Last der von der künftigen Regierung zu schulternden Aufgaben als so gewaltig ein, dass jede Störung ihrer Arbeit vermieden werden sollte. So entstand zumindest in ihrem Ersten Hauptteil eine Art Schlechtwetter-Verfassung für Weimarer Verhältnisse.

Insbesondere die beiden großen Parteien CSU und SPD setzten alles daran, um eine stabile Grundlage für den Neuaufbau zu schaffen, der mithilfe der Verfassung gesichert werden sollte. Die von ihnen errichteten Schutzmauern für die neue politische Ordnung waren deshalb hoch – so hoch jedoch, dass sie sich an mancher Stelle auch gegen die zu schützenden demokratischen Prinzipien selbst zu richten drohten. Nachdem der als uneinnehmbarer Turm des gesamten Verfassungsgebäudes gedachte Staatspräsident an nur zwei fehlenden Stimmen gescheitert war, musste das Bollwerk an anderer Stelle ausgebaut werden. „Haupterbe“ des Staatspräsidenten wurde der Ministerpräsident, dessen Position im Vergleich zur Bamberger Verfassung von 1919 massiv gestärkt wurde: Als Chef der Regierung bestimmt er die Richtlinien der Politik, beruft und entlässt mit Zustimmung des Landtags die Mitglieder seines Kabinetts. Sein Rücktritt hat den Rücktritt aller anderen Regierungsmitglieder zur Folge.

Da die Verfassungsgeber von 1946 die häufigen Regierungswechsel vor 1933 als Grundübel der damaligen Demokratie ausgemacht und das Misstrauensvotum als Hauptursache dafür identifiziert hatten, waren sie – nach anfänglichem Zögern von SPD und KPD und gegen den entschiedenen Widerstand der FDP – bereit, darauf in der neuen Verfassung zu verzichten – zumindest im Sinne eines parlamentarischen Rücktrittsbefehls. Dabei übersahen sie allerdings, dass das Misstrauensvotum in Bayern so gut wie gar keinen Einfluss auf die Regierungsverhältnisse ausgeübt hatte – es war zwischen 1919 und 1933 nur ein einziges Mal gegen einen einzelnen Minister beantragt und mit großer Mehrheit abgelehnt worden. Auf Reichsebene waren hingegen per Misstrauensantrag immerhin zwei von 19 Regierungen gestürzt worden und schon die schiere Möglichkeit eines Misstrauensvotums hatte vielfach lähmend gewirkt. Das Hauptproblem der Weimarer Regierungsverhältnisse hatte jedoch in der mangelnden Fähigkeit zum politischen Kompromiss und zu echter Zusammenarbeit der politischen Kräfte über Parteigrenzen hinweg bestanden. Die Positionen der einzelnen Parteien hatten oft auch innerhalb einer Koalition weit auseinander gelegen, was eine

Einigung erschwerte. Waren bestimmte Entscheidungen parlamentarisch nicht durchsetzbar gewesen, waren ganze Regierungen geplatzt. Insbesondere zwischen den bürgerlich-konservativen Parteien und der SPD, die für das Trauma der Revolution von 1918 verantwortlich gemacht wurde, hatte ideologischer Stellungskrieg geherrscht. Auch die Bindung zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen war eher lose gewesen, was sich darin äußerte, dass im Reichstag selbst Koalitionsfraktionen gegen die Regierung stimmten.

In Verkennung dieser Zusammenhänge planten CSU und SPD 1946 unter Anleitung des Staatsrechtsgelehrten Hans Nawiasky zunächst, eine feste Regierung auf Zeit zu installieren, die – einmal gewählt – während der gesamten Legislaturperiode überhaupt nicht mehr hätte entfernt werden können. Da dies die Rechte des Landtags als Kontrollinstanz der Regierung aber auch in ihren Augen über Gebühr beschnitten hätte, akzeptierten sie den Kunstgriff Nawiaskys, dass der Ministerpräsident zurücktreten muss, wenn er das Vertrauen des Landtags verloren hat. Wann diese Rücktrittspflicht als eingetreten zu gelten und wer darüber zu befinden hat, wurde nicht gesagt. Die Verfassungswirklichkeit sollte so flexibel wie möglich bleiben. Klar war nur, dass – sofern ein Ministerpräsident trotz Vertrauensverlusts nicht zurücktritt oder ein Regierungsmitglied vorsätzlich gegen ein Gesetz oder die Verfassung verstößt – als letztes Machtmittel des Landtags die Ministeranklage vor dem Verfassungsgerichtshof möglich ist. Der Verfassungsgerichtshof, der damit zum zweiten Erben des gescheiterten Staatspräsidenten wurde, muss – darin ist sich die Forschung einig – mit dieser Aufgabe überfordert sein, denn genuin politische Konflikte können nicht vor Gericht, sondern nur politisch gelöst werden. Der deutlichste Einspruch gegen diese Regelung kam von der kleinen FDP und aus dem fernen Washington: Außen- und Kriegsministerium kritisierten den Wegfall des Misstrauensvotums scharf. State Department und Pentagon sorgten sich, wie eine effektive parlamentarische Kontrolle überhaupt noch möglich sein sollte. Doch OMGUS, also die US-Militärregierung für Deutschland, konnte sich gegen diese Einwände von höherer Stelle durchsetzen. Nachdem der Staatspräsident verhindert worden war, dessen weitreichende Kompetenzen sie kritisch bewertet hatte, sah sie in freien Wahlen das alles Entscheidende, um die regelmäßige Möglichkeit für einen demokratischen Wechsel zu eröffnen.

Zum überzeugten Anwalt dieses bayerischen Regierungssystems – Wegfall des Misstrauensvotums bei gleichzeitiger Rücktrittspflicht des Regierungschefs – schwang sich der spätere Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) auf. Das Misstrauensvotum diskreditierte er als denkbar „primitivste" Form, den Ministerpräsidenten per einfachen Beschluss, der zudem durch eine zufällige Mehrheit zustande kommen könnte, zum Rücktritt zu zwingen. Er argumentierte, dass ein missliebiger Regierungschef auch auf anderem Weg zum Amtsverzicht gedrängt werden könne – der Landtag müsse ihn nur „aushungern", indem er ihm die Zustimmung zu all seinen Vorlagen, etwa dem Staatshaushalt, verweigere. Dass dies einer Zumutung gleichkommt und die Staatsverwaltung in unverantwortlicher Weise lähmen kann, spielte keine Rolle. Ausgeblendet wurde auch, dass das Misstrauensvotum durch seine Abschaffung 1933 im so genannten Reichsstatthaltergesetz insbesondere durch die Nationalsozialisten in Misskredit gebracht worden war. Und schließlich blieb unberücksichtigt, dass in der Staatsrechtslehre bereits seit 1926 die Reform des Misstrauensvotums durch die Einführung einer Konstruktivitätsklausel erörtert worden war, wonach eine Regierung nur dann abgelöst werden könne, wenn gleichzeitig eine neue gebildet werden könne. Auf das 1946 in Württemberg-Baden eingeführte konstruktive Misstrauensvotum wollte sich Nawiasky nicht einlassen, da es für den Fall, dass sich der Landtag auf keinen neuen Ministerpräsidenten einigen konnte, die Gefahr einer geschäftsführenden Regierung in Permanenz barg. Die erstaun-

lichste Entwicklung in dieser Frage machte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD). Unter dem Einfluss Nawiaskys und seiner eigenen Regierungserfahrung wandelte er sich vom Anhänger einer Parlamentsherrschaft zum Unterstützer einer starken Regierungsgewalt: Hatte er im Frühjahr 1946 die Regierung noch als „Ausschuß des Parlaments" bezeichnet, deren Aufgabe wesentlich in der Ausführung der Landtagsbeschlüsse bestehe, stimmte er kurz darauf der Abschaffung des Misstrauensvotums zu. 1952 brachte er seinen Sinneswandel auf die Formel, dass die Regierung „kein Knecht des Landtags" sei.

In der Praxis führte die Abschaffung des Misstrauensvotums jedoch zur Verunklarung der Verhältnisse. Im neu gewählten Landtag kam es sofort zu scharfen Diskussionen. Die Belastbarkeit der Verfassungsbestimmungen in der Praxis sollte alsbald erprobt werden. Bereits bei der Aussprache zur ersten Regierungserklärung von Ministerpräsident Ehard hielt es der CSU-Verfassungsrechtsexperte Carl Lacherbauer für legitim, die Abstimmung über die Unterstützung des Regierungsprogramms durch den Landtag zur Vertrauensfrage für das Kabinett zu machen. Ähnlich argumentierte Landtagspräsident Michael Horlacher (CSU), als er nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung im September 1947 erklärte, dass die Situation im Plenum durchaus für ein Misstrauensvotum genutzt werden könnte. Dabei hatte sich der Landtag bereits anlässlich des ersten konkreten Misstrauensantrags, der von der oppositionellen FDP Ende Januar 1947 gegen den mandatslosen Wirtschaftsminister Rudolf Zorn eingebracht worden war, darauf geeinigt, dass – wenn schon das Misstrauensvotum ausgeschlossen war – immerhin Missbilligungsanträge möglich sein müssten. Diese hätten im Annahmefall nicht den Rücktritt des Regierungsmitglieds bewirkt, aber eine schwere parlamentarische Rüge bedeutet. Doch auch damit schien kein Auskommen zu sein. Bei der monatelangen Hängepartie um den Rücktritt von Justizminister Josef Müller (CSU) beklagte die Opposition 1952 das fehlende Misstrauensvotum vehement. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Otto Bezold brachte es auf den Punkt: Regierungsmitglieder genössen in Bayern eine „außerordentlich angenehme Stellung", da sie vom Landtag praktisch nicht aus dem Amt entfernt werden könnten, wenn sich der Ministerpräsident schützend vor sie stellte. Über das Recht, ein Regierungsmitglied zum Rücktritt zu zwingen, müsse ein Parlament jedoch unbedingt verfügen. Auch aus diesem Grund sah der Landtag in seiner Geschäftsordnung von 1954 die Möglichkeit vor, Anträge zu stellen, die darauf abzielten, die Voraussetzungen für die Rücktrittsverpflichtung des Ministerpräsidenten nach Art. 44 Abs. 3 Satz 2 BV als gegeben anzuerkennen. Doch da entsprechende Beschlüsse in ihrer Intention einem – ja gerade nicht vorgesehenen – Misstrauensvotum gleichgekommen wären, durften auch sie nicht die unmittelbare Rücktrittspflicht zur Konsequenz haben. Sie waren „nur" dazu gedacht, dem Ministerpräsidenten den Vertrauensverlust klar vor Augen zu führen. Es war ein eher hilfloser Versuch, das Unbehagen an der Verfassungskonzeption zum Ausdruck zu bringen, praktische Bedeutung hat er in der Betrachtungszeit nicht erlangt, denn derartige Anträge wurden nie gestellt. Außerhalb Bayerns machte der hier gewählte Zuschnitt des Verhältnisses Parlament – Regierung im Übrigen keine Schule, weder auf Landes- noch auf Bundesebene. Selbst der von bayerischer Seite stark beeinflusste Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee setzte 1948 in seinen Vorarbeiten für das Grundgesetz von Anfang an auf ein konstruktives Misstrauensvotum.

Die Angst der bayerischen Verfassungsgeber vor lästigem Störfeuer spiegelt sich auch in der Abschwächung der weiteren parlamentarischen Kontrollrechte wider. Bis auf die Untersuchungsausschüsse wurden alle dem Landtag zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente im Zuge der Verfassungsberatungen abgestumpft. So mussten Regierungsmitglieder nicht mehr „jederzeit" vor dem Landtag erscheinen, wenn dies beantragt wurde. Der Landtag musste Ausgaben steigernde

Beschlüsse auf Verlangen der Regierung nochmals in Beratung ziehen und gleichzeitig für ihre Deckung sorgen. Die Hürden für die Ministeranklage und die Abberufung des Landtags waren so hoch, dass ihre Wirkung rein theoretisch bleiben musste. Der Recall des Landtags von außen war nur auf Antrag von einer Million Wahlberechtigter per Volksentscheid möglich. Gegen die von der CSU-Regierung geplante weitere Erschwerung eines solchen Volksentscheids durch eine im Landeswahlgesetz vorgesehene Mindestbeteiligung und qualifizierte Mehrheit klagte 1949 erfolgreich die SPD-Opposition vor dem Verfassungsgerichtshof. Auch die von Hans Nawiasky als Königsweg zur ultimativen Konfliktbereinigung empfohlene Selbstauflösung des Landtags war nichts weniger als eine Zumutung, da sie die Eigeninteressen der Abgeordneten ebenso außer Acht ließ wie den nur bedingt kalkulierbaren Ausgang von Neuwahlen.

Für andere Möglichkeiten, direkt in das politische Geschehen einzugreifen, setzten die Verfassungsgeber ebenfalls hohe Hürden: Um die Splitterparteien auszuschalten, wurde das Wahlrecht mit einer Zehn-Prozent-Sperrklausel auf Wahlkreisebene versehen. Die KPD konnte auf diese Weise tatsächlich vom Landtag ferngehalten werden. Andere kleine Parteien, die über regionale Hochburgen verfügten, behinderte es dagegen nicht. Ihnen reichte somit ein gutes Wahlkreisergebnis, um in das Maximilianeum einzuziehen. Neben FDP, BP und GB/BHE tummelten sich deshalb zeitweise auch der Demokratie skeptisch bis ablehnend gegenüberstehende Gruppierungen wie die WAV oder die DG im Landtag. Für Verfassungsänderungen wurde sowohl eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl im Landtag als auch die Zustimmung in einem Volksentscheid festgelegt. Verfassungsänderungen, die auf den demokratischen Grundcharakter des Staates abzielten, waren ausgeschlossen. Wählervereinigungen, die die Unterdrückung demokratischer Freiheiten oder Gewaltanwendung gegen Volk, Staat und Verfassung zum Ziel hatten, durften sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen. Das neue wehrhafte, demokratische Regierungssystem des Freistaats sollte, wie Wilhelm Hoegner es 1946 formulierte, kein Gesetz, sondern nur eine „siegreiche Revolution“ aus den Angeln heben können.

Trotz der deutlichen Stärkung der Exekutive nimmt der Landtag in diesem System auch nach 1946 eine herausgehobene Position ein: Er wählt den Ministerpräsidenten und muss sowohl der Berufung als auch der Entlassung der weiteren Regierungsmitglieder zustimmen. Als Vorrecht steht ihm – neben dem wahlberechtigten Volk – die Gesetzgebung zu, die er nicht abtreten darf – weder an die Regierung noch an seine Ausschüsse. Mithilfe des ausschließlich ihm zukommenden Haushaltsrechts bestimmt er über Höhe und Verwendung der Staatsfinanzen. Da der Landtag die Richter direkt oder indirekt bestellt, übt er auch auf die Judikative Einfluss aus. Zudem wird seine Stellung dadurch gestärkt, dass der Regierungschef nicht das Recht hat, den Landtag aufzulösen.

In der Frühphase des parlamentarischen Neubeginns ab 1946 ist noch keine strikte Trennung in Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu erkennen. Dies lag zum einen an der inneren Zerrissenheit der CSU, die als Nachwirkung des Streits um den Staatspräsidenten beinahe in zwei konkurrierende Fraktionen zerfiel und nur selten zu einheitlichem Abstimmungsverhalten fähig war. Die Mehrheit folgte dem konservativen Fraktionsvorsitzenden Alois Hundhammer, die Minderheit stand auf der Seite des liberaler eingestellten Parteivorsitzenden Josef Müller. Gleichzeitig gehörten alle Fraktionen, bis auf die FDP, der Regierung an. Zum anderen versuchten Oppositions- wie Regierungsfraktionen, sich im demokratischen Neubeginn mustergültig zu verhalten und sämtliches Regierungshandeln kritisch zu hinterfragen. Dafür sprechen die 13 Untersuchungsausschüsse, die allein in der ersten Legislaturperiode auch von den Regierungsfraktionen eingesetzt wurden.

Wesentlich befördert hatte diese Auffassung die US-Militärregierung. Sie hatte zwar akzeptiert, dass die Staatsregierung durch den Wegfall des Misstrauensvotums in der Verfassung klar gegenüber dem Landtag gestärkt wurde, setzte die Abgeordneten in der Verfassungswirklichkeit jedoch regelrecht auf die Exekutive an – die Amerikaner wollten Dampf im parlamentarischen Kessel und die Regierung unter permanenter Spannung halten. Kurzfristig schien diese Anregung zu fruchten. Ganz im Sinne der eingangs zitierten Forderung von Landtagspräsidentin Barbara Stamm nach einem selbstbewussteren Auftreten des Landtags auch und gerade gegenüber der Regierung scheuten die Abgeordneten in der ersten Legislaturperiode keine Auseinandersetzung mit der Exekutive und bestanden auf einer vermeintlichen Vorrangstellung der Legislative: Zuerst existiere immer der Landtag als gewählte Volksvertretung, lautete die Parole; ohne dessen Zustimmung komme keine Regierung ins Amt; jede Regierung sei vom parlamentarischen Vertrauen abhängig und habe für die Ausführung der parlamentarischen Beschlüsse zu sorgen. Dementsprechend versuchte der Landtag in seinen Geschäftsordnungen mit detaillierten Vorgaben für den Konfliktfall Handhabe gegenüber einer unwilligen oder säumigen Regierung zu gewinnen. Immer wieder wurde in Plenum und Ältestenrat über die Zulässigkeit eines parlamentarischen Weisungsrechts gegenüber der Regierung gestritten. Die Regierung sah sich permanenter Kritik ausgesetzt, Landtagsbeschlüsse nicht schnell genug oder gar nicht umgesetzt zu haben. All diese Versuche mussten letztlich jedoch fehlschlagen, da Landtag und Regierung in der Verfassung als oberste Staatsorgane gleichberechtigt nebeneinander angelegt sind und im Sinne der in Art. 5 BV verankerten Gewaltenteilung einander keine rechtlich bindenden Weisungen oder Befehle erteilen können. Auch die Geschäftsordnungsbestimmungen sind deshalb immer nur für den eigenen Geschäftsbereich verbindlich. Jede Staatsregierung wird jedoch aus politischen Erwägungen heraus selbst an der Umsetzung von Landtagsbeschlüssen interessiert sein, da sie auf ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten mit dem Landtag angewiesen ist. Ein rechtlicher Anspruch darauf existiert indes nicht.

Für die Verfassungswirklichkeit noch gravierender wirkte sich aus, dass sich das Kontrollinstrumentarium des Landtags gegenüber der gestärkten Exekutive rasch als ungenügend erwies. Dies lag an Konstruktionsfehlern in Verfassung und Geschäftsordnungen. Die Verfassungsgeber gingen von einem scharfen Gegensatz zwischen Landtag und Regierung aus, der in der Praxis jedoch schon bald einer Frontstellung zwischen einer Allianz aus Regierung und der (den) sie tragenden Mehrheitsfraktion(en) einerseits und der Opposition andererseits weichen sollte. Vor allem die Untersuchungsausschüsse gerieten in die Kritik: Mit viel Aufwand erhoben sie oft über mehrere Jahre hinweg eingehende Ermittlungen, doch der Ertrag blieb stets gering, denn auch wenn sie auf Antrag einer Minderheit eingesetzt werden mussten, bestimmte in ihnen – wie im Plenum – die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit. Zu politischen Konsequenzen führten die Ermittlungen deshalb fast nie. Selbst wenn Fehlverhalten der Regierung nachgewiesen werden konnte, mangelte es an Machtmitteln, geforderte Konsequenzen tatsächlich durchzusetzen. Wenn von Untersuchungsausschüssen kritisierte Kabinettsmitglieder vom Regierungschef gestützt wurden, blieben sie in Amt und Würden. Der Landtag diskutierte den offenkundigen Änderungsbedarf: Sofern der mit Mehrheit beschlossene Abschlussbericht nicht für alle Ausschussmitglieder tragbar war, eröffnete die Geschäftsordnung ab 1954 immerhin die Möglichkeit, einen Minderheitsbericht vorzulegen – verbunden mit der Hoffnung, auf diese Weise wenigstens in der Öffentlichkeit Gehör zu finden. Allerdings kamen die Untersuchungsergebnisse in der Mehrzahl der Fälle so spät, dass sie kaum mehr für Aufsehen sorgen konnten. Die Folge war eine tief sitzende Frustration, insbesondere bei der Opposition. Dies führte dazu, dass immer weniger Untersuchungsausschüsse eingesetzt wurden – in der vierten Legislaturperiode verzichtete der Landtag ganz darauf. Gleich-

zeitig setzten Erörterungen über mögliche Reformen ein. Ein von der CSU 1959 eingebrachter Gesetzentwurf wurde jedoch erst nach jahrelangen Verhandlungen 1970 verabschiedet. Im entscheidenden Punkt spiegelte er bezeichnenderweise die Position der Regierung wider: Die für die Ermittlungsergebnisse möglicherweise entscheidende Aussagepflicht eines Beamten konnte nur der Ministerrat – und nicht der Landtag, wie ursprünglich gefordert – aufheben, sofern die Aussagen unter die Amtsverschwiegenheitspflicht fielen.

Ähnlich sah es bei Anfragen und Interpellationen aus. Am Anfang wurden sie häufig genutzt, da sie der Opposition die Möglichkeit zu eröffnen schienen, die Regierung in eine für sie unangenehme öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung zu zwingen. Den größten Erfolg hatte eine Interpellation von FDP und BP, die 1952 wesentlich zum erzwungenen Rücktritt von Justizminister Josef Müller (CSU) beitrug. Da sich in den meisten Fällen die Mehrheit am Ende aber doch hinter die Regierung stellte und damit alle Vorstöße der Opposition abblockte, erlahmte auch diese Form der Kontrolle zusehends. Hinzu kam, dass die Exekutive – insbesondere Ministerpräsident Ehard – dazu überging, sich des Instruments einer „bestellten" Interpellation aus den eigenen Reihen zu bedienen, um die Position der Regierung in einer bestimmten Frage darlegen zu können. Früh unternahm der Landtag Reformversuche mit dem Ziel, durch Einführung einer regelmäßig stattfindenden Aktuellen Stunde ab 1948 ein reges Frage-Antwort-Spiel zwischen Legislative und Exekutive zu ermöglichen. Auch diesem Vorstoß blieb der Erfolg versagt, da die Regierungsvertreter auf spontane Detailfragen nicht vorbereitet waren. Um gegenüber der Öffentlichkeit den unguten Eindruck einer nicht auskunftsfähigen Exekutive zu vermeiden, wurden die Anfragen immer häufiger schriftlich gestellt. Nun konnten sie die Minister oder Staatssekretäre an die Ministerialbürokratie zur Beantwortung weitergeben. Doch auch hier gab es Klagen: Die Beantwortung dauerte entweder so lange, bis das öffentliche Interesse an der Angelegenheit abgeebbt war, oder sie wurde direkt an die Presse weitergeleitet, sodass den Fragestellern die Möglichkeit genommen wurde, unmittelbar und als erste dazu im Landtag Stellung zu nehmen.

Ministeranklagen stellte der Landtag in keinem Fall. Diese Möglichkeit war 1952 kurzzeitig gegen den zunächst rücktrittsunwilligen Justizminister Müller in Erwägung gezogen, dann aber wieder verworfen worden. Die Zustimmungspflicht einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erwies sich für dieses Kontrollinstrument in der Praxis als unüberwindbare Hürde. Der Verfassungsgerichtshof musste über lediglich drei Verfassungsklagen entscheiden, die zudem nicht der Landtag gegen die Staatsregierung erhoben hatte. Vielmehr handelte es sich um Meinungsverschiedenheiten zwischen Landtagsminderheit und Landtagsmehrheit. Es ging jeweils um die Frage, ob mit Mehrheit verabschiedete Gesetze zumindest in Teilen die Verfassung verletzten. Dabei gab der Verfassungsgerichtshof 1949 den Einwänden der SPD gegen das Landeswahlgesetz ebenso teilweise Recht wie den Einwänden einer Gruppe von Abgeordneten um den früheren Vorsitzenden der WAV, Julius Höllerer, gegen das dazu beschlossene Änderungsgesetz von 1950. 1958 hatten FDP und SPD mit ihrer Klage Erfolg, dass die rückwirkende Verlängerung der Wahldauer kommunaler Amtsträger von vier auf sechs Jahre gegen die Verfassung verstößt. Bemerkenswert daran ist, dass die klagende Landtagsminderheit aus zwei Regierungsfraktionen bestand, denen eine Mehrheit aus zwei weiteren Regierungsfraktionen (BP und GB/BHE) und der Opposition (CSU) gegenüberstand. Die Viererkoalition hatte sich hier von Einzelinteressen auseinanderdividieren lassen. Noch nicht zu nutzen verstand die Opposition das Machtmittel eines gezielt herbeigeführten Volksbegehrens und Volksentscheids, um so Druck auf die Regierungsmehrheit auszuüben. Diese Entwicklung setzte erst ab Mitte der 1960er-Jahre ein.

