

**DIE PROTOKOLLE DES VORBEREITENDEN
VERFASSUNGS-AUSSCHUSSES IN BAYERN
(8. MÄRZ – 24. JUNI 1946)**



Eingeleitet und kommentiert von
Karl-Ulrich Gelberg

Titelbild:

Zwei „Verfassungsväter“ im Gespräch:

Die Aufnahme zeigt Oberbürgermeister Karl Scharnagl (links) und Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (rechts) am Rande der 2. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. März 1946 (Nr. 5) im Sitzungssaal der Bayerischen Staatskanzlei in München, Prinzregentenstr. 7.

(Stadtarchiv München – Historisches Bildarchiv)

Karl-Ulrich Gelberg
Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern

Quellentexte zur bayerischen Geschichte

herausgegeben von
Karl-Ulrich Gelberg, Johannes Merz, Alois Schmid

Band 3:
**Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
in Bayern 1946**

Institut für Bayerische Geschichte
München 2004

Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946

eingeleitet und kommentiert
von

Karl-Ulrich Gelberg

Institut für Bayerische Geschichte
München 2004

Gedruckt mit Unterstützung der Gesellschaft der Münchner
Landeshistoriker e.V. und der Bayerischen Einigung e.V./
Bayerischen Volksstiftung

Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946,
eingeleitet und kommentiert von Karl-Ulrich Gelberg (Quellentexte zur
bayerischen Geschichte 3), München 2004

Bestelladresse:

Institut für Bayerische Geschichte
Ludwigstraße 14
D-80539 München
Tel. 0 89 / 2 86 38 25 07
Fax 0 89 / 2 86 38 25 06

Satz: Dr. Anton Thanner, Schwendi-Weihungszell
Druck: Bayerisches Landesvermessungsamt, München

© Institut für Bayerische Geschichte

Vorwort

Seit fast sechzig Jahren ist sie die Grundlage freiheitlichen und demokratischen Zusammenlebens in Bayern: die Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946.

Nach Kriegsende entstanden zuerst in der amerikanischen Besatzungszone, in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden, demokratische Verfassungen. Den Auftakt der Beratungen bildeten in Bayern die 15 Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der unter Vorsitz von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner von März bis Juni 1946 in München tagte und bereits wesentliche Grundzüge der späteren Verfassung fixierte. Dessen Protokolle, ein Schlüsseldokument für die Entstehungsgeschichte und das Verständnis der bayerischen Verfassung, lagen im Unterschied zu den Niederschriften der Verfassungebenden Landesversammlung sowie ihres zentralen Verfassungsausschusses bisher nicht gedruckt vor. Der dritte Band der Quellentexte zur bayerischen Geschichte schließt diese zentrale Lücke und komplettiert damit die Quellengrundlage zur bayerischen Verfassungsgeschichte der Nachkriegszeit.

Verschiedene Personen und Institutionen haben zur Entstehung des Bandes ganz wesentlich beigetragen. Der Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns, Prof. Dr. Hermann Rumschöttel, hat die Herausgeber von Anfang an wohlwollend und unbürokratisch unterstützt. Frau Claudia Wöllert hat die Texte der Protokolle und Anlagen erfaßt. Herr Ernst Vögel von der Firma Druck+Verlag Ernst Vögel GmbH (Stamsried) hat die Daten der für eine andere Publikation bereits erfaßten Texte des Hoegnerschen Vorentwurfs (Nr. 1) sowie des Ergebnisses der Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (Nr. 19) für diese Publikation kostenlos zur Verfügung gestellt. Die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit trug zur Finanzierung des Bandes durch die Aufnahme in ihr Publikationsprogramm bei. Ferner förderten die Drucklegung die Gesellschaft der Münchner Landeshistoriker und die Bayerische Einigung/Bayerische Volksstiftung. Ihnen allen gilt herzlicher Dank.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1. Gegenstand der Edition	9
2. Editionsgrundsätze	11
3. Quellenlage	12
<i>a. Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses</i>	12
<i>b. Ergänzende Dokumente</i>	16
4. Rahmen und inhaltliche Schwerpunkte der Beratungen	17
Edition	41
Anhang	271
Verzeichnis der Dokumente	271
Abkürzungsverzeichnis	273
Quellen- und Literaturverzeichnis	274
Personenregister	279

Einleitung

1. Gegenstand der Edition

Nach Kriegsende entstanden zuerst in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone, in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden, demokratische Verfassungen.¹ Die Initiative zur Verfassunggebung in der US-Zone ging von der amerikanischen Militärregierung aus. Der Auftrag, demokratische Verfassungen zu erarbeiten, war ein zentrales Element ihrer Demokratisierungspolitik.²

Anfang des Jahres 1946 legte der stellvertretende Militärgouverneur und Chef des Office of Military Government of the United States for Germany (OMGUS), General Lucius D. Clay, einen präzisen Zeitplan vor, nach dem bis zum Jahresende in den Ländern der US-Zone Verfassungen entstehen und parlamentarisch legitimierte Regierungen gebildet werden sollten.

Die Entstehung der Bayerischen Verfassung fand in mehreren Schritten statt. Auf Befehl der Amerikaner berief Ministerpräsident Wilhelm Hoegner zunächst im Februar 1946 einen Ausschuß, der Vorarbeiten für die im Sommer zu wählende Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung leisten sollte. Dieser „Vorbereitende Verfassungsausschuß“ legte seinen von der Militärregierung erteilten Auftrag sehr weit aus und präsentierte am 9. Juli 1946 dem Präsidenten der Verfassungsgebenden Landesversammlung einen vollständigen Verfassungsentwurf, der die Beratungen der Landesversammlung, vor allem von dessen Verfassungsausschuß, wesentlich bestimmen sollte.

Im Unterschied zu den gedruckt vorliegenden Beratungsniederschriften des Plenums der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung³ sowie den noch wesentlich umfangreicheren des Verfassungsausschusses der Landesversammlung⁴ sind die Protokolle der 15 Sitzungen des Vorbereitenden

1 Vgl. *Fait*, Erneuerung S. 11.

2 *Rupieper*, Hermann-Josef: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie: Der amerikanische Beitrag 1945–1952. Opladen 1993.

3 *Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung* 15. Juli bis 30. November 1946, Stenographische Berichte Nr. 1 bis 10, (1946). Vgl. *Gelberg*, Karl-Ulrich: Die Protokolle der SPD-Fraktion in der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung 1946. In: ZBLG (60) 1997, S. 1051–1093.

4 *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung*, 1.–37. Sitzung (16. 7.–13. 11. 1946) 3 Bde. München 1947/48.

Verfassungsausschusses in der Zeit vom 8. März bis 24. Juni 1946 bisher nicht publiziert worden.⁵ 1963 widmete Hoegner der Arbeit des Ausschusses eine erste knappe juristische Analyse.⁶ In den beiden einschlägigen Arbeiten zur Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung von Barbara Fait⁷ und Eduard Schmidt⁸ wird die Arbeit des Ausschusses gewürdigt. Allerdings werden seine Beratungen nicht in ihrer ganzen thematischen Breite betrachtet. Die Analyse konzentriert sich vielmehr auf die großen Streitfragen Zweite Kammer, Staatspräsident und Wahlrecht.

Für die bald 60 Jahre alte Bayerische Verfassung vom 8. Dezember 1946 dokumentieren die Protokolle die erste und für eine ganze Reihe von Fragen bereits vorentscheidende Phase.

Die Grundlage der ganz wesentlich von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner geprägten Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses bildete sein auf Vorarbeiten im Schweizer Exil zurückgehender und bereits in der konstituierenden Sitzung am 8. März 1946 präsentierter „*Vorentwurf der Verfassung des Volksstaates Bayern*“.⁹ Er wird daher ebenso wie die zentralen Ergebnisse der Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der „*Entwurf einer Bayerischen Verfassung*“ sowie der „*Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung*“¹⁰ in diesem Band ebenfalls abgedruckt.

Der vertrauliche Charakter der Sitzungen hatte zur Folge, daß die Protagonisten der Beratungen, neben Hoegner und dem Staatsrechtler Hans Nawiasky, ist – bislang weniger bekannt – auch der Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl zu nennen, ihre Auffassungen sehr sachlich vortrugen. Parteipolitische Gegensätze spielten nur in Ausnahmefällen eine Rolle. Andererseits grenzten sie ihre sehr unterschiedlichen inhaltlichen Po-

5 Im Unterschied zu Bayern ist dies für Hessen und Württemberg-Baden in den neunziger Jahren bereits geleistet worden: Die Tätigkeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Hessen wird dokumentiert bei *Berding* Dokumente 4 bis 18 (S. 6–192), u. a. die Protokolle der Sitzungen im Zeitraum vom 12. 3. bis 18. 6. 1946 (S. 9–46); in Württemberg-Baden hieß die analoge Einrichtung Verfassungsausschuß der Vorläufigen Volksvertretung. Diese Vorläufige Volksvertretung, deren Mitglieder berufen und nicht gewählt wurden, ist das Pendant zum Bayerischen Beratenden Landesausschuß, der in der ersten Hälfte des Jahres 1946 dreimal zu Sessionen in München zusammentrat (vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 681). Die Tätigkeit des Verfassungsausschusses der Vorläufigen Volksvertretung, u. a. die Protokolle seiner Sitzungen im Zeitraum vom 12. 3. bis 7. 6. 1946, wird dokumentiert bei *Sauer*.

6 *Hoegner*, Verhandlungen.

7 *Fait*, Erneuerung S. 135–151.

8 *Schmidt*, Staatsgründung.

9 Nr. 1. Vgl. *Fait*, Erneuerung S. 122–134.

10 Nr. 19.

sitionen scharf voneinander ab, wobei sie sich überwiegend einer historischen Argumentationslinie bedienten. Der Band präsentiert somit eine höchst aufschlußreiche Quelle sowohl für die Landesgeschichte und die bayerische Verfassungsgeschichte wie für biographische Forschungen.

2. Editionsgrundsätze

Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses werden auf der Grundlage der den Mitgliedern des Ausschusses zugeleiteten hektographierten Exemplare (Umdrucke) vollständig abgedruckt. Zwei lückenlose, inhaltlich identische Protokollserien der 15 Sitzungen sowie der hektographierten Reden von Ministerpräsident Hoegner und General Walter J. Müller¹¹ zur Eröffnung der Ausschußberatungen liegen im Nachlaß von Hans Ehard im Bayerischen Hauptstaatsarchiv¹² sowie im Nachlaß Wilhelm Hoegners im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (beide München) vor.¹³ Mehrere vollständige Serien der 15 Sitzungsprotokolle des Ausschusses sind auch im Archiv des Bayerischen Landtags vorhanden.¹⁴ Unvollständige Serien befinden sich ferner in weiteren Beständen des Bayerischen Hauptstaatsarchivs.¹⁵

Auslassungen sowie Zusätze des Bearbeiters werden stets durch eckige Klammern [] kenntlich gemacht. Unterstreichungen im Text werden nicht übernommen. Die Namen der Sprecher in den Protokollen werden durch Kursive wiedergegeben. Die Dokumentenköpfe hat der Bearbeiter einheitlich gestaltet. Sie enthalten Nummer und Datum, sowie – soweit vorhanden – die Uhrzeit von Beginn und Ende der Sitzung und die Anwesenheitsliste. Eine Fußnote vermerkt jeweils, welche Ausschußmitglieder fehlten.

Die Dokumente werden durch bewußt knapp gehaltene Sachanmerkungen kommentiert, die im Protokolltext erwähnten Personennamen durch biographische Anmerkungen erläutert.

11 Eine maschinenschriftliche Fassung der Rede Müllers ferner in IfZ NL Hoegner 130.

12 NL Ehard 1628. Aus rein arbeitstechnischen Erwägungen liegt der Edition diese Serie zugrunde. Dem Generaldirektor der Staatlichen Archive Bayerns, Prof. Dr. Hermann Rumshöttel, danken die Herausgeber für die gewährte wohlwollende Förderung des Editions-vorhabens.

13 NL Hoegner 129. Diese Serie wurde zum Textvergleich herangezogen.

14 Bei den Exemplaren im Archiv des Bayerischen Landtags handelt es sich den Schreibmaschinentypen nach zu schließen teilweise um später von den älteren hektographierten Exemplaren gemachte Abschriften. Eine Kopie, die von einer der im Landtagsarchiv befindlichen Serien stammt, befindet sich auch in der Amtsbücherei des Bayerischen Hauptstaatsarchivs.

15 BayHStA StK 10902 und NL Pfeiffer 147.

Eine kurze Einleitung behandelt den ereignisgeschichtlichen Rahmen der Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, die Biographie der Ausschußmitglieder sowie die inhaltlichen Schwerpunkte der Beratungen. Der Band wird durch ein Personenregister erschlossen.

3. Quellenlage

a. Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses

Alle 15 Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (8.3.–24.6.1946) werden durch Protokolle dokumentiert. Die schriftliche Fixierung der Beratungen geschah im übrigen keineswegs primär zur historischen Dokumentation. Die Protokolle wurden am 9. Juli 1946 gemeinsam mit dem Beratungsergebnis des Vorbereitenden Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung als Arbeitsgrundlage zugeleitet. Ort der Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses war der Sitzungssaal der Bayerischen Staatskanzlei in der Prinzregentenstraße 7 in München, in dem auch die Ministerratsitzungen stattfanden. Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, zugleich Vorsitzender des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, berief die Sitzungen ein. Die Einladungen zu den Sitzungen versandte in seinem Auftrag Ministerialrat Claus Leusser,¹⁶ Generalsekretär des Bayerischen Ministerrats und gleichzeitig auch Generalsekretär des Vorbereitenden Verfassungsausschusses¹⁷ oder stellvertretend Regierungsrat Johannes von Elmenau.¹⁸ Die Personalunion, in der Leusser agierte, hatte zur Folge, daß sich die Protokollierung formal und auch in ihrer Struktur am Modell der Ministerratsprotokolle orientierte, für deren Abfassung er ebenfalls verantwortlich zeichnete. Auch optisch ähneln die Protokolle in ihrer Gestaltung und durch die teilweise Verwendung einer übergroßen Schreibmaschinentype¹⁹ den Ministerratsprotokollen.

16 Claus Leusser (1909–1966), MinRat in der Bayer. StK; zu seiner Person s. *Protokolle Ehard* II S. XXI.

17 Vgl. zu seiner Bestellung Nr. 4.

18 Zur ersten Sitzung am 8.3.1946 hatte der Leiter der Staatskanzlei, Staatssekretär Pfeiffer, selbst eingeladen (BayHStA NL Ehard 1630). – Dr. jur. Johannes von Elmenau (1906–1998), RR Bayer. StK; zu seiner Person s. *Protokolle Ehard* I S. 370.

19 Von 1945–1954 wurden auch die Ministerratsprotokolle häufig auf Schreibmaschinen der Staatskanzlei mit besonders großer Type, sogenannter „Führertype“, geschrieben, die aus der Reichskanzlei stammten.

Protokoll

der 7. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am
3. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei.

Anwesend:

Ministerpräsident Dr. Hoegner,
Innenminister Seifried,
Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt,
Staatssekretär Dr. Pfeiffer,
Staatssekretär Dr. Ehard,
Staatssekretär Krehle,
Oberbürgermeister Dr. Scharnagl,
Bürgermeister Wimmer,
Professor Dr. Nawiascky.

Beginn: 16.15 Uhr.

Ministerpräsident Dr. Hoegner eröffnet die Aussprache über den
3. Abschnitt: Die Staatsregierung.

Professor Dr. Nawiascky erklärt, er habe diesen Abschnitt durch-
gearbeitet und zwar sowohl für den Fall, dass kein Staatsprä-
sident vorgesehen sei, als auch für den Fall, dass die Ein-
richtung des Staatspräsidenten geplant sei. Zunächst solle
man den Abschnitt für den ersten Fall durchbehandeln.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

Artikel 30 und 31 werden unverändert angenommen.

Artikel 32:

Professor Dr. Nawiascky schlägt folgende Fassung vor:
"Der Ministerpräsident beruft und entlässt die Staatsminister
und Staatssekretäre. Sie bedürfen der Bestätigung des Landtags
durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefassten
Beschluss".

Falls diese Fassung angenommen werde, entfalle Artikel 33.
Durch die feste Wahldauer der Minister ergäbe sich eine Sta-
bilität der Regierung.

Die Abbildung zeigt die erste Seite des hektographierten Protokolls der 7. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 3. April 1946 (Nr. 10) in der Bayerischen Staatskanzlei. (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Abteilung V, NL Ehard 1628)

Inhaltlich sind die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses wie die Ministerratsprotokolle in indirekter Rede gehaltene ausführliche Verlaufsprotokolle, was sie zu einer ergiebigen Quelle macht. An einigen Stellen findet sich jedoch auch bei ihnen die Wendung „nach längerer Debatte“, was darauf hinweist, daß nicht immer alle Teile der Diskussion vom Protokoll wiedergegeben werden.²⁰

Leusser führte das Protokoll in neun der 15 Sitzungen.²¹ Das Protokoll der ersten Sitzung verfaßte der Leiter der Staatskanzlei, Staatssekretär Anton Pfeiffer.²² Ministerpräsident Hoegner führte selbst in der zweiten Sitzung Protokoll.²³ Für drei Protokolle²⁴ zeichnete der in der Staatskanzlei tätige Regierungsrat Johannes von Elmenau in Vertretung Leussers als Protokollant „i.V.“. Einer Notiz ist zu entnehmen, daß er auch das Protokoll der 14. Sitzung, die nur von Hoegner gezeichnet ist, verfaßt hat.²⁵ Er führte auch während der Amtszeit des Kabinetts Hoegner in einem Fall vertretungsweise das Protokoll des Ministerrats. Analog zu den Ministerratsprotokollen gilt auch für den Vorbereitenden Verfassungsausschuß: Präzision und Ausführlichkeit der Niederschriften und damit wesentliche Erkenntnisse über den Gang der Beratungen in diesem für die Entstehung der Bayerischen Verfassung entscheidenden Gremium sind vor allem das Verdienst von Leusser. In den Fällen, in denen das Protokoll nicht von ihm stammt, fallen die Niederschriften merklich knapper aus.²⁶

Im Unterschied zu den Ministerratsprotokollen, von denen Serien der Protokollentwürfe und die anschließend hektographierten Umdrucke für die Kabinettsmitglieder vorliegen, ist nur ein maschinenschriftlicher Entwurf des Protokolls der 14. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses bekannt.²⁷ Elmenau legte Ministerpräsident Hoegner am 7. Mai das Protokoll der Sitzung vom 3. des Monats mit der Bitte um Genehmigung vor. Dieses Beispiel belegt, daß man wie bei den Ministerratsprotokollen verfuhr. Leusser, der mitstenographierte,²⁸ oder Elmenau legten Hoegner als Vorsitzendem den Entwurf vor der Vervielfältigung zur Ge-

20 Vgl. Nr. 11, Nr. 12, Nr. 15 und Nr. 18.

21 Nr. 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 und Nr. 18.

22 Nr. 4.

23 Nr. 5.

24 Nr. 9, Nr. 15 und Nr. 16.

25 Nr. 17. Vgl. von Elmenau an Hoegner, 7.5.1946 (BayHStA StK 10902).

26 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Einleitung S. XIX.

27 BayHStA StK 10902.

28 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Einleitung Abb. 2 nach S. XVI.

nehmung vor.²⁹ Wie bei den Ministerratsprotokollen ist daher ebenfalls anzunehmen, daß Hoegner Korrekturen teilweise auch inhaltlicher Natur im Entwurf vornahm. Ferner enthielten die Entwürfe der Ministerratsprotokolle auch regelmäßig Korrekturen des Generalsekretärs des Ministerrats oder seiner Vertreter, die sich in der Regel allerdings auf die Berichtigung von Schreibfehlern beschränkten. Die Schlußformel, durch welche die Protokolle autorisiert werden, – die meisten Protokolle sind von Hoegner und Leusser bzw. Elmenau gemeinsam gezeichnet – bestätigt ebenfalls diese Praxis. Anschließend wurde den Mitgliedern des Vorbereitenden Verfassungsausschusses der autorisierte Text des Protokolls als Hektographie zugesandt.³⁰

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses lag mit fünf beziehungsweise acht Sitzungen in den Monaten März und April 1946. Anschließend fand noch eine Sitzung Anfang Mai statt, ehe der Ausschuß mit deutlichem zeitlichen Abstand auf Befehl der Militärregierung am 24. Juni 1946 ein letztes Mal zusammentrat. Dabei war die Arbeitsbelastung für die Mehrzahl der Ausschußmitglieder, die in Personalunion auch Kabinettsmitglieder waren (dies galt bis auf Nawiasky, Scharnagl und Wimmer für alle anderen), besonders hoch, weil die Verfassungsberatungen im Abstand von nur wenigen Tagen mit den regulären Ministerratssitzungen des Kabinetts Hoegner I abwechselten.³¹

Die Teilnahmefrequenz der von Ministerpräsident Hoegner berufenen Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses war unterschiedlich. Neben Hoegner nahmen Innenminister Seifried und Bürgermeister Wimmer an allen Sitzungen teil. Einmal fehlte Staatssekretär Ehard.³² In zwei Fällen konnte Oberbürgermeister Scharnagl³³ nicht teilnehmen. Staatssekretär Pfeiffer fehlte bei drei,³⁴ Staatsminister Schmitt bei vier Sitzungen.³⁵ Albert Roßhaupter konnte infolge seiner schweren Erkrankung nur bei den letzten beiden Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses dabei

29 Vgl. auch die Vormerkung von Elmenau, 21. 3. 1946 (BayHStA NL Ehard 1629).

30 Der Protokollentwurf der 14. Sitzung vom 3. 5. 1946 trägt den hs. Vermerk, das Protokoll sei am 14. 5. 1946 an die Mitglieder des Ausschusses ausgelassen (BayHStA StK 10902).

31 Vgl. *Protokolle Hoegner I* Nr. 19 (6. 3. 1946), Nr. 20 (13. 3. 1946), Nr. 21 (20. 3. 1946), Nr. 22 (27. 3. 1946), Nr. 23 (10. 4. 1946), Nr. 24 (25. 4. 1946) und Nr. 25 (2. 5. 1946).

32 Nr. 8.

33 Nr. 12 und Nr. 14.

34 Nr. 5, Nr. 12 und Nr. 18.

35 Nr. 8, Nr. 13, Nr. 14 und Nr. 18.

sein.³⁶ Den Arbeitsminister vertrat ab der dritten Sitzung des Ausschusses sein Staatssekretär Heinrich Krehle.³⁷ Hans Nawiasky, dessen Einreise aus St. Gallen in der Schweiz die amerikanische Militärregierung genehmigt hatte, war zwar nur von der 5. bis 9. Sitzung (28. März bis 5. April 1946)³⁸ an den Beratungen beteiligt, prägte diesen Tagungen jedoch seinen Stempel auf und beeinflusste die Entwicklung des Verfassungsentwurfs trotz seiner begrenzten Teilnahme wesentlich. In drei Fällen ist belegt, daß einzelne Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses nicht an der ganzen Sitzung teilnahmen.³⁹ An einigen Stellen läßt der Beratungsverlauf darauf schließen, daß zwischen den Sitzungen des Ausschusses weitere informelle Gespräche stattfanden, um Differenzen auszuräumen.⁴⁰

b. Ergänzende Dokumente

Neben den 15 Protokollen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses kommen der von Hoegner stammende „Vorentwurf der Verfassung des Volksstaates Bayern“, der die Beratungsgrundlage darstellte, und als Resultat der Arbeit des Ausschusses der „Entwurf einer Bayerischen Verfassung“ sowie der „Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Bayerische Verfassunggebende Landesversammlung“ zum Abdruck. Sie sind zwar an verschiedener Stelle bereits abgedruckt worden,⁴¹ doch wird auf sie in den Protokollen natürlich vielfach Bezug genommen. Darüber hinaus markieren sie den Ausgangspunkt sowie das Ergebnis der Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses und insofern runden sie die Edition inhaltlich ab. Ferner wurden drei Denkschriften des Münchner Oberbürgermeisters Karl Scharnagl in den Band aufgenommen, die dieser dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß im März und April 1946 jeweils zu bestimmten Beratungsgegenständen einzel-

36 Nr. 17 und Nr. 18. Ihm war allerdings zumindest teilweise das Material des Vorbereitenden Verfassungsausschusses zugeschiedt worden; vgl. Elmenau an Roßhaupter, 20. 3. 1946, in der Anlage Verfassungsentwurf Hoegners, Protokolle der 1. u. 2. Sitzung des Ausschusses sowie die Reden von Muller und Hoegner zur Eröffnung, ferner das Schreiben der Militärregierung vom 8. 2. 1946 (BayHStA StK 10901).

37 Krehle nahm mit einer Ausnahme (Nr. 9) von der dritten (Nr. 6) bis zur 13. Sitzung (Nr. 16) an den Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses teil.

38 Nr. 8 bis Nr. 12.

39 Bei Seifried in Nr. 15 und bei Scharnagl und Krehle in Nr. 16.

40 So waren die Differenzen über die Höhe der Sperrklausel, die in der 3. Sitzung (Nr. 6) eine Einigung verhinderten, in der 4. Sitzung ausgeräumt (Nr. 7); vgl. *Fait*, Erneuerung S. 139 f.

41 Vgl. jeweils Anm. 1 zu Nr. 1 und Nr. 19.

ner Sitzungen als Anlagen zuleitete; sie finden sich im Anhang zur 2. und 6. Sitzung.⁴² Scharnagls Denkschriften gehörten später auch mit zu den Unterlagen, die Hoegner am 9. Juli 1946 dem Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung zuleitete. Das Referat Staatssekretär Pfeiffers über den Unterabschnitt „Land“ des Verfassungsvorentwurfs in der 3. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses,⁴³ von dem es im Protokoll lediglich hieß: „Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* [er]stattet Bericht über die Artikel 1–4 und 6–8 des Verfassungsentwurfes“, basierte auf schriftlichen Aufzeichnungen Pfeiffers, die zur Erläuterung als Anhang zur 3. Sitzung abgedruckt werden. Zuletzt kommt schließlich der Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des bayerischen Staates zum Abdruck, der in der 8. Sitzung⁴⁴ vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß detailliert beraten wurde.⁴⁵

4. Rahmen und inhaltliche Schwerpunkte der Beratungen

Bereits am 30. Januar 1946 teilte Ministerpräsident Hoegner seinem Kabinett mit, er habe von der Militärregierung den Auftrag erhalten, „eine Kommission für die Ausarbeitung einer bayerischen Verfassung in Vorschlag zu bringen“.⁴⁶ Am 8. Februar 1946 erhielt er dazu schriftlich den offiziellen Auftrag vom Chef der bayerischen Militärregierung (Office of Military Government for Bavaria (OMGB)), General Walter J. Muller.⁴⁷ Zum Vorbereitenden Verfassungsausschuß hieß es wörtlich in diesem ausführlichen Schreiben, das ferner detaillierte Anweisungen über die Kommunalwahlen, die Wahl der Verfassunggebenden Landesversammlung, den Volksentscheid über die Verfassung und die ersten Landtagswahlen enthielt:

42 Zu Nr. 5: „Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung“, 13.3.1946; zu Nr. 9: „Die demokratische Gestaltung der Staatsführung“, 22.4.1946, sowie „Landesverfassung und oberste Spitze des Landes“, 27.3.1946.

43 Nr. 6.

44 Nr. 11.

45 Nr. 20.

46 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 16 TOP VI.

47 Muller an Hoegner, 8.2.1946 (BayHStA NL Pfeiffer 147); vgl. mit falscher Datierung *Hoegner*, Außenseiter S. 248. Grundlage für das Schreiben von Muller war die OMGUS-Direktive an die Militärregierungen von Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden, 4.2.1946, Abdruck im Auszug bei *Berding* S. 4f.

„8. Am oder vor dem 22. Februar 1946 wollen Sie eine kleine vorbereitenden Verfassungskommission von Fachleuten ernennen, welche die folgenden Aufgaben haben soll:

- a) Unterstützung bei der Abfassung des Gesetzes über die Wahlen zur gesetzgebenden Versammlung.
- b) Sammlung der notwendigen bibliographischen und dokumentarischen Unterlagen für die gesetzgebende Versammlung.
- c) Anregung der Diskussion und das Einholen von Vorschlägen der politischen Parteien, das Ermuntern von Vorschlägen von seiten der Presse und anderer Gruppen sowie von Einzelpersonen im Hinblick auf die zukünftige Verfassung des Landes.

9. Bis spätestens 20. Mai soll der Bericht der vorbereitenden Verfassungskommission dem Ministerpräsidenten zur Verwendung durch die verfassunggebende Versammlung überreicht werden. Dreifache Kopien des deutschen und englischen Textes dieses Berichtes sind bis zum obigen Termin beim Amt der Militärregierung für Bayern einzureichen. Die verfassunggebende Versammlung soll innerhalb 15 Tagen nach der Wahl ihrer Mitglieder zusammentreten und den Entwurf einer Landesverfassung bis spätestens 15. September 1946 beendet haben. Die verfassunggebende Versammlung dient nicht als vorläufiger Landtag, sie kann jedoch in beratender Funktion tätig sein.“

Zur Auswahl der Mitglieder⁴⁸ hatte Hoegner im Ministerrat am 30. Januar 1946 erklärt: „Er schlage eine Kommission von neun Mitgliedern vor: Staatsminister Roßhaupter, Staatsminister Seifried, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, je einen Vertreter der drei großen Parteien, sich selbst und dann noch einen Staatsrechtler, wenn man einen finde, der nicht belastet sei. In erster Linie denke er an Professor Nawiasky, wenn dieser aus der Schweiz zurückkomme.“⁴⁹ Diesen Vorschlag des Ministerpräsidenten nahm das Kabinett einstimmig an. Am 1. Februar 1946 wandte sich Staatssekretär Pfeiffer in Hoegners Auftrag an die Landesvorsitzenden von SPD, KPD und CSU, je einen Vertreter für den Vorbereitenden Ver-

48 Vgl. *Fait*, Erneuerung S. 119 f. Im NL Hoegner 130 liegt ein hs. Vermerk Hoegners: Major Vacca Bildung eines Verfassungsausschusses bis 20. Februar. Vorschläge: 1. Ministerpr. 2. Dr. Ehard, 3. Dr. Pfeiffer, 4. Innenminister, 5. Roßhaupter, 7 Mitglieder.

49 *Protokolle Hoegner I* Nr. 16 TOP VI.

fassungsausschuß zu benennen. Eine Antwort wurde bis 10. Februar erbeten.⁵⁰

Mit der endgültigen Nominierung der Mitglieder ließ sich Hoegner dann jedoch bis kurz vor dem Fristablauf Zeit. Am 19. Februar 1946 antwortete er General Muller⁵¹ und begründete die Berufungen im einzelnen:

„Gemäß No. 8 und 12 des obigen Schreibens teile ich die Zusammensetzung des kleinen vorbereitenden Verfassungsausschusses mit:

1. Ministerpräsident Dr. Wilhelm Hoegner, früher langjähriges Mitglied des Verfassungsausschusses des Bayerischen Landtags und des Rechtsausschusses des Reichstags.
2. Innenminister Josef Seifried als zuständiger Ressortminister.
3. Albert Roßhaupter, seit 1907 Mitglied der Rechts- und Verfassungsausschüsse der Bayerischen Landtage.
4. Staatssekretär Dr. Hans Ehard, Bayerisches Justizministerium.
5. Staatssekretär Dr. Anton Pfeiffer, früher Generalsekretär und Sachverständiger für Wahlen der Bayerischen Volkspartei.
6. Oberbürgermeister Karl Scharnagl, Sachverständiger für Gemeindefragen.
7. Thomas Wimmer, II. Bürgermeister in München, Sachverständiger für Gemeindefragen.
8. Heinrich Schmitt, Minister für Sonderaufgaben, Sachverständiger für Wahlrechtsfragen.
9. Prof. Dr. Hans Nawiasky, Handelshochschule Sankt Gallen, Verfasser der Bayerischen Verfassungsurkunde von 1919,⁵² der nächstens nach München übersiedeln will.“

Das Recht zur Auswahl lag zwar allein bei Hoegner, er hatte jedoch das Kabinett in seine Entscheidung einbezogen und die Vorsitzenden von SPD, KPD und CSU um die Benennung je eines Vertreters gebeten. Seine eigene Nominierung an erster Stelle war mit Blick auf das Schreiben der Militärregierung vom 8. Februar 1946 keineswegs zwingend. Gegenüber der Militärregierung begründete Hoegner die Berufungen allein mit ihrem individuellen parlamentarischen beziehungsweise juristischen Hintergrund, der zumindest bei Heinrich Schmitt konstruiert erscheint. Daß die Zusammen-

50 Pfeiffer an die Landesvorsitzenden von SPD, KPD und CSU, 1.2.1946 (BayHStA StK 10903).

51 BayHStA NL Pfeiffer 147.

52 Nawiasky war nicht der Verfasser der Bamberger Verfassung, sondern lediglich an ihrer Entstehung beteiligt und Autor des einschlägigen Kommentars.

setzung auch dem parteipolitischen Proporz seines Kabinetts Tribut zollte, dem Vertreter der SPD, CSU sowie der KPD angehörten, bleibt hier unerwähnt.⁵³ So repräsentierten Hoegner, Seifried, Roßhaupter und Wimmer die SPD, Pfeiffer, Ehard und Scharnagl die CSU und Schmitt die ebenfalls im Kabinett vertretene KPD. Anstelle des erkrankten Roßhaupter nahm dann jedoch meist sein Staatssekretär Krehle an den Sitzungen teil, der dem Arbeitnehmerflügel der CSU zuzurechnen ist. Eine Bindung an ihre Parteien im Sinne eines imperativen Mandats bestand für die Mitglieder jedoch nicht, die im Ausschuß ihre eigene Meinung vertraten.⁵⁴ Insofern war die Auswahl durchaus Ausdruck der persönlichen und fachlichen Wertschätzung Hoegners. Mit dem Ministerpräsidenten gehörten dem Ausschuß sechs Mitglieder seines Kabinetts an. Mit Ausnahme von Ehard und Professor Nawiasky verfügten alle über langjährige politische Erfahrungen in der Weimarer Republik.

Die Teilnehmer im einzelnen:

Vorsitzender:

Dr. jur. Wilhelm *Hoegner* (1887–1980), bis 1918 kath., Jurist, Studium in Berlin, München und Erlangen, 1911 Promotion, 1917 große juristische Staatsprüfung, Rechtsanwalt, 1920–1933 3. Staatsanwalt, dann Amtsge-

53 Vgl. auch die Liste in: BayHStA StK 10901:

I. Vertreter der Staatsregierung

1. Dr. Wilhelm Hoegner, Bayerischer Ministerpräsident,
2. Albert Roßhaupter, Stellvertretender Ministerpräsident, Staatsminister für Arbeit,
3. Josef Seifried, Staatsminister des Innern,
4. Dr. Anton Pfeiffer, Staatssekretär und Leiter der Bayerischen Staatskanzlei,
5. Dr. Hans Ehard, Staatssekretär im Justizministerium,

II. Vertreter der großen politischen Parteien

6. Dr. Karl Scharnagl, Oberbürgermeister (CSU),
7. Heinrich Schmitt, Staatsminister für Sonderaufgaben (KPD),
8. Thomas Wimmer, 2. Bürgermeister von München (SPD),

III. Vom Herrn Ministerpräsidenten berufen

9. Prof. Dr. Hans Nawiasky, Handelshochschule St. Gallen, Verfasser der Bayer. Verfassungsurkunde von 1919 (BayHStA StK 10901 und NL Ehard 1629).

54 Vgl. Scharnagl an den Landesvorsitzenden der CSU, Josef Müller, 26. 5. 1946: „Ich habe meine Berufung in den Verfassungsausschuß als eine persönliche Angelegenheit angesehen, da sie durch den Herrn Ministerpräsidenten erfolgte und ich nicht von der Union abgestellt war. Aus diesem Grunde habe ich meine Stellungnahme in allen Angelegenheiten als eine rein persönliche erachtet und auch den Entwurf der Regelung für eine erste Kammer als einen solchen ausdrücklich bezeichnet“ (Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076).

richtsrat, 1. Staatsanwalt und Landgerichtsrat in München, seit 1919 SPD, 1924–1932 MdL, 1930–1933 MdR, 1933 Flucht nach Österreich, 1934–1945 in der Schweiz im Exil, 6.6.1945 Rückkehr nach München, seitdem von Schäffer ohne Amt mit dem Wiederaufbau der Justizverwaltung betraut, am 20.9.1945 mit Wirkung vom 15.6.1945 zum Senatspräsidenten am OLG München ernannt, 28.9.1945–21.12.1946 Bayer. Ministerpräsident und seit 18.10.1945 auch Justizminister, 21.12.1946–20.9.1947 Justizminister und stellv. Ministerpräsident, 21.9.1947 Senatspräsident OLG München, 1.7.1948 Staatsrat und Generalstaatsanwalt beim Bayer. Obersten Landesgericht, 18.12.1950–14.12.1954 Innenminister und stellv. Ministerpräsident, 14.12.1954–16.10.1957 Bayer. Ministerpräsident, Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung sowie Mitglied von deren Verfassungsausschuß, 1946–1970 MdL, 1961/62 MdB (SPD), 1945–1947 Landesvorsitzender der bayer. SPD, 1958–1962 Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag, 1958–1970 stellv. Landtagspräsident.⁵⁵

Mitglieder:

Albert *Roßhaupter* (1878–1949), kath., Gewerkschaftsfunktionär, Lackiererlehre und Fortbildungsschule, 1897 SPD-Mitglied, 1899–1908 Lackierer in den Eisenbahn-Zentralwerkstätten München, 1900–1908 nebenamtl. Bezirksleiter des freigewerkschaftlich-sozialdemokratischen Bayer. Eisenbahnwerkstätten u. Betriebsarbeiterverbandes bzw. des Süddt. Eisenbahn- und Postpersonalverbandes, 1909 dessen hauptamtl. Sekretär, 1909–1912 Redakteur des Verbandsorgans „Süddeutsche Eisenbahn- und Postpersonal-Zeitung“ in Nürnberg, 1912/1913–1920 Redakteur der „Schwäbischen Volkszeitung“ in Augsburg, 1915–1918 Teilnahme am Ersten Weltkrieg, 1913–1919 Gemeindebevollmächtigter in Augsburg, 8.11.1918–21.2.1919 Minister für militärische Angelegenheiten, 1907–1933 MdL (SPD) zuletzt Fraktionsvorsitzender, 1918 Mitglied des bayer. Provisorischen Nationalrats, Mitglied des SPD-Landesausschusses, 1920–1933 Redakteur des „Bayerischen Wochenblatts“ (Organ der Land- und Forstarbeiter), Juni – September 1933 Gefängnis Fürstenfeldbruck, 22.8.–22.12.1944 KZ Dachau, 1945 führendes Mitglied der Aktionsgemeinschaft SPD-KPD in München, 20.6.1945–28.9.1945 StMarb im Kabinett Schäffer, im Kabinett Hoegner I StMarb und stellv. Ministerpräsident, im Kabinett Ehard I bis 20.9.1947 StMarb, 1946 Mitglied der Bayer. Verfassunggebenden Landesversamm-

⁵⁵ Vgl. *Kritzer*.

lung und ihres Verfassungsausschusses, anfangs auch Vors. der SPD-Fraktion in der Landesversammlung, 1948/49 MdPR.

Josef *Seifried* (1892–1962), altkath., Gewerkschaftsfunktionär, Besuch der Mittelschule sowie kaufmännische Lehre in München, 1917–1919 Tätigkeit im Zeitungswesen in München (Angestellter der Expedition der sozialdemokratischen „Münchener Post“, anschließend Werbefachmann in der Anzeigenabteilung der „Münchener Neuesten Nachrichten“) und Berlin, kurze Zeit nach dem Ersten Weltkrieg von der Stadt München mit Reformaufgaben beim Arbeitsamt betraut, 1919–1933 Geschäftsführer des Allgemeinen Freien Angestelltenbundes zunächst in München, schließlich für ganz Südbayern, 1928–1933 MdL (SPD), schwere Verletzung bei Saalschlacht mit Nationalsozialisten in Ramersdorf, 1933 Schutzhaft, in den beiden letzten Kriegsjahren trotz körperlicher Behinderung Einsatz als Zwangsarbeiter in München, im Mai 1945 Mitarbeit beim Wiederaufbau der Gewerkschaften, Vors. des Ausschusses für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Münchener Gewerkschaften, der mit dem Plan „G“ eine Darstellung zu Währungs- und Finanzverhältnissen und sozialen Problemen bei Kriegsende vorlegte, Juni 1945 Stadtrat in München, 22.10.1945–20.9.1947 StMI in den Kabinetten Hoegner I und Ehard I, 1946 Mitglied der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung sowie stellv. Vors. ihres Verfassungsausschusses, 1946–1950 MdL (SPD), 1948/49 MdPR, anschließend Inhaber einer Firma in München (Seifried&Sohn), die sich in erster Linie mit der Anzeigenwerbung für die dt. Gewerkschaftspresse und das Bayer. Fußballtoto beschäftigte, Vors. der Gesellschafterversammlung des Bayer. Werbefunks u. Initiator des Bayer. Fußballtotos.

Dr. phil. Anton *Pfeiffer* (1888–1957), kath., Lehrer, Anglistik- und Romanistikstudium in München und Erlangen, 1910/1911 Lehramtsprüfung in engl. und franz. Philologie, 1913 Promotion, Tätigkeit im höheren Schuldienst, zuletzt Oberstudienrat, 1918–1933 Generalsekretär der BVP, 1928–1933 MdL (BVP), 28.6.–7.7.1933 verhaftet, 1934–1945 Schuldienst, 1945 Mitbegründer der CSU, seit 10.7.1945 leitende Tätigkeit in der Staatskanzlei unter Ministerpräsident Schäffer, 22.10.1945–3.7.1946 Staatssekretär und Leiter der Staatskanzlei, anschließend 4.7.–21.12.1946 StMSo im Kabinett Hoegner I, in den Kabinetten Ehard I und II erneut Leiter der Staatskanzlei, seit 10.1.1947 im Range eines Staatsministers, 1946 Mitglied der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung, seit April 1947 Mitglied des Verwaltungsrats des Deutschen Büros für Friedensfragen, 10.–23.8.1948 Vors. des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, 1948/49 MdPR und Vors. der CDU/CSU-Fraktion, 1946–1950 MdL (CSU), 1949

erfolglose Bewerbung um ein Bundestagsmandat, 1950/1951 Generalkonsul in Brüssel, 1951–1954 Botschafter in Belgien.⁵⁶

Dr. jur. Hans *Ehard* (1887–1980), kath., Jurist, 1912 Promotion, Teilnahme am Ersten Weltkrieg, 1919 große juristische Staatsprüfung und Eintritt in das bayer. Justizministerium, 1923/1924 als Staatsanwalt beim Landgericht München I Untersuchungsführer und Anklagevertreter im Hitler-Prozeß, 1926 Landgerichtsrat, 1928 Oberregierungsrat, 1931–1933 Ministerialrat im StMJu, 1933–1945 Senatspräsident am OLG München, bis 1933 BVP-, ab 1945 CSU-Mitglied, seit Mai 1945 von Schäffer ohne Amt mit dem Wiederaufbau der Justizverwaltung betraut, Anfang Oktober 1945 von Hoegner zum Staatsrat im StMJu ernannt, 22.10.1945–21.12.1946 Dezember 1946 Staatssekretär im StMJu im Kabinett Hoegner I, 1946–1954 (Kabinette Ehard I–III) und 1960–1962 (Kabinett Ehard IV) Bayer. Ministerpräsident, 1954–1960 Landtagspräsident, 1962–1966 StMJu, 1946 Mitglied der Bayer. Verfassunggebenden Landesversammlung und ihres Verfassungsausschusses, 1946–1966 MdL (CSU), 1949–1955 CSU-Landesvorsitzender, 1949–1965 Mitglied des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU.⁵⁷

Heinrich *Schmitt* (1895–1951), Werkzeugdreher, zunächst SPD-Mitglied, Teilnahme am Ersten Weltkrieg, 1916 nach Verwundung und Rückkehr aus dem Felde USPD-Mitglied, 1920 Übertritt zur KPD, 1928–1930 MdR (KPD), gleichzeitig Betriebsratsvorsitzender bei den Leuna-Werken (Halle), 1931–1933 Generalsekretär des Internationalen Komitees der Chemiarbeiter, 1933 Emigration in die UdSSR, in Moskau Studium der Staatswissenschaften, anschließend in der Reichsleitung der illegalen Gewerkschaftsbewegung (Sitz Saarbrücken) Organisation von Gewerkschafts- und Widerstandsgruppen im Ruhrgebiet bzw. Rheinland, 7.5.1935 in Köln verhaftet, am 7.2.1937 Verurteilung durch den Volksgerichtshof zu 15 Jahren Zuchthaus, 27.4.1945 Befreiung durch die Amerikaner aus dem Zuchthaus in Landsberg am Lech, 1.9.1945 Inspektor der Ortskrankenkassen Würzburg, 22.10.1945 bis zu seinem Rücktritt am 1.7.1946 Staatsminister für Sonderaufgaben im Kabinett Hoegner I, 1946 Mitglied der Bayer. Verfassunggebenden Landesversammlung, 1947 Übertritt zur SPD, 4.12.1947–31.12.1949 Mitglied des Bayer. Senats (Gruppe Gewerkschaften).

Dr. h.c. Karl *Scharnagl* (1881–1963), Höhere Handelsschule u. Bäckermeister, 1919–1924 Mitglied des Stadtrats, 1924–1933 1. Bürgermeister (seit 1927 Titel: Oberbürgermeister) in München, 20.3.1933 Rücktritt, 1933–

56 Vgl. *Reuter*; NDB Bd. 20 (2001), S. 314f.

57 Vgl. *Gelberg*, Ehard.

1945 Übernahme der elterlichen Bäckerei, August bis Oktober 1944 im KZ Dachau, am 4.5.1945 von der Militärregierung als Oberbürgermeister von München eingesetzt, im Herbst Mitbegründer der CSU, 1946–1948 gewählter Oberbürgermeister, 1948–1949 2. Bürgermeister, 1946–1949 Vors. des Bayer. Städteverbands; 1946–1949 Präsident des BRK; 1911–1918 MdL (Zentrum), 1920–1924, 1928–1932 MdL (BVP), 1946 Mitglied des Bayer. Beratenden Landesausschusses und der Verfassunggebenden Landesversammlung, 1947–1949 Mitglied des Bayer. Senats (Gruppe Wohltätigkeitsorganisationen).⁵⁸

Thomas *Wimmer* (1887–1964), Schreiner, 1918–1933 Vors. des SPD-Ortsvereins München, 1925–1933 Stadtrat, 1933–1945 mehrmals verhaftet, u. a. KZ Dachau, Mai 1945 stellv. Leiter Arbeitsamt München, 16.8.1945 3. Bürgermeister, 1.12.1945 2. Bürgermeister, 1948–1952 gewählter 1. Bürgermeister, 1952–1960 Oberbürgermeister Münchens, 1946 Mitglied des Bayer. Beratenden Landesausschusses und der Verfassunggebenden Landesversammlung, 1946–1958 MdL (SPD).⁵⁹

Prof. Dr. jur. Hans *Nawiasky* (1880–1961), Staatsrechtler, an der Ausarbeitung der Bayer. Verfassung von 1919 beteiligt und Autor des einschlägigen Kommentars, 1919–1933 Prof. Univ. München, 1933 Emigration in die Schweiz, dort intensive Gespräche mit Hoegner über die Zukunft Deutschlands und seit 1944 auch betr. einer neuen bayer. Verfassung, in der Schweiz zunächst Lehrauftrag, schließlich Prof. f. Öffentl. Recht Hochschule St. Gallen, 1947 gleichzeitig wieder Prof. f. Öffentl. Recht, insbesondere Verfassungsrecht Univ. München, 1946 als Sachverständiger im Vorbereitenden Verfassungsausschuß und bei den Beratungen des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung entscheidend an der Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern beteiligt, zusammen mit Leusser Verfasser des 1948 erschienenen Kommentars zur Bayer. Verfassung.⁶⁰

Einige der Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses spielten auch im weiteren Verlauf des Entstehungsprozesses der Bayerischen Verfassung eine zentrale Rolle, vor allem in den Beratungen des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung, und zwar Hoegner, Roßhaupter, Seifried, Wimmer, Ehard und Nawiasky. Pfeiffer, Schar-

58 Vgl. *Hosbach*.

59 Vgl. *Hanko*.

60 Vgl. *NDB* Bd. 19 (1999), S. 4–6.

nagl und Schmitt gehörten zwar der Verfassunggebenden Landesversammlung, nicht jedoch dem wichtigen Verfassungsausschuß an.

In der konstituierenden Sitzung am 8. März 1946 präsentierte Hoegner seinen „Vorentwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern“.⁶¹ Er gliederte sich in die drei Hauptteile „Aufbau und Aufgaben des Staates“, „Grundrecht und Grundpflichten“ sowie „Wirtschaftsleben“. Der Entwurf orientierte sich stark an der Weimarer Verfassung. Daneben enthielt er Elemente der Bamberger Verfassung⁶² und war vom Schweizer Vorbild inspiriert. Mit dieser Vorlage interpretierte er die dem Ausschuß von den Amerikanern zugewiesene Rolle im weitestmöglichen Sinne. Hoegner hatte bereits am 30. Januar 1946 im Ministerrat davon gesprochen, den Auftrag erhalten zu haben, eine „Kommission für die Ausarbeitung einer bayerischen Verfassung in Vorschlag zu bringen.“⁶³ Fast entschuldigend hatte er hinzugefügt: „Seiner Ansicht nach wäre es an sich Aufgabe der Nationalversammlung [gemeint ist die Verfassunggebende Landesversammlung], die im Herbst gewählt werde, den Entwurf auszuarbeiten. Vorläufig müsse er aber diesem Auftrag nachkommen.“ Der offizielle Auftrag für den Vorbereitenden Verfassungsausschuß vom 8. Februar 1946 war dann jedoch wesentlich enger gefaßt. Von der Ausarbeitung eines kompletten Verfassungsentwurfs war keineswegs die Rede. Erst General Muller deutete diese Möglichkeit in seinen Ausführungen zum Auftakt der Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses an: „Wir verlangen von dem Ausschuß nicht, daß er einen vollständigen Verfassungs-Entwurf vorbereitet. Wenn er es wünscht, kann er es tun.“⁶⁴ Es ist anzunehmen, 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 auch akzeptiert wurde.

61 Nr. 1. Zur Entstehung der Bayerischen Verfassung s. *Gelberg*, Kriegsende S. 701–724.

62 *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. Bamberg 1999, S. 135–151.

63 *Protokolle Hoegner I* Nr. 16 TOP VI.

64 Vgl. Nr. 2.

Durch diese auf Hoegner zurückgehende Akzentverschiebung – über die offenbar im Vorbereitenden Verfassungsausschuß Konsens herrschte⁶⁵ – bestand die Arbeit des Ausschusses in zunächst 11 Sitzungen vom 15. März bis 16. April 1946 darin, Hoegners Vorentwurf durchzuberaten. Am 26. April und 3. Mai 1946 (Nr. 16 und 17) fand eine 2. Lesung statt, bei der vor allem noch redaktionelle Korrekturen in den Entwurf eingearbeitet wurden. In der 14. Sitzung am 3. Mai 1946 beriet der Ausschuß ferner den Begleitbericht zum Verfassungsentwurf,⁶⁶ der unter anderem auch die Eventualvorschläge für den Staatspräsidenten und die Zweite Kammer enthielt. Ministerpräsident Hoegner hatte dafür, wie angekündigt,⁶⁷ ebenfalls einen Entwurf vorgelegt.

Die anderen von der Militärregierung formulierten Aufgaben traten hinter dieser Arbeit des Ausschusses zurück. Die Pflicht, ein Wahlgesetz für die Verfassunggebende Landesversammlung zu erarbeiten, entfiel, da es der Militärregierung bei Aufnahme der Tätigkeit des Ausschusses bereits vorlag.⁶⁸ Die Aufgabe, eine Verfassungsdiskussion in der Öffentlichkeit anzuregen, „erledigte die Kommission mehr schlecht als recht“⁶⁹ durch eine Reihe von Zeitungsbeiträgen einzelner Mitglieder.⁷⁰ Die Sammlung von „bibliographischen und dokumentarischen Unterlagen“, die Hoegner in der ersten Sitzung⁷¹ des Ausschusses zwar pflichtschuldigt als Hauptaufgabe bezeichnet hatte, wurde an Staatssekretär Pfeiffer und damit wohl an Beamte der Staatskanzlei delegiert. Erst bei der Beratung des Begleitberichts Anfang Mai⁷² war dann wieder von einer einschlägigen Bibliographie die Rede, die diesem Bericht als Anlage beigelegt werden sollte. Der Abschlußbericht erwähnte dann auch die Schwierigkeiten, angesichts der Zerstörung öffentlicher Bibliotheken Verfassungstexte, juristische Kommentare etc. zusammenzutragen. Über die im Schreiben vom 8. Februar von der Militärregierung formulierten Aufgaben hinaus beriet der Vorbereitende

65 Im Unterschied dazu debattierte der Vorbereitende Verfassungsausschuß in Hessen im März 1946 darüber, ob die Vorlage eines Verfassungsentwurfs durch den Auftrag der Militärregierung überhaupt gedeckt sei; vgl. *Berding* Dokument 5 b).

66 Nr. 17.

67 Vgl. Nr. 15.

68 Gesetz Nr. 36 über die Wahl einer Verfassunggebenden Landesversammlung vom 14. Februar 1946 (GVBl. S. 261); vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 17 TOP VIII.

69 *Fait*, Erneuerung S. 121 f.

70 Vgl. Anm. 101 und Nr. 17 Anm. 2.

71 Nr. 4.

72 Nr. 17.

Verfassungsausschuß ferner den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des bayerischen Staates.⁷³

Das Procedere der Beratungen des Verfassungsentwurfs im Vorbereitenden Verfassungsausschuß orientierte sich an der Parlamentspraxis, zur Beratung eines Gesetzentwurfs jeweils einen Berichtersteller und gegebenenfalls einen Mitberichtersteller zu bestellen. Analog dazu wurden in der konstituierenden Sitzung zu den einzelnen Unterabschnitten des ersten Hauptteils Referenten, in einigen Fällen auch Korreferenten bestellt, in der zehnten Sitzung zum zweiten und dritten Hauptteil. Die Protokolle lassen dann jedoch nur an einigen Stellen die Funktion der Referenten erkennen.⁷⁴

Ohne daß dies ausdrücklich formuliert worden wäre, modifizierte der Vorbereitende Verfassungsausschuß Hoegners Vorentwurf nur, wenn darüber Einmütigkeit erzielt werden konnte.⁷⁵ Dieses Vorgehen verlieh dem am 9. Juli 1946 dem Präsidenten der Verfassungsgebenden Landesversammlung präsentierten Verfassungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, hinter dem die Autorität des Kabinetts, der in der Staatsregierung vertreten Parteien CSU, SPD und KPD sowie des anerkannten Verfassungsrechtlers Nawiasky standen, enormes Gewicht.

Fixpunkt der Verfassungsberatungen in der Münchner Prinzregentenstraße waren die im Reich und in Bayern gescheiterte erste demokratische Republik von Weimar und der Aufstieg des Nationalsozialismus. Konstruktionsfehler der Bamberger und der Weimarer Verfassung hatten, so die einhellige Auffassung in diesem Kreis, den Aufstieg der Nationalsozialisten begünstigt. Erklärtes Ziel war es deshalb, eine stabilere demokratische Verfassung mit wehrhaften Zügen zu schaffen. Dazu sollten insbesondere Elemente dienen, die bei einer Blockade des Landtags durch Parteienstreit die

73 Nr. 11.

74 Der zum Unterabschnitt Beamte bestellte Referent Liermann, der dem Ausschuß nicht angehörte, war nicht zu ermitteln und nahm auch nachweislich nicht an Sitzungen teil.

75 Vgl. Scharnagl in „Vorschläge zum Verfassungsentwurf. Ständekammern und Staatspräsident“, (vgl. Nr. 17 Anm. 2): „Der Verfassungsausschuß hat bereits zu Beginn seiner Beratungen sich dahin festgelegt, daß in den eigentlichen Entwurf, welcher der Militärregierung und dem verfassungsgebenden Landtag vorzulegen sein würde, nur jene Formulierungen aufgenommen werden sollen, über die im Großen Übereinstimmung bestünde, daß abweichende Meinungen zu Protokoll gegeben oder als Beilagen zum Entwurf vorgelegt werden sollten. Ich habe meine abweichenden Meinungen bei Beratung der einzelnen Abschnitte vorgetragen und den übrigen Mitgliedern des Verfassungsausschusses schriftlich vorgelegt, bei den Beratungen vertreten und sie schließlich dem Protokoll beigegeben“ (Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076).

Handlungsfähigkeit des Staates aufrecht erhielten. Dahinter die Etablierung vordemokratischer Strukturen zu erkennen, greift mit Blick auf den Erfahrungshintergrund der Akteure im Jahre 1946 zu kurz, denen vor allem die Funktionsmängel der 1919 geschaffenen demokratischen Strukturen in Erinnerung waren.

Inhaltlich folgten die Beratungen des Ausschusses der Gliederung des Hoegnerschen Vorentwurfs. Die ersten neun Sitzungen und damit rund zwei Drittel der Beratungen standen dabei im Zeichen des ersten Hauptteils („*Aufbau und Aufgaben des Staates*“), der sich mit Land und Gemeinden, Landtag, Staatsregierung, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtspflege und Beamtenum befaßte. Da der für den ersten Abschnitt *Land* vorgesehene Referent Pfeiffer zunächst erkrankt war, begann die thematische Beratung mit den Artikeln des Entwurfs, die sich auf die Gemeinden bezogen. Hierbei kam es in der zweiten Sitzung zur ersten Kontroverse.⁷⁶ Mit Nachdruck focht Oberbürgermeister Scharnagl als Berichterstatter für die Wiedereinführung der bis 1919 bestehenden *Magistratsverfassung*, blieb mit dieser Position jedoch im Ausschuß allein. In der dritten Sitzung⁷⁷ schlug Ministerpräsident Hoegner selbst vor, in Art. 1 Abs. 1 statt „Bayern ist eine Republik“ zu sagen „Bayern ist ein *Freistaat*“. Auf Vorschlag von Innenminister Seifried beschloß der Vorbereitende Verfassungsausschuß einstimmig analog dazu, die Überschrift von „Verfassung des Volksstaates Bayern“ in „*Verfassung des Freistaates Bayern*“ zu ändern. Ferner wurde der Artikel über die *bayerische Staatsangehörigkeit* formuliert.⁷⁸ Breiten Raum nahm dann in dieser Sitzung noch die Frage des Wahlrechts ein. Während zur Abwehr von Splitterparteien, die man einhellig für das Scheitern Weimars verantwortlich machte, in der folgenden Sitzung ein Konsens zustande kam, eine *10%-Sperrklausel* auf Wahlkreisebene (= Regierungsbezirke) einzuführen, traten in der Frage *Mehrheits-* oder *Verhältniswahl* erstmals parteipolitische Differenzen im Ausschuß offen zutage. Exponenten waren Hoegner, der das von der SPD favorisierte Verhältniswahlrecht vertrat, und Scharnagl als Befürworter des von der CSU angestrebten Mehrheitswahlrechts. Staatssekretär Pfeiffer und später auch Hoegner brachten dann eine Kombination beider Elemente ins Gespräch, die später unter der Bezeichnung „verbessertes Verhältniswahlssystem“ in die Verfassung Eingang fand.

76 Nr. 5.

77 Nr. 6.

78 Der Erlaß eines Ausführungsgesetzes scheiterte an der Militärregierung. Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verlor der Artikel jede praktische Bedeutung.

Einig war sich der Ausschuß in der vierten Sitzung⁷⁹ über die Aufnahme von Elementen in die Verfassung, mit denen Hoegners Vorentwurf auf die Erfahrungen mit den Nationalsozialisten reagiert hatte, die unter dem Schlagwort „*wehrhafte Demokratie*“ subsumiert werden können. Eine lebhaft und kontroverse Debatte entspann sich beim Abschnitt Landtag über die Regelung des *Ausschlusses der Öffentlichkeit* sowie in der vierten und fünften Sitzung über die *Immunitätsbestimmungen*. Unter Hinweis auf den Mißbrauch durch die Nationalsozialisten wandte sich Bürgermeister Wimmer gegen eine uneingeschränkte Immunität, fand für diese Position jedoch keine Zustimmung. Die fünfte Sitzung⁸⁰ dominierte der erstmals anwesende Hans Nawiasky, da Hoegner ihn aufforderte, seine Auffassungen zu den bereits besprochenen ersten 23 Artikeln des Vorentwurfs zu referieren. Dabei beschloß der Ausschuß eine Änderung von Artikel 9 des Vorentwurfs, durch den die *Parteien* in die Verfassung Eingang fanden. Vor allem wurde in der fünften Sitzung erneut ausführlich und kontrovers das Wahlsystem diskutiert. Dabei gab auch Nawiasky dem Verhältniswahlsystem den Vorzug. Ferner beriet der Ausschuß über die parlamentarischen *Untersuchungsausschüsse* und ihre Rechte, die Einrichtung eines *Zwischenausschusses* und die *Freifahrt* der Abgeordneten.

Ihren Höhepunkt erreichten die Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in der sechsten bis achten Sitzung,⁸¹ als die Themen *Zweite Kammer*, das Amt eines *Staatspräsidenten* sowie die *feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten* kontrovers diskutiert wurden. Erneut bildeten verfassungsrechtliche Ausführungen Professor Nawiaskys den Dreh- und Angelpunkt dieser Debatten. Zunächst stellte er in der sechsten Sitzung vier Konstruktionsmöglichkeiten für eine Zweite Kammer vor, wobei er einer Zusammensetzung aus Vertretern der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes den Vorzug gab. Interessanterweise war die Frage der Kompetenzen einer Zweiten Kammer von sekundärer Bedeutung. Die Funktion der Zweiten Kammer sollte angesichts der Erfahrungen mit den sehr unruhigen parlamentarischen Verhältnissen in der Weimarer Republik die eines Stabilisierungsfaktors sein, insbesondere für Krisenzeiten.⁸² Nawiasky verwahrte sich dagegen, daß sie einen Wi-

79 Nr. 7.

80 Nr. 8.

81 Nr. 9–11.

82 Vgl. Nawiasky, *Jahrzehnt* (S. 355): „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

derspruch zur Demokratie darstelle. Auf Ablehnung stieß eine Zweite Kammer bei Wimmer und am entschiedensten bei Minister Schmitt: „In unruhigen Zeiten ist die 2. Kammer ein Übel, in ruhigen Zeiten braucht man sie nicht.“ Scharnagl, ihr entschiedener Befürworter, der allerdings eine andere Zusammensetzung favorisierte,⁸³ erklärte hingegen: „Das Ermächtigungsgesetz von 1933 wäre durch eine 2. Kammer verhindert worden.“ Damit waren die gegensätzlichen Standpunkte in dieser Frage markiert. Ähnlich gegensätzlich waren die Positionen auch beim Staatspräsidenten, für den zwei Funktionen erkennbar wurden, innerbayerisch wie die zweite Kammer als Stabilisierungsfaktor und, „im Hinblick auf einen künftigen Reichsaufbau“, so Scharnagl, als sichtbares Symbol der staatlichen Qualität Bayerns. Von Anfang an war damit gerechnet worden,⁸⁴ daß man sich bei beiden Fragen nicht einigen würde, weshalb man die Verfassungsbestimmungen, die diese beiden Komplexe berücksichtigten, dem Entwurf schließlich als Eventualvorschläge beigab.

In der siebten Sitzung⁸⁵ referierte Nawiasky über den Abschnitt *Staatsregierung*. Auf seinen Vorschlag hin ließ der Ausschuß das in Hoegners Vorentwurf enthaltene *konstruktive Mißtrauensvotum* fallen und ersetzte es durch die *feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten*, auch dies eine Reaktion auf die zwischen 1919 und 1933 gemachten Erfahrungen mit instabilen Regierungsverhältnissen. Staatssekretär Ehard hielt den Einwänden, eine solche Regelung entferne sich zu weit vom parlamentarischen System, entgegen, ein Ministerpräsident könne sich nur durchsetzen, wenn er von der Landtagsmehrheit getragen werde.

Die *Richtlinienkompetenz* des Regierungschefs wurde kommentarlos übernommen. Eine ausführliche Erörterung erfuhr hingegen das *Begnadigungsrecht* des Ministerpräsidenten, wobei die schließlich gefundene Formulierung, die den Vollzug der Todesstrafe an die Zustimmung des Ministerrats band, auf Staatssekretär Ehard zurückging. Auch der Verfassungsartikel, der eine *Staatskanzlei* zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung vorsieht, sowie die Bestimmung, die den *Staatssekretären* Sitz und Stimme im Ministerrat zuweist, gehen auf Vorschläge zurück, die

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.“

83 Vgl. Anlage 1 zu Nr. 9.

84 Vgl. Hoegner in Nr. 1.

85 Nr. 10.

Nawiasky in dieser Sitzung vortrug und dafür die Zustimmung des Ausschusses fand. Lebhaft verlief die Beratung auch über die Frage der *Versorgung* der Mitglieder der Staatsregierung.

Im Mittelpunkt der achten Sitzung⁸⁶ standen *Volksbegehren* und *Volksentscheid*, unter anderem auch der obligatorische Volksentscheid bei Verfassungsänderungen, sowie aus aktuellem Anlaß die Beratung eines *Gesetzes zum Schutz des bayerischen Staates*, das sich gegen nationalsozialistische und militaristische Umtriebe wandte und sechs Tage später im Ministerrat erneut zur Beratung stand. In der neunten Sitzung⁸⁷ behandelte der Ausschuß die *Rechtspflege* sowie den Abschnitt über das *Beamtenum*. Angesichts des kurz vor dem Abschluß stehenden *Bayerischen Beamtengesetzes* konnte man in diesem Bereich noch keine endgültigen Festlegungen treffen. Am Ende der Sitzung verabschiedete Ministerpräsident Hoegner Professor Nawiasky. Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf Hoegners stammten – mit Ausnahme der zehnpromzentigen Sperrklausel – mit der Streichung des Mißtrauensvotums sowie den Vorschlägen für einen Staatspräsidenten und eine Zweite Kammer von ihm.

In der zehnten bis 14. Sitzung wurden der II. und III. Hauptteil (*Grundrecht und Grundpflichten; Das Wirtschaftsleben*) des Hoegnerschen Vorentwurfs vom Ausschuß durchberaten. Dabei ging man wesentlich schneller vor. Für diesen Abschnitt der Beratungen fällt auch die Protokollierung knapper aus. In der zehnten Sitzung standen die Grundrechte und Grundpflichten auf der Tagesordnung, wobei unter anderem die bayerische *Verfassungsbeschwerde* und der obligatorische *Hauswirtschaftsunterricht* für Mädchen näher erörtert wurden. Die Betonung des *Elternrechts* in der Erziehung bezeichnete Staatssekretär Pfeiffer als bewußten Gegensatz zur „nationalsozialistischen Lehre“. Auch die Beratung der *Schulartikel* in der elften Sitzung⁸⁸ verlief unter Verweis auf die im Gesetzentwurf über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern durch den Ministerrat abgeseignete Kompromißformel, mit der die SPD der CSU und den Religionsgemeinschaften entgegengekommen war, ohne Differenzen. Das von Hoegner in seinem Vorentwurf vorgesehene Verbot der *Leibesstrafen* an allen Schulen wurde mit dem Hinweis, eine solche Bestimmung gehöre in eine Lehrordnung, vom Ausschuß gestrichen. Zunächst unterschiedliche

86 Nr. 11.

87 Nr. 12.

88 Nr. 14.

Positionen wurden bei der Frage erkennbar, unter welchen Bedingungen *Privatschulen* zulässig sein sollten.

