

## Miszelle

JOHANNES MERZ

### „FREISTAAT BAYERN“

#### Metamorphosen eines Staatsnamens

In der Kardinal-Faulhaber-Straße in München wurde 1989 ein Denkmal für den ersten bayerischen Ministerpräsidenten Kurt Eisner geschaffen. Im Vorfeld gab es eine heftige Diskussion, ob Kurt Eisner, der Exponent des Umsturzes von der Monarchie zur Republik in Bayern 1918, als der Begründer des „Freistaates Bayern“ anzusehen sei, oder ob er nicht vielmehr den Begriff „Volksstaat“ geprägt und die Bezeichnung „Freistaat“ erst später an Bedeutung gewonnen habe. Dahinter stand die allgemeinere Frage, welche politische Kraft den Namen „Freistaat Bayern“ etabliert hat und was damit gemeint war: Drückt er mit der Überwindung der Monarchie einen revolutionären Anspruch aus oder betont er die Unabhängigkeit des Landes gegenüber einer deutschen Zentralregierung? 1989 stand erst nach harten Auseinandersetzungen und der Erstellung eines offiziellen Gutachtens die Bezeichnung fest: Nach Auskunft der Gedenkinschrift ist Kurt Eisner „der erste Ministerpräsident des Volksstaates Bayern“<sup>1</sup>.

Dieser Streit um Worte erscheint typisch: Während offizielle Staatsbezeichnungen in der deutschen Öffentlichkeit sonst kaum eine Rolle spielen<sup>2</sup>, ist der Name „Freistaat Bayern“ ein Reizwort weit über Bayern hinaus<sup>3</sup>. Die Assoziationen und Emotionen, die damit verbunden werden, stimmen durchaus nicht überein; die einen denken dabei eher an Volkstümelei, Partikularismus und Rückständigkeit<sup>4</sup>, die anderen

<sup>1</sup> Süddeutsche Zeitung Nr. 45 vom 23. 2. 1989, in: Stadtarchiv München, Presseauschnitte, Kurt Eisner. Vgl. auch Katharina Weigand, Die öffentliche Erinnerung an Kurt Eisner in München, in: Denkmäler in Bayern im 19. und 20. Jahrhundert (erscheint 1997). Die Thematik wurde angeregt durch die Mitarbeit am Editionsprojekt „Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1919–1945“, das die Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und die Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns gemeinschaftlich durchführen. Für Hinweise danke ich Herrn Dr. Karl-Ulrich Gelberg (Augsburg) und Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kramer (Eichstätt).

<sup>2</sup> Eine Ausnahme stellt der betonte Gebrauch von „Bundesrepublik Deutschland“ dar, der durch die Existenz der DDR verursacht wurde und in den letzten Jahren zugunsten von „Deutschland“ stark zurücktritt.

<sup>3</sup> Vgl. etwa die erfolgreichen Publikationen von Bernhard Ücker, Bayern – der widerspenstige Freistaat. Behauptung und Beweis, München 1990; ders., Lieber bayrisch Frei als preußisch Reich. Ein weißblaues Contra aus dem widerspenstigen Freistaat, München 1991.

<sup>4</sup> Vgl. Friedrich Weckerlein (Hrsg.), FREIstaat. Die Anfänge des demokratischen Bayern 1918/19,

eher an Eigenständigkeit, Bewahrung des Föderalismus und kulturelle Identität<sup>5</sup>. Doch unterscheiden sich im Hinblick auf diesen Namen im wesentlichen nur die Wertungen, nicht die grundsätzlichen Inhalte, die ihm als Bedeutungsträger beige-messen werden. Wenngleich die bayerische SPD in den letzten Jahren mehrfach versucht hat, ihn als ihr geistiges Eigentum zu reklamieren<sup>6</sup>, so gilt doch dessen eigenstaatliches, heimatbetontes und konservatives Image weithin als politisches Marken-zeichen der CSU<sup>7</sup>.

Die immer wieder aufflammende öffentliche Diskussion um Herkunft und Bedeutung des bayerischen Staatsnamens wurde im wesentlichen stets von Politikern und Publizisten geführt. Die Flut der historischen Darstellungen zur Revolutionszeit 1918/19 begnügt sich weitgehend damit festzustellen, daß „Freistaat“ die deutsche Übersetzung des lateinischen „res publica“, von „Republik“, sei<sup>8</sup>. Und auch von seiten der Juristen wird höchstens beiläufig darauf hingewiesen: „Diese Verdeutschung des Wortes ‚Republik‘ wird allerdings heute nicht oder falsch verstanden.“<sup>9</sup>

München-Zürich 1994. In der Einleitung wird als Ziel umschrieben, „gegen Haß und Hetze, Ver-teufelung, Verdrängung und Vereinnahmung, Geschichtslosigkeit und Geschichtsverfälschung“ durch „Erinnerung und Aufklärung“ zum Nachdenken über das „tatsächlich freistaatliche Bayern und die Ursprünge der ‚bayerischen Art‘ von Republik“ beizutragen, S. 13. Weckerlein wendet sich insbesondere gegen das Image des Begriffs „Freistaat Bayern“: „[...] als Postkarten-Kurio-sum, als Volksstamm mit eigenbrötlerischen, ja separatistischen Neigungen, als bundesdeutscher Sonderfall mit wortmächtigem Drohpotential, als konservative Alpenfestung der letzten wahren Preußen [...]“, ebenda, S. 8.

<sup>5</sup> So sieht etwa der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber das wesentliche Element des Frei-staat-Begriffes in der föderalistischen Politik der bayerischen Staatsregierungen seit 1945, in der dadurch geförderten Entwicklung Bayerns „zum vielleicht modernsten Staat Europas“ und in der Bewahrung der Verfassungswerte begründet. Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Ed-mund Stoiber anlässlich des 75. Jahrestages des Inkrafttretens der Bamberger Verfassung am 15. 9. 1994 in Bamberg, Manuskript im Besitz des Verf. Vgl. Franz Josef Strauß, Erinnerungen, Berlin 1989, S. 544–547.

<sup>6</sup> Vgl. neben der Diskussion um das Eisner-Denkmal 1989 auch Weckerlein, FREIstaat, S. 8: Der „Freistaat“ sei „kein weiß-blauer Folklorebegriff, sondern ein revolutionärer Anspruch“, und „als demokratischer Fortschritt eine historische Leistung der Linken“, insbesondere Kurt Eisners.

<sup>7</sup> Ganz im Einklang damit bekannte Stoiber in seiner Rede zum 75. Jahrestag der Bayerischen Ver-fassung (wie Anm. 5): „... ein bißchen Stolz schwingt schon mit, wenn wir uns als widerspenstiger Freistaat bezeichnen.“ Vgl. auch Herbert Riehl-Heyses, CSU. Die Partei, die das schöne Bayern er-funden hat, München 1979.

<sup>8</sup> Eine Ausnahme stellt der Ausstellungskatalog von Gerhard Heyl, Reich und Länder in der Wei-marer Republik. Ausstellungskataloge der bayerischen staatlichen Archive 3, München 1969, dar. Hier finden sich mehrere Hinweise auf die Entstehung und Verwendung des Freistaat-Begriffes, die allerdings nicht rezipiert worden sind. Vgl. auch Max Domarus, Bayern 1805–1933. Stationen der Staatspolitik, Würzburg 1979, S. 188–218. Zu Thüringen neuerdings Andreas Dornheim, Ge-schichte des Begriffes „Freistaat“ [Thüringen], hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 1994 (unpaginiert, 8 S.).

<sup>9</sup> Josef Isensee, Republik – Sinnpotential eines Begriffes. Begriffsgeschichtliche Stichproben, in: Juri-stenzeitung 1981, S. 6, Anm. 48. Allerdings gibt auch Isensee lediglich einige Hinweise auf die Be-deutung des Freistaat-Begriffes zur Zeit seiner Entstehung im 18. Jahrhundert. In den Verfassungs-kommentaren wird knapp erklärt, daß Freistaat dasselbe wie Republik und damit das Gegenteil

Der bayerische Staatsname wird also einerseits in den Medien häufig mit unterschiedlichen Konnotationen belegt und avanciert immer wieder zum Kampfmittel in der politischen Auseinandersetzung. Andererseits liegen befriedigende wissenschaftliche Aussagen zu seinem Bedeutungspotential nicht vor. Bei diesem Befund erscheint es angebracht, daß sich Historiker der Frage nach der Geschichte dieser Namensgebung und ihrer historischen Relevanz stellen, um ihrer Aufgabe nachzukommen, durch Aufklärung die Instrumentalisierung von Geschichte zu verhüten<sup>10</sup>.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich somit auf Ursprung und Bedeutung des Namens „Freistaat Bayern“. Es geht folglich nicht darum zu beschreiben, wer die Fundamente des heutigen demokratischen Staates gelegt hat und wie dies im einzelnen geschah; zu Recht wird immer wieder darauf hingewiesen, daß dabei den Sozialdemokraten sowohl nach dem Ersten wie nach dem Zweiten Weltkrieg ein weitaus bedeutenderer Anteil zukam, als dies im aktuellen öffentlichen Bewußtsein verankert ist<sup>11</sup>. Hier geht es nur um die Verwendung eines Wortes und die Frage, inwieweit diese Wortverwendung historisch von Belang ist.

Zu Beginn soll seine Verwendung in Bayern 1918/19 skizziert werden; dem folgen Feststellungen zu seiner Herkunft, seinem Gebrauch außerhalb Bayerns und dessen Rückwirkung und schließlich der Versuch, seine weitere Bedeutungsentwicklung bis heute zu umreißen.

## I.

Die bekannte Formulierung „Bayern ist fortan ein Freistaat!“ stammt aus einem Aufruf „An die Bevölkerung Münchens“, der von Kurt Eisner im Namen des Münchner Arbeiter-, Soldaten- und Bauernrates ausging und in der Morgenausgabe der Münchener Neuesten Nachrichten vom 8. November 1918 gedruckt wurde<sup>12</sup>. Im gleichen

von Monarchie meine; vgl. z.B. Karl Schweiger/Franz Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, München 1989, V Art. 1 (5).

<sup>10</sup> Vgl. auch Egon Johannes Greipl, Liberalitas Bavarica. Gedanken zu einem Schlagwort, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 52 (1989), S. 145–151. Hier wird nachvollzogen, wie eine konkrete historische Formulierung durch die moderne Publizistik uninterpretiert und damit die Geschichte zu Unrecht als Stütze für eine bestimmte aktuelle Anschauung herangezogen wird.

<sup>11</sup> Vgl. Weckerlein, FREIstaat, in dem allerdings gerade von den Nicht-Historikern die Begriffsebene (Bedeutung des Namens „Freistaat Bayern“) und die Inhaltsebene (Entstehung des demokratischen Bayern nach dem Ersten Weltkrieg) nicht auseinandergehalten werden. Zur Rolle der SPD 1918/19 und nach 1945 vgl. auch die Beiträge in: Hartmut Mehringer (Hrsg.), Von der Klassenbewegung zur Volkspartei. Wegmarken der bayerischen Sozialdemokratie 1892–1992, München u. a. 1992.

<sup>12</sup> Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe I, Bd. 10, Die Regierung Eisner 1918/19. Ministerratsprotokolle und Dokumente, bearb. von Franz J. Bauer, Düsseldorf 1987, Dok. 2; Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte IV, Stuttgart-Berlin-Köln 1991, Nr. 24. Faksimile in: Appelle einer Revolution. Dokumente aus Bayern aus dem Jahr 1918/1919, München 1968, Anlage 6. Eine akribische Schilderung der Ereignisse 1918/19 findet sich bei Wolfgang Zorn, Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert.

