Anton Pfeiffer (1888–1957)
Chef der Staatskanzlei, Bayern

Thomas Schlemmer

Der Sozialdemokrat Hermann Brill, der Anton Pfeiffer im September 1947 während des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee eingehend beobachtete, schrieb dem Leiter der bayerischen Staatskanzlei einen barocken, fleißig-exakten, aber bisweilen trockenen Politikstil ebenso zu wie die urwüchsige Vitalität der Bajuwaren. Dabei war Pfeiffer am 7. April 1888 gar nicht in Altbayern, sondern als Sohn eines Lehrers in Rheinzabern in der Pfalz geboren, wo er mit zahlreichen Geschwistern in einem katholischen Elternhaus aufwuchs. Nach dem Abitur, das er 1907 in Speyer ablegte, trat er in die Fußstapfen seines Vaters und studierte an der Ludwig-Maximilians-Universität in München englische und französische Philologie – ein Studium, das er zunächst mit dem Staatsexamen für das höhere Lehramt und 1913 mit der Promotion abschloss. Darüber hinaus hörte er an der Universität auch Vorlesungen zu Verfassungsfragen, Volkswirtschaft und Geschichte und ließ so bereits das Interesse für Themen erkennen, die sein späteres politisches Wirken bestimmen sollten. Im Ersten Weltkrieg war er vom Militärdienst freigestellt und unterrichtete Englisch und Französisch an einer Münchner Realschule.

Das Kriegsende mit all seinen Wirren erlebte der 30-jährige Lehrer in der Landeshauptstadt, die 1918/19 zu den Zentren der Revolution zählte. Der Sturz der Monarchie, die kurzlebige und schließlich blutig niedergeschlagene Herrschaft der Räte und der Souveränitätsverlust Bayerns zählten wie bei vielen anderen Vertretern des bürgerlich-katholischen Lagers zu den prägenden Ereignissen in Pfeiffers politischer Biographie. Die Erschütterung der vertrauten Lebenswelt und die Bedrohung traditioneller Werte waren der Katalysator für seine Entscheidung, sich gerade in dieser Zeit krisenhafter Zuspitzung der aktiven Politik zuzuwenden; das Vorbild seines älteren Bruders Maximilian, eines prominenten Zentrums-Politikers und Reichstagsabgeordneten, dürfte ebenso eine Rolle gespielt haben. Nach Lage der Dinge konnte es für Anton Pfeiffer dabei nur eine Partei geben: die Bayerische Volkspartei (BVP), die aus dem bayerischen Zentrum hervorging und unter dem Einfluss von Georg Heim und Sebastian Schlittenbauer seit dem Ende des Jahres 1918 neue Wege beschritt.

Obwohl er kaum über Erfahrung auf diesem Feld verfügte, wurde ihm noch in der Gründungsphase der BVP die Leitung des Generalsekretariats der Partei angetragen, die er zunächst kommissarisch, dann seit Februar 1919 dauerhaft übernahm. Als Generalsekretär oblagen ihm unter anderem die Sorge um die Parteifinanzen, die Organisation von Wahlkämpfen sowie die Bereitstellung von Informations- und Propagandamaterial; zudem kümmerte er sich um den Aufbau einer Jugendorganisation der BVP. Damit war er schon qua Amt nahe an die politischen Entscheidungszentren in Bayern herangerückt. Seine von diplomatischem und organisatorischem Geschick geprägte Arbeit unter schwierigen Bedingungen verschaffte ihm zusätzliche Anerkennung, so dass er binnen kurzer Zeit vom *homo novus* zu einem geachteten Mitglied der Parteiführung aufstieg; seine Wahl in den bayerischen Landtag im

Jahr 1928 war eine logische Folge dieser Entwicklung. Von den politischen Fragen der Zeit interessierte sich Pfeiffer neben Außenpolitik vor allem für Probleme der Verfassungsordnung. Was die bayerische Verfassung von 1919 anging, so kritisierte er wie seine Partei die starke Stellung des Landtags, wobei ein autoritär-demokratiekritischer Reflex stets spürbar blieb. Hand in Hand damit ging die Forderung nach einer Stärkung der Exekutive in der Form eines bayerischen Staatspräsidenten, der nicht nur als Korrektiv gegen einen angeblich überspitzten, ja ungesunden Parlamentarismus dienen, sondern Bayern auch nach außen besser repräsentieren sollte. Die Bemühungen der BVP um eine Revision der bayerischen Verfassung, hinter denen auch ihr Generalsekretär stand, waren angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Freistaat jedoch zum Scheitern verurteilt.

