

Bayerisches Hauptstaatsarchiv

Kleine Ausstellungen

Nr. 8

**Dokumente
zur Geschichte der
Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern**

Eine Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs
zum 50jährigen Jubiläum des
Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Konzeption und Texte:

Bernhard Grau, Hermann Rumschöttel und Maria Rita Sagstetter

München 1997

Bayerisches Hauptstaatsarchiv

Kleine Ausstellungen

Nr. 8

**Dokumente
zur Geschichte der
Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern**

Eine Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs
zum 50jährigen Jubiläum des
Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Konzeption und Texte:

Bernhard Grau, Hermann Rumschöttel und Maria Rita Sagstetter

München 1997

Inhalt

Geleitwort	5
Zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern (Hermann Rumschöttel)	7
Katalog	
I. Verfassungsgerichtliche Ansätze vor 1808 (Maria Rita Sagstetter)	28
II. Die ersten Schritte auf dem Weg ins konstitutionelle Zeitalter (1808–1818) (Bernhard Grau)	43
III. Ministeranklage und Verfassungsbeschwerde in der konstitutionellen Monarchie (1818–1918) (Bernhard Grau)	49
IV. Ministeranklage und Verfassungsbeschwerde in der Praxis (1818–1918) (Bernhard Grau)	57
V. Der Staatsgerichtshof als Hüter der Verfassung (1918–1933) (Bernhard Grau)	69
VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in politisch turbulenten Zeiten (1918–1933) (Bernhard Grau)	78
VII. Die Wiedererrichtung des Verfassungsgerichtshofs nach 1945 (Bernhard Grau)	90
Literatur	97

Geleitwort

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof wurde vor 50 Jahren errichtet. Für die Archivierung der aus der Tätigkeit dieses Gerichts stammenden Unterlagen ist das Bayerische Hauptstaatsarchiv zuständig. Wir haben das Jubiläumsjahr deshalb zum Anlaß genommen, dem höchsten bayerischen Gericht eine kleine Ausstellung zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern zum Geburtstag zu schenken.

Die Ausstellung befaßt sich nicht mit der Arbeit des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs seit 1947, sondern geht den Wurzeln der bayerischen Verfassungsgerichtsbarkeit nach, die bis ins Mittelalter zurückreichen. Damit wollen wir einerseits einen Beitrag zur historisch-politischen Bildung leisten, andererseits für die Geschichts- und Rechtswissenschaften Forschungslücken aufzeigen und auf wichtige archivalische Quellen hinweisen.

Leihgaben haben mit großem Entgegenkommen zur Verfügung gestellt: die Bayerische Staatsbibliothek, der Bayerische Verfassungsgerichtshof, die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, der Bayerische Landtag (Landtagsarchiv und Pressestelle), das Münchner Stadtmuseum, das Sächsische Staatsarchiv Leipzig, die Stadtarchive Erlangen und München sowie das Staatsarchiv München. Bei allen Leihgebern bedanke ich mich sehr.

Mein besonderer Dank gilt Frau Archivrätin z.A. Maria Rita Sagstetter M.A. und Herrn Archivrat z.A. Bernhard Grau M.A. für Ausstellungskonzeption, Exponatenauswahl und Katalogbearbeitung. Die ausstellungstechnische Präsentation lag in den Händen der

Restaurierungswerkstätte des Bayerischen Hauptstaatsarchivs. Herrn Archivamtmann Thomas Rensch ist die drucktechnische Vorbereitung des Katalogs zu verdanken.

München, 26. Juni 1997

Dr. Hermann Rumschöttel
Direktor des Hauptstaatsarchivs

Zur Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern*

von

HERMANN RUMSCHÖTTEL

1. Verfassungsgerichtsbarkeit in vorkonstitutioneller Zeit?

Viele geschichtliche Wege führen zur heutigen Verfassungsgerichtsbarkeit, dem Schlußstein der Verfassungsstaatlichkeit des 20. Jahrhunderts.¹ Bei der Suche nach diesen Wegen darf man nicht nur von den modernen verfassungsgerichtlichen Aufgaben ausgehen und lediglich nach gerichtlichen Instanzen suchen, die letztverbindlich in allen Verfassungsrechtsfragen entscheiden. Eine geschichtswissenschaftliche Fragestellung muß mit einem offenen, sich der jeweiligen Struktur des Gemeinwesens anpassenden Verfassungsbegriff arbeiten²

* Der Aufsatz wurde erstmals veröffentlicht in: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hrsg.), *Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung*. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München 1997, S.137 ff. Der Wiederabdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs.

¹ Für seine Mitarbeit an dem vorliegenden Beitrag bin ich meinem Kollegen Archivrat z.A. Bernhard Grau M.A. zu großem Dank verpflichtet. — Die angegebenen Archivbestände werden im Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrt. Die Siglen bedeuten: MA = Staatsministerium des Äußern; MK = Staatsministerium für Unterricht und Kultus; MInn = Staatsministerium des Innern; MJu = Staatsministerium der Justiz; ML = Landwirtschaftsministerium. — Außerdem werden Archivalien aus den Beständen „Staatsrat“ und „Kammer der Reichsräte“ des Bayerischen Hauptstaatsarchivs zitiert. — Die Gesetz- und Verordnungsblätter werden mit folgenden Siglen zitiert: RBl = Regierungsblatt; GBl = Gesetzblatt; GVBl = Gesetz- und Verordnungsblatt (alle Bayern); RGrBl = Reichsgesetzblatt.

² Heinz Mohnhaupt/Dieter Grimm, *Verfassung I und II*. In: Otto Brunner u.a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland Bd. 6, Stuttgart 1990, S. 831–899.

und zudem einen materiellen Begriff der Verfassungs- und Staatsgerichtsbarkeit verwenden.³ Konkret wird der Historiker der Rechtsprechung zuzuordnende Verfahren und Institutionen ermitteln, die der Gewährleistung der Verfassung, also ihrer Verwirklichung und Erhaltung dienen, und er wird sich um eine Beurteilung der praktischen judikativen Arbeit und ihrer Folgen bemühen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die konstitutionelle Zeit Bayerns, den Zeitabschnitt seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts. Selbstverständlich reichen die historischen Wurzeln der Verfassungsgerichtsbarkeit bis ins Mittelalter zurück. Im Herzogtum und Kurfürstentum Bayern wird man beim Hofgericht, bei den Landtagen oder beim Revisorium ebenso Ansätze dafür finden wie auf Reichsebene bei Hoftag, Reichshofgericht, Reichskammergericht, Reichshofrat oder Reichstag. Ausgangspunkt entsprechender Untersuchungen muß die Feststellung des jeweiligen Verfassungssystems und seiner Rechtsquellen sein. Eine Gesamtdarstellung der bayerischen Verfassungsgeschichte gehört jedoch noch immer zu den Desideraten der Forschung. Die vorliegenden Erkenntnisse über die mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Formen einer für den Schutz der Verfassung wirkenden Gerichtsbarkeit sind deshalb noch nicht angemessen zusammengefaßt und müssen in einer Vielzahl von Einzelarbeiten gesucht werden.

Eine moderne bayerische Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts ist ebenfalls noch nicht geschrieben;⁴ gleiches gilt für

³ Rudolf Hoke, Verfassungsgerichtsbarkeit in den deutschen Ländern in der Tradition der deutschen Staatsgerichtsbarkeit. In: Christian Starck/Klaus Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 1, Baden-Baden 1983, S. 25-102.

⁴ Nach wie vor von größter Bedeutung: Max von Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 7 Bde., München 1884-1894; ausführliche historische Längsschnitte, für die Zeit vor 1800 vor allem in Bd. 1. — Reinhard Heydenreuter, Bayerische Verfassungstradition. In: Michael Henker u.a. (Hrsg.), Bayern entsteht. Montgelas und sein Ansbacher Mémoire von 1796 (Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur. 32/96), Augsburg 1996, S. 63-74. — ders., Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505-1946 (Ausstellungskataloge der staatlichen Archive Bayerns. 13), München 1981. — Wilhelm Volkert (Hrsg.), Handbuch der

die Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit.⁵ Allerdings wird die konstitutionelle Entwicklung der Einzelstaaten in Darstellungen der deutschen Verfassungsgeschichte seit der französischen Revolution meist berücksichtigt.⁶ Der folgende knappe Überblick über die Entwicklung der Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern seit 1808 kann einen ausführlichen Forschungsbericht nicht ersetzen, sondern lediglich an einigen Stellen Forschungslücken verdeutlichen.

2. Die labile Garantie der Verfassung von 1808

Ein weiter Schritt „hinein in die Zukunft des modernen Verfassungsstaats und der modernen Staatsbürgergesellschaft“⁷ wurde zwei Jahre nach der Erhebung Bayerns zum Königreich vollzogen, wobei die kurz zuvor erlassene Verfassung des Königreichs Westfalen vom 15. November 1807 als Vorbild diente. Staatliche Vereinheitlichung, gesellschaftliche Integration sowie Wahrung und Stärkung der inneren Souveränität des „neuen Bayern“ waren die Hauptziele der von Maximilian Joseph Freiherrn von Montgelas (1759–1838) geschaffenen, in sechs Titel und 45 Paragraphen gegliederten

bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, München 1983.

⁵ Hilfreich: Hoke (wie Anm. 3); Franz Knöpfle, Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern. Entwicklung, Rechtsverständnis und heutige Bedeutung. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1984, S. 257–262, 296–301. — Peter Gummer, Oberstes Landesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Gerhard Herbst (Hrsg.), Das Bayerische Oberste Landesgericht. Geschichte und Gegenwart, München 1993, S. 359–365. — Karl Streicher, Zur Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in Bayern. In: Verfassung und Rechtsprechung, München 1972, S. 195–211. — Gustav Lichtenberger, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 289–293.

⁶ Vor allem: Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 7 Bde., Stuttgart 1957–1982 (z.T. Neuauflagen).

⁷ Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte Bd. 1, München 1987, S. 383.

Konstitution, die am 1. Oktober 1808 in Kraft trat.⁸ Die Verfassungsgebung erfolgte durch den seit dem Preßburger Frieden und der Rheinbundakte souveränen Landesherrn als Quelle allen Rechts.⁹

Die Konstitution für das Königreich Bayern stellte einerseits eine Zusammenfassung der Reformen seit 1799 dar, denen sie damit zugleich Verfassungsrang gab; andererseits war sie ein Rahmengesetz für die weitere verfassungspolitische und verwaltungsrechtliche Entwicklung bis zum Jahr 1818. Deshalb müssen die die Grundsätze der Konstitution konkretisierenden organischen Edikte und Begleitgesetze der Jahre nach 1808 in engstem Zusammenhang mit dieser gesehen werden. Die Verfassung Bayerns zwischen 1808 und 1818 umfaßt also mehr Rechtsquellen als nur den Text der Konstitution.

Ihr grundlegender Charakter wurde bereits im Ersten Titel formuliert: „Alle besonderen Verfassungen, Privilegien, Erbämter und Landschaftliche Korporationen der einzelnen Provinzen sind aufgehoben.“ Vieles in dieser konstitutionellen und intellektuellen Begründung des modernen bayerischen Staates hatte deklamatorischen, aber zugleich zukunftsweisenden Charakter. So die Zusage bürgerlicher Grundrechte (Gleichheit vor dem Gesetz, Zutritt aller zu den öffentlichen Ämtern, Abschaffung der Leibeigenschaft, Sicherheit der Person und des Eigentums, Gewissens- und Pressefreiheit, Unab-

⁸ RBI 1808, Sp. 985-1000. — Peter Wegelin, Die Bayerische Konstitution von 1808. In: Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte 16, 1958, S. 142-206. — Karl Möckl, Die bayerische Konstitution von 1808. In: Eberhard Weis (Hrsg.), Reformen im rheinbündischen Deutschland (Schriften des Historischen Kollegs. Kolloquien 4), München 1984, S. 151-167. — Ders., Der moderne bayerische Staat. Eine Verfassungsgeschichte vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche (Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern. III/1), München 1979. — Walter Demel, Der bayerische Staatsabsolutismus 1806/1808-1817. Staats- und gesellschaftspolitische Motivationen und Hintergründe der Reformära in der ersten Phase des Königreichs Bayern (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte. 76), München 1983.

⁹ Art. XIV des Preßburger Friedens sprach dem bayerischen Landesherrn „la plénitude de la souveraineté et (...) tous les droits qui en dérivent“ zu. — Wolfgang Quint, Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern. Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Schriften zur Verfassungsgeschichte. 15), Berlin 1971.

hängigkeit der Richter) und das Versprechen, Kreisversammlungen und eine Nationalrepräsentation einzuberufen.

Die Konstitution statuierte die rechtliche Unverantwortlichkeit des Landesherrn, ohne dies ausdrücklich zu formulieren.¹⁰ Erst in der Verfassungsurkunde von 1818 fand die exemplarische Formel der französischen Verfassung vom 3. September 1791 Eingang: „Seine Person ist heilig und unverletzlich.“ Da zur konstitutionellen Staatsvorstellung die verfassungsmäßige Begrenzung der Rechte des Herrschers ebenso gehörte wie die Rechte der Untertanen und die Garantie dieser Rechte, wurde die Unverantwortlichkeit des Monarchen durch die Verantwortlichkeit seiner obersten Räte, der Minister ergänzt. Der Minister, der mit seiner Gegenzeichnung (Kontrasignatur) die rechtliche und sachliche Verantwortung für königliche Anordnungen übernahm, wurde auf diesem Wege zu einem Hüter der Verfassung.

Ministerverantwortlichkeit konnte aber nur dann zu einer echten „Gewähr der Verfassung“ werden, wenn sie — wie in der französischen Septemerverfassung von 1791 — mit Rechenschaftslegung vor der Volksvertretung und mit dem Recht, Minister anzuklagen, verbunden war. Nach der Konstitution von 1808 hatte sich der Minister aber ausschließlich dem König gegenüber zu verantworten. „Das Staats-Sekretariat wird von einem jeden Minister für sein Departement versehen; daher müssen alle königlichen Dekrete von demselben unterzeichnet werden, und nur mit dieser Formalität werden sie als rechtskräftig angesehen. Die Minister sind für die genaue Vollziehung der königlichen Befehle sowohl, als für jede Verletzung der Konstitution, welche auf ihre Veranlassung oder ihre Mitwirkung stattfindet, dem König verantwortlich. Sie erstatten jährlich dem Monarchen einen ausführlichen Bericht über den Zustand ihres Departements.“¹¹ Eine Ministeranklage durch die

¹⁰ Ferdinand Weckerle, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I., Würzburg 1930.

¹¹ Konstitution III/1.

Nationalrepräsentation — die im übrigen nie einberufen wurde — war ebensowenig vorgesehen wie Rechtsmittel zur Geltendmachung von Grundrechten (Verfassungsbeschwerde) oder eine für solche Klagen zuständige richterliche Instanz. Diese hätte praktisch verfassungsgerichtliche Funktionen auszuüben gehabt.

Ohne für Verletzungen der Verfassung zuständige gerichtliche Institution war die labile Verfassungsgarantie der Konstitution ganz abhängig vom Verantwortungsbewußtsein und der „Verfassungstreue“ der Minister. Das Fehlen einer wirkungsvollen Verfassungskontrolle war immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen und Kritik. Der französische Gesandte Louis Guillaume Otto Comte de Moslay (1754–1817) berichtete am 14. Mai 1808 seiner Regierung: „Da die Staatsministerien nur dem König verantwortlich seien, scheine die Verfassung der Nation keine Art von Garantie zu bieten gegen den Mißbrauch und die Verletzung der aufgestellten Prinzipien.“¹² Auf der Suche nach einem „Verfassungsgericht“ brachte man den Geheimen Rat in die Diskussion. Dieser sollte unter anderem über Rekurse gegen richterliche Erkenntnisse befinden, wenn Probleme berührt werden, „welche aus dem allgemeinen oder bayerischen Staatsrechte zu erörtern, und da noch unentschieden sind.“¹³

Der durch die Konstitution nach französischem Vorbild ins Leben gerufene Geheime Rat, dem der König, der Kronprinz, die Minister und 12 bis 16 weitere Mitglieder angehörten, war durch die Verfassung mit beschränkten richterlichen Kompetenzen in Verwaltungssachen und bei Disziplinarangelegenheiten von Beamten ausgestattet.¹⁴ In erster Linie Organ zur „Beratsschlagung über die wichtigsten inneren Angelegenheiten des Reichs“ hatte er nach den Festle-

¹² Zit. nach Weckerle (wie Anm. 10), S. 22.

¹³ Staatsrat 1721 (Vortrag des Referendärs im Justizministerium und Geheimen Rats Niklas Frhr. von Stengel über Rekurse gegen Erkenntnisse der Königlichen Justizstellen zur allerhöchsten Stelle Seiner Königlichen Majestät vom 5. September 1809).

¹⁴ Konstitution III/2 und 3.

gungen des organischen Edikts vom 4. Juni 1808¹⁵ auch über Kompetenzkonflikte zwischen Gerichts- und Verwaltungsstellen zu befinden, war zuständig für die Frage, ob Beamte wegen begangener Verbrechen vor Gericht gestellt werden können und sollen, und allgemein gedacht als oberste Instanz in „allen kontentiösen administrativen Gegenständen“.¹⁶ In der öffentlichen und verwaltungsinternen Diskussion über die „Gewähr der Verfassung“¹⁷ spielte auch die mögliche Funktion von „Landständen“ oder einer „Ständeversammlung“ eine wichtige Rolle.¹⁸

Den 1814 beginnenden Beratungen über eine Revision der Konstitution bzw. über eine neue Verfassung¹⁹ lag in dem von Montgelas entworfenen königlichen Reskript vom 17. September 1814 unter anderem auch der Vorschlag zugrunde, eine ständige Parlements-kommission aus Mitgliedern der beiden vorgesehenen Kammern zur jährlichen Prüfung von Verfassungsbeschwerden der Untertanen einzurichten. „Findet diese Kommission die Klagen unbegründet, so kann sie solche ohne weiteres zurückweisen, wenn sie aber begründet gefunden werden, so sind sie bei Eröffnung der nächsten Ver-

¹⁵ RBI 1808, Sp. 1329. — Außerdem: Verordnung vom 8. August 1810, RBI 1810, Sp. 641.

¹⁶ Demel (wie Anm. 8), S. 20 ff. — Heinz W. Schlaich, Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09 bis 1918. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 28, 1965, S. 460–522.

¹⁷ Staatsrat 1721. — Weckerle (wie Anm. 10), S. 29 ff. — Möckl 1979 (wie Anm. 8), S. 191 ff.

¹⁸ U.a. Christoph Frhr. von Aretin, Abhandlungen über einige Gegenstände der Staatsverfassung und Staatsverwaltung mit besonderer Rücksicht auf Bayern, München 1816 (”Auch alle übrigen Verwaltungs-Mißbräuche und Verletzungen der Staats-Verfassung müssen die Landstände öffentlich zur Sprache bringen; so wie ihnen gleichfalls das Recht zustehen muß, die durch das Grundgesetz verantwortlich gemachten Minister und Räthe, wenn sich ihnen Unredlichkeit und wissentliche Gefährdung des Staats-Wohls erweisen läßt, öffentlich anzuklagen.“ S. 72/73).

¹⁹ Eberhard Weis, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 39, 1976, S. 413–444. — Weckerle (wie Anm. 10), S. 41 ff.

sammlung der Kammer der Reichsräte vorzulegen, welche sie in Überlegung nimmt und wenn eine Verletzung der Konstitution anerkannt wird, den Gegenstand an Uns bringt, wo Wir sodann nicht entstehen werden, entweder der Klage abhelfen, oder wenn ein Zweifel dabei obwalten sollte, durch die Justizstelle entscheiden, fort den Spruch ohne Anstand vollziehen zu lassen.“²⁰

In der Verfassungskommission wurde bei der Erörterung der „Verfassungsbürgschaft“ ausführlich über das festzulegende „Entscheidungsorgan“ bei Verfassungsbeschwerden (Kammer der Reichsräte, beide Kammern, Oberste Justizstelle) gesprochen; eine Minderheit forderte außerdem mit Nachdruck die Ministerverantwortlichkeit. Diese sowie die Möglichkeit einer allgemeinen Verfassungsbeschwerde jedes Untertanen und jeder Körperschaft gehörten auch zu den Vorstellungen, die Kronprinz Ludwig in seinen „Bemerkungen über den Entwurf der Verfassung für Baiern“ vom 9. März 1815 schriftlich niederlegte.²¹ Der von der Kommission mehrheitlich verabschiedete Verfassungsentwurf des Jahres 1815, der letztlich nicht weiterverfolgt worden ist, enthielt weder Ministerverantwortlichkeit noch Ministeranklage, übernahm aber das Recht der Untertanen auf Verfassungsbeschwerden.

Nach dem Sturz Montgelas' wurde der bisherige Geheime Rat zum Staatsrat umgestaltet²², demgegenüber die Minister am Ende jeden Verwaltungsjahres rechenschaftspflichtig waren. Ein Klageweg

²⁰ Staatsrat 1654.

²¹ Staatsrat 1654. — Hans-Michael Körner, "Bemerkungen über den Entwurf der Verfassung für Baiern". Das Verfassungsgutachten des Kronprinzen Ludwig von Bayern vom 9. März 1815. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 49, 1986, S. 421-448 (mit Textabdruck).

²² Verordnung, die Bildung und Einrichtung der obersten Stellen des Staates betreffend vom 2. Februar 1817, RBI 1817, Sp. 49. — Verordnung, die Formation und Dienstes-Instruktion des königlichen StaatsRathes betreffend vom 3. Mai 1817, RBI 1817, Sp. 425. — Karl Otmar Frhr. von Aretin, Bayerns Weg zum souveränen Staat. Landstände und konstitutionelle Monarchie 1714-1818, München 1976, hier: S. 218 ff. — Möckl 1979 (wie Anm. 8), S. 195 ff.

wurde jedoch nicht eröffnet. Theoretisch begann sich damit die Ministerverantwortlichkeit vom König zu lösen, praktisch scheiterte der von den Generaldirektoren der Ministerien getragene Versuch, den Ministern eine Art Beamtenparlament als Aufsichtsorgan überzuordnen, an deren Widerstand.²³ Erst mit der am 26. Mai 1818 verkündeten Verfassungsurkunde wurde die Gewährleistung der Verfassung auf eine neue Grundlage gestellt. Auch der Staatsrat erhielt in diesem Zusammenhang neue „verfassungsgerichtliche“ Aufgaben.

3. Die Gewährleistung der Verfassung von 1818²⁴

Als erster der größeren deutschen Staaten gab sich Bayern 1818 eine „moderne“ Verfassung. Baden folgte im August, Württemberg 1819, Hessen-Darmstadt 1820, Sachsen erst 1831. Trotz der Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit den Ereignissen des Jahres 1848 blieb die 1818 geschaffene konstitutionelle Ordnung im wesentlichen bis in den Oktober 1918 hinein erhalten. Die Verfassungs-Urkunde (mit zehn integrierten Edikten) sicherte die Grundrechte²⁵ und schuf eine als Volksvertretung wirkende Ständeversammlung. Diese bestand aus zwei Kammern. Während die Kammer der Reichsräte bis 1918 ihre Struktur nicht veränderte, wurde aus der ab 1818/1819

²³ Karl Otmar Frhr. von Aretin, Der Sturz des Grafen Montgelas. Ursachen und Wirkungen auf die Außenpolitik und den inneren Staatsaufbau Bayerns. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 20, 1957, S. 83–135.

²⁴ GBl 1818, Sp. 101. — Möckl 1979 (wie Anm. 8). — Rudolf Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip, München 1914. — Heydenreuter 1996 (wie Anm. 4), S. 64–68.

²⁵ Wolfgang vom Rimscha, Die Grundrechte im süddeutschen Konstitutionalismus. Zur Entstehung und Bedeutung der Grundrechtsartikel in den ersten Verfassungsurkunden von Bayern, Baden und Württemberg (Erlanger Juristische Abhandlungen. 12), Köln 1973.

zunächst ständisch zusammengesetzten Kammer der Abgeordneten nach 1848 ein durch Volkswahl gebildetes Parlament. Neben dem Recht der Steuerbewilligung und der Mitwirkung an der Gesetzgebung²⁶ hatten die Kammern ein Petitions- und Beschwerderecht.