Aufruf finden sich die Wendungen „die demokratische und soziale Republik Bayern“ und „Es lebe die bayerische Republik!“. Daneben steht die Proklamation „An das bayerische Volk“ vom gleichen Tag, erlassen von Kurt Eisner im Namen der provisorischen Regierung „der demokratischen und sozialen Republik Bayern“<sup>13</sup>. Bereits am nächsten Tag erscheint eine neue, wiederum von Eisner unterzeichnete Proklamation, in der die Bildung eines Ministeriums des „bayerischen Volksstaates“ bekanntgegeben wird<sup>14</sup>. Abgesehen von dem einen, bereits zitierten Satz im Aufruf an die Bevölkerung Münchens spielt hier wie in den Aufrufen der folgenden Tage und in den Erlassen der vom nunmehrigen Ministerpräsidenten Eisner gebildeten neuen Regierung das Wort „Freistaat“ keine Rolle mehr<sup>15</sup>. Der ganz überwiegend gebrauchte Ausdruck ist im folgenden bis zum Ende der Regierung Eisner der „Volksstaat“, oft variiert als „der soziale Volksstaat“ oder auch „der freie Volksstaat“<sup>16</sup>.

„Freistaat“ entspricht nicht der üblichen Terminologie Eisners. In seinen eigenen Schriften hatte er bislang stets von der „Republik“ gesprochen<sup>17</sup>. Nun wurde nicht

Von der Monarchie zum Bundesland, München 1986. Vgl. auch Allan Mitchell, *Revolution in Bayern 1918/19. Die Eisner-Regierung und die Räterepublik*, München 1967; Karl Bosl (Hrsg.), *Bayern im Umbruch. Die Revolution von 1918/19, ihre Voraussetzungen, ihr Verlauf und ihre Folgen*, München/Wien 1969. Für die Zeit der Räterepubliken 1919 vgl. Michael Seligmann, *Aufstand der Räte. Die erste bayerische Räterepublik vom 7. April 1919*, Grafenau 1989.

<sup>13</sup> Die Regierung Eisner, Dok. 4; Huber, *Dokumente IV*, Nr. 25.

<sup>14</sup> Die Regierung Eisner, Dok. 5; Huber, *Dokumente IV*, Nr. 26.

<sup>15</sup> Dies schließt nicht aus, daß das Wort „Freistaat“ noch hier und da in Reden und Publikationen verwendet wurde, doch handelt es sich hier um vereinzelte Aussagen. Vgl. etwa die erste Rede Kurt Eisners vor dem Provisorischen Nationalrat am 8.11. 1918, in der er erklärte: „Bayern ist gestern ein Freistaat geworden und wird ein Freistaat bleiben.“ Er begann allerdings mit den Worten: „Ich eröffne die erste Sitzung des provisorischen Parlaments der Republik Bayern“, in: *Verhandlungen des provisorischen Nationalrats des Volksstaates Bayern im Jahre 1918/1919*, Stenographische Berichte Nr. 1.

<sup>16</sup> Vgl. Die Regierung Eisner, Dok. 6, 10, 11, 13, 19–21; *Appelle einer Revolution*, Anlagen 23–26, 29, 37. Demgegenüber wird bis in die neueste Literatur hinein immer wieder behauptet, daß der Name „Freistaat Bayern“ auf Eisner zurückgehe, z. B. bei Eduard Schmidt, *Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946*, Diss. jur. 1993, S. 131; mißverständlich Franz Menges, *Vom Freistaat zur Reichsprovinz (1918–1933)*, in: Manfred Tremel, *Geschichte des modernen Bayern. Königreich und Freistaat*, München 1994, S. 147–273, hier S. 156, 160. Vgl. auch Anm. 29.

<sup>17</sup> Kurt Eisner, *Gesammelte Schriften*, 2 Bde, Berlin 1919, darin vor allem: *Sozialdemokratie und Staatsform. Eine öffentliche Diskussion zwischen Kurt Eisner und Karl Kautsky 1904*, S. 285–325; ders., *Die neue Zeit*, 2 Bde, München 1919; ders., *Sozialismus als Aktion. Ausgewählte Aufsätze und Reden*, hrsg. von Freya Eisner, Frankfurt a. M. 1975. Zur Frage, ob der zitierte Aufruf „An die Bevölkerung Münchens“ in der Nacht zum 8. 11. 1918, der die bekannte „Freistaat“-Formel enthält, von Eisner oder von seinem Mitarbeiter, dem Publizisten Wilhelm Herzog, verfaßt wurde, vgl. Wilhelm Herzog, *Menschen, denen ich begegnete*, Bern/München 1959, S. 65 (der die Urheberschaft beansprucht), und dagegen den Entwurf Eisners in: *Bayerisches Hauptstaatsarchiv München (künftig: BayHStA)*, MA 1027; Edition und Abbildung bei Hans Mommsen, *Die verspielte Freiheit. Der Weg der Republik von Weimar in den Untergang 1918 bis 1933*, Berlin 1989, S. 16, der nur in wenigen Punkten vom gedruckten Text abweicht. Die einschlägige Passage lautet in diesem Entwurf: „Bayern ist als Freistaat proklamiert.“ Vgl. Menges, *Vom Freistaat zur Reichs-*

nur von Eisner, sondern ebenso in der Öffentlichkeit 1918 bis ins Frühjahr 1919 ganz überwiegend der Terminus „Volksstaat“ verwendet; auch die Zeitungen bevorzugten ihn vor allen anderen Ausdrücken<sup>18</sup>. Eine gewisse Konkurrenz entstand für die Bezeichnung „Volksstaat“ nur kurzfristig im Januar, als die Regierung Eisner zur verfassungsrechtlichen Legitimierung des staatlichen Wandels am 4. Januar 1919 ein „Staatsgrundgesetz der Republik Bayern“ erließ<sup>19</sup>; doch setzte sich der Name „Republik“ in der Folgezeit nicht durch; es blieb ganz überwiegend beim „Volksstaat“.

Ein dauerhafter Wandel im Sprachgebrauch begann, als der Landtag am 17. März 1919 ein neues „Vorläufiges Staatsgrundgesetz des Freistaates Bayern“<sup>20</sup> verabschiedete und am gleichen Tag den Sozialdemokraten Johannes Hoffmann zum Ministerpräsidenten bestellte. Zusammen mit einem Ermächtigungsgesetz für die neue Regierung<sup>21</sup> sollte so die seit der Ermordung Eisners vom 21. Februar andauernde Regierungskrise überwunden werden. Bereits in seiner zweiten Sitzung vom 20. März beschloß der Ministerrat, das Innenministerium solle „eine gemeinsame Bekanntmachung sämtlicher Ministerien über den Gebrauch der Bezeichnung ‚Freistaat‘ für Bayern“ entwerfen<sup>22</sup>. Zwar wurde ein entsprechender Entwurf nach einer nochmaligen schriftlichen Aufforderung durch Ministerpräsident Hoffmann<sup>23</sup> schon wenige

provinz, S. 156, und dagegen Freya Eisner, Kurt Eisner. Der Publizist und Politiker. Seine Einschätzung durch Zeitgenossen und in jüngerer Literatur, Diss. Bremen 1991, S. 134.

<sup>18</sup> Dies gilt für Zeitungen der verschiedensten politischen Richtungen. Für die liberal ausgerichtete, teilweise unter dem Einfluß der Staatsregierung stehende Bayerische Staatszeitung hat Joachim Rettinger in einer Seminararbeit am Institut für Bayerische Geschichte der Universität München die Begriffsverwendung von November 1918 bis Dezember 1919 untersucht (die Prozentangaben beziehen sich auf die Summe der 105 Nennungen der drei Begriffe Republik, Volksstaat und Freistaat): In allen Sparten dieser Zeitung dominierte zunächst der „Volksstaat“, im November mit 61 %, im Dezember zu 100 %, im Januar mit 64 %, im Februar mit 88 %, im März mit 43 % und in den ersten Tagen des April (ab 14. 4. war das Erscheinen vorerst eingestellt) wieder zu 100 %. Der „Freistaat“, im November nur viermal im Zusammenhang mit dem Aufruf vom 8. November genannt, kam in den Monaten Dezember bis Februar überhaupt nicht vor und zog erst im März mit dem „Volksstaat“ gleich (beide 43 %), war im April wieder nicht vertreten und erreichte dann im Mai auf Anhieb 70 %; ab Juni ist er die einzig vorkommende Bezeichnung, die allerdings in den sieben Monaten von Juni bis Dezember insgesamt nur 25 mal auftaucht. „Republik“ ist im November mit 26 % vertreten, im Dezember gar nicht, steigt im Zusammenhang mit dem Eisnerschen Staatsgrundgesetz im Januar auf 36 % und spielt dann nur noch im Februar und März mit 12 % bzw. 14 % eine untergeordnete Rolle; danach kommt auch diese Bezeichnung nicht mehr vor.

<sup>19</sup> Die Regierung Eisner, Dok. 25. Zum Entwurf vgl. BayHStA, MA 1027.

<sup>20</sup> GVBl. S. 109 (zu den variierenden Bezeichnungen des Gesetz- und Verordnungsblattes vgl. Anm. 50).

<sup>21</sup> Vom Landtag verabschiedet am 18. 3. 1919, GVBl. S. 112.

<sup>22</sup> BayHStA, MA 99513.

<sup>23</sup> Hoffmann am 22. 3. 1919 an das Innenministerium, dort eingegangen am 25. 3., betr. Vollzug des vorläufigen Staatsgrundgesetzes: „Nach dem Beschlusse des Ministerrates vom 20. lfd. Mts. ist das Staatsministerium des Innern gebeten worden, eine gemeinsame Bekanntmachung aller Ministerien zu entwerfen, in der die Behörden darauf hingewiesen werden, daß Bayern in Zukunft nach dem Wortlaute des vorläufigen Staatsgrundgesetzes als ‚Freistaat‘ zu bezeichnen ist. Es wird zweckmäßig sein in dieser Bekanntmachung auch Anordnungen wegen der veranlaßten Aenderun-



Tage darauf im Innenministerium angefertigt, doch zirkulierte er infolge der Zeitumstände nur sehr langsam durch die Ministerien und erlangte erst am 25. Juni Gültigkeit<sup>24</sup>. Publiziert wurde die gemeinsame ministerielle Bekanntmachung dann am 6. Juli in der Bayerischen Staatszeitung, am 21. Juli im Verordnungsblatt des Militärministeriums und am 23. Juli im Justizministerialblatt<sup>25</sup>.

War in den Entwürfen der bayerischen Verfassung vom Dezember 1918 bis Mai 1919 noch stets vom „Volksstaat“ die Rede, so ersetzte der Ministerrat in seinen Sitzungen vom 20. und 23. Mai 1919 dieses Wort durch „Freistaat“; dieser Ausdruck erscheint demnach erstmals in dem gedruckten „Entwurf einer Verfassungsurkunde für den Freistaat Bayern“, der am 28. Mai in der Bayerischen Staatszeitung publiziert<sup>26</sup> und dem Landtag am gleichen Tag zur Beratung im Verfassungsausschuß vorgelegt wurde<sup>27</sup>.

Die Bezeichnung „Freistaat“ für Bayern existiert also offiziell seit der Verabschiedung des vorläufigen Staatsgrundgesetzes am 17. März 1919 und wurde verbindlich durch die Publikation der entsprechenden Bekanntmachung im Bayerischen Staatsanzeiger am 6. Juli. Seit März bzw. Juli 1919, nicht bereits seit November 1918 oder aber erst seit der Verabschiedung der bayerischen Verfassung vom 14. August 1919 lautet der Staatsname „Freistaat Bayern“.

