

Demokratische Kultur und NS-Vergangenheit in Bayern

Ein neues Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte

I. Zwispältige Kontinuitäten

Im Winter 1945/46 waren die Zerstörungen, die die NS-Diktatur hinterlassen hatte, weithin sichtbar und spürbar.¹ Die mentalen Folgen bildeten dabei eine noch schwerere Bürde für den demokratischen Neuaufbau als die vielfältigen materiellen Nöte.² Es gab nur wenige Ressourcen, auf die sich die Politiker und Juristen stützen konnten, die in der amerikanischen Besatzungszone seit Frühjahr daran gingen, Verfassungen zu entwerfen. Die bayerischen Verfassungsväter suchten Halt in der Geschichte: Sie stellten sich in die historische Kontinuität Bayerns, vor dessen jahrhundertalter Tradition sich die zwölf Jahre nationalsozialistischer Herrschaft wie ein Wimpernschlag ausnahmen. Dies betonte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (SPD) bei der ersten Zusammenkunft des bayerischen Beratenden Landesausschusses am 21. Februar 1946: „Bayern will Staat bleiben, so wie es dies mehr als 1400 Jahre lang durch alle Wechselfälle der Geschichte hindurch gewesen ist. Bevor es ein Deutschland und den Namen ‚deutsch‘ gab, war Bayern“.³ Mit Blick auf die reiche Tradition bayerischer Volksvertretungen schrumpfte der Nationalsozialismus für Georg Stang (CSU), Präsident des Beratenden Landesausschusses, sogar zur „humoristischen Erscheinung“.⁴ Kontinuität erschien hier als Quelle der Selbstvergewisserung und Orientierung. Sie bot den nötigen Halt, um die Verheerungen und Zerrüttungen zu überwinden, die der Nationalsozialismus hinterlassen hatte. Diese Gewissheit floss auch in die Verfassung selbst ein, sogar in besonders symbolträchtiger und feierlicher Form. Mit Nachdruck forderte Wolfgang Prechtel (CSU) eine historische Reminiszenz ein, als der Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung über

¹ Niels Weise und Thomas Schlemmer haben das Projekt seit 2013 maßgeblich entwickelt. Ich bedanke mich bei ihnen sowie bei Johannes Hürter für ihre Vorarbeiten und Anregungen.

² Vgl. dazu Raimund Lammersdorf, „Das Volk ist streng demokratisch“. Amerikanische Sorgen über das autoritäre Bewusstsein der Deutschen in der Besatzungszeit und frühen Bundesrepublik, in: Arnd Bauernkämper/Konrad H. Jarausch/Marcus M. Payk (Hrsg.), Demokratie-wunder. Transatlantische Mittler und die kulturelle Öffnung Westdeutschlands 1945–1970, Göttingen 2005, S. 85–103; aus deskopischer Sicht Edgar Piel, Spuren der NS-Ideologie im Nachkriegsdeutschland, in: Heinrich Oberreuter/Jürgen Weber (Hrsg.), Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München 1996, S. 145–167.

³ Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. bis 28. Februar 1946 in der Universität München, München 1947, S. 9. Solche historischen Selbstvergewisserungen dienen nicht zuletzt dazu, territoriale Ansprüche auf die linksrheinische Pfalz zu legitimieren; vgl. Thomas Mergel, Staatlichkeit und Landesbewußtsein. Politische Symbole und Staatsrepräsentation in Bayern und Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1975, in: Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hrsg.), Bayern im Bund, Bd. 3: Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973, München 2004, S. 282–347, hier S. 282–290, und Peter Jakob Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, München 1983, S. 115.

⁴ Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, S. 26.

die Präambel diskutierte. Sein Argument, dass die historische Verwurzelung der Verfassung Würde und dem Staatswesen Strahlkraft verleihe, überzeugte die Skeptiker im Ausschuss.⁵ So markierte die Präambel die NS-Vergangenheit als Irrweg, der sich trotz seiner katastrophalen Folgen im Gesamtbild der historischen Identität Bayerns als ephemere Erscheinung ausnahm:

„Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat, in dem festen Entschlusse, den kommenden deutschen Geschlechtern die Segnungen des Friedens, der Menschlichkeit und des Rechtes dauernd zu sichern, gibt sich das Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte, nachstehende demokratische Verfassung.“⁶

Kontinuität verbürgte in dieser Perspektive die Basis für einen demokratischen Neuanfang. Ohne einen vollständigen Bruch mit Ideologie, Handlungsreperoire und Personal der NS-Diktatur war ein solcher Neuanfang nicht möglich. Der Staatsrechtler Hans Nawiasky, den Hoegner aus dem schweizerischen Exil nach München geholt hatte, um an der Verfassung mitzuwirken, erhob im November 1946 das Ziel, die „Hakenkreuzmentalität aus dem Gesamtbereich des öffentlichen Lebens mit Stumpf und Stil auszurotten“,⁷ zur Maxime des gesamten Verfassungswerks. Doch zu diesem Zeitpunkt hatten sich bereits deutlich die Zielkonflikte herauskristallisiert, die zwischen möglichst gründlicher Entnazifizierung und möglichst raschem Aufbau einer demokratischen Landesverwaltung bestanden. Fritz Schäffer (CSU), der erste bayerischen Regierungschef der Nach-

⁵ Die ursprüngliche Formulierung von Alois Hundhammer (CSU) hatte keinen Verweis auf die Geschichte enthalten. Daegen hatte auch Hans Ehard (CSU) eingewendet, dass es verfehlt sei, historisch gewachsene Einigkeit zu betonen, während ungewiss sei, ob Lindau und die Pfalz weiterhin zu Bayern gehören würden; vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. 3, München 1946, S. 619 u. S. 649. Zur Genese der Präambel vgl. Eduard Schmidt, Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946, Bd. 1, München 1997, S. 139–141, und Oliver Braun, Konservative Existenz in der Moderne. Das politische Weltbild Alois Hundhammers (1900–1974), München 2006, S. 318f.