Ebenso verhielt es sich mit den insbesondere seit 1924 von München aus unternommenen Versuchen, das Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern neu zu regeln. Wie vielen anderen BVP-Politikern waren auch ihm der Verlust der bayerischen Reservatrechte, die Entmachtung der Länderkammer sowie die zentralistische Finanzverfassung ein Dorn im Auge. Die politische Ordnung der Weimarer Republik, so erklärte er Anfang der zwanziger Jahre mit einer deutlichen Spitze gegen Berlin, „habe das staatliche Eigenleben Bayerns so außerordentlich" eingeengt, „daß von einem Staat Bayern kaum noch die Rede sein kann". Doch trotz des großen Einsatzes von führenden BVP-Politikern wie Heinrich Held und Fritz Schäffer bewegte sich bei der Reichsreform wenig; zu weitgehend waren die bayerischen Forderungen, zu isoliert die Reichstagsfraktion der Partei und zu schwach die föderalistischen Verbündeten außerhalb Bayerns.

Pfeiffer erwarb sich in den Jahren des erfolglosen Ringens um eine Stärkung der Länder auf Kosten des Reiches

profunde Kenntnisse auf dem Feld des Verfassungsrechts, die ihm in späterer Zeit von großem Nutzen sein sollten. Anfang der dreißiger Jahre trat das Problem der Reichsreform angesichts der existentiellen politischen und sozioökonomischen Krise der Weimarer Republik allerdings in den Hintergrund. Nun ging es darum, Auswege zu finden und insbesondere das Patt im Reichstag zu überwinden, das nach dem Sturz von Reichskanzler Heinrich Brüning Ende Mai 1932 und dem Wahlsieg der NSDAP zwei Monate später jede Regierungsbildung auf parlamentarischer Basis unmöglich zu machen schien. Pfeiffer stand Hitler und seiner Anhängerschaft eigentlich kritisch gegenüber, wie er auch wiederholt öffentlich bekundet hatte. Doch im Sommer 1932 gehörte er zu den Politikern, die eine Koalition von BVP, Zentrum und NSDAP befürworteten, um neue Mehrheiten zu schaffen und die braune Bewegung gleichsam durch Einbindung zu zähmen. Obwohl diese Sondierungen zu nichts führten, musste sich Pfeiffer immer wieder vorhalten lassen, er habe zu den Steigbügelhaltern Hitlers gehört – ein Vorwurf, der zumeist von dem Hinweis begleitet wurde, der BVP-Generalsekretär habe nach der „Machtergreifung" im April 1933 im Landtag auch dem bayerischen Ermächtigungsgesetz zugestimmt.

Obwohl er sich nicht mit den neuen Machthabern anlegte, kam er nicht ungeschoren davon. Am 28. Juni 1933 wurde er in „Schutzhaft" genommen und wie andere führende BVP-Politiker vorübergehend in Stadelheim festgehalten, wo sie unter dem Druck der Verhältnisse die Selbstauflösung ihrer Partei beschlossen. Pfeiffer hatte nach dem Verlust seiner Ämter Mühe, wieder beruflich Fuß zu fassen. Seine 1927 gegründete Privatschule, das „Amerikanische Institut", passte nicht zu den Vorstellungen nationalsozialistischer Schulpolitik und musste schließlich geschlossen werden. Das war für Pfeiffer umso schlimmer, als seinem Gesuch um die Rückkehr in den

staatlichen Schuldienst erst mit erheblicher, politisch motivierter Verzögerung stattgegeben wurde. Die folgenden Jahre verbrachte er überwiegend in München, wo er an einer Oberschule unterrichtete, ansonsten zurückgezogen lebte und nur mit wenigen Gleichgesinnten Kontakt hielt. Im Juli 1944 wurde seine Wohnung bei einem Luftangriff zerstört, so dass der Krieg für ihn – inzwischen zum Volkssturm eingezogen – in einem Münchner Vorort zu Ende ging.