Diese bewußte Bestimmung des Staatsnamens traf in eine Zeit schwersten Ringens um die Staats- und Regierungsform in Bayern. In offener Konkurrenz zum Landtag

---

gen der Amtsschilder zu treffen. Hierbei wird aber von einer Beseitigung des bisherigen Staatswappens um deswillen zunächst Umgang genommen werden können, weil ein neues Staatswappen noch nicht festgestellt worden ist. Nur die Krone über dem Wappen wird zu entfernen sein“, in: BayHStA, MIInn 74 129.

<sup>24</sup> Dieser handschriftliche Entwurf vom 25. 6. 1919 mit dem Betreff „Vollzug des vorläufigen Staatsgrundgesetzes“ ist überliefert, in: BayHStA, MIInn 74 129, in Abschrift ebenda, Abt. IV, MKr 72. Abbildung des Entwurfs bei Heyl, Reich und Länder, Tafel 2.

<sup>25</sup> Bayerische Staatszeitung und Bayerischer Staatsanzeiger, Nr. 166 vom 6. 7. 1919; Verordnungsblatt des Ministeriums für militärische Angelegenheiten Nr. 43 vom 21. 7. 1919; Justizministerialblatt für den Freistaat Bayern vom 23. 7. 1919. Der im Druck unverändert übernommene Text des Entwurfs vom 25. 6. 1919 lautet: „Gesamtministerium. An sämtliche Stellen und Behörden. Durch das vorläufige Staatsgrundgesetz ist Bayern als ‚Freistaat‘ erklärt. Die sämtlichen Stellen und Behörden werden angewiesen, diese Bezeichnung auch im amtlichen Schriftverkehr anzuwenden. Vordrucke für Urkunden und dergleichen, die eine andere Bezeichnung enthalten, sind handschriftlich oder durch Stempelüberdruck richtig zu stellen. Bei diesem Anlasse wird bemerkt, daß auf den Amtsschildern das Staatswappen bis auf Weiteres unverändert belassen werden kann, sofern die Krone über dem Wappen und die – ausgeschriebene oder abgekürzte – Bezeichnung ‚Königlich‘ aus der Umschrift entfernt wird.“

<sup>26</sup> Bayerische Staatszeitung und Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 135 vom 28. 5. 1919 (1. Teil), Nr. 136 vom 29. 5. 1919 (2. Teil).

<sup>27</sup> Vgl. die Sammlung der Entwürfe, in: BayHStA, Abt. V, NL Graßmann 10, wo auch die entsprechenden Korrekturen eingetragen sind; zur Datierung der Entwürfe vgl. auch die Aktenvermerke, in: Ebenda, Abt. IV, MKr 72, sowie die Rechnung der Druckerei Mühlthaler vom 31. 5. 1919, in: Ebenda, MA 102010/I. In den einschlägigen Ministerratsprotokollen selbst ist nur von „kleinen Abänderungen“ die Rede, vgl. ebenda, MA 99513; Druck des Entwurfs, in: Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Tagung 1919, Beilage 126.

und der von diesem gewählten Regierung Hoffmann versuchten viele Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte, deren Zentralrat in München schon seit der Ermordung Eisners als Regierung aufgetreten war, das Räteresystem als Prinzip des Staatsaufbaus zu verwirklichen, wobei die Entwicklungen in Rußland und in Ungarn vielfach als Vorbild dienten. Nicht nur die monarchische Spitze sollte beseitigt werden, die bisher entrechtete Klasse der Arbeiter – in Bayern wurden auch die Bauern einbezogen – war, als das eigentliche Volk, als Souverän und Exekutive von Staat und Gesellschaft vorgesehen. Regierung und Parlament mußten dem vor allem in München spürbaren Druck der Räte bekanntermaßen weichen und flüchteten nach Bamberg; am 7. April wurde in München die Räterepublik ausgerufen, deren Gesicht und deren Protagonisten mehrfach wechselten, bis in den ersten Maitagen in einer blutigen Aktion von Freiwilligenverbänden und Reichstruppen das parlamentarische System endgültig gewaltsam durchgesetzt wurde.

Zur publizistischen Tätigkeit gegen die Räterepublikaner in München und Oberbayern gründete die Regierung Hoffmann eine eigene Zeitung, die erstmals am 8. April erschien. Der Titel lautete: „Der Freistaat“. Dieses Blatt war bis zum 5. Mai gleichzeitig das einzige amtliche Organ der bayerischen Regierung, in dem alle Verordnungen abgedruckt wurden<sup>28</sup>. „Freistaat“ contra „Räterepublik“ oder auch „Rätediktatur“, dieser Gegensatz prägte die Zeit von März bis Mai 1919, wie es die Schlagzeile der ersten Ausgabe der neuen Regierungs-Zeitung ausdrückt: „Für ein freies Bayern – gegen Terror und Diktatur.“<sup>29</sup> Ist hier der Ursprung der eigentlichen Bedeutung des Freistaat-Namens zu suchen?

## II.

Das Wort „Freistaat“ taucht erstmals in den dreißiger Jahren des 18. Jahrhunderts auf, und zwar zunächst nur bezogen auf die Schweiz<sup>30</sup>. Näheren Aufschluß über die

<sup>28</sup> „Der Freistaat. Amtliches Organ der Bayerischen Landes-Regierung“, Nr. 1 vom 8. 4. 1919 bis Nr. 21 vom 5. 5. 1919. Seit Nr. 22 vom 6. 5. 1919 bis Nr. 43 vom 31. 5. 1919 mit dem Untertitel: „Neben der ‚Bayerischen Staatszeitung‘ bis auf weiteres amtliches Organ der Bayerischen Landes-Regierung.“ Seit 2. 6. 1919 mit dem Untertitel: „Sozialdemokratisches Parteiorgan für den Reichstags-Wahlkreis Bamberg und für das westliche Oberfranken.“

<sup>29</sup> Der Freistaat vom 8. 4. 1919. Vgl. den Aufruf der „Regierung des Freistaates Bayern“ „An das bayerische Volk“ auf der gleichen Seite, wo es unter anderem heißt: „Nach dem russischen Beispiel soll eine Räterepublik im bayerischen Lande eingeführt werden, die – genau wie in Rußland – Elend und namenloses Unglück für die Arbeiterschaft bedeutet. [...] Nach dem Zusammenbruch des alten Militärstaates soll das befreite Volk unter das Joch einer neuen Gewaltherrschaft kommen, der Diktatur einer Minderheit gebeugt werden.“ Vgl. Diethard Hennig, Johannes Hoffmann. Sozialdemokrat und Bayerischer Ministerpräsident, München u. a. 1990, S. 278–281, der allerdings den Begriff „Freistaat“ als „eine Schöpfung Eisners“ (S. 281) bezeichnet.

<sup>30</sup> Frühester bekannter Beleg für den „Schweizerischen Frey-Staat“, in: Johann Jacob Moser, Compendium juris publici Regni moderni germanici. Oder Grund-Riß der heutigen Staats-Verfassung des Teutschen Reichs, Tübingen 1731, S. 55; vgl. hierzu und zum folgenden auch Dornheim, Ge-

inhaltliche Füllung dieses Wortes gibt ein Buch über den eidgenössischen „Freystaat“ von 1767<sup>31</sup>. Betont werden hier die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Stände nach außen, insbesondere gegenüber dem römisch-deutschen Reich, sowie die Freiheitsrechte der einzelnen Bürger<sup>32</sup>. Ausgehend von dieser engeren Bedeutung für die Schweizer Eidgenossenschaft bildete sich der Begriff bis zum frühen 19. Jahrhundert als deutsches Ersatzwort für „Republik“ schlechthin aus<sup>33</sup>. Die Durchsetzung dieser Verdeutschung steht zum einen sprachgeschichtlich im Zusammenhang mit dem Purismus, der sich an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert mit nationalen Emotionen verband und gegen die Fremdwörter richtete; wir verdanken dieser Tendenz Wörter wie „Erdgeschoß“ (statt Parterre) oder „Stelldichein“ (statt Rendezvous)<sup>34</sup>. Demzufolge erscheint das Schlagwort „Freistaat“ auch mit eigenen Artikeln in den Wörterbüchern der Sprachreformer Adelung (1796)<sup>35</sup> und Campe (1808)<sup>36</sup>, die den Begriff als Gegenstück zur Monarchie und Entsprechung für „Republik“ beschreiben. Zum anderen ist dieses Wort ja keineswegs eine philologisch getreue Übersetzung von „Republik“, sondern es spiegelt die Inhalte wider, mit denen am Ende des 18. Jahrhunderts die „Republik“ in Verbindung gebracht wurde.

schichte des Begriffes „Freistaat“. Das Deutsche Rechtswörterbuch 3 (1935–1938), Sp. 323, bringt den frühesten Nachweis für 1768. Die englische Entsprechung „free state“ ist dagegen schon viel früher, zuerst 1646, belegt, in: *The Oxford English Dictionary VI*<sup>2</sup> (1989), S. 168.

<sup>31</sup> Johann Conrad Fäsi, Entwurf von der ganzen Helvetischen Eidgenossenschaft, derselben gemeinen Herrschaften und zugewandten Orten; als eine Einleitung zur Staats- und Erd-Beschreibung derselben, Zürich 1767, S. 207: „Der Eidgenössische Freystaat stellet also eine Republik vor, welche aus XIII. kleineren freyen Staaten zusammengesetzt ist.“

<sup>32</sup> Ebenda, S. 120f., 136, 198. Eine dezidiert antimonarchische Bedeutung ist dagegen hier nicht herauszulesen, vgl. etwa ebenda, S. 216–220. Zu dieser Verknüpfung der Sache (Freiheit vom Reich, Souveränität) mit dem Wort (Freistaat) vgl. auch Johann Jacob Moser, Die geretete völlige Souverainete der löblichen Schweitzerischen Eydgenossenschaft, Tübingen 1731, z. B. S. 24f.; bereits im Kontext des Westfälischen Friedens wird die Eidgenossenschaft als „Freier Stand“ bezeichnet, in: Ebenda, Anlage K.

<sup>33</sup> Friedrich Kluge, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, bearb. von Walther Mitzka, Berlin 201967; dass., Neubearb. von Elmar Seebold, Berlin/New York 221989, s. v. Freistaat.

<sup>34</sup> Zur Geschichte des Sprachpurismus allgemein: Alan Kirkness, Das Phänomen des Purismus in der Geschichte des Deutschen, in: Werner Besch/Oskar Reichmann/Stefan Sonderegger (Hrsg.), Sprachgeschichte. Ein Handbuch zur Geschichte der deutschen Sprache und ihrer Erforschung, 1. Teilbd. (Handbücher zur Sprach- und Kommunikationswissenschaft 2.1), Berlin/New York 1984, S. 290–299. Vgl. auch Peter von Polenz, Deutsche Sprachgeschichte vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart II, Berlin/New York 1994, S. 107–134. „Freistaat“ als Verdeutschung von „Republik“ wird bisweilen fälschlicherweise J. H. Campe (vgl. auch Anm. 36) zugeschrieben; vgl. Franz Tschirch, Geschichte der deutschen Sprache II, Grundlagen der Germanistik 9, Berlin 21975, S. 277f.

<sup>35</sup> Johann Christoph Adelung, Grammatisch-kritisches Wörterbuch der Hochdeutschen Mundart, II, Leipzig 1796, S. 301: „Der Freystaat [...], ein freyer, niemanden unterworfenen Staat. Im engern und gewöhnlichsten Verstande, eine Republik, zum Unterschiede von einer Monarchie.“

<sup>36</sup> Joachim Heinrich Campe, Wörterbuch der Deutschen Sprache, II, Braunschweig 1808, S. 163: „Der Freistaat [...], ein freier Staat, in welchem die Bürger desselben gleiche Freiheit und Gleichheit der Rechte genießen, und welcher nicht der Willkür eines Einzigen, sondern nach dem Willen des Volkes und durch Beamte, die es selbst wählt und absetzt, verwaltet wird (Republic).“



Diese waren nun nicht nur auf die Vorbilder der freien Eidgenossenschaft sowie der neuen Verhältnisse in Frankreich und Nordamerika bezogen, sondern wurden vor allem in der deutschen Verfassungsdiskussion und in der politischen Philosophie Kants positiv entwickelt: Im Vordergrund steht hier nicht die Staats- oder Regierungsform, sondern die persönliche und politische Freiheit des Staatsbürgers<sup>37</sup>.

