
Josef Ferdinand Kleindinst (1881–1962)

Verwaltungsbeamter, Bayern

Erhard H. M. Lange



Obwohl Josef Ferdinand Kleindinst nach Abschluss der Beratungen zum Grundgesetz im Parlamentarischen Rat zur Mehrheit der CSU-Abgeordneten zählte, welche diesem ihre Zustimmung versagten, hat er doch durch seine praktische Verwaltungserfahrung und durch seine subtile Detailkenntnis der Materie nicht unwesentlich dazu beigetragen, manche vornehmlich in den Bund-Länder-

Beziehungen umstrittene Verfassungsfrage am Ende schärfer und präziser als zuvor zu sehen.

Sein Lebensweg begann in Mering bei Augsburg. Am 20. Oktober 1881 wurde er hier als Sohn der Köchin Anastasia Kleindienst geboren. Über den Vater des unehelich Geborenen ist wenig bekannt. Als nach 1933 die arische Abstammung nachzuweisen war, hat Anastasia Kleindienst hinsichtlich ihres Sohnes nur eine eidesstattliche Erklärung abgegeben. Doch manche Indizien sprechen dafür, dass der Vater zu den sog. „besseren Kreisen“ zählte. Jedenfalls genoss der Heranwachsende trotz der sozial eingeschränkten Stellung der Mutter – und das verleiht den vorerwähnten Umständen der Herkunft für die Biografie möglicherweise

zusätzliche Bedeutung – in der Folgezeit eine vorzügliche Ausbildung.

Die Spuren der Mutter mit ihrem Sohn lassen sich weiter nach München verfolgen. Denn dorthin übersiedelte Anastasia Kleindienst mit dem inzwischen schulpflichtig gewordenen Josef Ferdinand im Jahre 1888. Auch hier arbeitete sie weiter als Köchin, und zwar zumindest überwiegend im Hause eines Generalkonsuls in bester Münchner Gegend.

In der Isar-Stadt besuchte Josef Ferdinand Kleindienst dann nach der Volksschule seit 1893 das Luitpold-Gymnasium und legte dort 1902 die Reifeprüfung ab. Danach studierte er in München Rechts- und Staatswissenschaften sowie Neuere Geschichte. Im Jahre 1906 legte er das erste juristische Staatsexamen ab. Im Anschluss an den Vorbereitungsdienst, den er gleichfalls im Raume München absolvierte, folgte 1909 das zweite Staatsexamen für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst. Ein Jahr später promovierte er sodann in Würzburg bei dem angesehenen Öffentlichrechtler Robert Piloty mit einer Arbeit zum Thema „Urkundliche Grundlagen öffentlicher Rechtsverhältnisse und Rechte“, wobei bei der Nennung des Autors erstmals die Schreibweise „Kleindinst“ Verwendung findet.

Nach einer ersten beruflichen Tätigkeit seit Februar 1910 als sog. wissenschaftlicher Hilfsarbeiter beim Bayerischen Statistischen Landesamt kehrte Kleindinst schließlich im Jahre 1913 in seine ursprüngliche Augsburger Heimatregion zurück. Hier wurde sein beruflicher Wirkungsbereich nunmehr die Augsburger Stadtverwaltung, zunächst im Jahre 1913 als Magistratssekretär, bald darauf 1914 als Ratsadjunkt und schließlich 1919 bis 1945 als Stadtrechtsrat bzw. als hauptamtlicher Stadtrat (letzteres seit 1921). Dabei leitete er bis 1933 das Wirtschafts- und Wohlfahrtsreferat, wozu auch das Gesundheitswesen zählte. Dazwischen lagen kurzfristige Abordnungen bzw. Beur-

laubungen zum Bayerischen Generalstaatskommissar (1923/24) und zum Reichssparkommissar (1931).

Obwohl viele seiner gleichrangigen Verwaltungskollegen eine parteipolitische Bindung aufwiesen, schloss sich Kleindinst selber keiner Partei an. Für ihn war dieses eine bewusste Grundsatzentscheidung, die mit seinem Selbstverständnis über Staatsdienertum zusammenhing. Dieses hatte sich seiner Auffassung nach allein an sittlichen Werten im Dienste des Gemeinwesens zu orientieren, ohne dabei durch parteipolitische Bindungen beeinflusst zu sein oder auch nur den Anschein einer solchen Einflussnahme zu erwecken.