Bleibt das Budgetrecht als parlamentarisches Druckmittel gegen die Regierung, das der Landtag in allen vier Legislaturperioden so aufmerksam wahrnahm, dass – bis auf eine Ausnahme 1961 im Rahmen des Doppelhaushalts 1960/61 – kein Haushalt vor Beginn des Rechnungsjahrs verabschiedet werden konnte. In manchen Jahren wurde das Haushaltsgesetz erst wenige Tage vor dem Beginn des folgenden Rechnungsjahrs beschlossen. Daran Schuld trugen aber auch die Regierung, die die Vorlagen nur selten rechtzeitig einzubringen vermochte, und der Senat, der zum Etat gutachtlich Stellung nehmen musste. Vier Mal beschloss der Landtag defizitäre Haushalte: 1952 bis 1954 und im Nachtragshaushalt für 1957. Die restlichen Haushalte waren – zumindest formell – ausgeglichen. In der Mehrzahl der Fälle erhöhte der Landtag die Ansätze für Ausgaben und Einnahmen im Vergleich zu den Regierungsvorlagen leicht, wobei der Anteil der überhaupt nur beeinflussbaren freiwilligen Leistungen des Staates bis Mitte der 1950er-Jahre auf 15 Prozent zusammenschmolz. Den großen Rest bildeten staatliche Pflichtleistungen, auf die unabweisbare Rechtsansprüche vorlagen. Der Landtag entpuppte sich auch außerhalb der Etatberatungen als ausgabefreudig – wenngleich auf bescheidenem Niveau. Die Verfassungsvorschrift, dass er bei Beschlüssen, die die Ausgaben erhöhen, auch für deren Deckung zu sorgen hat, spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Zur Ultima Ratio in der Auseinandersetzung mit der Regierung, nämlich der Zustimmungsverweigerung zu einem Einzel- oder zum Gesamtetat, ließ es der Landtag dagegen nie kommen. Auf der anderen Seite setzte auch die Regierung die schärfste ihr zur Verfügung stehende Waffe im Haushaltsrecht praktisch nicht ein: Nur ein Mal (1950) ließ sie den Landtag über einen Beschluss, der die Ausgaben erhöht hatte, nochmals beraten. Da der Landtag seinen vormaligen Beschluss nun sogar aufhob, konnten 1,36 Millionen DM eingespart werden. Dass über derlei aus heutiger Sicht verschwindend gering anmutende Beträge intensiv gerungen wurde, verdeutlicht die Not der damaligen und den Wohlstand der heutigen Zeit. 1953 sah sich der Landtag dazu gezwungen, im Haushaltsplan erhebliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen, um das entstandene Defizit zu beschränken. Umstritten war, ob die Regierung in Eigenregie – also ohne Mitwirkung des Landtags – Mittelkürzungen vornehmen durfte, um unvorhergesehene Mehrausgaben oder Mindereinnahmen bewältigen zu können. Die Opposition fürchtete diesbezüglich eine „Finanzdiktatur“ der Regierung. Ab 1953 verpflichtete das Haushaltsgesetz die Regierung deshalb dazu, sich in entsprechenden Fällen mit dem Haushaltsausschuss des Landtags ins Benehmen zu setzen. 1962 war dies erstmals auch für den Fall vorgesehen, dass sich die Regierung zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen zu Sofortmaßnahmen gezwungen sah.

Die Prüfung der Haushaltsabwicklung übernahm der Oberste Rechnungshof (ORH). Erst auf der Grundlage seines Prüfberichts konnten die Abgeordneten über die Entlastung der Regierung entscheiden. Nach eklatanten Verstößen gegen das Haushaltsrecht in der ersten Legislaturperiode mit der Führung schwarzer Kassen, bewussten Fehl- und Umbuchungen sowie massiven Haushaltsüberschreitungen ebbte die Kritik bis 1962 stetig ab. Der Landtag nahm die Entlastung der Regierung mit einzelnen Ausnahmen und Vorbehalten nach dem Muster des ORH-Berichts vor. Ein Problem blieb dabei stets bestehen: Jede Regierung sah sich gezwungen, im Lauf des Haushaltsjahrs mehr Geld auszugeben, als der Landtag ursprünglich bewilligt hatte. Diese außer- und überplanmäßigen Mehrausgaben und Vorgriffe genehmigte der Landtag nachträglich. Die Beratungsdauer der Haushalte ging zwischen 1946 und 1962 immer stärker zurück und verlagerte sich zunehmend in den Haushaltsausschuss. Der Landtag reagierte damit auf die anhaltende Kritik an schier endlosen Debatten, die nicht selten vor halb leeren Abgeordnetenbänken stattfanden. Die Verkürzung führte einerseits zu einer Straffung der Beratung, andererseits aber auch zu einem fragwürdigen Effizienzdruck.

Nach dem Wegfall der US-Militärregierung als oberste Genehmigungsinstanz bildeten in der ersten Hälfte der 1950er-Jahre die finanziellen Beziehungen Bayerns zum Bund und zu den anderen Ländern die größten Unsicherheitsfaktoren für die Haushaltsberatungen. Das Grundgesetz sah sowohl einen vertikalen als auch einen horizontalen Finanzausgleich vor, dessen konkrete Ausgestaltung ab 1950 jedoch erst verhandelt werden musste. Bund und Länder sollten sich die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer teilen. Das Beteiligungsverhältnis war heftig umstritten, bis es 1955 in der Finanzreform auf 1:2 festgelegt wurde. Bis dahin war zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung in Bayern unklar, wie hoch der Bundesanteil ausfallen würde, was eine verbindliche Haushaltsaufstellung erschwerte. Staatsregierung und Landtag setzten sich gemeinsam für einen möglichst niedrigen Bundesanteil ein. Bayern, das besonders viele Flüchtlinge und Vertriebene aufgenommen sowie eine hohe Dauerarbeitslosigkeit zu verzeichnen hatte, gehörte in der Betrachtungszeit zu den struktur- und finanzschwachen Ländern in der Bundesrepublik. Der Freistaat profitierte bis 1986 von Ausgleichszahlungen der finanzkräftigeren Länder im Länderfinanzausgleich. Zwischen 1950 und 1962 erhielt Bayern knapp eine Milliarde DM. Finanzminister Rudolf Eberhard (CSU) wurde Anfang der 1960er-Jahre nicht müde, den Geberländern dafür ausdrücklichen Dank abzustatten. Gleichzeitig konnte er dank eines rigiden Sparkurses und höherer Steuereinnahmen die Staatsschulden deutlich reduzieren.

Landtag und Regierung waren während der gesamten Betrachtungszeit immer wieder zu echter Kooperation fähig – etwa in der gemeinsam geführten Auseinandersetzung mit Bizonenverwaltung und US-Militärregierung, bei der Bewältigung von Katastrophen wie dem Jahrhunderthochwasser 1954 sowie in grundlegenden Fragen der Landesentwicklung. Als gemeinsamer Gegner galt in der ersten Legislaturperiode die Militärregierung. Die Amerikaner hatten zwar die Demokratisierung in Bayern angestoßen und die Verabschiedung der Verfassung ermöglicht, dass sie aber auch nach deren Inkrafttreten mit dem Selbstverständnis einer Besatzungsmacht in die Tagespolitik eingriffen, sahen Landtag und Staatsregierung zunehmend kritisch. Zwischen 1947 und 1949 kam es so zu einer Reihe von Auseinandersetzungen, die sich zu ernsthaften Konflikten entwickelten. Die Eskalationsstufen bildeten der „Kartoffelkrieg“ mit der Bizonenverwaltung in der Ernährungskrise 1947/48, der Kampf gegen die Umstellung des Schulwesens auf das US-Highschool-System ab 1948 und der in einen regelrechten Landtagsstreik mündende Protest gegen die amerikanischen Eingriffe in das Strafverfahren gegen den ehemaligen WAV-Vorsitzenden Alfred Loritz 1949. Die Auseinandersetzungen gewannen von Stufe zu Stufe nicht nur an Härte, sie führten auch dazu, dass die Konfliktparteien auf bayerischer Seite die Reihen immer fester schlossen: War in der Ernährungskrise die Erfassungs- und Verteilungspraxis bei Kartoffeln und anderen Lebensmitteln von Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner (CSU) auch innerhalb des Landtags umstritten und hatte in der Frage der Schulreform die Opposition versucht, mithilfe der amerikanischen Forderungen eigene Vorstellungen gegen die konservative Schulpolitik von Kultusminister Hundhammer durchzusetzen, so bildeten Landtag und Regierung im Fall Loritz eine Phalanx gegen die Militärregierung. In den Auseinandersetzungen mit den Amerikanern nutzte die Regierung den Landtag als öffentliche Bühne, um ihre Forderungen von der gewählten Volksvertretung unterstützen zu lassen. Zum einen sollte auf diese Weise den eigenen Argumenten größeres Gewicht verliehen werden, zum anderen würde – so das Kalkül – die Militärregierung dem Landtag weniger leicht Befehle erteilen können als der Staatsregierung. Die Ergebnisse fielen indes unterschiedlich aus: In der Ernährungskrise blieb die Versorgungslage trotz der starren Haltung und der Verweigerung der geforderten Abliefermengen an Kartoffeln so angespannt, dass es sogar zu Hungerstreiks in Bayern kam. In der Schulreform mussten die Amerikaner einsehen, dass sich ihr Schulsystem nicht eins zu

eins auf Bayern übertragen ließ. Im Fall des politischen Querulanten Loritz siegte die Militärregierung dagegen auf ganzer Linie. Sie suspendierte das Verfahren als unzulässige Behinderung eines Teilnehmers am demokratischen Wettbewerb bis nach der Bundestagswahl und verhalf Loritz so zum erhofften Bundestagsmandat.

Zu den von allen Fraktionen unterstützten politischen Initiativen zählte unter anderem der Einstieg in die Erforschung und friedliche Nutzung der Kernenergie, die Mitte der 1950er-Jahre ebenso euphorisch begrüßt wurde wie wenig später die Pläne der Regierung, Bayern an das internationale Erdölnetz anzuschließen. Gleiches gilt für den Bereich der „Außenpolitik", so für die von Landtag und Regierung mit großem Engagement betriebene, wenngleich am Ende erfolglos gebliebene Rückgewinnung der Pfalz und auch für die Verteidigung von Bayerns Stellung im Bund. 1952 kam es sogar zu einer Art „föderativer Einheitsfront", als CSU und SPD den Antrag der oppositionellen BP unterstützten, die Regierung dazu aufzufordern, in Bonn gegen die Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftssteuer einzutreten. Einigkeit herrschte auch im gemeinsamen Einsatz gegen neonazistische Umtriebe, der Ende 1950 zur Gründung des Landesamts für Verfassungsschutz führte. Darüber hinaus wurde die Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit im Rahmen der politischen Bildungsarbeit angestoßen. Allerdings war die Zusammenarbeit zwischen Landtag und Regierung nicht in allen Fällen von Erfolg gekrönt. Bei der Verwaltungsvereinfachung scheiterte sie ganz, denn so populär harte Einschnitte in die obersten Staatsstrukturen – etwa die Verringerung der Zahl der Landtagsabgeordneten oder die Abschaffung der Staatssekretäre – waren, so wenig wagte man sich an sie heran, weil sie der von allen Regierungen erhobenen Forderung nach Stärkung der bayerischen Eigenstaatlichkeit diametral zu widersprechen schienen. Auf der unteren Verwaltungsebene stießen zudem Reformpläne – wie etwa die Zusammenlegung von Landkreisen – auf erbitterten Widerstand der Bevölkerung. So schoben sich Landtag und Regierung über Jahre hinweg gegenseitig die Zuständigkeit für die Verwaltungsvereinfachung zu, für die keiner allein verantwortlich gemacht werden wollte. Erst mit den Gebietsreformen von 1972/78 konnten diese Probleme mit Nachdruck angegangen werden.

Unleugbar ist, dass sich der Landtag immer wieder von der Regierung missachtet und an den Rand des politischen Geschehens gedrängt fühlte. Tatsächlich gebrach es der Exekutive gerade in der ersten Legislaturperiode an der gebührenden Wertschätzung gegenüber der Legislative. Dies äußerte sich in der mangelnden Präsenz von Regierungsvertretern in den Ausschuss- und Plenarsitzungen ebenso wie in der ausbleibenden Abstimmung politischer Vorhaben mit den (Koalitions-) Fraktionen. Der Grund dafür lag zum einen in der nachwirkenden Tradition der Jahre 1945/46, in denen die Exekutive auch für die Gesetzgebung zuständig gewesen war. Zum anderen standen für die Staatsregierung bis 1949 die Auseinandersetzungen mit der Militärregierung im Fokus ihrer Aufmerksamkeit. Der Landtag rückte demgegenüber ins zweite Glied, es sei denn, er bot dem Ministerpräsidenten oder anderen Kabinettsmitgliedern ein Forum, um ihren Forderungen gegenüber der Militärregierung, der Bizonenverwaltung oder dem Bund Nachdruck zu verleihen. Insbesondere Ministerpräsident Ehard erblickte im Landtag – entgegen seinem öffentlich abgelegten Bekenntnis zu echter Teamarbeit – ein von Fall zu Fall nützliches Instrument, das er einsetzte, sobald und solange er sich davon Vorteile versprach. Gleichzeitig zögerte die Regierung nicht, bestimmenden Einfluss auch auf Domänen des Landtags, etwa die Gesetzesinitiative, auszuüben. Rasch erarbeitete sie sich hier ein deutliches Übergewicht gegenüber dem Landtag: Fast 70 Prozent der Gesetzentwürfe kamen in der ersten Legislaturperiode von der Regierung. Der Landtag holte zwar bis 1962 in dieser Hinsicht auf. Es erwies sich jedoch als nicht auszugleichender Nachteil,

dass er im Vergleich zur Ministerialbürokratie über keinen vergleichbar professionellen Hilfsdienst verfügte, der ihn bei der Erstellung von Gesetzentwürfen hätte unterstützen können. Auch die Erfolgsaussichten der Gesetzentwürfe waren für die Regierungsvorlagen doppelt so gut wie für Initiativentwürfe von Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten. Entsprechende Vorstöße des Landtags, dies etwa durch ein eigenes Gesetzgebungsbüro zu ändern, wusste die Regierung unter Ministerpräsident Ehard zu verhindern.

Wichtige Zäsuren für das Verhältnis Landtag – Regierung bildeten der Austritt der SPD aus dem Kabinett Ehard I im September 1947 und die Bildung der Viererkoalition 1954 gegen die CSU. In beiden Fällen kam es in der Folge zu einer Frontstellung zwischen Opposition und Regierung, die es in dieser Form zuvor noch nicht gegeben hatte. Die Opposition versuchte jeweils, die Regierung aus dem Amt zu drängen und an die Macht zurückzukehren. Die SPD scheiterte dabei mit ihrem Plan, Ministerpräsident Hans Ehard durch ihren Rückzug zum Amtsverzicht zu bewegen oder über die Selbstauflösung des Landtags zu Neuwahlen zu gelangen. Auf der anderen Seite nutzte Ehard die Situation, um die zwar mit einer absoluten Mehrheit ausgestattete, in sich aber zerstrittene CSU zumindest oberflächlich zu befrieden und in einem ohne Neuwahl des Ministerpräsidenten umgebildeten Kabinett zu vereinen. Wäre ihm dieser politstrategische Schachzug nicht geglückt und seine Regierung gescheitert, wäre es aufgrund der Zerrissenheit der CSU wahrscheinlich zu heftigen Kämpfen um die Regierungsneubildung und zu einer Spaltung der stärksten Partei gekommen. Auch die Verfassung, für die sich Ehard – ebenso wie Wilhelm Hoegner – wie ein Vater verantwortlich fühlte, hätte einen massiven Imageschaden erlitten, hätte dieser Präzedenzfall doch eindeutig belegt, dass sie die angestrebte Stabilität eben nicht gewährleisten konnte. Es war der erste Schlüsselmoment für den Neubeginn des bayerischen Parlamentarismus ab 1946 – mit glücklichem Ausgang für die Regierung und ernüchternder Wirkung für die Opposition. Insbesondere die SPD hatte sich verspekuliert: Statt der Aussicht auf eine nach möglichen Neuwahlen gestärkte Beteiligung an der Macht musste sie sich auch noch von der FDP als zweiter Oppositionskraft belehren lassen, dass sie 1946 selbst für die Stärkung der Exekutive gestimmt habe und jetzt nicht darüber lamentieren dürfe, wenn die demokratisch zustande gekommene Mehrheitsfraktion im Landtag allein die Regierung stellte.

Die Auseinandersetzungen von Ende 1954 bis Oktober 1957 übertrafen diejenigen der ersten Legislaturperiode deutlich an Schärfe. Die Konflikte reichten bis zu einem mehrtägigen Sitzungsstreik der CSU-Fraktion. Sie war mit ihrer Oppositionsarbeit weitaus erfolgreicher als zuvor die SPD. Die CSU nutzte die Zeit von 1954 bis 1957 nicht nur zu einer personellen und inhaltlichen Erneuerung und organisatorischen Modernisierung, sondern trug auch mit Attacken und Abwerbeversuchen gegenüber den kleinen Fraktionen der Viererkoalition maßgeblich zu deren Bruch bei. Den spektakulärsten Sieg feierte die CSU, als es ihr in Verbindung mit der katholischen Kirche gelang, die auf Entkonfessionalisierung und Akademisierung setzende Lehrerbildungsreform der Viererkoalition aufzuhalten. Damit konnte die Regierung unter dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner eines ihrer Prestigeprojekte nicht umsetzen. Als sich GB/BHE und BP nach ihrer Wahlniederlage bei der Bundestagswahl 1957 in ein neues Bündnis mit der CSU retten wollten und die Koalition platzen ließen, gab Hoegner auf: Ohne eigene parlamentarische Mehrheit entschloss er sich zum Rücktritt. Es war dies der zweite Schlüsselmoment für den parlamentarischen Neubeginn seit 1946. In ihm spiegelt sich das große Verantwortungsbewusstsein Hoegners wider, der es nicht – wie von Teilen seiner Partei gefordert – darauf ankommen ließ, sich im Landtag einem Missbilligungsantrag zu stellen und damit GB/BHE und BP zu zwingen, sich

öffentlich zu ihrem Frontwechsel zu bekennen. Stattdessen wählte er den vornehmen Rückzug des Elder Statesman, der die Krise in der Krise vermied und die reibungslose Neuwahl des Ministerpräsidenten ermöglichte. Gleichzeitig verhinderte er – wie zuvor Hans Ehard –, dass die Verfassung das Negativimage eines unzulänglichen Instrumentariums für den Konfliktfall zwischen Landtag und Ministerpräsident davontrug. Es blieb bis zu den Rücktritten von Max Streibl 1993 und Edmund Stoiber 2007 (beide CSU) der einzige Fall des vorzeitigen Amtsverzichts eines Regierungschefs aus politischen Gründen. Ministerpräsident Hanns Seidel musste 1960 aus Rücksicht auf seine angeschlagene Gesundheit aus dem Amt scheiden, Franz Josef Strauß (beide CSU) starb 1988 im Amt. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass es innerhalb der Kabinette immer wieder gärte, wofür der vorzeitige Rücktritt von insgesamt 21 Ministern und Staatssekretären bis 1962 und besonders der Bruch der Großen Koalition 1947 und der Viererkoalition 1957 sprechen. Gegen Konflikte in den Koalitionen bzw. den sie tragenden Fraktionen hilft keine Verfassung – unabhängig davon, wie sehr diese die Regierung stärkt.

Erhebliche Schwierigkeiten ergaben sich bis Mitte der 1950er-Jahre bei der Regierungsbildung. 1946 schlug die Spaltung der CSU voll durch. Nur so ist es zu erklären, dass der Parteivorsitzende der Mehrheitsfraktion als einzig nominierter Ministerpräsidentenkandidat scheitern konnte. Bis heute will die Forschung in den Vorgängen eine annullierte Wahl Josef Müllers erkennen, der die erforderliche Mehrheit tatsächlich nicht erreichte. Bereits zuvor war es zu einer innerparteilichen Schlammschlacht gekommen. Gewählt wurde mit Hans Ehard schließlich ein Kompromisskandidat, der auch der SPD vermittelbar war. Alois Hundhammer und Wilhelm Hoegner meinten, mit ihm einen leicht zu kontrollierenden Platzhalter ins Amt zu bringen, doch Ehard entwickelte als Regierungschef rasch eigenes Profil und stand bis 1962 knapp zehn Jahre lang an der Spitze von vier Kabinetten. Da er sich auch während seiner fünfjährigen Amtszeit als Landtagspräsident höchste Anerkennung erwarb, mit dem Posten als CSU-Vorsitzender dagegen nicht glücklich wurde, ist der Einschätzung Karl Möckls beizupflichten, der Ehard im besten Sinne des Wortes als „Mann des Staates“ würdigt. [1] Dirigieren ließ sich Ehard dabei weder von Hundhammer noch von Hoegner. Als Ministerpräsident baute er zunächst auf eine Regierung, die sich zur Hälfte aus nicht dem Landtag angehörenden Verwaltungsexperten zusammensetzte. Mit diesen Beamtenkabinetten versuchte er fernab von parteipolitischen Einflüssen nüchtern-sachliche Arbeit zu leisten. 1950 erboste er mit seiner gegen große parteiinterne Widerstände durchgesetzten Entscheidung, auf eine große Koalition mit der SPD statt auf eine kleine Koalition mit der BP zu setzen, seinen Parteifreund Hundhammer so sehr, dass dieser bei seiner Entgegnung auf die Regierungserklärung Ehards die Aufsehen erregende Rede eines Oppositionspolitikers hielt.

1954 erbrachte die Installierung der Viererkoalition den bis heute einzigen Beweis, dass es möglich ist, gegen die stärkste Fraktion im Landtag die Regierung zu bilden. Der Landesvorsitzende der SPD, Waldemar von Knoeringen, machte sich das selbstgewisse Auftreten der CSU nach ihrem Wahlerfolg (45 Prozent) zunutze, um mit FDP, GB/BHE und BP ein Bündnis zu schmieden. Mit dem Scheitern der Viererkoalition und der Wahl Hanns Seidels zum Ministerpräsidenten 1957 pendelten sich die Verhältnisse bei der Regierungsbildung dann aber wieder ein. Die CSU, die nach allen Landtagswahlen zwischen 1946 und 1958 über die meisten Sitze im Landtag verfügte, führte nun Kabinette mit FDP und GB/BHE. SPD und BP blieben außen vor.

Die personelle Verbindung zwischen Regierung und der sie tragenden Landtagsmehrheit nahm im Betrachtungszeitraum zu. In den Kabinetten Seidel I und II sowie Ehard IV gehörten bis auf zwei

bzw. drei alle Kabinettsmitglieder dem Landtag an. Die Kabinette wurden dabei immer kleiner: Bestand das Kabinett Ehard I noch aus 24 Mitgliedern, sank diese Zahl unter Ministerpräsident Seidel auf 15. Nach dem 20. September 1947 wurde die Regierung zum einzigen Mal während der Betrachtungszeit für gute drei Jahre allein durch die Mehrheitsfraktion der CSU getragen. Trotzdem war Ministerpräsident Ehard nicht bereit, die Fraktion an der personellen Zusammenstellung seiner Regierungsmannschaft zu beteiligen, obwohl ihre Abgeordneten zunehmend selbstbewusst Einflussmöglichkeiten auf die Neubesetzung von Kabinettsposten forderten. Anstelle der von Ehard bevorzugten Beamten drängten sie auf die Kandidaten aus den eigenen Reihen.

Die Regierungserklärungen und die sich daran anschließenden Aussprachen bedeuteten den ersten parlamentarischen Schlagabtausch nach der Kabinettsbildung, der zwischen dem Ministerpräsidenten auf der einen und den Spitzen der Landtagsfraktionen auf der anderen Seite stattfand. Dabei standen zunächst jeweils die Aufarbeitung des Wahlkampfs und der Umstände der Regierungsbildung im Vordergrund – viele Redner nutzten die Gelegenheit, um mit dem politischen Gegner nochmals abzurechnen. War dieser emotionsgeladene Punkt abgehandelt, verloren die Regierungserklärungen und die Aussprachen in der Regel sowohl an Brisanz als auch an Attraktivität, denn schließlich waren alle Verlautbarungen der Ministerpräsidenten nichts anderes als sachliche Aufzählungen des geplanten Regierungsprogramms, die in den Debatten von fast allen Rednern Punkt für Punkt nochmals wiederholt wurden. Dadurch gerieten die Aussprachen zu eintönigen, von Redundanzen geprägten Veranstaltungen. Ebenso stereotyp wiederholten sich nach Regierungswechseln die Vorwürfe der Opposition, dass die neue Regierung auf den entscheidenden Vorarbeiten der Vorgängerregierung aufbauen könne: Die Erfolge der neuen Regierung seien eigentlich die der alten. In den Debatten wird auch die Atmosphäre der Zeit spürbar, wobei festzustellen ist, dass ein negativer Stimmungsbogen der Angst die Epoche überspannte: Ging es am Anfang um elementare Fragen der menschlichen Existenz, stand am Ende das Gefühl einer Bedrohung von Staat und Gesellschaft durch äußere und innere Gefahren, sei es durch den wenig an der Sicherung demokratischer Errungenschaften interessierten, bequem gewordenen Wohlstandsbürger der „Wirtschaftswunderzeit“, sei es durch das Bewusstsein, im Ost-West-Konflikt des Kalten Kriegs als „Frontland“ zum „Ostblock“ besonders gefährdet zu sein. Eine höchst optimistische Zukunftsperspektive vermittelten dagegen die Ausführungen Wilhelm Hoegners zur Kulturpolitik 1955. Seine euphorische Prognose der Entwicklung Bayerns zum Forschungs- und Wissenschaftsstandort Nummer eins in der Bundesrepublik vermochte noch am ehesten so etwas wie Aufbruchsstimmung zu erzeugen, auch wenn sie von seinen Gegnern als reine Ankündigungspropaganda diskreditiert wurde.

Wiederholt kam es zu Auseinandersetzungen und Konflikten zwischen dem gesamten Landtag auf der einen und der Regierung oder einzelnen ihrer Mitglieder auf der anderen Seite. Dies war insbesondere bei den auf Druck des Landtags hin erfolgten Entlassungen bzw. Rücktritten von Sonderminister Alfred Loritz 1947 und Justizminister Josef Müller 1952 der Fall. Auch gegen die Pläne der Regierung, aus Gründen der Energiegewinnung den Rißbach in den Walchensee umzuleiten, kämpfte 1947 der Landtag fast geschlossen. Lange Zeit auf verlorenem Posten stand ab Ende der 1950er-Jahre der mandatslose Kultusminister Theodor Maunz, der von Oppositions- und Regierungsfraktionen wegen des akuten Lehrermangels an bayerischen Schulen scharf attackiert wurde.

Über mehrere Jahre hinweg in Dauerfehde lag der Landtag mit der – so die Hauptvorwürfe – weitgehend nach wie vor nationalsozialistisch geprägten und übermächtigen Ministerialbürokratie. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs fiel es der Regierung schwer, geeignetes Personal für den

Dienst in den Ministerien und obersten Staatsbehörden zu finden. Erfahrene Verwaltungsbeamte hatten sich in der Regel mit dem NS-Regime zu arrangieren gesucht und waren entsprechend als belastet eingestuft. Nicht Belastete verfügten dagegen über keinerlei praktische Erfahrungen im Verwaltungsdienst. Um der Personalnot Abhilfe zu schaffen, entschied sich das Kabinett Ehard II ab 1947/48 dafür, verstärkt auf erfahrene Beamte zurückzugreifen, die in den Entnazifizierungsverfahren vor den Spruchkammern als „Mitläufer" eingestuft worden waren. In manchen Ressorts wie dem Landwirtschaftsministerium bildeten diese ehemaligen NSDAP-Mitglieder unter der Beamtenschaft die deutliche Mehrheit (über 75 Prozent). Ihnen die Erfordernisse des Dienstes am neuen demokratischen Staat zu vermitteln, gelang nicht immer, wie Landwirtschaftsminister Alois Schlögl (CSU) 1948 vor dem Landtag einräumen musste.