Als besonders bemerkenswert gilt der Konsens des Vorbereitenden Verfassungsausschusses über den Wirtschaftsteil des Vorentwurfs von Hoegner,⁸⁹ dessen 1. Abschnitt *Die Planwirtschaft* ebenfalls in der elften Sitzung beraten wurde. Dabei bestand Konsens über die Notwendigkeit einer gelenkten Wirtschaft. Die alleinige Kompetenz des Wirtschaftsministeriums zur Wirtschaftsplanung übertrug der Ausschuß jedoch auf die Staatsregierung, der ein Beirat als Beratungsorgan an die Seite gestellt wurde, dessen Mitglieder auf Vorschlag der Wirtschaftsorganisationen berufen werden sollten. Auch über den *Sozialisierungsartikel*, der diese allerdings nicht zwingend vorschrieb, bestand Einigkeit im Ausschuß. Da für den ebenfalls in dieser Sitzung ausführlich behandelten Abschnitt *Landwirtschaft* dem Ausschuß kein Fachmann angehörte, stützte sich Innenminister Seifried als Referent auf sehr detaillierte gutachtliche Äußerungen des Landwirtschaftsministeriums sowie des Staatskommissars für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen Michael Horlacher.

In die zwölfte Sitzung⁹⁰ fielen die Referate Oberbürgermeister Scharnagls über den Abschnitt *Geld- und Kreditwesen* sowie von Staatssekretär Krehle über den Abschnitt *Arbeit*. Dabei erweiterte der Ausschuß auf Vorschlag von Bürgermeister Wimmer das bis dahin als Mitspracherecht bezeichnete Recht der innerbetrieblichen Mitwirkung der Arbeitnehmer in ein *Mitbestimmungsrecht*. Erneut brachte Wimmer auch die Formulierung der Immunitätsbestimmungen zur Sprache. Die erste Lesung des Verfassungsentwurfs schloß der Vorbereitende Verfassungsausschuß mit dieser Sitzung ab. In der 13. Sitzung⁹¹ begann der Ausschuß mit der *zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs*, die redaktionellen Zwecken und einer stilistischen Überprüfung dienen sollte. Dabei stand übrigens nicht von Beginn an fest, ob die *Eventualvorschläge* zu Zweiter Kammer und Staatspräsident nur als Anhang zum Verfassungsentwurf vorgelegt oder in diesen inkorporiert werden sollten. In dieser Sitzung bejahte Ministerpräsident Hoegner zunächst die von Staatssekretär Ehard vorgeschlagene Einschlebung der Eventualvorschläge zwischen dem 2. und 3. Abschnitt des 1. Hauptteils der Verfassung.⁹² In der 14. Sitzung⁹³ wurde dann jedoch beschlossen, die

89 *Fait*, Erneuerung S. 148 f.

90 Nr. 15.

91 Nr. 16.

92 Nr. 16.

93 Nr. 17.

Eventualvorschläge dem Bericht als Anlagen beizugeben. Diese Platzierung der Vorschläge „Staatspräsident“ und „Zweite Kammer“ ermöglichte es Hoegner, der Landesversammlung einen Entwurf vorzulegen, der wie sein Vorentwurf ebenfalls auf diese Elemente verzichtete. In der 14. Sitzung am 3. Mai 1946 schloß der Ausschuß die zweite Lesung des Entwurfs ab und beriet anschließend über die Formulierung des *Begleitberichts*, insbesondere noch einmal die *Eventualvorschläge zu Staatspräsident* und *Zweiter Kammer*. Ministerpräsident Hoegner schloß die Sitzung und, wie er annahm, auch die Beratungen des Ausschusses mit einem Dank an die Mitglieder für ihre „eifrige Mitwirkung“. Dies wurde von Staatsminister Schmitt für die Ausschußmitglieder erwidert.

Nach Abschluß der Beratungen legte zunächst Staatssekretär Pfeiffer Major James H. McCord, dem Leiter der Executive Branch der Civil Administration Division des OMGB am 6. Mai 1946 einen knappen nur dreiseitigen „Vorläufigen Bericht über die Arbeiten zur Schaffung einer neuen Bayerischen Verfassung“ vor.⁹⁴ Dies geschah, noch ehe Ministerpräsident Hoegner der Militärregierung für Bayern über Major Peter Vacca⁹⁵ am 15. Mai 1946 den vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß am 3. Mai 1946 beschlossenen Bericht des Verfassungsausschusses „nebst Verfassungsentwurf in 3facher Ausfertigung des englischen und deutschen Textes“ präsentierte und damit den von der Militärregierung gesetzten Termin (20. Mai 1946) einhielt.⁹⁶ Am 24. Mai 1946 sandte Ministerialrat Leusser im Auftrag Hoegners Begleitbericht und Verfassungsentwurf auch an den Generalsekretär der KPD Bruno Goldhammer, den Landessekretär der SPD Martin Albert,⁹⁷ den Vorsitzenden der WAV Alfred Loritz, Oberbürgermeister Scharnagl, Bürgermeister Wimmer, die Staatsminister Josef Seifried (Inneres), Franz Fendt (Kultus), Fritz Terhalle (Finanzen), Ludwig Erhard (Wirtschaft), Joseph Baumgartner (Landwirtschaft), Michael Helmerich

94 Pfeiffer an McCord, 4.5.1946 (BayHStA StK 10901).

95 Peter Vacca (1900–1982), geboren in Palermo (Italien), 1942–1946 US-Army, Post Intelligence Officer beim Seneca Ordnance Depot im Staate New York, Mai 1945 – 4. 4. 1947 Chief Intelligence Branch RMG und OMGB, April 1947 – Mai 1948 Direktor Intelligence Division, Mai 1948 – September 1949 der Intelligence Branch in Württemberg-Baden. S. *Heydenreuter* S. 253 Anm. 236.

96 Hoegner an Vacca, 15.5.1946 (BayHStA StK 10901). In seinem Beitrag über den Vorbereitenden Verfassungsausschuß nennt Hoegner, wohl irrtümlich, den 5.5.1946 als Termin; vgl. *Hoegner*, Verhandlungen S. 99.

97 Die Aussage, das SPD-Parteibüro habe Ende Mai noch keinen Verfassungsentwurf in Händen gehalten, ist daher unzutreffend; vgl. *Fait*, Erneuerung S. 122.

(Verkehr) und die Staatssekretäre Ludwig Ficker, Hans Meinzolt, Georg Fischer und Ludwig Waldhäuser. Am 31. Mai ging eine zweite Serie der Unterlagen an Arbeitsminister Roßhaupter, Sonderminister Schmitt, die Staatssekretäre Ehard und Krehle sowie an Gustav Schiefer (Arbeitsgemeinschaft freier Münchner Gewerkschaften).⁹⁸ Im Begleitschreiben Leussers hieß es jeweils: „Der Bericht ist nur zu Ihrer persönlichen Unterrichtung bestimmt mit der Bitte, ihn vertraulich zu behandeln, bis die amtliche Veröffentlichung erfolgt. Sie haben somit für sich und den engeren Kreis Ihrer Mitarbeiter die Möglichkeit, für die dann einsetzende öffentliche Diskussion sich vorzubereiten.“⁹⁹

Eine Publikation des Verfassungsentwurfs im Wortlaut, wie vom Ausschuß eigentlich bereits Mitte April gewünscht,¹⁰⁰ lehnte die Militärregierung jedoch strikt ab. Die offizielle Begründung lautete, es könne bei der Bevölkerung sonst der falsche Eindruck entstehen, hier handle es sich bereits um die eigentliche Verfassung.¹⁰¹ Tatsächlich begrenzte die Militärregierung durch das Verbot der Veröffentlichung bewußt die Rolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Die Verfassunggebende Landesversammlung sollte das eigentliche Beratungs- und Beschlußgremium für die Verfassung sein, kein bloßes Akklamationsorgan.¹⁰²

98 Vgl. das Schreiben Leussers, 24. 5. 1949 (BayHStA StK 10903).

99 Auch Ende Juni 1946 sandte die Staatskanzlei z. B. der Frankfurter Rundschau einen bayerischen Verfassungsentwurf zu, verwies aber mit Nachdruck weiterhin darauf, daß dieser mit Rücksicht auf die Anordnung der Militärregierung vorerst nicht zur Veröffentlichung in Presse und Rundfunk bestimmt sei; MD Kraus an Frankfurter Rundschau, 27. 6. 1946 (BayHStA StK 10903).

100 Vgl. Nr. 15.

101 Vgl. die Vormerkung von Pfeiffer, 11. 6. 1946. Darin hieß es u. a.: „Major Schweizer von der Militärregierung teilte am Freitag, den 7. Juni 1946 nachmittags 5.30 Uhr mit: Auf Grund eines Telegramms vom Kontrollrat werde darum ersucht, daß der bayerische Verfassungsentwurf nicht im Wortlaut veröffentlicht werde. Es könnte sonst bei der Bevölkerung der Eindruck entstehen, daß das schon die eigentliche Verfassung sei. In der Aussprache mit dem Ministerpräsidenten stellten wir fest, daß für die öffentliche Diskussion über die Verfassung bereits hinreichend Material vorliege und zwar vor allem: 1. die zwei vorbereitenden Artikel von Dr. Pfeiffer aus dem ersten Stadium der Arbeit [„Der Verfassungsausschuß“ SZ 22. 3. 1946; „Bayerische Verfassungsfragen“, Die Information, Mitteilungen für die Presse, Hg. v. Informationsamt der Bayer. Staatskanzlei, 1. Jg., 30. 3. 1946, Nr. 9]; 2. die zwei Artikel des Ministerpräsidenten in der ‚Neuen Zeitung‘; 3. die Vorlesung des Ministerpräsidenten in der Aula der Universität und die Presseberichte hierüber; 4. der im Bayerischen Staatsanzeiger veröffentlichte Text dieser Vorlesung; 5. die Artikel des Innenministers Seifried in der ‚Süddeutschen Zeitung‘“ (BayHStA StK 10903). Vgl. Nr. 17 Anm. 2.

102 Vgl. *Fait*, Erneuerung S. 180 f.

Etwa einen Monat später gab es eine Reaktion der Militärregierung auf das Arbeitsergebnis des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Lt. Col. Robert A. Reese,¹⁰³ Chief Internal Affairs & Communications Division der bayerischen Militärregierung, teilte Ministerpräsident Hoegner am 11. Juni 1946 mit,¹⁰⁴ daß die Militärregierung eine Ergänzung des vorgelegten Verfassungsentwurfs um einen Artikel wünsche, der die Übertragung bestimmter Kompetenzen durch den Ministerpräsidenten interimistisch auf den Stuttgarter Länderrat und anschließend auf eine künftige Bundesregierung regle. Damit sollte der Vorbereitende Verfassungsausschuß einer Forderung von General Clay entsprechen, die dieser im Stuttgarter Länderrat Anfang April aufgestellt hatte.

Die Militärregierung verlangte in diesem Stadium vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß, dem sie die Aufnahme präjudizierender Elemente für eine künftige Bundesverfassung zu Beginn seiner Arbeit ausdrücklich untersagt hatte,¹⁰⁵ einen Artikel hinzuzufügen, der expressis verbis Länderkompetenzen auf den zu diesem Zeitpunkt einzig oberhalb der Länder existierenden Länderrat der US-Zone übertrug. Für die von Bayern nach Kriegsende betriebene aktive Reföderalisierungspolitik bedeutete dies eine Beschneidung der gerade wiedergewonnenen staatlichen Souveränität und wurde dementsprechend von Ministerpräsident Hoegner und seinem Kabinett keineswegs begrüßt.

Dem Wunsch der Militärregierung mußte jedoch entsprochen werden. Der Vorbereitende Verfassungsausschuß kam daher am 24. Juni 1946 zu seiner 15. Sitzung¹⁰⁶ zusammen¹⁰⁷ und beschloß folgenden Art. 141: „Bis zur Errichtung einer deutschen Bundesregierung ist der bayerische Ministerpräsident ermächtigt, Zuständigkeiten des Staates Bayern auf den Gebieten der Auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs dem Rate der Ministerpräsidenten der Staaten der US Zone abzutreten“. Am 24. Juni 1946 übermittelte Hoegner der Militärregierung „die gewünschte Ergänzung des bayerischen Verfassungsentwurfes mit dem Ersuchen um Genehmigung“.¹⁰⁸

103 Vgl. *Protokolle Schäffer* S. 93.

104 Vgl. Anm. 117 und Nr. 18.

105 *Schmidt* Bd. 1 S. 77f.

106 Nr. 18.

107 Vgl. die Einladung von Leusser an die Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, 21. 6. 1946 (BayHStA NL Ehard 1630).

108 Hoegner an Reese, 24. 6. 1946 (BayHStA StK 10903).

Die Ablehnung gegenüber diesem Diktat, dem man zwar formal Folge leistete, kam darin zum Ausdruck, daß man den Art. 141 nicht nachträglich in den Verfassungsentwurf integrierte. Eine erste Drucklegung des Verfassungsentwurfs war im übrigen bereits vor der Intervention der Amerikaner in die Wege geleitet worden.¹⁰⁹ Er wurde dann auch nicht in den Text des Entwurfs aufgenommen, der später der Landesversammlung zuzuging.¹¹⁰ Der Begleitbericht erwähnte ihn ebenfalls nicht. Das Schreiben von Reese vom 11. Juni 1946 sowie der Artikel wurden der Landesversammlung lediglich mit weiteren Materialien als zusätzliche Unterlage vorgelegt.¹¹¹

Diese Intervention der amerikanischen Militärregierung am Ende der Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses im Juni 1946 führt zu der Frage, in welcher Weise sie die Arbeit der „Preparatory Constitutional Commission“ insgesamt beeinflusste. Über eine kontinuierliche Beobachtung und Berichterstattung der Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses ist, im Unterschied zur folgenden Phase der Verfassungsberatungen in der Landesversammlung,¹¹² nichts bekannt. Allerdings deutet Hoegner einmal an, mit Major Vacca wegen der Formulierung von Artikel 1 „Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des deutschen Bundes“, die im zweiten Halbsatz eine künftige Bundesverfassung berührte,¹¹³ Rücksprache zu halten.¹¹⁴ Da der zweite Halbsatz später entfiel, erhielt der Ministerpräsident offenbar eine ablehnende Antwort von Vacca. Außer der abschließenden Intervention im Juni 1946 beeinflusste die Militärregierung die Be-

109 Vgl. die Vormerkung von Pfeiffer, 11.6.1946, über eine Aussprache zwischen Ministerpräsident Hoegner und ihm über das Verbot der Militärregierung, den Verfassungsentwurf im Wortlaut zu veröffentlichen: „Wir vereinbarten, die vorbereitete Drucklegung des Entwurfs nicht einzustellen, die entstehende Broschüre aber als Manuskript zu behandeln und mit dem Vermerk zu versehen, nicht zur Veröffentlichung in der Presse bestimmt“. Dieser Erstdruck des Entwurfs soll nur an die Mitglieder des Bayerischen Beratenden Landesausschusses ausgegeben werden und außerdem an Leute, auf deren wissenschaftliche Mitarbeit und Stellungnahme auch die Regierung und die Verfassunggebende Landesversammlung Wert legen dürften. Durch entsprechende Kenntlichmachung dürfte ein Mißbrauch verhindert sein. In diesem Sinne wurde an Dr. Pfister Auftrag erteilt“ (BayHStA StK 10903). Vgl. zwei gedruckte Broschüren (DIN-A 5), die den Verfassungsentwurf und den Begleitbericht enthielten, mit dem Titel „Entwurf einer bayerischen Verfassung zur Vorlage an die Verfassunggebende Landesversammlung. Nicht zur Veröffentlichung in der Presse und im Rundfunk bestimmt. Als Manuskript gedruckt im Juni 1946. München Bayerische Staatskanzlei“ in: BayHStA NL Ehard 1631.

110 Vgl. Nr. 19. Hier irrt *Schmidt* Bd. 1 S. 121.

111 Vgl. Nr. 18 Anm. 14.

112 Vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 721–724.

113 Vgl. Nr. 6; *Schmidt* Bd. 1 S. 83.

114 Nr. 6.

ratungen durch bestimmte inhaltliche Vorgaben wie die oben erwähnte. Über die genaue Auslegung dieser Anweisungen gab es offenbar Kontakte im Beratungszeitraum zwischen Hoegner und einzelnen Herren von OMGB.

Nach dem endgültigen Abschluß der Arbeiten des Vorbereitenden Verfassungsausschusses leitete Ministerpräsident Hoegner am 9. Juli 1946 dem Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung den erarbeiteten Verfassungsentwurf sowie verschiedene Beilagen zu:

„Gemäß Weisung der Amerikanischen Militärregierung für Bayern vom 8. Februar 1946 lege ich der Verfassunggebenden Landesversammlung vor:

1. Entwurf einer Bayerischen Verfassung nebst Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses;¹¹⁵
2. das gesamte bibliographische und dokumentarische Material in zwei Bänden;¹¹⁶
3. Übersetzung eines Schreibens der Militärregierung vom 11. Juni 1946 nebst dem daraufhin neugeschaffenen Artikel 141 des Verfassungsentwurfes;¹¹⁷

115 Vgl. Nr. 19.

116 Auch im Begleitbericht (Nr. 19) hieß es unter II., eine einschlägige Bibliographie verfassungsrechtlich relevanter Literatur und Quellen liege dem Bericht als Anl. 1 bei. Diese Bibliographie war jedoch weder in der hektographierten noch in der Druckfassung tatsächlich beigegeben (vgl. Nr. 19 Anm. 1). Vgl. Scharnagl an Leusser, undatiert, Einlauf in der Staatskanzlei 4.6.1946: „Zu den Unterlagen vom 24.5.1946 teile ich mit, daß auf Seite 2 des Berichtes des bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die bayerische verfassunggebende Landesversammlung auf eine Bibliographie für das wissenschaftliche und dokumentarische Verfassungsmaterial (Anlage 1) verwiesen ist. Diese Anlage hat aber den Unterlagen nicht beigegeben. Ich ersuche um Zustellung dieser fehlenden Unterlage“ (BayHStA StK 10903). In den Akten Scharnagls ist lediglich ein Teil dieser Bibliographie des Verfassungsschrifttums erhalten. Es handelt sich um 68 Titel zum Bayerischen Verfassungsrecht mit der Überschrift „C. Bayern“ (Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076).

117 Vgl. Lt. Col. Robert A. Reese, Chief Internal Affairs & Communications Division (OMGB) an Hoegner, 11.6.1946, betr. Vorentwurf einer Landesverfassung: „1. Ihre Aufmerksamkeit wird auf folgenden Auszug einer Ansprache des Generals Clay an [auf] der Länderratssitzung vom 4. Juni 1946 gelenkt: ‘Indem wir erwarten, daß diese Verfassungen starke politische Einheiten aus den verschiedenen Staaten bilden werden, dürfen wir nicht außer acht lassen, daß sie Vorkehrungen für diese Staaten enthalten müssen, die erforderlichen Machtbefugnisse an eine Bundesregierung abzutreten, sobald diese eingerichtet ist. Solange eine Bundesregierung nicht besteht, muß Vorsorge getroffen werden, solche Machtbefugnisse dem Rate der Ministerpräsidenten abzutreten. Ich hoffe, daß Ihre Ausschüsse diesem Umstand Beachtung geschenkt haben. Sollte das nicht der Fall sein, so werden Sie sie auffordern, diesem Punkte ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen.’“

4. den vom bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner verfaßten Vorentwurf einer ‘Verfassung des Volksstaates Bayern’;¹¹⁸
5. Abhandlung des Münchener Oberbürgermeisters Dr. Karl Scharnagl ‘Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung’ vom 13. März 1946;¹¹⁹
6. Abhandlung des Münchener Oberbürgermeisters Dr. Karl Scharnagl ‘Landesverfassung und oberste Spitze des Landes’ vom 27. März 1946;¹²⁰
7. Abhandlung des Münchener Oberbürgermeisters Dr. Karl Scharnagl ‘Die demokratische Gestaltung der Staatsführung’ vom 22. April 1946;¹²¹
8. Protokolle der 15 Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses.¹²²

Ich bitte, die sämtlichen Vorlagen dem Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung zuleiten zu wollen.“¹²³

Zu dieser Zeit lagen Entwurf und Begleitbericht als Broschüre vor und waren einem größeren Kreis, den Mitgliedern des Bayerischen Beratenden Landesausschusses sowie den Repräsentanten der bayerischen Parteien etc. zugegangen. Zu einer offiziellen Veröffentlichung des Arbeitsergebnisses des Vorbereitenden Verfassungsausschusses kam es schließlich erst nach Abschluß der Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung gemeinsam mit den Protokollen des Verfassungsausschusses der Landesversammlung 1947/1948.¹²⁴

[vgl. engl. Version in: *AVBRD* 1 S. 550] 2. Es wird angeordnet, daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß angewiesen wird, an dem Vorentwurf der Landesverfassung jene Verbesserungen und Überprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um mit der obigen Erklärung des Generals Clay übereinzustimmen.“ Daraufhin wurde folgender Art. 141 neu geschaffen: „Bis zur Errichtung einer deutschen Bundesregierung ist der bayerische Ministerpräsident ermächtigt, Zuständigkeiten des Staates Bayern auf den Gebieten der Auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs dem Rate der Ministerpräsidenten der Staaten der US Zone abzutreten“ (BayHStA NL Ehard 1631).

118 Vgl. Nr. 1.

119 Vgl. Nr. 5.

120 Vgl. Nr. 9 Anlage 2.

121 Vgl. Nr. 9 Anlage 1.

122 Vgl. Nr. 4–18.

123 BayHStA NL Ehard 1631.

124 Vgl. Nr. 19 Anm. 1.

Resümee

Das Arbeitsergebnis des Vorbereitenden Verfassungsausschusses prägte die Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung und ihres Verfassungsausschusses. Große Teile der heute gültigen Bayerischen Verfassung gehen auf Formulierungen zurück, auf die sich der Vorbereitende Verfassungsausschuß im Frühjahr 1946 einigte. Für Anton Pfeiffer, Albert Roßhaupter und Josef Seifried bildeten die Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses auch einen Erfahrungshintergrund für die Beratung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat in Bonn 1948/1949.

Edition

1

Verfassung des Volksstaates Bayern¹

I. Hauptteil Aufbau und Aufgaben des Staates

1. Abschnitt Land und Gemeinden.

Art. 1

Bayern ist eine Republik.
Die Landesfarben sind Weiß und Blau.
Das Landeswappen wird durch Gesetz bestimmt.

Art. 2

Bayern ist ein Volksstaat.
Alle Gewalt geht vom Volke aus.
Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund.
Mehrheit entscheidet.

Art. 3

Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch das Volk selbst, durch die von ihm gewählten Volksvertreter, die mittelbar oder unmittelbar von ihm bestellten Vollzugsbehörden und Richter.

1 Vorentwurf von MPr. Wilhelm Hoegner: hekt. Exemplar in: BayHStA StK 10902; Abdruck bei: *Pfetsch*, Frank R. (Hg.): *Verfassungsreden und Verfassungsentwürfe. Länderverfassungen 1946–1953 (Verfassungspolitik. Heidelberger Studien zur Entstehung von Verfassungen nach 1945 Bd. 1)*. Frankfurt a. M. 1986, S. 333–352 sowie *Gelberg*, Quellen S. 80–95. S. *Fait*, Erneuerung S. 125–134.

Art. 4

Das Recht der Gesetzgebung steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu.

Die Vollzugsgewalt liegt in den Händen der Regierung und der ihr unterstellten weiteren Vollzugsbehörden.

Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige Richter ausgeübt.

Art. 5

Die Gemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes.

Die Grundsätze für die Wahlen gelten auch für die Gemeinden.

Die Gemeinden haben das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu verwalten.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient auch dem Aufbau einer bayerischen Demokratie von unten nach oben.

Durch Gesetze können den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, die sie namens des Staates zu erfüllen haben.

Art. 6

Keinem geborenen Bayern kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden.

Art. 7

Verfassungsstreitigkeiten, insbesondere auch Beschwerden einzelner Staatsbürger wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, werden vom Staatsgerichtshof entschieden.

Art. 8

Verwaltungsstreitigkeiten entscheidet der bayerische Verwaltungsgerichtshof.

2. Abschnitt Der Landtag.

Art. 9

Der Landtag besteht aus den Abgeordneten des bayerischen Volkes. Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge irgendwelcher Art nicht gebunden.

Art. 10

Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach Verhältniswahlrecht von allen mündigen und ehrbaren Bayern in Wahlkreisen gewählt. Auf je 50 000 Einwohner trifft 1 Abgeordneter.

Wählbar ist jeder wahlfähige Bayer, der das 30. Lebensjahr vollendet hat.

Die Wahl findet an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt. Jede zugelassene Landespartei kann sich an der Wahl beteiligen.

Art. 11

(1) Wählergruppen, deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu vernichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, dürfen sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen.

(2) Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen, trifft auf Antrag der Staatsregierung der bayerische Staatsgerichtshof.

Art. 12

Der Landtag wird auf 4 Jahre gewählt. Er tritt zum erstenmal spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammen.

Spätestens am 30. Tage vor Ablauf der Landtagsdauer muß die Neuwahl stattfinden.

Art. 13

Der Landtag tritt jedes Jahr am 1. Mittwoch des Monats November, am Sitze der Landesregierung, zusammen.

Der Obmann muß ihn früher berufen, wenn es die Landesregierung oder mindestens ein Drittel der Landtagsmitglieder verlangt.

Der Landtag bestimmt den Schluß der Tagung und den Zeitpunkt des Wiederzusammentritts.

Art. 14

Der Landtag kann sich vor Ablauf seiner Wahldauer durch Mehrheitsbeschluß seiner Mitglieder selbst auflösen.

Er kann auf Antrag von 1 Million Bayern durch Volksentscheid abberufen werden.

Die Neuwahl eines aufgelösten Landtages findet spätestens am 4. Sonntag nach der Auflösung statt.

Art. 15

Die Mitgliedschaft im Landtag während der Wahldauer geht verloren durch Verzicht, Ungültigkeitserklärung der Wahl, nachträgliche Änderung des Wahlergebnisses und Verlust der Wahlfähigkeit.

Art. 16

Der Landtag wählt aus seiner Mitte einen Obmann, dessen Stellvertreter und seinen Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Zwischen 2 Tagungen führen Obmann und Stellvertreter die laufenden Geschäfte des Landtages fort.

Art. 17

Der Obmann übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus.

Er führt die Hausverwaltung, verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses und vertritt das Land in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.

Art. 18

Der Landtag verhandelt öffentlich. Auf Antrag von 50 Mitgliedern kann mit 2/3 Mehrheit seiner Mitgliederzahl die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Landtags oder seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

Art. 19

Der Landtag beschließt mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern die Verfassung kein anderes Stimmverhältnis vorschreibt.

Zur Beschlußfähigkeit des Landtages ist die Anwesenheit von 2/3 seiner Mitglieder erforderlich.

Art. 20

(1) Der Landtag und seine Ausschüsse können jederzeit das Erscheinen des Ministerpräsidenten und jedes Staatsministers verlangen.

(2) Der Ministerpräsident, die Staatsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen während der Beratung jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, gehört werden.

Art. 21

Der Landtag hat das Recht und auf Antrag $1/5$ seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

Diese Ausschüsse und die von ihnen ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung alle erforderlichen Beweise erheben, insbesondere auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, vereidigen und das Zeugnis-Zwangsverfahren gegen sie durchführen. Das Brief-, Post-, Telegraph- und Fernsprecheheimnis bleibt jedoch unberührt. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen. Die Untersuchungsausschüsse verhandeln öffentlich, doch kann die Öffentlichkeit mit $2/3$ Mehrheit ausgeschlossen werden.

Art. 22

Der Landtag bestellt einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der auch außerhalb der Tagung des Landtages und nach der Beendigung der Wahldauer und nach Auflösung des Landtages bis zum Zusammentritt des neuen Landtages tätig werden kann. Die Sitzungen dieses Ausschusses sind nicht öffentlich, wenn er nicht mit $2/3$ Mehrheit die Öffentlichkeit beschließt.

Der Landtag bestellt ferner, zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung der Wahldauer und nach der Auflösung des Landtages bis zum Zusammentritt des neuen Landtages, einen Überwachungsausschuß. Dieser Ausschuß hat die Befugnisse des Landtages, doch kann er nicht dem Ministerpräsidenten oder einem Staatsminister das Vertrauen entziehen, nicht Ministeranklage erheben und nicht Gesetze beschließen.

Der ständige Ausschuß und der Überwachungsausschuß haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen.

Art. 23

Kein Mitglied des Landtages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Amtes gemachten Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 24

Kein Mitglied des Landtages kann ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.

Die gleiche Genehmigung ist erforderlich, wenn der Abgeordnete anderweitig in seiner persönlichen Freiheit beschränkt und dadurch in der Ausübung seines Abgeordnetenberufes beeinträchtigt wird.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags aufgehoben. Ein solches Verlangen kann jedoch nicht gestellt werden, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. Ob dieser Fall vorliegt, entscheidet der Landtag.

Art. 25

Die Mitglieder des Landtags sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihren Eigenschaften als Abgeordnete Tatsachen anvertrauen oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufes Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst, das Zeugnis zu verweigern. Schriftliche Mitteilungen, die zwischen dem Abgeordneten und solchen Personen gewechselt worden sind, dürfen nicht beschlagnahmt werden und eine Untersuchung zu diesem Zweck ist unzulässig, außer der Abgeordnete ist der Teilnahme an einer strafbaren Handlung, der Begünstigung oder der Hehlererei verdächtig.

Eine Untersuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Landtags nur mit Genehmigung des Obmannes vorgenommen werden.

Art. 26

Beamte bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglied des Landtags keines Urlaubs.

Bewerben sie sich um einen Sitz im Landtag, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

Art. 27

Die Mitglieder des Landtags haben das Recht zur freien Fahrt auf allen bayerischen Eisenbahnen, sowie auf eine Aufwandsentschädigung.

Art. 28

Die Vorschriften über die Nichtverantwortlichkeit, die persönliche Unverletzlichkeit, das Zeugnisverweigerungsrecht, den Urlaub beamteter Abgeordneter und die Freifahrt und Aufwandsentschädigung gelten für den Obmann des Landtags, seinen Stellvertreter und die ständigen und 1. stellvertretenden Mitglieder des ständigen Ausschusses und des Überwachungsausschusses auch für die Zeit zwischen 2 Tagungen oder Wahlperioden des Landtags.

In den Fällen des Art. 24 wird die Mitwirkung des Landtags durch die Mitwirkung des Überwachungsausschusses ersetzt.

Art. 29

Die Wahlprüfung obliegt dem Staatsgerichtshof. Er entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft beim Landtag verloren hat.

3. Abschnitt

Die Staatsregierung.

Art. 30

Die Staatsregierung ist die oberste Vollzugsbehörde des Landes. Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und Staatssekretären.

Art. 31

(1) Der Ministerpräsident wird von dem neugewählten Landtag spätestens am 3. Tage seines Zusammentritts auf die Dauer von 4 Jahren gewählt.

(2) Wählbar ist jeder wahlberechtigte Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat.

Art. 32

Der Ministerpräsident beruft seine Minister.

Art. 33

Der Ministerpräsident und jeder Staatsminister und Staatssekretär müssen zurücktreten, wenn ihnen der Landtag durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entzieht.

Art. 34

- (1) Der Ministerpräsident führt in der Staatsregierung den Vorsitz und leitet die Geschäfte nach der von ihm gesetzten Geschäftsordnung.
- (2) Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung gegenüber dem Landtag.
- (3) Er vertritt Bayern nach außen und übt in Einzelfällen das Begnadigungsrecht aus.
- (4) Er unterbreitet dem Landtag die Gesetzentwürfe des Ministerrates.

Art. 35

- (1) Gemäß den politischen Richtlinien des Ministerpräsidenten führt jeder Staatsminister selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag einen der folgenden Geschäftsbereiche:
 1. Inneres
 2. Justiz
 3. Unterricht und Kultus
 4. Wirtschaft
 5. Landwirtschaft und Ernährung
 6. Finanzen
 7. Arbeit
 8. Verkehrsangelegenheiten
 9. Sonderaufgaben
- (2) Die Zahl der Geschäftsbereiche kann auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Beschluß des Landtags erhöht werden. Minister für Sonderaufgaben dürfen nicht mehr als 2 vorhanden sein.

Art. 36

Der Ministerrat faßt seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Ministerpräsidenten.

Art. 37

- (1) Der Landtag ist berechtigt, den Ministerpräsidenten und jeden Staatsminister und Staatssekretär vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie schuldhafter Weise die Verfassung verletzt haben.
- (2) Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß mindestens von 1/3 der Mitgliederzahl des Landtags unterzeichnet sein und bedarf einer 2/3 Mehrheit der Mitgliederzahl.

4. Abschnitt Die Gesetzgebung.

Art. 38

- (1) Die für alle Staatsbürger verbindlichen Gebote und Verbote bedürfen der Gesetzesform.
- (2) Auch der Staatshaushalt muß vom Landtag durch formelles Gesuch festgestellt werden.
- (3) Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag nicht auf seine Ausschüsse und nicht auf Vollzugsbehörden oder Gerichte übertragen werden.

Art. 39

- (1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten sofort oder aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht.
- (2) Die Gesetze werden von der Volksvertretung oder vom Volke (Volksentscheid) beschlossen.

Art. 40

Über den Staatshaushalt im ganzen findet kein Volksentscheid statt.

Art. 41

- (1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn mindestens 1/10 der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt.
- (2) Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrundeliegen.
- (3) Das Volksbegehren ist von der Staatsregierung unter Darlegung einer Stellungnahme dem Landtag zu unterbreiten.
- (4) Wenn der Landtag das Volksbegehren ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen.
- (5) Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen 3 Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer 3 Monate dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Der Ablauf dieser Frist wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt.
- (6) Die Volksentscheide über die vorliegenden Volksbegehren finden mindestens zweimal jährlich, im Frühjahr und im Herbst, statt. In dringenden Fällen kann vom Ministerpräsidenten ein außerordentlicher Volksentscheid angeordnet werden.

(7) Jeder, dem Volke zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller, wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll.

Art. 42

(1) Die Verfassung kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden.

(2) Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer 2/3 Mehrheit der Mitgliederzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden und bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmberechtigten Staatsbürger.

(3) Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird, entscheidet der Staatsgerichtshof.

Art. 43

Die durch Volksentscheid angenommenen Gesetze treten mit dem Tage der Abstimmung in Kraft.

Art. 44

(1) Die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze werden vom Ministerpräsidenten und den zuständigen Ministern ausgefertigt und binnen Wochenfrist im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

(2) In jedem Gesetz muß der Tag bestimmt sein, an dem es in Kraft tritt.

Art. 45

Die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden, wenn in den Gesetzen nichts anderes bestimmt ist, von der Staatsregierung erlassen.

5. Abschnitt

Die Verwaltung.

Art. 46

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände genießen das Recht, ihre örtlichen Angelegenheiten selbst zu verwalten.

(2) In den Wirkungskreis der Gemeinden fallen besonders die Verwaltung der Gemeindebetriebe, Volksgesundheit, der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht,

Gas und elektrischer Kraft; Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; Nahrungsmittelpolizei; Volksfortbildungs- und gewerbliches Schulwesen; Erwachsenen-Bildung; Armenfürsorge; Vormundschaftswesen; Säuglingspflege; körperliche Ertüchtigung der Jugend; Totenbestattung.

(3) Der Staat kann den Gemeinden weitere Sachgebiete zur Verwaltung übertragen.

(4) Im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden übt der Staat die Aufsicht aus. Verwaltungsstreitigkeiten zwischen den Gemeinden und dem Staate werden vom Verwaltungsgerichtshof entschieden.

Art. 47

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr voranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt.

(3) Die Ausgaben werden in der Regel für 1 Jahr, in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt.

Art. 48

Über die Verwendung aller Staatseinnahmen legt der Finanzminister im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Staatsregierung dem Landtage Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Gesetz geregelt.

Art. 49

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Staates erfordern ein Gesetz.

6. Abschnitt

Die Rechtspflege.

Art. 50

Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Art. 51

(1) Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch die ordentlichen Gerichte, die Verfassungsgerichtsbarkeit durch den Verfassungsgerichtshof, die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch den Verwaltungsgerichtshof ausgeübt.

(2) Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

Art. 52

(1) Die Richter werden auf Lebenszeit ernannt.

(2) Sie können gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, die gesetzlich bestimmt sind, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die gesetzliche Bestimmung einer Altersgrenze ist zulässig.

(3) Die Richter werden an allen Gerichten gleich und nur nach dem Dienstalter besoldet.

Art. 53

Bei allen Gerichten sind als gleichberechtigte Beisitzer Männer und Frauen aus dem Volk zuzuziehen. Sie werden vom Volke auf die Dauer eines Jahres gewählt.

Art. 54

Die öffentliche Anklage vor den Strafgerichten wird durch die von der Staatsregierung ernannten und ihr unmittelbar untergebenen Staatsanwälte vertreten.

Art. 55

Die Verhandlungen vor allen Gerichten sind öffentlich. Bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Sittlichkeit kann die Öffentlichkeit durch Gerichtsbeschluß vorübergehend ausgeschlossen werden.

Art. 56

(1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.

(2) Niemand darf ohne seine Zustimmung in Abwesenheit zu einer Strafe verurteilt werden.

(3) Niemand darf wegen einer Handlung bestraft werden, die nicht schon zum Zeitpunkt der Begehung der Tat mit Strafe bedroht war. Die entsprechende Anwendung von Strafgesetzen ist verboten.

(4) Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte kann sich eines rechtsgelehrten Verteidigers bedienen.

(5) Kein Bayer darf an einen anderen Staat zur Bestrafung ausgeliefert werden.

Art. 57

- (1) Die Richter sind verpflichtet, alle Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie auf verfassungsmäßige Weise zustande gekommen sind.
- (2) Ein weitergehendes Prüfungsrecht steht ihnen nicht zu.

7. Abschnitt

Das Beamtentum.

Art. 58

- (1) Die Beamten des Staates, der Gemeindeverbände und Gemeinden werden nach Maßgabe der Gesetze vom Volke gewählt oder von der Staatsregierung ernannt.
- (2) Die öffentlichen Ämter stehen allen wahlberechtigten Staatsbürgern offen. Die Zulassung zu bestimmten Ämtern kann von der erfolgreichen Ablegung von Prüfungen abhängig gemacht werden.
- (3) Die Grundlagen des Beamtenverhältnisses werden durch Landesgesetz geregelt.

Art. 59

- (1) Die Beamten der Hoheitsverwaltung werden in der Regel auf Lebenszeit ernannt. Das Dienstverhältnis der Beamten in den wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates und der Gemeinden ist bis zu einer Dienstdauer von 25 Jahren beiderseitig kündbar.
- (2) Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Beamten werden gesetzlich geregelt.
- (3) Den Beamten steht für die Verfolgung ihrer vermögensrechtlichen Ansprüche der ordentliche Rechtsweg offen.
- (4) Die Beamten der Hoheitsverwaltung können nach einer Dienstdauer von 10 Jahren nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden.
- (5) Gegen jede dienstliche Straferkenntnis muß der Beschwerdeweg und ein Wiederaufnahmeverfahren offen stehen.
- (6) In die Nachweise über die Person des Beamten dürfen ungünstige Tatsachen erst eingetragen werden, wenn der Beamte Gelegenheit gehabt hat, sich über sie zu äußern. Die Äußerung des Beamten ist in den Personalnachweis mit aufzunehmen.

(7) Jeder Beamte hat das Recht, seine sämtlichen Personalnachweise jederzeit einzusehen.

Art. 60

(1) Die Beamten sind Diener des ganzen Volkes, nicht einer einzelnen Partei.

(2) Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinsvereinigungsfreiheit gewährleistet.

(3) Die Beamten besitzen nach gesetzlicher Regelung besondere Beamtenvertretungen.

Art. 61

Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt schuldhaft die ihm einem anderen Staatsbürger gegenüber obliegende Amtspflicht, so haftet für die Folgen grundsätzlich der Staat oder die andere öffentliche Körperschaft, in deren Diensten der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

II. Hauptteil Grundrecht und Grundpflichten

1. Abschnitt

Die Einzelperson.

Art. 62

(1) Die Verfassung dient dem Schutze und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Staatsbürger.

(2) Der Schutz der Staatsbürger gegen Angriffe von außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei.

Art. 63

Alle Staatsbürger haben die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze alles zu tun, was ihnen nicht schadet.

Art. 64

(1) Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Die persönliche Freiheit darf durch die öffentliche Gewalt nur auf Grund eines Gesetzes angetastet werden.

(2) Jeder von der öffentlichen Gewalt Festgenommene ist spätestens am Tage nach der Festnahme dem zuständigen Richter vorzuführen. Dieser hat dem Festgenommenen mitzuteilen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Festnahme verfügt worden ist, und ihm Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die Festnahme zu erheben. Er hat gegen den Festgenommenen entweder Haftbefehl zu erlassen, oder ihn unverzüglich in Freiheit zu setzen.

Art. 65

Die Wohnung jedes Staatsbürgers ist für ihn eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen hiervon sind nur durch Gesetz zulässig.

Art. 66

(1) Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

(2) Die ungestörte Religionsübung steht unter staatlichem Schutz.

(3) Einschränkungen sind nur auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung zulässig.

(4) Durch das religiöse Bekenntnis wird der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt. Den staatsbürgerlichen Pflichten darf es keinen Abbruch tun.

(5) Die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern ist von dem religiösen Bekenntnis unabhängig.

(6) Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert.

(7) Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder Feierlichkeiten oder zur Benutzung einer religiösen Eidesformel gezwungen werden.

Art. 67

Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.

Art. 68

(1) Alle Bewohner Bayerns genießen volle Freizügigkeit. Sie haben das Recht, sich an jedem beliebigen Ort aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungsweig zu betreiben. Einschränkungen bedürfen eines Gesetzes.

(2) Alle Bewohner Bayerns sind berechtigt, nach außerdeutschen Ländern auszuwandern.

Art. 69

Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Recht darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

Art. 70

(1) Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

(2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.

Art. 71

(1) Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, zu Zwecken, die Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.

(2) Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes frei.

Art. 72

Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden zu wenden.

Art. 73

Alle Staatsbürger ohne Unterschied sind nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen.

Art. 74

(1) Der ungestörte Genuß der Freiheit für alle Staatsbürger hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Jeder Staatsbürger hat an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und seine körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

(2) Die Meinungsfreiheit (Art. 69), die Versammlungsfreiheit (Art. 70) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 71) können bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Beschluß der Staatsregierung vorübergehend eingeschränkt oder aufgehoben werden. Gegen solche Maßnahmen ist Beschwerde zum Staatsgerichtshof zulässig.

Art. 75

(1) Alle Bewohner Bayerns sind vor dem Gesetze gleich. Die Gesetze verpflichten jeden in gleicher Weise und jeder genießt auf gleiche Weise den Schutz der Gesetze.

(2) Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

(3) Alle öffentlich-rechtlichen Vorrechte und Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufgehoben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Bestandteil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden.

(4) Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen. Akademische Grade fallen nicht unter dieses Verbot.

(5) Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nur nach Maßgabe der Gesetze verliehen werden.

(6) Die Entfachung von Rassen- oder Völkerhaß ist strafbar.

Art. 76

Jeder Bewohner Bayerns, der sich durch eine Behörde in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlt, kann den Schutz des Verfassungsgerichtes anrufen.

Art. 77

(1) Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch darauf, eine seinen Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten.

(2) Besonders befähigten Kindern wird der Besuch der höheren Schulen auf Kosten der Allgemeinheit ermöglicht.

(3) Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen, freien Eintritt in Kunstsammlungen und Museen und unentgeltliche oder wesentlich verbiligte Theatervorstellungen und Konzerte zu fördern.

Art. 78

Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen, seiner Ausbildung und seiner inneren Berufung entsprechende Arbeit zu wählen.

Art. 79

(1) Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht auf eine seinen Bedürfnissen angemessene Wohnung.

(2) Der Bau von billigen Volkswohnungen ist Aufgabe der Gemeinden. Sie erhalten dafür einen entsprechenden Anteil an der Wertzuwachssteuer.

Art. 80

(1) Alle Kinder sind zum Besuch der Volksschulen verpflichtet.

(2) Der Unterricht und die Lehrmittel an diesen Schulen sind unentgeltlich.

Art. 81

Alle Bewohner Bayerns sind zur Übernahme von Ehrenämtern, insbesondere als Vormund, Waisenrat, Jugendpfleger, Schöffe und Geschworener verpflichtet. Das Nähere bestimmen die Gesetze.

Art. 82

Alle Bewohner Bayerns sind bei Unglücksfällen, Notständen und Naturkatastrophen und im nachbarlichen Verkehr nach Maßgabe der Gesetze zur Nothilfe verpflichtet.

Art. 83

(1) Alle Bewohner Bayerns sind im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltspflichten zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen.

(2) Verbrauchssteuern und Besitzsteuern müssen zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen.

(3) Die Erbschaftssteuer dient auch dem Zwecke, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen Einzelner zu verhindern. Sie ist nach dem Verwandtschaftsverhältnis zu staffeln.

2. Abschnitt

Das Gemeinschaftsleben.

Art. 84

- (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze des Staates.
- (2) Die Ehe beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.

Art. 85

- (1) Gesunde Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes. Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staates. Alle Mädchen werden auf Staatskosten in den Mutterpflichten, vor allem in Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft unterwiesen.
- (2) Die Reinhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist gemeinsame Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausreichende Fürsorge, besonders auf billige Wohnung und Schutz vor willkürlicher Kündigung.
- (3) Für Frauen vom 16. bis 48. Lebensjahr ist eine Mutterschaftsversicherung zu schaffen.

Art. 86

- (1) Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist die oberste Pflicht und das natürliche Recht der Eltern. Sie sind darin durch die staatliche Gemeinschaft zu unterstützen und zu überwachen. In persönlichen Erziehungsfragen gibt der Wille der Eltern den Ausschlag.
- (2) Uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf geistige und leibliche Förderung wie eheliche Kinder.
- (3) Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen.
- (4) Zwangsfürsorge ist nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig.

3. Abschnitt

Bildung und Schule.

Art. 87

- (1) Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Staat und Gemeinden zusammen.

(2) Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten.

Art. 88

(1) Das gesamte Schul- und Bildungswesen steht unter der Aufsicht des Staates. Er kann daran die Gemeinden beteiligen.

(2) Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt.

(3) Die Universitäten haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind.

Art. 89

(1) Das öffentliche Schulwesen wird organisch ausgestaltet. Es gliedert sich in einen praktischen und einen wissenschaftlichen Schulungsbereich.

(2) Für den Aufbau des Schulwesens ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlagen, Neigung und innere Berufung, nicht aber die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern maßgebend.

Art. 90

(1) Die öffentlichen Volksschulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen.

(2) Die Lehrer an Bekenntnisschulen gehören grundsätzlich dem betreffenden Bekenntnis an.

(3) Den Erziehungsberechtigten steht die Wahl der Schulart frei.

(4) An Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung sind auf Antrag der Erziehungsberechtigten Gemeinschaftsschulen zu errichten.

Art. 91

(1) An allen Schulen sind beim Unterricht die religiösen Empfindungen aller zu achten.

(2) Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach aller Volksschulen, Berufsschulen, mittleren und höheren Lehranstalten. Er wird erteilt in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgemeinschaft.

(3) Kein Lehrer kann gezwungen, aber auch nicht gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.

(4) Die Lehrer für den Religionsunterricht bedürfen der Bevollmächtigung durch die Religionsgemeinschaften.

(5) Soweit der Religionsunterricht von den Religionsgemeinschaften erteilt wird, ist er ihnen zu vergüten.

(6) Die erforderlichen Schulräume sind zur Verfügung zu stellen.

Art. 92

(1) Die Teilnahme am religiösen Unterricht und an kirchlichen Handlungen und Feierlichkeiten bleibt der Willenserklärung der Erziehungsberechtigten, vom vollendeten 16. Lebensjahr ab der Willenserklärung der Jugendlichen überlassen.

(2) Für Kinder, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, ist ein Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit einzurichten.

Art. 93

(1) Die Schulen sollen nicht nur Wissen, sondern Bildung, besonders auch Charakter- und Herzensbildung vermitteln.

(2) Oberste Bildungsziele sind Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Achtung und Ehrfurcht vor der Würde des Menschen, Selbstlosigkeit, Dienst an den höchsten Werten der menschlichen Gemeinschaft, die sich mit den wahren Idealen des eigenen Volkstums decken.

(3) Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.

(4) Leibesstrafen sind an allen Schulen verboten.

Art. 94

(1) Alle Schulen sind in der Regel öffentliche Anstalten.

(2) Privatschulen müssen den Anforderungen an die öffentlichen Schulen entsprechen. Sie können nur mit Genehmigung des Staates errichtet und betrieben werden.

(3) Die Genehmigung ist insbesondere zu versagen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte hinter den gleichartigen öffentlichen Schulen zurückstehen oder wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

Art. 95

Begabten Kindern minderbemittelter Eltern ist der Besuch der höheren Lehranstalten und Hochschulen aus öffentlichen Mitteln, insbesondere durch Erziehungsbeihilfen des Staates und der Gemeinden zu ermöglichen.

Art. 96

(1) Die Förderung der Kunst und Wissenschaft ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

(2) Sie haben insbesondere auch Mittel zur Unterstützung schöpferischer Künstler, Gelehrter und Schriftsteller bereitzustellen, die den Nachweis ernster künstlerischer oder kultureller Tätigkeit erbringen, aber mit ihren Werken den Lebensunterhalt nicht verdienen können.

Art. 97

(1) Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland ist zu verhüten. Der deutsche Wald, kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder und die einheimischen Tier- und Pflanzenarten sind möglichst zu schonen und zu erhalten.

(2) Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Weide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergl. in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet. Staat und Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Enteignung von Privateigentum frei zu machen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen.

4. Abschnitt

Religion und Religionsgesellschaften.

Art. 98

(1) Es besteht keine Staatskirche.

(2) Die Freiheit der Vereinigung zu gemeinsamer Hausandacht, zu öffentlichen Kulthandlungen und zu Religionsgemeinschaften sowie deren Zusammenschluß innerhalb Bayerns unterliegen im Rahmen der allgemein geltenden Gesetze keiner Beschränkung.

(3) Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften sowie solche weltanschauliche Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, sind von staatlicher Bevormundung frei. Sie ordnen und verwalten Angelegenheiten innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze selbständig. Sie verleihen ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der politischen Gemeinden.

Art. 99

(1) Die Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts.

(2) Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie es bisher waren. Anderen anerkannten Religionsgemeinschaften sowie solchen weltanschaulichen Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, sind nach einer Bestandszeit von fünf Jahren auf Antrag die gleichen Rechte zu gewähren.

(3) Kirchen und religiöse Gesellschaften sowie weltanschauliche Gemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, dürfen aufgrund der öffentlichen Steuerlisten Steuern erheben.

(4) Die Wirksamkeit des Austritts aus religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen jeder Art darf nicht über ein Jahr hinausgeschoben werden.

Art. 100

(1) Die auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden bisherigen Leistungen des Staates oder der politischen Gemeinden an die Religionsgemeinschaften bleiben aufrechterhalten.

(2) Neue freiwillige Leistungen des Staates, der politischen Gemeinden und Gemeindeverbände an eine Religionsgemeinschaft werden durch Zuschläge zu den Staatssteuern und Umlagen der Angehörigen dieser Religionsgemeinschaft aufgebracht.

Art. 101

(1) Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgemeinschaften, religiösen Vereine, Orden, Kongregationen, weltanschaulichen Gemeinschaften an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet.

(2) Der Staat und die politischen Gemeinden sind verpflichtet, den Religionsgemeinschaften auf Antrag jene Vermögensstücke zurückzugeben, die

am 1. Januar 1933 in ihrem Eigentum standen und ihnen durch Maßnahmen des Staates oder der nationalsozialistischen Partei und ihrer Hilfsorganisationen entzogen wurden. Gewährte Gegenleistungen sind entsprechend ihrem Werte vom 1. Januar 1933 zu verrechnen.

Art. 102

Die Sonntage und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe gesetzlich geschützt.

Art. 103

Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgemeinschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

Art. 104

(1) Die Kirchen haben das Recht, ihre Geistlichen auf eigenen kirchlichen Hochschulen auszubilden und fortzubilden.

(2) Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

III. Hauptteil Das Wirtschaftsleben

1. Abschnitt

Die Planwirtschaft.

Art. 105

(1) Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gesamtwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung besonders der unteren Volksschichten.

(2) Innerhalb dieser Zwecke gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze. Gemeinschaftliche und unsittliche Rechtsgeschäfte, insbesondere alle wirtschaftlichen Ausbeutungsverträge sind rechtswidrig und nichtig.

Art. 106

(1) Die Volkswirtschaft wird nach einem einheitlichen Plan durch das Wirtschaftsministerium geleitet.

(2) Das Wirtschaftsministerium bedient sich eines Beirates, dessen Mitglieder nach Vorschlägen der wissenschaftlichen Forschungs- und Lehranstalten, der Reichsregierung, der Volksvertretung, der Länderregierungen, der Gemeinden und der Verbände der Erzeuger, Händler und Verbraucher sowie der Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu berufen sind.

(3) Der Beirat stellt für jedes Wirtschaftsjahr den Volkswirtschaftsplan auf. Er wird vom Wirtschaftsminister erlassen.

(4) Der Wirtschaftsminister kann nach Anhörung des Beirats gegen alle wirtschaftlichen Maßnahmen, die dem Volkswirtschaftsplan zuwiderlaufen, Einspruch erheben.

Art. 107

Zum Zwecke einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Staatsbürger können vom Wirtschaftsministerium nach Anhörung des Beirats besondere Bedarfsdeckungsgebiete auf genossenschaftlicher Grundlage gebildet werden. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und haben innerhalb des Rahmens des Volkswirtschaftsplanes das Recht der Selbstverwaltung.

Art. 108

An den Erzeuger-, Verteiler- und Verbrauchergenossenschaften und ihren wirtschaftlichen Unternehmungen können sich Staat und Gemeinden beteiligen.

2. Abschnitt

Gemeineigentum und Privateigentum.

Art. 109

Eigentümer von beweglichen und unbeweglichen Sachen können der Staat, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Gesellschaften, Genossenschaften und Vereine des Privatrechts und Einzelpersonen sein.

Art. 110

(1) Das Eigentum an Bodenschätzen, Kraftquellen, Unternehmungen der Rüstungsindustrie und anderen Produktionsmitteln, an Eisenbahnen und anderen der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und Verkehrsmitteln, an Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerken, Großbanken und Versicherungsunternehmen steht in der Regel den Körperschaften des öffentlichen Rechtes zu.

(2) Die Eigentümer anderer Produktionsmittel, insbesondere die Grundeigentümer, können sich unter Aufrechterhaltung ihres Privateigentums zu Produktivgenossenschaften zusammenschließen.

Art. 111

(1) Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von staatswegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen und zu verhindern.

(2) Grundbesitz, dessen Erwerbung zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse nötig ist, kann enteignet werden.

(3) Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

Art. 112

Die Vergesellschaftung von Privateigentum und jede Enteignung erfolgt gegen angemessene Entschädigung. Sie kann auch in Form einer Rente gewährt werden.

Art. 113

(1) Alles Eigentum, das nicht ausschließlich zu persönlichen Zwecken Einzelner dient, ist zum gemeinen Besten zu nutzen.

(2) Der offenbare Mißbrauch des Eigentums- oder Besitzrechts zur Schädigung der Allgemeinheit genießt keinen Rechtsschutz.

Art. 114

(1) Das Erbrecht wird gewährleistet.

(2) Die Erbschaftssteuer ist so zu staffeln, daß Riesenvermögen allmählich verschwinden.

3. Abschnitt

Geld- und Kreditwesen.

Art. 115

(1) Das Geld- und Kreditwesen wird gemäß den Bedürfnissen des Wirtschaftsplanes geregelt.

(2) Geld und Kredit dienen der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller Staatsbürger.

Art. 116

(1) Kapitalbildung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft.

(2) Die Verteilung der wirtschaftlichen Kredite an die einzelnen Unternehmungen ist Sache des Wirtschaftsministeriums. Es hat den Beirat zu hören.

4. Abschnitt

Handel und Gewerbe.

Art. 117

Der Außenhandel wird vom Wirtschaftsministerium geleitet.

Art. 118

Die selbständigen Gewerbetreibenden können sich zum Zwecke des gemeinsamen Einkaufs von Produktionsmitteln und Rohstoffen, der Kreditbeschaffung und des Warenabsatzes zu Handwerker-genossenschaften, die selbständigen Kleinhändler zu Händlergenossenschaften zusammenschließen.

5. Abschnitt

Die Landwirtschaft.

Art. 119

(1) Grund und Boden sind frei. Der Bauer ist nicht an die Scholle gebunden.

(2) Das bäuerliche Arbeitseigentum wird nicht angetastet.

(3) Die Bearbeitung und Nutzung des Bodens ist Pflicht der Grundbesitzer gegenüber der Allgemeinheit.

Art. 120

(1) Der landwirtschaftlichen Bevölkerung wird durch Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsausbildung, durch Zusammenschluß der Landwirte zu Erzeuger-, Absatz- und Einkaufsgenossenschaften auf der Grundlage der Gemeinde, durch Ernte- und Viehversicherung, Gewährung angemessener Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Verbesserung der Verkehrsmittel und durchgreifende Entschuldung ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle gewährleistet.

(2) Die Gemeinde hat ein Vorkaufsrecht auf alle in der Gemeindemarkung gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücke und Betriebe.

Art. 121

Die Verschuldung landwirtschaftlicher Betriebe darf zwei Drittel des Ertragswertes nicht übersteigen. Schulden auf landwirtschaftlichen Betrieben müssen durch Erhebung eines jährlichen Zinszuschlages innerhalb dreißig Jahren getilgt sein.

6. Abschnitt

Die Arbeit.

Art. 122

(1) Die menschliche Arbeitskraft ist als wertvollstes wirtschaftliches Gut eines Volkes gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt.

(2) Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.

(3) Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutze gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.

Art. 123

(1) Jedermann ist verpflichtet, seine Arbeitskraft im Dienste der Allgemeinheit zu verwenden.

(2) Arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen wird mit Sondersteuern belegt.

(3) Jeder Bewohner Bayerns, der keine Arbeit findet und dem keine Arbeit vermittelt werden kann, hat das Recht auf Unterhalt durch die für alle Arbeitsfähigen eingerichtete Arbeitslosenversicherung.

Art. 124

- (1) Der Staatsminister für Arbeit ist berechtigt, für jeden Berufszweig unter Berücksichtigung der örtlichen Verschiedenheiten Mindestlöhne festzusetzen, die dem Arbeitnehmer eine den jeweiligen Kulturverhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen.
- (2) Die Gesamtvereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden über das Arbeitsverhältnis sind für die Verbandsangehörigen verpflichtend und können, wenn es das Gesamtinteresse erfordert, als allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 125

- (1) Die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.
- (2) Alle Abreden und Maßnahmen, welche die Vereinigungsfreiheit einschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig und nichtig.
- (3) Die Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber stehen unter dem allgemeinen Vereinsrecht.

Art. 126

- (1) Arbeitsstreitigkeiten werden durch Arbeitsgerichte entschieden, die aus einer gleichen Anzahl von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und einem unabhängigen Vorsitzenden zusammengesetzt sind.
- (2) Schiedssprüche in Arbeitsstreitigkeiten können vom Staatsminister für Arbeit im Benehmen mit dem Staatsminister für die Wirtschaft für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 127

Über die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit werden durch Gesetz besondere Bestimmungen erlassen.

Art. 128

Jeder Arbeitnehmer hat ein Recht auf Erholung. Es wird gewährleistet durch ein freies Wochenende und durch einen Jahresurlaub unter Fortbezug des Arbeitsentgelts.

Art. 129

- (1) Die Arbeitnehmer haben bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitspracherecht in den sie berührenden Angelegenheiten.

(2) Sie bilden zu diesem Zwecke Betriebsräte nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes. Dieses enthält auch Bestimmungen über die Mitwirkung der Betriebsräte bei Entlassung von Mitarbeitern.

Art. 130

Die Arbeitnehmer sind berufen, als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft zusammen mit den Arbeitgebern an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktivkräfte mitzuwirken.

Übergangs- und Schlußbestimmungen

Art. 131

Alle öffentlichen Beamten sind auf diese Verfassung zu vereidigen.

Art. 132

- (1) Alle früheren Verfassungen und Verfassungsgesetze sind aufgehoben.
- (2) Die übrigen Gesetze und Verordnungen bleiben vorläufig in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht.
- (3) Anordnungen der Behörden, die auf Grund bisheriger Gesetze in rechtsgültiger Weise getroffen waren, behalten ihre Gültigkeit bis zur Aufhebung im Wege anderweitiger Anordnung oder Gesetzgebung.

Art. 133

Soweit in Gesetzen oder Verordnungen auf Vorschriften und Einrichtungen verwiesen ist, die durch diese Verfassung aufgehoben sind, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften und Einrichtungen dieser Verfassung.

Art. 134

- (1) Diese Verfassung wird dem Volke zur Entscheidung vorgelegt.
- (2) Im Falle der Annahme durch das Volk tritt sie mit dem Tage des Volksentscheides in Kraft.

2

**Rede des bayerischen Ministerpräsidenten [Wilhelm Hoegner]
bei der Eröffnung des Verfassungsausschusses am 8. März 1946¹**

Sehr verehrter Herr General, verehrte Herren der Militärregierung, verehrte Mitglieder des Verfassungsausschusses!

Ihr Erscheinen, Herr General, beweist die große Bedeutung, die von der amerikanischen Militärregierung in Bayern dem künftigen Verfassungsleben unseres Landes beigelegt wird. Diese Anteilnahme erklärt sich vielleicht auch aus dem wesentlichen Beitrag, den die angelsächsischen Völker und ganz besonders die Vereinigten Staaten von Amerika zum Verfassungsleben der modernen Staaten geleistet haben. Die Engländer schufen schon im Jahre 1215² die Magna charta libertatum, nach welcher eine Reichversammlung nicht nur das Steuerbewilligungsrecht, sondern auch eine Kontrolle über alle Handlungen des Herrschers auf ihre Rechtmäßigkeit hin in Anspruch nahm und insbesondere für die Festnahme eines freien Mannes einen gesetzmäßigen Richterspruch verlangte.

Dem amerikanischen Verfassungsleben aber blieb es vorbehalten, feierlich jene Naturrechte des Menschen zu erklären und zu schützen, die nach einem Ausspruch unseres deutschen Dichters Schiller „Droben hängen unveräußerlich und unvergänglich, wie die Sterne selbst.“ In der Verfassung des Staates Virginien von 1776³ tauchten sie als natürliche Rechte des Menschen zum ersten Male auf in Gestalt von Freiheit der Person, Freiheit des Eigentums, Freiheit des Gewissens, Versammlungs- und Pressefreiheit und Freizügigkeit.

In dieser Verfassung stehen die berühmten Worte:

1 Vgl. zur Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses Neue Zeitung 11.3.1946 und SZ 12.3.1946. Lt. Einladung (vgl. Nr. 3 Anm. 2) begann die Eröffnungssitzung um 16 Uhr.

2 In der Vorlage fälschlich 1212.

3 Gemeint ist die Grundrechteerklärung Virginias, 12. Juni 1776; Abdruck (dt.) in: *Adams, Angela/Adams, Willi Paul* (Hg.): Die Entstehung der Vereinigten Staaten und ihrer Verfassung. Dokumente 1754–1791. Münster 1995, S. 258–261, ebd. auch weiterführende Literatur.

„All men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights“.

„Alle Menschen sind von Natur gleichermaßen frei und unabhängig und haben gewisse angeborene Rechte.“

Durch den Franzosen Lafayette⁴ wurden diese Grundsätze von Amerika nach Frankreich gebracht und als „Menschenrechte“ in die französische Verfassung vom 26. August 1789⁵ wörtlich übernommen. Es ist das Verdienst des deutschen Staatsrechtlers Jellinek,⁶ diese Zusammenhänge bei uns zum ersten Male klargestellt zu haben.

Volksvertretung und Grundrechte des Staatsbürgers – das sind die Eckpfeiler jeder Verfassung und die Grundlagen jeder Demokratie.

Das hätten wir von den Angelsachsen lernen können, aber wir waren schlechte Schüler, wir sind in der ersten Prüfung durchgefallen und müssen sie daher wiederholen.

Wir Bayern sind mit Freude und großem Eifer dabei, das zu tun. Bayern hatte schon im Jahre 1808⁷ Anfänge einer Verfassung und erhielt diese endgültig im Jahre 1818,⁸ Preußen erst im Jahre 1851 und diese preußische Verfassung war vom König oktroyiert.⁹ Kaum in Kraft, wurde sie von dem Junker Bismarck auch schon wieder gebrochen. Es war das Unglück Deutschlands, daß die Führung des Reiches nach 1848 vom demokratischen Süden auf den autokratischen Norden überging. Heute sucht sich zuerst der deutsche Süden wieder demokratisch zu erneuern. Die Beratungen dieses Ausschusses werden dabei ein Stück Vorarbeit leisten. Wir danken der

4 Marie Joseph de Motier, Marquis *Lafayette* (1757–1834), seit 1777 als General Teilnahme am Unabhängigkeitskrieg der Vereinigten Staaten von Amerika, 1789 in Paris Mitglied der Generalstände, 11. 7. 1789 Vorlage des Entwurfs zur Erklärung der Menschenrechte in der Nationalversammlung.

5 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 26. 8. 1789; Abdruck bei *Grab*, Walter: Die Französische Revolution. Eine Dokumentation. München 1973, S. 37ff.

6 Prof. Dr. phil., Dr. jur. Georg *Jellinek* (1851–1911), 1890–1911 Prof. für Staatsrecht, Völkerrecht und Politik in Heidelberg; s. NDB Bd. 10 (1974) S. 394f.

7 Konstitution für das Königreich Baiern vom 1. Mai 1808; Abdruck bei *Wenzel* S. 11–17.

8 Verfassungs-Urkunde des Königreichs Baiern vom 26. Mai 1818; Abdruck bei *Wenzel* S. 23–41.

9 Am 5. 12. 1848 erhielt Preußen eine oktroyierte, wenngleich liberale Verfassung. Nach der Ablehnung der Kaiserkrone durch den preußischen König und dem Scheitern der Frankfurter Nationalversammlung wurde in Preußen das Dreiklassenwahlrecht eingeführt, am 31. 1. 1950 eine neue konstitutionelle Verfassung verabschiedet; Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 (Preußische Gesetz-Sammlung 1848, S. 375) und Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (Preußische Gesetz-Sammlung 1850, S. 17); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 1 S. 484–493; 501–514.

amerikanischen Militärregierung, daß sie uns so früh Gelegenheit dazu gibt, und werden jeden guten Rat begrüßen, den sie uns bei unserem Werke geben will und geben kann.

Rede des Generals [Walter J.] Muller¹ anlässlich der Eröffnungssitzung² des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. III. 1946

Meine Herren,

der Entwurf einer neuen Verfassung für Bayern ist ein bedeutender Schritt in der Wiederherstellung einer demokratischen Regierung dieses Landes. Wie Sie wissen, wird die offizielle Körperschaft, die mit der Aufgabe, das Grundgesetz zu entwerfen, betraut ist, eine besonders gewählte verfassungsgebende Versammlung sein. Ich glaube, man nennt es in deutscher Sprache „Eine verfassungsgebende Versammlung.“

Vor dem Zusammentritt der Verfassungsgebenden Versammlung muß viel vorbereitende Arbeit getan werden. Zu diesem Zweck hat die Militärregierung in der Anweisung vom 4. Februar 1946³ den Ministerpräsidenten beauftragt, einen kleinen Verfassungsgebenden Ausschuß von Fachleuten zu ernennen. In Amerika und Deutschland hat es ähnliche Ausschüsse schon früher gegeben. Wenn einer der 48 Staaten der Vereinigten Staaten von Amerika eine neue Verfassung wünscht, ist einer der ersten Schritte die Ernennung eines vorbereitenden Ausschusses. Im Staate New York z.B. hatte der besondere Ausschuß nicht weniger als 12 dicke Bände von Studien und Untersuchungsmaterial gesammelt, bevor die Verfassungsgebende Versammlung im Jahre 1938 zusammentrat.⁴ Ich möchte nicht anregen, daß Sie 12 Bände solchen Materials sammeln und veröffentlichen. Denn Papier ist etwas rar in Bayern.

Was deutsche Vorläufer beratender Verfassungsgebender Ausschüsse betrifft, sind Sie damit besser vertraut als ich. Ich habe jedoch gehört, daß bei

1 Vgl. das Porträt von Muller (1895–1967) in: *Protokolle Hoegner* I Einleitung S. LXX–LXXV.

2 Vgl. Hoegner an Muller, 6.3.1946, betr. Einladung zur Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, 8.3.1946, 16 Uhr, im Sitzungssaal der Bayerischen Staatskanzlei (BayHStA StK 10901).

