
Josef Schwalber (1902–1969)

Staatssekretär, Bayern

Oliver Braun



Der bayerische CSU-Delegierte im Parlamentarischen Rat Josef Schwalber ist, folgt man der von dem CDU-Mitglied des Parlamentarischen Rates Paul de Chapeaurouge aufgestellten bekannten vierstufigen Kategorisierung, in die Reihe der „Herrenchiemseer“ einzuordnen, also jene Gruppe von Abgeordneten, die bereits in die Vorarbeiten der Grundgesetzberatungen vom Au-

gust 1948 eingebunden waren und denen daher allein durch ihren Erfahrungs- und Kompetenzvorsprung in den Bonner Verhandlungen eine exponierte Rolle zukam.

Schwalber wurde am 19. März 1902 als Sohn des Seilermeisters Johann Schwalber und dessen Frau Josepha in Fürstenfeldbruck/Obb. geboren. Nach dem dortigen Volksschulbesuch trat Schwalber 1913 in das Erzbischöfliche Knabenseminar und die Lateinschule in der Benediktinerabtei Scheyern/Obb. ein, es folgte von 1917 bis 1921 der Besuch des Königlichen Humanistischen Gymnasiums in Freising. Unmittelbar nach dem Abitur nahm er im Sommersemester 1921 das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Münchner Ludwig-Maximilians-Universität auf, das er am 13. Mai 1925 mit dem ersten

Staatsexamen abschloss. Es folgten weitere Studien im Fach Nationalökonomie, und am 26. Juli 1927 rundete er seine akademische Ausbildung durch eine von dem Münchner Volkswirtschaftler Otto von Zwiedineck-Südenhorst betreute Dissertation über den katholischen Sozialreformer und Publizisten Karl Freiherr von Vogelsang (1818–1890) mit dem Titel „Vogelsang und die moderne christlich-soziale Politik“ ab. Ein Jahr später absolvierte er die große juristische Staatsprüfung für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst in Bayern und ließ sich ab 1929 als selbständiger Rechtsanwalt in Dachau nieder.

In das Jahr 1929 fiel auch der Beginn seiner politischen Karriere: Er trat der Bayerischen Volkspartei bei, engagierte sich auf der Dachauer lokalpolitischen Ebene und zog als Kandidat der BVP in den dortigen Gemeinderat und den Dachauer Bezirkstag ein. Aufgrund seiner parteipolitischen Aktivität – hier wohl vor allem während der Wahlkämpfe der Jahre 1931 bis 1933 – wurde er im Zuge der von der NSDAP am 21. Juni 1933 initiierten und gezielten Polizeiaktion gegen prominente Führungspersonlichkeiten der bayerischen Volkspartei verhaftet und vorübergehend in Schutzhaft genommen. Nach dem Verlust seiner politischen und öffentlichen Ämter war er weiterhin als Jurist in Dachau tätig, von 1943 bis 1945 nahm er nach der Einberufung zur Wehrmacht am Zweiten Weltkrieg teil.

Die militärische Niederlage und die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 bedeutete für Schwalber zeitgleich die Beendigung der erzwungenen Unterbrechung seiner politischen Karriere und die Rückkehr zunächst in die Lokalpolitik: Noch am 8. Mai 1945 erfolgte durch die US-Militärregierung die Ernennung zum stellvertretenden Landrat in Dachau, am 18. August 1945 wurde er durch Beschluss des Stadtrates und mit Bestätigung der Militärregierung zum 1. Rechtskundigen Bürgermeister von Dachau gewählt, ein Amt, das er bis zum 9.

Februar 1947 bekleidete. Kurz zuvor – am 27. Januar 1947 – war Schwalber Dachauer Landrat geworden. Ferner gehörte er von 1946 bis 1950 dem Bayerischen Landtag als Abgeordneter an. Nachdem die 1946 gebildete große Koalition aus CSU und SPD in Bayern durch den Rücktritt der SPD-Regierungsmitglieder am 15. September 1947 zerbrochen war und die CSU als Mehrheitspartei nun allein die Regierung stellte, wurde er am 20. September 1947 als Staatssekretär in das Bayerische Staatsministerium des Innern berufen; diesen Posten hatte er bis zum 18. Dezember 1950 inne. Nach der erneuten Bildung einer großen Koalition aus CSU und SPD in Folge der bayerischen Landtagswahlen vom 26. November 1950 übernahm er bis zum Jahre 1954, in Nachfolge des CSU-Landtagsfraktionsvorsitzenden und oberbayerischen CSU-Bezirksvorsitzenden Alois Hundhammer, das Amt des Kultusministers. Ab 1954 war er wieder als Rechtsanwalt tätig, zwischen 1957 und 1963 schließlich amtierte er erneut als Landrat in Dachau. Josef Schwalber verstarb am 16. August 1969.

