

# Bayerns Weg zur parlamentarischen Demokratie

Reformen, Revolutionen, Räterepubliken sowie Rote Armee und schließlich die Kräfte der politischen Mitte: Im August 1919 verabschiedete der Bayerische Landtag die **Bamberger Verfassung**, die Bayern als parlamentarische Demokratie konstituierte.



Drängte seit September 1917 auf volle Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems: Erhard Auer, einer der führenden SPD-Politiker in Bayern.

Von **Matthias Bischel** und **Ferdinand Kramer**

**F**orschungen zur Geschichte Bayerns in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts haben weiter Konjunktur, auch in internationalem Kontext. Grund dafür ist vor allem das Interesse an der Frage, wie die Anfänge des Nationalsozialismus und Hitlers möglich waren, die ihre Schauplätze zunächst vor allem in München und Bayern fanden. Damit verknüpft wurde die Frage, ob und inwiefern der revolutionäre Umbruch von 1918 und der Bürgerkrieg von 1919 eine Voraussetzung dafür waren, dass rechte Kräfte so viel Akzeptanz fanden und sich die Nationalsozialisten in München entwickeln und etablieren konnten. Diese Perspektiven der Forschung führten dazu, dass die politischen Kräfte der bürgerlichen Mitte und die Arbeit der seit 1919 demokratisch legitimierten Landesregierungen sowie vor allem die Bemühungen um die Durchsetzung und Behauptung der parlamentarischen Demokratie längere Zeit wenig Aufmerksamkeit fanden. Außerdem war die Sicht auf den Umbruch von 1918 stark auf den Sturz der Monarchie in der Nacht vom 7. auf den 8. November und die Ausrufung des Freistaates ausgerichtet sowie auf Kurt Eisner und im Umfeld der Revolutionsaffinität der 68er-Generation besonders auf die Räterepubliken. Andere Akteure und die Bemühungen um die Demokratisierung des politischen Systems fanden daher oft weniger Beachtung.

## Verstärkte Aufmerksamkeit der Forschung

In jüngerer Zeit hat die Frage nach der Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Bayern größere Aufmerksamkeit gefunden. Dazu haben neue Forschungen zu zentralen Akteuren wie dem Vorsitzenden der Sozialdemokratie, Erhard Auer, und zur Genese

---

der Bayerischen Verfassung von 1919, der sogenannten Bamberger Verfassung, sowie die Edition der Ministerratsprotokolle der bayerischen Regierungen von 1918 bis 1945 beigetragen. Hier liegen die Bände zur Regierung von Kurt Eisner und die ersten Bände zur Regierung unter Johannes Hoffmann (1919–1920) vor. Ergebnisse dieser Forschungen sind unter anderem in das digitale Historische Lexikon Bayerns ([www.historisches-lexikon-bayerns.de](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de)) eingegangen, das gemeinsam von Bayerischer Staatsbibliothek, Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und Konferenz der Landeshistoriker an den bayerischen Universitäten erarbeitet wird und einen ersten Schwerpunkt auf die Weimarer Republik legte.

## **Der Weg zur parlamentarischen Monarchie**

Die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie hatte die Verfassung von 1818 als Grundlage, mit der Bayern zur konstitutionellen Monarchie geworden war. Deren parlamentarische Komponente hatte seit 1848 an Bedeutung gewonnen. Mit einer Reform des Wahlrechts im Jahr 1906 und der Bestellung des Ministeriums aus der Mehrheitsfraktion im Jahr 1912 waren Entwicklungen in Gang gekommen, die auf eine parlamentarische Demokratie mit einem Monarchen an der Staatsspitze ausgerichtet waren. Freilich blieben die Fortschritte vor 1918 zögerlich, auch als unter dem Eindruck des Ersten Weltkrieges vor allem die reformorientierten Mehrheitssozialdemokraten unter Erhard Auer seit September 1917 auf volle Demokratisierung und Parlamentarisierung des politischen Systems drängten. Unter dem Eindruck der Niederlage kam es schließlich zwischen 30. Oktober und 2. November 1918 zu Verhandlungen der Landtagsparteien und der königlichen Regierung, die einen Durchbruch als Ergebnis hatten: Beschlossen wurde das allgemeine Verhältniswahlrecht für alle Volljährigen, also auch für Frauen. Die Rechte der Ersten Kammer sollten auf ein suspensives Veto reduziert werden. Der König konnte nur noch Minister ernennen, die das Vertrauen der Mehrheit des Landtags hatten. Die großen Parteien des Landtags, Zentrum, Sozialdemokraten und dazu Liberale, wollten gemeinsam eine Regierung bilden. Am 2. November stimmte der König den Reformen zu und leitete den Wandel zur parlamentarischen Demokratie bzw. Monarchie ein. Am 6. November beschloss die Kammer der Abgeordneten im Landtag einstimmig die Reformen, am 8. November war der Beschluss der Ersten Kammer vorgesehen. Am 7. November machte die Presse die Liste mit den neuen Ministern einer Koalition aus drei Parteien bekannt: Darunter waren mit Martin Segitz und Johannes Hoffmann erstmals zwei Sozialdemokraten. Damit war der überwiegende Teil des politischen Spektrums in Bayern in den Reformprozess eingebunden. Die Demokratisierung des politischen Systems stand vor ihrer Vollendung.