Nach der Zerschlagung der nationalsozialistischen Diktatur knüpfte Pfeiffer erstaunlich rasch an seine politische Karriere an, die 1933 so abrupt unterbrochen worden war. Im Sommer 1945 gehörte er zu den prominentesten Mitgliedern des Münchner Gründerkreises der CSU, der darüber beriet, wie eine neue christliche Sammlungspartei aussehen könnte. Dabei waren sich die Protagonisten über den einzuschlagenden Kurs alles andere als einig. Während eine Gruppe um den Münchner Rechtsanwalt Josef Müller für den Neubeginn stand und eine liberal-konservative, christlich-interkonfessionelle Sammlungspartei unter bewusster Abkehr von der BVP-Tradition ins Leben rufen wollten, dachte eine zweite Gruppe um den ehemaligen BVP-Vorsitzenden Fritz Schäffer anders. Sie versuchte, an Geschichte und Programm ihrer zwölf Jahre zuvor untergegangenen Partei anzuknüpfen, wobei sie vor allem die „bayerische Frage" problematisierte. Als ehemaliger Generalsekretär der BVP war Pfeiffers Position in diesem erbittert geführten Richtungsstreit vorgezeichnet. Wollte er sich nicht von Josef Müller und seinen Gefolgsleuten ins Abseits drängen lassen, musste er sich an Fritz Schäffer und seinen aufstrebenden Adjutanten Alois Hundhammer halten, selbst wenn seine Überzeugungen nicht immer mit den ihren übereinstimmten. In diesem Spannungsfeld von Neubeginn und Tradition setzten sich letztlich die Verfechter des Neubeginns durch. Eine Karriere in der CSU, die sich

bei den ersten Wahlen als überaus erfolgreich erwiesen hatte, war unter diesen Umständen nur schwer möglich, zumal Josef Müller die meisten Schlüsselpositionen mit eigenen Gefolgsleuten besetzte. Pfeiffer blieb die undankbare Rolle eines Wortführers der innerparteilichen Opposition; immerhin erlangte er ein Mandat in der Verfassunggebenden Landesversammlung, wo er bei der Ausarbeitung der neuen bayerischen Verfassung eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte.

Allerdings hatte Pfeiffer die Unterstützung der (provisorischen) Parteiführung bei seinem Comeback auch nicht unbedingt nötig. Als die amerikanische Besatzungsmacht noch Ende Mai 1945 Fritz Schäffer zum bayerischen Ministerpräsidenten machte, stellte dieser seine Mannschaft ohne die Beteiligung der Parteien zusammen, die noch nicht wieder existierten. Unter den Männern, die er für fähig, verlässlich und politisch tragbar hielt, war auch Pfeiffer, der im Sommer 1945 mit der Leitung der Staatskanzlei betraut wurde. Schäffer konnte sich zwar nicht lange im Amt halten und wurde im September 1945 durch den Sozialdemokraten Wilhelm Hoegner ersetzt, doch Pfeiffer blieb auf seinem Posten, den er – unterbrochen durch ein Intermezzo als für die Entnazifizierung zuständiger Minister für Sonderaufgaben zwischen Juli und Dezember 1946 – über alle Wechselfälle der Politik bis Ende 1950 behielt.

Die Staatskanzlei entwickelte sich rasch zur Schaltzentrale der Staatsregierung, und ihr Leiter erwarb sich den Ruf einer „Grauen Eminenz", ohne die keine wichtige Entscheidung fiel. In der Staatskanzlei wurde insbesondere die Strategie der bayerischen „Außenpolitik" festgelegt. Im Interregnum zwischen 1945 und 1949 galt dies zunächst für das Verhältnis Bayerns zur amerikanischen Besatzungsmacht, dann für das Verhältnis Bayerns zu den Ländern der US-Zone und schließlich auch für die Kontakte des Freistaats zu den Ländern der anderen Besatzungszonen.