Die Bedeutung der Ministerialbürokratie für die Politik lässt sich besonders gut an der Viererkoalition ablesen, die 1954 gegen die CSU gebildet wurde. Die Christsozialen hatten seit 1946 jede Regierung geführt und so prägenden Einfluss auf die Staatsverwaltung gewonnen. Die neue Regierung unter Ministerpräsident Hoegner versuchte nun, eigenes Personal in die Spitzenpositionen der Ministerien zu bringen. Das sorgte ebenso für Unmut wie der Versuch, das vorhandene Personal per Ministerratsbeschluss daran zu hindern, öffentlich gegen die Politik der neuen politischen Führung Stellung zu beziehen. Rasch war von „Maulkorberlaß" die Rede und davon, dass missliebige Beamte strafversetzt würden. Politische Brisanz gewannen die Vorgänge, da sich die CSU, die nun im Landtag eine starke Opposition bildete, zum Anwalt der betroffenen Staatsdiener machte. Bis zum Ende der Betrachtungszeit verbesserte sich das Verhältnis des Landtags zur Ministerialbürokratie aber spürbar. Zum Schluss war es zum Leidwesen des Ministerpräsidenten sogar üblich geworden, dass Fraktionen Referenten aus den Ressorts zu Vorträgen einluden, um sich aus erster Hand informieren zu lassen.

Auch in repräsentativen Fragen ist eine Frontstellung des gesamten Landtags gegenüber der Regierung zu beobachten. Von Anfang an fühlten sich die Abgeordneten bei öffentlichen Anlässen protokollarisch von der Regierung an den Rand gedrängt. Akribisch wurde darauf geachtet, wer bei welcher Gelegenheit wo platziert und an welcher Stelle erwähnt wurde. Selbst über Kleinigkeiten konnten sich Landtag und Regierung erbittert streiten – so sorgte die mangelnde Berücksichtigung des Landtags bei der Zuteilung von Theaterkarten durch das Kultusministerium jahrelang für Empörung. Umgekehrt legte die Regierung Wert auf gehobenes Zeremoniell bei festlichen Anlässen. So veranstaltete die Staatskanzlei ab 1950 den Neujahrsempfang des Ministerpräsidenten, der die Eigenstaatlichkeit Bayerns nach innen und außen sichtbar machen sollte. Gemeinsam an einem Strang zogen Landtag und Regierung hingegen im Bemühen, die Identifikation der Bevölkerung mit dem jungen demokratischen Staat durch die Einführung neuer Symbole zu fördern. Hatte Ministerpräsident Hoegner 1957 den Bayerischen Verdienstorden gestiftet, folgte ihm 1961 Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) mit der Verfassungsmedaille, die seitdem für besondere Verdienste um die Bayerische Verfassung verliehen wird.

Abstimmungen verliefen zwischen 1946 und 1962 im Landtag zumeist nach dem heute bekannten Muster: Die Mehrheitsfraktion(en) stimmte(n) mit der Regierung, die Opposition dagegen. Ausnahmen bildeten die ersten Monate bis September 1947 und die frühen 1950er-Jahre, in denen die Regierungsfraktion der CSU zerrissen war und uneinheitlich abstimmte; in der Zeit der Viererkoalition von 1954 bis 1957 gelang es wiederum der oppositionellen CSU, Teile der kleinen Fraktionen aus der Regierungsfront herauszusprengen. Disziplinierend auf die CSU wirkte zum

einen das Ausscheiden der SPD aus der Regierung 1947 und damit der Zwang, allein die Regierung stützen zu müssen, wie zum zweiten ihr Machtverlust 1954. Nach dem erneuten Regierungswechsel 1957 blieb ein Ausscheren aus der Koalitionsdisziplin die absolute Ausnahme. Umso spektakulärer erschien kurz vor der Landtagswahl 1962 der Versuch der mitregierenden FDP, gemeinsam mit der SPD-Opposition höhere Zuschüsse für die Erwachsenenbildung zu erzwingen. Beispiele für ein schematisches Abstimmungsverhalten liefern dagegen die Verabschiedungen der Haushalte. Nur das Haushaltsgesetz für 1947 wurde einstimmig beschlossen, alle anderen nahm der Landtag jeweils gegen die Stimmen oder bei Stimmenthaltung der Opposition an, die damit ihre Ablehnung der Regierungspolitik dokumentierte.

Entgegen ihren Beteuerungen besonderer Wertschätzung waren sich Landtag und Regierung im Bestreben einig, den Senat als dritten Mitspieler auf dem parlamentarischen Parkett klein zu halten. Zwar übernahm der Landtag die vom Senat erhobenen Einwände gegen bereits beschlossene Gesetze in der Mehrzahl der Fälle ganz oder zumindest teilweise, eigene Gesetzesinitiativen des Senats akzeptierte er dagegen kaum. Die Beschwerden über Verzögerungen durch die Einschaltung des Senats gerade bei der Haushaltsberatung waren zahlreich. Mit dem GB/BHE forderte bereits 1953 eine Regierungsfraktion die Abschaffung des Senats. Auch die Exekutive nutzte ihn nur widerwillig als Beratungsorgan. Ein deutlich positiveres Verhältnis zwischen Regierung und Senat entstand erst unter Ministerpräsident Alfons Goppel (CSU) seit 1962.

Am Ende aller vier Legislaturperioden zollten sich Landtag und Regierung gegenseitig Lob für ihre Kooperation und den vorbildlichen Stil der Debatten. In Wirklichkeit war es um die parlamentarische Kultur im Landtag jedoch nicht zum Besten bestellt. Überfliegt man die Plenarsitzungsprotokolle gerade für die beiden ersten Legislaturperioden, entsteht das Bild eines in grellen Farben schillernden Sittengemäldes der mehr oder weniger chaotischen Nachkriegszeit. Da ist von Abgeordneten die Rede, die Untergebenen als Mutprobe haarscharf am Kopf vorbei schossen; von selbst ernannten „Reichsführern“, von „schwarzen Lumpen“ und „gemeinen Verleumdern“. Es waren nicht wenige zwielichtige Gestalten, die sich nach 1946 im Landtag tummelten. Viele von ihnen wurden mit Strafverfolgungsanträgen konfrontiert. Die Vorwürfe reichten von Urkundenfälschung über Meineid bis hin zur Körperverletzung. Immer wieder kam es im Plenarsaal zu Auseinandersetzungen, bei denen es wüste Beschimpfungen hagelte und gelegentlich die Fäuste flogen. Wollte man den politischen Gegner besonders treffen, warf man ihm Versagen gegenüber dem Nationalsozialismus und/oder die Verstrickung in Machenschaften des NS-Regimes vor. Auch die Sprache von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern war noch stark von der „Lingua Tertii Imperii“ (Victor Klemperer) geprägt – die „Endlösung“ der Flüchtlingsfrage tauchte in den Debatten ebenso auf wie die Metapher vom kranken „Volkskörper“ oder das Schlagwort vom „Volk ohne Raum“, das eine weitere Ansiedlung von Vertriebenen nicht vertrage.

Die eingangs erwähnte aktuelle Parlamentarismuskritik war in Teilen bereits gegenüber dem Bayerischen Landtag der Jahre 1946 bis 1962 vorgebracht worden: Obwohl die Geschäftsordnung von 1948 zur aktiven Teilnahme an der parlamentarischen Arbeit verpflichtete, fehlten immer wieder so viele Abgeordnete, dass die Vollsitzungen vor halb leeren Bänken stattfanden und in Einzelfällen die Beschlussunfähigkeit festgestellt werden musste. Die Verhandlungen wurden als langwierig und wenig attraktiv eingeschätzt. Die Unterhaltungen der Abgeordneten waren teilweise so laut, dass das Präsidium Schwierigkeiten hatte, sich Gehör zu verschaffen. Nach den besonders heftigen Attacken in der Amtszeit der Viererkoalition von 1954 bis 1957 beruhigte sich das politische Klima – so

sehr, dass Landtagspräsident Hanauer 1960 von einer merkwürdigen „politischen Stille“ in Bayern sprach. BP und SPD waren nach den kräftezehrenden Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre, die für beide in der Opposition geendet hatten, frustriert und erschöpft. Die BP hatte mit Joseph Baumgartner und August Geislhöringer im Zuge der Spielbankenaffäre zudem ihre wichtigsten Protagonisten verloren. Darüber hinaus waren mit Hanns Seidel und Hans Ehard die beiden letzten Ministerpräsidenten der Betrachtungszeit um moderatere Töne und um Ausgleich bemüht.

Trotz des rüden Umgangstons in der parlamentarischen Auseinandersetzung konnte es außerhalb des Sitzungssaals durchaus zu heiteren Verbrüderungsszenen auch über Parteigrenzen hinweg kommen – bei einem Bier nach Sitzungsschluss oder bei den unregelmäßig stattfindenden Parlamentarischen Abenden saßen Abgeordnete aller Fraktionen beim Kartenspiel zusammen. Frauen blieben bei derartigen „Männlichkeitsritualen“ außen vor. Ohnehin hatten bis 1962 nur 25 Frauen den Sprung in den Landtag geschafft. Nur zwei von ihnen erhielten einen Sitz in Landtagspräsidium oder Ältestenrat, an einen Regierungsposten war dagegen nicht zu denken. Dies änderte sich erst 1974 mit der Berufung von Mathilde Berghofer-Weichner (CSU) zur Kultusstaatssekretärin.

Die parlamentarische Leistungsbilanz des Landtags ist bemerkenswert: Bis 1962 verabschiedete er 546 Gesetze, davon über 60 Prozent allein in den beiden ersten Legislaturperioden. Der Respekt vor dieser Leistung steigt noch, berücksichtigt man die widrigen Arbeitsbedingungen der damaligen Zeit. Landtag und Regierung waren zunächst auf Notquartiere verteilt und hatten lange Zeit mit heute unvorstellbaren Problemen wie dem Mangel an Papier oder Heizmaterial zu kämpfen. Der Landtag konnte erst 1949 in das Maximilianeum einziehen – jedoch nur als Mieter, da das Gebäude bis heute der gleichnamigen Stiftung gehört. Die Regierung begann Mitte der 1950er-Jahre damit, repräsentativere Gebäude für einzelne Ministerien zu errichten. Hatte sie als Sitz des Ministerpräsidenten zunächst mit der ehemaligen Preußischen Gesandtschaft und Reichsstatthalterei vorlieb nehmen müssen, entschloss sie sich 1962 für einen Neubau der Staatskanzlei am östlichen Rand des Hofgartens und damit in unmittelbarer Nähe der früheren Residenz der Wittelsbacher. Nach etlichen Verzögerungen und Protesten gegen den als „bayerischen Kreml“ verspotteten Neubau konnte dieser in abgespeckter Form 1993 bezogen werden.

16.2 Resümee

Abschließend sollen die einleitend aufgestellten Thesen dieser Arbeit auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden: Erstens war vermutet worden, dass aufgrund der Erfahrungen des Scheiterns der Weimarer Republik und ihrer Ablösung durch die Diktatur der Nationalsozialisten die wieder zu errichtende parlamentarische Demokratie vor allem Schutz und Stabilität gewährleisten können musste: Schutz vor einem erneuten Abgleiten in die Diktatur und Stabilität für die Regierung, die die Möglichkeit erhalten sollte, das enorme Aufbauwerk nach dem Krieg störungsfrei in Angriff zu nehmen. Diese These konnte bestätigt werden. Nach der traumatischen Wirkung des Scheiterns von „Weimar“ und „Bamberg“ hatten für die Verfassungsgeber die Stabilisierung der Regierungsverhältnisse und der Schutz der demokratischen Ordnung absolute Priorität. Die einzelnen Verfassungsbestimmungen sollten mehrere Schichten auf dem Schutzpanzer der Demokratie bilden. Dazu gehörten das Recht, verfassungsfeindliche Parteien von Wahlen und Abstimmungen auszuschließen; das Verbot für den Landtag, sein Gesetzgebungsrecht an die Ausschüsse oder die Regierung abzutreten, um so jegliche Art von Ermächtigungsgesetz zu verhindern; die Bestimmung, dass Verfassungsänderungen nur mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl im Landtag

und zusätzlich durch Annahme in einem Volksentscheid möglich, jene, die auf die Änderung des demokratischen Grundcharakters des Staates zielten, jedoch generell unzulässig waren; das Wahlrecht, das mit einer Zehn-Prozent-Hürde auf Wahlkreisebene Splitterparteien aus dem Landtag fernhalten sollte; die Erschwerung des Recalls des Landtags und damit auch der Regierung von außen durch die erforderliche Unterstützung des Volksbegehrens von einer Million Wahlberechtigter und zusätzlich durch die Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden in einem Volksentscheid; die Schaffung des Senats als zweiter, die Staatsregierung als Expertengremium beratender parlamentarischer Kammer; der Verfassungsgerichtshof als „Hüter der Verfassung", vor dem jeder Bürger gegen die Einschränkung seiner verfassungsmäßigen Rechte durch Behörden klagen, Regierungsmitglieder vom Landtag wegen vorsätzlicher Verletzung der Verfassung angeklagt werden können und Landtag und Regierung ihre Streitfälle auszutragen haben.

Nachdem die als oberster Stabilisator gedachte Institution des Staatspräsidenten bei den Verfassungsberatungen knapp gescheitert war, wurde die Stellung des Ministerpräsidenten im Vergleich zur Bamberger Verfassung von 1919 massiv gestärkt. Er wird als einziges Regierungsmitglied vom Landtag direkt gewählt – der Landtag muss jedoch auch der Berufung und Entlassung des vom Ministerpräsidenten ausgewählten Regierungspersonals zustimmen. Auf die vom Ministerpräsidenten festgelegten Richtlinien der Politik hat de jure niemand sonst unmittelbaren Einfluss. Sein Rücktritt hat den Rücktritt des gesamten Kabinetts zur Folge, ist also ein extrem bedeutsamer Schritt. Um ein Machtvakuum zu verhindern, muss in der darauf folgenden Landtagssitzung ein neuer Regierungschef für den Rest der Legislaturperiode gewählt werden, anderenfalls wird der Landtag aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben. Die wichtigste Neuerung aber war, dass der Landtag trotz seines Ministerpräsidentenwahlrechts keine Möglichkeit mehr hat, diesen oder ein anderes Regierungsmitglied oder das gesamte Kabinett per Beschluss zum Rücktritt zu zwingen. Die beschwichtigende Argumentation der Befürworter dieser Lösung, der Landtag könne einen missliebigen Regierungschef auch zum Gehen zwingen, indem er ihn „aushungere", wodurch der nur als „primitivste" Form der Misstrauenskundgabe anzusehende parlamentarische Rücktrittsbefehl obsolet werde (Hans Ehard), ist schlicht inakzeptabel, da er dem Staat unter Umständen eine unverantwortbare Lähmung zumutet. Zu derart harten Einschnitten am parlamentarischen System kam es ausschließlich in Bayern. Die Verfassungsgeber ergänzten die Vorschrift, dass der Ministerpräsident zurücktreten muss, sobald ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen dem Landtag und ihm nicht mehr möglich ist. Die genauen Modalitäten dieser Vorschrift blieben dabei unklar. Es griffe jedoch zu kurz, den Wegfall des Misstrauensvotums als alleiniges Spezifikum des „bayerischen" Regierungssystems ansehen zu wollen. Denn so sehr das Recht des Landtags, den Regierungschef, ein Mitglied seiner Regierung oder sein gesamtes Kabinett per Beschluss zum Rücktritt zwingen zu können, kennzeichnend für das parlamentarische Regierungssystem ist, so trifft dies genauso auf das – auf wenige Ausnahmefälle zu beschränkende und traditionell im Benehmen mit dem Staatsoberhaupt wahrzunehmende – Recht des Regierungschefs zu, das Parlament aufzulösen. Gerade darin hatte in der Weimarer Republik die für die Arbeitsfähigkeit des gesamten parlamentarischen Regierungssystems lähmende Gefahr einer Doppelbedrohung von zwei Seiten gelegen: Regierungssturz und Reichstagsauflösung (die hier jedoch vom Reichspräsidenten angeordnet werden musste). Als Lehre aus „Weimar" verordneten die bayerischen Verfassungsgeber 1946 Landtag und Regierung deshalb eine wechselseitige Abrüstung für den direkten Konfliktfall.

Insgesamt ging die Tendenz allerdings klar in Richtung einer Stärkung der Regierung, denn auch die Wirkungsmöglichkeit fast aller weiteren Kontrollinstrumente des Landtags wurde einge-

schränkt. Dies führte in der Verfassungswirklichkeit insbesondere bei der Opposition zunehmend zur Frustration. Da die Verfassungsgeber von einem in der Praxis parlamentarisch-demokratischer Regierungssysteme nicht mehr vorhandenen Dualismus zwischen dem ganzen Landtag und der Regierung ausgingen, banden sie alle Kontrollrechte an Mehrheitsbeschlüsse. Um stabilere Verhältnisse als in der Weimarer Republik zu gewährleisten, durfte die Mehrheit jedoch gerade nicht gegen die eigene Regierung stimmen, sondern war dazu berufen, die Regierung zu tragen und zu stützen. Dementsprechend verpufften die meisten Kontrollinitiativen des Landtags bzw. seiner jeweiligen Minderheit. Die größten Erfolgsaussichten hatten diese Anläufe noch in der ersten Legislaturperiode, als Ministerpräsident Hans Ehard auf Beamtenkabinette setzte, die nur wenig Rückbindung in die Fraktionen hatten, als gleichzeitig mit der CSU ausgerechnet die Mehrheitsfraktion in zwei zerstrittene Flügel zerfiel, außerdem die Militärregierung eine energische Auseinandersetzung des Landtags mit der Staatsregierung befeuerte und es schließlich fast alle Fraktionen drängte, sich nach dem als historische Chance empfundenen parlamentarischen Neustart mustergültig zu verhalten und sämtliches Regierungshandeln kritisch zu hinterfragen. Nach dem Ausscheiden der SPD aus der Regierung 1947 und noch einmal verstärkt nach der Rückkehr der CSU an die Macht 1957 standen sich Mehrheits- und Oppositionsfraktionen nahezu unverrückbar gegenüber. Dafür spricht auch die Bilanz der Untersuchungsausschüsse: Allein 13 wurden in der ersten Legislaturperiode eingesetzt, in der vierten kein einziger mehr. Unabhängig davon, welches Fehlverhalten sie aufdeckten, führten sie praktisch zu keinen personellen Konsequenzen auf der politischen Spitzenebene, da die Mehrheit im Landtag hinter der Regierung stand.

Die zweite These galt der Untersuchung, ob die Beobachtungen, dass es in Bayern bis 1962 zu keinem ernst zu nehmenden Angriff auf die Demokratie kam, es lediglich drei verschiedene Ministerpräsidenten gab, von denen nur einer aus politischen Gründen sein Amt vorzeitig abgeben musste und der Landtag gleichzeitig als tatkräftiges Arbeitsparlament am Aufbau mitwirkte, beweisen, dass die Verfassungsgeber die gewünschte Schutz- und Stabilisierungswirkung erreicht haben. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage gibt es nicht, die Tendenz geht jedoch zur Bejahung. Dass zwischen 1946 und 1962 nur drei verschiedene Ministerpräsidenten an der Spitze von sechs Kabinetten amtierten und mit Wilhelm Hoegner nur einer aus politischen Gründen zurücktrat, zeugt zunächst von einem starken Wunsch nach Kontinuität. Das heißt jedoch nicht, dass die Regierungen auch in sich stabil gewesen wären. Dagegen sprechen insgesamt 21 Rücktritte oder Entlassungen von Kabinettsmitgliedern. Schutz vor internen Konflikten kann keine Verfassung bieten. 1947 führten weniger Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung zum Bruch der großen Koalition als vielmehr der Streit zwischen den bzw. innerhalb der hinter ihr stehenden Parteien SPD und CSU. Der Bruch der Viererkoalition 1957 war wesentlich dem Umstand geschuldet, dass die Partner untereinander – außer ihrer Gegnerschaft zur CSU – über zu wenig tragfähige Gemeinsamkeiten verfügten. Das schlechte Abschneiden der kleinen Parteien bei der Bundestagswahl 1957 war nur noch der äußere Anlass für das Ende eines von Sonderinteressen und Eitelkeiten seiner Protagonisten geprägten Zusammenschlusses. Worauf es ankommt, ist der Unterschied in den Auswirkungen der beiden Fälle: Während Ehard 1947 dank der absoluten Mehrheit der CSU auch ohne die SPD weiterregieren konnte, trat Hoegner zurück, da er nach dem Ausscheiden von BP und GB/BHE über keine parlamentarische Mehrheit mehr verfügte. Der Rücktritt von Ministerpräsident Seidel erfolgte 1960 aus gesundheitlichen Gründen, sein Nachfolger Ehard übernahm praktisch das gesamte Regierungspersonal und sorgte so für eine reibungslose Fortführung der Amtsgeschäfte. Probleme tauchten dagegen bei den ersten Regierungsbildungen auf. Der Ministerpräsidentenwahl 1946 ging eine regelrechte Schlammschlacht innerhalb der CSU voraus und auch 1950 konnte

Ehard das Bündnis mit der SPD nur mit größter Mühe gegen parteiinterne Widersacher, die für eine Koalition mit der BP kämpften, durchsetzen.

Die parlamentarische Leistungsbilanz des Landtags ist – gerade vor dem Hintergrund der lange Zeit unzureichenden Arbeitsbedingungen – überaus eindrucksvoll. Der staatliche Neuaufbau wurde mit einem umfangreichen Gesetzgebungswerk untermauert. Landtag und Regierung gingen gemeinsam gegen innere Bedrohungen des Staates, insbesondere durch neonazistische Umtriebe, vor und gründeten 1950 das Landesamt für Verfassungsschutz als zusätzliche Stärkung für die Demokratie. Trotzdem schafften es in den beiden ersten Legislaturperioden einige Abgeordnete in den Landtag, die die demokratische Ordnung offen oder kaum verdeckt attackierten. Diese Angriffe bildeten einen wichtigen Grund für die Schaffung einer Ehrenordnung des Landtags, die es ermöglichte, gegen diese Abgeordnete vorzugehen. Zum Ende der Betrachtungszeit ist ein zunehmendes Gefühl der Verunsicherung festzustellen. Das Interesse am Staat und seinen Einrichtungen hatte auch im „Wirtschaftswunderland" Bayern nachgelassen. Antisemitische Übergriffe auf der einen und die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts auf der anderen Seite ließen Anfang der 1960er-Jahre die Sorge vor Angriffen von rechts und links wachsen. Vor diesem Hintergrund haben die Verfassungsgeber von 1946 ihr Ziel der Stabilisierung der Regierung als Schutz gegen äußere Störungen klar erreicht. Wesentlich dazu beigetragen hat die von fast allen Oppositionsparteien trotz härtesten Kampfs gegen die jeweils amtierenden Regierungen stets geübte Loyalität gegenüber dem politischen System der neuen Verfassung. Ausnahmen bildeten Teile bzw. einzelne Abgeordnete von WAV, DG und BP.

Als dritte These war zu prüfen, ob der demokratische Neuaufbau mit einer neuen politischen Kultur untermauert wurde und das Verhältnis Landtag – Regierung von einem während der Verfassungsgebung parteiübergreifend spürbaren Gemeinschaftsgefühl geprägt wurde – getragen von dem Ziel, dass die politischen Kräfte in Zukunft nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander arbeiteten, Streit untereinander möglichst vermieden und so das Ansehen der obersten Staatsorgane stärkten. Auch diese Frage ist weder eindeutig mit Ja noch mit Nein zu beantworten. Dagegen spricht, dass sich der Landtag nach 1946 von der Regierung und der ihr zuarbeitenden Ministerialbürokratie lange missachtet, benachteiligt und an den Rand gedrängt fühlte. Entsprechende Beschwerden ziehen sich durch die gesamte Betrachtungszeit. Tatsächlich ließ die Regierung den Landtag wiederholt auflaufen, wenn dieser die eigene Position ihr gegenüber auszubauen suchte – etwa durch ein eigenes Gesetzgebungsbüro als professionellen Hilfsdienst. Gleichzeitig übte die Regierung durch ein offensiv genutztes Initiativrecht entscheidenden Einfluss auf eben diese Gesetzgebung und mithin auf die wichtigste Domäne des Landtags aus. Sie berücksichtigte den Landtag bei offiziellen Anlässen nicht oder nur ungenügend, einzelne ihrer Mitglieder bzw. Vertreter erschienen vor allem am Anfang selbst bei wichtigen Debatten entweder gar nicht oder nur schlecht vorbereitet. Die Regierung klagte ihrerseits über undurchführbare Landtagsbeschlüsse oder eine inakzeptable Flut zu bearbeitender Anfragen. Die Form der parlamentarischen Auseinandersetzungen war oft rüde und stillos. Diese Konflikte spielten sich in der Regel zwischen Opposition und Regierung bzw. der sie tragenden Fraktionen ab. Alles in den Schatten stellten die wechselseitigen Beschimpfungen und Unterstellungen während der Amtszeit der Viererkoalition von 1954 bis 1957. Erst danach beruhigte sich die Lage. Doch auch schon während der Verfassungsberatungen 1946 war es zu heftigem und persönlich werdendem Streit über die Frage der Einführung des Amts eines Bayerischen Staatspräsidenten gekommen. Gegner und Befürworter standen sich unversöhnlich gegenüber, beschimpften sich als „Kanalrattenpolitiker" oder drohten, den jeweils anderen „abführen" zu

lassen. Das Ansehen des demokratischen Staates, seiner gewählten Volksvertretung und der von ihr bestellten Regierung konnte so kaum verbessert werden.

Für die in Frage stehende These aber spricht, dass gerade die beiden großen Parteien CSU und SPD in der Verfassunggebenden Landesversammlung auf Kooperation und Kompromiss gepolt waren. Auf sie wirkte tatsächlich die Überzeugung einend, nur gemeinsam die Verantwortung für den Neustart schultern und eine Verfassung schaffen zu können, die für die große Mehrheit der Bevölkerung annehmbar war. Keine Seite konnte sich ganz durchsetzen, beide mussten aufeinander zugehen und Abstriche an ihren Forderungen machen. Die Debatten verliefen zumeist in einem sachlich-höflichen Umgangston. Die Verfassungsgeber legten Landtag und Regierung als eigenständige oberste Staatsorgane an, die den Auftrag haben, die Staatsgeschäfte gemeinsam zu führen – als „Team", wie es Ministerpräsident Ehard 1952 formulierte. Dass sie zu einer solchen Kooperation in der Lage waren, stellten sie in der Auseinandersetzung mit der US-Militärregierung ebenso unter Beweis wie im Katastrophenfall, beim Jahrhunderthochwasser 1954, in grundlegenden Fragen der Landesentwicklung oder auf dem Gebiet der „Außenpolitik", als es um die Verteidigung der Stellung Bayerns im Bund oder den Versuch der Rückgewinnung der Pfalz ging. Gemeinsam starteten Regierung und Landtag anlässlich des zehn- bzw. 15-jährigen Verfassungsjubiläums auch eine nachhaltige Initiative zur Beförderung eines Verfassungspatriotismus, der in der Weimarer Republik weitgehend gefehlt hatte.

