Entwicklung der staatlichen Verwaltung der Oberpfalz von Montgelas bis heute

Von Ernst Emmerig

Die staatliche Verwaltung der Oberpfalz ist in den letzten Jahren stärker umgestaltet worden als jemals in den eineinhalb Jahrhunderten zuvor. Das Stichwort „Gebietsreform" ist jedermann zum Begriff geworden. Es bezeichnet aber nur einen Ausschnitt aus dem im Gang befindlichen Prozeß, der tiefer greift und nicht nur das Gebiet, sondern auch die Funktionen der Behörden betrifft. Räumlich steht für die Gemeinden die abschließende Neugliederung noch bevor; bei den staatlichen Behörden dagegen kann sie im wesentlichen als beendet angesehen werden, wenn man von der jetzigen Konzeption ausgeht. Diese Situation mag es rechtfertigen, im jetzigen Zeitpunkt einen Rückblick auf die Entwicklung von Montgelas bis heute zu geben. Dabei soll es zunächst um die räumliche Abgrenzung und Gliederung der Oberpfalz und dann um den Aufgaben- und Strukturwandel der staatlichen Behörden gehen.

I. Gebietsgliederung

„Mit dem Jahre 1806 beginnt eine neue bayerische Geschichte."[1] Dieser Satz Karl Bosl's hebt zu Recht den großen Einschnitt hervor, den die Entwicklung unseres Landes damals erfahren hat. Bayern war durch den Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 Königreich und durch das Ende des alten Reichs ein souveräner Staat geworden. Der Neubeginn ist unmittelbar mit dem Namen Maximilian Graf von Montgelas verbunden, der schon seit 1795 im Dienst des damaligen Herzogs Max Joseph von Zweibrücken stand und ihm 1796 eine Denkschrift über die Schaffung eines modernen bayerischen Staates unterbreitet hatte[2]. Ihn hatte Max Joseph sogleich bei seinem Regierungsantritt als Kurfürst, am 16. Februar 1799, zum „wirklichen geheimen Staats- und Konferenzminister" ernannt[3].

Für Montgelas stellte sich nicht nur im Hinblick auf die politischen Umwälzungen, die Europa im Gefolge der französischen Revolution erschütterten, sondern auch angesichts der inneren Situation des neuen Bayern, in dem die altbayerischen, schwäbischen und fränkischen Gebietsteile zur Einheit des Königreichs verschmolzen werden mußten, eine gewaltige Aufgabe. „Er sah den altväterischen Kurstaat der Karl Theodor-Zeit mit seinem eingerosteten Kollegien- und Ständeregiment, daneben die barockverschnörkelte Welt von 83 neuerworbenen Ländern und Ländchen, die bald geistlich, bald weltlich, bald pro-

[1] K. Bosl, Bayerische Geschichte (München 1971) 216.
[2] M. Spindler, Handbuch der bayerischen Geschichte 2 (München 1969) 1061.
[3] B. Hubensteiner, Bayerische Geschichte (München o. J., 4. Auflage) 255.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0333-9
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

testantisch, bald katholisch, bald republikanisch, bald monarchisch, ihm nur den Ruf abnötigten, daß das alte Reich eigentlich ein „Chaos" gewesen sei. Hier gab es für Montgelas nur eines: Ohne Rücksicht auf Gewordenes, auf Recht und Herkommen, einzig aus der Vernunft heraus, den neuen Staat zu bauen."[4] Der Geist, in dem dieser Neubau geschah, unterschied sich grundlegend von der überkommenen Vielfalt und dem patriarchalischen Stil der bisherigen bayerischen Verwaltung, der vom Landesherrn mit seinen praktisch unbegrenzten Rechten und den Kollegien auf den verschiedenen Stufen bestimmt war. „Es ist der Geist der Lehre Montesquieu's, der hier wirksam wird, und das Vorbild der französischen Staatsverwaltung macht jetzt seinen bestimmenden Einfluß geltend."[5] Doch wird man bei aller Radikalität des Eingriffs sagen müssen, daß Bayern und seine Verwaltung ohne ihn dem bevorstehenden Zeitalter der Technik, der Industrie und der Massengesellschaft nicht gewachsen gewesen wären.

1. Regierungsbezirke

Die moderne Umgestaltung Bayerns hatte schon damit begonnen, daß die Ministerialorganisation in Departements gegliedert wurde, von denen zunächst auf Grund der kurfürstlichen Resolution vom 25. 2. 1799[6] das Departement für die Justiz auch für die „Polizei" (innere Verwaltung) zuständig war und erst durch Verordung vom 29. Oktober 1806[7] ein eigenes Departement des Innern gebildet wurde. Als Mittelbehörden waren Landesdirektionen errichtet worden, darunter eine oberpfälzische Landesdirektion mit dem Sitz in Amberg[8]. Dieser oblag auch noch die Aufgabe der Justiz, bis 1802 durch die Errichtung der „Hofgerichte"[9] die Rechtspflege von der „Polizei" getrennt und damit die Gewaltenteilung auf der Mittelstufe durchgeführt und die Voraussetzung für Regierungen im heutigen Sinn geschaffen wurde.

Eigentliche Grundlage des staatlichen Neubaues war die „Constitution für das Königreich Bayern" vom 1. Mai 1808[10]. Sie bestimmte für die Gliederung des Staatsgebiets, daß ohne Rücksicht auf die bisherigen Provinzen das Königreich in möglichst gleiche Kreise und nach natürlichen Grenzen zu teilen sei[11]. „Kreis" war seitdem die Bezeichnung für diese mittlere Ebene der bayerischen staatlichen Verwaltung und noch die Bayerische Verfassung von 1946[12] verwendet in den Art. 9 und 185 diese Bezeichnung. Der Begriff „Regierungsbezirk" tritt zwar schon 1862 auf[13], wird aber erst seit der Bezirksordnung von 1953[14] endgültig und ausschließlich gebraucht.

[4] B. Hubensteiner, Bayerische Geschichte, 265.

[5] F. Mayer, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht (München 1958) 49.

[6] H. K. Mayr, Sammlung der churpfalz-baierischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen von Seiner churfürstl. Durchl. Maximilian Joseph IV. Bd. I (1800) 31.

[7] Reg. Bl. S. 425.

[8] Instruktion vom 23. 4. 1799 (Intell. Bl. S. 405).

[9] Regierungsverordnung, im folgenden gekürzt: VO, vom 5. 11. 1802 (Reg. Bl. S. 793).

[10] Reg. Bl. S. 985.

[11] Tit. I § 4 a. a. O.

[12] Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. 12. 1946 (BayBS I S. 3).

[13] VO, die Einrichtung der Distriktsverwaltungsbehörden betreffend, vom 24. 2. 1862 (Reg. Bl. S. 409).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0334-4
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Die Provinzen, an deren Stelle die Kreise treten sollten, waren im Bereich des heutigen Regierungsbezirks Oberpfalz die 1799 errichteten Provinzen Oberpfalz mit der Landesdirektion in Amberg und Neuburg[15]. Sie waren an die Stelle zahlreicher weltlicher und geistlicher Territorien getreten, die sich im Laufe der Jahrhunderte gebildet hatten und von denen vor allem die wittelsbachischen Fürstentümer Oberpfalz, Sulzbach und Pfalz-Neuburg den größten Teil des heutigen Regierungsbezirks umfaßt hatten.

Die erste Festlegung der neuen Kreise im Vollzug der Konstitution von 1808 wurde im selben Jahr durch Verordnung[16] vorgenommen. Die Vorrede zu dieser Verordnung, die ihre Motive bezeichnet, wäre vielleicht heute noch manchem Gegner der jüngsten Gebietsreform aus dem Herzen gesprochen. Sie lautet:

„Indem wir den Zweck vor Augen haben, unsere lieben und getreuen Untertanen aller Teile des Reiches mit dem wohltätigen Band eines gemeinsamen Vaterlands zu umfassen, haben wir zugleich danach getrachtet, ihnen die Vorteile nähergelegener unmittelbarer Administrationsbehörden zu verschaffen, und diejenigen Bezirke, welche durch gleichere Sitten und die Gewohnheit langer Jahre oder durch die von der Natur selbst bezeichnete Lage näher miteinander verbunden sind, in ihrer engeren Vereinigung zu belassen.“

So entstanden 15 Kreise, die nach französischem Vorbild nach Flüssen benannt wurden. Das Gebiet der heutigen Oberpfalz gehörte dabei größtenteils zum Naabkreis mit der Hauptstadt Amberg, ferner mit den Landgerichten Cham, Wetterfeld, Burglengenfeld, Parsberg, Hemau, Stadtamhof und Kötzting zum Regenkreis mit der Hauptstadt Straubing und mit den Landgerichten Neumarkt, Beilngries und Riedenburg zum Altmühlkreis mit der Hauptstadt Eichstätt. Jeder Kreis wurde durch ein Generalkreiskommissariat geleitet; an der Spitze dieser zentralen Mittelstelle stand ein Generalkreiskommissär. Die bisherigen Landesdirektionen für die Provinzen Oberpfalz und Neuburg wurden aufgelöst[17] (s. Abb. 1).

Bereits 1810 wurde das inzwischen verkleinerte Königreich erneut und zwar in 9 Kreise umgegliedert[18] (s. Abb. 2). Der Naabkreis wurde aufgehoben und sein Gebiet den im Norden und Süden angrenzenden Kreisen zugeteilt. Der nördliche Teil mit den Landgerichten Eschenbach, Kemnath, Neustadt a. d. Waldnaab, Tirschenreuth und Waldsassen wurde dem Mainkreis mit der Hauptstadt Bayreuth eingegliedert. Er blieb dort nur 27 Jahre bis 1837. Inmmerhin genügte das, um 150 Jahre später, im Ringen um die Gebietsreform von 1972, als Argument für oberfränkische Gebietsforderungen an den Regierungsbezirk Oberpfalz herangezogen zu werden. Der Altmühlkreis wurde ebenfalls aufgehoben. Dem an seine Stelle tretenden Oberdonaukreis gehörten nach wie vor die Landgerichte Neumarkt und Beilngries an, während Riedenburg zum Regenkreis kam. Diesem wurde auch der südliche Teil des ehemaligen Naabkrei-

[14] Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. 7. 1953 (BayBS I S. 529).

[15] Vgl. Anm. 8 sowie Deputationsabschied vom 5. 10. 1799 (Intell. Bl. S. 739).

[16] VO, die Territorialeinteilung des Königreichs Baiern betreffend, vom 21. 6. 1808 (Reg. Bl. S. 1481).

[17] Instruktion für die Generalkreiskommissäre vom 11. 7. 1808 (Reg. Bl. S. 1649).