Die Rechtsgrundlage der ständischen Verfassungsbeschwerde²⁷ findet sich als § 5 im Titel X der Verfassung, der die Überschrift „Von der Gewähr der Verfassung“ trägt. Die beiden Kammern hatten danach gemeinsam das Recht, Verfassungsverletzungen durch ein Ministerium oder eine andere Staatsbehörde als Antrag an den König zu bringen, „welcher denselben auf der Stelle abhelfen oder, wenn ein Zweifel dabey obwalten sollte, sie näher nach der Natur des Gegenstandes durch den Staatsrath oder die oberste Justiz-Stelle untersuchen, und darüber entscheiden lassen wird.“ Verfahrensmäßig waren entweder der Beschwerdeausschuß der jeweiligen Kammer oder ein Sonderausschuß zuständig. Bisher ist kein Fall bekannt, der über den ständischen Bereich hinauskam.

Das bei den Verfassungsberatungen 1814/15 vom König vorgeschlagene Institut der allgemeinen Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte — unmittelbarer Vorläufer der modernen Verfassungsbeschwerde²⁸ — wurde ebenfalls in die Verfassungs-Urkunde von 1818 aufgenommen.²⁹ „Jeder einzelne Staatsbürger, so wie jede Gemeinde kann Beschwerden über Verletzung der con-

²⁶ Verfassungs-Urkunde VII/2: „Ohne den Beyrath und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freyheit der Personen oder das Eigenthum der Staats-Angehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden.“

²⁷ Dieter Köhler, Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818, Jur.Diss., München 1965, S. 140/141.

²⁸ Christian Ebersperger, Die bayerische Verfassungsbeschwerde, Jur. Diss., München 1990.

²⁹ Max Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. 2, München 1885, S. 30 ff. — Ders., Bayerisches Staatsrecht Bd. 1 (Die Staatsverfassung), bearb. von Robert Piloty, Tübingen 1913, S. 230 ff. (wichtig vor allem die ausführlichen Anmerkungen). — Köhler (wie Anm. 27).

stitutionellen Rechte an die Stände-Versammlung, und zwar an jede der beyden Kammern bringen, welche sie durch den hierüber bestehenden Ausschuß prüft, und findet dieser sie dazu geeignet, in Berathung nimmt.“ (VII/21). Für die konstitutionelle Verankerung dieses staatsbürgerlichen Rechts gab es kein Vorbild in anderen Verfassungen.

Ein Verfassungsgericht oder eine vergleichbare richterliche Institution wurde nicht geschaffen. Deren Funktionen mußten deshalb von den Ständen selbst, vom Herrscher, vom Staatsrat oder der obersten Justizstelle (Oberappellationsgericht bzw. ab 1879 Oberstes Landesgericht) ausgeübt werden. Da die Stände und deren Beschwerdeausschüsse alle Beschwerden vorzuprüfen hatten und nur sehr wenige Beschwerden über ihren Bereich hinausgelangten, kann man sie als die eigentlichen Träger der verfassungsgerichtlichen Funktion ansehen. „Ihre Entscheidungspraxis trat praktisch an die Stelle der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.“³⁰ Nur bei insgesamt 11 Beschwerden — die erste 1827/28, die letzte 1859 — einigten sich die beiden Kammern auf „begründet“ und legten sie dem König vor. Dieser wies sie zur weiteren Beratung dem Staatsrat zu, dessen Beschlüsse als Entscheidungen ergingen und im Regierungsblatt veröffentlicht wurden. Von den elf Beschwerden wurden zwei nicht entschieden und acht als unbegründet zurückgewiesen. Nur der Beschwerde des Redakteurs der katholisch-konservativen Münchener Zeitung „Der Volksbote“ Ernst Zander (1803–1872) wurde im Punkt der verspäteten Aufhebung einer polizeilichen Beschlagnahme Recht gegeben.³¹

Die etwa 2250 Akten (Einzelvorgänge) des Beschwerdeausschusses der Kammer der Abgeordneten im Archiv des Bayerischen Landtags sind auf Anregung von Dirk Götschmann vor kurzem detailliert

³⁰ Köhler (wie Anm. 27), S. 5.

³¹ Staatsrat 1062. — Kammer der Reichsräte 3159. — RBI 1859, Sp. 793. — Elmar Roeder, *Der konservative Journalist Ernst Zander und die politischen Kämpfe seines „Volksboten“* (Miscellanea Bavarica Monacensia. 41), München 1972.

erschlossen worden.³² Ihre nun mögliche wissenschaftliche Auswertung, bei der die im Bayerischen Hauptstaatsarchiv verwahrten Akten des Beschwerdeausschusses der Kammer der Reichsräte und des Staatsrats ergänzend herangezogen werden müssen, läßt neue Erkenntnisse über Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie über Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit in Bayern zwischen 1818 und dem Ende der Monarchie erwarten. Da der Begriff „konstitutionelle Rechte“ nicht eindeutig definiert war, sind die Beschwerden aus heutiger Sicht zum einen Teil Verwaltungsrechtsbehelfe, zum anderen Teil Verfassungsbeschwerden. Die Gründe für die im Laufe der Jahrzehnte ständig abnehmende Zahl der Beschwerden müssen noch herausgearbeitet werden. Eine wichtige Rolle spielte sicherlich die geringe Erfolgsaussicht einer Verfassungsbeschwerde.

Der Staatsrat, dem Verordnungen vom 3. Mai 1817, 9. Januar 1821 und 18. November 1825 seine endgültige Form gaben³³, blieb ein oberstes beratendes und in bestimmten administrativen und verfassungsrechtlichen Angelegenheiten streitentscheidendes Kollegialorgan. Unter der unmittelbaren Leitung des Königs versammelten sich der volljährige Kronprinz, vom König berufene Prinzen, die Minister, der Feldmarschall und sechs vom König ernannte Staatsräte im ordentlichen Dienst. Der König konnte außerdem Staatsräte im außerordentlichen Dienst und andere Staatsbeamte zu den Beratungen berufen. Ab 1879 sollte die Anzahl der zu Staatsräten berufenen höheren Staatsbeamten, Militärs oder sonstigen „vorzüglich würdigen“ Persönlichkeiten mindestens der Zahl der Minister entsprechen.³⁴

³² Dirk Götschmann, Wo im Königreich Bayern die Untertanen „der Schuh drückte“. In: Maximilianeum 8, 1996, S. 37/38.- Siehe auch Literaturverzeichnis unter Götschmann.

³³ Staatsrat 1722. — RBI 1817, Sp. 425, 571; RBI 1821, Sp. 49; RBI 1825, Sp. 865. — Schlaich (wie Anm. 16). — Volkert (wie Anm. 4), S. 112/113.

³⁴ GVBI 1879, S. 113.

Zu den gerichtlichen Funktionen des Staatsrats auch über 1879 — das Jahr der Errichtung des Verwaltungsgerichtshofs — hinaus³⁵ gehörte unter anderen die oben erwähnte Entscheidung über Verfassungsbeschwerden des Landtags und über Verfassungsbeschwerden von Staatsbürgern und Körperschaften, die der Landtag passieren ließ. Auch unter den nur bis 1879 ausgeübten Zuständigkeiten waren einige, denen verfassungsrechtliche Bedeutung zukam, etwa die Behandlung von Beschwerden wegen Verweigerung des Wahlrechts in einer Gemeinde.

In Titel X („Von der Gewähr der Verfassung“) der Verfassungs-Urkunde von 1818 wurden auch Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage geregelt. Die Staatsminister und „sämmliche Staatsdiener“ waren für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich (§ 4). Die Stände hatten das Recht, „wegen vorsätzlicher Verletzung der Staatsverfassung eine förmliche Anklage zu stellen“ und diese, sofern beide Kammern übereinstimmten, dem König vorzulegen. „Dieser wird sie sodann der obersten Justizstelle, — in welcher im Falle der nothwendigen oder freiwilligen Berufung auch die zweite Instanz durch Anordnung eines anderen Senats gebildet wird, — zur Entscheidung übergeben und die Stände von dem gefällten Urtheile in Kenntnis setzen.“ (§ 6). Die „oberste Justizstelle“, also das Oberappellationsgericht, war somit als Staatsgerichtshof vorgesehen. Die ministerielle Gegenzeichnung fehlte in der Verfassungs-Urkunde. Sie erschien erst in der Verordnung, die Formation der Ministerien betr. vom 9. Dezember 1825 (§ 122).

Die enge Beschränkung der möglichen Ministeranklagen auf Vergehen (Vorsatz), die Unklarheit des Begriffs „höherer Staatsbeamter“ und das Fehlen der obligatorischen Kontrasignatur galten von Anfang an als gravierende Verfassungsmängel, die man in erster Linie durch ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit beseitigen

³⁵ Neuregelung von Zuständigkeit und Geschäftsgang des Staatsrats: GVBl 1879, S. 737.

wollte. Immer wieder beschäftigten sich die Stände mit diesem Problem. Der Landtag von 1831, der tatsächlich eine Ministeranklage wegen vorsätzlicher Verfassungsverletzung gegen Innenminister Eduard von Schenk (1788–1841) in Erwägung zog, forderte von der Regierung einen entsprechenden Gesetzentwurf. Am 6. November 1831 wurde im Staatsrat der Vorschlag für ein Gesetz, die Verantwortlichkeit der Minister, übrigen Staatsdiener und Behörden betreffend, behandelt, in dem ein Staatsgerichtshof unter Leitung des Präsidenten des Oberappellationsgerichts vorgesehen war, dem auch Geschworene angehörten.³⁶ Dieser Gesetzentwurf wurde der Ständeversammlung nicht vorgelegt, die daraufhin 1843 und 1845/46 erneut einschlägige Anträge stellte.

Erst die Revolution von 1848 und der neue König Max II. brachten die Wende. Zunächst wurde am 4. Juni 1848 ein Verfassungsgesetz über die Verantwortlichkeit der Minister erlassen³⁷. Jeder Minister oder dessen Stellvertreter konnte von der Ständeversammlung bei Verletzung der „Staatsgesetze“ beim König angeklagt werden, der diese Anklage „durch einen hiezu besonders zusammenberufenen Staatsgerichtshof unverzüglich zur Entscheidung bringen lassen“ sollte (Art. IX und X). Die angekündigten gesetzlichen Bestimmungen über dieses „Verfassungsgericht“ brachte erst zwei Jahre später das Gesetz über den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister vom 30. März 1850³⁸.

Danach sollte beim Oberappellationsgericht (ab 1879 Oberstes Landesgericht) aus dem Präsidenten, sechs Räten, einem Gerichtschreiber und zwölf Geschworenen fallweise ein nach den allgemeinen Strafverfahrensvorschriften arbeitender Gerichtshof einberufen

³⁶ Staatsrat 700, 3298. - MA 99801.

³⁷ GBl 1848, S. 69. — Staatsrat 897. — MJu 13565. — MA 99802.

³⁸ GBl 1850, S. 133. — Staatsrat 904, 935, 953, 3296. — MA 99802.

werden.³⁹ Die Geschworenenlisten wurden von den „Landräten“, mutatis mutandis den heutigen Bezirkstagen, zusammengestellt, die konkreten Geschworenen durch Los ermittelt. Die Verhandlungen sollten mündlich und öffentlich geführt werden. Für die Tatfrage waren die Geschworenen, für die Rechtsfrage die rechtskundigen Richter zuständig. Erkannt werden konnte auf Dienstentfernung, Dienstentlassung ohne Ruhegehalt oder Dienstentsetzung (Kassation). Gegen Urteile des Staatsgerichtshofs gab es keine Rechtsmittel. Allerdings konnte der Landtag bei jedem Verfahrensstand vor dem Endurteil auf „die weitere Verfolgung der Anklage“ verzichten. Der König gestand gesetzlich zu, von seinem Begnadigungsrecht keinen Gebrauch zu machen.

Seit dem Beginn der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts⁴⁰ wurde von König Max II. der Versuch unternommen, die zwischen 1848 und 1850 verwirklichten Verfassungsreformen — sogar mit Hilfe des Deutschen Bundes — rückgängig zu machen⁴¹ bzw. zu den Regelungen der Verfassungs-Urkunde von 1818 zurückzukehren. Auch das Institut der Ministerverantwortlichkeit und die Funktion des Staatsgerichtshofs sollten im Zuge dieser Bemühungen beschränkt werden. Ein im Staatsrat am 20. September 1858 behandelter Gesetzentwurf über die Gewähr der Verfassung gegen Verletzung durch Staatsdiener zielte auf eine den genannten politischen Absichten entsprechende Zusammen- und Neufassung der Gesetze über die Ministerverantwortlichkeit und über den Staatsgerichtshof. Der Vorsitzende im Ministerrat Ludwig Frhr. von der Pfordten (1811–1880) führte aus, „die Bestimmungen des Gesetzes v. 4. Juny 1848 gingen in ihrem Geiste und in ihrer Tragweite nicht bloß über die

³⁹ Zeitgenössische staatsrechtliche Darstellung: Seydel/Piloty (wie Anm. 29), S. 342 ff.

⁴⁰ S. unter anderen MJu 13566, 13567.

⁴¹ Reinhard Heydenreuter, Maximilian II. und die Verfassung. In: Rainer A. Müller (Hrsg.), König Maximilian II. von Bayern 1848–1864, Rosenheim 1988, S. 101–113.

Verf.Urk.⁴² selbst hinaus, sondern wichen auch von derselben mehrfach und zwar in einer Weise ab, welche mit dem monarchischen Grundcharacter unserer Verfaßung nicht wohl in Einklang zu bringen sey.“⁴³ Zu konkreten Ergebnissen führten diese restaurativen Versuche allerdings nicht.

Da es bis zum Ende der Monarchie zu keiner Ministeranklage kam, mußte der Staatsgerichtshof nie zusammentreten. Der Grund hierfür ist weniger im komplizierten Anklageverfahren zu suchen als in dem Umstand, daß die verfassungsrechtlichen Festlegungen zur Ministerverantwortlichkeit ein entsprechendes Verhalten der Minister im Vorfeld von Entscheidungen und bei der Kontrasignatur zur Folge hatten. Die Drohkulisse von Ministeranklage und Staatsgerichtshof war sicherlich nicht harmlos und deshalb auch nicht ohne Wirkung. Die im Oktober und Anfang November 1918 eingeleiteten Verfassungsänderungen, die unter anderem eine Parlamentarisierung der Stellung der Minister zum Ziel hatten, kamen nicht mehr zum Tragen.⁴⁴

4. Der Staatsgerichtshof als Verfassungsorgan zwischen 1919 und 1933

Der als „eine Art Revolutionstribunal“ gedachte, am 30. Dezember 1918 von der Regierung Eisner beschlossene Nationalgerichtshof, der dem Schutz der „Republik und der gegenwärtigen Ordnung“

⁴² = Verfassungs-Urkunde von 1818.

⁴³ Staatsrat 1054. - Auch: Staatsrat 3305, 3296. - MA 99768.

⁴⁴ MJu 13565.

dienen sollte, trat nie in Aktion.⁴⁵ Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, die sogenannte Bamberger Verfassung⁴⁶, schuf für Ministeranklagen⁴⁷, Verfassungsbeschwerden und Verfassungsstreitigkeiten, „für welche der Rechtsweg nicht eröffnet ist“, einen Staatsgerichtshof. Dieser bestand aus dem Präsidenten des Obersten Landesgerichts als Vorsitzendem, acht Richtern, von denen drei dem Verwaltunggerichtshof angehören mußten, und zehn Mitgliedern, die vom Landtag für die Legislaturperiode mit 2/3-Mehrheit der anwesenden Abgeordneten gewählt wurden. Die Ministeranklage mußte vom Landtag ausgehen und konnte nur darauf gerichtet sein, daß ein Minister in Ausübung seines Amtes durch Handlungen oder Unterlassungen die Verfassung oder ein Gesetz vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzt hatte.

Jeder Staatsangehörige und jede juristische Person mit Sitz in Bayern hatten das Recht der Beschwerde an den Staatsgerichtshof, wenn sie glaubten, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung der Verfassung geschädigt worden zu sein.⁴⁸ Eine solche Verfassungsbeschwerde, die an die konstitutionellen Vorläufer im Königreich Bayern des 19. Jahrhunderts anknüpfte, kannte in der Weimarer Republik nur der Freistaat Bayern.⁴⁹

⁴⁵ GVBl 1918, S. 1287. — Franz J. Bauer (Bearb.), Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 10), Düsseldorf 1987, S. 233/234.

⁴⁶ GVBl 1919, S. 531. — Heydenreuter 1996 (wie Anm. 4), S. 68–71. — Hans Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923. — Jakob Kratzer, Die Verfassungs-urkunde des Freistaates Bayern, München 1925.

⁴⁷ Ab 1925: für „Anklagen gegen Minister und Abgeordnete“ (GVBl 1925, S. 245). — MJu 13598. — ML 3003. — MA 102083. — Minn 74134.

⁴⁸ §§ 56, 70 und 93 der Verfassungsurkunde von 1919.

⁴⁹ Hoke (wie Anm. 3), S. 101/102.

Mit dem Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920⁵⁰ wurden nach längeren Vorberatungen⁵¹ die Einzelheiten der Einrichtung, Zuständigkeit, Zusammensetzung und des Verfahrens geregelt.⁵² Bei Verfassungsbeschwerden⁵³ und Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung — diese Beschränkung des Verfassungsstreits wurde 1928 aufgehoben⁵⁴ — entschied der Staatsgerichtshof in einer Besetzung mit dem Präsidenten des Obersten Landesgerichts, drei Richtern, von denen zwei dem Verwaltungsgerichtshof angehören mußten, und fünf vom Landtag gewählten Mitgliedern. Die richterlichen Mitglieder wurden von den jeweiligen Gerichtspräsidenten ernannt. „In der Beschwerde ist die behauptete Verfassungsverletzung, die Handlung oder Unterlassung der Behörde, durch welche die Verfassung verletzt worden sein soll, sowie das Recht zu bezeichnen, dessen Schädigung der Beschwerdeführer geltend macht. Wird die Beschwerde gegen eine einem Ministerium untergeordnete Behörde erhoben, so ist mit der Beschwerdeschrift der Nachweis vorzulegen, daß der Beschwerdeführer vorher ohne Erfolg bei dem zuständigen Ministerium um Abhilfe nachgesucht hat.“⁵⁵ Der Vollzug der Beschlüsse war den zuständigen Ministerien übertragen. Eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde hatte also noch keine unmittelbare kassatorische Wirkung.

Die Verfassungsbeschwerde diente in erster Linie dem Schutz der Grundrechte und anderer aus der Verfassung resultierender subjektivi-

⁵⁰ GVBl 1920, S. 323. — Gummer (wie Anm. 5), S. 361-363. — Knöpfle (wie Anm. 5), S. 258/259.

⁵¹ MJu 13653, 13594. — ML 3003. — MA 102083. — Landtagsverhandlungen 1919/1920, Beilagenband III, S. 800 ff. — Volkert (wie Anm. 4), S. 113/114.

⁵² Geschäftsordnung: MJu 13653. - ML 3003. — MA 102083. — GVBl 1930, S. 395.

⁵³ Georg Freiherr von Krefß, Die Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Staatsgerichtshof, Jur.Diss., Erlangen 1930.

⁵⁴ GVBl 1928, S. 322.

⁵⁵ § 42 Staatsgerichtshofgesetz.

ver Rechte wie des Selbstverwaltungsrechts der Gebietskörperschaften.⁵⁶ Die 1928 erfolgte Erweiterung der vor dem Staatsgerichtshof auszutragenden Verfassungsstreitigkeiten führte unter anderen zu Wahlbeschwerden von Parteien wegen Benachteiligung durch das bayerische Wahlgesetz und zu der mit einer Verfassungsbeschwerde verbundenen Klage der Stadt Landshut und des Kreises Niederbayern wegen der Aufhebung der Kreisregierung von Landshut und des Kreises Niederbayern.⁵⁷

Gegen die Zusammenlegung der Regierungsbezirke Oberfranken und Mittelfranken (1932) erhoben die Stadt Bayreuth, der Kreistag Oberfranken und die Stadt Coburg Verfassungsklage.⁵⁸ Eine kritische Würdigung der Spruchpraxis des Staatsgerichtshofs steht noch aus⁵⁹. Sie wird zeigen, ob das Urteil Knöpfles zutrifft, daß die Bedeutung des Staatsgerichtshofs in der Praxis „doch sehr gering“⁶⁰ gewesen sei.

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern verabschiedete der Landtag das Zweite Gesetz über den Staatsge-

⁵⁶ Über das Schicksal der Akten des Staatsgerichtshofs ist bisher nichts bekannt. Es ist anzunehmen, daß sie durch Kriegseinwirkungen verloren gegangen sind. Die Forschung ist deshalb auf die den Staatsgerichtshof betreffenden Unterlagen in anderen Archivbeständen, auf Veröffentlichungen von Entscheidungen u.ä. angewiesen. — MK 36870. — MJu 13653. — Veröffentlichung von Entscheidungen in Hans Heinrich Lammers/Walter Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung Bd. 3–6, Berlin 1931–1939. — Beispiele: Nawiasky (wie Anm. 46), S. 460 ff. — Hoke (wie Anm. 3), S. 102.

⁵⁷ MA 102083.

⁵⁸ MJu 13653.

⁵⁹ Siehe auch: Gerhard Herbst, Das Oberste Landesgericht und der Nationalsozialismus. In: Ders. (wie Anm. 5), S. 37–56. — Hingewiesen sei auch auf die Verfassungsbeschwerden des Polizeiobersten Hans von Seisser wegen Entlassung (1924) und des Landtagsabgeordneten und früheren Justizministers Christian Roth wegen Hausdurchsuchung u.a. (1923/24). — MJu 13653.

⁶⁰ Knöpfle (wie Anm. 5), S. 258.

richtshof vom 27. Juni 1933⁶¹, das das Staatsgerichtshofgesetz und die einschlägigen Verfassungsbestimmungen „bis auf weiteres außer Kraft“ setzte. In der vom Justizministerium (Hans Frank) formulierten Begründung führte das „Bayerische Gesamtministerium als Landesregierung“ aus:

“Die Revolution der nationalen Erhebung hat eine tiefgehende und noch nicht abgeschlossene Umwälzung der verfassungsrechtlichen Grundlagen mit sich gebracht. Die Bestimmungen über den Staatsgerichtshof stehen mit der eingetretenen Entwicklung nicht mehr in Einklang. Das Recht des Landtags zur Ministeranklage hat angesichts des Rechtes des Reichsstatthalters zur Ernennung und Entlassung der Minister seinen ursprünglichen Wert verloren. Es wurde übrigens bisher nie praktisch. Gleiches gilt bei der gesunkenen Bedeutung des Landtags für die Anklage gegen Abgeordnete. Auch die Wahrscheinlichkeit eines Verfassungsverstoßes, namentlich zwischen Landtag und Regierung, ist mit dem Eintritt der neuen Verfassungslage stark in den Hintergrund getreten. Die Verfassungsbeschwerde endlich — eine Eigentümlichkeit des bayerischen Rechtes — hat sich in den letzten Jahren überwiegend zu einem mißbräuchlich verwendeten Rechtsbehelf entwickelt, von dem häufig nur die sog. Querulanten Nutzen zogen. Zudem ist es aber nicht sachdienlich, noch weiterhin einen obersten Gerichtshof mit der Entscheidung über verfassungsrechtliche Fragen zu befassen, solange die neue Verfassungsentwicklung nicht abgeschlossen ist. Erst wenn dies der Fall ist, wird zu prüfen sein, ob und in welcher neuen Form für die Zuständigkeit eines bayerischen Staatsgerichtshofs wieder Raum ist.“⁶²

Das war die Sprache einer politischen Ideologie, die den demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat ebenso beseitigen wollte und sollte wie den föderalistischen Staatsaufbau in Deutschland. Die

⁶¹ GVBl 1933, S. 185.