Allerdings konnte diese freie Übertragung ins Deutsche zu keinem Zeitpunkt der „Republik“ ernsthaft Konkurrenz machen. Zwar taucht sie bisweilen in Buchtiteln auf<sup>38</sup> und kam auch als Staatsname schon im 19. Jahrhundert zur Geltung, so bei dem gegen den englischen Kolonialherren gegründeten burischen „Oranje-Freistaat“ (1842/54)<sup>39</sup>, in der Verfassung des Freistaates Lübeck 1848<sup>40</sup> oder der Beschreibung des Kantons Luzern als „demokratischer Freistaat“ in dessen Verfassung von 1875<sup>41</sup>. Dennoch spielte das Wort „Freistaat“ im alltäglichen Sprachgebrauch kaum eine Rolle und wurde auch noch in den Konversationslexika des späten 19. Jahrhunderts oft nur mit einem Hinweis auf das Schlagwort „Republik“ versehen<sup>42</sup>. Eine deutliche Ausnahme bildet der im Vergleich zur „Republik“ zwar seltenere, aber kontinuierliche und hervorgehobene Gebrauch im Vormärz und in der Revolution von 1848. So schloß etwa Johann Georg August Wirth seine Ansprache auf dem Hambacher Fest 1832 mit den Worten: „Hoch! Dreimal hoch leben die vereinigten Freistaaten

<sup>37</sup> Wolfgang Mager, Republik, in: Geschichtliche Grundbegriffe, hrsg. von Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck, V, Stuttgart 1984, S. 549–651, S. 607–618. Vgl. auch Isensee, Republik, S. 8, der als republikanisches „Ethos“ im 18. Jahrhundert den „Dienst für das Wohl der Allgemeinheit: res populi“ beschreibt. Dagegen steht allerdings schon früh die enge juristische Definition: Heinrich Godfried Scheidemann, Repertorium des Teutschen Staats und Lehnrechts, II, Leipzig 1783, S. 51 f. Freistaat in Anlehnung an Aristoteles als die Regierungsform der Demokratie oder Aristokratie im Gegensatz zur Monarchie bzw. Alleinherrschaft.

<sup>38</sup> Beispiele: (Anonym), Der Freistaat unter jedem Himmelsstrich oder die Constitution des Menschengeschlechts, Berlin 1795 (Nachdruck Kronberg/Ts. 1977) entwickelt ausgehend von Rousseau eine Lehre vom Gesellschaftsvertrag, ohne im Text den Begriff „Freistaat“ zu verwenden; zu ähnlichen Beispielen und ähnlichem Vokabular vgl. Mager, Republik, S. 606 f. Adam Heinrich D. von Bülow, Der Freistaat von Nordamerika in seinem neuesten Zustande, 2 Bde, Berlin 1797, negative Schilderung der jüngsten Geschichte und der Zustände in den Vereinigten Staaten, ohne den Begriff „Freistaat“ zu entfalten. [Fedor] Possart/Joseph Łukaszewicz/Adolph Mułkowski, Das Königreich Polen und der Freistaat Krakau, Stuttgart 1840, eine der zeittypischen topographisch-statistischen Landesbeschreibungen, die im Titel an die 1815 erfolgte Festlegung Krakaus als „Freie [...] Stadt“ anknüpft. Wilhelm Sichel, Der Deutsche Freistaat (Geschichte der Deutschen Staatsverfassung bis zur Begründung des constitutionellen Staats 1), Halle a. S. 1879 (Nachdruck Frankfurt a. M. 1970), behandelt die Geschichte des deutschen (!) Freistaats ab dem 1. Jahrhundert v. Chr. und „endet mit der nahenden Vollendung der Souveränität des fränkischen Königthums“ (S. 2). „Freistaat“ wird unter anderem beschrieben als „ein Bürgerverein zum Zwecke gegenseitiger Hülfe“ (S. 10, vgl. 198).

<sup>39</sup> Als solcher steht er etwa in Brockhaus' Konversations-Lexikon XII, Leipzig/Berlin/Wien 141894, S. 617. Zur Verwendung entsprechender Ausdrücke im außerdeutschen Bereich vgl. auch Anm. 63.

<sup>40</sup> Vgl. Dornheim, Geschichte des Begriffes „Freistaat“.

<sup>41</sup> Isensee, Republik, S. 6, Anm. 48.

<sup>42</sup> So in Meyers Konversations-Lexikon VII, Leipzig 31876; ebenda VI, Leipzig/Wien 41890. Das gleiche gilt für Jacob und Wilhelm Grimm, Deutsches Wörterbuch IV 1/1, Leipzig 1878.

Deutschlands!<sup>43</sup> Ebenso wurde der Begriff im Hessischen Landboten verwendet<sup>44</sup> oder im berühmten Antrag des badischen Abgeordneten Struve in der ersten Sitzung des Vorparlaments 1848, der unter anderem die Aufhebung der erblichen Monarchie vorsah<sup>45</sup>. Gerade die Betonung des Gegensatzes zur Monarchie war hier – anders als in der noch recht offenen Entstehungsphase des Wortes – sein wesentliches Bedeutungselement: das Adjektiv „frei“ erscheint nun nicht mehr positiv auf den Staat oder den Bürger, sondern negativ auf den Monarchen bezogen<sup>46</sup>.

Auch in Bayern wurde der Freistaat-Begriff im 19. Jahrhundert in diesem antimonarchischen, liberaldemokratischen Sinne an exponierter Stelle verwendet: in der Abdankungsurkunde König Ludwigs I. vom 19. März 1848. Hier heißt es unter anderem: „Treu der Verfassung regierte Ich; dem Wohle Meines Volkes war Mein Leben geweiht; als wenn Ich eines Freistaates Beamter gewesen, so gewissenhaft ging Ich mit dem Staatsgute, mit den Staatsgeldern um.“<sup>47</sup>

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ging mit der zugespitzten Verwendung von „Republik“ und „Freistaat“ im Sinne von „Nichtmonarchie“ deren Aktualität zurück, denn fast alle politischen Kräfte paßten sich der Realität an und erstrebten nicht mehr den revolutionären Sturz der Monarchie, sondern die Weiterentwicklung der bestehenden Verfassungen<sup>48</sup>. Am Ende des Ersten Weltkrieges verfochten nur noch die Linkssozialisten die Idee der Republik, während selbst die Mehrheitssozialdemokraten trotz teilweise anderslautender Lippenbekenntnisse faktisch an der Parlamentarisierung der Monarchie arbeiteten. Sie und Linksliberale wie Friedrich Naumann prägten vor allem während des Ersten Weltkrieges eine neue Begrifflichkeit. „Volksstaat“ und „Demokratie“ standen für das Ziel der Parlamentarisierung, schlossen aber die monarchische Staatsspitze nicht aus<sup>49</sup>.

Wenn es nun am 8. November 1918 hieß, „Bayern ist fortan ein Freistaat!“, dann sollte damit in exponierter Weise der Staatsumbruch, der Sturz der Monarchie verdeutlicht werden. Bei Eisner wäre aufgrund seiner profunden historischen Kenntnisse dabei sogar eine Anspielung auf die Abdankung Ludwigs I. denkbar. Die inhaltliche Füllung dessen, was nun an die Stelle der Monarchie getreten war, schwankte in der Terminologie des linkssozialistischen Revolutionärs Eisner: Neben dem modernen „Volksstaat“, der in aller Munde war, griff er immer wieder auf die mit den Adjektiven „sozial“ und „demokratisch“ geschmückte „Republik“ zurück, letzteres

<sup>43</sup> Hier zitiert nach Mager, *Republik*, S. 628; weitere Verwendungen, in: Ebenda, S. 628 f.

<sup>44</sup> Vgl. den Auszug bei Hartwig Brandt (Hrsg.), *Restauration und Frühliberalismus 1814–1840*, Darmstadt 1979, S. 445. Dort auch weitere Belege für Friedrich Benzenberg 1816 (S. 152 f.), Wirth 1833 (S. 429) und Theodor Schuster 1835/36 (S. 468).

<sup>45</sup> Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I*, Stuttgart u. a. 1978, S. 334.

<sup>46</sup> Vgl. Mager, *Republik*, S. 619, 632 f., 639.

<sup>47</sup> Zit. nach Heinz Gollwitzer, *Ludwig I. von Bayern. Königtum im Vormärz. Eine politische Biographie*, München 1987, S. 718 f.

<sup>48</sup> Dazu Mager, *Republik*, S. 643 ff.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 645.

freilich vor allem, wenn die neue staatsrechtliche Situation verdeutlicht werden sollte, wie etwa im Staatsgrundgesetz der Republik Bayern vom 4. Januar 1919.

Der Staatsname blieb allerdings von November 1918 bis ins Frühjahr 1919 immer der „Volksstaat“, kenntlich an den Briefköpfen und Verordnungsblättern der Ministerien und an der Dominanz in der alltäglichen Verwendung<sup>50</sup>. Die Durchsetzung des Freistaat-Namens erfolgte dagegen im Kontext der Verabschiedung des Staatsgrundgesetzes vom 17. März 1919 und in der existentiell bedrohlichen Konfrontation mit dem Räteystem. Sie weitete den antimonarchischen Bedeutungsinhalt auf jede Form der Diktatur aus. Schließlich spielten dabei auch die „liberal-demokratische Hambach-Tradition“ in der Biographie des Ministerpräsidenten Hoffmann und dessen unitarische Politik<sup>51</sup> eine wichtige Rolle: Hoffmanns Großonkel Philipp Jakob Klundt war führend an der Pfälzer Revolution im Jahre 1848 beteiligt; sein prägender Einfluß in der Familie war mitentscheidend dafür, daß Hoffmann seine politische Karriere 1899 in der Deutschen Volkspartei begann und erst später zur SPD wechselte<sup>52</sup>.

Die Verfassungsentwicklung, der Gegensatz zur so bezeichneten „Rätediktatur“ und der politische Werdegang des Ministerpräsidenten stellen daher die Ansatzpunkte für die Untersuchung der Frage dar, was denn nun genau der Bedeutungsgehalt des neuen Staatsnamens sein sollte und faktisch war. Um hier richtig ansetzen zu können, ist jedoch die Entwicklung im Reich und in den verschiedenen deutschen Ländern einzubeziehen.