[18] VO vom 23. 9. 1810 (Reg. Bl. S. 809).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0335-0
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

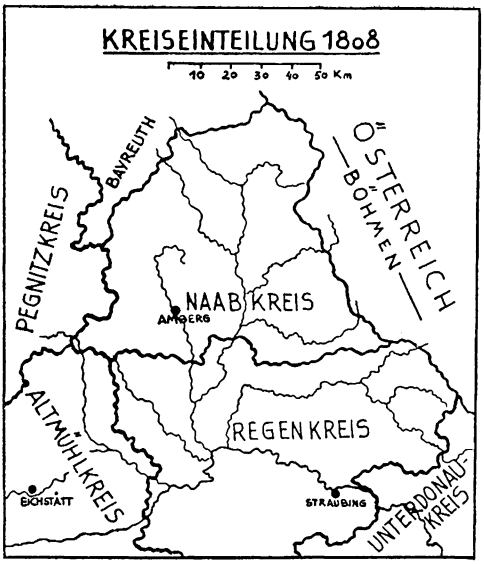

Abb. 1

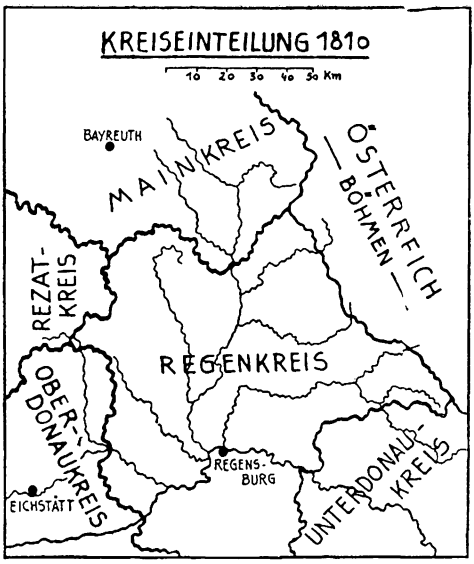

Abb. 2

ses zugeteilt, so daß er das meiste Gebiet des heutigen Regierungsbezirks umfaßte, zumal nun auch das erst seit 1803 bestehende Dalberg'sche Fürstentum Regensburg aufgehoben und ihm zugeteilt wurde. Hauptstadt des Regenkreises war die Stadt Regensburg. Damit bezog 1810 das Generalkommissariat (die heutige Regierung) das jetzige Regierungsgebäude am Regensburger Emmeramsplatz, das frühere Gästehaus des Klosters St. Emmeram, das der Fürst von Thurn und Taxis als Reichsprinzipalkommissar nach dem Brand des Freisinger Hofes 1792 gemietet und ausgebaut hatte, und an die Stelle des früheren Vertreters des Kaisers des Hl. Römischen Reichs deutscher Nation trat nun an derselben Stätte der Vertreter des bayerischen Königs. So verlagerte sich der Verwaltungsschwerpunkt in den Süden des Kreises an die Donau und es endete gleichzeitig die fast 500jährige, seit 1329, dem Hausvertrag von Pavia, währende Geschichte Ambergs als Hauptstadt der Oberpfalz. In dem ehemaligen Regierungsgebäude in Amberg, einem stattlichen Renaissancebau, befindet sich heute das Landgericht; weil die Landesdirektion bis 1802 zugleich die Rechtspflege ausgeübt hatte, setzt sich damit immerhin ein Teil der alten Zuständigkeit bis heute fort, wenn auch räumlich eingeschränkt auf das Gebiet nur eines der jetzigen drei oberpfälzischen Landgerichte.

Eine abermalige Umgliederung brachte die Verordnung vom 20. 2. 1817[19] (s. Abb. 3). Sie verringerte die Zahl der Kreise auf 8, nannte den Mainkreis mit dem Nordteil der früheren und jetzigen Oberpfalz Obermainkreis, trennte die Landgerichte Cham und Kötzting vom Regenkreis in den Unterdonaukreis ab, erweiterte den Regenkreis aber um die Landgerichte Neumarkt, Beilngries, Ingolstadt und Kipfenberg aus dem früheren Oberdonaukreis.

[19] Reg. Bl. S. 113.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0336-6
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

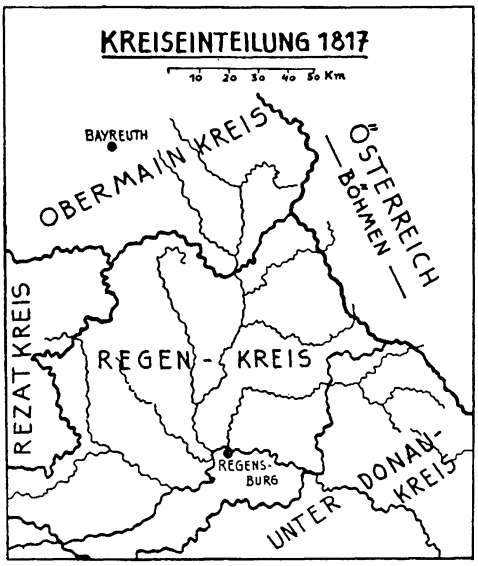

Abb. 3

Abb. 4

Die Verordnung von 1817 war insofern ein Schritt auf die heutige Verwaltungsorganisation zu, als die „Generalkreiskommissariate" von nun an „Kreisregierungen" hießen; der leitende Beamte führte den Titel „Generalkreiskommissär und Präsident der Regierung".

Die letzte grundlegende Neueinteilung des Königreichs im 19. Jahrhundert verfügte König Ludwig I. mit der Verordnung vom 29. 11. 1837[20] (s. Abb. 4), die am 1. 1. 1838 in Kraft trat. Auf ihr beruht im wesentlichen bis heute die bewährte Gliederung Bayerns, denn auch die Gebietsreform von 1972 hat die äußere Gestalt der Regierungsbezirke nicht allzu sehr verändert. Die Einleitung dieser Verordnung ist so charakteristisch für das tiefe, ungebrochene Geschichtsbewußtsein des Königs und seiner Zeit und für den Gegensatz zu dem rein rationalen, an französischen Vorbildern ausgerichteten Denkens Montgelas', daß sie hier wiedergegeben sei:

„Königl. Allerhöchste Verordnung,
die Eintheilung des Königreichs Bayern betreffend.

Ludwig

von Gottes Gnaden König von Bayern, Pfalzgraf bey Rhein, Herzog von Bayern, Franken und in Schwaben etc. etc.
Die göttliche Vorsehung hat unter Unserem Scepter mehrere der edelsten teutschen Volksstämme vereinigt, deren Vergangenheit reich an den erhabensten Vorbildern jeder Tugend und jeglichen Ruhmes ist.
In der Absicht, die Erinnerung an diese erhebende Vergangenheit mit der Gegenwart durch fortlebende Bande enger zu verknüpfen, die alten, geschichtlich

[20] Reg. Bl. S. 793.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0337-2
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

geheiligten Marken der Uns untergebenen Lande möglichst wieder herzustellen, die Eintheilung Unseres Reiches und die Benennung der einzelnen Haupt-Landestheile auf die ehrwürdige Grundlage der Geschichte zurückzuführen, und so die durch alle Zeiten bewährte treue Anhänglichkeit Unserer Unterthanen an Thron und Vaterland, die Volksthümlichkeit und das Nationalgefühl zu erhalten und immer mehr zu befestigen, haben Wir beschlossen, und verordnen, was folgt:

Art. I

Das Königreich Bayern bleibt, wie bisher, in acht Kreise eingetheilt.

Art. II

Die acht Kreise des Königreichs nehmen folgende Benennungen an:

I. Oberbayern,
II. Niederbayern,
III. Pfalz
IV. Oberpfalz und Regensburg,
V. Oberfranken,
VI. Mittelfranken,
VII. Unterfranken und Aschaffenburg,
VIII. Schwaben und Neuburg."

Art. VI dieser Verordnung legt das Gebiet des Kreises „Oberpfalz und Regensburg" so fest, wie es im wesentlichen noch dem heutigen Regierungsbezirk entspricht. Insbesondere wurden die 1810 an den Main- bzw. Obermainkreis abgetrennten Landgerichte Eschenbach, Kemnath, Neustadt a. d. Waldnaab, Tirschenreuth und Waldsassen wieder zur Oberpfalz zurückgegliedert und auch das Landgericht Cham vom bisherigen Unterdonaukreis sowie das Landgericht Hilpoltstein hinzugefügt. Dagegen kam Kötzting, das bis 1817 zum überwiegend oberpfälzischen Regenkreis gehört hatte, mit dem Unterdonaukreis zu Niederbayern, wo es bis 1972 verblieb — heute noch eine Nahtstelle zu diesem Nachbarregierungsbezirk.

In der Bezeichnung des Kreises lebte der alte, seit dem 16. Jahrhundert gebräuchliche und im Gegensatz zur Rheinpfalz entstandene Name „Oberpfalz" wieder auf. In dem Zusatz „Regensburg" wurde die Erinnerung an die ehemals Freie Reichsstadt und das spätere Fürstentum Regensburg festgehalten. In diesem Sinn zeigt auch das heutige Wappen des Bezirks außer dem pfälzischen Löwen und den baierischen Rauten die schräg gekreuzten silbernen Schlüssel auf rotem Grund des Wappens der Stadt Regensburg. Diesen Namen „Oberpfalz und Regensburg" führte der Regierungsbezirk bis 1932. Er lebt im Namen des hiesigen Historischen Vereins noch heute fort.

Nach dieser entscheidenden Neugliederung von 1837 trat zunächst nur noch eine geringfügige Änderung ein. 1879 kam das Bezirksamt Beilngries, zu dem damals auch das Gebiet des später von ihm abgetrennten Landkreises Riedenburg gehörte, zur Oberpfalz, die dafür das Bezirksamt Hilpoltstein an Mittelfranken abgab[21].

In dieser Gestalt erlebte der Regierungsbezirk den Ersten Weltkrieg und den

[21] VO vom 19. 6. 1879 (GVBl. S. 665).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0338-7
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Abschied Bayerns von der Herrschaft der Wittelsbacher und seine Verwandlung in eine Republik. Eine völlig neue Situation entstand, als die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise Maßnahmen der Staatsvereinfachung erzwangen. Durch § 46 der Zweiten Verordnung zum Vollzug des Staatshaushalts vom 30. 10. 1931[22] wurde der Regierungsbezirk der Oberpfalz und von Regensburg vom 1. 4. 1932 an mit dem Regierungsbezirk Niederbayern vereinigt und die „Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz" in Regensburg gebildet. Doch war dies nicht von langer Dauer, so wenig wie die nationalsozialistische Herrschaft, die in diese Zeit fiel.

Art. 185 der Bayerischen Verfassung von 1946 schrieb vor, die alten Kreise mit ihren Regierungssitzen sollten „ehestens wiederhergestellt" werden. Demgemäß wurde im Gesetz vom 20. April 1948[23] der Regierungsbezirk Niederbayern und Oberpfalz geteilt und die beiden Regierungsbezirke wurden mit ihren alten Regierungssitzen wiederhergestellt. Auf die alte Bezeichnung „Regierung der Oberpfalz und von Regensburg" griff man dabei jedoch nicht zurück, so daß der Regierungsbezirk seitdem lediglich „Oberpfalz" heißt. Die Geschäfte der Regierung von Niederbayern führte weiterhin bis zum Beginn des Jahres 1956 die Regierung der Oberpfalz in Regensburg. Erst mit Verordnung vom 30. 1. 1956[24] wurde der Regierungspräsident der Oberpfalz von dieser Aufgabe entbunden. Der mit Wirkung vom 1. 1. 1956 berufene Regierungspräsident von Niederbayern übernahm zum gleichen Zeitpunkt die Führung der Regierungsgeschäfte für den dortigen Regierungsbezirk mit dem Sitz in Landshut. Die tatsächliche Verlegung der Regierung von Niederbayern nach Landshut zog sich aber noch bis 1. Mai 1959 hin.

Das letzte Kapitel der Gebietsgeschichte des Regierungsbezirks hat bisher die Gebietsreform geschrieben, die am 1. 7. 1972 in Kraft trat[25] (s. Abb. 5). Sie veränderte den Bestand im wesentlichen wie folgt: Der Landkreis Riedenburg zerfiel in drei Teile, von denen lediglich der Raum Dietfurt bei der Oberpfalz verblieb, der Raum Riedenburg zu Niederbayern und der südwestliche Teil mit Altmannstein, Bettbrunn, Mindelstetten, Pondorf zu Oberbayern (Landkreis Eichstätt) kam. Vom Landkreis Beilngries wurde die südliche Hälfte bis zur Südgrenze der Gemeinde Plankstetten ebenfalls dem Landkreis Eichstätt und damit dem Regierungsbezirk Oberbayern zugeteilt. Die Gemeinde Neuhaus bei Auerbach wurde an Mittelfranken abgetrennt. Der Raum Mehlmeisel und der Raum Speichersdorf mit Haidenaab des Landkreises Kemnath sowie zwei Gemeinden des Landkreises Eschenbach kamen zu Oberfranken. Aus dem niederbayerischen Landkreis Mallersdorf kam der Raum um Schierling und Eggmühl zum Landkreis Regensburg. Der frühere Landkreis Kötzting wurde dem neuen Landkreis Cham und damit der Oberpfalz zugeordnet, der er schon bis 1817 angehört hatte. Damit verkleinerte der Regierungsbezirk sich um 9 qkm, nahm aber um 6 616 Einwohner zu. Nach wie vor ist er mit 9 633 qkm an Fläche der vierte und mit ca. 975 000 Einwohnern an Bevölkerung der kleinste unter den sieben bayerischen Regierungsbezirken.