3 Vgl. Einleitung Anm. 47 sowie *Schmidt* Bd. 1 S. 101.

4 *Galie*, Peter J.: *Ordered Liberty. A constitutional history of New York*. New York 1996; *Klein*, Milton M.: *The Empire State. A History of New York*. Ithaca and London 2001, S. 598 f.

dem Entwurf der Landesverfassung in den Jahren 1919-20 vorbereitende Ausschüsse in verschiedenen Fällen ernannt wurden.⁵

In Übereinstimmung mit unseren Anordnungen hat der Verfassungsausschuß 4 Aufgaben zu erfüllen:

- 1) Er hat bei dem Entwurf des Gesetzes für die Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung⁶ zu helfen. Dieses Gesetz bedarf der Genehmigung der Militärregierung. Ich werde nicht versuchen, Ihnen zu sagen, was das Gesetz enthalten muß, außer daß es eine auf breiter Basis stehende Volksvertretung schaffen muß, die direkt von berechtigten Wählern gewählt ist.
- 2) Der Ausschuß hat das notwendige bibliographische und dokumentarische Material für den Gebrauch der Verfassungsgebenden Versammlung zu sammeln. Dies ist eine besonders bedeutende Aufgabe in einer Zeit, in der so viele Büchereien zerstört worden sind.⁷ Sollten gewisse Dokumente und Bücher nicht in Bayern, aber anderswo erhältlich sein, wird die Militärregierung gerne helfen, sie zu beschaffen. Bitte scheuen Sie sich nicht, sich in dieser Sache an uns zu wenden.
- 3) Der Ausschuß soll Meinungs austausch anregen. Demokratische Regierung ist Regieren durch Meinungs austausch. Dies soll besonders für den Entwurf des Grundgesetzes gelten. Jede genehmigte politische Partei soll aufgefordert werden, offizielle Vorschläge bei Ihrem Ausschuß einzureichen. Einzelpersonen und Gruppen sollen Ihnen frei und offen ihre Ideen unterbreiten.⁸ Eine lebhaft e Debatte über dieses Thema soll in den Spalten Ihrer Zeitungen durchführt werden.⁹
- 4) Der Ausschuß hat das so gesammelte Material in einem Bericht oder Handbuch für den Gebrauch der Verfassungsgebenden Versammlung vorzubereiten und vorzulegen. Wir verlangen von dem Ausschuß nicht,

5 Zu Bayern vgl. *Heydenreuter*, Reinhard: Das Werden der Bamberger Verfassung. In: Werner Wagenhöfer/Robert Zink (Hg.): Räterepublik oder parlamentarische Demokratie. Die „Bamberger“ Verfassung 1919. Bamberg 1999, S. 115–133, hier S. 115f.

6 Vgl. Nr. 7 Anm. 1.

7 Vgl. *Hofmann*, Gustav: Die bayerischen Bibliotheken nach dem zweiten Weltkrieg. In: ZBLG 15 (1949), S. 225–234; *Middendorf*, Heinrich: Die Bayerische Staatsbibliothek 1945–1964. In: Rupert Hacker (Hg.): Beiträge zur Geschichte der Bayerischen Staatsbibliothek. München 2000, S. 317–359.

8 S. BayHStA StK 10901, 10903, 10906/1 und 10906/2; NL Ehard 1642; IfZ NL Hoegner 127 und 130; Stadtarchiv München Bürgermeister und Rat 2074 und 2076.

9 Vgl. verschiedene Artikel in: BayHStA Presseauschnittsammlung der Bayer. Staatskanzlei 1946/6; darin u.a. ein Beitrag von Theodor Heuss, Rhein-Neckar-Zeitung 1. 6. 1946; ferner Nr. 17 Anm. 1.

daß er einen vollständigen Verfassungs-Entwurf vorbereitet. Wenn er es wünscht, kann er es tun. Im Bezug auf gewisse Zeitfragen kann er eine Anzahl verschiedener Vorschläge unterbreiten. Auf jeden Fall wird die gesetzgebende Versammlung¹⁰ täglichen Gebrauch vom Ergebnis Ihrer Arbeit machen müssen.¹¹

Ich freue mich sehr, daß ich bei dieser Gelegenheit anwesend sein kann. Im Namen der Militärregierung von Bayern wünsche ich Ihnen vollen Erfolg bei Ihrer Arbeit.

10 In der hektographierten Vorlage fälschlich „Verfassung“. In der maschinenschriftlichen Fassung im NL Hoegner 130 heißt es richtig „Versammlung“.

11 Vgl. Nr. 19.

4

1. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. März 1946¹

Beginn: 16 Uhr 40

Ende: 17 Uhr 05

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister Schmitt, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Bürgermeister Wimmer.²

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Arbeitssitzung um 16 Uhr 40 und gibt als Tageordnung bekannt:

Tagesordnung: I. Konstituierung. II. Festlegung des Arbeitsplanes. III. Arbeitsverteilung.

I. Konstituierung:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* übernimmt den Vorsitz des Ausschusses und bestimmt zu seinem Stellvertreter Staatsminister Roßhaupter. Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt als Generalsekretär Ministerialrat Leusser³ vor, als dessen Stellvertreter Herrn von Elmenau.⁴ Dem Vorschlag wird zugestimmt.

II. Arbeitsplan:

Es werden zwei Sitzungen in der Woche stattfinden, nämlich am Dienstag und Freitag, jeweils um 16 Uhr in der Bayerischen Staatskanzlei.

1 Die Eröffnungssitzung fand im Anschluß an die Reden von Hoegner und Müller (Nr. 2 und Nr. 3) ebenfalls im Sitzungssaal der Bayerischen Staatskanzlei in München, Prinzregentenstr. 7, statt; vgl. die Einladung zur Eröffnungssitzung, 2.3.1946 (NL Pfeiffer 147).

2 Staatsminister Roßhaupter war Anfang März 1946 lebensgefährlich erkrankt und konnte daher erst nach seiner Genesung an den letzten beiden Sitzungen des Ausschusses (Nr. 17 und Nr. 18) teilnehmen. Analog dazu nahm er am 2.5.1946 erstmals nach seiner Erkrankung auch wieder am Ministerrat teil; vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 19 TOP II, Nr. 22 TOP XIV und die Anwesenheitsliste zu Nr. 25.

3 Zu seiner Person s. Einleitung Anm. 16.

4 Zu seiner Person s. Einleitung Anm. 18.

Als eine Hauptaufgabe des Verfassungsausschusses bezeichnet Ministerpräsident *Dr. Hoegner* die Sammlung von Material. Diese Aufgabe wird Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* übernehmen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* wünscht die Rede von General Müller zu erhalten, deren Zusendung an alle Mitglieder beschlossen wird.⁵

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt weiter an, ob das Ergebnis der Ausschubarbeiten der Militärregierung vorgelegt werden muß.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht dies. Bis zum 20. Mai ist das Beratungsergebnis der Militärregierung vorzulegen. Für die eigentliche Arbeit des Verfassungsausschusses verbleiben somit nur etwa 8 Wochen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* nimmt an, daß die Mitglieder des Ausschusses über verschiedene Punkte in der Presse schreiben werden.⁶ Große Meinungsverschiedenheiten könnten eigentlich nur über zwei Fragen entstehen:

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. Demgemäß empfiehlt es sich, einen Doppelentwurf anzufertigen, der dann der Landesversammlung vorzulegen ist. Auch die Landesversammlung hat nur zwei Monate Zeit, nämlich vom 15. Juli bis 15. September. Sie hat nur beratenden Charakter und das Ergebnis ihrer Beratung muß am 15. September der Militärregierung vorgelegt werden.

III. Arbeitsverteilung:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* teilt mit, daß sein Verfassungsentwurf,⁷ der allen Mitgliedern des Verfassungsausschusses zuzustellen ist, in zwei Hauptabschnitte zerfällt:

I. Aufbau und Aufgaben des Staates,

II. Stellung des Staatsbürgers im Staat, d.h. die Grundrechte.

Teil I) der Verfassung gliedert sich in folgende Unterabschnitte, für die nachstehend genannte Mitglieder des Ausschusses als Referenten vorgeschlagen werden:

1. Land und Gemeinden:

Referenten: Für das „Land“ Staatssekretär *Dr. Pfeiffer*,

5 Vgl. Nr. 3.

6 Vgl. Einleitung Anm. 101 und Nr. 17 Anm. 2.

7 Vgl. Nr. 1. Er ging den Mitgliedern des Vorbereitenden Verfassungsausschusses mit der Einladung vom 11. 3. 1946 zur 2. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. 3. 1946 zu (BayHStA NL Ehard 1630).

Für Gemeinden Oberbürgermeister Dr. Scharnagl.
Korreferent für Gemeinden: Bürgermeister Wimmer.

2. Landtag:

Referent: Minister Roßhaupter,
Korreferent: Minister Seifried.

3. Regierung:

Referent: Prof. Nawiasky.

4. Gesetzgebung:

Referent: Staatssekretär Dr. Ehard.

5. Verwaltung:

Referent: Prof. Nawiasky.

6. Rechtspflege:

Referent: Staatssekretär Dr. Ehard,
Korreferent: Minister Schmitt.

7. Beamten:

Referent: Liermann,⁸

Korreferent: Minister Seifried.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* weist daraufhin, daß die neue Verfassung viel umfangreicher sein werde als die Bamberger,⁹ denn eine Bezugnahme auf eine künftige Reichsverfassung dürfe in ihr nicht vorhanden sein. Der kommenden Reichsverfassung darf in keiner Weise vorgegriffen werden, auch nicht durch Inanspruchnahme der vollen Souveränität.

Als nächster Sitzungstermin wird Freitag, der 15. März 1946, 16 Uhr bestimmt.

gez. Dr. Anton Pfeiffer
Staatssekretär

⁸ Nicht ermittelt.

⁹ Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 (Bamberger Verfassung); Abdruck bei *Wenzel* S. 57–74.

2. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. März 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 15

Ende: 17 Uhr 40

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister Schmitt, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Staatssekretär Dr. Ehard, Bürgermeister Wimmer.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung um 16¹⁵ Uhr und teil mit, daß infolge der Erkrankung von Staatssekretär Dr. Pfeiffer sogleich in die Beratung der auf die Gemeinden bezüglichen Artikel des Entwurfs (Art 5 und 46) eingetreten wird. Hiezu übergibt Ministerpräsident Dr. Hoegner eine Neufassung des Artikels 46 (Seite 12) des Entwurfes.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* übergibt das anliegende Referat „Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung“ [s. Anlage] und regt u. a. an, daß die staatlichen Zuschüsse für die den Gemeinden übertragenen Aufgaben in der Verfassung festgelegt werden sollen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bemerkt hiezu, daß die Verfassung nur Grundsätzliches enthalten soll. Einzelregelung muß durch Sondergesetz erfolgen. Die Verfassung darf nicht überlastet werden.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt hinsichtlich des grundsätzlichen Aufbaues der Gemeindeverwaltung eine Trennung des Verwaltungsorgans von dem politischen Organ der Bürgerschaft vor. Das Magistratsystem² war das bayerische System bis 1918. Alte Kommunal sachverständige wie Dr. Hipp³ und Dr. Herterich⁴ befürworten es sehr. Das Magistratsy-

1 Staatsminister Roßhaupter und Staatssekretär Dr. Pfeiffer fehlten.

2 Grundlage war die Gemeindeordnung von 1869; vgl. Anm. 14 sowie *Kabr*, Gustav von: Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. München 1896, S. 718–892.

3 Dr. jur. Otto Hipp (1885–1952), 1920 1. Bürgermeister, 1922–1933 Oberbürgermeister von Regensburg (BVP), 1925–1933 Vorsitzender des Bayerischen Städtebundes, Mai/Juni 1945 2. Bürgermeister von München, 6. Juni bis September 1945 Staatsminister für Unterricht und Kultus im Kabinett Schäffer.

stem vermeidet vorschnelle Entschlüsse. Parallelen finden sich in der jetzigen Stadtverfassung der englischen Zone,⁵ wo ein bezahlter Stadtdirektor als Verwaltungsspitze neben einem Bürgermeister als politischem Repräsentanten fungiert.

Bürgermeister *Wimmer* als Korreferent kann sich mit diesem Vorschlag nicht befreunden. Auch der Magistrat ist früher nicht ganz unpolitisch gewesen. Er hat nur in längeren Zeiträumen als die politische Bürgerschaft gewechselt. Die Legislaturperiode von 2 Jahren ist zu kurz. Man braucht zur Einarbeitung schon 1 ½ Jahre. Bei Verlängerung der Legislaturperiode ist das 1-Kammersystem unbedenklich. Auch die Magistratsräte werden von den politischen Parteien gewählt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* weist darauf hin, daß in München vor 1919 60 politisch gewählte Stadträte fungiert haben auf 9 Jahre gewählt, wobei alle 3 Jahre 1/3 erneuert worden seien. Daneben fungierten 20 Magistratsräte mit 6 jähriger Amtszeit, wovon alle 3 Jahre die Hälfte ausschied.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bemerkt, daß diese Frage nicht in der Verfassung zu lösen ist, da die in der Verfassung enthaltenen Vorschriften grundsätzlich auch auf Dorfgemeinden Anwendung finden müßten. Diese Regelung gehört in die künftige Gemeindeordnung.⁶

Minister *Schmitt* erwähnt, daß er in Sachsen und Preußen in der Zeit vor 1933 mit dem Magistratsystem schlechte Erfahrungen gemacht habe. Die beiden „Kammern“ hätten häufig gegeneinander gearbeitet. Er hält eine Legislaturperiode von 4 Jahren für richtig.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erwidert, daß die Frage ob Magistratsystem oder nicht wenigstens für die größeren Gemeinden durchaus in der Verfassung entschieden werden kann. Die Stadtführung ist beim Magistratsystem doch dem politischen Zank entzogen. Eine 5 jährige Legislaturperiode erscheint angemessen.

Bürgermeister *Wimmer* betont den Vereinfachungsgesichtspunkt. Weder personell noch wirtschaftlich können wir uns großen Aufwand leisten, wie beim Magistratsystem unvermeidlich.

4 Dr. jur. Josef *Herterich* (1889–1958), 1918–1933 Oberbürgermeister von Landshut, Dezember 1946 Geschäftsführer des Bayer. Städteverbandes.

5 Vgl. *Mutius*, Albert von: Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5. Hg. von Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl und Georg-Christoph von Unruh. Stuttgart 1987, S. 312–348, hier S. 319f.

6 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (GVBl. S. 19).

Staatssekretär *Dr. Ehard* stellt fest, daß der Vorschlag des Oberbürgermeisters grundsätzlich Stetigkeit der technischen Verwaltung erstrebt. Vielleicht kann diese Stetigkeit auch auf anderem Weg wie durch das Magistratsystem erzielt werden.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* verweist auf die Möglichkeit, eine gehobenere Stellung des Oberbürgermeisters zu schaffen. Das kann jedoch leicht zu diktatorischen Manieren führen, weshalb das Magistratsystem unverfänglicher ist. Die Stetigkeit gewährleistet auch die nur teilweise Erneuerung des Kollegiums, so zu 1/3 alle 3 Jahre bei 9 jährigem Turnus.

Staatssekretär *Dr. Ehard* verweist darauf, daß aus der Schlüsselstellung kleinerer Gruppen sich Schwierigkeiten ergeben können. Also darf das Verhältniswahlssystem nicht übertrieben werden. Kleinere Gruppen sind auszuschalten. Zufallsmajoritäten durch Splittergruppen gefährden die Stetigkeit der Stadtführung. Auch die politische Erziehung wird dadurch nicht gefördert.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß in Einzelfragen des Gemeindewahlrechts hier nicht eingetreten werden kann. Nur Landesparteien sollen zur Wahl zugelassen werden. Auch soll eine Partei nicht mehr Restmandate erhalten, als sie Wahlkreismandate erreicht hat. Durch Art. 10 des Verfassungsentwurfs werden Splitterparteien ausgeschaltet. Zur Frage der Magistratsverfassung betont Ministerpräsident *Dr. Hoegner*, daß weder die Weimarer⁷ noch die bayerische Verfassung sie erwähnen. Art. 5 des Entwurfs schließt das Magistratsystem übrigens nicht aus.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* behält sich eine Stellungnahme zur Frage des Magistratsystems vor.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* betont zu Satz 4 von Art. 5, daß in der Schweiz und in den angelsächsischen Ländern die gemeindliche Selbstverwaltung die Basis der Demokratie sei. Sie hat sich in ungebrochener Folge aus der germanischen Gemeindefreiheit seit dem 7. Jahrhundert entwickelt.

Staatssekretär *Dr. Ehard* betont, daß Satz 4 von Art. 5 die Festlegung gegen einen überspitzten Zentralismus durch Betonung der gemeindlichen Selbstverwaltung enthält.

In Satz 2 von Art. 5 wird eingeschaltet „zur Volksvertretung“ zwischen „Wahlen“ und „gelten“.

In Satz 3 wird eingeschaltet „örtlichen“ zwischen „ihre“ und „Angelegenheiten“.

7 Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. 1919 S. 1383); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 4, S. 151–179.

In Satz 5 heißt es „durch Gesetz“ statt Gesetze.

Der Art. 5 wird mit vorstehenden Abänderungen ohne Widerspruch genehmigt.

Zu Art. 46 betont Ministerpräsident *Dr. Hoegner*, daß die Aufzählung in Satz 1 wichtig ist, da sie den Gemeinden ein Recht auf Berufung auf die dort erwähnten Aufgaben gibt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* und Minister *Schmitt* schlagen die Ersetzung des Wortes „besonders“ durch „insbesondere“ vor, um dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß die Aufzählung nicht erschöpfend ist. Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt vor, die Worte „örtliche Kunstpflege“ zu streichen und durch „örtliche Kulturpflege“ zu ersetzen, die vor „Volks- und Berufsschulen“ eingeschaltet werden. Nach dem Wort „Wohlfahrtspflege“ wird auf Vorschlag von Minister *Seifried* „örtliches Gesundheitswesen“ eingeschaltet.

Minister *Seifried* schlägt weiter vor, das Ernährungs- und Marktwesen zu berücksichtigen. Es wird eingeschaltet: „Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung“ nach „elektrischer Kraft“.

Minister *Seifried* schlägt vor, nach „örtliche Polizei“ einzuschalten „Feuerschutz“.

Mit diesen Abänderungen wird Satz 1 von Art. 46 genehmigt; ebenso anschließend Satz 2–3.

In Satz 4 von Art. 46 wird neu gefaßt: „In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden wacht der Staat nur über die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten und über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften usw.“

Auf einen Vorschlag von Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* bemerkt Ministerpräsident *Dr. Hoegner*, daß die Selbstverwaltung nicht, wie etwa nach der Auffassung Max von Seydels,⁸ ein Geschenk des Staates an die Gemeinden ist; vielmehr hat die Gemeinde ein Naturrecht auf Selbstverwaltung.

Dem Art. 46 des Entwurfs wird mit den vorbezeichneten Abänderungen zugestimmt.⁹

8 Max Ritter von Seydel (1846–1901), seit 1881 Prof. für Staats- und Verwaltungsrecht in München. *Nawiasky*, Hans: Max von Seydel (Münchener Universitätsreden N.F. 4). München 1954.

9 Vgl. Nr. 19 Art. 53.

Anschließend werden die Art. 1–4 und 6–8 durchgegangen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* betont, daß Volksstaat gleichbedeutend mit Demokratie sei. In Art. 3 wird das Wort „Volksvertreter“ durch „Volksvertretung“ ersetzt.

Zu Art. 6 wird betont, daß die Staatsangehörigkeit gewissermaßen ein sich aus der Geburt herleitendes Recht ist, dessen Aberkennung somit nicht möglich ist. Dagegen kann auf die Staatsangehörigkeit verzichtet werden. Durch Art. 6 werden die fluktuierenden Staatenlosen verhindert bzw. ihre Zahl nicht noch weiter erhöht.

Staatsminister *Schmitt* weist auf die moralische Bedeutung von Art. 6 gegenüber der Nazipraxis hin.¹⁰

Abschließend wird als Tagesordnung für die nächste Sitzung festgelegt:

1. Referat Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* über das „Land“.
2. Referat Staatsminister *Seifried* über den Landtag (Art. 6–29).

Die nächste Sitzung findet am Freitag den 22. 3. um 16⁰⁰ Uhr statt.

München, den 20. März 1946.
gez. Dr. Wilhelm Hoegner
Bayerischer Ministerpräsident

10 Das Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsbürgerschaft vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480) zielte auf die Ausbürgerung der während der Weimarer Republik eingebürgerten Juden sowie der politischen Flüchtlinge und die Beschlagnahme ihres Vermögens. Insgesamt wurden aufgrund des Gesetzes 39.006 Personen ausgebürgert; vgl. *Hepp*, Michael: Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger 1933–45 nach den im Reichsanzeiger veröffentlichten Listen. 3 Bde. München 1984–1988.

Anlage

Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung¹¹

Die Regelung der Gemeindeverwaltung erfolgte in der zurückliegenden Zeit in der Hauptsache durch eigene Gesetzgebung. Das Gemeinde-Edikt von 1818¹² mit seiner Änderung von 1834¹³ bildet die Grundlage für die Bayerische Gemeindeverwaltung bis zum Erlaß des Gemeindegesetzes von 1869.¹⁴ Dieses wurde nach wiederholten Abänderungen abgelöst durch die Bayerische Gemeindeordnung von 1928,¹⁵ die wiederum der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 weichen mußte.¹⁶ In den Verfassungen wurde die Regelung der Gemeindeverwaltung nur in einigen Hauptpunkten berührt. In der Vorbemerkung der Bayerischen Verfassung von 1818 findet sich als Zweck dieser Verfassung u. a. die Bemerkung

Wiederbelebung der Gemeinde-Körper durch die Wiedergabe der Verwaltung der ihr Wohl zunächst berührenden Angelegenheiten.¹⁷

Die Frankfurter Reichsverfassung von 1849¹⁸ bestimmt in Art. 11 § 184

Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung:

- a) Die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter;
- b) Die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates
- c) Die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes
- d) Öffentlichkeit der Verhandlungen als Regel.

11 Vorlage masch. NL Ehard 1631; ferner masch. NL Hoegner 130; hekt. NL Pfeiffer 147 und ACSP NL Müller B 17; Durchschlag in Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076.

12 Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 (GBl. S. 49); vgl. *Volkert* S. 88 f.

13 Gesetz vom 1. Juli 1834, die Revision der Verordnung vom 17. Mai 1818, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden betreffend (GBl. S. 110).

14 Gemeint ist die Gemeinde-Ordnung für das rechtsrheinische Bayern vom 29. April 1869 (GBl. S. 865); vgl. *Volkert* S. 89.

15 Bei dieser Datierung irrt Scharnagl. Gemeint ist die Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927 (GVBl. S. 293).

16 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49).

17 Vgl. *Wenzel* S. 23.

18 Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 (RGBl. 1849 S. 101); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 1, S. 375–400.

§ 185 bestimmte, daß jedes Grundstück einem Gemeindeverband angehören soll. Beschränkungen wegen Waldungen und Wüsteneien bleiben der Landesgesetzgebung vorbehalten.

Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871¹⁹ enthielt überhaupt keine Bestimmungen über die Verwaltung der Gemeinden, da die Regelung dieser Angelegenheit Aufgabe der Länder und nicht des Reiches war. Lediglich in Art. 3 Abs. III ist eine Regelung wegen Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband ausgesprochen mit Rücksicht auf die im ganzen Reichsgebiet geltende Freizügigkeit aufgrund des gemeinsamen Indigenates.²⁰

Bei den Entwürfen für die Weimarer Verfassung²¹ wurde im ersten Entwurf²² in § 12 bestimmt:

Jeder deutsche Freistaat muß eine Landesverfassung haben, die auf folgenden Grundsätzen beruht:

1. Es muß eine aus einer Kammer bestehende Volksvertretung vorhanden sein, die in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl unter Beteiligung der Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird.
2.
3. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Ihre Vorstände werden entweder unmittelbar nach den Grundsätzen unter Ziffer I oder durch eine aus solchen Wahlen hervorgegangene Vertretung gewählt. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung.
4. Die Volksvertretung sowie die Vertretungskörperschaften in den Gemeinden und Gemeindeverbänden haben das Recht, auf Verlangen von einem Fünftel ihrer Mitglieder die Pflicht, Ausschüsse zur öffentlichen Untersuchung von Tatsachen einzusetzen, wenn

19 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. 1871 S. 63); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 2, S. 384–402; vgl. zur Bismarckschen Reichsverfassung *Willoweit* S. 288–306.

20 Heimat- u. Bürgerrechts; Staatsangehörigkeit.

21 Vgl. *Willoweit* S. 316–342.

22 Erster Entwurf von Hugo Preuß, 3.1.1919, Abdruck bei: *Triepele*, Heinrich: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. Neudruck der 5. Auflage Tübingen 1931, Aalen 1987, Nr. 7 S. 6ff.

die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen angezweifelt wird.

5. Die Ortspolizei ist grundsätzlich Sache der Gemeinden oder Gemeindeverbände.

6. Jedes bewohnte Grundstück muß einer Gemeinde angehören.

Diese Formulierung wurde auch von Preuß²³ in den Entwurf 2 übernommen.²⁴ Im Entwurf 3²⁵ fehlten die Festlegungen für die Gemeinden völlig. Ebenso im Entwurf 4.²⁶ Der Entwurf des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung²⁷ nahm in Art. 17 lediglich die Vorschrift für die Wahlen wieder auf. Der Artikel bestimmt:

Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.

.....

Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Gemeindewahlen. Jedoch kann durch Landesgesetz die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthaltes in der Gemeinde bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden.

Weiter bestimmt dann dieser Ausschußentwurf in Art. 125 und in Übereinstimmung die erlassene Verfassung in Art. 127:

Gemeinde und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.

Weitere Bestimmungen, die die Gemeinden berühren, finden sich im vierten Abschnitt „Bildung und Schule“ in Art. 143:

Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Reich, Länder und Gemeinden zusammen.

23 Prof. Dr. jur. Hugo Preuß (1860–1925), Jurist, Politiker, wesentliche Beteiligung an der Weimarer Reichsverfassung; vgl. *NDB* Bd. 20 (2001) S. 708ff.

24 Zweiter Entwurf von Hugo Preuß, 20.1.1919, Abdruck in: *Ursachen und Folgen*. Bd. 3: Der Weg in die Weimarer Republik. Berlin o. J., S. 429–440.

25 Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (Entwurf III.) vom 17. Februar 1919, Abdruck bei: *Triepel*, Heinrich: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. Neudruck der 5. Auflage Tübingen 1931, Aalen 1987, Nr. 13 S. 17–27.

26 Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (Entwurf IV.) vom 21. Februar 1919, Abdruck bei: *Triepel* (wie Anm. 25) Nr. 14 S. 27–31.

27 Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs nach den Beschlüssen des Achten (Verfassungs-) Ausschusses der Nationalversammlung (Entwurf V.) vom 18. Juni 1919, Abdruck bei: *Triepel* (wie Anm. 25) Nr. 22, S. 38–44.

Art. 144 bestimmt weiter:

Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen.

....

Art. 146 Abs. III besagt, daß

für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel beizustellen sind.

Für Bayern wurde nach dem Umsturz von 1918 im Staatsgrundgesetz der Republik Bayern vom 4. 1. 1919²⁸ unter Ziffer 13 bestimmt:

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht weitgehender Selbstverwaltung. Die Wahlen zu den Gemeindevertretungskörpern²⁹ erfolgen nach den Grundsätzen des Landtagswahlrechtes.

Diese Formulierung wurde im vorläufigen Staatsgrundgesetz des Freistaates Bayern vom 17. 3. 1919³⁰ abgelöst durch die Formulierung von § 14:

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze. Die Wahlen zu den Gemeindevertretungskörpern³¹ erfolgen nach den Grundsätzen des Landtagswahlrechtes.

In der endgültigen Bayerischen Verfassung vom 14. 8. 1919 wurden die Grundlagen der Gemeindeverwaltung in besonders ausführlicher Weise festgelegt.³²

5. Abschnitt

Selbstverwaltung, Stiftungen

bestimmt in § 22:

[I] Den bürgerlichen Gemeinden und den Gemeindeverbänden wird das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet. Sie verwalten nach Maßgabe der Gesetze ihre eigenen und die ihnen vom Staat übertragenen Angelegenheiten. Sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben im Rahmen der Gesetze zu decken. Neue Aufgaben und Lasten können ihnen nur aufgrund Gesetzes zugewiesen werden.

[II] Der Staat überwacht die Erfüllung ihrer Pflichten und die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltung. [III] Der Staat schützt die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Durchführung ihrer

28 Abdruck bei *Wenzel* S. 49 f.

29 Im Staatsgrundgesetz hieß es „gemeindlichen Vertretungskörpern“.

30 Abdruck bei *Wenzel* S. 53 f.

31 Im Staatsgrundgesetz hieß es „gemeindlichen Vertretungskörpern“.

32 5. Abschnitt Selbstverwaltung, Stiftungen § 22 und § 23; vgl. *Wenzel* S. 60 f.

Aufgaben. [IV] Gegen Überschreitung der Grenzen, die den Aufsichtsbehörden durch das Gesetz gezogen sind, haben die Gemeinden und Gemeindeverbände Anspruch auf verwaltungsgerichtlichen Schutz.

[V] Das Vermögen der Gemeinden und Gemeindeverbände kann unter keinem Vorwande zum Staatsvermögen gezogen werden.

§ 23: Die Wahlen für die Vertretungskörper der Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen nach den Grundsätzen des Landtagswahlrechtes. Sie werden durch Gesetz geregelt.

Ferner bestimmt § 57 in Abs. III:

Das Ministerium handhabt auch in den gesetzlichen Schranken die Oberaufsicht über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Diese Verankerung der Grundlagen der Gemeindeverwaltung läßt erkennen, daß man in die Verfassung nur das eigentlich Grundsätzliche für die Führung dieser Gemeindeverwaltung aufgenommen wissen wollte. Die ausführliche Festlegung erfolgte stets durch eine eigene Gesetzgebung. Zweifellos ist auch gegenwärtig dieser Handlungsweise zu folgen. Andererseits ist aber doch zu bedenken, daß wir noch für eine längere Zeit in einem solchen Zustand ungeklärter politischer Verhältnisse leben werden, daß die Grundlagen einer geordneten Verwaltungsführung in den Gemeinden etwas ausführlicher verfassungsmäßig verankert sein dürften, als dies unter normalen Verhältnissen der Fall zu sein braucht. Gewöhnliche Gesetze können verhältnismäßig leicht abgeändert werden. Die unveränderte Fortführung der festgelegten Hauptgrundsätze ist daher wenig gesichert. Abänderungen von Verfassungsbestimmungen sind überaus schwerer durchzusetzen. Die in einer Verfassung niedergelegten Grundsätze sichern daher weitaus stärker eine unveränderte Beibehaltung einer einmal als richtig erkannten Rechtsgrundlage. Aufgrund dieser Erwägungen dürfte es sich empfehlen, den in § 22 der Bayerischen Verfassung von 1919 festgelegten Grundsätzen für die Führung der Gemeindeverwaltung noch einige weitere Ergänzungen hier bezw. in anderen Abschnitten der Verfassung einzufügen.

Der § 22 sichert in erster Linie das Selbstverwaltungsrecht, ferner ein gewisses Steuerrecht und gibt einen Schutz vor Übertragung neuer Aufgaben. Dieser Schutz müßte allerdings noch wirksamer gemacht werden dadurch, daß neue Aufgaben und Lasten nur übertragen werden können, wenn zur Bestreitung der Kosten derselben dauernd Einnahmen überwiesen werden oder in einem Finanzausgleich eine sonstige finanzielle Rege-

lung getroffen wird. Von besonderer Wichtigkeit ist die Gewährung des verwaltungsgerichtlichen Schutzes gegenüber den Aufsichtsbehörden. § 22 müßte sonach in die neue Verfassung im vollen Umfange dem Wortlaut nach übernommen werden und den oben erwähnten Zusatz über die Kostendeckung bei Zuweisung neuer Aufgaben erhalten.

§ 23 sollte eine bedeutende Erweiterung erfahren. Aus dem erwähnten Grund der größeren Stabilität einer Verfassung sollte hier auch eine Art Verfassung für die Gemeindeverwaltung niedergelegt werden. Eine solche Regelung durch die Staatsverfassung erscheint unbedenklich, wie schon die beiden ersten Entwürfe zur Weimarer Verfassung beweisen, in denen auch grundsätzliche Fragen der Gemeindeverwaltung verfassungsmäßig verankert sind. Mit Rücksicht auf die noch so ungeklärten politischen Verhältnisse und die starke politische Bewegung, die die öffentliche Meinung beherrscht und durch sie zum Ausdruck kommt, aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen und aus den Erfahrungen der früheren Zeit erscheint es zweckmäßig, in der Verwaltung von Gemeinden mit städtischer Verfassung das Verwaltungsorgan streng und klar zu scheiden von dem Organ der Vertretung der Bürgerschaft. Es empfiehlt sich daher die Regelung, wie sie bis 1919 nach der Bayerischen Gemeindeordnung von 1869 bestand, wieder aufzugreifen, die sogen. Magistratsverfassung. Darnach ist der Magistrat, wie Art. 70 dieser Gemeindeordnung von 1869 bestimmt, die Verwaltungsbehörde, das Gemeindekollegium die Gemeindevertretung. Durch eine zweckmäßige Regelung der beiden Kollegien kann und soll verhindert werden, daß aus augenblicklichen Stimmungen oder aufgrund irgendwelcher Einflüsse schwerwiegende Beschlüsse gefaßt werden. Es soll aber auch durch eine solche klare Abgrenzung erreicht werden, daß der Geschäftsgang nicht zu stark gehemmt oder erschwert wird. Diese Regelung der Zuständigkeiten braucht nicht in der Verfassung festgelegt zu werden, sie ist Sache der Gemeindeordnung. Eine solche Bestimmung müßte sodann die Gestaltung der Verwaltung für die anderen Gemeinden, die nicht städtische Verfassung haben, festlegen. Hier könnte es bei der jetzt üblichen Stellung bleiben. Im Zusammenhang mit dieser Regelung ist es von Interesse, [zu] diesen Vorschlägen die derzeitige Regelung der Gemeindeverwaltung in der englischen Zone zum Vergleich heranzuziehen. Dort übt die Verwaltung der beamtete Apparat der Gemeindeverwaltung aus, mit einem berufsmäßigen Stadtdirektor an der Spitze, während die Vertretung der Bürgerschaft nach außen und der Verwaltung gegenüber ein ehrenamtlicher Stadtrat mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister bildet. Wenn auch diese Regelung nicht in vollen Vergleich zu setzen ist zu der von mir vorgeschla-

genen Teilung in zwei Körperschaften, so bedeutet sie doch eine strenge Scheidung der reinen Verwaltungsführung, die unpolitisch bleibt, von der Vertretung der Bürgerschaft, dem Stadtparlament.

Art. 23 muß dann weiter die Regelung des Wahlverfahrens festlegen. Es empfiehlt sich hierbei nicht nur auf das Landtagswahlrecht zu verweisen, sondern, um diese Regelung ganz selbständig und unabhängig zu gestalten, klar auszusprechen, daß die Wahl zu den Vertretungskörpern der Bürgerschaft, in Gemeinden ohne städtische Verfassung also dem Gemeinderat, in Gemeinden mit städtischer Verfassung das Gemeindekollegium, nach allgemeinen geheimen, gleichen Wahlen durch alle wahlberechtigten Männer und Frauen der Gemeinden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorzunehmen ist.³³ Aufgrund der Erfahrung der gegenwärtigen Zeit und doch auch unabhängig von diesen Erfahrungen ist es angezeigt, einen Mindestaufenthalt in der Gemeinde zu bestimmen, wobei in der Verfassung lediglich diese Begrenzung ausgesprochen sein soll, ihre Dauer aber eine besondere Regelung außer der Verfassung finden soll. Damit soll erreicht werden, daß derzeit die Dauer des geforderten Aufenthaltes etwas länger bemessen werden kann – ich würde vorschlagen auf drei Jahre³⁴ –, während sie bei der Wiederkehr normaler Verhältnisse vielleicht mit einem Jahr begrenzt werden könnte. Ich schlage als weiteren Absatz vor, daß ein Wahlvorschlag, auf den nur 10 oder 20 % aller abgegebenen Stimmen fallen, keine Berücksichtigung findet bei der Zuteilung der Sitze in der Gemeindevertretung. Gerade in der Gemeinde ist die Gefahr sehr groß, daß irgendwelche Gruppen sich beteiligen und dadurch eine Zersplitterung hervorrufen, die aus den großen Gesichtspunkten nicht erwünscht sein kann. Da andererseits nicht zu verkennen ist, daß in der Gemeinde auch Gruppen, die nicht nach großen politischen Gesichtspunkten sich bilden, eine gewisse Berechtigung haben können, kann der Prozentsatz, der einen Anteil an den Sitzen rechtfertigt, so bemessen werden, daß derartige Gruppen auch noch eine Berücksichtigung finden können.

Entsprechend der Bestimmung der Reichsverfassung von Weimar über die Gestaltung des Unterrichtswesens – Art. 143, 144 und 146 – soll in die Bayerische Gemeindeverfassung an entsprechender Stelle ebenfalls eine Bestimmung aufgenommen werden. Die grundsätzliche Festlegung des Charakters des Schulwesens ist von mir nicht zu berücksichtigen, sie wird als Staatsangelegenheit festzulegen sein. Es ist jedoch zweckmäßig zu betonen,

33 In der Vorlage fälschlich „sind“.

34 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 32 TOP III, insbesondere Anm. 12.

daß für die Bildung der Jugend durch öffentliche Anstalten zu sorgen ist, für deren Errichtung und Führung Staat und Gemeinde zusammenwirken. Ich schlage vor, weiter zu betonen und festzulegen, daß das Berufsschulwesen und das Schulwesen für weibliche höhere Bildung grundsätzlich als Aufgabe der Gemeinde festgelegt wird. Weiter schlage ich vor, daß in der Verfassung bereits festgelegt wird, daß die Personalangelegenheiten der Volksschulen im Einvernehmen mit den staatlichen und gemeindlichen Schulaufsichtsbehörden zu regeln sind. Besonders letztere Regelung ist überaus wichtig. Es soll den Gemeinden nicht zugemutet werden, in ihren Schulen ausschließlich Lehrkräfte zu haben, die lediglich von einer staatlichen Dienststelle abhängen und von dieser nach ihrem Belieben bestellt werden können. Weiter halte ich eine Bestimmung in der Verfassung für notwendig, daß den anerkannten Religionsgesellschaften das Recht zusteht, neben den öffentlichen Schulen, Unterrichts- und Erziehungsanstalten für Knaben und Mädchen zu errichten.

Eine weitere Regelung scheint mir notwendig auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege. In der Verfassung soll festgelegt werden, daß die Wohlfahrtspflege grundsätzlich Aufgabe der Gemeinden und Gemeindeverbände ist, die sie nach Maßgabe der Gesetze auszuführen haben unter einer angemessenen Beteiligung des Staates an den Kosten der Wohlfahrtspflege. In letzterer Hinsicht ist eine Festlegung in der Höhe nicht möglich. Die Bestimmung muß elastisch sein, da sich die Anteilsleistung nach Zeitumständen aber auch nach örtlichen Notwendigkeiten verschieden gestalten wird.

Diese meine Vorschläge sind nur als grundsätzliche Forderungen aufgestellt. Die Formulierung sowie die Einschaltung in die entsprechenden Abschnitte der Verfassung soll der Beratung vorbehalten bleiben.

München, den 13. März 1946³⁵

gez. Dr. Scharnagl
Oberbürgermeister

35 Nur die masch. Fassung im NL Ehard enthält die Datierung (NL Ehard 1631).

6

3. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 22. März 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 10

Ende: 18 Uhr 35

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle,¹ Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* [er]stattet Bericht² über die Artikel 1–4 und 6–8 des Verfassungsentwurfes. Er erkundigt sich, in welcher Form der Entwurf der verfassunggebenden Landesversammlung unterbreitet werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, der Landesversammlung werde der im Ausschuß beschlossene Entwurf vorgelegt und außerdem ein Bericht, der auf Grund der Protokolle abgefaßt werde. Auch über diesen Bericht werde Beschluß gefaßt werden.³

Staatsminister *Seifried* fragt an, ob dem Volksentscheid am 3. November 1946 nur eine Verfassung oder zwei Verfassungen unterstellt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* antwortet, abgestimmt werde über den von der verfassunggebenden Landesversammlung beschlossenen Entwurf. Ob auch über den Antrag einer Minderheit oder über einen Antrag aus dem Volk heraus abgestimmt werde, lasse sich heute noch nicht sagen.⁴

Es wird in die Beratung der einzelnen Artikel eingetreten.

Artikel 1:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, anstelle des Wortes „Republik“ in Absatz 1 „Freistaat“ zu setzen.

Dieser Vorschlag wird einstimmig angenommen.

1 Heinrich Krehle, Staatssekretär im StMARB, nahm stellvertretend für den erkrankten Arbeitsminister Roßhaupter an den Beratungen teil; vgl. Einleitung S. 16.

2 Vgl. Anlage.

3 Vgl. Nr. 17.

4 Beim Volksentscheid am 1.12.1946 fand nur eine Abstimmung über den von der Verfassunggebenden Landesversammlung angenommenen Verfassungsentwurf statt.

Auf eine Anfrage, warum es in diesem Entwurf nicht wie im Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt⁵ „demokratische Republik“ heiße, erwidert Ministerpräsident *Dr. Hoegner*, Artikel 1 regele nur die Staatsform, Artikel 2 die Staatsverfassung. Der Ausdruck „Volksstaat“ in Artikel 2 sei eine Übersetzung des Wortes „Demokratie“.

Staatsminister *Schmitt* gibt zu bedenken, ob in der Verfassung nicht auch die Frage geklärt werden solle, ob Bayern ein Bestandteil des deutschen Reiches sei.⁶

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, ihm sei von der Militärregierung ausdrücklich gesagt worden, es werde keine Verfassung genehmigt werden, in der etwas über die künftige Neugestaltung Deutschlands vorweggenommen werde. Er für seine Person habe keine Bedenken zu sagen: Bayern ist ein Bestandteil des deutschen Bundes. Er werde diese Frage noch einmal mit Major *Vacca*⁷ besprechen.⁸

Artikel 1 Absatz 1 wird in folgender Fassung angenommen: „Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des deutschen Bundes“. Absatz 2 und 3 bleiben unverändert.

Staatsminister *Seifried* beantragt, entsprechend die Überschrift zu ändern in „Verfassung des Freistaates Bayern“.

Dieser Antrag wird einstimmig angenommen.

Artikel 2:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, Absatz 2 „Alle Gewalt“ gehe etwas zu weit. Er schlägt folgende Formulierung vor: „Die Staatsgewalt“.

5 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 2 TOP II sowie Abdruck des Entwurfs eines Gesetzes über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern bei *Gelberg*, Quellen S. 78 f.

6 Vgl. „Minister Schmitt gegen Wahlgerüchte“, *Neues Deutschland* 29. 6. 1946: „Zu der vom bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Högner aufgestellten Behauptung, der Minister für die Entnazifizierung, Schmitt, habe dem Entwurf der bayerischen Verfassung zugestimmt, gab Minister Schmitt eine Richtigstellung, in der es heißt: 1. Als Mitglied des Verfassungsausschusses habe ich bereits in der ersten Sitzung zum Artikel 1 den Antrag gestellt, daß man dem Satz: ‘Bayern ist ein Freistaat’ hinzufügen müsse: ‘und ein untrennbarer Bestandteil des Deutschen Reiches’. 2. Zur Frage des Staatspräsidenten und der Errichtung einer zweiten Kammer habe ich grundsätzlich erklärt, daß wir eine zweite Kammer und auch einen Staatspräsidenten ablehnen. Es war Prof. Nawiasky, der besonders in die Diskussion eingriff und mich überzeugen wollte, daß die Errichtung einer zweiten Kammer und eines Staatspräsidenten einer späteren Reichseinheit keineswegs hindernd im Wege stehe, weil ja die Aufgaben des Reichs- und Staatspräsidenten sowie die Aufgaben der beiden Kammern fest umrissen werden können. Es ist deshalb falsch und unwahr, wenn man behauptet, gleich von welcher Seite, daß ich nicht zu den Fragen der Verfassung Stellung genommen habe.“

7 Zu seiner Person s. Einleitung Anm. 95.

8 Vgl. *Schmidt* Bd. 1 S. 83.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* spricht sich in Anlehnung an die Bamberger Verfassung für folgende Fassung aus:

„Die Staatsgewalt geht von der Gesamtheit des Volkes aus.“

Diese Erweiterung wird nicht für notwendig gehalten und Absatz 2 in folgender Form einstimmig angenommen:

„Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Absatz 1, 3 und 4 bleiben unverändert.

Artikel 3:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt folgende Änderungen vor: Anstelle von „durch das Volk selbst“: „unmittelbar durch die Staatsbürger.“ Dadurch werde der Ausdruck „Staatsbürger“ gleich von Anfang an in Verbindung mit der Volkssouveränität gebracht.

Anstelle von „durch die [von] ihm gewählten Volksvertreter“ „durch den von ihm gewählten Landtag“. Der Ausdruck Landtag könne für die Gesamteinrichtung auch verwendet werden, wenn das Zweikammersystem angenommen werde, indem dann die beiden Kammern zusammen den Landtag bildeten, für die Einzelkammern aber besondere Bezeichnungen zu wählen seien.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält das Letztere nicht für möglich. Wenn man zum Zweikammer-System gelange, solle man entsprechend der Schweizer Verfassung die Volkskammer als Landtag bezeichnen, die zweite Kammer als Landesrat und wenn beide zu gemeinsamem Handel zusammentreten, als Landesversammlung.

Staatsminister *Seifried* schlägt vor, anstelle von: „mittelbar oder unmittelbar von ihm bestellten Vollzugsbehörden“ zu sagen: „die in der Verfassung vorgesehenen Vollzugsbehörden.“

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich dagegen aus, weil nicht alle Vollzugsbehörden in der Verfassung vorgesehen werden könnten. Eine Frage sei nur, ob man nicht auch die Selbstverwaltungskörper der Kreise und Regierungsbezirke hereinnehmen solle, nachdem auch die Landräte und Regierungspräsidenten zu wählen seien. Gegen den ersten Vorschlag von Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* wendet er ein, daß die Neueinführung des Begriffes „Staatsbürger“ im Gegensatz zu Artikel 2 Absatz 3 stehe. Man müsse dann auch diese Bestimmung abändern. Er schlägt weiter vor, anstelle von „Volksvertreter“ zu sagen „Volksvertretung“.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, man könne den Begriff „Volk“ durch den Zusatz „Die Gesamtheit der Staatsbürger“ erläutern.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält dies für schleppend.

Staatssekretär *Dr. Ehard* bezeichnet es für notwendig, zuerst den Begriff des Staatsbürgers zu klären.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* weist auf den Artikel 6 hin, in dem zwar von der Staatsangehörigkeit gesprochen, aber nur eine Bestimmung herausgegriffen sei und zwar eine solche negativer Art, während alle anderen Fragen nicht berücksichtigt seien.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält es für richtig, in die Verfassung folgende Bestimmung hineinzunehmen: „Staatsangehörigkeit und staatsbürgerliche Rechte werden durch besondere Gesetze geregelt“. Allerdings könne man ein Minimum auch schon in der Verfassung festlegen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* glaubt, daß in der Verfassung verschiedene Dinge auseinander zu halten seien:

1. die Freiheitsrechte. Diese könne man nicht auf die Staatsbürger beschränken, sondern müsse sie allen Bewohnern Bayerns gewähren;
2. staatsbürgerliche Rechte.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* sieht zwei Möglichkeiten: Man könne einen Entwurf verfassen, in den man alles hineinschreibe, was wir für notwendig hielten und darüber dann mit den Amerikanern verhandeln mit dem Hinweis darauf, daß eine Verfassung, in der gar zu wenig stehe, auch keine Achtung genieße. Diese Fragen könne man nicht im großen Rahmen der Landesversammlung besprechen. Die andere Möglichkeit sei die, eine ganz knappe Verfassung zu machen. Wenn man aber zu sehr die Lücken und Einengungen sehe, werde dadurch die Autorität auch nicht gestärkt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* glaubt, daß die verfassunggebende Landesversammlung einen Ausschuß von 28 bis 35 Mitgliedern wählen wird, der praktisch die Arbeit zu machen habe. Im September werde dann die Plenar-Versammlung über das Arbeitsergebnis des Ausschusses beschließen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, daß Ergänzungs- oder Gegenvorschläge, die von einer bestimmten Anzahl von Unterschriften getragen seien, auch zur Abstimmung gestellt werden können. Darauf solle man sich von vorneherein einstellen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fragt an, wo in der Verfassung man den Begriff „Staatsbürger“ zum erstenmal bringen solle. Er hält Artikel 3 für geeignet. In Artikel 2, der nur Grundsätzliches ausspreche, wolle er nichts ändern.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hält eine Anknüpfung an Artikel 2 wegen der Kontinuität für erforderlich.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erklärt, in Artikel 2 heiße es, „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Die in Artikel 3 geregelte Ausübung der Staatsgewalt sei etwas anderes. Er sei schon dafür zu sagen: „Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch die Staatsbürger“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung des Artikels 3 vor:

„Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch die stimmberechtigten Staatsbürger selbst, durch die von ihnen gewählte Volksvertretung und durch die mittelbar oder unmittelbar von ihr bestellten Vollzugsbehörden und Richter“.

In dieser Fassung wird Artikel 3 einstimmig angenommen.

Artikel 4:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* beantragt, Absatz 1 durch § 3 der Bamberger Verfassung zu ergänzen.⁹ In Absatz 2 möchte er das Wort „Regierung“ durch „Staatsregierung“ ersetzen. Für die Vollzugsgewalt schlägt er vor, einen eigenen Artikel zu schaffen und hierfür den § 4 der Bamberger Verfassung entsprechend zu übernehmen.¹⁰ Bei dieser Gelegenheit sei die Frage des Staatspräsidenten zu klären. Auch Absatz 3 werde zweckmäßigerweise zu einem eigenen Artikel ausgebaut und hierfür § 5 der Bamberger Verfassung herangezogen.¹¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, Artikel 4 spreche nur den von Montesquieu¹² eingeführten Grundsatz der Gewaltenteilung aus. Näheres über die Gesetzgebung, die Vollzugsgewalt und die Gerichte werde zweckmäßigerweise bei den betreffenden Abschnitten selbst geregelt.

Auch Staatssekretär *Dr. Ehard* gefällt es besser, wenn hier nur ein Grundsatz vorausgestellt und dann aus Gründen der Übersichtlichkeit das, was zusammengehöre, in besondere Abschnitte zusammengefaßt werde.

9 § 3 der Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74) lautete: „I Dem Landtag steht die Ausübung aller Rechte der Staatsgewalt zu, die nicht durch diese Verfassung oder die Verfassung des Deutschen Reiches der Staatsbürgerschaft, den Behörden oder den Verbänden der Selbstverwaltung vorbehalten sind. II Die dem Landtag zustehenden Rechte und Aufgaben sind unübertragbar, soweit diese Verfassung nichts anderes vorsieht.“

10 § 4 der Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74) lautete: „Das Gesamtministerium ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Es wird von dem Landtage bestellt und ist diesem verantwortlich.“

11 § 5 der Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74) lautete: „Die Rechtspflege wird durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfenen Gerichte ausgeübt. Die Gerichte sind Staatsgerichte. Ihre Einrichtung erfolgt durch Gesetze.“

12 Charles de Secondat, Baron de la Brède et de *Montesquieu* (1689–1755), franz. Schriftsteller und Staatsphilosoph. Mit seiner Lehre von der Gewaltenteilung übte er großen Einfluß auf die Französische Revolution bis 1791 und auf die Verfassung der USA aus.

Der Begriff „richterliche Gewalt“ gehe überdies weiter wie der Begriff „Rechtspflege“.

Artikel 4 wird in der ursprünglichen Fassung angenommen, nur das Wort „Regierung“ wird durch „Staatsregierung“ ersetzt.

Artikel 6:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, hier sei aus dem ganzen Fragenbereich der Staatsangehörigkeit nur eine einzige Feststellung gegeben und zwar eine solche negativer Art. Er hält es für zweckmäßig, auch einige positive Bestimmungen aus dem Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit zu übernehmen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es müsse auch festgestellt werden, was staatsbürgerliche Rechte seien, wenn auch nur in der Form, daß es heiße „Die staatsbürgerlichen Rechte werden durch ein besonderes verfassunggebendes Gesetz geregelt“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erwidert, man brauche zwei Bestimmungen, eine über die Staatsangehörigkeit und eine über die staatsbürgerlichen Rechte.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält dann folgende Bestimmung für richtig: „Die Staatsangehörigkeit und die staatsbürgerlichen Rechte werden durch ein besonderes verfassunggebendes Gesetz geregelt“. Dann könne man diese Fragen immer noch klären, aber grundsätzlich seien sie in der Verfassung erwähnt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schließt sich dieser Auffassung an.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* ist damit einverstanden; möchte aber doch schon einige Dinge positiv geregelt haben.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erklärt, daß man das Staatsangehörigkeitsgesetz und das Staatsbürgergesetz als Anhang zur Verfassung gleich vorlegen könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgenden Absatz 1 vor: „Die Staatsangehörigkeit und die staatsbürgerlichen Rechte werden in einem besonderen Verfassungsgesetz geregelt“. Die bisherige Bestimmung werde dann Absatz 2.

Staatsminister *Seifried* kommt noch einmal auf Artikel 4 zurück und meint, man solle dort die Begriffe „Recht“ und „Gewalt“ nicht wechseln, sondern an einem Begriff festhalten. In Absatz 1 solle es dann heißen: „Die gesetzgebende Gewalt“ und in Absatz 2 „Die vollziehende Gewalt“.

Diese Abänderung wird einstimmig angenommen.

Staatsminister *Seifried* vermißt weiter in Artikel 5 die Erwähnung der Gemeindeverbände.

Auf Vorschlag von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wird folgender Schlußabsatz hinzugefügt:

„Die Bestimmungen für die Gemeinden gelten auch für die Gemeindeverbände“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* regt noch einmal an, die Verfassungsgesetze über die Staatsangehörigkeit und die staatsbürgerlichen Rechte gleich vorzubereiten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, das Staatsangehörigkeitsgesetz liege ja bereits vor und sei den Amerikanern schon übersandt worden.¹³ Die staatsbürgerlichen Rechte könne man aber in der Verfassung definieren, ähnlich wie in der Bamberger Verfassung. Man könne aber erwägen, auch Grundsätze über die Staatsangehörigkeit zu bringen, etwa die über den Erwerb.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erwidert, gerade daran habe auch er gedacht.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fährt fort, als Absatz 1 könne man dann den Artikel 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes übernehmen. Absatz 2 bleibe und für die staatsbürgerlichen Rechte könne man einen besonderen Artikel schaffen. Es handle sich hier um eine Eventualfassung, wenn man aber das Wort „bayerisch“ weglasse, dann habe er überhaupt keine Bedenken. Er schlägt schließlich folgende Fassung des Artikels 6 vor:

„I. Die Staatsangehörigkeit wird erworben:

1. durch Geburt,
2. durch Legitimation,
3. durch Eheschließung,
4. durch Einbürgerung.

II. Keinem geborenen Bayern kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden.

III. Das Nähere regelt ein Gesetz über die Staatsangehörigkeit.“

In dieser Fassung wird Artikel 6 einstimmig angenommen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt für Artikel 6 a den Inhalt der § 6 ff. der Bamberger Verfassung vor.¹⁴

Staatsminister *Schmitt* fragt an, ob man als Altersgrenze das 20. oder 21. Lebensjahr nehmen solle.

13 Mehrere Entwürfe eines bayer. Staatsangehörigkeitsgesetzes scheiterten an der Ablehnung der amerikanischen Militärregierung; vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 5 TOP I, Nr. 15 TOP IV und Nr. 44 TOP VII.; ferner *Schmidt* Bd. 1 S. 149–152.

14 Gemeint sind die § 6–12 unter dem Abschnitt Staatsbürgerschaft; vgl. *Wenzel* S. 57–74.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält das 21. Jahr für richtig. Bei der Bamberger Verfassung liege insofern ein Widerspruch vor, als der junge Mann für selbständige Entscheidungen in seinem eigenen kleinen Wirkungskreis habe 21 Jahre alt sein müssen, während er mit 20 Jahren schon habe wählen dürfen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, dann solle man gleich sagen „Jeder Volljährige“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt folgende Fassung vor:

„I. Staatsbürger ist ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens und des Berufs jeder volljährige Staatsangehörige.
II. Die staatsbürgerlichen Rechte werden in einem besonderen Verfassungsgesetz geregelt.“

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält folgenden Absatz 2 für richtig:

„Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden“.

In dieser Fassung wird Artikel 6 a einstimmig angenommen.

Artikel 7:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hält es für zweckmäßig, über den Staatsgerichtshof etwas Genaueres zu sagen, ebenso in Artikel 8 über den Verwaltungsgerichtshof.

Auch Staatsminister *Seifried* ist ebenfalls dieser Ansicht.¹⁵

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, dies gehe zu sehr ins einzelne. Hier sei ein eigenes Gesetz notwendig.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, man solle nicht sagen „vom Staatsgerichtshof“, sondern „Von einem Staatsgerichtshof“.

Staatsminister *Seifried* beanstandet den Wechsel vom Passiv zum Aktiv in Artikel 7 und 8.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt folgende Fassung vor:

„Verfassungsstreitigkeiten entscheidet ein Staatsgerichtshof, Verwaltungsstreitigkeiten entscheidet der Verwaltungsgerichtshof“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich gegen die Zusammenziehung dieser Bestimmungen aus. Es handle sich hier um grundsätzlich verschiedene Dinge.

Staatsminister *Seifried* möchte eingeschaltet haben, wer überhaupt berechtigt sei, Verfassungsstreitigkeiten anhängig zu machen.

15 Vgl. die Denkschrift des Bayer. Verfassungsgerichtshofs zu Hoegners Vorentwurf und der darin mehrfach berührten Verwaltungsgerichtsbarkeit, 9. 4. 1946 (16 S.), gez. i.V. Bauer, auf mündlichen Auftrag von StMI Seifried, 26. 3. 1946, hin (NL Ehard 1629).

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, das stehe ja in Artikel 7, allerdings nicht erschöpfend. Diese Regelung müsse man einem besonderen Gesetz überlassen. Ins einzelne könne man hier nicht gehen. Es sei nur die Frage, ob man auf das besondere Gesetz verweisen soll.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hat Bedenken gegen allzuvielen Verweisungen.

Artikel 7 wird unverändert angenommen.

Artikel 8:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hält es für überflüssig, in der bayerischen Verfassung das Wort „bayerisch“ immer wieder anzuwenden. Es genüge hier, wenn man sage, „der Verwaltungsgerichtshof“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor:

„Verwaltungsrechtsstreitigkeiten entscheiden die Verwaltungsgerichte“.

Der Verwaltungsgerichtshof sei nur die oberste Instanz und jede Verwaltungssache werde auch nicht von den Verwaltungsgerichten entschieden, sondern nur die Verwaltungsrechtssachen. Allerdings werde die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich neu zu regeln sein.

Artikel 8 wird in der von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* vorgeschlagenen Fassung einstimmig angenommen.

Staatsminister *Seifried* erstattet Bericht über den 2. Abschnitt:

„Der Landtag“.

Artikel 9:

Staatsminister *Seifried* ist der Ansicht, es müsse zunächst die Frage des 1 oder 2-Kammer-Systems grundsätzlich geklärt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält dies nicht für nötig. Man solle zuerst über den Landtag beraten. Wenn man eine zweite Kammer einführe, müsse man überdies einen neuen Abschnitt machen.

Staatsminister *Seifried* hält die Worte „irgendwelcher Art“ für überflüssig.

Diese Worte werden einstimmig gestrichen, im übrigen Artikel 9 angenommen.

Artikel 10:

Staatsminister *Seifried* erklärt, dieser Artikel werfe die Frage des Wahlsystems überhaupt auf. Er vermisse hier auch die Erwähnung der Frauen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, es sei selbstverständlich, daß die Frauen wählen dürften. In dem Abschnitt über Grundrechte und Grundpflichten sei eine Bestimmung enthalten, wonach Männer und Frauen die gleichen Rechte hätten. Anstelle des Wortes „Bayer“ solle man aber überall setzen „Staatsbürger“.

Staatsminister *Schmitt* kommt die Zahl 50 000 hoch vor.

Bürgermeister *Wimmer* erwidert, früher habe sie 40 000 betragen; dann erhalte man aber einen Landtag von über 200 Mitgliedern. Er vermißt jedoch eine Bestimmung, wonach auch auf eine Restzahl, etwa 30 000, ein weiterer Abgeordneter entfalle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, das werde im Landeswahlgesetz geregelt.¹⁶

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* spricht sich grundsätzlich für eine Wahl in Ein-Mann-Bezirken aus. Er halte das für wünschenswert und erstrebenswert, um die Verbindung des Abgeordneten mit seinem Wahlbezirk herzustellen. Er könne sich auch eine Kombination denken, wonach die Reststimmen ähnlich wie bei[m] Verhältniswahlssystem noch eine Vertretung erhalten.

Staatsminister *Seifried* möchte den Ausdruck „zugelassene Landespartei“ durch etwas anderes ersetzen, nachdem es sich bei der Zulassung von Landesparteien¹⁷ nur um eine Übergangsbestimmung handle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert zu dem ganzen Komplex: Das bayerische System sehe eine Bindung¹⁸ des einzelnen Abgeordneten an Stimmkreise innerhalb eines Wahlkreises vor. Gleichzeitig werde aber auch das Verhältniswahlrecht gewahrt. Je mehr sich ein Abgeordneter anstrengt, desto mehr habe er Aussicht, zum Zug zu kommen. Der von Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* angeführte Zweck werde auch bei diesem System erreicht, das eine Kombination zwischen Stimmkreiswahl und Verhältniswahlrecht darstelle. In gleicher Weise sei bereits die Wahl zur verfassungsgebenden Landesversammlung vorgeschlagen.¹⁹

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, jedes Verhältniswahlrecht werde in der Auswirkung zu einem Listenwahlrecht. Bei der Reichstagswahl sei die Liste von vorneherein festgelegt, beim bayerischen Wahlrecht habe die Partei dagegen zumindest bezüglich der Letzten nicht gewußt, wen sie durchbringe. Der Vorzug des Listenwahlrechts liege darin, daß die notwendigen Funktionen im Parlament, in den Ausschüssen, in der Fraktion und in der Regierung von vorneherein planmäßig verteilt werden könnten. Dieser Vorzug sei sehr bedeutungsvoll gerade beim Neuaufbau des demo-

16 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid vom 29. März 1949 (Landeswahlgesetz) (GVBl. S. 69). Vgl. zur Entstehung *Protokolle Ehard* II Nr. 30 TOP VI, Nr. 31 TOP I, Nr. 32 TOP V, Nr. 34 TOP IV und Nr. 50 TOP VII.

17 Vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 760–765.

18 In der Vorlage fälschlich „Bildung“.

19 Gesetz Nr. 36 für die Wahl einer Verfassungsgebenden Landesversammlung vom 14. Februar 1946 (GVBl. S. 261). Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 17 TOP VIII.

kratischen Staates. Wenn man das bayerische Wahlrecht nehme wie bisher, könne diesem Gedanken aber nur Genüge geleistet werden, wenn die Parteileitungen²⁰ eine gute Verbindung mit den Provinzialorganen hätten. Die persönliche Verbindung des Abgeordneten mit seinem Wahlkreis sei gut und wertvoll, aber es bestehe doch die Gefahr, daß die höheren Zwecke der Staatsführung dem Zufall unterworfen seien. Das Ideal sei der Einmann- oder höchstens Zweimann-Wahlkreis mit einer Kompensation am Schluß auf Grund der Gesamtstimmzahl. Wenn aber der Gedanke des Einmann-Wahlkreises konsequent durchgeführt werde, bestehe die Gefahr, daß bedeutende Stimmreste vollkommen unvertreten blieben. Wenn wir zu wählen hätten zwischen dem Einmann-Wahlkreis und dem Verhältniswahlrecht, so spreche er sich für das bayerische System aus. Am sympathischsten sei ihm jedoch der Einmann-Wahlkreis mit einer Ergänzung des Landesresultats. Über die Frage sei schon einmal gesprochen, sie sei aber nicht entschieden worden.

Bürgermeister *Wimmer* hält bei der Rückkehr zum Einmann-Wahlkreis die Gefahr einer großen Zersplitterung für gegeben. In Ingolstadt habe sich bereits eine Partei der Parteilosen gebildet und sei von der Militärregierung genehmigt worden. Die Frage sei die: Wer trägt das politische Leben in Bayern in der Zukunft? Sind es die einzelnen Menschen oder die Parteien? Er bekenne sich zu letzterem. Vom allgemeinen Standpunkt aus solle und müsse sich der Mensch zu einer bestimmten Partei bekennen. Man müsse deshalb alles ausscheiden, was einer Zersplitterung Vorschub leistet.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* pflichtet dem Grundgedanken bei, daß in Zukunft der Staat von festen Parteien geführt und alles vermieden werden müsse, was eine Zersplitterung begünstige. Aber gerade durch den Einmann-Wahlkreis werde der Zersplitterung entgegengetreten. Für die Zuteilung eines Restsitzes müsse man als Voraussetzung verlangen, daß die betreffende Partei schon überhaupt einen Kandidaten durchgebracht habe. Der Unterschied zwischen seiner Meinung und der des Ministerpräsidenten sei folgender: Der Ministerpräsident stelle die Verhältniswahl an die erste Stelle und korrigiere sie durch eine Aufteilung in Stimmkreise. Er stelle die Stimmkreise an erste Stelle und korrigiere sie durch eine verhältnismäßige Verteilung in zweiter Linie. Er wolle seinen Vorschlag noch einmal entschieden befürworten, die Entscheidung werde ja hier nicht getroffen, aber die Vorschläge würden vorgelegt.

20 In der Vorlage fälschlich „Parteileistungen“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* fragt an, ob man nicht einen Alternativvorschlag machen könne, was von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht wird.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fährt fort, er glaube, daß sich der Vorschlag von Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* praktisch nicht durchführen lasse. Wenn man das Majorzprinzip [sic!] in den Wahlkreisen entscheiden lasse, so sei es möglich, daß in einem Wahlgang alle Sitze besetzt würden, so daß für eine nachträgliche Verteilung nach dem Verhältniswahlrecht gar keine Möglichkeit mehr bestehe. Nach seiner Meinung gebe es nichts anderes: Entweder Verhältniswahl, dann könne man noch verschieden kombinieren, oder Mehrheitswahl. Hier könne man schließlich auch noch kombinieren: Wenn ein Kandidat nicht die absolute Mehrheit habe, könne man eine Stichwahl einführen. Wenn man aber bei der Mehrheitswahl noch auf dem Wege der Verhältniswahl Leute hereinbringen wolle, müsse man eine bestimmte Zahl von Sitzen für die Unterlegenen freihalten. Man habe dann ein Verhältniswahlrecht für die Durchgefallenen. Das führe auch zu Ungerechtigkeiten. Dagegen bringe die bayerische Lösung eine befriedigende Kombination: Verhältniswahlrecht, aber Bindung an Stimmkreise. Einerseits kämen die Parteien stark zur Geltung, andererseits habe auch jeder Stimmkreis das Recht, seinen Kandidaten vorzuschlagen. Es sei nicht so, daß eine Zentrale von vornherein entscheide. Es werde schwierig sein, wenn ein Stimmkreis einen ausgezeichneten Kandidaten habe, diesen zu Fall zu bringen. Im übrigen könne man sich bemühen, noch ein anderes System zu finden, er glaube aber, daß man vom Grundsatz des Verhältniswahlrechts in Bayern nicht abgehen könne. Früher habe er folgenden Plan gehabt, um eine sichere Regierungsmehrheit zu erzielen: Die Wahl zerfalle in zwei Teile. Am ersten Sonntag werde gewählt nach Verhältniswahlrecht. Dann aber, um der stärksten Partei das Regieren zu ermöglichen, werden am nächsten Sonntag nochmals 100 Mandate vergeben und zwar in einer Mehrheitswahl zwischen den beiden stärksten Parteien. Dadurch werde eine Partei vom Volk unmittelbar als Regierungspartei bestimmt. Aber auch dieses System führe teilweise zu nicht ganz befriedigenden Ergebnissen. Die Weimarer Republik habe darunter gelitten, daß durch deren Verhältniswahlrecht eine Vielzahl von Parteien zum Zuge gekommen sei.²¹ Das Volk sei im Laufe eines Jahrzehnts immer mehr von klaren Entscheidungen

21 Bei den Verfassungsberatungen nach Kriegsende wurde Verhältniswahlrecht und Splitterparteien durchgängig eine erhebliche Mitschuld am Scheitern der Weimarer Republik zugemessen. Mittlerweile hat sich in der Forschung die Auffassung durchgesetzt, daß die Bedeutung dieser Faktoren zunächst stark überschätzt worden ist; vgl. *Kolb*, Eberhard: Die Weimarer Republik (Oldenbourg Grundriß der Geschichte 16) 6. Auflage 2002, S. 183 ff.

abgekommen. Zur Regierungsbildung habe man immer noch eine Splitterpartei heranziehen müssen. Dadurch habe diese eine Bedeutung bekommen, die ihr in keiner Weise zustand.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hält diesen Punkt für so wichtig, um ihn noch einmal auszusetzen, die verschiedenen Systeme herauszuschälen und dann zu entscheiden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß in dem Bericht die verschiedenen Meinungen aufgenommen werden müssen. Man müsse sich auch noch darüber klar werden, ob man für das passive Wahlrecht am 30. Lebensjahr festhalten wolle oder ob dies nicht zu hoch sei. Die Erwähnung der zugelassenen Landesparteien beziehe sich ebenfalls nur auf die heutigen Verhältnisse, in Artikel 11 werde allerdings noch eine weitere Bestimmung über die Zulassung von Parteien getroffen.