### III.

Schon ein erster Blick auf die deutschen Länder zeigt, daß die Verwendung des Begriffs „Freistaat“ keineswegs nur auf Bayern beschränkt war. Im Gegenteil: Während in Bayern, abgesehen vom Aufruf an die Bevölkerung Münchens vom 8. November 1918, dieser Ausdruck erst ab März 1919 Bedeutung gewann, etablierte er sich andernorts schon sehr viel früher. In Oldenburg, wo man zunächst vom „Volksstaat“ gesprochen hatte<sup>53</sup>, erfolgte am 11. November 1918 die Proklamation als Freistaat,

<sup>50</sup> Vgl. etwa neben den Akten dieser Zeit im BayHStA: „Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Bayern“ bis Nr. 77 vom 31. 10. 1918. „Gesetz- und Verordnungs-Blatt für den Volksstaat Bayern“ Nr. 78 vom 14. 11. 1918 – Nr. 24 vom 12. 4. 1919. „Gesetz- und Verordnungs-Blatt für den Freistaat Bayern“ ab Nr. 25 vom 15. 5. 1919. Beim Amtsblatt des Außen- und des Innenministeriums, später auch des Ministeriums für Soziale Fürsorge, des Landwirtschaftsministeriums und des Ministeriums für Handel, Industrie und Gewerbe, hieß es bis 15. 10. 1918 Königreich, vom 23. 11. 1918 bis 10. 4. 1919 Volksstaat und ab 10. 5. 1919 Freistaat. Das Justizministerialblatt erschien bis 6. 11. 1918 für das Königreich, vom 30. 11. 1918 bis 2. 7. 1919 für den Volksstaat und ab 23. 7. 1919 für den Freistaat. Beim Finanz-Ministerialblatt erfolgte der Wechsel Volksstaat-Freistaat am 23. 3./5. 5. 1919. In ähnlicher Chronologie wechselte im übrigen auch der Aufdruck auf den in Bayern verwendeten Briefmarken.

<sup>51</sup> Dazu Hennig, Johannes Hoffmann, passim.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda, S. 8, 13–19.

<sup>53</sup> Wolfgang Günther, Die Revolution von 1918/19 in Oldenburg, Oldenburg 1979, S. 24f., 28, 32.

wobei der dortige MSPD-Vorsitzende Paul Hug, daneben aber auch die Vertreter der Reichsleitung der MSPD, Rudolf Wissell und Oswald Schumann, die führende Rolle spielten<sup>54</sup>. In Sachsen erschien das Gesetz- und Verordnungsblatt schon im November 1918 mit dem Zusatz „für den Freistaat Sachsen“<sup>55</sup>. Aufgrund ihrer vorläufigen oder endgültigen Verfassungen bezeichneten sich Hessen am 20. Februar 1919, Braunschweig am 27. Februar, Sachsen am 28. Februar, Schaumburg-Lippe am 14. März und im folgenden bis 1921 fast alle übrigen deutschen Länder als „Freistaat“<sup>56</sup>. Lediglich der „freie Volksstaat“ Württemberg (26. 4./20. 5. 1919) und die „demokratische Republik“ Baden (21. 3. 1919), schließlich in seiner endgültigen Verfassung auch der „Volksstaat“ Hessen (12. 12. 1919) scherten aus dieser gemeinsamen Linie der deutschen Länder aus.

Der vereinzelte Gebrauch des Freistaat-Begriffs in der Umbruchzeit 1918/19 ließe sich leicht erklären durch den Hinweis auf seine Verwendung im Vormärz und in der Revolution von 1848 sowie seine antimonarchische Bedeutungsentwicklung im 19. Jahrhundert, die ihn gerade im Hinblick auf den Sturz der Monarchien als griffige Anti-Bezeichnung empfahl. Wenn dagegen eine fast einheitliche Tendenz in der Formulierung der deutschen Ländernamen bestand, dann deutet dies klar darauf hin, daß es sich dabei eben nicht nur um Zufälle oder gegenseitige Beeinflussungen handeln kann.

Tatsächlich entspricht die Entwicklung in den Ländern einem auffallend dichten und konsequenten Sprachgebrauch der neuen Regierung der Volksbeauftragten in Berlin von „den deutschen Freistaaten“, der sich ab November 1918 für einige Monate feststellen läßt. Dieser Sprachgebrauch ging hauptsächlich aus vom neuen Staatssekretär des Innern Hugo Preuß<sup>57</sup>. Die Ausarbeitung einer neuen Reichsverfassung war das Hauptwerk dieses stark von den Ideen des Vormärz und der Revolution von 1848 beeinflussten Linksliberalen. Die Regierung der Volksbeauftragten berief

Das Parteiorgan der MSPD, das Norddeutsche Volksblatt, wurde noch 1918 umbenannt in „Republik“, vgl. ebenda, S. 19.

<sup>54</sup> Ebenda, S. 87 f.

<sup>55</sup> Erwin Jacobi, Die Wandlungen der Verfassung und Verwaltung in Sachsen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 9 (1920), S. 165.

<sup>56</sup> Vgl. dazu die Beiträge zur Verfassungsentwicklung in den deutschen Ländern, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 9 (1920) und 10 (1921). Weitere Daten zur verfassungsrechtlichen Bestimmung des Freistaat-Namens: Waldeck 15. 4. 1919, Mecklenburg-Strelitz 11. 6. 1919, Oldenburg 17. 6. 1919, Anhalt 18. 7. 1919, Mecklenburg-Schwerin 17. 5. 1920, Preußen 30. 11. 1920, Lippe 21. 12. 1920, Thüringen 11. 3. 1921 (§ 1 der Verfassung des Landes Thüringen); daneben die Stadtstaaten, die sich als „Freie und Hansestadt“ bezeichneten: Bremen 18. 5. 1920, Lübeck 23. 5. 1920, Hamburg 7. 1. 1921. Zur frühen Rezeption des Freistaat-Begriffs im November 1918 in Lippe vgl. Erich Kittel, Die Revolution von 1918 in Lippe, in: Lippische Mitteilungen 37 (1968), S. 32–153; z. B. nimmt die SPD-Zeitung „Volkswacht“ ab 22. 11. 1918 die Bezeichnung „lippische Freistaaten“ in den Untertitel auf.

<sup>57</sup> Zu Preuß (1860–1925), als Schüler von Gneist und Gierke Verfechter der Selbstverwaltung, vgl. die Hinweise von Wolfgang Kohl, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hrsg.), Biographisches Lexikon zur Weimarer Republik, München 1988, S. 258 f.

bereits für den 25. November 1918 eine Konferenz der „deutschen Freistaaten“ in Berlin ein, in der es vor allem um „... das künftige Zusammenwirken zwischen der Reichsleitung und den Regierungen der Einzelstaaten...“ ging und bei der insbesondere die süddeutschen Staaten trotz des Bekenntnisses zur Reichseinheit von vorneherein klarmachten, daß es kaum eine Chance zur Durchsetzung eines zentralistischen deutschen Einheitsstaates gab<sup>58</sup>.

Im Dezember 1918 begannen die konkreten Verfassungsberatungen. An einer Konferenz im Reichsamt des Inneren vom 9. bis 12. Dezember nahm unter anderem der bekannte Soziologe Max Weber teil. Auch er, der bisher stets von „Republik“ und „Einzelstaaten“ gesprochen hatte<sup>59</sup>, nahm unmittelbar im Anschluß an die Besprechung mit Preuß in verschiedenen Vorschlägen für die neue Verfassung den Ausdruck „Freistaaten“ auf<sup>60</sup>. Offensichtlich wirkte hier schon der Wortgebrauch von den deutschen Freistaaten prägend. Besonders auffällig ist der bewußte Einsatz der Terminologie in der grundlegenden Denkschrift von Hugo Preuß zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919<sup>61</sup>. Hier trennt Preuß durch seine Wortwahl faktisch die „deutsche Republik“ als Gesamtstaat deutlich von ihren Bestandteilen, den „Freistaaten“. Ohne daß hier oder im folgenden die Begriffe „Republik“ und „Freistaat“ inhaltlich unterschieden worden wären – ganz im Gegenteil wird ihre völlige Entsprechung gerade von Preuß stets betont –<sup>62</sup>, so ist doch der faktisch unterschiedliche Wortgebrauch hier wie in den folgenden Wochen eindeutig erkennbar: „Republik“ steht für den Gesamtstaat, „Freistaaten“ für die deutschen Länder<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Vgl. Erich Kittel, Novemberumsturz 1918. Bemerkungen zu einer vergleichenden Revolutionsgeschichte der deutschen Länder, in: Blätter für deutsche Landesgeschichte 104 (1968), S. 77, sowie die Liste der Teilnehmer, S. 96–99. Wolfgang Benz, Süddeutschland in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1918–1923, Berlin 1970, S. 57–63. Die kurze gemeinsame Erklärung auf dieser Konferenz ist gedruckt bei Huber, Dokumente IV, Nr. 40. Ein weiteres Beispiel für den Sprachgebrauch der Reichsregierung bietet das Plakat vom 29. 12. 1918: „Das Programm der neuen Reichsregierung“, welches „in enger Fühlung mit den deutschen Freistaaten“ verwirklicht werden sollte, in: BayHStA, Abt. V, Plak. Slg. 663 (frdl. Hinweis von Herrn Archivdirektor Dr. Wenisch).

<sup>59</sup> So in einer im November 1918 erschienenen Artikelserie, die er leicht überarbeitet und datiert auf den 15. 12. 1918 herausgab: Max Weber, Deutschlands künftige Staatsform, in: Ders., Gesammelte Politische Schriften, München 1921, S. 341–376.

<sup>60</sup> Vgl. den Druck zweier Entwürfe bei Wolfgang J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920, Tübingen 1974, S. 384f. (Anm. 83) und 386 (Anm. 88).

<sup>61</sup> Hier benutzt im Wiederabdruck, in: Hugo Preuß, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926, S. 386–394.

<sup>62</sup> So etwa in seiner Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich in der Nationalversammlung am 24. 2. 1919, abgedruckt in: Ebenda, S. 394–421, hier S. 399. In anderem Zusammenhang erklärte Preuß, daß für die Wahl des Wortes „Republik“ in der Reichsverfassung „in erster Linie der internationale Sprachgebrauch und die Wirkung auf das Ausland entscheidend“ gewesen seien: Hugo Preuß, Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 10 (1921), S. 258.

<sup>63</sup> Es zeigt sich hier eine interessante Parallele zur Entwicklung in Großbritannien. 1921/22 entstand



In den Reichsverfassungsentwürfen, angefangen mit dem ersten Entwurf von Preuß noch im Dezember 1918<sup>64</sup>, bezeichnete das Wort „Freistaaten“ die deutschen Länder und ging bei den sich anschließenden Verhandlungen des Reiches mit den Länderregierungen in den allgemeinen Sprachgebrauch ein, so etwa bei der Konferenz über den Verfassungsentwurf (II) vom 25. Januar 1919 in Berlin sowie dem daraus hervorgegangenen Staatenausschuß, der sich in den folgenden Wochen intensiv mit diesem Verfassungsentwurf (II) auseinandersetzte<sup>65</sup>. Erst nach der Tagung des Staatenausschusses in Weimar vom 5. bis 8. Februar 1919 wurde der Sprachgebrauch vom Reichsamt des Innern in einer neuen, dem Staatenausschuß am 18. Februar vorliegenden Fassung revidiert: jetzt war von „Gliederstaaten“ die Rede<sup>66</sup>, bis dann im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung an deren Stelle der verfassungsrechtlich neue Ausdruck „Länder“ trat<sup>67</sup>. Übrig blieb bis zum endgültigen Inkrafttreten am 11. August die Formulierung des Art. 17 (urspr. 16): „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben.“<sup>68</sup>

der Staatsname „Free State“ für Südirland, womit explizit ausgedrückt werden sollte, daß es nicht als „Republic“ völkerrechtlich souverän war, sondern als Dominion dem britischen Commonwealth angehörte. Beziehungen zur Begriffsentwicklung in Deutschland wären noch zu untersuchen. Vgl. Jürgen Elwert, Vom Freistaat zur Republik. Der außenpolitische Faktor im irischen Unabhängigkeitsstreben zwischen 1921 und 1948, Bochum 1989.

<sup>64</sup> Entwurf I vom 24. 12. 1918 bzw. 3. 1. 1919 (zunächst unveröffentlicht) und Entwurf II vom 20. 1. 1919 (veröffentlicht im Reichsanzeiger) im parallelen Abdruck, in: Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien I/6, 2, Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19, II, bearb. von Susanne Miller, Düsseldorf 1969, S. 249–266.

