

〔 POLITISCHE ANFÄNGE IN BAYERN NACH 1945 〕

FÖDERALISMUS, FÜHRUNGSPERSONAL UND NS-VERGANGENHEIT IN DER BAYERISCHEN STAATSKANZLEI NACH DEM NATIONALSOZIALISMUS

von Rick Tazelaar



Entwurzelter Löwe vom Siegestor in München, 1945
Foto: Picture Alliance/SZ Photo

Erstaunlich rasch entwickelte sich die Bayerische Staatskanzlei nach dem Zweiten Weltkrieg zur Schaltzentrale des bayerischen Föderalismus.¹ Sie wurde im Sommer 1945 als „Spitze des bayerischen Verwaltungs- und Regierungsapparats“ zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung neu konzipiert. Die Nationalsozialisten hatten zwar bereits 1933 eine Staatskanzlei anstelle des Bayerischen Ministeriums des Äußern installiert. Dennoch büßten die Behörde und das Amt des Bayerischen Ministerpräsidenten durch die nationalsozialistische Zentralisierungspolitik bis zum Kriegsende erheblich Bedeutung ein. Nach dem Krieg musste die Staatskanzlei großenteils neu aufgebaut werden. Von ihr aus wurden nach dem Krieg die Beziehungen mit den jeweiligen Vertretern der amerikanischen Militärregierung geführt. Daneben koordinierte sie während der Besatzungszeit den Kontakt Bayerns zu den Ländern in der amerikanischen Zone, ebenso wie die Vertretungen in den jeweiligen länder- und zonenübergreifenden Gremien. Hier wurde bis 1949 die föderalistische Strategie für die bayerische Interessensdurchsetzung beim Aufbau des deutschen Staats und nach der Gründung der Bundesrepublik die Strategie Bayerns gegenüber dem Bund festgelegt. Welche Akteure prägten die Staatskanzlei nach dem Zweiten Weltkrieg? Welche politischen Zielsetzungen verfolgten sie? Und welche Rolle spielte die NS-Vergangenheit in der Personalpolitik der Staatskanzlei?

Männer mit Erfahrung: die Gründervater der Bayerischen Staatskanzlei

Der Wiederaufbau der Bayerischen Staatskanzlei in der Nachkriegszeit wurde stark von den historischen Erfahrungen, ideologischen Überzeugungen und politischen Zukunftsvorstellungen der bayerischen Ministerpräsidenten Fritz Schäffer, Wilhelm Hoegner und Hans Ehard geprägt. Ausschlaggebend war darüber hinaus die Rolle des ersten Leiters der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, der sich als Architekt der neuen Behörde profilierte. Dabei

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf Kapitel 2 und 3 der Dissertation des Autors. Diese ist 2023 unter dem Titel „Hüter des Freistaats. Das Führungspersonal der Bayerischen Staatskanzlei zwischen Nationalsozialismus und Nachkriegsdemokratie“ bei De Gruyter Oldenbourg erschienen.



wurde er im Hintergrund von seinem langjährigen Weggefährten aus der ehemaligen Bayerischen Volkspartei (BVP), Karl Schwend, unterstützt. Es handelte sich hier um Männer, die um 1890 geboren waren, vom politischen Klima des späten Kaiserreichs geprägt worden waren und für die die Konstituierung der Weimarer Republik eine entscheidende Zäsur für ihren Eintritt in die Politik darstellte.

Außerdem hatten alle während der Weimarer Republik Ämter innerhalb der bayerischen Politik oder Ministerialverwaltung bekleidet. So zog Schäffer 1920 für die BVP in den Bayerischen Landtag ein, dem er bis 1933 angehörte, und übernahm 1929 den Parteivorsitz. Pfeiffer erhielt bereits 1918 die Leitung des Generalsekretariats der BVP und wurde 1928 in den Bayerischen Landtag gewählt. Seit 1920 wurde er intensiv von Schwend als Schriftleiter der Bayerischen Volkspartei-Correspondenz (BVC) unterstützt. Ehard übernahm zwar kein politisches Amt, trat aber 1919 der BVP bei und diente im Sinne seiner Partei als Beamter im bayerischen Justizministerium dem bayerischen Staat. Wilhelm Hoegner war 1919 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) beigetreten und repräsentierte seine Partei zwischen 1924 und 1932 im Bayerischen Landtag und parallel zwischen 1930 und 1933 im Reichstag in Berlin.

Sitz der Bayerischen Staatskanzlei in der Prinzregentenstraße 7, 1945-1993
Foto: SZ Photo/
Fotograf: Alfred Haase

Prägende
Akteure der
bayerischen
Nachkriegszeit:
Die ehemaligen
Minister-
präsidenten
Ehard (1. v. l.),
Hoegner (2. v.
r.) und Schäffer
(1. v. r.) mit dem
amtierenden
Minister-
präsidenten
Goppel (2. v. l.).
Aufnahme aus
dem Jahr 1965
*Foto: SZ-Photo/
Fotograph: Fritz
Neuwirth*



Dennoch hatten sie vor 1945 keineswegs die gleichen Erfahrungen gemacht. Pfeiffer und Schwend hatten dem rechten Flügel der BVP um Schäffer angehört, der stets durch autoritäre, antiparlamentarische Züge geprägt war. Die BVP verstand sich während der Weimarer Republik als eine katholische „Weltanschauungspartei“ und als Synonym für den bayerischen Staat. Außerdem lehnte sie die Revolution von 1918/19 entschlossen ab und sah Bayern als „Ordnungsmodell“, das eine „antisozialistische, antirepublikanische und katholische“ Alternative zur Weimarer Reichsverfassung darstellte.² Darüber hinaus kennzeichnete den rechten Flügel um Schäffer seine Ablehnung der parlamentarischen Demokratie, die als potenzielle Bedrohung für die Stabilität und Regierbarkeit des bayerischen Staats wahrgenommen wurde. Er forderte eine Revision der Bayerischen Verfassung von 1919, die Stärkung der exekutiven Staatsmacht in der Form eines Staatspräsidenten, der

den bayerischen Staat sowohl nach innen als auch nach außen verkörpern sollte, sowie eine föderalistische Reichsreform, zur Stärkung der politischen Kompetenzen der Länder auf Kosten des Reichs. Obwohl insbesondere die Forderung nach einer grundlegenden Revision der Weimarer Verfassung ab 1925/26 in den Hintergrund geriet, hielt der Schäffer-Flügel bis zum Ende der Weimarer Republik an seinem Programm fest.

Während der 1920er Jahre warnten Schäffer, Pfeiffer und Schwend stets öffentlich vor der Gefahr der Hitler-Bewegung. Sie änderten ihre politische Strategie, als sie 1932 einen Koalitionskurs gegenüber der NSDAP verfolgten, um sie sowohl in Bayern als auch auf Reichsebene in eine Regierung einzubinden und „zur Legalität“ zu bringen.³ Außerdem unterstützten Schäffer und Pfeiffer noch im März 1933 vertrauliche Koalitionsverhandlungen zwischen der BVP und der NSDAP, um die Eigenständigkeit der eigenen Partei nach der Machtübernahme Hitlers sicherzustellen. Alle Versuche scheiterten. Auf Grund dieser Annäherungsversuche wurden Schäffer und Pfeiffer

2 Zit. nach Martina Steber: „(...) dass der Partei nicht nur äußere, sondern auch innere Gefahren drohen“. Die Bayerische Volkspartei im Jahr 1933, in: Andreas Wirsching (Hg.): Das Jahr 1933. Die nationalsozialistische Machteroberung und die deutsche Gesellschaft, Göttingen 2009, S. 70–91, hier S. 80.

3 Zit. nach Otto Altendorfer: Fritz Schäffer als Politiker der Bayerischen Volkspartei, 1888–1945, München 1993, S. 518.

nach dem Zweiten Weltkrieg durch ihre politischen Gegner mit dem Vorwurf konfrontiert, sie hätten als BVP-Politiker die Machtübernahme Hitlers ermöglicht und aktiv mittragen wollen. Gleichzeitig wurden beide aber 1933 für kurze Zeit von der SA in „Schutzhaft“ genommen, erlitten während der NS-Zeit weitere berufliche Nachteile und lebten zurückgezogen.