⁶² ML 3003.

offizielle Aufhebung des Obersten Landesgerichts und der bei diesem bestehenden Staatsanwaltschaft zum 1. April 1935⁶³ war dann nur mehr das formale Ende auch des Staatsgerichtshofs.

⁶³ RGBI I, S. 383. — Deutsche Justiz 1935, S. 491, 544. — Herbst (wie Anm. 59), S. 52 ff.

Katalog

I. Verfassungsgerichtliche Ansätze vor 1808

Mit der Konstitution von 1808 erhielt Bayern erstmals eine Verfassung im modernen formellen Sinne. Aber auch in der Zeit davor war die Hoheitsgewalt des Landesherrn nicht unumschränkt. Sowohl die Herzöge des Mittelalters und der frühen Neuzeit als auch die Kurfürsten im Zeitalter des Absolutismus waren in ihren politischen Entscheidungen und Handlungen an eine über ihnen und dem Land stehende Rechtsordnung gebunden, die mündlich überliefertes Gewohnheitsrecht oder geschriebenes Recht, durch Weisung gefundenes, hoheitlich gesetztes oder vertraglich vereinbartes Recht sein konnte. In ihr wurzelte das „alte Herkommen“ ebenso wie die „Gerechtigkeit“ und „Obrigkeit“ des Landesherrn und die „Freiheit“ des Landes und der Stände.

Darüber hinaus hatte der Landesherr in politischen, das gesamte Land betreffenden Angelegenheiten das reichsrechtlich verankerte Mitspracherecht der „meliores et maiores terrae“ zu berücksichtigen, die aufgrund ihrer sozialen, wirtschaftlichen und militärischen Bedeutung die privilegierte Schicht des Landes bildeten und selbst in eingeschränktem Umfang Herrschaftsrechte über Land und Leute (niedere und freiwillige Gerichtsbarkeit, Polizei) ausübten. Durch ihren Zusammenschluß zu landständischen Korporationen sowie durch die Bewilligung außerordentlicher Steuern gelang es dem Adel, den Prälaten sowie den Städten und Märkten, in einem von den jeweiligen Machtverhältnissen abhängigen Maße ihr Mitbestimmungsrecht zur Durchsetzung zu bringen und rechtliche Konzessionen zu erwirken.

Als Gegenleistung für ihre (vom Landesherrn stets aufs neue zu erbittende) Finanzhilfe sowie für ihren bei Herrschaftswechseln

abzulegenden Huldigungseid ließen sich die Stände in den sog. landständischen Freibriefen ihre hergebrachten korporativen und individuellen Privilegien wiederholt bestätigen. Die Gesamtheit der auf diese Weise verbrieften oder auch gewohnheitlich geltenden Rechte der Stände wurde aufgrund ihres Anspruchs, das ganze Land gegenüber dem Landesherrn zu vertreten, als „Landesfreiheit“ bezeichnet. Ihre Zusammenfassung und Erläuterung in der „Erklärten Landesfreiheit“ von 1508, 1514, 1516 und 1553 allerdings zeigt, daß der Schwerpunkt der darin fixierten verfassungsrechtlichen Bestimmungen ähnlich wie bereits beim ersten Freibrief, der Ottonischen Handfeste von 1311, auf dem Verhältnis Landesherr — Landstände und der kompetenzmäßigen Abgrenzung ihrer Herrschafts- und Gerichtsrechte lag.

Bei der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte durch den Landesherrn und seinen Behördenapparat standen vor 1808 vor allem drei Wege der Konfliktaustragung und Rechtsverfolgung offen. Der wehr- und fehdefähige Adel besaß bis zum Ewigen Landfrieden von 1495 das Recht des legitimen Widerstands gegen den unrecht handelnden oder vertragsbrüchigen Landesherrn. Diese Möglichkeit der nicht strafbaren Selbstjustiz wurde der Ritterschaft des Ober- und Niederlandes 1302 bzw. 1311 erstmals garantiert und in der Folgezeit wiederholt bestätigt. Bei Beschwerden von Landsassen konnte seit der Institutionalisierung der Landtage die Vermittlerrolle und Hilfestellung der Landschaft in Anspruch genommen werden, die, soweit sie das Anliegen zu ihrem eigenen machte, sich durch das Vorbringen ihrer Gravamina auf den Landtagen und in Verhandlungen mit den herzoglichen Räten um eine Abstellung der beklagten Mißstände bemühte. Von Anfang an aber gab es neben der Fehde und der Beschwerdeführung bei der Landschaft die grundsätzlich allen Landesuntertanen zur Verfügung stehende Möglichkeit, bei Rechtsverletzungen in einem förmlichen Verfahren gegen den Landesherrn und seine Beamten zu klagen. Als zuständige Instanzen nennt das normative Recht des Mittelalters den Viztum und die herzoglichen Räte; seit der Erklärten Landesfreiheit von 1508 übten

bei Klagen gegen Beamte in erster Instanz die Hofgerichte und der Hofrat, in zweiter Instanz das Reichskammergericht bzw. das Revisorium Verfassungsgerichtsbarkeit. Bei Klagen gegen den Landesherrn wurde ad hoc aus herzoglichen Räten ein Austrägalgericht gebildet.

Als Beispiele für Konflikte, die sich im materiellen Sinne als Verfassungsgerichtsfälle einstufen lassen, sind für die Zeit vor 1808 entsprechend der ständischen Verfassung des Landes vor allem Jurisdiktionsstreitigkeiten zwischen einzelnen Landständen und den landesherrlichen Behörden zu nennen, mit denen sich in großer Anzahl die Hofgerichte und der Hofrat zu befassen hatten und die sich überdies in den Gravamina der Landstände niederschlugen. Daneben begegnen auch Verfahren, die von einzelnen Landesuntertanen angestrengt wurden, etwa um ihr Anrecht auf eine ordnungsgemäße, unparteiische und gerechte Rechtsprechung einzuklagen oder um sich bei Justizverweigerung oder Justizverzögerung bei der übergeordneten Instanz ihr Recht zu verschaffen.

I.1 Der Herzog als Inhaber der von Gott gegebenen staatlichen Gewalt

Eine der zentralen Aufgaben des Landesherrn bestand darin, die Rechts- und Friedensordnung des Landes zu schützen und bei Verletzungen für ihre Wiederherstellung zu sorgen. Als Albrecht V. eine zweibändige Prachthandschrift mit den Bußsalmen Orlando di Lassos, die der Münchener Maler Hans Mielich mit Miniaturen ausstatten sollte, in Auftrag gab, ließ er darin auch seinen Anspruch auf göttliche Legitimation seiner Herrschergewalt und speziell seiner Funktion als oberster Gerichtsherr des Landes bildlich darstellen. Eine der ganzseitigen Illustrationen zum 1565 abgeschlossenen ersten Band zeigt Albrecht V. im Georgssaal der Neuveste (mit dem Schwert als Herrschaftssymbol in der rechten Hand, über ihm das

Allianzwappen des Herzogs und seiner Gemahlin Anna von Österreich sowie die Jahreszahl 1565), wo er in Gegenwart von Ständemitgliedern, Hofbeamten und Leibwächtern eine fremdländische Gesandtschaft empfängt, deren Anliegen dem Fürsten durch dessen Kanzler (Simon Thaddäus Eck) vorgetragen wird.

Die repräsentativ-feierliche Szene wird von einem Triumphbogen umrahmt, an dessen Pfeiler die Vorgänger Albrechts in der bayerischen Herzogswürde (ab Herzog Otto II.) sowie die beiden sagenhaften Stammväter des Landes, Bavarus und Noricus, abgebildet sind. In der oberen Mitte werden die beiden Eingangsverse des 13. Römerbriefes zitiert, die dazu auffordern, den Trägern der staatlichen Gewalt den schuldigen Gehorsam zu leisten, da jede staatliche Gewalt von Gott eingesetzt sei („non est enim potestas nisi a deo“). Wer sich ihr widersetzt — so der weitere Wortlaut —, stellt sich gegen die Ordnung Gottes und verfällt dem Gericht. Das hoheitliche Handeln im Dienste Gottes schließt mit ein, daß die „potestas“ in göttlichem Auftrag das Schwert trägt und jeden straft, der Böses tut.

Das Bild bringt einen hochgefaßten Herrschaftsanspruch zum Ausdruck, der für sich betrachtet jeden Zweifel am rechtmäßigen Handeln des Landesherrn und seiner Behörden zum *crimen laesae maiestatis* und zur Gotteslästerung werden ließ. Den zeitgenössischen normativen Rechtsquellen nach zu urteilen gehörte es allerdings durchaus zum Selbstverständnis des Herzogs, daß er sich selbst und seine Beamten zur Wahrung der „Landesfreiheit“ verpflichtete und bei eventuellen Übergriffen den Untertanen die Möglichkeit einräumte, ihre hergebrachten oder verbrieften verfassungsmäßigen Rechte vor Gericht einzuklagen.

Illustration von Hans Mielich zu den Bußsalmen Orlando di Lassos, 1565

Bayerische Staatsbibliothek, Mus. Ms. A, Bd. 1, S. 4

I.2 Landständischer Freibrief

Herzog Albrecht IV. von Bayern-München bestätigte 1471 den Ständen des Straubinger Landesteils nach erfolgter Erbhuldigung alle von seinen Vorgängern verliehenen Urkunden und Privilegien, darunter auch die Ottonische Handfeste „über den Kauf der Gerichte“, und versprach, sie im Besitz ihrer Freiheiten zu schützen und zu schirmen.

Mit der Ottonischen Handfeste von 1311, die als das grundlegende Verfassungsdokument der Ständebewegung in Niederbayern gilt, hatten Otto III., Heinrich XIV. und Otto IV. dem Adel und den Prälaten ihres Landes gegen die Bewilligung einer einmaligen Steuer die Niedergerichtsbarkeit über ihre Leute und Güter (mit Ausnahme der drei Blutfälle und des Gerichts um Eigen und Lehen) überlassen. Sie erkannten damit an, daß der Landesherr von den Leuten und Gütern der weltlichen und geistlichen Herrn grundsätzlich nur mit deren Zustimmung Steuern erheben durfte. Zugleich sicherten die Herzöge dem Adel das Einungs- und Widerstandsrecht für den Fall zu, daß sie oder ihre Amtleute die in der Handfeste verbrieften Rechte verletzen.

Dem oberbayerischen Adel war bereits 1302 auf dem Rittertag in Schnaitbach anläßlich der Bewilligung einer Viehsteuer, welche die in finanzieller Not befindlichen Herzöge Rudolf I. und Ludwig IV. gefordert hatten, das Recht des korporativen Zusammenschlusses und des legitimen Widerstands garantiert worden.

Urkunde Herzog Albrechts IV., 1471 November 18

BayHStA, Altbayerische Landschaft Urk. 1471 November 18

I.3 Herzog Albrecht IV. stellt die Gültigkeit der Ottonischen Handfeste in Frage

24 adelige Hofmarksherren des Straubinger Landes beschwerten sich 1488 bei Herzog Albrecht IV. unter Berufung auf die Ottonische Handfeste von 1311 über die Verletzung ihres Steuerbewilligungsrechts.

Albrecht hatte zuvor seine Steuerbeamten gegen den Willen der Landstände angewiesen, eine Kriegssteuer (für die Finanzierung eines Söldnerheeres gegen den Schwäbischen Bund) von den Vogt-, Lehen- und Gerichtsuntertanen des Adels zu erheben. Den Protest der Straubinger Ritterschaft wiesen der Herzog und sein Kanzler Dr. Neuhauser mit der Begründung zurück, daß die Ottonische Handfeste und mit ihr sämtliche späteren Bestätigungen keine Rechtsgültigkeit erlangt hätten, da für den damals geplanten Gerichtsverkauf der erforderliche lehensherrliche Konsens des Kaisers nicht eingeholt worden sei.

Die Differenzen wegen des „Reisgeldes“ weiteten sich in der Folge zu einem grundsätzlichen Konflikt zwischen präabsolutistischer Fürstenmacht und adeligem Standesbewußtsein aus. Am 14. Juli 1489 machten 46 Ritter des Straubinger Landes und der Oberen Pfalz von ihrem Einungsrecht Gebrauch und schlossen sich zur Wahrung ihrer Rechte und Freiheiten sowie zum gegenseitigen Schutz in Cham zum Löwlerbund („Gesellschaft von dem Löwen“, benannt nach dem Bundesabzeichen, das die Mitglieder an einer Halskette trugen) zusammen.

Herzogliche Stellungnahme zur Beschwerdeschrift der Ritterschaft, [1488]

BayHStA, Fürstensachen 9

I.4 Der Löwlerkrieg als Fehde zwischen Herzog und Ritterschaft

Bernhardin von Stauf, eines der führenden Mitglieder des Löwlerbundes, forderte 1492 auf dem Reichstag zu Nördlingen für sich und seinen Bruder Hieronymus von Albrecht IV. Schadensersatz für die Schleifung ihrer Schlösser Ehrenfels und Köfering sowie für die Plünderung der zugehörigen Dörfer und des Marktes Beratzhausen.

Nachdem die Löwler versucht hatten, auch auswärtige Landesherren als Verbündete zu gewinnen, Albrecht IV. aber nach wie vor auf seinem obrigkeitlichen Rechtsanspruch bestand, verhärteten sich die Fronten immer mehr. Ende 1491 eskalierte der Streit zum militärischen Konflikt, als die Stauer und die Parsberger ohne formelle Fehdeansage herzogliche Dörfer überfielen und plünderten. Der Herzog holte daraufhin zum Gegenschlag aus; mehrere Löwlerburgen wurden geschleift, die umliegenden Dörfer geplündert und teilweise zerstört. Erst 1493 kam nach weiteren Fehdehandlungen durch Vermittlung König Maximilians I. ein Vergleich zustande, bei dem die Ritter sich ihrer Gehorsams- und Treuepflicht gegenüber dem Landesherrn unterwarfen und Albrecht IV. die Fortgeltung der „gemeinen Landesfreiheit“ garantieren mußte.

Klagschrift Bernhardins von Stauf gegen Albrecht IV., 1492

BayHStA, Fürstensachen 10

I.5 Die Erklärte Landesfreiheit des Herzogtums Bayern

Die „Erklärung der Landsfreiheit“ (von 1508, 1514, 1516 und 1553) stellt eine Zusammenfassung und Erläuterung von bis dahin erlangten Rechten und Freiheiten der Landstände dar. Sie gilt neben der Ottonischen Handfeste als die wichtigste bayerische Verfassungs-urkunde der älteren Zeit.

Während die Ottonische Handfeste die Grundlage der landständischen Entwicklung des Spätmittelalters bildete, bestimmte die Landesfreiheit das Verhältnis Landesherr — Landstände für die Zeit von 1508 bis zur Aufhebung der landständischen Verfassung im Jahr 1808.

Das Gesetzeswerk enthält neben der sachlichen und räumlichen Festlegung der hofmärkischen Niedergerichtsbarkeit vor allem Regelungen über die Bestallung und Amtsführung der herzoglichen Beamten sowie straf- und prozeßrechtliche Bestimmungen. Der Landesherr verpflichtete sich selbst und seine Beamten zur Wahrung und Beachtung der Landesfreiheit. Jeder neue Landesfürst sollte bei Regierungsantritt den Ständen die Landesfreiheit formell bestätigen. Die herzoglichen Beamten hatten ihren Diensteid ausdrücklich auch auf die Landesfreiheit zu leisten. Bei Rechtsverletzungen garantierte die Erklärung den Landesuntertanen die Möglichkeit, gegen den Landesherrn bzw. gegen dessen Beamte zu klagen. Die Selbsthilfe in Form der Fehde war seit der Verkündung des Ewigen Landfriedens auf dem Wormser Reichstag von 1495 nicht mehr zulässig.

„Erklärung der Landsfreiheit in Oberr- vnnnd Nidern Bairn“, 1553
BayHStA, Amtsbücherei

I.6 Erbhuldigung

Nach dem Tod Max Emanuels fand für seinen Nachfolger, Kurfürst Karl Albrecht, am 13. Mai 1727 im großen Saal des Münchener Rathauses die feierliche Erbhuldigung durch die obersten Beamten des Landes und die Landstände statt.

Seit der Erklärten Landesfreiheit von 1508 war es üblich, daß der neue Landesherr zuerst den Landständen ihre überkommenen Rechte und Freiheiten zu bestätigen hatte, bevor er von diesen den Huldigungseid verlangen konnte. Dieser Eid beinhaltete das Versprechen, dem Landesfürsten „jederzeit gehorsam, getreu, gewärtig und hold

sein“ zu wollen. Als Zeichen der Unterwürfigkeit küßten die weltlichen Stände dem Herzog bzw. Kurfürsten die Hand. Den Prälaten war dies aus Rücksicht auf ihren geistlichen Stand erlassen; sie reichten dafür dem Propst von Rohr als dem obersten Verordneten der Prälatenkurie die Hände.

Der Kupferstich zeigt unten den Festzug von der Residenz zum Rathaus (im Vordergrund Kurfürst Karl Albrecht zu Pferd, vor ihm der Obersterbhofmeister mit dem Hofmeisterstab in der Hand, der Erbtruchseß mit dem Reichsapfel auf einem roten Samtkissen, die beiden Erblandmarschälle von Ober- und Niederbayern, jeweils ein Schwert tragend, der Obersterbmundschenk mit dem Herzogshut auf einem Kissen, der Kanzler von Unertl und der Obersterbjägermeister, dem ein Bluthund nachgeführt wird), oben den Festakt im Rathaussaal (Karl Albrecht auf dem Thron, unterhalb der Stufen Kanzler von Unertl).

Kupferstich von Elias Bäck, in: Vollständiger Bericht von allen Sehenswürdigen Freudenfesten ..., München: Johann Lucas Straub 1727

BayHStA, Altbayerische Landschaft Lit. 228

I.7 Landständische Gravamina

1550 beschwerten sich die Landstände auf dem Landtag in Landshut unter Hinweis auf die „Lanndserklärung“ über Kompetenzeingriffe der landesherrlichen Justizbeamten (Rentmeister und Landschreiber) bei der Abstrafung der Viztumhändel. Dieser Begriff bezeichnete die der herzoglichen Hochgerichtsbarkeit vorbehaltenen Straffälle, bei denen die angedrohte Leibes- oder Todesstrafe im Gnadenwege in eine Vermögensstrafe umgewandelt werden konnte. Der Umfang der Viztumhändel war zuletzt in der Landesfreiheitserklärung (in der Fassung von 1516) in Abgrenzung gegenüber der Niedergerichtsbarkeit der Stände festgelegt worden.

Die landständischen Gravamina oder „beschwerden“ waren seit dem 16. Jahrhundert fester Bestandteil der Landtage, auf denen zwischen dem Landesherrn und den Ständen über allgemeine, das ganze Land betreffende Angelegenheiten verhandelt wurde. Sie wurden von einzelnen Landsassen, von einem ganzen Stand oder auch von allen drei Korporationen vorgebracht und zielten darauf ab, den Landesherrn auf Mißstände, die nach Meinung der Landschaft geändert werden mußten, aufmerksam zu machen. Auf den Landtagen der Jahre 1555, 1577 und 1579 mußten wegen der großen Zahl der eingereichten Beschwerden sogar eigene „Gravamina-Bücher“ angelegt werden. Nachdem die Landschaft keine Gesetzesinitiative im heutigen Sinne besaß, bildeten die Gravamina neben dem Recht der Steuerbewilligung die einzige Möglichkeit, ihr Mitspracherecht in Landesangelegenheiten zur Geltung zu bringen. Das starke Anwachsen der Zahl der Gravamina im 16. und 17. Jahrhundert sowie die Tatsache, daß einzelne Belange auf mehreren aufeinanderfolgenden Landtagen immer wieder neu zur Sprache gebracht werden mußten, sind als Indiz für den Versuch der Landschaft zu werten, sich den zentralistisch-absolutistischen Bestrebungen und Maßnahmen der Landesfürsten zu widersetzen.

Landtagshandlungen, 1550

BayHStA, Altbayerische Landschaft Lit. 1420

I.8 Beschwerdeausschuß der Landschaft

Aufgrund der steigenden Anzahl der Gravamina richtete die Landschaft seit dem frühen 16. Jahrhundert eigene Beschwerdeausschüsse ein. Diese bestanden aus acht Landschaftsmitgliedern, die jeweils auf drei Jahre gewählt wurden. 1550 waren dies Abt Augustin von Tegernsee, Jörg von Weichs zu Dasing, Wolf von Tannberg zu Auzolzminster und der Münchener Bürger Andreas Ligsalz für das Oberland, Abt Stefan von Formbach, Georg Trauner zu Furth, Hans

Jordan von Herzheim zu Salmanskirchen und die Stadt Landshut für das Niederland.

Die Verordneten waren verpflichtet, einmal im Jahr für mindestens drei Tage nach München an den herzoglichen Hof zu kommen und dort Beschwerden der Landsassen und sonstiger Untertanen über Verletzungen der Erklärten Landesfreiheit entgegenzunehmen. Befanden die Verordneten die Gravamina für berechtigt, hatten sie diese vor den Herzog zu bringen und auf entsprechende Maßnahmen zu dringen. Führten die Verhandlungen mit den herzoglichen Räten zu keinem Erfolg, erweiterte die Gesamtlandschaft den Beschwerdeausschuß durch 16 weitere Verordnete. Wenn auch dann keine Lösung des Problems erzielt werden konnte, sollte das Landschaftsplenium zusammengerufen werden, um dem Gravamen zusätzlichen Nachdruck zu verleihen.

Grundsätzlich sollten Beschwerden von einzelnen Untertanen nur dann angenommen werden, wenn sich der Betreffende mit seinem Anliegen zuvor bereits ohne Erfolg an die Amtleute, die Regierung oder an den Landesfürsten selbst gewandt hatte; durch diese Regelung sollte ein Konkurrenzkonflikt zwischen der Tätigkeit des landständischen Beschwerdeausschusses und der Rechtssprechung der landesherrlichen Gerichte vermieden werden.

Landtagshandlungen, 1550

BayHStA, Altbayerische Landschaft Lit. 1420

I.9 Hofratsprozeß

Bei Verletzung verfassungsmäßiger Rechte durch die auf dem Land tätigen herzoglichen Beamten (Landrichter, Pfleger etc.) konnte in den Rentmeisterämtern Landshut, Straubing und Burghausen vor dem Hofgericht am jeweiligen Regierungssitz bzw. im Rentmeisteramt München vor dem Hofrat geklagt werden.

1643 machten Bürgermeister und Rat der Stadt Rain von dieser Möglichkeit Gebrauch und klagten vor dem Hofrat in München gegen den Pflugsverwalter von Rain wegen Eingriffs in ihr Pfändungsrecht. Der Pfänder und der Scheinbote der Stadt waren durch den Pflugsverwalter gefangengesetzt worden, weil sie für Rainer Bürger außerhalb des Burgfriedens bei Landgerichtsuntertanen Schuldengelder eingetrieben hatten.

Nach Auffassung des Magistrats war dies ein Verstoß gegen die althergebrachten Vorrechte und Freiheiten der Stadt, die zuletzt auch Kurfürst Maximilian I. bestätigt hatte, gegen das Landrecht von 1616 und die Erklärte Landesfreiheit von 1553. Letztere garantierte den Ständen, daß ihre von den allgemeinen Regelungen abweichenden Sonderrechte bestehen bleiben sollten.

Klageschrift von Bürgermeister und Rat der Stadt Rain, 1643 Oktober 15
BayHStA, Hofratsakten F. 55/199

I.10 Das Reichskammergericht als zweite Instanz für Klagen der Landesuntertanen gegen ihren Landesherrn

Für Klagen von Prälaten und Adeligen — ab 1555 auch von Bürgern und Bauern — gegen ihren Landesherrn war laut Reichskammergerichtsordnung von 1495 und 1555 als erste Instanz ein Austrägal(= Schieds)gericht zuständig, das mit neun (adeligen und gelehrten) Räten besetzt werden und am Hof des beklagten Fürsten zusammentreten sollte. Um eine unparteiische Rechtsprechung zu gewährleisten, hatte der Landesherr die Räte vorher von ihrem Amtseid zu entbinden.

