



Reformen in der Zeit Maximilians II.

König Maximilian II. holte in den Jahren 1848/49 viele derjenigen Reformen nach, die sein Vater entweder versäumt oder bewusst abgelehnt hatte. Die Revolution von 1848 war dafür der Anlass, denn mit der Märzproklamation, noch von König Ludwig I. selbst verkündet, kam die Krone den Forderungen der Bevölkerung entgegen.

Nachdem Ludwig freiwillig abgedankt hatte, stand sein Sohn Maximilian mit der Märzproklamation im Wort. Viel spricht dafür, dass Maximilian die Reformen vor allem deswegen ins Werk setzte, um der Monarchie wieder zu Ansehen und Glaubwürdigkeit zu verhelfen.

Maximilians Staatsverständnis und Regierungsstil

Maximilian II. war von der Idee des „monarchischen Prinzips“ (dem Vorrang des Herrscherwillens vor demokratischen Mitbestimmungsrechten) kaum weniger überzeugt als sein Vater. In vielem hat er dessen Regierungsstil auch fortgeführt – so in der Beibehaltung einer Regierung aus dem Kabinettssekretariat, unter Umgehung des Ministeriums, obwohl der Kabinettssekretär 1848 zunächst abgeschafft worden war.

Wie [Ludwig I.](#) hat auch Maximilian II. seine Regierung mit einem umfassenden Reformprogramm begonnen, um in der Folgezeit viele Versuche zu seiner Revision zu unternehmen. Wie Ludwig standen auch Maximilian II. Minister und politische Berater zur Seite, die ihn in seinem Kurs gegen den Landtag unterstützten. Dazu zählte der ehemalige Innenminister Karl von Abel, der unter Maximilian eine zweite Karriere als informeller Berater antrat.

Vor allem zählte dazu [Ludwig Freiherr von der Pfordten](#), vormals Außenminister des Königreichs Sachsen, 1849–1859 Minister des königlichen Hauses und des Äußern. Von der Pfordten bekleidete auch das 1849 neu geschaffene Amt eines Vorsitzenden des königlichen Ministerrats. Dass Maximilian den Empfehlungen seiner Ratgeber letztlich nicht gefolgt ist, spricht für seine Prinzipientreue, die einen Verstoß gegen die Verfassung als grundsätzliches Tabu seines Königtums ansah.

Trotzdem zerfällt Maximilians Regierungszeit in eine Phase der Reformgesetzgebung 1848/49 sowie eine Zeit der Restauration und der versuchten Reaktion 1850–1859. An sie schlossen sich wiederum eine Reihe von Reformen an, die das Werk von 1848 fortführten.

Die Reformen von 1848

Der Landtag vom Frühjahr/Frühsummer 1848 war in der Kammer der Abgeordneten wesentlich von liberalen Vertretern dominiert. Ein neues Wahlgesetz wurde verabschiedet. Die Wahlen zum Landtag waren seitdem an keinen Zensus mehr gebunden, sondern nur an das Entrichten einer Einkommensteuer gleich welcher Höhe.

Das passive Wahlalter wurde auf 30 Jahre herabgesetzt. Die Abgeordneten wurden nicht mehr als Angehörige eines Berufs- oder

Geburtsstandes gewählt (ständisches Wahlprinzip), sondern nach Wahlkreisen, in die das Königreich eingeteilt wurde. Die Abgeordnetenversammlung wurde so zu einer echten Volksvertretung. Freilich verstärkte dies auch die Lagerbildung zwischen den politischen Parteien im Landtag.

Seit 1848 galt das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, wonach jedes Gesetz vom zuständigen Minister gegengezeichnet werden musste. Der Minister übernahm damit gegenüber dem Landtag die Verantwortung für seine Politik. Er konnte jedoch auch weiterhin ohne Einspruch der Kammern vom König entlassen werden.

Die Kammer der Abgeordneten erhielt das Recht, Gesetze einzubringen, mit Ausnahme solcher gegen die Zivilliste des Königs oder das monarchische Prinzip. Die Kronrechte sollten durch das Initiativrecht des Landtags nicht zu sehr eingeschränkt werden.