Auch Schwend hatte während der NS-Zeit Nachteile hinzunehmen. Er entkam zwar 1933 der Verhaftungswelle der SA und floh ins Gebirge. Daraufhin war er aber arbeitslos, was ihn in materielle Schwierigkeiten brachte, bis er 1935 als Leiter der Verlagsabteilung in der Münchner Annoncen-Expedition Karl Gabler eine Einstellung fand. Anschließend wechselte er 1937 als Werkschutzleiter ins Oberpfaffenhofener Dornier-Werk, bevor er zum Gesamtwerkschutzleiter der Münchener-Dornier befördert wurde und ab 1941 sogar als Personalchef fungierte. Dies war für ein ehemaliges BVP-Mitglied ein eher ungewöhnlicher Schritt, denn die Dornier-Werke waren im Rüstungsbereich des NS-Staats aktiv. Als einziger der Gründerväter der Staatskanzlei trat Schwend 1940 der NSDAP bei.⁴ Das war ein äußerliches Bekenntnis zum Nationalsozialismus, um im NS-Staat nicht negativ aufzufallen und seine Stelle bei Dornier zu behalten. Dafür zahlte Schwend aber nach dem Krieg einen Preis. Trotz vieler entlastender Erklärungen über sein Handeln während der NS-Zeit zog sich sein Spruchkammerverfahren in die Länge und er konnte erst 1947 offiziell in der Staatskanzlei eingestellt werden.

Hans Ehard setzte im „Dritten Reich“ seine Beamtenlaufbahn fort und wusste sich als juristischer Experte innerhalb des Justizwesens zu behaupten. So wurde er ab 1934 stellvertretender Vorsitzender des vom NS-Regime stark ideologisch begründeten Erbhofgerichts für den Oberlandesgerichtsbezirk München und 1937 dessen Vorsitzender. Daneben war er 1934 Mitglied, ab 1936 stellvertretender Vorsitzender des Justizprüfungsamts beim Oberlandesgericht und wurde 1939, auf eigene Initiative, Treuhänder der Bayerischen Vereinsbank sowie ab 1942 Vorsitzender des Deutschen Ärztesgerichtshofs in München. Obwohl keine Hinweise existieren, dass Ehard aus nationalsozialistischer Überzeugung handelte und er zu keinem Zeitpunkt der NSDAP beitrug, unterstützte er

4 BArch, R 9361-IX Kartei/40870844.

als Fachmann die Zielsetzungen des NS-Regimes. Dabei muss aber gesehen werden, dass er in manchen Fällen seine Handlungsspielräume zugunsten eines Angeklagten benutzte.⁵ Auch Ehard wurde in den Nachkriegsjahren von seinen politischen Gegnern, darunter der CSU-Flügel um den Parteivorsitzenden Josef Müller, mehrmals öffentlich mit seinem Handeln während der NS-Zeit konfrontiert.⁶ Dies stellte aber keine ernsthafte Bedrohung für seine Position als Ministerpräsident dar.

Während der ehemalige rechte BVP-Flügel nach dem Krieg mit einem doppelten „Weimar-Komplex“ kämpfte, der sich sowohl gegen die Revolution von 1918/19 als auch gegen die Machtübernahme Hitlers richtete, stellte für den SPD-Politiker Hoegner das Scheitern der Weimarer Republik, das bei ihm eine tiefe Erschütterung ausgelöst hatte, den wichtigsten politischen Bezugspunkt dar. Ein wesentlicher Teil seiner politischen Tätigkeit hatte während der Weimarer Republik im Kampf gegen den Nationalsozialismus bestanden. Weil ihm nach der Machtübernahme Haft und Konzentrationslager drohten, floh Hoegner 1933 nach Österreich und von dort aus 1934 in die Schweiz, wo er bis zum Kriegsende verblieb. Sein Verbleib dort stand im Zeichen von zwei Fragen: der nach den Ursachen für den Zusammenbruch der ersten deutschen Demokratie und der nach den Konsequenzen für die politische Neuordnung von Bayern, Deutschland und der SPD.⁷ Während der Weimarer Republik war Hoegner

5 Vgl. dazu Karl-Ulrich Gelberg: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992, S. 31.

6 Nach der Gründung der CSU 1945 entstand ein interner Kampf zwischen dem katholisch-konservativen Flügel um Fritz Schäffer und Alois Hundhammer, der die Partei in der Tradition der BVP sah, und dem Flügel um Josef Müller, der die Eigendynamik der Partei gegenüber dem Staat betonte. Obwohl Ehard als „Mann der Mitte“ wahrgenommen wurde, gehörte er dem Flügel um Schäffer und Hundhammer an. Vgl. Alf Mintzel: Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945–1972, Opladen 1975, S. 240.

7 In einem Aufsatz von 1945, den Hoegner noch unter einem Pseudonym veröffentlichte, brachte er diese beiden Fragen zusammen. Vgl. Rudolf Ritter [Wilhelm Hoegner]: Lehren der Weimarer Republik, in: Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur 25 (1945), H. 1, S. 14–34. Vgl. auch Gerhard A. Ritter: Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland. Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1996, S. 296 f.

ein Anhänger des dezentralisierten Einheitsstaats gewesen und hatte sich gegen den bayerischen Föderalismus und Separatismus der BVP sowie den damit verbundenen monarchistischen und reaktionären Tendenzen ausgesprochen. In seiner Exilzeit bekannte er sich jedoch zu einem lebendigen Föderalismus als Schutzfaktor gegen die gefährliche Machtkonzentration eines Einheitsstaats. Dieser Wandel in seinem Denken schlug sich in umfangreichen Arbeiten zur verfassungspolitischen Zukunft Deutschlands nieder. Somit verfügte der Jurist Hoegner, als er im Juni 1945 nach Deutschland zurückkehrte, über eine beeindruckende Menge an staatsrechtlichen Planungsdokumenten für die dringendsten Probleme nach dem Krieg. Diese hatte er teilweise zusammen mit dem geflüchteten Staatsrechtswissenschaftler Hans Nawiasky verfasst. Im Schweizer Exil legte Hoegner die Grundlage für die zukünftige Verfassung des bayerischen Staats.

Defensiver und offensiver Föderalismus

Obwohl die bayerischen Ministerpräsidenten Schäffer, Hoegner und Ehard bis 1945 unterschiedliche politische Erfahrungen gemacht hatten, waren sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg darüber einig, dass der politische Zentralismus der Weimarer Republik die Hauptursache für die Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 war. Um Bayern in der Zukunft vor dem „preußischem“ Zentralismus zu schützen, wie aus ihren Reden in den ersten Nachkriegsjahren hervor geht, sollte der bayerische Staat so schnell wie möglich wieder aufgebaut und sowohl nach innen als auch nach außen konsolidiert werden.⁸ Dadurch sollte sich Bayern einen Vorteil bei der Gründung eines deutschen Nationalstaats verschaffen und dabei eine Führungsrolle spielen. Die Frage nach der Stellung des bayerischen Staats innerhalb eines deutschen Staatswesens

dominierte ab 1946 die bayerische Politik der Nachkriegsjahre. Obwohl diese nicht auf einer von Anfang an festgelegten Strategie basierte, ist in der Rückschau eine klare, kontinuierliche Entwicklung sichtbar. Was unter Ministerpräsident Schäffer mit dem Wiederaufbau der bayerischen Ministerialverwaltung und der Übernahme von ehemaligen Reichskompetenzen anging, wurde unter Hoegner mit einer defensiven und unter Ehard mit einer offensiven föderalistischen Politik fortgesetzt. Die Schaltzentrale dieser föderalistischen Politik wurde die Bayerische Staatskanzlei. Diese musste allerdings in der Nachkriegszeit grundlegend konstituiert werden. Von hier aus legten die jeweiligen bayerischen Ministerpräsidenten ab 1945 in intensiver Zusammenarbeit mit dem Leiter der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, die innenpolitische und insbesondere „außenpolitische“ Strategie ihrer Politik fest. Bei letzterer handelte es sich zwischen 1945 und 1949 zunächst um das Verhältnis zur amerikanischen Militärregierung, dann um das zu den anderen Ländern der US-Zone und schließlich um die Länder der anderen Besatzungszonen.

Staatlicher Wiederaufbau unter Fritz Schäffer

Am 28. Mai 1945 wurde Fritz Schäffer von der amerikanischen Militärregierung in der Holbeinstraße in München zum ersten Bayerischen Ministerpräsidenten nach dem Zweiten Weltkrieg ernannt. Über seine Machtposition unter der Militärregierung brauchte er sich jedoch keine Illusionen zu machen. Nach seinem Ernennungsschreiben war er lediglich der gegenüber der Militärregierung weisungsgebundene Chef der „Zivilverwaltung in Bayern“ und nicht der Regierungschef im eigentlichen Sinne. Die oberste Regierungsgewalt lag bei der Militärregierung.⁹ Der Ministerpräsident trug auf allen Ebenen allein die Regierungsverantwortung gegenüber der Militärregierung und konnte zu jedem Zeitpunkt entlassen werden. Innerhalb des Ministerrats nahm der Ministerpräsident jedoch im Vergleich zur Bamberger Verfassung eine hervorgehobene Position ein. Er war, wie Pfeiffer anmerkte, nicht länger *primus inter pares*, sondern *spiritus rector*.¹⁰ Er

8 Vgl. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Fritz Schäffer über Radio München, 14. Juni 1945, in: Quellen zur politischen Geschichte Bayerns in der Nachkriegszeit, Band. 1 (1944–1957), bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2002, S. 190; Wilhelm Hoegner: Föderalismus, Unitarismus oder Separatismus?, in: Süddeutsche Zeitung, 13. November 1945, S. 1; Hans Ehard, Freiheit und Föderalismus, München 1947, S. 20 f.

