

Bayern 1918 – 1933

VON KARL MÜCKL

Diese Untersuchung über die bayerischen Regierungen als Elite von 1918 bis 1933 geht nicht von einer bestimmten Theorie der Elite aus. Historisch-empirisch ist im vorgegebenen zeitlichen Rahmen eine ausgewählte Führungsgruppe innerhalb der bayerischen Oberschicht darzustellen. Nur in diesem Sinne rechtfertigt sich der Begriff Elite in der Einzahl, da im Gegensatz zur stärker monopolistisch ausgerichteten Führungsschicht im Zweiten Deutschen Kaiserreich die demokratisch geordnete Weimarer Republik auch in Bayern nicht mehr die Elite, sondern nur eine Spitze der Gesellschaft kennt, die aus verschiedenen Eliten besteht¹.

Die Schwierigkeiten einer „Elitologie“ moderner Gesellschaften schon des 19., aber besonders des 20. Jahrhunderts sind damit direkt angesprochen. Vor allem die deutsche Forschung verband lange Zeit mit dem Elitebegriff bestimmte Werte, so Sittlichkeit, Dienst, Pflicht, Einsamkeit. Für sie war Macht vielfach mit dem Odium des Bösen behaftet und daher kein notwendiges Attribut der Elite. Die sich anschließenden sozialphilosophischen Interpretationen mit utopischen und ideologischen Einlassungen erweiterten die geschichtliche Kenntnis nicht we-

¹ Zur allgemeinen Problematik der historischen Eliteforschung vgl. in diesem Zusammenhang: Theodor Schieder, *Theorie der Führungsschichten in der Neuzeit*. In: *Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit. Eine Zwischenbilanz*. Hgg. Hanns Hubert Hofmann und Günther Franz (= *Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit* 12). Boppard am Rhein 1980, S. 13 ff.; Werner Conze, *Konstitutionelle Monarchie. Industrialisierung. Deutsche Führungsschichten um 1900*. In: ebd., S. 173 ff.; Wilfried Röhrich, Hg., „Demokratische“ Elitenherrschaft. Traditionsbestände eines sozialwissenschaftlichen Problems (= *Wege der Forschung* 239). Darmstadt 1975. – Bei der Zusammenstellung der Materialien für die Liste der Minister war mir meine Mitarbeiterin H. Pichlmayr behilflich. Dafür soll ihr gedankt sein.

sentlich. Sie umwölbten Elite mit einem Schleier des Arkanhaften². Erst die historisch-empirischen Forschungen brachten neue Einsichten. Sie wandten sich unter dem Einfluß französischer und angelsächsischer Untersuchungen der Entwicklung historischer Theorien, der Ausarbeitung fruchtbarer Begrifflichkeit und der soziologischen Analyse von Eliten zu. Gleichwohl herrscht trotz der bisher siebzehn Büdinger Gespräche „Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit“ gerade für die neueste deutsche Geschichte ein Mangel an historisch-wissenschaftlichen Arbeiten³.

Die Erforschung der Führungsschichten Bayerns im 20. Jahrhundert ist nicht weiter fortgeschritten. Abgesehen von den fehlenden genealogischen Untersuchungen, sind nur wenige Persönlichkeiten biographisch erfaßt⁴. Die Möglichkeiten einer prosopographischen Betrachtung unter Einbeziehung historisch-soziologischer Ergebnisse können daher nur begrenzt sein. Es läßt sich aber festhalten, daß das Bild der Elite Bayerns in der Weimarer Zeit mosaikartig aus Gruppen zusammengesetzt ist. Diese Führungsgruppen bilden zwar die Oberschicht, aber ihr fehlt als Ganzes sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis das Bewußtsein der Zugehörigkeit. Dieser Elitenpluralismus weist die Mitglieder der bayerischen Regierungen in der behandelten Epoche als „Führende“ aus, die Macht ausübten, im gesamtpolitischen Rahmen Entscheidungen trafen und Führungspositionen in den großen institutionellen Bereichen des öffentlichen Lebens einnahmen. Nicht überkommene Privilegien und nicht Geburt bestimmten die Zugehörigkeit zur Elite, sondern Stellung und Funktion, also formale Kriterien. Der Wechsel der Inhaber dieser

² Artikel „Elite“. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 3. Stuttgart 1961, S.198 ff.

³ Hans-Gerd Schumann, Führungsschicht und Führungsgruppen heute. Anmerkungen zu Methodologie-Problemen der deutschen „Elitologie“. In: Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit 12, S. 203 ff.; Hans P. Dreitzel, Elitebegriff und Sozialstruktur. Stuttgart 1962; Urs Jaeggi, Gesellschaftliche Elite. Bern 1967.

⁴ Dies gilt für alle Eliten. Dargestellt ist die erste Lebenshälfte Heinrich Helds durch Richard Keßler. Studien erfuhren Hans Schmelzle und Wilhelm Krausneck durch Franz Menges und Ernst Müller-Meiningen durch Joachim Reimann. Darüber hinaus liegen verschiedene Kurzbiographien in den Lebensläufen aus Schwaben und Franken, in der NDB und im Biographischen Wörterbuch vor. Im übrigen ist der Rückgriff auf archivalische Materialien notwendig.

Positionen war vorgesehen und konnte von Tag zu Tag erfolgen. Bereits vor der Revolution von 1918/19 zeichnet sich in Bayern eine Auf-fächerung der Gesellschaft ab. Der Wandel wird nach dem Ersten Welt-krieg auch in der für demokratische Ordnungen charakteristischen Kon-kurrenz der Eliten offensichtlich. Die Mitglieder der Regierungen, auch regional begrenzt auf Bayern, sind als Funktionselite Ausdruck dieser geschichtlichen Lage⁵.

Wenn die Mitglieder der revolutionären Regierungen hier mitbehandelt werden, dann nicht nur aus formalen Gründen. Die Revolution veränderte unmittelbar die Staatsform und langfristig strukturell das gesellschaftlich-politische Gefüge. Die revolutionären Eliten gehören funktional in diesen Zusammenhang. Sie fanden Anerkennung nicht nur in weiten Teilen der Bevölkerung, sondern auch in der Beamten-schaft⁶. Die Ministerialbürokratie übte zwar Zurückhaltung, beteiligte sich jedoch in namhaften Vertretern – so in Heinrich von Frauendorfer und Wilhelm von Meinel – an der ersten Revolutionsregierung. Die Diskussion, die vor allem seit Januar 1919 in der Beamtenschaft ein-setzte, ging zunächst nicht um das Zurückdrehen der Geschichte vor den 8. November 1918, sondern um die Form der Demokratie – man wollte den Weg in Richtung Räterepublik nicht beschreiten. Erst mit dem Rücktritt der zweiten Regierung Hoffmann 1920 setzte ein Wandel ein.

I.

Die gesellschaftliche Gruppe der Regierungsmitglieder ist durch die Ge-stalt des Verfassungssystems bestimmt. Sie wandelt sich als funktionale Elite mit der Verfassung, wenn diese als politisch-gesellschaftliche Bau-form einer Zeit verstanden wird. Dies gilt für das Bayern der Weima-

⁵ Max Weber weist darauf hin, daß Werte, wenn sie zum Gegenstand em-pirischer Untersuchungen werden, im gesellschaftlichen Sinne ihren Nor-mencharakter verlieren (Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen 1951, S. 581 f.). Infolge der sich beschleunigenden gesellschaft-lich-kulturellen Entwicklung seit der Jahrhundertwende schlägt Max We-ber 1910 der im Zusammenhang mit der Diskussion um die Werturteils-freiheit und im Zusammenhang mit dem Methodenstreit 1909 gegründe-ten Gesellschaft für Soziologie Themen aus dem Bereich einer Soziologie der Elite vor.

⁶ Georg Kalmer, *Beamtenschaft und Revolution. Eine sozialgeschichtliche Studie über Voraussetzungen und Wirklichkeit des Problems*. In: *Bayern im Umbruch*, Hg. Karl Bosl. München und Wien 1969, S. 201 ff.

rer Zeit in verschiedener Hinsicht: Zunächst durch die Entwicklung von der revolutionären zur parlamentarisch-demokratischen Epoche, dann durch den Widerstreit von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit sowie durch den Kampf um die föderative Ordnung des Reiches. Die verfassungspolitischen Fragen waren das äußere Merkmal für das Selbstverständnis dieser Führungsgruppe und Kennzeichen ihres Denkens um die Republik selbst. Die Heterogenität der Einstellung ihrer verschiedenen Fraktionen bestimmte nicht nur das Handeln der Oberschicht, sondern auch die politische Kultur der bayerischen Gesellschaft insgesamt.

Den Beginn der revolutionären Phase in Bayern am 8. November 1918 kennzeichnet die Errichtung eines mehr oder weniger stark koordinierten Systems von Räten. Die Entscheidung lag in den Händen von vier Zentralräten: Dem Arbeiter-, Soldaten- und Bauernrat, dem Landesarbeiterrat, dem Landessoldatenrat und dem Landesbauernrat⁷. Der Ar-

⁷ Für die folgenden Ausführungen sei vor allem auf die genannte Literatur und die ausgewählten Materialien verwiesen: Willy Albrecht, Landtag und Regierung in Bayern am Vorabend der Revolution von 1918. Berlin 1967; Karl-Ludwig Ay, Die Entstehung einer Revolution. Die Volksstimmung in Bayern während des Ersten Weltkrieges. Berlin 1968; Bayern im Umbruch, Hg. Karl Bosl. München und Wien 1969; Wolfgang Benz, Süddeutschland in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1918–1933. Berlin 1970; Politik in Bayern 1919 bis 1933. Berichte des württembergischen Gesandten Carl Moser von Vilseck, hg. und kommentiert von Wolfgang Benz (= Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 22/23). Stuttgart 1971; Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, Hg. Karl Bosl. Abtlg. III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, II: Die bayerische Staatlichkeit. München 1976; Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, hg. v. Ernst Rudolf Huber, 3: Dokumente der Novemberrevolution und der Weimarer Republik 1918 bis 1933. Stuttgart 1966; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 5, 6. Stuttgart 1978/81; Handbuch der Bayerischen Geschichte, hg. v. Max Spindler, 4/I. München 1974; Hans Fenske, Konservatismus und Rechtsradikalismus in Bayern nach 1918. Bad Homburg 1969; Heinrich von Jan, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919. München 1927; Peter Kritzer, Die bayerische Sozialdemokratie und die bayerische Politik in den Jahren 1918 bis 1923 (= Miscellanea Bavarica Monacensia 20). München 1969; Friedhelm Mennekes, Die Republik als Herausforderung. Konservatives Denken in Bayern zwischen Weimarer Republik und antidemokratischer Reaktion (1918 bis 1925). Berlin 1972; Allan Mitchell, Revolution in Bayern 1918/1919. München 1967; Hans Na-