Ob es — was in Zusammenhang mit der Gemeinde- und Kreisreform eine zeitlang propagiert wurde — zu einer grundlegenden Änderung der Gestalt der Regierungsbezirke durch eine Verringerung ihrer Zahl kommt, erscheint fraglich.

[22] GVBl. S. 309.
[23] GVBl. S. 79.
[24] StAnz. Nr. 5.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0339-6
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Abb. 5 Regierungsbezirksgrenzen 1970/72

Nach den jüngsten Äußerungen der maßgebenden Politiker ist anzunehmen, daß an der bewährten Siebenzahl festgehalten wird. Dann wird auch der Regierungsbezirk Oberpfalz im wesentlichen in der Gestalt, die er seit 1838 besitzt, begrenzt vom Fichtelgebirge und der Donau, vom Fränkischen Jura und vom Oberpfälzer Wald und Teilen des Bayerischen Waldes, in die Zukunft hineingehen — ein Gebiet, das im Bewußtsein und in der Liebe seiner Bewohner längst eine geschichtliche Einheit darstellt.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0340-7
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

2. Kreise des Regierungsbezirks

An unteren oder „äußeren" staatlichen Behörden fand Montgelas „Landrichterämter" oder „Pflegämter" vor, denen die „Justiz-, Polizei- und Kameralgeschäfte" oblagen, d. h. Rechtspflege, innere Verwaltung und Finanzverwaltung zusammen. An deren Stelle wurden „Landgerichte" errichtet[26], die jedoch die bisherige Gebietsgliederung weitgehend beibehielten, allenfalls unter Zusammenlegung mehrerer Bereiche, und für Justiz und innere Verwaltung zuständig waren. Für die Kameral- oder Finanzverwaltung wurden in jedem Landgerichtsbezirk gleichzeitig ein oder zwei Rentämter errichtet. Die Zahl der Landgerichte in der Oberpfalz betrug zunächst 16, veränderte sich aber nach den verschiedenen Kreiseinteilungen noch mehrfach, bis nach der endgültigen Festlegung des Regierungsbezirks Oberpfalz und Regensburg 1837 und noch weiteren internen Änderungen in den folgenden Jahren um 1860, also vor der Trennung von Verwaltung und Justiz auf der Unterstufe, dort 35 Landgerichte bestanden[27] (s. Abb. 6).

Neben den Königlichen Landgerichten standen aber zunächst mit der gleichen richterlichen und Verwaltungszuständigkeit noch „gutsherrliche" Gerichte, in denen standesherrliche und grundherrschaftliche Rechte weiter ausgeübt wurden. Dieser Zustand, durch den Restbestände des alten Reichs noch in den modernen Staat hineinragten, dauerte bis 1848.

Weiter gab es eine Sonderregelung für die frühere und die neue Hauptstadt der Oberpfalz, die Städte Amberg und Regensburg. Beide wurden nicht in die Landgerichtsorganisation einbezogen, sondern besaßen eine auf die Verwaltung beschränkte Magistratsverfassung unter Aufsicht eines landesherrlichen Kommissärs und daneben je ein Stadtgericht; hier war die Gewaltenteilung also schon verwirklicht. Sie waren die einzigen im heutigen Sinn kreisfreien Städte[28].

Im übrigen aber gab es auf der unteren Ebene noch keine Trennung zwischen der zweiten und dritten Gewalt. Bekannt ist die Äußerung Ludwigs I. in einem Signat vom 2. 4. 1847: „Der Trennung der Justiz von der Verwaltung in den untersten Stellen bin ich nicht gewogen, sie schwächt die Kraft der Regierung"[29].

Erst das Gerichtsverfassungsgesetz von 1861[30] vollzog den Grundsatz der Gewaltenteilung auf der unteren Ebene durch die Errichtung selbständiger Gerichte und mit Wirkung vom 1. 7. 1862[31] (s. Abb. 7) wurden Bezirksämter als reine Verwaltungsbehörden errichtet, darunter im Kreis Oberpfalz und Regensburg 18. Die Bezirksämter umfaßten das Gebiet eines, meistens aber zweier bisheriger Landgerichte, so daß die ursprüngliche Gebietsgliederung insofern nicht grundlegend verändert wurde, sondern die neuen Bezirksamtsgrenzen auf alten Landgerichtsgrenzen verliefen.

[25] Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke vom 27. 12. 1971 (GVBl. S. 493).

[26] VO vom 24. 3. 1802 (Reg. Bl. S. 234, 249).

[27] Zur Entwicklung im einzelnen vgl. Sturm „Die Gebietsgliederung im Regierungsbezirk Oberpfalz seit Beginn des 19. Jahrhunderts", in: Oberpfälzer Heimat (1969) 23/27 ff.

[28] Sturm, in: Oberpfälzer Heimat (1969) 32.

[29] Seydel, Bayerisches Staatsrecht 2 (1885) 342 Anm. 2.

[30] Gesetz vom 10. 11. 1861 (Reg. Bl. S. 209).

[31] VO, die Einrichtung der Distriktsverwaltungsbehörden betreffend, vom 24. 2. 1862 (Reg. Bl. S. 409).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0341-3
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

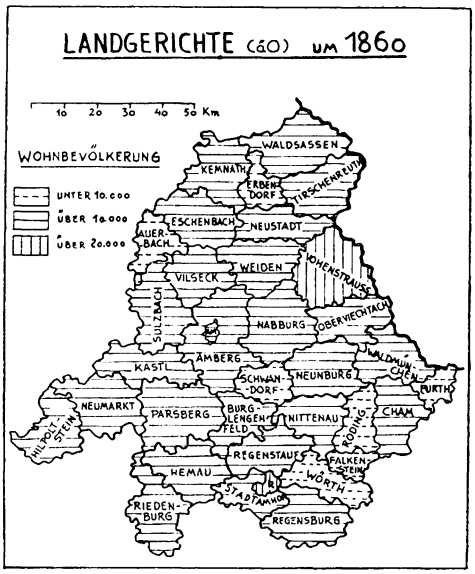

Abb. 6

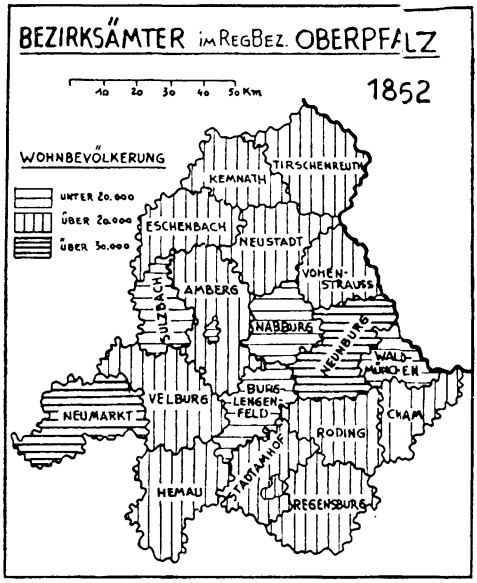

Abb. 7

In den kommenden Jahrzehnten gab es folgende Änderungen: 1880 wurden die Bezirksämter Hemau und Velburg aufgehoben und das Bezirksamt Parsberg errichtet sowie das Bezirksamt Beilngries aus Mittelfranken eingegliedert[32]. 1900 wurde das Bezirksamt Oberviechtach aus 37 Gemeinden des Bezirksamts Neunburg vorm Wald gebildet[33]. 1908 wurde das Bezirksamt Riedenburg aus 53 Gemeinden des Bezirksamts Beilngries errichtet[34]. Beides waren Vorgänge, die mit der Aufteilung größerer und der Bildung zusätzlicher Bezirksämter entgegengesetzt zur Tendenz der jüngsten Gebietsreform verliefen, während die Auflösung des Bezirksamts Stadtamhof und die Eingliederung seiner 61 Gemeinden in das Bezirksamt Regensburg im Jahre 1929[35] schon einen Vorgriff auf diese darstellten. Zu den im heutigen Sinn kreisfreien Städten Regensburg und Amberg trat 1903 die Stadt Neumarkt i. d. Opf.[36], die die Unmittelbarkeit allerdings 1940 wieder verlor[37], 1949 aber wieder erhielt[38], ferner 1919 die Stadt Weiden[39] und 1920 die Stadt Schwandorf[40], welche die Kreisfreiheit 1940

[32] VO, den Bestand der Regierungsbezirke und Bezirksämter betreffend, vom 19. 6. 1879 (GVBl. S. 665).
[33] VO, die Errichtung neuer Bezirksämter betreffend, vom 12. 7. 1900 (GVBl. S. 696).
[34] VO vom 6. 9. 1908 (GVBl. S. 757).
[35] Bek. vom 21. 9. 1929 (GVBl. S. 132).
[36] Bek. vom 18. 7. 1902 (GVBl. S. 263).
[37] Gesetz über die Eingliederung der nicht zu Stadtkreisen erklärten bisher kreisunmittelbaren Gemeinden in die Landkreise vom 8. 5. 1940 (GVBl. S. 77) und Vollzugsbekanntmachung vom 9. 5. 1940 (GVBl. S. 79).
[38] VO vom 12. 8. 1949 (BayBS I S. 122).
[39] Bek. vom 17. 12. 1919 (StAnz. Nr. 294).
[40] Bek. vom 18. 12. 1919 (GVBl. S. 837).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0342-8
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

wieder einbüßte[41] und 1948 neu gewann[42], um sie im Zug der Gebietsreform 1972 ebenso wie Neumarkt endgültig zu verlieren[43].

Keine Änderung des Gebiets, aber der Bezeichnung trat 1939 in Kraft[44]. Das bisherige bayerische Bezirksamt erhielt die aus Preußen stammende Bezeichnung „Landratsamt" bzw. nach dem damaligen Führerprinzip „Der Landrat". Damit folgte einer Periode französischen Vorbilds und der langen Zeit bayerischer Eigenständigkeit nun auch äußerlich sichtbar die Epoche preußischer Prägung.

Die Gliederung des Regierungsbezirks, wie sie sich nach dieser Entwicklung darstellte[45] (s. Abb. 8), erfuhr eine radikale Änderung durch die Gebietsreform auf der Kreisebene, die 1972 durchgeführt wurde. Sie stellt einen Eingriff dar, der in seiner Kühnheit und Bedeutung bis zu einem gewissen Grad mit der Umgestaltung Bayerns durch Montgelas verglichen werden kann und der zugleich in der Raschheit seiner Verwirklichung — von der Bekanntgabe des Entschlusses der Staatsregierung über die Erstellung der Entwürfe und zwei Anhörungsverfahren bis zum Erlaß der Neugliederungsverordnung mit Zustimmung des Landtags verging nicht einmal ein Jahr — für einen parlamentarisch-demokratischen Staat als eine besondere Leistung der Politik und der Verwaltung angesehen werden muß. Die Begründung[46] der Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27. 12. 1971[47] (s. Abb. 9) weist zu Recht darauf hin, daß sich seit der Entstehung der Bezirksämter Gesellschaft und Umwelt durch den rapiden Fortschritt der Technik, die zunehmende Industrialisierung, die starke Bevölkerungsvermehrung, die gesteigerte Beweglichkeit und die größere berufliche Mobilität der Bevölkerung sowie die zunehmende Verstädterung grundlegend verändert haben und daß die daraus hervorgegangenen höheren Anforderungen des Bürgers an die öffentliche Hand, auf deren Leistung, vor allem die sogenannte Daseinsvorsorge, er angewiesen ist, eine Verwaltungsreform notwendig machen, zu der auch eine Gebietsneugliederung gehört, durch die größere, ausgewogenere und leistungsfähige Landkreise geschaffen werden. Als Maßstab für die Bildung der neuen Landkreise sollte gelten, daß

> „ihr Gebiet und ihre Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben hinreichende Leistungsfähigkeit sichern,
>
> sie wirtschaftlich verwaltet werden können.
>
> die Einheit von Lebens-, Verwaltungs- und Investitionsraum unter Berücksichtigung historischer und stammesmäßiger Bindungen möglichst gewahrt ist,
>
> die Einräumigkeit und die Einheit der Verwaltung weitgehend ermöglicht werden kann,
>
> die Bürgernähe und die Überschaubarkeit gesichert ist"[48].

