

## **SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag**

### **Verfassungs-Empfang: 80 Jahre Bayerische Verfassung – Demokratie leben, Freiheit stärken**

Ursula Münch: Dankesrede Verleihung Wilhelm-Hoegner-Preis

Es gibt Jahrestage, die laden zur Rückschau ein – und es gibt solche, die verpflichten. „80 Jahre Bayerische Verfassung“ anlässlich der Verleihung des Wilhelm Hoegner-Preises gehört in beide Kategorien.

### **Bayerische Verfassung: die Bedeutung integrierter Persönlichkeiten und vor allem von Wilhelm Hoegner**

Jenseits der Verpflichtung, auf die ich noch zu sprechen komme, bietet der am 1. Dezember 2026 anstehende Jahrestag die Gelegenheit zur Rückschau. Dass diese Rückschau nicht zu einer Routineübung verkommt, sondern ein anregendes Unterfangen ist, liegt an den Besonderheiten der Bayerischen Verfassung. Vor allem aber liegt es an den Persönlichkeiten, denen wir diese Verfassung verdanken: allen voran dem tiefen Respekt zu zollenden Namensgeber des Preises; eines Preises für dessen höchst ehrenvolle Verleihung ich mich gleich zu Beginn meiner Rede nachdrücklich bedanke.

Über den Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner wurde zum heutigen Anlass aus gutem Grund viel Wertschätzendes gesagt. Und bei so manch einem in der heutigen Festgesellschaft mag sich ein gedanklicher Stoßseufzer eingeschlichen haben: Solche Persönlichkeiten bräuchten wir heute dringender denn je.

Und bei allem Lob für die Parteiendemokratie und die gemäßigten politischen Parteien, das ich nicht nur kraft Profession oder Amt, sondern aus tiefer Überzeugung äußere, stimme ich in den unterstellten Stoßseufzer ein und versee diesen gleich noch mit einer Fußnote. Nämlich der Diagnose des scharfsinnigen und scharfzüngigen Politikwissenschaftlers Wilhelm Hennis, der die Berechtigung des Seufzers schon vor Jahrzehnten zurückführte auf die Überdehnung des Parteienstaates<sup>1</sup> sowie die sich in den politischen Parteien zeigende „Mischung aus Schwäche und Anmaßung“.

In der Entstehungsphase der Bayerischen Verfassung konnte definitiv noch keine Rede von einer „politischen Klasse“ sein, die „im Grunde gar nicht führen will, sondern akzeptiert sein will“, wie Hennis dies 1992 feststellte.<sup>2</sup>

Wilhelm Hoegner wollte führen, und er konnte führen. Das bewies er vor allem in seiner ersten Amtszeit als eingesetzter Bayerischer Ministerpräsident (September 1945 bis Dezember 1946), aber auch in seiner zweiten als gewählter Bayerischer Ministerpräsident und oberstem Kopf einer heterogenen Viererkoalition, die von Dezember 1954 bis Oktober 1957 regierte.

---

<sup>1</sup> Wilhelm Hennis: Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten. Stuttgart: Reclam 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Wilhelm Hennis nach Hans O. Hemmer: Es fehlt an politischer Führung. Gespräch mit Wilhelm Hennis über Parteienentwicklung und Parteienverdrossenheit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11/92, S. 727; <https://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1992/1992-11-a-726.pdf>.

In dem für die Verfassungsgebung ausschlaggebenden Jahr 1946 fand Hoegners Führung unter besonders schwierigen Rahmenbedingungen statt. Damit meine ich nicht nur das in der Präambel zur Verfassung genannte „Trümmerfeld“, sondern die verfassungspolitische Rahmung: Eine Mehrzahl der bayerischen und deutschen Politiker hielt nämlich den Demokratisierungsplan von Lucius D. Clay, dem stellvertretenden US-Militärgouverneur in Deutschland, für übereilt.