Neben seinen öffentlichen Mandaten und Regierungsämtern nahm Schwalber insbesondere zwischen 1946 und 1949 eine Reihe von Funktionen in den parteipolitischen, vor allem aber den grundlegenden verfassungspolitischen Reform- und Erneuerungsprozessen der Besatzungszeit wahr. So gehörte er zu den Mitgründern der Christlich-Sozialen Union in Bayern und saß von 1947 bis 1952 als Mitglied im CSU-Landesvorstand. 1946 war er als Mitglied der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung und mit Sitz in deren wichtigstem Gremium, dem 21-köpfigen Verfassungsausschuss, beteiligt an der Ausarbeitung der neuen Bayerischen Verfassung. Auf der gesamtdeutschen Ebene der Nachkriegspolitik sodann war er von Beginn an involviert in die von CDU und CSU angestrebten konzeptionellen Vorüberlegungen für ein neues deutsches Verfassungswerk und unmittelbar beteiligt an der Vor- und Entste-

hungsgeschichte des Grundgesetzes. Er war Mitglied des Verfassungsausschusses der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands sowie des Ellwanger Kreises, hier gehörte er als eines von vier bayerischen Mitgliedern der Ende 1947 gegründeten zehnköpfigen Verfassungskommission an. Wohl nicht zuletzt auch aufgrund dieser verfassungspolitischen Erfahrungen wurde der Innenstaatssekretär Josef Schwalber von der Bayerischen Staatsregierung zusammen mit dem Ministerialrat der Bayerischen Staatskanzlei, Claus Leusser, als Delegierter des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee bestimmt, der auf maßgebliche bayerische Initiative hin und unter der Leitung des bayerischen Staatsministers und Leiters der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, vom 10. bis 23. August 1948 auf der Chiemseeinsel abgehalten wurde. Die Beratungen auf Herrenchiemsee fanden auf bayerischen Vorschlag hin in drei Unterausschüssen statt; Schwalber war als Delegierter im Unterausschuss I vertreten, der sich mit den aus bayerischer Sicht zentralen Grundsatzfragen der Verfassungsgebung – wie etwa der Präambel, der Staatsbezeichnung, dem Staatsgebiet und dessen Gliederung, den Grundrechten, der Verfassungsgerichtsbarkeit – beschäftigte. Auf dem Verfassungskonvent legte die Bayerische Staatsregierung als Beratungsgrundlage auch zwei Entwürfe für das zu schaffende Grundgesetz vor, die, obgleich offiziell als private Papiere deklariert, auf die Arbeit einer Kommission der Bayerischen Staatskanzlei zurückgingen, an der auch Schwalber federführend mitbeteiligt war: einen bayerischen Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent sowie bayerische Leitgedanken für die Schaffung eines Grundgesetzes. Beide Entwürfe wurden zwar auf Herrenchiemsee nicht zum Gegenstand der Beratungen, sie konnten allerdings bereits als Präjudiz der dezidiert föderalistischen Positionen gelten, die die bayerische Delegation, insbesondere auch Josef Schwalber, später im Parlamentarischen Rat vertreten sollte.