Staatsminister *Seifried* schlägt folgenden Zusatz vor: Mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit sind vereinbart Vorschriften, die das Auftreten von Splitterparteien verhindern. Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz.

Staatssekretär *Dr. Ehard* bezeichnet diesen Grundsatz der bewußten Ausschaltung von Splitterparteien²² als sehr zweckmäßig.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, dieser Grundsatz sei in seinem Entwurf durch das Wort „Landespartei“ ausgedrückt.

Staatsminister *Seifried* erwidert, die Voraussetzungen für die Gründung einer Landespartei seien so einfach, daß 25 Leute in jedem Regierungsbezirk genüßten, eine solche zu gründen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* möchte solche Übergangserscheinungen nicht in die Verfassung aufgenommen haben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgenden Absatz 4 vor: Die Einzelheiten werden in einem Landeswahlgesetz geregelt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* möchte die Bezeichnung Splitterpartei vermeiden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* ist damit einverstanden, fordert aber eine andere Konkretisierung dieses Begriffes.

Bürgermeister *Wimmer* schlägt vor, Parteien, die nicht mindestens 10 % der Gesamtstimmzahl erreichen, auszuschließen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet 10 % als zuviel, während Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* für 15 % eintritt.

22 Vgl. Anm. 21.

Staatssekretär *Dr. Ehard* führt aus, jede Partei könne sich in gleicher Weise am Konkurrenzkampf beteiligen, aber dann müsse sie das Ergebnis für und gegen sich sprechen lassen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, einschränkende Bestimmungen in dieser Richtung seien schon im Landeswahlgesetz enthalten. Eine Partei, die nicht mindestens ein Mandat errungen habe, komme bei der Reststimmverteilung nicht zum Zug.²³

Staatssekretär *Krehle* meint, man könne diese Zahl ja noch heraufsetzen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* wendet ein, wenn eine Partei mühsam irgendwo ein Mandat errungen habe, dann könne sie also alle Reststimmen für weitere Mandate verwerten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verneint dies. Eine Partei könne nur so viele Restsitze bekommen, als sie schon Mandate habe.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt vor, noch andere Wege zu finden, um Splitterparteien zu unterbinden.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* regt an, daß wie in England jeder Wahlvorschlag mit einer hohen Kautionssumme angemeldet werden müsse. Wenn der Wahlvorschlag nicht einen gewissen Prozentsatz der Stimmen bekomme, verfalle dieser Betrag. Dies sei gerechtfertigt, weil die Wahlmaschine vom Staat bezahlt werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die den Staat treffenden Kosten seien unbedeutend gegenüber den Kosten, die den Parteien selbst erwachsen. Er ersucht um einen anderen Vorschlag bezüglich der Unterbindung von Splitterparteien.

Bürgermeister *Wimmer*, Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* und Staatssekretär *Dr. Ehard* beantragen, diesen Punkt bis zur nächsten Sitzung zurückzustellen. Diesem Antrag wird entsprochen.

Nächste Sitzung: Dienstag, den 26. März 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

23 Vgl. Art. 47 (1) des Gesetzes Nr. 36 für die Wahl einer Verfassunggebenden Landesversammlung vom 14. Februar 1946 (GVBl. S. 261).

Anlage

Bemerkungen zum Entwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern²⁴

I. Hauptteil

Aufbau und Aufgaben des Staates

1. Abschnitt

Land und Gemeinden

Art. 1

a) „Bayern ist eine Republik.“

Im „Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern“²⁵ vom 22.10.45 lautet die Bezeichnung „demokratische Republik“.

Im November 1918 wurde die Bezeichnung „Volksstaat Bayern“ eingeführt.²⁶

Etwas später wurde die Bezeichnung „Freistaat Bayern“ angewendet.

Die Bamberger Verfassung verwendet im § 1 ebenfalls die Bezeichnung „Freistaat“.²⁷

Die Bezugnahme auf das Deutsche Reich, die sich in § 1 der Bamberger Verfassung findet, „ist Mitglied des Deutschen Reiches“ fehlt im vorliegenden Entwurf und zw. auf Grund einer ausdrücklichen Anordnung des Kontrollrates für die zu schaffenden Verfassungen der 3 Staaten in der US-Zone.

b) „Die Landesfarben sind weiß und blau.“

Ohne Bemerkung.

c) „Das Landeswappen wird durch Gesetz bestimmt.“

Ein entsprechendes Gesetz wurde am 29.10.45 vom Ministerrat einstimmig beschlossen.²⁸ Das gegenwärtig öffentlich zu sehende Bayerische Wappen entspricht diesem Gesetz.²⁹

24 BayHStA NL Pfeiffer 147 mit dem hs. Zusatz von der Hand Pfeiffers in der Zeile darunter „von Dr. Pfeiffer, Berichterstatter über“ und einem Pfeil auf die Überschrift „Land und Gemeinden“. Vgl. Nr. 4.

25 Vgl. Anm. 5.

26 Vgl. *Merz*, Freistaat.

27 § 1 (I) Satz 1 der Bamberger Verfassung lautete: „Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des Deutschen Reiches.“

Das Wappengesetz wurde aber von der Militärregierung noch nicht genehmigt. Es wurde aber auch keinerlei Einspruch dagegen erhoben. Die ausschlaggebenden führenden amerikanischen Persönlichkeiten, die bisher an den Veranstaltungen teilnahmen – Eröffnungssitzung des Beratenden Bayerischen Landesausschusses,³⁰ Münchner Sitzung des Länderrates,³¹ Eröffnungssitzung des Verfassungsausschusses³² – sprechen sehr anerkennend von diesem Wappen.

d) „Besondere Bemerkungen.“

Eine Umschreibung des Staatsgebietes ist in diesem § und in diesem Entwurf nicht gegeben. Auch hier wünscht der Kontrollrat keine innerdeutsche Festlegung, welche evten. Bestimmungen des Friedensvertrages vorgreifen könnte.

Die Bamberger Verfassung enthielt in Art. 1 den Satz: „Die bisherigen Landesteile Bayerns in ihrem Gesamtbestand bilden das Staatsgebiet.“

28 Das Gesetz wurde am 30.10.1945 im Ministerrat beschlossen; vgl. *Protokolle Hoegner I* Nr. 5 TOP X. S. im Detail: *Volkert*, Wilhelm: Die Entstehung des Bayerischen Staatswappens (1945–1950). In: *Auxilia Historica*. Festschrift für Peter Acht zum 90. Geburtstag. Hg. von Walter Koch, Alois Schmid und Wilhelm Volkert (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 132). München 2001, S. 449–460.

29 Zu einer gesetzlichen Regelung kam es erst 1950. – Gesetz über das Wappen des Freistaates Bayern vom 5. Juni 1950 (GVBl. S. 207).

30 Bei der Eröffnungssitzung des Bayer. Beratenden Landesausschusses am 26.2.1946 begrüßte Ministerpräsident Hoegner General Walter J. *Muller*, Mr. Parker W. *Buhrman* sowie weitere Herren der Militärregierung; Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. [26.] bis 28. Februar 1946 in der Universität in München. München o.J. (1946), S. 9. – Parker W. *Buhrman*, geb. 1885, Vorbereitung der Wiedereröffnung des amerikanischen Generalkonsulats in München, dann kurze Zeit Generalkonsul, 20.3.1946 Ernennung zum Generalkonsul in Bratislava.

31 Gemeint ist die 6. Tagung des Länderrats der US-Zone in München, 5.3.1946, *AVBRD* 1 S. 312–327. Im Anschluß an die Länderratstagung fand im Münchner Rathaus die Verabschiedung des Gesetzes zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus statt; ebd. S. 328–337. Daran nahmen von amerikanischer Seite General Clay, Botschafter Murphy, Pollock und Generalkonsul Buhrman teil. – Lucius D. *Clay* (1897–1978), amerikanischer General, April 1945 bis 15.3.1947 Deputy Military Governor and Commanding General OMGUS, 15.3.1947–15.5.1949 Military Governor der US-Zone und Commander-in-Chief, European Command. – Robert D. *Murphy* (1894–1978), Diplomat, in den zwanziger Jahren Vize-Konsul in München, Sept. 1944 – März 1949 General Clay zugeordneter U.S. political adviser for Germany. – James K. *Pollock* (1898–1968), seit 1934 Prof. für politische Wissenschaften, University of Michigan, Ann Arbor, 1945/46 Special Adviser General Clays, 1.11.1945 – August 1946 Direktor des Regional Government Coordination Office, des Verbindungsstabes zum Länderrat in Stuttgart.

32 Vgl. Nr. 3.

Sollte am staatsrechtlichen Bestand des historischen Bayern etwas Wesentliches geändert werden, so könnte eine derartige Änderung auch eine Rückwirkung auf das Staatswappen haben. Z. Zt. hat das 1. Feld unseres neuen Staatswappens – der kurpfälzische Löwe – deklaratorischen Charakter, indem wir die Verbindung mit der Pfalz als bestehend erklären.

In Ansehung der gegenwärtig gegebenen tatsächlichen Verhältnisse ist das jetzige bayerische Wappen als ein sogen. „forderndes Wappen“ anzusehen.³³

Art. 2

a) „Bayern ist ein Volksstaat.“

b) „Alle Gewalt geht vom Volke aus.“

In Art. 2 des Entwurfes werden der politische Inhalt der republikanischen Staatsform und der Souveränitätsträger umschrieben.

In der Schweiz wird das Staatsvolk kurzer Hand „der Souverän“ genannt, z. B. heißt es bei Berichten über Volksabstimmungen: „Der Souverän hat gesprochen“.

Aus dem 1. Satz von Art. 2 „Bayern ist ein Volksstaat“ ergibt sich die in der Überschrift des Entwurfs angewandte Bezeichnung „Volksstaat Bayern“.

Der Souverän wird umschrieben durch den Satz: „Alle Gewalt geht vom Volke aus.“

Die Weimarer Verfassung enthielt die Formulierung: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“.³⁴

Die Bamberger Verfassung verkündete im 1. Satz des § 2: „Die Staatsgewalt geht von der Gesamtheit des Volkes aus“.

Die Formulierung der Bamberger Verfassung halte ich für ansprechend.

c) „Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Mehrheit entscheidet.“

Dieser Satz legt fest, wie die Souveränität in politisches Handeln umgesetzt wird.

Diese Formulierung halte ich für glücklich.

Sie ist viel besser als der 2. Satz in § 2 der Bamberger Verfassung, der lautet:

³³ Vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 721.

³⁴ Art. 1 Weimarer Reichsverfassung.

„Sie wird nach den Bestimmungen dieser Verfassung und der Verfassung des Deutschen Reiches unmittelbar durch die Staatsbürger und mittelbar durch die in dieser Verfassung eingesetzten Organe ausgeübt.“

Selbst wenn die Bezugnahme auf die Reichsverfassung aus den Umständen heraus wegfällt, ist der verbleibende Satz der Bamberger Verfassung nicht schön.

Art. 3

„Die Staatsgewalt wird ausgeübt:

durch das Volk selbst,

durch die von ihm gewählten Volksvertreter,

die mittelbar oder unmittelbar von ihm bestellten Vollzugsbehörden und Richter.“

Dieser Artikel bringt zum Ausdruck, daß Bayern eine repräsentative Demokratie sein soll.

Man könnte bei der Formulierung überprüfen, ob man die einzelnen Punkte nicht ergänzen oder etwas bestimmter fassen könnte, nämlich: statt „durch das Volk selbst“ könnte man sagen:

„unmittelbar durch die Staatsbürger“.

Damit würde der im weiteren Verlauf des Entwurfes vorkommende Ausdruck „Staatsbürger“ gleich von Anfang an in Verbindung mit der Volkssouveränität gebracht.

Statt „durch die von ihm gewählten Volksvertreter“ könnte man sagen: „durch den von ihm gewählten Landtag“.

Bei dieser Entscheidung ist zu berücksichtigen, daß auch die Angehörigen der Gemeinderäte, der Kreistage und Bezirksverbandstage als Volksvertreter zu betrachten sind, daß also auch sie Souveränitätsrechte des Volkes ausüben.

Der Ausdruck Landtag könnte für die Gesamteinrichtung auch verwendet werden, wenn das Zwei-Kammersystem zur Annahme gelangt indem dann die beiden Kammern zusammen den Landtag bilden würden für die Einzelkammer aber eine besondere Bezeichnung zu wählen wäre.

Art. 4

a) „Das Recht der Gesetzgebung steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu.“

Auch hier könnte man vielleicht den Ausdruck „Landtag“ wählen.

Der § 3 der Bamberger Verfassung besagte:

„I. Dem Landtage steht die Ausübung aller Rechte der Staatsgewalt zu, die nicht durch diese Verfassung oder die Verfassung des Deutschen Reiches, der Staatsbürgerschaft, den Behörden oder den Verbänden der Selbstverwaltung vorbehalten sind.

II. Die dem Landtag zustehenden Rechte und Aufgaben sind unübertragbar, soweit diese Verfassung nicht anderes vorsieht.“

Diese Formulierung erscheint mir als günstig und könnte mit dem 1. Satz des Art. 4 des vorliegenden Entwurfs zusammengefasst werden.

b) Die Vollzugsgewalt liegt in den Händen der Regierung und der ihr unterstellten weiteren Vollzugsbehörden.

Vielleicht wäre es zweckmäßig, schon hier die Bezeichnung „Staatsregierung“ anzuwenden.

Weiter könnte man für den Begriff „Vollzugsgewalt“ einen eigenen Artikel schaffen und dazu einen entsprechenden Inhalt aus § 4 der Bamberger Verfassung übernehmen.

Dieser § 4 der Bamberger Verfassung lautet:

„Das Gesamtministerium ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Es wird von dem Landtag bestellt und ist diesem verantwortlich.“

Bei der Behandlung dieses Themas taucht die Frage auf, ob in der Verfassung ein Staatspräsident geschaffen werden soll und welche Zuständigkeiten er haben wird, z. B. bei der Regierungsbildung: wählt der Landtag den Ministerpräsidenten oder wird er vom Staatspräsidenten berufen.

Wird ein Staatspräsident geschaffen, dann ist die Staatsregierung wahrscheinlich nicht mehr die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates.

c) Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige Richter ausgeübt.

Wenn die ersten Sätze dieses Art. 4 zu eigenen Artikeln ausgearbeitet werden, müsste man wohl auch dem Grundsatz über die richterliche Gewalt einen eigenen Artikel widmen.

Auch hier könnte daran gedacht werden, die Bestimmungen der Bamberger Verfassung heranzuziehen, deren § 5 lautete:

„Die Rechtspflege wird durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfenen Gerichte ausgeübt.

Die Gerichte sind Staatsgerichte.

Ihre Einrichtung erfolgt durch Gesetz.“

Die Übernahme entsprechender Bestimmungen an diese Stelle des Entwurfes würde nicht in Widerspruch stehen mit dem Abschnitt 6 dieses Entwurfes „die Rechtspflege“, nämlich Art. 50 und ff.

Art. 5

betrifft die Gemeinden.

Art. 6

„Keinem geborenen Bayern kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden.“

Aus dem ganzen Fragenbereich der Staatsangehörigkeit ist im Art. 6 nur eine einzige Feststellung gegeben und zwar in einer fast negativen Formulierung. Es wäre wohl zweckmäßig, hier auch einige positive Bestimmungen aus dem Gesetz über die Bayerische Staatsangehörigkeit vom 30. 10. 45³⁵ zu übernehmen.

Art. 7

Betreffend Verfassungsstreitigkeiten.

„Verfassungsstreitigkeiten, insbesondere auch Beschwerden einzelner Staatsbürger wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, werden vom Staatsgerichtshof entschieden.“

Hier erscheint³⁶ zum 1. Mal der Begriff „Staatsbürger“, aber ohne irgendwelche Einzelheiten. Der 2. Abschnitt der Bamberger Verfassung ist in den § 6–12 der Regelung der Staatsbürgerschaft gewidmet.

Es wäre wohl zweckmäßig, diesen Fragenbereich auch im neuen Entwurf wenigstens in den wichtigsten Teilen zu übernehmen.

Auch über den Staatsgerichtshof sollte vielleicht noch etwas Genaueres gesagt werden.

Letzteres gilt auch für Art. 8 des Entwurfes, betr. Verwaltungsstreitigkeiten, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof verabschiedet.

35 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 5 TOP X.

36 In der Vorlage fälschlich „entscheidet“.

7

4. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 26. März 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 25

Ende: 18 Uhr 10

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer.

Artikel 10:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt eine neue Fassung von Absatz 4 vor, wonach Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens in einem Wahlkreis 10 % der abgegebenen Stimmen fallen, keinen Sitz zugeteilt erhalten. Das Nähere soll durch ein Landeswahlgesetz bestimmt werden.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erklärt, daß im Landeswahlgesetz auch noch die Frage zu regeln sei, wie weit das Sammeln von Stimmen in anderen Wahlkreisen für Restmandate zulässig sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt hiezu, daß im gegenwärtigen Landeswahlgesetz die frühere bayerische Regelung enthalten sei, daß keine Partei mehr Restsitze bekommen könne, als sie in einem Wahlkreis schon Ursitze erhalten habe.¹

Artikel 11:

Staatsminister *Seifried* bemerkt zu Absatz 1, daß ihm dieser außerordentlich dehnbar erscheine, auch die NSDAP habe sich getarnt und sich als legal ausgegeben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt zur Entstehungsgeschichte dieses Artikels aus: Er habe zum erstenmal 1931 auf einer Verfassungsfeier² den

1 Art. 47 (3) des Gesetzes Nr. 36 für die Wahl einer Verfassunggebenden Landesversammlung vom 14. Februar 1946 (GVBl. S. 261). Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 17 TOP VIII.

2 Veranstalter der Verfassungsfeiern am 11. August, einem gesetzlichen Feiertag, war das Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold (Freundl. Auskunft von Horst-Peter Schulz, Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, 29.8.2003). In der Münchner Post, 11.8.1931, trat der sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Artur Crispian ganz im

Gedanken vertreten, daß man Parteien, die darauf ausgingen, die Demokratie zu vernichten, nicht in den Genuß der demokratischen Rechte setzen solle. 1937 habe in Paris ein internationaler Juristentag stattgefunden, der sich auf Grund der Erfahrungen mit den faschistischen Parteien auf den gleichen Standpunkt gestellt habe.³ Diesem Gedanken trage der Artikel 11 Rechnung. Es komme nicht darauf an, was eine Partei in ihrem Programm habe, sondern was sie tue. Man dürfe die Sache keineswegs leicht nehmen,⁴ deshalb habe er in Absatz 2 als entscheidende Instanz einen unabhängigen Gerichtshof vorgeschlagen, nicht die Regierung oder eine andere Partei.

Staatsminister *Seifried* meint, daß der Staatsgerichtshof, der nur aus Juristen zusammengesetzt sei, für eine solche politische Entscheidung nicht geeignet sei.

Staatssekretär *Dr. Ehard* und Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erwidern, daß im Staatsgerichtshof die Juristen in der Minderzahl gewesen seien.

Staatsminister *Seifried* vertritt die Anschauung, daß die 1. Kammer für diese Entscheidung eingeschaltet werden solle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß es sich dann um eine politische Instanz handle.

Staatsminister *Seifried* meint, es handle sich doch auch um eine politische Angelegenheit.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, das sei zwar richtig, man müsse die Entscheidung aber doch einigermaßen mit Rechtsgarantien umgeben, damit nicht eine Minderheit vergewaltigt werden könne, indem man sie zu Antidemokraten stemple. Es komme ganz auf die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes an. Der bayerische Staatsgerichtshof habe aus Vertretern der Parteien und aus Richtern des Verwaltungsgerichtshofs bestanden.⁵ Auf eine richterliche Garantie wolle er nicht verzichten.

Sinne der Ausführungen Hoegners für eine wehrhafte Demokratie ein ("Deutschland – eine Republik. Zum Verfassungstag"). In derselben Ausgabe findet sich auch ein Beitrag Hoegners, allerdings zum Thema „Fürstenrecht und Volksrecht“.

3 Gemeint ist vermutlich die Konferenz des „Internationalen Zentrums/Union für Recht und Freiheit in Deutschland“/„Europäische Konferenz für Recht und Freiheit in Deutschland“ am 13./14. 11. 1937 in Paris (Freundl. Auskunft von Horst-Peter Schulz, Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, 29. 8. 2003). Vgl. *Schmidt* Bd. 1 S. 186 f. sowie Hoegner: „Schutzlose Demokratie?“ Der Tagesspiegel 23. 9. 1947.

4 Vgl. *Hoegner*, Außenseiter S. 250.

5 § 70 Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74): „I Über Ministeranklagen, Verfassungsbeschwerden und Verfassungstreitigkeiten, für welche ein Rechtsweg nicht eröffnet ist, entscheidet der Staatsgerichtshof. II Er besteht aus dem Präsidenten des Obersten Landes-

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* stimmt dem bei. Es sei ganz unmöglich, die politischen Freiheiten soweit zu stecken, daß sie unterhöhlt werden könnten. Der Staat müsse die Möglichkeit haben, sich zu verteidigen. Eine Abgrenzung zu treffen, sei sehr schwer, deshalb müsse ein unabhängiges Organ die Entscheidung treffen. Er fragt an, ob die näheren Bestimmungen über die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes in die Verfassung kämen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verneint diese Frage. Man werde aber ein besonderes Gesetz machen und ihm Verfassungscharakter geben.⁶ Der bayerische Staatsgerichtshof habe aus vier Richtern und fünf Politikern bestanden.⁷ Seine Entscheidungen seien nach Recht und Gesetz ergangen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, daß der Ausdruck „vernichten“ zu weit gehe. Seiner Meinung nach genügen schon schwere Angriffe oder die Einengung der staatsbürgerlichen Freiheiten. In Absatz 2 solle das Wort „bayerisch“ gestrichen werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, er wolle hier nicht die leichten Fälle treffen, sondern nur schwerwiegende Angriffe auf die staatsbürgerlichen Rechte. Eine bloße Gefährdung halte er nicht für ausreichend. Man solle nur dann vorgehen, wenn die Absicht erkennbar sei, sich mit Gewalt an die Spitze des Staates zu setzen.

Staatsminister *Schmitt* ist der gleichen Ansicht. Man könne nicht die Opposition ausschalten. Es müsse schon ein Nachweis dafür da sein, daß die betreffende Partei darauf ausgehe, die Demokratie zu beseitigen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt noch, wenn eine Partei Mitglieder habe, die wegen Vorbereitung zum Hochverrat usw. verurteilt würden, dann lägen seines Erachtens die Voraussetzungen des Artikels 11 vor.

gerichtes als Vorsitzenden, aus acht Richtern, von denen drei dem Verwaltungsgerichtshof angehören müssen, und zehn Mitgliedern, die vom Landtage für seine Dauer mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder zu wählen sind. III Die Richter des Verwaltungsgerichtshofes werden vom Präsidenten dieses Gerichtes, die übrigen Richter vom Präsidenten des Obersten Landesgerichtes auf die Dauer ihres Hauptamtes ernannt. IV Das Verfahren des Staatsgerichtshofes wird durch Gesetz geregelt.“ Vgl. *Nawiasky*, Bayer. Verfassungsrecht S. 451–470.

6 *Protokolle Hoegner* I Nr. 56 TOP VI und *Protokolle Ehard* I Nr. 5 TOP VI. Vgl. Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947 (GVBl. S. 147). – Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Hg. vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof. München 1997.

7 Gemeint ist hier der sogenannte Neunersenat. In dieser Zusammensetzung judizierte der Staatsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden und in Verfassungsstreitigkeiten; vgl. *Schmidt* Bd. 1 S. 186 Anm. 242.

Artikel 11 wird einstimmig angenommen mit der Maßgabe, daß das Wort „bayerisch“ in Absatz 2 gestrichen wird.

Artikel 12:

Staatsminister *Seifried* meint, daß zwischen Absatz 1 und 2 eine gewisse Überschneidung bestehe.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schließt sich dieser Ansicht an.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung des Absatzes 2 vor: „Spätestens mit Ablauf der Landtagsdauer muß die Neuwahl stattfinden“.

In dieser Fassung wird Artikel 12 einstimmig angenommen.

Artikel 13:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* beantragt, anstelle von „Landesregierung“ immer „Staatsregierung“ zu setzen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hat für Absatz 1 Bedenken, wenn der erste Mittwoch des Monats November auf den 1. November selbst falle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, dann zu sagen, in der ersten Novemberwoche.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, in der ersten Hälfte des Monats November.

Mit diesen Maßgaben wird Artikel 13 einstimmig angenommen.

Artikel 14:

Staatsminister *Seifried* schlägt für den Auflösungsbeschluß eine qualifizierte Mehrheit vor wie in der Bamberger Verfassung.⁸

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, man könne natürlich eine gewisse Anwesenheitszahl vorschreiben, aber man solle es andererseits dem Landtag nicht zu sehr erschweren, sich selbst aufzulösen:

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erklärt, allzu leicht dürfe man es aber auch nicht machen, sonst käme es schließlich zu Gelegenheitsbeschlüssen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, daß auf jeden Fall Artikel 19 Absatz 2 ja einschlägig sei, wonach zur Beschlußfähigkeit die Anwesenheit von 2/3 der Mitglieder erforderlich ist.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bestätigt diese Meinung. Eine weitere Erschwerung sei nicht notwendig.

8 § 31 Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74): „Der Landtag kann jederzeit seine Auflösung beschließen. Zur Gültigkeit des Beschlusses ist die Anwesenheit von Zweidritteln und die Zustimmung von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich.“

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt vor, das Wort „Bayern“ durch „Staatsbürger“ zu ersetzen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* stellt zur Debatte, ob man in Absatz 2 anstatt „einer Million“ einen gewissen Prozentsatz der Staatsbürger nehmen solle.

Es herrscht übereinstimmend die Meinung, daß man aus Zweckmäßigkeitsgründen bei der Million bleiben solle.

Artikel 14 wird einstimmig angenommen mit der Maßgabe, daß in Absatz 2 das Wort „Bayern“ durch „Staatsbürger“ ersetzt wird.

Artikel 15 wird einstimmig angenommen.

Artikel 16:

Staatsminister *Seifried* fragt an, ob ein Stellvertreter und ein Schriftführer genüge.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, Stellvertreter und Schriftführer könnten es mehrere sein. Es handle sich im Entwurf um einen Druckfehler.

Staatsminister *Schmitt* wirft die Frage auf, ob man „Obmann“ oder „Präsident“ sagen solle.

Bürgermeister *Wimmer* spricht sich für die Beibehaltung des Wortes „Präsident“ aus.

Die Bezeichnung „Präsident“ wird einstimmig angenommen.

Auch Artikel 13, Absatz 2 wird in diesem Sinne berichtigt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, ob zwischen Absatz 2 und Artikel 22 keine Kollision bestehe.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verneint dies, da der Präsident bei den Ausschüssen dabei sei.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt vor, in Absatz 1 zu sagen: „Der Landtag wählt aus seiner Mitte einen Vorstand“.

Staatsminister *Seifried* findet den Ausdruck „Vorstand“ etwas vereinsmäßig, worauf Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* „Präsidium“ vorschlägt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* beantragt nun folgende Fassung: „Der Landtag wählt aus seiner Mitte ein Präsidium, bestehend aus einem Präsidenten, dessen Stellvertretern und den Schriftführern. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Zwischen zwei Tagungen führt das Präsidium die laufenden Geschäfte des Landtags fort“.

In dieser Fassung wird Artikel 16 einstimmig angenommen.

Artikel 17 wird einstimmig angenommen, mit der Maßgabe, daß in Absatz 1 „Obmann“ durch „Präsident“ ersetzt wird.

Artikel 18:

Staatsminister *Seifried* fragt an, ob das Erfordernis, daß der Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit von 50 Mitgliedern gestellt und der Beschluß mit 2/3 Mehrheit der Mitgliederzahl gefaßt werden solle, nicht zu hoch sei. Es bestehe die Möglichkeit, daß im Laufe einer Debatte Dinge, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt seien, zur Sprache kämen. Wenn dann zufällig nicht 2/3 der Mitglieder überhaupt anwesend seien, könne diese Debatte nicht fortgesetzt werden.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt eine Teilung vor. Wenn die Staatsregierung den Ausschluß der Öffentlichkeit verlange, dann solle einfache Mehrheit genügen. Wenn sie vom Haus selbst verlangt werde, dann sollten für den Antrag 30 Mitglieder genügen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hat Bedenken, die Staatsregierung einzuschalten. Die Regierung könne bei ihrer Fraktion leicht 50 oder auch 30 Mitglieder finden, welche den Antrag stellen könnten.

Staatsminister *Schmitt* ist gegen jede Änderung. Der Landtag sei vom Volk gewählt und sei für das Volk da. Man solle es einer kleinen Gruppe nicht möglich machen, auch nur eine Abstimmung herbeizuführen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, der Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit solle verhältnismäßig leicht gestellt werden können, aber für den Beschluß müsse man eine qualifizierte Mehrheit verlangen. Die Minderheit solle geschützt sein.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* fragt an, ob es sich dann dabei immer so sehr um den Schutz der Minderheit handle. Die Minderheit nehme doch an der Beratung teil.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß sie aber dann nichts an die Öffentlichkeit bringen dürfe.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* kommen 2/3 sehr hoch vor, da es sich nicht um die Anwesenden handle, sondern um die gesamte Mitgliederzahl.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich dann für eine 2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder aus; das Erfordernis der Antragstellung durch 50 Mitglieder solle bleiben.

Bürgermeister *Wimmer* führt an, in der Bamberger Verfassung habe auch die Regierung den Antrag stellen können.⁹

⁹ § 28 II Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74): „Die Verhandlungen des Landtages sind öffentlich. Die Geschäftsordnung kann Ausnahmen zulassen. Die Minister und ihre Bevollmächtigten können für Mitteilungen oder Verhandlungen, die Geheimhaltung erfordern, den Ausschluß der Öffentlichkeit beantragen.“

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wiederholt, wenn die Regierung einen Boden im Parlament habe, dann werde sie doch leicht 50 Abgeordnete aufbringen, die den Antrag stellen könnten. Etwas anders sei die Sache, wenn man einen Staatspräsidenten vorsehe, der wie in Amerika das Recht habe, die Regierung zu berufen, ohne daß diese an das Vertrauen der Volksvertretung gebunden sei. Auf Grund der Erfahrungen, die man in der Weimarer Republik mit dem Reichspräsidenten gemacht habe, sei er allerdings nicht der Meinung, daß man dem Staatspräsidenten ein solches Recht geben solle. In seinem Entwurf sei weder ein Staatspräsident noch eine 1. Kammer vorgesehen. Man werde sich aber diese beiden Dinge noch zu überlegen haben. Beim parlamentarischen System, wie es hier vorgesehen sei, sei aber die Staatsregierung ein Ausschuß des Parlaments. Wenn sie in ihrer eigenen Fraktion keine 50 Mitglieder mehr zur Stellung eines solchen Antrags aufbringe, dann sei sie sowieso zu beseitigen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es könne aber der Fall eintreten, daß zufällig nicht genügend Abgeordnete da seien. Deshalb solle man eine geringere Zahl, vielleicht 30 oder 40, nehmen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diese Sache als eine Ermessensfrage. 30 seien ihm auch recht, die Antragstellung sei nicht die Hauptsache.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* kommt darauf zurück, daß auch der Regierung ein Antragsrecht gegeben werden solle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß er sich auch damit einverstanden erklären könne. Ihn störe es nur, daß man dadurch der Regierung ein Eindringen in die Selbständigkeit des Landtages ermögliche.

Bürgermeister *Wimmer* erklärt, die Regierung sei aber doch verantwortlich. Wenn sie es für notwendig erachte, eine Frage nicht öffentlich zu behandeln, müsse ihr diese Möglichkeit gegeben werden.

Artikel 13 wird einstimmig angenommen. Absatz 1 Satz 2 erhält dabei folgende Fassung: „Auf Antrag von 50 Mitgliedern oder der Staatsregierung kann mit 2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden“.

Artikel 19:

Staatsminister *Schmitt* schlägt vor, die namentliche Abstimmung auf Antrag einer bestimmten Zahl von Mitgliedern hineinzubringen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß dies Sache der Geschäftsordnung sei.¹⁰

Artikel 19 wird einstimmig angenommen, ebenso Artikel 20, 21 und 22.
Artikel 23:

Bürgermeister *Wimmer* spricht sich gegen eine uneingeschränkte Immunität aus mit Rücksicht darauf, was sich unter dem Schutz der Immunität von 1919 bis 1933 abgespielt habe.¹¹

Staatsminister *Seifried* führt aus, es handle sich hier um eine historische Entwicklung, die sich gegen den Mißbrauch der Regierungsgewalt gerichtet habe. Dieser Fall komme heute nicht mehr vor. Trotz der mit Recht vorgebrachten Bedenken müsse man aber die Immunität aufrecht erhalten.

Bürgermeister *Wimmer* erwidert, der Abgeordnete sei der Mann, dem man sein Vertrauen geschenkt habe. Dieses Vertrauen solle er nicht dazu mißbrauchen dürfen, daß er sich unter dem Schutz der Immunität einer strafbaren Handlung schuldig mache. Er solle die gleichen Rechte vor dem Gesetz haben wie die anderen Staatsbürger auch.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erklärt, ihm scheine es richtig, wenn die Geschäftsordnung eine Disziplinargewalt des Landtags vorsehe. Man könne die Abgeordneten nicht in der Ausübung ihres Mandates beschränken, aber in die Geschäftsordnung könne man Bestimmungen einfügen. Damit könne der Landtag in seiner Gesamtheit zu erkennen geben, daß er ein solches Verhalten nicht billige.

Bürgermeister *Wimmer* meint, das treffe zu, wenn es sich um die Mitglieder des Landtags untereinander handle. Wenn aber der Abgeordnete einen anderen Staatsbürger angreife und der Angriff komme dann in die Presse, so habe dieser keine Möglichkeit, gegen den Abgeordneten vorzugehen.

10 Vgl. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 21. Mai 1919; Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Tagung 1919, *BbD.* I Nr. 101; vgl. zu den verschiedenen Änderungen in den zwanziger Jahren *Wiesend*, Ausschußwesen S. 314 f.

11 § 39 Bamberger Verfassung (vgl. *Wenzel* S. 57–74): „I Kein Abgeordneter darf während der Tagung ohne Genehmigung des Landtages verhaftet oder wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung in Untersuchung gezogen werden, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächsten Tages festgenommen worden ist. II Auf Verlangen des Landtages ist jede Haft eines Abgeordneten und jedes Strafverfahren gegen einen solchen für die Dauer der Tagung aufzuheben. III Während der Tagung darf kein Abgeordneter, solange er sich am Orte der Versammlung aufhält, ohne Genehmigung des Landtages an einem anderen Ort als Zeuge oder Sachverständiger vernommen werden. IV Diese Bestimmungen finden auf die Mitglieder der Ausschüsse, die in der Zeit zwischen zwei Tagungen des Landtages versammelt sind, sinngemäße Anwendung.“

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt einen Mittelweg vor, daß man die Verfolgungen von der Zustimmung des Landtags abhängig machen sollte.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, er halte es nicht für wahrscheinlich, daß der Landtag eine solche Zustimmung erteile, man müsse den Ehrenschutz vielmehr generell verstärken, nicht nur innerhalb des Parlaments, sondern auch außerhalb. Wenn jemand beleidigt worden sei, so sei er praktisch der Angeklagte.¹²

Bürgermeister *Wimmer* wiederholt, er sei kein Freund der Immunität in dieser weiten Form.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* gibt zu bedenken, daß Bismarck allen Abgeordneten den Prozeß gemacht oder, soweit sie Beamte waren, [sie] diszipliniert habe, wenn sie mit seiner Politik nicht einverstanden gewesen seien. Deshalb seien diese Bestimmungen zum Schutze der Volksvertretung eingeführt worden.¹³ Was die Frage eines verstärkten Ehrenschutzes im allgemeinen angehe, so werde sich das neue Pressegesetz grundlegend von dem früheren unterscheiden.¹⁴ Die englisch-amerikanischen Vorschriften über Libel¹⁵ würden übernommen. Es werde sich dann jeder überlegen, Verleumdungen auszustreuen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, weder das Pressegesetz noch die Geschäftsordnung stünden über der Verfassung. Wenn die Verfassung die Strafverfolgung ausschließe, nützten alle anderen Vorschriften nichts.

Staatssekretär *Dr. Ehard* gibt zu bedenken, ob man bei der Berichterstattung über den Landtag nicht eine gewisse Klausel einschalten solle. Die Entgleisungen im Landtag würden nur dadurch so übel, da sie in der Presse breitgetreten würden. Mit Demokratie habe das nicht mehr das mindeste zu tun.

12 Vgl. *Protokolle Hoegner* Nr. 51 TOP II. Der Entwurf eines Ehrenschutzgesetzes wurde im Rechts- und Verfassungsausschuß des Landtags im November 1947 abgelehnt, SZ 15.11.1947.

13 Der Immunitätsschutz der Bismarckschen Reichsverfassung (Art. 32; vgl. Nr. 5 Anm. 19) ging weiter als der entsprechende Art. 84 der preußischen Verfassung (vgl. Nr. 2 Anm. 9); vgl. *Huber*, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. III Bismarck und das Reich. 3. Auflage Stuttgart 1988, S. 896f.

14 Vgl. zur Entstehung des neuen Pressegesetzes (Gesetz über die Presse vom 3. Oktober 1949 (GVBl. S. 243)) *Protokolle Ehard* II Nr. 60 TOP II.

15 In der Vorlage fälschlich „Libal“. Gemeint ist Verleumdung durch eine Veröffentlichung; vgl. *Labunski*, Richard: Libel and the first amendment. Legal History and Practice in Print and Broadcasting. New Brunswick and Oxford 1987.

Staatsminister *Schmitt* meint, auch diese Regelung habe ihre Schattenseiten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt für Artikel 18 Absatz 2 folgenden Zusatz vor: „Ehrverletzungen genießen diesen Schutz nicht“. Er habe in der Verbannung¹⁶ sämtliche Reichstagsberichte von 1919 bis 1933 ausgearbeitet und sich über die Schwächlichkeit gewundert, mit der die rüden Angriffe der Nazis geduldet worden seien.¹⁷ Er glaube, ein bestimmter Teil des Erfolgs [von] deren Propaganda gehe auf diese Schwäche zurück. Deshalb sei dieser Zusatz zu Artikel 18 wohl doch zweckmäßig.

Der Zusatz zu Artikel 18 wird einstimmig angenommen.

Bürgermeister *Wimmer* kommt wieder auf Artikel 23 zurück. Daß ein Abgeordneter nicht wegen seiner Abstimmung verfolgt werden könne, halte auch er für selbstverständlich. Er wolle aber wissen, was unter Ausübung des Amtes zu verstehen sei. Er verwahre sich dagegen, daß der andere, der angegriffen werde, nicht gegen den Angreifer vorgehen könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, das bedeute die Preisgabe der Immunität überhaupt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt, ob der Begriff „Ausübung eines Amtes“ auch Äußerungen außerhalb des Parlaments umfasse.

Bürgermeister *Wimmer* faßt diesen Ausdruck ganz allgemein als einen Freibrief auf.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, der Zusatz zu Artikel 18 Absatz 2 biete einen gewissen Schutz.

Staatssekretär *Dr. Ehard* wünscht gewisse Beschränkungen. Es werde aber sehr schwer sein, die Abgrenzung zu treffen. Jedes Parlament werde gerade bei dieser Bestimmung jeden Tatbestand so weit interpretieren, daß genau das herauskomme, was hier schon ausgesprochen sei. Die Verbreitung von Ehrverletzungen sei sowieso unterbunden. Außerdem sei zu erwarten, daß das Parlament von sich heraus so viel demokratischen Sinn entwickeln werde, daß es durch eine Geschäftsordnung eingreife. Um die Immunität selbst komme man aber nicht herum.

16 Hoegner war am 11. Juli 1933 zunächst vor den Nationalsozialisten nach Österreich geflohen. Am 27. Februar 1934 emigrierte er in die Schweiz. Am 6. Juni 1945 kehrte er nach München zurück.

17 Vgl. *Hoegner*, Wilhelm: Die verratene Republik. Geschichte der deutschen Gegenrevolution. München 1958; Ders.: Der politische Radikalismus in Deutschland 1919–1933. München 1966; Ders.: Flucht vor Hitler. Erinnerungen an die Kapitulation der ersten deutschen Republik 1933. München 1977.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt noch vor, ehrenrührige Angriffe gegen Dritte bei einem Untersuchungsausschuß anhängig zu machen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, das könne durch die Geschäftsordnung bestimmt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, daß die Geschäftsordnung eine Art ehrengerichtliches Verfahren gegen Abgeordnete einführen könne.

Bürgermeister *Wimmer* gibt jedoch zu bedenken, daß der Landtag selber sich diese Geschäftsordnung gebe.¹⁸

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* begrüßt hierauf Professor Dr. Nawiasky, der aus der Schweiz eintrifft.

Nächste Sitzung: Donnerstag, den 28. März 1946, 10. 30 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

18 Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 12. Mai 1948; *BBd.* II Nr. 1414; vgl. *Wiesend*, Ausschußwesen S. 315.

5. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 28. März 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 9 Uhr 45

Ende: 12 Uhr 30

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Krehle, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer, Professor Dr. Nawiascky.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* regt an, daß Professor Nawiascky zuerst seine Vorschläge über die bereits besprochenen Artikel der Verfassung macht.

Professor *Dr. Nawiascky* schlägt vor, in Artikel 5 Absatz 3 anstelle von „örtliche Angelegenheiten“ zu sagen „eigene Angelegenheiten“ als Gegensatz zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden. In Artikel 8 Absatz 1 solle es anstelle von „ein Staatsgerichtshof“ heißen „der bayerische Staatsgerichtshof“.

Diese Vorschläge wurden einstimmig angenommen.

Zu Artikel 9 erklärt Professor *Nawiascky*, mit Rücksicht auf das Verhältniswahlssystem vermeide man es zu sagen, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes seien. Er schläge vor, zu sagen „die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die Abgeordneten sollten aber nicht nur Parteivertreter sein, sondern auch die Gesamtinteressen vertreten.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schließt sich dieser Ansicht an.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor: „Die Abgeordneten sind nicht nur Vertreter einer Partei, sondern des Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge [nicht] gebunden“.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, daß dadurch zum erstenmal die Parteien in einer Verfassung erwähnt seien.

Professor *Nawiascky* erwidert, den früheren Verfassungen habe man gerade die Nichterwähnung der Parteien zum Vorwurf gemacht.²

¹ Es fehlten Staatsminister Schmitt und Staatssekretär Dr. Ehard.

Artikel 9 wird in der von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* vorgeschlagenen Fassung einstimmig angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* stellt zu Artikel 13 die Frage zur Erwägung, ob nicht auch der Staatspräsident, wenn man einen solchen einführe, das Recht haben müsse zu verlangen, daß der Landtag zusammentrete.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß man dem Staatspräsidenten ein solches Recht geben müsse. Er schlägt vor, das Wort „Staatspräsident“ vor die Staatsregierung in Klammer zu setzen.

Dieser Vorschlag wird einstimmig angenommen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erklärt zu Artikel 10, daß er sich für die Mehrheitswahl ausgesprochen habe.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, daß man überall mit Ausnahme von England das Proportionalwahlrecht eingeführt habe. Die Änderung dieses Systems sei eine ungeheuer schwerwiegende Frage. Es sprächen Momente dafür und dagegen. Wenn man den Proporz mit Kautelen versehe, daß nicht Splittergruppen entstehen könnten, dann sei er nicht gefährlich. Andererseits habe er den Vorteil der Entspannung des politischen Kampfes, da der Kampf dann nicht um alles oder nichts, sondern nur um einen Vorsprung gehe. Er sei der Meinung, daß man es beim Proporz lassen solle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält es auch politisch nicht für tragbar, Mehrheitswahlen einzuführen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* betont, daß man auch das Mehrheitswahlsystem mit einer Berücksichtigung der nicht zum Zug gekommenen Stimmen kombinieren müsse.

Professor *Dr. Nawiasky* empfiehlt trotzdem, es bei Verhältniswahlen zu belassen. Das Mehrheitswahlsystem in England habe sich geschichtlich entwickelt. Die Engländer hätten überhaupt ihre Besonderheiten, die man nicht ohne weiteres übertragen könne.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* teilt mit, gegenwärtig würden vom Statistischen Landesamt die drei Systeme: Listenwahlrecht, bayerisches Wahlrecht und Mehrheitswahlrecht ausgerechnet.³ Außerdem werde noch eine weitere Spielart ausprobiert: Gegenwärtig träfe auf 50 000 Einwohner ein Abgeordneter. Das andere System gehe davon aus, daß auf eine bestimmte Zahl von abgegebenen Stimmen ein Abgeordneter treffe. Es mache einen sehr

2 Anders als die Reichsverfassung von 1871 und die Weimarer Reichsverfassung von 1919 erhob das Grundgesetz die Parteien 1949 in Art. 21 in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution, vgl. Staatslexikon der Görres-Gesellschaft. 7. Auflage. Freiburg i. Br. 1988, Bd. 4, Sp. 480ff.

3 Vgl. die Ergebnisse in NL Pfeiffer 148.

großen Unterschied, ob man die Einwohnerzahl zugrundelege oder die Wahlbeteiligung. Es könne eine Differenz von 25 bis 30 Abgeordneten geben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, er wolle sich in Artikel 10 auf 50 000 Einwohner nicht unbedingt festlegen. Man könne gerade so gut sagen: „Der Landtag zähle 180 oder 130 Mitglieder“.

Professor *Dr. Nawiasky* führt aus, in der Schweiz habe man einige Zeit dazu geneigt, die Zahl der Abgeordneten zu verringern. Das sei aber nicht günstig. Je mehr Leute verpflichtet seien, sich aktiv mit den Regierungsgeschäften zu befassen, desto größer sei die politische Erziehung. Man solle die Zahl der Abgeordneten nicht herabsetzen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, der von Professor Nawiasky angeführte Gesichtspunkt sei wichtiger als ein Sparbestreben. Wenn das politische Leben verbreitert werde, dann sei das dafür ausgegebene Geld gut angewendet.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, daß, wenn ein 2-Kammer-System komme, die Zahl der Abgeordneten im Landtag und im Landesrat in ein gewisses Verhältnis gebracht werden müsse. Gegen eine größere Zahl von Abgeordneten habe auch er nichts einzuwenden. Die Hauptarbeit werde doch immer von den Ausschüssen geleistet.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt vor, in Artikel 20 das Wort „jederzeit“ zu streichen. Gerade wenn es zwei Kammern gebe, sei es gar nicht durchführbar, daß die Minister jederzeit in jeder Kammer erscheinen könnten.

Dieser Vorschlag wird einstimmig angenommen.

Bei Artikel 21 hat Professor *Nawiasky* Bedenken, den Ausschüssen unter allen Umständen das Recht zu geben, die Akten zu verlangen. Man müsse Kautelen einbauen, vor allem, da die Verhandlungen öffentlich seien.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die Einsetzung der Untersuchungsausschüsse erfolge auf Antrag von 1/5 der Mitglieder des Landtags.⁴ Die Zusammensetzung geschehe nach dem Verhältnis der Parteien. Ob man Akten zuziehe, bestimme die Mehrheit, so daß es nicht unter allen Umständen dazu kommen müsse, wenn die Regierung die Mehrheit, auf die sie sich stütze, davon unterrichte, daß es sich um Dinge handle, die man nicht preisgeben könne. Eine gewisse Gewähr sei also geschaffen. Er stehe grundsätzlich auf dem Standpunkt, daß das Parlament als Kontrollorgan der Regierung das Recht habe, alle Akten einzusehen.

4 So lautete auch die Bestimmung in § 52 der Bayerischen Verfassung von 1919, vgl. *Wiesend*, Ausschußwesen S. 111. Vgl. ferner *Plöhn*, Untersuchungsausschüsse.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, in der Schweiz werde den Mitgliedern der Ausschüsse eine Schweigepflicht auferlegt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* möchte der Regierung gegenüber der Volksvertretung ein verstärktes Gewicht geben. Der Regierung solle ein Antragsrecht zustehen auf geheime Beschlußfassung, das nicht mit einfacher Mehrheit abgelehnt werden könne.⁵

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung des Absatz 2 vor: „Die Untersuchungsausschüsse verhandeln öffentlich, die Öffentlichkeit kann auf Antrag der Staatsregierung oder mit 2/3 Mehrheit ausgeschlossen werden“.

Professor *Dr. Nawiasky* möchte diesen Schutz verstärken. Die Regierung müsse verhindern können, daß Staatsgeheimnisse in die Öffentlichkeit kommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wiederholt, daß in einem solchen Fall die Regierung die Möglichkeit habe, ihre Leute im Parlament entsprechend zu unterrichten.

Professor *Dr. Nawiasky* sieht trotzdem Gefahren.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die Untersuchungsausschüsse dienten der Kontrolle der Regierung. Diese werden sehr erschwert, wenn die Regierung dem Ausschuß eine Schweigepflicht auferlegen könne.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* regt an, die Öffentlichkeit entweder auf Antrag der Regierung oder auf Antrag einer 2/3 Mehrheit auszuschließen. Er glaube, daß gegen eine Stärkung der Vollmachten der Regierung nichts einzuwenden sei, weil diese des Vertrauens des Landtags bedürfe. Er habe Bedenken dagegen, daß die Regierung sich der Fraktionen bedienen müsse. Bei vielköpfigen Fraktionen seien immer Temperamente dabei, denen die Wahrung der Vertraulichkeit schwer falle.

Professor *Dr. Nawiasky* erinnert an den Fall, daß auch die Militärregierung den Ausschluß der Öffentlichkeit verlangen könne. Es werde ja nicht die Kontrolle der Regierung ausgeschlossen, sondern nur die Öffentlichkeit.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt daraufhin folgende Fassung des Absatzes 2 vor:

„Die Untersuchungsausschüsse verhandeln öffentlich, doch muß die Öffentlichkeit auf Verlangen der Staatsregierung oder einer 2/3 Mehrheit ausgeschlossen werden“.

5 Vgl. Nr. 7.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt anstelle der Worte „muß ausgeschlossen werden“ vor, zu sagen „wird ausgeschlossen“.

In dieser Fassung wird Artikel 21 Absatz 2 einstimmig angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* fährt fort, das Gleiche gelte dann auch für den Artikel 22.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint hierzu, man könne von Absatz 1 Satz 2 streichen. Es genüge, wenn es in Absatz 3 heiße, daß der ständige Ausschuß und der Überwachungsausschuß die Rechte und Pflichten der Untersuchungsausschüsse hätten.

Professor *Dr. Nawiasky* entgegnet, in Artikel 22 sei es aber umgekehrt wie in Artikel 21. Er schlage vor zu sagen: „Wenn er nicht mit 2/3 Mehrheit die Öffentlichkeit beschließt und die Staatsregierung zustimmt“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt sich damit einverstanden.

Professor *Dr. Nawiasky* fragt noch, warum in Artikel 22 zwei Ausschüsse vorgesehen seien. Praktisch handle es sich doch nur um einen Ausschuß.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, es seien immer zwei Ausschüsse bestellt worden.⁶ Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten sei allerdings nie zusammengetreten. Man könne auch sagen: „Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung und zur Behandlung auswärtiger Angelegenheiten einen Ausschuß“.

Staatsminister *Seifried* wirft ein, wenn man die auswärtigen Angelegenheiten so sehr betone, setzten wir uns wieder dem Vorwurf des Separatismus aus. Wenn man von auswärtigen Angelegenheiten nichts in der Verfassung schreibe, dann sei es selbstverständlich, daß dieser Ausschuß sich auch mit diesen Fragen beschäftige, weil gar kein anderer da sei.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, auswärtige Angelegenheiten seien beim gegenwärtigen Stand der Dinge auch alle Länderratsfragen.⁷ Er gebe aber zu, daß der Ausdruck „auswärtige Angelegenheiten“ zu Mißverständnissen Anlaß geben könne. Er sei auch für einen Ausschuß, der automatisch alle anfallenden wichtigen Dinge erledigen könne.

6 Vgl. § 30 Abs. 3 und 4 der Bayerischen Verfassung von 1919, *Wenzel* S. 62 sowie *Wiesend*, Ausschußwesen S. 112.

7 Zur Koordination von Verwaltung und Gesetzgebung in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone (Hessen, Württemberg-Baden und Bayern) war von der amerikanischen Militärregierung am 17. 10. 1945 der Länderrat der US-Zone in Stuttgart geschaffen worden; vgl. *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949*. Hg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte. Band 1 September 1945 – Dezember 1946. Bearb. von Walter Vogel und Christoph Weisz. Sonderausgabe. München 1989, S. 59–62; *Härtel*, Lia: Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes. Stuttgart 1951.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* widerspricht. Der Überwachungsausschuß sei nur außerhalb der Tagung und nach Beendigung des Landtags tätig. Man brauche aber auch einen Ausschuß während der Tagung. Er schläge vor, zu sagen, „ein Ausschuß für Angelegenheiten mit anderen Ländern“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, das sei das Gleiche. Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten sei übrigens ebenfalls nur außerhalb der Tagungen zusammengetreten.

Professor *Dr. Nawiaskey* erklärt, während seiner Sitzungsdauer könne der Landtag doch Ausschüsse bestellen, wie er wolle. Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten sei einfach aus der Bismarckschen Verfassung übernommen worden.⁸ Er sei heute überflüssig.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt zusammenfassend vor, den Absatz 1 überhaupt zu streichen und Absatz 2 folgendermaßen zu formulieren:

„Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten ...“

Man müsse sich jetzt nur noch die Bestimmungen über die Öffentlichkeit überlegen. Man könne dies so gestalten, wie im früheren Absatz 1 oder die Bestimmungen des Artikels 21 einfach anwenden.

Professor *Dr. Nawiaskey* spricht sich für das Letztere aus.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* gefällt der Ausdruck „Überwachungsausschuß“ nicht. Er schlägt anstelle dessen „Hauptausschuß“ vor.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält „Zwischenausschuß“ für besser. Überwachungsausschuß habe etwas Anrühiges an sich. In der bayerischen Geschäftsordnung habe es immer „Zwischenausschuß“ geheißen.⁹

8 Gemeint ist der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten des Bundesrates; Art. 8 Abs. 3 der Bismarckschen Reichsverfassung lautete: „Außerdem wird im Bundesrate aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei, vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt.“ Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. 1871 S. 63); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 2 S. 384–402; vgl. *Albrecht*, Dieter: Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges (1871–1918). In: Handbuch der bayerischen Geschichte Bd. IV/1. Begründet von Max Spindler, neu herausgegeben von Alois Schmid. 2. völlig neu bearbeitete Auflage München 2003, S. 319–438, hier S. 320.

9 Einschlägig ist § 30 Abs. III der Bayerischen Verfassung von 1919, vgl. *Wenzel* S. 62. Allerdings wurde das Wort „Ausschuß“ in § 30 Abs. III Satz 2 erst durch das Gesetz zur Abänderung des § 30 Abs. III, § 39 Abs. IV und § 43 der Verfassung vom 1. Mai 1924 (GVBl. S. 145) in „Zwischenausschuß“ geändert.

Artikel 22 wird in folgender Fassung einstimmig angenommen:

- (1) Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung der Wahldauer und nach der Auflösung des Landtags bis zum Zusammentritt des neuen Landtags einen Zwischenausschuß. Dieser Ausschuß hat die Befugnisse des Landtags, doch kann er nicht dem Ministerpräsidenten oder einem Staatsminister das Vertrauen entziehen, nicht Ministeranklage erheben und nicht Gesetze beschließen.
- (2) Für diesen Ausschuß gelten die Bestimmungen des Art. 21.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* kommt noch einmal auf Artikel 18 zurück. In den Ausschüssen sei auf Verlangen der Regierung die Öffentlichkeit ohne weiteres auszuschließen, beim Landtag erfordere der Antrag der Regierung noch einen Mehrheitsbeschluß.¹⁰ Diesen Unterschied müsse man beseitigen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt zu Artikel 18 Absatz 1 folgenden Satz 3 vor: „Auf Verlangen der Staatsregierung muß die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden“.

Dieser Zusatz wird einstimmig angenommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bringt hierauf den Artikel 23 zur Debatte. Es seien in der letzten Sitzung vor allem von Bürgermeister *Wimmer* Bedenken gegen die uneingeschränkte Immunität geäußert worden.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, man müsse unterscheiden: wo ein öffentliches Interesse bestehe, könne man den Abgeordneten nicht zur Verantwortung ziehen. Wenn er aber etwas hineinziehe, was gar nicht hineingehöre, dann solle man ihn schon verantwortlich machen. Vom schweizerischen Bundesgericht werde immer die Frage gestellt, ob ein Angriff gegen eine Person im öffentlichen Interesse berechtigt sei. Wenn ein Abgeordneter aus Bosheit etwas sage, was die Öffentlichkeit nicht interessiere, dann solle er nicht geschützt sein. Eine Formulierung zu finden, sei aber sehr schwer.

Bürgermeister *Wimmer* legt seine grundsätzliche Einstellung dar: Der Abgeordnete sei Vertreter des Volkes und der Wähler. Er solle aber über den gewöhnlichen Sterblichen hinsichtlich seiner Handlungsweise nicht gestellt werden. Wenn er sich erlaube, Personen hineinzuziehen und sie scharf ehrenrührig anzugreifen, ohne daß der Betroffene die Möglichkeit habe,

¹⁰ Vgl. Nr. 7.

sich dagegen zu wehren, so wolle er das für die Zukunft nicht mehr gelten lassen.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, diese Anschauung decke sich mit dem Gedanken, daß ein öffentliches Interesse bestehen müsse.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* weist auf einen praktischen Fall hin: Wenn ein Beamter als Abgeordneter seinen Minister angreife, habe dieser die Möglichkeit, ihn sofort zu disziplinieren, wenn nicht die Immunität bestehe.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, man könne die Immunität nicht grundsätzlich wegen Angriffen ausschließen, da die Angriffe berechtigt sein könnten.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, ob es nicht möglich sei, daß man verlange, daß alle Angriffe gegen Personen erst im Ältestenrat vorgelegt werden müßten.

Bürgermeister *Wimmer* führt aus, wenn ein gewählter Stadtrat eine Person angreife, könne er verklagt werden. Der Landtagsabgeordnete aber nicht. Im Volksstaat könne der Abgeordnete nicht über den gewöhnlichen Menschen gestellt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, hier sei vollständig die Funktion des Parlaments und die historische Entwicklung verkannt. Das Parlament sei entstanden im Kampf gegen die Regierung und habe sich durch die Immunität selber schützen müssen. Er erinnere nur an die Zeit Bismarcks.¹¹ Einen Gemeinderat und ein politisches Parlament könne man nicht auf die gleiche Stufe stellen. Im Parlament würden hochpolitische Fragen behandelt, da gehe es ohne scharfe Angriffe nicht ab. Man dürfe die Abgeordneten nicht dadurch mundtot machen, daß die Staatsregierung sie nach der Sitzung sofort verhaften lassen könne. Er wisse, daß die Erfahrungen der Nazizeit sehr trübe seien. Daran sei aber nicht nur die Immunität schuld gewesen, sondern auch die Handhabung der Ordnung durch den Präsidenten.¹² Er glaube nicht, daß man auf die Immunität verzichten könne. Es

11 Vgl. Nr. 7 Anm. 13.

12 Vgl. zur Amtsführung des Reichstagspräsidenten Hermann *Göring* (1893–1946) seit Sommer 1932, u. a. der Mißachtung des Ältestenrats etc. *Hubert*, Peter: Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933–1945 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 97). Düsseldorf 1992, S. 28–32; ferner *Hoegner*, Wilhelm: Flucht vor Hitler. Erinnerungen an die Kapitulation der ersten deutschen Republik 1933. München 1977, TB-Ausgabe Frankfurt/M. 1979, S. 49f. S. ferner neuerdings das Kapitel: Die schwindende Bindekraft des Ordnungsdiskurses 1930–1933 bei *Mergel*, Thomas: Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kom-

sei sehr schwer, eine Fassung zu finden, in der den Bedenken von Bürgermeister Wimmer Rechnung getragen werde, die er anerkenne. Man solle dem Präsidenten das Recht geben, bei böswilligen Angriffen und offensichtlich unwahren Behauptungen das Wort zu entziehen.

Die Auslegung des Ausdrucks „in Ausübung seines Amtes“ müsse noch geklärt werden. Es sei vielfach Praxis gewesen, nicht nur Äußerungen, die im Parlament selbst gemacht worden seien, für straflos zu erklären, sondern auch solche in Wahlversammlungen. Er halte hier folgende einschränkende Formulierung für zweckmäßig:

„oder wegen der im Landtag oder in seinen Ausschüssen gemachten Äußerungen“.

Professor *Dr. Nawiasky* fügt an, er sei früher auch für eine weitere Auslegung gewesen, bevor man die üblen Erfahrungen gemacht habe. Der von Bürgermeister Wimmer gemachte Vorschlag sei aber sehr schwer abzugrenzen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, man solle vielleicht eine Begrenzung des Personenkreises finden, welcher der Kritik unterstellt sei.

Professor *Dr. Nawiasky* hält das nicht für genügend. Es könne sich auch ein Angriff auf eine Privatperson als notwendig erweisen. Man müsse auch auf den Grund abstellen.

Die von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* vorgeschlagene Änderung wird angenommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* regt an, bis zur nächsten Sitzung vielleicht noch eine andere Formulierung zu finden.

Artikel 24:

Professor *Dr. Nawiasky* fragt an, ob der Landtag auch das Recht haben solle, einen Abgeordneten aus der Strafhaft herauszuholen. Bisher sei das nicht möglich gewesen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht diese Frage.

munikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 135) Düsseldorf 2002, S. 428–449.

Vgl. zum Wirken des seit 28. 4. 1933 amtierenden bayer. Landtagspräsidenten Hermann Esser (1900–1981) *Schumacher*, Martin (Hg.): M.d. L. Das Ende der Parlamente 1933 und die Abgeordneten der Landtage und Bürgerschaften der Weimarer Republik in der Zeit des Nationalsozialismus. Politische Verfolgung, Emigration und Ausbürgerung 1933–1945. Ein biographischer Index. Düsseldorf 1995, S. 20*–25*. Esser hatte u.a. in seiner Eigenschaft als Landtagspräsident Hoegner Anfang Mai 1933 zur Mandatsniederlegung aufgefordert. Essers Begründung lautete, er sei nicht in der Lage, SA und SS zuzumuten, solche intellektuelle Sozialdemokraten als immune Abgeordnete des bayerischen Staates zu dulden, *Fränkischer Kurier* 6. 5. 1933.

Staatsminister *Seifried* spricht sich dagegen aus.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wendet dagegen ein, wenn ein Abgeordneter wegen politischer Vergehen verurteilt sei, müsse diese Möglichkeit bestehen.

Artikel 24 wird unverändert angenommen.

Artikel 25:

In Absatz 2 wird das Wort „Obmann“ durch „Präsident“ ersetzt.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt vor, Artikel 1 Satz 2 folgendermaßen zu fassen:

„Schriftliche Mitteilungen, die zwischen dem Abgeordneten oder anderen Personen in solchen Angelegenheiten gewechselt worden sind...“.

Dieser Vorschlag wird einstimmig angenommen.

Artikel 26:

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, daß in anderen Staaten diese Regelung nicht bestehe. In Deutschland habe sich diese Bestimmung allerdings historisch entwickelt. Absatz 2 halte er nicht für erforderlich.

Absatz 2 wird einstimmig gestrichen.

Artikel 27:

Staatsminister *Seifried* hat Bedenken gegen die Fassung „Bayerische Eisenbahnen“, da man noch nicht wisse, ob wir diese bekämen. Er hält den Ausdruck „Eisenbahnen in Bayern“ für besser.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, wie es mit der Benützung der Postkraftwagen stehe. Er meint, man solle „öffentliche Verkehrsmittel“ sagen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß dann auch die Straßenbahnen in Betracht kämen, wogegen der Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* Einspruch erhebt.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, in der Schweiz habe der Abgeordnete Freifahrt nur für die Hin- und Rückreise.

Staatsminister *Seifried* spricht sich für eine unbeschränkte Freifahrt aus. Die jetzige Zeit mache eine besondere politische Erziehung des Volkes unbedingt notwendig. Man solle den Abgeordneten durch unbeschränkte Freifahrt die Aufklärung des Volkes erleichtern.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* bezeichnet diese Sache auch als jetzt ganz besonders wichtig. Er schlägt folgende Fassung vor: „Auf allen staatlichen Verkehrseinrichtungen in Bayern“. Allerdings seien die Privatbahnen darin nicht erfaßt.

Staatsminister *Seifried* hält das nicht für nötig. Die wenigen Privatbahnen machten sich sicher eine Ehre daraus, die Abgeordneten zu befördern.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erklärt, bezüglich der Aufwandsentschädigung werde es Aufgabe der Regierung sein, daß keine Diskreditierung des Ansehens der Volksvertretung durch hohe Dauerdiäten bei geringer Gegenleistung eintrete.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, daß diese Diskreditierung erst in der Nazizeit eingetreten sei.¹³

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* führt aus, früher habe man einen bestimmten Betrag für die ganze Session bekommen. Wenn diese länger gedauert habe, sei der Betrag nicht erhöht worden. Das sei sehr heilsam gewesen.

Staatsminister *Seifried* erklärt, die ganze Frage könne erst mit der Neuregelung des Geldwesens gelöst werden.

Professor *Dr. Nawiaskey* fragt an, ob der Landtag selbst die Höhe der Aufwandsentschädigung bestimme oder ob ein Gesetz erforderlich sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß der Landtag selbst zuständig sei.¹⁴

Artikel 27 wird einstimmig angenommen.

Artikel 28:

Absatz 1 wird in folgender Neufassung einstimmig beschlossen: „Die Vorschriften über die Nichtverantwortlichkeit, die persönliche Unverletzlichkeit, das Zeugnisverweigerungsrecht, Urlaub beamteter Abgeordneter und die Freifahrt und Aufwandsentschädigung gelten für das Präsidium des Landtags und die ständigen und 1. stellvertretenden Mitglieder des Zwi-schenausschusses“.

Artikel 29:

Auf Antrag von Professor *Dr. Nawiaskey* lautet Satz 1 folgendermaßen:

„Die Wahlprüfung obliegt dem bayerischen Staatsgerichtshof“.

Im übrigen wird Artikel 29 unverändert einstimmig genehmigt.

Nächste Sitzung: Montag, den 1. April 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

13 Vgl. *Hubert* (wie Anm. 12).

14 Vgl. Gesetz Nr. 66 über die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten des Bayer. Landtags vom 12. Mai 1947 (GVBl. S. 123); zur Entstehung *Protokolle Ehard* I Nr. 12 TOP VI.