⁶ Präambel der bayerischen Verfassung vom 8. März 1946, zit. nach Bayerische Verfassungsurkunden. Dokumentation zur bayerischen Verfassungsgeschichte, bearb. von Alfons Wenzel, 2., ergänzte Aufl., Stamsried 1995, S. 77.

⁷ Zit. nach Barbara Fait, Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998, S. 213. Nawiasky hatte bereits an der bayerischen Verfassung von 1919 mitgewirkt und Hoegner im Exil bei der Ausarbeitung von dessen Verfassungsentwurf beraten; vgl. Elke Seefried, Schweizer Exilerfahrungen in der Verfassungsgebung Bayerns 1946, in: Claus-Dieter Krohn/Martin Schumacher (Hrsg.), Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945, Düsseldorf 2000, S. 113–141, und Florian Herrmann, Hans Nawiasky, in: Hermann Nehlsen/Georg Brun (Hrsg.), Münchener rechtshistorische Studien zum Nationalsozialismus, Frankfurt a. M. 1996, S. 411–443.

kriegszeit, war darüber gestürzt, dass er entgegen den amerikanischen Weisungen ehemalige NSDAP-Mitglieder im Regierungsapparat belassen hatte.⁸ Dem ersten Kabinett Hoegner ging die rigorose Entnazifizierung der Militärregierung ebenfalls zu weit. So forderte im Januar 1946 der Leiter der gerade neu errichteten bayerischen Staatskanzlei Anton Pfeiffer (CSU), ein „Diktat“ bei der Entnazifizierungspolitik abzulehnen, um nicht als „Puppenregierung“ dazustehen. Die Mehrheit seiner Kollegen wollte es jedoch nicht zum Eklat kommen lassen, und zwar, wie Arbeitsminister Albert Roßhaupter (SPD) erklärte, „mit Rücksicht auf die Folgen, die für das ganze deutsche Volk entstünden, nachdem Bayern das Musterland für eine demokratische Entwicklung sei“.⁹ Die Glaubwürdigkeit der Demokratie hing in den Augen der Regierungsmitglieder also auch davon ab, dass sie die Deutungshoheit darüber behielten, welche Kontinuitäten „schlecht“ und welche „gut“ und erhaltenswert seien.

Diese Schlaglichter verdeutlichen, dass der Umgang mit der NS-Vergangenheit ein neuralgischer Punkt für die demokratische Kultur in Bayern war, und zwar weit über die Jahre der amerikanischen Besatzung hinaus. Bis heute hat sich daran nichts geändert. Anders ist die Welle öffentlich finanzierter Forschungsvorhaben über die NS-Vergangenheit staatlicher Behörden und über deren Umgang damit in der Nachkriegszeit nicht zu erklären.¹⁰ Diesem öffentlichen Interesse verdankt auch das Forschungsvorhaben seinen Anstoß, das im Oktober 2016 im Institut für Zeitgeschichte (IfZ) begonnen wurde.

II. Rahmenbedingungen, Gegenstandsbereich und Forschungsstand

Das Projekt geht auf eine Initiative der Grünen im bayerischen Landtag zurück, aus der ein fraktionsübergreifender Antrag hervorging. Am 16. Juli 2013 beschloss der Landtag, eine „etwaige [...] NS-Belastung von Mitgliedern der Staatsregierung, Angehörigen der Staatskanzlei und der Ministerien sowie der weiteren obersten Landesbehörden“¹¹ wissenschaftlich untersuchen zu lassen, und beauftragte das IfZ mit den Vorarbeiten. Zugleich regte er an, dem Forschungsvorhaben eine

⁸ Vgl. Karl-Ulrich Gelberg, Einleitung, in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Das Kabinett Schäffer. 28. Mai 1945 bis 28. September 1945, bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, München 1995, S. 11–129, hier S. 56–80, und Christoph Henzler, Fritz Schäffer 1945–1967. Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegs-Ministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland, München 1994, S. 151–158.

⁹ Ministerratssitzung vom 16. 1. 1946, abgedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954. Das Kabinett Hoegner I. 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, Bd. 1, München 1997, S. 245 f.

¹⁰ Vgl. Christian Mentel/Niels Weise, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, München/Potsdam 2016.

¹¹ Bayerischer Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/17977: Beschluss vom 16. 7. 2013; URL: http://www1.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Folgedrucksachen/0000012500/0000012900.pdf [27. 2. 2017]. Diese Formulierung bedeutete eine pragmatische Verengung des Untersuchungsfelds im Vergleich zum Antrag der Grünen, der dazu noch Bezirksregierungen und Universitäten umschlossen hatte; vgl. Bayerischer Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/16148, 20. 3. 2013; URL: <http://www1.bayern.landtag.de>

unabhängige Kommission aus Historikerinnen und Historikern zur Seite zu stellen.¹² Der Beschluss garantiert die Freiheit und Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Arbeit sowie einen uneingeschränkten Aktenzugang und einen ergebnisoffenen Forschungsauftrag. Dementsprechend unterliegt das Projekt „keinerlei inhaltlichen oder politischen Vorgaben, Restriktionen oder Weisungen“.¹³ Im August 2014 legte das IfZ einen Forschungsplan vor. Mit einigen Modifikationen billigte der Wissenschaftsausschuss des Landtags dieses Konzept im Januar 2016 als Grundlage für das Projekt. Bereits in der Entstehungsphase standen Politik und Wissenschaft also in einem engen Austausch, um sowohl dem gesellschaftlich-politischen Aufklärungsbedürfnis als auch dem wissenschaftlichen Interesse an inhaltlichen und methodischen Innovationen gerecht zu werden.

