

# Vom Vicedominus zum Regierungspräsidenten

Geschichte der Regierung der Oberpfalz als einer bayerischen Mittelbehörde

Von Ernst Emmerig

Die heutige Behördenorganisation in Bayern geht in ihren Grundzügen auf die Neugestaltung des Staates durch Montgelas zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. Das gilt auch für die Regierungen. Trotzdem gibt es schon vorher Wurzeln dieser Entwicklung und Parallelen zur jetzigen Regierung.

## I. Die Zeit bis 1799

### 1. Das Viztumamt und die Gebietsgliederung

Nach § 4 der heutigen Musterdienstordnung für die Regierungen vom 21. 7. 1978<sup>1</sup> repräsentiert der Regierungspräsident die Staatsregierung im Regierungsbezirk. Das ist eine Aufgabe und Funktion, die in sehr frühe Zeiten der bayerischen Geschichte zurückreicht. Seit Anfang des 13. Jahrhunderts erscheinen in Bayern als höchste Staatsbeamte die vicedomini oder Viztume, die in Gericht und Verwaltung die Stellvertreter des Landesherrn sind und die schon Riezler mit den heutigen Regierungspräsidenten verglichen hat<sup>2</sup>. Auch die jüngste Untersuchung dieser Zusammenhänge<sup>3</sup> kommt zu dem Ergebnis, daß das Viztumamt den Herzog als die zentrale Regierungsgewalt vor Ort, in der überschaubaren Größe eines Viztumsamtsdistrikts, gegenwärtig setzen sollte, wenn es auch noch nicht Mittelbehörde war. Nach der Teilung des Herzogtums Baiern unter dem Wittelsbacher Otto II. in zwei Teilherzogtümer im Jahre 1255, sicher jedenfalls ab 1280<sup>4</sup> wurden für die Viztumämter bestimmte Bezirke festgelegt. Die nördlich der Donau, also auf dem Nordgau gelegenen Teile des Herzogtums Oberbairern gehörten zum „unteren Viztumamt“, dessen Sitz zunächst Lengenfeld (Burglengenfeld), zwischendurch auch Nabburg und Amberg und ab 1326 endgültig wieder Lengenfeld war<sup>5</sup>.

Der Hausvertrag von Pavia 1329 vereinigte einen großen Teil der wittelsbachischen Besitzungen im Nordgau mit der Rheinpfalz; Kaiser Ludwig der Bayer übertrug sie den Nachkommen seines Bruders Rudolf. Aus dieser Sicht

<sup>1</sup> MS des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 21. 7. 1976 Nr. I Z 7 — 1202 — 1/52.

<sup>2</sup> Riezler, Geschichte Bayerns, 1878/1914, Bd. II S. 172.

<sup>3</sup> Hofmann, Die zentrale Verwaltung des bayerischen Herzogtums unter den ersten Wittelsbachern, in: Wittelsbach und Bayern, 1980, Bd. I/1 S. 231.

<sup>4</sup> Hofmann a. a. O. S. 231.

<sup>5</sup> Riezler (Anm. 2) Bd. II S. 172, 529.

erhielt der Raum die Bezeichnung „Die obere Pfalz“ (urkundlich erstmals 1513). Seitdem wurde für die kurpfälzischen Gebiete auf dem Nordgau ein Viztumamt in Amberg eingerichtet; zeitweilig war davon ein Viztumamt Nabburg abgetrennt (ca. 1354 bis 1410)<sup>6</sup>. Die pfalzgräfliche Landesteilung 1338 führte dazu, daß neben dem Amberger Viztumamt ein weiteres in Sulzbach entstand<sup>7</sup>, von dem Viztume bis 1431 in Urkunden nachweisbar sind<sup>8</sup>. Als bei der Landesteilung der Pfalz im Jahre 1410 die Pfalzgrafschaft Pfalz-Neumarkt-Neunburg für den Pfalzgrafen Johann gebildet wurde und dieser seinen Sitz in Neumarkt nahm, dort eine Residenz baute und ein Viztumamt errichtete, wurde das Amberger Amt auf das Kurpräzipuum, das untrennbar an den Inhaber der Kurwürde gebundene Gebiet (Amberg, Kemnath, Nabburg, Helfenberg, Heinzburg, Rieden, Murach und Waldeck), beschränkt. Mit dem Aussterben der Neumarkter Linie fiel ihre Pfalzgrafschaft an die pfälzische Linie von Mosbach, die ihre Residenz ebenfalls in Neumarkt nahm. 1499 kam diese Pfalzgrafschaft wieder an die Kurpfalz<sup>9</sup>, deren Viztumamt in Amberg war. Doch wurden die beiden Verwaltungen noch längere Zeit getrennt geführt; die Kanzleiordnung für das Amt in Amberg, die Friedrich II. 1525 erließ, der 1516 Statthalter in Amberg geworden war<sup>10</sup> und von 1518 bis 1543 in Neumarkt residierte, ohne das Amt in Amberg aufzuheben<sup>11</sup>, schrieb in Art. 23 vor<sup>12</sup>, daß „die geschriftten der zweien Fürstenthum“ beim Einlauf aufzuteilen und getrennt zu bearbeiten seien.