9

6. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 1. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 20

Ende: 18 Uhr

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer, Professor Dr. Nawiasky.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung und gibt das Wort an Professor *Nawiasky* zu dessen Referat über die zweite Kammer. (Bemerkung: Im Laufe der Sitzung wurde von verschiedenen Rednern für das zur Erörterung stehende zweite Haus des Parlaments abwechselnd der Ausdruck 1. Kammer, 2. Kammer oder Landesrat gebraucht. Es wird im Protokoll einheitlich der Ausdruck 2. Kammer für ein nicht aus direkter Volkswahl hervorgehendes Haus des Parlaments angewandt).

Professor *Dr. Nawiasky* erörtert die verschiedenen Konstruktionsmöglichkeiten der 2. Kammer:

- a) ein Senat mit geringerer Mitgliederzahl als die erste Kammer, mit höherem Wahlalter und höherem Mitgliedsalter,
- b) eine ständische Gliederung,
- c) der von Herrn Oberbürgermeister Dr. Scharnagl gemachte Vorschlag: 1/3 ständische Vertreter, 1/3 von der Volksvertretung gewählte Mitglieder und 1/3 vom Staatspräsidenten ernannte Mitglieder,²
- d) Vertreter der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes.³

1 Es fehlte Staatssekretär Krehle.

2 Vgl. Anlage 1.

3 Vgl. unter Bezug auf diese Sitzung *Gelberg*, Entstehung S. 27 ff.

Zum Vorschlag a) bemerkt Professor *Nawiasky*, daß die so vorgeschlagenen Mitglieder aus dem gleichen Holz geschnitzt seien wie die der Volksvertretung, so daß ein wesentlicher Gewinn nicht erzielt sei.

Zu b) verweist er auf die schlechten Erfahrungen, die mit einer ständischen Gliederung in Österreich gemacht worden seien, wo sich Kuhhandel und unwürdige Kompromisse ergeben hätten.⁴

Zu c) sei für die ständischen Vertreter der gleiche Einwand wie zu b) zu machen, für das weitere aus der Volksvertretung hervorgehende Drittel der gleiche Einwand wie zu a), während die Ernennung durch den Staatspräsidenten für das letzte Drittel den Grundsätzen der Demokratie widerspricht. Auch soll der Staatspräsident im Hintergrund stehen, nicht den gesetzgebenden Körper mitbestimmen.

Der Vorschlag d) hat für sich, daß das Volk in anderer Art zu Wort kommt und in einer anderen Gliederung, wie in der Volksvertretung nochmals dargestellt wird. Vertreter der sozialen Körperschaften könnten die Genossenschaften, Gewerkschaften, Krankenkassen, Konsumverbände, Berufsgenossenschaften usw. sein. Die wirtschaftlichen Interessen würden durch die Handels- und Handwerkskammern, den Bauernverband, die Anwaltskammern, Technikerverbände usw. repräsentiert, während als Vertreter der kulturellen Körperschaften die Hochschulen, Kunstakademien, Religionsgemeinschaften zu Worte kommen sollen. Man könne auch daran denken, die kommunalen Körperschaften zur Entsendung von Vertretern zu ermächtigen.

Hinsichtlich des zeitlichen Bestandes schlägt Professor Dr. *Nawiasky* Unabhängigkeit vom Landtag und seinem Bestand vor, um größere Stabilität bei der Unsicherheit der Gesamtverhältnisse (Flüchtlingswesen und dergl.) zu gewinnen.

Die Aufgaben einer 2. Kammer sollen nicht eigentlich politischer Natur sein. Die Staatsregierung ist ihr nicht verantwortlich. Die 2. Kammer soll zu sachlicher Arbeit gezwungen werden, nicht zur Austragung politischer Ge-

4 Gemeint ist das Modell des Ständestaats im Bundesstaat Österreich der Jahre 1934–1938, vgl. *Hanisch*, Ernst: Der lange Schatten. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (Österreichische Geschichte 1890–1990 Hg. von Herwig Wolfram). Wien 1994, S. 315 ff.; *Enderle-Burcel*, Gertrude unter Mitarbeit von *Kraus*, Johannes: Christlich-Ständisch-Autoritär. Mandatare im Ständestaat 1934–1938. Biographisches Handbuch der Mitglieder des Staatsrates, Bundeskulturrates, Bundeswirtschaftsrates und Länderrates sowie des Bundestages. Hg. vom Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes und der Österreichischen Gesellschaft für historische Quellenstudien. Wien 1991, Einleitung S. 7–34.

gensätze. Infolgedessen ist theoretisch möglich entweder volle Gleichstellung mit dem Landtag, oder aber nur teilweises Mitwirkungsrecht auf bestimmten Sachgebieten oder aber teils legislatorische, teils gutachtliche Befugnisse. Auch an eine nur begutachtende Stellung der 2. Kammer könne man denken.

Staatsminister *Seifried* hat sich die Konstruktion ähnlich wie die des Staatsrates in Preußen vor 1933⁵ vorgestellt und tritt besonders für ein Mitwirkungsrecht bei Verfassungsänderungen ein. Die 2. Kammer soll ein Stabilisierungsfaktor sein, zu welchem Zweck man ihr ein Vetorecht verleihen kann.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hält die Stabilität für das wichtigste Ziel der 2. Kammer. Sie soll kein bloßes Abbild der Volksvertretung sein, sondern ein Gegengewicht gegen die Parteien bilden, also aus verschiedenen Faktoren zusammengesetzt sein. Auch die Stellung des Staatspräsidenten muß eine gehobene sein, weshalb er Mitglieder zu delegieren in der Lage sein muß, wenn auch nicht lebenslänglich. Vertreter der Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechts sollen Mitglieder der 2. Kammer sein. Ihr Gesicht soll kein parteipolitisches sein, vielmehr stehen ihr staatsführende Funktionen zu.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* kann sich mit den Gedanken des Vordröners nicht befreunden. Die wichtigste Aufgabe sei, das Volk vor übereilten Beschlüssen zu schützen, das kann auch durch mehrere Lesungen des gleichen Gesetzes geschehen. Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält den Senat⁶ für den einzig demokratischen Weg, eine 2. Kammer zu verwirklichen und lehnt die ständische Lösung ab, da die verschiedenen ständischen Gruppen von so verschiedenem Umfang und Gewicht sind, daß eine gerechte Verteilung der Vertretung nicht möglich ist. Wie sollten die Gewerkschaften und die Universitäten in eine gerechte Relation zueinander gebracht werden? Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt sich gegen jede Lösung, in der nicht die schaffenden Stände der Arbeiter und Bauern den Ausschlag geben. Der Senat ist ein gereiftes Gremium, das vom ganzen Volk getragen ist. Die historische Entwicklung ist eindeutig die einer Entmachtung des Oberhauses; außerdem besteht z.B. in England immer die

5 Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920 (GS 1920 S. 543) sah ein Zweikammersystem mit Landtag und Staatsrat vor; vgl. *Möller*, Horst: *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*. Düsseldorf 1985, S. 151–166.

6 Damit ist der Vorschlag d) gemeint.

Möglichkeit eines Pairschubs.⁷ Die Senate in Frankreich und Belgien sind ebenfalls gewählt. Zu einem Bremsschuh darf der Senat nicht werden.

Bürgermeister *Wimmer* verweist auf Artikel 2 der Verfassung, wonach die Gewalt vom Volke ausgeht. Für eine 2. Kammer ist da kein Platz. Auch die Militärregierung hat mitzureden, wie das Beispiel Hessen gezeigt hat. Für die größte Gefahr hält er das Vielparteien-System.⁸ In Bayern kommt man mit vier Parteien ohne weiteres aus. Des weiteren betont Bürgermeister *Wimmer* den Vereinfachungsgesichtspunkt und verweist auf die Konfliktmöglichkeit zwischen 1. und 2. Kammer. Da wir das Volk zu den großen Parteien hinführen wollen und müssen, brauchen wir es nicht vor den Parteien zu schützen. Der Großteil des Volkes steht dem 2-Kammer-System verständnislos gegenüber.

Staatsminister *Schmitt* betont, daß wir die Aufgabe hätten, das Volk zur Demokratie zu erziehen. Wir dürfen also nicht einen Hemmschuh für die Demokratie schaffen. Es kommt zu großen politischen Umschichtungen, die Parteien werden sich stärken und stählen. In unruhigen Zeiten ist die 2. Kammer ein Übel, in ruhigen Zeiten braucht man sie nicht. Das System der drei Lesungen genügt, um vor übereilten Beschlüssen zu schützen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* betont, daß die 2. Kammer der Demokratie nicht widersprechen muß. Auch sie ist eine Vertretung des gesamten Volkes. Es gibt Kräfte im Volk, die in den Parteien nicht zum Ausdruck kommen. Das Ermächtigungsgesetz⁹ von 1933 wäre durch eine 2. Kammer verhindert worden. Verzögerungen können leicht in Kauf genommen werden, wenn grundlegende Fehler dann vermieden werden. Ein Regulativ ist kein Bremsklotz. Der Senat muß in die Verfassung eingebaut werden, notfalls als Eventualvorschlag.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* stimmt dem bei und spricht sich für einen Eventualvorschlag aus, der in dem Bericht erläutert werden muß.¹⁰

Professor *Dr. Nawiaskey* betont, daß die 2. Kammer kein Widerspruch zur Demokratie sein muß. Das Volk wird in verschiedener Weise erfaßt. Er stimmt Ministerpräsident *Dr. Hoegner* zu, daß auch von der 2. Kammer

7 Damit ist die gleichzeitige Ernennung einer größeren Zahl von Peers des britischen Oberhauses gemeint, um eine der Regierung günstige Mehrheit für die Durchbringung einer bestimmten Gesetzesvorlage oder anderer Maßnahmen auch im Oberhaus zu erreichen.

8 Vgl. Nr. 6.

9 *Morsey*, Rudolf (Hg. und Bearb.): Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933. Quellen zur Geschichte und Interpretation des „Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“ (Dokumente und Texte 1). Düsseldorf 1992.

10 Vgl. Nr. 19.

breiteste Schichten erfaßt werden müssen. Der Schwerpunkt habe bei der Vertretung der großen Gruppen zu liegen. Schwierigkeiten hinsichtlich einer gerechten Relation können und müssen überwunden werden. Die Verdoppelung der Willensbildung im Senat ist in ruhigen Zeiten sinnvoll, weil dann mit dem Vorteil politischer Erfahrung und Reife gerechnet werden könnte, jetzt aber nicht von wesentlichem Vorteil. Wenn schon eine 2. Kammer, dann muß das Volk in einer anderen Gliederung erfaßt werden. In richtiger Form ist die 2. Kammer keinerlei Gegensatz gegen die Demokratie.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* gibt der Meinung Ausdruck, daß das Interesse an der 2. Kammer größer ist, als von Bürgermeister Wimmer vermutet, und unbedingt einen Alternativvorschlag im Verfassungsentwurf erfordert.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* möchte in diesem Fall auf seinen Entwurf zurückkommen, will aber die Vorschläge von Professor Nawiasky im Bericht erwähnen. Es ist zuzugeben, daß die erfahrensten Politiker heute das Zwei-Kammer-System befürworten. In Bayern besteht auch die Möglichkeit, die einzelnen Regierungsbezirke in der 2. Kammer zu Wort kommen zu lassen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* möchte zunächst die Aufgaben der 2. Kammer umrissen haben, ehe Einzelvorschläge über ihre Zusammensetzung gemacht werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verweist auf die verschiedenen Möglichkeiten, die Professor Nawiasky angedeutet hat, so Beschränkung auf einzelne Sachgebiete, Vetorecht und dergl.

Professor *Dr. Nawiasky* betont als eine fünfte Möglichkeit eine Aufgliederung wie im Preußischen Staatsrat nach regionalen Gesichtspunkten.¹¹ Aber die bayerischen Kreise sind keine historisch gewachsenen Größen, anders wie die Kantone in der Schweiz und die Einzelstaaten der USA.

Bürgermeister *Wimmer* verweist auf das Regulativ der plebiszitären Einrichtungen, wogegen Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* deren Schwerfälligkeit nachdrücklich betont.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, daß der Ausschuß nur einen Vorschlag (Ein-Kammer-System) ausarbeite und Abweichendes nur im Bericht niedergelegt werde.

11 Art. 31 der Preußischen Verfassung (1920) (vgl. Anm. 5) lautete: „Zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates wird ein Staatsrat gebildet.“ Die Mitglieder des Staatsrates wurden von den Provinziallandtagen gewählt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hält es für zu wenig, wenn das Zweikammer-System nur im Protokoll gewürdigt wird.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, daß Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* und Professor *Nawiasky* ihre Standpunkte nicht nur zu Protokoll, sondern als Anlage (ist angefordert) beifügen möchten.¹²

Es wird anschließend zur Frage des Staatspräsidenten übergegangen.

Professor *Nawiasky* bejaht die Notwendigkeit eines solchen.¹³ Es muß der feste Punkt gefunden werden, der dem Staatsgefüge Stabilität verleiht. Der Staatspräsident muß im Hintergrund bleiben und darf nur selten aus seiner Reserve heraustreten. Wenn er dem konstitutionellen Monarchen nachgebildet ist, wie in USA, steht er stark im Vordergrund und greift häufig in die Geschehnisse ein. Eine mehr zurückgezogene Stellung entspricht dem englischen Monarchen. Der Unterschied besteht staatsrechtlich in der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten und der Minister, deren der USA-Präsident nicht bedarf. Diese Gegenzeichnung möchte Professor *Nawiasky* jedoch unbedingt vorschlagen. Sie fällt nur weg bei der Ernennung des Ministerpräsidenten und bei seiner Entlassung. Der Staatspräsident wird auf fünf oder mehr Jahre gewählt. Er ist unabsetzbar, abgesehen von seiner Versetzung in den Anklagezustand durch den Staatsgerichtshof. Professor *Nawiasky* schlägt vor, daß der Staatspräsident den Ministerpräsidenten ernennt, auf dessen Vorschlag die Minister, die der Landtag bestätigen muß. Verweigert der Landtag die Bestätigung, wird ein zweiter Versuch gemacht. Falls dieser ebenfalls scheitert, bedürfen ein neuerlich berufener Ministerpräsident und seine Minister nicht der Bestätigung des Landtags. Der Staatspräsident soll länger amtieren als der Landtag und vom Landtag gewählt werden. Der Ministerpräsident soll dem Landtag und dem Staatspräsidenten verantwortlich sein, wenngleich letztere Verantwortlichkeit mehr moralischer als staatsrechtlicher Natur ist. Der Staatspräsident soll einen dauernden Stellvertreter haben, der auch in der Verfassung festgelegt ist. Er kann entweder gewählt oder es kann der Träger eines hohen Amtes, wie Präsident des Landtages, Landesrates, Staatsgerichtshofes etc. dafür bestimmt werden. Ein feierlicher Eid oder ein Gelöbnis wird vom Staatspräsidenten bei Amtsantritt abgelegt.

12 Vgl. die Denkschrift *Scharnagls* in Anlage 1. Eine Ausarbeitung von *Nawiasky* wird in der Literatur nicht erwähnt und war auch in den einschlägigen Archivbeständen nicht zu ermitteln.

13 Vgl. *Nawiasky*, Bayer. Verfassungsrecht S. 92–95.

(Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verweist hierzu auf den früheren Staatsbürger-Eid¹⁴ in Bayern.)

Professor *Nawiasky* verlangt für den Staatspräsidenten einen Alterszensus von 45 bis 50 Jahren, Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern und dergleichen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wirft die grundsätzliche Frage auf, ob wir einen Staatspräsidenten überhaupt wollen. Er verweist darauf, daß Württemberg und Baden vor 1933 einen solchen hatten.¹⁵

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* begrüßt den Staatspräsidenten auch im Hinblick auf einen künftigen Reichsaufbau.¹⁶

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, den Staatspräsidenten als Alternativvorschlag aufzunehmen, da Einstimmigkeit über dieses Amt im Verfassungsausschuß wohl nicht zu erzielen ist.

Staatsminister *Schmitt* weist auf die Schwierigkeit hin, die bayerische Verfassung ohne Bezugnahme auf die Reichsverfassung und ohne diese zu kennen, konstruieren zu müssen. Sofern und so lange es kein Reich mehr gibt, ist er nicht gegen einen bayerischen Staatspräsidenten.

14 Gemeint ist der Staatsbürgereid der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. 5. 1818, Tit. X § 3; vgl. *Seydel*, Max: Bayerisches Staatsrecht. Bd. 1 München 1884, S. 562. Er lautete: „Ich schwöre Treue dem Könige, Gehorsam dem Gesetze und Beobachtung der Staats-Verfassung; so wahr mir Gott helfe, und sein heiliges Evangelium!“

15 Allerdings unterschied sich die jeweilige verfassungsrechtliche Konstruktion von den bayerischen Überlegungen 1946, einen Staatspräsidenten und einen Ministerpräsidenten zu schaffen.

– § 26 (1) der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919 lautete: „Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen. An seiner Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung ‚Staatspräsident‘ führt“; *Bazille*, Wilhelm (Hg.): Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919. Textausgabe mit Einleitung und Anmerkungen. 5. Auflage Stuttgart 1929, S. 94f.

– § 52 Abs. 1 der badischen Verfassung vom 21. 3. 1919 lautete: „Das Staatsministerium besteht aus den Ministern, deren Zahl und Geschäftskreis durch Gesetz geregelt wird. Die Minister werden aus den zum Landtag wählbaren Staatsbürgern unter Bezeichnung der von ihnen zu verwaltenden Ministerien vom Landtag in öffentlicher Sitzung gewählt. Aus den Ministern ernennt der Landtag alljährlich den Präsidenten, der die Amtsbezeichnung ‚Staatspräsident‘ führt, und seinen Stellvertreter“; *Fenske*, Hans: 175 Jahre badische Verfassung. Karlsruhe 1993, S. 150–169, hier S. 164, ferner S. 90.

In Württemberg-Hohenzollern gab es auch von 1947 bis 1952 einen Staatspräsidenten, dort, wie in Württemberg vor 1933, anstelle eines Ministerpräsidenten; vgl. *Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949*. Bearb. Heinrich Potthoff/Rüdiger Wenzel (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 1). Düsseldorf 1983, S. 81.

16 Vgl. Anlage 2.

Professor *Dr. Nawiasky* weist darauf hin, daß ein künftiges Reich den bayerischen Staatspräsidenten nicht ausschließt, vielmehr sei der Staatspräsident ausschließlich eine Frage des innerbayerischen Staatsaufbaus.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schließt die Sitzung um 18.00 Uhr und gibt als nächsten Sitzungstermin Mittwoch, den 3. April 1946, 16 Uhr, bekannt.

i.V.:
v. Elmenau

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

Anlage 1

Die demokratische Gestaltung der Staatsführung¹⁷

Die deutsche Republik wie sie durch die Weimarer Verfassung für das Reich sowohl wie für die Bundesstaaten gestaltet worden war, ist durch die Gestaltung, die der Nationalsozialismus ihr gegeben hat, zusammengebrochen. Der Zusammenbruch ist weder begründet durch die Form einer Republik als solcher noch durch die demokratischen Grundsätze, wohl aber dadurch, daß sowohl die Form der Republik wie die demokratischen Grundsätze in ganz unrichtiger Auslegung und in einer Überspitzung des Wesens der beiden politischen Begriffe der Weimarer Verfassung eine Gestaltung gegeben haben, die sie zu einer unmöglichen Grundlage für ein geordnetes Staatsgebilde werden ließ. Die Weimarer Verfassung hat den Staat aufgebaut ausschließlich auf der Tätigkeit der politischen Parteien. Wie untragbar eine solche Konstruktion ist, haben wir im nationalsozialistischen Zeitalter erfahren, wo Partei und Staat überhaupt gleichgestellt wurden. Zweifellos war auch dies eine Überspitzung der Idee; deren Grundgedanke aber war bereits in der Weimarer Verfassung verankert. Es war nur damals eine Mehrzahl von Parteien, die als Träger des politischen Willens blieben und damit der Staatsführung anerkannt und festgelegt waren, während im nationalsozialistischen Zeitalter diese Partei allein für sich das Recht beanspruchte, diese Aufgabe zu erfüllen. Nun ist aber das politische Leben und vor allem das öffentliche Leben nicht ausschließlich bestimmt von den politischen Parteien. Neben den staatspolitischen Aufgaben müssen von Staat und Gesellschaft auch die kulturellen, die wirtschaftlichen

17 Masch. Vorlage in BayHStA NL Ehard 1630 und 1631 sowie in NL Hoegner 130 und ACSP NL Müller B 17; hekt. und Durchschlag in Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076. Vgl. dazu das Begleitschreiben von Scharnagl an Ehard, 23. 4. 1946: „Beifolgend übersende ich Ihnen einen Entwurf für einen Verfassungsteil, der die Bestellung einer ersten Kammer festlegen soll. Ich ersuche den Entwurf zu überprüfen und mir Ihre Anregungen zu geben. Ich weiß nicht, ob der Entwurf bei der zweiten Lesung der Verfassung am nächsten Freitag [vgl. Nr. 16] vorgelegt werden muß. Ich weiß auch nicht, ob bezüglich des Staatspräsidenten von anderer Seite ein Entwurf vorgelegt wird oder ob ich auch nach dieser Richtung einen Vorschlag unterbreiten soll. Ich lege weiter eine kleine Niederschrift bei, die grundsätzlich die Berechtigung einer ersten Kammer und die Gestaltung, die ich ihr in meinem Entwurf gebe, darlegen soll. Ich danke Ihnen bestens für das Angebot Ihrer Mitarbeit und begrüße Sie in bester Wertschätzung“ (BayHStA NL Ehard 1630).

und sozialen Aufgaben erfüllt werden. Wenn auch diese Erfüllung von großen weltanschaulich ausgerichteten Parteien getragen werden kann, so ist doch als Einwand entgegenzuhalten, daß einmal auch andere Gebilde als weltanschaulich ausgerichtete Parteien sich im politischen Leben bilden und betätigen werden und vor allem, daß das Volk in seiner Gesamtheit niemals ausschließlich durch politische Parteien dargestellt oder mit ihnen identifiziert werden darf. Sowohl auf den weiten Gebieten des Kulturlebens wie auf den gleichfalls vielverzweigten Gebieten des Wirtschaftslebens gibt es sehr große Kreise, die sich nicht ohne weiteres in die Tätigkeit der politischen Parteien einschalten lassen können. Nur eine extreme demokratische Weltanschauung kann dies verübeln; man wird im Gegenteil anerkennen müssen, daß es im Hinblick auf die Freiheit der Einzelperson und auf die mit dem politischen Leben verbundenen Mängel nicht nur als verständlich, sondern als berechtigt zu erachten ist, daß Volkskreise, die für den Staat wie für die Gesellschaft sehr wertvoll sind, sich nicht mit dem Parteileben oder der Parteitätigkeit identifizieren lassen wollen. Es entspricht daher durchaus einer gesunden Auffassung des Begriffes der Demokratie, wenn Möglichkeiten geschaffen werden wollen, daß für die Staatsführung die Mitwirkung dieser Kreise außerhalb des engeren streng umgrenzten Gebietes der Tätigkeit der politischen Parteien gewährleistet wird. Es ist weiter zu beachten, daß es für die Führung der eigentlichen Politik erforderlich ist, daß Institutionen, die wie die Hochschulen, die Kirchen, Organisationen des Wirtschaftslebens wie Gewerkschaften und dergleichen sich von der Politik frei halten, um Zwiespalt und Uneinigkeit aus ihren Kreisen auszuschließen. Andererseits sind aber diese Institutionen so wichtig für die Führung von Staat und Gesellschaft, daß ihre Mitarbeit als unbedingt notwendig erachtet werden muß. Man kann nun wohl einwenden, daß diese Mitarbeit erreicht werden kann durch die praktische Betätigung der Einzelpersonen, die in diesen Institutionen tätig sind, bei den politischen Parteien. Aber solche Einzelpersonen werden dann immer nur als Vertreter ihres politischen Kreises und damit der dort festgelegten Anschauungen tätig sein, nicht aber als Vertreter ihrer Institutionen, deren Stellungnahme zu den Problemen des öffentlichen Lebens sich doch gar nicht mit den Auffassungen einer politischen Partei zu decken braucht, die ja im Gegenteil unabhängig von diesen Auffassungen gehalten werden soll. Eine solche Mitarbeit der Kreise, die außerhalb der politischen Parteien stehen, bzw. der Institutionen, die sich grundsätzlich von ihnen fernhalten müssen, kann und muß nun im Aufbau des neuen Staates vorgesehen werden durch ein Organ, das neben dem aus den allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Organ, dessen Träger

die politischen Parteien sind, steht und verfassungsmäßig eine Stellung und Rechte besitzt, die eine solche Mitarbeit sichern. Dieses Organ ist eine erste Kammer, deren Benennung nebensächlich ist. In Anlehnung an den früheren Begriff des Reichsrates und seiner Institutionen habe ich den Namen Staatsrat gewählt wohl bewußt, daß er durch den Anklang an Einrichtungen früherer Zeit zu bemängeln ist. Man kann die Kammer auch Senat heißen. Sie, die Kammer und den Landtag, habe ich als Organ zur Ausübung der Staatsgewalt mit dem Sammelbegriff der Staatskollegien bezeichnet. Die eigentliche Volksvertretung kann und soll den eingebürgerten Namen „Landtag“ führen. Da die erste Kammer sachlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung in der gleichen Weise wie die Volksvertretung an der Führung des Staates beteiligt sein soll, muß ihr die Verfassung auch gleiche Stellung und gleiche Rechte auf diesem Gebiete einräumen. Formell aber soll die Volksvertretung stärker in die Erscheinung treten und sachlich ausschließlich Rechte besitzen in der Bestellung des Ministerpräsidenten. Es wäre zu erwägen, ob nicht im Verhältnis des Ministerpräsidenten bzw. der Staatsregierung zur Volksvertretung auch nach anderer Richtung eine stärkere Betonung der Stellung der Volksvertretung erfolgen kann. Hinsichtlich der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Staatskollegien einerseits und der Staatsregierung andererseits und der Gestaltung des Verhältnisses der beiden Organe der Staatskollegien zueinander soll die endgültige Formulierung den verschiedenen Auffassungen Rechnung tragen können und somit einen Ausgleich unter diesen bilden.

1. Abschnitt Land und Gemeinden

Art. 3

Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch das Volk, die stimmberechtigten Staatsbürger, in ihrem Namen durch den Staatspräsidenten, die Staatskollegien, die unmittelbar und mittelbar vom Volk bestellten Vollzugsbehörden und Richter.

Art. 4

Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volke und den von ihm bestellten Organen der Staatsgewalt zu.

2. Abschnitt Die Staatskollegien

Art. 9

Die Staatskollegien bestehen aus

- 1) dem Staatsrat (Senat),
- 2) dem Landtag.

Art. 9a

Der Staatsrat besteht aus 60 Mitgliedern.

Von diesen 60 Mitgliedern wird 1/3 von Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1/3 vom Landtag aus seiner Mitte gewählt, 1/3 vom Staatspräsidenten aus den Kreisen der Kirchen, der Hochschulen und des Kunstschaffens berufen.

Die Regelung der Wahlen der Vertreter der Körperschaften des öffentlichen Rechtes und des Landtages bestimmt ein allgemeines Wahlgesetz.

Art. 10

Die Mitglieder des Landtages werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen mündigen und ehrbaren Staatsbürgern in Wahlkreisen gewählt. Auf je 50 000 Einwohner trifft ein Abgeordneter.

Die Hälfte der gesamten Mandate des Landtages wird besetzt durch jene Kandidaten, die in ihren Wahlkreisen die absolute Mehrheit erreicht haben. Ist ein solches Ergebnis in mehr Wahlkreisen als der Hälfte aller Wahlkreise erreicht, so bestimmt sich die Reihenfolge der als gewählt zu erachtenden Bewerber nach dem Hundertsatz der Stimmen, die sie in ihrem Wahlkreis erreicht haben.

Die weitere Hälfte der Mandate wird nach dem Verhältniswahlverfahren auf Bewerberlisten verteilt. Solche Listen können nur Gruppen von Staatsbürgern einreichen, die in allen Wahlkreisen Bewerber aufgestellt haben. Die Listen können auch Bewerber enthalten, die in keinem Wahlkreis aufgestellt waren.

Gruppen, die nicht mindestens 10% aller im ganzen Land abgegebenen Stimmen auf die Gesamtheit ihrer Bewerber erhalten konnten, können an der Verteilung der Mandate nach dem Verhältniswahlsystem nicht teilnehmen.

Wählbar ist

Die Wahl findet

Die Einzelheiten des Wahlverfahrens hinsichtlich der Wahlkreisbildung werden durch ein allgemeines Wahlgesetz geregelt.

Art. 12

Die Staatskollegien üben ihre Funktion auf die Dauer von 4 Jahren aus.

Der Landtag tritt zum ersten Mal spätestens am 15. Tage nach der Wahl zusammen.

Die Wahlen zum Staatsrat und die Berufung von dessen Mitgliedern durch den Staatspräsidenten müssen 8 Tage nach Zusammentritt eines neuen Landtages durchgeführt sein. Spätestens mit Ablauf der Funktionsdauer von 4 Jahren muß die Neuwahl des Landtages stattfinden.

..... Abschnitt Der Staatsrat

Art. 29a

Der Staatsrat tritt spätestens 14 Tage nach dem ersten Zusammentritt eines neuen Landtages erstmals zusammen.

Er wählt aus seiner Mitte ein Präsidium bestehend aus einem Präsidenten, dessen Stellvertreter und zwei Schriftführern.

Der Staatsrat wird zu regelmäßigen Tagungen alljährlich zugleich mit dem Landtag einberufen.

Der Präsident muß ihn früher oder zu einer außerordentlichen Tagung berufen, wenn die Staatsregierung oder mindestens die Hälfte der Mitglieder des Staatsrates dies fordern.

Mit dem Schluß des Landtages endet auch die regelmäßige Tagung des Staatsrates.

Mit Auflösung des Landtages erlischt auch die Funktion des Staatsrates.

Die Bestimmungen über Mitgliedschaft im Landtag, Rechte und Pflichten der Mitglieder des Landtages gelten sinngemäß auch für die Mitglieder des Staatsrates.

Dem Präsidenten des Staatsrates steht ein Mitbestimmungsrecht in Fragen des Hausrechtes, der Polizeigewalt im Gebäude und der Hausverwaltung in soweit zu, als alle Anordnungen und Aufstellungen des Präsidenten des Landtages ihm zur Kenntnis vorzulegen sind.

Er hat das Recht des Einspruches gegen die Anordnungen und Aufstellungen des Präsidenten des Landtages. Ein solcher Einspruch ist einer gemischten Kommission vorzulegen, die aus je 3 Mitgliedern des Landtages

und des Staatsrates besteht. Den Vorsitz dieser Kommission führt der Präsident des Landtages.

In dringenden Fällen kann der Präsident des Staatsrates unter eigener Verantwortung Hausrecht und Polizeigewalt ausüben.

Von solchen Notmaßnahmen ist dem Präsidium des Landtages unmittelbar Mitteilung zu machen.

Das Präsidium des Landtages kann solche Notmaßnahmen aufheben, rückgängig machen und den Staatspräsidenten des Staatsrates vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung ziehen.

..... Abschnitt
Die Staatsregierung

Art. 34 Abs. 2

Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung gegenüber den Staatskollegien und dem Staatspräsidenten.

Art. 34 Abs. 4

Er unterbreitet den Staatskollegien die von der Staatsregierung beschlossenen Vorlagen.

..... Abschnitt
Die Gesetzgebung

Art. 38 Abs. 2

Auch der Staatshaushalt muß von den Staatskollegien durch formelles Gesetz festgestellt werden.

Art. 38 Abs. 3

Das Recht der Gesetzgebung kann von den Staatskollegien nicht auf deren Ausschüsse übertragen werden.

Art. 39

Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten sofort oder aus der Mitte der Staatskollegien oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht.

Die Gesetze werden von den Staatskollegien oder vom Volke beschlossen.

Art. 39a

Staatsrat und Landtag beraten Gesetzesvorlagen in gesonderten Verhandlungen. Soweit Abänderungen an den Vorlagen in diesen Verhandlungen beschlossen werden, sind die Beschlüsse gegenseitig auszutauschen und erneut in Beratung zu nehmen.

Ergibt sich kein übereinstimmender Beschluß der beiden Organe, so treten sie zu einer gemeinsamen Beratung und Beschlußfassung zusammen. Bei dieser Beschlußfassung entscheiden die Mehrheiten nach den gesetzlichen Bestimmungen.

Art. 41 Abs. 3

Das Volksbegehren ist vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme den Staatskollegien zu unterbreiten.

Die beiden Organe der Staatskollegien entscheiden über diese Vorlage gemäß den Bestimmungen von Art. 39a.

Art. 41 Abs. 5

Rechtsgültige Volksbegehren sind von den Staatskollegien

Art. 42 Abs. 2

Beschlüsse der Staatskollegien

..... Abschnitt
Die Verwaltung

Art. 48

Über die Verwendung aller Staatseinnahmen legt der Finanzminister im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Staatsregierung den Staatskollegien Rechnung.

München, den 22. April 1946

gez. Dr. Scharnagl

Anlage 2

Landesverfassung und oberste Spitze des Landes¹⁸I.
Staatspräsident

Die Verfassung des Landes Bayern muß gemacht werden ohne Rücksicht auf mögliche Regelungen eines Reichsgebietes. Aus diesem Grunde muß die Verfassung des Landes eine Gestaltung der Landesregierung vorsehen, wie sie einem unabhängigen selbständigen Staate zusteht. Diese Möglichkeit kommt auch den Wünschen entgegen, die wir im Interesse unseres Landes und der zukünftigen Gestaltung seiner politischen Belange haben müssen. In letzter Hinsicht kann trotzdem die erwünschte Wiedergestaltung eines deutschen Staatswesens im Auge behalten werden.

Die Selbständigkeit eines Staates wird nach außen am stärksten zum Ausdrucke gebracht durch die Schaffung der Stelle eines Repräsentanten, der in seiner Person die Staatsgewalt nach innen wie nach außen vertritt. In der Bismarck'schen Verfassung¹⁹ war die Einheit des Reiches in keinerlei Weise beeinträchtigt durch das Bestehen von 25 Staatsoberhäuptern, die als Monarchen sogar eine sehr bedeutungsvolle durch alte Tradition gefestigte Stellung hatten. Jeder Staat, der eine Selbständigkeit bekunden will, hat ein Staatsoberhaupt, sei es einen Monarchen, sei es einen Präsidenten; infolgedessen muß auch die neue bayerische Verfassung für Bayern einen Staatspräsidenten vorsehen. Rechte und Stellung des Staatspräsidenten hängen davon ab und werden bedingt von der Bedeutung, die man der Volksvertretung beilegen will und von den Rücksichten, die zu nehmen sind auf eine kommende Reichsgestaltung. Die beiden Rücksichtnahmen schließen aber nicht aus, die Stelle eines Staatspräsidenten für Bayern zu schaffen, die würdig und der Bedeutung des Landes entsprechend gestaltet werden kann. Nach innen wird ein Staatsrepräsentant eine Institution der Beruhigung und eine Garantie für einen ungestörten Ablauf der Regierungsgeschäfte

18 Masch. Vorlage in BayHStA NL Ehard 1631 und NL Pfeiffer 147; Durchschlag in Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076.

19 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. 1871 S. 63); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 2, S. 384–402; vgl. zur Bismarckschen Reichsverfassung *Willoweit* S. 288–306.

gegenüber Schwankungen politischer Auffassungen sein, die einer tieferen Begründung im Volkswillen entbehren.

Eine genauere Anforderung der Rechte des Staatspräsidenten und eine Formulierung für die Stellung, die ihm nach der Verfassung zu geben ist, behalte ich mir für die Aussprache vor.

II. Staatsparlament

Die Weimarer Verfassung hat in einer Überspitzung demokratischer Forderungen eine Form des Parlamentarismus gebracht wie sie bis dorthin in keinem Lande üblich war. Die Weimarer Verfassung hat für das Reich wie für die Länder ein Einkammersystem gebracht. Alle übrigen Staaten, auch die ältesten Demokratien, haben zwei Kammern für ihre Parlamente, eine reine Volksvertretung und darüber übergeordnet einen Senat. Das Bestehen einer ersten Kammer steht nicht dem demokratischen Gedanken entgegen. Das Fehlen einer solchen Einrichtung ist aber eine Auslieferung der bedeutendsten Rechte der Staatsführung an eine Institution, die ausschließlich und ohne jede Beschränkung den wechselnden Stimmungen der öffentlichen Meinung unterworfen ist. Die politische Entwicklung im Reich und in den Ländern seit Weimar hat meines Erachtens den offenkundigen Beweis erbracht, daß diese Überspitzung des Parlamentarismus, wie sie durch die Ausschließlichkeit der einen Kammer gegeben ist, nachteilig wirkt. Die den wechselnden Stimmungen der öffentlichen Meinung unterworfenen Volksvertretung braucht dringend ein Regulativ, damit eine ausgeglichene möglichst konsequente Linie der Staatsführung eingehalten werden kann.

Es ist eine Frage der Bestellung einer ersten Kammer, dafür zu sorgen, daß diese Institution nicht hemmend und hindernd wirkt und daß sie berechtigten Änderungen der öffentlichen Meinung, die von Dauer sind, nicht ausschließend im Wege steht. Die erste Kammer gibt auch die Möglichkeit, den an sich gesunden Gedanken der Ständevertretung zur Durchführung kommen zu lassen. Die erste Kammer soll aber auch nicht ausschließlich nur eine Ständevertretung sein, da sie sonst die Nachteile einer solchen zeigen würde. Die reinen Ständevertreter sollen eine Ergänzung finden teils durch Persönlichkeiten, die die Volksvertretung aus ihrer Mitte wählt, teils durch Berufungen, die dem Staatspräsidenten zustehen. Sehr zweckmäßig dürfte es sein, wenn die erste Kammer sich jeweils nach Ablauf ihrer verfassungsmäßigen Zeit nur zum Teil neu ergänzen würde, vielleicht jeweils zur Hälfte so, daß immer die eine Hälfte der Mitglieder in die neue

Geltungsdauer mitgenommen werden. Damit könnte die Kontinuität gesammelter Erfahrungen gesichert sein.²⁰

Die Bedenken, daß das Bestehen einer ersten Kammer den Geschäftsgang stark beeinträchtigen würde, können teils durch die Aufteilung der Zuständigkeiten, teils durch eine Ordnung in der Geschäftsführung auf ein Mindestmaß herabgedrückt werden. Soweit sie nicht völlig auszuschalten sind, treten sie aber zurück gegenüber den Vorteilen, die bestehen in der Sicherung der Staatsführung gegen übereilte Beschlüsse oder gegen zu starke Einflüsse einer wechselnden öffentlichen Meinung und gegen ein mögliches Machtstreben einer einzigen ausschließlichen Volksvertretung.

Das Bestehen zweier Kammern würde auch die Selbständigkeit des Staates stärker in die Erscheinung treten lassen. Länder, wie sie nach der Weimarer Verfassung bestanden, ohne Staatsrepräsentanten und mit nur einer Kammer ähneln trotz aller sonstigen Verfassungsgrundlagen nur zu sehr vergrößerten Regierungsbezirken.

Der Aufbau eines selbständigen Staates erfordert also die Bestellung eines Staatsrepräsentanten und die Schaffung eines Parlamentes mit zwei Kammern.

München, den 27. März 1946

gez. Dr. Scharnagl
Oberbürgermeister

20 Art. 37 der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946 lautete: „(1) Die Senatoren bleiben sechs Jahre im Amt. Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der gewählten Senatoren aus und findet eine neue Wahl statt. (2) Wiederberufung ist zulässig“, Abdruck bei *Wenzel* S. 77–107.

10

**7. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am 3. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei**

Beginn: 16 Uhr 15

Ende: 18 Uhr 35

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer, Professor Dr. Nawiasky.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Aussprache über den 3. Abschnitt: Die Staatsregierung.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, er habe diesen Abschnitt durchgearbeitet und zwar sowohl für den Fall, daß kein Staatspräsident vorgesehen sei, als auch für den Fall, daß die Einrichtung des Staatspräsidenten geplant sei. Zunächst solle man den Abschnitt für den ersten Fall durchbehandeln.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

Artikel 30 und 31 werden unverändert angenommen.

Artikel 32:

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt folgende Fassung vor:

„Der Ministerpräsident beruft und entläßt die Staatsminister und Staatssekretäre. Sie bedürfen der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß“.

Falls diese Fassung angenommen werde, entfalle Artikel 33. Durch die feste Wahldauer der Minister ergäbe sich eine Stabilität der Regierung.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet es als eine grundsätzliche Frage, ob man am parlamentarischen System festhalten oder es nicht mehr einführen solle. In der Schweiz sei es so, daß der Bundesrat von der Nationalversammlung auf die Dauer von vier Jahren gewählt werde.

Staatsminister *Schmitt* erkundigt sich, ob dieses System ausschließe, daß das Kabinett durch ein Mißtrauensvotum¹ gestürzt werden könne.

1 *Birke*, Adolf M.: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8 (1977), S. 72–92.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, es gebe dann überhaupt kein Mißtrauensvotum. Die Regierung bleibe für vier Jahre. Der Wunsch nach einer gewissen Stabilität der Regierung sei allgemein.²

Professor *Dr. Nawiasky* wirft ein, daß, wenn der Landtag sich auflöse, die Regierung selbstverständlich auch gehen müsse.

Bürgermeister *Wimmer* will an sich gegen die größere Stabilität nicht allzu viel einwenden. Die vorgeschlagene Form leuchte ihm aber noch nicht ganz ein. Es könne doch möglich sein, daß ein Minister im Laufe der Zeit sich vollkommen wandle. Das Parlament könne sich damit doch nicht abfinden.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, der Ministerpräsident könne dann den Minister entlassen.

Bürgermeister *Wimmer* fragt an, wie es dann beim Ministerpräsidenten sei, wenn dieser sich vollkommen wandle. Er halte es für zweckmäßig, daß das Mißtrauensvotum erhalten bleibe,³ aber eine qualifizierte Mehrheit dafür verlangt werde. Dadurch werde auch eine stärkere Stabilität begründet.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erklärt, man müsse versuchen, eine unterste Grenze zu finden, durch die Zufälligkeiten ausgeschaltet würden. Es müsse die Sicherheit gegeben sein, daß nicht durch eine Zufallsmehrheit ohne vernünftigen Grund ein Kabinett gestürzt werde. Auch er halte die Einschaltung einer qualifizierten Mehrheit für ein Mißtrauensvotum für richtig.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, dies sei eine Sache, die eventualiter geregelt werden solle, das Spiel mit der Vertrauensfrage solle beseitigt werden. An sich stimme er dem Vorschlag von Professor *Dr. Nawiasky* zu. Andererseits sei er aber auch der Meinung, daß eine gewisse Kontrollmöglichkeit des Landtags in unserer unausgeglichenen Zeit sehr wohl am Platze sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, daß der Ministerpräsident sich einer wechselnden Parlamentsmehrheit anpassen könne, indem er einen Minister entlasse.

Professor *Dr. Nawiasky* bezeichnet die Entscheidung als eine solche grundsätzlicher Art. Wenn man auf die ständig wechselnden Verhältnisse abstelle, müsse man auch die Landtagsdauer abkürzen. Was durch seinen Vorschlag erreicht werde, sei der Zusammenhang zwischen der Regierung

2 Im Reich hatten bis zum Regierungsantritt Hitlers von 1919 bis 1933 20 Kabinette regiert.

3 Vgl. § 59 II der Bayerischen Verfassung von 1919: „Das Gesamtministerium, die Minister und Staatssekretäre sind für ihre Amtsführung dem Landtage verantwortlich. Sie können jederzeit von ihrem Amte zurücktreten; sie müssen zurücktreten, wenn ihnen das Mißtrauen des Landtages ausgesprochen wird“; *Wenzel* S. 67.

und dem Landtag. Wenn der Landtag wechsele, wechsele selbstverständlich auch die Regierung. Solange aber derselbe Landtag da sei, habe es keinen Sinn, die Regierung zu wechseln. Gerade bei den jetzigen Verhältnissen sei es wichtig, daß Landtag und Regierung dieselbe Lebensdauer hätten. Wenn sich die politischen Verhältnisse änderten, könne sich der Landtag auflösen und auch die Regierung müsse gehen. Der Ruf nach Stabilität sei allgemein, besonders wenn kein Staatspräsident da sei. Man müsse ein klares Prinzip schaffen, das im Volk sicher verstanden werde. Es bestehe nicht die Gefahr irgendeiner Diktatur, aber es sei die Möglichkeit gegeben, daß etwas relativ Gutes geschaffen werde und Störungen des ganzen Apparates wegen Kleinigkeiten ausgeschaltet würden.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, was gegen diese Regelung eingewendet werde, sei doch wohl, daß sie sich zu weit vom parlamentarischen System entferne. Es sei aber sehr wohl zu überlegen, ob dies tatsächlich richtig sei. Der Ministerpräsident könne sich praktisch nur durchsetzen und arbeiten, wenn er sich auf eine entsprechende Mehrheit des Landtags stützen könne. Wenn ein Minister das Mißfallen des Landtags auf sich lenke, dann werde die Mehrheit des Landtags doch eine Beziehung zum Ministerpräsidenten haben. Dieser werde sich einer Vorstellung seitens dieser Mehrheit keineswegs entziehen können und den Minister entlassen. Er könne sich nicht vorstellen, daß ein Ministerpräsident sich gegen die Mehrheit des Landtags stellen werde. Wenn aber der Ministerpräsident selbst mißliebiger werde, könne er auch nicht praktisch weiterarbeiten. Er brauche für jedes Gesetz die Zustimmung des Landtags. Der Landtag könne praktisch den Ministerpräsidenten aushungern auf die gleiche Weise, wie dies beim parlamentarischen System auch möglich sei. Vermieden werde nur, daß eine Zufallsmajorität zum Sturz der Regierung führe. Er glaube also nicht, daß sich dieses System so weit vom sogenannten parlamentarischen System entferne. Es vermeide vielmehr die Gefahren, die beim deutschen Volk infolge seiner wenig starken demokratischen Erziehung gegeben seien.

Staatsminister *Seifried* spricht sich auf Grund seiner Erfahrungen, die er bis jetzt gemacht habe, auch für die Stabilisierung aus.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, der Ministerpräsident sei, wenn er einen Minister auswechsle, auch an die Genehmigung dieses Ministers durch den Landtag gebunden. Im übrigen schließe er sich der Meinung von Staatssekretär *Dr. Ehard* an. Der Ministerpräsident gehe doch meistens aus der Mitte des Landtags hervor. Er werde sich nicht zum Tyrannen aufwerfen wollen. Er halte die vorgesehene Fassung für richtig, dadurch werde einer guten Regierung die notwendige Stabilität gewährt.

Wenn die Regierung Fehler mache, werde sie ohnehin auf irgendeine Weise zum Gehen gezwungen werden.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erklärt, wenn Artikel 33 gestrichen werde, wirke Artikel 32 in seiner neuen Fassung auch gegen die Splitterparteien. Es ent falle dadurch die Möglichkeit, daß Splitterparteien irgendeine Situation zu Handelsgeschäften benützten. Wenn man in Artikel 33 eine qualifizierte Mehrheit verlange, wüchsen diese Möglichkeiten für die Splitterparteien nur noch mehr. Er spricht sich für die von Professor Dr. Nawiasky vorgeschlagene Fassung aus.

Staatsminister *Schmitt* schließt sich dieser Meinung an.

Artikel 32 wird in der von Professor Dr. Nawiasky vorgeschlagenen Fassung angenommen.

Artikel 33 wird gestrichen.

Professor *Dr. Nawiasky* möchte eine neue Reihenfolge der Artikel einführen, in der die Organisation der Regierung vorausgestellt und dann erst ihre Tätigkeit festgelegt wird. Deshalb müßten zunächst Bestimmungen über die Folgen beim Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten getroffen werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* ist der Ansicht, daß der Artikel 34 seines Entwurfes stehen bleiben solle. Die anderen Fragen könne man später regeln.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt vor, den Absatz 3 zu teilen, da es sich um ganz verschiedene Dinge handle. Absatz 4 werde dann Absatz 5. Den Ausdruck „Ministerrat“ solle man nicht neu einführen, sondern bei dem Begriff „Staatsregierung“ bleiben. In dem neuen Absatz 5 solle es auch nicht heißen „Gesetzentwürfe“, sondern ganz allgemein „Vorlagen“.

Artikel 34 wird mit den von Professor Dr. Nawiasky vorgeschlagenen Änderungen angenommen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, ob die von Professor Dr. Nawiasky vorgeschlagenen Bestimmungen nicht zu Artikel 31 gehörten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich für die Aufnahme dieser Bestimmungen in den Artikel 31 aus.

Staatsminister *Seifried* schlägt vor, für die Wahl des Ministerpräsidenten eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, daß er diese Forderung absichtlich nicht aufgestellt habe. Er habe angenommen, daß man, da der Artikel 31 unverändert angenommen worden sei, seine Absicht erkannt habe. Es bestehe doch die Möglichkeit, daß eine Koalition für eine qualifizierte Mehrheit nicht vorhanden sei. Weiter sei es möglich, daß eine Partei sich der

Stimme enthalte. Deshalb müsse die Zahl der abgegebenen Stimmen entscheidend sein. Wenn man eine qualifizierte Mehrheit einführe, hänge die Entscheidung unter Umständen wieder von der Gewinnung einer Splitterpartei ab. Das wolle er aber auf jeden Fall vermeiden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, daß für die Wahl nach Artikel 31 selbstverständlich auch Artikel 19 gelte, der die Anwesenheit von 2/3 der Mitglieder verlange.

Für Artikel 31 Absatz 3 schlägt er folgende Fassung vor:

„Bei Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten während seiner Amtsdauer wird in der nächsten Sitzung des Landtags ein neuer Ministerpräsident für den Rest der laufenden Amtsdauer gewählt“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, es müsse geklärt werden, ob der neue Ministerpräsident das alte Kabinett übernehme oder ein neues Kabinett bilde.

Professor *Dr. Nawiaskey* erwidert, ein neuer Ministerpräsident bilde selbstverständlich sein Kabinett selbst.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, das gehe aus dem Artikel 32 hervor.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, ob es genüge, daß man für die Wahl des Ministerpräsidenten die nächste Sitzung des Landtags in Aussicht nehme. Er halte es für zweckmäßig, einen Termin zu setzen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, dieser Vorschlag habe etwas für sich. Andererseits könnten Koalitionsverhandlungen sich längere Zeit hinziehen. In der Zwischenzeit sei jedenfalls der stellvertretende Ministerpräsident da.

Professor *Dr. Nawiaskey* meint, man solle sich nicht auf etwas festlegen, was man nicht einhalten könne. Das wirke nur abträglich für die Verfassung.

Artikel 31 Absatz 3 wird angenommen.

Professor *Dr. Nawiaskey* schlägt folgenden Artikel 33 a vor:

„Der Ministerpräsident bestellt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Staatsminister. Dieser bedarf der Bestätigung gemäß Artikel 32 Satz 2“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* möchte lieber zuerst die Befugnisse des Ministerpräsidenten bringen und dann erst die Organisation der Regierung. Er halte dies für übersichtlicher.

Zu Artikel 34 Absatz 1 fragt er an, ob die Geschäftsordnung vom Ministerpräsidenten oder von der Staatsregierung gemacht werden solle.

Professor *Dr. Nawiasky* spricht sich für die Staatsregierung aus. Es seien doch alle beteiligt. Der Ministerpräsident könne eine Geschäftsordnung gar nicht ohne Kabinettsbeschluß erlassen.⁴

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt darauf vor, diese Bestimmung überhaupt wegzulassen und Absatz 1 des Artikels 34 folgendermaßen zu fassen:

„Der Ministerpräsident führt in der Staatsregierung den Vorsitz und leitet ihre Geschäfte“.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, hier tauche noch die Frage auf, ob, da die Gesetzentwürfe von der Staatsregierung beschlossen und vom Ministerpräsidenten über die Staatskanzlei dem Landtag vorgelegt würden, die beschlossenen Gesetze auf dem gleichen Weg zum Vollzug an die Regierung zurückkämen.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, eine Bestimmung hierüber sei hier nicht nötig. Diese komme in einem späteren Abschnitt.

Staatsminister *Seifried* wirft die Frage der Zuständigkeit zum Abschluß von Staatsverträgen auf.

Professor *Dr. Nawiasky* empfiehlt, diese Sache nicht zu erwähnen.

Staatsminister *Seifried* fragt weiter an, ob das Begnadigungsrecht vom Ministerpräsidenten allein ausgeübt werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht diese Frage. In wichtigen Fällen werde aber der Ministerpräsident den Ministerrat befragen. Man könne allerdings auch das Begnadigungsrecht dem Ministerrat übertragen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt vor, den Ministerrat nur für die Todesstrafe als zuständig zu erklären. Kleinere Fälle könne der Ministerpräsident überhaupt delegieren.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schließt sich dieser Auffassung an.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fragt, ob eine ausdrückliche Regelung in dieser Richtung gewünscht werde.

Professor *Dr. Nawiasky* hält dies nicht für notwendig, da der Ministerpräsident zweifellos die Staatsregierung befragen werde.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es sei doch ein großer Unterschied, ob der Ministerpräsident sich nur auf eine gutachtliche Äußerung des Ministerrats stütze oder ob der Ministerrat selbst die Entscheidung treffe. Im er-

4 Vgl. *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.

sten Falle trage die Verantwortung der Ministerpräsident allein, im zweiten Falle sei der Ministerrat in seiner Gesamtheit verantwortlich.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Neufassung des Absatz 4 vor:

„Er übt in Einzelfällen das Begnadigungsrecht aus. Der Vollzug der Todesstrafe bedarf der Bestätigung der Staatsregierung“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* legt diese Bestimmung so aus, daß der Ministerpräsident die Todesstrafe allein mildern könne. Dagegen sei der Vollzug nur mit Zustimmung des Ministerrats zulässig.⁵

Absatz 4 wird in dieser Fassung angenommen.

Artikel 35:

Professor *Dr. Nawiaskey* schlägt folgende Neufassung vor:

„Die Geschäfte der Staatsregierung werden in folgende Geschäftsbereiche (Staatsministerien) aufgeteilt:

1. Inneres
2. Justiz
3. Unterricht und Kultus
4. Finanzen
5. Wirtschaft
6. Landwirtschaft und Ernährung
7. Arbeit
8. Verkehr
9. Sonderaufgaben“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hält die Erwähnung des Ministeriums für Sonderaufgaben für überflüssig.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schließt sich dieser Meinung an. Ein Ministerium für Sonderaufgaben müsse ja nicht immer da sein.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt folgende Neufassung des Absatz 2 Satz 2 vor:

„Es können auch Minister für Sonderaufgaben, jedoch nicht mehr als zwei bestellt werden“.

Mit diesen Vorschlägen wird Artikel 35 angenommen.

Professor *Dr. Nawiaskey* schlägt folgenden Artikel 35 a vor:

5 Vgl. *Protokolle Ehard* II (Band 1 1947/1948) Einleitung S. CXI sowie *Protokolle Ehard* I Nr. 21 TOP XVIII, Nr. 31 TOP XII und Nr. 32 TOP XVIII; *Protokolle Ehard* II Nr. 4 TOP IV, Nr. 10 TOP X, Nr. 20 TOP IX, Nr. 26 TOP XI, Nr. 30 TOP XII und XV, Nr. 41 TOP XI und Nr. 42 TOP V.

„Jedem Staatsminister wird durch den Ministerpräsidenten ein Geschäftsbereich zugewiesen. Der Ministerpräsident kann sich selbst einen Geschäftsbereich vorbehalten. Im Bedarfsfalle können einem Staatsminister auch mehrere Geschäftsbereiche zugewiesen werden“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich für folgende Fassung aus:

„Jedem Staatsminister wird durch den Ministerpräsidenten einer oder mehrere Geschäftsbereiche zugewiesen. Der Ministerpräsident kann sich selbst einen oder mehrere Geschäftsbereiche vorbehalten“.

Professor *Dr. Nawiasky* empfiehlt, den Grundsatz, daß jeder Minister nur einen Geschäftsbereich haben solle, ausdrücklich auszusprechen. Er hält folgende Fassung für angemessen:

„Im Bedarfsfalle können dem Ministerpräsidenten oder einem Staatsminister mehrere Geschäftsbereiche zugewiesen werden“.

Gegen diese Fassung werden von Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* und Ministerpräsident *Dr. Hoegner* Bedenken erhoben.

Schließlich wird folgende von Staatssekretär *Dr. Ehard* vorgeschlagene Fassung des letzten Satzes des Artikels 35 a angenommen:

„Im Bedarfsfalle kann der Ministerpräsident mehrere Geschäftsbereiche übernehmen oder einem Staatsminister zuweisen“.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden Absatz 2 in Vorlage:

„Staatssekretäre werden nach Bedarf einem Minister als Stellvertreter für einen bestimmten Geschäftskreis zugewiesen. Sie haben Sitz und Stimme in der Staatsregierung“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* regt an, für die Staatssekretäre einen eigenen Artikel zu machen.

Professor *Dr. Nawiasky* spricht sich für die Zusammenfassung aus, weil der Artikel 35 a die Verteilung der Geschäftsbereiche regle.

Artikel 35 a wird in seiner Gesamtheit angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* legt folgenden Artikel 35 b vor:

- „(1) Gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik führt jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.
- (2) Die Staatssekretäre sind an die Weisungen des Staatsministers, dem sie zugewiesen sind, gebunden. Im Falle der Verhinderung des Staatsministers handeln sie selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag“.

Dieser Artikel wird angenommen.

Staatssekretär *Krehle* erkundigt sich noch, ob bei Erkrankung des Ministers der Staatssekretär für das ganze Ministerium verantwortlich sei.

Diese Frage wird von Professor *Dr. Nawiasky* bejaht.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden Artikel 35 c in Vorlage:
„Zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben besteht eine Staatskanzlei. Ihre Leitung kann einem eigenen Staatssekretär übertragen werden“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, daß bei der Fülle der Aufgaben beim Ministerpräsidenten eine zusammenfassende Stelle mit einem gewissen Apparat und einer gehobenen Bedeutung da sein solle, wie die Erfahrung gezeigt habe.⁶

Der Artikel wird angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden Artikel 35 d in Vorlage:
„Die Staatsregierung gibt sich eine Geschäftsordnung. In dieser wird die Zuweisung der Geschäfte an die einzelnen Geschäftsbereiche geregelt. Alle Geschäfte der Staatsverwaltung sind einem Geschäftsbereich zuzuteilen.“

Er führt aus, daß dieser Artikel die Bedeutung habe, daß immer ein dem Landtag verantwortlicher Chef da sei und daß es keinen Zweig der Staatsverwaltung gebe, der nicht einem Ministerium zugeteilt sei. Es handle sich hier um das sogenannte Ministerialprinzip in der Verwaltung.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* möchte diese Bestimmung kürzen und den 2. und 3. Satz zusammenfassen in folgendem Satz:

„In ihr sind alle Geschäfte der Staatsverwaltung einem Geschäftsbereich zuzuteilen“.

Professor *Dr. Nawiasky* bezeichnet dies als durchaus möglich. Es handle sich aber um zwei verschiedene Prinzipien, die ausdrücklich ausgesprochen werden müßten. Der 1. Satz regle die Details der Geschäftsordnung. Der zweite bringe das Ministerialprinzip.

Artikel 35 d wird in der ursprünglichen Fassung angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt folgende Neufassung des Artikels 36 vor:

„Die Staatsregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der Abstimmenden. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Ministerpräsidenten. Zur Beschlußfähigkeit ist die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Kein Mitglied darf sich der Stimme enthalten“.

Die Neufassung wird angenommen.

6 Nominell war eine „Staatskanzlei des Freistaates Bayern“ im April 1933 durch die neue nationalsozialistische Staatsregierung in Bayern geschaffen worden. Ab 1935 setzte sich die Behördenbezeichnung „Bayerische Staatskanzlei“ durch; vgl. *Protokolle Schäffer* S. 104 ff.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden neuen Artikel 36 a in Vorlage, der die Geschäftsführung der Staatsregierung regelt und die wesentlichen Punkte aus der alten Bamberger Verfassung in präziserer Form bringt:

„Für die Geschäftsordnung der Staatsregierung und der einzelnen Staatsministerien gelten die folgenden Grundsätze:

1. Die Staatsverwaltung wird nach der Verfassung, den Gesetzen und dem Haushaltsplan geführt.
2. Der Staatsregierung bzw. den einzelnen Staatsministerien obliegt der Vollzug aller Gesetze und der Beschlüsse des Landtags. Zu diesem Zweck können die erforderlichen Ausführungs- und Verwaltungsverordnungen erlassen werden. Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, bedürfen besonderer gesetzlicher Ermächtigung.
3. Die Staatsregierung beschließt über alle dem Landtag zu unterbreitenden Vorlagen.
4. Der Staatsregierung ernennt die beamteten Stellvertreter der Staatsminister (Staatsräte) und die Vorstände der den Ministerien unmittelbar untergeordneten Behörden. Die übrigen Beamten werden durch die zuständigen Staatsminister oder die von ihnen beauftragten Behörden ernannt.
5. Die gesamte Landesverwaltung ist der Staatsregierung bzw. dem zuständigen einzelnen Ministerium untergeordnet. Diesem obliegt auch im Rahmen der Gesetze die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände.
6. Jeder Staatsminister übt die Dienstaufsicht über die Behörden und Beamten seines Geschäftsbereiches aus.
7. Jeder Staatsminister entscheidet über Verwaltungsbeschwerden im Rahmen seines Geschäftsbereiches“.

Artikel 36 a wird angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden Artikel 36 b in Vorlage:

„Sämtliche Mitglieder der Staatsregierung leisten vor ihrem Amtsantritt einen Eid oder ein Gelöbnis auf die Staatsverfassung“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, daß die Einzelheiten durch ein besonderes Gesetz zu regeln seien.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, grundsätzlich solle man den Eid vor versammeltem Landtag ablegen lassen. Man solle sich aber nicht festlegen, da es unter Umständen zu lange dauern könne, bis ein Minister den Eid vor dem Landtag ablegen könne.

Artikel 36 b wird angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* bringt folgenden Artikel 36 c in Vorlage:
„Der Ministerpräsident, die Staatsminister und Staatssekretäre dürfen ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben“.

Staatsminister *Schmitt* ist der Ansicht, daß auch eine Regelung über die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten usw. getroffen werden müsse.

Professor *Dr. Nawiasky* formuliert folgenden Zusatz:
„Sie dürfen nicht Mitglieder des Aufsichtsrats oder Vorstandes einer Erwerbsgesellschaft sein“.

Staatssekretär *Krehle* fragt an, ob z.B. das Bayernwerk eine Erwerbsgesellschaft im Sinne dieser Vorschrift sei. Die Aufsichtsratsmitglieder dieser gemischt wirtschaftlichen Gesellschaft würden auf Vorschlag der Ministerien berufen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält die Fassung „einer privaten Erwerbsgesellschaft“ zur Klärung für genügend.

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt noch folgenden Satz 2 vor:
„Nicht betroffen wird bei den Staatssekretären das Amt eines Staatsrats“.

Artikel 36 c wird angenommen.⁷

Professor *Dr. Nawiasky* führt aus, im nächsten Artikel 36 d müßten dann die Gehalts- und Pensionsansprüche geregelt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor:
„Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Staatsregierung werden durch besonderes Gesetz geregelt“.

Bürgermeister *Wimmer* meint, Ruhegehalt sei den Ministern nicht zugestanden.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* ist der Meinung, daß, wenn die Regierung vier Jahre bestehe und die Mitglieder gemäß dem vorigen Artikel aus allen Geschäften herausgenommen würden, man ihnen die Wiederaufnahme eines bürgerlichen Berufes nicht gerade sehr leicht mache. Die Situation sei durch die Stabilisierung der Regierungszeit anders geworden wie früher. Außerdem hätten sich bei der früheren Regelung so viele Härten gezeigt, daß er glaube, daß zur Sicherung der Mitglieder der Regierung eine solche Bestimmung notwendig sei.

Staatsminister *Schmitt* schließt sich dieser Meinung an. Es bestehe die Möglichkeit, daß sich ein Regierungsmitglied infolge seiner Tätigkeit derart mißliebig gemacht habe, daß es von niemandem mehr eingestellt werde.

7 Vgl. Protokolle *Hoegner* Nr. 40 TOP VII.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, die Mitglieder der Reichsregierung hätten Versorgung bekommen; die bayerischen Minister dagegen hätten keine Ansprüche gehabt.⁸

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, bei der Regelung im einzelnen werde man natürlich für Versorgungsansprüche eine gewisse Mindestdauer der Innehabung des Amtes verlangen müssen.

Artikel 36 d wird angenommen.⁹

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt folgende Neufassung des Absatz 1 des Artikels 37 vor:

„Der Landtag ist berechtigt, den Ministerpräsidenten, jeden Staatsminister und Staatssekretär vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie vorsätzlich die Staatsverfassung oder ein Gesetz verletzt haben“.

Mit dieser Abänderung wird Artikel 37 angenommen.

Nächste Sitzung: Donnerstag, den 4. April 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

8 Vgl. *Protokolle Ehard* II Nr. 11 TOP VIII.

9 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 43 TOP XVI. – Gesetz Nr. 52 über Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Bayer. Staatsregierung vom 5. September 1946 (GVBl. S. 369).

11

**8. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am 4. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei**

Beginn: 16 Uhr 30

Ende: 18 Uhr 30

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister für Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer, Professor Dr. Nawiasky.

Professor *Dr. Nawiasky* erstattet Bericht, wie der 3. Abschnitt zu lauten hätte, wenn ein Staatspräsident eingeführt wird. Es ergäben sich folgende Modifikationen:

Artikel 30:

„Die Staatsregierung ist nach dem Staatspräsidenten die oberste Vollzugsbehörde des Landes“.

Artikel 31, Absatz 1:

„Der Ministerpräsident und auf Vorschlag desselben die Staatsminister und Staatssekretäre werden vom Staatspräsidenten jeweils für die laufende Amtsdauer des Landtags ernannt. Diese Ernennung bedarf der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß in einer der nächsten Sitzungen des Landtags. Wird die Bestätigung für einen der Ernannten versagt, so nimmt der Staatspräsident eine neue Ernennung vor, welche in gleicher Weise der Bestätigung des Landtags unterliegt. Bei abermaliger Nichtbestätigung bedarf die Neuernennung keiner Bestätigung durch den Landtag mehr“.

Artikel 34, Absatz 3 wird gestrichen.

Artikel 31, Absatz 3:

„Bei Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten während seiner Amtsdauer ernennt der Staatspräsident für den Rest der Amtsdauer einen neuen Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Mitglieder einer neuen Staatsregierung“.

Artikel 32 ist zu streichen.

Artikel 33 a:

„Der Staatspräsident bestellt auf Vorschlag des Ministerpräsidenten dessen Stellvertreter aus der Zahl der Staatsminister. Diese Bestellung bedarf der Bestätigung des Landtags gemäß Artikel 31“.

Professor *Dr. Nawiasky* fügt noch hinzu, überall dort, wo es heiße, daß der Ministerpräsident, die Minister oder die Staatssekretäre die Verantwortung gegenüber dem Landtag trügen, müsse ergänzt werden „und gegenüber dem Staatspräsidenten“.

Diese Änderungsvorschläge werden angenommen.

4. Abschnitt: Die Gesetzgebung.

Artikel 38:

Professor *Dr. Nawiasky* hält die Fassung des Absatz 3 nicht für ganz exakt. Daß das Gesetzgebungsrecht nicht auf die Gerichte übertragen werden könne, sei selbstverständlich; dagegen könnten Vollzugsbehörden ermächtigt werden, Rechtsverordnungen, die Gesetze im materiellen Sinne seien, zu erlassen. Er beantragt daher, die Worte „und nicht auf Vollzugsbehörden oder Gerichte“ zu streichen.

Mit dieser Streichung wird Artikel 38 angenommen.

Artikel 39:

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt folgenden Zusatz vor:

„Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung eingebracht“.

Mit diesem Zusatz wird Artikel 39 genehmigt.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* kommt auf Artikel 22 zurück. Nachdem man im 3. Abschnitt nunmehr vom parlamentarischen System abgegangen sei und es demzufolge kein Mißtrauensvotum mehr gebe,¹ seien in Artikel 22 Absatz 1 Satz 2 folgende Worte zu streichen: „nicht dem Ministerpräsidenten oder einem Staatsminister das Vertrauen entziehen“.

Diese Streichung wird angenommen.

Artikel 40:

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt vor, die Worte „im ganzen“ zu streichen.

Mit dieser Streichung wird Artikel 40 angenommen.