9 BArch, N1168/14, Vorläufige Ernennungsurkunde, 28. Mai 1945, Bl. 31.

10 BayHStA, NL Anton Pfeiffer 55, „Erwägungen zur Frage Kanzlei des Bayerischen Ministerpräsidenten“, 11. Juni 1945, S. 2.

entschied über die Richtlinien der Politik, was konkret bedeutete, dass er die „für alle vollziehenden Stellen maßgebenden Grundsätze der inneren und äusseren Staatspolitik bestimmte und deren Durchführung überwachte“¹¹.

Von Anfang an stand die Politik von Schäffers Regierung im Zeichen des Wiederaufbaus der bayerischen Staatlichkeit. Dennoch verfügte der Ministerpräsident in dieser Phase nicht über ein politisches Gesamtkonzept. Vielmehr war Schäffers Politik während der chaotischen Umstände der direkten Nachkriegszeit darauf ausgerichtet, kurzfristig die organisatorischen und personellen Voraussetzungen innerhalb der Ministerialverwaltung zu schaffen, sodass eine langfristige föderalistische Politik durch die bayerische Regierung ausgeübt werden konnte. Die Grundlagen bayerischen Staatlichkeit – für Schäffer insbesondere verkörpert durch die bayerische Regierung und Ministerialverwaltung – musste nun erst konsolidiert werden, bevor über die bayerische Eigenstaatlichkeit – die Frage nach der Position des bayerischen Staats im deutsch-nationalen Zusammenhang – gesprochen werden konnte. Die Schwerpunkte von Schäffers Regierungstätigkeit lagen im Kontakt mit der Militärregierung, bei der Entnazifizierung und der Restrukturierung der Ministerialverwaltung sowie bei der Aufstellung des bayerischen Staatshaushalts. Aufgrund von Spannungen zwischen Schäffer und einigen Vertretern der Militärregierung, die insbesondere das Resultat von Schäffers Entnazifizierungs- und Einstellungspolitik waren, wurde er bereits nach vier Monaten entlassen. Dennoch prägten Schäffers Entscheidungen die Organisation und das Führungspersonal weit über seine kurze Amtszeit hinaus. Mit ihm kehrte die ideologische Grundhaltung des ehemaligen rechten Flügels der BVP nach dem Krieg in die Staatskanzlei zurück: eine Mischung aus katholischen, föderalistischen, etatistischen und autoritären, illiberalen und antiparlamentarischen Vorstellungen. Diese Elemente prägten das Personal, Selbstverständnis, Handeln und die Organisationskultur der Behörde zumindest bis in die 1960er Jahre.

11 BayHStA, StK 11610, Geschäftsordnung für die vorläufige Regierung des Landes Bayern, 26. Juli 1945, S. 1.

Wilhelm Hoegners Anspruch auf „Unumschränkte Staatshoheit“

Schäffers Nachfolger wurde am 28. September 1945 Wilhelm Hoegner. Er konnte sofort von der „Proklamation Nr. 2“ des Oberbefehlshabers der amerikanischen Streitkräfte in Europa vom 19. September 1945 profitieren. Darin übertrugen die Amerikaner den „Staaten“ innerhalb ihrer Besatzungszone die volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt. Dies allerdings unter dem Vorbehalt der „übergeordneten Machtbefugnis der Militärregierung“.¹² Zum 1. Januar 1946 übernahm Hoegner die Verantwortung für die Regierungsgeschäfte in Bayern. Es war bereits die Rede von einer „selbständigen Staatsregierung“;¹³ dies bedeutete insbesondere eine Stärkung seiner Position, denn die Kommunikation mit der Militärregierung sollte nun zentralisiert über sein Amt laufen und unterstand damit seiner Aufsicht und Kontrolle. Die Minister und Ministerien waren dem Ministerpräsidenten untergeordnet, der wiederum dem Direktor des Office of Military Government for Bavaria (OMGB). Durch diese neue Regierungspraxis konnte Hoegner zugunsten seines Aktionsradius einheitlicher als sein Vorgänger Schäffer gegenüber der Militärregierung auftreten. Dies verstärkte darüber hinaus die Rolle der Staatskanzlei, denn der Berichtsverkehr wurde von hier aus verarbeitet und koordiniert.

Das Hauptziel von Hoegners Regierung war es, die bayerische Staatlichkeit so weit wie möglich zu konsolidieren, sodass der bayerische Staat eine Führungsrolle bei den Verhandlungen über den Wiederaufbau des deutschen Staats spielen konnte. Dabei bekannte Hoegner sich öffentlich zu einem föderalistischen Nationalstaat. Zusammen mit Pfeiffer setzte er sich für die Anerkennung des bayerischen Staats durch das OMGB ein. Dabei knüpften sie beim „Staatsbegriff“ aus der Proklamation Nr. 2 an. Bereits am 20. Oktober legte er im Ministerrat ein „Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern“ vor und erklärte den Kabinettsmitgliedern: „Nachdem Bayern wieder

12 Proklamation Nr. 2 des Oberbefehlshabers der Amerikanischen Streitkräfte in Europa, 19. September 1945, in: Gelberg, Quellen Band 1, S. 41.

13 Schreiben der Militärregierung für Bayern an den Bayerischen Ministerpräsidenten: *Action to Strengthen German Civil Administration*, 26. September 1945, in: Ebd., S. 42–46, hier S. 42.

ein Staat geworden und als solcher anerkannt sei, besteh[t] die Notwendigkeit, die Grundzüge einer staatlichen Ordnung in einer Art Verfassung oder besser in einer vorläufigen Verfassung wieder festzulegen.“¹⁴ Artikel 2 des Gesetzes versprach Bayern die „unumschränkte Staatshoheit“ und Artikel 8 erteilte dem Ministerpräsidenten die Zuständigkeiten für die Innen- und Außenpolitik. Für Hoegner stellte die Proklamation der Amerikaner ein Moment der Staatsgründung dar. Dabei bezog er sich auf die sogenannte Diskontinuitätstheorie des österreichischen Staatsrechtlers Hans Kelsen. Diese ging davon aus, dass das Deutsche Reich aufgrund der militärischen Niederlage, der bedingungslosen Kapitulation und Besetzung durch die Siegermächte aufgehört hatte zu existieren.¹⁵ Somit habe Bayern demnach seine Staatlichkeit und Souveränität wiedergewonnen und wurde lediglich von der Militärregierung eingegrenzt. Anton Pfeiffer brachte diese defensive Strategie, die er mit Hoegner teilte, treffend auf den Punkt: „Bayern hätte alle Rechte eines souveränen Staates, wenn keine Besetzung da wäre. Jedes neue Gebilde, das über Bayern entstehe, habe nur so viel Souveränität, als Bayern von seiner Souveränität abgebe.“¹⁶

Das OMGB lehnte Hoegners Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt dennoch im Februar 1946 ab. Insbesondere Hoegners Anspruch auf „unumschränkte Staatshoheit“ und Außenpolitik stießen bei der Militärregierung auf Widerstand. Außerdem erlaubte das OMGB keine Präjudizierung von bayerischer Seite beim Wiederaufbau des Reichs. Dies hielt Hoegner und Pfeiffer dennoch nicht davon ab, den Anspruch von unumschränkter Staatshoheit als Grundlage des politischen



Handelns der Regierung zu nutzen. Von ihrem Beharren auf der bayerischen Staatlichkeit ging eine aktivierende Wirkung für das bayerische Selbstverständnis und für den Selbstbehauptungswillen in der Nachkriegszeit aus.¹⁷

Auch im Rahmen der bayerischen Verfassunggebung scheiterten Hoegners Bemühungen, das Reich von der Souveränität der Länder aus nezugestalten und Bayern dabei in eine Führungsposition zu manövrieren.¹⁸ Obwohl Hoegner im Februar 1946 zunächst skeptisch auf die Aufforderung zur Verfassunggebung reagierte, wurde er sich schnell des Potentials dieses Momentes bewusst: Die verfassungsrechtliche Absicherung der bayerischen Eigenstaatlichkeit schien greifbar. Auch im Rahmen der Verfassunggebung bestand die Militärregierung aber darauf, dass die Bayerische Verfassung die zukünftige Struktur des Nationalstaats nicht präjudizieren dürfe. Die Zugehörigkeit Bayerns zu einem zukünftigen Bundesstaat durfte an keinerlei Bedingungen geknüpft werden. Dies zwang den Vorbereitenden Verfassungsausschuss, der ab März 1946 auf der Grundlage von Hoegners Entwürfen aus seiner Exilzeit an einem Verfassungsentwurf arbeitete, paradoxerweise zu einem Verfassungsentwurf eines souveränen

Der Bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, SPD, mit Anton Pfeiffer, Gründungsmitglied der CSU in Bayern, 1946
Foto: SZ-Photo/Süddeutsche Zeitung Photo

14 Protokoll Nr. 2: Ministerratssitzung, Samstag, 20. Oktober 1945, in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1962, Das Kabinett Hoegner I. 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, bearb. v. Karl-Ulrich Gelberg, München 1995, S. 4–17, hier S. 4. Für den Text des Gesetzes: IfZ, ED 120 127, „Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern“, 22. Oktober 1945, Bl. 2–4.