Appellationen gegen die Entscheidungen dieses Austrägalgremiums gelangten an das Reichskammergericht. Ließ der Beklagte sich nicht auf ein Austrägalverfahren ein oder unterblieb in dieser Instanz eine Streiterledigung binnen Jahresfrist, konnte sich der Kläger direkt an

das Reichskammergericht wenden. Außer in Fällen von Rechtsverweigerung war das Reichskammergericht auch wegen unrechtmäßiger Besitzentsetzung (Spolium) unmittelbar zuständig.

Der Kupferstich zeigt eine öffentliche Sitzung (Audienz) des Reichskammergerichts in Wetzlar. Der Kammerrichter als Vertreter des Kaisers (mit dem Richterstab in der rechten Hand) sitzt erhöht auf einem thronähnlichen Sessel unter einem Baldachin, flankiert von je sechs „Assessores“ als den eigentlichen Rechtsprechern. Richter und Beisitzer heben sich durch ihre Tracht sowie die räumliche Distanz von den übrigen anwesenden Gerichtspersonen, den Kanzlei-bediensteten und den Parteivertretern, ab. Die Öffentlichkeit verfolgt das Geschehen stehend vom hinteren Teil des Saales aus (durch eine Schranke vom Gerichtsbetrieb getrennt). Der Reichsadler in der oberen Bildmitte und die die Darstellung umrahmenden Wappen der Kurfürsten und der Reichskreise weisen auf den Charakter des Reichskammergerichts als einer Institution des Reichs mit Bindung an Kaiser und Reichsstände hin. Die Stadtansicht von Wetzlar lokalisiert den Sitz des Gerichts (für die Zeit von 1690 bis 1806).

Kupferstich von Peter Fehr, um 1735, Frontispiz in: Wilhelm Roding, *Pandectae iuris cameralis*, Wetzlar 1750

Bayerische Staatsbibliothek, 4° J.publ.g. 986

I.11 Reichskammergerichtsprozeß

1591 wurden Herzog Wilhelm V. und die Regierung von Straubing wegen des Vorwurfs des unbegründeten gewaltsamen und ehrenrührigen Vorgehens gegen Landesuntertanen in erster Instanz vor das Reichskammergericht in Speyer geladen. Fünf Bewohner des Landgerichts Regen hatten geklagt, daß der Herzog und seine Regierungsräte sie schuldlos gefangennehmen, an Leib, Gut, Ehre und Blut strafen sowie von Familie, Haus, Hof und Vaterland

vertreiben hätten lassen, ohne daß man ihnen Gelegenheit gegeben habe, sich vor Gericht zu verantworten, obwohl nach göttlichem Recht, Völkerrecht und geschriebenem Recht die Obrigkeit dazu verpflichtet sei, ihre Untertanen vor ungerechtfertigter Gewaltanwendung seitens ihrer Amtleute zu schützen und ihnen ein rechtmäßiges Verfahren zu ermöglichen.

Der Anlaß der Klageführung bestand darin, daß einer der Kläger dem Propst von Rinchnach sieben Gulden Anleit aus einer Wiese trotz entsprechender Anweisung seitens der Straubinger Regierung verweigert hatte und dann zusammen mit seinen vier Bürgen gefesselt und in Begleitung von 60 bewaffneten Männern über Deggen-
dorf nach Straubing gebracht, dort zwanzig Wochen gefangen gehalten und peinlich befragt worden war. Auf herzoglichen Befehl waren daraufhin drei von ihnen des Landes verwiesen, die übrigen zwei auf die Galeere geschickt worden.

Nach Darstellung der Beklagten handelte es sich bei den fünf Männern um landschädliche Leute, die seit längerem wegen ihres unbotmäßigen und aufrührerischen Verhaltens, wegen Diebstahls und bewaffneter Angriffe auf Personen bekannt seien. Vor allem waren sie bei früheren Differenzen zwischen der gesamten Regener Landgerichtsgemeinde und ihrem Landrichter als Rädelsführer aufgetreten und hatten in Tafern aufwieglerische Zusammenkünfte abgehalten. Der Prozeß zog sich bis 1625 hin; er endete mit der Absolution der beklagten Partei.

Ladungsschreiben des Reichskammergerichts in Speyer, 1591 Juli 14
BayHStA, Reichskammergericht 12262/1

I.12 Das Revisorium als oberste Justizstelle im Kurfürstentum Bayern

Das Revisorium beschwerte sich 1748 aus konkretem Anlaß bei Kurfürst Max III. Joseph, daß streitsüchtige Landesuntertanen, die vor den Gerichten des Landes nicht Recht bekamen, sich unter dem

Vorwand der Justizverweigerung oder Justizverschleppung an das Reichskammergericht wandten, ohne nach Erschöpfung des innerterritorialen Instanzenzuges noch von der Möglichkeit des „recursus ad manus“ (Supplikation an den Landesherrn) Gebrauch zu machen. Damit werde dem Revisorium als oberster Justizstelle des Landes zugemutet, sich gegenüber dem Reichskammergericht als einem auswärtigen Forum rechtfertigen zu müssen und sich überdies zu einem Vollzugsorgan von dessen Mandaten und Urteilen degradieren zu lassen. Außerdem werde auf diese Weise die Appellationsfreiheit des Landes unterminiert.

Auch wenn die Bedenken des Revisoriums gemessen an der allgemeinen Rechtspraxis übertrieben erscheinen, so sind sie doch Ausdruck für das Bestreben nach weitestgehender Unabhängigkeit der territorialen Gerichtsbarkeit gegenüber der Reichsjustiz.

1620 hatte Kaiser Ferdinand II. Herzog Maximilian I. von Bayern das Privilegium de non appellando illimitatum verliehen, wonach es den Landesuntertanen bei Androhung einer Strafe von 100 Goldmark verboten sein sollte, gegen das Urteil eines landesherrlichen Gerichts an die höchsten Reichsgerichte (Reichskammergericht und Reichshofrat) zu appellieren. Maximilian richtete daraufhin 1625 das Revisorium als oberste Berufungsinstanz des Landes ein. In Fällen von Justizverweigerung oder Justizverzögerung („iustitia denegata vel protracta“) war es den Betroffenen gestattet, sich weiterhin an die Reichsgerichte zu wenden; allerdings mußte vorher der Rechtsweg bis zur höchsten Territorialinstanz beschritten werden.

Bericht des Revisoriums an den Kurfürsten, 1748 September 28

BayHStA, Reichskammergericht 5709

II. Die ersten Schritte auf dem Weg ins konstitutionelle Zeitalter (1808–1818)

Die Französische Revolution und die napoleonischen Kriege haben das Gesicht Mitteleuropas von Grund auf verändert. So verschwanden zahllose Kleinstaaten von der politischen Landkarte und mit ihnen fand 1806 auch das altehrwürdige Deutsche Reich sein Ende. Auch im Innern führten die vom revolutionären Frankreich ausgehenden Impulse bei vielen europäischen Mächten zu fundamentalen gesellschaftspolitischen Umwälzungen.

Bayern gehörte — machtpolitisch gesehen — zu den Gewinnern der Revolutions- und Befreiungskriege. Es gelang ihm, sein Staatsgebiet beträchtlich zu vergrößern und den Status eines Königreichs zu erlangen. Im Schatten Napoleons gewann Bayern damit — formal betrachtet — erstmals die volle staatsrechtliche Souveränität.

Innenpolitisch setzte das langjährige Bündnis mit Frankreich das Königreich allerdings einem erheblichen Reformdruck aus. Unter der Federführung des nahezu allmächtigen Staatsministers Maximilian von Montgelas galten dabei die Wahrung der uneingeschränkten Souveränität und die staatsrechtliche Konsolidierung des noch ungefestigten Staatswesens als die wesentlichsten Aufgaben.

Als entscheidendes Dokument dieser Reformära ist die Konstitution des Jahres 1808 zu werten. Sie faßte die Einzelreformen zusammen, beseitigte die verfassungsrechtlichen Unklarheiten, garantierte einige der wesentlichsten Grundrechte (Gleichheit vor dem Gesetz, Sicherheit der Person und des Eigentums, Gewissens- und Pressefreiheit) und versprach die Einberufung einer Volksvertretung, der National-Repräsentation.

Als Gnadenakt von oben war sie jedoch zugleich Ausdruck der nahezu absoluten Herrscherstellung des bayerischen Königs. Da die

angekündigte National-Repräsentation nie zusammentrat, gab es kein Gegengewicht zur monarchischen Machtvollkommenheit. Verfassungsgarantien, die den Absolutheitsanspruch des Herrschers eingeschränkt hätten, fehlten gleichfalls. Die Minister, die allein für die Einhaltung der Verfassungsnormen geradezustehen hatten, waren nur dem König selbst rechenschaftspflichtig.

Nicht zuletzt diese Defizite gaben Anlaß, 1814 eine aus führenden Staatsbeamten zusammengesetzte Kommission mit der Revision der Konstitutions-Urkunde zu beauftragen. Deren Verhandlungen offenbarten rasch beträchtliche Differenzen zwischen einer konservativen, am monarchischen Prinzip orientierten Mehrheit und einer liberalen Minderheit, die der Bindung des Herrscherwillens an die Verfassung das Wort redete. Obgleich Kronprinz Ludwig ein ausführliches Gutachten zu den Ergebnissen der Kommission verfaßte, in dem er sich auf die Seite der liberalen Fraktion stellte, blieb die Verfassungsrevision letztlich ohne konkretes Ergebnis.

II.1 Die Konstitution des Königreichs Bayern

Mit der Konstitution von 1808 beginnt in Bayern die moderne Verfassungsgeschichte. Auf Drängen Montgelas' innerhalb kürzester Zeit nach dem Vorbild der westfälischen Verfassung (1807) kompiliert, ist sie als Versuch zu werten, der von Napoleon geforderten Rheinbundverfassung zuvorzukommen und so ein Stück bayerischer Souveränität und Eigenständigkeit zu bewahren. Von den Staatsvorstellungen Montgelas' geprägt, stellte sie das monarchische Prinzip in den Mittelpunkt. Gegengewichte gegen die absolute Stellung des Monarchen bildeten lediglich die Grundrechtsgarantien und die aus dem Kreis der höchstbesteuerten Landeigentümer, Kaufleute und Fabrikanten zu wählende Nationalrepräsentation. Diese trat allerdings nie zusammen. Das Fehlen echter Verfassungsgarantien unterstrich die nahezu absolute Stellung des Königs noch zusätzlich.

Zwar bestimmte Paragraph 1 des dritten Titels der Konstitution, daß die Minister für Verfassungsverletzungen, die auf ihre Veranlassung oder unter ihrer Mitwirkung geschahen, verantwortlich sein sollten. Rechenschaftspflichtig waren sie aber nur gegenüber dem König, so daß von einer Ministerverantwortlichkeit im Vollsinn des Wortes noch keine Rede sein kann. Eine Verfassungsbeschwerde, die es dem einzelnen Staatsbürger erlaubt hätte, gegen eine Verletzung der ihm verfassungsmäßig garantierten Rechte vorzugehen, war nicht vorgesehen.

Konstitution für das Königreich Baiern, RBI 1808, Sp. 985

BayHStA, Amtsbücherei

II.2 König Max I. Joseph

Kurfürst Max IV., der spätere bayerische König Max I. (1756–1825), stammte aus der Wittelsbacher Seitenlinie Pfalz-Zweibrücken-Birkenfeld. Er erbt das Kurfürstentum Bayern, als Karl Theodor 1799 ohne legitimen Nachfolger starb. Unbestreitbares Verdienst Max IV. ist es, Bayern unter dem Einfluß seines übermächtigen Ministers Maximilian von Montgelas (1759–1838) innerhalb kürzester Zeit zu einem modernen, an aufgeklärten Prinzipien orientierten Staatswesen gemacht zu haben. Mit seinem Namen verbinden sich insbesondere die Säkularisation, die grundlegende Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen, die Gleichstellung der katholischen und der protestantischen Religionsgemeinschaft, die Anerkennung der jüdischen Glaubensrichtung und die Einführung der Pressefreiheit. Das monarchische Prinzip blieb unter dem Einfluß Montgelas' jedoch unangetastet, so daß Max I. nur bedingt als konstitutioneller Herrscher bezeichnet werden kann. So blieb insbesondere die in der Konstitution vorgesehene Volksvertretung ein bloßes Versprechen. Erst als es den Widersachern Montgelas', die sich um den Kronprinzen Ludwig geschart hatten, gelang, den

mächtigen Staatsminister zu stürzen, war der Weg frei für eine liberalere Ausgestaltung der Verfassung.

Porträt König Max I. Joseph (Anonyme Lithographie)

Münchner Stadtmuseum, Graphiksammlung, M I / 1971

II.3 Das Fehlen einer verfassungsrichterlichen Instanz

Das Fehlen präzise umrissener Verfassungsgarantien und einer selbständigen Instanz für die Verfassungskontrolle führte rasch zu kritischen Äußerungen in der zeitgenössischen Publizistik. Auch im Verwaltungsvollzug warfen diese Defizite ganz konkrete Probleme auf. Deutlich wurde dies insbesondere im Justizwesen. So mußte sich der Geheime Rat des Königreichs Bayern, nach der Konstitution das höchste Beratungs- und Gesetzgebungsorgan der Monarchie, schon 1809 mit der Frage beschäftigen, welcher Instanz die Entscheidung staatsrechtlicher Konflikte zukomme. Nicolaus Freiherr von Stengel, Vertreter der Justizsektion im Geheimen Rat, ging in seinem Referat über das Problem der Rekurse gegen Erkenntnisse der königlichen Justizstellen davon aus, daß ungeklärte staatsrechtliche Fragen nicht vor den ordentlichen Gerichten zu verhandeln seien. Er schlug daher vor, den Prozeßparteien in diesen Fällen die Berufung an den Geheimen Rat zu eröffnen. Damit wurde diesem stillschweigend die Funktion eines Gerichtshofes für verfassungsrechtliche Streitfragen eingeräumt.

Staatsratsprotokoll v. 5.9.1809

BayHStA, Staatsrat 1721

II.4 Die Revision der Konstitutions-Urkunde

In dem von Montgelas vorbereiteten Reskript verordnete Max I. am 17. September 1814 einen besonderen Ausschuß zur Revision der Konstitutions-Urkunde. Begründet wurde diese Anordnung unter anderem mit den inzwischen gewonnenen Erfahrungen, die gelehrt hätten, daß die Bestimmungen von 1808 einige Modifikationen erhalten und die hie und da bestehenden Lücken ausgefüllt werden müßten. Als eines der Desiderate wurde dem Ausschuß die Behandlung der Frage der Verfassungsgarantien aufgetragen. Wie in den anderen der Kommission vorgelegten Punkten auch, legte das Reskript dabei die Tendenz der Beratungen schon vorab fest. So sah Punkt IX der Verordnung vor, als Instanz für Verfassungsbeschwerden eine von den Ständen Jahr für Jahr zu wählende Kommission einzusetzen. Würde eine vor die Kommission gebrachte Beschwerde als begründet erachtet, so sollte diese bei nächster Gelegenheit der Kammer der Reichsräte vorgelegt werden. Von dieser ging der weitere Instanzenzug zum König und — in Zweifelsfällen — bis vor die oberste Justizstelle. Als Mitglieder der unter der Leitung des Staatsministers von Reigersberg stehenden Revisionskommission wurden durch ein weiteres Reskript vom selben Tage die Geheimen Räte von Preysing, von Törring, von Zentner, von Krenner, von Arco, von Effner, von Thürheim und von Cetto, die Hofkommissäre in Aschaffenburg und Würzburg von Aretin und von Lerchenfeld, die geheimen Referendäre von Widder und von Schilcher sowie der Oberfinanzrat von Suttner berufen.

Königliches Reskript v. 17.9.1814

BayHStA, Staatsrat 1654

II.5 Das Gutachten des Kronprinzen

Die Frage der Verfassungsgarantien war im Revisionsausschuß kontrovers diskutiert worden. Die liberalen Ausschußmitglieder hatten sich dabei mit ihrer Forderung nach einer Ergänzung der Verfassungsbeschwerde durch die Einführung der Ministerverantwortlichkeit, der Rechenschaftspflicht der Minister gegenüber der Ständeversammlung, nicht durchsetzen können. Der von Reigersberg am 14. Februar 1815 vorgelegte Abschlußbericht enthielt daher in dieser Hinsicht keine von den Vorgaben des königlichen Reskripts abweichenden Vorschläge. Kritisch setzte sich hingegen Kronprinz Ludwig, dem der Entwurf des Ausschusses zur Begutachtung vorgelegt worden war, mit dem einschlägigen Passus auseinander. Insbesondere distanzierte er sich davon, daß die Kammer der Reichsräte zur alleinigen Beschwerdeinstanz gemacht werden sollte. Er schlug vor, daß sich die Untertanen auch an die Abgeordnetenkammer oder an beide Kammern zugleich wenden können sollten. Einen ständigen Beschwerdeausschuß, der auch außerhalb der Tagungsperioden der beiden Kammern angerufen werden konnte, hielt er dagegen für entbehrlich. Dafür sah er in seinen „Bemerkungen“ die Einführung der Ministeranklage vor. Diese sollte vor einem Richterghremium verhandelt werden, das von den beiden Ständekammern je zur Hälfte aus ihrer Mitte zu wählen war. Mit diesen Vorschlägen hatte der Kronprinz unzweifelhaft die Partei der liberalen Ausschußmitglieder ergriffen. Ein durchgreifender Umdenkprozeß blieb jedoch zunächst aus, da die weiteren Beratungen des Revisionsausschusses rasch im Sande verliefen. Die Bedeutung des vom Kronprinzen verfaßten Memorandums resultiert daher vor allem aus der Tatsache, daß es wenig später bei den Vorbereitungen der Verfassung von 1818 erneut eine wichtige Beratungsgrundlage darstellte.

Gutachten des Kronprinzen Ludwig zu den Ergebnissen der Revisionskommission, 9.3.1815
BayHStA, Staatsrat 1654

III. Ministeranklage und Verfassungsbeschwerde in der konstitutionellen Monarchie (1818–1918)

Mit dem Beitritt zum Deutschen Bund im Jahre 1815 sah sich Bayern verpflichtet, die durch die Bundesakte in Aussicht gestellte landständische Verfassung zu erlassen. Diese Verfassung, die 1818 verkündet wurde, brachte erstmals eine Einschränkung der Herrscherrechte und eine institutionelle Verfassungsgarantie. Wichtige Neuerungen waren dabei die Einberufung einer Ständeversammlung, bestehend aus einer Kammer der Reichsräte und einer Kammer der Abgeordneten, sowie die Einführung der Ministerverantwortlichkeit und der Verfassungsbeschwerde.

Die Anklage eines Ministers durch die Ständeversammlung war allerdings nur dann möglich, wenn der Verfassungsverstoß vorsätzlich geschehen war und sich beide Kammern auf ein gemeinsames Vorgehen einigen konnten. Als Entscheidungsinstanz war die Oberste Justizstelle, zu diesem Zeitpunkt das Oberappellationsgericht, vorgesehen. Ein ähnliches Verfahren galt für Verfassungsbeschwerden. Zu unterscheiden sind dabei ein allgemeines Beschwerderecht der Stände und eine Art Popularklage, das Recht des einzelnen Untertans, individuell Verfassungsbeschwerde zu erheben. Die Stände hatten dabei die Möglichkeit, ihre Beschwerden direkt an den König zu richten, der sie in Zweifelsfällen dem Staatsrat zur Entscheidung vorzulegen hatte. Der Untertan konnte seine Einwände dagegen nur indirekt zur Geltung bringen, indem er sie bei einer der beiden Kammern einreichte. Aber auch in diesem Fall setzte die Weiterleitung an König und Staatsrat das Zusammenwirken beider Kammern voraus.

Die restriktive und hochkomplizierte Regelung des Anklageverfahrens und des Beschwerdeweges hat maßgeblich dazu beigetragen,

daß in der Zeit des Königreichs Ministeranklage und Verfassungsbeschwerde nur in Ausnahmefällen praktisch wirksam wurden. Insbesondere die Neuregelung der Ministerverantwortlichkeit gehörte deshalb rasch zu den Hauptforderungen der liberalen Ständevertreter und der fortschrittlichen Publizistik. Dennoch gelang es erst 1848, auf dem Höhepunkt der revolutionären Unruhen, ein entsprechendes Gesetz zu erzwingen. Dieses erleichterte die Klageerhebung und sah für deren prozessuale Behandlung ein spezielles Tribunal, den Staatsgerichtshof, vor. Das Klageverfahren wurde 1850 durch das Staatsgerichtshofgesetz im Detail geregelt.

III.1 Die Verfassung des Königreichs Bayern

Die Entlassung des mächtigen Staatsministers von Montgelas am 2. Februar 1817 bedeutete für die Innen- wie Außenpolitik Bayerns einen fundamentalen Kurswechsel und bescherte den Parteigängern des liberal ausgerichteten Kronprinzen Ludwig wachsenden Einfluß. Montgelas' Sturz machte auch den Weg frei für neue Verfassungsberatungen, die umgehend (16. Februar) per Reskript angeordnet wurden. Ihr Ergebnis war eine Verfassungsurkunde, die, ungeachtet der zeitgenössischen Kritik an einzelnen Bestimmungen, fast durchwegs auf positive Resonanz stieß. Sie umfaßte erstmals alle Momente einer konstitutionellen Verfassung: Grundrechte, Volksvertretung und klar definierte Verfassungsgarantien. Instrumente der Verfassungsgewähr waren der Verfassungseid, die Ministeranklage und die Verfassungsbeschwerde. Für Klage- und Beschwerdeerhebung waren die Stände, bestehend aus der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten, zuständig, wobei ein Zusammenwirken beider Kammern Voraussetzung dafür war. Dem einzelnen Untertan wurde auf dem Weg über die Appellation an die Stände der Weg zur Verfassungsbeschwerde eröffnet.

Verfassungsurkunde von 1818

BayHStA, Verfassungsurkunden 1

III.2 Die Eröffnung der Ständeversammlung

Am 4. Februar 1819 eröffnete König Max I. Joseph die erste Ständeversammlung des Königreichs Bayern. In seiner Eröffnungsansprache bezeichnete Max I. die Stände, die er als „Stütze des Thrones“ und als „Wohltat der Nation“ erachtete, als eine Einrichtung, „welche das freie Wort meiner festen Entschlüsse hervorgerufen und eine vertrauensvolle Ernennung und Wahl um meinen Thron gestellt hat“. Er gemahnte ihre Mitglieder, sich wachsam zu erweisen für „die Heiligkeit des Thrones wie für die Sicherheit der Hütte“ und forderte sie auf, die durch die Verfassung bezeichneten Grenzen ihres Wirkens einzuhalten. Wichtigste Rechte der beiden Kammern waren zweifellos die Mitwirkung an der Gesetzgebung, die Steuerbewilligungs- und Budgetberatungskompetenz, die Aufsicht auf das staatliche Schuldenwesen sowie das Petitions- und Beschwerderecht. Anders als Max I. dies erhofft hatte, haben sich die Stände jedoch nicht auf ihre Kernaufgaben beschränkt, sondern von Anfang an danach getrachtet, ihren Wirkungskreis auszudehnen. Insbesondere in der konfliktreichen ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts etablierten sie sich — wenn auch mit wechselndem Erfolg — als ernstzunehmendes Gegengewicht gegen die Absolutheitsansprüche der bayerischen Herrscher.

Bildliche Darstellung von der Eröffnung der Ständeversammlung des Jahres 1819 (Lithographischer Tondruck)

Münchner Stadtmuseum, Graphiksammlung, P 1533

III.3 Der Verfassungseid König Ludwigs I.