Anders Ministerpräsident Hoegner: Er war bereits um die Jahreswende 1945/46 in die Pläne Clays eingeweiht worden, und machte sich mit Zuversicht an die Umsetzung:<sup>3</sup> Bereits zur konstituierenden Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses legte Hoegner angelehnt an die jeweils aus dem Jahr 1919 stammende Weimarer Reichsverfassung und die Bamberger Bayerische Verfassung einen kompletten „Vorentwurf der Verfassung des Volksstaates Bayern“ vor. Darin arbeitete Hoegner auch neue Gedanken ein, die getragen waren von seiner ebenso staatsmännischen wie versöhnlichen Haltung, nicht zuletzt in den damals so wichtigen konfessionellen Fragen.

Hoegners verfassungspolitisches Tun zeugt von dreierlei:

- Wilhelm Hoegner besaß das Selbstbewusstsein und den Mut, den Arbeitsauftrag der Militärregierung und seine eigene Rolle bei der Verfassungsgebung weit auszulegen.
- Wilhelm Hoegner hatte verfassungspolitischen Sachverstand und war in der Lage, das während seines Schweizer Exils gemeinsam mit Hans Nawiasky ersonnene theoretische Vorhaben einer bayerischen Nachkriegsverfassung gemeinsam mit diesem großen Verfassungsrechtsdenker zügig in Gesetzessprache umzusetzen.
- Und Wilhelm Hoegner war lernfähig und bereit, seine Meinung zu ändern: War er in der Weimarer Zeit als Mitglied der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion noch für Zentralismus eingetreten, wandelte er sich im Schweizer Exil zum ebenso sachkundigen wie überzeugten Föderalisten.

### **Zu den Besonderheiten der Bayerischen Verfassung**

Zu der „Reihe von Eigentümlichkeiten“ der Bayerischen Verfassung,<sup>4</sup> gehört nach Einschätzung des bei Hans Nawiasky promovierten Staatsrechtlers Hans Zacher die in ihr angelegte „Differenzierung der Macht und der politischen Willensbildung“.<sup>5</sup>

Damit sind gemeint: das in Art. 14 verankerte Wahlsystem,<sup>6</sup> die Möglichkeiten für Volksinitiativen, die im bundesdeutschen Vergleich ungewöhnlich intensive territoriale Gliederung des Gemeinwesens oder auch die Bestimmungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit, die gekennzeichnet sind von einer bemerkenswerten „Öffnung zum Bürger hin“.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Alexander Wegmaier: Verfassung des Freistaates Bayern (1946), in: Historisches Lexikon Bayerns; [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassung\\_des\\_Freistaates\\_Bayern\\_\(1946\)](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassung_des_Freistaates_Bayern_(1946))

<sup>4</sup> Hans F. Zacher: Vom Lebenswert der Bayerischen Verfassung, in: Bayerische Verwaltungsblätter vom 1.9.1985, Heft 17, S. 513-519, hier S. 516.

<sup>5</sup> Ders., ebd.

<sup>6</sup> Aufgliederung des Wahlvorgangs auf überschaubare Räume: Auf die Landkreise bzw. kreisfreien Städte für die „Einerwahl“, auf die Regierungsbezirke für die Listenwahlen.

<sup>7</sup> Zacher unter Verweis auf Verfassungsbeschwerde und Popularklage, ebd., S. 517.

„Entgegen allen gängigen Vorurteilen von bayerischer Rückständigkeit und Demokratieferne“, so nochmals Hans Zacher, ist kein anderer deutscher Staat „so voller innerer Ausgleichs- und Kontrollmechanismen wie Bayern“.<sup>8</sup>

Zugespißt lässt sich feststellen: Dass die Demokratie des Freistaats Bayern die jahrzehntelange Dominanz einer Partei insgesamt gut überstanden hat, ist ein Verdienst der Verfassung – und damit auch ihres Verfassungsvaters Wilhelm Hoegner.