15 Vgl. Hans Kelsen: The International Legal Status of Germany to be established immediately upon Termination of the War, in: American Journal of International Law 38 (1944), H. 4, S. 689–694.

16 Protokoll Nr. 2: Ministerratssitzung, Samstag, 20. Oktober 1945, in: Protokolle Kabinett Hoegner I, S. 4–17, hier S. 5.

17 Vgl. Peter Jakob Kock: Bayerns Weg in die Bundesrepublik, Stuttgart 1983, S. 105.

18 Der Begriff „Reich“ wurde in der Nachkriegszeit oft als Synonym für den zukünftigen deutschen Staat verwendet.

Das frisch gewählte bayerische Kabinett Ehard, 21. Dezember 1946. V.l.n.r.: Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner, Arbeitsminister Albert Roßhaupter, Kultusminister Alois Hundhammer, bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, Innenminister Josef Seifried, Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident Wilhelm Hoegner sowie Sonderminister Alfred Loritz



Foto: SZ-Photo/
Süddeutsche
Zeitung Photo

bayerischen Staats – was durchaus im Sinne seiner Mitglieder war. Gleichzeitig blieb unklar, welche Grenzen diesem in der Zukunft durch eine Reichsverfassung gesetzt werden würde, was wiederum eine undefinierte Beschränkung der bayerischen Selbstbestimmung hätte bedeuten können. Außerdem wurde Hoegners Plan zur Einführung des Amtes eines Staatspräsidenten, das auch von Pfeiffer unterstützt wurde, von der gewählten Verfassungsgebenden Landesversammlung abgelehnt. Gerade der Staatspräsident hätte nach Hoegners Sichtweise als Verkörperung des bayerischen Staats in der Außenpolitik eine wichtige Rolle beim Aufbau des deutschen Nationalstaats spielen können.¹⁹ Obwohl Hoegners föderalistische Strategie gegenüber der Militärregierung lediglich zum Teil aufging, schuf er mit seinem Beitrag zur Bayerischen Verfassung die Grundlage für den bayerischen Staat in der Nachkriegszeit als parlamentarisch-demokratische Republik und sicherte die bayerische Staatlichkeit nach innen ab. Die Frage nach der Position Bayerns innerhalb des deutschen Staatswesens blieb dennoch offen und wurde Mittelpunkt von Hoegners Amtsnachfolger Hans Ehard.

Hans Ehards Föderalismusoffensive

Ehard wurde am 21. Dezember 1946 der erste demokratisch gewählte Ministerpräsident in Bayern nach dem Krieg. Durch die Bayerische Verfassung wurde das Amt nun grundlegend neu definiert. Ehard hatte als Ministerpräsident über die Richtlinien der Politik zu entscheiden, führte die Geschäfte der Staatsregierung und hatte den Vorsitz im Ministerrat inne. Außerdem ernannte und entließ er im Einvernehmen mit dem Bayerischen Landtag Minister und Staatssekretäre und wies den Ministern die Geschäftsbereiche zu. Darüber hinaus vertrat der Ministerpräsident Bayern nach außen. Einerseits ging es dabei um die formelle Repräsentationsfunktion des Ministerpräsidenten als Staatsoberhaupt, die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Landes von Bedeutung war. Andererseits hatte diese Funktion eine sachpolitische Seite als Führung der bayerischen „Außenpolitik“. Bis 1949 handelte es sich dabei um das Verhältnis zu den Besatzungsbehörden, zu den übrigen deutschen Ländern sowie zu den zonalen und bizonalen Behörden. Ab 1949 kam die Vertretung Bayerns beim Bund und gegenüber dem Ausland hinzu, insofern das Grundgesetz dazu Handlungsspielräume ließ.

Für Hans Ehard stand nach seinem Antritt als Ministerpräsident fest, dass der zukünftige deutsche Staat ein föderalistischer Bundesstaat sein sollte. Der Föderalismus wurde für Ehard zum Synonym der Demokratie. Dabei sollten die

19 Vgl. Barbara Fait: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle bei der Verfassungsgebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998, S. 300 f., 306.

Vollmachten von den jeweiligen Staaten, die Ehard bewusst nicht als „Länder“ bezeichnete, auf den Bund übertragen werden – nicht umgekehrt. Der Bundesstaat sollte von den Staaten aus aufgebaut werden. Ehard konnte in diesem Sinne die föderalistische Politik seines Vorgängers fortsetzen. Dennoch entschied sich der neue Ministerpräsident angesichts der sich verändernden politischen Lage für eine offensivere Variante, die von föderalistischen Maximalforderungen ausging. Ehard führte ab 1947 eine „Föderalismusoffensive“, die so viel bayerische Eigenständigkeit wie möglich im Verhandlungsprozess über die Gründung der Bundesrepublik sicherstellen sollte.²⁰ Bei der Legitimation spielte Karl Schwend von Anfang an eine wichtige Rolle. Er entwickelte sich zum Vordenker der Staatskanzlei und formulierte die historisch begründeten föderalistischen Grundpositionen des Ministerpräsidenten.

Die Staatskanzlei entwickelte sich unter Ehard weiter als Schaltzentrale und als der Motor des bayerischen Föderalismus. Von hier aus wurde Ehard's Politik im Länderrat der US-Zone und später in der Bizone konzipiert, unterstützt und umgesetzt. Darüber hinaus spielte Anton Pfeiffer eine große Rolle bei der Gründung des „Büros für Friedensfragen“ sowie bei den Sitzungen des „Ellwanger Kreises“²¹ und dessen Verfassungskommission. Außerdem gelang es, im August 1948 der Verfassungskonvent zur Vorbereitung des Grundgesetzes nach Bayern zu holen – auf die Insel von Herrenchiemsee. Diese Initiative ging von Ehard aus, um den bayerischen Einfluss auf die Gestaltung der zukünftigen Verfassung zu intensivieren. Anton Pfeiffer leitete diese Expertenversammlung, und es war nahezu das gesamte Personal der Staatskanzlei an der Organisation beteiligt. Von der Staatskanzlei aus

wurden bis 1949 fast alle Gremien mobilisiert und Möglichkeiten genutzt, um die bayerischen föderalistischen Maximalforderungen voranzutreiben und zu organisieren und zugleich institutionelle Entwicklungen abzuwehren, die präjudizierend auf einen zentralistischen Einheitsstaat hinauslaufen konnten.

Entnazifizierung, Personalpolitik und Rekrutierungsnetzwerke

Der staatliche Wiederaufbau und die föderalistische Politik der bayerischen Ministerpräsidenten sowie die Entnazifizierung prägten in vielerlei Hinsicht die Personalpolitik in der Staatskanzlei. Die formale NS-Belastung einer Person war bis Februar 1947 das entscheidende Kriterium für eine Einstellung in den bayerischen Staatsdienst. Mit Zustimmung von bayerischer Seite konnte diese unter dem Druck der Amerikaner durchgeführte Politik allerdings nicht rechnen. Bereits Fritz Schäffer versuchte im Sommer 1945 viele bayerischen Ministerialbeamte vor der Entlassung zu bewahren, indem er sie als „nicht-aktive Nazis“ oder „nominelle Parteimitglieder“ darstellte und in Kontrast zur kleinen Gruppe der „aktive[n] Nazis“ setzte, die sofort aus dem Dienst entfernt werden sollte.²² Diese Politik, die aus Schäffers Sicht für den staatlichen Wiederaufbau notwendig war, kollidierte jedoch zunehmend mit den sich verschärfenden Entnazifizierungsmaßnahmen der amerikanischen Militärregierung. Richtete sich ihre Politik zunächst gegen alle Personen, die bereits vor dem 1. April 1933 Mitglied der NSDAP geworden waren, so führte sie bis Mitte August eine rigorose Entnazifizierung in der Staatskanzlei durch und entließ alle ehemaligen NSDAP-Mitglieder – unabhängig vom Zeitpunkt des Beitritts.