[41] Vgl. Anm. 37.

[42] VO vom 9. 4. 1948 (BayBS I S. 121).

[43] VO zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27. 12. 1971 (GVBl. S. 495).

[44] 3. VO über den Neuaufbau des Reichs vom 28. 11. 1938 (RGBl. I S. 1675).

[45] Zur Entwicklung im einzelnen vgl. Sturm, in: Oberpfälzer Heimat (1969) 41 f.

[46] Bayerischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1445 Nr. 1. 2.

[47] GVBl. S. 495.

[48] Bayerischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1445 Nr. 5. 3.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0343-4
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

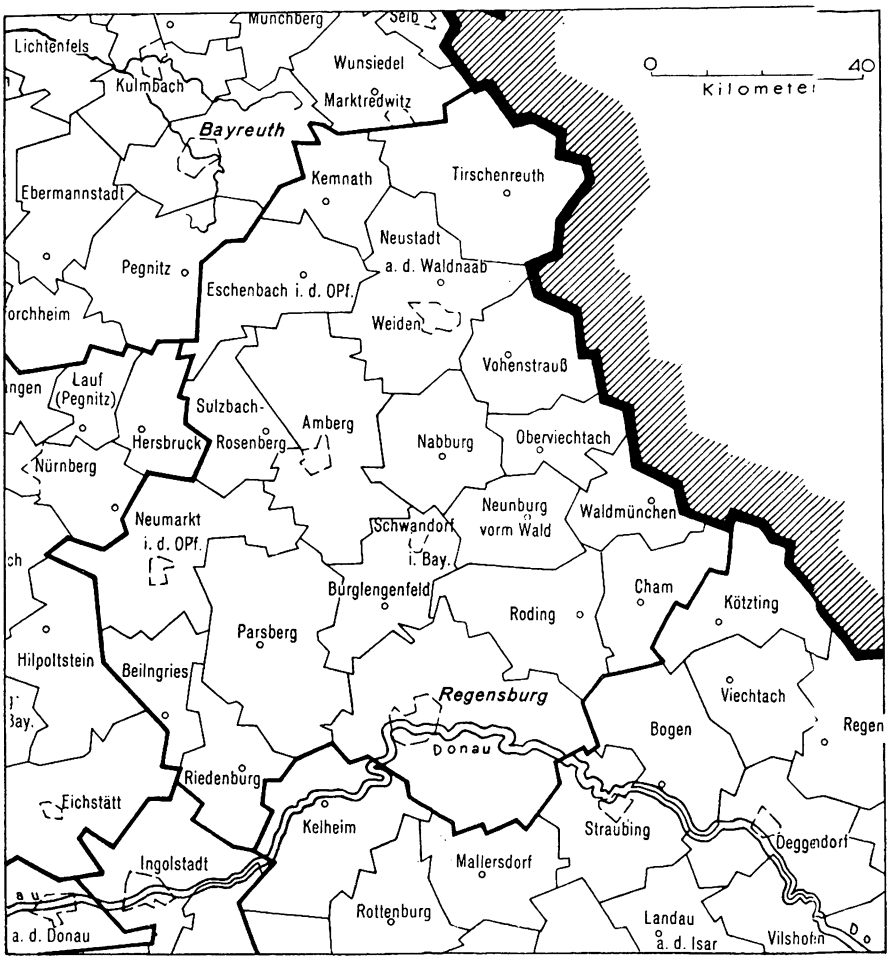

Abb. 8 Landkreisgliederung Regierungsbezirk Oberpfalz (Gebietsstand: 30. Juni 1972)

In diesem Sinn ersetzte die Neugliederungsverordnung die 143 bayerischen Landkreise durch 71 und nahm von 48 kreisfreien Städten 23 die Kreisfreiheit. In der Oberpfalz verringerte sie die Zahl der Landkreise von 19 auf 7 und die Zahl der kreisfreien Gemeinden von 5 auf 3. Die Städte Neumarkt und Schwandorf wurden zurückgekreist. Am nunmehrigen Bild ist bemerkenswert, daß die Amtsbezirke mehrerer früherer Landgerichte aus der Zeit vor 1862 ihre innere Zusammengehörigkeit dadurch bewahrt und erwiesen haben, daß sie bei der Neugliederung nicht dem Schicksal ihres bisherigen Landkreises folgten, sondern einen eigenen Weg gingen. So trennten sich 1972 Parsberg und Hemau (ersteres zu Neumarkt, letzteres zu Regensburg), Nittenau und Roding (dieses zu Cham, jenes zu Schwandorf) und Neustadt a. d. Waldnaab und Erbendorf, wobei letzteres zu Tirschenreuth kam. Auch der Raum Auerbach des früheren

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0344-0
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

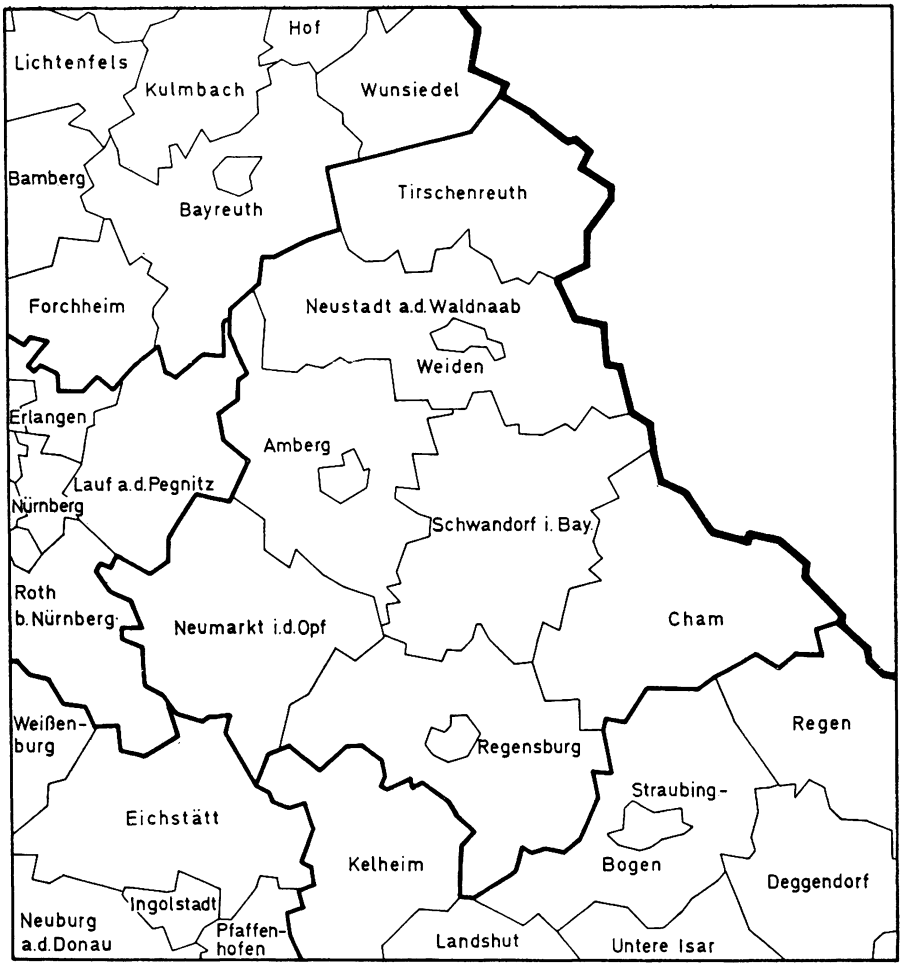

Abb. 9 Landkreisgliederung Regierungsbezirk Oberpfalz (Gebietsstand: 1. Juli 1972)

Landkreises Eschenbach folgte nicht diesem, sondern kam zum Landkreis Amberg-Sulzbach. Im übrigen gingen die bisherigen Landkreise im wesentlichen zur Gänze in größeren Gebilden auf. Lediglich der Landkreis Beilngries zerfiel in zwei, der Landkreis Riedenburg in drei Teile, die in ebensoviele Regierungsbezirke kamen. Die Frage, ob 7 oder vielleicht 8 oder 9 Landkreise in der Oberpfalz gebildet werden sollten, insbesondere ob nicht längs der Grenze ein eigener Landkreis bestehen bleiben sollte, war lange umstritten, doch setzte sich die Auffassung durch, daß es besser sei und der Zielsetzung der Gebietsreform mehr entspreche, den schmalen Grenzstreifen an die wirtschaftlich stärkeren Bereiche des Binnenlandes anzubinden und beide zu wirtschaftlich ausgewogeneren, großräumigeren Gebilden zu verschmelzen, in denen für das Grenzland mehr geleistet werden kann als bisher.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0345-6
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

3. Regionen

Zwischen den Regierungsbezirken und den Land- und Stadtkreisen wurde in jüngster Zeit eine neue Körperschaft eingeschoben, deren Zusammensetzung zwar rein kommunal, deren Aufgabe aber ausschließlich staatlich ist. Das zwingt dazu, sie hier zu erwähnen. Es handelt sich um die regionalen Planungsverbände, die für ihre Region als vom Staat übertragene Aufgabe die Planung vornehmen. Ihnen gehören sämtliche Gemeinden und Landkreise der Region an[49]. Regionen sind nach Art. 2 Nr. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes von 1970[50] Gebiete, zwischen denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, die den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen. Die Frage, für wieviele Teilbereiche der Oberpfalz das zutrifft, d. h. wieviele Regionen es in der Oberpfalz geben solle, war lange ebenso umstritten wie die Gliederung Bayerns insgesamt in Regionen. Der erste Entwurf sah für den Regierungsbezirk 5 Regionen vor. Am Ende wurden dann 1972 2 festgesetzt[51] (s. Abb. 10), wobei über die Grenze zwischen den beiden Regionen noch bis zuletzt gestritten wurde. Jetzt verläuft die Südgrenze der Region „Oberpfalz-Nord" am Südrand des Landkreises Schwandorf und damit vor den Toren Regensburg. Der Region „Regensburg" ist aber der größte Teil des Landkreises Kelheim zugeteilt worden. Greift sie damit in den Regierungsbezirk Niederbayern hinein, so reicht andererseits die Region 5 (Oberfranken-Ost) über die Regierungsbezirksgrenze in die Oberpfalz; ihr wurden 12 Gemeinden aus dem Landkreis Tirschenreuth zugeordnet, darunter Waldershof, Konnersreuth, Neusorg, Ebnath, Brand.

Diese neue Ebene ist aber — das sei nachdrücklich betont — keine neue Verwaltungsebene, sondern ausschließlich die Grundlage eines Planungsraums. Allerdings gibt es politische Kräfte, welche die Region zum Ansatzpunkt einer neuen Verwaltungsgliederung Bayerns machen wollen.

4. Sonstige staatliche Behörden

Die Gebietsreform von 1972, die die Grenzen der Landkreise und kreisfreien Städte neu festlegte, wirkte sich auch auf die Amtsbezirke anderer staatlicher Behörden aus, wenigstens soweit sie den Regierungen unterstehen. Der Grundsatz der Einräumigkeit wurde entwickelt, wonach ein und derselbe Raum der Amtsbezirk möglichst vieler Behörden bilden soll und die Amtsbezirke sich auf denselben Raum erstrecken oder wenigstens nicht überschneiden sollen; auf diese Weise soll die Orientierung für den Bürger und die Zusammenarbeit der Behörden erleichtert und das Gemeinschaftsbewußtsein innerhalb des Gebiets gefördert werden[52].