Gemeinsam ist beiden Seiten das Erkenntnisinteresse: Wie etablierte sich trotz personeller, mentaler und institutioneller Kontinuitäten zur NS-Diktatur eine demokratische Regierungs- und Verwaltungspraxis? Dass diese demokratische Kultur entstand, steht außer Zweifel; dass daran nicht wenige Akteure Anteil hatten, die zwischen 1933 und 1945 Führungsverantwortung getragen und sich an NS-Unrecht mitschuldig gemacht hatten, ist ebenso unstrittig. Die Täterforschung hat herausgestellt, dass gesellschaftliche Funktionsebenen sich rasch und effizient die Maximen der nationalsozialistischen Führung aneigneten und dadurch einen erheblichen Beitrag dazu leisteten, die ideologischen Prämissen und Ziele auf den unterschiedlichsten Handlungsfeldern in praktisches Handeln zu übersetzen.¹⁴ Beamte, Juristen, Mediziner, Journalisten, Wissenschaftler und Unternehmer konnten – nach erfolgreicher Entnazifizierung – in aller Regel trotz ihres Engagements für das NS-Regime in der Bundesrepublik weiterarbeiten.¹⁵ Auch in Bayern gibt es reichlich Beispiele für Karrieren, die den Bruch zwischen Diktatur und Demokratie mehr oder weniger unbeschadet überdauerten.¹⁶ Der öf-

de/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000010500/0000010512.pdf [27.2.2017].

¹² Diese Kommission hat sich konstituiert; sie besteht aus den Professorinnen und Professoren Helmut Flachenecker (Würzburg), Sabine Freitag (Bamberg), Ferdinand Kramer (München), Bernhard Löffler (Regensburg), Joachim Scholtyseck (Bonn), Georg Seiderer (Erlangen) und Margit Szöllösi-Janze (München).

¹³ Bayerischer Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/16148, 20.3.2013.

¹⁴ Vgl. Gerhard Hirschfeld/Tobias Jersak (Hrsg.), *Karrieren im Nationalsozialismus. Funktionsebenen zwischen Mitwirkung und Distanz*, Frankfurt a. M. 2004; mit Blick auf den Verwaltungsapparat u. a. Uwe Lohalm, „...anständig und aufopferungsbereit“. Öffentlicher Dienst und Nationalsozialismus in Hamburg 1933 bis 1945, Hamburg 2001; Sven Reichardt/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, Frankfurt a. M. 2011, und für Bayern Marita Krauss (Hrsg.), *Rechte Karrieren in München. Von der Weimarer Zeit bis in die Nachkriegsjahre*, München 2010.

¹⁵ Vgl. Norbert Frei (Hrsg.), *Karrieren im Zwielicht. Hitlers Eliten nach 1945*, Frankfurt a. M. 2001, und Sonia Begalke u. a. (Hrsg.), *Der halbierte Rechtsstaat. Demokratie und Recht in der frühen Bundesrepublik und die Integration von NS-Funktionsebenen*, Baden-Baden 2015.

¹⁶ Vgl. Thomas Schlemmer, *Grenzen der Integration. Die CSU und der Umgang mit der nationalsozialistischen Vergangenheit – der Fall Dr. Max Frauendorfer*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 48 (2000), S. 675–742; Tobias Winstel, *Verhandelte Gerechtigkeit. Rückerstattung und Entschädigung für jüdische NS-Opfer in Bayern und Westdeutschland*, München

fentliche Dienst bildete davon keine Ausnahme: Ende 1948 waren 41,5 Prozent der Beamten in den Staatsministerien ehemalige NSDAP-Mitglieder; von rund 14.000 wegen ihrer politischen Belastung entlassenen Lehrern in Bayern waren zu diesem Zeitpunkt rund 86 Prozent in den Staatsdienst zurückgekehrt.¹⁷ Wie tief die mentalen, habituellen und handlungspraktischen Prägungen aus der NS-Diktatur bei diesen Personengruppen reichten, ist solchen Zahlen freilich nicht zu entnehmen.

Es besteht Konsens darüber, dass formale Kriterien wie die Mitgliedschaft in der NSDAP als alleiniges Belastungsmerkmal nicht ausreichen.¹⁸ Trotzdem wird der Anteil ehemaliger Parteimitglieder in führenden Positionen noch immer als Indiz für eine NS-Belastung herangezogen und in der Öffentlichkeit auch so bewertet, wie etwa die Berichterstattung über die Präsentation der Studie über das Bundesjustizministerium zeigt: Hängen blieb vor allem die Zahl von 77 Prozent leitender Beamter, die eine „braune Vergangenheit“ hatten.¹⁹ Um solchen Verkürzungen – die Studie selbst argumentiert deutlich differenzierter – vorzubauen, ist es nötig, die jeweilige Haltung der Akteure zum Nationalsozialismus aus der möglichst genauen Kenntnis ihrer Tätigkeit während der NS-Diktatur zu beurteilen. Außerdem muss ihr jeweiliger Handlungsspielraum rekonstruiert werden, und zwar so weit wie möglich auf der Mikroebene ihres unmittelbaren Tätigkeitsumfelds.