Wie sich das Verhältnis von Landtag und Regierung im Freistaat seit 1962 weiter entwickelte, wie sich das spezifisch bayerische Regierungssystem gerade in der Jahrzehnte währenden Phase der CSU-Alleinregierung bewährte, welche Änderungen im Instrumentarium von Exekutive und Legislative seit dem Ende der „Wirtschaftswunderzeit", insbesondere auch im wiedervereinigten Deutschland seit 1990 und vor dem Hintergrund der Abgabe von Länderkompetenzen an die Europäische Union, notwendig wurden, wäre eine Vergleichsstudie wert, die einer anderen Arbeit überlassen bleiben mag.

Anmerkung

1) Möckl: Die Geschichte der politischen Repräsentation, S. 46.

17 Biogramme

Das nachfolgende Verzeichnis ist den für die vorliegende Untersuchung besonders wichtigen Persönlichkeiten gewidmet, die in Landtag, Fraktion oder Regierung herausgehobene Positionen und Funktionen innehatten. Hinzu kommt Hans Nawiasky, der die Verfassungsberatungen 1946 als Staatsrechtsexperte entscheidend geprägt hat. Die Biogramme sind bewusst stichpunktartig gefasst und für die schnelle Information über die wichtigsten Partei-, Fraktions- und Regierungsämter gedacht. Angaben zum beruflichen Werdegang, zur Verfolgung während der NS-Diktatur, zu Flucht und Vertreibung oder zu Auszeichnungen wurden nicht aufgenommen. Hinweise zu Tätigkeiten während der NS-Diktatur und Mitgliedschaften in der NSDAP oder ihrer Gliederungen wurden bereits im Fließtext erwähnt, soweit sie für die Untersuchung relevant erschienen, sie wurden allerdings nicht in die Biogramme übernommen. Aus Platzgründen sind nur Ausschussvorsitze, nicht jedoch Ausschussmitgliedschaften vermerkt. Soweit nicht anders vermerkt, wurden die Informationen der Parlamentsdatenbank des Hauses der Bayerischen Geschichte entnommen.[1]

Dr. Joseph Baumgartner (Sulzemoos, 16.11.1904 – München, 21.11.1964),Volkswirt

1929–1933	2. stellv. Generalsekretär der Bayerischen Christlichen Bauernvereine
1945	Mitbegründer der CSU und des Vorläufigen Landesausschusses der CSU
1945–1948	Bayerischer Staatsminister für Ernährung und Landwirtschaft (Rücktritt)
1946–1948	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU)
1946–1962	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU, BP)
1948	Übertritt zur BP
1948–1952	und 1953–1959 Vorsitzender der BP
1949–1951	Mitglied des Deutschen Bundestags (BP)
1950–1954	Vorsitzender der BP-Landtagsfraktion
1950–1954	Mitglied des Ältestenrats
1950–1954	Vorsitzender des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
1954–1957	Bayerischer Staatsminister für Ernährung und Landwirtschaft und stellv. Bayerischer Ministerpräsident

Dr. Walter Becher (Karlsbad, 1.10.1912 – Pullach, 25.8.2005), Volkswirt

1950–1962	Mitglied des Bayerischen Landtags (DG, BHE, GB/BHE, GB, GDP)
1950–1952	stellv. Vorsitzender der DG-Landtagsfraktion, anschließend fraktionslos
1954	Wechsel zum BHE
1954–1958	Vorsitzender der GB/BHE-Landtagsfraktion
1954–1958	Mitglied des Ältestenrats
1956–1958	Vorsitzender des Witikobundes
1958–1962	Vorsitzender der GB- bzw. GDP-Landtagsfraktion
1965–1980	Mitglied des Deutschen Bundestags (CSU)
bis 1962	stellv. Vorsitzender, bis 1982 Vorsitzender der Sudetendeutschen Landsmannschaft

Otto Bezold (Würzburg, 27.5.1899 – München, 14.11.1984), Jurist

1945	Gründungsmitglied der Liberal-Demokratischen Partei (später FDP)
seit 1946	Mitglied des Landesvorstands der FDP in Bayern

1946–1966 Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1946–1954 Mitglied des Ältestenrats
1948–1950 Vorsitzender des Untersuchungsausschusses zur Überprüfung der derzeitigen Organisation der Landpolizei
1949–1954 Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion
1950–1954 nichtberufsrichterliches Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
1954–1957 Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr
1957–1958 Staatsminister des Innern
1958–1962 Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion
1958–1966 Mitglied des Ältestenrats
1962–1966 2. Vizepräsident des Bayerischen Landtags
1970–1974 Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1970–1972 Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion
1970–1972 Mitglied des Ältestenrats

Hildegard (Hamm-)Brücher (Essen, 11.5.1921), Chemikerin, Redakteurin
1948–1954 Mitglied des Stadtrats in München (FDP)
1950–1966 Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1950–1954 Mitglied des Präsidiums des Bayerischen Landtags (5. Schriftführerin)
1954–1958 stellv. Vorsitzende der FDP-Landtagsfraktion
1954–1962 Mitglied des Präsidiums des Bayerischen Landtags (2. Schriftführerin)
1962–1966 Mitglied des Präsidiums des Bayerischen Landtags (4. Schriftführerin)
1967–1969 Staatssekretärin im Hessischen Kultusministerium
1969–1972 Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung undWissenschaft
1970–1976 Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1972–1976 Vorsitzende der FDP-Landtagsfraktion
1972–1976 stellv. Bundesvorsitzende der FDP
1976–1990 Mitglied des Deutschen Bundestags (FDP)
1977–1982 Parlamentarische Staatssekretärin mit dem Titel Staatsminister im Auswärtigen Amt

Rudolf Eberhard (Nürnberg, 1.11.1914 – München, 26.12.1998), Jurist, Volkswirt
1947–1957 Landrat des Landkreises Ebermannstadt (CSU)
1948–1954 Bezirksrat für Oberfranken (CSU)
1950–1974 Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1951–1957 stellv. Vorsitzender der CSU-Landtagsfraktion
1951–1957 Vorsitzender des Ausschusses für den Staatshaushalt und Finanzfragen
1953–1968 Mitglied des Landesvorstands der CSU (1965–1968 als Gast)
1954–1957 Mitglied des Ältestenrats
1954–1964 Mitglied des geschäftsführenden Vorstands der CSU
1954–1964 stellv. CSU-Vorsitzender
1957–1964 Bayerischer Staatsminister der Finanzen
1958–1964 stellv. Bayerischer Ministerpräsident

Dr. Hans Ehard (Bamberg, 10.11.1887 – München, 18.10.1980), Jurist
bis 1933 Mitglied der BVP
1945 CSU-Gründungsmitglied

1946–1968	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1949–1965	Mitglied des geschäftsführenden Vorstands der CSU
1949–1955	CSU-Parteivorsitzender
1945–1945	von Ministerpräsident Fritz Schäffer mit dem Wiederaufbau der Justizverwaltung betraut (ohne Ministeramt)
1945–1946	Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Justiz
1946	Mitglied des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und 1. Schriftführer des Verfassungsausschusses
1946–1966	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1946–1954	Bayerischer Ministerpräsident (1950 zugleich Bayerischer Staatsminister der Finanzen; 1951/52 zugleich Bayerischer Staatsminister für Verkehr)
1954–1960	Präsident des Bayerischen Landtags
1954–1960	Mitglied des Ältestenrats
1960–1962	Bayerischer Ministerpräsident
1962–1966	Bayerischer Staatsminister der Justiz

Dr. Jakob Fischbacher (Tötzham bei Wasserburg am Inn, 28.5.1886 – Rosenheim, 16.2.1972)

1921–1934	stellv. Direktor des Oberbayerischen Christlichen Bauernvereins
bis 1933	Mitglied der BVP
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
seit 1948 der BP	Mitglied der Landesleitung und 1. Vorsitzender des Kreisverbands Oberbayern
1950–1962	Mitglied des Bayerischen Landtags (BP)
1950–1953	2. Vizepräsident des Bayerischen Landtags
1950–1953	Mitglied des Ältestenrats
1952–1953	Landesvorsitzender der BP
bis 1954	Mitglied des Bezirkstags von Oberbayern (BP)
1957–1960	Vorsitzender der BP-Landtagsfraktion
1957–1961	Mitglied des Ältestenrats
1957–1960	stellv. Landesvorsitzender der BP
1958–1962	Mitglied des Präsidiums des Bayerischen Landtags (6. Schriftführer)

Dr. August Geislhöringer (München, 22.8.1886 – Augsburg, 19.6.1963), Jurist

1924–1952	Justiziar der Lechwerke in Augsburg
seit 1948	Mitglied der BP
1950–1958	Mitglied des Bayerischen Landtags (BP)
1952–1954	stellv. Vorsitzender der BP
1954–1957	Bayerischer Staatsminister des Innern

Dr. Albrecht Haas (Pegnitz, 8.3.1906 – Schwabach, 20.1.1970), Jurist

seit 1946	Mitglied des Schwabacher Stadtrats und Fraktionsvorsitzender der FDP
seit Juni 1947	Mitglied des Landesvorstands der FDP
seit Oktober 1948	1. Bezirksvorsitzender der FDP in Mittelfranken
1950–1965	Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1950–1954	stellv. Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion

1954–1957	Staatssekretär und Leiter der Bayerischen Staatskanzlei
seit Juli 1956	1. Landesvorsitzender der FDP in Bayern
1957–1958	Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen
1958–1962	Bayerischer Staatsminister der Justiz
1962–1965	stellv. Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion
1965–1970	Mitglied des Deutschen Bundestags (FDP)

Rudolf Hanauer (Mellrichstadt, 4.3.1908 – Herrsching am Ammersee, 29.12.1992), Jurist

1946	Gründungsmitglied der CSU im Kreisverband Starnberg
seit 1946	Mitglied des Kreisvorstands, des Kreistags und Kreisausschusses Starnberg (CSU)
1948–1955	Gemeinderat in Herrsching am Ammersee (CSU)
1954–1978	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1958–1960	Vorsitzender des Ausschusses für die Geschäftsordnung und Wahlprüfung
1958–1978	Mitglied des Ältestenrats
1960–1978	Präsident des Bayerischen Landtags

August Haußleiter (Nürnberg, 5.2.1905 – München, 8.7.1989), Journalist

vor 1933	Mitglied der Deutschen Volkspartei (DVP)
1945	Mitbegründer der CSU in Kulmbach
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und stellv. Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1947	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1946–1947	Mitglied des Vorstands der CSU-Landtagsfraktion
1946–1949	Mitglied des Landesvorstands und geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
22.9.1947	als „Militarist“ Ausschluss aus dem Bayerischen Landtag (ausgeschieden zur Prüfung der Voraussetzung der Wählbarkeit)
28.1.1948	Rehabilitierung und Rückgabe des Landtagsmandats durch Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
1948–1954	Mitglied des Bayerischen Landtags (bis 1949 CSU, dann fraktionslos, 1950–1952 DG, dann erneut fraktionslos)
1948–1949	stellv. Vorsitzender der CSU
1948–1949	Mitglied des Vorstands der CSU-Landtagsfraktion
1949	Mitbegründer der Deutschen Union und Austritt aus der CSU
1949	Mitbegründer der Deutschen Gemeinschaft (DG)
1950–1952	Vorsitzender der DG-Landtagsfraktion im Landtag, anschließend fraktionslos
1950–1952	Mitglied des Ältestenrats
1965	Eingliederung der DG in die Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher und deren stellv. Vorsitzender
1979	Europa-Wahlbündnis zwischen der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher, der Grünen Aktion Zukunft und der Grünen Liste Umweltschutz
1979	Mitbegründer der Partei Die Grünen
1980	Vorstandsmitglied der Partei Die Grünen
1986–1987	Mitglied des Bayerischen Landtags (Die Grünen)

Dr. Wilhelm Hoegner (München, 23.9.1887 – München, 5.3.1980), Jurist

1924–1932	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
1924	Mitberichterstatter in dem von ihm beantragten Untersuchungsausschuss über den Hitler-Putsch vom November 1923

1930–1933	Mitglied des Deutschen Reichstags (SPD)
1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
seit Juni 1945	vom Bayerischen Ministerpräsidenten Fritz Schäffer mit demWiederaufbau der Justizverwaltung betraut (ohne Amt)
1945–1947	Landesvorsitzender der SPD in Bayern
1945–1946	Bayerischer Ministerpräsident (Ernennung durch die US-Militärregierung), zugleich Bayerischer Staatsminister der Justiz
1946	Vorsitzender des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (SPD) und des Verfassungsausschusses
1946–1970	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
1946–1947	Bayerischer Staatsminister der Justiz und stellv. Ministerpräsident
1948–1950	Vorsitzender des Ausschusses für Verfassung und Rechtsfragen
1950	Vorsitzender des Ausschusses Bayern-Pfalz
1950–1954	Bayerischer Staatsminister des Innern und stellv. Ministerpräsident
1954–1957	Bayerischer Ministerpräsident
1958–1962	Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion
1958–1962	Mitglied des Ältestenrats
1958–1962	Vorsitzender des Ausschusses für Sicherheitsfragen
1959–1962	nichtberufsrichterliches Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
1961–1962	Mitglied des Deutschen Bundestags (SPD)
1962–1970	Vizepräsident des Bayerischen Landtags
seit 1971	Ehrenvorsitzender der SPD in Bayern

Dr. Michael Horlacher (Pottenstein, 18.1.1888 – Bad Tölz, 12.10.1957), Politologe

1920–1925	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
1924–1933	Mitglied des Deutschen Reichstags (BVP)
1945	Mitbegründer der CSU
1945–1946	Mitglied des Vorläufigen Landesausschusses der CSU
1945–1950	Staatskommissar für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen im Bayerischen Landwirtschaftsministerium
1945–1957	Gründungs- und Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbands
1946–1957	Mitglied des Landesvorstands und des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946	Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU)
1946–1950	Präsident des Bayerischen Landtags (CSU)
1946–1950	Mitglied des Ältestenrats
1946–1950	Vorsitzender des Ausschusses für Fragen des Länderrats und für Fragen bizonaler und mehrzonaler Art
1948–1952	stellv. Vorsitzender der CSU
1949–1957	Mitglied des Deutschen Bundestags (CSU)

Dr. Dr. Alois Hundhammer (Moos bei Forstinning, 25.2.1900 – München, 1.8.1974), Historiker, Volkswirt, Politologe

1927–1933	stellv. Generalsekretär der Bayerischen Christlichen Bauernvereine

1932–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
1945	Mitbegründer der CSU
1945–1970	Vorsitzender des CSU-Bezirksverbands Oberbayern
1945–1946	Mitglied des provisorischen CSU-Landesausschusses
seit 1946	Mitglied des CSU-Landesvorstands
1946–1970	Vorsitzender des CSU-Bezirksverbands Oberbayern (kurze Unterbrechung 1948)
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946	CSU-Landtagsfraktionsvorsitzender in der Verfassunggebenden Landesversammlung und Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1970	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1946–1951	Vorsitzender der CSU-Landtagsfraktion
1946–1954	Mitglied des Ältestenrats
1946–1950	Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus
1951–1954	Präsident des Bayerischen Landtags
1952–1960	Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
1957–1969	Bayerischer Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
1962–1969	stellv. Bayerischer Ministerpräsident

Waldemar von Knoeringen (Rechetsberg bei Huglfing, 6.10.1906 – Höhenried bei Bernried, 2.7.1971), Bibliothekar

1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (SPD) und stellv. Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1970	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
1946–1962	stellv. Vorsitzender bzw. Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion
1947–1963	Landesvorsitzender der SPD in Bayern, Mitglied des SPD-Parteivorstands
1949–1951	Mitglied des Deutschen Bundestags (SPD)
1958	stellv. Bundesvorsitzender der SPD

Dr. Carl Lacherbauer (München, 23.6.1902 – Bad Tölz, 30.3.1967), Jurist

1945	Mitbegründer der CSU
1945	Stadtrat in München (CSU)
1945–1946	Mitglied des Vorläufigen Landesausschusses der CSU
1945–1946	kommissarisch 3. Bürgermeister von München (Berufung zum rechtskundigen Bürgermeister der Stadt München)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und stellv. Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1958	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU, ab 2.6.1953 BP)
1947–1948	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1947–1948	Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Justiz (1.12.1948 Rücktritt)
1950	nichtberufsrichterliches Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
1951–1953	Vorsitzender des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen
1953–1954	stellv. Vorsitzender der BP-Landtagsfraktion
1953–1957	Mitglied des Ältestenrats
1954–1956	stellv. Vorsitzender der BP
1955–1957	Vorsitzender der BP-Landtagsfraktion
1956–1966	Präsident der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt

Dr. Fritz Linnert (Gunzenhausen, 28.1.1885 – Nürnberg, 27.10.1949), Zahnarzt

1919–1933	Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei (DDP)
nach 1945	Mitbegründer der FDP in Bayern
1946	Vorsitzender des FDP-Ortsvereins Nürnberg
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (FDP) und stellv. Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1949	Mitglied des Bayerischen Landtags (FDP)
1946–1949	Vorsitzender der FDP-Landtagsfraktion
1947	stellv. FDP-Landesvorsitzender in Bayern
1949	Mitglied des Deutschen Bundestags (FDP), dort Vorsitzender des Ausschusses für Fragen des Gesundheitswesens

Alfred Loritz (München, 24.4.1902 – Wien, 14.4.1979), Jurist

1928–1932	Mitglied der Reichspartei des Deutschen Mittelstandes (Wirtschaftspartei)
1931–1932	Vorsitzender der Wirtschaftspartei für den Reichstagswahlkreis Oberbayern und Schwaben, Mitglied im Parteiausschuss und im Ehrengericht
1932	Parteiausschluss (Verstoß gegen die Satzung)
Dezember 1945	Mitbegründer und Vorsitzender der WAV
1946	Vorsitzender der WAV-Fraktion der Verfassunggebenden Landesversammlung und Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1950	Mitglied des Bayerischen Landtags (WAV)
1946–1949	Vorsitzender der WAV-Landtagsfraktion
1946–1947	Bayerischer Staatsminister für Sonderaufgaben (24.6.1947 entlassen)
1947	Aufhebung der Immunität als Landtagsabgeordneter und Verhaftung wegen des Verdachts auf Schwarzmarktgeschäfte und Anstiftung zum Meineid
1947	Flucht aus der Untersuchungshaft
1947–1948	Tätigkeit im Untergrund, anschließend erneute Verhaftung
seit Ende 1948	wieder Vorsitzender der WAV
1949	erneute Aufhebung der Immunität als Landtagsabgeordneter wegen einer Beleidigungsklage; Prozessaussetzung auf Druck der US-Militärregierung
1949–1953	Mitglied des Deutschen Bundestags (bis 1951 WAV-Vorsitzender der WAV-Bundestagsfraktion, anschließend fraktionslos)
1951	Wiederwahl zum WAV-Vorsitzenden
1955	Anklage (Verdacht auf Anstiftung zum Meineid und Falschbeurkundung)
1955	Flucht nach Österreich
1959	Verurteilung vor dem Landgericht Bremen in Abwesenheit zu dreieinhalb Jahren Zuchthaus und Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte für fünf Jahre
seit 1962	Gewährung politischen Asyls in Österreich

Georg Meixner (Ebensfeld, 26.7.1887 – Bamberg, 28.10.1960), Prälat

1932–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
nach 1945	Mitglied der CSU
1946–1958	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1948–1954	Vorsitzender des Kulturpolitischen Ausschusses
1951–1958	Vorsitzender der CSU-Landtagsfraktion
1951–1954	Mitglied des Ältestenrats

1951–1958	Mitglied des CSU-Landesvorstands
1952–1959	Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU

Dr. Josef Müller (Steinwiesen bei Kronach, 27.3.1898 – München, 12.9.1979), Jurist

vor 1933	Mitglied der BVP
1945	Mitbegründer der CSU
seit 17.12.1945	Vorsitzender des vorläufigen CSU-Landesausschusses
1946–1949	Landesvorsitzender der CSU
1946–1960	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1946–1949	Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und des Verfassungsausschusses
1946–1962	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
seit März 1947	Mitglied des Vorstands der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU
1947–1952	Bayerischer Staatsminister der Justiz
1947–1950	stellv. Bayerischer Ministerpräsident
1951/52–1960	Vorsitzender des CSU-Bezirksverbands München
1963–1965	Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
1963–1968	Mitglied des Landesvorstands der CSU

Prof. Dr. Hans Nawiasky[2] (Graz, 24.8.1880 – St. Gallen, 11.8.1961), Jurist

bis 1903	Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Wien und Berlin
1903	Promotion, 1909 Habilitation
seit 1910	Privatdozent an der Universität Wien
1919	außerordentlicher Professor an der Universität München, seit 1922 etatmäßig
1928	Ordinarius
1929	Leiter des neu begründeten Instituts für Reichs- und Landesstaats- und Verwaltungsrecht wichtigster staatsrechtlicher Berater der bayerischen Staatsregierung
1928–1930	Mitglied des Verfassungsausschusses der Länderkonferenzen
1933	Emigration in die Schweiz, Lehrauftrag, später Ordinariat an der Handelshochschule St. Gallen mit Schwerpunkt Schweizer Staatsrecht
1946	Teilnahme an den Beratungen der Bayerischen Verfassung
1947	Lehrauftrag an der Universität München
1948	Teilnahme an der Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee

Dr. Anton Pfeiffer (Rheinzabern/Pfalz, 7.4.1888 – München, 20.7.1957), Lehrer

1918–1933	Generalsekretär der BVP
1928–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
1933	stellv. Vorsitzender der BVP-Landtagsfraktion
1945	Mitbegründer der CSU
1945–1950	als Staatsrat, Staatssekretär bzw. Staatsminister Leiter der Bayerischen Staatskanzlei
seit 1946	Sonderbeauftragter Bayerns beim Länderrat der US-Zone in Stuttgart

1946–1950	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1946	Mitglied des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (CSU)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU)
1946	Bayerischer Staatsminister für Sonderaufgaben bzw. Sonderminister für die politische Befreiung
1946–1950	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1948	Vorsitzender des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee zur Ausarbeitung des Grundgesetzes
1948–1949	Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat in Bonn
1950–1951	Generalkonsul der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel
1951–1954	Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Belgien

Dr. Alois Schlögl (Pleinting bei Vilshofen, 4.4.1893 – München, 27.9.1957), Journalist

seit 1925	Direktor des Niederbayerischen Christlichen Bauernvereins
seit den 1920er-Jahren	Mitglied der BVP
1932–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
1945	Mitbegründer der CSU
1945–1948	Generalsekretär des Bayerischen Bauernverbands
1945–1946	Mitglied des Vorläufigen Landesausschusses der CSU
1946	Mitglied des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und stellvertretendes Mitglied des Verfassungsausschusses
1946–1957	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1947–1948	Vorsitzender des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
1947–1948	Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft
1948–1954	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1948–1954	Bayerischer Staatsminister für Landwirtschaft

Dr. Josef Schwalber (Fürstenfeldbruck, 19.3.1902 – Dachau, 16.8.1969), Jurist

bis 1933	Stadtrat und Bezirksrat in Dachau (BVP)
1945	Mitbegründer der CSU
1945–1947	1. Bürgermeister von Dachau
1945–1947	stellv. Landrat in Dachau
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU) und des Verfassungsausschusses
1946–1950	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1947–1952	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1947–1952	Landrat in Dachau
1947–1950	Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern
1948–1949	Mitglied des Parlamentarischen Rats in Bonn (CSU)
1951–1954	Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus

Dr. Hanns Seidel (Schweinheim bei Aschaffenburg, 12.10.1901 – München , 5.8.1961), Jurist

1932	Eintritt in die BVP

12.10.1945	Berufung zum Landrat des Landkreises Aschaffenburg durch die US-Militärregierung (1946 durch Wahl bestätigt)
1945	Mitbegründer der CSU in Aschaffenburg
1945–1946	Mitglied des Vorläufigen Landesausschusses der CSU
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (CSU)
1946–1961	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1947–1954	Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft (seit 1952 für Wirtschaft und Verkehr)
1947–1961	Mitglied des Landesvorstands der CSU
1954–1957	Sprecher der CSU-Landtagsfraktion und Oppositionsführer
1954–1957	Mitglied des Ältestenrats
1955–1957	Vorsitzender des Ausschusses zur Information über Bundesangelegenheiten
1955–1961	Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU
1955–1961	Landesvorsitzender der CSU
1957–1960	Bayerischer Ministerpräsident

Josef Seifried (München, 9.5.1892 – München, 9.7.1962), Kaufmann

1928–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
seit 1945	Mitglied des Stadtrats in München (SPD)
1945–1947	Bayerischer Staatsminister des Innern
1946	Mitglied des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (SPD)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (SPD) und stellv. Vorsitzender des Verfassungsausschusses
1946–1950	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
1948	Mitglied des Parlamentarischen Rats in Bonn (SPD)

Walter Stain (Prag, 27.12.1916 – Mainstockheim, 3.2.2001), Kaufmann

1947	Flüchtlingsvertrauensmann Gemeinderat in Mainstockheim Kreistagsmitglied einer unabhängigen Fraktion im Kreistag des Landkreises Kitzingen
1950–1962	Mitglied des Bayerischen Landtags (BHE, GB/BHE, GB, GDP)
1950–1954	Vorsitzender des Ausschusses für Angelegenheiten der Heimatvertriebenen und Kriegsfolgegeschädigten
1953–1954	Staatssekretär für das Flüchtlingswesen im Bayerischen Staatsministerium des Innern
1954–1962	Bayerischer Staatsminister für Arbeit und Soziale Fürsorge
1957–1958 s	tellv. Bayerischer Ministerpräsident

Georg Stang (Amorbach/Ufr., 20.2.1880 – Bad Kissingen, 10.5.1951), Lehrer

1912–1918	Mitglied des Bayerischen Landtags (Zentrum)
1919–1933	Mitglied des Bayerischen Landtags (BVP)
1919–1929	stellv. Vorsitzender der BVP-Landtagsfraktion
1924–1928	Vorsitzender des Ausschusses zur Untersuchung der Vorgänge vom 1. Mai 1923 und der gegen Reichs- und Landesverfassung gerichteten Bestrebungen vom 26. September bis 9. November 1923
1929–1933	Präsident des Bayerischen Landtags

seit 1945	Landrat in Kaufbeuren
1946	Präsident des Beratenden Landesausschusses (Vorparlament)
1946–1951	Mitglied des Bayerischen Landtags (CSU)
1946–1950	Vorsitzender des Haushaltsausschusses
1946–1951	Mitglied des Ältestenrats
1950–1951	Präsident des Bayerischen Landtags

Jean Stock (Gelnhausen/Hessen, 7.6.1893 – Aschaffenburg, 13.1.1965), Buchdrucker

1918–1919	Mitglied des Arbeiter- und Soldatenrats in Aschaffenburg
1918–1919	Mitglied des Landesarbeiterrats und des Provisorischen Nationalrats sowie Mitglied des Bayerischen Rätekongresses
1919–1933	Stadtrat in Aschaffenburg
1920–1924	Abgeordneter des Bayerischen Landtags (SPD bzw. USPD)
1945	Oberbürgermeister von Aschaffenburg und Landrat des Kreises Aschaffenburg/Alzenau
1945–1946	Regierungspräsident von Unterfranken (von der Militärregierung ernannt)
1946–1965	Mitglied des Stadtrats in Aschaffenburg (SPD)
1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (SPD)
1946–1962	Abgeordneter des Bayerischen Landtags
1946–1962	Mitglied des Ältestenrats
1946–1950	Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion
1947–1962	nichtberufsrichterliches Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
1950–1958	stellv. Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion
seit 1946	Mitglied des SPD-Landesausschusses
1948–1949	Mitglied des Parlamentarischen Rats in Bonn (SPD)
1950–1954	Vorsitzender des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsfragen
1950–1954	Vorsitzender des Ausschusses zur Einbringung von Vorschlägen für die Verwaltungsvereinfachung
1950–1954	Vorsitzender des Ausschusses zur Information über Bundesangelegenheiten

Friedrich Zietsch (Heidelberg, 26.1.1903 – München, 21.9.1976), Handelskaufmann

1946	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung (SPD)
1946–1948	Landrat in Münchberg (SPD)
1946–1966	Mitglied des Bayerischen Landtags (SPD)
1948–1950	Sekretär der SPD-Landtagsfraktion
1951	Geschäftsführer der SPD-Landtagsfraktion
1951–1957	Bayerischer Staatsminister der Finanzen

Anmerkungen

1) Vgl. HdBG: Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: <http://www.hdbg.de/parlament/content/index.html> (2.11.2013).
2) Vgl. Zacher: Nawiasky.