beiter-, Soldaten- und Bauernrat rief am 8. November die Republik aus, sagte die Einberufung einer verfassungsgebenden Landesversammlung zu und bestellte Kurt Eisner zum Ministerpräsidenten. Eisner bildete eine provisorische Regierung und betrieb die Einrichtung eines „Provisorischen Nationalrates“ als Volksvertretung. Diese Versammlung bestand aus Delegierten der Räte, Mitgliedern der bisherigen Zweiten Kammer, soweit sie den beiden sozialdemokratischen Parteien angehörten, Abgeordneten des Bayerischen Bauernbundes, der liberalen Fraktion und Vertretern der Christlichen Gewerkschaften sowie der Katholischen Arbeitervereine. Hier liegt die Wurzel des in der Folgezeit sichtbaren Dualismus zwischen Räte- und parlamentarisch-demokratischer Ordnung, da der Provisorische Nationalrat nichts anderes als eine Parallele zum Arbeiter-, Soldaten- und Bauernrat war. Zwischen Volksvertretung und Regierung bestand keine Gewaltentrennung. König Ludwig III. leistete keinen formellen Thronverzicht, entband aber am 23. November 1918 die Beamten, Offiziere und Soldaten vom geleisteten Treueeid und stellte ihnen den Dienst unter den veränderten Verhältnissen frei. Mit Verordnung vom 15. November wurden als wichtige Maßnahme die bisher dem König vorbehaltenen Zuständigkeiten auf die einzelnen Fachminister übertragen, so vor allem die Sanktion der Gesetze. Das Begnadigungsrecht bei Todesstrafe ging auf den Ministerrat über, die beiden Kammern der konstitutionellen Monarchie wurden ihrer Funktion entkleidet, aber nicht aufgelöst. Die verschiedenen Räte beanspruchten in Nachfolge dieser beiden Kammern die Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt. In Auseinandersetzung mit den Räten setzte Innenminister Erhard Auer, der Führer der Mehr-

wiasky, Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923; ders., Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. München 1926; Horst Nusser, Konservative Wehrverbände in Bayern, Preußen und Österreich 1918 bis 1933 mit einer Biographie von Forststrat Georg Escherich 1870 bis 1941, 2 Bde. München 1973; John Raatjes, The role of communism during the Munich revolutionary period, november, 1918—may, 1919. University of Illinois (Diss.) Urbana, Ill. 1958; Karl Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte. München 1922; Klaus Schönhoven, Die Bayerische Volkspartei 1924 bis 1932. Düsseldorf 1972; Karl Schwend, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. München 1954; Dietrich Thränhardt, Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848 bis 1953. Düsseldorf 1973; Werner Gabriel Zimmermann, Bayern und das Reich 1918 bis 1933. München 1953.

heitssozialdemokraten, die Wahl eines verfassungsgebenden Landtages im Ministerrat durch. Es wurde das allgemeine, geheime und unmittelbare Verhältniswahlrecht festgelegt. Die Wahlen am 12. Januar 1919 brachten für die Revolutionäre die erwartete Niederlage: Bayerische Volkspartei 66, Deutsche Volkspartei und Bayerische Mittelpartei 9, Deutsche Demokratische Partei 25, Bayerischer Bauernbund 16, Mehrheitssozialdemokratische Partei 61 und Unabhängige Sozialdemokratische Partei 3 Sitze. Indem die Räte diese Entwicklung nicht zu verhindern vermochten oder nicht verhindern wollten – was man Eisner nachsagte –, wurde der Weg zur parlamentarischen Demokratie beschritten. Um Zeit zu gewinnen, zögerte Eisner die Einberufung des Landtages hinaus. Dies war legal durch das von der Regierung am 4. Januar 1919 verabschiedete Staatsgrundgesetz der Republik Bayern⁸. Es spricht dem Gesamtministerium die Möglichkeit des Referendums zu. Über die Bestellung der Regierung wird nichts ausgesagt. Die Beamten sollten ihre Rechte behalten. Unter dem Druck der Mehrheitssozialdemokraten berief der Ministerrat den Landtag schließlich auf den 21. Februar ein. Am nämlichen Tag kam es vor der Eröffnung zur Ermordung Eisners und zum Attentat auf Auer. In einer Gegenmaßnahme forderten die Radikalen die Errichtung einer bayerischen Räterepublik. In der aufgeheizten Stimmung war eine Regierungsbildung nicht möglich. Am 22. Februar übernahm der Rätekongreß – eine Delegiertenversammlung der verschiedenen Räte – unter faktischer Aufhebung des Provisorischen Nationalrates die politische Macht. Trotz nicht klarer Rechtslage bildete er am 1. März unter Führung des mitte-links einzuordnenden Sozialdemokraten und Berufspolitikers Martin Segitz aus Nürnberg ein Kabinett. Die bayerischen Abgeordneten der deutschen Nationalversammlung in Weimar protestierten, bezeichneten dieses Regime eine „verschleierte Räterepublik“. Die Reichsregierung schloß sich dem Protest an und zwang den Rätekongreß zum Kompromiß. Er traf mit den drei die Regierung stützenden Fraktionen der Mehrheitssozialdemokraten, der Unabhängigen Sozialdemokraten und des Bayerischen Bauernbundes am 7./8. März 1919 eine Vereinbarung, wonach der Landtag kurz tagen sollte, um ein neues Ministerium „anzuerkennen“. Weiter sollte der

⁸ Gesetz- und Verordnungsblatt 1919, S. 1. Unter Abschnitt 17 heißt es: „Bis zur endgültigen Erledigung des Verfassungsentwurfes, der dem Landtag sofort nach seinem Zusammentritt vorgelegt werden muß, übt die revolutionäre Regierung die gesetzgebende und vollziehende Gewalt aus“.

Landtag diesem Minderheitenkabinett vorübergehend die gesamte vollziehende und gesetzgebende Gewalt übertragen. Unter Auflösung der bisherigen Armee sollte eine bayerische Volkswehr aus gewerkschaftlichorganisierten Arbeitern gebildet werden. Schließlich sollten die Räte verschiedene Vollmachten erhalten, so vor allem ein Vetorecht gegen Landtagsbeschlüsse.

Der bayerische Landtag unterwarf sich diesen Forderungen und wählte am 17. März mit den Stimmen der bürgerlichen Parteien den Pfälzer Mehrheitssozialdemokraten und Volksschullehrer Johannes Hoffmann zum Ministerpräsidenten, bestätigte das vorläufige Staatsgrundgesetz und billigte einstimmig das vom Rätekongreß erzwungene Ermächtigungsgesetz mit Aufhebung der Trennung von Legislative und Exekutive. Der Landtag schaltete sich selbst aus und beschloß seine Vertagung — ein für die bayerische und deutsche Geschichte böses Omen.

Das Ministerium besaß keinen Rückhalt mehr in der Volksvertretung und war abhängig vom Rätekongreß und vom Zentralrat. Es verlor bereits die erste Kraftprobe. Es setzte sich in seiner Absicht, den Landtag auf den 3. April einzuberufen, nicht durch. Am 7. April 1919 proklamierten die Führer des Zentralrates und des Soldatenrates — unter ihnen Ernst Niekisch, Gustav Landauer und Dr. Franz Lipp — die Räterepublik. Sie gaben den Rücktritt der Regierung Hoffmann, die Auflösung des Landtages und die Einsetzung einer Regierung von Volksbeauftragten bekannt. Die Kommunisten waren daran nicht beteiligt, weswegen diese erste Räterepublik von ihnen „Schein-Räterepublik“ oder nach einigen beteiligten Anarchisten „Anarchistische Räterepublik“ genannt wurde. Die Regierung Dr. Franz Lipp wurde berufen. Hoffmann gab sich nicht geschlagen. Er wich mit seinem Kabinett nach Bamberg aus und beanspruchte in einer Proklamation die höchste politische Gewalt in Bayern. Das Reich trat auf die Seite Hoffmanns.

Nach einem fehlgeschlagenen Putsch der Münchner Garnison ging aus der ersten am 13. April die zweite Räterepublik — der nunmehr kommunistischen Räteherrschaft — hervor. Die Arbeiter- und Soldatenräte Münchens lösten den bisherigen Zentralrat auf und bildeten einen aus 15 Mitgliedern bestehenden Aktionsausschuß als Inhaber der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt. Die Ausübung der Macht lag aber in dem vom Aktionsausschuß gebildeten Vollzugsrat von vier Köpfen. Im Vollzugsrat trafen mit Eugen Leviné, Max Levien und Tobias Axelrod die Kommunisten die eigentlichen Entscheidungen. Mit Hilfe des Reiches beseitigten bayerische Regierungstruppen bis zum 1./2. Mai 1919 das Räteregime. Damit endete die Phase der im ganzen vier revolutionären

nären Regierungen in Bayern. Insgesamt wurden für diese Zeit 34 Regierungsmitglieder ermittelt⁹.

Am 31. Mai 1919 kam es zur Umbildung des Kabinetts Hoffmann. Es schieden die Unabhängigen Sozialdemokraten und die Mitglieder des Bayerischen Bauernbundes aus. Vertreter der beiden bürgerlichen Parteien, der Bayerischen Volkspartei und der Deutschen Demokratischen Partei traten ein. Die beiden Kabinette Hoffmann eröffnen die Epoche der parlamentarisch-demokratischen Regierungen in Bayern.

Die bayerische Verfassung von 1919 – die sogenannte Bamberger Verfassung – hob, obwohl revolutionären Ursprungs, die Verfassung von 1818 nicht ausdrücklich auf¹⁰. Sie stellt, wie das Revolutionsrecht selbst, im verfassungsrechtlichen Sinne auch Kontinuität dar. So wirkte Bestehendes fort, soweit es nicht ausdrücklich als erledigt erklärt wurde. Dies galt auch für Gesetze und Verordnungen der Revolutionsregierung Eisner. Persönlichkeiten und Gruppen der Regierungselite griffen in ihrem Verhalten und in ihrem Handeln auf die unterschiedlichen, oft gegensätzlichen Traditionen zurück. Dabei wurden weniger die Verfassungsnormen, mehr die Verfassungswirklichkeit geprägt.

Die Verfassung legte das sogenannte Direktorialsystem fest¹¹. In diesem Kollegium war der Ministerpräsident erster unter gleichen. Er besaß keine Richtlinien Gewalt, wie nach der Verfassung Bayerns von 1946. Bereits die Entstehungsgeschichte der Bamberger Verfassung zeigt das Zurücktreten des Landtages. Er beschloß in einer einzigen Plenarversammlung am 12. August 1919 die Verfassung, danach wurden noch wichtige Änderungen vorgenommen¹². Selbst der Verfassungstext sah keine Unterordnung der Exekutive unter die Legislative vor, sondern eine Gleichordnung bei gewisser politischer Abhängigkeit der Exekutive. Tatsächlich ergab sich aber ein Übergewicht der Exekutive. So ging das

⁹ Die statistischen und sonstigen Angaben sind den in der Liste der Regierungsmitglieder und den in den Anmerkungen angeführten Quellen und Literaturhinweisen entnommen.

¹⁰ Gesetz- und Verordnungsblatt 1919, S. 531.