So deckt sich heute bei den Gesundheitsämtern[53], den Staatlichen Schuläm-

[49] Vgl. Art. 6 Abs. 1 und 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. 2. 1970 (GVBl. S. 9).

[50] Vgl. Anm. 49.

[51] VO über den Teilabschnitt „Einteilung des Staatsgebiets in Regionen" des Landesentwicklungsprogramms vom 21. 12. 1972 (GVBl. S. 476).

[52] Staatsminister Dr. Merk, „Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern", BayVBl (1971) 214.

[53] VO über die örtliche Zuständigkeit der Gesundheitsämter vom 19. 6. 1972 (GVBl S. 265).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0346-2
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

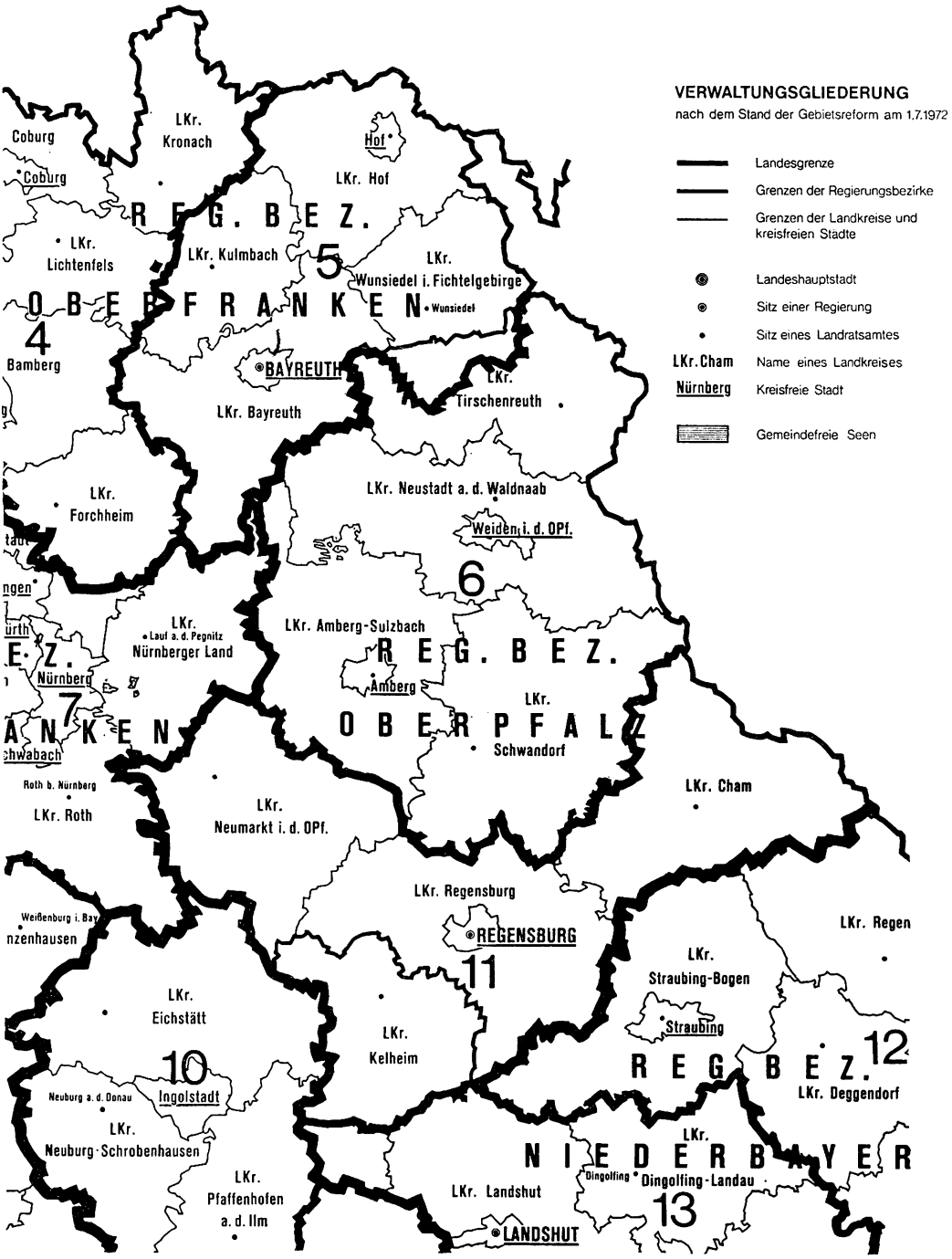

Abb. 10 Regionaleinteilung

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0347-7
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

tern[54] und den Ämtern für Landwirtschaft[55] der Amtsbezirk mit dem Gebiet des Landkreises, in dem sie ihren Sitz haben; die kreisfreien Städte besitzen ein eigenes Staatliches Schulamt.

Lediglich den Amtstierärzten gelang es durch heftigen politischen und berufsständischen Widerstand, den Vollzug der Kreisgebietsreform, die sich ohne weiteres auch auf ihre mit den Land- und Stadtkreisen deckungsgleichen Amtsbereiche[56] hätte auswirken müssen, zunächst zu verhindern und auf ihren alten Sitzen zu beharren. Das neue Gesetz über den Vollzug des Viehseuchenrechts vom 8. 4. 1974[57] hat nun diesen Zustand überwunden und Staatliche Veterinärämter errichtet, deren Gebiet sich mit dem des Landkreises, deren Sitz sich mit dem des Landratsamts deckt und in die die Außenstellen an den Sitzen der früheren Landratsämter im Laufe der Zeit eingegliedert werden.

Die Staatlichen Bauämter der inneren Verwaltung in der Oberpfalz (Landbauämter, Straßenbauämter, Wasserwirtschaftsämter) hatten mit ihren Sitzen in Regensburg, Amberg und Weiden schon bisher Amtsbezirke, die mehrere Landkreise und kreisfreie Städte umfaßten, die sich aber nicht deckten. Auch für diese Ämter wurde nunmehr[58] (s. Abb. 11) die Einräumigkeit in dem Sinn durchgeführt, daß sich die Amtsgebiete der drei verschiedenen Bauämter dekken; ihre Zusammenlegung in ein Amt für jeden Bereich wird für die Zukunft ins Auge gefaßt.

Bei der Landpolizei deckte sich der Dienstbereich der Inspektionen früher[59] mit dem Bereich des Landkreises. Diese Bindung durch Gesetz wurde bereits im Jahre 1968 aufgehoben[60] und die örtliche Verteilung der Dienststellen dem Staatsministerium des Innern überlassen. Das erleichterte die Anpassung der Organisation an die durch die Gebietsreform geschaffenen neuen Grenzen und gab zugleich die Möglichkeit, sich im Zusammenhang mit der Verstaatlichung der Gemeindepolizei und im Zug einer neuen großräumigen Konzeption der Kriminalitätsbekämpfung auch von den Landkreisgrenzen zu lösen. Diese Umorganisation ist noch im Gang.

Auf die Entwicklung des Gebiets der bisher genannten Behörden im einzelnen und auf die Amtsbereiche sonstiger staatlicher Behörden (Finanzamt, Vermessungsamt, Eichamt, Forstamt, Arbeitsamt usw.) kann hier nicht eingegangen werden.

Abschließend sei aber noch erwähnt, daß auch in der Justiz die Bezirke der Amtsgerichte an die neue Kreiseinteilung angepaßt wurden[61].

[54] Art. 31 des Volksschulgesetzes vom 17. 11. 1966 (GVBl. S. 402).

[55] VO über die Neuorganisation der Staatlichen Landwirtschaftsberatung vom 14. 7. 1972 (GVBl. S. 312).

[56] § 2 Nr. 3 der VO, die Tierärzte betreffend, vom 21. 12. 1908 (BayBS II S. 148).

[57] Art. 2 des Gesetzes über den Vollzug des Tierseuchenrechts vom 8. 4. 1974 (GVBl. S. 152); § 1 der VO über die staatlichen Veterinärämter vom 9. 4. 1974 (GVBl. S. 199).

[58] VO über die Einrichtung und Organisation der staatlichen Behörden für das Bauwesen in der Unterstufe vom 11. 7. 1972 (GVBl. S. 257).

[59] Art. 27 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Polizei in Bayern vom 20. 10. 1954 (BayBS I S. 450).

[60] § 1 Nr. 13 des Gesetzes zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 22. 7. 1968 (GVBl. S. 243).

[61] Gesetz über die Organisation der ordentlichen Gerichte im Freistaat Bayern vom 25. 4. 1973 (GVBl. S. 189).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0348-3
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

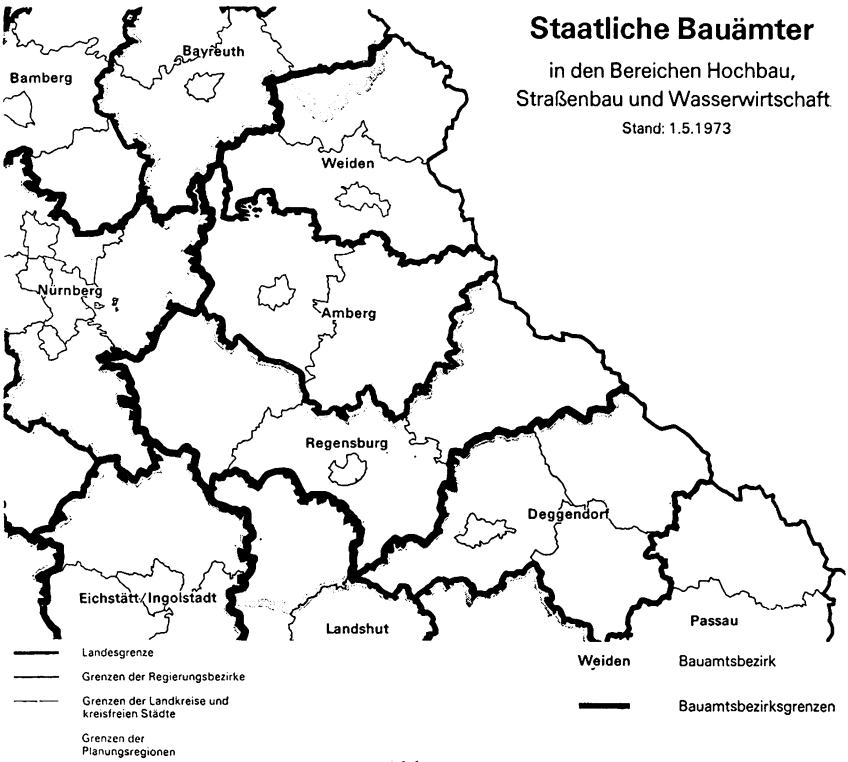

Abb. 11

II. Struktur und Aufgaben der Behörden

Einräumigkeit der Verwaltung, wie sie anläßlich der Gebietsreform von 1972 verwirklicht wurde, ist nur ein örtliches Gliederungsprinzip, das das Bestehen mehrerer Behörden mit verschiedenen Aufgaben voraussetzt. Höher als die Einräumigkeit steht die Einheit der Verwaltung als ein Sachprinzip, das sowohl im Interesse des rat- und entscheidungssuchenden Bürgers wie im Interesse einer einfachen und wirkungsvollen Verwaltung die Zusammenfassung möglichst vieler Verwaltungsaufgaben einer Ebene in einer Behörde fordert[62]. Art. 77 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung von 1946 macht sich diesen Grundsatz zwar nicht voll zu eigen, gibt aber immerhin in einer wohlausgewogenen Formulierung folgende Richtlinie: „Für die Organisation der Behörden und die Regelung ihres Verfahrens hat als Richtschnur zu dienen, daß unter Wahrung der notwendigen Einheitlichkeit der Verwaltung alle entbehrliche Zentralisation vermieden, die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Organe gehoben wird und die Rechte der Einzelperson genügend gewahrt werden."