Seit 1946 stand dabei auch die Frage nach der Stellung Bayerns in einem künftigen deutschen Staatswesen im Raum – eine Frage, die zunächst nur akademischen Charakter zu haben schien, die sich aber im Laufe des Jahres 1947 immer mehr konkretisierte, um dann seit Sommer 1948 auf eine Entscheidung zu drängen. Neben dem CSU-Politiker Hans Ehard, der im Dezember 1946 zum Ministerpräsidenten gewählt worden war, avancierte sein kongenialer Staatskanzleichef zu einem der wichtigsten Wortführer Bayerns. Ehard und Pfeiffer verfolgten eine offensive Föderalismuspolitik, um – anders als nach 1918 – die Positionen des Freistaats möglichst aktiv und frühzeitig in den Diskussionsprozess einzubringen. Pfeiffer nutzte dafür jede sich nur bietende institutionelle Plattform und bemühte sich zudem, über den Ellwanger Freundeskreis die Föderalisten in der Union zu sammeln, um so Einfluss auf die Formulierung verfassungspolitischer Grundsätze der Arbeitsgemeinschaft von CDU und CSU zu gewinnen. Wie Ehard zielte auch Pfeiffer auf starke Länder mit erkennbaren staatlichen Attributen sowie auf wirksame föderalistische Sicherungen gegen Interventionen einer (folgerichtig relativ schwach zu haltenden) Zentralgewalt. Der Ministerpräsident und sein Staatskanzleichef waren sich allerdings der Tatsache bewusst, dass radikal föderalistische Maximalpositionen, wie sie auch in der eigenen Partei verfochten wurden, angesichts der Rahmenbedingungen keine Aussicht auf Verwirklichung haben würden. Gefragt war also die Kunst des taktisch geschickten Verhandelns und des realpolitischen Kompromisses. Pfeiffer sollte 1948/49 zeigen, dass er diese Kunst beherrschte.

Als die Militärgouverneure der drei Westzonen den Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 die sogenannten Frankfurter Dokumente übergaben, ging die Gründung eines westdeutschen Staates in die entscheidende Phase. Die bayerische Staatsregierung reagierte prompt und lud zu ei-

nem Verfassungskonvent ein, der vom 10. bis zum 23. August 1948 auf Herrenchiemsee stattfand. Anton Pfeiffer hatte mit seinen Mitarbeitern in der Staatskanzlei nicht nur die Vorbereitung des Konvents übernommen, sondern er leitete auch die Beratungen, in deren Mittelpunkt ein bayerischer Entwurf für die künftige Bundesverfassung stand. Die damit verbundene Hoffnung, ein Präjudiz für die Verhandlungen des Parlamentarischen Rats zu schaffen und den Vorrang der Länder gegenüber dem Bund frühzeitig festzuschreiben, erfüllte sich freilich nicht, wenn sich Bayern auch öffentlichkeitswirksam hatte positionieren können. Pfeiffer hatte den Verfassungskonvent zur persönlichen Profilierung genutzt, so dass er nicht nur unter den acht CSU-Abgeordneten eine herausgehobene Stellung einnahm, sondern auch bei den Kollegen von der CDU bekannt und geschätzt war. Seiner Wahl zum Vorsitzenden der Unionsfraktion im Parlamentarischen Rat am 1. September 1948 – übrigens gegen die Empfehlung Konrad Adenauers, der Adolf Süsterhenn vorgeschlagen hatte – lag damit nicht nur die taktische Überlegung zugrunde, durch dieses Entgegenkommen die Vertreter der CSU besser in die Fraktionsarbeit einbinden zu können, sondern auch die Überzeugung, auf diese Weise einen ebenso kompetenten wie gewandten Mann an die Spitze der Fraktion zu stellen.

Leicht war die neue Aufgabe für Pfeiffer freilich nicht. Als Chef der bayerischen Staatskanzlei und engster Mitarbeiter von Ministerpräsident Ehard konnte er sich nicht einfach über Direktiven aus München hinwegsetzen, als Fraktionsvorsitzender musste er aber darauf bedacht sein, Interessengegensätze auszugleichen und Kompromisse zu finden. Pfeiffer, der dem Hauptausschuss, dem Ausschuss für Grundsatzfragen und dem Ältestenrat des Parlamentarischen Rats angehörte, bewegte sich also auf einem schmalen Grat. Dies galt insbesondere für die Auseinandersetzungen um die föderalistische Substanz des Grundgesetzes,