Artikel 41:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* wirft die Grundfrage auf, ob man den Volksentscheid beibehalten solle. In England und Amerika kenne man ihn nicht, auch in Frankreich habe man ihn nicht gekannt. Er spreche sich jedoch dafür aus.

1 Vgl. Nr. 10.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, 1/10 der Stimmberechtigten sei schon ein sehr hohes Erfordernis. Das Wort „mindestens“ in Absatz 1 solle man streichen.

Die Bestimmung des Absatz 2 halte er für sehr wichtig. In der Schweiz gäbe es auch das System, daß nur eine Forderung aufgestellt werde. Es sei aber besser, wenn diejenigen, die einen Antrag stellten, einen formulierten Entwurf einreichen müßten.

In Absatz 3 schlägt Professor *Dr. Nawiasky* folgende Formulierung vor: „Das Volksbegehren ist vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung ...“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, Absatz 5 habe den Zweck, daß die Volksbegehren nicht in der Schublade des Landtags liegen bleiben.

Professor *Dr. Nawiasky* äußert hierzu, in der Schweiz sei es so, daß es dem Bundesrat überlassen bleibe, sich den Zeitpunkt, den er für günstig halte, auszusuchen. Das sei nicht dumm, wenn man die Möglichkeit habe, zu warten, bis die Leute wieder vernünftiger geworden seien. Allerdings bestehe die Möglichkeit des Mißbrauchs. Es sei zu erwägen, ob man nicht eine größere Beweglichkeit einschalten solle, indem man die Frist von drei Monaten verlängere.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hat gegen eine Verlängerung auf sechs Monate nichts einzuwenden.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* fragt an, ob ein in einem Volksbegehren verlangtes Gesetz immer dem Volksentscheid zu unterbreiten sei.

Professor *Dr. Nawiasky* bejaht diese Frage. Sonst sei es nur ein halber Volksentscheid. Da das Volk aber nicht beraten könne, werde die Volksvertretung eingeschaltet. Es komme vor, daß der Landtag einem durch ein Volksbegehren verlangten Gesetz zustimme, das Volk aber dieses Gesetz im Volksentscheid ablehne.

Zu Absatz 6 meint er, man müsse sich überlegen, ob nicht durch diese Festlegung die Frist in Absatz 5 illusorisch werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, daß es immer noch den Ausweg der dringenden Fälle gebe, den aber Professor *Dr. Nawiasky* für ungenügend hält.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erkundigt sich, was ein vorliegendes Volksbegehren sei, eines, das nur vom Volk eingereicht wurde oder ein solches, das schon von der Volksvertretung behandelt wurde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, ein Volksbegehren, das noch nicht dem Landtag vorgelegt sei, könne nicht zum Volksentscheid gebracht werden.

Staatssekretär *Dr. Ehard* beantragt, die Worte „die vorliegenden“ zu streichen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* spricht sich für die Streichung der Worte „Frühjahr“ und „Herbst“ aus, da seiner Meinung nach Volksbegehren gar nicht so häufig vorkämen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß diese Termine ihren guten Sinn hätten. Im Sommer habe der Bauer keine Zeit für Politik. Er schlägt schließlich folgende Fassung vor:

„Die Volksentscheide über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder im Herbst statt“.

Satz 2 könne dann gestrichen werden.

Absatz 7 sei dem Recht des Kantons Zürich² entnommen und außerordentlich günstig. Schon das Volksbegehren müsse begründet werden. Die Staatsregierung müsse ihrerseits Stellung dazu nehmen, dann könne der Staatsbürger entscheiden.

Artikel 41 wird mit den im einzelnen beschlossenen Maßgaben angenommen.

Artikel 42:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, es sei hier für Verfassungsänderungen das obligatorische Referendum eingeführt. Dies bedeute eine nochmalige Erschwerung.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt aus, dies sei eigentlich die logische Konsequenz aus dem Prozeß des Entstehens der Verfassung, die auch durch Volksentscheide gebilligt werde.

Professor *Dr. Nawiasky* stellt die Frage zur Diskussion, ob man nicht folgende Bestimmung aufnehmen solle: „Änderungen der Verfassung sind in den Text der Verfassung aufzunehmen“.

Allerdings müsse man sich dabei auf wirkliche Verfassungsgesetze beschränken. Er sei ein Gegner der Verfassungsgesetze, die im Gegensatz zu anderen Gesetzen für ihr Zustandekommen nur eine qualifizierte Mehrheit verlangten. 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.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schließt sich dieser Auffassung an, ebenso Staatssekretär *Dr. Pfeiffer*.

2 Gemeint ist die Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869; www.zhlex.zh.ch/internet/zhlex/de/home.html [4.12.2003].

Die von Professor *Dr. Nawiasky* vorgeschlagene Bestimmung wird als Absatz 4 angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* regt weiter an, das Volksbegehren für Verfassungsänderungen auszuschließen, da dies leicht zu Mißbräuchen führen könne. Die Volksstimmung unterliege Schwankungen, die Verfassung sei aber für die Dauer bestimmt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgenden Satz 2 zu Absatz 1 vor:

„Die Verfassung kann nur durch Gesetzgebung des Landtags geändert werden“.

Professor *Dr. Nawiasky* bezeichnet dies als nicht ganz richtig; er wolle nur das Volksbegehren ausschließen, nicht den Volksentscheid. Der sei ja obligatorisch.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt eine zusätzliche Bestimmung zu Artikel 41 vor.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, dies müsse in Artikel 42 gesagt werden, da dieser sich mit der Verfassung beschäftige.

Nach längerer Debatte wird folgender Antrag von Staatssekretär *Dr. Ehard* angenommen als Satz 2 in Absatz I:

„Anträge zur Änderung der Verfassung können nicht durch Volksbegehren eingebracht werden“.

Artikel 43:

Professor *Dr. Nawiasky* regt an, die durch Volksentscheide angenommenen Gesetze nicht mit dem Tage der Abstimmung, sondern mit dem darauffolgenden Tag in Kraft zu setzen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor:

„Die durch Volksentscheide angenommenen Gesetze treten, wenn sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Abstimmung folgenden Tage in Kraft“.

In dieser Fassung wird Artikel 43 angenommen.

Artikel 44:

Professor *Dr. Nawiasky* schlägt folgende Fassung des Absatz 1 vor:

„Die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze werden vom Ministerpräsidenten und den zuständigen Ministern ausgefertigt und auf deren Anordnung binnen Wochenfrist im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht“.

Wenn ein Staatspräsident da sei, müsse es lauten:

„werden vom Staatspräsidenten ausgefertigt und auf dessen Anordnung bekannt gemacht“.

Die Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten und die Minister sei selbstverständlich.

In dieser Fassung wird Artikel 44 angenommen.

Artikel 45:

Professor *Dr. Nawiaskey* schlägt vor, diesen Artikel zu streichen, da dieser mit Rücksicht auf Artikel 36 a Nr. 2 überflüssig sei.

Artikel 45 wird gestrichen.

Professor *Dr. Nawiaskey* regt an, nunmehr das Gesetz zum Schutz des bayerischen Staates zu behandeln.³

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verliest den Entwurf.⁴

Artikel 1:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, die Frage sei, ob man in diesen Fällen die Todesstrafe beibehalten solle, die allerdings schon im alten Strafgesetzbuch⁵ bei einigen dieser Tatbestände angedroht sei. „Landesverrat“ müsse gestrichen werden, da es ja auf Anordnung der Militärregierung auch im Strafgesetzbuch gestrichen worden sei.⁶ Dies sei vielleicht daraus zu verstehen, daß nach dem letzten Krieg die Meldung von Waffenbeständen usw. an die Alliierten als Landesverrat bestraft worden sei. Der Vollzug der Todesstrafe bedürfe auf jeden Fall der Bestätigung durch die Militärregierung.

Professor *Dr. Nawiaskey* meint, dieses Gesetz müsse dafür sorgen, daß nicht gespielt werde wie in der Weimarer Republik.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, es solle insbesondere für Waffen- oder Sprengstoffbesitz gelten. Die Leute von der Organisation Edelweiß hätten z.B. über große Waffenlager der früheren Wehrmacht verfügt.⁷

3 Der Entwurf wandte sich gegen nationalsozialistische und militaristische Umtriebe; vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 23 TOP IV.

4 Vgl. Nr. 20.

5 Gemeint ist das bayerische Strafgesetzbuch vom 10. November 1861, Art. 101 ff., *Bayerische Gesetze und Gesetzbücher privatrechtlichen und strafrechtlichen Inhalts* Bd. 3 Bamberg 1862, S. 104–109. Vgl. *Schweisthal*, Patrick: Das bayerische Strafgesetzbuch von 1861. Die letzte bayerische Strafgesetzgebung im Schatten Preußens? (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung 345). München 1992, S. 109.

6 Vgl. Kontrollratsgesetz Nr. 11: Aufhebung einzelner Bestimmungen des deutschen Strafrechts (30. 1. 1946) (GVBl. S. 97).

7 Meldungen über eine nationalsozialistische Untergrundbewegung unter dem Schlagwort „Edelweißpiraten“ lösten 1946 auf deutscher und amerikanischer Seite in Bayern Reaktionen aus, darunter die Initiative der Staatsregierung zu diesem Gesetzentwurf, die in keinem Verhältnis zu deren tatsächlichem Bedrohungspotential standen; vgl. *Protokolle Hoegner* I Einleitung CV sowie Nr. 22 TOP II und Nr. 36 TOP XI.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält die Hereinnahme des unbefugten Waffenbesitzes schon für etwas bedenklich. Jemand könne ja auch ein nicht angemeldetes Jagdgewehr haben. Der unbefugte Waffenbesitz könne so verschiedener Art sein. Zum Teil müsse er unter diese harten Strafmaßnahmen fallen, zum Teil aber auch nicht. Wenn man für die weniger schweren Fälle diese harten Strafen anordne, dann werden sich die Gerichte schwer entschließen können, überhaupt eine Verurteilung auszusprechen.

Nach längerer Debatte werden die Worte „nicht unter zehn Jahren“ gestrichen, im übrigen Artikel 1 angenommen.

Artikel 2:

Anstelle der Worte „den Ministerpräsidenten oder einen Staatsminister“ tritt die Fassung „ein Mitglied der Staatsregierung (oder den Staatspräsidenten)“.

Artikel 2 wird angenommen.

Artikel 3:

Auch hier werden die Worte „den Ministerpräsidenten oder einen Staatsminister“ durch „ein Mitglied der Staatsregierung (oder den Staatspräsidenten)“ ersetzt.

Artikel 4:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diesen Artikel als eine sehr weitgehende Bestimmung.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, es könne zum Streik auch aufgerufen werden, um die Staatsgewalt zu verteidigen. Er schlägt vor, hinter „gegen die Staatsgewalt“ die Worte „gegen sie“ einzuschieben.

Staatsminister *Schmitt* hat Bedenken, den Begriff „lebenswichtige Betriebe“ zu verwenden, da dieser doch sehr dehnbar sei. Die Rechte der Gewerkschaften sollen nicht eingeschränkt werden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet es als selbstverständlich, daß wirtschaftliche Streiks ausgenommen seien.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt vor, hinter „Generalstreik“ das Wort „oder“ zu streichen, damit es klar werde, daß die Worte „gegen sie“ sowohl zu Generalstreik, Massenstreik und Streik in einem lebenswichtigen Betrieb gehören.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, die Worte „nicht unter drei Jahren“ zu streichen.

Mit diesen Änderungen wird Artikel 4 angenommen.

Artikel 5:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diesen Artikel als eine sehr weitgehende Bestimmung.

Staatsminister *Schmitt* spricht sich für die Beibehaltung dieser Bestimmung aus. Es würden heute die schlimmsten Gerüchte über die Regierungsmitglieder ausgestreut.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, die Worte „oder sonstige heimtückische Angriffe erhebt“ zu streichen.

Professor *Dr. Nawiasky* regt an, anstelle der Worte „des Ministerpräsidenten oder eines Staatsministers“ zu setzen „eines Mitgliedes der Staatsregierung (oder des Staatspräsidenten)“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich dafür aus, in minder schweren Fällen Gefängnisstrafe zuzulassen und hinter „Zuchthaus“ einzusetzen „in minder schweren Fällen mit Gefängnis“.

Professor *Dr. Nawiasky* findet dies zu milde. Die Verleumdung sei die Waffe, die heute systematisch von den Nazis noch gebraucht werde, die sich dazu anderer Leute bedienen. Die Gefängnisstrafe solle mindestens ein Jahr betragen.

Mit diesen Maßgaben wird Artikel 5 angenommen.

Artikel 6:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, hinter „Laienrichter“ einzusetzen „oder ein Mitglied einer Spruchkammer“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hat Bedenken, die Todesstrafe schon anzudrohen für den Tatbestand des in Verrufbringens. Es könne zwar durch den Boykott jemand zugrunde gerichtet werden, aber es gebe schließlich ja auch einen Sachverhalt, der eine mildere Beurteilung zuließe.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, man solle diesen Tatbestand herausnehmen und in einem eigenen Absatz regeln, für den er folgende Fassung vorschlägt:

„Wer es unternimmt, eine der in Absatz 1 geschützten Personen in Verruf zu bringen, wird mit Zuchthaus, in minder schweren Fällen mit Gefängnis nicht unter einem Jahr bestraft“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* möchte den Zusatz „wegen ihrer amtlichen Tätigkeit“ hereinnehmen.

Professor *Dr. Nawiasky* hält es dagegen für viel schlimmer, wenn jemand wegen einer Privatgeschichte in Verruf gebracht wird.

Staatsminister *Schmitt* erkundigt sich noch, ob es genüge, wenn man sage „Mitglieder einer Spruchkammer“, da man auch die zweite instanzuelle Berufungskammer habe.⁸

8 Vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 725–737.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, die Berufungskammer sei auch eine Spruchkammer; deren Mitglieder würden selbstverständlich erfaßt.

Artikel 6 wird mit den vorgeschlagenen Änderungen und dem neuen Absatz 2 angenommen.

Artikel 7:

Bürgermeister *Wimmer* beanstandet die Worte „Hoheitszeichen“ und „heimtückische Angriffe“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, in Absatz 1 folgende Worte zu streichen: „oder Hoheitszeichen des Landes oder einen sonstigen heimtückischen Angriff auf solche“.

Mit dieser Streichung wird Artikel 7 angenommen.

Artikel 8:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß er bei der Abfassung dieses Artikels auf Grund der Erfahrungen im Jahre 1919 an die ehemaligen Offiziere gedacht habe, die sich zu Bandenführern entwickelt hätten.⁹

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, daß dieser Artikel für die praktische Anwendung der allerwichtigste sei.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat Bedenken, ob er von der Militärregierung genehmigt werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, er sei von General Muller aufgefordert worden, einen Plan vorzulegen, wie die herumziehenden Jugendlichen behandelt werden sollen, die nur Straftaten begingen und von ehemaligen SS-Offizieren und anderen versteckten nationalsozialistischen Führern befehligt würden. Schon auf Grund dieses Auftrags könne man solche Maßnahmen vorschlagen.¹⁰

Staatssekretär *Dr. Ehard* möchte für Absatz 2 eine etwas andere Fassung finden. Nach längerer Debatte wird folgende Fassung des Absatz 2 festgelegt:

„Zur Zwangsarbeit können insbesondere Personen herangezogen werden, die als Arbeitsscheue im Lande herumziehen und dadurch die Gefahr politischer Unruhen heraufbeschwören. Sie müssen für einen praktischen Beruf geschult werden“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß er die in Absatz 1 genannten Personen ebenfalls von der Zwangsarbeit nicht ausschließen wolle. Es wird

9 Vgl. *Fenske*, Hans: Konservatismus und Rechtsradikalismus in Bayern nach 1918. Bad Homburg v.d.H. 1969, S. 143–169.

10 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 25 TOP III.

deshalb hinter die Worte „in Polizeihaft genommen“ folgende Einschaltung gemacht: „oder zur Zwangsarbeit angehalten“.

Mit diesen Änderungen wird Artikel 8 angenommen.

Artikel 9:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt vor, das Wort „Aufzüge“ vor „öffentliche Versammlungen“ zu setzen, da Aufzüge immer unter freiem Himmel stattfänden.

Staatsminister *Schmitt* meint, daß die Frist von 14 Tagen in Absatz 2 etwas zu lang sei, fünf Tage genügen.

Mit diesen Änderungen wird Artikel 9 angenommen.

Artikel 10:

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat Bedenken, wenn die Ausführungsbestimmungen vom Ministerpräsidenten nur im Benehmen mit dem Innen- und Justizministerium erlassen werden. Er möchte noch Kautelen eingeschaltet haben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, den Absatz 2 so zu fassen: „Die erforderlichen Bestimmungen erläßt die Staatsregierung“.

Artikel 10 wird mit dieser Änderung angenommen.

Artikel 11 wird unverändert angenommen.¹¹

Nächste Sitzung: Freitag, den 5. April 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

11 Hoegner legte den Entwurf des Staatsschutzgesetzes am 16.4.1946 der amerikanischen Militärregierung zur Genehmigung vor, die ihn jedoch am 20.5.1946 ablehnte; vgl. *Protokolle Hoegner I* Nr. 23 TOP IV Anm. 5.

12

**9. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am 5. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei**

Beginn: 16 Uhr 30

Ende: 18 Uhr 10

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister f. Sonderaufgaben Schmitt, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Bürgermeister Wimmer, Professor Dr. Nawiasky.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung und stellt den 5. Abschnitt² des Verfassungsentwurfes zur Beratung.

Artikel 46:

Professor *Dr. Nawiasky* vermißt den Haushaltsplan in dieser Bestimmung und schlägt vor, Absatz 2 so zu formulieren:

„Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Haushaltsplan aufzustellen; sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken“.

Artikel 46 wird mit dieser Änderung angenommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, es sei die Frage, ob man hier nicht etwas über die Kreise und Bezirke einfügen solle, eventuell als Absatz 6 etwa in folgender Fassung:

„Die Bestimmungen der Absätze 2 bis 5 gelten auch für die Gemeindeverbände“.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, man solle dann aber einen Hauptsatz vorausschicken, in dem etwas über deren eigenen und übertragenen Wirkungskreis gesagt werde. Es gäbe zwar naturgewachsene Aufgaben der Gemeinden, aber nicht der Gemeindeverbände, weil diese künstlich geschaffen worden seien. Man müsse zumindest sagen, „die eigenen Aufgaben der Gemeindeverbände werden durch Gesetz bestimmt“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* wirft ein, ob man unter diesen Umständen Artikel 5 nicht abändern müsse.

1 Es fehlten Staatssekretär Dr. Pfeiffer und OB Dr. Scharnagl.

2 Die Verwaltung.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* regt an, den Absatz 6 des Artikels 5 folgendermaßen zu fassen:

„Der eigene Wirkungskreis der Gemeindeverbände wird durch die Gesetzgebung bestimmt. Den Gemeindeverbänden können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden“.

Dann brauche man in Artikel 46 die Gemeindeverbände nicht mehr zu erwähnen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* bezweifelt dies. Zumindest über die Haushaltsführung müsse man eine Bestimmung aufnehmen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt daraufhin vor, folgenden Absatz 6 in Artikel 46 einzufügen:

„Die Bestimmungen der Absätze 2 bis 5 gelten auch für die Gemeindeverbände“.

Diese Vorschläge werden angenommen.

Artikel 47 und 48 werden unverändert angenommen.

Artikel 49:

Professor *Dr. Nawiasky* bezeichnet diese Bestimmung als etwas weitgehend. Man müsse Verwaltungsschulden und Finanzschulden unterscheiden. Für Verwaltungsschulden brauche man kein Gesetz.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* will den Zusatz „langfristig“ verwenden.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, man solle lieber gleich sagen:

„die über ein Jahr hinausgingen“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* präzisiert diesen Vorschlag dahin, daß hinter „zu Lasten des Staates“ eingeschaltet wird „deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht“.

In dieser Fassung wird Artikel 49 angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* bemerkt hierzu, er begrüße es sehr, daß in diesem Artikel eine Bestimmung nicht aufgenommen sei, nämlich, daß Überschreitungen im nächsten Jahr ausgeglichen werden müßten. Das bedeute, daß man im nächsten Jahr die Staatskredite reduziere und die Staatsausgaben und die Steuern erhöhe. Das sei z. B. für Brüning³ eine tödliche Geschichte gewesen.⁴ Man müsse die Überschreitungen in einer Konjunktur-

3 Dr. phil. Heinrich *Brüning* (1885–1970), 30. 3. 1930–30. 5. 1932 Reichskanzler, 7. 10. 1931–30. 5. 1932 zugleich Außenminister, 1924–1933 MdR (Zentrum), 1929/1930 Vors. der Reichstagsfraktion; vgl. *Morsey*, Rudolf: H. B. in: *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*. Hg. von Winfried Becker u.a. Paderborn 2002, S. 206–209.

4 Vgl. *Kolb*, Eberhard: Die Weimarer Republik (Oldenbourg Grundriß der Geschichte 16) 6. Auflage München 2002, S. 233–236.

periode ausgleichen, deshalb sei es sehr gut, daß eine solche Bestimmung hier nicht aufgenommen sei.

Professor Dr. Nawiasky fährt fort, er könne sich denken, daß zu diesem Abschnitt noch einiges zu sagen wäre. Gegen das, was gesagt sei, sei nichts einzuwenden. Man könne aber auch daran denken, daß einige Bestimmungen noch fehlten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, vieles sei untergebracht im Abschnitt über die Staatsregierung. In der Weimarer Verfassung⁵ sei auch nicht viel mehr gestanden. Man müsse sich einige Beschränkung auferlegen hinsichtlich des Organisatorischen, weil man einer künftigen Regelung nicht vorgreifen wolle. Es sei besser, man sage weniger, da diese Dinge sich auch ändern.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, daran habe er nicht gedacht. Er glaube nur, wenn man sich die Sache genauer überlege, komme man noch auf allgemeine Grundsätze, die man hereinnehmen müsse. Aus dem Handgelenk könne er das aber nicht entscheiden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bittet Professor *Dr. Nawiasky*, gegebenenfalls schriftliche Mitteilungen über diesen Punkt zu machen.

6. Abschnitt: Die Rechtspflege.

Artikel 50:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, eine ähnliche Bestimmung sei schon in Artikel 4 enthalten. Man könne sie aber hier nochmals bringen.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, in Artikel 4 sei nur die sachliche Unabhängigkeit festgelegt, während man hier unter der Unabhängigkeit auch die persönliche Unabhängigkeit der Richter, die Unabsetzbarkeit, verstehen könne. Man solle in einer neuen Verfassung alle Streitfragen nach Möglichkeit klären und vielleicht sagen: „Die Richter sind nur dem Gesetz unterworfen und in ihrer Stellung unabhängig“.

In Artikel 52 werde die persönliche Unabhängigkeit näher ausgeführt. Hier in Artikel 50 sei der Begriff „Unabhängigkeit“ dagegen nicht klar. Am besten sei es, die Worte „unabhängig und“ zu streichen.

Mit dieser Streichung wird Artikel 50 angenommen.

Artikel 51:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diesen Artikel als eine teilweise Wiederholung des Artikels 8.

5 Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. 1919 S. 1383); Abdruck bei: *Huber*, Dokumente 4, S. 151–179.

Professor *Dr. Nawiasky* vermißt die Anführung der Sondergerichte, bei denen die Zuständigkeit im Gegensatz zu den Ausnahmegerichten allgemein geregelt sei. So seien z. B. Arbeitsgerichte Sondergerichte.

Staatsminister *Schmitt* möchte die Friedensrichter⁶ und die Schiedsgerichte erwähnt haben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgenden Absatz 3 vor: „Schiedsgerichte und Sondergerichte werden durch besonderes Gesetz geregelt“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hat bezüglich der Schiedsgerichte Bedenken, da die Vollstreckbarkeit der Schiedssprüche erst durch ein Urteil der Zivilgerichte ausgesprochen werden müsse.

Bürgermeister *Wimmer* hält die Aufnahme der Schiedsgerichte in die Verfassung nicht für notwendig.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, es fehle auch die freiwillige Gerichtsbarkeit.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, die freiwillige Gerichtsbarkeit sei sehr stark aufgeteilt und erweitert worden. Eine Hereinnahme halte er nicht für möglich, schon weil es nicht gelinge, eine befriedigende Definition zu geben.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, er komme nur darauf, weil in Absatz 1 eine Aufzählung vorliege, die so aussähe, als ob alle Gerichte erwähnt werden sollten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* stellt abschließend fest, daß, nachdem in Artikel 8 schon eine Aufzählung enthalten sei, hier der Absatz 1 weggelassen werden könne, Absatz 2 als einziger Absatz stehen bleiben könne mit folgendem Satz 3:

„Sondergerichte sind nur kraft gesetzlicher Bestimmung zulässig“.

In dieser Fassung wird Artikel 51 angenommen.

Artikel 52:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt zu Absatz 1, hier seien nur die Berufsrichter gemeint. Die Laienrichter heiße man Beisitzer.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt vor, dann das Wort „Berufsrichter“ hereinzunehmen.

6 Vom Schweizer Vorbild inspiriert hatte MPr. Hoegner am 10. 12. 1945 im Ministerrat den Entwurf eines Gesetzes über die Einsetzung von Friedensrichtern vorgelegt; *Protokolle Hoegner* I Nr. 10 TOP VI, ferner Nr. 15 TOP III und Nr. 59 TOP IV; *Protokolle Ehard* I Nr. 5 TOP XI und Nr. 18 TOP XII; *Protokolle Ehard* II Nr. 27 TOP VII sowie im Detail BayHStA StK-GuV 107. Das Gesetz trat nicht in Kraft. S. ferner die kritischen Bemerkungen dazu bei *Hoegner*, Vortrag S. 13.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* ist damit einverstanden, hat aber Zweifel, ob man diese Bestimmung beibehalten könne.

Zu Absatz 3 erklärt er, diese Vorschrift sei das Ideal. Im angelsächsischen Recht bestehe sie. Dort seien die Verhältnisse aber ganz anders. Es gäbe nur sehr wenige Richter, die aber sehr hoch bezahlt seien.

Staatssekretär *Dr. Ehard* wendet ein, dieses System führe praktisch zur ewigen Assessorenwirtschaft.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, Absatz 3 zu streichen, nachdem er unter den gegebenen Verhältnissen nicht durchführbar sei.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, man habe hier das hohe Ideal der richterlichen Unabhängigkeit. Diese sei ein sehr hohes Gut; die deutschen Richter hätten sich dieses hohe Gut aber verscherzt. Er bitte zu überlegen, ob man so tun solle, als ob gar nichts geschehen sei. Was solle geschehen, wenn sich herausstelle, daß ein Richter ein Nazi gewesen sei? Das Denazifizierungsgesetz⁷ sei nur ein einfaches Gesetz. In der Verfassung sei die Unabhängigkeit festgelegt. Es könne sich dann also ein solcher Richter auf die Verfassung berufen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die Entscheidungen des Spruchausschusses seien richterliche Entscheidungen im Sinne des Absatz 2. Im übrigen spreche er sich für die richterliche Unabhängigkeit aus.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, die Schweiz kenne die lebenslänglichen Richter nicht. Dort würden sie nur auf Zeit gewählt.⁸

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, zur Zeit seien alle Beamten und auch die Richter nur zeitweilig ernannt.

Professor *Dr. Nawiasky* fragt, ob man das Prinzip in Absatz 1 aussprechen müsse. Der Absatz 2 führe das Prinzip sowieso aus. Dagegen habe er nichts einzuwenden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* ist damit einverstanden, daß Absatz 1 ebenfalls gestrichen wird und Absatz 2 als einziger Absatz mit folgenden Eingangsworten übrig bleibt: „Die Richter können ...“.

In dieser Fassung wird Artikel 52 angenommen.

Artikel 53:

Staatsminister *Seifried* fragt an, ob diese Bestimmung auch für die Zivilgerichtsbarkeit gelte.

7 Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus vom 5. März 1946 (GVBl. S. 145).

8 *Kiener*, Regina: Richterwahlen in der Schweiz. In: *Betrifft Justiz* 71 (2002), S. 378–383.

Professor *Dr. Nawiasky* bezeichnet diese Bestimmung als einen Sprung ins Dunkle.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erkundigt sich, wie die Wahl erfolgen solle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor:

„Die Zuziehung gleichberechtigter Beisitzer wird durch Gesetz geregelt“.

Professor *Dr. Nawiasky* erklärt, es sei sehr gut, die Volkswahl für die Beisitzer hereinzubringen. Nach längerer Debatte wird folgende Fassung des Artikels 53 beschlossen:

„Die Zuziehung von Männern und Frauen aus dem Volke als Beisitzer bei Gerichten und die Art ihrer Auswahl wird durch die Gesetzgebung geregelt“.

Artikel 54:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet es als eine Frage, ob man die Staatsanwälte in die Verfassung bringen solle. Nach seiner Meinung solle man das Prinzip der öffentlichen Anklage und den Grundsatz, daß die Staatsanwälte unmittelbar der Staatsregierung unterstehen, schon hereinnehmen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt folgende Fassung vor:

„Die öffentlichen Ankläger vor den Strafgerichten sind an die Weisungen ihrer vorgesetzten Behörden gebunden“.

In dieser Fassung wird Artikel 54 angenommen.

Artikel 55:

Staatssekretär *Dr. Ehard* beantragt, das Wort „vorübergehend“ zu streichen, da, wenn tatsächlich einmal während der ganzen Sitzung die Öffentlichkeit ausgeschlossen werde, dann nicht nur ein Verstoß gegen die Strafprozeßordnung, sondern eine Verfassungsverletzung vorliege.

Mit dieser Streichung wird Artikel 55 genehmigt.

Artikel 56:

Professor *Dr. Nawiasky* und Staatssekretär *Dr. Ehard* halten den Absatz 2 für sehr bedenklich.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint insbesondere, man müsse zwischen Nebenstrafen und Nebenfolgen unterscheiden. Nebenfolgen müsse man in Abwesenheit schon aussprechen können.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diesen Absatz als einen alten Grundsatz.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, der Grundsatz sei an sich richtig, müsse aber Durchbrechungen erfahren können.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, es handle sich um eine Prozeßvorschrift und nicht notwendig um einen Verfassungsgrundsatz. Man könne Absatz 2 streichen, dann müsse aber auch Absatz 1 wegfallen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält dies nicht für notwendig. Der Anspruch auf richterliches Gehör bestehe, wenn aber jemand nicht erscheine, dann sei das seine Sache.

Absatz 2 wird gestrichen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* führt zu Absatz 3 aus:

In der nächsten Zeit werde sich wohl die Notwendigkeit ergeben, für Denunziationen während der Nazi-Zeit eine rückwirkende Strafbestimmung einzuführen,⁹ denn kein Mensch werde verstehen, daß man solche Leute nicht einsperren könne. Infolgedessen solle man das Verbot der Rückwirkung vorerst nicht in die Verfassung hineinnehmen. Bis die verfassunggebende Versammlung zusammentrete, sei diese Frage wohl schon geklärt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fragt, was dann mit der Analogie sei. Diese müsse man auch streichen, sie gehöre ins Strafgesetzbuch. Auch der Absatz 4 sei überflüssig, da er schon in der Prozeßordnung stehe. Das Gleiche gelte für den Absatz 5. In diesem Punkte bleibe uns nichts anderes übrig.

Professor *Dr. Nawiasky* meint, den Absatz 4 könne man doch lassen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt für ihn als neuen Absatz 2 folgende Fassung vor:

„Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte kann sich eines Verteidigers bedienen“.

In dieser Fassung wird Artikel 56 angenommen.

Artikel 57:

Professor *Dr. Nawiasky* bemerkt, es handle sich um eine sehr ideale Sache, daß die materielle Prüfung ausgeschlossen und nur die formelle Prüfung zugelassen werde. Es sei dem Richter dann möglich, alle Stadien des Verfahrens zu prüfen, auch wenn die Prüfung außerordentlich schwer sei. Im Verfahren der Gesetzgebung gäbe es alle möglichen Dinge, indirekt gehöre dazu auch die Geschäftsordnung des Parlaments. Es ergebe sich die Frage, ob der Richter auch die Einhaltung der Geschäftsordnung prüfen könne. Die Meinungen über diesen Punkt seien geteilt gewesen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, dann müsse man sich darauf beschränken, daß die Richter nur ein Nachprüfungsrecht hätten, ob die Ge-

9 Vgl. *Protokolle Hoegner I* Nr. 24 TOP III.

setze auf verfassungsmäßige Weise bekanntgemacht worden seien. Das sei allerdings sehr wenig.

Artikel 57 wird nach diesem Vorschlag angenommen.

7. Abschnitt: Das Beamtentum.

Artikel 58:

Professor *Dr. Nawiasky* beantragt für den Fall, daß ein Staatspräsident eingeführt werde, hinter „Staatsregierung“ in Klammer zu setzen „vom Staatspräsidenten“.

Die Frage des Delegationsrechtes sei auch noch zu klären.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, noch einzufügen „oder von den zuständigen Behörden“.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

Staatsminister *Seifried* regt an, in Absatz 2 Satz 1 noch einzuschalten: „entsprechend ihren Befähigungen und Leistungen“.

Staatsminister *Schmitt* spricht sich gegen diese Einschränkung aus.

Auch Professor *Dr. Nawiasky* möchte nur das Prinzip aussprechen und keine Ausnahmen machen.

Absatz 2 wird unverändert angenommen.

In Absatz 3 wird das Wort „Landesgesetz“ durch „Gesetz“ ersetzt.

Artikel 59:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, hier tauche die Frage des Unterschieds zwischen der Hoheitsverwaltung und wirtschaftlichen Unternehmungen auf. Er halte es auf die Dauer für untragbar, daß Leute, die z.B. Briefmarken verkauften, Beamte seien. Das sei ein Zustand, der nur aus der historischen Entwicklung zu erklären sei, aber nichts mit dem Begriff des Beamten zu tun habe. Man könne diese Sache hier aber noch gar nicht regeln.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, auch in der Schweiz herrsche hier ein großes Durcheinander. In einem Kanton seien die Straßenkehrer Beamte, in einem anderen noch nicht einmal die Polizisten.

Bürgermeister *Wimmer* erkundigt sich, wie das Beamtenverhältnis in Amerika geregelt sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erteilt hierüber Auskunft.¹⁰ Anschließend schlägt er vor, den Artikel 59 mit Ausnahme der letzten drei Absätze zu streichen und zwar mit Rücksicht auf Artikel 58 Absatz 3. Man könne

10 *Maranto, Robert/Schultz, David: A short history of the United States civil service. New York 1991.*

noch nicht wissen, wie das Beamtengesetz ausfalle, das auf Weisung der Amerikaner gemacht werden müsse.¹¹

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt vor, den Absatz 3 von Artikel 58 als Absatz 1 in den Artikel 59 zu nehmen und dann auch Absatz 3 zu belassen. In Artikel 58 seien dann die staatspolitischen Grundsätze für die Beamten geregelt, in Artikel 59 die juristischen.

Artikel 59 wird hierauf in folgender Fassung angenommen:

Abs. 1 = Artikel 58 Abs. 3

Abs. 2 = bisheriger Absatz 3

Abs. 3 = bisheriger Absatz 5

Absatz 4 = bisheriger Absatz 6

Absatz 5 = bisheriger Absatz 7.

Artikel 60:

Professor *Dr. Nawiasky* möchte in Absatz 2 eine Begrenzung einfügen. Der Nationalsozialismus sei doch auch eine Gesinnung gewesen. Man solle eine ähnliche Bestimmung wie in Artikel 11 hineinnehmen.

Absatz 2 wird in folgender Fassung angenommen:

„Allen Beamten wird innerhalb der in Artikel 11 für Wählergruppen gezogenen Grenzen die Freiheit ihrer politischen Betätigung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.“

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, mit Rücksicht auf die in Artikel 2 gewährleistete Vereinigungsfreiheit könne Absatz 3 wegfallen.

Professor *Dr. Nawiasky* erwidert, Absatz 3 betreffe etwas ganz anderes. Man müsse sich aber überlegen, ob man dies schaffen wolle oder nicht.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* glaubt, daß man diese Regelung nicht in die Verfassung aufnehmen solle.

Absatz 3 wird gestrichen.

Artikel 61:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* beantragt, das Wort „Staatsbürger“ zu streichen und „Anderen“ groß zu schreiben.

Mit dieser Maßgabe wird Artikel 61 angenommen.

Abschließend dankt Ministerpräsident *Dr. Hoegner* Professor *Dr. Nawiasky* für die Liebenswürdigkeit, mit der er sich für die Arbeiten des Verfassungsausschusses zur Verfügung gestellt habe und für die wertvolle Ar-

11 Gemeint ist das Bayerische Beamtengesetz vom 28. Oktober 1946 (GVBl. S. 349); vgl. *Protokolle Hoegner I* Einleitung S. XCV.

beit, die er geleistet habe. Er drückt die Hoffnung aus, ihn im Sommer wieder in München begrüßen zu können.¹²

Nächste Sitzung: Dienstag, 9. April 1946, 17 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

12 Zusätzlich zu seiner Lehrtätigkeit in St. Gallen nahm Nawiascky ab 1947 auch seine Professur (Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht) an der Univ. München wieder auf.

13

**10. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am 9. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei**

Beginn: 16 Uhr 30

Ende: 18 Uhr 10

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verteilt zunächst die Referate für den 2. Hauptteil

Grundrechte und Grundpflichten

Die Einzelperson,	Ministerpräsident Dr. Hoegner
Das Gemeinschaftswesen:	mit Staatssekretär Dr. Ehard
Bildung und Schule:	Staatssekretär Dr. Pfeiffer
Religion und Religionsgesellschaften:	ohne Referent, da dieser Abschnitt im wesentlichen dem Gesetz über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern entnommen ist. ²

Das Wirtschaftsleben [3. Hauptteil]

Die Planwirtschaft:	Bürgermeister Wimmer
Geld und Kreditwesen sowie Handel und Gewerbe:	Oberbürgermeister Dr. Scharnagl
Die Landwirtschaft:	Staatsminister Seifried
Die Arbeit:	Staatssekretär Krehle

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet sodann die Aussprache zu den Grundrechten und Grundpflichten. Er führt hierzu aus, daß man sich auf

¹ Es fehlte Staatsminister Schmitt.

² Vgl. *Protokolle Hoegner I* Einleitung S. CII sowie Nr. 13 TOP III und Nr. 14 TOP III. Auf Anordnung der Militärregierung trat das Gesetz Nr. 14 über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern vom 16. Januar 1946 nicht in Kraft, da es ihrer Meinung nach einen zu weitreichenden Vorgriff auf eine verfassungsrechtliche Regelung darstellte; vgl. *Fait*, Erneuerung S. 382–386.

die Diskussion, wie sie gegenwärtig in Frankreich geführt würde, wohl nicht einlassen könne. Dort sei eine Strömung im Gange, die Grundrechte nicht mehr aufzunehmen, aber jetzt sei ein Vorstoß von Herriot³ erfolgt, der wieder an die alten Menschenrechte anknüpfen wolle.⁴

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bringt hierauf die einzelnen Artikel zur Verlesung und Beschlußfassung.

Artikel 62 wird angenommen.

In Artikel 63 ist ein Schreibfehler zu berichtigen. Der letzte Halbsatz muß lauten: „was anderen nicht schadet“.

Mit dieser Berichtigung wird Artikel 63 angenommen.

Artikel 64 und 65 werden unverändert angenommen.

In Artikel 66 wird in Absatz 2 das Wort „Religionsübung“ durch „Religionsausübung“ ersetzt, im übrigen der Artikel angenommen.

Artikel 67:

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat Bedenken, ob diese Bestimmung nicht unerwünschten Lehren Tür und Tor öffne, die sich unter dem Deckmantel der Wissenschaft verbergen.

Es wird folgende Fassung angenommen:

„Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung frei“.

Artikel 68, 69 und 70 werden unverändert angenommen.

In Artikel 71 Absatz 1 wird auf Antrag von Staatssekretär *Dr. Ehard* das Wort „Strafgesetze“ durch „Gesetze“ ersetzt, im übrigen der Artikel unverändert angenommen.

Artikel 72, 73 und 74 werden unverändert angenommen.

3 In der Vorlage fälschlich „Heriot“. – Edouard *Herriot* (1872–1957), Mitglied der radikal-sozialistischen Partei, u.a. 1924/1925 franz. Ministerpräsident und Außenminister, zwischen 1926 und 1936 wiederholt Minister und 1932 erneut Ministerpräsident, 1947–1954 Präsident der Nationalversammlung.

4 Die Nationalversammlung in Paris nahm am 19. 4. 1946 mit 309 zu 249 Stimmen eine neue französische Verfassung an, die sich in 127 Artikel gliederte und aus den zwei Abschnitten „Erklärung der Menschenrechte“ und „Die Einrichtungen der Republik“ bestand; vgl. den Abdruck der markantesten Sätze der 39 Artikel des Abschnitts „Erklärung der Menschenrechte“ in: *Neue Zeitung* 26. 4. 1946; vgl. weiter Walter Jellinek: „Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ *Neue Zeitung* 17. 5. 1946; ferner *Hartmann*, Peter Claus: *Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450–1980)*. Ein Überblick. Darmstadt 1985, S. 120–128.

Artikel 75:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, für Titel sei in der Bevölkerung schon ein Bedürfnis vorhanden. Es sei die Frage, ob man sich die Titelverleihung durch eine Verfassungsbestimmung vollständig verbauen solle.

Bürgermeister *Wimmer* spricht sich für die Streichung der Titel aus.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, man solle Absatz 4 unverändert lassen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* schlägt folgende Fassung von Absatz 4 Satz 1 vor:

„Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie mit einem Amt oder einem Beruf in Verbindung stehen“.

Mit dieser Maßgabe wird Artikel 75 angenommen.

In Artikel 76 wird das Wort „Verfassungsgericht“ durch „Staatsgerichtshof“ ersetzt, sonst der Artikel unverändert angenommen.

Artikel 77:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erklärt, grundsätzlich gefalle ihm dieser Artikel sehr gut. Er habe nur das Gefühl, als ob die Formulierung des Absatz 1 zu Schwierigkeiten oder zur Ableitung von Forderungen führen könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, die Fähigkeiten müßten nachgewiesen werden.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* führt weiter aus, bei Absatz 3 habe er Zweifel, ob man die Einzelheiten in die Verfassung aufnehmen solle.

Staatssekretär *Dr. Ehard* ist für Streichung der Worte „innere Berufung“ in Absatz 1.

Dagegen wendet sich Ministerpräsident *Dr. Hoegner*.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat auch Bedenken gegen die Anführung der „inneren Berufung“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* begründet seine Bedenken mit dem Artikel 76. Es könne jemand sagen, er sei innerlich berufen, die Behörde verbaue ihm den Weg. Müsse dieser dann den Schutz des Staatsgerichtshofs haben? Wenn Artikel 76 gestrichen werde, dann sei Artikel 77 nur ein Programmsatz, gegen den nichts einzuwenden sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, auf Artikel 76 könne man nicht verzichten.⁵ Er habe früher jahrelang dem Verfassungsgerichtshof an-

5 Zur Verfassungsbeschwerde vgl. *Schmidt* Bd. 1 S. 255–258.

gehört.⁶ Im Anfang seien mehrere Beschwerden einzelner Staatsbürger eingelaufen, im Monat vielleicht drei bis vier; später seien sie aber dann ausgeblieben. Er halte eine Gefahr nicht für gegeben.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, früher sei die Bestimmung nur im Gesetz über den Staatsgerichtshof gestanden.⁷ Dieses habe fast niemand gelesen. Aber in der Verfassung werde es jeder lesen und jeder werde etwas suchen, was er zu seinem Vorteil ausnützen könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* gibt zu erwägen, ob man aus Artikel 77 Absatz 1 nicht eine Soll-Vorschrift machen könne.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, gegen den Ausdruck „Anspruch“ habe er nichts, nur gegen die „innere Berufung“, da diese nicht zu fassen sei. Man müsse auf äußere Merkmale abstellen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, es seien auch Fähigkeiten erforderlich.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt folgenden Zusatz vor:
„Den Weg hierzu bietet die Begabtenförderung“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich für folgende Formulierung aus:

„Die Voraussetzungen hierfür werden durch Begabtenprüfungen festgestellt“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält die Einschaltung „nach einer entsprechenden Prüfung“ für richtig.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* spricht sich gegen die Einschaltung einer solchen bürokratischen Einrichtung in der Verfassung aus.

Auf Antrag von Staatssekretär *Dr. Ehard* wird schließlich Absatz 1 in folgender Fassung angenommen:

„Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch darauf, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten“.

Absatz 2 bleibt unverändert.

Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen und sonstige aus öffentlichen Mitteln gespeiste Einrichtungen zu fördern“.

Artikel 78:

6 Hoegner gehörte 1924 und 1928 zu den 10 Abgeordneten des Bayer. Landtags, die jeweils für die Legislaturperiode zu Mitgliedern des Staatsgerichtshofs gewählt wurden; vgl. *StB.* I S. 55 (8.7.1924); *StB.* I S. 9 (25.7.1928).

7 Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920 (GVBl. S. 323) mit Novellen, ersetzt durch Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 4. Juli 1929 (GVBl. S. 94).

Auf Antrag von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* werden die Worte „und seiner inneren Berufung“ gestrichen, der Artikel sonst unverändert angenommen.

Artikel 79:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* gibt zu erwägen, Absatz 1 mit Rücksicht auf die gegenwärtige Lage zu streichen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* meint, die Verfassung sei doch für die Dauer bestimmt, augenblickliche Verhältnisse könne man nicht berücksichtigen.

Bürgermeister *Wimmer* schlägt vor, die Worte „seinen Bedürfnissen“ zu streichen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fragt, nach was sich dann die Angemessenheit richten solle.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, daß die Angemessenheit sich nach der allgemeinen Situation richte. Das subjektive Moment sei ausgeschaltet.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat Bedenken gegen Absatz 2.

Bürgermeister *Wimmer* meint, die Wertzuwachssteuer sei nur ein Finanzzeig. Er halte es nicht für zweckmäßig, bestimmte Steuern in der Verfassung anzuführen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, mit Rücksicht auf den Artikel 46 sei Absatz 2 überhaupt überflüssig.

Schließlich wird Artikel 79 in folgender Fassung angenommen:

„(1) Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht auf eine angemessene Wohnung.

(2) Der Bau billiger Volkswohnungen ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden“.

Artikel 80:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, Absatz 2 gehe zu weit. Man wisse nicht, ob die Gemeinden die Mittel aufbringen könnten. Man solle die Lehrmittel streichen. Den freiwilligen Leistungen der Gemeinden seien keine Schranken gesetzt. Eine fortschrittliche Gemeinde werde auch die Lehrmittelfreiheit einführen.⁸

Die Worte „und die Lehrmittel“ in Absatz 2 werden gestrichen, sonst Artikel 80 angenommen.

Artikel 81 wird unverändert angenommen.

8 Vgl. zur Einführung der Lehr- und Lernmittelfreiheit in Bayern auf Veranlassung der amerikanischen Militärregierung *Protokolle Ehard II* (Band 1 1947/1948) Einleitung S. CXIV.

In Artikel 82 wird das Wort „Nothilfe“ auf Antrag von Bürgermeister *Wimmer* durch „gegenseitige Hilfe“ ersetzt, sonst der Artikel angenommen.

Artikel 83:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* gibt zu erwägen, ob in Absatz 2 das Wort „müssen“ nicht durch „sollen“ ersetzt werden soll.

Artikel 83 wird jedoch unverändert angenommen.

II. Abschnitt: Das Gemeinschaftsleben.

Artikel 84 wird unverändert angenommen.

Artikel 85:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* fragt an, ob man in Absatz 2 den Anspruch auf billige Wohnungen und Schutz vor willkürlicher Kündigung in die Verfassung hereinnehmen solle.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich dafür aus.

Bürgermeister *Wimmer* erklärt, hier könne man verschiedener Auffassung sein. Kinderzulagen seien z.B. im letzten Krieg eingeführt worden, aber diejenigen hätten sie zuerst bekommen, die sowieso am gesichertsten gewesen seien.

Staatssekretär *Dr. Ehard* spricht sich für die Belassung aus, allerdings müsse noch eine nähere gesetzliche Regelung erfolgen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, durch Absatz 1 Satz 3 werde eine Art Gemeindegewerbesteuer oder Haushaltslehrerin obligatorisch. Dadurch entstünden sehr große Kosten. Er selbst glaube, daß diese Sache besonders wichtig sei. Man müsse aber mit 30 bis 40 Millionen im Jahr rechnen. Er selbst sei dafür, er wolle aber nur darauf aufmerksam machen, daß dieser Einwand sicher aus der Mitte der verfassungsgebenden Landesversammlung erhoben werde. Bezüglich der in Absatz 3 vorgeschlagenen Mutterschaftsversicherung glaube er, daß diese nur dann durchführbar sei, wenn sie obligatorisch werde. Der erste Satz von Absatz 2 gehöre unbedingt in die Verfassung, der zweite Satz dagegen spreche nur Schlußfolgerungen aus diesem Satz aus. Man brauche hierfür noch besondere Gesetze, ebenso zur weiteren Ausführung von Absatz 1 Satz 3.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, er halte Absatz 1 Satz 3 für außerordentlich wichtig. Bei der Bevölkerung lägen diese Dinge sehr im argen. Wenn man zusammenrechne, was im Haushalt vertan werde, wenn die Frau eine schlechte Wirtschaftlerin sei, so machten sich die Kosten dieser Ausbildung wohl bezahlt. Diese Vorschrift sei neu für eine Verfassung. Er halte sie aber für ungemein wichtig. Die Kosten fürchte er auch nicht so sehr. Es könne doch die Frau des Lehrers oder die Handarbeitslehrerin gegen einen mäßigen Zuschlag diese Ausbildung übernehmen.

Staatsminister *Seifried* fügt hinzu, daß die so ausgebildeten Mädchen auch viel leichter als Hausgehilfinnen unterkommen könnten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fährt fort, in Absatz 2 solle man nur den Grundsatz des Anspruches auf soziale Fürsorge aussprechen und Einzelheiten weglassen. Gegen den 3. Absatz habe er selbst Bedenken. Man könne dieses Problem für Bayern allein nicht lösen. Das müsse im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherung geschehen. Wünschenswert sei die Sache, auch der Beveridgeplan⁹ sehe eine Mutterschaftsversicherung vor.

Bürgermeister *Wimmer* erklärt sich mit der Einfügung allgemeiner Grundsätze einverstanden, er sei aber ein Gegner der Kinderzulagen.

Absatz 1 bleibt unverändert, Absatz 2 wird in folgender Fassung angenommen:

„Die Reinhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist gemeinsame Aufgabe des Staates und der Gemeinden, Kinderreiche Familien haben Anspruch auf angemessene Fürsorge“.

Absatz 3 wird gestrichen.

Artikel 86:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, daß der Ausdruck „gesellschaftliche Tüchtigkeit“ nicht richtig, d. h. im soziologischen Sinne verstanden wird, sondern zu Mißverständnissen Anlaß geben werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt folgende Fassung vor:

„Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, geistigen und seelischen Tüchtigkeit ...“.

Dieser Vorschlag wird angenommen.

In Absatz 2 werden die Worte „geistige und leibliche“ gestrichen, da diese durch die Bezugnahme auf Absatz 1 überflüssig sind.

Absatz 1 Satz 3 bezeichnet Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* als einen bewußten Gegensatz zur nationalsozialistischen Lehre.

9 Ein im Juni 1941 in Großbritannien eingesetztes interministerielles Komitee unter Vorsitz von William Beveridge untersuchte die dort bestehenden Sozialversicherungssysteme und verwandte Leistungen. 1942 legte das Komitee einen umfassenden Sozialplan vor, den sog. Beveridgeplan, der in verschiedenen europäischen Ländern starke Beachtung fand. S. *Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge überreicht im November 1942. Zürich/New York 1943.* [Übersetzung Hoegners 1942 in der Schweiz]; *Hockerts, Hans Günter: Deutsche Nachkriegssozialpolitik vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans. Einige Beobachtungen zur Vorbereitung einer vergleichenden Analyse.* In: Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Mock (Hg.): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950.* Stuttgart 1982, S. 325–350, hier S. 337–339. – William Henry Lord *Beveridge (1879–1963), 1919–1937 Director of the London School of Economics.*

Im übrigen wird der Artikel 86 unverändert angenommen.
Nächste Sitzung: Montag, den 15. April 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

11. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. April 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 30

Ende: 18 Uhr 45

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Bürgermeister Wimmer.¹

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erstattet Bericht über den 3. Abschnitt: Bildung und Schule.

Artikel 87 und 88 werden unverändert angenommen.

Zu Artikel 89 bemerkt Staatssekretär *Dr. Pfeiffer*, Absatz 1 Satz 1 stelle einen großen Grundsatz heraus, während Satz 2 in die Einzelheiten gehe. Er schlage vor, Satz 2 zu streichen.

Mit dieser Streichung wird Artikel 89 angenommen.

Artikel 90:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* fragt an, ob man zu Absatz 1 nicht etwa folgenden Satz hinzufügen könne:

„Die Bekenntnisschulen bilden in Bayern entsprechend der historischen Entwicklung die Regel“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß man nicht über das Gesetz vom 16. Januar 1946 hinausgehen solle, das auf einer Vereinbarung mit den Religionsgesellschaften beruhe.²

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* hat Bedenken, daß zu häufig eine Wahl der Schulart stattfinden könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß seines Erachtens die Schulart beim Eintritt des Kindes in die Schule festgestellt werden solle.

1 Oberbürgermeister Dr. Scharnagl fehlte entschuldigt.

2 Gemeint ist das Gesetz Nr. 14 über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern vom 16. Januar 1946; vgl. Nr. 13 Anm. 2. S. ferner *Hürten*, Heinz (Bearb.) unter Benutzung der Vorarbeiten von Ludwig Volk: Akten Kardinal Michael von Faulhabers III 1945–1952 (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte A 48). Paderborn 2002, S. 91–94.

Auch er sei der Meinung, daß eine zu häufige Abstimmung nicht stattfinden solle. Je nach den Meldungen, die bei der Einschreibung der Kinder vorlägen, solle entweder die Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschule eingeführt werden. Das gehöre aber in die Ausführungsbestimmungen. Hier solle nur der Grundsatz festgestellt werden.

Artikel 90 wird unverändert angenommen, ebenso Artikel 91 und 92.

Artikel 93:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* bezeichnet diesen Artikel als denjenigen, bei dem es in der Reichsverfassung außerordentlich weitgehende Auseinandersetzungen gegeben habe.³ Er schlage vor, bei der Kirchen- und Schulpolitik der jetzigen Regierung bei den Bildungszielen auch Gottesfurcht und Religiosität zu erwähnen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß man damit aus dem Gebiet der Toleranz in das Gebiet des Religiösen komme. Er schlägt folgende Fassung in Absatz 2 vor:

„Achtung und Ehrfurcht vor religiösen Überzeugungen und vor der Würde des Menschen“.

Der letzte Halbsatz solle gestrichen werden.

Diese Änderung wird angenommen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt vor, in Absatz 3 anstatt „Lehrfächer“ „Lehrgegenstände“ zu sagen, da ein Lehrfach eine ausgebaute Disziplin sei.

Absatz 4 bezeichnet er in gewissem Umfange als eine Theorie. Körperstrafen seien im Erziehungswesen immer ein Grenzgebiet.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, man könne auch schreiben: „Leibesstrafen sind möglichst zu vermeiden“ oder diese Bestimmung überhaupt streichen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schließt sich der letzteren Auffassung an. Diese Bestimmung könne man in der Verfassung weglassen, sie gehöre in eine Lehrordnung.⁴

Absatz 4 wird gestrichen.

Bürgermeister *Wimmer* möchte in Absatz 3 noch die Regeln der Demokratie eingeflochten wissen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß er das unter „Staatsbürgerkunde“ verstanden habe.

3 Vgl. *Winkler*, Heinrich August: Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie. München 1993, S. 104.

4 Vgl. *Protokolle Ehard* I Nr. 24 TOP II.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt vor, hinter „Staatsbürgerkunde“ die Worte einzuschalten „in demokratischem Geist“.

Mit dieser Einfügung wird Absatz 3 angenommen.

Artikel 94:

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* beantragt, Absatz 1 als eine Wiederholung des Artikels 87 zu streichen.

Dieser Antrag wird angenommen.

Absatz 2 wird Absatz 1 und unverändert angenommen.

Absatz 3, nunmehr Absatz 2, möchte Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* positiv gefaßt wissen wie in Artikel 147 der Weimarer Verfassung.⁵

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hat grundsätzlich nichts dagegen, möchte aber doch irgendwie zum Ausdruck bringen, daß Privatschulen Ausnahmen darstellen sollten.

Bürgermeister *Wimmer* regt an, den Absatz überhaupt zu streichen, da der Grundsatz der Genehmigungspflicht schon in Absatz 1 ausgesprochen sei. Er persönlich sei kein Freund der Privatschulen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* spricht sich dagegen aus. Man müsse die in Absatz 2 ausgesprochene Vollmacht des Staates an gewisse Voraussetzungen binden. Man brauche Absatz 3 nur dann nicht, wenn man auch den Satz 2 des Absatzes 2 streiche.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, die Weimarer Verfassung habe in bestimmten Fällen einen Zwang enthalten, Privatschulen zu genehmigen.⁶ Sie habe aber bezüglich der Volksschulen Einschränkungen getroffen. Die Einzelvorschriften der Weimarer Verfassung halte er aber für zu weitgehend. Er habe Bedenken, den Staat zu sehr einzuschränken, insbesondere

5 Art. 147 (Privatschulen) der Weimarer Reichsverfassung lautete: „Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

Private Volksschulen sind nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Artikel 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt. Private Vorschulen sind aufzuheben.

Für private Schulen, die nicht als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, verbleibt es bei dem geltenden Recht“; vgl. *Huber*, Dokumente Bd. 4 S. 173.

6 Vgl. Anm. 5.

in der Richtung, daß nur objektive Voraussetzungen festgelegt würden und die persönlichen Voraussetzungen des Schulleiters nicht berücksichtigt würden.

Nach längerer Debatte wird folgende Fassung des neuen Absatz 2 beschlossen:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter gleichartigen öffentlichen Schulen zurückstehen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert ist und wenn gegen die Person des Schulleiters keine Bedenken bestehen“.

Artikel 95:

Staatssekretär *Dr. Ehard* fragt an, ob diese Bestimmung nicht schon in Artikel 77 enthalten sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, Artikel 77 enthalte einen ganz allgemeinen Grundsatz, während Artikel 95 auf die Minderbemittelten zugeschnitten sei.

Artikel 95 wird unverändert angenommen, ebenso Artikel 96 und 97.

Der 4. Abschnitt, Artikel 98 mit 104 wird unverändert angenommen, da er dem vom Ministerrat einstimmig beschlossenen Gesetz über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern vom 16. Januar 1946 entspricht.⁷

Bürgermeister *Wimmer* erstattet hierauf Bericht über das Wirtschaftsleben.

1. Abschnitt: Die Planwirtschaft.

Artikel 105 wird unverändert angenommen.

Artikel 106:

Staatssekretär *Dr. Ehard* fragt an, ob man das Wirtschaftsministerium in der Verfassung anführen solle.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* meint, durch die Benennung des Wirtschaftsministeriums lege man eine Zuständigkeit eines einzelnen Ministeriums fest für eine Sache, deren Entscheidung auch der Gesamtregierung oder dem Ministerpräsidenten zustehe. Er habe Bedenken gegen die Erteilung einer solchen Sondervollmacht.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erklärt, wenn das Wirtschaftsministerium nicht ausdrücklich genannt werde, dann gelte der allgemeine Grundsatz, daß es zwar federführend, aber nicht ausschließlich zuständig sei.

7 Vgl. Anm. 2.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, überall in diesem Abschnitt an die Stelle des Wirtschaftsministeriums die Staatsregierung zu setzen.

Dieser Antrag wird angenommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß in Absatz 2 die Worte „der Reichsregierung“ als Druckfehler und die Worte „der Länderregierungen“ ebenfalls zu streichen seien.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* macht darauf aufmerksam, daß Absatz 2 wieder sehr in Einzelheiten gehe. Man solle doch nur Grundsätze angeben. Die Frage müsse auch noch geklärt werden, ob der Wirtschaftsbeirat ein Wahlrecht habe oder nur auf Grund von Vorschlägen ernannt werde.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß nur ein Vorschlagsrecht gemeint sei. Er habe hier an eine Einrichtung gedacht, wie sie sich in England als sehr brauchbar erwiesen habe. Dort habe man in den Grafschaften auf demokratische Weise für Preis- und Lohnfragen usw. eine ganze Reihe von Korporationen eingeschaltet. Bei der gelenkten Wirtschaft, wie wir sie nun einmal auf Grund der Verhältnisse haben müßten, herrsche dann keine Diktatur, wenn das Volk über die Zusammensetzung eines solchen Beirats mitzubestimmen habe. Dieser Beirat sei dann genau so eine absolut demokratische Einrichtung wie die Volksvertretung.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* regt an, das Vorschlagsrecht Institutionen von gleichem Wert zu geben. Jetzt stehe in Absatz 2 die Volksvertretung, das höchste Organ, neben den Forschungs- und Lehranstalten, die vom Staat abhängige Institute seien, den Gemeinden, die aus öffentlichen Wahlen hervorgingen und den Verbänden der Erzeuger, Händler usw., die Zusammenschlüsse von Interessenten seien.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß man immer ein Ausführungsgesetz machen müsse. Er schlägt schließlich folgende Fassung vor: „Die Staatsregierung bedient sich hierzu eines Beirats, dessen Mitglieder nach Vorschlägen der Wirtschaftsorganisationen zu berufen sind“.

Diese Fassung wird angenommen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hat Bedenken gegen Absatz 3. Es könne doch auch der Fall sein, daß der Plan für mehrere Jahre aufgestellt werde. Er halte den in Absatz 1 festgelegten Grundsatz für genügend.

Absatz 3 wird gestrichen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hat weiter Bedenken gegen Absatz 4. Es sei doch selbstverständlich, daß dem Plan nicht zuwider gehandelt werden dürfe.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schließt sich diesen Bedenken an. Wenn zentrale deutsche Wirtschaftsbehörden wieder eingerichtet werden sollten,⁸ könne das zu Komplikationen führen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* fährt fort, Absatz 4 habe nur eine negative Seite. Es könne doch auch die Möglichkeit eintreten, daß man positive Maßnahmen auf Grund des Planes verlangen müsse. Er rege an, Absatz 4 auch zu streichen.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* fügt hinzu, es könne auch zu Konflikten mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden kommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß die Gemeinden innerhalb des Ganzen nicht mehr Rechte haben könnten wie ein Einzelner. Auch diese dürften nicht gegen den Plan verstoßen. Aber auch er halte weitere Bestimmungen nicht für notwendig, wenn die Grundsätze in den Absätzen 1 und 2 festgelegt seien. Es sei ganz klar, daß, wenn die Wirtschaft nach einem Plan geleitet werden solle, man auch die Durchführung dieses Planes verlangen könnte.

Absatz 4 wird ebenfalls gestrichen.

Artikel 107:

Anstelle von „Wirtschaftsministerium“ wird „Staatsregierung“ gesetzt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet diesen Artikel noch als Theorie, da noch keine Bedarfsdeckungsgebiete bestünden. Er verstehe darunter Produktivgenossenschaften, die sich auf einen oder mehrere Landkreise erstrecken könnten. In Betracht komme insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Gas, Wasser oder Elektrizität.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erkundigt sich, ob, auch wenn diese Bestimmung in der Verfassung nicht enthalten sei, die Regierung solche Zusammenschlüsse nicht doch vornehmen könne.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht diese Frage.

Staatsminister *Seifried* hält diesen Artikel für eine gewisse Anweisung an die Regierung. Die Anhänger einer genossenschaftlichen Regelung könnten sich dann auf die Verfassung berufen.

Bürgermeister *Wimmer* meint, daß auf Grund dieses Artikels z.B. die genossenschaftliche Ausbeutung der Torfmoore in Angriff genommen werden könne, die auf privatwirtschaftlicher Grundlage nicht in Angriff genommen werde.

8 *Kraus*, Elisabeth: Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen (Studien zur Zeitgeschichte 37). München 1990.

Diese Ansicht wird von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* geteilt.

Auch Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* begrüßt diesen Gedanken.

Bürgermeister *Wimmer* bringt noch weitere Beispiele, z.B. den genossenschaftlichen Zusammenschluß selbständiger Handwerkermeister, die ihre Maschinen usw. verloren haben.

Artikel 107 wird angenommen.

Artikel 108 wird unverändert angenommen.

Artikel 109:

Staatssekretär *Dr. Ehard* fragt an, ob diese Aufzählung notwendig sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, unbedingt notwendig sei sie nicht.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erklärt, mit diesem Artikel werde das Privateigentum von Einzelpersonen, Vereinen, Klöstern, Erziehungsinstituten usw. anerkannt. Man solle diesen Artikel schon belassen.

Artikel 109 wird unverändert angenommen.

Artikel 110:

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, die Worte „Unternehmungen der Rüstungsindustrie“ in Absatz 1 seien selbstverständlich zu streichen. Damit falle auch das Wort „anderen“ weg.

In Absatz 2 sei ein Schreibfehler. Richtig müsse er folgendermaßen lauten: „Die Eigentümer anderer Produktionsmittel, insbesondere die Grundeigentümer, können sich unter Aufrechterhaltung ihres Privateigentums zu Produktivgenossenschaften zusammenschließen“.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* macht darauf aufmerksam, daß diese Bestimmung außerordentlich große Diskussionen auslösen werde. Er sei Anhänger der stärksten Kontrolle über das Großkapital und die Versicherungsunternehmen. Es handle sich hier aber um sehr weitgehende Eingriffe in die bisherige Wirtschaftsfreiheit.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß durch die Worte „in der Regel“ ausgeführt sei, daß kein Zwang zur Sozialisierung bestehe.⁹

Staatssekretär *Krehle* erklärt, daß von der Öffentlichkeit dringend eine starke Kontrolle der Versicherungsgesellschaften gefordert werde.

Dieser Ansicht schließen sich Bürgermeister *Wimmer* und Staatsminister *Seifried* an.

9 Vgl. zur Umsetzung des Sozialisierungspostulats der Bayer. Verfassung *Protokolle Ehard I* Einleitung S. CXXXIV ff.; *Kronawitter*, Hildegard: Wirtschaftskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945–1949 (Schriftenreihe der Georg-von-Vollmar-Akademie 1). München 1988, S. 135–141; zum Forschungsstand vgl. *Morsey*, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. München 2000, S. 150 ff.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erkundigt sich, ob Absatz 2 im Rahmen der Verfassung eigentlich eine besondere Bedeutung habe.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß damit die besondere Förderung des Genossenschaftswesens und der Produktivgenossenschaften, die noch wenig entwickelt seien, ausgesprochen werde.

Absatz 2 wird auf Vorschlag von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* in folgender Fassung angenommen:

„Die Privateigentümer von Produktionsmitteln, insbesondere die Grundeigentümer, können sich unter Aufrechterhaltung ihres Privateigentums zu Produktivgenossenschaften zusammenschließen“.

Artikel 111 wird unverändert angenommen.

Artikel 112:

Staatssekretär *Dr. Ehard* beantragt die Einfügung des Wortes „grundsätzlich“, da er sich sehr wohl Fälle denken könne, daß eine Enteignung ohne Entschädigung erfolge.

Mit dieser Einfügung wird Artikel 112 angenommen.

Artikel 113:

Staatssekretär *Dr. Ehard* erkundigt sich, was unter Eigentum, das ausschließlich persönlichen Zwecken Einzelner diene, zu verstehen sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß z.B. Grund und Boden, Fabrikbetriebe usw. zum gemeinsamen Besten zu nutzen seien.

Staatssekretär *Dr. Ehard* fragt an, wie es mit einer großen Bibliothek stehe.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß diese nicht darunter falle. Um Mißverständnisse auszuschließen, solle man aber das Wort „ausschließlich“ streichen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* führt aus, an sich sei es klar, was mit Absatz 1 gemeint sei. Man müsse aber mit gewollten oder ungewollten Mißdeutungen rechnen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint, der Begriff des persönlichen Eigentums sei doch ein Rechtsbegriff.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, bei der Verwirrung der Begriffe sei er aber heute nicht mehr klar.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, er habe hier den ethischen Grundsatz aufstellen wollen, daß jemand bei der Nutzung des Eigentums, das er nicht für persönliche Zwecke und für seinen angemessenen Lebensunterhalt brauche, auch die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigen müsse.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, das sei aber nicht ganz so ausgedrückt. Diese Gedanken seien auch schon in Artikel 110 und 111 enthalten.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt vor, Absatz 1 zu streichen, da Absatz 2 genüge. Dieser führe den Gedanken negativ aus.