[62] Vgl. Anm. 52 mit weiteren Nachweisen.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0349-1
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Entwicklung von Montgelas bis heute, so ging es zunächst darum, die Gewaltenteilung zwischen Justiz und Verwaltung durchzusetzen. Daran schloß sich aber immer mehr auch eine Aufteilung und Zersplitterung der Verwaltungsbehörden und die Bildung von Sonderbehörden, so daß sich Art. 77 BV als eine dringend nötige, bisher aber wenig erfolgreiche Mahnung zur Einheitlichkeit der Verwaltung erwies.

1. Regierungen

Auf der Mittelstufe war, wie schon erwähnt, bereits 1802 durch die Errichtung der Hofgerichte die Rechtspflege von der Verwaltung getrennt worden, so daß den Landesdirektionen, den 1808 darauf folgenden Generalkommissariaten und den 1817 an ihre Stelle tretenden Kreisregierungen ausschließlich Aufgaben der Verwaltung oblagen, diese aber dann in weitem Umfang.

Während der Wirkungsbereich der Generalkreiskommissariate nach der Instruktion von 1808[63] „alle Teile der Staatsverwaltung und inneren öffentlichen Angelegenheiten" umfaßte, die zum Ministerium des Äußeren oder des Inneren gehörten, und neben ihnen damals als besondere Mittelstellen Kreisfinanzdirektionen standen[64], vereinigte die Formationsverordnung von 1817[65] diese beiden Behörden zu „Kreisregierungen" mit zwei Kammern (Kammer des Innern und Kammer der Finanzen) unter einem gemeinsamen Präsidenten, dessen weiterer Titel „Generalkommissär" 1837 beseitigt wurde[66]. Die Kammer der Finanzen war auch für das Forst- und Jagdwesen zuständig. 1885 wurde dafür eine ziemlich selbständige Forstabteilung angegliedert[67], an deren Stelle 1908 als eigene dritte Kammer die Kammer der Forsten trat[68].

Der Ausdruck „Kammer" deutet auf ein kollegiales Beschlußorgan hin. In der Tat waren nach der Formationsverordnung von 1817 gemäß dem überkommenen bayerischen Prinzip, das dem österreichischen Vorbild nachgebildet war[69], alle Gegenstände in der Regel kollegial und zwar in förmlichen Sitzungen der zuständigen Kammer, bei wichtigen Gegenständen gemeinschaftlichen Interesses in gemeinsamen Sitzungen beider Kammern zu erledigen[70].

Das änderte sich jedoch mit dem Erlaß der Formationsverordnung von 17. 12. 1825[71], die bis zum Ende des Königreichs maßgebend blieb. Danach fand eine Beratung und Entscheidung durch das Kollegium nur statt, wo Gesetz oder Verordnung es ausdrücklich vorschrieben[72]. Im übrigen — und das war die Regel — war der Geschäftsgang so wie heute büromäßig[73], d. h. nicht von einer

[63] Instruktion für die Generalkreiskommissäre vom 17. 7. 1808 (Reg. Bl. S. 1649).

[64] Organisches Edikt vom 8. 8. 1808 (Reg. Bl. S. 1869).

[65] VO, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend, vom 27. 3. 1817 (Reg. Bl. S. 233).

[66] Art. XII der Verordnung vom 29. 12. 1837 (Reg. Bl. S. 739).

[67] VO über die Organisation der Staatsforstverwaltung vom 19. 2. 1885 (GVBl. S. 29).

[68] VO über die Änderung der Organisation der Staatsforstverwaltung vom 15. 12. 1908 (GVBl. S. 1087).

[69] F. Mayer, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, 50 Anm. 107.

[70] §§ 6, 7, 11 der Formationsordnung, zit. in Anm. 65.

[71] VO, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend (Reg. Bl. S. 1049).

[72] § 129 der Formationsverordnung, zit. in Anm. 71.

[73] § 128 der Formationsverordnung, zit. in Anm. 71.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0350-3
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

gemeinschaftlichen formellen Beschlußfassung abhängig, sondern vom Behördenvorstand oder seinem Beauftragten verantwortet.

Die eigentliche und weittragende verfassungsgeschichtliche Bedeutung der Formationsverordnung von 1825 liegt aber auf ganz anderem Gebiet. Diese grundlegende Regelung über den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der Kreisregierungen, zu der es entsprechende Vorschriften auch für die Ministerien gab [74], war deutlich vom Geist der Verfassung von 1818 [75] geprägt, die erstmals bürgerliche und politische Freiheiten im Sinn der modernen Grundrechte garantierte: die Sicherheit der Person, des Eigentums und der Freiheit, den gesetzlichen Richter und die Gewissens- und Religionsfreiheit [76]. Dementsprechend fand in der Formationsverordnung der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Grundlage jeden modernen Rechtsstaats, zum ersten Mal in der bayerischen Geschichte in folgenden Bestimmungen seinen Ausdruck:

„§ 14

Die Kreisregierungen dürfen nichts verfügen, was einem ausdrücklichen Gesetze entgegen stünde, sie haben sich vielmehr bey Ausübung ihrer Befugnisse genau an die bestehenden Gesetze, Verordnungen und Reglements zu halten, und Sorge zu tragen, daß denselben von allen Untergebenen nachgelebt werde.

§ 15

Dieselben müssen durchaus von dem Grundsatze ausgehen, Niemanden in der freyen Benützung seines Eigenthumes und im Genusse der persönlichen Freyheit weiter einzuschränken, als es die bestehenden Gesetze fordern; sie haben Sorge zu tragen, daß dieser Grundsatz auch von ihren Unterbehörden befolgt, einem jeden Staatsbürger ihres Kreises innerhalb der Grenzen der Gesetze die möglichst freye Entwicklung seiner Kräfte gestattet, und jede unnöthige, von dem Gesetz nicht positiv gebotene Einmischung in die Privatverhältnisse der Kreisbewohner unterlassen werde.“

Was hier und schon in der Verfassung von 1818 ausgesprochen ist, sind Grundsätze, hinter denen ein langes geistesgeschichtliches Ringen um die Freiheit des Menschen und Staatsbürgers steht und der Versuch großer Geister, „die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ [77].

An die Stelle der drei Kammern der einen Regierung (Kammer des Inneren, der Finanzen und der Forsten) sind inzwischen drei selbständige Behörden getreten. Hier wird der Zug zur Bildung von Sonderbehörden bereits deutlich sichtbar.

So wurden die Kammern der Finanzen 1920 [78] aus den Regierungen ausgegliedert, als selbständige Oberbehörden in die neuerrichtete Reichsfinanzverwaltung überführt und je einem Landesfinanzamt als „Zweigstelle für bayerische Angelegenheiten“ angegliedert. Demgemäß gab es in Regensburg eine Zweigstelle des Landesfinanzamts Nürnberg, in der anläßlich der Zusammen-

[74] VO, die Formation der Ministerien betreffend, vom 9. 12. 1825 (Reg. Bl. S. 977).

[75] Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern vom 26. 5. 1818 (Ges. Bl. S. 101).

[76] Tit. IV §§ 8 und 9.

[77] Vgl. W. v. Humboldt, „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“, 1792.

[78] VO über die Zuständigkeit der Kreisregierungen vom 23. 1. 1920 (GVBl. S. 16).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0351-8
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

legung der beiden Regierungsbezirke 1932 die Rechtsabteilungen für die Oberpfalz und Niederbayern vereinigt wurden, während die gemeinsame Vermessungsabteilung nach Landshut kam[79], wo sie heute noch ist. Das Landesfinanzamt erhielt 1937 die Bezeichnung „Der Oberfinanzpräsident"[80], 1950 den Namen „Oberfinanzdirektion"[81]. 1956 endlich wurden die bisherigen Zweigstellen der Oberfinanzdirektion aufgelöst und als selbständige Mittelbehörden der bayerischen Finanzverwaltung mit der Bezeichnung „Finanzmittelstelle" eingerichtet[82]. Weil das aber die irrige Vorstellung nahelegte, bei diesen Behörden seien Finanzmittel zu erhalten, lautet die Bezeichnung nach einer abermaligen Änderung seit 1964 „Bezirksfinanzdirektion"[83].

Ein weiterer Schritt in der gleichen Richtung war die Aufhebung der Kammer der Forsten an den Regierungen. Sie wurden 1935 aus dem Verband der Regierungen losgelöst und in selbständige Regierungsforstämter umgewandelt[84], die 1956 die Bezeichnung „Oberforstdirektion" erhielten[85]. Der Amtsbereich der Oberforstdirektion Regensburg umfaßt im wesentlichen die beiden Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz[86].

Die Regierung, die in der nationalsozialistischen Zeit nach der Übertragung aller Hoheitsrechte der Länder auf das Reich zugleich Reichsbehörde geworden war[87], jetzt aber wieder reine Landesbehörde ist, hat auf Grund dieser Entwicklung heute nur noch die Aufgaben, die einst ihrer Kammer des Innern oblagen. Gleichwohl ist sie mit ihren acht Abteilungen, mit denen sie acht Ministerien im Regierungsbezirk vertritt, noch heute die Behörde, in der der Grundsatz der Einheit der Verwaltung am stärksten verwirklicht ist. Auch bei der Bildung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen konnte an ihr nicht vorübergegangen werden; sie ist in diesem Bereich die „Höhere Landesplanungsbehörde"[88]. In ihrer Eigenschaft als sog. „Bündelungsbehörde", welche die Gesichtspunkte aller auf ihrer Ebene zusammenlaufenden fachlichen Sachfragen koordiniert, abstimmt und notfalls den Vorrang entscheidet, liegt ihr besonderer Wert. Es ist die einhellige Meinung der deutschen Verwaltungswissenschaft, daß in Flächenstaaten, die über die Größe des Saarlands oder Schleswig-Holsteins hinausgehen, Regierungen als Mittel- und Bündelungsbehörden unentbehrlich sind.

[79] Gemeinsame Bek. vom 21. 3. 1932 (StAnz. Nr. 69).

[80] Erlaß des Reichsfinanzministers vom 16. 3. 1937 (RGBl. I S. 311).

[81] Gesetz über die Finanzverwaltung vom 6. 9. 1950 (BGBl. S. 448).

[82] VO über die Einrichtung der Landesfinanzbehörden in Bayern vom 10. 10. 1955 (GVBl. S. 231).

[83] VO über die Bezeichnung der Landesfinanzbehörden in Bayern vom 19. 8. 1953 (GVBl. S. 185).

[84] Gesetz über die Landesforstverwaltung vom 7. 2. 1935 (GVBl. S. 93).

[85] § 1 Abs. 1 der VO über die behördliche und gebietliche Gliederung der bayerischen Staatsforstverwaltung vom 14. 12. 1956 (BayBS IV S. 490).

[86] VO über die behördliche und gebietliche Gliederung der bayerischen Staatsforstverwaltung vom 10. 4. 1973 (GVBl. S. 219).

[87] Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 (RGBl. I S. 75); § 1 des Gesetzes über die Vereinheitlichung im Behördenaufbau vom 5. 7. 1939 (RGBl. I S. 119).

[88] Art. 5 Abs. 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. 2. 1970 (GVBl. S. 1).