Der Untersuchungszeitraum reicht bis Mitte der 1970er Jahre. Während der Schwerpunkt auf langfristigen Wandlungsprozessen der politischen Kultur in der Nachkriegszeit liegt, umfasst die Analyse je nach Handlungsfeld und Per-

2006, S. 134–138; Eckart Conze u. a., *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, Berlin 2010, S. 358, und Susanne Meinel/Joachim Schröder, „Einstellung zum demokratischen Staat: Bedenkenfrei“. Zur Frühgeschichte des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz (1949–1965), München 2013.

¹⁷ Lutz Niethammer, *Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns*, Berlin ²1982, S. 531 f.

¹⁸ Ein differenziertes Modell, um individuelle Positionierungen in der NS-Diktatur zu erfassen und zu bewerten, hat ein Team unter der Leitung von Uwe Danker für die schleswig-holsteinischen Landtagsabgeordneten entwickelt. Es fußt auf vier Grundorientierungen, denen insgesamt 22 Typen zugeordnet werden; vgl. Uwe Danker/Sebastian Lehmann-Himmel, *Landespolitik mit Vergangenheit. Geschichtswissenschaftliche Aufarbeitung der personellen und strukturellen Kontinuität nach 1945 in der schleswig-holsteinischen Legislative und Exekutive*, Husum 2017, S. 171–294; zusammenfassend vgl. dazu Uwe Danker, *Parlamentarische Kontinuitätsstudien zur NS-Zeit. Methodische Potenziale und Grenzen am Beispiel des Falls Schleswig-Holstein*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 65 (2017), S. 75–101.

¹⁹ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 9.10.2016: „Im Bonner Justizministerium arbeiteten besonders viele Nazis“; Ulla Fiebig, *Die „Akte Rosenberg“*, Bericht in der Tagesschau, ARD, 10.10.2016; URL: <http://www.tagesschau.de/inland/justizministerium-kommission-ns-zeit-101.html> [27.2.2017]. Die beiden Autoren des Abschlussberichts setzten in öffentlichen Interviews ebenfalls die prozentualen Anteile ehemaliger NSDAP-Mitglieder in Führungspositionen mit NS-Belastung gleich; vgl. „Die Justiz hat sich kollektiv selbst entlastet“. Manfred Görtemaker im Gespräch mit Nana Brink, in: *Deutschlandradio Kultur*, 10.10.2016; URL: http://www.deutschlandradiokultur.de/abschlussbericht-die-akte-rosenburg-die-justiz-hat-sich.1008.de.html?dram:article_id=368048 [27.2.2017].

sonensample nicht nur die Jahre der NS-Herrschaft, sondern auch die für die politische und habituelle Sozialisation vieler Akteure formative Phase der Weimarer Republik. Damit entspricht das Projekt der Forderung an die Behördenforschung, zäsurübergreifend zu arbeiten.²⁰ Vor allem aber konturiert das Forschungsvorhaben im Vergleich zu den meisten derzeit laufenden Projekten, die sich auf eine Institution beschränken, das Untersuchungsfeld neu: Erstmals wird der personelle und funktionale Gesamtzusammenhang einer Landesregierung in den Blick genommen. Im Unterschied zu den bislang vorwiegend erforschten Bundesbehörden, lässt sich auf Landesebene die Verwaltungspraxis bis in die ausführenden Organe hinein untersuchen, sodass auch die gesellschaftliche Perzeption des Verwaltungshandelns angesprochen ist. Dies entspricht den Anforderungen einer kulturgeschichtlich inspirierten Neuen Verwaltungsgeschichte, die dem Handeln der Akteure, den Wahrnehmungen und Auswirkungen von administrativen Entscheidungen größeren Stellenwert zumisst als der Organisationsgeschichte und der Genese von Gesetzesprojekten.

Schon allein wegen dieser Perspektivverschiebung wird das Forschungsvorhaben darüber hinausgehen, die bisher vorliegenden Ergebnisse der Behördenforschung auf Länderebene mit mehr oder minder großen Nuancen zu wiederholen. Bayern bietet sich für eine solche Untersuchung an. Als einziges großes Flächenland behielt Bayern – abgesehen von der Pfalz – sein Territorium nahezu unverändert und konnte zudem an eine gewachsene historische Identität anknüpfen. Hand in Hand damit ging ein hohes Maß administrativer Kontinuität: Obwohl die Staatsregierung während der NS-Diktatur Kompetenzen eingebüßt hatte, stand 1945 ein ausdifferenzierter behördlicher Apparat und ein Stamm bayerischer Staatsbeamter für den demokratischen Neuaufbau zur Verfügung. Überdies hat das IfZ mit drei auf Bayern bezogenen Großprojekten sowohl zur NS-Diktatur als auch zur Gesellschaftsgeschichte der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre Grundlagenforschung geleistet.²¹ Dennoch weist der Forschungsstand (der hier nur summarisch wiedergegeben werden kann) erhebliche Desiderate auf. Informationen über die NS-Vergangenheit bayerischer Regierungsmitglieder sind – wenn auch verstreut – verfügbar, während entsprechende Angaben zur Ministerialbürokratie und zum Regierungsapparat nur punktuell vorliegen. Als Referenzwerk kann etwa das Handbuch der bayerischen Geschichte²² dienen, wo das Thema NS-Belastung und Vergangenheitspolitik nur punktuell behandelt wird.

Mit Bezug auf das Verhältnis zum Nationalsozialismus sind die politischen Biografien der Ministerpräsidenten von Fritz Schäffer bis zu Franz Josef Strauß am

²⁰ Vgl. Mentel/Weise, Behörden und der Nationalsozialismus, S. 92.