Nach der sukzessiven Übernahme der Leitung der Augsburger Stadtverwaltung durch die Nationalsozialisten in den Jahren 1933 und 1934 blieb Kleindinst weiter im Amt, übernahm jedoch nunmehr im Rahmen einer Neuverteilung der Aufgaben und eines Neuzuschnitts der Referate die Zuständigkeit für die Bereiche Wohlfahrt und Kunst. Auch wenn das angesichts des Wegfalls seiner bisherigen Zuständigkeit für Wirtschaft auf weniger persönlichen verwaltungsinternen Einfluss hinaus laufen sollte, so kam doch die neue Zuständigkeit für Kunst, die sich nicht nur auf die reichhaltigen Museen der Stadt, sondern auch auf das Augsburger Stadttheater und das Städtische Orchester bezog, seinen persönlichen Neigungen sehr entgegen.

Allerdings blieb die Frage einer dauerhaften Weiterbeschäftigung nach 1933 lange in der Schwebe, zumal sich Kleindinst weigerte, der NSDAP beizutreten und auch hinsichtlich seiner uneingeschränkten arischen Abstammung, wiewohl Katholik, hier und dort Zweifel gestreut wurden. Erst Anfang Februar 1939 erfuhr der bisherige Schwebezustand mit der Ausstellung einer neuen Ernennungsurkunde ein Ende.

Nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges war Kleindinsts Verwaltungserfahrung und organisatorische Bega-

bung in besonderer Weise gefragt. So wurden ihm zusätzlich das neu geschaffene Kriegsernährungsamt mit seinem Bezugsscheinwesen und das Kriegswirtschaftsamt übertragen. Als zuständiger Referent für Kunst vermochte er überdies, bevor die verheerenden Bombenangriffe auf die Stadt einsetzten, einen großen Teil des wertvollen städtischen aber auch privaten Kunstbesitzes vor Zerstörung durch Kriegseinwirkungen zu schützen.

Seine berufliche Tätigkeit begleitete Kleindinst seit Beginn mit zahlreichen fachwissenschaftlichen Veröffentlichungen, u. a. zur Statistik, zum Finanzwesen, zur Verwaltungsreform sowie zur Sozial-, Wohlfahrts- und Kulturverwaltung. Dabei gewannen verwaltungshistorische Aspekte vielfach sein besonderes Interesse. Starke Aufmerksamkeit fand noch vor der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ sein Werk über „Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform im Reich und in den Ländern“, das im Jahre 1929 erschien.

Nach der Besetzung der Stadt durch die Amerikaner Ende April 1945 galt Kleindinst als einer der wenigen höheren Beamten der Stadtverwaltung, die politisch unbelastet waren. So wurde er von den Besetzern sogleich nach Beendigung der Kampfhandlungen zum städtischen Personalreferenten und zum Leiter des Wirtschaftsamtes bestellt. Insofern nahm er nunmehr eine der administrativen Schlüsselstellungen beim Wiederaufbau der Stadt und ihrer Verwaltung ein.

Angesichts der allgemeinen Not war die Mithilfe der Bevölkerung gefragt. So beteiligte sich Kleindinst maßgeblich an der Gründung einer „Augsburger Aufbaugemeinschaft“, die bereits einen Tag vor der offiziellen Gesamtkapitulation vom 8. Mai 1945 im Sitzungssaal der Industrie- und Handelskammer zusammentrat. Teilnehmer waren vielfach vormalige Mitglieder aus dem nicht zuletzt kirchlich motivierten, innerbayerischen Widerstand („Freiheitsbewegung

Augsburg“) und Persönlichkeiten des örtlichen und regionalen Wirtschaftslebens. Was sie einte, war, abgesehen von dem ungebrochenen Willen zum Wiederaufbau der Stadt, ihre christliche Grundhaltung, dazu die Verneinung von Zentralismus in Verwaltung und Wirtschaft. Die Grundhaltung fasste Kleindinst damals vor dem Hintergrund der allgemeinen politischen Umstände in die Worte: „Wir müssen den Staat von den untersten und kleinsten Territorien aufbauen und müssen uns in Augsburg unter den derzeitigen Verhältnissen wie eine kleine Landesregierung ansehen, da eine Verbindung mit München oder mit Berlin nicht möglich ist!“ Mit diesem Anspruch ließ sich auch für Kleindinst die Abgrenzung zum politischen Raum, der in der modernen Massendemokratie wesentlich von den Parteien mitgestaltet wird, nicht mehr in der bisherigen Form aufrechterhalten. Der Kreis wurde zu einem Gründungskern der örtlichen CSU – und auf diesem Wege geriet auch Kleindinst in eine politische Partei, mochte für ihn persönlich dafür auch weniger eine allgemeines gesellschaftliches Bedürfnis ausschlaggebend gewesen sein, noch die Absicht, möglicherweise über eine Partei in der Verwaltung weiter Karriere zu machen, sondern in erster Linie das Anliegen, auf diese Weise die administrativen Herausforderungen der sich nach dem Kriege stellenden übergroßen Aufgaben besser bewältigen zu können.