1848 wurde die Zensur für Presse und Buchhandel abgeschafft. Künftig durften Druckwerke erst nach ihrem Erscheinen eingezogen werden, wenn sie gegen das Strafrecht verstießen. Auch die Emanzipation der Juden schritt voran. Die Bürger israelitischen Glaubens konnten nun ihren Wohnsitz frei wählen (Freizügigkeit). Die Freiheit der Berufswahl wurden den Juden jedoch erst 1861 gewährt.

In der Justiz wurden Schwurgerichte eingeführt und die Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens verfügt. Die privilegierten Gerichtsstände für Adelige wurden aufgehoben. 1848/49 endete auch die Zeit der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit. Neben den Land- und Stadtgerichten hatte es in Bayern auch Herrschaftsgerichte gegeben, in der Tradition der alten Hofmarken, die von adeligen anstelle staatlicher Gerichtsherrn geleitet wurden. Diese Herrschaftsgerichte wurden nun endgültig abgeschafft. In der Armee wurden körperliche Züchtigungen durch Vorgesetzte verboten. Erst 1854 wurde bei Hinrichtungen im rechtsrheinischen Bayern das Fallbeil verbindlich. Bis dahin war auch der Einsatz des Richtschwerts zulässig. Ab 1861 wurde die Todesstrafe nicht mehr öffentlich vollzogen.

Die Bauernbefreiung kam 1848 weitgehend an ihr Ziel. Nachdem es seit den organischen Edikten der Montgelaszeit keine Leibeigenschaft mehr gab, wurden nun die Grundlasten der Bauern gegenüber ihren bisherigen Grundherren entweder ersatzlos gestrichen oder in feste Bodenzinse umgewandelt. Die Bauern wurden damit mittel- und langfristig zu Eigentümern ihrer Landwirtschaft. Auch das adelige Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden wurde in diesem Zusammenhang aufgehoben. Von Seiten der adeligen Grundherren in Franken und Schwaben gab es so gut wie keine Widerstände gegen diese Reformen. Allerdings zogen sich die Ablösezahlungen der Bauern in vielen Fällen noch über Generationen hin. Erst ein Gesetz von 1908 traf hierzu eine endgültige Regelung.

1849 verabschiedete der Landtag das Gesetz zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Unter dem Eindruck der Grundrechtecharta der Frankfurter Nationalversammlung und des Entwurfs der Reichsverfassung von 1849 wurden auch in Bayern Entwürfe zu einer geänderten bayerischen Verfassungsurkunde erarbeitet. Diese Neufassung sollte

neben einem Grundrechtekatalog vor allem die Reformgesetze von 1848 mit aufnehmen, die in der Mehrzahl als Staatsgrundgesetze verabschiedet waren und daher wie das Verfassungsrecht nur durch eine Zwei-Drittelmehrheit beider Kammern geändert werden konnten. Die 1849/50 erstellten Entwürfe bekam der Landtag jedoch niemals zu Gesicht.

„Reaktion“: Versuche zur Rücknahme der Reformen (1850–1859)

Mit der Berufung des konservativen Ludwig von der Pfordten endete die Reformphase unter Maximilian II. Pfordten wurde zum wichtigsten Minister des Königs während seiner ganzen Herrschaftszeit: einmal, weil er die Außenpolitik des Königreichs wesentlich prägte; zum anderen, weil er dem König bei der versuchten Rücknahme der Märzreformen folgte.

Dem König gelang es 1852, den Eid der bayerischen Armee auf die Verfassung zu revidieren. In der neuen Gelöbnisformel tauchte die Verpflichtung auf die Verfassung nicht länger auf. 1850 wurde ein neues, verschärftes Pressestrafgesetz verabschiedet. Maximilian versuchte so, die Presse anders als durch Zensur zu kontrollieren.