²¹ Vgl. die Zusammenfassungen von Ian Kershaw, Bayern in der NS-Zeit. Grundlegung eines neuen Widerstandskonzeptes, in: Horst Möller/Udo Wengst (Hrsg.), 50 Jahre Institut für Zeitgeschichte. Eine Bilanz, München 1999, S. 315–329; Adolf M. Birke, Politik und Gesellschaft in der amerikanischen Besatzungszone, in: Ebenda, S. 409–426, und Thomas Schlemmer, Gesellschaft und Politik in Bayern 1949 bis 1973, in: Ebenda, S. 427–440.

²² Vgl. Alois Schmid (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Geschichte, Bd. 4/1: Das neue Bayern. Von 1800 bis zur Gegenwart, 2., völlig neu bearbeitete Aufl., München 2003.

besten untersucht.²³ Dagegen existieren nur zu wenigen Ministern und Staatssekretären wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Studien. Arbeiten wie diejenigen zu Alois Hundhammer, Josef Müller und Theodor Oberländer sind die Ausnahme.²⁴ Das Personal in der zweiten Reihe der bayerischen Staatskanzlei wurde bislang, abgesehen von einer biografischen Skizze zu Karl Schwend und Ernst Deuerlein vor 1945,²⁵ nur für die Regierungszeiten von Edmund Stoiber und Horst Seehofer untersucht.²⁶ Umfassende Studien zur Geschichte der bayerischen Ministerialverwaltung zwischen 1933 und 1945 liegen ebenso wenig vor wie zu den Jahren nach 1945. Auch die Geschichte einzelner Ministerien ist bisher nur ansatzweise erforscht worden – dies gilt für das Personal, aber auch für den politisch-administrativen Apparat.

III. Leitfragen und Untersuchungsfelder

Um die Auswirkungen von NS-Kontinuitäten und normativen Abgrenzungen auf den Wandel der demokratischen Kultur zu fassen, kombiniert das Projekt drei Untersuchungsebenen: Analysiert werden erstens Karriereverläufe, individuelle Prägungen und Personalpolitik; zweitens geht es um die Verwaltungspraxis, Leitideen und Handlungsroutrinen; drittens untersuchen die Bearbeiter, wie die unterschiedlichen Akteursgruppen ihre „unsichere Vergangenheit“²⁷ deuteten und welche internen und öffentlichen Aushandlungsprozesse sich damit verbanden. Dabei ist es unumgänglich, exemplarisch vorzugehen. Gerade die biografische

²³ Vgl. Henzler, Fritz Schäffer; Otto Altendorfer, Fritz Schäffer als Politiker der Bayerischen Volkspartei 1888–1945, München 1993; Karl-Ulrich Gelberg, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992; Thomas Schlemmer, Die zweite Karriere eines vergessenen Ministerpräsidenten. Hans Ehard 1954 bis 1966, in: Theresia Bauer u. a. (Hrsg.), Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert, München 2009, S. 243–259; Stephan Deutinger/Renate Höpfinger, Hanns Seidel. Aufbruch in eine neue Zeit, München 2011; Hans Ferdinand Groß, Hanns Seidel 1901–1961. Eine politische Biographie, München 1992; Claudia Friemberger, Alfons Goppel. Vom Kommunalpolitiker zum Bayerischen Ministerpräsidenten, München 2001; Horst Möller, Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell, München 2015, und Peter Siebenmorgen, Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß, München 2015.

²⁴ Vgl. Braun, Konservative Existenz; Friedrich Hermann Hettler, Josef Müller („Ochsensepp“). Mann des Widerstandes und erster CSU-Vorsitzender, München 1991; Albert Jeloschek, Freiwillige vom Kaukasus. Georgier, Armenier, Aserbaidzhaner, Tschetschenen u. a. auf deutscher Seite. Der „Sonderverband Bergmann“ und sein Gründer Theodor Oberländer, Graz 2003; Philipp-Christian Wachs, Der Fall Theodor Oberländer (1905–1998). Ein Lehrstück deutscher Geschichte (1905–1998), Frankfurt a. M. 2000, und Siegfried Schütt, Theodor Oberländer. Eine dokumentarische Untersuchung, München 1995.

²⁵ Vgl. Alexander Wegmaier, Karl Schwend und Ernst Deuerlein. Steuermänner im Schatten Hans Ehards, in: Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte 76 (2013), S. 563–602.

²⁶ Vgl. Lutz Korndörfer, Die Staatskanzlei als heimliche Parteizentrale? Die Staatskanzlei in Zeiten des Zusammenfalls von Parteivorsitz und Ministerpräsidentenam, in: Gerhard Hopp/Martin Sebalt/Benjamin Zeitler (Hrsg.), Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, Wiesbaden 2010, S. 241–260.

²⁷ James G. March/Johan P. Olsen, The Uncertainty of the Past. Organizational Learning Under Ambiguity, in: European Journal of Political Research 3 (1975), S. 147–171.