Allerdings sollte ihm die Funktion des Personalreferenten bald zum Verhängnis werden. Denn über die Frage der Entlassung ehemaliger Mitglieder der NSDAP, welche Kleindinst aus menschlichen Gründen und um der Erhaltung der Verwaltungskraft willen auf die eigentlichen Parteiaktivisten begrenzt wissen wollte, kam es zum Zerwürfnis mit dem zuständigen US-Kommandeur. Nur wenige Wochen im Amt, wurde Kleindinst Anfang Juli 1945 von heute auf morgen offiziell aus dem kommunalen Dienst entlassen, auch wenn er dann noch bis Anfang Oktober

faktisch im städtischen Kulturreferat tätig blieb. Doch sollte der erfahrene Verwaltungsmann nicht lange auf eine weitere berufliche Verwendung warten. Im Jahre 1946 erhielt er eine neue Tätigkeit bei der Bezirksregierung Schwaben, wo er bis zu seinem Ruhestand im Jahre 1948 das Fürsorge- und Personalreferat versah.

Anstelle des beruflichen Ruhestandes begann für Kleindinst, der sich inzwischen gegen Ende des 67. Lebensjahres befand, indessen eine weitere Karriere, nunmehr als Parlamentarier. Im Sommer 1948 wurde er vom Bayerischen Landtag, ohne Mitglied desselben zu sein oder auch nur innerparteilich auf Landesebene eine besondere Rolle zu spielen, für die CSU in den Parlamentarischen Rat gewählt.

Seine Benennung folgte gleichwohl einer gewissen Logik, die für die seit Ende September 1947 unter Ministerpräsident Hans Ehard in Bayern allein regierende CSU kennzeichnend war, sich jedoch auch historisch auf spezifische Merkmale der *gouvernemental* angelegten politischen Kultur Bayerns beziehen konnte. Zum einen gilt es innerparteilich das spezifische Gewicht der Bezirke, welche bei der Aufteilung der Mandate möglichst gleichgewichtig zu berücksichtigen waren, in Rechnung zu stellen. Es ist wohl davon auszugehen, dass dieser Aspekt bei der CSU-Landtagsfraktion eine besondere Beachtung fand. Zum anderen sollte der ausgeprägte *gouvernementale* Grundzug im vorhandenen Denken, welcher die über den Bereich des Landes hinausgreifende Verfassungsgebung in erster Linie als eine Angelegenheit der innerbayerischen Exekutive sah, nicht unterschätzt werden.

Mit einem derart ausschließlich exekutiv geprägten Profil stand Josef Ferdinand Kleindinst innerhalb der achtköpfigen Gruppe der in den Parlamentarischen Rat aus Bayern entsandten CSU-Vertreter allerdings nicht allein. Kleindinst repräsentierte in erster Linie den Bereich der Verwaltung auf kommunaler Ebene und diejenigen der Bezirke.

Im Parlamentarischen Rat gehörte Josef Ferdinand Kleindinst als ordentliches Mitglied dem Zuständigkeitsausschuss an, in dem es vorrangig um die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern ging. Zusätzlich nahm er als stellvertretendes Mitglied häufig an den Sitzungen des Hauptausschusses teil. Zusammen mit Wilhelm Laforet (CSU) und Walter Strauß (CDU) leistete er im Zuständigkeitsausschuss für die CDU/CSU-Fraktion die Hauptarbeit. In zahlreichen Anträgen und Redebeiträgen, die nicht nur von großer praktischer Erfahrung, sondern auch von einem breiten verwaltungshistorischen Wissen getragen waren, erwies er sich zusammen mit Laforet, der seine beruflichen Wurzeln zunächst gleichfalls in der bayerischen Verwaltung hatte, als konsequenter Verfechter eines ultra-föderalistischen, gouvernementalen Grundverständnisses. So konnten beide gelegentlich auch mit Walter Strauß (CDU) aus der eigenen Fraktion, der keine derart süddeutsche Prägung aufwies, in Konflikt geraten. Zu ihren eigentlichen Gegenspielern im Ausschuss aber wurden die beiden SPD-Vertreter Fritz Hoch aus Kassel und Friedrich Wilhelm Wagner aus Ludwigshafen, obwohl beide hinsichtlich der Gestaltung der Bund-Länder-Beziehungen nicht einmal eine für einen Sozialdemokraten extrem unitarische Position vertraten.