¹¹ In § 57 der Verfassung heißt es: „Dem Gesamtministerium obliegt die Leitung der gesamten Staatsverwaltung, der Vollzug aller Gesetze, Reichsverordnungen und Beschlüsse des Landtages sowie die Vertretung Bayerns gegenüber dem Reich, den einzelnen Staaten des Reiches und den auswärtigen Mächten im Rahmen der Verfassung des deutschen Reiches“.

¹² Formal war das Vorgehen anfechtbar, da erst am 1. September 1919 die endgültige Fassung hergestellt wurde.

ehemalige Recht des Monarchen der Ernennung und Entlassung der Minister zwar auf die Volksvertretung über, aber alle anderen Rechte der früheren Krone lagen nun bei der Exekutive. Der Staat wurde durch die Regierung repräsentiert. Im Vollzug war das Ministerium ein selbständiges Organ. Die direktoriale Zuständigkeit gab dem Gesamtministerium Funktionen eines Staatsoberhauptes. Es hatte das Recht der Vertretung des Staates nach außen, verschiedene Möglichkeiten des Einflusses auf die Tätigkeit des Landtages, vor allem durch die Gesetzesinitiative, durch die Berichterstattung und durch die Möglichkeit des Volksbegehrens gegen Beschlüsse des Landtags.

Bezüglich des Haushaltsplans bestand ein suspensives Veto. Es hatte besondere Rechte im Falle des Staatsnotstandes, die auf Reichsebene beim Reichspräsidenten lagen. Obwohl die Rechte des Landtages gestärkt wurden, erbte das Gesamtministerium die Prärogative des Königs. Es besaß außerdem die Vermutung der Zuständigkeit. Als oberste vollziehende Behörde konnte es Rechtsverordnungen erlassen — ein Recht, das vorher dem Monarchen zugekommen war. Das Gesamtministerium ernannte unter Zustimmung des Landtages die Staatssekretäre als politische Vertreter der Minister und die Staatsräte als beamtete Vertreter. Es bestimmte die Vorstände der den Ministern unmittelbar untergeordneten Behörden. Die übrigen Rechte lagen bei den Einzelministern. Auch die Oberaufsicht über die Selbstverwaltungsbehörden war Sache des Gesamtministeriums.

Neben das Gesamtministerium als Institution trat das Ministerium als Kollegium. Es bestand aus dem Ministerpräsidenten und den Einzelministern. Jeder mußte ein Ressort haben, auch der Ministerpräsident. Die Einzelminister hatten eine herausgehobene Funktion und waren dem Ministerpräsidenten sowohl in der Außenvertretung als auch hinsichtlich des Kontaktes mit dem Landtag gleichgeordnet. Schließlich konnte ihnen auch einzeln das Mißtrauen ausgesprochen werden. Die Zahl der Minister bewegte sich zwischen acht und zehn. Die Staatssekretäre waren nicht Mitglieder des Gesamtministeriums, weswegen sie auch in diesem Zusammenhang keine Berücksichtigung finden. Dennoch sind die Mitglieder des Gesamtministeriums nicht Behörden, sondern Personen. Die Kollegialität kam auch dadurch zum Ausdruck, daß die Vermutung der Zuständigkeit nach der Verfassung bei den einzelnen Ministern lag. Das Gesamtministerium konnte also nur in den durch die Verfassung festgelegten Fällen tätig werden. So war das Verordnungsrecht des Königs zum Teil auf das Gesamtministerium — so hinsichtlich der Organisationsverordnungen und der Notverordnungen — und zum

anderen Teil auf die Einzelminister — so hinsichtlich der Polizeiverordnungen — übergegangen. Die Einzelminister besaßen also eine hohe Selbständigkeit und Macht.

Der Ministerpräsident hatte nur die Stellung eines *primus inter pares*. Er führte den Vorsitz im Gesamtministerium, hatte den Stichtscheid und überwachte den Vollzug der Beschlüsse. Er hatte ein besonderes Informationsrecht durch die Beamten der Staatsbehörden. Seine Stellung war eine persönliche, weswegen er Ressortminister sein mußte. Er wurde von der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages gewählt und bildete als einmaligen Akt mit Zustimmung des Landtages sein Kabinett. Darüber wurde in der Praxis nicht abgestimmt, sondern davon nur Kenntnis genommen. Danach hatte der Ministerpräsident keinen rechtlichen Einfluß mehr auf das Verbleiben der einzelnen Minister. Er konnte sie nicht entlassen. Dies konnte nur über das Mißtrauensvotum des Landtages geschehen. So erschöpfte sich sein einmaliges Recht eigentlich im Akt der Regierungsbildung. Er war nicht Vertreter des Gesamtministeriums, weder gegenüber dem Reich noch gegenüber dem Landtag.

Es ist hervorzuheben, daß nach der Bamberger Verfassung die Einzelminister eine herausgehobene Stellung besaßen. Nur fest umrissene Kompetenzen lagen beim Gesamtministerium. Beide zusammen waren als Exekutive gegenüber dem Landtag bevorzugt; da auch der Volksvertretung nur jene Rechte zukamen, die in der Verfassung ausdrücklich festgehalten waren. Diese Lage erlaubte es, verfassungsrechtlich und politisch von den bayerischen Regierungen der Weimarer Zeit als politischer Elite in einem umfassenden Sinn zu sprechen. Sie unterstreicht den oligarchisch-personalen Charakter der Führungsgruppe und leistete dem traditionellen staatskonservativen Denken Vorschub.

II.

Dies ist eine erste Analyse der Gruppe der Regierungsmitglieder als politische Delegationselite¹³. Wie bereits dargelegt, wird die Epoche vom

¹³ Es darf darauf verwiesen werden, daß zwar gedruckte und ungedruckte Quellen — soweit zugänglich — und die einschlägige Literatur herangezogen wurden, daß aber verschiedene Angaben dennoch nicht eruiert werden konnten. Ob nun die biographischen Daten vervollständigt werden oder nicht, so läßt sich aus einer Gesamteinsicht doch annehmen, daß sich die grundlegenden Ergebnisse nicht oder nur unwesentlich verändern würden.

Ausbruch der Revolution in München in der Nacht zum 8. November 1918 bis zum Ende der Ministerpräsidentschaft Heinrich Helds am 9. März 1933 behandelt. In dieser Zeit gab es in Bayern zwölf Kabinette, die von sieben Regierungschefs gebildet wurden. Hinzu kamen zwei Räteregierungen mit oligarchischer Führung¹⁴. Die Landtagswahlperiode betrug vier Jahre¹⁵. Mit Ausnahme der beiden Regierungen Heinrich Helds 1924 und 1928 trat jeder Ministerpräsident vor dem Ende seiner regulären Amtszeit zurück. Es amtierten 63 Regierungsmitglieder, die 81 Positionen innehatten. Darunter fallen neben den Regierungschefs und den Ministern auch die entsprechenden hohen Stellen in den Revolutionsregierungen. Die Vertreter im Amt werden als geschäftsführende Regierungsmitglieder nur dann hereingenommen, wenn das Ressort selbst nicht besetzt war. An sich ist die Epoche als Einheit zu behandeln. Dies geschieht auch. Jedoch wird eine weitere Aufgliederung nach der Zeit der revolutionären und jener der parlamentarisch-demokratischen Regierungen vorgenommen, da aus Einsichten in Gleichheit und Verschiedenheit doch bemerkenswerte Ergebnisse zu erwarten sind. Im Kabinett Hoffmann I und den beiden Räteregierungen tritt eine Überlappung der gegensätzlichen Regierungssysteme auf. Man kann die Zeit der parlamentarisch-demokratischen Regierungen weiter aufschlüsseln, so in die Kabinette Johannes Hoffmanns, die sogenannten Beamtenkabinette Gustav von Kahrs, Graf Hugo Lerchenfelds und Eugen von Knillings sowie die „Parteien“-Kabinette Heinrich Helds. Dies ist von Fall zu Fall sinnvoll.

Um welche Elite handelt es sich nun bei den 63 Regierungsmitgliedern? Bayern wies einschließlich der Pfalz 1919 eine Bevölkerungszahl von 7,14 Millionen und 1933 eine solche von 7,68 Millionen auf. Davon sind 63 Personen 82 beziehungsweise 88 hunderttausendstel Prozent. Vertraut man den Angaben der Soziologen, daß die Oberschicht weniger als fünf Prozent und die Eliten weniger, aber nicht sehr viel weniger als ein Prozent einer Gesellschaft betragen, so stellt die hier besprochene funktionale Elite der Regierungsmitglieder eine außerordentlich kleine Gruppe innerhalb der Eliten dar¹⁶.

¹⁴ Dr. Franz Lipp war wegen seiner Krankheit tatsächlich nur nomineller Leiter der ersten Räteregierung. Die Führung war kollektiv.

¹⁵ Landtagswahlen fanden 1919, 1920, 1924, 1928 und 1932 statt. Die Bildung des Landtages auf Grund des vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933 wird in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt.

¹⁶ Beiträge zur Statistik Bayerns 117. München 1930; Wolfgang Köllmann,

Von den sieben Ministerpräsidenten Bayerns ohne die kollektiv geordneten Räteregierungen stammen nach dem Geburtsort der erste, Kurt Eisner, und der letzte, Heinrich Held, nicht aus Bayern. Die übrigen fünf, Martin Segitz, Johannes Hoffmann, Gustav von Kahr, Graf Hugo Lerchenfeld und Eugen von Knilling waren einheimisch – und zwar zwei aus Alt- und drei aus Neubayern. Von den Regierungsmitgliedern insgesamt betrug der nachgewiesene Anteil der sogenannten Landfremden 19 von 57, also ein Drittel¹⁷. Von den Nichtbayern stammten vier aus dem Ausland, zwei waren deutsche Staatsbürger, einer – Anton Wadler – österreichischer und einer – Tobias Axelrod – russischer Staatsangehöriger. Die revolutionären Regierungen hatten die höchste Zahl an Nichtbayern in ihren Reihen, nämlich 16 von 31, also etwa die Hälfte¹⁸, während sich bei den parlamentarisch-demokratischen Kabinetten die Zahl der nachgewiesenen Nichtbayern bei drei, also unter zehn Prozent bewegte. Die Verteilung innerhalb Bayerns zeigt, daß die Herkömmlinge aus den neubayerischen Gebieten Franken, Schwaben und der Pfalz mit 20 von 38 ein leichtes Übergewicht gegenüber jenen aus den altbayerischen Gebieten Oberbayern, Niederbayern und der Oberpfalz hatten. Unterscheidet man weiter, so ergibt sich innerhalb der Revolutionsregierungen ein leichtes Übergewicht der Altbayern, innerhalb der Kabinette Hoffmann ein klares Übergewicht der Neubayern, in den Beamtenkabinetten ein leichter Vorrang der Altbayern und in den Kabinetten Held wiederum ein deutliches Übergewicht der Neubayern. Auch die Aufgliederung der Väter der Regierungsmitglieder nach Bayern und Nichtbayern ergibt vor allem für die Zeit der parlamentarisch-demokratischen Regierungen im wesentlichen kein anderes Bild. Es scheint so, als ob die Herkunft des jeweiligen Ministerpräsidenten das Profil der regionalen Abstammung der Kabinettsmitglieder bestimmte.