Die altbayerisch gebliebenen Gebiete des Viztumamts Lengenfeld auf dem Nordgau wurden 1329 dem Viztumamt München zugeteilt<sup>13</sup> und um 1358 durch Verpfändung ebenfalls pfälzisch<sup>14</sup>. Nach ihrer 1459 vollzogenen Rückkehr zur Münchener Linie taucht 1466 Lengenfeld wieder als Sitz eines Rentmeisters auf<sup>15</sup> und für den Streubesitz der niederbayerischen Landshuter Linie auf dem Nordgau gab es im 15. Jahrhundert ein Rentmeisteramt in Weiden<sup>16</sup>, das vielleicht auch Viztumamt war<sup>17</sup>. Doch fanden beide ihr Ende, als ihre Amtsbezirke auf Grund des Kölner Schiedsspruchs 1505 zusammen mit Sulzbach und anderen Teilen der Oberpfalz zum neu gebildeten Fürstentum Pfalz-Neuburg kamen und das unter Albrecht IV. wieder vereinigte Herzogtum Baiern keine Gebiete auf dem Nordgau mehr umfaßte.

<sup>6</sup> Spindler, Handbuch der bayerischen Geschichte, 1967 ff., Bd. III S. 1358.

<sup>7</sup> Piendl, Herzogtum Sulzbach, Landrichteramt Sulzbach, Historischer Atlas von Bayern, Reihe Altbayern Heft 10, 1957, S. 6.

<sup>8</sup> Regesta Boica, 1822—1854, VII 252, 319; X 101, 102, 118, 232; XI 44; XIII 199.

<sup>9</sup> Spindler (Anm. 6) Bd. III S. 1328.

<sup>10</sup> Köhle, Landesherr und Landstände in der Oberpfalz von 1400—1583, 1969, S. 56.

<sup>11</sup> Press, Calvinismus und Territorialstaat, Regierung und Zentralbehörden der Kurpfalz 1559—1618, 1979 S. 18.

<sup>12</sup> Neudegger, Kanzlei-, Raths- und Gerichtsordnung des Kurfürsten Friedrich II. des Weisen von der Pfalz, als Regierender zu Amberg, vom Jahre 1525 (= Beiträge zur Geschichte der Behörden-Organisationen, des Raths- und Beamtenwesens, Bd. I), 1887, S. 55 Randnr. 77.

<sup>13</sup> Feßmaier, Diplomatische Skizze von dem Vizthum-Amte Lengenfeld, 1800, S. 40.

<sup>14</sup> Spindler (Anm. 6) Bd. III S. 1358, 1280.

<sup>15</sup> Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, 1889/1906, Bd. I S. 289 Anm. 1.

<sup>16</sup> Ziegler, Studien zum Staatshaushalt Bayerns in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts, 1981, S. 217.

<sup>17</sup> Rosenthal (Anm. 15) a. a. O.

In der heutigen Oberpfalz gab es daher seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts nach dem Wegfall des Sulzbacher und des Neumarkter Amtes als einziges Viztumamt das seit 1329 durchgehend bestehende Amt in Amberg. Es hieß zeitweise auch „Regiment“<sup>18</sup> und später „Regierung“<sup>19</sup>. Amberg war also seit 1329 ununterbrochen Sitz der seit dem 16. Jahrhundert ausdrücklich so benannten „oberpfälzischen Regierung“.