Dass Kleindinst innerhalb seiner Fraktion zu den Anhängern des Bundesratsprinzips zählte, verstand sich bei seiner Biografie von selber. Ihren besonderen Akzent erhielten seine Beiträge aber dadurch, dass er in erster Linie von der nachgeordneten bzw. der kommunalen Verwaltung her dachte und nicht etwa von den Interessen der Regierung oder gar des Parlaments ausgehend. So begründete er das Bundesratssystem bezeichnenderweise in erster Linie auch nicht damit, dass hierdurch die Interessen der Länder durch die Regierungen als deren legitime Sprecher am wirkungsvollsten vertreten würden, sondern er wies

vorrangig darauf hin, dass über den Bundesrat am besten die Gesamtheit der in den Ländern gewonnenen Verwaltungserfahrungen in die Bundesgesetzgebung eingebracht werden könne.

Dabei sollte allerdings die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes begrenzt bleiben. Im Sinne seines spezifischen Grundansatzes war sein Hauptaugenmerk hinsichtlich der einzelnen Materien jeweils vorrangig darauf gerichtet, welche Rückwirkungen sich konkret bei einer gesetzgeberischen Bundeszuständigkeit für die ausführenden Landesverwaltungen, nicht zuletzt auch auf der Ebene der Kommunen, ergeben würden. Entsprechendes gilt für den Bereich der Finanzhoheit. Seine besondere Sorge war, dass eine aus seiner Sicht zu bundesfreundliche Regelung der Gesetzgebungszuständigkeiten leicht zum Einfallstor für die Einwirkung auf die Verwaltungskompetenzen der Länder werden könnte, so dass sich Landesverwaltung am Ende als reine „Vollzugsverwaltung“ des Bundes erweisen würde. Ähnliche Konsequenzen befürchtete er, wenn nicht hinreichend darauf geachtet werde, dass der Verwaltungshoheit der Länder auch die Finanzhoheit korrespondiere. Mit Nachdruck wandte er sich zusätzlich gegen Vorschläge, eine Bundespolizeireserve zu schaffen, für die im Parlamentarischen Rat vor allem Walter Menzel von der SPD, wenn auch vergeblich, eintrat. Sofern ein über den Bereich eines Landes hinausgreifendes Handeln erforderlich würde, setzte Kleindinst stattdessen auf die Selbstkoordination der Länder. Der schließlich für das Grundgesetz gefundene bundesstaatliche Kompromiss schien Josef Ferdinand Kleindinst am Ende nicht geeignet, die föderalistischen Interessen der Länder hinreichend zu wahren, so dass er trotz seiner engagierten Mitarbeit an den Beratungen bei der namentlichen Schlussabstimmung zum Grundgesetz wie fünf weitere aus den Reihen der CSU-Ratsmitglieder mit „Nein“ votierte.

Nach Konstituierung der Bundesrepublik wurde Kleindinst für die CSU im Wahlkreis Augsburg-Stadt in direkter Wahl jeweils mit stabilen Mehrheiten in den ersten und zweiten Bundestag gewählt. Im Bonner Parlament betätigte er sich als Vollmitglied in einer Anzahl von Fachausschüssen, so u. a. im Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht (1. Wahlperiode) und im Ausschuss für Kulturpolitik (1. und 2. Wahlperiode). Seit November 1950 bis Ende der 2. Legislaturperiode leitete er überdies den Ausschuss für Beamtenrecht sowie von März 1953 an den zu diesem Zeitpunkt neu geschaffenen Ausschuss für das Personalvertretungsgesetz. Außerdem war er in der 2. Legislaturperiode (1953 bis 1957) Vorsitzender des für die Wahl der Bundesverfassungsrichter zuständigen Wahlmännerausschusses.

Allein als Vorsitzender des Ausschusses für Beamtenrecht brachte er über 30 größere und kleinere Gesetzesentwürfe zur Beratung und Beschlussfassung. Das Bundesbeamtengesetz, das Wiedergutmachungsgesetz für den öffentlichen Dienst und das Gesetz zu Art. 131 des Grundgesetzes über die Rechtsverhältnisse ehemaliger aus der Zeit vor dem 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst befindlicher Personen, letzteres eine politisch durchaus stark umstrittene Materie, konnten schon in der ersten Legislaturperiode erlassen werden. Es folgten in der nächsten Parlamentsphase Gesetzgebungsvorhaben wie die Besoldungsreform und die Rahmengesetzgebung zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts. So galt Kleindinst zu seiner Zeit als eine der maßgeblichen politischen Akteure bei der Wiederherstellung und Fortentwicklung des Beamten­tums nach dem Kriege, dabei „jeglicher politischer Publi­city abhold“, wie eine Tageszeitung schrieb.