Bayern ist ein Flächenstaat. Dennoch kamen zwei Drittel der Regierungsmitglieder aus den Städten. Dies gilt mit geringfügigen Schwankungen von der Regierung Eisner bis zum zweiten Kabinett Held¹⁹.

Bevölkerungsgeschichte 1800–1970. In: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Hgg. Hermann Aubin und Wolfgang Zorn, 2. Stuttgart 1976, S. 9 ff., 39.

¹⁷ Hinzu kommen sechs Regierungsmitglieder unbekannter Herkunft.

¹⁸ Hinzu kommen drei Regierungsmitglieder unbekannter Herkunft.

¹⁹ Für die Eltern der Regierungsmitglieder wurden in dieser Hinsicht keine Untersuchungen angestellt.

Die Aufgliederung nach beruflicher Tätigkeit gewährt Einsichten in die soziale Struktur der politischen Elite. Ihre Ordnung anhand der biographischen Daten nach dem gängigen Einteilungsschema Oberschicht, Mittelschicht und Unterschicht ergibt weitere Aufschlüsse²⁰. Zur Oberschicht – hier ist die obere Mittelschicht mit eingeschlossen – zählen die hohen Beamten, ein Gutsbesitzer, ein landwirtschaftlicher Unternehmer, ein Arzt und ein Rechtsanwalt. Von den 63 untersuchten Personen sind zu dieser Schicht 31, also knapp die Hälfte zu rechnen. Die mittlere Schicht von Lehrern, freiberuflich Tätigen, einem kleineren Unternehmer und einem Mittelbauern umfaßt 16 Regierungsmitglieder. Arbeiter, kleinere Angestellte und ein Soldat ergaben für die untere Schicht 16 Personen, also etwa ein Viertel. Diese Gesamtzahlen ändern sich völlig, wenn man die Mitglieder der revolutionären Regierungen beiseite läßt. Es verbleiben für die restlichen Kabinette in der oberen Schicht von 38 nunmehr 28, in der Mittelschicht drei und in der Unterschicht sieben Personen. Nimmt man die Beamtenkabinette und die Kabinette Held für sich, so ergeben sich von insgesamt 24 Regierungsmitgliedern für die Oberschicht 21, für die Mittelschicht zwei und für die Unterschicht eines. Eine besondere Rolle spielten die Beamten. Von den 63 untersuchten Personen waren 29 Beamte, davon 23 aus der höheren Ministerialaufbahn, ein hoher Richter – Ernst Müller-Meiningen –, drei Professoren – Lujo Brentano, Anton Fehr sowie Edgar Jaffé – und zwei Volksschullehrer – Johannes Hoffmann und Ernst Niekisch. Letzterer wurde später auch Professor. Unterscheidet man weiter, so entstammten selbst von den 34 Mitgliedern der revolutionären Regierungen noch sechs dem Beamtentum, wobei zwei der höheren Verwaltung angehörten. In den Kabinetten Hoffmann waren von 18 Regierungsmitgliedern neun Beamte, davon sieben höhere Ministerialbeamte. In den Beamtenkabinetten waren von 16 Mitgliedern 14 Beamte, davon 13 Ministerialbeamte. Die

²⁰ Das vorgestellte Einteilungsmodell nach sozialen Schichten ist nicht exakt statistisch erarbeitet. Es resultiert aus den biographischen Kenntnissen und ist eine Mischung aus beruflichen Gegebenheiten und der Zuordnung zu einer entsprechenden Lebenswelt, ist also zeitspezifisch und ergibt sich aus „informierter Willkür“ oder „begründeter Schätzung“. Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. München 1965; Theodor Geiger, *Die soziale Schichtung des deutschen Volkes*. Stuttgart 1932 (Neudruck Darmstadt 1972); Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919 bis 1961*. München 1966.

Verhältniszahlen blieben in den Kabinetten Held in etwa gleich. Von 13 Mitgliedern waren elf Beamte, davon zehn Ministerialbeamte. Man kann ohne Übertreibung sagen, daß Bayern in der Weimarer Zeit von den hohen Beamten, vor allem von den hohen Ministerialbeamten regiert wurde²¹. Dies galt in höchstem Maße von den Beamtenkabinetten und den Regierungen Held. In ihnen waren außer hohen Verwaltungsbeamten nur noch der führende Funktionär der christlichen Arbeiterbewegung Heinrich Oswald, der Verbandsfunktionär und Universitätsprofessor Anton Fehr, der Oberlandesgerichtsrat Ernst Müller-Meiningen, Ministerpräsident Heinrich Held und der Direktor im landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen Johann Wutzlhofer vertreten.

Bezieht man die soziale Stellung der Eltern in die Betrachtung ein, so zeigt sich noch deutlicher, daß die Beamtenlaufbahn als Mittel des Aufstiegs in die politische Elite an Attraktivität kaum zu überbieten war. Diese Einstellung entsprach der Position der Beamten in der politischen Elite²². Zunächst fällt auf, daß die Beamten zwar nach wie vor überrepräsentiert waren, daß aber ihr deutliches Übergewicht in der Generation der Väter fehlte. Bei den 43 hier in Betracht gezogenen Regierungsmitgliedern waren nur von elf bereits die Väter Beamte, also bei einem Viertel. Bei den revolutionären Regierungen wurden 19 Mitglieder in die Untersuchung mit einbezogen, von denen waren sechs Beamte, bei den Vätern waren es nur zwei. Von den 31 betrachteten Mitgliedern der parlamentarisch-demokratischen Regierungen waren 22 Beamte, wohingegen nur elf aus Beamtenfamilien stammten. Bei den Beamtenkabinetten und den Kabinetten Held waren von 21 Mitgliedern 19 Beamte und von den Vätern zehn. Machtstreben und Prestige fallen hier sichtlich

²¹ Zum Vergleich: Der Anteil der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst betrug bei den fünf Landtagswahlen von 1919 bis 1932 (die Wahl von 1933 wurde nicht berücksichtigt) im Durchschnitt 30,98 Prozent. Bei der BVP betrug der Anteil der Beamtenabgeordneten 36,86 Prozent im Durchschnitt, bei den Sozialdemokraten 21,26 Prozent im Durchschnitt und bei den Nationalsozialisten (berücksichtigt nur die Wahlen von 1924, 1928 und 1932) 43,43 Prozent. Eckard Heintz, *Der Beamtenabgeordnete im bayerischen Landtag*. Diss. München 1966, S. 105 ff.

²² Bezüglich der Väter der Regierungsmitglieder konnte nicht in jedem Fall den entsprechenden Daten nachgegangen werden. Es ergibt sich ein Vorbehalt, da von den 63 Regierungsmitgliedern bei 20 die Angaben fehlen, sie infolgedessen unberücksichtigt blieben. Allerdings fielen bei der Untersuchung – wenn notwendig – auch jene Regierungsmitglieder heraus, bei deren Vätern die Angaben fehlen.

zusammen und treffen sich in der Stellung des hohen Beamten, die auch zur Regierungsposition befähigen konnte und in der Regel auch befähigte. Im Zweifelsfalle aber — und dies ist bezeichnend — gab der Inhaber eines Regierungsamtes der Beamtenposition gegenüber der politischen Funktion den Vorrang. Beispielhaft für diese Einstellung ist 1919 das Verhalten des Vorsitzenden der BVP und Finanzministers Karl Speck. Er erstrebte die Stelle des Präsidenten des Landesfinanzamtes. Die BVP erwog eine Personalunion und stimmte zu. Nach der Übernahme des neuen Amtes trat Speck aber als Finanzminister zurück. Für einen Parteivorsitzenden ein ungewöhnlicher Schritt, was auch in Parteikreisen mit Befremden registriert wurde.

Den Gesamtzahlen nach sind prozentual ebensoviele Regierungsmitglieder der unteren Schicht zuzurechnen wie bei deren Vätern — elf von 43, ein Viertel; der Mittelschicht in der Generation der Väter 15 von 43, etwa zehn Prozent mehr als bei den Söhnen; der Oberschicht 17 von 43, zehn Prozent weniger als bei den Regierungsmitgliedern selbst. Die soziale Aufstiegstendenz ist unverkennbar. Nimmt man die Mitglieder der revolutionären Regierungen für sich, so betrug der Anteil der Unterschicht bei den Vätern, deren Berufe festgestellt werden konnten, fünf von 19; ebenfalls fünf von 19 bei den Regierungsmitgliedern selbst. In der Mittelschicht waren es bei Vätern und Söhnen jeweils neun aus 19. Ähnliches gilt für die Oberschicht. Auch hier kamen von den Mitgliedern der revolutionären Regierungen fünf von 19 aus der Oberschicht und bei den Vätern ebenfalls fünf von 19. Die Mobilität zeigt, daß drei Regierungsmitglieder der Unterschicht angehörten, deren Väter ebenfalls dieser Schicht zuzurechnen sind. Ein Mitglied der Unterschicht stieg auf in die Mittelschicht und ein Mitglied der Mittelschicht sank ab in die Unterschicht. Sechs Mitglieder waren auch ihrer Herkunft nach Angehörige der Mittelschicht. Zwei Mitglieder der Mittelschicht entstammten der Oberschicht. Zwei Mitglieder der Oberschicht kamen väterlicherseits aus der Mittelschicht, wohingegen drei Mitglieder der Oberschicht selbst auch aus der Oberschicht stammten. Es bleibt festzustellen, daß die Mitglieder in den revolutionären Regierungen sich zum größten Teil aus der mittleren und oberen Schicht rekrutierten.

Bei den parlamentarisch-demokratischen Regierungen gehörten von 31 Mitgliedern fünf der unteren Schicht an, bei den Vätern waren es noch mehr, nämlich neun. In der Mittelschicht waren es zwei von 31 und bei den Vätern neun von 31; in der Oberschicht 24 von 31 und 13 von 31. Vier der aus der Unterschicht kommenden Regierungsmitglieder stammten aus Familien der Unterschicht. Eines der Regierungsmitglieder aus

der Unterschicht entstammte der Mittelschicht, nämlich Hans Gasteiger. Von den zwei Regierungsmitgliedern, die der Mittelschicht angehörten — die Ministerpräsidenten Held und Hoffmann — entstammte ersterer der Unterschicht und letzterer der Mittelschicht. Von den 24 Regierungsmitgliedern, die der Oberschicht zuzurechnen sind, entstammten vier — Gürtner, Schwyer, Goldenberger und Schmelzle — der Unterschicht, sieben der Mittelschicht und 13 der Oberschicht. Die Regierungselite der parlamentarisch-demokratischen Phase gehörte zu mehr als drei Vierteln der Oberschicht, zu weniger als zehn Prozent der Mittelschicht und zu fast 20 Prozent der Unterschicht an. Von den Vätern waren etwas weniger als die Hälfte Angehörige der Oberschicht, und jeweils etwas weniger als ein Drittel Angehörige der Mittel- beziehungsweise der Unterschicht. Bei Berücksichtigung der dargelegten Mobilität ist der Aufstieg von der Unter- und der Mittelschicht in die Oberschicht deutlich, der Abstieg von der Mittel- in die Unterschicht minimal und ein Abstieg von der Oberschicht in die Mittel- oder Unterschicht nicht vorhanden.