18 Verzeichnis der Abkürzungen und Sonderzeichen

ABLT	Archiv des Bayerischen Landtags
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
ACSP	Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung
ÄR	Ältestenrat des Bayerischen Landtags
aktual.	aktualisierte
AKW	Atomkraftwerk
Anm.	Anmerkung
a.M.	am Main
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Zeitschrift „Das Parlament“
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bayer.	Bayerisch
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd. / Bde.	Band / Bände
bearb. / Bearb.	bearbeitet / Bearbeiter
bes.	besonders
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
Bl.	Blatt
BLT	Bayerischer Landtag
BBM	Bayerischer Bauern- und Mittelstandsbund
BMP	Bayerische Mittelpartei
BStReg	Bayerische Staatsregierung
BV	Bayerische Verfassung (Verfassung des Freistaates Bayern, 1946)
bzw.	beziehungsweise
CIA	Central Intelligence Agency (Auslandsgeheimdienst der USA)
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CSU	Christlich-Soziale Union
Ders. / Dies.	Derselbe / Dieselbe
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DG	Deutsche Gemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DM / D-Mark	Deutsche Mark
Dok.	Dokument
DRP	Deutsche Reichspartei
DVB	Der Völkische Block
DVP	Deutsche Volkspartei
E	Entwurf einer Bayerischen Verfassung (des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, 1946)
ebd.	ebenda
eingel.	eingeleitet
erg.	ergänzte
erw.	erweiterte
etc.	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FDP	Freie Demokratische Partei
FFG	Freie Fraktionsgemeinschaft
FL	Flugblatt
FPV	Freie Parlamentarische Vereinigung
FVP	Freisinnige Volkspartei
GB	Gesamtdeutscher Block
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block / Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GDP	Gesamtdeutsche Partei
Gestapo	Geheime Staatspolizei
ggf.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Bayern
Habil.	Habilitation
HdBG	Haus der Bayerischen Geschichte
Hg.	Herausgeber
HICOG	United States High Commission for Germany
HZ	Historische Zeitschrift
IfZ	Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
inkl.	inklusive
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LTF	Landtagsfraktion
m.	mit
masch.	maschinenschriftlich
MdB	Mitglied des Bundestags
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MdKdR	Mitglied der Kammer der Reichsräte
MdL	Mitglied des Landtags
MdPR	Mitglied des Parlamentarischen Rats
MdR	Mitglied des Reichstags
MdS	Mitglied des Senats
MdVLV	Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung
MdWNV	Mitglied der Weimarer Nationalversammlung
Mill.	Million(en)
MR	Ministerialrat
MSPD	Mehrheitssozialdemokratische Partei Deutschlands
MZ	Mittelbayerische Zeitung
NF	Neue Folge
NL	Nachlass
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NV	Nationalversammlung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OB	Oberbürgermeister
OBB	Oberste Baubehörde
o.J.	ohne Jahr
OLCB	Office of the Land Commissioner for Bavaria
OMGB	Office of Military Government for Bavaria
OMGUS	Office of Military Government for Germany, United States
o.O.	ohne Ort
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
Pg.	Parteigenosse (NSDAP)
PNP	Passauer Neue Presse
PR	Public Relations

PUA	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss
Red.	Redaktion
RHO	Reichshaushaltsordnung
RT	Reichstag
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
S.	Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SD	Sicherheitsdienst
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SS	Schutzstaffel
stellv.	stellvertretende/r
StMF	Staatsministerium der Finanzen
StPO	Strafprozessordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TH	Technische Hochschule
TOP	Tagesordnungspunkt
u.	und
überarb.	überarbeitete
Univ.	Universität
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VA	Verfassungsausschuss der VerfassunggebendenLandesversammlung
VfZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
vgl.	vergleiche
VE	Vorentwurf einer „Verfassung des Volksstaates Bayern“ W. Hoegners (1946)
VL	Verfassunggebende Landesversammlung
VU	Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14.8.1919
VVA	Vorbereitender Verfassungsausschuss
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
z.B.	zum Beispiel
ZBLG	Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte
ZfP	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZfParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
zugl.	zugleich

19 Quellen- und Literaturverzeichnis

19.1 Quellen

19.1.1 Archivalia

1.) Archiv des Bayerischen Landtags, München
Sitzungsprotokolle des Ältestenrats des Bayerischen Landtags 1946–1962 (ÄR)
Tätigkeitsbericht über die Erste Wahlperiode 1946/50

2.) Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, München
A. Nachlässe und Handakten
NL Josef Müller
C. Parlamentsfraktionen
CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag 1946–1962 (LTF)
D. Sondersammelgebiete
Bayerische Volkspartei (BVP)
E. Sammlungen
FL 1945–1948 (Flugblätter)
Zeitungen (Z-LL):
Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union 1946–1947

3.) Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München
Staatliches Archivgut:
Akten der Amerikanischen Militärregierung in Bayern (OMGBY)
Akten der Bayerischen Staatskanzlei (StK)
Akten des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen (MF)
Akten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (MInn)
Nachlässe:
NL Walter Becher
NL Rudolf Buttmann
NL Hans Ehard
NL Heinrich Held
NL Anton Pfeiffer

4.) Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg / Bildarchiv
Bestand Plakatsammlung
Politische Plakate / Wahlplakate
Bestand Zeitzeugen
Zeitzeugeninterview mit Hans Dollinger, 17.10.1997
Zeitzeugeninterview mit Sieglinde Ehard, 20.5.1998
Zeitzeugeninterview mit Ingeborg Geisendörfer, 17.12.1997
Zeitzeugeninterview mit Franz Haas, 14.8.1986
Zeitzeugeninterview mit Hildegard Hamm-Brücher, 10.1.1998
Zeitzeugeninterview mit Franz Heubl, 24.6.1997

Zeitzeugeninterview mit Wilhelm Maschner, 13.11.1996
Zeitzeugeninterview mit Helmut Rothemund, 22.12.1997
Zeitzeugeninterview mit Bernhard Uecker, 13./14.3.1989
Zeitzeugeninterview mit Georg Wulffius, 21.8.1986

5.) Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München
Akten der Amerikanischen Militärregierung in Deutschland (OMGUS)
Nachlässe und Sammlungen:
NL Joseph Baumgartner, ED 132
NL Wilhelm Hoegner, ED 120
NL Hans Nawiasky, ED 114
NL James K. Pollock, ED 122
Sitzungsprotokolle der BP-Fraktion im Bayerischen Landtag, ED 719/33

19.1.2 Veröffentlichte Quellen

Albert, Martin: Das weiße A stand für Aufbau, in: Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945. Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 15–36.

Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, Reprint Berlin 1997.

Baer, Fritz: Die Ministerpräsidenten Bayerns 1945–1962. Dokumentation und Analyse (= ZBLG, Beiheft Reihe B, 3), München 1971.

Balcar, Jaromir / Schlemmer, Thomas (Hg.): An der Spitze der CSU. Die Führungsgremien der Christlich-Sozialen Union 1946 bis 1955 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 68), München 2007.

Bayerische Staatskanzlei (Hg.): Die Bayerischen Staatsregierungen seit 1945, München 2004.

Bayerische Staatskanzlei (Hg.): Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, München 1945 ff. (GVBl.).

Bayerische Staatskanzlei (Hg.): Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, München 1948.

Bayerischer Landtag: Amtliches Endergebnis der Landtagswahl vom 15.9.2013, URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/17_10812.php> (1.10.2013).

Bayerischer Landtag (Landtagsamt) (Hg.): Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1948.

Bayerischer Landtag (Landtagsamt) (Hg.): Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1951.

Bayerischer Landtag (Landtagsamt) (Hg.): Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags, München 1955.

Bayerischer Landtag (Landtagsamt) (Hg.): Handbuch des Bayerischen Landtags, 4. Wahlperiode 1958, München 1959.

Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 2. Wahlperiode 1950/54, o.O. o.J. [München 1954].

Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 3. Wahlperiode 1954/58, o.O. o.J. [München 1958].

Bayerischer Landtag (Landtagsarchiv): Tätigkeitsbericht über die 4. Wahlperiode 1958/62, o.O. o.J. [München 1962].

Bayerischer Landtag (Hg.): Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte 1946–1962, München 1948 ff.

Bayerischer Landtag (Hg.): Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte 1919–1933, München 1919 ff.
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1949, o.O. o.J. [München 1952].
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1952, o.O. o.J. [München 1955].
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1953, o.O. o.J. [München 1956].
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Bericht über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1954, o.O. o.J. [München 1957].
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Jahresbericht 2009, URL: <http://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2009/geldgeber-staat/512–tnr-22–zukunft-der-staatlichen-spielbanken.html> (2.11.2013).
Bayerischer Oberster Rechnungshof: Prüfung der Ausgaben des Kapitels 01 01 (Landtag), Gruppe 411, G - 900 - 13 – 42 - 7, München, 12.8.2013, S. 7, URL: <http://www.bayern.landtag.de/images/content/ORH-Bericht_2013.pdf> (21.9.2013).
Bayerisches Landesamt für Umwelt: Schadensbilanz vergangener Hochwasserereignisse, URL: <http://www.lfu.bayern.de/wasser/hw_risiko/schadensbilanz_vergange/index.htm> (2.11.2013).
Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hg.): Dokumente zur Schulreform in Bayern (1945–1951), bearb. von Hans Merkt (Kultur und Politik, 15), München 1952.
Becher, Walter: Zeitzeuge. Ein Lebensbericht, München 1990.
Behrendt, Ralf u.a. (Hg.): Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 3 1956/57, München 2001.
Böddrich, Jürgen: Parlament und Verwaltung als Widerpart – Kooperation und Konkurrenz der Staatsgewalten aus oppositioneller Sicht, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 299–310.
Bosl, Karl (Hg.): Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft inBayern, Abteilung III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 2: Kiessling, Rolf / Schmid, Anton (Bearb.): Die Bayerische Staatlichkeit, München 1976.
Bundesarchiv / Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (Hg.): Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik – Online-Version, URL: <http://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919–1933/0000/index.html> (2.11.2013).
Bundesminister des Innern (Hg.): Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Bonn 1955.
Bundesministerium der Justiz (Hg.): Bundesgesetzblatt, Teil I, Bonn 1949 ff. (BGBl.).
Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 17. Wahlperiode, 247. Sitzung, 14.6.2013, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17247.pdf > (30.10.2013).
Ehard, Hans: Der Wiederbeginn des Bayerischen Landtags nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Rosenbauer, Heinz / Gabert, Volkmar (Hg.): Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages, München 1978, S. 45–48.
Ehard, Hans: Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentschaft, München 1964.
Ehberger, Wolfgang / Merz, Johannes (Bearb.): Das Kabinett Hoffmann I. 17. März – 31. Mai 1919 (= Die Protokolle des bayerischen Ministerrats 1919–1945, hgg. von der Kommission

für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Institut für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München), München 2010.

Fait, Barbara / Mintzel, Alf (Hg.): Die CSU 1945–1948. Protokolle und Materialien zur Frühgeschichte der Christlich-Sozialen Union, 3 Bde., München 1993.

Gelberg, Karl-Ulrich: Die Protokolle der SPD-Fraktion in der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung 1946, in: ZBLG 60 (1997), S. 1051–1093.

Gelberg, Karl-Ulrich (Einleitung u. Kommentar): Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946 (= Quellentexte zur bayerischen Geschichte, 3), München 2004.

Gelberg, Karl-Ulrich (Bearb.): Quellen zur politischen Geschichte Bayerns in der Nachkriegszeit, Bd. 1 (1944–1957) (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A112), München 2002.

Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 13. Dezember 1954. Aufwandsentschädigungsgesetz, o.O. o.J. [München 1954].

Glum, Friedrich: Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Erlebtes und Erdachtes in vier Reichen, Bonn 1964.

Goebbels, Joseph: Vom Kaiserhof in die Reichskanzlei. Eine historische Darstellung in Tagebuchblättern (Vom 1. Januar 1932 bis zum 1. Mai 1933), 18. Aufl. München 1937.

Goppel, Alfons: Parlament und Regierung, in: Rosenbauer, Heinz / Gabert, Volkmar (Hg.): Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages, München 1978, S. 33–44.

Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie. Reden, Aufsätze, Briefwechsel und Kommentare zu Leben und Wirken, 2 Bde., Berlin 2006.

Haas, Franz: Regierungsbildung mit klammen Fingern, in: Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 163–174.

Haberl, Tobias (Interview): Die 90–jährige Hildegard Hamm-Brücher. Wie geht das: den Männern ebenbürtig sein – ohne Quote? Ein Gespräch über Aufmüpfigkeit und falsch verstandenen Feminismus, in: SZ-Magazin, Nr. 10, 2012, URL: <http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/37093> (23.10.2013).

Hamm-Brücher, Hildegard: Freiheit ist mehr als ein Wort. Eine Lebensbilanz 1921–1996, Köln 1996.

Haußleiter, August: Der Sturz des „Ochsensepp“, in: Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 89–103.

Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften / Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Bd. 1: Das Kabinett Schäffer 28. Mai bis 28. September 1945, bearb. u. eingel. von Karl-Ulrich Gelberg, München 1995.

Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften / Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Bd. 2: Das Kabinett Hoegner I 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, bearb. und eingel. von Karl-Ulrich Gelberg, 2 Teilbde., München 1997.

Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften / Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Bd. 3: Das Kabinett Ehard I 21. Dezember 1946 bis 20. September 1947, bearb. u. eingel. von Karl-Ulrich Gelberg, München 2000.

Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften / Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Bd. 4: Das Kabinett Ehard II 20. September 1947 bis 18. Dezember 1950, bearb. und eingel. von Karl-Ulrich Gelberg, 2 Teilbde., München 2003.

Hoegner, Wilhelm: Besatzungsmacht und bayerische Verfassung, in: BayVBl. 2 (1956), 12, S. 353–354.

Hoegner, Wilhelm: Flucht vor Hitler. Erinnerungen an die Kapitulation der ersten deutschen Republik 1933, 4. Aufl. München 1979.

Ritter, Georg (= Hoegner, Wilhelm): Lehren aus der Weimarer Republik, in: Schweizer Monatshefte 25 (1945), 1, S. 14–34.

Hoegner, Wilhelm: Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Zürich 1950, S. 1–16.

Hoegner, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, Hof 1975.

Hoegner, Wilhelm: Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: BayVBl. 9 (1963), S. 97–100.

Hürten, Heinz (Bearb.): Akten Kardinal Michael von Faulhabers III 1945–1952 (= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe A: Quellen, 48), Paderborn u.a. 2002.

Hürten, Heinz (Hg.): Katholizismus, staatliche Neuordnung und Demokratie 1945–1962 (= Beiträge zur Katholizismusforschung / Reihe A: Quellentexte zur Geschichte des Katholizismus, 7), Paderborn u.a. 1991.

Kollmann, Ottmar: Zwischenbilanz der Staatsvereinfachung in Bayern, in: BayVBl. 4 (1958), S. 5–10.

Leeb, Hermann: Das Verhältnis zwischen Mehrheitspartei und Exekutive, in: Kremer, Harry Andreas (Hg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau (= Beiträge zum Parlamentarismus, 1), München o.J. [1986], S. 51–72.

Löbe, Paul (Hg.): Der Deutsche Reichstag. Eine kurze Einführung in seine Arbeit und seine Organisation, Berlin 1929.

Löbe, Paul: Erinnerungen eines Reichstagspräsidenten, Berlin 1949.

Longerich, Peter (Hg.): Die erste Republik. Dokumente zur Geschichte des Weimarer Staates, München / Zürich 1992.

Medick, Veit / Wittrock, Philipp: Bayerischer Landtag: Das Freibier-Parlament, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bayerische-abgeordnete-verteidigen-sich-gegen-luxusvorwuerfe-a-897368.html> (2.5.2013).

Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz. Ein Leben für Frieden und Freiheit, München 1975.

Müller-Meiningen, Ernst: Parlamentarismus. Betrachtungen, Lehren und Erinnerungen aus deutschen Parlamenten, Berlin / Leipzig 1926.

Pollock, James K.: Germany under occupation. Illustrative materials and documents, Ann Arbor 1949.

Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei: „Hinweise auf Termine von Ministerpräsident Horst Seehofer“, 25.2.2013, URL: <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-.426.10421906/index.htm> (2.11.2013).

Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung: „Ministerpräsident Seehofer, Stellvertretender Ministerpräsident Zeil und Finanzminister Söder: ‚Klage gegen Länderfinanzausgleich als Akt der politischen Notwehr beim Bundesverfassungsgericht heute eingereicht'", 25.3.2013, URL: <http://www.bayern.de/Presse-.204.10428775/index.htm> (2.11.2013).

Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Landtag gibt grünes Licht für verschärftes Abgeordnetenrecht", URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/7640_10353.php> (16.5.2013).

Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Landtagspräsidentin Barbara Stamm legt parlamentarischen Beratungsvorgang und Vertragsabschlüsse im Jahr 2000 offen", URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/ 16_10375.php> (28.5.2013).

Pressemitteilung des Bayerischen Landtags: „Prof. Dr. Martin Burgi legt Gutachten vor: ‚Altfallregelung galt bis zum 31. Mai 2013'", URL: < http://www.bayern.landtag.de/de/16_10715.php> (29.8.2013).

Programmheft zum 49. Deutschen Historikertag 2012, URL: <http://www.historikertag.de/Mainz2012/fileadmin/user_upload/PDFs/DV_Historikertag_Programmheft_Web_120920.pdf> (25.9.2012).

Reichsministerium des Innern (Hg.): Reichsgesetzblatt, Teil I, Berlin 1933.

Reuth, Ralf Georg (Hg.): Joseph Goebbels. Tagebücher 1924–1945, Bd. 2: 1930–1934, 2. Aufl. München / Zürich 2000.

Roß, Andreas (Kommentar): Verwandtenaffäre im Bayerischen Landtag. Große Koalition der Dreistigkeit, URL: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/verwandtenaffaere-im-bayerischen-landtag-grosse-koalition-derdreistigkeit-1.1683286> (28.5.2013).

Ruhm von Oppen, Beate (Hg.): Documents on Germany under Occupation 1945–1954, London u.a. 1955.

Sammlung der Gesetze, Anweisungen und Anordnungen der Militärregierung – Deutschland, Krefeld o.J.

Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, Neue Folge, München 1948 ff.

Schäffer, Fritz: Ein bayerischer Staatspräsident! Kritische Betrachtungen und Vorschläge zur Bayerischen Verfassung vom 14. August 1919, in: Politische Zeitfragen 4 (1922), 1, S. 1–24.

Schlusswort der Landtagspräsidentin Barbara Stamm vom 18.7.2013, URL: <http://www.bayern.landtag.de/images/content/14213_Rede_Lpin_Plenum_Schlussworte.pdf> (21.7.2013).

Schröder, Michael (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985.

Schröder, Michael: Volkstribun auf dem rechten Flügel: Alfred Loritz und die WAV, in: Ders. (Hg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985, S. 143–152.

Schumacher, Martin (Bearb.): Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925 bis 1933 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 2), Düsseldorf 1974.

Schwend, Karl: Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur bayerischen Frage in der Zeit von 1918 bis 1933, München 1954.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, 1.–37. Sitzung (16. Juli bis 13. November 1946), 3 Bde., München 1947/48.

Strauß, Franz Josef: Die Erinnerungen, 3. Aufl. Berlin 1989.

Uecker, Bernhard: Der Landtag in Aktion – Parlamentarische Arbeit mit den Augen eines kritischen Beobachters gesehen, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 243–256.
Uecker, Bernhard: Neubeginn 1946, in: Kock, Peter Jakob: Der Bayerische Landtag. Eine Chronik, 5. aktual. Aufl. München 2006, S. 15–20.
Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung 15. Juli bis 30. November 1946, Stenographische Berichte, München o.J. [1946].
Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, Stenographische Berichte, Berlin 1920, URL: <http://www.reichstagsprotokolle.de> (2.11.2013).
Weisz, Christoph: OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 35), München 1994.
Wenzel, Alfons: Bayerische Verfassungsurkunden, München 1990.
Werner, Emil (Red.): Waldemar von Knoeringen. Reden und Aufsätze, München 1981.
Wirth, Günter: Das Gewicht des Landesparlaments aus der Sicht der Opposition, in: Kremer, Harry Andreas (Hg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau (= Beiträge zum Parlamentarismus, 1), München [o.J.], S. 73–82.
Zeitzeugeninterview mit Bundesminister a.D. Dr. Friedrich Zimmermann, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU 1945–1995, Sonderausgabe der Politischen Studien, Grünwald 1995, S. 619–632.
Zeitzeugeninterview mit Landtagspräsident a.D. Dr. Franz Heubl, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU 1945–1995, Sonderausgabe der Politischen Studien, Grünwald 1995, S. 541–561.
Ziegler, Walter (Bearb.): Das Kabinett Held IV. Mai 1932 – März 1933(= Die Protokolle des bayerischen Ministerrats 1919–1945, hgg. von der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Institut für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München), München 2010.

19.1.3 Periodika

Bayerische Staatszeitung
Bayerischer Rundfunk, Onlineangebot (URL: <www.br.de>)
Frankenpost
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS)
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)
Isar-Post
Mittelbayerische Zeitung (MZ)
Münchner Neueste Nachrichten (MNN)
Nürnberger Nachrichten (NN)
Passauer Neue Presse (PNP)
Der Simpl
Der Spiegel
Der Stern
Süddeutsche Zeitung (SZ)

Süddeutsche Zeitung Photo, URL: <http://www.szphoto.de> (Bildnummern 283429–283438 u. 781844–781847)
Tages-Anzeiger
Völkischer Beobachter
Die Zeit

19.2 Literatur

19.2.1 Lexika und sonstige Nachschlagewerke

Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003.

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Verzeichnis der ausgeschiedenen Landtagsabgeordneten und der einberufenen Listennachfolger seit 1946, URL: <http://www.wahlen.bayern.de/landtagswahlen/>.

Bayerische Staatsbibliothek (Hg.): Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de>.

Henker, Michael / Möller, Horst (Hg.): Opfer und Verfolgte des NS-Regimes aus bayerischen Parlamenten. Eine Online-Dokumentation des Hauses der Bayerischen Geschichte und des Instituts für Zeitgeschichte im Auftrag des Bayerischen Landtags, Augsburg / München 2008, URL: <http://www.bayern.landtag.de/opfer_doku/web_gedenk_v2/>.

Klee, Ernst: Das Personenlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945, 2. Aufl. Frankfurt a.M. 2007.

Klee, Ernst: Das Kulturlexikon zum Dritten Reich. Wer war was vor und nach 1945, Frankfurt a.M. 2007.

Körner, Hans-Michael (Hg.): Große Bayerische Biographische Enzyklopädie, 3 Bde., München 2005.

Pfahlberg, Bernhard / Weixner, Bärbel (Bearb.): Herder Lexikon Politik. Sonderauflage der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Freiburg / Basel / Wien 1995.

Schönhuth, Michael: Das Kulturglossar. Ein Vademecum durch den Kulturdschungel für Interkulturalisten, URL: <http://www.kulturglossar.de>.

Schubert, Klaus / Klein, Martina: Das Politiklexikon, Sonderausgabe Bonn 2007.

19.2.2 Handbücher und Überblicksdarstellungen

Bayerischer Landtag: 60 Jahre Bayerischer Landtag im Maximilianeum, URL: <http://www.bayern.landtag.de/de/2261_3897.php> (2.11.2013).

Benz, Wolfgang: Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949 / Scholz, Michael F.: Die DDR 1949–1990 (= Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 22), Stuttgart 2009.

Birke, Adolf M. / Wengst, Udo: Die Bundesrepublik Deutschland: Verfassung, Parlament und Parteien 1945–1998 (= Enzyklopädie deutscher Geschichte, 41), München 2010.

Botzenhart, Manfred: Deutsche Verfassungsgeschichte 1806–1949, Stuttgart 1993.

Hartmann, Peter Claus: Bayerns Weg in die Gegenwart. Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, 2. überarb. und erg. Aufl. Regensburg 2004.

Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999.
Götschmann, Dirk: Wirtschaftsgeschichte Bayerns. 19. und 20. Jahrhundert, Sonderausgabe Regensburg 2010.
Haus der Bayerischen Geschichte (HdBG): Geschichte des Bayerischen Parlaments seit 1819, URL: < http://www.hdbg.de/parlament/content/index.html>.
Kock, Peter Jakob: Der Bayerische Landtag. Eine Chronik, 5. aktual. Aufl. München 2006.
Lanzinner, Maximilian: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler. Bayern im Wiederaufbau 1945–1958, Regensburg 1996.
Röder, Werner / Strauss, Herbert A. (Hg.): Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd. 1: Politik, Wirtschaft, Öffentliches Leben, München u.a. 1980.
Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. IV: Das neue Bayern. Von 1800 bis zur Gegenwart. Erster Teilbd.: Staat und Politik, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003.
Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 600), Lizenzausgabe Bonn 2007.
Schmöger, Helga (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-Statistisches Handbuch 1947–1997 (= Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 10), Düsseldorf 1998.
Schmöger, Helga (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-Statistisches Handbuch 1998–1999, Ergänzungsband, München 2001.
Schulze, Hagen: Weimar. Deutschland 1917–1933, Sonderausgabe Berlin 1994.
Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat, 3. neu bearb. Aufl. München 2006.
Volkert, Wilhelm: Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983.
Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen, 2 Bde. (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 385 u. 463), Lizenzausgabe Bonn 2005.
Wolfrum, Edgar: Die Bundesrepublik Deutschland 1949–1990 (= Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, 23), 10. völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart 2005.
Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 641), Lizenzausgabe Bonn 2007.
Zorn, Wolfgang: Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie zum Bundesland, München 1986.

19.2.3 Einzeluntersuchungen

Albertin, Lothar: Das theoriearme Jahrzehnt der Liberalen, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 659–676.
Altendorfer, Otto: Fritz Schäffer als Politiker der Bayerischen Volkspartei 1888–1945 (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 2), 2 Bde., München 1993.
Altmann, Lothar: Das Maximilianeum in München (= Schnell, Kunstführer Nr. 1860), Regensburg 2010.

Alvermann, Dirk: Die Universität Greifswald im Nationalsozialismus. Online-Dokumentation 2011, URL: < http://www.ns-zeit.uni-greifswald.de/mobilisierte-universitaet/wissenschafts-entwicklung-und-einsatz/politische-raumordnung-ostforschung.html> (3.11.2013).
Amos, Heike: Die West-Arbeit der SED 1948/49–1961. „Arbeit nach Westdeutschland" durch die Nationale Front, das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und das Ministerium für Staatssicherheit, Berlin 1999.
Arnim, Hans Herbert von: Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen, München 2013.
Bäcker, Alexandra: Der Wille der Fraktion, in: APuZ 62 (2012), Nr. 38–39, S. 43–48.
Balcar, Jaromir: Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945–1972 (= Bayern im Bund, 5), München 2004.
Balke, Hilde: Die Präsidenten des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1994, München o.J. [2001].
Balke, Hilde, Sie waren die ersten … Frauen im Bayerischen Landtag nach 1945, München o.J.
Bauer, Richard: Geschichte Münchens. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2003.
Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): 50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven, München 1996.
Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Das Palais Leuchtenberg – Vom Stadtpalais zum Finanzministerium, URL: <http://www.stmf.bayern.de/ueber_uns/palais_leuchtenberg/stadtpalais.htm> (5.1.2011).
Bayerisches Staatsministerium der Justiz: 100 Jahre Justizpalast München1897–1997, München 2004.
Bayerisches Staatsministerium des Innern: Standort und Geschichte, URL: <https://www.stmi.bayern.de/min/standorteundgeschichte/index.php> (2.11.2013).
Beck, Karl Josef: Der rechtliche Einfluß des Bayerischen Landtags auf die Exekutive, masch. 1960 (zugl. Univ. Diss. München 1960).
Becker, Winfried: Georg Meixner (1887–1960). Politischer Prälat aus Bamberg, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 362–370.
Becker, Winfried: Heinrich Held (1868–1938). Aufstieg und Sturz des bayerischen Parlamentariers und Ministerpräsidenten, in: ZBLG 72 (2009), 3, S. 807–891.
Behrendt, Michael: Hans Nawiasky und die Münchner Studentenkrawalle von 1931, in: Kraus, Elisabeth (Hg.): Die Universität München im Dritten Reich. Aufsätze. Teil I (= Beiträge zur Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München, 1), München 2006, S. 15–42.
Bergmann, Hannsjörg: Der Bayerische Bauernbund und der Bayerische Christliche Bauernverein 1919–1928 (= Schriftenreihe zur Bayerischen Landesgeschichte, 81), München 1986.
Beseler, Hartwig / Gutschow, Niels: Kriegsschicksale deutscher Architektur. Verluste, Schäden, Wiederaufbau. Eine Dokumentation für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2: Süd, Wiesbaden o.J.
Beyme, Klaus von: Die politische Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre im internationalen Vergleich, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 819–833.
Biller, Josef H. / Rasp, Hans-Peter: München. Kunst & Kultur. Stadtführer und Handbuch, 16. aktual. Aufl. München 2004.

Birke, Adolf: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungen der Länder und des Bundes, in: ZfParl 8 (1977), S. 77–92.
Birkner, Erwin u.a. (Hg.): Bayerisches Haushaltsrecht. Bayerische Haushaltsordnung mit einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Bayerischen Staatshaushalt, 3 Ordner Loseblattsammlung, Heidelberg u.a., 88. Aktualisierung 1.10.2011.
Blank, Joseph-Theodor: Die staatliche Aufgabenplanung im Spannungsfeld von Regierung und Parlament, Köln 1974 (zugl. Univ. Diss. Köln 1974).
Blessing, Werner K.: Bayerns Verwaltung im 20. Jahrhundert. Bemerkungen zu Leittendenzen, Forschungsstand und Perspektiven, in: ZBLG 61 (1998), S. 59–95.
Blessing, Werner K.: Georg Meixner, in: Fränkische Lebensbilder 16 (1996), S. 213–240.
Bloch, Max-Hermann: Der Bayerische Landtag und der Bayerische Senat, 5. Aufl. München 1967.
Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, 3 Bde. München 1977.
Boldt, Hans: Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus, in: Brunner, Otto / Conze, Werner / Koselleck, Reinhart (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, 2. Aufl. Stuttgart 1997, S. 649–676.
Bommarius, Christian: Das Grundgesetz. Eine Biographie, Berlin 2009.
Bosl, Karl: Zum 20. Jahrestag der Bayerischen Verfassung von 1946, in: ZBLG 30 (1967), S. 3–19.
Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung: „Heldengedenken“. Halbe und der Freundeskreis, URL: <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/6843> (2.11.2013).
Braun, Oliver: Alois Hundhammer. Konservative Existenz in der Moderne. Das politische Weltbild Alois Hundhammers. 1900–1974 (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 7), München 2006.
Braun, Oliver: Alois Hundhammer (1900–1974). Minister und Landtagspräsident in Bayern, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 304–312.
Braun, Oliver: Bayerischer Bauernbund (BB), 1895–1933, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44430> (9.10.2012).
Bretschneider, Heike: Die Bildung der Viererkoalition. Die parteipolitische Konstellation in Bayern in der ersten Hälfte der Fünfziger Jahre, in: ZBLG 41 (1978), S. 999–1038.
Buchinger, Hubert: Re-education (1945–1949). Wiederaufbau aus bayerischer Sicht, in: Liedtke, Max (Hg.): Handbuch der Geschichte des bayerischen Bildungswesens, Bd. 3: Geschichte der Schule in Bayern von 1918 bis 1990, Bad Heilbrunn 1997, S. 549–594.
Busley, Hermann-Joseph: Bayerisches Konkordat, 1924, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44534> (7.1.2010).
Der Bundestag von A bis Z, URL: <http://www.bundestag.de/service/glossar/R/regierungserkl.html> (29.12.2010).
Croissant, Aurel: Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden 2002, S. 131–155.
Cullen, Michael S.: Parlamentsbauten zwischen Zweckmäßigkeit, Repräsentationsanspruch und Denkmalpflege, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S. 1845–1889.

Dahm, Volker: Der Terrorapparat. Institutionelle Entwicklung, Ideologie, Aktionsfelder, in: Möller, Horst / Dahm, Volker / Mehringer, Hartmut (Hg.): Die tödliche Utopie. Bilder, Texte, Dokumente zum Dritten Reich, München 1999, S. 147–201.

Dalos, György: 1956. Der Aufstand in Ungarn, München 2006.

Dauster, Manfred: Die Stellung des Ministers zwischen Regierungschef, Parlament und Regierung nach dem Verfassungsrecht der Länder, Köln u.a. 1984.

Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009.

Deutinger, Stephan: Eine „Lebensfrage für die bayerische Industrie". Energiepolitik und regionale Energieversorgung 1945 bis 1980, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 33–118.

Deutinger, Stephan: Garching. Das Atom-Ei: Ein Symbol des Fortschritts?, in: Schmid, Alois / Weigand, Katharina (Hg.): Schauplätze der Geschichte in Bayern, München 2003, S. 426–446.

Deutinger, Stephan: Vom Agrarland zum High-Tech-Staat. Zur Geschichte des Forschungsstandorts Bayern 1945–1980, München 2001.

Deutinger, Stephan: Vom Agrarstaat zum Hightechland, in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009, S. 172–183.

Deutscher Bundestag (Hg.): Wege – Irrwege – Umwege. Die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Berlin 2002.

Dierker, Wolfgang: „Ich will keine Nullen, sondern Bullen". Hitlers Koalitionsverhandlungen mit der Bayerischen Volkspartei im März 1933, in: VfZG 50 (2002), 1, S. 111–148.

Distel, Barbara (Hg.): Konzentrationslager Dachau 1933 bis 1945. Text- und Bilddokumente zur Ausstellung, München 2003.

Donath, Matthias: Architektur in München. 1933–1945, Berlin 2007.

Dürr, Hansjörg: Soziale Strukturen des Bayerischen Landtags. Aspekte der Soziologie der parlamentarischen Mandatsträger, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 211–393.

Ehberger, Wolfgang: Bayerns Weg zur parlamentarischen Republik. Die Entstehung der „Bamberger Verfassung" vom 14. August 1919 (= Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte), München 2010.

Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze (= Beiträge zum Parlamentsrecht, 14), Berlin 1988.

Eichmüller, Andreas: Der Jagerwiggerl: Ludwig Volkholz. Förster, Politiker, Volksheld, Regensburg 1997.

Eichmüller, Andreas: Die strafrechtliche Verfolgung von NS-Verbrechen und die Öffentlichkeit in der frühen Bundesrepublik 1949–1958, in: Vollnhals, Clemens / Osterloh, Jürgen (Hg.): NS-Prozesse und deutsche Öffentlichkeit: Besatzungszeit, frühe Bundesrepublik und DDR (= Schriften des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung, 45), Göttingen 2011, S. 53–74.

Enzler, Alfred: Die Ministeranklage in der neuen Bayerischen Verfassung mit einem vergleichenden Überblick über die Regelung dieses Problems in anderen Verfassungen, masch. 1947 (zugl. Univ. Diss. München 1947).

Erker, Paul: Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft. Bauern und Arbeiterschaft in Bayern 1943–1953, Stuttgart 1990.
Erker, Paul: Solidarität und Selbsthilfe. Die Arbeiterschaft in der Ernährungskrise, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1987, S. 82–102.
Färber, Konrad Maria: Bayern wieder ein Königreich? Die monarchistische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 163–182.
Fait, Barbara: Auf Befehl der Besatzungsmacht? Der Weg zur Bayerischen Verfassung, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 36–63.
Fait, Barbara: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946 (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 114), 2. Aufl. Düsseldorf 1998.
Fait, Barbara: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung. Online-Version der Wandzeitung Gesellschaft und Staat 03/2006, URL: <http://www.km.bayern.de/blz/web/700306/1.asp> (23.4.2013).
Fait, Barbara: „In einer Atmosphäre von Freiheit". Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone, in: VfZG 33 (1985), 3, S. 420–455.
Fenn, Monika: Schulwesen (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46261> (25.7.2013).
Fenske, Hans: Die bayerischen Bemühungen um die Rückgewinnung der Pfalz 1948–1956, in: Pfälzer Heimat 52 (2001), S. 1–13.
Fenske, Hans: Pfalz (19./20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44564> (22.10.2012).
Fenske, Hans (Hg.): Die Pfalz und Bayern 1816–1956, Speyer 1998.
Fenske, Hans: Rheinland-Pfalz und die Neugliederung der Bundesrepublik, in: Haungs, Peter (Hg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 103–130.
Fenske, Hans: Vier bewegte Jahrzehnte. Bayern und die Pfalz 1918–1956, in: ZBLG 61 (1998), S. 407–425.
Fleschhut, Elisabeth: „Ich als Frau und Abgeordnete…!" Untersuchung der politischen Karriere, der parlamentarischen Arbeit und des politischen Selbstverständnisses der weiblichen Abgeordneten im Bayerischen Landtag der Nachkriegszeit (1946–1958) (= Beiträge zum Parlamentarismus, 11), München 1997.
Forstner, Thomas: Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Bayern (NPD), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46211> (22.4.2013).
Forstner, Thomas: Staatsministerium des Innern (Weimarer Republik und NS-Zeit), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historischeslexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44439> (17.10.2012).
Franzen, K. Erik: Der vierte Stamm Bayerns. Die Schirmherrschaft über die Sudetendeutschen 1954–1974 (= Veröffentlichung des Collegium Carolinum, 120), München 2010 (zugl. Univ. Diss. Osnabrück 2007).
Friemberger, Claudia: Alfons Goppel. Vom Kommunalpolitiker zum Bayerischen Ministerpräsidenten (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 5), München 2001.

Friemberger, Claudia: Staatsministerium für Landwirtschaft, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44442> (18.9.2012).
Fürmetz, Gerhard: Neue Einblicke in die Praxis der frühen Wiedergutmachung in Bayern: Die Auerbach-Korrespondenz im Bayerischen Hauptstaatsarchiv und die Akten des Strafprozesses gegen die Führung des Landesentschädigungsamtes von 1952, in: zeitenblicke 3 (2004), 2, [13.9.2004], URL: <http://www.zeitenblicke.historicum.net/2004/02/fuermetz/index.html> (2.11.2013).
Galka, Sebastian / Schuett-Wetschky, Eberhard: Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?, in: ZfP 17 (2007), 4, S. 1095–1117.
Gall, Alexander: „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!" Verkehrspolitik und Landesplanung 1945 bis 1976, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 119–204.
Gallwas, Hans Ulrich: Die Verfassungsentwicklung in Bayern von 1946–1996, in: 50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, D42), München 1996, S. 166–183.
Gelberg, Karl-Ulrich: Die bayerische Pfalzpolitik 1945–1956. Mit einem Quellenanhang, in: ZBLG 58 (1995), S. 637–672.
Gelberg, Karl-Ulrich: Bayerischer Landtag und Föderalismus in Deutschland, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 185–204.
Gelberg, Karl-Ulrich: Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz 1946/47, in: Schmöger, Helga (Bearb.): Der Bayerische Senat. Biographisch-Statistisches Handbuch 1947–1997 (= Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 10), Düsseldorf 1998, S. 23–60.
Gelberg, Karl-Ulrich: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954 (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 18), Düsseldorf 1992.
Gelberg, Karl-Ulrich: Josef Müller (1898–1979), in: Zeitgeschichte in Lebensbildern 8 (1997), S. 155–172.
Gelberg, Karl-Ulrich: Untersuchungsausschuss zum Hitler-Ludendorff-Prozess, 1924–1928, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44364> (10.2.2010).
Gelberg, Karl-Ulrich: Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1946–1978), in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 635–956.
Gelberg, Karl-Ulrich / Latzin, Ellen: Ordnungszelle Bayern, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44556> (24.3.2011).
Götschmann, Dirk: Die bayerische Wirtschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945–1948), in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze, Augsburg 2009 (=Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), S. 132–145.
Götschmann, Dirk: Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819–1848 (= Handbuch der Geschichte des Deutschen Parlamentarismus und der politischen Parteien, 7), Düsseldorf 2002.
Götschmann, Dirk: Ein halbes Jahrhundert Bayerischer Parlamentarismus 1946–2003. Gespiegelt in den Grundsatzreden der Landtagspräsidenten, Online-Publikation der Universität

Würzburg 2012, URL: <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2012/7142/> (12.10.2012).
Götschmann, Dirk: Landtagsausschüsse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44757> (18.8.2010).
Götschmann, Dirk: Landtagspräsident, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44758> (18.8.2010).
Götschmann, Dirk: Landtagswahlen (Weimarer Republik), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44640> (25.3.2013).
Götschmann, Dirk: Quellenlage zum Verhältnis von Staat und Landtag im 19. und 20. Jahrhundert: Von Seiten des Landtags, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 225–239.
Götschmann, Dirk: Untersuchungsausschüsse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44569> (11.6.2012).
Götschmann, Dirk: Versorgungskrise (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46339> (25.3.2013).
Gottschall, Walter: Politische Architektur. Begriffliche Bausteine zur soziologischen Analyse der Architektur des Staates (= Europäische Hochschulschriften, 37), Bern 1987.
Goschler, Constantin: Reformversuche gegen siegreiche Traditionen. Bayerische Politik und amerikanische Kontrolle, in: Benz, Wolfgang (Hg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 64–88.
Goschler, Constantin: Der Fall Philipp Auerbach. Wiedergutmachung in Bayern, in: Herbst, Ludolf / Goschler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der VfZG, Sondernummer), München 1989, S. 77–98.
Grau, Bernhard: Kurt Eisner 1867–1919. Eine Biographie, München 2001.
Grau, Bernhard: Parteiopposition – Kurt Eisner und die Unabhängige Sozialdemokratische Partei, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 126–136.
Grau, Bernhard: Reichsstatthalter, 1933–1945, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44585> (18.9.2012).
Grebing, Helga: Demokratie ohne Demokraten. Politisches Denken, Einstellungen und Mentalitäten in der Nachkriegszeit, in: Holtmann, Everhard (Hg.): Wie neu war der Neubeginn? Zum deutschen Kontinuitätsproblem nach 1945 (= Erlanger Forschungen / Reihe A Geisteswissenschaften, 50), Erlangen 1989, S. 6–19.
Grebing, Helga: Der Sozialismus, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 646–658.
Greiffenhagen, Martin u. Sylvia: Politische Kultur, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 515–520.
Gremmer, Bernhard: Gesetzgebung (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46072> (20.11.2012).
Gremmer, Bernhard: Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 5), München 1990.

Groß, Hans Ferdinand: Hanns Seidel 1901–1961. Eine politische Biographie (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 1), München 1992.
Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder"? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973 (= Bayern im Bund, 7), München 2009.
Hamann, Philipp: Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, München 2005.
Hanns-Seidel-Stiftung (Hg.): Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU 1945–1995, bearb. von Burkhard Haneke, Grünwald 1995.
Hartmann, Christian: Unternehmen Barbarossa. Der deutsche Krieg im Osten 1941–1945, München 2011.
Hartmann, Peter Claus: Die bayerische Verfassung von 1946 im Kontext der bayerischen Verfassungsgeschichte seit 1808/1818, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): 50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven, München 1996, S. 139–153.
Heilmann, Eva: Nach Stucks Tod. Das Haus zwischen 1928 und 1968, in: Kolber, Gabriele (Red.): Die Villa Stuck in München. Inszenierung eines Künstlerlebens, München 1992, S. 86–91.
Heintz, Eckard: Der Beamtenabgeordnete im bayerischen Landtag. Eine politologische Studie über die Stellung des Beamtentums in der parlamentarischen Entwicklung Deutschlands, masch. 1966 (zugl. Univ. Diss. Berlin 1966).
Henke, Klaus-Dietmar: Die amerikanische Besetzung Deutschlands (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 27), München 1995.
Henke, Klaus-Dietmar / Woller, Hans (Hg.): Lehrjahre der CSU. Eine Nachkriegspartei im Spiegel vertraulicher Berichte an die amerikanische Militärregierung (= Schriftenreihe der VfZG, 48), Stuttgart 1984.
Henker, Michael / Bachmann, Matthias / Reinicke, Wolfgang: Bollwerk der Freiheit. 60 Jahre Bayerische Verfassung / Bayerischer Landtag (= Hefte zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 35), Augsburg 2006.
Henker, Michael (Hg.): Bayern nach dem Krieg. Photographien 1945–1949(= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 31), Augsburg 1995.
Hennig, Diethard: Gegen Revolution und Gegenrevolution. Johannes Hoffmann, Sozialdemokrat und bayerischer Ministerpräsident, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 151–162.
Henzler, Christoph: Fritz Schäffer 1945–1967. Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegs-Ministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland (= Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 3), München 1994.
Herles, Helmut: Von der Villa am Rhein in das Palais an der Spree. Die Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Berlin 2001.
Herzog, Dietrich: De republica prudenter gubernanda. Die politische Klasse in der Verhandlungsdemokratie und die neuen Aufgaben der Elitenforschung, in: Immerfall, Stefan (Hg.): Parteien, Kulturen und Konflikte. Beiträge zur multikulturellen Gegenwartsgesellschaft. Festschrift für Alf Mintzel, Wiesbaden 2000, S. 165–188.
Herzog, Roman: Der parlamentarische Staatssekretär nach bayerischem Verfassungsrecht, in: BayVBl. 15 (1969), S. 225–229.

Hettler, Friedrich Hermann: Josef Müller („Ochsensepp“). Mann des Widerstandes und erster CSU-Vorsitzender (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 155), München 1991.
Hettler, Friedrich Hermann: Michael Horlacher (1888–1957). Präsident des Bayerischen Landtags, in: Buchstab, Günter (Hg.), Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg 2004, S. 295–303.
Heusler, Andreas: Das Braune Haus. Wie München zur „Hauptstadt der Bewegung“ wurde, München 2008.
Heydenreuter, Reinhard: Office of Military Government for Bavaria, in: Weisz, Christoph (Hg.): OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 35), München 1994, S. 143–295.
Hockerts, Hans Günter: Wiedergutmachung in Deutschland. Eine historische Bilanz 1945–2000, in: VfZG 49 (2001), 2, S. 169–214.
Hoegner, Wilhelm: Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949.
Hofmann, Lothar: Die Stellung der Beamten in der neuen Bayerischen Verfassung, masch. 1951 (zugl. Univ. Diss. München 1951).
Hofmann, Wilhelm / Riescher, Gisela: Einführung in die Parlamentarismustheorie, Darmstadt 1999.
Hoser, Paul: Bayerische Staatszeitung (BSZ), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45904> (11.4.2013).
Hoser, Paul: Entnazifizierung, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46003> (22.4.2013).
Hoser, Paul: Rechtsextremismus (20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44576> (2.10.2013).
Hoser, Paul: Staatsministerium für Sonderaufgaben, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46285> (22.4.2013).
Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarb. u. aktual. Ausgabe, München 2000, Volltextversion für Internetpublikation, URL: <http://192.68.214.70/blz/web/100025/a25v1.html> (10.11.2009).
Hübner, Hans-Peter: Kirchenverträge, 1924/1925, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44376> (26.1.2010).
Hürten, Heinz: Kabinett Knilling, 1922–1924, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44521> (24.3.2011).
Hürten, Heinz: Kabinett Lerchenfeld, 1921/22, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44522> (27.8.2013).
Hürten, Heinz: Die katholische Kirche im öffentlichen Leben Bayerns nach dem Krieg, in: ZBLG 50 (1987), S. 167–180.
Hürten, Heinz: Revolution und Zeit der Weimarer Republik, in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 440–498.
Huther, Heinz: Die historische Bedeutung der bayerischen Bezirke. Zu einer Neuerscheinung über den Regierungsbezirk Niederbayern, in: ZBLG 70 (2007), 3, S. 911–934.
Igelspacher, Alois: 200 Jahre Oberster Rechnungshof: Die Staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Geschichte und Gegenwart, 2. überarb. Fassung München 2012.
Kalkbrenner, Helmut: Bewährung und Reformbedürftigkeit unserer Verfassung, in: BayVBl. 18 (1972), S. 5–10.
Kalkbrenner, Helmut: 25 Jahre Bayerische Verfassung von 1946, in: BayVBl. 17 (1971), S. 445–449.

Kershaw, Ian: Hitler, 2. Aufl. Harlow 2001.
Kevenhörster, Paul: Abgeordneter, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 1–5.
Kirchhoff, Paul: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: Kaiser, André / Zittel, Thomas (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden 2004, S. 359–376.
Kittel, Manfred: „Weimar" im evangelischen Bayern. Politische Mentalität und Parteiwesen 1918–1933 (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A109), München 2001.
Klein, Ulrich F. R.: Die Geschäftsordnungspraxis des Bayerischen Landtags, München 1992 (zugl. Univ. Diss. Augsburg 1992).
Kleinmann, Hans-Otto: Josef Müller (1898–1979). Erster Vorsitzender der CSU, in: Buchstab, Günter / Kraft, Brigitte / Kleinmann, Hans Otto (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union, Freiburg im Breisgau 2004, S. 371–378.
Klenner, Jochen: Verhältnis zwischen Partei und Staat 1933–1945. Dargestellt am Beispiel Bayerns (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 54), München 1974.
Kluxen, Kurt: Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt a.M. 1983.
Knabe, Hubertus: Die unterwanderte Republik – Stasi im Westen, Berlin 1999.
Kniep, Jürgen: „Keine Jugendfreigabe!" Filmzensur in Westdeutschland 1949–1990 (= Moderne Zeit, 21), Göttingen 2010 (zugl. Univ. Diss. Freiburg 2009).
Kniep, Jürgen (Text): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder in Bayern. Bildband zur Bayerischen Landesausstellung 2009 (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009.
Koch, Peter: 200 Jahre Bayerisches Staatsministerium des Innern. Eine Behörde für Bayern, München 2006.
Kock, Peter Jakob: Bayerischer Landtag (nach 1945), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45918> (4.4.2013).
Kock, Peter Jakob: Bayerns Weg in die Bundesrepublik (= Studien zur Zeitgeschichte, 22), Stuttgart 1983.
Kock, Peter Jakob: SPD und BVP im Bayerischen Landtag 1919 bis 1933, in: Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995, S. 175–184.
Kock, Peter Jakob: Das Maximilianeum. Biografie eines Gebäudes, München 2008.
Kock, Peter Jakob: München – Paris – München: Eine Exilantenmission. Vor hundert Jahren wurde Joseph Panholzer geboren, in: Maximilianeum 7 (1995), 2, S. 19.
Kock, Peter Jakob / Treml, Manfred: Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat, 3. neu bearb. Aufl. München 2006, S. 391–545.
Köhler, Gerd Michael: Der bayerische Staatssekretär nach der Verfassung von 1946 (= Münchner Universitätsschriften, 52), München 1982 (zugl. Univ. Diss. München 1982).
Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik (= Oldenbourg Grundriß der Geschichte, 16), 8. Aufl. München 2012.
Kowalczuk, Ilko-Sascha: 17. Juni 1953. Geschichte eines Aufstands, München 2013.
Kral, Herbert: Die Landespolitik in Bayern von 1924 bis 1933, München 1985.