Ausdruck für die Verpflichtung der bayerischen Herrscher auf die Verfassung war der Verfassungseid, den der König bei seinem Regierungsantritt in einem festlichen Akt vor den versammelten Staatsministern und den Mitgliedern des Staatsrats sowie gegeb-

nenfalls im Beisein einer Deputation der beiden Kammern abzulegen hatte. Über die Eidesleistung wurde eine Urkunde angefertigt, die im Original im Reichs-Archiv, der Vorläufereinrichtung des heutigen Bayerischen Hauptstaatsarchivs, hinterlegt und in beglaubigter Abschrift der Ständeversammlung mitgeteilt wurde. Wie das Landtagsexemplar der entsprechenden Urkunde von der Eidesleistung König Ludwigs I. am 19. Oktober 1825 zeigt, handelte es sich dabei um das Protokoll des Festaktes, das zur Beglaubigung vom Herrscher, dem Kronprinzen und sämtlichen Anwesenden unterschrieben wurde.

In blaues Buntpapier gebundener und mit Goldprägung versehener Akt
BayHStA, Landtagssachen 5

III.4 Die Kammer der Reichsräte

Die Kammer der Reichsräte, auch als erste Kammer bezeichnet, verkörperte das Ständeprinzip in einem traditionellen Sinne und ist daher in der Nachfolge der 1808 aufgehobenen Landstände zu sehen. Ihre Mitglieder waren kraft Geburt die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses und die Häupter der ehemals reichsunmittelbaren Fürsten- und Grafenhäuser, deren Territorien nun im Königreich Bayern aufgegangen waren, kraft Amtes die Kronbeamten des Königreichs, die beiden Erzbischöfe und der Präsident des protestantischen Generalkonsistoriums sowie kraft königlichen Willens ein vom Monarchen ernannter Bischof und eine ursprünglich nicht näher festgelegte Zahl von Reichsräten, die wegen der dem Staat geleisteten Dienste, wegen ihrer Geburt oder ihres Vermögens auf Lebenszeit oder mit dem Recht der Erbfolge in die Kammer berufen worden waren. In ihrer Zusammensetzung war die Kammer der Reichsräte ursprünglich als das bewahrende Element der Ständeversammlung gedacht gewesen. Dieser Hoffnung ist sie in der ersten Jahrhunderthälfte allerdings nur partiell gerecht geworden. Erst nach

den einschneidenden Erfahrungen der Märzrevolution gerieten ihre Verhandlungen mehr und mehr in ein konservatives Fahrwasser. Im selben Maße entwickelte sie sich aber auch zu einem die Modernisierung des Staatswesens und der Gesellschaft hemmenden Anachronismus, der einer grundlegenden Reform allerdings bis zur Revolution von 1918 unzugänglich blieb.

Innenansicht des Saals der Reichsratskammer (Presseillustration)

Bayerischer Landtag, Pressestelle

III.5 Die Kammer der Abgeordneten

Die Kammer der Abgeordneten stellte die eigentliche Volksvertretung des Königreichs Bayern dar. Doch sorgte ein nach Bevölkerungsklassen aufgeteiltes Wahlrecht zunächst auch hier für den exklusiven Zugang von Besitz und Bildung. So rekrutierte sich die Abgeordnetenkammer laut der Verfassung zu je einem Achtel aus der Klasse der adeligen Grundbesitzer und der der katholischen und protestantischen Geistlichkeit; zu einem Viertel aus Repräsentanten der Städte und Märkte und zu zwei Vierteln aus den übrigen Landeigentümern, die keine gutsherrliche Gerichtsbarkeit ausübten. Dazu kam jeweils ein Vertreter der drei Landesuniversitäten. Vorgesehen war, daß auf jeweils 7000 Familien ein Abgeordneter entfallen sollte. 115 Volksvertreter zogen unter dieser Prämisse 1819 in das Ständehaus ein.

Erst 1848 ging ein neues Wahlgesetz vom Klassenprinzip ab und machte die Wahlberechtigung nur noch von einem geringen Zensus abhängig, indem es die Steuerpflicht als entscheidende Bedingung für die Wahlberechtigung deklarierte. Andererseits blieb es bei dem indirekten und öffentlichen Wahlverfahren und dem Ausschluß der Frauen von den Wahlen. Mit dem Recht, die Wahlbezirke nach ihren Vorstellungen einzuteilen, besaß die Regierung zudem die Möglichkeit, die Ergebnisse in einem gewissen Umfang zu beein-

flussen (Wahlkreisgeometrie!). Geheime Wahl, direktes Wahlverfahren und feste Wahlbezirkseinteilung konnten erst 1881 beziehungsweise 1906 durchgesetzt werden. Der Zensus und der Ausschluß der Frauen vom Wahlrecht blieben bis zum Ende der Monarchie bestehen. Dennoch wurde die Abgeordnetenversammlung ihrer Funktion, ein Repräsentativorgan der gesamten Bevölkerung zu sein, weitgehend gerecht. Politische Liberalität und Offenheit für neue Entwicklungen und moderne Lösungsansätze entfernten sie freilich mehr und mehr von der Kammer der Reichsräte, so daß sich beide Häuser in wachsendem Maße gegenseitig blockierten. Hierin ist eine der Ursachen dafür zu sehen, daß zur Zeit des Königreichs Verfassungsbeschwerden so gut wie nie bis vor den Staatsrat gelangten.

Innenansicht des Saals der Abgeordnetenversammlung (Presseillustration)

Bayerischer Landtag, Pressestelle

III.6 Der Staatsrat als oberste Beschwerdeinstanz

Hatte eine Verfassungsbeschwerde die beiden Kammern der Ständeversammlung passiert, so wurde sie dem König vorgelegt, der dem Klagegegenstand entweder von sich aus abhelfen konnte oder den Fall vor den Staatsrat zu bringen hatte. Dessen Aufgabe war es sodann, eine verbindliche Entscheidung zu fällen. Auch der Monarch selbst war an das im Staatsrat ergangene Urteil gebunden. Damit stellte der Staatsrat — ähnlich wie die für Ministeranklagen zuständige Oberste Justizstelle, die später durch den Staatsgerichtshof ersetzt wurde — eine Art Verfassungsgerichtshof dar. Von der Zusammensetzung her handelte es sich beim Staatsrat allerdings um kein unabhängiges Richtergremium. Aus dem Geheimen Rat hervorgegangen, stellte er vielmehr ein primär aus den führenden Staatsbeamten des Königreiches zusammengesetztes oberstes Beratungsgremium dar. Dem bei Anwesenheit des Königs von diesem selbst geleiteten Forum gehörten außer dem Kronprinzen und den übrigen vom

Regenten in den Staatsrat berufenen Prinzen seit 1825, seit seiner Neustrukturierung, folgende Staatsbeamte an: die aktiven Minister mit Portefeuille, der Feldmarschall, sechs vom König ernannte Staatsräte und der Generalsekretär. Dem Monarchen war es dabei gestattet, nach eigenem Gutdünken weitere Staatsratsmitglieder zu berufen.

Die Aufgaben des Staatsrates waren breit gefächert, wobei sein Geschäftskreis sowohl Gegenstände umfaßte, über die er sich nur beratend zu äußern hatte, als auch solche, über die er eine abschließende Entscheidung fällen konnte. Zu seinen wichtigsten Funktionen zählten neben der Entscheidung über Verfassungsbeschwerden etwa die Gesetzesberatung, die Frage der Organisation der staatlichen Verwaltung, die Begutachtung der Jahresberichte der Staatsminister, die Klärung von Kompetenzkonflikten zwischen den Ministerien und die Verbescheidung von Verwaltungsstreitsachen. Damit nahm der königliche Staatsrat eine Mittelstellung zwischen den reinen Verwaltungs- und den reinen Justizbehörden ein. Mit der Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes im Jahr 1879 verlor er allerdings einen wichtigen Teil seiner jurisdiktionellen Kompetenzen. Dennoch bestand er in modifizierter Form noch bis zum Ende der Monarchie weiter.

Staatsratszimmer in der Münchner Residenz, Aufnahme aus den 1930er Jahren
Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, Neg.Nr. 7634

III.7 Die Errichtung des Staatsgerichtshofes (1850)

Die revolutionären Unruhen des Jahres 1848 nötigten König Ludwig I. zu einer Reihe von Reformzusagen. Deren Umsetzung in Gesetzesform blieb nach Ludwigs Rücktritt allerdings seinem Nachfolger, Maximilian II., vorbehalten. Teil dieser Reformgesetzgebung war auch das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit vom 4. Juni 1848. Einem Minister mußte fortan nicht mehr Vorsatz nachgewie-

sen werden, wenn er von der Ständeversammlung wegen Verfassungsverletzung angeklagt wurde. Andererseits galt nun, daß nicht mehr wie zuvor alle höheren Staatsbeamten des Verfassungsverstoßes bezichtigt werden konnten, sondern nur noch die Minister selbst und ihre Stellvertreter. Die Ministeranklage war nach wie vor an den König zu adressieren, für die eigentliche Verbescheidung war aber jetzt nicht mehr die oberste Justizstelle, sondern ein besonderer Gerichtshof, der Staatsgerichtshof, zuständig. Dessen gesetzliche Grundlage konnte dem „Reformlandtag“ allerdings nicht mehr rechtzeitig vorgelegt werden, weshalb sich die Volksvertreter erst in der nachfolgenden Session damit zu befassen vermochten. Das „Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend“ wurde am 30. März 1850 ausgefertigt und im Gesetzblatt vom 2. April desselben Jahres veröffentlicht. Der Staatsgerichtshof war danach bei dem obersten Gerichtshof, dem Oberappellationsgericht, angesiedelt und setzte sich aus dessen Präsidenten, sechs Räten, einem Gerichtsschreiber und zwölf Geschworenen zusammen. Letztere wurden durch Wahlen bestimmt, die auf Kreisebene abzuhalten waren. Unmittelbare praktische Bedeutung hat dieses Tribunal aber nicht erlangt, da bis zum Ende des Königreiches nie eine Ministeranklage erhoben wurde. Aus diesem Grunde brauchte auch der Staatsgerichtshof nie zusammenzutreten.

GBI 1850, Sp. 133

BayHStA, Amtsbücherei

IV. Ministeranklage und Verfassungsbeschwerde in der Praxis (1818–1918)

Ministerverantwortlichkeit und Verfassungsbeschwerde, die wichtigsten Instrumente zum Schutze der Verfassung, blieben — betrachtet man die praktischen Konsequenzen — zu Zeiten des Königreichs Bayern weitgehend stumpf. So wurde zwischen 1818 und 1918 keine einzige Ministeranklage erhoben. Lediglich einmal, im Jahr 1831, im Zusammenhang mit den aufsehenerregenden Auseinandersetzungen um den Innenminister König Ludwigs I., Eduard von Schenk, arbeiteten die Stände ernsthaft auf den Sturz eines Ministers hin. Auch wenn die Erhebung der Anklage in der Abgeordneten-kammer mit knapper Mehrheit abgelehnt wurde, mußte Schenk kurz darauf seinen Rücktritt nehmen. Dieser Erfolg begründete freilich keine Tradition. Nicht nur war es, wie die Geschichte der Ministerverantwortlichkeit auch für andere Länder zeigt, nahezu unmöglich, einen Verfassungsverstoß schlüssig nachzuweisen, ein hochkompliziertes Verfahren, das das Zusammenwirken einer Mehrzahl von Instanzen (Kammer der Abgeordneten, Kammer der Reichsräte, König, Oberste Justizstelle) voraussetzte, sorgte zudem dafür, daß der Weg bis zu einer Verurteilung ungangbar lang wurde.

Ähnliches läßt sich für die Verfassungsbeschwerde zeigen. Auch hier setzte die definitive Urteilsfindung durch den Staatsrat ein gemeinsames Vorgehen der beiden Kammern voraus. Wie die Praxis zeigt, gab es zwar — vor allem in der Anfangszeit — eine Unmenge von Eingaben. Die Zahl der Verfassungsbeschwerden aber, die tatsächlich zur Entscheidung gelangten, blieb angesichts des gewundenen Beschwerdeweges äußerst gering. Symptomatisches Beispiel dafür ist der Geschäftsbericht des Beschwerdeausschusses der Abgeordneten-kammer für die Ständeversammlung der Jahre 1827/1828. Von 124

Eingaben, die an ihn gelangten, wurden lediglich acht dem Plenum vorgelegt, die übrigen wurden wegen Nichteignung beziehungsweise Fehlens der formalen Voraussetzungen (54) oder wegen Nicht-Zuständigkeit (14) zurückgewiesen oder zur unmittelbaren Erledigung an das jeweils zuständige Ministerium weitergeleitet (48). Damit war die Masse der Beschwerden bereits im Vorfeld abgeblockt worden. Insgesamt lassen sich überhaupt nur 11 Beschwerden nachweisen, die bis vor die letzte Instanz gelangten. Davon wurde nur eine, nämlich die des Redakteurs Ernst Zander über die Zensurpraxis der Polizeibehörden, wenigstens in einem Punkt positiv verbeschieden. Nach 1859 konnten sich die Kammer der Reichsräte und die der Abgeordneten in keinem einzigen Fall mehr auf eine gemeinsame Beschwerde einigen.

IV.1 Der Innenminister Ludwigs I.: Eduard von Schenk

Eduard von Schenk wurde am 10. Oktober 1788 in Düsseldorf geboren. Nach München kam er, als sein Vater Heinrich Schenk 1799 zum Geheimen Referendär im Staatsministerium der Finanzen ernannt wurde. Das juristische Studium in Landshut, das er im Herbst 1806 aufnahm, sollte ihn auf die Verwaltungslaufbahn vorbereiten. Hier wurden vor allem Karl von Savigny, der Begründer der historischen Rechtsschule, und der Theologe Johann Michael Sailer, der langjährige Erzieher des Kronprinzen Ludwig, zu seinen großen Vorbildern. Im großen Einfluß, den vor allem Sailer auf die Ausbildung seiner Weltanschauung gewann, mögen auch die Ursachen dafür zu suchen sein, daß Schenk, der von Geburt her dem Protestantismus angehörte, im Jahre 1817 zum Katholizismus übertrat. Seine Verwaltungslaufbahn begann im Jahre 1813 als Assessor beim Münchner Stadtgericht. Nachdem er 1818 als Geheimer Sekretär ins Staatsministerium der Justiz gewechselt war, setzte sein eigentlicher Aufstieg ein. Von Ludwig I. gefördert, waren

weitere wichtige Stationen seiner Karriere die des Generalsekretärs im Justizministerium (1823), die des Vorstands des neu gebildeten Obersten Kirchen- und Schulrates (1825), einer selbständigen Sektion innerhalb des Innenministeriums, schließlich die Übernahme des Innenministerpostens selbst (1828). Mehr und mehr wurde Schenk, der ganz mit den christlich-romantischen und längst ins konservative gewendeten politischen Vorstellungen Ludwigs I. harmonierte, nicht nur zum treuen Helfer, sondern auch zu einem engen Vertrauten des Monarchen. Der Konflikt, den der König 1831 mit dem Landtag einging, kostete ihn freilich schon nach kurzer Zeit wieder seine einflußreiche Stellung. Schenk beendete seine Laufbahn als Generalkommissär und Regierungspräsident des Regenkreises. Er starb am 26. April 1841.

Handgezeichnetes Porträt Eduard v. Schenks, 1831

BayHStA, Bildersammlung

IV.2 Die Ministeranklage vor der Kammer der Abgeordneten

Schon vor Einberufung der Ständeversammlung des Jahres 1831 begann sich eine konfliktreiche Landtagssession abzuzeichnen. Insbesondere die am 28. Januar 1831 erlassene Presseverordnung, die die Zensur der periodischen Presse verschärfte, rief in der Öffentlichkeit helle Aufregung hervor. Als dann kurz vor Einberufung der Kammern fünf Staatsbeamten unter den Abgeordneten die Teilnahme an den Verhandlungen untersagt wurde, brach der Konflikt mit dem in beiden Angelegenheiten verantwortlichen Innenminister in voller Schärfe aus. Seinen Höhepunkt erreichte er, als auf Antrag der Städte Kempten, Nürnberg, Fürth, der Buchhändler und Buchdrucker der Städte Würzburg, Bamberg, Augsburg und Kempten sowie des Abgeordneten Coremanns aus Nürnberg am 16. Mai 1831 darüber beraten wurde, ob die erwähnte Zensurverordnung gegen die Verfassung verstoße. Mit 96 gegen 29 Stimmen

wurde dies bejaht und der Monarch aufgefordert, diesen Beschwerden unverweilt Abhilfe zu schaffen. An dieses Ergebnis knüpfte sich sofort die weitere Frage, ob gegen den zuständigen Minister Anklage wegen Verstoßes gegen die Verfassung erhoben werden sollte. Bei der diesbezüglichen Abstimmung sprachen sich immerhin 50 Abgeordnete für die Klageerhebung aus, während 73 eine solche ablehnten. Daß die Entlastung Schenks so knapp ausfiel, wurde allgemein als ein massives Mißtrauensvotum gegen den Staatsminister des Innern gewertet.

Verhandlungen der Zweiten Kammer der Ständeversammlung des Königreichs Bayern im Jahre 1831, Bd. 6, Prot. Nr. XXX, S. 2ff.

BayHStA, Amtsbücherei

IV.3 Schenks Rücktrittsangebot

Eduard von Schenk haben die in der Abgeordnetenversammlung gegen ihn erhobenen Vorwürfe, insbesondere aber das äußerst knappe Scheitern des Antrags auf Erhebung der Ministeranklage sehr getroffen. Deutlichster Beleg dafür ist der Brief, den Schenk am 22. Mai 1831 an Ludwig I. sandte und in dem er diesem seinen Rücktritt anbot. Diesen Schritt begründete er damit, daß sich in der zweiten Kammer die Sachauseinandersetzung mehr und mehr in einen Kampf gegen seine Person verwandelt hätte. Nach Schenks eigener Darstellung warf ihm die Opposition insbesondere vor, derjenige unter den Ministern zu sein, der die königliche Majestät von einem freisinnigen, den Ideen und Bedürfnissen der Gegenwart angemessenen Regierungssystem abzubringen versuche. Diese Angriffe waren es freilich nicht allein, die Schenk zum Rücktritt bewogen. Ein Verbleiben im Amt erschien ihm vielmehr deshalb sinnlos, weil die Opposition nach dem Scheitern der Ministeranklage nun ein anderes, noch kühneres Mittel ersonnen hatte, um seine Entlassung zu erzwingen. Es sei daran gedacht — so Schenk in seinem Schreiben —, mehrere wichtige Positionen des Budgets, namentlich die

Zivilliste solange nicht zu bewilligen, als er in dem Rate seiner Majestät noch Sitz und Stimme habe. Vor allem die Zustimmung zur Lebenslänglichkeit der Zivilliste - einem langgehegten Wunsch Ludwigs I. - sah Schenk ernsthaft in Gefahr.

Brief Eduard von Schenks an König Ludwig I., München, 22.5.1831
BayHStA, Geheimes Hausarchiv, NL König Ludwigs I., II-A-22

IV.4 Die Entlassung des Innenministers

Ludwig I. hat sich nur höchst widerwillig von seinem ihm treu ergebenen Innenminister zu trennen vermocht. Doch konnte er sich den Argumenten desselben letztlich nicht verschließen. Mit Datum vom 27. Mai 1831 erteilte er Schenk seinen Abschied. Auf dessen eigenen Wunsch hin ernannte er ihn kurz darauf zum Generalkommissär und Regierungspräsidenten des Regenkreises, des einzigen Landesteils, aus dem sich in dem vorausgehenden Konflikt kein Abgeordneter gegen die Amtshandlungen des Innenministers erhoben hatte. Der auf sein Selbstherrschertum pochende Ludwig I. mußte den Rücktritt Schenks seinerseits als schwere Niederlage und als persönlichen Affront empfinden. Auf lange Sicht gesehen blieb das Vorgehen gegen den unbeliebten Staatsminister aber ein Einzelfall. Bis zum Ende des Königreiches spielte die Ministeranklage in der politischen Auseinandersetzung keine entscheidende Rolle mehr.

Dekret über die Entlassung Eduard von Schenks als Innenminister, München, 27.5.1831
BayHStA, Minn 35727

IV.5 Die Kreis-Irrenanstalt in Erlangen

In Johann Michael Leupoldt (1794-1874) besaß die Universität Erlangen einen der ersten Professoren des Deutschen Reiches, der das Fach Psychiatrie unterrichtete. Seinen Bemühungen um eine verbesserte Pflege der Geisteskranken war es wohl nicht zuletzt zu verdanken, daß Erlangen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch eine eigene Kreis-Irrenanstalt erhielt. Bereits 1834 hatten die Bauarbeiten begonnen, doch konnte die Einrichtung – offensichtlich vor allem wegen der wiederholt auftretenden Finanzierungsprobleme – erst am 1. August 1846 ihrer Bestimmung übergeben werden. Um den Bau, dessen Anfangsfinanzierung der Staat, die Stadt Erlangen und der Kreis Mittelfranken übernommen hatten, endgültig fertigstellen zu können, wurden schließlich auch unkonventionelle Methoden ergriffen. Zu den Leidtragenden gehörte dabei die Stadt Nürnberg, die vom Staatsministerium des Innern verpflichtet wurde, aus Kommunalmitteln den Betrag von 910 Gulden und 55 Kreuzern als Zuschuß für den weiteren Ausbau der Erlanger Irrenanstalt beizusteuern. Gegen diese, in ihren Augen nicht zu rechtfertigende Vorgehensweise erhob die Kommune — letztlich vergeblich — Verfassungsbeschwerde. Zwar gelangte die Eingabe tatsächlich bis vor die letzte Instanz, den Staatsrat. Dieser hielt sie jedoch für unbegründet.

Fotoaufnahme der Kreis-Irrenanstalt Erlangen, o. Dat.
Stadtarchiv Erlangen, Bildersammlung VI.M.b. 1654

IV.6 Der schriftliche Niederschlag der Nürnberger Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde der Stadt Nürnberg ging ihren vorgeschriebenen Gang. Die Klageschrift war bei der Kammer der Abgeordneten eingereicht und von dieser der Kammer der Reichsräte

mitgeteilt worden. Die Beschwerdeausschüsse beider Kammern hatten die Eingabe beraten und für geeignet erachtet, um im jeweiligen Plenum behandelt zu werden. Da die Nürnberger Verfassungsbeschwerde einen der seltenen Fälle darstellte, in dem sich schließlich sogar beide Kammern von der Berechtigung des Vorbringens überzeugt zeigten, gelangte der Fall vor den König, der ihn dem Staatsrat zur Behandlung vorlegte. Sieht man von den schriftlichen Unterlagen ab, die beim Kläger selbst anfielen, so fand das Verfahren an drei Stellen seinen schriftlichen Niederschlag. Sowohl bei der Kammer der Abgeordneten als auch bei der der Reichsräte fiel ein Beschwerdeakt an, in dem die Begründung der Eingabe sowie die Ausschuß- und Plenarverhandlungen dokumentiert sind. Diese Akten finden sich heute im Archiv des Bayerischen Landtags beziehungsweise im Bayerischen Hauptstaatsarchiv. Letzteres verwahrt auch die Staatsratsprotokolle, die von der letztinstanzialen Entscheidungsfindung Zeugnis ablegen. Da die Staatsratsentscheidungen veröffentlicht werden mußten, findet sich ein Abdruck derselben freilich auch in den Regierungsblättern des Königreichs Bayern.