<sup>65</sup> Teilnehmerliste der Konferenz vom 25. 1. 1919 bei Kittel, Novemberumsturz, S. 96–99. Zu dieser Konferenz sowie zu den Tagungen des neugegründeten Staatenausschusses vom 26.–30. 1. 1919, des engeren Ausschusses am 31. 1. 1919 und 1. 2. 1919 und des Staatenausschusses vom 5.–8. 2. 1919 und 18.–20. 2. 1919 vgl. Gerhard Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik I, Berlin/New York <sup>2</sup>1987, S. 142–173; Benz, Süddeutschland in der Weimarer Republik, S. 95–113. Exemplare der unveröffentlichten Protokolle für den 25. 1. 1919, in: BayHStA, MA 994, für die Zeit vom 26. 1.–20. 2. 1919, in: Ebenda, MA 103 250. Ein Auszug des Protokolls vom 25. 1. 1919 ist abgedruckt, in: Gerhard A. Ritter/Susanne Miller (Hrsg.), Die deutsche Revolution 1918–1919. Dokumente, Hamburg <sup>2</sup>1975, S. 411–415.

<sup>66</sup> Entwürfe vom 17. und 21. 2. 1919 bei Heinrich Triepel (Hrsg.), Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht (Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I), Tübingen <sup>3</sup>1922, S. 18–28 bzw. 28–33.

<sup>67</sup> Entwurf des Verfassungsausschusses bei Triepel, Quellensammlung, S. 39–45. Zur Auseinandersetzung um diesen Begriff s. auch die Diskussion im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, in: Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung 336, Berlin 1920, 36. Sitzung vom 3. 6. 1919.

<sup>68</sup> Druck der Weimarer Verfassung z. B. bei Huber, Dokumente, IV, Nr. 157. Dieser Artikel war nicht selbstverständlich, da er die Wiedereinführung von Monarchien in den Ländern ausschloß, was beim Berichterstatter im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung Konrad Beyerle (BVP) „gewisse Bedenken“ verursachte, und den DNVP-Abgeordneten Clemens von Delbrück den erfolglosen Antrag stellen ließ, das Wort „freistaatlich“ zu streichen. Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung 336, 11. Sitzung vom 20. 3. 1919.

Den Höhepunkt und gewissermaßen Abschluß der vereinheitlichenden Sprechweise von den deutschen Freistaaten bildete das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ vom 10. Februar 1919, auf dessen Grundlage die erste Reichsregierung gebildet wurde<sup>69</sup>. Es stellte das Staatsgrundgesetz für das Reich bis zur Verkündung der Weimarer Verfassung vom 11. August dar und mußte im Verein mit dem Sprachgebrauch auf den Tagungen von Reich und Freistaaten stark prägend auf die nun entstehenden Länderverfassungen wirken.

Diese Einflußnahme erfolgte nicht immer geradlinig und ohne Widerstände. Vor allem in Preußen gab es heftige Diskussionen um Bedeutung und Verwendung des Wortes „Freistaat“<sup>70</sup>. Zwar kam es in der endgültigen Landesverfassung vom 30. 11. 1920 zu einem Kompromiß, nach dem in § 1 Preußen ausdrücklich als „Republik“ bezeichnet wurde. Doch setzte sich auch in diesem Fall mit der Formulierung der Überschrift der vom Reich forcierte Landesname durch: „Verfassung des Freistaates Preußen“<sup>71</sup>. In Thüringen, das erst 1920 aus sieben thüringischen Staaten gebildet wurde und 1921 die letzte der deutschen Landesverfassungen erhielt, machte sich dagegen die neue Redeweise von den „Ländern“ bemerkbar: Seit dem 12. 4. 1920 wurde nicht mehr vom „Freistaat“, sondern vom „Land“ Thüringen gesprochen, doch blieb die Bezeichnung „Freistaat“ in § 1 der endgültigen Verfassung erhalten<sup>72</sup>.

Auch in Bayern, wo nach der Landtagswahl vom 12. Januar (rechtsrheinisches Bayern) und 2. Februar (Pfalz) 1919 eine neue verfassungsrechtliche Situation gegeben war, beriet die Eisner-Regierung über ein neues Staatsgrundgesetz, das am 20. Februar, einen Tag vor der Ermordung Eisners, im Kabinett beschlossen wurde als „Entwurf eines vorläufigen Staatsgrundgesetzes für den Freistaat Bayern“<sup>73</sup>. Der Staatsrechtsreferent im Innenministerium, Oberregierungsrat Hartmann, ergänzte handschriftlich auf dem ihm vorliegenden Entwurf zum Wort Freistaat: „Dieser Ausdruck beruht auf § 2 des Gesetzes über die Reichsgewalt vom 10. 2. 1919.“<sup>74</sup>

Ob Eisner, der die Eigenständigkeit Bayerns bekanntermaßen überaus betonte<sup>75</sup>, den Freistaat-Begriff auf Dauer akzeptiert hätte, ist zweifelhaft. Jedenfalls ist hier im Februar 1919 klar erkennbar, daß in Bayern eine vom Reich ausgehende Sprachre-

<sup>69</sup> Huber, Dokumente, IV, Nr. 77. Der § 2 lautet: „Die Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung bedarf unbeschadet des Abs. 4 der Zustimmung eines Staatenausschusses. Der Staatenausschuß wird gebildet von Vertretern derjenigen deutschen Freistaaten, deren Regierungen auf dem Vertrauen einer aus allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung beruhen. Bis zum 31. März 1919 können mit Zustimmung der Reichsregierung auch andere deutsche Freistaaten Vertreter entsenden.“ Vgl. dazu Domarus, Bayern 1805–1933, S. 195 mit Anm. 4.

<sup>70</sup> Vgl. Horst Möller, Parlamentarismus in Preußen 1919–1932, Düsseldorf 1985, bes. S. 101, 130.

<sup>71</sup> Möller, Parlamentarismus in Preußen, S. 134; vgl. Preuß, Verfassung des Freistaates Preußen.

<sup>72</sup> Vgl. dazu Dornheim, Geschichte des Begriffes „Freistaat“.

<sup>73</sup> Die Regierung Eisner, S. 256 f., Dok. 41 a. Dieser Entwurf ist identisch mit dem am 17. März vom Landtag verabschiedeten „Vorläufigen Staatsgrundgesetz“ (wie Anm. 20).

<sup>74</sup> BayHStA, MInn 74 129; vgl. Heyl, Reich und Länder, S. 21.

<sup>75</sup> Dazu zahlreiche Belege bei Benz, Süddeutschland in der Weimarer Republik, z. B. S. 44 f., 58 ff., 67, 98, 335 f.

gelung zunächst im Innenministerium und dann im Ministerrat rezipiert und damit die spätere Festlegung auf den Staatsnamen „Freistaat Bayern“ vorbereitet wurde. Weder zu diesem Zeitpunkt noch im März 1919 fand dabei – im Gegensatz zu Preußen – eine politische Diskussion über diese Bezeichnung statt. Dieser Vorgang ist umso erstaunlicher, als gerade das auf seine Eigenständigkeit pochende Bayern das einzige süddeutsche Land war, das sich der allgemeinen Tendenz anschloß. Wie gezeigt, wählten die anderen süddeutschen Staaten, die auf den Konferenzen vom 25. November 1918 und 25. Januar 1919 gemeinsam mit Bayern den zentralistischen Kurs der Reichsregierung gebremst hatten<sup>76</sup>, eigenständige Begriffe: der freie Volksstaat Württemberg, die demokratische Republik Baden und der Volksstaat Hessen<sup>77</sup>.

Damit betonte die Rezeption des Freistaat-Begriffs im Frühjahr 1919 im Ergebnis nicht die Eigenstaatlichkeit Bayerns, sondern vielmehr die Anpassung an eine homogene Entwicklung des Verhältnisses von Reich und Ländern in der Konsolidierungsphase der neuentstehenden Reichsverfassung. Die Stufen dieser Anpassung, mit den Anfängen im Februar und der bewußten Änderung des Staatsnamens ab Ende März, verlaufen parallel zur Schwäche der bayerischen Regierung und ihrer Anlehnungsbedürftigkeit an das Reich, die sich nicht nur in der inneren Situation Bayerns, sondern vor allem in der daraus resultierenden kraftlosen Position der bayerischen Vertreter bei den Verfassungsberatungen in Weimar widerspiegelte<sup>78</sup>.

Forciert wurde diese Entwicklung durch die unitarische Einstellung des Ministerpräsidenten Hoffmann, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger Eisner jede Sonderrolle Bayerns ablehnte. Schon als Kultusminister unter Eisner hatte er sich engagiert an den Verfassungsberatungen beteiligt und steuerte nun sowohl in der Gesamtpolitik wie in der Verfassungsfrage einen stark auf das Reich ausgerichteten Kurs<sup>79</sup>. Bei allen entsprechenden Gelegenheiten beharrte Hoffmann auf der Anwendung des Freistaat-Namens<sup>80</sup>, und zwar nicht, weil ihm dies von der Reichsregierung nahege-

<sup>76</sup> Vgl. ebenda, S. 57–63, 94–99.

<sup>77</sup> Wie Anm. 56.

<sup>78</sup> Karl Schwend, *Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur bayerischen Frage in der Zeit von 1918 bis 1933*, München 1954, bes. S. 86–93.

<sup>79</sup> Im Gegensatz zu seinem Justizminister Endres (dazu im folgenden) war Hoffmann allerdings stets bestrebt, die Verfassungsberatungen voranzutreiben. Vgl. dazu etwa seinen Auftrag vom 22. 3. 1919, in: BayHStA, Abt. V, NL Graßmann 12 d, schnell einen gedruckten Verfassungsentwurf für die geplante Behandlung im Ministerrat in der ersten Aprilwoche (zum Termin: BayHStA, MA 99513 v. 19. 3. 1919) herzustellen; tatsächlich wurde dieser gedruckte Entwurf bereits am 25. 3. 1919 den Ministern übersandt (BayHStA, MK 36869). In diesem Sinne äußerte sich auch sein Stellvertreter Segitz in der Ministerratssitzung vom 7. 5. 1919, in: BayHStA, MA 99513; vgl. Hennig, Johannes Hoffmann, S. 369–371. Im Verfassungsausschuß des Landtages wurde diese Position Hoffmanns – engagierter Ausbau der Bayerischen Verfassung unter dem Primat der Reichsverfassung – von seinem Schwager und engen Mitarbeiter, dem Berichterstatter Friedrich Ackermann, vertreten; vgl. dazu insbes. die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Tagung 1919, Beilage 324, S. 12f.

<sup>80</sup> Vgl. etwa die von ihm veranlaßte Bekanntmachung vom 25. 6. 1919 (wie Anm. 23 und 25). Ebenso korrigierte Hoffmann bei den Beratungen über den Gesetzentwurf zur Enteignung von Holz und Torf im April 1919 explizit den vorgeschlagenen Begriff „Volksstaat“ in „Freistaat“ (BayHStA, MA 99898).

legt worden wäre<sup>81</sup>. Vielmehr erhöhte sich die Akzeptanz der im Februar vom Innenministerium aufgenommenen Freistaat-Bezeichnung bei Hoffmann dadurch, daß ihm der von der Hambach-Tradition geprägte Begriff zum einen persönlich zusagte, zum anderen, weil er sich pointiert gegenüber den Räterepublikanern einsetzen ließ.