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0352-4
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

2. Kreisverwaltungsbehörden

Die den Regierungen nachgeordneten „Außenbehörden" waren bis 1862 die Landgerichte, welche die Aufgaben der Verwaltung und der Justiz noch vereinigten; lediglich in den Städten Amberg und Regensburg gab es schon die Trennung zwischen dem Stadtgericht und dem Stadtmagistrat. Erst die Verordnung vom 24. 2. 1862[89] brachte auch auf der Unterstufe die volle Trennung der zweiten und dritten Gewalt und errichtete „Distriktsverwaltungsbehörden". Sie hießen in den kreisunmittelbaren, den heutigen kreisfreien Städten Magistrate, in den ländlichen „Verwaltungsdistrikten" Bezirksämter. Ihre innere Verfassung war nicht kollegial, sondern rein büromäßig. An der Spitze stand der Bezirksamtmann als staatlicher Beamter. Ihre Aufgaben waren von Anfang an auf den Bereich der inneren Verwaltung im damaligen Sinn, d. h. einschließlich Schul-, Wirtschafts-, Sozialverwaltung, bezogen. Für den Bereich der Finanzverwaltung gab es schon 1802 die Rentämter, für die Forstverwaltung die Forstämter.

Die Umbenennung des Bezirksamts in „Landratsamt" ab 1939 änderte an der Struktur und Aufgabe der Ämter nichts. Auch das nationalsozialistische Regime ließ sie äußerlich unangetastet, trotz der von ihm postulierten „Einheit von Partei und Staat"; doch ging die eigentliche Macht vielfach auf den n. s. Kreisleiter über und die Auseinandersetzung und das Arrangement mit ihm wurde vielfach zur täglichen nervenaufreibenden Aufgabe des Landrats, selbst wenn er gleicher politischer Einstellung war.

Einen entscheidenden Eingriff in die Struktur der Landratsämter brachten erst die Landkreisordnungen nach dem Krieg. Sie beseitigten im Zug der „Demokratisierung der Verwaltung" den staatlichen Landrat, den früheren Bezirksamtmann, und ersetzten ihn durch einen kommunalen Wahlbeamten. Nach der Landkreisordnung von 1946 wurde der Landrat vom Kreistag gewählt[90]; irgendwelche Befähigungsvoraussetzungen für dieses Amt schrieb das Gesetz nicht vor. Das Landratsamt war weiterhin Staatsbehörde. Nach der jetzt geltenden Landkreisordnung von 1952 wird der Landrat unmittelbar von den Kreisbürgern gewählt[91]; auch dieses Gesetz stellt keine besonderen fachlichen Voraussetzungen für die Wahl auf. Seit 1952 ist auch das Landratsamt nicht mehr eine reine Staatsbehörde. Es hat vielmehr einen Doppelcharakter. Soweit es Aufgaben des Landkreises wahrnimmt, ist es Kreisbehörde; soweit es staatliche Aufgaben wahrnimmt, Staatsbehörde[92]. Den Verwaltungsaufwand für die staatlichen Aufgaben hat der Landkreis zu tragen[93]. Das Personal des Landratsamtes besteht teils aus Staats-, teils aus Kreisbediensteten. Zu den Kreisaufgaben gehören die örtliche Sozialhilfe, der Bau und die Unterhaltung von Krankenhäusern und Kreisstraßen, der Sachaufwand für weiterführende Schulen. Die Tendenz geht dahin, den Landkreisen mit ihrer durch die Gebietsreform ausgeglicheneren und damit teilweise gestiegenen Leistungskraft neue Aufgaben zu

[89] Reg. Bl. S. 409.

[90] Art. 11 der Landkreisordnung vom 18. 2. 1946 (GVBl. S. 229); Art. 4 des Landkreiswahlgesetzes vom 27. 2. 1948 (GVBl. S. 17).

[91] Art. 31 der Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (LKrO) vom 16. 2. 1952 (BayBS I S. 515).

[92] Art. 37 Abs. 1 LKrO.

[93] Art. 53 Abs. 2 LKrO.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0353-0
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

übertragen. So wurden inzwischen bereits die überörtliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung[94] sowie die Abfallbeseitigung[95] und der Rettungsdienst[96] übertragen.

Die kreisfreien, keinem Landkreis angehörigen Städte, die der Regierung unmittelbar unterstehen, sind ausschließlich kommunale Behörden, welche auch die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen, für die im Landkreis das Landratsamt als Staatsbehörde zuständig ist. Beide, Landratsämter und kreisfreie Städte, führen in dieser Eigenschaft die Bezeichnung „Kreisverwaltungsbehörde“[97]. Den kreisfreien Städten, die durch die Gebietsreform von 1972 ihre Kreisfreiheit verloren haben (in der Oberpfalz: Neumarkt und Schwandorf), wurde ein Teil dieser Aufgaben belassen. Sie erhielten den neugeschaffenen Status einer „Großen Kreisstadt“[98], besitzen einen Oberbürgermeister und unterliegen bei der Wahrnehmung der Aufgaben, die ihnen anstelle des Landratsamts obliegen[99], einer geteilten Aufsicht: Die Rechtsaufsicht übt das Landratsamt aus, die Fachaufsicht aber die Regierung[100]. Ob sich diese Regelung bewähren wird, wird die Zukunft lehren.

Jedenfalls wurde hier bereits eine Zuständigkeitsverlagerung vorgenommen, der noch weitere folgen werden. So wirkt sich die Gebietsreform auf die Behördenstruktur aus und wird durch eine Funktionalreform ergänzt.

3. Sonstige staatliche Behörden

Die Entwicklung der Struktur und der Aufgaben der sonstigen staatlichen Behörden im einzelnen zu schildern, ist hier kein Raum.

Für die Gesamttendenz ist charakteristisch, daß die Gesundheitsverwaltung von Anfang an zu den Aufgaben der allgemeinen Behörden der inneren Verwaltung gehörte[101] und dem ursprünglichen Landgericht ein Landgerichtsarzt[102], dem Bezirksamt ein Bezirksarzt[103] als fachkundiger Beamter mit eigenem Aufgabenbereich zugeteilt war. Durch das Reichsgesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. 7. 1934[104] wurden diese Aufgaben aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und besonderen Behörden, den Staatlichen Gesundheitsämtern, übertragen. Die Bezirkstierärzte allerdings, die 1939 die

[94] Art. 51 Abs. 3 LKrO i. d. F. des Art. 14 des Ersten Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 27. 7. 1971 (GVBl. S. 247).

[95] Art. 2 des Bayerischen Abfallgesetzes vom 25. 6. 1973 (GVBl. S. 324).

[96] Art. 2 des Bayer. Gesetzes über den Rettungsdienst vom 11. 1. 1974 (GVBl. S. 1).

[97] Art. 9 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) i. d. F. der Bek. vom 22. 8. 1972 (GVBl. S. 349).

[98] Art. 5 a Abs. 3 GO.

[99] VO über Aufgaben der Großen Kreisstädte vom 15. 6. 1972 (GVBl. S. 202), geändert durch VO vom 8. 12. 1972 (GVBl. S. 462).

[100] Art. 110, 115 Abs. 2 GO.

[101] §§ 22 bis 26 der Formationsverordnung vom 27. 3. 1817, zit. in Anm. 65; §§ 51 bis 56 der Formationsverordnung vom 17. 12. 1825, zit. in Anm. 71.

[102] VO, Bestimmung und Besoldung der Landgerichtsärzte betreffend, vom 28. 10. 1800 (Reg. Bl. S. 912); § 8 des Organischen Edikts über das Medizinalwesen vom 8. 9. 1808 (Reg. Bl. S. 2189).

[103] VO vom 3. 9. 1879 (GVBl. S. 1081) und VO vom 9. 1. 1912 (GVBl. S. 7).

[104] RGBl. I S. 531.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0354-6
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Bezeichnung „Regierungsveterinärrat" erhielten[105], waren bereits seit 1872 selbständige Einmann-Behörden[106].

Diese Entwicklung zur Auflösung der Einheit der Verwaltung, die vielfach und immer wieder zu beobachten ist[107], hat in jüngster Zeit gerade auf dem Gebiet der staatlichen Veterinärverwaltung eine gewisse Gegenbewegung erfahren. Durch eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Staatsministerium des Innern und dem Landkreisverband vom 14. 12. 1973 wurde festgelegt, daß die künftigen Veterinärämter den Landratsämtern angegliedert werden[108]. Das bedeutet keine fachliche Unterstellung der Veterinärbeamten unter den Landrat, aber eine verwaltungsmäßige Betreuung des Landratsamts für das Veterinäramt und damit eine rationellere Organisation dieser Behörde. Dieser Schritt näher hin zur Einheit der Verwaltung ist sicher zu begrüßen; Innenminister Dr. Merk hat in ihm ein zukunftsweisendes Kapitel bayerischer Verwaltungsgeschichte gesehen[109]. Für den Geist und den inneren Zustand unseres Staates, der mehr auf Partnerschaft als auf Befehl abstellt, ist kennzeichnend, daß zu dieser Regelung der Weg einer Vereinbarung gewählt wurde, aber auch daß sich eine Reihe von Landkreisen bisher noch nicht entschließen konnte, dieser Vereinbarung beizutreten.

4. Polizeiorganisation

Eine besondere Darstellung sei noch der Entwicklung der Polizeiorganisation gewidmet, die gerade in den letzten Jahren wieder großen Umstellungen unterworfen wurde, wobei die Verstaatlichung der Gemeindepolizei Wellen geschlagen hat.

Die Verfassung von 1808 begründete auch auf diesem Gebiet eine moderne Entwicklung, indem sie die Errichtung einer staatlichen Gendarmerie vorsah[110]. Erst mit Edikt vom 11. 10. 1812[111] aber wurde tatsächlich das „Kgl. Bayer. Gensdarmerie-Korps" geschaffen, eine militärisch organisierte, aber nicht kasernierte Polizei, welche dienstlich unmittelbar dem Ministerium des Innern unterstellt war und sich in drei „Legionen" gliederte, von denen eine ihren Sitz in Regensburg hatte[112].

Als Zeugnis für den Geist, in dem diese Polizei erzogen wurde, sei Art. 206, die letzte Vorschrift des erwähnten Edikts zitiert. Danach „hat sich die Gendarmerie in und außer ihren Dienstverpflichtungen mit Anstand und Bescheidenheit zu benehmen und jedem, er sei auch vom niedrigsten Stand, mit jener Achtung zu begegnen, auf die er als Bürger des Staates Anspruch nehmen kann".

[105] VO über die Änderung der Amtsbezeichnung der beamteten Tierärzte vom 13. 10. 1939 (GVBl. S. 293).

[106] § 3 der VO über das Zivilveterinärwesen vom 20. 7. 1872 (Reg. Bl. S. 1585); § 5 der VO, die Tierärzte betreffend, vom 21. 12. 1908 (GVBl. S. 1141 — BayBS II S. 148).

[107] Vgl. dazu F. Fonk, Die Problematik der Sonderbehörden, Köln 1969.

[108] Bek. des Staatsministeriums des Innern vom 4. 1. 1974 (MABl. S. 36).

[109] Bayer. Landtagsdienst, Forum der Kommunialpolitik, Nr. 46 Blatt V vom 17. 12. 1973.

[110] Tit. VI § 5.

[111] Reg. Bl. S. 1737.

[112] Seydel, Bayerisches Staatsrecht 1, 251.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0355-1
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Neben der staatlichen Gendarmerie gab es in den Gemeinden „Polizeidiener" für die örtlichen Angelegenheiten, so daß am selben Ort staatliche und gemeindliche Polizei tätig war, deren Zuständigkeit sachlich, nach dem Gewicht der Sicherheitsstörung, unterschieden war. Es ist bemerkenswert, daß diese Regelung als Möglichkeit in der jüngsten Entwicklung wiederkehrt.

Für die Städte mit mehr als 5 000 Einwohnern hatte allerdings bereits das Edikt über das Gemeindewesen von 1808 staatliche Polizeidirektionen vorgesehen[113]. Weiter wurde in der Stadt München 1824 die städtische „Polizeiwache" aufgelöst und eine eigene „Gendarmerie-Compagnie" errichtet, der die gesamten Polizeiaufgaben oblagen[114]. Diese Entwicklung setzte sich in den unruhigen Zeiten nach dem Ersten Weltkrieg mit der Errichtung staatlicher Polizeidirektionen in Nürnberg im Jahr 1923[115] und in Augsburg, Regensburg, Würzburg und Hof im Jahr 1929 fort[116].