Schwalber war innerhalb der CSU parteipolitisch nur wenig profiliert. Wie sämtliche übrigen CSU-Abgeordneten im Parlamentarischen Rat gehörte er innerhalb der CSU nur zur „Zweiten Garde“. Er ist in seiner Partei, die gerade in ihren Anfangsjahren von immensen und nahe an eine Parteiaufsplitterung führenden Richtungsstreitigkeiten zwischen einem fränkisch-liberalen Flügel um den Parteivorsitzenden Josef Müller und einer altbayerischen, pointiert katholisch-konservativ und entschieden föderalistisch ausgerichteten Fraktion um Fritz Schäffer und Alois Hundhammer belastet war, dem letzteren Flügel zuzurechnen, trat freilich persönlich nie öffentlich und explizit als dessen Repräsentant in Erscheinung. Aufgewachsen in der oberbayerischen Provinz und sozialisiert in den ausklingenden Jahren der bayerischen Monarchie, erzogen in angesehenen bayerischen humanistischen Bildungsinstitutionen, in denen die Werte des Katholizismus, die Praktiken der Volksfrömmigkeit, ein ausgeprägtes bayerisches Selbst- und Staatsbewusstsein, ja auch monarchistische Neigungen nachhaltig gepflegt und vermittelt wurden, repräsentierte Schwalber jenen für die Vor- und Frühgeschichte der Bundesrepublik und zumal für Bayern gar nicht so außergewöhnlichen Typus eines Politikers, dessen Politikgestaltung auf einem durch streng katholische und strikt föderalistische Prinzipien geprägten Konservativismus basierte. Für Schwalbers Weltbild und politische Ordnungsvorstellungen waren konstitutiv die Vorgaben der katholischen Gesellschaftslehre, das Subsidiaritätsprinzip sowie ein deutlich akzentuierter kritischer Skeptizismus gegenüber den Entwicklungen der Moderne insgesamt und dem Säkularisierungsprozess mit seiner Trennung von Religion und Politik, von privatem und öffentlichen Raum im Besonderen. Wiederholt, ja geradezu leitmotivisch forderte er in seinen öffentlichen Äußerungen die Bewahrung des christlichen und abendländischen Charakters der Gesellschaft –

hier vor allem mit Blick auf die Rechte der Kirche, auf die konfessionelle Erziehung und auf kulturellem Gebiet. Seine Politikauffassung deckte sich weitgehend mit derjenigen des zeitgenössisch sicherlich prominentesten bayerischen Konservativen, Alois Hundhammer. Diese politisch-weltanschauliche Übereinstimmung war wohl ebenso wenig Zufall wie die persönliche Freundschaft zwischen den beiden Politikern, wiesen ihre Lebensläufe doch über weite Strecken Parallelen auf: Schwalber und der zwei Jahre ältere Hundhammer waren sowohl in Scheyern wie auch in Freising Klassenkameraden, sie promovierten beide beim selben Doktorvater und standen als Kultusminister in ihren aufeinanderfolgenden Amtszeiten für die Kontinuität einer stark an bildungspolitischen Traditionen und konfessionellen Prinzipien ausgerichteten Schulpolitik.

Neben seinen verfassungspolitischen Erfahrungen und umfassenden fachlichen Qualifikationen, die er sich im Rahmen der bayerischen Verfassunggebung und durch seine Beteiligung am Herrenchiemseer Konvent erworben hatte, auch neben seiner Stellung als bayerisches Regierungsmitglied war es nicht zuletzt auch diese konservative politische Grundausrichtung, die Schwalber in der Sitzung des Bayerischen Landtags vom 25. August 1948 zur Wahl zum bayerischen Vertreter im Parlamentarischen Rat verhalf. Von den insgesamt 65 Mitgliedern des Parlamentarischen Rates stellte Bayern 13, acht davon gehörten der CSU an. Die Wahl der Delegierten für den Parlamentarischen Rat fiel in Bayern zeitlich zusammen mit einem Kulminationspunkt in den innerparteilichen Auseinandersetzungen zwischen dem Müller- und dem Schäffer-Hundhammer-Flügel, und die letztere Parteifraktion beanspruchte im Sommer 1948 mit Nachdruck, mit ihren radikal-föderalistischen Vorstellungen eine stärkere Einflussnahme auf die Verfassungsdiskussion zu gewinnen, indem sie – letztlich erfolglos – Fritz Schäffer als Kandida-

ten für den Parlamentarischen Rat durchzusetzen versuchte. Die Personalie Schwalbers war in dieser Konstellation insofern ein passender Kompromiss, als er als verfassungspolitisch bereits erfahrener Mann dem konservativen Flügel der CSU in den Grundgesetzberatungen eine Stimme gab, in seiner Funktion als de facto weisungsgebundenes Regierungsmitglied letztlich aber dafür bürgen sollte, dass die Interessen der Bayerischen Staatsregierung und vor allem der persönliche Einfluss des Bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard auf die Grundgesetzberatungen gewahrt blieben.