Beschwerdeausschußakt (Titelseite), 1845/1846
Landtagsarchiv. Kammer der Abgeordneten, Beschwerdeausschuß N, Nr. 11

Beschwerdeausschußakt (Titelseite), 1845/1846
BayHStA, Kammer der Reichsräte 3052

Staatsratsprotokoll vom 2. Juni 1847 (Beilage XII: Mitteilung der Staatsratsentscheidung an das Staatsministerium des Innern, München, undatiertes Entwurf)
BayHStA, Staatsrat 889

IV.7 Der Redakteur Ernst Zander

Ernst Zander verkörperte den Typus des unbequemen, unangepaßten Journalisten konservativer Prägung. Obwohl über seine Herkunft und seinen Bildungsweg wenig exakte Angaben vorliegen, läßt sich doch feststellen, daß der am 9. August 1803 in Neustrelitz in Mecklenburg geborene Zander bereits ein abenteuer- und erlebnisreiches Leben hinter sich gebracht hatte, als er sich 1835 in Regensburg niederließ, um hier unter dem Titel „Der Herold“ seine erste

Tageszeitung herauszugeben. Sein ruheloses Naturell hatte ihn zuvor jeweils für längere Zeit nach England, in die Niederlande, nach Frankreich, Portugal, Irland und schließlich nach Österreich geführt. Zanders erstes Zeitungsunternehmen scheiterte wegen finanzieller Schwierigkeiten schon nach kurzer Zeit. So wechselte Zander nach Würzburg, wo er die Leitung der „Neuen Würzburger Zeitung“ übernahm. Auch diese Verpflichtung währte nicht lange. Mit seiner kompromißlosen Haltung im Kölner Kirchenstreit hatte der 1830 vom Protestantismus zum katholischen Glauben übergetretene Zander Preußen gegen sich und gegen Bayern aufgebracht. Auf Drängen des bayerischen Monarchen nahm er daraufhin selber seinen Abschied. Ein weiteres Zeitungsprojekt, die Übernahme des „Fränkischen Couriers“, schlug nach zwei Jahren — erneut wegen zu hoher finanzieller Belastungen — ebenfalls fehl. Erst mit dem „Volksboten für den Bürger und Landmann“, dessen erste Ausgabe am 1. April 1848 erschien, gelang es Zander, eine eigene Zeitung dauerhaft auf dem Markt der öffentlichen Meinung zu etablieren. Durch seine Unbestechlichkeit und eine kritische Berichterstattung erwarb sich Zander großes Ansehen, aber auch viele Widersacher. Immer wieder geriet er in Konflikt mit der Pressezensur und mehrfach wurden Prozesse gegen ihn angestrengt. Aufsehen erregte insbesondere eine Klage des Herzogs von Coburg, die ihm 1868 eine halbjährige Festungshaft eintrug, die er in vollem Umfange zu verbüßen hatte. Als gebrochener und gesundheitlich angeschlagener Mann verließ er das Gefängnis. Er starb am 24. Juli 1872.

Fotoporträt Ernst Zanders, o. Dat.

Bayerische Staatsbibliothek, Hollandiana M. Zander, Ernst

IV.8 Der Volksbote für den Bürger und Landmann

Der „Volksbote für den Bürger und Landmann“ kam im April 1848 auf den Markt und etablierte sich rasch als feste Größe unter den

Presseerzeugnissen des Königreichs. Das politisch hochsensible Klima, das nach den Märzereignissen in Bayern herrschte, erleichterte Ernst Zander die Verbreitung seiner Zeitung ebenso wie die Einführung der Pressefreiheit durch das Edikt vom 4. Juni 1848. Davon abgesehen hatte Zander mit seinem Blatt, dessen katholisch-konservative Tendenz und derb-realistischer Stil ganz auf den Geschmack der breiten Bevölkerung abgestimmt waren, offensichtlich eine Marktlücke gefunden, die der „Volksbote“ dauerhaft zu besetzen vermochte. Mit seiner kompromißlosen von politischen Rücksichtnahmen freien Art der Berichterstattung zog der „Volksbote“ allerdings rasch auch die Aufmerksamkeit der 1850 durch das „Gesetz zum Schutze gegen den Mißbrauch der Presse“ neu installierten Zensur auf sich. Obwohl er mit seiner christlich-konservativen Ausrichtung der Linie der bayerischen Regierungspolitik vielfach nahekam, war er in den Jahren nach der Märzrevolution die am häufigsten beschlagnahmte Zeitung des Königreichs. Den zahlreichen Konflikten mit der Staatsmacht zum Trotz hielt sich der Volksbote mehr als zwanzig Jahre. Seine letzte Ausgabe erschien am 21. Dezember 1872.

Der Volksbote, Nr. 5 v. 6.1.1852

Staatsarchiv München, RA 15850

IV.9 Die Beschlagnahmepaxis der bayerischen Polizeibehörden

Der „Volksbote für den Bürger und Landmann“ wurde von den Polizeibehörden von Anfang des Jahres 1852 bis Anfang 1859 nicht weniger als 88mal aus dem Verkehr gezogen. Für ein Presseorgan dieser Zeit dürfte dies zweifellos eine einzigartige Bilanz gewesen sein. Dennoch war der Volksbote nicht das einzige Periodikum, das unter der polizeilichen Presseüberwachung zu leiden hatte. In welchem Ausmaß die Polizeibehörden nach der Wiedereinführung der Pressezensur gegen unliebsame Publikationen einschritten, zeigt

das Verzeichnis der in Bayern unterdrückten, verbotenen und vernichteten Druckschriften. Demnach waren in dem Zeitraum vom 10. Dezember 1850 bis zum 22. August 1857 317 Bücher, Zeitschriften und Zeitungsausgaben durch Gerichtsbeschluß aus dem Verkehr gezogen worden. Sicherlich handelte es sich dabei aber nur um einen kleinen Ausschnitt der von den Polizeibehörden tatsächlich beschlagnahmten Druckerzeugnisse. Wie der Fall des Redakteurs Ernst Zander zeigt, führte die Einziehung einer Druckschrift nämlich nur in den wenigsten Fällen tatsächlich zu einem gerichtlichen Verbreitungsverbot. Von den 88 durch die Polizei konfiszierten Nummern des Volksboten wurden letztlich nur 14 auch durch die Gerichte beanstandet. In drei Fällen mußte sich Zander vor dem Schwurgericht verantworten.

Verzeichnis der in Bayern unterdrückten, verbotenen und vernichteten Druckschriften, 1850-1857

Staatsarchiv München, Polizeidirektion München 336

IV.10 Die Klageschrift

Unter dem Datum des 5. Februar 1859 reichte Ernst Zander bei der Kammer der Abgeordneten Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte ein. Darin klagte er gegen den nach seiner Auffassung völlig willkürlichen Vollzug des Pressegesetzes durch die Polizeibehörden, die er beschuldigte, gezielt auf seinen Ruin hinzuarbeiten. Im Kern lief seine Beschwerde auf den Vorwurf hinaus, daß die Polizei das Blatt immer wieder beschlagnahmt hatte, ohne daß ernsthaft Aussicht auf ein gerichtliches Verbot bestanden hätte. Tatsächlich war die Konfiskation des Volksboten nur in den wenigsten Fällen durch Gerichtsbeschluß bestätigt worden. Als schikanös mußte Zander auch die Praxis der Polizeibehörden empfinden, beschlagnahmte Nummern der Zeitung, für die ein gerichtliches Verbot nicht zu erlangen war, über die gesetzlich vorgesehenen Fristen hinaus zurückzuhalten. Unter Hinweis auf seine vergeblich

gebliebenen Vorstellungen bei der Kreisregierung von Oberbayern und schließlich beim Staatsministerium des Innern bat er daher in dem an den bayerischen König adressierten Schreiben um Abhilfe und um Wiederherstellung seiner verfassungsmäßigen Rechte, seiner Ehre und seines Eigentums.

Beschwerdeschrift des Redakteurs Ernst Zander vom 5.2.1859

Landtagsarchiv. Kammer der Abgeordneten, Beschwerdeausschuß Z, Nr. 1/II

IV.11 Die Behandlung der Verfassungsbeschwerde in der Kammer der Abgeordneten

Durch seine Eingaben bei der Kreisregierung und beim Innenministerium hatte Zander die formale Voraussetzung einer Verfassungsbeschwerde, die Ausschöpfung der Vorinstanzen, erfüllt. Die Stände hatten daher vor allem zu prüfen, ob seine Eingabe auch materiell gerechtfertigt war. Dies geschah zunächst durch den Beschwerdeausschuß der Kammer der Abgeordneten, bei der Zander seine Klageschrift eingereicht hatte. Hier kam man zu der Überzeugung, daß sich der Fall ohne weiteres für die Behandlung im Plenum eignete. Das Ausschußmitglied v. Lasaulx übernahm die Aufgabe, die Ergebnisse der Ausschußberatungen in der Abgeordnetenkammer vorzutragen und den Antrag zu stellen, den Fall seiner Majestät vorzulegen. Zwar wollte Lasaulx nicht beurteilen, ob die Polizeidirektion München die Absicht gehabt habe, Zander systematisch zugrunde zu richten, doch verhehlte er nicht, daß die angewendeten polizeilichen Mittel zur Verwirklichung einer solchen Absicht höchst zweckdienlich gewesen wären und diese früher oder später auch erreicht hätten. Keinen Zweifel ließ er an der Auffassung, daß diese Mittel ungesetzlich gewesen waren. Nach ausführlicher Erörterung der Angelegenheit erbrachte die Beschlußfassung ein nahezu einhelliges Votum zugunsten von Zanders Beschwerde.

Protokoll der namentlichen Abstimmung über die Verfassungsbeschwerde des Redakteurs Ernst Zander

Landtagsarchiv. Kammer der Abgeordneten, Beschwerdeausschuß Z, Nr. 1/II

IV.12 Der Gesamtbeschluß der beiden Kammern

Nachdem die Kammer der Abgeordneten der Vorlage der Verfassungsbeschwerde zugestimmt hatte, wurde der Fall Zander an die Kammer der Reichsräte weitergeleitet. Hier wurde die Angelegenheit in gleicher Weise, erst durch den Beschwerdeausschuß, dann im Plenum, beraten. Da auch die Kammer der Reichsräte die Berechtigung der Beschwerde anerkannte, wurde sie durch Gesamtbeschluß der beiden Kammern dem König mit der Bitte vorgelegt, eine Praxis zu unterbinden, „welche die durch das Gesetz gewährleistete Freiheit der Presse illusorisch mache“.

Gesamtbeschluß der Kammern der Reichsräte und der Abgeordneten, München, 24.3.1859
BayHStA, Kammer der Reichsräte 3159

IV.13 Die Staatsratsentscheidung

König Maximilian II. hat die durch die Kammern an ihn gebrachte Verfassungsbeschwerde dem Staatsrat zur Entscheidung vorgelegt, der sich in seiner Sitzung vom 13. Juli 1859 mit ihr befaßte. Wie vom Referenten, dem Staatsrat von Kiliani, vorgeschlagen, faßte das oberste Beratungsgremium des Königreiches ein in der Sache differenziertes Urteil. Soweit die Beschwerde sich gegen die Entziehung amtlicher Inserate und die Beschlagnahme von Preßerzeugnissen richtete, deren Inhalt die Gerichte nicht für strafbar erkannten, wurde eine Verfassungsverletzung verneint. Bejaht wurde hingegen, daß die verspätete Aufhebung der Beschlagnahmen mit der Verfassung nicht in Übereinstimmung zu bringen sei. Wenn Zander damit letztlich nur ein Teilerfolg beschieden war, so konnte er sich doch rühmen, als erster und, wie sich noch zeigen sollte, auch als einziger Beschwerdeführer ein positives Abschlußurteil erlangt zu haben.

Staatsratsentscheidung vom 13.7.1859 (Entwurf)
BayHStA, Staatsrat 1062

V. Der Staatsgerichtshof als Hüter der Verfassung (1918–1933)

Mit der Novemberrevolution des Jahres 1918 endete in ganz Deutschland das Zeitalter des Konstitutionalismus. In Bayern stürzte Kurt Eisner König Ludwig III. vom Thron und proklamierte die „demokratische und soziale Republik“. Mit dem auf dem Verordnungswege erlassenen Staatsgrundgesetz vom 4. Januar 1919 erhielt diese eine vorläufige verfassungsrechtliche Grundlage. Die endgültige Verfassung sollte dagegen durch den erst noch zu wählenden Landtag verabschiedet werden. Die Ermordung Eisners, die sich daran anschließende Radikalisierung der politischen Verhältnisse, schließlich die Ausrufung der Räterepublik und deren Niederschlagung machten eine geordnete parlamentarische Tätigkeit freilich für längere Zeit unmöglich. Regierung und Landtag mußten München verlassen und in Bamberg Unterschlupf suchen. Hier fand von Mai bis August 1919 auch die Beratung der neuen Verfassung statt, die so die populäre Bezeichnung „Bamberger Verfassung“ erhielt.

Sie sah als Instanz für die Garantie des neuen Staatsgrundgesetzes einen Staatsgerichtshof vor, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger außer für Ministeranklagen auch für Verfassungsbeschwerden und für Verfassungsstreitigkeiten zwischen den höchsten politischen Organen des Landes, zwischen Landtag und Regierung, zuständig war. Das durch Gesetz vom 11. Juni 1920 näher definierte Verfassungsgericht setzte sich aus Berufsrichtern und aus Delegierten der bayerischen Volksvertretung zusammen.

Die große Bedeutung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsleben des Freistaats Bayern ergab sich nicht zuletzt auch daraus, daß seinem Pendant, dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, im Verhältnis zu den Landesverfassungsgerichten auf weiten Strecken nur eine

subsidiäre Rolle zukam. So wurden vor dem bayerischen Verfassungsgericht auch Streitigkeiten verhandelt, die sich im Grunde auf Reichsverfassungsrecht beriefen, dann nämlich, wenn auch in der bayerischen Verfassung eine entsprechende Regelung verankert war. Als Tribunal, dessen Entscheidungen teilweise tief ins politische Leben eingriffen, war der Staatsgerichtshof daher während seiner gesamten Existenz alles andere als unumstritten. Den Nationalsozialisten von Anfang an ein Dorn im Auge, brachte das Jahr 1933 sein abruptes Ende.

V.1 Die Errichtung eines Nationalgerichtshofs

Die revolutionäre Erhebung vom 7. November 1918 bedeutete das Ende der bayerischen Monarchie. Ein ad hoc gebildeter Arbeiter- und Soldatenrat bestätigte die neue von dem charismatischen Sozialisten und ersten bayerischen Ministerpräsidenten Kurt Eisner zusammengestellte Regierung. Deren vordringlichste Aufgabe war die Bewältigung der durch den Krieg verursachten wirtschaftlichen und sozialen Misere. Lebensmittel- und Kohlennot, Demobilisierung und Arbeitslosigkeit stellten das aus Mehrheitssozialdemokraten, Unabhängigen Sozialisten und einem parteilosen Bürgerlichen gebildete Ministerium vor eine komplizierte Aufgabe. Das Überleben der Regierung Eisner schien insbesondere durch die anhaltenden Lebensmittelunruhen, durch Ausschreitungen von Kriegsheimkehrern sowie durch linksextremistische und rechtsradikale Aktivisten bald aufs Äußerste gefährdet. Aus diesem Grund beschloß der Ministerrat am 30. Dezember 1918 die Errichtung eines Nationalgerichtshofs. Dessen Zuständigkeit erstreckte sich auf die Aburteilung aller Unternehmungen, die „gegen den Bestand der Republik und der gegenwärtigen Ordnung“ gerichtet waren. Besetzt werden sollte er mit zwölf Mitgliedern des Provisorischen Nationalrates, von denen

drei zum Richteramt befähigt sein mußten. Der Nationalgerichtshof blieb freilich ohne praktische Bedeutung.

Stenographisches Protokoll der Ministerratssitzung vom 30.12.1918

BayHStA, Nachlaß Graßmann I

V.2 Die Verfassung von 1919

„Bayern ist fortan ein Freistaat.“ Mit diesem Satz aus der bekannten, von Kurt Eisner unterzeichneten, in der Nacht vom 7. auf den 8. November 1918 herausgegebenen Proklamation „An die Bevölkerung Münchens!“ wurde in Bayern die republikanische Staatsform eingeführt. Allerdings dauerte es noch ganze zwei Monate, ehe am 4. Januar 1919 durch das „Staatsgrundgesetz der Republik Bayern“ ein erster Rahmen für die künftige Verfassung abgesteckt werden konnte. Die Ausarbeitung derselben wurde dem erst noch zu wählenden Landtag vorbehalten. Dessen Eröffnung am 21. Februar endete freilich in der politischen Anarchie. Die Ermordung des Ministerpräsident Kurt Eisner und das Attentat auf den Führer der Mehrheitssozialdemokraten, Erhard Auer, lösten einen neuerlichen revolutionären Schub aus, der Regierung und Landtag zwang, München zu verlassen und für mehrere Monate nach Bamberg auszuweichen. Dort wurde am 12. August 1919 auch noch die neue Verfassung verabschiedet. Sie spiegelte zwangsläufig die neue Rolle Bayerns im Reich wider. Denn die unitaristisch ausgerichtete Reichsverfassung ließ für einen verfassungsrechtlichen Föderalismus nur noch geringe Spielräume. Die sich daraus auf weiten Strecken ergebende Deckungsgleichheit von Reichs- und Landesverfassung verlieh umgekehrt dem neu geschaffenen bayerischen Staatsgerichtshof eine besondere Bedeutung, da seinem Gegenstück, dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, laut Weimarer Reichsverfassung lediglich subsidiäre Bedeutung zukam. Mit dem Staatsgerichtshof besaß Bayern erstmals in seiner Geschichte eine einheitliche, für

Ministeranklagen, Verfassungsbeschwerden und Verfassungsstreitigkeiten zugleich zuständige Spruchkammer. Die Regelung des Verfahrens sollte durch ein eigenes Gesetz erfolgen.

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, Nr. 58, 15.9.1919

BayHStA, Amtsbücherei

V.3 Der Bayerische Landtag in Bamberg

Der für die Verfassungsberatungen zuständige Landtag wurde am 12. Januar beziehungsweise am 2. Februar 1919 nach allgemeinem, freiem, gleichem, geheimem und direktem Wahlrecht gewählt. Infolge der Einführung des Verhältniswahlrechts konnte dabei vor allem die Sozialdemokratische Partei (MSPD) die Zahl ihrer Abgeordneten (61) und ihren Stimmenanteil (33 %) gegenüber der Vorkriegszeit bedeutend erhöhen. Stärkste Partei wurde dennoch die christlich-konservativ orientierte Bayerische Volkspartei (BVP = 66 Sitze, 35 %). Auch die Liberalen (DDP = 25 Sitze, 14 %; MP = 9 Sitze, 5,8 %) und der Bauernbund (BB = 16 Sitze, 9,1 %) waren in diesem Landtag stark vertreten. Die unabhängigen Sozialdemokraten (USPD), die Anhänger des Ministerpräsidenten Eisner, waren hingegen über den Status einer Splitterpartei nicht hinausgekommen (3 Sitze, 2,5 %). Die Beratung des dem Landtag von der Regierung vorgelegten Verfassungsentwurfes zog sich von Ende Mai 1919 bis Mitte August hin. Am 19. August 1919 wurde die mit Datum vom 14. August ausgefertigte Verfassungsurkunde von den Abgeordneten mit 165 gegen drei Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. In Bezug auf den Landtag selbst, führte die Verfassung das Einkammersystem ein. Seine Funktion war primär die eines Gesetzgebungsorgans. An der Verfassungsgerichtsbarkeit war das Parlament nur noch indirekt beteiligt. Durch Wahl bestimmte es aus seiner Mitte die Laienrichter des Staatsgerichtshofes.

Fotoaufnahme des bayerischen Landtags in Bamberg 1919

BayHStA, Bildersammlung

V.4 Das Gesetz über den Staatsgerichtshof

Zuständigkeit, Zusammensetzung und Verfahren des Staatsgerichtshofes wurden durch Gesetz vom 11. Juni 1920 im Detail geregelt. Dieses sah eine Besetzung mit Berufsrichtern und Laien vor, wobei letztere vom Parlament gewählt wurden. Im Einzelfall variierten Zusammensetzung und Verfahren aber je nachdem, ob es sich um eine Ministeranklage, eine Verfassungsbeschwerde oder um eine Verfassungsstreitigkeit zwischen Landtag und Regierung handelte. Im Falle einer Ministeranklage bestand der Staatsgerichtshof beispielsweise aus dem Präsidenten des Obersten Landesgerichts, aus acht Richtern, von denen drei dem Verwaltungsgerichtshof angehören mußten, sowie aus zehn vom Landtag gewählten Mitgliedern. In dieser Form hat das höchste Gericht des Freistaats jedoch nie getagt, da auch zur Zeit der Weimarer Republik nie Ministeranklage erhoben wurde.

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, Nr. 36, 21.6.1920
BayHStA, Gesandtschaft Berlin 1512

V.5 Die Wahl der parlamentarischen Mitglieder des Staatsgerichtshofs

An den Entscheidungen des Staatsgerichtshofs waren außer den Berufsrichtern auch bis zu zehn Laien beteiligt, die vom Landtag jeweils am Beginn einer Legislaturperiode für die Dauer derselben mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu wählen waren. Für jeden Kandidaten war außerdem ein Ersatzmann zu bestimmen. In der Praxis hatte sich dabei ein Verfahren herausgebildet, bei dem die einzelnen Parteien entsprechend ihrer Fraktionsstärke eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern benennen durften. Die auf diese Weise ermittelte Vorschlagsliste wurde dem Landtag sodann pauschal zur Zustimmung unterbreitet. So entfielen beispielsweise in der Legislatur-

periode 1928–1932 auf die BVP und die SPD je drei Mitglieder und Ersatzmänner, auf den Bayerischen Bauern- und Mittelstandsbund zwei und auf DNVP und NSDAP je eines.

Schreiben des Präsidenten des Bayerischen Landtags an den Staatsminister der Justiz betreffend die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs, München, 25.7.1928

BayHStA, MJu 13653

V.6 Der Neue Justizpalast

Das Oberste Landesgericht, bei dem der Staatsgerichtshof organisationstechnisch angebunden war, hatte seinen Sitz im Neuen Justizpalast. Dort fanden deshalb auch die Verhandlungen des bayerischen Verfassungsgerichts statt. Der Neue Justizpalast war im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts errichtet worden, weil der erst wenige Jahre zuvor (1897) seiner Bestimmung übergebene alte Justizpalast bereits wieder zu klein geworden war. Für den an der Ecke Prielmayer-/Luitpoldstraße in unmittelbarer Nachbarschaft zum „Altbau“ zu errichtenden Neubau wurde wiederum Friedrich von Thiersch als Architekt herangezogen. Dieser schuf ein Bauwerk, das durch seine der Gotik entlehnten Stilformen, die von zwei markanten Treppenhäustürmen geprägte äußere Gestalt und die Verwendung des damals wenig gebräuchlichen Ziegelmauerwerks einen deutlichen Kontrast zum neobarocken Pendant mit seiner Kalksteinfassade bildete.

Neuer Justizpalast in München um 1905

BayHStA, Postkartensammlung

V.7 Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich

Das Gegenstück zum bayerischen Staatsgerichtshof bildete der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Wie ersterer über die Einhaltung der Landesverfassung, so wachte letzterer über die der Reichsverfassung. Da sich aber beide Verfassungen in weiten Bereichen überschneiden, mußte es immer wieder zu Zweifelsfällen in der Abgrenzung der verfassungsrichterlichen Zuständigkeit kommen. Ausgehend von Artikel 19 der Reichsverfassung bürgerte sich letztlich die Auffassung ein, daß dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich lediglich eine subsidiäre Bedeutung zukomme. Demzufolge sollte dieser nur dann tätig werden, wenn es in einem Land kein Verfassungsgericht gab, das angerufen werden konnte, oder wenn dieses für den fraglichen Gegenstand keine Kompetenz besaß. Diese in der Praxis vorherrschende Ansicht blieb nicht unwidersprochen. Ihre Kritiker verwiesen dabei vor allem auf die drohende Rechtszersplitterung und die Gefahren für die Einheitlichkeit der verfassungsrechtlichen Entwicklung. Gefahren für den Zusammenhalt des Reichs drohten vor allem dann, wenn sich partikularistische Strömungen auf Länderebene der Möglichkeit bedienten, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich durch einfachen legislatorischen Akt, das heißt durch Erweiterung der Kompetenzen des Landesverfassungsgerichts, zu unterlaufen.