Ohne die eine oder andere Fehlentwicklung kleinzureden: Es ist die große Leistung der Bayerischen Verfassung und der Persönlichkeiten, die sie erarbeitet haben, zweierlei glaubwürdig miteinander zu versöhnen: Die Stabilität und Durchsetzungskraft der Mehrheit mit dem Verlangen der Minderheit auf Rücksicht, Einfluss und Hoffnung.<sup>9</sup>

Dieser Balanceakt konnte auch deshalb glücken, weil die Bayerische Verfassung eine Verfassung der Grundrechte ist. Manche Formulierung wurde schon 1946/1947 belächelt – nicht zuletzt die doch so modern anmutende Verankerung eines Rechts auf den „Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur“ in Art. 141 Abs. 3 BV oder dass „die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit ... dem Gemeinwohl“ zu dienen habe (Art. 151 BV).

Von den vielen klugen Vorkehrungen der Bayerischen Verfassung – ich gehöre übrigens zu denjenigen, die die Abschaffung des Senats nicht als Fortschritt bewertet haben – gehe ich nur auf eine ein:

Art. 131, der den Bildungsauftrag behandelt und u.a. daran erinnert, dass Schulen nicht nur für das Kognitive zuständig sind, „sondern auch Herz und Charakter bilden“ sollen.<sup>10</sup>

Wilhelm Hoegner selbst wies darauf hin, dass diese Erziehungsziele in der Verfassung die Gegenposition zu den konträren des Nationalsozialismus verkörpern.<sup>11</sup> Selbst so kurze Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und des Holocausts war man so mutig, beides zu denken und erzieherisch anzustreben: die Liebe zur (bayerischen) Heimat und das Ziel, „im Sinne der Völkerversöhnung zu erziehen“.

Die Aktualität dieses Verfassungsauftrages aus Art. 131 ist offensichtlich:

Multilateralismus, also die Einbettung der freiheitlichen Demokratie in ein regelgesteuertes und damit berechenbares internationales System, das für den angemessenen Ausgleich der Interessen sorgt, ergänzt die Verankerung in der Heimat perfekt. Viel mehr noch: Sie ist deren unverzichtbare Basis.

Und so können wir die Bildungsziele der Bayerischen Verfassung als Ermutigung verstehen.

Populisten und völkisch Autoritäre wollen einen Gegensatz herstellen zwischen der überschaubaren, Sicherheit gewährleistenden, letztlich aber völkisch gedachten Gemeinschaft einerseits und der freiheitlichen, pluralistischen Gesellschaft mit den ihr inhärenten Unsicherheiten andererseits.

---

<sup>8</sup> Zacher, S. 517.

<sup>9</sup> Zacher, S. 517.

<sup>10</sup> Stettner, Rupert: Art. 131, in: Hans Nawiasky u.a. (Hrsg.): Die Verfassung des Freistaates Bayern. München 2003 (12. Ergänzungslieferung).

<sup>11</sup> Kommentar Stettner S. 3.

Dass letztere neben den unbestreitbaren Risiken gleichzeitig jedem und jeder grandiose Chancen bietet, wird von den Gegnern der offenen Gesellschaft wider besseres Wissen ausgeklammert.

Ministerpräsident Hoegner folgerte aus den Besonderheiten des demokratischen Verfassungsstaates auf die Notwendigkeit politischer „Urteilsfähigkeit der breiten Volksschichten“<sup>12</sup> und stellte dazu im Januar 1956 fest:

„Politische Erkenntnis kann nur durch politische Bildung gewonnen werden. Die Bildung eines politischen Bewußtseins der breiten Volksschichten ist eine Schicksalsfrage unserer Demokratie“.<sup>13</sup> Die Volksherrschaft dürfe, so Hoegner weiter, nicht als „Selbstverständlichkeit hingenommen“ werden, sondern: „Wir müssen sie täglich erobern, um sie alle zu besitzen.“<sup>14</sup>

Und so ist die Bayerische Verfassung auch dank Wilhelm Hoegner eine Verfassung des abgesicherten Vertrauens:

Sie vertraut zum einen in das Recht und in die eigenen Vorkehrungen für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit staatlicher Institutionen. Und sie vertraut zum anderen in die Bürgerschaft, die von ihr nicht nur mit Rechten, sondern auch mit Pflichten ausgestattet wird und von der gerade die zweite Regierung Hoegner auch erwartete, dass sie eine politisch gebildete Bürgerschaft sein müsse.