Recherche ist aufwändig, wenn sie neben schnell zu erfassenden formalen Daten auch handlungsbezogene Positionierungen zum Nationalsozialismus erfassen soll. Daher konzentriert sich die biografische Analyse auf die Führungsebene einzelner Ministerien und Behörden bis zur Ebene der Referatsleiter sowie auf fachspezifische Elitengruppen. Zu untersuchen ist, welche Prägungen aus der Weimarer Republik und der NS-Diktatur das Denken und Handeln bayerischer Funktionsträger nach 1945 erkennen lassen. Zugleich soll der Frage nachgegangen werden, ob „in den Köpfen der Staatsdiener“ tatsächlich „ein entscheidender Wandel“²⁸ hinsichtlich ihrer Haltung zur Demokratie stattfand. Von besonderem Interesse sind dabei politisch oder generationell konnotierte Ablösungsprozesse. Zu denken ist aber auch an Vermeidungsstrategien leitender Beamter, um Bedrohungen der eigenen Position oder unliebsamen organisatorischen Veränderungen entgegenzuwirken.²⁹

Die Leitfragen, denen das Gesamtprojekt folgt, verschränken die Perspektiven auf Akteure, Handeln und Wahrnehmungen systematisch miteinander. Zusammengefasst dienen sie dazu, die Etablierung und den Wandel der demokratischen Kultur in Bayern nach der NS-Diktatur zu erklären:

1. Welche Prägungen, Erfahrungen und Verhaltensweisen lassen sich beim Führungspersonal der untersuchten Dienststellen und Expertengruppen feststellen? Welche Konsequenzen aus ihren Erfahrungen zogen die Akteure selbst? Welche Rolle spielte das Kriterium NS-Belastung für die Personalpolitik der bayerischen Staatsregierung und ihrer nachgeordneten Behörden? Welche Muster lassen sich in den Karriereverläufen und Netzwerken der untersuchten Personengruppen erkennen?
2. Inwiefern schlugen sich die Prägungen der untersuchten Personengruppen aus der Weimarer Republik und der NS-Diktatur in Leitideen und konkretem Verwaltungshandeln nach 1945 nieder? Wie wirkten sich nicht NS-spezifische Traditionen und Wandlungsprozesse aus, und welche Rolle spielten Veränderungsimpulse mit dezidiert demokratischer Zielrichtung, die nach 1945 wirksam wurden?
3. Was wurde zu welchem Zeitpunkt unter NS-Belastung verstanden? Wie hingen in dieser Hinsicht die öffentlichen Debatten und behördeninterne Aushandlungsprozesse zusammen? Welche Rolle spielte das Kriterium NS-Belastung für die Selbstwahrnehmung der untersuchten Instanzen und Akteure als Träger der Demokratie? Inwiefern wurden Akteure, Entscheidungen und Handlungsweisen der Verwaltungsapparate von Bürgerinnen und Bürgern als demokratisch oder als Teil der NS-Vergangenheit wahrgenommen?

Die näher untersuchten Handlungsfelder konzentrieren sich auf Gebiete, die nach der föderalistischen Staatsordnung der Bundesrepublik ganz oder über-

²⁸ Jörg Grotkopp, *Beamtentum und Staatsformwechsel. Die Auswirkungen der Staatsformwechsel von 1918, 1933 und 1945 auf das Beamtenrecht und die personelle Zusammensetzung der deutschen Beamtenschaft*, Frankfurt a. M. 1992, S. 271.

²⁹ Vgl. Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin 2016, S. 104f.

wiegend in die Kompetenz der Bundesländer fallen. Dazu gehören Tätigkeitsbereiche, die für die Frage nach NS-Kontinuitäten besonders sensibel und aufschlussreich sind. Für die Personalpolitik liegt das auf der Hand, insbesondere mit Blick auf die Anwendung des sogenannten 131er-Gesetzes.³⁰ Vier weitere Bereiche stehen hervor: die Finanzpolitik, weil die Mitwirkung des Fiskus bei der Planung und Ausführung NS-spezifischer Verfolgungen wie der Ausplünderung der jüdischen Bevölkerung von der Forschung besonders eindrücklich nachgewiesen worden ist.³¹ Außerdem fielen umfangreiche Aufgabenbereiche in die Zuständigkeit der Landesfinanzpolitik, die unmittelbar mit den Folgen des NS-Unrechts zusammenhingen, beispielsweise die Wiedergutmachung, die Verwaltung und Verwertung von ehemaligen NS-Vermögenswerten und die Versorgung von Staatsbediensteten, die während der NS-Diktatur oder danach aus dem Dienst hatten ausscheiden müssen. Zugleich aber lassen sich anhand von Finanzverwaltung und Finanzpolitik langfristige Wandlungsprozesse analysieren, die sich auf das Verständnis von Staatlichkeit selbst auswirkten.³²

Die Gesundheitspolitik bietet sich aus ähnlichen Gründen an. Dies gilt für die Rolle von ärztlichen und administrativen Experten in Erbgesundheits- und Euthanasieverbrechen,³³ mehr noch für die Persistenz von Praktiken und Kategorien wie Eugenik oder pronatalistischen Ansätzen. Insbesondere stellt sich die Frage, wie sich solche Prägungen zu Trends verhielten, die sich im öffentlichen Gesundheitswesen in der Nachkriegszeit verstärkt auswirkten, namentlich die Medikalisierung als medizinische Vergesellschaftungspraxis, der Aufstieg von Prä-

³⁰ Zur Genese vgl. Udo Wengst, *Beamtentum zwischen Tradition und Reform. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953*, Düsseldorf 1988; zur Bedeutung dieses Gesetzes als Grundlage für die Rehabilitierung der zuvor durch die Entnazifizierung aus dem Staatsdienst entfernten Beamten vgl. Norbert Frei, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München 1996, S. 69–100.