Schwalber gehörte im Parlamentarischen Rat dem sogenannten Kombinierten Ausschuss an, der in arbeitsteiliger Organisationsstruktur aus dem Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege sowie aus dem Ausschuss für die Organisation des Bundes gebildet wurde. Er war hier ordentliches Mitglied im Organisationsausschuss, der die aus bayerischer Sicht ja zentralen Fragen der Zweiten Kammer und des föderativen Staatsaufbaus zu beraten hatte. Daneben war er noch Stellvertreter im Hauptausschuss, im Ausschuss für Wahlrechtsfragen und im Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung.

In den Verhandlungen und Beratungen des Parlamentarischen Rates profilierte sich Schwalber als konsequenter Verfechter der föderalistischen Interessen Bayerns und kämpfte vor allem für das oberste Ziel der Bayerischen Staatsregierung in den Grundgesetzberatungen: eine Verfassung von ausgeprägt bundesstaatlichem Charakter und mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines starken Bundesrates, dem als föderatives Verfassungsorgan der Länder neben dem Parlament eine gleichberechtigte Rolle zukommen müsse. Plastisch fassbar wurde die Haltung Bayerns und Schwalbers in dessen umfassenden Grundsatzausführungen zu den Aufgaben des Parlamentarischen Rates in der dritten Sitzung des Plenums am 9. September

1948: Unter steter warnender historischer Bezugnahme auf die von föderalistischer Warte aus gesehen höchst defizitäre Weimarer Reichsverfassung, deren zentralistische und unitaristische Grundtendenz, so Schwalber, die Entstehung der totalitären Diktator des Dritten Reiches erst ermöglicht habe, wurde hier für die Schaffung einer demokratischen und föderalistischen Verfassung bundesstaatlichen Typs plädiert – wobei er seine Ausführungen deutlich stärker auf den Themenkomplex des Föderalismus denn auf die Frage der Demokratie konzentrierte. Ausgehend von der Prämisse, dass die bestehenden deutschen Länder der westlichen Besatzungszonen, bedingt durch die Kapitulation des Deutschen Reiches, eigenständige Staaten mit im verfassungsrechtlichen Sinne originärer Staatlichkeit seien, forderte Schwalber für die Grundgesetzberatungen vehement eine führende Rolle der Länder und die Wahrung ihrer Rechte ein. Mit Blick auf das zu schaffende Grundgesetz propagierte er mit Nachdruck einen organischen Staatsaufbau, der grundsätzlich eine Dezentralisierung und Dekonzentration der politischen Machtverhältnisse beinhalten müsse. Er entwarf hier das Bild eines föderativen Balancesystems, das neben einer genauen Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern die Schaffung eines Bundesrates als gleichberechtigtes Organ der Länder neben den aus Wahlen hervorgegangenem Parlament beinhaltete. Ferner müsse den Ländern weitgehende Gesetzgebungskompetenzen insbesondere auf den Feldern der inneren Verwaltung, der Schul-, Bildungs- und Kulturpolitik vorbehalten bleiben, und die Ausführung der Bundesgesetze weitestgehend den Ländern überlassen werden. Außerdem betonte er mit Blick auf die zukünftige Finanzverwaltung das Budgetrecht der Länder, deren Justizhoheit und erinnerte auch an die Verfassungsautonomie der Länder, die durch das zukünftige Grundgesetz nicht eingeschränkt werden dürfe.

Die bayerische Delegation im Parlamentarischen Rat stand mit diesen dezidiert föderalistischen Forderungen weitgehend isoliert. Gemäß der bayerischen Auffassung des Föderalismus sah sich die CSU im Parlamentarischen Rat einer unüberwindbaren Mehrheit von Zentralisten gegenüber. Schwalber, der in den Beratungen des Parlamentarischen Rats zumeist in sachlich unnachgiebiger und wenig kompromissbereiter Manier agierte, war daher oft das Ziel sozialdemokratischer Angriffe, stand allerdings auch wiederholt in der CDU/CSU-Fraktion auf einsamen Posten, so dass er im Januar 1947 gar die Auflösung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CSU und der in seinen Augen zu zentralistisch gesonnenen CDU ins Gespräch brachte.