## **Eisners Revolution**

Der Umstand, dass die Demokratisierung bereits in der Umsetzung war und Kurt Eisner von der USPD trotzdem in der Nacht vom 7. auf den 8. November mit seinen Anhängern und bewaffneten Soldaten

nicht nur die Monarchie und Regierung stürzte, sondern auch den bisherigen Landtag ausschaltete, trug später nicht unwesentlich zur scharfen Kritik an Eisner bei – auch aus den Reihen der Sozialdemokraten. Eisner nutzte die Krise bei Kriegsende. Den bewaffneten Soldaten unter seinen Anhängern konnte die bisherige Regierung keine loyalen Kräfte entgegensetzen. Gleichwohl fehlten Eisner eine breitere Basis und die politische Legitimation: Er war nie als Mandatsträger gewählt worden. Vielmehr stützte er sich auf rasch zusammengestellte Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte und einen daraus sowie mit einzelnen Landtagsabgeordneten gebildeten provisorischen Nationalrat, ohne diesem freilich Kompetenzen ähnlich einem Parlament einzuräumen. Eisner band allerdings Mehrheitssozialdemokraten und parteilose Kräfte in seine Regierung ein.

Seine Revolution verzögerte also zunächst die in die Wege geleitete Demokratisierung. Zwar kündigte er am 8. November Wahlen an, versuchte dann aber, die Umsetzung hinauszuzögern, auch weil er die Räte in ein künftiges politisches System einbinden wollte. Wiederholt äußerte er sich ablehnend gegenüber einem „bürgerlichen“ Parlamentarismus. Erhard Auer, der in Eisners Regierung als Innenminister eintrat, drängte dagegen auf rasche Wahlen und setzte diese für den 12. Januar 1919 auch durch. Das Ergebnis war für Eisner desaströs: Er und seine USPD erhielten nur 2,5 Prozent der Stimmen bei einer hohen Wahlbeteiligung von über 86 Prozent. Zunächst wieder zögerlich, stimmte er der Einberufung des Landtags für den 21. Februar 1919 zu und war schließlich auch bereit, als Vorsitzender der Revolutionsregierung zurückzutreten.

## **Wandel im Parteiensystem**

Schon im Vorfeld des Umbruchs von 1918 war das Parteiensystem in Bayern in Bewegung geraten. Dazu hatten auch Reformen des Wahlrechts beigetragen, die darauf zielten, die Wählerbasis auszuweiten. Mit dem Bauernbund organisierten sich in den 1890er Jahren Kräfte im bäuerlichen Milieu, die vom lange dominierenden Zentrum nicht mehr eingebunden werden konnten. Die nationalliberalen Gruppierungen verloren deutlich an Zustimmung. 1917 spaltete sich auch in Bayern die USPD von der Sozialdemokratie ab, blieb aber unter Führung Eisners eine Randgruppe, die allerdings in der zugespitzten Krise im letzten Kriegsjahr Resonanz bei Streikaktionen fand. Am 12. November 1918 wurde in Regensburg die Bayerische Volkspartei (BVP) gegründet, die während der Weimarer Jahre zur stärksten Partei in Bayern werden sollte. Sie kam im Januar 1919 auf 34,9 Prozent. Ursprünglich im Gründungsprogramm überkonfessionell angelegt, verselbständigte sich mit der BVP faktisch das politische Spektrum des katholischen Zentrums in Bayern, wobei die Gründer Georg Heim und Sebastian Schlittenbauer für rasche Wahlen und die parlamentarische Demokratie eintraten. Die Sozialdemokraten, genauer die Mehrheitssozialdemokraten (MSPD), stiegen Anfang 1919 mit 32,9 Prozent der Stimmen zur Volkspartei auf. Ebenfalls im November 1918 formierte sich die linksliberale Deutsche Demokratische Partei (DDP), die bei derselben Wahl zu Jahresanfang 14 Prozent der Stimmen gewann. Nach Ausweis der Wahlergebnisse von Januar 1919 hatte das politische Spektrum der Parteien der Mitte

während der Phase des Umbruchs in Bayern eine sehr breite Basis. Es repräsentierte im Wesentlichen jenes politische Spektrum, das schon am 2. November 1918 den Weg zur Demokratisierung des politischen Systems beschlossen hatte.