Fotoaufnahme des Reichsgerichts in Leipzig

Sächsisches Staatsarchiv Leipzig, Leipziger Messeamt F 14

V.8 Die Aufhebung des bayerischen Staatsgerichtshofs im Jahr 1933

Der Machtergreifung der Nationalsozialisten in Berlin am 31. Januar 1933 folgte wenige Monate später die Gleichschaltung der Länder. Im März beziehungsweise im April 1933 wurden deren Regierungen

und Volksvertretungen nach den Mehrheitsverhältnissen der Reichstagswahlen vom 5. März 1933 umgebildet. Ein Jahr später erfolgte die Unterstellung der Landeszentralbehörden unter die Reichsministerien. Dadurch und durch die Übertragung des in der NSDAP geltenden Führerprinzips auf alle Bereiche des staatlichen Lebens wurden nicht nur die demokratischen Verfassungen des Reichs und der Länder obsolet, sondern gleichzeitig jede parlamentarische oder staatsrechtliche Kontrolle ihrer Regierungen. Aus der Sicht der Nationalsozialisten entsprang die Unterstellung der Staatsführung unter einen Richterspruch der völligen Verkennung der Stellung und der Funktionen der Justiz im Staatsaufbau. Damit hatten die Staatsgerichtshöfe ihre Rolle ausgespielt. Während der Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs seine Tätigkeit formlos einstellte, hat in Bayern die Staatsregierung unter Ministerpräsident Siebert das Staatsgerichtshofsgesetz und die einschlägigen Regelungen der Verfassung durch Gesetz vom 27. Juni 1933 explizit außer Anwendung gesetzt. Für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit bedeuteten die Jahre 1933 bis 1947 daher einen tiefen Einschnitt.

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, Nr. 26, 25.7.1933
BayHStA, Amtsbücherei

V.9 Die amtliche Begründung für die Ausschaltung des Staatsgerichtshofs

Mit Datum vom 21. Juni 1933 übermittelte der von den Nationalsozialisten als Justizminister eingesetzte Hans Frank dem Ministerpräsidenten, sämtlichen Ministern und der Staatskanzlei den Entwurf für ein Zweites Gesetz über den Staatsgerichtshof. Diesem war auch eine ausführliche Begründung beigegeben, die der ablehnenden Haltung der neuen Machthaber zur Verfassungsgerichtsbarkeit deutlich Ausdruck verlieh. Darin wurde bemerkt, daß die

„Revolution der nationalen Erhebung“ eine „tiefgehende und noch nicht abgeschlossene Umwälzung der verfassungsrechtlichen Grundlagen“ mit sich gebracht habe und daher die Bestimmungen über den Staatsgerichtshof nicht mehr im Einklang mit der eingetretenen Entwicklung stünden. Die Ministeranklage war demnach wertlos geworden, weil nun Ernennung und Entlassung der Minister exklusiv durch den Reichsstatthalter vorgenommen wurden. Verfassungsstreitigkeiten hielt das Papier angesichts der neuen Gegebenheiten für unwahrscheinlich. Die Verfassungsbeschwerde hatte sich aus Sicht der Nationalsozialisten überwiegend zu einem mißbräuchlichen Rechtsbehelf entwickelt.

Entwurf des Zweiten Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 27.6.1933

BayHStA, MJu 13594

VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in politisch turbulenten Zeiten (1918–1933)

Auch zu Zeiten der Weimarer Republik wurde die Existenz von Verfassungsgerichten und ihre unabhängige Stellung über den höchsten politischen Entscheidungsgremien noch keineswegs als Selbstverständlichkeit empfunden. Ihre Kritiker argumentierten dabei weithin mit der Behauptung, daß politische Maßnahmen mit juristischen Mitteln kaum angemessen zu bewerten seien. Von anderer Seite wurde hingegen die Beteiligung von Parteivertretern an den Spruchkörpern als unzulässige Politisierung des höchsten Gerichtshofes gewertet. Wo sich in solchen Äußerungen nicht Unsicherheit über ein in dieser Form bis dahin nicht bekanntes Verfassungsorgan ausdrückte, standen dahinter vielfach autoritäre Staatsvorstellungen, die mit einer unabhängigen Kontrollinstanz, wie sie die Staatsgerichtshöfe darstellten, nicht zu vereinbaren waren.

In der konkreten Praxis hatte sich der bayerische Staatsgerichtshof primär mit Verfassungsbeschwerden zu beschäftigen. Ministeranklagen gab es nicht, Verfassungsstreitigkeiten blieben die große Ausnahme. Dementsprechend dominierten wenig spektakuläre Eingaben, in denen einzelne Bürger um die Wiederherstellung ihrer verfassungsmäßigen Rechte klagten. So drehte sich ein großer Teil der Beschwerden um Fragen beamtenrechtlicher Natur, um Entlassungen aus dem Staatsdienst, um Gehaltseinstufungen und ähnliches. Eine verfassungsrechtliche Relevanz dieser eher verwaltungsrechtlichen Streitsachen konnte der Staatsgerichtshof in der Regel nicht erkennen.

Der Staatsgerichtshof hat jedoch auch einige weitreichende Entscheidungen getroffen, die auf das politische Leben und den Alltag der Bürger nachhaltig einwirkten. Die positive Verbescheidung der Verfassungsbeschwerde Hans von Seifers, des Chefs der bayeri-

schen Landespolizei, wegen Amtsenthebung brachte die Regierung Held 1924 in eine peinliche Lage. Die in den Krisenjahren der späten Weimarer Republik angeordnete, auch für den einzelnen Bürger spürbare Zusammenlegung von Regierungsbezirken wurde durch das bayerische Verfassungsgericht hingegen bestätigt. In einem besonders spektakulären Prozeß verhandelte der bayerische Staatsgerichtshof über die Unvereinbarkeit einzelner Regelungen des Landeswahlgesetzes mit der Verfassung. Der von einigen Splitterparteien, den Landesverbänden der Deutschen Demokratischen Partei, der Reichspartei des Deutschen Mittelstandes (Wirtschaftspartei) und des Christlichen Volksdienstes, eingebrachten Beschwerde wegen unzulässiger Benachteiligung wurde in Teilen stattgegeben. Dies machte eine Änderung des Landeswahlgesetzes nötig und rief mehrere Folgeprozesse hervor.

VI.1 Der Chef der bayerischen Landespolizei Hans von Seißer

Als Chef der Landespolizei spielte Hans von Seißer (1874–1973) im Bayern der Weimarer Republik eine höchst zweifelhafte Rolle. Für sein Amt hatte sich Seißer, der 1893 in die Offizierslaufbahn eingetreten war, durch seine militärischen Einsätze im Weltkrieg und seine Beteiligung an der Niederschlagung der Münchner Räterepublik empfohlen. Nach einem kurzen Zwischenspiel als Münchner Stadtkommandant wechselte er am 1. Oktober 1919 an die Spitze der Landespolizei. Weltanschaulich der nationalen Rechten nahestehend, spielte Seißer, der sich nach und nach eine weitgehend autonome Stellung erarbeitet hatte, 1923 beim Hitlerputsch eine schwer zu durchschauende Rolle. Als Teilnehmer der Versammlung im Münchner Bürgerbräu am 8. November 1923 wurde er zusammen mit Generalstaatskommissar Gustav von Kahr und dem bayerischen Landeskommandanten, Generalmajor Otto von Lossow, von Hitler unter Druck gesetzt, sich am geplanten Marsch auf Berlin zu

beteiligen. In der künftigen Reichsregierung sollte Seißer nach Hitlers Vorstellungen das Amt des Polizeiministers übernehmen. Obwohl Seißer seine ehrenwörtliche Zusage letztlich brach und die Landespolizei an der Niederschlagung des Putsches mitwirkte, war der Oberst damit für die bayerische Staatsregierung unter Eugen von Knilling untragbar geworden. Nachdem Seißer sich geweigert hatte, selbst um seinen Rücktritt nachzusuchen, wurde er am 20. Juni 1924 seines Amtes enthoben.

Portrait des Chefs der bayerischen Landespolizei Hans Ritter von Seißer
BayHStA, Kriegsarchiv, P II, 2133

VI.2 Seißers Verfassungsbeschwerde

Gegen seine Entlassung als Chef der Landespolizei erhob Seißer umgehend Verfassungsbeschwerde und hatte damit Erfolg. Der bayerische Staatsgerichtshof entschied in seiner Sitzung vom 23. Juli 1924, daß die Amtsenthebung gegen den Artikel 13 Absatz 1 b des Landespolizeibeamtengesetzes verstoßen habe und damit Paragraph 67 der Verfassungsurkunde, der die wohlerworbenen Rechte der Beamten schützte, verletzt worden sei. Mit Schreiben vom 7. August 1924 erläuterte das Innenministerium dem kurz zuvor neu ins Amt gekommenen bayerischen Ministerpräsidenten Heinrich Held die äußerst peinlichen Folgen dieses Urteils. Seißer mußte wieder in seine frühere Stellung eingesetzt und die Beförderung des mittlerweile zum Nachfolger bestellten Polizeiobersten Josef von Reiss rückgängig gemacht werden. Um Seißer dennoch unter Kontrolle halten zu können, wurde im Ministerrat schließlich beschlossen, dessen Aufgabenbereich schärfer als bisher zu umgrenzen.

Schreiben des Staatsministeriums des Innern an den Ministerpräsidenten (Abdruck), München, 7.8.1924

BayHStA, MJu 13653

VI.3 Die Zusammenlegung der Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz

Die katastrophale wirtschaftliche Situation der frühen 1930er Jahre zwang auch den bayerischen Staat zu rigiden Einsparungsmaßnahmen. Einen Schritt in diese Richtung stellten die Bemühungen um eine Verwaltungsvereinfachung dar. Sie führten unter anderem zur Übernahme der Zuständigkeiten des Handelsministeriums durch das Außenministerium und zur Fusionierung des Ministeriums für soziale Fürsorge mit dem für Land- und Forstwirtschaft (1928), schließlich zur Aufhebung des dadurch neu entstandenen Ministeriums für Landwirtschaft und Arbeit (1932). Auf der Ebene der Mittelbehörden versprach man sich Einsparungseffekte vor allem von der Zusammenlegung von Regierungsbezirken. So kam es im Jahr 1932 aufgrund der Verordnung zum Vollzuge des Staatshaushalts zur Vereinigung des Regierungsbezirks Niederbayern mit dem der Oberpfalz und Regensburgs und zur Errichtung der „Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz“ mit Sitz in Regensburg. 1933 folgte die Zusammenlegung von Ober- und Mittelfranken. Die durch den Verlust des Regierungssitzes drohenden Einbußen an Prestige und Wirtschaftskraft veranlaßten die unmittelbar davon betroffenen Städte und Kreise, dagegen Verfassungsbeschwerde zu erheben. Im Falle Niederbayerns waren es die Stadt Landshut und der Kreis Niederbayern, die vor den Staatsgerichtshof zogen.

Verwaltungsatlas Bayern, hergestellt von Lutz Rehm, ohne Datum (ca. 1935)

BayHStA, MA Karten und Pläne 275

VI.4 Die Einteilung Bayerns in Regierungsbezirke

Die Einteilung Bayerns in Regierungsbezirke geht bis auf die Konstitution des Jahres 1808 zurück. Mit Ausführungsverordnung vom 21. Juni desselben Jahres wurde Bayern in 15 Kreise unter-

gliedert, die ihre Namen nach den wichtigsten Flüssen des Landes erhielten. Bedingt durch territoriale Veränderungen und Verwaltungsneueinteilungen reduzierte sich ihre Zahl 1810 auf neun und 1817 auf acht Kreise (Isarkreis, Unter-Donaukreis, Regenkreis, Ober-Donaukreis, Rezatkreis, Ober-Mainkreis, Unter-Mainkreis, Rheinkreis). Damit war die noch heute gültige Verwaltungseinteilung in den wesentlichsten Zügen vorgebildet. Das Jahr 1837 brachte, von kleineren Gebietsänderungen abgesehen, in erster Linie die Neubenennung der Kreise nach den historischen Landesbezeichnungen (Ober- und Niederbayern, Oberpfalz, Schwaben, Mittel-, Ober- und Unterfranken, Pfalz). 1862 wurden die Kreise in Regierungsbezirke umbenannt. Die 1930 und 1932 vorgenommene Zusammenlegung von Regierungsbezirken blieb dagegen bloße Episode. Sie wurde unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges wieder rückgängig gemacht.

Karte: Bayern nach den Regierungsbezirken und Bezirksämtern 1862. Historisches Gemeindeverzeichnis (Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 192), München 1953

BayHStA, Amtsbücherei

VI.5 Die Entscheidung der Verfassungsbeschwerde der Stadt Landshut und des Kreises Niederbayern

Die Stadt Landshut und der Kreis Niederbayern hatten wegen der Zusammenlegung der Regierungsbezirke sowohl Verfassungsbeschwerde erhoben als auch Antrag auf Zulassung als Verfassungsstreitigkeit gestellt. In nichtöffentlicher Sitzung vom 8. Juli 1932 hat der Bayerische Staatsgerichtshof diese Begehren jedoch zurückgewiesen. Weder konnte er ein subjektives Recht der Stadt Landshut auf Belassung des Regierungssitzes anerkennen noch ein solches des Kreises auf unveränderten Fortbestand. Die Berechtigung zur Beantragung einer Verfassungsstreitigkeit wurde den beiden Körperschaften gleichfalls versagt. Die Stadt Landshut, so der Tenor des Urteils, könne keinen Eingriff in ihre Rechtsstellung als Körper-

schaft des öffentlichen Rechts geltend machen, dem Kreis als künstlich-organisatorisch geschaffenen Gebilde stand nach Auffassung des Gerichts hingegen ein Recht auf Mitwirkung, auf Teilnahme an der Staatsorganisation prinzipiell nicht zu. Eine Bestandsgarantie, wie sie die Verfassung den Gemeinden einräumte, wurde den Kreisen damit versagt.

Entscheidung des Bayerischen Staatsgerichtshofs vom 8.7.1932

BayHStA, MJu 13653

VI.6 Das Bayerische Landeswahlgesetz vor dem Staatsgerichtshof

Mit Datum vom 15. April 1929 stellten die DDP und die Reichspartei des Deutschen Mittelstandes im Rahmen einer Verfassungsstreitigkeit beim Staatsgerichtshof den Antrag, die Artikel 41 bis 43, 54, 55 und 58 des Landeswahlgesetzes für verfassungswidrig und damit für rechtsunwirksam zu erklären. Mit gleicher Stoßrichtung reichte einen Monat später auch der Christliche Volksdienst Klage ein. Im Kern ging es den drei Parteien darum, das Verfahren zur Umrechnung der Stimmenanteile in Abgeordnetenmandate, durch das sie sich massiv benachteiligt fühlten, zu kippen. Tatsächlich war ihnen bei den Landtagswahlen von 1928 die auf Regierungsbezirke zugeschnittene Vergabe der Abgeordnetenmandate zum Verhängnis geworden. So hatte beispielsweise die DDP kein einziges Mandat erhalten, obwohl die Partei in ganz Bayern auf 3,3 Prozent der Stimmen gekommen war. Mit einem unwesentlich besseren Ergebnis (3,8 Prozent) waren der KPD dagegen 5 Sitze zugefallen. Ursache hierfür war, daß die Demokraten landesweit zwar ganz passabel abschnitten, jedoch in keinem Regierungsbezirk die für ein Mandat jeweils erforderliche Stimmenzahl erzielten.

Klageschrift der Deutschen Demokratischen Partei und der Reichspartei des Deutschen Mittelstandes zum Staatsgerichtshof des Landes Bayern, München, 15.4.1929

BayHStA, MInn 47290

VI.7 Das Verfahren zur Verteilung der Abgeordnetenmandate

Das bayerische Landeswahlgesetz schrieb zwar ein reines Verhältniswahlrecht vor, dieses wurde jedoch dadurch leicht modifiziert, daß die Vergabe der Mandate für jeden Regierungsbezirk gesondert vorgenommen wurde. Dabei berechnete sich die Zahl der jeweils zu verteilenden Mandate ausschließlich nach der Bevölkerungsgröße. Deren Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten schwankte jedoch von Regierungsbezirk zu Regierungsbezirk beträchtlich. Verstärkt wurde diese Diskrepanz durch erhebliche Abweichungen in der Wahlbeteiligung. Dies hatte zur Folge, daß die Zahl der Stimmen, die zur Erringung eines Mandates erforderlich waren, von Bezirk zu Bezirk außerordentlich differierte. Während bei der Wahl von 1928 im Regierungsbezirk Niederbayern 21965 Stimmen genügten, um einen Landtagssitz zu erhalten, waren im Regierungsbezirk Mittelfranken dafür 32306 Stimmen notwendig. Hinzu kam, daß Parteien, die auf diesem Wege kein Landtagsmandat erzielt hatten, auch bei der Restsitzverteilung nicht berücksichtigt wurden. Dieses Verfahren begünstigte die Großparteien sowie Splitterparteien mit ausgeprägten regionalen Schwerpunkten. Ein weiterer Vorteil für die Großparteien ergab sich daraus, daß zusätzlich zu den auf diese Weise gewählten Abgeordneten auf Landesebene 15 weitere, sogenannte Landesabgeordneten-Mandate auf die Parteien verteilt wurden. Dabei wurde ähnlich verfahren. Nur war für die Vergabe dieser Sitze die Zahl der in ganz Bayern abgegebenen Stimmen maßgeblich. Auch bei diesem Verteilungsverfahren gingen die kleinen Parteien in der Regel leer aus. Bei den Landtagswahlen von 1928 hatte dies beispielsweise zur Folge, daß den Splitterparteien linksliberalen Zuschnitts, die 1924 noch 6 Parlamentarier durchgebracht hatten, darunter 3 Abgeordnete der DDP, der Einzug ins Parlament ganz verwehrt blieb. Auch die übrigen eher mittelständisch ausgerichteten bürgerlichen Parteien, die in der Regel keine

regionalen Schwerpunkte besaßen, scheiterten an diesem Vergabemodus.

Zeitschrift des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 60. Jg. (1928), Nr. 4, S. 486/487
BayHStA, Amtsbücherei

VI.8 Die Deutsche Demokratische Partei

Zu Beginn der Weimarer Republik spielte die linksliberale Deutsche Demokratische Partei (DDP) in Bayern eine nicht unbedeutende Rolle. Bei den Landtagswahlen von 1919, bei denen sie 14 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte, wurde sie zur drittstärksten Kraft in der bayerischen Volksvertretung. Schon das erste Kabinett des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Johannes Hoffmann (März – Mai 1919) konnte daher nur mit Tolerierung durch BVP und DDP regieren. Bei der Regierungsumbildung Ende Mai 1919 stellten diese beiden Parteien dann schon je einen Minister. Auch an den nächsten Staatsregierungen Kahr und Lerchenfeld war die DDP beteiligt. Die konstruktive Mitarbeit in den verschiedenen Koalitionen trug ihr jedoch wenig Anerkennung ein. Schon bei den Wahlen des Jahres 1920 verlor sie 5,8 Prozentpunkte und erreichte nur noch 13 Sitze. Das Ausscheiden ihres Ministers Eduard Hamm aus der Regierung Lerchenfeld bedeutete dann auf Landesebene endgültig den Absturz in die Bedeutungslosigkeit. Bei den Landtagswahlen von 1924 erzielte sie gerade noch 3 Mandate. 1928 gelang der Partei, die sich vor allem als Verfechterin der Reichsinteressen, der republikanischen Verfassung und der Belange des Mittelstandes, insbesondere der Beamten, Lehrer und Pensionisten, zu profilieren suchte, der Sprung ins Parlament nicht mehr. Nun machte sich für sie das bayerische Landtagswahlrecht, das die kleinen Parteien mit überregionaler Anhängerschaft benachteiligte, voll bemerkbar.

Flugblatt der DDP zu den Reichstags-, Landtags- und Kreistagswahlen von 1928
BayHStA, Flugblattsammlung 62/1928

VI.9 Die Reichspartei des Deutschen Mittelstandes

Die Reichspartei des Deutschen Mittelstandes, auch Wirtschaftspartei genannt, verstand sich vor allem als Vertreterin der wirtschaftlichen Interessen des gewerblichen Mittelstandes, der Kleinrentner und Hausbesitzer. In dieser Eigenschaft kämpfte sie gegen die steuerliche Überlastung des Mittelstandes, gegen die Beteiligung der öffentlichen Hand am Wirtschaftsleben, gegen Konsumgenossenschaften und Beamtenwirtschafts-Vereine und gegen die Aufsaugung der mittelständischen Unternehmen durch Großkapital und Sozialisierung. Eine nennenswerte Rolle hat sie in Bayern allerdings nie gespielt.

Flugblatt der Reichspartei des Deutschen Mittelstandes für die Reichstags- und Landtagswahlen von 1928

BayHStA, Flugblattsammlung 59

VI.10 Der Christliche Volksdienst

Mit dem Christlichen Volksdienst bewarb sich 1928 eine Vereinigung um den Einzug in den bayerischen Landtag, die stark kleinbürgerlich ausgerichtet war, dabei aber den konfessionellen Standpunkt über die Sachprogrammatik stellte. Als Sammlungspartei für die protestantische Bevölkerung gedacht, standen die christlichen Grundsätze im Mittelpunkt seines Selbstverständnisses. Wichtige Stichworte seines Wahlkampfes waren: Gleichberechtigung der Konfessionen, freie Entfaltung der evangelischen Kirche, Schutz von Ehe und Familie, christliche Schule, Schutz des Sonntags. Bindung an das christliche Gewissen statt Verpflichtung auf ein politisches Parteiprogramm und Abhängigkeit von einer Wirtschaftsgruppe, so lautete die Devise. Der Versuch, ein Gegenstück zur mächtigen, den

Katholizismus repräsentierenden BVP zu etablieren, schlug jedoch fehl.

Wahlaufruf des Christlichen Volksdienstes zur Land- und Kreistagswahl von 1928
BayHStA, Flugblattsammlung 166

VI.11 Die Aufhebung der Artikel 42 und 58 des Landeswahlgesetzes

DDP, Wirtschaftspartei und Christlichem Volksdienst gelang es im Rahmen der von ihnen angestoßenen Verfassungsstreitigkeit, zwei Artikel des bayerischen Landeswahlgesetzes zu Fall zu bringen. Der Bayerische Staatsgerichtshof entschied nach mündlicher Verhandlung vom 11. und 12. Februar 1930, daß die Artikel 42 und 58 des Wahlgesetzes gegen die Reichsverfassung verstießen. Dies bedeutete, daß die im Wahlgesetz vorgesehene Vergabe von 15 Landesabgeordneten-Mandaten rechtswidrig war. Daß die Kläger mit diesem Teilerfolg nicht recht froh wurden, lag daran, daß die aus ihrer Sicht viel folgenschwereren Bestimmungen — die nach Regierungsbezirken getrennte und auf deren Einwohnerzahl bezogene Vergabe der Mandate — vom Staatsgerichtshof ausdrücklich bestätigt worden waren. Der Tätigkeit der Landesabgeordneten im Parlament war allerdings mit sofortiger Wirkung die Grundlage entzogen und eine Neufassung des Landeswahlgesetzes damit im Grunde unumgänglich geworden. Umstritten war zunächst aber noch die Frage, ob damit nicht zugleich dem noch nach dem alten Wahlgesetz zustande gekommenen Landtag die Geschäftsgrundlage abgesprochen worden war. Die Forderung der Nationalsozialisten, umgehend Neuwahlen anzuordnen und alle durch den alten Landtag erlassenen gesetzlichen Bestimmungen für unwirksam zu erklären, wurde schließlich ebenfalls Gegenstand von Verfassungsstreitigkeiten. In drei aufeinanderfolgenden Prozessen wurden die Anträge der NSDAP jedoch jedesmal verworfen.