### **Die Viererkoalition unter Wilhelm Hoegner und die Gründung der Akademie für Politische Bildung**

Von den Bestimmungen in Art. 131 BV aus dem Jahr 1946 kann man eine Linie ziehen – und zwar zum Gesetz der Viererkoalition über die Gründung einer Akademie für Politische Bildung. Dieses trat im April 1957 in Kraft.

Im Unterschied zur damaligen CSU<sup>15</sup> setzten sich die bayerischen Sozialdemokraten innerhalb dieser ungewöhnlichen Regierung, die Hildegard Hamm-Brücher von der FDP als „Ausbruch aus dem dumpfen und bigotten Klerikalismus“ wahrnahm,<sup>16</sup> für eine emanzipatorische Ausrichtung politischer Bildung ein: Demokratie als Staatsform und auch als Lebensform.<sup>17</sup>

Überhaupt war die Bildungspolitik für die bayerische Sozialdemokratie, allen voran für ihren Vorsitzenden Waldemar von Knoeringen, ein essentieller Bestandteil ihrer Politik „Licht übers Land“.

Mit diesem „Licht“ wollte man den aus SPD-Sicht reaktionären Schatten von Alois Hundhammer, dem vormaligen CSU-Kultusminister, vertreiben.

Dass die Akademie für Politische Bildung auch knapp 70 Jahre später unabhängig, überparteilich und auskömmlich finanziert arbeiten kann, verdankt sie neben den damaligen Protagonisten der durchgehenden Unterstützung durch den Bayerischen Landtag. Dafür bedanke ich mich beim Bayerischen Landtag und bei den Abgeordneten all der Fraktionen, die sich der politischen Mäßigung verschrieben haben.

---

<sup>12</sup> Ebd., S. 1442.

<sup>13</sup> Ebd., S. 1442.

<sup>14</sup> Ebd., S. 1442.

<sup>15</sup> Felix Lieb, S. 341.

<sup>16</sup> Hildegard Hamm-Brücher: *Erinnern für die Zukunft*, S. 117 (zitiert nach Petra Weber, 2026, S.120.)

<sup>17</sup> Vgl. Hedda Jungfer: *Waldemar von Knoeringen als Kulturpolitiker*, in: Helga Grebing/Dietmar Süß (Hrsg.): *Waldemar von Knoeringen 1906-1971. ....* Berlin 2006, S. 85-103 (hier S. 91).

## Mit Wilhelm Hoegner in eine demokratische, soziale und partizipative Zukunft

Wenn wir heute auf fast 80 Jahre Bayerische Verfassung blicken, wiegen wir uns nicht in Sicherheit, sondern wissen (oder sollten zumindest wissen), dass die Stabilität unseres demokratischen Verfassungsstaates keine Garantie darstellt, sondern eine zu erbringende Leistung. Aber in dieser Hinsicht muss wohl jeder und jede von uns auch Nachlässigkeiten eingestehen.

Anlässlich der heutigen Feierstunde nehme ich mir die Freiheit heraus, anders vorzugehen als bei meinen häufigen Vorträgen über die Herausforderungen der Demokratie.

Das kann schiefgehen, dann sagen Sie nachher womöglich, hätte sie besser gemacht wie immer. Aber im Einzelnen.

Das Problem ist nicht die Verfassung selbst. Sie ist robust.

Das Problem ist der veränderte Blick weiter Teile der Öffentlichkeit unter anderem auf unsere Parteiendemokratie und auf „die“ Politik.

Dieser veränderte Blickwinkel geht erstens zurück auf die großen Veränderungen und Krisen, die wir seit Jahrzehnten durchleben und steht zweitens in direktem Zusammenhang zu den neuen Geschäftsmodellen rund um die digitalen Informations- und Kommunikationsformate.