Kramer, Ferdinand: Die Entstehung der Bayerischen Verfassung und die Rolle des Landtags in der Verfassung, in: Ders. (Hg.): Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 15), München 2009, S. 5–24.

Kramer, Ferdinand: Zur Geschichte des Amtes des Bayerischen Ministerpräsidenten, in: Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns (Hg.): „Das schönste Amt der Welt". Die bayerischen Ministerpräsidenten von 1945 bis 1993 (= Staatliche Archive Bayerns / Kleine Ausstellungen, 13), München 1999, S. 12–30.

Kratzer, Isabella: Der Bayerische Ministerpräsident. Bedeutungswandel des Amtes im Spiegel der Geschäftsordnungen der Staatsregierung (1918–2001) (= Forschungen zur Landes- und Regionalgeschichte, 10), St. Ottilien 2003.

Kratzer, Jakob: Parlamentsbeschlüsse, ihre Wirkung und Überprüfung, in: BayVBl. 11 (1966), S. 365–370.

Kreis, Reinhild: Von der Reeducation zur Partnerschaft: Amerikahäuser und Deutsch-Amerikanische Institute in Bayern, in: Daxelmüller, Christoph / Kummer, Stefan / Reinicke, Wolfgang (Hg.): Wiederaufbau und Wirtschaftswunder. Aufsätze (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 57), Augsburg 2009, S. 186–195.

Kremer, Harry Andreas (Hg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 1), München o.J. [1986].

Kritzer, Peter: Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten, München 1979.

Kronawitter, Hildegard: Bayerischer Patriot, Gefühlssozialist und erfolgreicher Ministerpräsident: Wilhelm Hoegner, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte (2005), 2, S. 34–57.

Kronawitter, Hildegard: Rudolf Zorn und sein Beitrag zum marktwirtschaftlichen Denken in der SPD, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992 (= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 248–260.

Lamm, Sebastian: Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46322> (17.7.2012).

Large, David Clay: Hitlers München. Aufstieg und Fall der Hauptstadt der Bewegung, München 1998.

Latzin, Ellen: Bayern und die Pfalz – eine historische Beziehung voller Höhen und Tiefen, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte (= Themenheft 2/2006), München 2006, S. 3–63.

Latzin, Ellen: Lernen von Amerika? Das US-Kulturaustauschprogramm und seine Absolventen, Stuttgart 2005.

Lehning, Norbert: Rucker-Plan, 1956, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46255> (26.3.2013).

Lenk, Kurt: Zum westdeutschen Konservatismus, in: Schildt, Axel / Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe Bonn 1998, S. 636–643.

Lerche, Peter: Das freie Mandat, in: Oberreuter, Heinrich (Hg.): Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischenDemokratie (= Beiträge zum Parlamentarismus, 9/1), München 1996,S. 40–49.

Lichtenberger, Gustav: Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946, in: Wagenhöfer, Werner / Zink, Robert (Hg.): Räterepublik oder parlamentarische Demokratie. Die „Bamberger“ Verfassung 1919 (= Veröffentlichungen des Bamberger Stadtarchivs, 10), Bamberg 1999, S. 135–151.

Lilla, Joachim: Der Bayerische Landtag 1918/19 bis 1933. Wahlvorschläge – Zusammensetzung – Biographien (= Materialien zur bayerischen Landesgeschichte, 21), München 2008.

Lindner, Ulrike: „Wir unterhalten uns ständig über den Milchpfennig, aber auf die Gesundheit wird sehr wenig geachtet.“ Gesundheitspolitik und medizinische Versorgung 1945 bis 1972, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 205–272.

Lipp, Wolfgang: Repräsentation, kollektive, in: Fuchs-Heinritz, Werner u.a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie, Opladen 1994, S. 556.

Löffler, Bernhard: Die bayerische Kammer der Reichsräte 1848 bis 1918. Grundlagen, Zusammensetzung, Politik (= Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 108), München 1996.

Longerich, Peter: Heinrich Himmler. Biographie, 2. Aufl. München 2008.

Lotterschmid, Michael / Mehringer, Hartmut: Erhard Auer – ein bayerischer Sozialdemokrat, in: Mehringer, Hartmut (Hg.): Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992(= Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie, 5), München u.a. 1992, S. 138–150.

Lutz, Berthold: Das konstruktive Mißtrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre, in: Der Staat 36 (1997), S. 81–94.

Maaßen, Ludwig: Rundfunkpolitik in Bayern von 1945 bis heute, in: Hamm, Margot / Hasselbring, Bettina / Henker, Michael (Hg.): Der Ton. Das Bild. Die Bayern und ihr Rundfunk 1924–1949–1999, Ausstellungskatalog (= Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, 40), Augsburg 1999, S. 35–40.

Macher, Ludwig: Die staatsrechtliche Stellung des Freistaates Bayern unter dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung, Regensburg 1982.

Machura, Stefan: Ministerialbürokratie, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Lizenzausgabe Bonn 2003, S. 398–401.

Machura, Stefan: Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung, Onlinefassung, URL: < http://www.staatswissenschaft.de/pdf/ministrial.pdf> (2.11.2013).

Mages, Emma: Gemeindeverfassung (19./20. Jahrhundert), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44499> (20.11.2012).

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Struktur- und Funktionsprobleme des Bayerischen Senates, in: Politische Vierteljahresschrift 13 (1972), S. 71–83.

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Struktur und Funktionen des Bayerischen Senats. Zur Legitimität und Effektivität der zweiten Kammer in Bayern, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2: Beiträge, München 1979, S. 197–216.

Meder, Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern. Handkommentar, 4. Aufl. Stuttgart / München 1992.

Mehringer, Hartmut: Waldemar von Knoeringen. Eine politische Biographie. Der Weg vom revolutionären Sozialismus zur sozialen Demokratie, München 1989.

Meier, Christian: Die parlamentarische Demokratie, München / Wien 1999.

Menges, Franz: Vom Freistaat zur Reichsprovinz (1918–1933), in: Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat, 3. neu bearb. Aufl. München 2006, S. 161–286.

Menges, Franz: Hans Schmelzle. Bayerischer Staatsrat im Ministerium des Äußern und Finanzminister. Eine politische Biographie mit Quellenanhang (= ZBLG, Beiheft B 1), München 1972.

Mergel, Thomas: Staatlichkeit und Landesbewußtsein. Politische Symbole und Staatsrepräsentation in Bayern und Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1975, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat. 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 281–348.

Merz, Johannes: Prinz-Carl-Palais, München, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44573> (13.9.2010).

Mintzel, Alf: Die Bayernpartei, in: Stöss, Richard (Hg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 1: AUD bis EFP, Opladen 1983, S. 395–489.

Mintzel, Alf: Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei, Opladen 1975.

Mintzel, Alf: Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen 1977.

Möckl, Karl: Die Geschichte der politischen Repräsentation des Volkes in Bayern, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 29–51.

Möckl, Karl: Die Struktur der Christlich-Sozialen Union in Bayern in den ersten Jahren ihrer Gründung, in: ZBLG 36 (1973), S. 719–753.

Möller, Horst: Hanns Seidel als Parteipolitiker, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Weltanschauung und politisches Handeln. Hanns Seidel zum 100. Geburtstag, Sonderausgabe Grünwald 2001, S. 67–88.

Morenz, Ludwig H.: Hans Ehard, in: Mühlhausen, Walter / Regin, Cornelia (Hg.): Treuhänder des deutschen Volkes. Die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen nach den ersten freien Landtagswahlen. Politische Porträts, Melsungen 1991, S. 95–114.

Morsey, Rudolf: Hans Ehard, in: Fränkische Lebensbilder 12 (1986), S. 270–292.

Mühldorfer, Friedbert: Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), 1919–1933/1945–1956, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44532> (14.10.2013).

Müller, Jan-Werner: Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte im 20. Jahrhundert, Berlin 2013.

Müller, Winfried: Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 36), München 1995.

Müller, Winfried / Schröder, Ingo / Mößlang, Markus: „Vor uns liegt ein Bildungszeitalter“. Umbau und Expansion – das bayerische Bildungssystem, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973 (=Bayern im Bund, 1), München 2001, S. 273–356.

Münch, Ursula: Bundesstaatlichkeit als Aufgabe und Ziel, in: Bayer, Alfred / Baumgärtel, Manfred (Hg.): Weltanschauung und politisches Handeln. Hanns Seidel zum 100. Geburtstag, Sonderausgabe Grünwald 2001, S. 89–116.

Nawiasky, Hans: Ein Jahrzehnt Bayerische Verfassung, in: BayVBl. 2 (1956), S. 355–358.

Nawiasky, Hans: Die Stellung der Regierung im modernen Staat (= Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, 37), Tübingen 1925.

Nawiasky, Hans / Lechner, Hans (Mitarbeit): Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Ergänzungsband, München 1953.
Nawiasky, Hans / Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München 1948.
Niehuss, Merith: Keine Modernisierung in der Weimarer Republik?, in: Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 1 (2004), 1, URL: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041–Niehuss-1–2004> (28.3.2010).
Niethammer, Lutz: Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns, Berlin / Bonn 1982.
Oberreuter, Heinrich: Beruf und Bild des Abgeordneten im Wandel, in: Ders. (Hg.): Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie (= Beiträge zum Parlamentarismus, 9/1), München 1996, S. 15–24.
Oberreuter, Heinrich: Die Öffentlichkeit des Bayerischen Landtags (= APuZ B21/1970).
Oberreuter, Heinrich: Die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem, in: Parlament und Regierung. Fragen des parlamentarischen Regierungssystems (= Politische Bildung 4 [1971], 4), S. 27–40.
Oberreuter, Heinrich: Opposition im Bayerischen Landtag. Theorie und Praxis, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 181–210.
Oberreuter, Heinrich: Parlamentarische Opposition – Lästiger Mahner oder„anderer Beweger der Politik“? Zur Lage der Opposition in Bayern und anderswo, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 311–334.
Pappert, Lars: Der Hitlerputsch und seine Mythologisierung im Dritten Reich (= Deutsche Hochschuledition, 128), Neuried 2001 (zugl. Magisterarbeit Univ. Bamberg, 2000).
Parsch, Leo: Die Justiz als Bauherr, in: Lang, August R. (Hg.): Festschrift für Karl Bengl, München 1984, S. 277–328.
Patzelt, Werner J.: Grundzüge einer ‚institutionellen Analyse‘ von Parlamenten, in: Ders. (Hg.): Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse, Wiesbaden 2001, S. 12–38.
Pestalozza, Christian: Der Bayerische Landtag. Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: Kramer, Ferdinand (Hg.): Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946 (= Beiträge zum Parlamentarismus, 15), München 2009, S. 25–57.
Pflanz, Heinrich: Das Internierungslager Moosburg 1945–1948, 2. Aufl. Landsberg 2001.
Plaum, Wätzold: Eine Revolution für den Westen – oder: Systemneustart dringend erforderlich, in: APuZ 62 (2012), Nr. 38–39, S. 6–9.
Plöhn, Jürgen: Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Elemente der Politik (= Sozialwissenschaftliche Studien. Schriftenreihe der Sozialwissenschaftlichen Institute der Universität Hamburg, 26), Opladen 1991.
Pöhlmann, Barbara: Heinrich Held als Bayerischer Ministerpräsident (1924–1933). Eine Studie zu 9 Jahren bayerischer Staatspolitik, München 1996 (zugl. Univ. Diss. München 1995).
Pohl, Karin: Zwischen Integration und Isolation. Zur kulturellen Dimension der Vertriebenenpolitik in Bayern (1945–1975) (= Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge, 13), München 2009.

Pommerin, Reiner: Die Ausweisung der „Ostjuden“ aus Bayern 1923. Ein Beitrag zum Krisenjahr der Weimarer Republik, in: VfZG 34 (1986), 3, S. 311–340.
Pommerin, Reiner: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, in: VfZG 36 (1988), 3, S. 557–588.
Popp, Martin: Stauseen, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46273> (8.12.2011).
Primbs, Stefan: Schlachtsteuer, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44596> (8.12.2011).
Probst, Robert: Die NSDAP im Bayerischen Landtag 1924–1993 (= Münchner Studien zur neueren und neuesten Geschichte, 19), Frankfurt a.M. 1998.
Pyta, Wolfram: Konstitutionelle Demokratie statt monarchischer Restauration. Die verfassungspolitische Konzeption Schleichers in der Weimarer Staatskrise, in: VfZG 47 (1999), 3, S. 417–442.
Raithel, Thomas: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus. Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 1920er Jahre, München 2005.
Rausch, Heinz: Der Bayerische Landtag in Verfassung und politischem Prozeß, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 81–129.
Rausch, Heinz: Die Bayerische Staatsregierung. Organisation und Arbeitsweise, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 1: Beiträge, München 1977, S. 395–429.
Rausch, Heinz: Die Bayerische Staatsregierung – Traditionelles Organ staatlicher Eigenständigkeit und unbequemer Partner in Bonn?, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 275–298.
Rausch, Heinz: Das parlamentarische Regierungssystem – eine begriffliche Klärung, in: Politische Bildung 4 (1971), 4, S. 10–25.
Reinicke, Wolfgang: „Der Bayerische Landtag im Zeichen des Hakenkreuzes“: Die Inszenierung der Landtagssitzungen am 28. und 29. April 1933 als nationalsozialistische Siegesfeier, in: Blessing, Werner K. u.a. (Hg.): Region – Nation – Vision. Festschrift für Karl Möckl zum 65. Geburtstag, Bamberg 2005, S. 197–215.
Renzsch, Wolfgang: Berücksichtigung von Lasten im Länderfinanzausgleich der frühen Jahre der Bundesrepublik Deutschland – Lehren für 2019?, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 224), Berlin 2012, S. 327–346.
Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990) (= Politik- und Gesellschaftsgeschichte, 26), Bonn 1991 (zugl. Univ. Habil. Göttingen 1991).
Renzsch, Wolfgang: Länderfinanzausgleich, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46162> (21.8.2012).
Reuter, Christiane: „Graue Eminenz der Bayerischen Politik“. Eine politische Biographie Anton Pfeiffers 1888–1957 (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 117), München 1987.
Richter, Jana: Eine Schule für Bayern. Die schulpolitischen Auseinandersetzungen um die Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule in Bayern nach 1945 (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 169), München 1997.

Riedl, Karl: Aus der neueren Geschichte des Maximilianeums, in: Gollwitzer, Heinz (Hg.): 100 Jahre Maximilianeum 1852–1952, München 1953,S. 204–206.
Rilling, Detlef: Thomas Dehler – Eine politische Biographie. Ein Leben in Deutschland, masch. 1988 (zugl. Univ. Diss. Augsburg 1988).
Ritter, Gerhard A.: Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus, in: Ders. (Hg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974, S. 11–54.
Rösch, Mathias: Die Münchner NSDAP 1925–1933. Eine Untersuchung zur inneren Struktur der NSDAP in der Weimarer Republik (= Studien zur Zeitgeschichte, 63), München 2002.
Rossmann, Lutz: Der Bayerische Senat – Repräsentation der Stände oder ebenbürtige Zweite Kammer, in: Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 257–274.
Roth, Rainer A. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986.
Roth, Rainer A.: Historische Entwicklung und politische Bedeutung des Exekutivorgans in Bayern. Vom Herzoglichen Rat zur Staatsregierung des Freistaates Bayern, in: ZBLG 40 (1977), S. 191–229.
Roth, Rainer A.: Interessenpluralismus und Parteienstruktur in Bayern – Disharmonie oder Dynamik?, in: Ders. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 335–356.
Roth, Rainer A.: Zentralgewalt und Eigenstaatlichkeit – Das Ringen um die Mitgestaltung der Bundesrepublik, in: Ders. (Hg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland (= Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, A45), 4. überarb. Aufl. München 1986, S. 141–158.
Rudloff, Wilfried: Im Schatten des Wirtschaftswunders. Soziale Probleme, Randgruppen und Subkulturen 1949 bis 1973, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Gesellschaft im Wandel 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 2), München 2002, S. 347–467.
Rumschöttel, Hermann: Das Bayerische Staatsministerium der Justiz 1799–1966, in: Lang, August R. (Hg.): Festschrift für Karl Bengl, München 1984,S. 329–381.
Rupieper, Hermann-Josef: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie: Der amerikanische Beitrag 1945–1952, Opladen 1993.
Säcker, Horst: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Hüter der Verfassung, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2, München 1979, S. 447–457.
Sannwald, Rüdiger: Parlamentarisches Verfahren, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 459–462.
Schanbacher, Eberhard: Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik. Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern, Düsseldorf 1982.
Scharnagl, Wilfried: Bayern kann es auch allein. Plädoyer für den eigenen Staat, Köln 2012.
Schildt, Axel: Konservatismus in Deutschland. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 1998.

Schlemmer, Thomas: Aufbruch, Krise und Erneuerung. Die Christlich-Soziale Union 1945 bis 1955 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 41), München 1998.
Schlemmer, Thomas / Grüner, Stefan / Balcar, Jaromir: „Entwicklungshilfe im eigenen Lande". Landesplanung in Bayern nach 1945, in: Frese, Matthias / Paulus, Julia / Teppe, Karl (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, S. 379–450.
Schlemmer, Thomas: Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 57 u. zugl. Bayern im Bund, 6), München 2009, S. 201–244.
Schmalzl, Markus: Parlamentarische Reformversuche, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44362> (16.11.2012).
Schmid, Alois: Landtagsforschung in Bayern. Stand – Aufgaben – Perspektiven, in: ZBLG 75 (2012), 3, S. 691–714.
Schmid, Emanuel: Die Geschäftsordnung für den bayerischen Landtag, masch. 1950 (zugl. Univ. Diss. München 1949).
Schmid, Gerhard: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung (= Basler Studien zur Rechtswissenschaft, 99), Basel / Stuttgart 1971.
Schmid, Reinhold: Die Unverletzlichkeit der Bayerischen Landtagsabgeordneten und Senatoren, masch. 1950 (zugl. Univ. Diss. München 1950).
Schmidt, Eduard: Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946 (= Beiträge zum Parlamentarismus 10/I u. 10/II), 2 Bde., München 1997.
Schneider, Michael: Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze. Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest (1958–1968), Bonn 1986.
Schönhoven, Klaus: Die Bayerische Volkspartei 1924–1932, Düsseldorf 1972.
Schönhoven, Klaus: Zwischen Anpassung und Ausschaltung. Die Bayerische Volkspartei in der Endphase der Weimarer Republik 1932/33, in: HZ 224 (1977), S. 340–378.
Schönhoven, Klaus: Waldemar von Knoeringen als Bundespolitiker, in: Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie. Reden, Aufsätze, Briefwechsel und Kommentare zu Leben und Wirken, Bd. 1, Berlin 2006, S. 126–156.
Schönwald, Daniel: Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45951> (17.6.2013).
Schönwald, Daniel: Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46362> (19.6.2013).
Schütt, Siegfried: Theodor Oberländer. Eine dokumentarische Untersuchung, München 1995.
Siegel, Walter: Bayerns Staatswerdung und Verfassungsentstehung 1945/46. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Problematik bei der Entstehung des Freistaates Bayern von 1946, Bamberg 1978.
Simburger, Georg: Rechtsvergleichende Darstellung über die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten in der Bayerischen Verfassung von 1946, masch. 1947 (zugl. Univ. Diss München 1947).
Simon, Armin: Das atomare Kuckucksei. Überflüssig, teuer und Bomben-gefährlich: Die bayerische „Erfolgsgeschichte" des Forschungsreaktors München II, München 2005.

Skriebeleit, Jörg: Flossenbürg – älteste Gedenkstätte Bayerns, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Spuren des Nationalsozialismus. Gedenkstätten in Bayern, München 2000, S. 130–149.

Sonnenburger, Franz: Die Rekonfessionalisierung der bayerischen Volksschule 1945–1950, in: ZBLG 45 (1982), S. 87–155.

Staatsministerium für Verkehrsangelegenheiten, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44445> (18.9.2012).

Stammen, Theo: Gewaltenteilung, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 227 ff.

Steffani, Winfried: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979.

Stephan, Michael: Waldemar von Knoeringen als bayerischer Landes- und Fraktionsvorsitzender, in: Grebing, Helga / Süß, Dietmar (Hg.): Waldemar von Knoeringen 1906–1971. Ein Erneuerer der deutschen Sozialdemokratie. Reden, Aufsätze, Briefwechsel und Kommentare zu Leben und Wirken, Bd. 1, Berlin 2006, S. 201–226.

Stickler, Matthias: Sudetendeutsche Landsmannschaft, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46305> (20.8.2013).

Stiftung Maximilianeum: 150 Jahre Stiftung Maximilianeum. 1852–2002, München 2002.

Stöss, Richard: Vom Nationalismus zum Umweltschutz. Die Deutsche Gemeinschaft, Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher im Parteiensystem der Bundesrepublik (= Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, 32), Opladen 1980.

Stollreither, Konrad: Die Entwicklung des Staats- und Verfassungsrechts in Bayern seit dem Inkrafttreten der Verfassung vom 2. Dezember 1946, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Nach 20 Jahren. Diskussion der Bayerischen Verfassung, München 1966, S. 95–109.

Taubenberger, Bernhard: Kabinett Hoegner II, 1954–1957, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46120> (13.3.2013).

Taubenberger, Bernhard: Licht übers Land. Die bayerische Viererkoalition 1954–1957, München 2002.

Thränhardt, Dieter: Opposition, in: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 406), 5. aktual. Aufl. Bonn 2003, S. 454–458.

Thränhardt, Dietrich: Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953. Historisch-soziologische Untersuchungen zum Entstehen und zur Neuerrichtung eines Parteiensystems (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 51), Düsseldorf 1973.

Thuy, Peter: Der Einfluss des Sozialstaatsprinzips auf die Entwicklung des deutschen Länderfinanzausgleichs, in: Söllner, Fritz / Wilfert, Arno (Hg.): Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke, Heidelberg 2001, S. 208–227.

Trischler, Helmuth: Nationales Innovationssystem und regionale Innovationspolitik. Forschung in Bayern im westdeutschen Vergleich 1945 bis 1980, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 117–194.

Uhl, Matthias: Krieg um Berlin? Die sowjetische Militär- und Sicherheitspolitik in der zweiten Berlin-Krise 1958 bis 1962, München 2008.
Unger, Ilse: Die Bayernpartei. Geschichte und Struktur 1945–1957, Stuttgart 1979.
Unger, Michael: Vereinfachung der Staatsverwaltung (Weimarer Republik), in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_ 44405> (13.10.2009).
Volk, Ludwig: Der bayerische Episkopat und der Nationalsozialismus 1930–1934 (= Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B: Forschungen, 1), Mainz 1965.
Vollhardt, Ulla-Britta: Staatliche Heimatpolitik und Heimatdiskurse in Bayern 1945–1970. Identitätsstiftung zwischen Tradition und Modernisierung (= Münchner Beiträge zur Geschichtswissenschaft, 3), München 2008 (zugl. Univ. Diss. München 2005).
Vossen, Regina: „Föderalistisch leben oder asiatisch sterben". Joseph Baumgartner und die bayerische Politik 1945–1953, unveröffentlichte Zulassungsarbeit für das Fach Bayerische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, München 1993.
Wachs, Philipp Christian: Der Fall Theodor Oberländer (1905 bis 1998). Ein Lehrstück deutscher Geschichte, Frankfurt a.M. u.a. 2000.
Walther, Christoph: Jakob Fischbacher und die Bayernpartei. Biografische Studien 1886–1972 (= Münchner Beiträge zur Geschichtswissenschaft, 14), München 2006 (zugl. Univ. Diss. München 2004).
Wannagat, Georg: Die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten und der Minister in der Bayerischen Verfassung vom 2.12.1946, masch. 1948 (zugl. Univ. Diss. Erlangen 1948).
Warnecke, Klaus: Albert Roßhaupter – Ein Leben für Freiheit und soziale Gerechtigkeit, München 1982.
Weigand, Wolf Volker: Bayern in der NS-Zeit (1933–1945), in: Treml, Manfred (Hg.): Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat, 3. neu bearb. Aufl. München 2006, S. 287–389.
Weis, Hubert: Regierungswechsel in den Bundesländern (= Schriften zum Öffentlichen Recht, 371), Berlin 1980.
Weiß, Dieter: Beisetzung Kronprinz Rupprechts, München, 6. August 1955, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45934> (6.10.2011).
Weiß, Dieter: Kronprinz Rupprecht von Bayern. Eine politische Biografie, Regensburg 2007.
Weiß, Dieter: Monarchismus, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44550> (24.3.2011).
Weiß, Hans: Der Bayerische Senat – der Weg eines bayerischen Verfassungsorgans, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.): Auftrag – Bewährung – Ausblick: 40 Jahre Bayerische Verfassung 1946–1986, München 1986, S. 35–43.
Wengst, Udo: Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie, München 1997.
Wennerhold, Markus: Passauer Neue Presse, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46241> (10.9.2013).
Werner, Emil: Im Dienst der Demokratie. Die bayerische Sozialdemokratie nach der Wiedergründung 1945, München 1982.
Wiegand, Lutz: Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1985 (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, 1271), Frankfurt a.M. 1992.
Wiesemann, Falk: Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/33, Berlin 1975.