Auch nach der Eroberung und Besetzung der Oberpfalz durch Herzog Maximilian im Anschluß an die Eroberung Böhmens zu Beginn des Dreißigjährigen Krieges und der Bestellung des Herzogs zum kaiserlichen Kommissar 1621 blieb die Regierung in Amberg bestehen. Doch setzte sofort die Kontrolle der oberpfälzischen Verwaltung von München aus ein. Maximilian bestellte bereits 1621 einen bayerischen Statthalter oder Viztum für die Regierung in Amberg und entsandte im selben Jahr bayerische Räte in die Stadt, die dort eine eigene, die sogenannte „subdelegierte“ Kanzlei im kurfürstlichen Schloß einrichteten und von ihr aus die Tätigkeit der noch mit kurpfälzischen Beamten besetzten Regierung und die oberpfälzischen Außenämter kontrollierten und den Schriftwechsel mit den bayerischen Zentralbehörden und dem Herzog abwickelten. So gab es vorübergehend zwei Regierungsbehörden in Amberg. Die Wiederherstellung einer einheitlichen Regierungsbehörde nahm 1625 mit der Bestellung des ersten bayerischen Kanzlers in Amberg ihren Anfang und fand 1628 anlässlich der endgültigen Einverleibung der Oberpfalz in das nunmehrige Kurfürstentum Bayern mit der Aufhebung der „subdelegierten Kanzlei“ und ihrer Vereinigung mit der Regierungskanzlei ihren Abschluß<sup>20</sup>. Diese blieb als oberpfälzische Regierung, wenn auch mit 1791, 1799 und 1808 geänderten Bezeichnungen<sup>21</sup>, bis 1810 in Amberg.

## 2. Innere Gliederung und weitere Ämter

Dem Viztum stand seit dem 14. Jahrhundert für die finanziellen Angelegenheiten ein „Landschreiber“ zur Seite, an dessen Stelle später der Rentmeister trat, der auch die Aufsicht über die nachgeordnete Verwaltung durch den „rentmeisterlichen Umritt“, d. h. durch regelmäßige Amtsvisitationen bei den Unterbehörden wahrnahm<sup>22</sup>, eine Praxis, die noch heute für die bayerische innere Verwaltung charakteristisch ist. Seine gestiegene Bedeutung kommt auch darin zum Ausdruck, daß seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die obersten Behörden der Provinzen des Landes auch Rentmeisterämter und zuletzt Rentämter genannt wurden<sup>23</sup> oder innerhalb der Regierung und später neben ihr ein eigenes Rentamt bestand.

Die damalige Mittelbehörde war mit zunehmendem Ausbau eine Kollegialbehörde, deren Geschäftsgang durch Kanzleiordnungen geregelt wurde, zuletzt durch die oberpfälzische Kanzleiordnung von 1598<sup>24</sup>. An der Spitze des Kollegiums stand der Viztum. Außer ihm gehörten der Regierung Beamte anderer

<sup>18</sup> Neudegger, Oberpfälzische Amtsordnungen aus den Jahren 1561 und 1566, VHOR Bd. 42 — 1888 — S. 26 Anm.

<sup>19</sup> Spindler (Anm. 6) Bd. II S. 582.

<sup>20</sup> Ambronn, Die bayerischen und kaiserlichen Beamten in Amberg und der Oberpfalz, in: Die Oberpfalz wird bayerisch, 1978 S. 13 ff.

<sup>21</sup> Siehe unten S. 10 und 11.

<sup>22</sup> Rosenthal (Anm. 15) Bd. I S. 288 f., 295, 297.

<sup>23</sup> Rosenthal (Anm. 15) Bd. I S. 291.

<sup>24</sup> Spindler (Anm. 6) Bd. II S. 584.

Dienststellen als Räte an, nämlich der Rentmeister, der Kastner, der als Leiter des Kastenamts die herzoglichen Eigengüter und die daraus gezogenen Abgaben verwaltete, der Mautner, der für die aus dem Zollregal fließenden Einnahmen zuständig war, der Forstmeister und der Stadtrichter, sowie drei Gelehrte, darunter der Kanzler, als sog. Gelehrtenbank, und drei Adelige als Ritterbank<sup>25</sup>.