Unterscheidet man weiter und differenziert zwischen den sozialdemokratischen Koalitionskabinetten Hoffmann, den Beamtenkabinetten und den BVP-Kabinetten Held, so liegen die Verhältnisse bei den Beamtenkabinetten und den Kabinetten Held ähnlich bis gleich. Vom Kabinett Kahr I bis zum Kabinett Held II ist ein Mitglied von 21 — Heinrich Oswald — der Unterschicht zuzurechnen und entstammte selbst auch der Unterschicht. Ein Regierungsmitglied — Held — ist der Mittelschicht zuzurechnen und entstammte selbst der Unterschicht. Vier Kabinettsmitglieder kamen aus der Oberschicht und entstammten selbst der Unterschicht, fünf Regierungsmitglieder sind der Oberschicht zuzurechnen und kamen selbst aus der Mittelschicht, zehn Regierungsmitglieder gehörten ihrem Status nach der Oberschicht an und entstammten auch selbst der Oberschicht. Nur jeweils fünf Prozent der Regierungsmitglieder kamen also aus der Unterschicht und aus der Mittelschicht und über 90 Prozent aus der Oberschicht. Bei den Vätern waren noch knapp 30 Prozent der Unterschicht, über 20 Prozent der Mittelschicht und nicht ganz 50 Prozent der Oberschicht zuzurechnen. Die soziale Aufstiegstendenz ist unverkennbar, wenn sich auch bei den Regierungsmitgliedern selbst 19 von 21 aus der Oberschicht rekrutierten. Bei den Vätern ist interessant, daß etwa die Hälfte der Regierungsmitglieder der Oberschicht und jeweils ein Viertel der Mittel- beziehungsweise der Unterschicht zuzurechnen sind.

Das Profil für die Beamtenkabinette und die Kabinette Held getrennt betrachtet, ist damit vorgegeben. In den Beamtenkabinetten gehörten

von 13 Regierungsmitgliedern zwölf der Oberschicht und eines — Heinrich Oswald — der Unterschicht an. Oswald kam auch aus der Unterschicht, wohingegen bei den Vätern der übrigen Regierungsmitglieder zwei aus der Unterschicht und drei aus der Mittelschicht und sieben aus der Oberschicht stammten. Bei den Kabinetten Held sind die Verhältnisse ähnlich. Ein Regierungsmitglied — Heinrich Oswald — ist der Unterschicht zuzurechnen und entstammte auch der Unterschicht; ein Regierungsmitglied — Heinrich Held — ist der Mittelschicht zuzurechnen und entstammte der Unterschicht. Von den übrigen elf Kabinettsmitgliedern, die der Oberschicht zuzurechnen sind, entstammten drei der Unterschicht, drei der Mittelschicht und fünf der Oberschicht.

Aber auch bei den 13 Mitgliedern der Regierungen Hoffmann, bei denen die Berufe der Väter festgestellt werden konnten, gehörten noch acht der Oberschicht, vier der Unterschicht und eines der Mittelschicht an. Drei der Regierungsmitglieder, die der Unterschicht zuzurechnen sind, entstammten selbst der Unterschicht, eines der Mittelschicht — Hans Gasteiger; eines aus der Mittelschicht — Johannes Hoffmann — kam selbst auch aus der Mittelschicht; von den acht Regierungsmitgliedern der Oberschicht entstammten vier der Mittelschicht und vier der Oberschicht. Bemerkenswert ist, daß immer noch acht von 13 Kabinettsmitgliedern der Oberschicht entstammten, daß zwar der Anteil jener, die der Unterschicht zugehörten und ihr auch entstammten, größer ist als bei den folgenden Regierungen, daß sich aber die Regierungsmitglieder aus der Oberschicht nicht aus der Unterschicht, aber zu gleichen Teilen aus der Mittelschicht und aus der Oberschicht rekrutierten.

Unter den Regierungsmitgliedern finden sich Adelige. Gleichwohl spielt der Adel als Stand keine Rolle mehr. Diese Entwicklung hatte sich für die Regierungselite bereits vor der Revolution angekündigt. Wie in der Weimarer Verfassung, so wurde auch nach der bayerischen Verfassung von 1919 — hier in § 15 — der Adel aufgehoben, und bayerische Staatsangehörige durften ihre Adelsbezeichnungen als Namensbestandteil weiterführen. Auch wurde es bayerischen Staatsangehörigen verboten, Adelsverleihungen anderer Staaten anzunehmen. Im rechtlichen Sinne konnte also der Adel kein Stand mehr sein, da er keine besonderen Rechte und Pflichten mehr hatte. Von den 63 Regierungsmitgliedern waren neun Adelige, zwei — von Frauendorfer und von Meinel — auch in den Revolutionsregierungen. Beide waren allerdings ebenfalls in den parlamentarisch-demokratischen Regierungen vertreten, so daß von den dort wirkenden 38 Regierungsmitgliedern gleichfalls neun dem Adel zuzurechnen sind. Von diesen neun waren sechs persönlicher Adel oder

neuerer Verdienstadel — so von Frauendorfer, von Meinel, von Merkel, von Kahr, von Knilling und von Deybeck. Drei — Freiherr von Freyberg, Freiherr Haller von Hallerstein und Graf Lerchenfeld — kann man zu den Alt-Adeligen zählen. Bei Freyberg und Lerchenfeld spielte gewiß der Grundbesitz im traditionellen Sinne noch eine Rolle; er war das Rückgrat ihrer Tätigkeit. Aber weder bei diesen beiden noch bei Haller von Hallerstein ist eine parteipolitisch oder gar standespolitisch konservative Rolle zu bemerken. Diese Adeligen ordnen sich in das bürgerlich-republikanisch geprägte soziale oder parteipolitische Spektrum ein. Graf Lerchenfeld gehörte zwar der BVP an, war aber keineswegs parteipolitisch engstirnig, eher weltoffen und ausgleichend, was seiner Lebenshaltung entsprach. Freiherr Haller von Hallerstein war Sozialdemokrat mit Parteikarriere, zu deren Gunsten er seinen Arztberuf aufgegeben hatte. Freiherr von Freyberg hatte gemäß seiner Ausbildung und Berufung vorwiegend agrarpolitische Interessen, konnte sich also am ehesten noch in einer traditionellen Rolle verstehen, war aber gleichwohl im sozialdemokratischen Koalitionskabinett Hoffmann II als Landwirtschaftsminister tätig.

Die Religionszugehörigkeit spielte eine größere Rolle, als es auf den ersten Blick den Anschein hatte. Dies nicht nur im Hinblick auf die konfessionelle Parität zwischen Katholiken und Protestanten, sondern auch hinsichtlich des Vorwurfs an die Mitglieder der Revolutionsregierungen einer besonderen Religions- oder Kirchenfeindlichkeit. Von den 63 Regierungsmitgliedern konnten bei 44 Angaben ermittelt werden. Der überwiegende Teil, nämlich 27 war katholisch, sieben evangelisch, drei — Eisner, Soldmann und Unterleitner — bekannten sich als Dissidenten, jüdischer Religion waren zwei — Landauer und Toller —, als freireligiös bekannten sich Segitz und Simon, als griechisch-orthodox Levien und Leviné sowie einer als konfessionslos — Schneppenhorst. In den Revolutionsregierungen konnten bei 19 entsprechende Angaben ermittelt werden. Sieben waren katholisch, drei evangelisch, zwei griechisch-orthodox, zwei freireligiös, drei waren Dissidenten und zwei jüdischer Religion. Die oft geschriebene Behauptung, daß die Angehörigen der jüdischen Religion einen besonderen Anteil darstellten, ist nicht zutreffend. Zum Judentum bekannten sich Gustav Landauer und Ernst Toller. Kurt Eisner war zunächst Jude, bekannte sich dann aber als Dissident, und Edgar Jaffé war gleichfalls zunächst jüdischen Bekenntnisses, wechselte aber dann zum evangelischen Glauben über. Auch in den Kabinetten Hoffmann war der Anteil der Katholiken, nämlich sieben von 14 Regierungsmitgliedern, bei denen Angaben ermittelt werden konnten, am höchsten.

Drei Mitglieder waren evangelisch und zwei freireligiös. Hinzu kamen ein Dissident und ein Konfessionsloser. Der Anteil der Katholiken nahm in den Beamtenkabinetten und noch mehr in den „Parteien“-Kabinetten absolut und anteilmäßig zu. In den Beamtenkabinetten wurden bei 13 von 16 Regierungsmitgliedern Angaben ermittelt: neun waren katholisch und vier evangelisch. In den Kabinetten Held waren von den 13 Regierungsmitgliedern zwölf katholisch und einer – von Meinel – evangelisch. Der steigende Anteil der Katholiken nach 1918 in der politischen Führungsgruppe korrigierte die Verhältnisse der Prinzregentenzeit, in der die Zahl der Regierungsmitglieder evangelischer Konfession überproportional hoch gewesen war. Die verfassungsmäßige formale Trennung von Kirche und Staat nach 1919 schuf für die Kirchen einen größeren Freiraum und schützte sehr weitgehend Religionsfreiheit und Religionsausübung. Katholiken und katholische Geistliche gaben ihr traditionell distanziertes Verhältnis zur staatstragenden Regierungselite auf. Freilich hatte gerade in Bayern bereits vor der Revolution der Reformkatholizismus das katholische Bürgertum stärker in den Staat integriert²³. Unter den Bedingungen der Republik übernahmen die Beamten katholischer Konfession die national-liberalen Traditionen des 19. Jahrhunderts. Dies bestätigt die Haltung der Regierungselite zu Revolution und Republik. Bei ihr setzten sich beginnend bei den revolutionären Regierungen bis hin zum zweiten Kabinett Held nach Selbstverständnis und in den Prinzipien der Selbstergänzung in zunehmendem Maße die traditionellen Einstellungen der in Bayern führenden, vom Geiste Montgelas' geprägten Beamtenschaft durch.

Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur im Wandel der Bedeutung des konfessionellen Elementes für die Regierungsbildung und das Regierungshandeln, sondern ergibt sich auch aus einer deutlichen Tendenz zur „Akademisierung“, der Bedeutung der Bildung, des Bildungsstrebens und des Bildungsniveaus dieser Führungsgruppe. Sinnfällig ist dies bei den in großer Zahl vorhandenen hohen Beamten, die eine akademische Ausbildung hatten. Von den 63 Regierungsmitgliedern hatten 52 ein Universitätsstudium absolviert und weitere acht die höhere Schule abgeschlossen. Bei den Mitgliedern der revolutionären Regierungen hatten von 34 immerhin 15 eine akademische Bildung. In den

²³ Karl Möckl, Die Prinzregentenzeit. Gesellschaft und Politik während der Ära des Prinzregenten Luitpold in Bayern. München und Wien 1972, S. 120 f., 510 ff., 538.