Nach seinem Ausscheiden aus dem Bundestag übernahm Kleindinst schließlich anstelle des zuvor verstorbenen Anton Pfeiffer einen Auftrag des Bundeskanzlers, eine

Geschichte des Parlamentarischen Rates zu schreiben. Das am Ende fertig gestellte umfangreiche Manuskript (vorhanden im Bundesarchiv, Bestand BArch Z 5 Anhang/15) sollte indessen nicht zur Veröffentlichung gelangen, gab es doch einige gewichtige Vorbehalte, u. a. aus Kreisen der Fachwissenschaft. Über die eigentlichen Gründe lassen sich nur Vermutungen anstellen. Einer der wesentlichen Gründe dürfte gewesen sein, dass das von den Fakten her durchaus solide gearbeitete Manuskript sich im Wesentlichen auf eine formale Darstellung der Einzelschritte der Verfassunggebung und ihrer Vorläufer sowie der Verfassungsinhalte beschränkte und im Sinne positivistischer Rechtstradition die auf die Verfassunggebung einwirkenden politischen Kräftekonstellationen auszuklammern pflegte. Dabei spielte auch der Hang des Verfassers zur Diskretion eine nicht zu übersehende Rolle, was ihn im Grunde für die Autorenschaft für eine im vorliegenden Falle aus teilnehmender Beobachtung zu verfassende politische Geschichte des Parlamentarischen Rates, die im Übrigen immer noch nicht geschrieben worden ist, ungeeignet machte.

Zusätzlich wandte sich Kleindinst in seinen letzten Lebensjahren zunehmend Fragen der Ethik des Staatsdienertums zu, die er am lebendigen Beispiel von in Aufsatzform verfassten Biografien hervorragender „Männer der Verwaltung“ zu exemplifizieren versuchte. Dabei galt sein Hauptinteresse den Reformkräften des frühen 19. Jahrhunderts in den mittel- und süddeutschen Staaten einschließlich der Provinz Westfalen. Denn bei diesen sah er Verwaltung unbeeinflusst von Parteien und Interessenorganisationen vor allem „nach den Grundsätzen der Vernunft aus der Geographie, aus den materiellen Staatskräften und aus der Statistik“ entfaltet, dabei maßgeblich bestimmt durch das von der Exekutive gehandhabte „egalisierende, gleichformende Verordnungswesen“.

Trotz seines hohen Alters bis zu seiner letzten Lebensphase schöpferisch wirkend, ist Josef Ferdinand Kleindinst, der unverheiratet blieb, nach längerer Krankheit am 8. September 1962 in Augsburg-Stadtbergen verstorben. In der Rückschau verbinden sich seine verschiedenen Lebensphasen zu einer inneren Einheit, die trotz sich wandelnder sozialer und politischer Verhältnisse eine bemerkenswerte Kontinuität und Einheitlichkeit im Denken und Handeln aufweist. Auch in der Zeit seines Wirkens als Abgeordneter ist er im Grunde mehr ein Mann der Verwaltung geblieben, denn ein Parteipolitiker geworden. Der rationalen Seite seines Wesens, die ihn seine Aufgaben in kantischer Pflichterfüllung wahrnehmen ließ, steht freilich auch eine Doppelnatur eines zugleich der Ästhetik, dem Theater, der Musik und der Bildenden Kunst zugewandten Menschen gegenüber, dessen letzte Geheimnisse sich angesichts der ihm eigenen diskreten Wesensnatur der Allgemeinheit verschließen.

Lit.: Geschichte der neueren bayerischen Statistik, München 1914; Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform im Reich und in den Ländern, München 1929; Stellung und Pflichten des Berufsbeamtentums in unserer Zeit, Bad Godesberg 1959; Männer der Verwaltung (Serie), in: Neue Deutsche Beamtenzeitung 11 (1961), S. 1ff., 71ff., 146ff., 248f.; 12 (1962), 48f. – [Wolfram] BAER: Kleindinst, Josef Ferdinand, in: Augsburger Stadtlexikon², 1998, S. 563; Bernhard GOTTO: Nationalsozialistische Kommunalpolitik. Administrative Normalität und Systemstabilisierung durch die Augsburger Stadtverwaltung 1933–1945, München 2006, passim; Erhard H. M. LANGE: Dr. jur. Josef F. Kleindinst (CSU), in: Wegbereiter der Bundesrepublik, S. 106–112.

Nachlass: Stadtarchiv Augsburg; Bayerisches Hauptstaatsarchiv München