Wiesend, Gabriele: Das Ausschußwesen des Bayerischen Landtags (= Beiträge zum Parlamentarismus, 3), München 1989.
Wolf, Konstanze: CSU und Bayernpartei. Ein besonderes Konkurrenzverhältnis 1948–1960, Köln 1982.
Wolfrum, Edgar: Geschichtspolitik in Bayern. Traditionsvermittlung, Vergangenheitsbearbeitung und populäres Geschichtsbewußtsein nach 1945, in: Schlemmer, Thomas / Woller, Hans (Hg.): Politik und Kultur im föderativen Staat. 1949 bis 1973 (= Bayern im Bund, 3), München 2004, S. 349–410.
Wolfrum, Edgar: Die Mauer. Geschichte einer Teilung, 2. Aufl. München 2009.
Woller, Hans: Die Loritz-Partei. Geschichte, Struktur und Politik der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) 1945–1955 (= Studien zur Zeitgeschichte, 19), Stuttgart 1982.
Zacher, Hans F.: Nawiasky, Hans, in: Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (Hg.): Neue Deutsche Biographie, Bd. 19, Berlin 1999, S. 4–6.
Zacher, Hans F.: Das Staatsoberhaupt Bayerns, in: Börner, Bodo / Jahrreiß, Hermann / Stern, Klaus (Hg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Carl Carstens, Bd. 2: Staatsrecht, Köln / Berlin 1984, S. 953–978.
Zacher, Hans F.: Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1966, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, NF 15 (1966), S. 321–406.
Zacher, Hans F.: Vom Lebenswert der Bayerischen Verfassung, in: Kraus, Andreas (Hg.): Land und Reich – Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. III: Vom Vormärz bis zur Gegenwart, München 1984, S. 485–530.
Zahner, Daniela: Jugendfürsorge in Bayern im ersten Nachkriegsjahrzehnt 1945–1955/56 (= Miscellanea Bavarica Monacensia, 180), München 2006.
Zeitler, Franz-Christoph: Der bayerische Staatshaushalt. Gliederung, Entwicklung, Probleme, in: Bocklet, Reinhold L. (Hg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Bd. 2: Beiträge, München 1979, S. 459–507.
Ziegler, Walter (Hg.): Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (= Beiträge zum Parlamentarismus, 8), München 1995.
Ziegler, Walter: Bayern im NS-Staat, in: Schmid, Alois (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV/1, 2. völlig neu bearb. Aufl. München 2003, S. 499–634.
Ziegler, Walter: „Machtergreifung“, 9. März 1933, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44543> (23.9.2013).
Zimmer, Annette: Demokratiegründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946, Frankfurt a.M. / Bern / New York 1987.
Zorn, Wolfgang: Bayerns Geschichte seit 1960, Regensburg 2007.

Personenregister

Ackermann, Joseph 366
Adenauer, Konrad 206, 215, 232, 240, 245, 283, 295, 360, 479, 558
Agartz, Victor 504
Albert, Martin 107, 114, 573
Altmeier, Peter 348
Ankermüller, Willi 173, 187, 198, 206, 212, 231, 256, 257, 259, 444, 456, 473, 476, 509, 510, 511
Auer, Erhard 41, 101
Auerbach, Philipp 217–227, 241, 266, 346, 445 ff., 574, 580
Baer, Fritz 258, 260, 368, 563
Bantele, Georg 231, 235, 359, 438, 440, 581
Barbarino, Otto 390–393, 395, 403, 424
Bauer, Georg 239, 258
Bauer, Hannsheinz 512
Bauer, Hermann 109
Baumeister, Leonhard 114, 226
Baumgartner, Joseph 19, 22, 167, 186, 193, 200 f., 207 ff., 214, 216, 218, 222–225, 228, 234 ff., 238 f., 241, 243 f., 247–255, 259, 283, 333 ff., 360, 400, 413, 438, 444–451, 454, 456, 460, 473, 475 f., 479 f., 501, 512, 515, 519, 522, 524, 525 f., 528 f., 571, 574–577, 583 f., 599, 606
Bayern, Ludwig I. König von 118
Bayern, Ludwig III. König von 364
Bayern, Maximilian II. König von 518, 564
Bayern, Rupprecht Kronprinz von 53, 137, 363 f., 372, 518
Becher, Walter 19, 225, 243, 248, 250, 251, 253 f., 256, 258, 261 f., 293, 296, 323, 327, 370, 412, 445, 447 f., 479, 481 f., 492, 494, 521, 529, 581, 583
Beck, Heinz 478, 573
Beier, Franz 400, 409, 584
Berghofer-Weichner, Mathilde 606
Berndt, Emil 557
Besold, Anton 209, 222
Bestelmeyer, German 562
Bezold, Otto 22, 194, 208, 223 f., 231 f., 242, 257, 259, 288 f., 299 f., 303, 389, 400, 437 f., 445 f., 448, 450 f., 471, 475 ff., 479, 482, 496, 498, 500 f., 503, 514, 556, 562, 578, 584 f., 594
Bickleder, Karl 498
Bitom, Ewald 285
Boccherini, Luigi 364
Bocklet, Reinhold L. 21, 500
Bolds, Clarence M. 151, 343–346, 388
Boulanger, Jakob 53
Bradford, John P. 152, 154, 157–160
Brenner, Eduard 212 ff.

Brentano-Hommeyer, Karl 361, 482, 571 f., 581
Brüning, Heinrich 59
Buchberger, Michael 216
Burkhardt, Karl 257 f.
Buttmann, Rudolf 51, 53, 63, 103
Canaris, Wilhelm 182, 215
Chruschtschow, Nikita 300
Clay, Lucius D. 73 ff., 81 f., 126 ff., 140, 151, 153, 163, 182, 332, 333, 335–338, 341 f.
Cube, Walter von 158
David, Eduard 54
Deckert, Otto 499
Dehler, Klaus 482
Dehler, Thomas 22, 78, 80, 91 f., 108, 113, 116, 118 f., 122, 185, 189, 202, 208, 336, 386, 443, 460, 479, 504 f., 518 f., 575 f.
Deku, Maria 114, 281, 282
Dietzfelbinger, Hermann 257
Dirr, Pius 44, 101
Donsberger, Josef 203, 226, 353
Dotzauer, Josef 438
Dressel, Fritz 53
Dulles, Allen 74
Eberhard, Rudolf 238, 253–257, 259 ff., 327, 408, 411, 413, 415–424, 476, 479 f., 529, 538, 583, 599
Eberhardt, Karl 292, 296, 481, 495
Ebert, Friedrich 45, 55, 58
Ebert, Wilhelm 520
Ehard, Hans 19, 22, 76, 80, 84 f., 87, 91, 94 f., 98 ff., 107–110, 112, 119–122, 124, 128, 134 f., 151–157, 159, 162 f., 172–176, 181, 183–238, 240, 244–247, 255 ff., 260–266, 279–290, 294, 298, 300–304, 323, 331–334, 336 f., 339–342, 344–348, 351, 353 ff., 357, 363 ff., 370 ff., 385 f., 390 f., 393, 396, 399, 401–408, 411, 424 f., 427, 436, 440 f., 443–446, 449 f., 453, 456, 462 f., 467–474, 477 f., 480 f., 484 f., 487, 490 f., 494, 497, 499–520, 522, 527–531, 533–538, 540, 542, 552, 554, 556 ff., 561, 565, 575, 580 ff., 584 ff., 593 f., 597, 600–603, 606–610
Eilles, Kurt 236, 241, 248, 526, 574 f.
Eisen, Franz 336
Eisenhower, Dwight D. 73
Eisner, Kurt 41, 65, 101
Elsen, Franz 243, 422, 449
Emmert, Heinrich 505
Epp, Franz Ritter von 61 ff., 103
Erzberger, Matthias 45
Esser, Hermann 51 ff., 61, 63 f.
Etzel, Hermann 209, 288, 582
Eylau, Johannes 393
Faulhaber, Michael von 82, 186, 216, 340, 343, 347, 584

Feistle, Anton 114
Feitenhansl, Karl 353, 507
Fendt, Franz 338
Feury, Otto von 528
Fischbacher, Jakob 22, 209, 253, 295, 476, 481 f., 613
Fischer, Franz 173, 187, 508 f., 554 ff., 565
Fischer, Karl 448
Fischer, Richard 55
Fraenkel, Ernst 56
Franckenstein, Georg von und zu 261
Frank, Hans 63
Freisehner, Karl 454
Frenzel, Alfred 303
Frick, Wilhelm 61
Frommknecht, Otto 187, 474
Fugger-Glött, Joseph Ernst Fürst von 254, 283
Gablonsky, Fritz 562
Gareis, Karl 45
Gaßner, Alfons 574
Geiger, Hugo 187, 443
Geisendörfer, Ingeborg 361
Geislhöringer, August 22, 224, 230, 241, 248, 259, 361 f., 447, 451–454, 475, 527–531, 541 f., 572, 606
Gentner, Hans 114, 186
Gertler, Rudolf 261
Glück, Alois 17
Glum, Friedrich 173
Goebbels, Joseph 61 f.
Goldenberger, Franz Xaver 61
Goodman, Leo M. 345
Goppel, Alfons 22, 256, 259, 262 f., 365, 458 f., 463, 476, 488, 503, 536, 605
Göring, Hermann 56
Grace, Alonzo G. 342
Gräßler, Fritz 482, 532
Graßmann, Joseph von 101
Grieser, Andreas 474
Gröber, Franziska 586, 588
Günzl, Maria 586 f.
Gürtner, Franz 45–48
Guthsmuths, Willi 213, 233, 239, 242 f., 247, 249, 253, 257, 260 f., 360, 412, 414, 423, 451, 475 f., 492, 521, 524, 534, 562, 572
Haas, Albrecht 224, 242 f., 257, 259, 368, 370, 403, 423
Haas, Franz 114, 403, 495
Haas, Ludwig 56
Haaser, Anny 224

Hadasch, Hans-Joachim 405, 406
Hagen, Georg 211, 225, 334, 437, 445 f., 477, 489, 506, 518, 530 f., 556 f., 583
Hagen, Lorenz 352
Hagenauer, Ludwig 190, 199, 203, 474
Hagn, Hans 483, 485
Hale, Oron J. 151
Hamm, Eduard 45
Hamm-Brücher (geb. Brücher), Hildegard 19, 411, 437, 477, 479, 481 f., 486, 496, 540, 579, 583 f., 586 ff., 612
Hanauer, Rudolf 261, 324 ff., 351, 364 f., 370, 372, 440 f., 451 ff., 457 f., 460, 467, 481, 497, 503, 534 ff., 540, 570, 582, 584 f., 588, 604, 606
Hartinger, Josef 259
Hatz, Oskar 534
Hauffe, Herbert 406
Haußleiter, August 112, 114, 158, 185, 187, 190, 192, 206 f., 213, 220 f., 225, 232, 234, 283, 289, 408 f., 437, 448, 467 f., 479, 501, 503, 505, 507, 540 f., 580
Haydn, Joseph 365
Hedler, Wolfgang 354
Heisenberg, Werner 359 ff.
Held, Heinrich 43, 46–50, 52, 58, 61 f., 65, 101 f.
Held, Philipp 367
Held, Walter 488
Helmerich, Michael 236
Hertling, Georg Friedrich Graf von 41
Heubl, Franz 262, 299, 332, 419, 481, 488, 493 f., 532
Hille, Arnold 510 f.
Hindenburg, Paul von 58 ff., 62, 534
Hirsch, Martin 449, 453
Hitler, Adolf 15, 46, 47 f., 50, 52 f., 55, 58–64, 86, 353, 518, 580
Hoegner, Wilhelm 16, 18–22, 27, 47 ff., 53, 63, 74–87, 89–100, 103–112, 114–124, 127 f., 130 ff., 134, 136–139, 151, 154 ff., 158, 160, 166, 173–176, 178, 181, 183, 185–188, 190 f., 193, 196, 200, 204, 209, 212, 215, 219, 222, 227, 229, 236, 240 f., 243, 247 ff., 251–256, 258, 260–266, 279, 283, 289–294, 296–299, 301–304, 310, 318, 331, 334, 345, 349 f., 352–355, 357 f., 360–370, 372, 389, 398, 401 f., 407 ff., 412, 414, 417 ff., 421, 424 f., 436 f., 440 f., 446 f., 450–454, 456 f., 460, 467 f., 471 f., 474 ff., 478, 480 ff., 492 f., 497, 501–504, 507, 509 f., 513 f., 521, 523–526, 528–532, 537, 541 f., 553 f., 557, 560, 562, 577, 579 f., 582–585, 594 f., 601–604, 608
Hoffmann, Johannes 42, 44 f., 65
Höllerer, Julius 191, 235, 459, 571, 597
Höltermann, Arthur 186, 189
Holzner, Anton 483
Horlacher, Michael 80 f., 100, 105, 107, 112–115, 127, 152–156, 158–161, 163, 166, 183–187, 189, 193–196, 201, 203 f., 214, 228, 246, 264, 313, 331, 334, 336, 339, 345 f., 350, 353, 385, 435, 444, 468 ff., 477 f., 483 f., 488 f., 504 f., 513, 516, 518 f., 527, 533, 535, 551 f., 554 ff., 558, 570, 575, 579, 585, 594

Hugenberg, Alfred 58
Hundhammer, Alois 22, 61, 77, 80 f., 88 ff., 92, 94 ff., 99 f., 105–115, 128, 136 f., 158 f., 162 f., 181 ff., 185 ff., 192–200, 203, 205, 208–216, 219–223, 226 f., 229, 231, 234–238, 240, 247, 256 ff., 260–266, 280 f., 284 f., 287–290, 304 f. 315 f., 318, 338–343, 351, 390–393, 404, 435, 438, 442, 444 f., 450, 456, 468, 470, 472 ff., 476 f., 479, 484, 489, 495 f., 499, 501, 510, 515–520, 523 f., 526 ff., 536, 540, 554 ff., 562 ff., 570, 573, 577 f., 580, 583 f., 595, 599, 602
Jaeger, Richard 243
Jaenicke, Wolfgang 187, 206, 222, 266
Jaspers, Karl 302
Jörg, Edmund 519
Jünger, Ernst 57
Junker, Heinrich 221, 256, 287, 406, 583
Kahr, Gustav Ritter von 44–47, 96, 101
Kaifer, Albert 83, 109
Kalkbrenner, Helmut 121, 458
Kallenbach, Richard 367, 394, 413, 416
Kaspar, Hermann 348
Keller, Wilfried 239, 242, 288, 479
Kiene, Josef 438
Klammt, Karl 239 f., 323, 417, 572
Kleist, Heinrich von 447
Klenze, Leo von 563
Klotz, Max 232, 235 f., 453 f., 481, 491, 513, 580 f.
Kluge, Waldemar 254
Knilling, Eugen Ritter von 44–47
Knoeringen, Waldemar von 22, 27, 80, 92, 106, 114, 159, 176, 181, 192, 194, 198, 207 f., 211 f., 226, 236, 238, 240, 243 f., 248, 251, 255, 264, 287 f., 291 f., 294 ff., 352, 360, 365, 406, 408, 412, 437, 445 f., 477–480, 482, 495, 502, 508 f., 511, 517 f., 521, 528–531, 569, 576, 582 ff., 602
Knott, Georg 235
Koch, Erich 214
Koch, Fritz 212, 218, 229, 241, 452, 475, 574
Köhler, Wenzel 243, 254, 323, 415, 524, 537
Kolarczyk, Reinhold 323, 537, 572
Kollmann, Ottmar 366–369, 534
Konrad, Anton 203, 390
Korff, Wilhelm 338, 340, 406
Krapp, Lorenz 81
Kraus, Hans 187, 199, 204, 205, 206, 283, 385, 387, 388, 395, 425, 446, 456, 470, 474, 490, 509
Krausneck, Wilhelm 45
Krebs, Hans 233
Krehle, Heinrich 173 f., 183, 186 f., 198, 213, 390, 473, 475
Kreußel, Alfons 485

Kroll, Gerhard 443
Kübler, Konrad 474, 488
Lacherbauer, Carl 22, 88, 91, 116, 122, 124 f., 127, 190, 199, 202 f., 210, 228, 231, 247 ff., 250 f., 253, 256, 281, 292, 389, 395, 413, 438, 472 f., 479, 481, 498, 502, 504 f., 514, 528 ff., 537, 583, 584
Lallinger, Ludwig 209
Landersdorfer, Simon Konrad 216
Lang, Raimund 409, 460, 481
Lechner, Josef 526
Lerchenfeld, Hugo Graf von 45
Leusser, Claus 469
Lex, Hans Ritter von 61
Linnert, Fritz 282 f., 285, 289, 339, 385, 386 f., 477, 488, 519 f., 579, 581
Lippert, Franz 235, 259, 295, 395, 449, 479, 480
Loritz, Alfred 22, 78, 79, 80, 108, 113, 116, 122 f., 138, 182, 185, 188–191, 264 f., 343–347, 352, 372, 473, 506, 510 f., 570 f., 573, 576, 599, 600, 603
Luft, Erich 240, 250, 323, 412, 587
Luther, Hans 55, 349
Maag, Johann 79, 112, 212, 475
Männle, Ursula 500
Marx, Wilhelm 56, 58
Maschner, Wilhelm 576
Matt, Franz 44–47, 66
Mauerer, Josef Hermann 250
Maunz, Theodor 258, 357, 476, 485 ff., 538 f., 603
McCloy, John J. 151, 343
McNarney, Joseph T. 151, 332
Meinzolt, Hans 199, 242, 257, 495 f., 520 f., 540
Meiser, Hans 213
Meißner, Karl 191, 352 f., 571
Meixner, Georg 210 f., 223–227, 234, 237 f., 245 ff., 340, 479 ff., 494, 524, 529, 531, 573
Merk, Bruno 261, 302 f., 370, 481, 503
Meyer, Karl 46
Michel, Franz 230, 392, 454
Möhl, Arnold von 43, 44
Müller, Hans 187, 204, 385, 446, 456, 470, 484, 499
Müller, Josef 19, 22, 77, 80, 82, 94 f., 99 f., 104 f., 111 f., 114 f., 136 f., 181–187, 192–199, 201, 203 f., 208, 211, 213 ff., 217–227, 234, 246, 263–266, 283 ff., 336, 344 f., 352, 372, 393, 408, 436, 446, 450, 456, 461, 463, 468, 472 ff., 499, 506, 511, 523, 538, 558, 570, 574, 578, 582, 594 f., 597, 602 f.
Muller, Walter J. 76, 81, 151–154, 331–334
Müller-Meiningen 57, 102
Murphy, Robert D. 126
Napoleon III. 34
Napolitano, Giorgio 538

Nawiasky, Hans 22, 76, 80, 83–93, 96 f., 99 f., 103, 106, 108–111, 116–121, 124, 127, 129 ff., 134 f., 138, 155, 337, 364, 488, 505, 593 ff., 611
Nerlinger, Ludwig 369, 480
Nerreter, Paul 213, 405, 407 f., 449
Noske, Alfred 285
Nüsslein, Eduard 450
Oberländer, Theodor 213 ff., 232, 266, 474
Odörfer, Sieglinde 470 f., 575
Ohrenstein, Aaron 218, 221–225, 579
Op den Orth, Franz 114 f., 189, 386, 511
Oppermann, Thomas 123
Ortloph, Klement 407
Oster, Hans 182
Oswald, Heinrich 45
Pacelli, Eugenio 47
Panholzer, Joseph 220 f., 241, 259, 298, 302, 369, 482, 561
Papen, Franz von 56
Pfeffer, Erwin 240, 349
Pfeiffer, Anton 45, 76, 86, 90, 97, 107, 117, 135, 174, 181 ff., 186 f., 200, 283, 334, 342, 346, 444, 467, 469, 472 f., 487 f., 534,553, 584
Piechl, Josef 226
Piehler, Andreas 231, 484
Piloty, Robert 43
Pittroff, Claus 186, 199, 340, 473, 474
Poeschke, Michael 63
Prechtl, Wolfgang 80, 122, 189, 282, 581
Prittwitz und Gaffron, Friedrich von 88, 94, 105, 114, 212, 214, 353, 504, 514
Quadt zu Wykradt-Isny, Eugen Graf 63 f.
Rackl, Michael 82
Raß, Hans 235, 447
Rathenau, Walther 45
Reichstein, Willy 260, 482
Riedel, Georg 113 f.
Riediger, Ernst 240, 247, 258, 262, 367, 411 f., 414, 421, 453, 479, 481, 486, 521, 522
Rief, Max 228, 459, 489
Rindt, Eugen 113, 184, 187, 194, 477 f., 577
Ringelmann, Richard 205, 214, 217, 219, 266, 390, 393, 408, 424, 438, 446–449, 456, 463, 490, 555, 557
Roemer, Walter 556, 558
Roßhaupter, Albert 63, 76, 80, 90, 98 ff., 102, 106, 114 f., 119, 186, 196, 560
Roth, Christian 45
Rothemund, Helmut 243, 255
Rucker, August 242, 250, 359, 476, 492, 494 f., 522 f.
Sachs, Camille 190, 199, 203 f.
Sackmann, Franz 251, 528, 584

Sahliger, Bruno 259
Sattler, Dieter 199, 392, 405 f., 456, 474, 536 f.
Saukel, Egid 235, 447, 513
Sayler, Max 554 f., 557
Schäffer, Fritz 22, 50, 52, 61, 73 f., 77, 101 f., 172, 174, 184, 186, 207 f., 211, 234, 245, 396 f., 427, 560 f.
Scharnagl, Karl 61, 76, 79 f., 84 f., 93, 97 f., 104, 107, 117, 555
Schedl, Otto 231, 251, 253–257, 359, 449, 476, 493, 529, 582
Schefbeck, Otto 191, 212, 470, 537, 584
Schemm, Hans 63, 183
Schenk, Eduard von 118
Scheringer, Richard 80, 88, 100, 110
Schier, Herbert 230–233, 266, 299, 414, 482, 572
Schirmer, Hermann 80, 113, 120, 124 f.
Schlich, Gerhard 524
Schlögl, Alois 91, 107, 110, 195, 201 f., 213 f., 335, 391 f., 401, 442 ff., 456, 473 ff., 489 f., 494, 604
Schmelzle, Hans 45, 49
Schmid, Karl 110, 155
Schmidt, Adolf 60
Schmitt, Carl 56
Schmitt, Heinrich 76, 97
Schmitt-Vockenhausen 569
Schmolcke, Joachim 561
Schneider, Georg 183
Schreiner, Karl 254, 521, 572, 577 f.
Schubert, Franz 364
Schumacher, Kurt 192 f., 195, 198, 575
Schwalber, Josef 89 f., 92, 120, 135, 198, 213, 229, 385 f., 390, 398, 405 ff., 411, 437, 473 f., 489, 521, 577 f.
Schwede, Franz 51
Schweiger, Martin 249, 253, 258, 571 f., 583
Schwend, Karl 237, 244
Schweyer, Franz 45 f., 48
Schwingenstein, August 512
Sedlmayr, Lorenz 106, 187, 199
Seehofer, Horst 13 f., 538
Seelos, Gebhard 533 f.
Seidel, Hanns 22, 107, 131, 198, 200, 205, 208, 210 f., 213 f., 227, 240 f., 245 f., 248, 253–263, 265 f., 291, 293–305, 349, 357, 360, 363, 368 ff., 381, 390, 401, 411, 417 f., 424, 426, 439, 445, 451, 454, 457, 471, 473–476, 481, 495 f., 508 f., 512 f., 523 f., 528 f., 539, 561, 573, 580, 583 ff., 602 f., 606, 608
Seidl, Alfred 368 f., 370, 373
Seifried, Josef 76, 80, 85, 89, 91, 95, 98, 100, 106, 112, 120, 154, 186, 444, 447, 456, 473, 484, 553 f., 560 f.

Semler, Johannes 336
Shuster, George N. 151, 218, 343, 391, 498
Siebert, Ludwig 63
Simmel, Erich 232, 242, 254, 257, 260, 414, 423, 475 f., 479, 562, 587
Singer, Josef 365, 533
Spengler, Oswald 57
Stain, Walter 232 ff., 242, 247, 254, 256 ff., 323, 412, 414, 474 ff., 482, 492, 531 f.
Stamm, Barbara 13 f., 17, 596
Stang, Georg 52 f., 61, 160, 167, 201, 204 f., 211, 220, 284, 286, 310 f., 313, 339, 348, 350 f., 354, 386–389, 393, 435 f., 469, 477, 479, 491, 502, 510, 519, 536 f., 552 f., 557 f., 578, 580 f., 584
Staudinger, Fritz 259
Stock, Jean 160, 194, 196 f., 202 f., 208, 212, 281, 284, 339, 366, 388, 411, 435, 440, 442 f., 474, 477–480, 484, 502, 512, 519, 530, 554–557, 570, 573, 579, 580, 585
Stöhr, Heinrich 446 f.
Strasser, Alfons 189
Strauß, Franz Josef 208, 214, 235, 238, 244–247, 253, 257, 261, 360, 602
Strenkert, Paul 256, 476
Stresemann, Gustav 56 f.
Strosche, Johannes 231, 479, 578
Stücklen, Georg 331
Stürmer, Johann Baptist von 118
Stützel, Karl 48, 61
Sühler, Adam 199, 201 f., 392, 473
Thälmann, Ernst 58
Thayer, Charles W. 151
Thiersch, Friedrich von 563, 557
Tichauer, Hans 450
Trettenbach, Martin 537
Uecker, Bernhard 15, 262, 575
Utz, Hans 223, 523, 574
Van Wagoner, Murray D. 151 f., 157, 310, 336, 341 f., 345, 558
Vogel, Hans-Jochen 356
Volkholz, Ludwig 576 f.
Vossler, Emma 557
Vossler, Karl 557
Wagner, Adolf 51 f., 61, 63 f.
Wagner, Alois 556
Wagner, Richard 285
Weinkamm, Otto 228, 450, 460
Weishäupl, Karl 241, 475
Weiß, Franz 365, 403, 407
Wells, Roger H. 126 ff.
Welsch, Friedrich 491
Wendel, Joseph 257, 522 f., 536

Wenzl, Aloys 557
Wiedemann, Josef 563
Wilhelm II. 561
Wimmer, Thomas 76, 80, 84, 93 ff., 99, 112, 115, 393
Winkler, Martin 443
Wirth, Günter 441
Wittmann, Anton 496
Wohlmuth, Georg 46, 61, 65
Wönner, Max 241
Wulffius, Georg 184
Wüllner, Paul 174, 220, 240, 247, 323, 409, 421, 448, 521
Wutzlhofer, Johann 46
Zdralek, Franz 212, 228, 494
Zehner, Zita 210, 437, 477, 479, 528, 586, 588
Zietsch, Friedrich 115, 190, 228, 230, 241, 247 f., 282, 335, 359, 367, 392, 396, 399, 400–403, 406 f., 411–417, 424 f., 435, 437, 446, 451 f., 469, 474 f., 483, 577
Zillibiller, Max 221, 409, 499
Zimmermann, Fritz 454
Zinn, Georg August 354
Zorn, Rudolf 186, 192, 212, 218 f., 228, 334, 399, 443 f., 499, 504 f., 541
Zwicknagl, Max 114, 201

Herausgeber
Bayerischer Landtag
Maximilianeum
Max-Planck-Straße 1
81675 München
Postanschrift:
Bayerischer Landtag
81627 München
Telefon +49 89 4126-0
Fax +49 89 4126-1392
landtag@bayern.landtag.de
www.bayern.landtag.de