Nachdem Schäffer wegen seiner konservativen Personalpolitik und dilatorischen Durchführung der Entnazifizierung entlassen worden war, sah Hoegner sich gezwungen, gegenüber der Militärregierung ein Zeichen zu setzen und seine Bereitschaft zur Entnazifizierung zu unterstreichen. Er und Pfeiffer sahen sonst die Gefahr, dass die Militärregierung den staatlichen Wiederaufbau von bayerischer Seite eingrenzen oder sogar blockieren

20 Zit. nach Kock (wie Anm. 17), S. 339.

21 Der Kreis wurde am 1. März 1947 gegründet und bestand aus einem losen Zusammenschluss von Politikern der CSU und CDU in den südlichen Besatzungszonen in Deutschland. Am Anfang befasste sich die Gruppe insbesondere mit programmatischen und christlichen Grundsätzen für die neugegründeten Unionsparteien und die Konsolidierung ihrer Politik. Außerdem diente sie 1947 und 1948 als Forum für Verfassungsfragen. Vgl. Günter Buchstab: Ellwanger Kreis, publiziert am 19.04.2011; in: Historisches Lexikon Bayerns, https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Ellwanger_Kreis [Stand: 25.11.2024].

22 BayHStA, NL Anton Pfeiffer 55, Memorandum Fritz Schäffer „*Removal of Nazis*“ für die Militärregierung, 1. August 1945.

München, Dienstag, 25. Juni 1946

An das bayerische Volk!

Wir unterzeichnete Vorsitzende der fünf politischen Landesparteien und die bayerische Staatsregierung erlassen hiermit folgenden Aufruf:

Die Befreiung unseres Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus ist eine wesentliche Voraussetzung für den Wiederaufbau eines demokratischen Bayerns. Das Gesetz zur Befreiung vom Nationalsozialismus und Militarismus dient als Mittel für die Ausschaltung des Nazismus aus unserem öffentlichen und politischen Leben. Diejenigen, die nicht aktiv an der Naziherrschaft beteiligt waren, haben von diesem Gesetze nichts zu befürchten. Jeder einzelne weiß, ob er zu dieser Gruppe gehört oder nicht.

Die bayerische Staatsregierung und die unterzeichneten Vertreter der politischen Parteien in Bayern erklären hiermit, daß sie entschlossen und bedingungslos hinter diesem Gesetze stehen und alles tun werden, um seine rasche und reibungslose Durchführung zu sichern. Sie glauben, daß dies im wohlverstandenen Interesse ganz Bayerns liegt.

Sie rufen daher alle Volkskreise auf, an der Durchführung dieses Gesetzes mitzuarbeiten, insbesondere durch Benennung geeigneter Vorsitzender, An-

kläger und Beisitzer für die Spruchkammern. Damit das Gesetz unparteiisch und gerecht angewendet werden kann, fordern sie alle Staatsbürger auf, diesen Spruchkammern jede mögliche Unterstützung zu gewähren.

Die bayerische Staatsregierung und die unterzeichneten Parteivorsitzenden verbürgen sich dafür, daß niemand, der an der Durchführung dieses Gesetzes beteiligt ist, oder ihm seine Unterstützung gewährt, etwas zu fürchten hat.

Die nationalsozialistische Gewaltherrschaft hat durch ihre Freveltaten Deutschland und die Welt in den fürchterlichsten aller Kriege gestürzt. Die Ausrottung der Nazi-Irrlehren und des Nazieinflusses ist nunmehr eine der wichtigsten Aufgaben und Ziele des Besatzungsheeres. Wenn das bayerische Volk diese seine sittliche Pflicht nicht erfüllt und seine eigene politische Reinigung nicht fertigbringt, läuft es Gefahr, das Recht auf Selbstverwaltung zu verlieren.

Wir rufen daher alle Staatsbürger ohne Unterschied der Partei und des Bekenntnisses auf, sich hinter dieses Gesetz zu stellen, damit Bayern mit Hoffnung und Vertrauen in die Zukunft blicken kann.

München, 21. Juni 1946.

Die bayerische Staatsregierung:

Der Bayerische Ministerpräsident: Dr. Wilhelm Högner
Staatsminister für Arbeit: Albert Roßhaupter
Staatsminister des Innern: Josef Seifried
Staatsminister für Unterricht und Kultus: Dr. Franz Fendt
Staatsminister der Finanzen: Dr. Fritz Terhalle
Staatsminister für Wirtschaft: Dr. Ludwig Erhard
Staatsminister für Ernährung und Landwirtschaft: Dr. Josef Baumgartner
Staatsminister für Verkehrsangelegenheiten: Michael Helmerich
Staatsminister für Sonderaufgaben: Heinrich Schmitt
Staatssekretär Dr. Anton Pfeiffer (Bayerische Staatskanzlei)

Staatssekretär Ludwig Ptoker (Innenministerium)
Staatssekretär Dr. Hans Ehard (Justizministerium)
Staatssekretär Dr. Meinzolt (Kultusministerium)
Staatssekretär Heinrich Krehle (Arbeitsministerium)
Staatssekretär Josef Waldhäuser (Verkehrsministerium)
Christlich-soziale Union: Dr. Josef Müller
Sozialdemokratische Partei: Dr. Wilhelm Högner
Kommunistische Partei: Georg Fischer
Wirtschaftliche Aufbauvereinigung: Dr. Alfred Loritz
Freie Demokratische Partei: Dr. Thomas Dehler.

würde. Ohne innere Überzeugung verkündete Hoegner somit am 9. November 1945 innerhalb der bayerischen Ministerialverwaltung seine sogenannte „Lex Hoegner“: „In keinem Ministerium darf ein Beamter oder Vertragsangestellter tätig sein, der zu irgendeinem Zeitpunkt Mitglied der NSDAP, SA, SS oder des SD gewesen ist oder in einer anderen der NSDAP angeschlossenen Organisation ein Amt bekleidet hat oder sonst als Anhänger oder Förderer des Nationalsozialismus bekannt war.“²³ Obwohl Hoegner im Ministerrat vielmehr für eine Individualisierung der Entnazifizierung plädierte, forcierte er mit diesen allgemeinen formalen Belastungskriterien die Entnazifizierung in Bayern und stellte die Militärregierung zufrieden.

Die Lex Hoegner prägte die Einstellungspraxis in den bayerischen Ministerien bis Februar 1947. Zu diesem Zeitpunkt erklärte Ministerpräsident Ehard im Ministerrat, dass sie überholt sei und bald neue Richtlinien folgen würden. Bereits nach dem Unterschreiben des Befreiungsgesetzes am 5. März 1946, womit die Entnazifizierung größtenteils in deutsche Hände übergegangen war und

ein Spruchkammersystem eingeführt wurde, hatte Hoegners Regierung auf Hochtouren Gesetzgebung zur Wiedereinstellung von entnazifizierten Beamten vorbereitet. Im März 1947 wurde die Verordnung Nr. 113 von der Militärregierung genehmigt. Danach konnten Beamte, die von den Spruchkammern in die Kategorien „Minderbelastete“, „Mitläufer“ oder „Entlastete“ eingereiht oder „vom Gesetz nicht betroffen“ waren, unter bestimmten Bedingungen in die Verwaltung zurückkehren.²⁴ Für „Hauptschuldige“ und „Belastete“ blieb dagegen die Tür verschlossen. Die Verordnung Nr. 113 hatte auch Konsequenzen für die formale Belastung in der Staatskanzlei. Bis Februar 1947 arbeitete in der gesamten Staatskanzlei lediglich eine Person, die Mitglied in der NSDAP gewesen war.²⁵ Im

Aufruf der Staatsregierung an das bayerische Volk, das Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus zu akzeptieren und zu unterstützen, um so den Wiederaufbau eines demokratischen Bayerns zu ermöglichen.

Foto: SZ-Photo/Süddeutsche Zeitung Photo

24 Vgl. Nr. 10 Ministerratssitzung, 15. Februar 1947, in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1962. Das Kabinett Ehard I, bearb. v. Karl-Ulrich Gelberg, München 2000, S. 170–205, hier S. 186.

25 Dem Angestellten Max Schwenke war es gelungen, seine Mitgliedschaft vor seinen Vorgesetzten zu verschweigen. Auf den Personallisten der Staatskanzlei wurde er konsequent als „nicht-Mitglied“ aufgeführt. Zu seiner Mitgliedschaft: BArch, R 9361-IX Kartei/40881352.