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, Nr. 10, 27.3.1930
BayHStA, MInn 47287

VI.12 Die Beurteilung des Staatsgerichtshofurteils durch den Münchener Staatsrechtslehrer Nawiasky

In einem Artikel für die Münchner Neuesten Nachrichten vom 22. März 1930 äußerte sich der Staatsrechtler Hans Nawiasky über die Konsequenzen der zehn Tage zuvor ergangenen Staatsgerichtshofsentscheidung. Nawiasky, der bei den Beratungen der Verfassung von 1946 als Gutachter eine wichtige Rolle spielen sollte, betonte darin, daß der Staatsgerichtshof sich auf ein Feststellungsurteil beschränkt, das heißt von einem Leistungs- und Gestaltungsurteil abgesehen habe. Demnach oblag es zunächst den staatlichen Organen des Freistaats Bayern, aus dem Urteil die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Da nur zwei in sich selbständige Artikel des Landeswahlgesetzes für ungültig erklärt worden waren, sah Nawiasky diesbezüglich keine größeren Schwierigkeiten voraus. Den sofortigen Austritt der Landesabgeordneten, deren Berufung der Staatsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt hatte, hielt er jedoch für unabdingbar. Dies konnte seiner Auffassung nach entweder durch freiwilligen Rücktritt der fraglichen Mandatsträger oder durch amtliche Feststellung über die Ungültigkeit der Mitgliedschaft geschehen. Daraus ergebe sich, daß der Bayerische Landtag künftig aus den 113 ordnungsgemäß gewählten Abgeordneten bestehe. Für Nawiasky bedeutete dies, daß von einer Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit der Landtagswahl vom 20. Mai 1928 und von der Notwendigkeit einer Neuwahl oder einer Neuverteilung der Abgeordnetensitze keine Rede sein konnte. Auch die Behauptung, daß den bisherigen Beschlüssen des Landtags die Rechtswirksamkeit abzusprechen sei, ließ sich nach seiner Auffassung nicht halten.

Zeitungsausschnitt: Münchner Neueste Nachrichten, Nr. 79, 22.3.1930, S. 5
BayHStA, Gesandtschaft Berlin 1512

VI.13 Die Neufassung des Landeswahlgesetzes

Die Staatsgerichtshofsentscheidung vom 11./12. Februar 1930 hatte eine Neufassung des Landeswahlgesetzes notwendig gemacht. Diese Neubearbeitung blieb jedoch nicht bei der Löschung der verfassungswidrigen Artikel stehen, sondern führte auch zu einer Neufassung der unbeanstandet gebliebenen Regelungen. Ziel war es, das bayerische Wahlrecht dem Reichstagswahlrecht anzugleichen und den Erfolgswert der Stimmen möglichst einander anzunähern. Beibehalten wurde allerdings die Vergabe der Mandate nach Regierungsbezirken. Lediglich die Zahl der auf den jeweiligen Bezirk entfallenden Sitze wurde auf der Basis der Volkszählungsergebnisse von 1925 neu festgelegt. Damit bestand im Kern das alte Verfahren fort. Die hiergegen erneut erhobene Verfassungsklage wurde vom Staatsgerichtshof aber in allen Punkten verworfen.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Regierungsentwurf mit Änderungsvorschlägen des Verfassungsausschusses des Bayerischen Landtags)

BayHStA MInn 47287

VII. Die Wiedererrichtung des Verfassungsgerichtshofs nach 1945

Die Folgen der nationalsozialistischen Diktatur und des Zweiten Weltkriegs hatten das Verfassungsleben des Freistaats Bayern in seinen Grundlagen erschüttert. Die materielle Not wurde daher ebenso zum Signum der Nachkriegsjahre, wie der Versuch, eine neue, am Vorbild der westlichen Demokratien orientierte Gesellschaftsordnung aufzubauen. Die neue Verfassung, deren Ausarbeitung auf Geheiß der amerikanischen Militärregierung im Februar 1946 begann, sollte dafür den staatsrechtlichen Rahmen vorgeben. Um ihr eine möglichst breite gesellschaftliche Grundlage zu verschaffen, durchlief der ursprüngliche, von Ministerpräsident Hoegner ausgearbeitete Entwurf mehrere Beratungsstadien. Zuerst im vorbereitenden Verfassungsausschuß überarbeitet, wurde er schließlich in der Verfassungsgebenden Landesversammlung mit den neu gegründeten Parteien abgestimmt. In informeller Form nahm auch die amerikanische Militärregierung immer wieder Einfluß auf den Fortgang dieser Arbeiten. Die Beteiligung der Bevölkerung sicherte der Volksentscheid, bei dem die Verfassung am 1. Dezember 1946 mit knapp 71 Prozent der Stimmen angenommen wurde.

Die Verfassung des Freistaats Bayern, die von Ministerpräsident Hoegner am 2. Dezember 1946 ausgefertigt wurde, setzte den durch die Nationalsozialisten suspendierten Staatsgerichtshof, der im Laufe der Verfassungsberatungen in Verfassungsgerichtshof umbenannt worden war, wieder in seine früheren Funktionen ein. Zuständigkeit und Zusammensetzung wurden in einem eigenen Abschnitt detailliert geregelt. Dabei wurden die Kompetenzen gegenüber der Weimarer Zeit spürbar erweitert. Als eines der obersten Staatsorgane kam ihm unübersehbar eine Spitzenstellung im Staatsaufbau zu. Diese Stellung hat der bayerische Verfassungsgerichtshof anders als der Staats-

gerichtshof der Weimarer Republik auch als Gestaltungsauftrag verstanden. In einer Reihe spektakulärer Urteile hat er nicht nur seinen Auftrag sehr weit interpretiert, sondern zugleich dem Gesetzgeber klare Zielvorgaben erteilt. Aufsehen erregte insbesondere der durch mehrere Leitsatzurteile untermauerte Anspruch, daß auch Bestimmungen der Verfassung selbst dem richterlichen Prüfungsrecht zu unterwerfen seien.

VII.1 Das Ende des Zweiten Weltkrieges

Die Kapitulation am 8. Mai 1945 brachte das definitive Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen. Allerdings hatten amerikanische Truppen bereits am 26. März 1945 bayerisches Gebiet betreten und am 30. April 1945 München eingenommen. Sie fanden eine schwer zerstörte Regierungshauptstadt vor. Die äußeren Schäden waren jedoch nur Ausdruck des allgemeinen Zustandes. Sie spiegelten die materielle Unterversorgung ebenso wider wie die innere Aushöhlung der staatlichen Ordnung und ihrer Institutionen. Auf weiten Strecken bedeutete das Kriegsende für Bayern daher den vollständigen Neubeginn. Da mit Ausnahme der Stadt Lindau ganz Bayern der US-Zone angehörte, vollzog sich dieser Neuanfang ganz unter amerikanischem Vorzeichen. Die Erarbeitung der neuen Landesverfassung geschah ebenso in ständigem Kontakt mit der Militärregierung wie die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen.

US-Soldaten vor den schwer zerstörten Münchner Justizpalästen, 30. April 1945 (Foto: E. Langendorf)

Stadtarchiv München, Fotosammlung

VII.2 Die Verfassunggebende Landesversammlung

Auf Weisung der amerikanischen Militärregierung fand am 30. Juni 1946 die Wahl einer Verfassunggebenden Landesversammlung statt. Ihre Aufgabe war es, den von einem vorbereitenden Verfassungsausschuß in der Zeit vom 8. März bis 3. Mai 1946 in vierzehn Sitzungen vorbereiteten Entwurf der neuen bayerischen Verfassung zu beraten. In der Verfassunggebenden Landesversammlung besaß die Christlich-Soziale Union (CSU) ein deutliches Übergewicht. Sie hatte 58,3 Prozent der Stimmen und 109 von 180 Sitzen erzielt. Die Sozialdemokraten (SPD) waren hingegen nur mit 51 Sitzen, die Kommunisten (KPD) mit 9, die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) mit 8 und die Freidemokraten (FDP) mit 3 Sitzen vertreten. Die Detailberatungen übernahm freilich ein Verfassungsausschuß, dem 12 Mitglieder der CSU, 6 SPD-Abgeordnete und je ein Vertreter von KPD, WAV und FDP angehörten. Dessen Ergebnisse wurden am 26. Oktober 1946 in feierlicher Schlußabstimmung mit 136 gegen 14 Stimmen gebilligt. Für den Verfassungsentwurf stimmten CSU und SPD, dagegen die drei kleineren Parteien. Die Verfassunggebende Landesversammlung besaß allerdings keine parlamentarischen Rechte, sondern diente der bayerischen Staatsregierung lediglich als beratende Körperschaft. Ihre Resultate besaßen daher lediglich Empfehlungscharakter. Die eigentliche Annahme der neuen bayerischen Verfassung blieb einer allgemeinen Volksabstimmung vorbehalten.

Foto von der zweiten Vollsitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11. September 1946.

BayHStA, NL Ehard

VII.3 Die Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946

Der von dem bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner ausgearbeitete, vom vorbereitenden Verfassungsausschuß und von der Verfassungsgebenden Landesversammlung durchberatene Verfassungsentwurf wurde am 1. Dezember 1946 durch Volksentscheid angenommen. Nach fast 13 Jahren Diktatur war damit die Rückkehr zur parlamentarisch-demokratischen Republik vollzogen. In vielen Details der Bamberger Verfassung vergleichbar, brachte die Verfassung des Freistaats Bayern in Aufbau und Inhalt doch manche Neuerung. Neu war unter anderem, daß nun alle auf den Verfassungsgerichtshof bezüglichen Bestimmungen in einem eigenen Kapitel, dem Abschnitt 5, zusammengefaßt wurden. Diese Änderung und der Verzicht auf die noch in der Weimarer Zeit übliche Bezeichnung Staatsgerichtshof waren erst im Verfassungsausschuß in den Entwurf eingebracht worden. Die Anregung dazu stammte von dem Staatsrechtler Hans Nawiasky, der als Gutachter maßgeblichen Einfluß auf die Beratungen genommen hat. Ergebnis dieser primär redaktionellen Umstellungen war, daß auf diese Weise dem Verfassungsgericht eine gleichrangige Stellung neben den anderen obersten Organen des bayerischen Staates, neben Landtag, Senat und Staatsregierung eingeräumt wurde. In Verbindung mit der breit angelegten Kompetenzzuweisung sicherte dies dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine herausragende Stellung im Verfassungsleben des Freistaats.

Entwurf der Bayerischen Verfassung nach den Ausschlußbeschlüssen der ersten und zweiten Lesung (Korrektorexemplar des Ausschlußmitglieds Hans Ehard), 1946

BayHStA, NL Ehard 1641

VII.4 Das Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947

Bayern war das erste Bundesland, das nach Ende des Zweiten Weltkrieges wieder einen Verfassungsgerichtshof installierte. Bereits am 26. Juni 1947 erteilte der Bayerische Landtag dem Gesetz, das die in der Verfassung vorgegebenen Rahmenbestimmungen näher ausführen sollte, mit 102 von 150 anwesenden Abgeordneten seine Zustimmung. Mit Datum vom 22. Juli wurde es als Gesetz Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof von Ministerpräsident Hans Ehard ausgefertigt. Während Zuständigkeitsbereich und Zusammensetzung schon durch die Verfassung vorgegeben worden waren, war nun auch das Verfahren im Detail geregelt. Die feierliche Eröffnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs fand schließlich am 22. September 1947 statt. Damit besaß Bayern ein Landesverfassungsgericht mit besonders weit gefaßtem Kompetenzbereich. Zu den Verhandlungsgegenständen zählten nun nicht mehr nur die Klagen des Landtags gegen ein Mitglied der Staatsregierung oder des Landtags selbst (vormals: Ministeranklage), die Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen und die Verfassungsbeschwerden. Vor den Verfassungsgerichtshof kamen nun auch Eingaben wegen Ausschluß von Wählergruppen von Wahlen und Abstimmungen, Streitigkeiten über die Gültigkeit der Wahl eines Landtagsmitglieds und den Verlust der Parlamentszugehörigkeit, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sowie Klagen wegen unzulässiger Einschränkung eines Grundrechts durch Gesetze und Verordnungen. Durch einfaches Gesetz konnten dem Verfassungsgerichtshof sogar jederzeit weitere Zuständigkeiten zugewiesen werden.

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 12, 4.8.1947

BayHStA, Amtsbücherei

VII.5 Das Leitsatzurteil vom 24. April 1950

Artikel 184 der Bayerischen Verfassung bestimmt, daß die Gültigkeit von Gesetzen, die gegen den Nationalsozialismus und Militarismus gerichtet sind oder ihre Folgen beseitigen wollen, durch die Verfassung nicht berührt oder beschränkt werde. Gegen diese Bestimmung sowie gegen die korrespondierenden Regelungen im Bayerischen Beamtengesetz und die sich daran anschließenden Ausführungsverordnungen erhoben in den Jahren 1948 und 1949 mehrere ehemalige Staats- oder Kommunalbeamte Beschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Dieser hat mit Urteil vom 24. April 1950 die einschlägigen Passagen des Beamtengesetzes samt den Vollzugsbekanntmachungen als nichtig verworfen, Artikel 184 der Verfassungsurkunde jedoch bestätigt. Allerdings hat er der Ausnahmebestimmung eine enge Auslegung gegeben. Sie erlaube — so der Tenor seiner Entscheidung — ein Abgehen von den rechtsstaatlichen und verfassungsmäßigen Garantien, die sonst den Rechtskreis des Bürgers schützen, nur in dem Maße, wie dies durch das Bedürfnis einer gerechten und sinnvollen Entnazifizierung dringend erfordert wird. Sie gestatte dagegen keine Eingriffe in diejenigen Grundrechte, die unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit seien. Schwerer noch als der Inhalt dieses Urteils wog freilich der durch die Entscheidung zum Ausdruck gebrachte Anspruch des Verfassungsgerichtshofs, selbst Verfassungsbestimmungen dem richterlichen Prüfungsrecht unterwerfen zu dürfen. Dabei ging er davon aus, daß es Verfassungsgrundsätze gebe, die so elementar und so sehr Ausdruck eines auch der Verfassung vorausliegenden Rechts seien, daß sie den Verfassungsgeber selbst binden und daß andere Verfassungsbestimmungen, denen dieser Rang nicht zukommt, wegen ihres Verstoßes gegen sie nichtig sein können.

Ausfertigung des Verfassungsgerichtshofurteils vom 24.4.1950
BayHStA, StK 110953/2

VII.6 Die Mitglieder einer Spruchgruppe des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Wie bereits zu Zeiten der Weimarer Republik besteht der Verfassungsgerichtshof auch heute aus der Präsidentin (dem Präsidenten), aus Berufsrichterinnen (Berufsrichtern) und aus weiteren Mitgliedern, die durch den Landtag gewählt werden. Die Zusammensetzung seiner Spruchgruppen unterscheidet sich jedoch je nach Art des verhandelten Gegenstandes. Im vorliegenden Fall setzte sich die Spruchgruppe aus folgenden Mitgliedern zusammen (von links nach rechts): Dietmar Klieber (Richter am Oberlandesgericht Nürnberg), Franz-Ruprecht Wübert (Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht München), Dr. Paul Theuersbacher (Vizepräsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs), Dr. Gustav Lichtenberger (Generalsekretär des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs), Hildegund Holzheid (Präsidentin des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs), Edda Huther (Präsidentin des Landgerichts München I), Dr. Paul Nappenbach (Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht), Dr. Horst Konrad (Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof), Dr. Sibylle von Heimburg (Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof).

Fotoaufnahme einer Spruchgruppe, 1996

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Literatur (Auswahl)

Battenberg, Friedrich / Ranieri, Filippo (Hrsg.), Geschichte der Zentraljustiz in Mitteleuropa. Festschrift für Bernhard Diestelkamp zum 65. Geburtstag, Weimar-Köln-Wien 1994

Bauer, Franz J. (Bearb.), Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 10), Düsseldorf 1987

Bayerns Weg zum modernen Staat, bearb. v. *Rudolf M. Kloos* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 1), München 1968

Bosl, Karl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern. Landständische Bewegung, Landständische Verfassung, Landesausschuß und altständische Gesellschaft, München 1974

Dick, Bettina, Die Entwicklung des Kameralprozesses nach den Ordnungen von 1495 bis 1555 (Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich, Bd. 10), Köln-Wien 1981

Doeberl, Michael, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918

Dr. Hans Ehard 1887 - 1980, bearb. v. *Ludwig Morenz* unter Mitarbeit von *Michael Stephan* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 22), München 1987

Ebersperger, Christian, Die Bayerische Verfassungsbeschwerde, Jur. Diss., München 1990

Eisenhardt, Ulrich, Die kaiserlichen Privilegia de non appellando (Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich, Bd. 7), Köln-Wien 1980

"Gerechtigkeit erhöht ein Volk". Recht und Rechtspflege in Bayern im Wandel der Geschichte, bearb. v. *Erich Stahleder* in Zusammenarbeit mit *Klaus Freiherr v. Andrian-Werburg, Reinhard Heydenre-*

ter, Reinhard Höppl, Karl-Ernst Lupprian, Hermann Rumschöttel, Reinhard Weber, Hans Eberhard Zorn (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 28), München 1990

Gölz, Wilhelmine, Der Bayerische Landtag 1831. Ein Wendepunkt in der Regierung Ludwigs I., Phil. Diss., München 1926

Götschmann, Dirk (Bearb.), Die Beschwerden an die Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags 1819 - 1918 (Beiträge zum Parlamentarismus, Sonderband), 2 Bde., München 1997

Greindl, Gabriele, Untersuchungen zur bayerischen Ständeversammlung im 16. Jahrhundert. Organisation, Aufgaben und die Rolle der adeligen Korporation (Miscellanea Bavarica Monacensia, Heft 121), München 1983

Henker, Michael / Hamm, Margot / Brockhoff, Evamaria (Hrsg.), Bayern entsteht. Montgelas und sein Ansbacher Mémoire von 1796 (Veröffentlichungen zur Bayerischen Geschichte und Kultur, Bd. 32), Augsburg 1996

Herbst, Gerhard, Das Bayerische Oberste Landesgericht. Geschichte und Gegenwart, München 1993

Heydenreuter, Reinhard, Der landesherrliche Hofrat unter Herzog und Kurfürst Maximilian I. von Bayern (1598-1651) (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 72), München 1981

Heydenreuter, Reinhard, Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Wilhelm Volkert (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799-1980, München 1983, S. 111-115

Hoegner, Wilhelm, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949

Kalkbrenner, Helmut, Die geschichtliche Entwicklung des Bayerischen Obersten Landesgerichts, in: BayVBl 1975, Heft 7/8, S. 184-192

Knöpfle, Franz, Verfassungsgerichtsbarkeit in Bayern. Entwicklung, Rechtsverständnis und heutige Bedeutung, in: BayVBl 1984, Heft 9, S. 257-262 und Heft 10, S. 296-301

Köhler, Dieter, Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der bayerischen Verfassung von 1818, Jur. Diss., München 1965

Körner, Hans-Michael, "Bemerkungen über den Entwurf der Verfassung für Baiern". Das Verfassungsgutachten des Kronprinzen Ludwig von Bayern vom 9. März 1815, in: ZBLG 49, 1986, S. 421-448

Kratzer, Jakob, Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919, München-Berlin-Leipzig 1925

Kreß, Georg Freiherr von, Die Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Staatsgerichtshof, Jur. Diss. Erlangen, München 1930

Kruse, Holger / Paravicini, Werner / Ranft, Andreas (Hrsg.), Ritterorden und Adelsgesellschaften im spätmittelalterlichen Deutschland. Ein systematisches Verzeichnis (Kieler Werkstücke, Reihe D, Bd. 1), Frankfurt am Main u.a. 1991

Lammers, Hans-Heinrich / Simons, Walter (Hrsg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung mit Anhang: Entscheidungen des Reichsfinanzhofs auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Weimarer RVerf., Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe der Länder, Bde. III - VI, Berlin 1931 - 1939

Laufs, Adolf (Hrsg.), Die Reichskammergerichtsordnung von 1555 (Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich, Bd. 3), Köln-Wien 1976

Lerchenfeld, Gustav Freiherr von, Die altbayerischen landständischen Freibriefe mit den Landesfreiheitserklärungen, München 1853

Lichtenberger, Gustav, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Entwicklung, Aufgaben und Funktionen der bayerischen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: BayVBl 1989, Heft 10, S. 289-293

Löffler, Bernhard, Die bayerische Kammer der Reichsräte 1848 bis 1918. Grundlagen, Zusammensetzung, Politik (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte, Bd. 108), München 1996

Maximilian Joseph Graf von Montgelas (1759-1838). Dokumente zu Leben und Wirken des bayerischen Staatsmannes, bearb. v. *Hermann-Joseph Busley* und *Lieselotte Klemmer* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 24), München 1988

Nawiasky, Hans / Leusser, Claus, Die Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München / Berlin o.J. (1948)

Oeschey, Rudolf, Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814. Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip, München 1914

Parsch, Leo, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof, in: Auftrag, Bewährung, Ausblick. 40 Jahre Bayerische Verfassung 1946-1986, hrsg. v. der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1986, S. 99-108

Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505-1946, bearb. v. *Reinhard Heydenreuter* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 13), München 1981

Reich und Länder in der Weimarer Republik, bearb. v. *Gerhard Heyl* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns, Nr. 3), München 1969

Roeder, Elmar, Der konservative Journalist Ernst Zander und die politischen Kämpfe seines "Volksboten" (Miscellanea Bavarica Monacensia, Heft 41), München 1972

Säcker, Horst, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Hüter der Verfassung, in: Reinhold L. Bocklet (Hrsg.), Das Regierungssystem des Freistaats Bayern, Bd. II, München 1979, S. 447-457

Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, Neue Folge, Bd. 1 ff., München 1948 ff.

Scheurmann, Ingrid (Hrsg.), *Frieden durch Recht. Das Reichskammergericht von 1495 bis 1806*, Mainz 1994

Schlaich, Heinz Wolfgang, *Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/09 bis 1918*, in: ZBLG 28, 1965, S. 460-522

Schmidt, Eduard, *Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946*, Jur. Diss., Regensburg o.J. (1993)

Seydel, Max v., *Bayerisches Staatsrecht*, 7 Bde., München 1884-1894

Seydel, Max v. / Piloty, Robert, *Bayerisches Staatsrecht*, Bd. 1, *Die Staatsverfassung (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXI)*, Tübingen 1913

Spindler, Max, *Handbuch der Bayerischen Geschichte*, Bd. II, München (2. Aufl.) 1988; Bd. IV/1, München 1974; Bd. IV/2, München 1975

Starck, Christian / Stern, Klaus (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, 3 Bde. (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 25, Teilbde. I-III), Baden-Baden 1983

Streicher, Karl, *Zur Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in Bayern*, in: *Verfassung und Verfassungsrechtsprechung. Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs*, hrsg. vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof, Schriftleitung Hans Domcke, München 1972, S. 195-211

Walch, Lorenz, *Die Verfassungsgeschichte des Revisoriums in München*, Jur. Diss., München 1977

Weckerle, Ferdinand, *Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I.*, Würzburg 1930

Wehler, Wolfgang, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik, Jur. Diss., Bonn 1979

Weis, Eberhard, Zur Entstehungsgeschichte der bayerischen Verfassung von 1818. Die Debatten in der Verfassungskommission von 1814/15, in: ZBLG 39, 1976, S. 413-444

Wiesend, Gabriele, Das Ausschußwesen des Bayerischen Landtags (Beiträge zum Parlamentarismus, Bd. 3), München 1989

Wittmütz, Volkmar, Die Gravamina der bayerischen Stände im 16. und 17. Jahrhundert als Quelle für die wirtschaftliche Situation und Entwicklung Bayerns (Miscellanea Bavarica Monacensia, Heft 26), München 1970

Ziegler, Walter (Hrsg.), Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung (Beiträge zum Parlamentarismus, Bd. 8), München 1995