Kabinetten Hoffmann waren es elf von 18, in den Beamtenkabinetten 14 von 16 und in den „Parteien“-Kabinetten zwölf von 13. In den revolutionären Regierungen und den Kabinetten Hoffmann zusammen hatten 25 von 45 Angehörigen und in den Beamtenkabinetten und den „Parteien“-Kabinetten zusammen hatten 22 von 24 Angehörigen eine akademische Bildung. Die Zahl derer, die ein Hochschulstudium abgeschlossen hatten, nahm also bei den Regierungsmitgliedern im Laufe der Weimarer Zeit ständig zu. Allerdings verlagerte sich der Schwerpunkt von einer mehr philologisch-geisteswissenschaftlichen zu einer mehr juristisch-nationalökonomischen Ebene.

Es nimmt nicht wunder, daß nach der Revolution von 1918/19 die Institution des Berufsbeamtentums ohne Einschränkungen und mit großer Selbstverständlichkeit übernommen wurde. Die bayerische Tradition der Ausübung politischer Herrschaft durch das hohe Beamtentum wurde diskutiert, aber nicht in Frage gestellt²⁴. Für den politisch aktiven Beamten war es nicht nur die Stellung gewesen, die Stärke verliehen hatte. Der Hof des Regenten oder des Königs war die „Mitte“; er gab gesellschaftlichen Glanz und emotionalen Halt. So galt im überkommenen Sinn noch immer das Prinzip der Versachlichung, das der Ausbildung – worin sich Aufstieg durch Bildung ermöglichen ließ –, das der Leistung, das der Laufbahn und das der Versorgung; aber das Prinzip der persönlichen Treue gegenüber dem Herrscher war mit der konstitutionellen Monarchie dahingegangen. Das daraus resultierende Ethos des Dienstes war nicht mehr personal denkbar, obwohl die Erinnerung wirkte und aus der Vergangenheit immer wieder auftauchte. In seiner Unsicherheit schwankte der Beamte vielfach zwischen parteipolitischen Wünschen nach politischer Aktivität und dem Bemühen um parteipolitische Neutralität. Da der Beamte mehr das Beständige als das Wandelbare verkörperte, war es bald der Mythos des Staates, der ihn faszinierte, nicht die Parteien. Dieser Mythos war viel berufbar, weswegen er in seiner Abstraktion bald Unabhängigkeit und politischen Einfluß verlieh.

²⁴ Diese besondere Stellung der Beamten in Bayern kommt auch in der entsprechenden Formulierung in der bayerischen Verfassung zum Ausdruck: § 67 „Den Beamten wird Freiheit der religiösen und politischen Gesinnung und des Zusammenschlusses gewährleistet“. Die entsprechende Formulierung in der Weimarer Reichsverfassung läßt den Beamten einen geringeren Spielraum. In Artikel 130 heißt es: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei. Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet“.

III.

Es ist trivial festzustellen, daß die parteipolitische Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder im allgemeinen von jener Partei abhängt, die die Wahlen gewinnt und damit die Regierung bildet. Dies gilt für das Bayern der Weimarer Zeit nur bedingt. Die Parteimitgliedschaft und noch mehr deren Zugehörigkeit zum Landtag spielen eine eher begrenzte Rolle. Von den 63 Regierungsmitgliedern gehörten 15 der Bayerischen Volkspartei, 23 den Mehrheits- und unabhängigen Sozialdemokraten, sechs den Kommunisten und Räten, fünf dem Bauernbund, zwei der Deutschen Demokratischen Partei und zwei der Mittelpartei beziehungsweise der Deutsch-nationalen Volkspartei an. Damit waren 53 von 63 Regierungsmitglieder auch Parteimitglieder. Diese hohe Zahl wird stark relativiert, wenn man die Landtagsmitgliedschaft hinzunimmt. Hier zeigt sich rasch, daß die Parteimitgliedschaft weniger politischen Einsatz im demokratisch-republikanischen Sinne darstellt, eher Teilinteressen zum Ausdruck bringt. Von den 63 Regierungsmitgliedern waren nur 24 Landtags- und 17 Reichstagsabgeordnete. Von den Revolutionsregierungen saßen – abgesehen von den Räteregierungen – nur sechs Mitglieder der Mehrheitssozialdemokraten und ein Mitglied der unabhängigen Sozialdemokraten – Kurt Eisner – im Landtag. Von der Regierung Hoffmann I bis Held II waren von 38 nur 20 Landtagsabgeordnete. Die Tendenz bestätigt sich bei den späteren Regierungen. Von den 18 Ministern der Kabinette Hoffmann waren elf im Landtag, von den Beamtenkabinetten von 16 nur sechs und von den Kabinetten Held von 13 nur drei. Auch hieraus erklärt sich die zeitliche Unterteilung in revolutionäre Regierungen, Kabinette Hoffmann, Beamtenkabinette und „Parteien“-Kabinette.

Die Zeit der „Beamtenkabinette“ umfaßt die beiden Kabinette Kahr, die beiden Kabinette Lerchenfeld und die beiden Kabinette Knilling. Nach dem Rückzug der Sozialdemokraten unter Johannes Hoffmann aus der Regierungsverantwortung und der Weigerung Dr. Georg Heims, des mächtigsten Mannes der Bayerischen Volkspartei, die Ministerpräsidentschaft zu übernehmen, setzte dieser mit Unterstützung führender Männer aus den Einwohnerwehren den Regierungspräsidenten von Oberbayern und ehemaligen Ministerialdirektor im Innenministerium Gustav von Kahr als Ministerpräsidenten durch. Die Bayerische Volkspartei nützte also die im Zuge des Kapp-Putsches erlangte Machtstellung nicht zur unmittelbaren Übernahme der Regierungsverantwortung. Kahr und sein Nachfolger Graf Lerchenfeld und Eugen von Knilling und fast 90 Prozent der Kabinettsmitglieder waren hohe Staatsbeamte und fühl-

ten sich, wenn sie formal überhaupt Mitglieder der Bayerischen Volkspartei waren, nicht im geringsten als Parteipolitiker. Sie verachteten das parteipolitische Getriebe und die parlamentarische Regierungsweise und hingen im allgemeinen auch nicht an ihrem Amt. Sie schätzten ihre Beamtenstellung höher ein. Kahr sah sich selbst als eine Mischung „von Verlangen nach führender Stellung und pflichttreuer Einordnung in den Staat und in den einmal übernommenen öffentlichen und privaten Dienst“. Er sagte von der Politik, daß er „für solche Dinge zehn Daumen“ habe. Seine Ernennung zum Ministerpräsidenten nannte er „die größte Eselei“. Aus dieser seiner Einstellung – und hier zeigt sich besonders, daß sein Ehrgeiz größer als seine Begabung war – machte er auch gegenüber dem Landtag kein Hehl, indem er sich als einen unpolitischen Menschen hinstellte und bekannte, daß er „von starker Abneigung gegen die Politik erfüllt“ sei. Von den gültigen Reichs- und Landesverfassungen sagte er, daß er sie nicht lese. „Erst die nächste lese ich“, die monarchistische Verfassung. In der Tat war Kahr ein überzeugter Anhänger der Monarchie der Wittelsbacher. In ihm übernahm kein politischer Führer, sondern ein unpolitischer Beamter die Regierung, die er mehr als „Verwaltung“ begriff. Seine Politik, Bayern zur „Ordnungszelle“ des Reiches zu machen, scheiterte. Sie war letztlich auch die Ursache für seinen Rücktritt. Kennzeichen ist dabei, daß Kahr in einer Kraftprobe zwischen Regierung und Landtag sein Amt niederlegte, weil das Parlament die Oberhand behalten hatte²⁵.

Ministerpräsident Graf Hugo von und zu Lerchenfeld auf Köfering und Schönberg war Ministerialbeamter, dann hoher Diplomat in Bayern und im Reich gewesen. Als Aristokrat und Ästhet vertrat er eher eine Politik der Mäßigung, war offen gegenüber dem Reich und auch den bayerischen Sozialdemokraten. Er war mit Adam Stegerwald gut bekannt und arbeitete mit ihm zusammen. Er sah die Dinge eher aus einer philosophischen Weltbetrachtung, nahm das Parteiengetriebe nie richtig ernst und hatte folglich in der Bayerischen Volkspartei auch keine starke Anhängerschaft. So nahm er die Politik „mit dem Lächeln des Weisen“ mehr wie ein „Spiel relativer Wahrheiten“ hin. Er trat über der Republik-schutzfrage und unter dem Vorwurf „staatssozialistischer“ Auffassun-

²⁵ Bernhard Zittel, Gustav von Kahr. In: Fränkische Lebensbilder 3. Würzburg 1969, S. 327 ff.; Georg Franz-Willing, Die Hitlerbewegung. Hamburg 1962. S. 199 ff.; Franz Menges, Hans Schmelzle. Bayerischer Staatsrat im Ministerium des Äußern und Finanzminister. Eine politische Biographie mit Quellenanhang. München 1972, S. 201 ff.

gen zurück. Auslösender Faktor war die Bayerische Volkspartei, in Wirklichkeit aber hatten Rechtskreise in der politischen Führung des Kabinetts und in der hohen Ministerialbeamtenschaft das Verhalten der Bayerischen Volkspartei in die Wege geleitet. Aus diesem Grunde resignierte Lerchenfeld, bevor dazu im parlamentarischen Sinne die Notwendigkeit bestand²⁶.

Ministerpräsident Eugen von Knilling gehörte eigentlich zum liberalen Beamtentum der Vorkriegszeit. In diesem Sinne war es nicht verwunderlich, daß er nach der Revolution zur Bayerischen Volkspartei nicht aus innerer Überzeugung, sondern aus einer Art Konjunktur gestoßen war. Er war von hoher Intelligenz, großer Erfahrung, aber ein Zyniker und Egoist, wie ihn der spätere Finanzminister Hans Schmelzle kennzeichnete. Es waren Eigenschaften, die ihn im Parteigetriebe nicht beliebt machen konnten, so daß das Urteil, er sei eine „farbloße Beamtenpersönlichkeit ohne besondere staatsmännische Fähigkeiten“ verständlich wird²⁷. Unter Zustimmung des Ministerrats, des Fraktionsführers der Bayerischen Volkspartei Held und des Kronprinzen Rupprecht nahm er 1923 die Ernennung Gustav von Kahrs als Generalstaatskommissar mit weitreichenden Vollmachten hin. Die Staatsregierung wurde damit tatsächlich zu einer „Oberverwaltungsbehörde“ degradiert. Aber dies beschäftigte Knilling nicht weiter, da er das Ministerium als politische Einrichtung ohnehin gering schätzte.