Absatz 1 wird gestrichen, Absatz 2 wird in folgender Fassung angenommen:

„Offenbarer Mißbrauch des Eigentums oder Besitzes zur Schädigung der Allgemeinheit genießt keinen Rechtsschutz“.

Artikel 114:

Bürgermeister *Wimmer* hat Bedenken gegen den Ausdruck „Riesenvermögen“.

Staatssekretär *Dr. Ehard* möchte Absatz 1 folgendermaßen gefaßt wissen: „Das Erbrecht wird im Rahmen der Gesetze gewährleistet“.

Es gäbe auch hier wichtige Ausnahmen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* regt an, Absatz 2 überhaupt zu streichen. Der Gedanke der Erbschaftssteuer sei in Absatz 1 schon enthalten.

Artikel 114 wird in folgender Fassung angenommen:

„Das Erbrecht wird im Rahmen der Gesetze gewährleistet“.

Der 3. und 4. Abschnitt werden zurückgestellt, da der Referent, Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl*, sich entschuldigt hat.

Es wird in die Beratung des 5. Abschnitts „Die Landwirtschaft“ eingetreten.

Staatsminister *Seifried* erstattet Bericht. Er teilt mit, daß er zu diesem Abschnitt Stellungnahmen sowohl des Landwirtschaftsministeriums als auch des Staatskommissars für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen¹⁰ erhalten habe.

Artikel 119:

Nach dem Landwirtschaftsministerium stehe dieser Grundsatz im Gegensatz zur gegenwärtig gültigen rechtlichen Regelung (Erbhofgesetz).¹¹ Der Kontrollrat befaße sich aber auch gegenwärtig mit dem Erlaß eines neuen Erbhofgesetzes. Der Absatz 1 greife jeder zukünftigen möglichen Regelung vor und beseitige altes bäuerliches Gewohnheitsrecht, nämlich die geschlos-

10 Dr. rer. pol. Michael *Horlacher* (1888–1957), 1920–1933 Direktor der Bayer. Landesbauernkammer, 1920–1924 MdL, 1924–1933 MdR (BVP), 1945/1946 Staatskommissar für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen in Bayern, 1945 Gründungsmitglied, anschließend im Präsidium des Bayerischen Bauernverbandes, 1946 Mitglied und Präsident der Bayer. Verfassunggebenden Landesversammlung, 1946–1950 MdL (CSU) und Präsident des Bayerischen Landtags, 1949–1957 MdB; vgl. *Balke*, Hilde: Die Präsidenten des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1994. München 2001, S. 10–87.

11 Reichserbhofgesetz vom 29. September 1933 (RGBl. I S. 685). *Grundmann*, Friedrich: Agrarpolitik im „Dritten Reich“. Anspruch und Wirklichkeit des Reichserbhofgesetzes. Hamburg 1979.

sene Hoffolge. Außerdem stehe diese Regelung im Widerspruch mit den Vorschriften der Grundstücksverkehrsbekanntmachung, dem Wohnsiedlungsgesetz¹² und dem bayerischen Almggesetz.¹³ Diese Frage, sowie die Frage der Belassung des Vollstreckungsschutzes seien einem noch zu schaffenden Höferecht vorzubehalten. Mindestens für die Dauer der Zwangsbewirtschaftung würden dadurch auch Zwangsmaßnahmen gegen schlecht wirtschaftende Bauern unmöglich gemacht.

Weiter käme es darauf an, zunächst den Ausdruck „Arbeitseigentum“ genauer zu umschreiben. Man könne annehmen, daß es sich dabei um Arbeitseigentum im Sinne der bäuerlichen Selbstbewirtschaftung handle. Man könne auch vermuten, daß es eine Schutzbestimmung sein solle gegen die Heranziehung des vom Bauern selbst bewirtschafteten Grundes und Bodens zu Zwecken der Bodenreform und Sozialisierung, im Gegensatz zu Grund und Boden, der in den Händen nicht selbstwirtschaftender Personen sei.

Die Formulierung des Absatz 3 sei zu bejahen und könne ein gutes Fundament für eine zukünftige Bodennutzungsverordnung und für gesetzgeberische Maßnahmen gegen schlecht wirtschaftende Grundeigentümer abgeben.

Der Staatskommissar wende sich gegen die Formulierung des Absatzes 1. Der Satz, daß der Bauer nicht an die Scholle gebunden sei, könne leicht zu großen Mißverständnissen führen. Der Bauer sei stolz darauf, daß er mit seiner Scholle verbunden sei. Man solle den Satz gerade nach der gegenteiligen Seite hin fassen. Der Schutz des bäuerlichen Eigentums solle ausgedehnt werden auf das land- und forstwirtschaftliche Eigentum, soweit es sich in Händen von Berufslandwirten befinde und mustergültig bewirtschaftet werde. Abgaben von Land zu Siedlungszwecken müßten angemessen entschädigt werden. Der größere Besitz in Bayern sei so gering und meist so mustergültig geleitet, daß man nicht auf ihn verzichten könne.¹⁴

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, Absatz 1 sei vom Staatskommissar vollkommen mißverstanden. Er stelle einen lapidaren Grundsatz für den freien Bauern dar.

Abschnitt 2 bilde eine Schutzbestimmung für das Privateigentum des Bauern. Dieses solle nicht sozialisiert werden. Das Arbeitseigentum stehe im Gegensatz zum Großgrundbesitz, für den kein Schutz in die Verfassung aufgenommen werden könne.

12 Wohnsiedlungsgesetz vom 22. September 1933 (RGBl. I S. 659).

13 Gesetz über den Schutz der Almen und die Förderung der Almwirtschaft (Almggesetz) vom 28. April 1932 (GVBl. S. 237).

14 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 46 TOP XI.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, das sei auch der gesunde Gedanke des Erbhofrechts,¹⁵ der in der Nazizeit verwässert worden sei, der Erwerb von Bauernland zu Vergnügungszwecken und zur Kapitalsanlage ausschließe. In das, was der Bauer selbst bewirtschaftete, solle der Staat nicht eingreifen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bezeichnet es weiter als ausgeschlossen, den Schutz auch auf die Forstwirtschaft auszudehnen.

Staatssekretär *Dr. Ehard* faßt den Gedanken noch einmal dahin zusammen, das, was der Bauer mit seiner Familie und einigen Arbeitskräften vernünftigerweise selbst bewirtschaften könne, solle unangetastet bleiben. Wenn jemand dagegen von einem Büro aus eine Landwirtschaft führe, dann sei es etwas anderes.

Artikel 119 wird unverändert angenommen.

Artikel 120:

[Staatsminister *Seifried*:] Das Landwirtschaftsministerium sei im allgemeinen mit Absatz 1 einverstanden. Unter Umständen könne man aber aus der Fassung einen Zwang zum genossenschaftlichen Zusammenschluß entnehmen. Dieser widerspreche dem bisherigen Grundsatz der Freiwilligkeit, der das Genossenschaftswesen groß gemacht habe. Weiter bestünden Bedenken, daß der genossenschaftliche Zusammenschluß auf der Grundlage der Gemeinde erfolge. Diese Bestimmung sei zu eng. Viele Genossenschaften erstreckten sich über eine Gemeinde hinaus. Wenn der Ausdruck nicht örtlich, sondern in dem Sinne aufzufassen sei, daß die Genossenschaften sich irgendwie mit der Gemeinde als Glied der Staatsverwaltung identifizieren sollen, dann bedeute das eine unerwünschte Verschmelzung oder Verbindung des Genossenschaftswesens mit der staatlichen Organisation. Weiter scheine es zweifelhaft, ob derartige Einzelheiten in die Verfassung aufgenommen werden sollen. Die Bestimmung des Absatz 2 sei bedenklich. Man müsse an dem Grundsatz festhalten: Bauernland in Bauernhand. Um diesen zu verwirklichen, habe der bayerische Staat vor ungefähr 30 Jahren die

15 Ehard war seit 1937 neben seiner Tätigkeit als Senatspräsident am Oberlandesgericht München unter anderem auch Vors. des Erbhofgerichts München gewesen. Im Rahmen dieser Tätigkeit war er u.a. Mitarbeiter an der kommentierten Fallsammlung: Rechtsprechung in Erbhofsachen. Entscheidungen der Anerbenbehörden, der ordentlichen Gerichte und der Pachtämter zum Reichserbhofrecht und zum landwirtschaftlichen Pachtrecht mit Anmerkungen, begründet von Dr. Werner Vogels und Dr. Karl Hopp, 2 Bde. Berlin 1934; s. im Detail zu weiteren Publikationen Ehards zum Erbhofrecht sowie seiner Mitwirkung an der Erbhoffortbildungsverordnung (1943) BayHStA NL Ehard 120–123.

Bayerische Bauernsiedlung ins Leben gerufen,¹⁶ die unter Überwachung des Landwirtschaftsministeriums diesen Gedanken verwirkliche. Die Befugnisse der Bauernsiedlung auf die Gemeinde zu übertragen, sei nicht empfehlenswert, weil der Gemeinde häufig der Überblick über den Gesamtbedarf fehle und sie bei der Neuvergebung von Land einseitig Gemeindeangehörige berücksichtige. Außerdem widerspreche Artikel 120 Absatz 2 dem Artikel 119 Absatz 1.

Der Staatskommissar schlage folgende Fassung des Absatz 1 vor:

„Der landwirtschaftlichen Bevölkerung wird durch Maßnahmen zur technischen Hebung der landwirtschaftlichen Erzeugung und Verbesserung der Berufsausbildung, durch Gewährleistung der beruflichen Selbstverwaltung, durch Förderung des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens in jeder Form, durch Förderung des landwirtschaftlichen Versicherungswesens, durch Gewährung angemessener Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und angemessene Preisgestaltung landwirtschaftlicher Bedarfsartikel sowie durch Verbesserung der Verkehrsmittel und entsprechenden Schutz gegen Verschuldung ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle gewährleistet“.

Es sei ein grundsätzlicher Fehler, zu sagen, daß die Genossenschaften auf der Grundlage der Gemeinde gebildet werden sollten.

Zu Absatz 2 könne nicht Stellung genommen werden, da die Tragweite dieser Bestimmung ohne Hinzuziehung von Sachverständigen nicht übersehen werden könne.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt vor, entsprechend der bisherigen Übung auch hier keinen Katalog zu bringen, sondern nur Grundsätze.

Staatsminister *Seifried* meint, daß man bei der Wichtigkeit des Bauernstandes hier schon etwas von diesem Grundsatz abgehen könne. Er bezeichnet es als eine gefährliche Sache, wenn man die berufliche Selbstverwaltung in die Verfassung hereinnehme. Das bedeute die Verankerung des Bauernverbandes in der Verfassung.¹⁷

Auch Staatssekretär *Dr. Ehard* schließt sich diesem Bedenken an.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* wendet sich noch einmal gegen einen großen Katalog. Auch bei den Gewerkschaften und bei dem gewerblichen Mittelstand habe man kein großes Sozialprogramm gemacht.

16 Gemeint ist vermutlich die 1917 gegründete Bayerische Landessiedlung GmbH; vgl. *Bergmann*, Hannsjörg: Der Bayerische Bauernbund und der Bayerische Christliche Bauernverein 1919–1928 (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 81). München 1986, S. 96 f.

17 Vgl. *Gelberg*, Kriegsende S. 793 f.

Schließlich wird folgende Fassung des Absatz 1 angenommen:
„Der landwirtschaftlichen Bevölkerung wird durch Anwendung des technischen Fortschritts auf ihren Lebensbereich, Verbesserung der Berufsausbildung, Pflege des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens und Förderung der Erzeugung und des Absatzes ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle gewährleistet“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* meint zu Absatz 2, daß ihm der Grundsatz „Bauernland in Bauernhand“ nicht schlecht gefalle.

Staatssekretär *Dr. Ehard* erwidert, der Grundsatz sei sehr gut, aber vom Nationalsozialismus mißbraucht worden.¹⁸ Er stehe auch schon in Artikel 119.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, seine Idee sei, daß die Bauerngemeinde wieder Wirtschaftsgemeinde werden solle.

Staatsminister *Seifried* meint hiez, daß der Begriff der Gemeinde hier also etwas anders sei wie im sonstigen Sprachgebrauch.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hält folgende Fassung für angebracht:
„Bauernland soll seiner Bestimmung nicht entfremdet werden. Das Nähere bestimmt die Gesetzgebung“.

Staatsminister *Seifried* meint, das sei nicht ganz das, was von bäuerlicher Seite gewünscht werde. Diese wollte, daß ein Nichtlandwirt kein Bauernland kaufen könne.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* erwidert, daß hierüber in der Gesetzgebung Bestimmungen getroffen werden könnten.

Absatz 2 wird in der von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* vorgeschlagenen Fassung angenommen.

Artikel 121:

[Staatsminister *Seifried*:] Das Landwirtschaftsministerium sei der Ansicht, daß diese Bestimmung nicht in die Verfassungsurkunde passe. Die geplante Regelung sei an sich begrüßenswert, da sie die im Erbhofgesetz vorgesehene völlige Belastungssperre durch eine begrenzte Belastungsmöglichkeit ablöse. Es schein aber zweckmäßig, sie einem später zu erlassenden Höfe-recht zu überweisen, zumal über die Höhe der Belastungsgrenze noch eingehende Untersuchungen notwendig seien. Der Staatskommissar habe erklärt, daß er zu dieser Bestimmung noch keine Stellung nehmen könne.

18 Vgl. *Bauer*, Theresia: Nationalsozialistische Agrarpolitik und bäuerliches Verhalten im Zweiten Weltkrieg. Eine Regionalstudie zur ländlichen Gesellschaft in Bayern (Münchner Studien zur Neueren und Neuesten Geschichte 14). München 1996, bes. S. 68–74.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt hiezu, die Franzosen hätten 1935 eine solche Bestimmung aus guten Gründen eingeführt.¹⁹ Der Einwand des Landwirtschaftsministeriums sei aber nicht unbegründet, da es sich um eine Einzelregelung handle.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es handle sich hier um zwei verschiedene Probleme, einmal um die Eignung des Bauern zur Bewirtschaftung des Bodens und dann die Frage der Verschuldung. Wenn man auf der einen Seite den Bauern Vollstreckungsschutz zubillige, ihm aber andererseits die Möglichkeit des Kredits offen lassen müsse, dann müsse man gleichzeitig eine Sicherung einschalten, daß dieser Vollstreckungsschutz nicht mißbraucht werde. Entweder müsse man eine Kontrolle einschalten dafür, daß der Hof nicht überbelastet werde oder man müsse den Hof in die allgemeine Vollstreckung fallen lassen. Dieses Problem sei nicht ganz klar, es sei zweifelhaft, ob man in der Verfassung etwas darüber sagen könne. Der Gedanke der Abstellung auf den Ertragswert sei heute allgemein anerkannt.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* wendet sich gegen die Hereinnahme einer solchen Einzelbestimmung.

Staatssekretär *Dr. Ehard* fügt noch hinzu, wenn man den Bauern sicherstelle, dann müsse man auch eine Bestimmung darüber treffen, was gegen ihn geschehen könne, wenn er den Schutz mißbrauche. Das könne man aber nicht in der Verfassung regeln. Man könne sich vorstellen, daß man die Sache auch ganz anders mache, indem man den landwirtschaftlichen Kredit aus dem gewöhnlichen Bankenkredit herausnehme und auf genossenschaftlicher Basis regele.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt schließlich folgende Fassung vor: „Die Überschuldung landwirtschaftlicher Betriebe ist durch die Gesetzgebung möglichst zu verhindern“.

Diese Fassung wird angenommen.

Nächste Sitzung: Dienstag, den 16. April 1946, 16 Uhr.

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

19 Zur Zuspitzung der Schuldenkrise bäuerlicher Betriebe in Frankreich 1934/1935 vgl. *Braudel*, Fernand/*Labrousse*, Ernest (Hg.): *Histoire économique et sociale de la France*. Bd. IV/2: *Le temps des Guerres mondiales et de la grande Crise (1914 – vers 1950)*. Paris 1980, S. 837 (freundl. Hinweis von Prof. Dr. Andreas Wirsching, 5. 11. 2003).

12. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 16. 4. 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 16 Uhr 25

Ende: 17 Uhr 35

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried (später erschienen), Staatsminister Schmitt, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Bürgermeister Wimmer.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung um 16.25 Uhr und erteilt das Wort Oberbürgermeister Dr. Scharnagl zum Bericht über die Artikel 115–118¹ des Entwurfes.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* befürwortet die Aufnahme der Bestimmungen über das Geld- und Kreditwesen in die Verfassung, da sie von großer grundsätzlicher Wichtigkeit sind. Er befürwortet die Genehmigung der Bestimmungen des Entwurfes unter Ersetzung der Worte „des Wirtschaftsministeriums“ in Artikel 116 und „vom Wirtschaftsministerium“ in Artikel 117 durch „der Staatsregierung“ bzw. „von der Staatsregierung“. Den Artikeln 115–118 wird mit dieser Modifizierung zugestimmt.

Es wird dann in die Beratung des 6. Abschnittes (Die Arbeit) eingetreten.

Staatssekretär *Krehle* bemerkt zu Abschnitt 2 und 3 von Artikel 122, daß diese Bestimmungen in das Strafgesetzbuch eingearbeitet werden sollen.

Zu Abschnitt 3 von Artikel 123 bemerkt Staatssekretär *Krehle*, daß eine derart konkrete Festlegung unnötig sei. Unter Umständen kann auch die Militärregierung gegen die Festlegung so weitgehender Verpflichtungen Einwendungen erheben.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* schlägt vor, einfach ein Recht auf Unterhalt oder auf Fürsorge festzulegen, ohne eine Arbeitslosenversicherung zu er-

1 Geld- und Kreditwesen; vgl. Nr. 13.

wähnen. Er verweist auf die Schwierigkeiten in Griechenland, die im Gefolge des griechisch-türkischen Krieges,² welcher zahllose Erwerbslose geschaffen hat, eingetreten sind und auf die die heutigen Schwierigkeiten in Griechenland noch zum Teil zurückzuführen sind.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwägt gleichfalls die Weglassung des Rechtes auf Unterhalt durch Arbeitslosenversicherung. Absatz 3 von Artikel 123 wird in folgender Fassung genehmigt:

„Jeder Bewohner Bayerns, der arbeitsunfähig ist oder der keine Arbeit finden oder dem keine Arbeit vermittelt werden kann, hat ein Recht auf Fürsorge.“

Artikel 124 wird mit der Abänderung genehmigt, daß Absatz 1 wie folgt beginnt: „Die Staatsregierung kann für jeden Berufszweig unter Berücksichtigung der örtlichen Verschiedenheiten Mindestlöhne festsetzen, die ...“

Zu Artikel 125 bemerkt Ministerpräsident *Dr. Hoegner*, daß die Formulierung sich an die Weimarer Verfassung anlehnt.³

Staatssekretär *Krehle* befürchtet, daß Absatz 3 des Entwurfes auch zu Gunsten der Kartelle und Syndikate aufgefaßt werden könnte, was sicher nicht beabsichtigt sei. Er befürwortet ein eigenes Gesetz über die Gewerkschaften, welches diese aus dem Kreis der sonstigen rechtsfähigen Vereine heraushebt. Ein solches Gesetz bereitet er z.Zt. vor. Es sieht ein Gewerkschaftsregister vor. Mit Eintragung darin ist die Tarif-Fähigkeit gegeben.⁴

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* befürwortet statt dessen ein Wirtschafts-Ordnungsgesetz, das auch diese Probleme regeln soll.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* spricht sich für ein Gesetz aus, in dem auch die Arbeitgeberverbände behandelt werden sollen.

Es wird beschlossen, Absatz 3 von Artikel 125 zu streichen und einen Artikel 125a einzuschieben: „Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden in einem besonderen Gesetz geregelt.“

In Artikel 126 werden die Worte „vom Staatsminister für Arbeit“ ersetzt durch „von der Staatsregierung“.

Artikel 127 wird unverändert genehmigt, während in Artikel 128 das Wort „grundsätzlich“ zwischen „wird“ und „gewährleistet“ eingeschoben wird.

2 1920–1922; vgl. *Protokolle Hoegner* I Nr. 32 TOP III.

3 Gemeint ist Art. 159 der Weimarer Reichsverfassung; vgl. *Huber*, Dokumente 4, S. 175.

4 Zu den Gewerkschaften s. *Gelberg*, Kriegsende S. 797–801.

Zu Artikel 129 spricht sich Bürgermeister *Wimmer* für ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer an Stelle eines bloßen Mitsprachrechtes aus, das er für ungenügend hält.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* hat gegen ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer keine Bedenken, ebensowenig die übrigen Mitglieder des Ausschusses. Die Abänderung wird beschlossen.

Bürgermeister *Wimmer* möchte auch Fragen der Produktion in das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer einbezogen haben.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* weist darauf hin, daß dieser Forderung durch den Artikel 130 des Entwurfs Rechnung getragen wird. Dieser Artikel wird genehmigt.

Anschließend werden die Übergangs- und Schlußbestimmungen besprochen.

In Artikel 131 wird die Fassung des Entwurfes „Alle öffentlichen Beamten“ ersetzt durch „Alle Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst“.

Zu Artikel 132 wird die Frage aufgeworfen, ob nicht die Aufhebung der bayerischen Verfassung und Verfassungsgesetze⁵ besonders festgelegt werden soll.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hält die Aufhebung aller Verfassungsgesetze für bedenklich, weil Gesetze darunter fallen können, deren Weitergeltung erwünscht ist und die nur zufällig als Verfassungsgesetz beschlossen worden sind.

Es wird daraufhin Absatz 1 von Artikel 132 neu gefaßt:

„Die Bayerische Verfassung vom 14. August 1919 ist aufgehoben.“

Zu Absatz 2 wird festgestellt, daß sich die Formulierung „die übrigen Gesetze“ auch auf Verfassungs-Gesetze bezieht.

Zu Absatz 3 bemerkt Staatssekretär *Dr. Pfeiffer*, daß auch die Gesetze, die nur vom Ministerpräsidenten mit seiner Unterschrift erlassen sind, unter Absatz 3 fallen.

Die Artikel 133 und 134 werden unverändert angenommen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt damit die erste Lesung des Verfassungs-Entwurfes als beendet. Die zweite Lesung werde ausschließlich redaktionellen Charakter tragen und einer Angleichung der Formulierungen dienen. Zu diesem Zwecke muß in der Woche nach Ostern eine Sitzung stattfinden, worauf dann die Abfassung des Berichtes durch den Herrn Mi-

5 Vgl. *Nawiasky*, Bayer. Verfassungsrecht S. 25.

nisterpräsidenten vorgenommen werden wird. Der Bericht wird bis zum 20.5. der Militärregierung vorgelegt werden. Ministerpräsident Dr. Hoegner stellt sich den Bericht nicht als sehr umfangreich vor. Er werde etwa 20 bis 30 Seiten umfassen und Alternativ-Vorschläge zu den Gegenständen Staatspräsident und 2. Kammer enthalten. Auch dieser Bericht wird dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß vorgelegt werden.

Als Termin für die nächste Sitzung wird Freitag, der 26. April 1946 nachmittags 15.00 Uhr bestimmt. Die Mitglieder erhalten bis dahin den neuen Text des Entwurfs möglichst mit alphabetischer Inhaltsübersicht.

Bürgermeister *Wimmer* bringt einen Abänderungsvorschlag zu Artikel 23 des Entwurfs ein und schlägt folgende Formulierung vor:

„Kein Mitglied des Landtags darf wegen seiner Abstimmung gerügt oder dienstlich verfolgt oder sonst zur Verantwortung gezogen werden. Bezüglich ihrer mündlichen oder schriftlichen Äußerungen sind die Abgeordneten den übrigen Staatsbürgern gleichgestellt.“

Hierzu entwickelt sich eine längere Aussprache, in der geltend gemacht wird, daß die Immunität sich nur auf Äußerungen im Landtag oder seinen Ausschüssen, nicht aber auf Volksversammlungen bezieht.

Staatssekretär *Dr. Ehard* hat Bedenken wegen der parlamentarischen Durchführbarkeit des Vorschlages von Bürgermeister *Wimmer*, da jedes Parlament seine Immunität auszudehnen trachtet.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* weist darauf hin, daß in Artikel 23 lediglich die parlamentarischen Abstimmungen geschützt werden könnten und die Immunität in übriger Beziehung in Artikel 24 behandelt wird. In diesem Falle muß der 2. Teil von Absatz 1 des Artikels 24 wegfallen. Es wird folgende Neuformulierung beschlossen:

Artikel 23

„Kein Mitglied des Landtages darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung im Landtag oder in seinen Ausschüssen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.“

Artikel 24

„Kein Mitglied des Landtages kann ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden.“ Absatz 2 und 3 bleiben unverändert.

Staatssekretär *Dr. Pfeiffer* stellt noch die Frage, ob der Entwurf, den die Mitglieder des Vorbereitenden Ausschusses am 27.4. erhalten werden, vor Genehmigung durch die Militärregierung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht dies, sofern die Militärregierung keine Bedenken dagegen hat.⁶ Der Entwurf soll nur aus taktischen Gründen und aus solchen der Loyalität der Militärregierung gezeigt, dann aber der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Nächste Sitzung: Freitag, 26. 4. 46, 15 Uhr.

i. Vertr.:
gez. v. Elmenau

Genehmigt München, 18. 4. 46
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

6 Die Militärregierung war jedoch strikt gegen eine Veröffentlichung des Entwurfs; vgl. Einleitung S. 34.

13. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 26. 4. 1946 in der Bayer. Staatskanzlei

Beginn: 15 Uhr 30

Ende: 16 Uhr 42

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Innenminister Seifried, Staatsminister Schmitt, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl (später erschienen), Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Staatssekretär Krehle, Bürgermeister Wimmer (später erschienen).

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung um 15.30 Uhr und stellt fest, daß die zweite Lesung vornehmlich redaktionellen Zwecken und einer stilistischen Überprüfung des Textes¹ dient.

Die einzelnen Artikel werden anschließend durchgegangen.

Der 1. Abschnitt wird unverändert genehmigt.

In Artikel 11 (2. Abschnitt) lauten die letzten Worte von Absatz (2) nunmehr „der bayerische Staatsgerichtshof“. Es sollen hierdurch mögliche Mißverständnisse ausgeschaltet werden, falls in späterer Zeit ein Reichsstaatsgerichtshof zur Errichtung gelangt.

In Artikel 16 kommt der letzte Satz von Absatz (1) „Er gibt sich eine Geschäftsordnung“ in Wegfall. Statt dessen wird ein Absatz (3) angefügt: „Der Landtag gibt sich eine Geschäftsordnung“.

In Artikel 25, Absatz (1) wird ein Komma vor den Worten „und eine Untersuchung“ eingesetzt.

Nach Lesung des 2. Abschnitts fragt Staatssekretär *Dr. Ehard*, ob zwischen dem 2. und 3. Absatz nicht die Eventualvorschläge 2. Kammer und Staatspräsident eingesetzt werden sollen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bejaht dies insofern, als der von ihm verfaßte Bericht als Anlage 2 und 3 die Eventualvorschläge 2. Kammer und Staatspräsident bringen wird, deren Einschlebung wahrscheinlich zwischen dem jetzigen 2. und 3. Abschnitt erfolgt.²

1 Textvorlage für diese Sitzung nicht ermittelt.

2 Vgl. Nr. 17.

In Artikel 35 (3. Abschnitt) wird in Absatz (1) nach Ziff. 8 Verkehr ein Punkt eingefügt. Der letzte Satz „Es können auch Minister für Sonderaufgaben ...“ wird ein eigener Absatz (3).

In Artikel 41 werden zunächst die Worte „bezw. den einzelnen Staatsministerien“ in Ziff. 2 „bezw. den zuständigen Einzelministerien“ in Ziff. 5 gestrichen. Ziff. 4 wird neu gefaßt: „Die Staatsregierung ernennt Staatsräte als die beamteten Stellvertreter der Staatsminister, die übrigen leitenden Beamten der Staatsministerien und die Vorstände der den Ministerien unmittelbar untergeordneten Behörden.“ Der zweite Satz von Ziff. 4 bleibt unverändert.

In Artikel 45 (1) und Artikel 50 (3) heißt es wiederum „dem bayerischen“ bzw. „der bayerische Staatsgerichtshof“.

In Artikel 53 (5. Abschnitt) Absatz (1) wird nach „Feuerschutz“ ein Strichpunkt eingefügt.

In Artikel 65 (7. Abschnitt) (1) heißt es nunmehr in veränderter Reihenfolge: „Die Beamten des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände“.

In Artikel 66 (4) heißt es „Personalnachweis“ (statt „Personalausweis“).

Im II. Hauptteil wird in Artikel 81 (2) und Artikel 83 wiederum „bayerischen“ vor Staatsgerichtshof gesetzt.

Die Lesung wird bis einschließlich Artikel 90 durchgeführt und um 16.42 Uhr abgebrochen. Als Termin für die nächste Sitzung wird bestimmt: Freitag, 3. 5. 46, 15.00 Uhr, in der Bayerischen Staatskanzlei.

I. Vertr.:
gez. v. Elmenau

gez. Dr. Wilhelm Hoegner
Bayerischer Ministerpräsident

**14. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am 3.5.1946 in der Bayerischen Staatskanzlei**

Beginn: 15 Uhr 15

Ende: 16 Uhr 55

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Staatsminister Roßhaupter, Staatsminister Seifried, Staatsminister Schmitt, Staatssekretär Dr. Pfeiffer, Staatssekretär Dr. Ehard, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* eröffnet die Sitzung um 15.15 Uhr und fährt in der Lesung der Artikel 91 ff. des Verfassungsentwurfes fort.

Es werden folgende Änderungen beschlossen:

Artikel 93: „die staatliche Gemeinschaft“ wird ersetzt durch „Staat und Gemeinden“.

In Artikel 99 wird ersetzt „am religiösen Unterricht“ durch „am Religionsunterricht“.

In Artikel 106 wird ersetzt „religiöse Gesellschaften“ durch „Religionsgemeinschaften“.

Nach Artikel 111 wird eingesetzt: „III. Hauptteil“ vor „Das Wirtschaftsleben“.

Zwischen Artikel 115 und 116 wird eingefügt: „Zweiter Abschnitt Gemeineigentum und Privateigentum“.

Zu Artikel 117 wird auf Anfrage von Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erklärt, daß diese Vorschrift ein Programm ist, welches nicht eine sofortige Änderung der bisherigen, von dem Programm abweichenden Eigentumsverhältnisse bedingt.

In Artikel 137 Abs. (2), Satz 2, wird eingefügt „Einstellung und“ vor den Schlußworten „Entlassung von Arbeitnehmern“.

Sämtliche übrigen Artikel werden unverändert genehmigt.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* bemerkt, daß damit die 2. Lesung beendet ist und der Text des Entwurfes nunmehr der Militärregierung vorgelegt

wird. Die Militärregierung wünscht nicht, daß vor der Vorlage bei ihr¹ der Entwurf veröffentlicht wird.²

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schlägt als Begleittext zu dem Entwurf einen Bericht vor, der auch die Eventualvorschläge 2. Kammer und Staatspräsident erwähnt. Anschließend wird dieser Bericht³ besprochen und es werden nachstehende Korrekturen und Ergänzungen eingefügt.

1.) Es wurde die Beifügung einer Bibliographie und die Einschaltung folgenden Satzes nach „öffentlicher Bibliotheken auf große Schwierigkeiten“ (S. 2 oben Absatz II, 2. Absatz) beschlossen: „Eine einschlägige Bibliographie ist als Anlage 1 diesem Bericht beigefügt“.⁴

2.) Nach dem darauffolgenden Satz „in weiten Volkskreisen volle Einmütigkeit herrscht“ wurde eingefügt: „Möglicherweise wird die Veröffentlichung des Entwurfs größere Erörterungen in der Öffentlichkeit hervorrufen“.

3.) Die Alternativ-Vorschläge 2. Kammer und Staatspräsident werden dem Bericht als Anlagen 3 und 4 beigefügt.⁵ Entsprechend wird am Ende des Absatzes III des Berichtes nach „nicht erzielt werden“ eingefügt: „so daß sich die Ausarbeitung einer Doppelvorlage empfahl“.

1 Vgl. Nr. 15. Hoegner legte den Entwurf am 15. 5. 1946 der Militärregierung vor; vgl. Einleitung S. 33.

2 Vgl. Einleitung S. 34 sowie statt dessen als Anregungen für die öffentliche Diskussion die folgenden Beiträge: Nawiasky: „Politische Eindrücke aus München“, NZZ 9. 5. 1946 (Exemplar NL Ehard 1630); Hoegner: „Der bayerische Verfassungsentwurf“ NZ 31. 5. und 7. 6. 1946; Hoegner hielt ferner am 5. 6. und 26. 6. 1946 in der Aula der Univ. München zwei Vorträge über die neue bayerische Verfassung; vgl. den Bericht über den ersten Vortrag, gez. Jaeger, 6. 6. 1946 (ACSP NL Müller B 17) sowie über den zweiten Vortrag in BayHStA OMGB 10/87-2/7; Abdruck dieser Vorträge unter der Überschrift „Der bayerische Verfassungsentwurf von 1946“, Bayer. Staatsanzeiger 8. und 29. 6. 1946; Seifried: „Die bayerische Verfassung“ SZ 4., 12. und 14. 6. 1946; Scharnagl: „Vorschläge zum Verfassungsentwurf. Ständekammern und Staatspräsident“ SZ 28. 6. und 9. 7. 1946 (vgl. masch. Fassung der Ausführungen Scharnagls, die die Gedanken seiner drei Denkschriften zusammenfassen, 17. 6. 1946, in: Stadtarchiv München, Bürgermeister und Rat 2076); „Gegen Verdunkelung des Volkswillens. Streifzug durch den bayerischen Verfassungsentwurf“, SPD-Nachrichtenblatt Nr. 12, 14. 6. 1946; ferner Karl Feuerer (KPD): „Wer sind die wahren Demokraten? Die Kommunisten und die neue bayerische Verfassung“ SZ 25. 6. 1949 sowie die Replik von Ministerpräsident Hoegner: „Wer sind die wahren Demokraten?“ SZ 28. 6. 1946.

3 Vgl. den masch. Entwurf des Berichtes mit hs. Ergänzung der in dieser Sitzung vorgenommenen redaktionellen Änderungen in: BayHStA NL Ehard 1629. Abdruck des vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß beschlossenen Berichtes in: Nr. 19.

4 Vgl. zur Bibliographie Einleitung Anm. 116.

5 Vgl. Nr. 16.

4.) In IV Absatz 1 Satz 2 wird „schlechten“ vor „Staatsbürger“ gestrichen.

5.) In IV, Ziffer 5 Absatz 2, Satz 3 wird formuliert: „daß die Staatsregierung ohnehin nur mit einem mit ihr grundsätzlich übereinstimmenden Landtag arbeiten könne“.

6.) In IV, Ziffer 8, Absatz 1 Satz 2 wird nach „dem Gesetze vom 16.1.1946“ eingefügt: „über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern“.

Der letzte Satz in Ziffer 8 wird gestrichen.⁶

7.) In Absatz V wird zwischen den ersten und zweiten Satz eingefügt: „Sie sind in den Text der Verfassung aufzunehmen“.

Mit den vorgenannten Ergänzungen und Abänderungen findet der Bericht von Ministerpräsident *Dr. Hoegner* die Zustimmung des Ausschusses.

Anschließend werden die Eventualvorschläge Staatspräsident und Landesrat erörtert. Es wird festgelegt, daß die Strafverfolgung des Staatspräsidenten nur mit Zustimmung der Landesversammlung (Landtag und Landesrat) möglich ist. Hinsichtlich der Stellvertretung des Staatspräsidenten wird festgelegt: „Stellvertreter des Staatspräsidenten ist der Präsident des Bayerischen Staatsgerichtshofs. Im Falle des Todes, des Rücktritts oder einer länger als 6 Monate dauernden Verhinderung des Staatspräsidenten ist vom Präsidenten des Staatsgerichtshofs ohne Verzug eine Neuwahl herbeizuführen“.

Hinsichtlich des Begnadigungsrechts wird festgelegt, daß vor Entscheidung über den Vollzug der Todesstrafe ein Gutachten der Staatsregierung einzuholen ist.

Für den Fall, daß ein Staatspräsident vorgesehen wird, fallen Absatz (3) und (4) von Artikel 34 weg, ebenso Artikel 32, während in Artikel 30, Absatz (1) vorgesehen wird, daß die Staatsregierung „mit dem Staatspräsidenten“ die oberste Vollzugsbehörde des Landes ist.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* gibt seinen Vorschlag über eine abweichende Gestaltung des Landesrats zu Protokoll als Anlage zum Protokoll der 6. Sitzung,⁷ während Ministerpräsident *Dr. Hoegner* klarstellt, daß

6 Er lautete im Entwurf (vgl. Anm. 3): „Den staatsbürgerlichen Rechten wurden die staatsbürgerlichen Pflichten z.B. die Pflicht zur Achtung der Verfassung und zur Befolgung der Gesetze, zur Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, zur Betätigung der körperlichen und geistigen Kräfte zum Wohle der Gesamtheit, zu einer den Anlagen und der Ausbildung entsprechenden Arbeit, zur Übernahme von Ehrenämtern, zur gegenseitigen Hilfe und zur Mittragung der öffentlichen Lasten gegenübergestellt.“

7 Vgl. Anlage 1 zu Nr. 9.

er die Eventualvorschläge Landesrat und Staatspräsident als Anlagen seinem Bericht beifügen wird.⁸

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* schließt die Sitzung und dankt allen Mitgliedern des Verfassungsausschusses für ihre eifrige Mitwirkung.

Staatsminister *Schmitt* erwidert, daß der überwiegende Teil der sachlichen Arbeit von Ministerpräsident Dr. Hoegner geleistet worden sei und bringt diesem den Dank der übrigen Mitglieder des Ausschusses zum Ausdruck.

gez. Dr. Wilhelm Hoegner
Bayerischer Ministerpräsident

8 Vgl. Nr. 19.

**15. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses
am Montag, den 24. Juni 1946 in der Bayerischen Staatskanzlei**

Beginn: 16 Uhr

Ende: 17 Uhr

Anwesend: Ministerpräsident Dr. Hoegner, Arbeitsminister Roßhaupter, Innenminister Seifried, Staatssekretär Dr. Ehard, Oberbürgermeister Dr. Scharnagl, Bürgermeister Wimmer.¹

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verliest folgendes Schreiben des Amtes der Militärregierung für Bayern vom 11. Juni 1946:²

- „1. Ihre Aufmerksamkeit wird auf folgenden Auszug einer Ansprache des Generals Clay in der Länderratssitzung vom 4. Juni 1946 gelenkt: ‘Indem wir erwarten, daß diese Verfassungen starke politische Einheiten aus den verschiedenen Staaten bilden werden, dürfen wir nicht außer acht lassen, daß sie Vorkehrungen für diese Staaten enthalten müssen, die erforderlichen Machtbefugnisse an eine Bundesregierung abzutreten, sobald diese eingerichtet ist. Solange eine Bundesregierung nicht besteht, muß Vorsorge getroffen werden, solche Machtbefugnisse dem Rate der Ministerpräsidenten abzutreten. Ich hoffe, daß Ihre Ausschüsse diesem Umstand Beachtung geschenkt haben. Sollte das nicht der Fall sein, so werden Sie sie auffordern, diesem Punkte ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen’.³
2. Es wird angeordnet, daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß angewiesen wird, an dem Vorentwurf der Landesverfassung jene Verbes-

1 Es fehlten Staatsminister Schmitt und Staatssekretär Dr. Pfeiffer. Die Sitzung fand wenige Tage vor dem Rücktritt von Schmitt als Staatsminister für Sonderaufgaben statt, der von Pfeiffer an der Spitze dieses Ressorts abgelöst wurde; vgl. *Protokolle Hoegner* I Einleitung S. L.

2 Lt. Col. Robert A. Reese, Chief Internal Affairs & Communications Division (OMGB) an Ministerpräsident Hoegner, 11. 6. 1946 (BayHStA NL Ehard 1631).

3 Vgl. engl. Fassung in: *AVBRD* 1 S. 550.

serungen und Überprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um mit der obigen Erklärung des Generals Clay übereinzustimmen.“

Anschließend erklärt er, man müsse also im Verfassungsentwurf eine entsprechende Bestimmung einbauen.⁴ Er sei der Meinung, man solle folgenden Artikel 141 anfügen:

- (1) Bis zur Bildung eines deutschen Bundesstaates stehen dem Bayerischen Ministerpräsidenten folgende Befugnisse zu:
 1. die Regelung der Beziehungen zum Ausland;
 2. der Abschluß von Staatsverträgen;
 3. die ausschließliche Gesetzgebung auf folgenden Gebieten: Staatsangehörigkeit; Freizügigkeit; Münzwesen; Zollwesen; Steuern; Eisenbahn-, Post-, Telegraf- und Fernsprechwesen; Kraftfahrzeugverkehr; Planwirtschaft; Vergesellschaftung.
- (2) Solange die Zuständigkeit des Ministerpräsidenten nach Abs. 1 besteht, kann er sie gemeinsam mit den anderen Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone auf dem Länderrat in Stuttgart ausüben und mit ihnen entsprechende Einrichtungen für die gesamte amerikanische Besatzungszone treffen.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* hat Bedenken, daß durch diese Bestimmung eine Führerstellung des Ministerpräsidenten festgelegt wird, die sicher beanstandet werde.⁵

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, daß diese praktisch ja schon vorhanden sei.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt vor, daß der Artikel so formuliert werden solle, daß die Befugnisse dem Lande Bayern zustünden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, dies gehe wohl nicht mit Rücksicht auf den Brief der Militärregierung.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, ob es nicht genüge, wenn man dem Sinne nach sage, daß einer künftigen Bundes- oder Reichsverfassung nicht vorgegriffen werde, daß man offen lasse, welche Befugnisse dieser zu gegebener Zeit übertragen werden sollen, und daß diese Befugnisse vorher dem Länderrat zugewiesen werden sollten. Eine mehr allgemeine Formulierung halte er für zweckmäßig.

4 Vgl. Einleitung S. 35 f.

5 Vgl. zu den Kompetenzen Ministerpräsident Hoegners, insbesondere auf dem Gebiet der Gesetzgebung *Protokolle Hoegner I* Einleitung S. LXXV–LXXXII. Im Länderrat der US-Zone lag die Legislative allein bei den Ministerpräsidenten. Für Beschlüsse war Einstimmigkeit erforderlich; vgl. *Härtel* (wie Anm. 13).

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* führt aus, die Amerikaner seien ja überhaupt noch im Zweifel, ob ein deutsches Reich wieder zustande komme. Sie hätten bereits erklärt, wenn dies nicht der Fall sei, dann müßte eben der Rat der Ministerpräsidenten diese Funktion übernehmen. Sie stellten sich für diesen Fall wohl die Bildung eines Staatenbundes in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone vor.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erkundigt sich, ob das eine offizielle Stellungnahme der Amerikaner sei.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, dies sei die Stellungnahme von General Mc Narney.⁶

Staatsminister *Seifried* fügt hinzu, dies sei in der heutigen Ausgabe der „Neuen Zeitung“ gestanden.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* verliest hierauf die Stellungnahme von General Mc Narney.⁷ Die Sachlage sei die, daß General Clay sich mit allen Mitteln bemühe, mit den Russen zu einer Einigung zu kommen, aber andere Amerikaner würden in dieser Beziehung immer skeptischer.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* erklärt, es handle sich mehr um eine Frage der Formulierung.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, er glaube, daß man mit einer allgemeinen Umschreibung nicht durchkomme. Es sei praktisch unmöglich, heute schon zu sagen, wie die Zuständigkeiten zwischen den Ländern und dem Bund aufgeteilt werden.⁸

Staatsminister *Roßhaupter* erklärt, auch die Sozialversicherung müsse wohl einheitlich geregelt werden.

Bürgermeister *Wimmer* erkundigt sich, welche Machtbefugnisse der zukünftigen Bundesregierung wohl übertragen werden sollten.

6 Joseph T. *McNarney* (1893–1972), amerikanischer General, seit März 1942 stellv. Generalstabschef, am 20.11.1945 Nachfolger Eisenhowers als Oberbefehlshaber der US-Besatzungsarmee und der Streitkräfte in Europa, Militärgouverneur in Deutschland bis Februar 1947.

7 Vgl. „Die Zukunft der US-Zone. Berlin behält US-Sektor – Eisenhower über die Besetzungsdauer“, NZ 24.6.1946. Darin hieß es u.a.: „Am 21. Juni hat der Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa und Oberkommandierende der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands General Joseph T. McNarney auf einer Pressekonferenz erklärt, falls auf der Pariser Konferenz keine Einigung über die Zukunft Deutschlands erzielt würde, sei eine selbständige Verwaltung der US-Zone geplant. Einzelheiten dieses Planes würden vorläufig nicht bekanntgegeben.“ Zur Gründung der britisch-amerikanischen Bizone zum 1.1.1947 s. *Gelberg*, Kriegsende S. 660.

8 Vgl. *Hoegner*, Verhandlungen S. 99: „Darüber entspann sich im Ausschuß eine ausgedehnte Aussprache über die Zuständigkeiten einer künftigen Bundesregierung“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* erwidert, es sei nur das eine erkannt, daß sie nicht so viel Befugnisse bekommen solle wie in der Weimarer Verfassung. Die Beziehungen zum Ausland fielen auf jeden Fall darunter. Durch diese neue Vorschrift werde auf bestimmten Gebieten einfach die Zuständigkeit des Landtags ausgeschlossen. Die Schwierigkeit sei die, welche Gebiete man von der Gesetzgebung des Landtags ausnehmen solle, die vorerst von den drei Ministerpräsidenten verwaltet werden müßten.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es liege hier überhaupt ein Widerspruch vor. Wenn man eine Verfassung machen solle, dann müsse man sie für den Staat machen, wie er jetzt da sei. Wenn später einmal Einschränkungen erfolgen sollten, entweder durch Anordnung der Militärregierung oder durch Vereinbarung zwischen den Staaten, so könne man heute darüber noch keine Bestimmungen treffen.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* fügt hinzu, die Schwierigkeiten bestünden eben darin, Zuständigkeiten für einen Eventualfall abzugrenzen. Er stelle sich die Sache so vor, daß der Hauptabschnitt II über die Grundrechte in eine zukünftige Reichsverfassung gehöre;⁹ im Bismarckschen Reich sei es allerdings anders gewesen.¹⁰ Der Abschnitt III Wirtschaftsleben gehöre ebenfalls in eine Bundesverfassung. Es sei ganz klar, daß nicht jedes Land eine eigene Wirtschaft haben könne. Im übrigen sei die Abgrenzung der Zuständigkeiten aber rein willkürlich.

Oberbürgermeister *Dr. Scharnagl* schlägt vor, nur die wichtigsten Dinge anzuführen, z. B. die auswärtigen Beziehungen und das Geldwesen. Er sei der Überzeugung, bis man zu einer endgültigen Beschlußfassung in der Verfassungebenden Landesversammlung komme, seien die Dinge mehr geklärt.

Staatssekretär *Dr. Ehard* führt aus, es sei mißlich, daß jetzt schon verlangt werde, daß man Zuständigkeiten übertragen solle.¹¹ Er meine, man solle sagen, die Übertragung der Zuständigkeiten erfolge, sobald eine Zentralbehörde durch Anordnung der Militärregierung oder durch Vereinbarung der einzelnen Staaten zustande gekommen sei und zwar entsprechend dieser Anordnung oder dieser Vereinbarung. Dann sei doch alles enthalten. Er schlägt hiefür folgende Formulierung vor:

9 Die Grundrechtsartikel stehen am Anfang des Grundgesetzes.

10 Der Antrag des Zentrums auf Aufnahme von Grundrechten in die Reichsverfassung wurde 1871 abgelehnt; vgl. *Huber*, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. III Bismarck und das Reich. 3. Auflage Stuttgart 1988, S. 758.

11 Vgl. zur Bewertung des Länderrats der US-Zone durch die bayerische Staatsregierung *Protokolle Hoegner I* Einleitung S. LXXXVI ff.

„Durch diese Verfassung wird der Errichtung einer zentralen deutschen Behörde nicht vorgegriffen. Die Übertragung der notwendigen Zuständigkeiten auf diese Behörde erfolgt, sobald eine entsprechende Anordnung der Militärregierung oder eine Vereinbarung unter den einzelnen Staaten zustande gekommen ist.“

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* glaubt, daß eine so allgemein gehaltene Formulierung nicht zum Ziele führe. Dann habe man später überhaupt nichts mehr in der Hand und die ganze Verfassung hänge in der Luft. Eini-germaßen müsse man doch eine Festlegung treffen. Er wolle nicht so weit gehen, daß alle Befugnisse, die früher der Reichsregierung zugestanden seien, der neuen Zentralbehörde übertragen werden sollen; z.B. die Justizverwaltung solle man nicht mehr hergeben,¹² sondern nur die Dinge, die jetzt bereits dem Länderrat übertragen seien. Das seien gewisse Befugnisse auf dem Gebiete des Wirtschaftslebens und des Verkehrs.

Staatssekretär *Dr. Ehard* meint, es kämen aber auch noch die Sozialpolitik, die Finanz- und Steuerpolitik in Frage.¹³

Nach längerer Debatte kommt schließlich folgende Formulierung zustande, die einstimmig angenommen wird:

„Bis zur Errichtung einer Bundesregierung ist der Bayerische Ministerpräsident ermächtigt, Zuständigkeiten des Staates Bayern auf den Gebieten der auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs dem Rate der Ministerpräsidenten der Staaten der US-Zone abzutreten“.

Ministerpräsident *Dr. Hoegner* teilt mit, daß er diese neue Bestimmung nunmehr der Militärregierung vorlegen werde.¹⁴

Der Generalsekretär des
Verfassungsausschusses:
gez. Claus Leusser
Ministerialrat

Der Bayerische Ministerpräsident
gez. Dr. Wilhelm Hoegner

12 Vgl. *Protokolle Hoegner* I Einleitung S. LXXXV.

13 S. *Härtel*, Lia: Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes. Stuttgart 1951.

14 Der Artikel wurde im Verfassungsentwurf, wie er der Verfassungsgebenden Landesversammlung vorgelegt und in den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, München 1947/48, hier Bd. 1, S. 1–16 abgedruckt wurde, nicht ergänzt; vgl. Nr. 19 sowie Einleitung S. 36. Nach den Beratungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung enthielt der Entwurf (Stand September 1946) in Art. 191 eine entsprechende Formulierung, die dann auch in Artikel 180 BV einging; vgl. *Gelberg*, Quellen S. 140 und 164.

19

**Entwurf einer Bayerischen Verfassung und
Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses
an die Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung¹**

**Entwurf
einer Bayerischen Verfassung**

Erster Hauptteil
Aufbau und Aufgaben des Staates

Erster Abschnitt
Land und Gemeinden

Art. 1

- (1) Bayern ist ein Freistaat.
- (2) Die Landesfarben sind Weiß und Blau.
- (3) Das Landeswappen wird durch Gesetz bestimmt.

Art. 2

- (1) Bayern ist ein Volksstaat.
- (2) Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.
- (3) Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Mehrheit entscheidet.

Art. 3

Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch die stimmberechtigten Staatsbürger selbst, durch die von ihnen gewählte Volksvertretung und durch die mittelbar oder unmittelbar von ihr bestellten Vollzugsbehörden und Richter.

¹ Hekt. Exemplar des Verfassungsentwurfs in NL Ehard 1630; Abdruck: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, 1.–37. Sitzung (16. Juli bis 13. November 1946) 3 Bde., München 1947/48, Bd. 1, S. 1–16; *Gelberg*, Quellen S. 96–118; engl. Fassung von Entwurf und Bericht in BayHStA OMGB 10/87–2/7 und 10/108–3/3.

Art. 4

- (1) Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu.
- (2) Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Staatsregierung und der ihr unterstellten weiteren Vollzugsbehörden.
- (3) Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige Richter ausgeübt.

Art. 5

- (1) Die Gemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes.
- (2) Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Gemeinden.
- (3) Die Gemeinden haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu verwalten.
- (4) Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient auch dem Aufbau einer bayerischen Demokratie von unten nach oben.
- (5) Durch Gesetz können den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, die sie namens des Staates zu erfüllen haben.
- (6) Der eigene Wirkungskreis der Gemeindeverbände wird durch die Gesetzgebung bestimmt. Den Gemeindeverbänden können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden.

Art. 6

- (1) Die Staatsangehörigkeit wird erworben
 1. durch Geburt;
 2. durch Legitimation;
 3. durch Eheschließung;
 4. durch Einbürgerung.
- (2) Keinem geborenen Bayern kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden.
- (3) Das Nähere regelt ein Gesetz über die Staatsangehörigkeit.

Art. 7

- (1) Staatsbürger ist ohne Unterschied der Geburt, der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens und des Berufes jeder volljährige Staatsangehörige.
- (2) Der Staatsbürger übt seine Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden.

Art. 8

- (1) Verfassungsstreitigkeiten, insbesondere auch Beschwerden einzelner Staatsbürger wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, entscheidet der Bayerische Staatsgerichtshof.
- (2) Verwaltungsrechtsstreitigkeiten entscheiden die Verwaltungsgerichte.

Zweiter Abschnitt Der Landtag

Art. 9

- (1) Der Landtag besteht aus den Abgeordneten des bayerischen Volkes.
- (2) Die Abgeordneten sind nicht nur Vertreter einer Partei, sondern des Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden.

Art. 10

- (1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach Verhältniswahlrecht von allen mündigen und ehrbaren Staatsbürgern in Wahlkreisen gewählt. Auf je 50000 Einwohner trifft ein Abgeordneter.
- (2) Wählbar ist jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 30. Lebensjahr vollendet hat.
- (3) Die Wahl findet an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt.
- (4) Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens in einem Wahlkreis 10 Prozent der abgegebenen Stimmen fallen, erhalten keinen Sitz zugeteilt.
- (5) Das Nähere bestimmt ein Landeswahlgesetz.

Art. 11

- (1) Wählergruppen, deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu vernichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, dürfen sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen.
- (2) Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen, trifft auf Antrag der Staatsregierung der Bayerische Staatsgerichtshof.

Art. 12

- (1) Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. Er tritt zum erstenmal spätestens am 15. Tag nach der Wahl zusammen.

(2) Spätestens mit Ablauf der Landtagsdauer muß die Neuwahl stattfinden.

Art. 13

(1) Der Landtag tritt jedes Jahr in der ersten Hälfte des Monats November am Sitze der Staatsregierung zusammen.

(2) Der Präsident muß ihn früher berufen, wenn es die Staatsregierung oder mindestens ein Drittel der Landtagsmitglieder verlangt.

(3) Der Landtag bestimmt den Schluß der Tagung und den Zeitpunkt des Wiederzusammentritts.

Art. 14

(1) Der Landtag kann sich vor Ablauf seiner Wahldauer durch Mehrheitsbeschluß seiner Mitglieder selbst auflösen.

(2) Er kann auf Antrag von einer Million Staatsbürger durch Volksentscheid abberufen werden.

(3) Die Neuwahl eines aufgelösten Landtags findet spätestens am vierten Sonntag nach der Auflösung statt.

Art. 15

Die Mitgliedschaft im Landtag während der Wahldauer geht verloren durch Verzicht, Ungültigkeitserklärung der Wahl, nachträgliche Änderung des Wahlergebnisses und Verlust der Wahlfähigkeit.

Art. 16

(1) Der Landtag wählt aus seiner Mitte ein Präsidium, bestehend aus einem Präsidenten, dessen Stellvertretern und Schriftführern.

(2) Zwischen zwei Tagungen führt das Präsidium die laufenden Geschäfte des Landtags fort.

(3) Der Landtag gibt sich eine Geschäftsordnung.

Art. 17

(1) Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus.

(2) Er führt die Hausverwaltung, verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses und vertritt das Land in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.

Art. 18

(1) Der Landtag verhandelt öffentlich. Auf Antrag von 50 Mitgliedern kann mit Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Mitglieder die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Auf Verlangen der Staatsregierung muß die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

(2) Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Landtags oder seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei. Ehrverletzungen genießen diesen Schutz nicht.

Art. 19

(1) Der Landtag beschließt mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern die Verfassung kein anderes Stimmverhältnis vorschreibt.

(2) Zur Beschlußfähigkeit des Landtags ist die Anwesenheit von zwei Drittel seiner Mitglieder erforderlich.

Art. 20

(1) Der Landtag und seine Ausschüsse können das Erscheinen des Ministerpräsidenten und jedes Staatsministers und Staatssekretärs verlangen.

(2) Die Mitglieder der Staatsregierung und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen während der Beratung jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, gehört werden.

Art. 21

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

(2) Diese Ausschüsse und die von ihnen ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung alle erforderlichen Beweise erheben, insbesondere auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, vereidigen und das Zeugniszwangsverfahren gegen sie durchführen. Das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis bleibt jedoch unberührt. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. Die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.

(3) Die Untersuchungsausschüsse verhandeln öffentlich, doch wird die Öffentlichkeit auf Verlangen der Staatsregierung oder einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausgeschlossen.

Art. 22

(1) Der Landtag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung und zur Behandlung dringlicher Staatsangelegenheiten für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung der Wahldauer sowie nach der Auflösung des Landtags bis zum Zusammentritt des neuen Landtags einen Zwischenausschuß. Dieser Ausschuß hat die Befugnisse des Landtags, doch kann er nicht Ministeranklage erheben und nicht Gesetze beschließen.

(2) Für diesen Ausschuß gelten die Bestimmungen des Art. 21.

Art. 23

Kein Mitglied des Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 24

(1) Kein Mitglied des Landtags kann ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden.

(2) Die gleiche Genehmigung ist erforderlich, wenn der Abgeordnete anderweitig in seiner persönlichen Freiheit beschränkt und dadurch in der Ausübung seines Abgeordnetenberufes beeinträchtigt wird.

(3) Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags aufgehoben. Ein solches Verlangen kann jedoch nicht gestellt werden, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. Ob dieser Fall vorliegt, entscheidet der Landtag.

Art. 25

(1) Die Mitglieder des Landtags sind 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. Schriftliche Mitteilungen, die zwischen dem Abgeordneten und anderen Personen in solchen Angelegenheiten gewechselt worden sind, dürfen nicht beschlagnahmt werden und eine Untersuchung zu diesem Zweck ist unzulässig, außer der Abgeordnete ist der Teilnahme an einer strafbaren Handlung, der Begünstigung oder der Hehlerei verdächtig.

(2) Eine Untersuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Landtags nur mit Genehmigung des Präsidenten vorgenommen werden.

Art. 26

Beamte bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglied des Landtags keines Urlaubs.

Art. 27

Die Mitglieder des Landtags haben das Recht zur freien Fahrt auf allen staatlichen Verkehrseinrichtungen in Bayern sowie auf eine Aufwandsentschädigung.

Art. 28

(1) Die Vorschriften über die Nichtverantwortlichkeit, die persönliche Unverletzlichkeit, das Zeugnisverweigerungsrecht, den Urlaub beamteter Abgeordneter und die Freifahrt und Aufwandsentschädigung gelten für das Präsidium des Landtags und die ständigen und ersten stellvertretenden Mitglieder des Zwischenausschusses.

(2) In den Fällen des Art. 24 wird die Mitwirkung des Zwischenausschusses ersetzt.

Art. 29

Die Wahlprüfung obliegt dem Bayerischen Staatsgerichtshof. Er entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft beim Landtag verloren hat.

Dritter Abschnitt Die Staatsregierung

Art. 30

(1) Die Staatsregierung ist die oberste Vollzugsbehörde des Landes.

(2) Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und Staatssekretären.

Art. 31

(1) Der Ministerpräsident wird von dem neugewählten Landtag spätestens am dritten Tag seines Zusammentritts auf die Dauer von vier Jahren gewählt.

(2) Wählbar ist jeder wahlberechtigte Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat.

(3) Bei Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten während seiner Amtsdauer wird in der nächsten Sitzung des Landtags ein neuer Ministerpräsident für den Rest der laufenden Amtsdauer gewählt.

Art. 32

Der Ministerpräsident beruft und entläßt die Staatsminister und Staatssekretäre. Sie bedürfen der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß.

Art. 33

Der Ministerpräsident bestimmt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Staatsminister. Dieser bedarf der Bestätigung gemäß Art. 32 Satz 2.

Art. 34

(1) Der Ministerpräsident führt in der Staatsregierung den Vorsitz und leitet ihre Geschäfte.

(2) Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung gegenüber dem Landtag.

(3) Er vertritt Bayern nach außen.

(4) Er übt in Einzelfällen das Begnadigungsrecht aus. Der Vollzug der Todesstrafe bedarf der Bestätigung der Staatsregierung.

(5) Er unterbreitet dem Landtag die Vorlagen der Staatsregierung.

Art. 35

(1) Die Geschäfte der Staatregierung werden in folgende Geschäftsbereiche (Staatsministerien) aufgeteilt:

1. Inneres

2. Justiz

3. Unterricht und Kultus

4. Finanzen

5. Wirtschaft

6. Landwirtschaft und Ernährung

7. Arbeit

8. Verkehr.

(2) Die Zahl der Geschäftsbereiche kann auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Beschluß des Landtags erhöht werden.

(3) Es können auch Minister für Sonderaufgaben, jedoch nicht mehr als zwei bestellt werden.

Art. 36

(1) Jedem Staatsminister wird durch den Ministerpräsidenten ein Geschäftsbereich zugewiesen. Der Ministerpräsident kann sich selbst einen Geschäftsbereich vorbehalten. Im Bedarfsfalle kann der Ministerpräsident mehrere Geschäftsbereiche übernehmen oder einem Staatsminister zuweisen.

(2) Staatssekretäre werden nach Bedarf einem Minister als Stellvertreter für einen bestimmten Geschäftsbereich zugewiesen. Sie haben Sitz und Stimme in der Staatsregierung.

Art. 37

(1) Gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik führt jeder Staatsminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.

(2) Die Staatssekretäre sind an die Weisungen des Staatsministers, dem sie zugewiesen sind, gebunden. Im Falle der Verhinderung des Staatsministers handeln sie selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.

Art. 38

Zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben besteht eine Staatskanzlei. Ihre Leitung kann einem eigenen Staatssekretär übertragen werden.

Art. 39

Die Staatsregierung gibt sich eine Geschäftsordnung. In dieser wird die Zuweisung der Geschäfte an die einzelnen Geschäftsbereiche geregelt. Alle Geschäfte der Staatsverwaltung sind einem Geschäftsbereich zuzuteilen.

Art. 40

Die Staatsregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der Abstimmenden. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Ministerpräsidenten. Zur Beschlußfähigkeit ist die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Kein Mitglied darf sich der Stimme enthalten.

Art. 41

Für die Geschäftsführung der Staatsregierung und der einzelnen Staatsministerien gelten folgende Grundsätze:

1. Die Staatsverwaltung wird nach der Verfassung, den Gesetzen und dem Haushaltsplan geführt.
2. Der Staatsregierung obliegt der Vollzug aller Gesetze und Beschlüsse des Landtags. Zu diesem Zweck können die erforderlichen Ausführungs- und Verwaltungsverordnungen von ihr erlassen werden. Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, bedürfen besonderer gesetzlicher Ermächtigung.
3. Die Staatsregierung beschließt über alle dem Landtag zu unterbreitenden Vorlagen.
4. Die Staatsregierung ernennt Staatsräte als die beamteten Stellvertreter der Staatsminister, die übrigen leitenden Beamten der Staatsministerien und die Vorstände der den Ministerien unmittelbar untergeordneten Behörden. Die übrigen Beamten werden durch die zuständigen Staatsminister oder durch die von ihnen beauftragten Behörden ernannt.
5. Die gesamte Landesverwaltung ist der Staatsregierung untergeordnet. Dieser obliegt auch im Rahmen der Gesetze die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände.
6. Jeder Staatsminister übt die Dienstaufsicht über die Behörden und Beamten seines Geschäftsbereiches aus.
7. Jeder Staatsminister entscheidet über Verwaltungsbeschwerden im Rahmen seines Geschäftsbereiches.

Art. 42

Sämtliche Mitglieder der Staatsregierung leisten vor ihrem Amtsantritt einen Eid oder ein Gelöbnis auf die Staatsverfassung.

Art. 43

- (1) Der Ministerpräsident, die Staatsminister und Staatssekretäre dürfen ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben; sie dürfen nicht Mitglieder des Aufsichtsrates oder Vorstandes einer privaten Erwerbsgesellschaft sein.
- (2) Nicht betroffen wird bei den Staatssekretären das Amt eines Staatsrates.

Art. 44

Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Staatsregierung werden durch besonderes Gesetz geregelt.

Art. 45

- (1) Der Landtag ist berechtigt, den Ministerpräsidenten, jeden Staatsminister und Staatssekretär vor dem Bayerischen Staatsgerichtshof anzuklagen, daß sie vorsätzlich die Verfassung oder ein Gesetz verletzt haben.
- (2) Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß mindestens von einem Drittel der Mitgliederzahl des Landtags unterzeichnet sein und bedarf einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitgliederzahl.

Vierter Abschnitt
Die Gesetzgebung

Art. 46

- (1) Die für alle Staatsbürger verbindlichen Gebote und Verbote bedürfen der Gesetzesform.
- (2) Auch der Staatshaushalt muß vom Landtag durch formelles Gesetz festgestellt werden.
- (3) Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag nicht auf seine Ausschüsse übertragen werden.

Art. 47

- (1) Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung oder aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht.
- (2) Die Gesetze werden von der Volksvertretung oder vom Volke (Volksentscheid) beschlossen.

Art. 48

Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.

Art. 49

- (1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt.
- (2) Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen.
- (3) Das Volksbegehren ist vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Landtag zu unterbreiten.
- (4) Wenn der Landtag das Volksbegehren ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen.

(5) Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen sechs Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer sechs Monate dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt.

(6) Die Volksentscheide über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder im Herbst statt.

(7) Jeder dem Volke zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll.

Art. 50

(1) Die Verfassung kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Anträge auf Änderung der Verfassung können nicht durch Volksbegehren eingebracht werden.

(2) Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglie­derzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden und bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmberechtigten Staatsbürger.

(3) Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird, entscheidet der Bayerische Staatsgerichtshof.

(4) Änderungen der Verfassung sind in den Text der Verfassung aufzunehmen.

Art. 51

Die durch Volksentscheid angenommenen Gesetze treten mit dem auf die Abstimmung folgenden Tag in Kraft.

Art. 52

(1) Die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze werden vom Ministerpräsidenten und den zuständigen Ministern ausgefertigt und auf deren Anordnung binnen Wochenfrist im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht.

(2) In jedem Gesetz muß der Tag bestimmt sein, an dem es in Kraft tritt.

Fünfter Abschnitt Die Verwaltung

Art. 53

(1) In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 5) fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei, Feuerschutz, örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.

(2) Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Haushaltsplan aufzustellen. Sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken.

(3) Bei Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden sind Vorkehrungen zu treffen, daß eine finanzielle Überlastung der Gemeinden vermieden wird.

(4) Die Gemeinden unterstehen der Aufsicht der Staatsbehörden. In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden wacht der Staat nur über die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeinden. In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises sind die Gemeinden überdies an die Weisungen der übergeordneten Staatsbehörden gebunden.

(5) Verwaltungsstreitigkeiten zwischen den Gemeinden und dem Staate werden von den Verwaltungsgerichten entschieden.

(6) Die Bestimmungen der Abs. 2 mit 5 gelten auch für die Gemeindeverbände.

Art. 54

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt.

(3) Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr, in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt.

Art. 55

Über die Verwendung aller Staatseinnahmen legt der Finanzminister im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Staatsregierung dem Landtage Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Gesetz geregelt.

Art. 56

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Staates, deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht, erfordern ein Gesetz.

Sechster Abschnitt
Die Rechtspflege

Art. 57

Die Richter sind nur dem Gesetz unterworfen.

Art. 58

- (1) Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.
- (2) Sondergerichte sind nur kraft gesetzlicher Bestimmung zulässig.

Art. 59

Die Richter können gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, die gesetzlich bestimmt sind, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die gesetzliche Bestimmung einer Altersgrenze ist zulässig.