In seinem ersten, rein sozialistischen Kabinett, das bis Ende Mai 1919 amtierte und in dem die Rezeption des Freistaat-Namens vollzogen wurde, fand er diesbezüglich keinen Widerstand. Im Gegenteil, sein Justizminister Fritz Endres aus Würzburg nahm sofort nach seinem Amtsantritt auch persönlich die Freistaats-Terminologie auf<sup>82</sup> und verfolgte in den Verfassungsberatungen die Devise, erst die Verabschiedung der Reichsverfassung abzuwarten, um dann die künftige Bayerische Verfassung möglichst genau daran ausrichten zu können<sup>83</sup>. Auch jetzt fand keine politische Diskussion um die Festlegung des Staatsnamens statt; lediglich die antimonarchische Bedeutung des Freistaat-Begriffs rief eine grundsätzliche Stellungnahme der konservativen Mittelpartei hervor<sup>84</sup>. Dies zeigt nochmals deutlich, daß dem Ministerpräsidenten Hoffmann zwar einerseits eine forcierende Rolle in der Rezeption des Freistaat-Namens zukam, dieser aber andererseits auch nicht von ihm gegen widerstrebende Kräfte durchgesetzt wurde, sondern einer allgemeinen Entwicklung entsprach.

Nicht aus der Sicht der Zeitgenossen, die im „Freistaat Bayern“ die Überwindung der Monarchie und dann ebenso die Überwindung der Räterepublik festschreiben wollten, wohl aber in der Rückschau erweist sich dieser Name somit als Manifestation der verlorenen inneren Stärke und der neuen reichsrechtlichen Stellung des einst so privilegierten Bundesstaates Bayern.

<sup>81</sup> Vielmehr bestand er selbst gegenüber dem Reich auf dem korrekten Wortgebrauch. Im Oktober 1919 wies er die Bayerische Gesandtschaft in Berlin an, das Auswärtige Amt zur Verwendung der in der Verfassung festgelegten Bezeichnung „Freistaat“ anstelle von „Volksstaat“ anzuhalten, in: BayHStA, MA 102010/I.

<sup>82</sup> Vgl. den „Allgemeinen Erlaß“ vom 25. 3. 1919 („... Durch Arbeit, rastlose und ununterbrochene Arbeit wird auch die Rechtspflege am Neubau unseres Freistaates mitwirken.“), in: Bayerische Staatszeitung und Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 81 vom 27. 3. 1919; Justizministerialblatt für den Volksstaat Bayern 1919, S. 173; ebenda, Bamberger Ausgabe Nr. 1 vom 26. 4. 1919, S. 1 a. Im Entwurf stand zunächst das Wort „Volksstaat“, das Endres eigenhändig in „Freistaat“ korrigierte, in: BayHStA, MJu 13 655.

<sup>83</sup> So wird über seine Stellungnahme zu den Verfassungsberatungen in der Ministerratssitzung vom 7. Mai 1919 (in Abwesenheit des Ministerpräsidenten Hoffmann berichtet): „Nach seiner Ansicht sollte man die bayerische Verfassungsvorlage solange zurückstellen, bis man die Reichsverfassung festgelegt hat. Man würde dann wenigstens nicht gezwungen sein, sofort wieder Änderungen vornehmen zu müssen.“, in: BayHStA, MA 99513.

<sup>84</sup> Vgl. das Votum von Hermann Strathmann von der Mittelpartei, der zwar aufgrund der Zeitumstände auf einen Widerspruch gegen die Festlegung der republikanischen Staatsform verzichtete, aber sich grundsätzlich zur konstitutionellen Monarchie bekannte (Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Tagung 1919, Beilage Nr. 382, S. 457 f.). Dagegen wurde die Festlegung der republikanischen Staatsform auch von der BVP mitgetragen; vgl. die Aussage des (BVP-)Mitberichterstatters im Verfassungsausschuß, Heinrich Held, in: Ebenda, Beilage Nr. 324, S. 13, 32 f.

## IV.

Diese Beurteilung gilt freilich nur für die Rezeptionsphase des Namens im Frühjahr 1919. Im folgenden bildete der Ausdruck „Freistaat“ weder eine von den Zeitgenossen so verstandene Bezeichnung für den Bedeutungsverlust der Länder noch entwickelte er eine identitätsbildende Funktion für die Öffentlichkeit. „Freistaat“ blieb weiterhin das deutsche Wort für Republik, erschöpfte seinen Zweck aber in der amtlichen Verwendung als verfassungsrechtliche Benennung der meisten deutschen Länder<sup>85</sup>.

Daß die identitätsbildende Funktion des Staatsnamens nicht allzu groß gewesen sein kann, erweist sich schon alleine daran, daß nach dem Zweiten Weltkrieg Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD), der seine politischen Lehrjahre in der Weimarer Zeit erlebt hatte, in Art. 1 des Gesetzes über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern vom 22. 10. 1945 formulierte: „Bayern ist eine demokratische Republik.“<sup>86</sup> Hoegners Entwurf für den bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschuß im Februar 1946 ist betitelt: „Verfassung des Volksstaates Bayern“, definiert in Art. 1: „Bayern ist eine Republik“ und in Art. 2: „Bayern ist ein Volksstaat“. Erst nachdem der Berichterstatter für diesen Abschnitt im Vorbereitenden Verfassungsausschuß, Staatssekretär Anton Pfeiffer (CSU), die bisherigen Bezeichnungen als „Volksstaat“ und „Freistaat“ zutreffend referiert hatte, schlug Hoegner in der 3. Sitzung vom 22. März 1946 vor, das Wort „Republik“ in Art. 1 durch den „Freistaat“ der Bamberger Verfassung zu ersetzen. Dabei erklärte er, Artikel 1 regle nur die Staatsform: Republik bzw. Freistaat als „Nichtmonarchie“; Artikel 2 beschreibe die Staatsverfassung: „Volksstaat“ als eine Übersetzung des Wortes „Demokratie“. Auf Antrag von Innenminister Seifried (SPD) beschloß der Vorbereitende Verfassungsausschuß dann einstimmig, die Überschrift dem Art. 1 anzupassen: „Verfassung des Freistaates Bayern“<sup>87</sup>. Daß es sich bei der parallelisierenden Festlegung als Freistaat und als Volksstaat nicht um eine unnötige Doppelung handelt, geht einerseits aus der Wortgeschichte hervor, wonach Freistaat eben nur für „Nichtmonarchie“ bzw. „Nichtdiktatur“ stand, Volks-

<sup>85</sup> Vgl. etwa die Definition in: Der Große Brockhaus, VI, Leipzig <sup>15</sup>1930, S. 585, sowie das seltene Vorkommen dieser Bezeichnung nach Mai 1919 in Bayern (s. dazu Anm. 18).

<sup>86</sup> Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Das Kabinett Hoegner: 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, München 1996, Nr. 2. Dieses Gesetz trat allerdings wegen der Ablehnung durch die Militärregierung nicht in Kraft.

<sup>87</sup> Referat Pfeiffers unter dem Titel: „Bemerkungen zum Entwurf einer Verfassung des Volksstaates Bayern“ sowie das Sitzungsprotokoll vom 22. 3. 1946, in: BayHStA, Abt. V, NL Pfeiffer 149. Das Wort „Freistaat“ war für Hoegner schon deshalb akzeptabel, weil er ein erklärter „Gegner überflüssiger Fremdwörter“ war, Wilhelm Hoegner, Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959, S. 253. Zudem legte er gerade in der unmittelbaren Nachkriegszeit Wert auf die Charakterisierung Bayerns als eigenständiger „Staat“; ders., Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, bes. S. 17–23; Peter Jakob Kock, Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Tremml, Geschichte des modernen Bayern, S. 375–497, hier S. 385 f.



staat hingegen für die Demokratie; andererseits gab es 1946 tatsächlich Bestrebungen, die konstitutionelle Monarchie wieder einzuführen<sup>88</sup>.

Die „Freistaat“-Passagen gingen dann unverändert in die endgültige Verfassung vom 2. Dezember 1946 ein<sup>89</sup>. Daß Bayern damals das einzige Land mit diesem Staatsnamen blieb, erklärt sich daraus, daß es überhaupt das einzige Land war, das bereits in der Weimarer Zeit existiert hatte. Während in der sowjetisch besetzten Zone keine wirklich eigenständige Länderentwicklung geduldet wurde, waren die Länder in der amerikanischen, britischen und französischen Zone allesamt Neuschöpfungen – eben mit Ausnahme Bayerns<sup>90</sup> sowie der Stadtstaaten Hamburg und Bremen, wobei ersterer ebenfalls seinen Weimarer Namen „Freie und Hansestadt Hamburg“, letzterer leicht variiert den Namen „Freie Hansestadt Bremen“ fortführte<sup>91</sup>.

Zwar schärfte das bayerische Innenministerium in einer Entschließung von 1957 explizit die verfassungsgemäße Verwendung der Bezeichnung „Freistaat Bayern“

<sup>88</sup> Vgl. die Bemerkungen von Josef Maria Graf v. Soden-Fraunhofen (ehemaliger Kabinettschef des Kronprinzen Rupprecht), die er im Juli 1946 an Pfeiffer schickte und in denen er sich massiv gegen den Freistaat-Begriff aussprach, weil dadurch die Wiedereinführung der konstitutionellen Monarchie, die sich gerade mit einem Volksstaat gut vereinbaren ließe, ausgeschlossen werde, in: BayHStA, Abt. V, NL Pfeiffer 149. Hoegner bestätigte auch rückblickend, daß die antimonarchische Bedeutung des Wortes „Freistaat“ entscheidend für seine Aufnahme in die Verfassung gewesen sei, Hoegner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, S. 30. Zum Monarchismus in Bayern nach 1945 vgl. Konrad Maria Färber, Bayern wieder ein Königreich? Die monarchistische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 163–182; Joachim Selzam, Monarchistische Strömungen in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1989, Diss. rer. pol. Erlangen-Nürnberg 1994, bes. S. 165–170.

<sup>89</sup> Zur Diskussion im Verfassungs-Ausschuß vom 18. 7. 1946 vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung I, S. 42–45. Hier klärte sich noch einmal die Bedeutung von „Freistaat“ als Festlegung der republikanischen, nichtmonarchischen Staatsform und von „Volksstaat“ als Herausstellung der demokratischen Regierungsform, eine Distinktion, die den Parteienvertretern im Landtag bzw. Ausschuß durchaus nicht geläufig war. Entscheidend war dabei die Argumentation Hoegners, der u. a. ausführte: „Ich möchte doch nochmals nachdrücklichst darauf hinweisen, daß es notwendig ist, hier ein Bekenntnis zur Republik abzulegen. Deswegen würde ich es für zweckmäßig halten, daß wir den Ausdruck ‚Freistaat‘ oder ‚Republik‘ nehmen. Ich würde den Ausdruck ‚Freistaat‘ vorziehen, weil er ein deutscher Ausdruck ist und in den früheren Verfassungen, besonders auch in unserer Bayerischen Verfassung von 1919, enthalten war.“, in: Ebenda, S. 45. Vgl. Schmidt, Staatsgründung, S. 130f.; Helmut Hoffmann, Bayern – Handbuch zur staatspolitischen Landeskunde der Gegenwart, München 1985, S. 54f., daneben auch Hans Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München/Berlin 1948, S. 29f., 79; Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, V Art. 1 (5).

<sup>90</sup> Abgesehen von der Abtrennung der linksrheinischen Pfalz, die im Land Rheinland-Pfalz aufging.

<sup>91</sup> Vgl. die Hinweise bei Walter Först (Hrsg.), Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989; Barbara Fait, Real praktizierter Föderalismus in der SBZ/DDR. Über Entstehung und Auflösung der fünf Länder 1945–1952, in: Geschichte im Westen 6 (1991), S. 7–18. Auf die kurzzeitige Übernahme des Freistaat-Begriffs für Baden kann hier nicht eingegangen werden.

ein<sup>92</sup>; die hier vom Innenminister August Geislhöringer vertretene Bayernpartei hat trotz ihrer monarchistischen Tendenzen mehrfach mit dem Freistaat-Begriff operiert<sup>93</sup>.