23 BayHStA, StK 13904, Anordnung Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, 9. November 1945.

August 1948 waren jedoch schon 18,5 Prozent des Führungspersonals ehemalige Mitglieder der NSDAP, im Mai 1950 lag die Zahl bei 27,3 Prozent.²⁶ Freilich stellte die Staatskanzlei nicht nur ehemalige NSDAP-Mitglieder in ihrem Führungsbereich ein. Unter den insgesamt 14 Personen, die zwischen 1947 und 1950 ihren Weg in die Staatskanzlei fanden, waren sieben „Ehemalige“, sodass deren Anteil unter den Neueingestellten bei 50 Prozent lag. Diese wurden zunächst auf Wunsch von Ehard für untergeordnete Positionen verwendet.²⁷ Schwend war 1948 der erste in der Staatskanzlei, der als ehemaliges NSDAP-Mitglied zum Abteilungsleiter ernannt wurde.

Die Konzipierung der Personalpolitik in der Staatskanzlei lag in den ersten Nachkriegsjahren insbesondere in den Händen von Anton Pfeiffer. Bereits in einem Brief an Karl Schwend vom 16. Juni 1945 legte Pfeiffer das Prinzip seiner Personalanwerbung dar, das sich bis zur Gründung der Bundesrepublik 1949 hielt. Für Pfeiffer stand fest, dass die Arbeit der Staatskanzlei nicht nur von juristischer, sondern auch von außenpolitischer Art sein würde. Die Voraussetzungen für das Personal im letzteren Bereich, so schrieb Pfeiffer an Schwend, „werden nicht so sehr in der Laufbahn eines gut qualifizierten Juristen der höheren Verwaltungsstufe erworben werden können, sondern [...] wahrscheinlich mehr im politischen Leben oder in diplomatischer Verwendung zu erwerben sein“²⁸. Der Pragmatiker Pfeiffer verstand, dass er den Kampf um die bayerische Staatlichkeit mit lediglich juristisch ausgebildeten Beamten nicht gewinnen würde. So setzte sich das heterogene Führungspersonal unter Pfeiffers Leitung aus Verwaltungsbeamten und Mitarbeitern des ehemaligen Auswärtigen Dienstes sowie Journalisten, Historikern und Politikwissenschaftlern zusammen.²⁹

Zugleich fällt auf, dass die Behörde auf der Führungsebene überwiegend mit gebürtigen

Bayern aufgebaut wurde, die katholisch geprägt waren. Eine bayerische Herkunft wurde als Garantie für die Vertrautheit eines Betroffenen mit der Mentalität und dem Arbeitsniveau der bayerischen Ministerialverwaltung gleichgesetzt. Was Pfeiffer unter „bayerischen“ Beamten verstand, legte er 1949 im Rahmen der Diskussion über ein Ministerium für die Verbindung mit dem Bundesrat dar: „Darunter würde ich einen Mann verstehen, der aus Bayern stamme, dort herangewachsen sei und dort seine Ausbildung einschl. [einer] gewissen Verwaltungspraxis empfangen habe.“³⁰ Bei den Führungspersonen, die nicht aus Bayern kamen, fällt auf, dass sie einen Teil ihres rechtswissenschaftlichen Studiums an der Universität in München verbracht hatten, sodass sie zumindest über diesen Weg mit der bayerischen Mentalität vertraut waren und sich anpassen konnten.

Während für den Dienstbereich der Staatskanzlei ausreichend unbelastete Personen verfügbar waren, entstand unter der Lex Hoegner die schwierige Aufgabe, Schlüsselpositionen des höheren Diensts (Abteilungs- und Referatsleiter) mit erfahrenen, unbelasteten Beamten zu besetzen. Trotz der personellen Knappheit in der Nachkriegszeit zeigte sich Pfeiffer wählerisch in seinen Personalentscheidungen. Niemand wurde eingestellt, nur weil er politisch unbelastet war. Pfeiffer konnte nach dem Krieg auf seine umfangreichen Netzwerke zurückgreifen, um zielgerichtet Spitzenpersonal anzuwerben. Dabei standen zwischen 1945 und 1949 drei Netzwerke im Vordergrund. Das erste wichtige Personalreservoir der Staatskanzlei waren die ehemalige BVP und die 1945 neu gegründete Christlich-Soziale Union (CSU). So hatten sowohl der Kulturreferent Kurt Pfister, der Leiter des Haushaltreferates Ludwig Tiefenbacher als auch der Leiter der Landesdienststelle des Länderrats und der Bizonenverwaltung, Johannes von Elmenau, vor 1933 der BVP angehört.

Eine sehr wichtige zweite Netzwerkverbindung stellte das alte Auswärtige Amt (AA) aus der Zeit vor 1945 dar. Pfeiffers zentrale Verbindungsperson war sein Bruder, der Diplomat Peter Pfeiffer, mit dem er einen intensiven Briefkontakt pflegte. Peter Pfeiffer war zwischen 1934 und 1938 als Gesandtschaftsrat in Paris und ab 1941 als Generalkonsul in Algerien tätig gewesen. 1940 trat er der

26 Vgl. Tazelaar (wie Anm. 1), S. 227.

27 Vgl. Nr. 10 Ministerratssitzung (wie Anm. 24), S. 186.

28 BayHStA, NL Anton Pfeiffer 386, Anton Pfeiffer an Karl Schwend, 16. Juli 1945.

29 Unter dem Führungspersonal befand sich unter Pfeiffers Leitung lediglich eine Frau: die Anwältin und ehemalige wissenschaftliche Hilfsarbeiterin des Auswärtigen Amtes Margarete Bitter. In der Staatskanzlei beschäftigte sie sich von 1946 bis 1949 insbesondere mit der Kriegsgefangenenfrage. Zu ihrer Person vgl. Tazelaar (wie Anm. 1), S. 333–338.

30 BayHStA, StK 13079, Vormerkung 24. September 1949.

NSDAP bei.³¹ In Algerien wurde er 1942 von den Amerikanern festgenommen und anschließend in einem Gefangenenlager in Virginia (USA) interniert, bevor er im März 1944 im Rahmen eines umfangreichen Diplomataustausches nach Europa zurückkehrte. Insbesondere durch seinen Bruder konnte Anton Pfeiffer bereits während der Weimarer Republik und der NS-Zeit Kontakte zu Diplomaten und weiteren Mitarbeitern des AA knüpfen, auf die er nach 1945 zurückgriff. Außerdem konnte er sich bei der Personalanwerbung für die Staatskanzlei auf seinen Bruder berufen oder dessen persönliche Einschätzung einholen. Mit Hans Herwarth von Bittenfeld, Philipp Freiherr von Brand, Margarethe Bitter, Hans Schwarzmann, Rudolf Holzhausen, Hans-Christian Halter, Gebhard Seelos und Wilhelm Kopf arbeiteten bis 1949 nicht weniger als acht Personen aus dem ehemaligen AA auf der Führungsebene der Staatskanzlei. Die Mehrheit dieser Gruppe wechselte 1949 oder 1950 an die Bundesbehörden in Bonn.

Drittens waren die bayerisch-katholischen Studentenverbindungen, denen viele Beamte während ihrer Studienzeit im Kaiserreich oder der Weimarer Republik beigetreten waren, ein wichtiges

Netzwerk für die Nachkriegszeit. Pfeiffer selbst war vor dem Ersten Weltkrieg Mitglied in der katholischen Studentenverbindung Ottonia im Kartellverband katholischer deutscher Studentenvereine gewesen. Eine Mitgliedschaft stellte für Pfeiffer eine Garantie dar, dass eine Person zur bayerisch-konservativ-katholisch-föderalistischen Mentalität in der Staatskanzlei passen würde.

Die Wahrnehmung von NS-Belastung: vier Fallbeispiele

Neben den formalen Richtlinien, wie die Lex Hogener oder die Verordnung Nr. 113, spielte die Wahrnehmung von NS-Belastung durch die Zeitgenossen eine große Rolle bei der Einstellungspraxis in der Staatskanzlei. Diese Wahrnehmung war in der Nachkriegszeit oft selektiv oder einseitig, änderte sich im Laufe der Zeit und wurde den staatlichen Interessen Bayerns untergeordnet. So unterstützte Pfeiffer im Sommer 1945 mit eigenen Denkschriften die Bemühungen von Schäffer, um die „Parteigenossen“ als „Karteigenossen“ darzustellen, die lediglich unter „materiellem“ und



Peter Pfeiffer (1.v.l.), Bruder des langjährigen Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, in seiner Funktion als Vertreter des Goethe-Instituts mit Ministerpräsident Alfons Goppel (m.)
Foto: SZ-Photo/
Fotograf: Georg Aczel

31 PAAA, P14 54 980, Personalbogen Peter Pfeiffer, 1. Juni 1950.

„geistigem“ Druck der NSDAP beigetreten waren. Schuld an den Verbrechen des Nationalsozialismus war stattdessen vielmehr eine kleine nationalsozialistische Elite, jedoch nicht die Masse der Verwaltungsbeamten. Pfeiffer und die Ministerpräsidenten nahmen die formale NS-Belastung der Karteigenossen nicht als Belastung wahr, was ihre Integration in die Staatskanzlei ab März 1947 wesentlich erleichterte. Im Laufe der Zeit verlor die Frage nach einer Mitgliedschaft in der NSDAP an Bedeutung. Darüber hinaus ließen sie sich stark von ihrem persönlichen Eindruck vom Charakter und Fachwissen eines Beamten führen. Dabei stand ihnen das Leitbild des bayerischen Berufsbeamten als Staatsdienender und apolitischer Fachexperte vor Augen. Außerdem waren sie weniger an der Frage interessiert, wofür ein Beamter sein Expertenwissen vor 1945 eingesetzt hatte, sondern vielmehr, wie sie dies nach 1945 einsetzen konnten. Dabei heiligte die föderalistische Zielsetzung, das geht aus vier Beispielen hervor, die von der NS-Zeit belasteten Mittel.