Art. 60

Die Zuziehung von Männern und Frauen aus dem Volke als Beisitzer bei Gerichten und die Art ihrer Auswahl wird durch die Gesetzgebung geregelt.

Art. 61

Die öffentlichen Ankläger vor den Strafgerichten sind an die Weisungen ihrer vorgesetzten Behörde gebunden.

Art. 62

Die Verhandlungen vor allen Gerichten sind öffentlich. Bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Sittlichkeit kann die Öffentlichkeit durch Gerichtsbeschluß ausgeschlossen werden.

Art. 63

- (1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.
- (2) Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte kann sich eines Verteidigers bedienen.

Art. 64

- (1) Die Richter sind verpflichtet, alle Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie auf verfassungsmäßige Weise bekanntgemacht worden sind.
- (2) Ein weitergehendes Prüfungsrecht steht ihnen nicht zu.

Siebenter Abschnitt Das Beamtentum

Art. 65

- (1) Die Beamten des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände werden nach Maßgabe der Gesetze vom Volk gewählt oder von den zuständigen Behörden ernannt.
- (2) Die öffentlichen Ämter stehen allen wahlberechtigten Staatsbürgern offen. Die Zulassung zu bestimmten Ämtern kann von der erfolgreichen Ablegung von Prüfungen abhängig gemacht werden.

Art. 66

- (1) Die Grundlagen des Beamtenverhältnisses werden durch Gesetz geregelt.
- (2) Den Beamten steht für die Verfolgung ihrer vermögensrechtlichen Ansprüche der ordentliche Rechtsweg offen.
- (3) Gegen jedes dienstliche Straferkenntnis muß der Beschwerdeweg und ein Wiederaufnahmeverfahren offenstehen.
- (4) In die Nachweise über die Person des Beamten dürfen ungünstige Tatsachen erst eingetragen werden, wenn der Beamte Gelegenheit gehabt hat, sich über sie zu äußern. Die Äußerung des Beamten ist in den Personalnachweis mit aufzunehmen.

(5) Jeder Beamte hat das Recht, seine sämtlichen Personalnachweise jederzeit einzusehen.

Art. 67

(1) Die Beamten sind Diener des ganzen Volkes, nicht einer einzelnen Partei.

(2) Allen Beamten wird innerhalb der in Art. 11 für Wählergruppen gezogenen Grenzen die Freiheit ihrer politischen Betätigung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

Art. 68

Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt schuldhaft die ihm einem anderen gegenüber obliegende Amtspflicht, so haften für die Folgen grundsätzlich der Staat oder die andere öffentliche Körperschaft, in deren Diensten der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

Zweiter Hauptteil Grundrechte und Grundpflichten

Erster Abschnitt Die Einzelperson

Art. 69

(1) Die Verfassung dient dem Schutze und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Staatsbürger.

(2) Der Schutz der Staatsbürger gegen Angriffe von außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch die Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei.

Art. 70

Alle Staatsbürger haben die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze alles zu tun, was anderen nicht schadet.

Art. 71

(1) Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Die persönliche Freiheit darf durch die öffentliche Gewalt nur auf Grund eines Gesetzes angetastet werden.

(2) Jeder von der öffentlichen Gewalt Festgenommene ist spätestens am Tage nach der Festnahme dem zuständigen Richter vorzuführen. Dieser hat dem Festgenommenen mitzuteilen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Festnahme verfügt worden ist und ihm Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die Festnahme zu erheben. Er hat gegen den Festgenommenen entweder Haftbefehl zu erlassen oder ihn unverzüglich in Freiheit zu setzen.

Art. 72

Die Wohnung jedes Staatsbürgers ist für ihn eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen hiervon sind nur durch Gesetz zulässig.

Art. 73

(1) Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

(2) Die ungestörte Religionsausübung steht unter staatlichem Schutz.

(3) Einschränkungen sind nur auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung zulässig.

(4) Durch das religiöse Bekenntnis wird der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt. Den staatsbürgerlichen Pflichten darf es keinen Abbruch tun.

(5) Die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern ist von dem religiösen Bekenntnis unabhängig.

(6) Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert.

(7) Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder Feierlichkeiten oder zur Benutzung einer religiösen Eidesformel gezwungen werden.

Art. 74

Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung frei.

Art. 75

(1) Alle Bewohner Bayerns genießen volle Freizügigkeit. Sie haben das Recht, sich an jedem beliebigen Ort aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Gewerbszweig zu betreiben. Einschränkungen bedürfen eines Gesetzes.

(2) Alle Bewohner Bayerns sind berechtigt, nach außerdeutschen Ländern auszuwandern.

Art. 76

Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Recht darf ihn kein Arbeits- und Anstellungsvertrag hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht.

Art. 77

(1) Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

(2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.

Art. 78

(1) Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, zu Zwecken, die den Gesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.

(2) Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes frei.

Art. 79

Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden zu wenden.

Art. 80

Alle Staatsbürger ohne Unterschied sind nach Maßgabe der Gesetze entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen.

Art. 81

(1) Der ungestörte Genuß der Freiheit für alle Staatsbürger hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Jeder Staatsbürger hat die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und seine körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

(2) Die Meinungsfreiheit (Art. 76), die Versammlungsfreiheit (Art. 77) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 78) können bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Beschluß der Staatsregierung vorübergehend eingeschränkt oder aufgehoben werden. Gegen solche Maßnahmen ist Beschwerde zum Bayerischen Staatsgerichtshof zulässig.

Art. 82

(1) Alle Bewohner Bayerns sind vor dem Gesetz gleich. Die Gesetze verpflichten jeden in gleicher Weise und jeder genießt auf gleiche Weise den Schutz der Gesetze.

(2) Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

(3) Alle öffentlich-rechtlichen Vorrechte und Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufgehoben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Bestandteil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden.

(4) Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie mit einem Amt oder einem Beruf in Verbindung stehen. Akademische Grade fallen nicht unter dieses Verbot.

(5) Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nur nach Maßgabe der Gesetze verliehen werden.

(6) Die Entfachung von Rassen- oder Völkerhaß ist strafbar.

Art. 83

Jeder Bewohner Bayerns, der sich durch eine Behörde in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt fühlt, kann den Schutz des Bayerischen Staatsgerichtshofes anrufen.

Art. 84

(1) Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch darauf, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten.

(2) Besonders befähigten Kindern wird der Besuch der höheren Schulen auf Kosten der Allgemeinheit ermöglicht.

(3) Die Erwachsenenbildung ist durch Volkshochschulen und sonstige aus öffentlichen Mitteln gespeiste Einrichtungen zu fördern.

Art. 85

Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit zu wählen.

Art. 86

Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht auf eine angemessene Wohnung. Der Bau billiger Volkswohnungen ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

Art. 87

(1) Alle Kinder sind zum Besuch der Volksschulen verpflichtet.

(2) Der Unterricht an diesen Schulen ist unentgeltlich.

Art. 88

Alle Bewohner Bayerns sind zur Übernahme von Ehrenämtern, insbesondere als Vormund, Waisenrat, Jugendpfleger, Schöffe und Geschworener verpflichtet. Das Nähere bestimmen die Gesetze.

Art. 89

Alle Bewohner Bayerns sind bei Unglücksfällen, Notständen und Naturkatastrophen und im nachbarlichen Verkehr nach Maßgabe der Gesetze zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet.

Art. 90

(1) Alle Bewohner Bayerns sind im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflichten zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen.

(2) Verbrauchssteuern und Besitzsteuern müssen zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen.

(3) Die Erbschaftssteuer dient auch dem Zwecke, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen einzelner zu verhindern. Sie ist nach dem Verwandtschaftsverhältnis zu staffeln.

Zweiter Abschnitt Das Gemeinschaftsleben

Art. 91

- (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.
- (2) Die Ehe beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.

Art. 92

- (1) Gesunde Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes. Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staates. Alle Mädchen werden auf Staatskosten in den Mutterpflichten, vor allem in Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft unterwiesen.
- (2) Die Reinhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist gemeinsame Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf angemessene Fürsorge.

Art. 93

- (1) Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, geistigen und seelischen Tüchtigkeit ist die oberste Pflicht und das natürliche Recht der Eltern. Sie sind darin durch Staat und Gemeinden zu unterstützen und zu überwachen. In persönlichen Erziehungsfragen gibt der Wille der Eltern den Ausschlag.
- (2) Uneheliche Kinder haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder.
- (3) Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen. Zwangsfürsorge ist nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig.

Dritter Abschnitt Bildung und Schule

Art. 94

- (1) Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Staat und Gemeinden zusammen.
- (2) Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten.

Art. 95

- (1) Das gesamte Schul- und Bildungswesen steht unter der Aufsicht des Staates. Er kann daran die Gemeinden beteiligen.
- (2) Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt.
- (3) Die Universitäten haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind.

Art. 96

- (1) Das öffentliche Schulwesen wird organisch ausgestaltet.
- (2) Für den Aufbau des Schulwesens ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlagen, Neigung und innere Berufung, nicht aber die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern maßgebend.

Art. 97

- (1) Die öffentlichen Volksschulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen.
- (2) Die Lehrer an Bekenntnisschulen gehören grundsätzlich dem betreffenden Bekenntnis an.
- (3) Den Erziehungsberechtigten steht die Wahl der Schulart frei.
- (4) An Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung sind auf Antrag der Erziehungsberechtigten Gemeinschaftsschulen zu errichten.

Art. 98

- (1) An allen Schulen sind beim Unterricht die religiösen Empfindungen aller zu achten.
- (2) Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach aller Volksschulen, Berufsschulen, mittleren und höheren Lehranstalten. Er wird erteilt in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgemeinschaft.
- (3) Kein Lehrer kann gezwungen, aber auch nicht gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.
- (4) Die Lehrer für den Religionsunterricht bedürfen der Bevollmächtigung durch die Religionsgemeinschaften.
- (5) Soweit der Religionsunterricht von den Religionsgemeinschaften erteilt wird, ist er ihnen zu vergüten.
- (6) Die erforderlichen Schulräume sind zur Verfügung zu stellen.

Art. 99

- (1) Die Teilnahme am Religionsunterricht und an kirchlichen Handlungen und Feierlichkeiten bleibt der Willenserklärung der Erziehungsberechtigten, vom vollendeten 16. Lebensjahre ab der Willenserklärung der Jugendlichen überlassen.
- (2) Für Kinder, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, ist ein Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit einzurichten.

Art. 100

- (1) Die Schulen sollen nicht nur Wissen, sondern Bildung, besonders auch Charakter- und Herzensbildung vermitteln.
- (2) Oberste Bildungsziele sind Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Achtung und Ehrfurcht vor religiösen Überzeugungen und vor der Würde des Menschen, Selbstlosigkeit, Dienst an den höchsten Werten der menschlichen Gemeinschaft.
- (3) Staatsbürgerkunde im demokratischen Geist und Arbeitsunterricht sind Lehrgegenstände der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.

Art. 101

- (1) Privatschulen müssen den Anforderungen an die öffentlichen Schulen entsprechen. Sie können nur mit Genehmigung des Staates errichtet und betrieben werden.
- (2) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den gleichartigen öffentlichen Schulen zurückstehen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte genügend gesichert ist und wenn gegen die Person des Schulleiters keine Bedenken bestehen.

Art. 102

Begabten Kindern minderbemittelter Eltern ist der Besuch der höheren Lehranstalten und Hochschulen aus öffentlichen Mitteln, insbesondere durch Erziehungsbeihilfen des Staates und der Gemeinden zu ermöglichen.

Art. 103

- (1) Die Förderung der Kunst und Wissenschaft ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden.

(2) Sie haben insbesondere auch Mittel zur Unterstützung schöpferischer Künstler, Gelehrter und Schriftsteller bereitzustellen, die den Nachweis erster künstlerischer oder kultureller Tätigkeit erbringen, aber mit ihren Werken den Lebensunterhalt nicht verdienen können.

Art. 104

(1) Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland ist zu verhüten. Der deutsche Wald, kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder und die einheimischen Tier- und Pflanzenarten sind möglichst zu schonen und zu erhalten.

(2) Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Weide, das Befahren der Gewässer und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dgl. in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet. Staat und Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Enteignung von Privateigentum frei zu machen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen.

Vierter Abschnitt Religion und Religionsgemeinschaften

Art. 105

(1) Es besteht keine Staatskirche.

(2) Die Freiheit der Vereinigung zu gemeinsamer Hausandacht, zu öffentlichen Kulthandlungen und zu Religionsgemeinschaften sowie deren Zusammenschluß innerhalb Bayerns unterliegen im Rahmen der allgemein geltenden Gesetze keiner Beschränkung.

(3) Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften sowie solche weltanschauliche Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, sind von staatlicher Bevormundung frei. Sie ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze selbständig. Sie verleihen ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der politischen Gemeinde.

Art. 106

(1) Die Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts.

(2) Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie es bisher waren. Anderen anerkannten Religionsgemeinschaften sowie solchen weltanschaulichen Gemeinschaften, deren Bestrebungen den allgemein geltenden Gesetzen nicht widersprechen, sind nach einer Bestandszeit von fünf Jahren auf Antrag die gleichen Rechte zu gewähren.

(3) Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie weltanschauliche Gemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, dürfen auf Grund der öffentlichen Steuerlisten Steuer erheben.

(4) Die Wirksamkeit des Austritts aus religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen jeder Art darf nicht über ein Jahr hinausgeschoben werden.

Art. 107

(1) Die auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden bisherigen Leistungen des Staates oder der politischen Gemeinden an die Religionsgemeinschaften bleiben aufrecht erhalten.

(2) Neue freiwillige Leistungen des Staates, der politischen Gemeinden und Gemeindeverbände an eine Religionsgemeinschaft werden durch Zuschläge zu den Staatssteuern und Umlagen der Angehörigen dieser Religionsgemeinschaft aufgebracht.

Art. 108

(1) Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgemeinschaften, religiösen Vereine, Orden, Kongregationen, weltanschaulichen Gemeinschaften an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet.

(2) Der Staat und die politischen Gemeinden sind verpflichtet, den Religionsgemeinschaften auf Antrag jene Vermögensstücke zurückzugeben, die am 1. Januar 1933 in ihrem Eigentum standen und ihnen durch Maßnahmen des Staates oder der Nationalsozialistischen Partei und ihrer Hilfsorganisationen entzogen wurden. Gewährte Gegenleistungen sind entsprechend ihrem Werte vom 1. Januar 1933 zu verrechnen.

Art. 109

Die Sonntage und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe gesetzlich geschützt.

Art. 110

Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgemeinschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

Art. 111

- (1) Die Kirchen haben das Recht, ihre Geistlichen auf eigenen kirchlichen Hochschulen auszubilden und fortzubilden.
- (2) Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

Dritter Hauptteil Das Wirtschaftsleben

Erster Abschnitt Die Planwirtschaft

Art. 112

- (1) Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gesamtwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung, besonders der unteren Volksschichten.
- (2) Innerhalb dieser Zwecke gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze. Gemeinschädliche und unsittliche Rechtsgeschäfte, insbesondere alle wirtschaftlichen Ausbeutungsverträge sind rechtswidrig und nichtig.

Art. 113

- (1) Die Volkswirtschaft wird nach einem einheitlichen Plan durch die Staatsregierung geleitet.
- (2) Die Staatsregierung bedient sich hierzu eines Beirates, dessen Mitglieder nach Vorschlägen der Wirtschaftsorganisation zu berufen sind.

Art. 114

Zum Zwecke einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Staatsbürger können von der Staatsregierung nach Anhörung des Beirats besondere Bedarfsdeckungsgebiete auf genossenschaftlicher Grundlage gebildet werden. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und haben innerhalb des Rahmens des Volkswirtschaftsplanes das Recht der Selbstverwaltung.

Art. 115

An den Erzeuger-, Verteiler- und Verbrauchergenossenschaften und ihren wirtschaftlichen Unternehmungen können sich Stadt und Gemeinde beteiligen.

Zweiter Abschnitt Gemeineigentum und Privateigentum

Art. 116

Eigentümer von beweglichen und unbeweglichen Sachen können der Staat, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Gesellschaften, Genossenschaften und Vereine des Privatrechts und Einzelpersonen sein.

Art. 117

- (1) Das Eigentum an Bodenschätzen, Kraftquellen und wichtigen Produktionsmitteln, an Eisenbahnen und anderen der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und Verkehrsmitteln, an Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerken, Großbanken und Versicherungsunternehmungen steht in der Regel den Körperschaften des öffentlichen Rechts zu.
- (2) Die Privateigentümer von Produktionsmitteln, insbesondere die Grundeigentümer, können sich unter Aufrechterhaltung ihres Eigentums zu Produktivgenossenschaften zusammenschließen.

Art. 118

- (1) Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen und zu verhindern.
- (2) Grundbesitz, dessen Erwerbung zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse nötig ist, kann enteignet werden.

(3) Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalsaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

Art. 119

Die Vergesellschaftung von Privateigentum und jede Enteignung erfolgt grundsätzlich gegen angemessene Entschädigung. Sie kann auch in Form einer Rente gewährt werden.

Art. 120

Offenbarer Mißbrauch des Eigentum- oder Besitzrechts zur Schädigung der Allgemeinheit genießt keinen Rechtsschutz.

Art. 121

Das Erbrecht wird im Rahmen der Gesetze gewährleistet.

Dritter Abschnitt Geld- und Kreditwesen

Art. 122

(1) Das Geld- und Kreditwesen wird gemäß den Bedürfnissen des Wirtschaftsplanes geregelt.

(2) Geld und Kredit dienen der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller Staatsbürger.

Art. 123

(1) Kapitalbildung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft.

(2) Die Verteilung der wirtschaftlichen Kredite an die einzelnen Unternehmungen ist Sache der Staatsregierung. Sie hat den Beirat zu hören.

Vierter Abschnitt Handel und Gewerbe

Art. 124

Der Außenhandel wird von der Staatsregierung geleitet.

Art. 125

Die selbständigen Gewerbetreibenden können sich zum Zwecke des gemeinsamen Einkaufs von Produktionsmitteln und Rohstoffen, der Kreditbeschaffung und des Warenabsatzes zu Handwerkergenossenschaften, die selbständigen Kleinhändler zu Händlergenossenschaften zusammenschließen.

Fünfter Abschnitt
Die Landwirtschaft

Art. 126

- (1) Grund und Boden sind frei. Der Bauer ist nicht an die Scholle gebunden.
- (2) Das bäuerliche Arbeitseigentum wird nicht angetastet.
- (3) Die Bearbeitung und Nutzung des Bodens ist Pflicht der Grundbesitzer gegenüber der Allgemeinheit.

Art. 127

- (1) Der landwirtschaftlichen Bevölkerung wird durch Anwendung des technischen Fortschritts auf ihren Lebensbereich Verbesserung der Berufsausbildung, Pflege des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens und Förderung der Erzeugung und des Absatzes ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle gewährleistet.
- (2) Bauernland soll seiner Zweckbestimmung nicht entfremdet werden. Das Nähere bestimmt die Gesetzgebung.

Art. 128

Die Überschuldung landwirtschaftlicher Betriebe ist durch die Gesetzgebung möglichst zu verhindern.

Sechster Abschnitt
Die Arbeit

Art. 129

- (1) Die menschliche Arbeitskraft ist als wertvollstes wirtschaftliches Gut eines Volkes gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige gesundheitliche Schädigungen geschützt.

(2) Ausbeutung, die gesundheitliche Schäden nach sich zieht, ist als Körperverletzung strafbar.

(3) Die Verletzung von Bestimmungen zum Schutze gegen Gefahren und gesundheitliche Schädigungen in Betrieben wird bestraft.

Art. 130

(1) Jedermann ist verpflichtet, seine Arbeitskraft im Dienste der Allgemeinheit zu verwenden.

(2) Arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen wird mit Sondersteuern belegt.

(3) Jeder Bewohner Bayerns, der arbeitsunfähig ist oder keine Arbeit finden oder dem keine Arbeit vermittelt werden kann, hat ein Recht auf Fürsorge.

Art. 131

(1) Die Staatsregierung kann für jeden Berufszweig unter Berücksichtigung der örtlichen Verschiedenheiten Mindestlöhne festsetzen, die dem Arbeitnehmer eine den jeweiligen Kulturverhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen.

(2) Die Gesamtvereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden über das Arbeitsverhältnis sind für die Verbandsangehörigen verpflichtend und können, wenn es das Gesamtinteresse erfordert, für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 132

(1) Die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.

(2) Alle Abreden und Maßnahmen, welche die Vereinigungsfreiheit einschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig und nichtig.

Art. 133

Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden in einem besonderen Gesetz geregelt.

Art. 134

(1) Arbeitsstreitigkeiten werden durch Arbeitsgerichte entschieden, die aus einer gleichen Anzahl von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und einem unabhängigen Vorsitzenden zusammengesetzt sind.

(2) Schiedssprüche in Arbeitsstreitigkeiten können von der Staatsregierung für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 135

Über die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit werden durch Gesetz besondere Bestimmungen erlassen.

Art. 136

Jeder Arbeitnehmer hat ein Recht auf Erholung. Es wird grundsätzlich gewährleistet durch ein freies Wochenende und durch einen Jahresurlaub unter Fortbezug des Arbeitsentgelts.

Art. 137

(1) Die Arbeitnehmer haben bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten.

(2) Sie bilden zu diesem Zwecke Betriebsräte nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes. Dieses enthält auch Bestimmungen über die Mitwirkung der Betriebsräte bei Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern.

Art. 138

Die Arbeitnehmer sind berufen, als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft zusammen mit den Arbeitgebern an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktivkräfte mitzuwirken.

Übergangs- und Schlußbestimmungen

Art. 139

Alle Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst sind auf diese Verfassung zu vereidigen.

Art. 140

(1) Die Bayerische Verfassung vom 14. August 1919 ist aufgehoben.

(2) Die übrigen Gesetze und Verordnungen bleiben vorläufig in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht.

(3) Anordnungen der Behörden, die auf Grund bisheriger Gesetze in rechtsüblicher Weise getroffen waren, behalten ihre Gültigkeit bis zur Aufhebung im Wege anderweitiger Anordnung oder Gesetzgebung.

Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung²

I.

Gemäß Schreiben der Militärregierung für Bayern vom 8. Februar 1946 wurde am 22. Februar 1946 vom bayerischen Ministerpräsidenten ein kleiner Vorbereitender Verfassungsausschuß aus folgenden Persönlichkeiten gebildet:

Ministerpräsident Dr. Wilhelm Hoegner,
Arbeitsminister Albert Roßhaupter, während seiner Erkrankung vertreten durch Staatssekretär Krehle,
Innenminister Seifried,
Staatssekretär A. Pfeiffer,
Staatssekretär Dr. H. Ehard,
Staatsminister Heinrich Schmitt,
Oberbürgermeister Dr. K. Scharnagl,
Bürgermeister Thomas Wimmer,
Prof. Dr. Hans Nawiasky.

Am Freitag, den 8. März 1946, wurde die erste Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses mit einer Ansprache des Direktors der Militärregierung für Bayern, General Muller, eröffnet. Am 3. Mai fand die vierzehnte und letzte Sitzung statt. An der fünften mit neunten Sitzung des Ausschusses (28. März mit 5. April) nahm Universitätsprofessor Dr. H. Nawiasky teil, der mit Erlaubnis der Militärregierung vorübergehend aus der Schweiz nach München gekommen war.

II.

Dem Ausschuß waren von der Militärregierung folgende Aufgaben gestellt:

1. Mitarbeit am Entwurf eines Wahlgesetzes für eine Verfassungsgebende Versammlung.
2. Sammlung aller wissenschaftlichen Literatur und des dokumentarischen Materials für die praktische Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung.
3. Belebung der Diskussion über die neue Verfassung.
4. Vorlage eines Berichtes samt allem gesammelten Material an die Verfassungsgebende Landesversammlung.

2 Masch. Vorlage des Berichts mit hs. Ergänzungen, Streichungen und Korrekturen, die in die gedruckte Fassung Eingang fanden, in NL Ehard 1629.

Der Entwurf eines Wahlgesetzes war bei Beginn der Arbeiten des Vorbereitenden Verfassungsausschusses bereits der Militärregierung vorgelegt. – Die Sammlung des wissenschaftlichen und dokumentarischen Materials stieß infolge der Zerstörung vieler öffentlicher Bibliotheken auf große Schwierigkeiten. Eine einschlägige Bibliographie ist als Anl. 1 diesem Bericht beigefügt.³ – Die öffentliche Diskussion wurde durch Aufsätze von Ausschußmitgliedern in der Presse zu beleben gesucht. Der Erfolg entsprach nicht ganz den Erwartungen, offenbar deshalb, weil über die Grundlagen einer neuen Bayerischen Verfassung in weiten Volkskreisen volle Einmütigkeit herrscht. Möglicherweise wird die Veröffentlichung des Entwurfs größere Erörterungen in der Öffentlichkeit hervorrufen. Die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses beschränkte sich deshalb in der Hauptsache auf die Behandlung des vom Ministerpräsidenten Dr. Hoegner vorgelegten Entwurfs einer Bayerischen Verfassung, der eingehend besprochen und ohne einschneidende Änderungen angenommen wurde. Er ist diesem Bericht als Anl. 2 beigefügt und kann als Grundlage für die Beratungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung dienen. Nach mündlicher Anweisung der Militärregierung darf die Bayerische Verfassung der künftigen Gestaltung Deutschlands nicht vorgreifen. Aus diesem Grunde enthält der Verfassungsentwurf keinen Hinweis auf ein künftiges Bundesverhältnis Bayerns zu den übrigen deutschen Ländern. Ein solcher Hinweis kann jedoch zu gegebener Zeit ohne weiteres eingefügt werden.

III.

In zwei wichtigen Fragen glaubte der Vorbereitende Verfassungsausschuß der künftigen Verfassungsgebenden Landesversammlung nicht vorgreifen zu sollen: Errichtung einer Zweiten Kammer und Einsetzen eines Staatspräsidenten. Immerhin einigte sich der Ausschuß über den Fall, daß die Verfassungsgebende Landesversammlung sich für die eine oder andere Einrichtung entscheiden sollte, auf bestimmte Vorschläge, die dem Bericht als Anl. 3 und 4 beigefügt sind.

1. Über die Einrichtung einer Zweiten Kammer gingen die Meinungen im Ausschuß auseinander. Der Referent (Prof. Dr. Nawiasky) lehnte einen Senat, eine ständige Kammer und eine aus ständischen Vertretern, Volksvertretern und von einem Staatspräsidenten ernannten Vertretern gemischten Ausschuß ab und redete einer Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen,

3 Vgl. Einleitung S. 37 Anm. 116.

kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes, also einer Vertretung der Genossenschaften, Gewerkschaften, Krankenkassen, Berufs-genossenschaften, Handels- und Handwerkskammern, Bauernverbände, Anwaltskammern, Technikerverbände, Hochschulen, Kunstakademien, Religionsgemeinschaften das Wort. Es könnten einer solchen Vertretung teils gutachtliche, teils gesetzgeberische Aufgaben übertragen werden.

Ein anderer Redner meinte, eine solche Zweite Kammer sollte ein Gegengewicht gegen die Parteien bilden, es stünden ihr staatsführende Aufgaben zu. Wieder andere Redner stellten sich auf den Standpunkt, der größte Teil des bayerischen Volkes stehe einem Zweikammersystem verständnislos gegenüber, auch brauche man das Volk nicht vor den politischen Parteien zu schützen. In ruhigen Zeiten brauche man kein Zweikammersystem, in unruhigen Zeiten sei es vom Übel. Demgegenüber betonte der Referent, daß ein Zweikammersystem kein Widerspruch zur Demokratie sein müsse, das Volk werde in verschiedener Weise erfaßt, immerhin müsse der Standpunkt bei den großen Gruppen liegen. Die Schwierigkeiten einer gerechten Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen könnten und müßten überwunden werden.

2. Die Notwendigkeit eines Staatspräsidenten wurde vom Referenten (Prof. Dr. Nawiasky) bejaht. Ein künftiges Deutsches Reich schließe einen bayerischen Staatspräsidenten nicht aus, vielmehr sei dieser ausschließlich eine Frage des bayerischen Staatsaufbaues. Der Staatspräsident solle *pouvoir neutre* sein und sich mehr im Hintergrund halten. Seine Verfügungen sollen der Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten und der zuständigen Minister bedürfen. Er solle vom Landtag, und zwar auf fünf oder mehr Jahre, gewählt werden. Zu seinen Befugnissen müsse gehören, den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister zu ernennen.

Ein anderer Redner erklärte, er sei nicht gegen einen Staatspräsidenten, solange es kein Reich gebe. – Eine einmütige Stellungnahme konnte in der Frage des Staatspräsidenten nicht erzielt werden, so daß sich die Ausarbeitung einer Doppelvorlage empfahl.

IV.

Außer den unter III erwähnten Fragen wurden noch folgende eingehender behandelt:

1. Die gemeindliche Selbstverwaltung.

Der Referent beantragte die Trennung des Verwaltungsorgans (Magistrat) von dem politischen Organ der Bürgerschaft (Stadtrat). Es wurde jedoch beschlossen, diese Frage in einer künftigen Gemeindeordnung zu regeln.

Über die Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung als Grundlage jeder Demokratie war sich der Ausschuß einig. Es erschien daher zweckmäßig, den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde ausführlich zu umschreiben, was in Art. 53 geschehen ist.

2. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft.

Die anerkannten Grundsätze des deutschen Rechts über den Erwerb der Staatsangehörigkeit wurden in die Verfassung aufgenommen. Auch wurde eine Bestimmung beschlossen, daß keinem geborenen Bayern die Staatsangehörigkeit aberkannt werden könne. Die Regelung richtet sich gegen die Ausbürgerung durch die Nationalsozialisten, die zahlreiche Staatenlose geschaffen hat – ein international durchaus unerwünschter Zustand. Es schien geboten, den Grundsatz aufzustellen, daß sich kein Staat ohne weiteres seiner Staatsbürger entledigen kann, zumal es ihm freisteht, ihnen erforderlichenfalls die staatsbürgerlichen Rechte abzuerkennen.

Der Begriff des Staatsbürgers bedurfte auch einer begrifflichen Bestimmung. Im Verfassungsentwurf sind darunter die volljährigen Staatsangehörigen verstanden, die ihre staatsbürgerlichen Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden ausüben.

3. Wahlrecht.

In den Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses wurde von einer Seite vorgeschlagen, die Mehrheitswahlen in Ein-Mann-Bezirken einzuführen und für die Stimmen der unterlegenen Gruppen, ähnlich wie beim Verhältniswahlsystem, allenfalls durch das Landesergebnis noch eine Vertretung zu sichern.

Demgegenüber wurde die frühere bayerische Regelung der Beibehaltung des Verhältniswahlrechts unter gleichzeitiger Bindung des Kandidaten an bestimmte Stimmkreise empfohlen, zumal sich bei der Mehrheitswahl eine nachträgliche Zuteilung von Sitzen an die unterlegenen Gruppen schwer durchführen lasse. Das System der gebundenen Listen fand keine Verteidiger. Einig waren sich alle Redner über die Notwendigkeit der möglichsten Ausschaltung von Splitterparteien. In den Verfassungsentwurf wurde daher entsprechend der dringenden Empfehlung Prof. Nawiaskeys das Verhältniswahlrecht in Wahlkreisen und die Bestimmung aufgenommen, daß Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens in einem Wahlkreis 10 Prozent der abgegebenen Stimmen entfallen, keinen Sitz zugeteilt erhalten sollen.

Gegen den Mißbrauch der Demokratie durch antidemokratische Parteien wurde entsprechend einer Anregung des internationalen Juristenkongresses in Paris von 1937 die Bestimmung getroffen, daß sich Wählergruppen, deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu ver-

nichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden, nicht an Wahlen und Abstimmungen beteiligen können. Die Entscheidungen über das Vorliegen dieser Voraussetzung wurde dem Bayerischen Staatsgerichtshof übertragen.

4. Immunität.

Der Mißbrauch der Immunität durch die Nationalsozialisten vor 1933 legte ihre Einschränkung nahe. Es wurden folgende Änderungen gegenüber dem Zustand in der Weimarer Zeit beschlossen. Ehrverletzungen sollen nicht den Schutz wahrheitsgetreuer Berichte genießen (Art. 18 Abs. 2 Satz 2). Der Abgeordnete soll ferner nur noch wegen seiner Abstimmung gerichtlich und dienstlich nicht verfolgt werden können, nicht mehr aber wegen seiner Äußerungen (Art. 23). Andererseits wurde die frühere Bestimmung gestrichen, daß der Abgeordnete ohne Genehmigung der Volksvertretung festgenommen werden kann, wenn er bei einer strafbaren Handlung auf frischer Tat oder im Laufe des nächsten Tages ergriffen wird (Art. 24).

5. Parlamentarisches System.

Der Referent, Prof. Dr. Nawiasky, trat gegen das parlamentarische System, d. h. die Abhängigkeit der Regierung von dem Vertrauen des Parlaments und für eine feste Wahldauer der Staatsregierung nach Schweizer Muster ein.

Der Wunsch nach einer gewissen Stabilität der Regierung stehe bei allen Bestrebungen zur Reform des Parlamentarismus an vorderster Stelle. Solange derselbe Landtag vorhanden sei, habe es keinen Sinn, die Regierung zu wechseln. Von einem anderen Redner wurde darauf hingewiesen, daß die Staatsregierung ohnehin nur mit einem mit ihr grundsätzlich übereinstimmenden Landtag arbeiten könne. Eine mißliebige Staatsregierung könne durch einen Landtag dadurch ausgehungert werden, daß ihr das Parlament jedes vorgelegte Gesetz ablehne. Der Ausschuß schloß sich einmütig der Auffassung des Referenten an und beseitigte das parlamentarische System der Weimarer Zeit (Art. 32).

6. Grundrechte.

Nach der Unterdrückung aller Freiheitsrechte der Staatsbürger während der nationalsozialistischen Diktatur bestand im Ausschuß Übereinstimmung darüber, die Menschenrechte wieder in die Verfassung aufzunehmen. Insbesondere wurde jede Polizeiwilkkür durch die Bestimmung des Art. 71 zu verhindern gesucht, daß die persönliche Freiheit des einzelnen durch die öffentliche Gewalt nur auf Grund eines Gesetzes angetastet werden dürfe. Im wesentlichen wurden auf dem Gebiet der Grundrechte die Bestimmungen der Weimarer Verfassung wieder hergestellt. Neuartig ist der Anspruch

jedes Bewohners des Landes Bayern, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten (Art. 84 Abs. 1) und die Förderung besonders befähigter Kinder auf Kosten der Allgemeinheit (Art. 84 Abs. 2). Den staatsbürgerlichen Rechten wurden die staatsbürgerlichen Pflichten, z.B. die Pflicht zur Achtung der Verfassung und zur Befolgung der Gesetze, zur Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, zur Betätigung der körperlichen und geistigen Kräfte zum Wohle der Gesamtheit, zu einer den Anlagen und der Ausbildung entsprechenden Arbeit, zur Übernahme von Ehrenämtern, zur gegenseitigen Hilfe und zur Mittragung der öffentlichen Lasten, gegenübergestellt.

7. Gemeinschaftsleben.

Das von den Nationalsozialisten verneinte Naturrecht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder wurde besonders hervorgehoben (Art. 93). Neuartig ist die Pflicht des Staates zur Unterweisung der weiblichen Jugend in den Mutterpflichten und in der Hauswirtschaft. Die Kosten, die der Allgemeinheit dadurch erwachsen, werden zweifellos durch die Minderung der Kindersterblichkeit und die Verhinderung unnützer Vergeudung von Nahrungsmitteln im Haushalt sowie durch glücklichere Ehen hereingebracht.

8. Bildung und Schule.

Der Ausschuß entschied sich dafür, die öffentlichen Schulen zu Regelschulen zu erklären, doch Privatschulen nicht völlig auszuschließen. Der alte Streit, ob Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen vorzuziehen seien, wurde gemäß dem Gesetz vom 16. Januar 1946 über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern in der Weise entschieden, daß den Erziehungsberechtigten die Wahl der Schulart freistehen soll. Der Religionsunterricht wurde zum ordentlichen Lehrfach aller Schulen erklärt, doch bleibt nach Art. 99 die Teilnahme daran der Willenserklärung der Erziehungsberechtigten, vom vollendeten 16. Lebensjahr an der Willenserklärung der Jugendlichen überlassen. Auch kann kein Lehrer gezwungen, aber auch keiner gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen. Zu obersten Bildungszielen sind Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl, Achtung und Ehrfurcht vor religiösen Überzeugungen und vor der Würde des Menschen, Selbstlosigkeit und Dienst an den höchsten Werten der menschlichen Gemeinde erklärt.

Der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in freier Natur sollen durch Art. 104 Abs. 2 der Allgemeinheit gesichert werden.

9. Religion und Religionsgemeinschaften.

Dieser Abschnitt entspricht dem oben genannten Gesetz vom 16. Januar 1946. Demgemäß ist die Freiheit der Kirche von staatlicher Beeinflussung

anerkannt, die Fortdauer der staatlichen Pflichtleistungen an die Religionsgemeinschaften gesichert, deren Eigentum nach dem Stande von 1933 gewährleistet und der Kirche das Recht eingeräumt, ihre Geistlichen auf eigenen kirchlichen Hochschulen auszubilden.

10. Wirtschaftsleben.

Der Ausschuß sprach sich unter den heutigen Verhältnissen einmütig für Planwirtschaft, Übernahme des Eigentums an Bodenschätzen, Kraftquellen und wichtigen Produktionsmitteln, Großbanken und Versicherungsunternehmen durch Körperschaften des öffentlichen Rechts, für Förderung des Genossenschaftswesens und für planmäßige Verteilung der Wirtschaftskredite aus. In der Landwirtschaft soll das bäuerliche Eigentum nicht angetastet, wohl aber die Anwendung des technischen Fortschrittes und das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen gefördert werden.

Im Abschnitt „Arbeit“ sind die Einführung von Mindestlöhnen, die Wahrung der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer, das Recht auf eine Höchstarbeitszeit und auf ausreichende Erholung sowie auch Mitbestimmung in den Unternehmungen und auf Mitwirkung an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktionskräfte vorgesehen.

V.

Änderungen der Verfassung sind nach Art. 50 nur im Wege der Gesetzgebung, und zwar nur durch eine Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl der Volksvertretung, möglich. Sie sind in den Text der Verfassung aufzunehmen. Volksbegehren zur Änderung der Verfassung sind nicht zugelassen. Jede von der Volksvertretung beschlossene Verfassungsänderung ist dem Volke zur Entscheidung vorzulegen und bedarf der Zustimmung der Mehrheit der stimmberechtigten Staatsbürger. Diese Bestimmung schien erforderlich, weil die von der Verfassungsgebenden Landesversammlung zu beschließende Verfassung am 3. November 1946 dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird und deshalb auch bei Änderungen der Verfassung die Mitwirkung des Volkes geboten erscheint.

Abschnitt 2 a Der Staatspräsident

Art. 29 u

(1) Der Staatspräsident wird gemeinsam vom Landtag und Landesrat gewählt, die zu diesem Zwecke zu der Landesversammlung zusammentreten.

(2) Die Landesversammlung ist beschlußfähig bei Anwesenheit von zwei Drittel ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl.

(3) Wählbar ist jeder ehrbare Bayer, der das 50. Lebensjahr vollendet hat.

(4) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erhalten hat. Bleibt der erste Wahlgang ergebnislos, so findet Stichwahl zwischen den zwei Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen statt. Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet.

Art. 29 v

(1) Das Amt des Staatspräsidenten dauert fünf Jahre. Zwei Monate vor Ablauf der Wahldauer hat eine Neuwahl stattzufinden. Wiederwahl ist zulässig.

(2) . . .

(3) Der Staatspräsident kann ohne Zustimmung der Landesversammlung nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Art. 29 vv

(1) Stellvertreter des Staatspräsidenten ist der Präsident des Bayerischen Staatsgerichtshofs.

(2) Im Falle des Todes, Rücktritts oder einer länger als sechs Monate dauernden Verhinderung des Staatspräsidenten ist vom Präsidenten des Staatsgerichtshofs ohne Verzug eine Neuwahl herbeizuführen.

Art. 29 w

Der Staatspräsident kann nicht zugleich Mitglied des Landtags, des Landrats oder der Staatsregierung sein. Er darf ein anderes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben.

Art. 29 x

(1) Der Staatspräsident vertritt den Staat nach außen.

(2) Er übt im Staate die höchste Vollzugsgewalt aus und ernennt und entläßt die Mitglieder der Staatsregierung und die Staatsbeamten.

(3) Er übt in Einzelfällen das Begnadigungsrecht aus. Vor der Entscheidung über den Vollzug der Todesstrafe ist ein Gutachten der Staatsregierung einzuholen.

Art. 29 y

(1) Der Staatspräsident kann bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die verfassungsmäßigen Grundrechte vorübergehend einschränken oder aufheben.

(2) Er hat von allen getroffenen Maßnahmen dem Landtag und Landesrat unverzüglich Mitteilung zu machen.

Art. 30 yy

Die Staatsregierung ist nach dem Staatspräsidenten . . .

Art. 30 z

(1) Der Staatspräsident fertigt die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze aus und ordnet binnen Wochenfrist ihre Bekanntmachung an.

(2) Gegen Gesetze und Regierungsbeschlüsse, durch welche die gesamte politische Lage des Landes ungünstig beeinflusst wurde, kann der Staatspräsident Einspruch einlegen. Dieser ist endgültig.

Art. 30 zz

Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung des Staatspräsidenten werden durch besonderes Gesetz geregelt.

Art. 31 a

(1) Der Ministerpräsident und auf seinen Vorschlag die Staatsminister und Staatssekretäre werden vom Staatspräsidenten jeweils für die laufende Amtsdauer des Landtags ernannt.

(2) Diese Ernennung bedarf der Bestätigung des Landtags durch einen mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden gefaßten Beschluß in einer der nächsten Sitzungen des Landtags.

(3) Wird die Bestätigung für einen der Ernannten versagt, so nimmt der Staatspräsident eine Neuernennung vor, welche in gleicher Weise der Bestätigung des Landtags unterliegt. Bei abermaliger Nichtbestätigung bedarf die Neuernennung keiner Bestätigung durch den Landtag mehr.

Art. 31 b

(3) Bei Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten während seiner Amtsdauer ernennt der Staatspräsident für den Rest der laufenden Amtsdauer einen neuen Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Mitglieder der Staatsregierung.

(Art. 32 gestr.)

Art. 33 a

Der Staatspräsident bestellt auf Vorschlag des Ministerpräsidenten dessen Stellvertreter aus der Zahl der Staatsminister. Dieser bedarf der Bestätigung des Landtags gemäß Art. 31.

Art. 34 a

- (2) . . . gegenüber dem Landtag und dem Staatspräsidenten.
- (3) (gestrichen).
- (4) (gestrichen).

Abschnitt 2 b Der Landesrat

Art. 29 a

Der Landesrat besteht aus Vertretern des bayerischen Volkes.

Art. 29 b

- (1) Die Landesräte werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach Verhältniswahlrecht von allen mündigen und ehrbaren Bayern in Wahlkreisen gewählt. Auf je angefangene 100 000 Einwohner trifft ein Landesrat.
- (2) Wählbar ist jeder wahlfähige Bayer, der das 40. Lebensjahr vollendet hat.
- (3) Die Landesräte sollen sich durch Rechtlichkeit und politische Erfahrung auszeichnen.
- (4) Die Mitglieder des Landesrates können nicht zugleich Mitglieder des Landtags sein.

Art. 29 c

- (1) Der Landesrat wird gleichzeitig mit dem Landtag gewählt und tritt gleichzeitig mit ihm zusammen.
- (2) Die Auflösung des Landtags zieht ohne weiteres die Auflösung des Landesrates nach sich.

Art. 29 d

Die Artikel 9 Absatz 2, 10 Absatz 3 und 11 mit 29 gelten entsprechend.

Dritter Abschnitt Die Staatsregierung

Art. 34 a

- (1) . . .
- (2) Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung gegenüber dem Landtag und Landesrat.
- (3) . . .
- (4) . . .
- (5) Er unterbreitet dem Landtag und Landesrat . . .

Art. 45 a

- (1) Der Landtag und der Landesrat sind berechtigt . . .
- (2) . . . Mitgliederzahl des Landtags oder des Landesrats . . .

Vierter Abschnitt Die Gesetzgebung

Art. 46 a

- (1) . . .
- (2) Auch der Staatshaushalt muß vom Landtag und Landesrat . . .
- (3) Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag und Landesrat . . .

Art. 47 a

- (1) . . . oder aus der Mitte des Landtags oder des Landesrats . . .

Art. 47 b

- (1) Die vom Landtag beschlossenen Gesetze bedürfen der Zustimmung des Landesrats.
- (2) Stimmt der Landesrat einem vom Landtag beschlossenen Gesetz nicht zu, so wird es dem Landtag und hernach wieder dem Landesrat zur nochmaligen Erwägung und Beschlußfassung vorgelegt.
- (3) Kommt hierbei keine Einigung zwischen Landtag und Landesrat zustande, so wird das Gesetz sowohl in der vom Landtag wie vom Landesrat zuletzt beschlossenen Fassung dem Volk zur Entscheidung vorgelegt.

Art. 49 a

- (3) . . . Landtag und Landesrat zu unterbreiten.

- (4) Wenn der Landtag oder Landesrat das Volksbegehren ablehnt . . .
- (5) . . . vom Landtag und Landesrat . . . Auflösung des Landtags oder Landesrats gekehmt . . .

Art. 50 a

- (2) Beschlüsse des Landtags und Landesrats auf Änderung der Verfassung . . .

Gesetz zum Schutze des bayerischen Staates (Ges. Nr. 2)¹

Art. 1

Hochverrat, Landesverrat, Giftbeibringung, Brandstiftung, Herbeiführung einer Explosion oder einer Überschwemmung, Beschädigung von Eisenbahnanlagen, gemeingefährliche Vergiftung und unbefugter Waffen- und Sprengstoffbesitz werden mit dem Tode, in minder schweren Fällen mit lebenslänglichem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter zehn Jahren bestraft.

Art. 2

Wer es unternimmt, den Ministerpräsidenten oder einen Staatsminister zu töten oder wer zu einer solchen Tötung auffordert, sich er bietet, ein solches Erbieten annimmt oder eine solche Tötung mit einem anderen verabredet oder wer sich eines schweren Aufruhrs oder eines schweren Landfriedensbruchs schuldig macht oder wer sich eines Menschen bemächtigt, um sich seiner als Geisel zu bedienen, wird mit dem Tode oder mit lebenslänglichem Zuchthaus, in minder schweren Fällen mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren bestraft.

Art. 3

Wer es unternimmt, den Ministerpräsidenten oder einen Staatsminister der von ihnen ausgeübten Staatsgewalt zu berauben oder durch Drohung mit Gewalt oder mit einem Verbrechen oder Vergehen zu nötigen oder zu hindern, ihre Befugnisse überhaupt oder in einem bestimmten Sinn auszuüben,

1 Entwurf des Gesetzes zum Schutze des bayerischen Staates, mit hs. Korrekturen Ministerpräsident Hoegners im Zuge der Beratungen des Entwurfs im Vorbereitenden Verfassungsausschuß am 4.4.1946 (Nr. 11) in: NL Ehard 1629; mit den Korrekturen Staatssekretär Ehards in NL Ehard 1630.

wird mit dem Tod oder mit lebenslänglichem Zuchthaus, in minder schweren Fällen mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren bestraft.

Art. 4

Wer Druckschriften, Schallplatten, bildliche Darstellungen herstellt, einführt, verbreitet oder vorrätig hält oder wer Radiosendungen verbreitet, in denen zum gewaltsamen Kampf gegen die Staatsgewalt oder zum Generalstreik oder Massenstreik oder zum Streik in einem lebenswichtigen Betrieb aufgefordert wird, oder wer auf andere Weise zu solchen Unternehmungen auffordert oder anreizt oder ein solches Unternehmen vorbereitet oder durchführt, wird mit lebenslänglichem Zuchthaus, in minder schweren Fällen mit Zuchthaus nicht unter drei Jahren bestraft.

Art. 5

Wer vorsätzlich unwahre oder entstellte Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet oder sonstige heimtückische Angriffe erhebt, die geeignet sind, das Wohl des Landes oder das Ansehen des Ministerpräsidenten oder eines Staatsministers zu schädigen, wird mit Zuchthaus bestraft.

Art. 6

Wer es unternimmt, einen Berufs- oder Laienrichter oder Beamten wegen ihrer amtlichen oder dienstlichen Tätigkeit oder einen Zeugen oder Sachverständigen wegen Erfüllung ihrer Zeugen- oder Sachverständigenpflicht oder eine Person, die ein unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenes Verbrechen oder Vergehen anzeigt, zu töten, körperlich schwer zu verletzen oder in Verruf zu bringen, oder wer zu einer solchen Handlung auffordert, sich erbieht, ein solches Anerbieten annimmt oder eine solche Handlung mit einem anderen verabredet, wird mit dem Tode, in minder schweren Fällen mit lebenslänglichem Zuchthaus oder Zuchthaus nicht unter zehn Jahren bestraft.

Art. 7

- 1.) Periodische Druckschriften aller Art, deren Inhalt geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu gefährden oder die eine Be-

schimpfung oder Herabsetzung von Behörden oder Hoheitszeichen des Landes oder einen sonstigen heimtückischen Angriff auf solche enthalten, sowie die Kopf- und Ersatzblätter solcher Druckschriften können auf unbestimmte Zeit verboten werden.

- 2.) Wer von dem Vorhandensein solcher Druckschriften zu einem Zeitpunkt, zu dem es der Behörde noch nicht bekannt ist, glaubhafte Kenntnis erhält und nicht unverzüglich der Behörde Mitteilung macht, wird mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.

Art. 8

- 1.) Personen, die auf Grund ihrer Vergangenheit oder aus sonstigen Gründen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährlich sind, können auf unbestimmte Zeit in Polizeihaft genommen oder sonst in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt werden.
- 2.) In Sicherungshaft können insbesondere auch Personen genommen werden, die infolge Berufslosigkeit Gefahr laufen, in soziale Not zu geraten und deshalb politische Unruhen heraufzubeschwören. Sie müssen während der Sicherungshaft für einen praktischen Beruf geschult werden.

Art. 9

- 1.) Öffentliche Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel sind mit Ausnahme der herkömmlichen unpolitischen Umzüge, Umgänge und Wallfahrten verboten.
- 2.) Alle Versammlungen in geschlossenen Räumen sind genehmigungspflichtig und müssen 14 Tage vorher der Polizeibehörde angemeldet werden. Diese ist befugt, in jede Versammlung ihre Beauftragten zu entsenden. Die Beauftragten der Polizei sind ermächtigt, jede Versammlung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung jederzeit aufzulösen.
- 3.) Für Störungen der öffentlichen Ordnung werden insbesondere die Versammlungsleiter und Redner verantwortlich gemacht.
- 4.) Behördlich veranlaßte Veranstaltungen fallen nicht unter diese Bestimmungen.

Art. 10

- 1.) Wenn es die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfordert, sind über die Bestimmungen dieses Gesetzes hinaus alle Beschränkungen der freien Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, ferner behördliche Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und Beschlagnahmen und Beschränkungen des Eigentums unbeschränkt zulässig.
- 2.) Die erforderlichen weiteren Bestimmungen erläßt der Ministerpräsident im Benehmen mit den Staatsministern für das Sicherheitswesen und für die Justiz.

Art. 11

Wer den Verordnungen, Anordnungen und Verfügungen, die zur oder in Durchführung dieses Gesetzes erlassen werden, zuwiderhandelt oder wer zu solcher Zuwiderhandlung auffordert oder anreizt, wird mit Zuchthaus, in minder schweren Fällen mit Gefängnis bestraft.

Anhang

Verzeichnis der Dokumente

Nr. 1	„Verfassung des Volksstaates Bayern“ (Vorentwurf von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner)	41
Nr. 2	Rede des bayerischen Ministerpräsidenten [Wilhelm Hoegner] bei der Eröffnung des Verfassungsausschusses am 8. März 1946	71
Nr. 3	Rede des Generals [Walter J.] Müller anlässlich der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. III. 1946	74
Nr. 4	1. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. März 1946	77
Nr. 5	2. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. März 1946	80
	– Anlage: Karl Scharnagl: Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung, 13. 3. 1946	85
Nr. 6	3. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 22. März 1946	93
	– Anlage: Anton Pfeiffer: Bemerkungen zum Entwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern	107
Nr. 7	4. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 26. März 1946	113
Nr. 8	5. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 28. März 1946	124
Nr. 9	6. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 1. April 1946	135
	– Anlage 1: Karl Scharnagl: Die demokratische Gestaltung der Staatsführung, 22. 4. 1946	143
	– Anlage 2: Karl Scharnagl: Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, 27. 3. 1946	150
Nr. 10	7. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 3. April 1946	153
Nr. 11	8. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 4. April 1946	165
Nr. 12	9. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 5. April 1946	175

Nr. 13	10. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 9. April 1946	185
Nr. 14	11. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 15. April 1946	193
Nr. 15	12. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 16. April 1946	207
Nr. 16	13. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 26. April 1946	212
Nr. 17	14. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 3. Mai 1946	214
Nr. 18	15. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 24. Juni 1946	218
Nr. 19	Entwurf einer Bayerischen Verfassung und Bericht des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses an die Bayerische Verfassunggebende Landesversammlung (Juni 1946)	223
Nr. 20	Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des bayerischen Staates	266

Abkürzungsverzeichnis

ACSP	Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, München
AVBRD	Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München
BBd.	Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Beilagen-Bände
BV	Bayerische Verfassung
BVP	Bayerische Volkspartei
CSU	Christlich-Soziale Union
GBL.	Gesetzblatt für das Königreich Bayern
GS	Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
IfZ	Institut für Zeitgeschichte, München
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MD	Ministerialdirektor
MdR	Mitglied des Reichstages
MinDirig	Ministerialdirigent
MinRat	Ministerialrat
NDB	Neue Deutsche Biographie
NL	Nachlaß
NZ	Neue Zeitung
OMGB	Office of Military Government for Bavaria bzw. Akten des Office of Military Government for Bavaria im BayHStA
OMGUS	Office of Military Government of the United States for Germany
ORR	Oberregierungsrat
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RMG	Regional Military Government, Munich
RR	Regierungsrat
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StB.	Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte
StK	Bayerische Staatskanzlei bzw. Akten der Bayerischen Staatskanzlei im BayHStA
StMarb	Staatsministerium für Arbeit und Soziale Fürsorge
StMI	Staatsministerium des Innern
StMJu	Staatsministerium der Justiz
StMSo	Staatsministerium für Sonderaufgaben
StMUK	Staatsministerium für Unterricht und Kultus
SZ	Süddeutsche Zeitung
VWG	Vereinigtes Wirtschaftsgebiet
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung

Quellen- und Literaturverzeichnis

Ungedruckte Quellen

Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München (BayHStA)

Bayerische Staatskanzlei (StK)

10901, 10902, 10903, 10906/1, 10906/2

Nachlaß Hans Ehard

1628, 1629, 1630, 1631, 1642

Nachlaß Anton Pfeiffer

147, 148

Office of Military Government for Bavaria (OMGB)

10/87–2/7, 10/108–3/3

Institut für Zeitgeschichte, München

Nachlaß Wilhelm Hoegner (ED 120)

127, 129, 130

Stadtarchiv München

Bürgermeister und Rat (BuR)

2074, 2076

Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, München (ACSP)

Nachlaß Josef Müller

B 17

Gedruckte Quellen und Literatur

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949. Hg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte. *Zit.* AVBRD.

– Band 1 September 1945 – Dezember 1946. Bearb. von Walter Vogel und Christoph Weisz. Sonderausgabe. München 1989.

Berding, Helmut: Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation (Vorgeschichte und Geschichte des Parlamentarismus in Hessen 10). Wiesbaden 1996.

- Fait*, Barbara: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 114). Düsseldorf 1998.
- Gelberg*, Karl-Ulrich: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 18). Düsseldorf 1992.
- Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz 1946/1947. In: Der Bayerische Senat. Biographisch-statistisches Handbuch 1947–1997. Bearb. von Helga Schmöger (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 10). Düsseldorf 1998, S. 23–60.
 - Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1945–1978). In: Handbuch der bayerischen Geschichte Bd. IV/1. Begründet von Max Spindler, neu herausgegeben von Alois Schmid. 2. völlig neu bearbeitete Auflage München 2003, S. 635–956; hier insbesondere das Kapitel: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946, S. 701–724.
 - (Bearb.): Quellen zur politischen Geschichte Bayerns in der Nachkriegszeit. Band I (1944–1957) (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit A 112). 1. Auflage München 2002.
- Hanko*, Helmut M.: Thomas Wimmer 1887–1964. Entwicklung und Weg eines sozialdemokratischen Kommunalpolitikers (Miscellanea Bavarica Monacensia 73). München 1977.
- Heydenreuter*, Reinhard: Office of Military Government for Bavaria. In: OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949. Hg. von Christoph Weisz (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 35). München 1994, S. 143–295.
- Hoegner*, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten. München 1959.
- Besatzungsmacht und bayerische Verfassung von 1946. Zum zehnjährigen Bestehen der bayerischen Verfassung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 2 (1956), S. 353 f.
 - Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946. In: Staat und Wirtschaft. Beiträge zum Problem der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky. Einsiedeln 1950, S. 1–16.
 - Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946. In: Bayerische Verwaltungsblätter 9 (1963), S. 97–100.
 - Vortrag über seine Amtszeiten als Bayerischer Ministerpräsident (1945/46 und 1954/57). Historisch-Politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs München, Heft Nr. 2 bearb. von Karl Hnilicka [auf der Basis eines Vortrags Hoegners am 19. 11. 1963 im Hotel Bayerischer Hof, München]. München o.J. (1964).
- Hosbach*, Wolf: Der Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung in München unter amerikanischer Besatzungsmacht. Magisterarbeit München 1996.
- Huber*, Ernst Rudolf: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte.

- Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850. 3. neubearbeitete und vermehrte Auflage Stuttgart 1978.
 - Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1900. 3. neubearbeitete und vermehrte Auflage Stuttgart 1986.
 - Bd. 4: Deutsche Verfassungsdokumente 1919–1933. 3. neubearbeitete Auflage Stuttgart 1992.
- Kritzer*, Peter: Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten. München 1979.
- Merz, Johannes*: „Freistaat Bayern“ Metamorphosen eines Staatsnamens. In: VfZ 45 (1997), S. 121–142.
- Nawiasky*, Hans: Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923.
- Die Demokratie in der Schweiz. München 1951.
 - Die Stellung des bayer. Ministerpräsidenten. In: Bayerische Verwaltungsblätter 74 (1926), S. 114–128.
 - Ein Jahrzehnt bayerischer Verfassung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 2 (1956) S. 355–358.
- Plöhn*, Jürgen: Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrumente der Politik (Sozialwissenschaftliche Studien. Schriftenreihe der Sozialwissenschaftlichen Institute der Universität Hamburg 26). Opladen 1991.
- Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954.*
- Das Kabinett Schäffer 28. Mai bis 28. September 1945. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Bearb. von Karl-Ulrich Gelberg. München 1995. (*Protokolle Schäffer*)
 - Das Kabinett Hoegner I 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Bearb. von Karl-Ulrich Gelberg. 2 Bde. München 1997. (*Protokolle Hoegner I*)
 - Das Kabinett Ehard I 21. Dezember 1946 bis 20. September 1947. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Bearb. von Karl-Ulrich Gelberg. München 2000. (*Protokolle Ehard I*)
 - Das Kabinett Ehard II 20. September 1947 bis 18. Dezember 1950. Band 1 1947/1948. Hg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns. Bearb. von Karl-Ulrich Gelberg. München 2003. (*Protokolle Ehard II*)
- Reuter*, Christiane: „Graue Eminenz der Bayerischen Politik“. Eine politische Biographie Anton Pfeiffers (1888–1957) (Miscellanea Bavarica Monacensia 117). München 1987.
- Sauer*, Paul (Bearb.): Quellen zur Entstehung der Verfassung von Württemberg-Baden, Erster Teil: Februar bis Juni 1946 (Veröffentlichungen zur Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg seit 1945 12). Stuttgart 1995.

- Schmidt*, Eduard: Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946 (Beiträge zum Parlamentarismus 10/I u. 10/II). München 1997.
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung*, 1.–37. Sitzung (16.7.–13.11.1946) 3 Bde. München 1947/48.
- Triepel*, Heinrich: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. Neudruck der 5. Auflage Tübingen 1931. Aalen 1987.
- Unterpaul*, Klaus: Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989 (Beiträge zum Parlamentarismus 7). München 1992.
- Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung* 15. Juli bis 30. November 1946, Stenographische Berichte Nr. 1 bis 10, (1946).
- Volkert*, Wilhelm: Die Entstehung des Bayerischen Staatswappens (1945–1950). In: *Auxilia Historica*. Festschrift für Peter Acht zum 90. Geburtstag. Hg. von Walter Koch, Alois Schmid und Wilhelm Volkert (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 132). München 2001, S. 449–460.
- (Hg.) *Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980*. München 1983.
- Wenzel*, Alfons: Bayerische Verfassungsurkunden. Dokumentation zur bayerischen Verfassungsgeschichte. 4. ergänzte Auflage Stamsried 2002.
- Wiesend*, Gabriele: Das Ausschußwesen des Bayerischen Landtags (Beiträge zum Parlamentarismus 3). München 1989.
- Willoweit*, Dietmar: Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands. 4. Auflage München 2001.
- Zacher*, Hans: Hans Nawiasky und das bayerische Verfassungsrecht. In: *Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung*. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Hg. vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof. München 1997, S. 307–326.

Personenregister

- Albert, Martin 33
- Bauer, Wilhelm 100
- Baumgartner, Joseph 33
- Beveridge, William Henry Lord 191
- Bismarck, Otto Fürst von 72, 86, 121, 129, 131, 150
- Brüning, Heinrich 176
- Buhrman, Parker W. 108
- Clay, Lucius D. 9, 35, 37 f., 108, 218 ff.
- Crispien, Artur 113
- Ehard, Hans 11, 15, 18–24, 30, 32, 34, 77, 79 f., 82, 93, 96 ff., 105., 113 f., 116 f., 119–124, 135, 139, 143, 153 ff., 158 ff., 165, 168 f., 171 ff., 175 f., 178–181, 183, 185–190, 193, 196–201, 203–207, 209 f., 212, 214, 218 f., 221 f., 254
- Eisenhower, Dwight D. 220
- Elmenau, Johannes von 12, 14 ff., 77, 142, 211, 213
- Erhard, Ludwig 33
- Esser, Hermann 132
- Fendt, Franz 33
- Feuerer, Karl 215
- Ficker, Ludwig 34
- Fischer, Georg 34
- Göring, Hermann 131
- Goldhammer, Bruno 33
- Helmerich, Michael 33
- Herriot, Edouard 186
- Herterich, Josef 80 f.
- Heuss, Theodor 75
- Hipp, Otto 80
- Hitler, Adolf 23, 154
- Hoegner, Wilhelm passim
- Horlacher, Michael 9, 17, 27, 32, 37, 201 f., 204 f.
- Jaeger 215
- Jellinek, Georg 72, 186
- Kraus, Hans 34
- Krehle, Heinrich 16, 20, 32, 34, 93, 106, 113, 124, 135, 153, 160, 163, 165, 175, 185, 193, 199, 207 f., 212, 254
- Lafayette, Marie Joseph de Motier, Marquis 72
- Leusser, Claus 12, 14 f., 24, 33 ff., 37, 77, 106, 123, 134, 164, 174, 184, 192, 206, 222
- Liermann 27, 79
- Loritz, Alfred 33
- McCord, James H. 33
- McNarney, Joseph T. 220
- Meinzolt, Hans 34
- Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de la Brède et de 97
- Müller, Josef 20

- Muller, Walter J. 11, 16f., 19, 25, 71,
74–78, 108, 173, 254
- Murphy, Robert D. 108
- Nawiascky, Hans 10, 15f., 18ff., 24, 27,
29ff., 79, 94, 123–142, 153–173,
175–184, 215, 254–258
- Pfeiffer, Anton 12, 14f., 17–20, 22ff.,
26, 28, 31, 33f., 36, 39, 77–80, 84,
93, 95–113, 115f., 118, 124–129,
133ff., 138f., 153, 156–161, 163,
165, 167f., 173ff., 185, 187f., 190f.,
193–199, 204–210, 212, 214, 218,
254
- Pfister, Kurt 36
- Pollock, James K. 108
- Preuß, Hugo 86f.
- Reese, Robert A. 35ff., 218
- Roßhaupter, Albert 15f., 18–22, 24, 34,
39, 77, 79f., 93, 214, 218, 220, 254
- Schäffer, Fritz 21ff.
- Scharnagl, Karl 10, 15ff., 19f., 23ff.,
27f., 30, 32f., 37f., 77–83, 85–93,
95f., 100, 102–105, 113–119,
121–125, 127, 129–135, 137f., 140f.,
143–154, 156f., 165–169, 171,
173ff., 185ff., 189, 193, 201, 207f.,
212, 214ff., 218–221, 254
- Schiefer, Gustav 34
- Schiller, Friedrich 71
- Schmitt, Heinrich 15, 19f., 23, 25, 30,
33f., 77, 79ff., 83f., 93f., 99, 101,
113, 115, 117ff., 122, 124, 135, 138,
141, 153, 156, 163, 165, 171f., 174f.,
178, 182, 185, 207, 212, 214, 217f.,
254
- Schweizer, Albert C. 34
- Seifried, Josef 15f., 18ff., 22, 24, 28,
32ff., 39, 77, 79f., 83f., 93ff., 98,
100ff., 105, 113f., 116ff., 120, 124,
128, 133ff., 137, 153, 155f., 158,
165, 175, 179, 182, 185, 191, 193,
198f., 201–205, 207, 212, 214f., 218,
220, 254
- Seydel, Max von 83
- Terhalle, Fritz 33
- Vacca, Peter 18, 33, 36, 94
- Waldhäuser, Ludwig 34
- Wimmer, Thomas 15, 19f., 24, 29f.,
32f., 77, 79ff., 93, 102f., 105f., 113,
117–124, 130ff., 138f., 153f., 163,
165, 173, 175, 178, 182, 185, 187,
189ff., 193–196, 198f., 201, 207,
209f., 212, 214, 218, 220, 254

Zur Reihe

Von den Quellen zur bayerischen Geschichte sind viele zentrale Dokumente entweder überhaupt noch nicht gedruckt oder nur in veralteten, schwer zugänglichen, oft unvollständigen und fehlerhaften Ausgaben. Diesem Mangel, der sowohl die Forschung als auch die universitäre Lehre betrifft, soll durch die Publikation bedeutsamer Quellenstücke in einer praktikablen, preisgünstigen Form begegnet werden. Angestrebt ist ein verlässlicher Text als Grundlage für wissenschaftliche Arbeiten.

Zum Inhalt dieses Bandes

Die Bayerische Verfassung vom 8. Dezember 1946 entstand in mehreren Phasen. Den Auftakt bildeten die Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der unter Vorsitz von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner in 15 Sitzungen vom 8. März bis 24. Juni 1946 in der Münchner Staatskanzlei tagte. Im Unterschied zu den Protokollen des Verfassungsausschusses und des Plenums der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung lagen sie bisher nicht gedruckt vor. Die durch Einleitung, Sachkommentar und Personenregister erschlossene Edition der Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses komplettiert die Quellengrundlage zur bayerischen Verfassungsgeschichte der Nachkriegszeit.

In dem neunköpfigen Ausschuß, dem Vertreter von CSU, SPD und KPD angehörten, wurden bereits wesentliche Grundzüge der späteren Verfassung festgelegt: so der Verzicht auf ein konstruktives Mißtrauensvotum oder die 10%-Sperrklausel auf Regierungsbezirksebene. Die lebhaften Debatten in diesem Gremium, dem auch der spätere Ministerpräsident Hans Ehard sowie der Staatsrechtler Hans Nawiasky angehörten, zeigen auch bereits deutlich die unterschiedlichen Positionen von CSU und SPD in den zentralen Streitpunkten der Verfassungsberatungen: Staatspräsident und Zweite Kammer. Die Argumentation wird dabei – unabhängig von Pro oder Contra – von den unterschiedlichen Erfahrungen der Mitglieder mit der gescheiterten Demokratie von Weimar geprägt.

Zum Autor

Dr. Karl-Ulrich Gelberg (geb. 1962) studierte Geschichte und Romanistik in Würzburg und Clermont-Ferrand. Er ist seit 1990 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und Bearbeiter der Edition „Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954“.