Aber es kommt noch etwas anderes hinzu: Die gemäßigten Kräfte in Politik, Medien und auch in der politischen Bildung haben einen Fehler gemacht: Wir haben ein Repräsentationsdefizit entstehen lassen.

Anstatt im anklagenden Unterton zu analysieren, warum ein Teil der Wählerschaft *erst* den Wahlen fern geblieben ist, und sich *dann* von einer völkisch-autoritär ausgerichteten Partei mobilisieren ließ und *nun* extremistisch wählt, sollten wir meines Erachtens die Perspektive wechseln:

Was wäre, wenn in den folgenden Aussagen ein sachlich richtiger Kern stecken würde?

Zum Beispiel in der Behauptung, die gemäßigten Parteien ignorierten bei Grundsatzfragen die Sicht großer Teile der Bürgerschaft; und zwar nicht aus bösem Willen, sondern weil sie sich aufgrund der Zusammensetzung ihrer Fraktionen und Vorstände von ihrer früheren Wählerschaft entfernt haben.

Oder in der folgenden Feststellung, den gemäßigten Medien werde deshalb so häufig Einseitigkeit geworfen, weil die Leute sich zwar gern vielschichtig informieren, aber ungern belehren lassen.

Meines Erachtens machen die gemäßigten Kräfte einen Fehler, wenn sie krampfhaft darauf beharren, dass alle Diagnosen der Rechtspopulisten schon deshalb falsch sind, weil sie von Rechtspopulisten stammen.

Unzufriedenheit und Unmut in der Bevölkerung sowie eine diffuse Sehnsucht nach autoritärer Führung sind keine neuen Phänomene. Aber in früheren Phasen des bundesdeutschen und bayerischen Verfassungsstaates konnten die politischen Parteien den Unmut über „die da oben“ erstens durch sozialpolitische Wohltaten ausgleichen, zweitens gab es für die unzufriedenen Wähler kaum Andockstellen in Form einer als wählbar geltenden Partei. Und drittens existierten zwar „Bild, BamS und Glotze“ (BK Gerhard Schröder, 1999) aber keine algorithmisch steuerbaren Teilöffentlichkeiten. Und natürlich waren die geopolitischen und geökonomischen Rahmenbedingungen andere.

Und es hat sich noch etwas anderes verändert – eigentlich zum Positiven: Aus Untertanen wurden, nicht zuletzt durch den sozialdemokratisch beförderten Bildungsaufstieg, selbstbewusste Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Damit weise ich der SPD selbstverständlich nicht

die Verantwortung für die neue Wirkmächtigkeit so genannter „alternativer Fakten“ zu. Ich mache aber darauf aufmerksam, dass sich eine Kluft auftut:

- Zum einen haben die politischen Parteien die Erwartungen der zwar selbstbewussten, aber abstiegsbesorgten und sich ohnmächtig fühlenden Bevölkerung an den „output“ staatlicher Institutionen permanent gesteigert.
- Was die Parteien jedoch zu wenig steigerten, war ihre Fähigkeit, die zentralen Funktionen politischer Parteien auch in Krisenzeiten zu erfüllen – allen voran ihre Funktion, fähigen Nachwuchs für Mandate und Ämter zu rekrutieren.

### **Was tun? – Jenseits von Appellen**

Wenn wir aus der Entstehung der Bayerischen Verfassung etwas lernen können, dann doch dies: Demokratie entsteht nicht aus Konsens – sondern aus der Fähigkeit, Konflikte produktiv zu ordnen.

80 Jahre später stehen wir nicht vor den Trümmern von Totalitarismus und Krieg. Aber wir stehen vor der Herausforderung, unsere demokratische Ordnung neu justieren zu müssen, **ohne** sie preiszugeben. Es genügt nicht, zur „Stärkung der Demokratie“ und zum „Kampf gegen rechts“ aufzurufen.

Solche Appelle sind schnell formuliert und leider, davon zeugen nicht allein die Umfragen, komplett wirkungslos. Wilhelm Hoegner hätten sie nicht ausgereicht. Und er hätte, das unterstelle ich, die heutigen Protagonisten darauf hingewiesen, dass es sich bitte rächt, wenn *Reden und Tun* auf Dauer nicht im Einklang stehen.