So wurde der Finanzbeamte Fritz Baer im Januar 1946 aktiv von Pfeiffer beim Finanzamt München-Land abgeworben, obwohl er dort gerade erst seinen Schreibtisch bezogen hatte. Baer war bereits 1945 der CSU beigetreten und außerdem vor 1933 Mitglied der katholischen Studentenverbindung Ottonia München gewesen. Er arbeitete in der Staatskanzlei als erfahrener Spitzenjurist des höheren Diensts und war wegen seiner Fachkenntnisse im Finanzbereich „heiß begehrt“. Außerdem war er zu keinem Zeitpunkt der NSDAP beigetreten, dafür allerdings einigen NS-Organisationen und Verbänden, sodass er nach den Kriterien der Lex Hoegner als unbelastet galt. Doch was bei Baers Einstellung nahezu komplett in den Hintergrund geriet oder als Fachexpertise und Arbeiterfahrung für den staatlichen Wiederaufbau wahrgenommen wurde, war die Tatsache, dass er während der NS-Zeit in Berlin und München in der Überwachungsabteilung der jeweiligen Devisenstellen gearbeitet hatte. Gerade diese Devisenstellen hatten im „Dritten Reich“ eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Verdrängung und fiskalischen Ausplünderung der Juden vor ihrer Deportation und Ermordung gespielt.

Auch Baer hatte sich als „williger Funktionsträger“ gezeigt und versuchte sich als Fachmann im Sinne der Zielsetzung des NS-Regimes zu profilieren und die antisemitischen Wirtschaftsmaßnahmen voranzutreiben. Exemplarisch dafür sind Baers Abhandlungen zum Thema Devisenrecht und



Devisenprüfung, die er 1939 und 1940 aus eigener Initiative veröffentlichte.³² Dabei ging er explizit auf die Bedeutung von Sicherheitsanordnungen für die Kapitalflucht bei jüdischen Auswanderern ein.³³ Der Fall Baer beweist, dass Beamten nicht notwendigerweise der NSDAP, SS oder SA beigetreten sein mussten, um im Sinne des NS-Regimes zu handeln. Dennoch wurden diese Handlungen nach dem Krieg durch die Zeitgenossen nicht als

Hans-Heinrich Herwarth von Bittenfeld in seiner späteren Funktion als Protokollchef des Auswärtigen Amtes. Er assistiert am 26. Mai 1952 Bundeskanzler Adenauer bei der Unterzeichnung des „Deutschlandvertrags“ mit den drei Besatzungsmächten.
Foto: SZ-Photo/Süddeutsche Zeitung Photo

32 Vgl. Fritz Baer: Der Devisenprüfungsbericht und seine Auswertung, in: Devisenprüfung und Devisenprüfungsbericht bei Industrie- und Handelsfirmen, hg. v. Fritz Baer/Otto Werner, Berlin 1939, S. 36–62; Fritz Baer/Otto Werner, Devisenrecht und Devisenprüfung. Unter besonderer Berücksichtigung der Industrie- und Handelsfirmen, Berlin 1940.

33 Vgl. Baer (wie Anm. 29), S. 62.

NS-Belastung ausgelegt. Baer entwickelte sich ab 1946 zum wichtigsten Beamten der Staatskanzlei, der die Personalpolitik und Organisationskultur in der Behörde wesentlich mitprägte und der von 1957 bis 1960 sowie von 1962 bis 1967 deren Leiter war.

Auch der Fall des Diplomaten Hans-Heinrich Herwarth von Bittenfeld – bei vielen einfach bekannt als „Johnny“ – ist ein Beispiel dafür, wie alte Netzwerke am Kriegsende reaktiviert wurden und was in den Augen der Zeitgenossen als NS-Belastung galt. Der nationalkonservative, antikommunistisch eingestellte Diplomat und Russlandexperte kann zwischen 1945 und 1949 als eine der facettenreichsten Persönlichkeiten in der Staatskanzlei gelten. Er verfügte bereits in den 1930er Jahren über ein sehr umfangreiches Netzwerk und zeigte sich unter den wechselnden politischen Konstellationen als ein diplomatischer Überlebenskünstler, der immer über Kontakte zu den richtigen Personen verfügte und darauf bedacht war, seine Laufbahn weiter voranzutreiben. Weil er zu keinem Zeitpunkt der NSDAP beigetreten war, zu den Unterstützern des 20. Juli 1944 gehörte und außerdem eine jüdische Großmutter hatte, galt Herwarth 1945 als unbelastet.³⁴ Was der Diplomat aber nicht erwähnte, war die Tatsache, dass er trotz seiner „nicht-arischen“ Abstammung noch im November 1939 zum Gesandtschaftsrat ernannt wurde.³⁵ Außerdem wurde er während seiner Zeit in der Wehrmacht mehrmals befördert und von Hitler selbst noch im November 1944 von den anti-jüdischen Maßnahmen ausgenommen.³⁶ Zugleich geriet nach dem Krieg in den Hintergrund, dass der Antikommunist von Herwarth zumindest 1944 bei der Partisanenbekämpfung mit Freiwilligeneinheiten an der Ostfront involviert war.³⁷ Bei dieser Art von Bekämpfung kam es zur Massenerschießungen von tausenden zivilen Geiseln, zur Plünderung von Dörfern und weiteren Verbrechen.

34 Vgl. Hans von Herwarth: Zwischen Hitler und Stalin. Erlebte Zeitgeschichte 1931 bis 1945, Frankfurt am Main 1982, S. 105–110.

35 Vgl. Hans-Jürgen Döscher: Verschworene Gesellschaft. Das Auswärtige Amt unter Adenauer zwischen Neubeginn und Kontinuität, Berlin 1995, S. 117.

36 Vgl. ebd., S. 117 ff.

37 Vgl. Christopher Simpson: Der amerikanische Bumerang. NS-Kriegsverbrecher im Sold der USA, New York 1988, S. 33–42, 92, 113.

Seine außenpolitischen Fähigkeiten und Erfahrungen aus der Zeit vor 1945 wurden in der Nachkriegszeit als wichtige Ressource für den Aufbau der bayerischen Staatlichkeit gedeutet und waren für Pfeiffer und die bayerischen Ministerpräsidenten Gold wert. Außerdem teilten sie seine antikommunistischen Auffassungen. Zugleich konnte von Herwarth von der Unterstützung vom Leiter des *Office of Strategic Services* in Österreich, dem US-Diplomat Charles Thayer, profitieren. Obwohl von Herwarth ihn über seine Rolle bei der Partisanenbekämpfung informierte, ersparte Thayer ihm die amerikanischen Kriegsgefangenenlager und entließ ihn aus der amerikanischen Haft. Dies öffnete die Tür für von Herwarths Einstellung in die Staatskanzlei, ohne ein ordentliches Entnazifizierungsverfahren durchlaufen zu haben. Für Thayer waren von Herwarths einzigartige Information über die Sowjetunion und die russische Front im Kampf gegen den Kommunismus relevanter als seine Beteiligung an der Partisanenbekämpfung.

Nach seiner Einstellung in die Staatskanzlei im November 1945 stieg von Herwarth rasch auf. Zunächst übernahm er die Leitung des Referats für die Besatzungsangelegenheiten, sodass er der Verbindungsmann sowohl zur amerikanischen Militärregierung als auch zu den interzonalen und internationalen Gremien und Organisationen wurde. Bereits 1946 wurde er als Regierungsdirektor in das Beamtenverhältnis übernommen und leitete 1947 unter Hans Ehard die Gruppe für „zwischenstaatliche Angelegenheiten“. In dieser Funktion trug von Herwarth wesentlich zur Ausführung der bayerischen Außenpolitik bei und pflegte Kontakte mit wichtigen Vertretern, bis er im September 1949 an das Bundeskanzleramt abgeordnet wurde.