Auch Außenminister Franz Xaver Schweyer gehörte zu den Fachministern mit einer „etwas schwerblütigen, politisch wenig versierten und oft stark bürokratischen Art“. Finanzminister Wilhelm Krausneck war ein disziplinierter, pflichtbewußter und redlicher Beamter, stieß zur Bayerischen Volkspartei nur deswegen, weil sie seinen monarchistischen Überzeugungen am nächsten zu stehen schien. Er lehnte im übrigen ihre Politik ab, da sie ihm das demokratische Prinzip zu stark betonte. Er war auch sonst jeglichem Parteienwesen und dem Parlamentarismus abhold²⁸.

Die Beamtenkabinette waren also keine „Parteien“-Kabinette. Die Ministerpräsidenten waren keine Parteiführer und im materiellen Sinne auch keine politischen Führer. Sie gehörten meist nicht dem Landtag an

²⁶ Karl Schwend, Bayern, S. 184; Handbuch der Bayerischen Geschichte, hg. v. Max Spindler. 4/I. München 1974, S. 465 ff.

²⁷ Franz Menges, Reichsreform und Finanzpolitik. Berlin 1971, S. 29.

²⁸ Karl Schwend, Bayern, S. 268; Franz Menges, Die Ansbacher Jahre des bayerischen Finanzministers Dr. Wilhelm Krausneck. In: Jahrbuch des historischen Vereins für Mittelfranken 87 (1973/74), S. 130 ff.

und gingen keine oder nur eine formale Mitgliedschaft in der Bayerischen Volkspartei ein. Sie standen ihrem Denken und Handeln nach eher in der Tradition der Fachminister der monarchischen Ära. Sie waren Beamtenminister, verhielten sich der parlamentarisch-demokratisch geordneten Republik gegenüber reserviert bis ablehnend und waren bestrebt — wie etwa Wilhelm Krausneck —, den Nimbus des überparteilichen, objektiven Beamten zu erhalten. Sich so als Fachminister verstehende Regierungsmitglieder gab es bereits drei in den revolutionären Regierungen, sieben in den Kabinetten Hoffmann und schließlich mindestens zehn in den Beamtenkabinetten. Ebensoviele lassen sich in den Regierungen Held ausmachen, obwohl diese als „Parteien“-Kabinette bezeichnet werden, da der Fraktionsvorsitzende der Bayerischen Volkspartei gleichzeitig Ministerpräsident war. Faßt man aber die gesamte Regierungselite in der Ära Held ins Auge, so wollte und konnte Held an den traditionellen Verhaltensweisen und Einstellungen nichts ändern. Sie verstärkten sich sogar, was den Einfluß der hohen Ministerialbeamtenschaft betrifft.

Die Bayerische Volkspartei war Mehrheitspartei, und dennoch gab sie sich mit dieser Lage zufrieden. Die Gründe für den Mangel an politischem Einsatz, politischem Verständnis und auch politischer Kultur sind den Ursachen nach wesentlich in der Vorkriegszeit zu suchen. Dem gouvernementalen Kurs der nationalliberalen, bürokratischen Führung der Prinzregentenzeit hatte sich das Bayerische Zentrum in der herrschenden Richtung nach 1907 weitgehend angepaßt. Der Weltkrieg verstärkte diese Tendenz, drängte entweder die Vertreter des linken Parteiflügels zurück oder diese schwenkten unter dem Eindruck der revolutionären Ereignisse auf einen staatskonservativen Kurs ein — wie Heinrich Held und Dr. Georg Heim. So glaubte man angesichts der schier unüberwindlichen Schwierigkeiten in der Nachkriegszeit, mehr Fachleute als Parteipolitiker in die verantwortlichen Stellen bringen zu müssen. Die politischen Ziele waren inhaltlich noch von den politischen Vorstellungen der Vorkriegszeit geprägt. Die außenpolitischen Probleme des Deutschen Reiches suchte Bayern entlang nationalistischen Denkens durch eine Sonderpolitik mit Hilfe der Einwohnerwehren zu bewältigen. Auf erfahrene Männer des Staates glaubte die Bayerische Volkspartei, in einem restaurativen Ordnungsdenken als Bollwerk gegen die Revolution und in Wiederherstellung einer föderativen Ordnung nach Bismarck'schem Vorbild, nicht verzichten zu können, ohne zu erkennen, daß es sich bei all den Problemen weniger um juristische oder verwaltungstechnische, vielmehr um politische Fragen handelte. Angesichts

der politischen Unsicherheiten und der mangelnden zukunftsorientierten Perspektiven setzten sich in der Bayerischen Volkspartei ebenso bequeme wie unverantwortliche Verhaltensweisen durch. In schwierigen bis hoffnungslosen politischen Situationen war es im Falle von Fehlentscheidungen einfach, einer zunehmend radikalisierten öffentlichen Meinung den Inhaber des höchsten Staatsamtes, der sich „von der im Hintergrund bleibenden führenden Regierungspartei als ‚Sündenbock‘ jederzeit und ohne dieser deshalb Schwierigkeiten bereiten zu können, auswechseln ließ“, vorzuwerfen²⁹. Auf diese Weise ließ die Bayerische Volkspartei die Regierungen Kahr, Lerchenfeld und Knilling scheitern. Die Parteipolitiker übernahmen die Verantwortung nicht selbst. Sie waren sich zu schade. Beamte konnten dafür leichter verwendet werden, da sie sozial abgesichert waren und die politische Niederlage nicht sehr persönlich nahmen, sondern sich als Beamte für die Übernahme und auch für das Abgeben derartiger Ämter für verpflichtet hielten. So nannte man die in der Wahlperiode zwischen 1920 und 1924 unter drei Ministerpräsidenten amtierenden Regierungen „von der BVP gesteuerte Beamtenkabinette“³⁰. Diesem Urteil wird man nur bedingt zustimmen können. Die Bayerische Volkspartei oder ihre Landtagsfraktion war zwar formal der auslösende Faktor, jedoch lagen die Ursachen meist tiefer, an den inneren Gegensätzen der politischen Elite, deren Gruppen sich vielfach nur der Bayerischen Volkspartei oder dominierender Flügel bedienten. Die Beamtenregierungen schwankten so zwischen Macht und Ohnmacht.

Erst 1924, als die Verhältnisse durch die wachsende politische Radikalisierung – sichtbar in den Ergebnissen der Landtagswahlen von 1924, die Bayerische Volkspartei verlor 19 Mandate und die Nationalsozialisten erlangten mit 23 ebenso viele wie die Sozialdemokraten – immer unhaltbarer geworden waren, sich kein hoher Beamter für die Ministerpräsidentschaft mehr fand, übernahm der erfahrenste und wohl auch befähigste Politiker der Bayerischen Volkspartei nach langem, allzulangem Zögern die Verantwortung für die Führung des Staates. Auf parlamentarischem Wege kam in Koalitionsverhandlungen eine Mitte-Rechts-Regierung zustande, die aus den bisherigen Traditionen inhalt-

²⁹ Albert Schwarz, Die Zeit von 1918 bis 1933. In: Handbuch der Bayerischen Geschichte, hg. v. Max Spindler. 4/I. München 1974, S. 454 ff., 471.

³⁰ Falk Wiesemann, Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/1933. Berlin 1975, S. 17.

lich nicht herauskam, selbst wenn in Held ein überzeugter und erfahrener Republikaner die Ministerpräsidentenschaft übernahm. Er suchte auch die anachronistische konstitutionell-monarchische Ausprägung der bayerischen Verfassungswirklichkeit bei fehlendem König durch parlamentarisch-demokratische Traditionen im Sinne der Verfassungsnorm zu ersetzen. Jedoch konnte ihm dies mit den Mitteln einer ministeriell-gouvernemental ausgerichteten Führungselite nicht gelingen, — um so weniger, als die Zahl der Gegner der Republik ständig zunahm³¹.

Rekrutierung und Karrierebedingungen der politischen Elite bestätigen in einem objektiven Sinn die kaum abwendbare Entwicklung. Die Aufgliederung der Führungsgruppe in Einzelbiographien ergibt, daß im allgemeinen erst die erreichte Position für die Erlangung eines Ministeramts ausschlaggebend war. Von den revolutionären Regierungen bis zum Kabinett Held II galt dies in sich steigendem Maße. Wie dargelegt, entstammten die Minister häufig der oberen Schicht. Ein sozialer Abstieg, das heißt, daß der Vater einen höheren Status einnahm, kam selten vor und nur in den revolutionären Regierungen und in den Kabinetten Hoffmann. Vielfach entsprach auch die soziale Stellung des Regierungsmitgliedes der des Vaters. Der häufig festgestellte soziale Aufstieg erfolgte durch Leistung und hier wiederum über das günstigere Aufstiegschancen eröffnende Studium der Jurisprudenz, durch das sogenannte Juristenprivileg. Der Verwaltungsjurist hatte das in wichtigen Bereichen ausschließliche Fachwissen und er war das, was man sich inhaltlich unter dem Begriff Fachminister vorstellte. Von den 34 Mitgliedern der revolutionären Regierungen waren drei Juristen, davon zwei Verwaltungsjuristen. In den Kabinetten Hoffmann gab es von 18 Regierungsmitgliedern neun Juristen, davon sieben in der Ministeriallaufbahn; in den Beamtenkabinetten von 16 Regierungsmitgliedern 14 Juristen und davon 13 höhere Verwaltungsjuristen in der Ministeriallaufbahn. In den „Parteien“-Kabinetten waren es von 13 nicht weniger als elf Juristen und davon zehn in der höheren Ministeriallaufbahn. Gehörten die Verwaltungsjuristen in den revolutionären Regierungen keiner Partei an, so orientierten sie sich in den folgenden Kabinetten mehrheitlich entlang einer Mitte-Rechts-Politik.

³¹ Richard Keßler, Heinrich Held als Parlamentarier. Eine Teilbiographie 1868–1924. Berlin 1971; Karl Bosl, Heinrich Held. In: Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte 31 (1968), S. 747 ff.

Auf jeden Fall waren sie nach Werner Conze „staatstraditionell bestimmt“. Sie formten am stärksten das Profil der Bayerischen Volkspartei. Hierin liegt einer der wichtigsten psychologischen Gründe, warum sich die Sozialdemokraten und die Bayerische Volkspartei nach dem Scheitern der zweiten Regierung Hoffmann mehr und mehr entfremdeten und in der entscheidenden Phase des aufkommenden Nationalsozialismus kaum mehr eine gemeinsame Sprache sprachen, geschweige denn gemeinsame politische Aktionen zustande bringen konnten. Vom Kabinett Hoffmann I bis zum Kabinett Held II können mehr als die Hälfte der Regierungsmitglieder als sogenannte Fachminister bezeichnet werden.