### **Ermordung Eisners und Räterepubliken**

Obwohl der Umbruch vom 7. auf den 8. November mit den bewaffneten Soldaten in den Straßen und an den Schaltstellen in München keineswegs gewaltfrei war, trugen doch sowohl Eisner als auch König Ludwig III. mit seiner Flucht aus München und der Entbindung der Beamten vom Treueeid am 13. November dazu bei, dass es nicht zur Eskalation mit Blutvergießen kam – anders als in Berlin, wo als Folge der politischen Auseinandersetzungen zahlreiche Tote zu beklagen waren. In Bayern schien nach den Wahlen vom Januar 1919 die Umsetzung der parlamentarischen Demokratie erneut möglich. Doch als am 21. Februar 1919 der Bayerische Landtag zusammentrat, wurde Kurt Eisner auf dem Weg dorthin von einem Leutnant des Infanterie-Leibregiments, Graf von Arco, ermordet. Es folgte eine Schießerei im Plenarsaal des Parlaments, die dessen Arbeit unmöglich machte. Erhard Auer wurde schwer verletzt, ein Abgeordneter und ein Ministerialreferent starben. Der Gewaltexzess verzögerte erneut die Ingangsetzung der parlamentarischen Demokratie.

Schließlich konnte der Landtag erst am 17. und 18. März 1919 erneut zusammentreten. Er wählte entsprechend einer parteiübergreifenden Vereinbarung in offener Stimmabgabe einstimmig den Sozialdemokraten und bisherigen Kultusminister Johannes Hoffmann zum Vorsitzenden des Gesamtministeriums und damit der ersten, durch allgemeine freie Wahlen und durch das Parlament legitimierten Landesregierung Bayerns. Wiederum waren es also die Parteien der politischen Mitte, die den Versuch unternahm, die kritische Lage nach Eisners Tod mit einer Regierung aus SPD, USPD und Bauernbund zu beruhigen. Die BVP zeigte sich bereit, ein sozialistisch dominiertes Kabinett als Übergangslösung zu tolerieren.

Allerdings wurde die Arbeit von Landtag und Regierung bald erneut überschattet von der Radikalisierung eines Teils der Rätebewegung und der politischen Linken, der am 7. April die Bayerische Räterepublik ausrief. Es folgten am 13. April eine kommunistische Räterepublik nach sowjetischem Vorbild und schließlich Ende April einige Tage der Herrschaft einer Roten Armee in München.

### **Behauptung der parlamentarischen Demokratie**

Die Bayerische Landesregierung war noch am 7. April von München nach Bamberg ausgewichen. Es folgte der Landtag, der erstmals am 15. Mai in Bamberg zusammentrat. Von der oberfränkischen Stadt aus organisierte die Regierung Hoffmann die Durchsetzung der demokratisch legitimierten Staatsgewalt und schließlich die militärische Eroberung Münchens gegen die Räteherrschaft, was Ende April in der Landeshauptstadt und im Umland zu Gewaltexzessen mit Hunderten von Toten führte – ein in der neuzeitlichen Geschichte Bayerns beispielloser Vorgang, der letztlich auch die Regierung Hoffmann erschütterte.



Erreichte den Sturz der Monarchie, doch verzögerte dann die Demokratisierung: Ministerpräsident Kurt Eisner (l.), hier mit dem bayerischen Gesandten Konrad Ritter von Preger in Berlin, 1919.

Angesichts dieser Krise einigten sich die Parteien der Mitte auf eine neue Regierung: Am 31. Mai trat Johannes Hoffmann zurück und wurde mit 75 von 92 Stimmen vom Landtag zum Vorsitzenden des Gesamtministeriums wiedergewählt. Das kam trotz mancher Kritik letztlich einer breiten Zustimmung seines Vorgehens gegen die Räterepubliken gleich. In seine Regierung traten neben Sozialdemokraten auch Vertreter der BVP und der DDP ein. Insgesamt 82 Prozent der Stimmberechtigten hatten im Januar diese drei Parteien gewählt. Die demokratische Legitimation der Regierung war demnach sehr breit. Regierung und Parteien in Bamberg arbeiteten schließlich eine neue Bayerische Verfassung aus, die am 12. August 1919 vom Landtag verabschiedet wurde und am 15. September 1919 in Kraft trat. Damit wurde Bayern als parlamentarische Demokratie konstituiert.

Die Forschungen der letzten Jahre machen deutlich, dass Eisner den Sturz der Monarchie erreichte, für die Durchsetzung der Demokratie aber vor allem die Sozialdemokraten Erhard Auer und Johannes Hoffmann sowie die Zusammenarbeit der Kräfte der politischen Mitte – Zentrum, dann BVP und MSPD – von Bedeutung waren.

#### **Matthias Bischel M.A.**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bayerische Geschichte im Historischen Seminar der LMU München.

#### **Prof. Dr. Ferdinand Kramer**

ist Inhaber des Lehrstuhls für Bayerische Geschichte und Vergleichende Landesgeschichte an der LMU München. Seit 2014 ist er 1. Vorsitzender der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der BADW und Akademiemitglied.