³¹ Vgl. Mathias Rösch: „Hammer oder Amboss“? Zur Rolle des Bayerischen Finanzministeriums 1933–1945. Strukturen, Entwicklungslinien, Fragestellungen, in: Hermann Rumschöttel/Walter Ziegler (Hrsg.), *Staat und Gaue in der NS-Zeit. Bayern 1933–1945*, München 2004, S. 217–245; Wolfram Selig, „Arisierung“ in München. Die Vernichtung jüdischer Existenz 1937–1939, Berlin 2004; Axel Dreccoll, *Der Fiskus als Verfolger. Die steuerliche Diskriminierung der Juden in Bayern 1933–1941/42*, München 2009; Christiane Kuller, *Finanzverwaltung und Judenverfolgung. Die Entziehung jüdischen Vermögens in Bayern während der NS-Zeit*, München 2008, und dies., *Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland*, München 2013.

³² Vgl. Stefanie Middendorf, *Staatsfinanzen und Regierungstaktiken. Das Reichsministerium der Finanzen (1919–1945) in der Geschichte von Staatlichkeit im 20. Jahrhundert*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 41 (2015), S. 140–168, und grundlegend Thomas Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, Bd. 2: *Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919–1990*, Opladen 1997.

³³ Vgl. Winfried Süß, *Der „Volkskörper“ im Krieg. Gesundheitspolitik, Gesundheitsverhältnisse und Krankenmord im nationalsozialistischen Deutschland 1939–1945*, München 2003, und Annemone Christians, *Amtsgewalt und Volksgesundheit. Das öffentliche Gesundheitswesen im nationalsozialistischen München*, Göttingen 2013.

ventionsregimen sowie damit einhergehend die Neukonfiguration eines „gesunden Selbst“.³⁴

Weiterhin soll das Sicherheits- und Polizeiwesen untersucht werden. Dass es auf diesem Feld zum Teil weitreichende personelle Kontinuitäten gab, hat die jüngere Forschung gezeigt.³⁵ Der Polizeidienst gilt sogar als „Hort und Reintegrationsinstanz der ‚alten Kämpfer‘ und NS-Täter“.³⁶ Entscheidend ist dabei die Frage, ob und wie sich Prägungen, die bayerische Polizisten und Sicherheitsfachleute in der Endphase der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus erhalten hatten, später auch in Arbeitsweisen, Einsatzpraktiken und Denkmustern der Nachkriegszeit auswirkten. Beispiele für solche langfristigen Kontinuitäten sind Antikommunismus, kriminalbiologische Täterprofile und die Kriminalisierung von sozialer sowie sexueller Devianz. Das Projekt wird dabei auch der Frage nachgehen, wie sich derartige Kontinuitätslinien zu Wandlungsprozessen der Sicherheitskultur in der Bundesrepublik verhielten, die unter dem Stichwort der „Versicherlichung“ diskutiert werden.³⁷

Schließlich rückt das Erziehungswesen in den Fokus. Obwohl das zuständige Staatsministerium für Unterricht und Kultus, das höhere Schulwesen und die Bildungspolitik in Bayern während der Nachkriegszeit vergleichsweise gut erforscht sind,³⁸ fehlen Untersuchungen, die Aufschluss über Ausmaß und Folgen

³⁴ Zu diesen Ansätzen vgl. Jost Bauch, *Gesundheit als sozialer Code. Von der Vergesellschaftung des Gesundheitswesens zur Medikalisierung der Gesellschaft*, Weinheim 1996; Martin Lengwiler/Jeanette Madarász (Hrsg.), *Das präventive Selbst. Eine Kulturgeschichte moderner Gesundheitspolitik*, Bielefeld 2010, und Pascal Eitler/Jens Elberfeld, *Von der Gesellschaftsgeschichte zur Zeitgeschichte des Selbst – und zurück*, in: Dies. (Hrsg.), *Zeitgeschichte des Selbst. Therapeutisierung – Politisierung – Emotionalisierung*, Bielefeld 2015, S. 7–30.

³⁵ Vgl. Meinl/Schröder, *Einstellung*; außerdem Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinhauer (Hrsg.), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969*, Hamburg 2001; Stefan Noethen, *Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945–1953*, Essen 2003; Wolfgang Buschfort, *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004; Klaus-Michael Mallmann/Andrej Angrick (Hrsg.), *Die Gestapo nach 1945. Konflikte, Karrieren, Konstruktionen*, Darmstadt 2009; Immanuel Baumann u. a., *Schatten der Vergangenheit. Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik*, Köln 2011, und Christoph Rass, *Das Sozialprofil des Bundesnachrichtendienstes. Von den Anfängen bis 1968*, Berlin 2016.

³⁶ Klaus-Michael Mallmann/Gerhard Paul, *Sozialisation, Milieu, Gewalt*, in: Dies. (Hrsg.), *Karrieren der Gewalt. Nationalsozialistische Täterbiographien*, Stuttgart 2004, S. 1–32, hier S. 20.

³⁷ Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998; Eckard Conze, *Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer modernen Politikgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 53 (2005), S. 357–380, und Christoph Gusy/Annika Kapitza, *Sicherheitsrecht, -politik und -kultur im demokratischen Verfassungsstaat*, in: Christopher Daase/Philipp Offermann/Valentin Rauer (Hrsg.), *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*, Frankfurt a. M. 2012, S. 45–66.