Aus zwei weiteren Beispielen geht hervor, wie eine NS-Belastung in der Nachkriegszeit in der hitzigen bayerischen Parteipolitik gegen die Staatskanzlei eingesetzt wurde, um ihre politische Glaubwürdigkeit zu untergraben und ihr Personal zielgerichtet auszuschalten. So griff die Bayernpartei im Juli und August 1948 den Ministerialbeamten Friedrich Glum an, der als Referent für Verfassungsfragen zuständig war. Außerdem galt er als eine bedeutende Verbindungsperson für den Aufbau des deutschen Bundesstaats und spielte eine wichtige Rolle bei der bayerischen Interessensdurchsetzung. Die Bayernpartei versuchte sich als eine radikalföderalistische Partei auf Kosten der CSU zu profilieren und veröffentlichte dazu den Inhalt eines Artikels von Glum in

der Berliner Börsenzeitung vom 4. Oktober 1933.³⁸ Darin hatte Glum Hitler einen „geniale[n] Staatsmann“ genannt, der mit der Reichsreform den „bayerischen Länderpartikularismus“ beenden würde, sodass es nur noch ein einheitliches Reich der deutschen Nation gebe.³⁹ Diese Publikation wurde für Glum fatal. Die Tatsache, dass er sich lobend über Hitlers Angriff gegen die bayerische Staatlichkeit und den Föderalismus geäußert hatte, wurde durch Pfeiffer und Ehard als sehr kritisch wahrgenommen. Dabei ging es für die Staatskanzlei weniger um Glums Haltung zur nationalsozialistischen Ideologie, sondern um die Frage, ob er Zentralist oder Föderalist war. Obwohl Glum sich in der Nachkriegszeit als Föderalist profiliert hatte und sogar der CSU beigetreten war, gefährdeten die Enthüllungen die öffentliche Glaubwürdigkeit



Friedrich Glum
um 1930 als
Generaldirektor
der Kaiser-
Wilhelm-Gesell-
schaft in Berlin
*Foto: Ullstein
Bild*

der Staatskanzlei als föderalistische Schaltzentrale. Glum wurde aus diesem Grund beurlaubt und kehrte nicht mehr in die Staatskanzlei zurück.

Wenige Monate später wurde die Staatskanzlei erneut politisch attackiert. Dieses Mal griff Alfred Loritz, der ehemalige bayerische Entnazifizierungsminister und Vorsitzende der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV), während einer öffentlichen Rede den persönlichen Referenten von Pfeiffer, Hans Schwarzmann, an. Ähnlich wie die Bayernpartei, versuchte die WAV, eine klassische Protestpartei, sich mit Kritik gegen die CSU und die Staatsregierung in Bayern zu profilieren. Loritz warf Schwarzmann vor, ein „Schwager der Familie Ribbentrop“ gewesen zu sein.⁴⁰ Im Gegensatz zum Fall von Friedrich Glum verteidigten Ehard und Pfeiffer ihren Ministerialbeamten öffentlich. So wies Ehard während einer Kundgebung der CSU daraufhin, dass Schwarzmann im Auswärtigen Amt lediglich eine untergeordnete Stellung bekleidet hatte, die nichts mit der nationalsozialistischen Politik zu tun gehabt habe. Außerdem sei Schwarzmann zu keinem Zeitpunkt im „Büro Ribbentrop“ aktiv gewesen und kein Schwager des ehemaligen Reichsministers des Auswärtigen Joachim von Ribbentrop.⁴¹ Ehard zeigte sich über den Angriff von Loritz verwundert. Denn gerade er hatte als Sonderminister für die Entnazifizierung die Tore zur „Mitläuferfabrik“ geöffnet.⁴² Auch Schwarzmann war 1947 von der Spruchkammer als Mitläufer eingestuft worden.

Zu Recht wies Ehard auf die einseitige Anklage von Loritz hin. Dennoch zeigt der Fall Schwarzmann, dass auch die Staatskanzlei eine selektive Wahrnehmung von NS-Belastung hatte, denn im Gegensatz zu Ehards Aussage war Schwarzmann sehr wohl bei der Umsetzung der nationalsozialistischen Politik involviert gewesen. So hatte er zwischen August 1940 und November 1941 als wissenschaftlicher Hilfsarbeiter für „Frankreichfragen“ im Büro von Ribbentrops gearbeitet.⁴³ Als Frankreichexperte leitete er die Berichte aus Paris an den Minister oder die zuständigen Referenten weiter und nahm die Telefonate an. In

38 Vgl. „Föderalist oder Zentralist? Peinliche Enthüllungen um die bayerische Staatskanzlei“, *Süddeutsche Zeitung*, 7. August 1948, S. 2.

39 Eine Kopie des Artikels befindet sich in Glums Personalakte aus der Staatskanzlei: BayHStA, StK 13398.

40 Vgl. „Loritz kritisiert“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26. April 1949, S. 2.

41 Vgl. ebd.

42 Vgl. dazu Lutz Niethammer: *Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns*, Berlin 1982.

43 Siehe dazu: PAAA, P1 14184, P1 14185.

diesen Berichten ging es um die Besatzungspolitik in Frankreich, die Maßnahmen gegen die jüdische Bevölkerung sowie die Planung der Judenverfolgung. Dadurch erlangte Schwarzmann Insiderinformationen über die Besatzungspolitik und die Repressalien gegen die jüdische Bevölkerung.⁴⁴ Auch wenn Schwarzmann nicht in der Position war, diese mit eigenen Initiativen weiter voranzutreiben, trug er zumindest zu deren Umsetzung bei. Doch durch seine untergeordnete Rolle wurden diese Handlungen von Ehard und Pfeiffer nicht als NS-Belastung wahrgenommen. Dies galt auch für Schwarzmanns Beitritt in die NSDAP zum 1. Mai 1933.⁴⁵ Pfeiffer war 1947 der wichtigste Befürworter für Schwarzmanns Einstellung in die Staatskanzlei und ließ sich nur von seinem persönlichen Eindruck von Schwarzmanns Charakter leiten.⁴⁶ Außerdem verfügte Schwarzmann über relevante außenpolitische Erfahrungen für den staatlichen Wiederaufbau Bayerns. Die Frage nach NS-Belastung wurde durch die Ministerpräsidenten und das Führungspersonal der Staatskanzlei der Föderalismusoffensive untergeordnet.

Fazit

Die Politik und Organisation der Staatskanzlei wurde nach dem Zweiten Weltkrieg stark geprägt durch die Erfahrungen, ideologischen Überzeugungen und Zukunftsvorstellungen ihrer Gründerväter. Obwohl diese bis 1945 unterschiedliche politische Erfahrungen gemacht hatten, waren sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg darüber einig, dass der politische Zentralismus der Weimarer Republik die Hauptursache für die Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 war. Um Bayern in der Zukunft vor dem „preußischen“ Zentralismus zu schützen, sollte der bayerische Staat so schnell wie

möglich rekonstituiert und sowohl nach innen als auch nach außen konsolidiert werden. Was unter Ministerpräsident Schäffer mit dem Wiederaufbau der bayerischen Ministerialverwaltung und der Übernahme von ehemaligen Reichskompetenzen anfang, wurde unter Hoegner mit einer defensiven und unter Ehard einer offensiven föderalistischen Politik fortgesetzt. Dabei wurden auch die Personalpolitik und der Umgang mit NS-Belastung auf die föderalistische Zielsetzung zugespitzt. Obwohl Ehard schließlich 1949 wegen mangelnder Garantien für einen stabilen Föderalismus mit dem Grundgesetz unzufrieden war, hatte die Staatskanzlei bis dahin keine Mühen unterlassen, um auf die Gründung der Bundesrepublik Einfluss zu nehmen. Keine Behörde in Bayern oder Deutschland konnte oder sollte an den Interessen der Bayerischen Staatskanzlei vorbeiarbeiten. ▀



LITERATURHINWEIS

Tremel: Geschichte des modernen Bayern

https://www.blz.bayern.de/die-geschichte-des-modernen-bayern_p_42.html



44 Dafür exemplarisch: Nr. 442: Botschafter Abetz an das Auswärtige Amt (für Dr. Schwarzmann), 3. Dezember 1940, in: Akten zur deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945, hg. v. Hans Rothfels, Serie D: 1937–1945, Bd. XI.1, Die Kriegsjahre, Vierter Band, Zweiter Halbband, 13. November 1940 bis 31. Januar 1941 (Bonn 1966), S. 647 f.

45 BArch, R 9361-VIII Kartei/22421447.

46 StAM, SpKA 1736, Schwarzmann, Hans, Eidesstattliche Erklärung Anton Pfeiffer für Hans Schwarzmann, 11. Januar 1947.