Was wir jenseits der Selbstkritik der gemäßigten Kräfte und der Verbindlichkeit politischer Ankündigungen SOWIE der Wehrhaftigkeit unserer Verfassungsordnung noch brauchen, sind institutionelle Innovationen.

Ich weiß: Nichts ist schwieriger als das. Aber in einer Feierstunde kann man es ja mal wagen. Deshalb zwei Vorschläge in gebotener Kürze:

Unser derzeitiges Wahlsystem zwingt zu binären Entscheidungen: die eine Partei wählen wir, die andere nicht – obwohl uns womöglich die Auswahl zwischen den beiden sehr schwer fiel. Ein Präferenzwahlsystem wie etwa das sog. Borda-Verfahren würde es ermöglichen, abgestufte politische Vorlieben auszudrücken.<sup>18</sup> Die Wählerinnen und Wähler brächten Kandidaten oder Parteien in eine Rangfolge, und der Effekt könnte sein: Mäßigung statt Polarisierung, weil extreme Positionen weniger konsensfähig sind.

Ein zweiter Ansatz zielt darauf ab, Demokratie im Alltag der Bürger stärker zu verankern, und stammt von Gesine Schwan: die Idee regionaler Planungsbeiräte. Sie schlägt vor, Bürgerinnen und Bürger dauerhaft und strukturiert in politische Planungsprozesse einzubinden – insbesondere bei Fragen, die ihren unmittelbaren Lebensraum betreffen. Das Ziel ist nicht symbolische Beteiligung wie in Bürgerräten, sondern: Ko-Produktion von Politik, Konfliktbearbeitung vor der Eskalation und in gewissem Maß erfahrbare „Selbstwirksamkeit“.

---

<sup>18</sup> Vgl. Graeb, Frederic/Vetter, Angelika: Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 49 3/2018, S. 552-563.

Solche Gremien könnten dazu beitragen, die Distanz zwischen Staat und Gesellschaft zu verringern – nicht durch große Reformrhetorik, sondern durch konkrete und verantwortliche Mitwirkung.

Dazu passt ein abschließender Hinweis auf das Demokratieverständnis von Wilhelm Hoegner. In seiner Regierungserklärung vom Januar 1956 lieferte er eine damals visionäre Deutung, die in unsere Zeit passt:<sup>19</sup>

*„Gerade im technischen Zeitalter mit seinen unbegrenzten Möglichkeiten der Ausnützung technischer Überlegenheit muß (sic!) die Macht, ob sie nun in der staatlichen Bürokratie, in Verbänden oder großen Wirtschaftskonzernen zusammengeballt ist, sorgfältig überwacht werden, wenn nicht die demokratischen Einrichtungen Schaden leiden sollen.“ ..... Und weiter: „Die drohende Herrschaft von Bürokratismus und Technokratie muß verhindert werden. Es darf nicht soweit kommen, daß der kleine Mann den großen Mammutunternehmungen hilflos gegenübersteht und ausgelacht wird, wenn er sich an Bestimmungen der Verfassung klammert“.*<sup>20</sup>

Ministerpräsident Dr. Hoegner konnte nicht wissen, dass diese „Mammutunternehmungen“ eines Tages unseren Alltag und unser Leben maßgeblich bestimmen würden – aus den USA und aus der Volksrepublik China heraus.

Aber wir wissen, dass wir damals wie heute nicht „nur“ die nüchterne Verfassungsordnung des Bundes und die EU-Verträge haben, um der vermeintlichen Ohnmacht etwas entgegenzusetzen. Sondern uns begleitet und leitet dank Wilhelm Hoegner ein wertgetragenes Richtmaß: Die Bayerische Verfassung.

---

<sup>19</sup> Erklärung der Staatsregierung, Ministerpräsident Dr. Hoegner, in: 46. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 17.1.1956, S. 1432 ff.

<sup>20</sup> Hoegner, ebd., S. 1435.