³⁸ Vgl. Winfried Müller, *Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949*, München 1995; ders./Ingo Schröder/Markus Mößlang, *„Vor uns liegt ein Bildungszeitalter.“ Umbau und Expansion – Das bayerische Bildungssystem 1950–1975*, in: Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hrsg.), *Bayern im Bund*, Bd. 1: Die Er-

von personellen und mentalen Kontinuitäten zur NS-Zeit geben. Das Potenzial von zäsurübergreifenden Untersuchungen zum Lehrpersonal hat die Forschung verschiedentlich demonstriert.³⁹ In Bayern stellt sich die Frage nach den Auswirkungen von NS-Kontinuitäten besonders eindringlich, weil an der Spitze des Kultusministeriums zwischen 1957 und 1964 mit Theodor Maunz ein Mann stand, der sich als Jurist dem NS-Regime angedient hatte, in den 1950er Jahren Mitautor eines der bedeutendsten Grundgesetzkommentare war, dann aber wegen seiner Publikationen aus der NS-Zeit sein politisches Amt verlor. Erst nach seinem Tod wurde bekannt, dass er jahrzehntelang der rechtsradikalen Deutschen Volks-Union nahegestanden und dessen Vorsitzenden Gerhard Frey juristisch beraten hatte.⁴⁰

Das Projekt umfasst insgesamt acht Studien, die in zwei jeweils dreijährigen Phasen entstehen werden. Alle diese Arbeiten sind monografisch angelegt und überwiegend Dissertationsprojekte. Auf diese Weise ist am besten gewährleistet, dass die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler selbst für ihre Forschungsergebnisse einstehen und dass alle Erkenntnisse aus unmittelbarer, umfassender Quellenanalyse hervorgehen. Dass die Auftragsforschung diesen fundamentalen Grundsätzen nicht immer in vollem Umfang gerecht wird, hat die Diskussion unter den beteiligten Wissenschaftlern hervorgehoben.⁴¹ Seit Oktober 2016 werden vier Themen bearbeitet:

1. Die bayerische Staatskanzlei, die Personalpolitik und das 131er Gesetz (Bearbeiter: Rick Tazelaar)
2. Das Leitungspersonal im Staatsministerium der Finanzen und das Erbe des Nationalsozialismus (Bearbeiter: Bernhard Gotto)
3. Landeskriminalamt und Verfassungsschutz (Bearbeiterin: Franziska Walter)
4. Das öffentliche Gesundheitswesen (Bearbeiterin: Sophie Friedl)

Die vier Studien der zweiten Projektphase werden den Umgang mit ehemaligen NS-Vermögen, die Schulabteilung des Kultusministeriums und die Gymnasialdirektoren in Bayern, die Ausbildung der Bereitschaftspolizei und die kommunale Polizei in Bayern behandeln.

schließung des Landes 1949 bis 1973, München 2001, S. 273–355, und Norbert Lehning, Bayerns Weg in die Bildungsgesellschaft. Das höhere Schulwesen im Freistaat Bayern zwischen Tradition und Expansion 1949/50–1972/73, München 2007.

³⁹ Vgl. Konrad H. Jarausch, *The Unfree Professions. German Lawyers, Teachers, and Engineers, 1900–1950*, New York 1990, und Henrik Bispinck, *Bildungsbürger in Demokratie und Diktatur. Lehrer an Höheren Schulen in Mecklenburg 1918 bis 1961*, München 2011.

⁴⁰ Vgl. Michael Stolleis, Theodor Maunz. Ein Staatsrechtslehrerleben, in: *Kritische Justiz* 26 (1993), S. 393–396.

⁴¹ Zuletzt Christian Mentel, Über die Notwendigkeit der Selbstreflexion. Eine Anmerkung zum Stand der Behördenforschung, in: *Zeitgeschichte-online*, Januar 2017; URL: <http://www.zeitgeschichte-online.de/kommentar/ueber-die-notwendigkeit-der-selbstreflexion> [27. 2. 2017]; in derselben kritischen Haltung auch Frank Bajohr/Johannes Hürter, Auftragsforschung „NS-Belastung“. Bemerkungen zu einer Konjunktur, in: Frank Bajohr u. a. (Hrsg.), *Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik*, Göttingen 2016, S. 221–233, hier S. 229–233.

Die Welle der behördlichen Auftragsforschungen ist sicherlich selbst ein Teil der normativen Selbstvergewisserung der Bundesrepublik. Die umfangreichen Mittel, die auch unserem Projekt zur Verfügung gestellt werden, dienen dem Bedürfnis nach Aufklärung, aber auch nach moralischer Distanzierung. In diesem Bedürfnis liegt allerdings auch die Gefahr, Ausmaß und Auswirkungen von NS-Kontinuitäten systematisch zu überschätzen und darstellerisch zu dramatisieren.⁴² Vor allem das 2010 vorgelegte Werk über das Auswärtige Amt und die daran anschließende Debatte litten an solchen Maßstabsverzerrungen.⁴³ Dieser Gefahr kann die Zeitgeschichtsforschung am ehesten begegnen, indem sie danach fragt, unter welchen Bedingungen Verwaltungen ethische Normen überhaupt in ihr Handeln übersetzen. Wenn wir nach NS-Belastungen fragen, dann geht es um das Zusammenspiel von individueller Erfahrung, ihrer Wahrnehmung und Wertung und dem daraus abgeleiteten Handeln. So versteht sich auch unser Projekt: Nicht als „Aufarbeitung“, an deren Ende ein „Zertifikat für kritische historische Selbstverständigung“⁴⁴ vergeben wird, sondern als Beitrag zur Kultur- und Erfahrungsgeschichte der Demokratie im 20. Jahrhundert.

Bernhard Gotto

⁴² Davor warnen Bajohr/Hürter, Auftragsforschung, S. 230.

⁴³ Vgl. Martin Sabrow/Christian Mentel (Hrsg.), Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit. Eine deutsche Debatte, Frankfurt a. M. 2014, und Seibel, Verwaltung verstehen, S. 88.

⁴⁴ Bajohr/Hürter, Auftragsforschung, S. 229.