Als Schlüssel zur Revision der Märzreformen sahen Maximilian und von der Pfordten das Wahlrecht an. Mit einer Rückkehr zum ständischen Wahlrecht würden Kammermehrheiten gewährleistet, die sich einer Revision der übrigen Reformgesetze nicht mehr verschlossen. Die von der Regierung 1854 vorgeschlagene Wahlrechtsreform wurde jedoch nie verabschiedet. Noch bis 1859 bedrängte von der Pfordten die Landtagskammern zu einer solchen Wahlrechtsreform, um unausgesetzt mit der Auflösung des Landtags zu drohen. Zuletzt ließ König Maximilian seinen Minister fallen und lenkte ein: „Ich will Frieden haben mit meinem Volke und meinen Kammern.“

So undemokratisch und rückwärtsgewandt diese Strategie auch anmutet, sie verrät dennoch, wie sehr der König (sowie die Mehrzahl seiner Minister) die Verfassung wenigstens formal für unantastbar hielt. Alternativen, das Verfassungsrecht anders als mit Zustimmung des Landtags zu ändern, wurden immerhin diskutiert. Möglich schien die Auflösung des Landtags und die Verfügung von Gesetzen per Dekret (Gesetzesoktroy) – ein Weg, den später Otto von Bismarck und König Wilhelm I. in Preußen gehen sollten.

Möglich schien ferner die Einschaltung des Deutschen Bundes, der prüfen konnte, ob die bayerischen Gesetze von 1848 mit der Bundesakte vereinbar waren. Widrigenfalls hätte der Bund die Rücknahme der Gesetze fordern können. Keine dieser Möglichkeiten kam für Maximilian ernsthaft in Betracht.

Obwohl also der König die Verfassung noch achtete, durften sich ihre Freiheits- und Mitbestimmungsrechte nicht gegen das Königtum wenden. Maximilian II. und sein Minister von der Pfordten sprachen von der inneren Bedrohung durch „Verfassungsfeinde“ – ein Indiz für die paranoide Atmosphäre des Nachmärz. Von der Pfordten soll seit 1853 eine Kartei politisch auffälliger Personen geführt haben. Sie zog er zu Rate, wenn es um die Besetzung wichtiger Ämter ging. Auch der König schärfte seinen

Ministern ein, bei der Entscheidung von Personalfragen vornehmlich auf die Treue des Kandidaten zum König und die Anhänglichkeit an das monarchische Prinzip zu achten.

Der Abschluss der Reformen unter Maximilian II. (1859–1861)

Von der Pfordtens Nachfolger wurde 1859 [Karl Freiherr von Schrenck-Notzing](#) (1806-1884). Obgleich nicht weniger konservativ als sein Vorgänger, führte er das Reformprogramm unter Maximilian II. zu Ende. 1861 wurde das schon 1848 zugesagte neue Strafgesetzbuch verabschiedet, ebenso ein neues Polizeistrafgesetzbuch und Gerichtsverfassungsgesetz.

Die lange geplante Trennung von Verwaltung und Justiz auf allen Ebenen, einschließlich der lokalen, wurde nun Wirklichkeit. Ein neuer einheitlicher Instanzenzug wurde angeordnet (Amtsgericht, Schwurgerichte, Appellationsgerichte, Oberappellationsgericht).

1861 verfügte die Krone auch ein Sozialprogramm großen Stils: karitative Stiftungen des Königs, Arbeitsbeschaffung durch Konjunkturprogramme, Armenfürsorge, die Errichtung von Krankenhäusern und Arbeiterwohnungen. Hierin folgte die liberale Mehrheit des Landtags dem König nicht. Wenn die Sozialpolitik vorerst eine ausschließliche Domäne des Königs blieb, so lag das am Desinteresse der Liberalen.

Die Regierungszeit König Maximilians II. war wesentlich von Reformen im Innern bestimmt. Sie waren dem König eher aufgenötigt worden, als dass er sie selbst konzipiert hätte. Maximilian hat etliche der Reformen wieder zurücknehmen wollen, um seinen Handlungsspielraum als Monarch zu behaupten. Die Märzreformen waren Verfassungsrecht. Maximilian II. hat es letztlich abgelehnt, seinen Herrscherwillen über die Garantien der Verfassung zu stellen. Damit verhalf er dem Rechtsstaatsgedanken in Bayern, dem Prinzip der Gewaltenteilung und der Bindung der Regierung an Recht und Gesetz, endgültig zum Durchbruch.