Im übrigen hatte die staatliche Gendarmerie unverändert auch über die Revolution von 1919 hinweg bestanden; die Trennung der Verwaltung von der Justiz auf der Unterstufe im Jahre 1862 hatte lediglich auch den Regierungen und Bezirksämtern ein fachliches Weisungsrecht gegenüber der Polizei gebracht[117]. Diese Verbindung wurde 1919 noch verstärkt und der Gendarmerie jeder militärische Charakter genommen[118] und außerdem eine bayerische Landespolizei als reine Truppenpolizei errichtet, die Vorläuferin der heutigen Bereitschaftspolizei.

Im Dritten Reich wurde diese Landespolizei bereits 1935 vom Reich übernommen[119]; 1937 wurden sämtliche polizeilichen Aufgaben beim „Chef der deutschen Polizei im Reichsministerium des Innern" zusammengefaßt[120]. Schon vorher war als selbständiger Polizeikörper die Geheime Staatspolizei errichtet und dem preußischen Geheimen Staatspolizeiamt unterstellt worden[121], deren Maßnahmen ausdrücklich jeder verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen waren[122].

Nach dem Zusammenbruch am Ende des Zweiten Weltkriegs löste die Besatzungsmacht alle bisherigen Polizeiorganisationen auf. Der Neuaufbau ging vom Grundsatz der Gemeindepolizei aus, die auch die staatlichen polizeilichen Aufgaben wahrzunehmen hatte, und errichtete an staatlicher Polizei für die zahlreichen Gemeinden, die für eine eigene Polizei zu klein waren, die Land-

[113] §§ 105 ff. des Edikts über das Gemeindewesen vom 24. 9. 1808 (Reg. Bl. S. 2405).

[114] Breibeck, Bayer. Polizei im Wandel der Zeit (München 1971) 55.

[115] VO vom 24. 8. 1923 (GVBl. S. 282).

[116] VO vom 26. 3. 1929 (GVBl. S. 51).

[117] §§ 34, 35 der VO über die Organisation der Gendarmerie in den Landesteilen diesseits des Rheins mit Ausnahme der Haupt- und Residenzstadt München vom 24. 7. 1868 (RGBl. S. 1385).

[118] Gesetz über die Umgestaltung der Gendarmerie vom 31. 7. 1919 (GVBl. S. 409) und Bekanntmachung, die Einrichtung der Gendarmerie betreffend, vom 25. 9. 1919 (GVBl. S. 639).

[119] Gesetz über die Landespolizei vom 29. 3. 1935 (RGBl. I S. 460) und Durchführungsverordnung vom 22. 7. 1935 (RGBl. I S. 1037).

[120] Erlaß vom 17. 6. 1936 (RGBl. I S. 487).

[121] Rund-Erlaß vom 28. 8. 1936 (RMBliV. S. 1344) und vom 20. 9. 1936 (RMBliV. S. 1343).

[122] § 7 des Preußischen Gesetzes über die Geheime Staatspolizei vom 10. 2. 1936.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0356-7
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

polizei[123] sowie eine eigene Grenzpolizei[124], 1951 auch die Bereitschaftspolizei[125].

Wenn heute auf Grund des Gesetzes zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 25. 7. 1972[126] die von der Gemeindepolizei wahrgenommenen staatlichen Aufgaben auf die staatliche Landespolizei übertragen werden, wie die frühere Landpolizei nunmehr heißt, so wird damit auf einen Zustand zurückgegriffen, der schon 1812 bestand. Wie damals können die Gemeinden für ihre rein örtlichen Angelegenheiten eine eigene Polizei unterhalten; in diesem Fall würden staatliche Polizei für die weit überwiegenden staatlichen Aufgaben und Gemeindepolizei für die Selbstverwaltungsangelegenheiten nebeneinander bestehen. Tatsächlich aber machte bisher keine der Städte, von denen lediglich in München, Nürnberg und Fürth die Polizei noch nicht verstaatlicht ist, von dieser Möglichkeit Gebrauch, so daß ein Zustand entstehen wird, wie er schon 1824 begonnen und sich nach dem Ersten Weltkrieg in den großen Städten fortgesetzt hatte. Es gibt in Zukunft tatsächlich ausschließlich staatliche Polizei.

III. Ausblick

Neben der Entwicklung der staatlichen Verwaltung, über die hier berichtet wurde, läuft die Entwicklung der kommunalen Gebietskörperschaften. Dieser Prozeß ist noch im Gang, soweit er sich auf die Gemeinden bezieht. Die Gebiets- und Verwaltungsreform, von der die Umorganisation der staatlichen Behörden und der Landkreise und kreisfreien Gemeinden 1972 nur ein Teil war, dient einem doppelten Zweck: Zum einen soll die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesteigert werden; zum anderen soll die Verwaltung durchsichtiger und bürgernäher werden[127]. Leistungsfähiger wird die Verwaltung, wenn sie mehr ausgebildete und spezialisierte Dienstkräfte besitzt; das ist auch eine Frage der Größe der Behörde. Im Dienst der Durchsichtigkeit steht die erreichte Einräumigkeit der Verwaltung. Größere Bürgernähe dagegen kann nicht dadurch erzielt werden, daß weit weniger Landratsämter einen erheblich größeren Bereich an Fläche und Menschen betreuen (im Durchschnitt der Oberpfalz umfaßt ein Landkreis über 105 000 Einwohner). Die angestrebte und für einen demokratischen Staat so wichtige Bürgernähe wird es vielmehr nur geben, wenn die Gemeinden als die untersten Stufen der inneren Verwaltung in ihrer Leistungskraft gestärkt werden und zugleich mehr Aufgaben delegiert erhalten, mit denen sie dem Bürger dienen. Die Verwaltungskraft dadurch zu stärken, daß zunächst im Wege der Freiwilligkeit, später durch staatliche Anordnung Gemeinden von einer Größe geschaffen werden, in der hauptamtliche Bedienstete finanziert werden können, — das allein genügt nicht. Denn es würde wiederum — wie bei den staatlichen Behörden auf der Kreisebene — einen Rückzug aus der Fläche und damit größere Ferne vom Bürger nach sich ziehen, mag diese

[123] Vgl. im einzelnen Emmerig, Polizeiorganisationsgesetz (München [6]1972) Vorbem. 2 vor Art. 18.

[124] VO über die Bildung einer bayerischen Landesgrenzpolizei vom 15. 11. 1945 (GVBl. 1946 S. 217).

[125] Gesetz über die Bereitschaftspolizei vom 31. 5. 1951 (GVBl. S. 85).

[126] GVBl. S. 289.

[127] Vgl. Merk, in: BayVBl. (1971) 165.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0357-3
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Ferne auch mit den modernen Verkehrsmitteln leichter überwunden werden können. Wesentlich ist zugleich, daß Aufgaben der Landratsämter in größerem Umfang auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden und daß diese darüber hinaus als Anlaufstellen für die Landratsämter und Helfer für den Bürger wirken und ihm damit Wege ersparen. Dieses Ziel sucht ein „Zweites Gesetz zur Vereinfachung verwaltungsrechtlicher Vorschriften“ [128] zu verwirklichen.

Es kommt aber ein weiterer Gesichtspunkt hinzu. Gemeinden sind nicht nur Verwaltungsbehörden. Ein Bürgermeister und ein Gemeinderat besitzen eine starke gesellschaftliche Integrationskraft. Einem tüchtigen Bürgermeister kann es durch seine Persönlichkeit und sein Amt gelingen, einen beträchtlichen Teil der Bürger zur Mitarbeit an öffentlichen Aufgaben zu gewinnen und heranzuziehen, mag es sich um die Flurbereinigung, die Dorfverschönerung, um gemeindlichen Wegebau, den Ausbau der freiwilligen Feuerwehr oder ähnliche örtliche Notwendigkeiten handeln. Wer von der Bürgerschaft sich zunächst nicht beteiligt, wird häufig durch das Beispiel der anderen noch mitgerissen oder schämt sich, am Ende für alle sichtbar beiseite zu stehen. Auch in sozialen, beruflichen oder menschlichen Fragen hat oft das Wort eines angesehenen Bürgermeisters großes Gewicht. Gemeinden zugunsten größerer Gebilde auflösen, heißt jedes Mal, diese Integrationskraft ausfallen lassen. Das bedeutet eine Verarmung, deren Auswirkungen noch nicht abzusehen sind.

Auf dieser Erkenntnis beruht die Einführung der Verwaltungsgemeinschaft durch das Erste Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 27. 7. 1971 [129]. Die Gemeinden, die sich zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammenschließen, bleiben selbständig. Allerdings beschränkt sich ihre Tätigkeit auf die reinen Selbstverwaltungsaufgaben, den sog. eigenen Wirkungskreis. Die vom Staat übertragenen Aufgaben und auch die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises werden dagegen von der Verwaltungsgemeinschaft erledigt, deren Vorsitzender aus dem Kreis der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden gewählt wird und die über hauptamtliche Kräfte und damit die notwendige Verwaltungsstärke verfügt. So problematisch manches auch an dieser Lösung ist — die Mitgliedsgemeinden behalten doch Bürgermeister und Gemeinderat und damit einen verbindenden Faktor, der für die Lebendigkeit des ländlichen Raums wichtig ist.

Es wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein, durch Gemeindezusammenlegungen und Bildung von Verwaltungsgemeinschaften auch auf der untersten Stufe die Verwaltungskraft im Interesse der Bürger zu steigern, ohne doch die erforderliche Bürgernähe preiszugeben. Dieses Ziel soll bis 1978 erreicht werden.

Schon diese Überlegungen über die Auswirkungen der Gemeindereform gingen über das rein Technische und Rationale hinaus, das für viele der einzige maßgebende Gesichtspunkt für die Gebiets- und Verwaltungsreform ist. Hier wird das Irrationale in der Verwaltung spürbar, mit dem man solange wird rechnen müssen, als die Verwaltung es mit lebendigen Menschen zu tun hat. Für Montgelas galt dieses Irrationale nichts. Er mußte nach dem „Chaos“ des Reichs vielleicht so denken und vorgehen. Aber er hat sicher die Kraft des Beharrenden, die in alten Überlieferungen, in unbewußten Zusammenhängen, in

[128] Vom 4. 6. 1974 GVBl. S. 245.
[129] GVBl. S. 247.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0358-9
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Namen und Zeichen steckt, in ihrer geschichtlichen Wirksamkeit unterschätzt. Bereits die Verordnung Ludwigs I., die den Regierungsbezirken die alten Stammesnamen wiedergab, ließ das erkennen. In der Gebietsreform der letzten Jahre hat diese Kraft des Beharrenden, die sich nicht in dem so gerne abgewerteten sog. „Emotionalen" erschöpft, eine bedeutende Rolle gespielt. Es sei nur daran erinnert, wie alte, seit Jahrzehnten beseitigte Landgerichtsgrenzen plötzlich wieder im Zuschnitt eines neuen Landkreises auflebten. Andererseits ist manche neue Landkreisgrenze mehr auf politische Verstimmungen eines Gemeinderats oder höhere politische Einflüsse als auf „sozioökonomische Zusammenhänge" zurückzuführen.

Wenn aus all dem eine Lehre zu ziehen ist, so wird es diese sein: Die große Kunst des Verwaltens und vor allem jeder Verwaltungsreform besteht darin, Rationales und Irrationales mit Bedacht und Fingerspitzengefühl zum rechten Ausgleich zu bringen. Ob das bei der Gebietsreform der letzten Jahre gelungen ist und nach Abschluß der noch bevorstehenden Gemeindereform gelungen sein wird — das kann nur die Geschichte lehren.

Universitätsbibliothek Regensburg
urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0359-7
Historischer Verein für Oberpfalz und Regensburg

Universitätsbibliothek
Regensburg

urn:nbn:de:bvb:355-ubr00010-0360-8

Historischer Verein für
Oberpfalz und Regensburg