Doch hat ganz offensichtlich nicht die Sprache der Politiker, sondern vielmehr die der Medien und der Publizistik seit den sechziger Jahren die öffentlichkeitswirksame Prägung dieses Staatsnamens im heutigen Sinne maßgeblich bewirkt: Bayern als „der widerspenstige Freistaat“<sup>94</sup>. Erst in der Endphase der Ministerpräsidentenschaft Alfons Goppels finden sich Anklänge an diesen Sprachgebrauch<sup>95</sup>, und mit Franz Josef Strauß scheint der Höhepunkt in der Verbindung des Freistaat-Namens mit den eingangs geschilderten Inhalten und in seiner weitgehenden Identifikation mit dem Image der CSU erreicht worden zu sein<sup>96</sup>; doch bedarf diese Entwicklung noch weiterer Untersuchungen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, daß der CSU solange nichts an einer hervorgehobenen Verwendung des Freistaat-Begriffs gelegen sein konnte, wie ein Teil ihres Wählerpotentials damit vor allem seine antimonarchische Aussage verband. Erst als etwa seit den siebziger Jahren eine neue Generation herangewachsen war, die nicht mehr diesen Bedeutungsgehalt, sondern nur noch die Rede vom ‚widerspenstigen Freistaat‘ kannte, die sich auf Bayerns neu definierte starke Rolle

<sup>92</sup> Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 2.10. 1957 zum Gebrauch der Bezeichnung „Freistaat Bayern“ in dienstlichen Schreiben: „An die dem Bayer. Staatsministerium des Innern nachgeordneten Behörden. Im dienstlichen Sprachgebrauch bürgern sich neben der verfassungsgemäßen Bezeichnung „Freistaat“ (Überschrift und Art.1 Abs.1 der BV) Benennungen wie „Land Bayern“ und „Bayerischer Staat“ ein. Die Bezeichnung „Land“ bezieht sich lediglich auf die Benennung der Länder innerhalb des Gefüges der Bundesrepublik. Grundsätzlich ist die Bezeichnung „Freistaat Bayern“ zu verwenden.“, in: Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung 1957, S.732.

<sup>93</sup> Hinweise bei Ilse Unger, Die Bayernpartei. Geschichte und Struktur 1945–1957, Stuttgart 1979, S.140ff., 144. Die Wortverwendung erfolgte nicht im antimonarchischen Sinne, sondern meinte das Freisein vom Bund. Die Entschließung fügt sich in eine Linie weiterer Ereignisse 1957 ein: Das auf Initiative der Bayernpartei im Mai 1957 verabschiedete bayerische Ordensgesetz, nach dem ein bayerischer Verdienstorden „für hervorragende Verdienste um den Freistaat Bayern und das bayerische Volk“ verliehen werden soll; der von Geislhöringer 1957 verstärkt vertretene Plan eines bayerischen Staatsangehörigkeitsgesetzes; die Erwägung bei Aufstellung des Bundeswappens an den deutschen Grenzen im August 1957, die bayerischen Grenztafeln mit der Aufschrift „Freistaat Bayern“ nicht nur an den Auslandsgrenzen neben dem Bundeswappen stehen zu lassen, sondern auch neue Tafeln an den innerdeutsch-bayerischen Grenzen aufzustellen (was dann später auch vollzogen wurde). Vgl. dazu BayHStA, Abt. V, StK, Presseauschnitte 1957.

<sup>94</sup> Vgl. dazu vor allem das 1967 erstmals aufgelegte Buch von Ücker, Bayern. Der widerspenstige Freistaat. Dagegen kommt das Wort „Freistaat“ in den Äußerungen der bayerischen Ministerpräsidenten von 1945 bis 1962 zum Föderalismusprinzip praktisch nicht vor. Vgl. Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern III/9, Die Regierungen 1945–1962, bearb. von Fritz Baer, München 1976, S.543–662. Insbesondere bei Ministerpräsident Hanns Seidel ist 1958 von „Freiheit“ in den verschiedensten Wortformen die Rede, nicht jedoch vom „Freistaat“.

<sup>95</sup> Vgl. seine eigenhändige Redaktion zu einem Entwurf der Regierungserklärung vom 11.7. 1978: „Unsere föderalistische Auffassung ist nicht nur die des ‚unbequemen Freistaates‘ [ . . . ]“, in: BayHStA, StK 111519.

<sup>96</sup> Vgl. dazu Max Streibl, Modell Bayern. Ein Weg in die Zukunft, München 1985, S.374.

in der westdeutschen Bundesrepublik bezog, erwies sich der offensive Umgang mit diesem Begriff für die CSU als besonders attraktiv.

Im Ergebnis ist jedenfalls festzuhalten, daß nach dem Zweiten Weltkrieg eine Umprägung des Wortsinnes von „Freistaat“ stattgefunden hat. In einer amtlichen Auskunft des Sächsischen Landtages über die Motive für die Annahme des Staatsnamens „Freistaat Sachsen“ am 27. Oktober 1990 auf Antrag der CDU-Landtagsfraktion spielt die nach 1945 in Bezug auf Bayern entstandene Begriffserweiterung um das föderale Element eine zentrale Rolle: „Es ist daher sowohl ein Ausdruck föderalistischen Staatsverständnisses wie auch ein Reflex der vielhundertjährigen Geschichte, wenn sich gerade die Bundesländer Sachsen und Bayern ‚Freistaat‘ nennen.“<sup>97</sup> In die gleiche Richtung zielte die Benennung Thüringens als „Freistaat“, initiiert durch die CDU-Landtagsfraktion im Oktober 1992: Neben der Berufung auf die Traditionen Thüringens und seines Staatsnamens wurde als Begründung die Bildung der „Freistaaten-Südschiene“ mit Bayern und Sachsen und damit zusammenhängend die Betonung des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland genannt<sup>98</sup>.

## V.

Blicken wir auf die eingangs gestellte Frage nach Herkunft und Bedeutung des bayrischen Staatsnamens zurück, so läßt sich zusammenfassen: Das Wort „Freistaat“, das zunächst vor allem die Freiheitsrechte der Schweizer Eidgenossenschaft und ihrer Mitglieder betonte, setzte sich im sprachpuristischen Kontext in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts durch. Als deutsche Entsprechung von „Republik“ stand es in erster Linie für die Unabhängigkeit eines Staatswesens sowie für die persönliche

<sup>97</sup> Amtliche Drucksache des Sächsischen Landtages, Petition 1/234/2/67. Für den Hinweis auf diese Stelle bin ich Herrn Oberverwaltungsdirektor a. D. Dr. Alfons Wenzel zu Dank verpflichtet. Die vom Vorsitzenden des Rechts- und Verfassungsausschusses des Sächsischen Landtags gegebene Begründung hebt darauf ab, daß „Freistaat“ noch mehr als „Republik“ das Gegenteil von „Monarchie“ meine (I), daß dieser Namenszusatz der Unterscheidung von anderen historischen Staaten „Sachsen“ sowie den Ländern Sachsen-Anhalt und Niedersachsen diene (II) und daß er die besondere staatliche Tradition der Länder Sachsen und Bayern zum Ausdruck bringe (IV). Der eigenstaatlich-föderale Gesichtspunkt wird in Punkt III näher erläutert: „Sachsen ist – wie alle deutschen Bundesländer – nicht ein Bezirk, eine Region oder ein Distrikt, sondern ein Staat als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Das Deutsche Reich ist 1871 als Zusammenschluß deutscher Länder zu einem Nationalstaat konstituiert worden. Im Rahmen des 1949 Möglichen entstand die Bundesrepublik Deutschland als die bereits existierende Länder übergreifende Verfassungsstruktur; durch die Wiedervereinigung 1990 wurden die gleichzeitig wiedergebildeten Länder zu Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland. Die originären Staaten sind die Bundesländer, die zahlreiche ihrer Kompetenzen auf den Bund übertragen haben. Um diese Staatlichkeit des Bundeslandes Sachsen auch deutlich zum Ausdruck zu bringen, hat der Landtag sich für einen Namen entschieden, der den Staatsbegriff ausdrücklich enthält: ‚Freistaat Sachsen‘. In unserem föderalistischen Staatswesen ist die Bezeichnung ‚Freistaat‘ zulässig und unterstreicht die eigenständige Staatsqualität des neuen Bundeslandes.“

<sup>98</sup> Vgl. Dornheim, Geschichte des Begriffes „Freistaat“.

und politische Freiheit seiner Bürger. Im frühen 19. Jahrhundert verengte sich sein Sinngehalt – parallel zum Verständnis von „Republik“ – zum Gegenteil von „Monarchie“, verlor aber nach der fehlgeschlagenen Revolution von 1848 an Bedeutung. In der Situation der Jahre vor 1918 waren „Volksstaat“ und „Demokratie“ die modernen Begriffe, die sich mit der konstitutionellen Monarchie vereinbaren ließen. In breitem Maße angewendet wurde der Ausdruck „Freistaat“ ab 1918 zur Bezeichnung fast aller deutschen Länder, die sich ausnahmslos ihrer Monarchen entledigt hatten. Allerdings war die Rezeption in Bayern im Frühjahr 1919 eher von seinem antirevolutionären, anti-räterepublikanischen als von seinem antimonarchischen Gehalt bestimmt. Die bis heute vertretene Deutung, der Staatsname „Freistaat Bayern“ sei auf eine „Proklamation“ durch Kurt Eisner 1918 zurückzuführen, läßt sich nicht aufrechterhalten<sup>99</sup>.

Eine zusätzliche Bedeutungskomponente gewinnt der Name „Freistaat“ in der Rückschau insofern, als seine Verwendung für die Integration der ehemaligen deutschen Bundesstaaten in die zentralistisch ausgerichtete Republik von Weimar steht – gerade auch im Falle Bayerns, das zuvor noch der heftigste Verfechter der eigenstaatlichen Positionen der deutschen Länder gewesen war. Die Staatsbezeichnung erweist sich damit als ein Indikator der verfassungspolitischen Entwicklung Bayerns und der deutschen Länder insgesamt in den Jahren 1918–1921.

Nach 1945 wurde der traditionelle Staatsname wieder aufgenommen, um die republikanische, nichtmonarchische Staatsform zu betonen. Hier wie im Jahr 1919 war es die SPD, auf die diese Formulierung des Staatsnamens zurückging. Infolge der langen Kontinuität der CSU-geführten Staatsregierungen seit 1957 wuchs dem Staatsnamen jenes eigenstaatliche, heimatbetonte und konservative Image zu, das gleichzeitig als politisches Erkennungszeichen der CSU gilt. Der Gipfelpunkt der spezifisch bayerischen, weiß-blauen Konnotationen wurde mit der Ära Strauß erreicht; die Annahme des alten Staatsnamens „Freistaat“ durch die CDU-geführten Länder Thüringen und Sachsen sollte die eigenstaatliche Position mehrerer Länder im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland betonen und läßt die ursprüngliche antimonarchische Aussage kaum noch erkennen.

Der Name „Freistaat Bayern“ stand demnach in seiner Geschichte für verschiedene Bedeutungsinhalte. Dieser Wandel des Wortsinnes von „Freistaat“ geht weiter, und nicht nur die Wortteile „frei“ und „Staat“ oder die in konkreten historischen Situationen festgelegten Definitionen, sondern auch die Bezugnahme auf die jeweilige politische und gesellschaftliche Realität müssen entscheiden, was darunter zu verstehen ist.

<sup>99</sup> Diese Aussage über den Namen ist freilich nicht automatisch auf die Sache (Begründung des heutigen Freistaates Bayern) zu übertragen, die hier nicht diskutiert wurde.