wobei es ihm im Zusammenspiel mit Hans Ehard gelang, durch einen historischen Kompromiss mit der SPD den Bundesrat als – wenn auch nicht gleichberechtigte – Vertretung der Länder gegen Teile der eigenen Fraktion durchzusetzen. Auf dem Feld der Finanzverfassung waren Pfeiffer, Ehard und ihre Mitstreiter zwar weniger erfolgreich, doch gelang es nach einer alliierten Intervention immerhin, die vorliegenden zentralistischen Konzepte zu entschärfen und eine Bundesfinanzverwaltung zu verhindern. Pfeiffer selbst war angesichts der Rahmenbedingungen und Kräfteverhältnisse nicht unzufrieden mit dem Ergebnis der Bonner Verfassungsberatungen, auch wenn er sich mehr für Bayern und die Länder erhofft hatte. Dennoch stimmte er schließlich im Plenum des Parlamentarischen Rats gegen das Grundgesetz und folgte damit der Linie seines Regierungschefs, der eine Ablehnung der neuen Verfassung durch den Freistaat für nötig hielt, um sich nicht die Hände binden zu lassen. Hier wirkte das Weimarer Trauma nach, als Bayern und die BVP die Reichsverfassung mitgetragen und so bei ihren Vorschlägen zur Reichsreform von vornherein aus der Defensive heraus hatten argumentieren müssen. Dazu kamen die Flügelkämpfe in der CSU, die ein Bekenntnis zum Grundgesetz ebensowenig zuließen wie die radikal föderalistische Agitation der Bayernpartei, die vor allem im Süden des Freistaats auf fruchtbaren Boden fiel. In dieser Situation entschied man sich in München für ein lautes Nein zum Grundgesetz und zu einem geflüsterten Ja zu seiner Rechtsverbindlichkeit, sofern eine qualifizierte Mehrheit der Länderparlamente zustimmte. Es spricht für die Wertschätzung, die Pfeiffer in seiner Fraktion genoss, dass sie ihm auch dann weiter das Vertrauen aussprach, nachdem er sich gegen das Grundgesetz ausgesprochen hatte. Als er Ende Mai 1949 auf die Beratungen des Parlamentarischen Rats zurückblickte und vor den Delegierten der Landesversammlung seiner Partei dazu Stellung nahm, beschrieb er die

Schwierigkeiten, denen er sich – im Dienste Bayerns und des Föderalismus – gegenübergesehen hatte: „Bei der Fertigstellung eines einzelnen Artikels ist es so gewesen, wie wenn man Lichtstrahlen aus den verschiedensten Richtungen in einem Brennglas einfangen will, so daß dann unten ein heller Punkt herauskommt. Das ist ein hochinteressanter geistiger Vorgang gewesen. Es war aber auch ein zäher, anstrengender und fast zermürbender Vorgang."

Nach der Verabschiedung des Grundgesetzes war er für viele Ämter gut – für das Amt des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ebenso wie für eine führende Position im künftigen diplomatischen Korps der Bundesrepublik. Als er jedoch bei der ersten Bundestagswahl scheiterte, platzten solche Blütenträume rasch. Immerhin blieb ihm das Amt des Generalskonsuls beziehungsweise Botschafters in Brüssel, das er bis September 1954 bekleidete. Viel Zeit, seinen Ruhestand zu genießen, hatte Pfeiffer nicht. Schon am 19. Juli 1957 starb er mit 69 Jahren in München.

Lit.: Wie Bayern wieder ein Staat wurde, in: Unser Bayern. Politik, Wirtschaft, Kultur, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950, S. 7–10. – Wolfgang Benz: Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im „Ellwanger Kreis" 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 (1977), S. 776–820; Christiane Reuter: „Graue Eminenz der bayerischen Politik". Eine politische Biographie Anton Pfeiffers, München 1987; Karl-Ulrich Gelberg: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992; Barbara Fait: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassunggebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998; Christiane Reuter-Boysen: Anton Pfeiffer (1888–1957), in: Jürgen Aretz / Rudolf Morsey / Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 11, Münster 2004, S. 125–141.

Nachlass: Bayerisches Hauptstaatsarchiv München; Archiv des Instituts für Zeitgeschichte