Im Parlamentarischen Rat waren schließlich – erwartungsgemäß – weder die oben umrissenen föderalistischen Maximalforderungen Bayern zu erreichen, noch wurden letzten Endes die bayerischen Bestrebungen bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen des Bundesrates sowie der Finanzverwaltung von Erfolg gekrönt. Sechs der acht CSU-Abgeordneten des Parlamentarischen Rats lehnten daher in der Schlussabstimmung am 8. Mai 1949 das neue Grundgesetz ab. Es oblag in dieser Sitzung Josef Schwalber, das mehrheitlich negative Votum der CSU zu begründen: Für die CSU, so Schwalbers Hauptkritikpunkt, sei das Grundgesetz nicht annehmbar, da auch unter Maßgabe einer bayerischerseits bezeugten Kooperations- und Kompromissbereitschaft die Rechte des Bundesrates in nicht hinnehmbarer Weise beschnitten worden seien. Ferner würden die Länder durch die Finanzverfassung ihren Hoheitsrechten eingeschränkt, und schließlich – auch dies blieb eine unerfüllte Forderung vornehmlich der bayerischen Konservativen – enthalte das Grundgesetz kein eindeutiges Bekenntnis zur christlichen Staatsauffassung. Gemeint waren hier vor allem Bestimmungen bezüglich des Elternrechts, der Bekenntnisschule, der Stellung der Kir-

chen und des Konkordats, die sämtlich in die Bayerische Verfassung, nicht aber in das neue Grundgesetz Eingang gefunden hatten.

Am 20. Mai 1949 lehnte der Bayerische Landtag nach einer 15-stündigen Marathonsitzung als einziges deutsches Länderparlament das Grundgesetz ab, anerkannte aber dessen Rechtsverbindlichkeit auch für Bayern. Vorausgegangen waren fundamentale Auseinandersetzungen zwischen gemäßigten und radikalen Föderalisten sowie eine Regierungskrise innerhalb der CSU – denn es hatte in Bayern nicht nur die Bayernpartei, die gerade in der Frage des Föderalismus sich als scharfe Konkurrenz der CSU zu profilieren verstand, vehement gegen das Grundgesetz agitiert, sondern öffentlicher Widerstand kam nun auch von prominenten Personen des konservativen Flügels der Christlich-Sozialen Union. Alois Hundhammer hatte am 1. Mai auf einer Kundgebung der monarchistischen „Bayerischen Widerstandskämpfer“ einen Volksentscheid über das Grundgesetz gefordert und angeblich sogar die Frage der Wiedereinführung der Monarchie in den Raum gestellt, und gleichzeitig hatten ebenfalls am 1. Mai der Vorsitzende der Bayernpartei, Joseph Baumgartner sowie Josef Schwalber auf einem Heimatfest in Dachau ihre Ablehnung des Grundgesetzes erklärt und wie Hundhammer auch eine Volksabstimmung gefordert. Es ist davon auszugehen, dass die Zustimmung des Landtagsabgeordneten Schwalber zur Kompromissformel Ehards „Nein zum Grundgesetz – ja zur Rechtsverbindlichkeit“ wie bei anderen konservativen CSU-Parlamentariern nur nach innerem Ringen und unter schweren Bedenken zustande kam.

Lit.: Vogelsang und die moderne christlich-soziale Politik, München 1927; Christliche Kulturpolitik. Reden und Aufsätze von Dr. Josef Schwalber, Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus (Kultur und Politik Bd. 16), München 1952. – Peter Jakob Kock: Bayerns Weg in die Bundesrepublik (Studien zur Zeit-

geschichte Bd. 22). München 1988; Winfried MÜLLER: Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte Bd. 36), München 1995; Oliver BRAUN: Konservative Existenz in der Moderne. Das politische Weltbild Alois Hundhammers (1900–1974) (Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte Bd. 7), München 2006.

Nachlass: Bayerisches Hauptstaatsarchiv München