Schwierig ist die damit zusammenhängende Frage zu beantworten, welche Rolle Verbände und Interessengruppen bei der Rekrutierung für Ministerstellen spielten. Dies vor allem deshalb, weil sich die Parteien weniger am Gesamtinteresse und mehr am Teilinteresse orientierten. Es ist zu unterscheiden, ob ein Regierungsmitglied einem Verband oder einer Interessengruppe nahestand, oder ob er als Funktionär ein Regierungsamt erhielt. Eine wichtige direkte Rolle spielte die Tätigkeit in Gewerkschaften, in der Christlichen Arbeiterbewegung, in der Bauernbundsbewegung, in der Mittelstandsbewegung oder im Genossenschaftswesen. Mehr eine indirekte Rolle spielten die Einflüsse von Kirchen oder von Interessengruppierungen der Wirtschaft. Von den 63 Regierungsmitgliedern machten elf ihre politische Karriere über Verbände. Sieht man von den revolutionären Regierungen ab, waren es von den 38 Regierungsmitgliedern immer noch acht. Daraus läßt sich eine gewisse Dauerhaftigkeit der Verbandseinflüsse ableiten. Gleichwohl nahm die Zahl jener Regierungsmitglieder, die direkt über Verbände ihre Karriere machten, bis zum Kabinett Held II ab, wohingegen die Zahl jener, die bestimmten Interessengruppen, vor allem aus der Wirtschaft nahestanden, im Zunehmen begriffen war, wenn auch diese Einflüsse oft nur sehr schwer feststellbar sind und im einzelnen untersucht werden müssen. Als im September 1922 der amtierende Staatsrat im Ministerium des Äußern und nachmalige Finanzminister Hans Schmelzle eine Denkschrift zur Inflation vorlegte, warfen ihm der Bayerische Industriellenverband und Hugo Stinnes Staatssozialismus vor. In der Tat wurden mögliche Eingriffe des Staates in die Wirtschaft nicht weiter verfolgt, da sich Heinrich Held und der Leiter der Abteilung für Handel, Industrie und Gewerbe, der spätere Staatsminister für das nämliche Ressort Staatsrat Wilhelm von Meinel, gegen eine derartige Eingriffspolitik aussprachen.

Die Zahl der Berufspolitiker nahm in dem Maße ab, in dem die Zahl der hohen Ministerialbeamten in Ministerpositionen zunahm. Kann man in den revolutionären Regierungen noch elf Regierungsmitglieder als Berufspolitiker bezeichnen, so waren es in den Kabinetten Hoffmann noch sechs, in den Beamtenkabinetten eines — der Arbeitersekretär Heinrich Oswald — und in den „Parteien“-Kabinetten zwei — nämlich Heinrich Held und erneut Heinrich Oswald. Möglicherweise begriff Fritz Schäfer als Ministerialbeamter Politik bereits als Beruf. Die verwandtschaftlichen Beziehungen spielten für die Berufung ins Ministeramt nur eine geringe Rolle, wichtiger war die Ministeriallaufbahn, vor allem unter dem Einfluß der Bayerischen Volkspartei. Wilhelm Krausneck wurde zunächst von Ansbach nach München ins Finanzministerium geholt und schließlich unter Fürsprache des Vorsitzenden der Bayerischen Volkspartei Karl Speck zum Finanzminister gemacht. Diese Personalpolitik der indirekten Wege deutet auf Verhaltensweisen des Bayerischen Zentrums in der Vorkriegszeit, als der direkte Einfluß bei der Besetzung der führenden Stellen des Staates noch gering war. Bedeutsam ist, daß die kommunalpolitische Erfahrung für die Berufung zum Regierungsmitglied eine untergeordnete Rolle spielte. Soweit es nicht Ehrenämter oder lokale Verpflichtungen waren, bildeten sie nur in Ausnahmefällen die Voraussetzung für die politische Karriere. Vor allem war es Ministerpräsident Heinrich Held, der in Regensburg vor seiner Amtszeit kommunalpolitisch tätig war.

Es ist festzustellen, daß Landtags- und Parteientätigkeit allein nur eine verhältnismäßig geringe Bedeutung für die Selektion politischer Talente hatten und daher im allgemeinen auch keine entscheidenden Kriterien für die Besetzung der Regierungsstellen bildeten. Heinrich Held ist eine Ausnahme. Parlamentarier und Parteiführer waren in Bayern nicht in erster Linie „elitfähig“ für die Regierungsmannschaft, eher noch Verbandsfunktionäre. Wichtiger waren die den Staat unmittelbar repräsentierenden Beamten. In ihrem distanzierten Verhältnis zum parlamentarischen System der Republik bestimmten sie tiefgreifend das Profil der Regierungselite, schufen es vielleicht erst. Auf dem Hintergrund von Verfassungsstruktur und politischer Wirklichkeit erschienen ihr gegenüber Abgeordnete und Parteiführer, insoweit sie nicht selbst mit dem hohen Beamtentum verknüpft waren, fast als Angehörige einer schwachen, oft zu schwachen politischen Gegenelite.

IV.

Die untersuchte Epoche wird begrenzt von der Revolution vom 6./7. November 1918 und der Machtergreifung Hitlers 1933. Als Zäsur könnte man den Übergang zum parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem mit dem Kabinett Hoffmann I bezeichnen. Über die Frage, inwieweit die Revolution in Bayern eine Zäsur darstellt oder nicht, ist viel diskutiert worden. Faßt man die personelle Kontinuität ins Auge, so fällt auf, daß von den 34 Mitgliedern der Revolutionsregierungen etwa zwei Drittel bereits vor der Revolution einen etablierten Status in der mittleren bis oberen Mittelschicht einnahmen. Darunter sind ein Minister, Abgeordnete, Beamte, Verbandsfunktionäre und Unternehmer zu finden. In der Epoche der parlamentarisch-demokratischen Regierungen waren von 38 Kabinettsmitgliedern 34 in sogenannten etablierten Positionen, zwei Minister — Heinrich von Frauendorfer und Eugen von Knilling —, 22 Beamte, elf Abgeordnete und zwei höhere Genossenschaftsfunktionäre, nämlich Professor Anton Fehr und Johann Wutzlhofer. Vergleicht man den Übergang von den revolutionären Regierungen zu den Kabinetten Hoffmann, so waren von den 18 Ministern der Kabinette Hoffmann sieben während der Revolution in Regierungsverantwortung. Auch unter den Beamtenkabinetten und den Regierungen Held waren noch drei — Heinrich von Frauendorfer, Wilhelm von Meinel und Johann Wutzlhofer — bereits Mitglieder von Regierungen der revolutionären Zeit.

Überprüft man in diesem Zusammenhang die Schlagwörter von der „importierten Revolution“ und der „inneren Emigration“ Verantwortlicher, so sind bei aller Plötzlichkeit der Ereignisse die tieferliegenden und länger vorhandenen Entwicklungen nicht zu übersehen und das Weiterwirken der Verhältnisse im gesellschaftlich-politischen Bereich festzustellen. Die politische Elite paßte sich rasch den veränderten Bedingungen an und stellte sich der Republik zur Verfügung, obwohl sie bald eine Revision der politischen Ordnung anstrebte. In Bayern kam es nach dem Wort von Gerhard Leibholz nicht zu einer Mediatisierung des Volkes durch die Parteien. Es kam auch zu keiner Ausbildung einer wirklichen Parteienelite. Die alte parlamentarisch-bürokratische Elite stellte ein mächtiges Element der Kontinuität dar.

Bei der Betrachtung des Wandels in der Regierungselite ist ihr Charakter als Delegationselite zu berücksichtigen. Wahlen beeinflussten den Vorgang der Selektion. Eine gewisse Zirkulation lag also im System selbst. Die Kabinette Eisner und Segitz hatten je zehn Kabinettsitze und die beiden Räteregierungen je acht. Diese 36 Positionen wurden an

34 Personen vergeben. Die kurze Amtsdauer der Regierungen und der hohe Einfluß einer nach Karl Mannheim „sozial freischwebenden Intelligenz“ erklärt den selbst für eine revolutionäre Epoche raschen Wechsel in den Spitzenpositionen. In den beiden Kabinetten Hoffmann gab es je zehn Regierungspositionen zu besetzen. Die 20 Stellen wurden von 18 Personen vereinnahmt, von denen sieben bereits in vorhergehenden Regierungen amtierten. Die langsamere Zirkulation folgte aus den sich konsolidierenden politischen Verhältnissen. Die Tendenz bestätigt sich in den folgenden sechs Beamtenkabinetten, in denen 49 Positionen hätten vergeben werden können, die aber von 16 Personen eingenommen wurden, wobei sechs bereits in vorausgehenden Regierungen amtierten.

Auch in den beiden Kabinetten Held, in denen 16 Ministersessel an 13 Personen vergeben wurden, wobei acht neu zum Zug kamen, während fünf bereits vorher amtierten, ist die Schnelligkeit der Zirkulation als gering anzusehen. Der Wechsel der Mitglieder von parlamentarisch-demokratischen Regierungen in den Reichsdienst oder umgekehrt ist in einer nicht zu vernachlässigenden Zahl feststellbar, so bei Anton Fehr, Franz Gürtner, Eduard Hamm, Graf Lerchenfeld und — allerdings erst nach 1945 — Fritz Schäffer.

Die Gesellschaft Bayerns in der Weimarer Zeit hinsichtlich der Rekrutierung der Regierungsmitglieder war ohne Zweifel offen. Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, gehörte zwar die größere Zahl der Oberschicht an, jedoch ergibt sich bei der Betrachtung der familiären Herkunft ein weit differenzierteres Bild. Hier stellt sich selbst bei den Beamtenkabinetten und den Kabinetten Held ein ausgewogenes Verhältnis der sozialen Schichten bei leichtem Übergewicht der Oberschicht heraus. Freilich ist zu beobachten, daß die Zahl der Berufspolitiker oder der in der Politik Aufsteigenden zahlenmäßig einen sehr geringen Anteil darstellten. Voraus ging der berufliche Aufstieg und dann erst erfolgte die politische Karriere.

Diese Tatsache könnte man auf den ersten Blick als Vorteil ansehen. Anhand der Einzelbiographien zeigt sich aber gleichzeitig, daß die Regierungsmitglieder in ihrer großen Zahl damit eine Abneigung gegenüber dem politischen Handeln und Denken verbanden, weswegen sich in der gesellschaftlich-politischen Entwicklung ein Gegensatz zwischen der Regierungselite, die in einem fernen und abstrakten Staatsverständnis die Republik mit den Mitteln einer „politischen Oberverwaltungsbehörde“ regierte, und der eigentlichen politischen Gesellschaft herausbildete, in der sich die Parteien und parteiähnlichen Gruppierungen ungehemmt,

agitatorisch und vielfach ohne Bindung an das republikanische Gesamtinteresse entfalteten. Nur so ist es erklärbar, daß jenen, die die Revolution von rechts durchführten, zuwenig Widerstand entgegengesetzt wurde. Die Dynamik der politischen Entwicklung dominierte schließlich. Die Regierung Held war bis zum 9. März 1933 tätig. Danach blieb in Bayern — anders war es im Reich — unter dem Nationalsozialismus keiner der früheren Minister mehr im Amt, obwohl die Nationalsozialisten gern den einen oder anderen als Aushängeschild oder Feigenblatt übernommen hätten.