An der Spitze des Kurfürstentums stand seit Maximilian I. als Organ des Kurfürsten der Geheime Rat. Unter ihm fungierte der Hofrat als ständiges Kollegium, das für die Rechtspflege und die Polizei (im damaligen Sinn der gesamten Verwaltung) zuständig war. In der Oberpfalz nahm die Regierung in Amberg die Stelle des Hofrats ein. Ihr oblagen also Justiz und Verwaltung<sup>26</sup>.

Kurfürst Maximilian I. ordnete nach der Rückkehr der Oberpfalz zu Bayern dem Rentmeister in Amberg mehrere Räte bei. So entstand ab 1666 für die Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten ein ordentliches förmliches Kollegium, die Rentkammer, die nun als eigene Behörde selbständig neben der Regierung stand<sup>27</sup>. Das bedeutete die Trennung der Finanzverwaltung von der inneren Verwaltung im damaligen umfassenden Sinn. 1790 umfaßte die Regierung der Oberpfalz 57 Bedienstete, darunter 29 Räte, und die Rentkammer 43 Angehörige, darunter 20 Räte<sup>28</sup>.

Neben diesen Behörden wurden im Lauf der Zeit eine Reihe weiterer Kammern und Räte mit unterschiedlichen Zuständigkeiten gebildet, so daß die Verwaltung überaus unübersichtlich wurde. Der Versuch einer Reform war die Errichtung einer Oberlandesregierung im Jahr 1779, der zentral für das ganze Land die Polizei-(Verwaltungs-)aufgaben übertragen wurden. Dadurch wurde der Hofrat auf die Rechtspflege beschränkt und der erste Schritt zu einer Trennung der Gewalten im Sinn Montesquieus durchgeführt, wenn er auch zunächst nur die Oberstufe und die Trennung von Justiz und Exekutive betraf. Die Regierung in Amberg bewahrte sich aber eine gewisse Sonderstellung. Als Behörde eines kurfürstlichen Nebenlandes unterstand sie einem Statthalter, verfügte über ein eigenes Regierungsblatt und eigene Regierungskollegien, die sich ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit zu sichern wußten<sup>29</sup>. Sie wurde 1791 zur oberpfälzischen Landesregierung und die Rentkammer zu einer Hofkammer erhoben, die beide von der Oberlandesregierung und der Hofkammer in München unabhängig waren, wobei der oberpfälzischen Landesregierung auch noch die Justiz oblag<sup>30</sup>.

## *II. Die Neugestaltung und Entwicklung seit Montgelas*

### *1. Das Amt*

Die Neugestaltung des Landes setzte mit dem Regierungsantritt des Kurfürsten Max IV. Joseph 1799 ein. Max von Seydel schildert die Situation zu dieser Zeit in seinem Bayerischen Staatsrecht<sup>31</sup> wie folgt:

<sup>25</sup> Rosenthal (Anm. 15) Bd. I S. 445.

<sup>26</sup> Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 1884, Bd. I S. 43 Anm. 6.

<sup>27</sup> Destouches, Statistische Beschreibung der Oberpfalz vor und nach der neuesten Organisation, 1809, Bd. III S. 56 Anm.

<sup>28</sup> Destouches (Anm. 27) Bd. III S. 33.

<sup>29</sup> Spindler (Anm. 6) Bd. II S. 1069.

<sup>30</sup> Destouches (Anm. 27) Bd. III S. 57.

<sup>31</sup> Seydel (Anm. 26) Bd. I S. 220.

„Das Land befand sich beim Regierungsantritt Max IV. Joseph in einem wahrhaft kläglichen Zustand. Der neue Kurfürst und der leitende Staatsmann, welchem in dieser entscheidenden Zeit die Geschicke Bayerns anvertraut waren, Freiherr von Montgelas, überzeugte sich sofort, daß die bestehenden Behörden, größtenteils mit untauglichen Beamten besetzt, nicht die Werkzeuge sein konnten, um die unaufschiebbaren Verbesserungen durchzuführen. Die Behördenverfassung war während des 18. Jahrhunderts in einem Zopfstil aufgebaut worden . . . Montgelas' kräftige Hand ging sofort an das Werk, in diesem Wirrsal Ordnung zu stiften“.

Montgelas stand seit 1795 im Dienst des damaligen Herzogs Max Joseph von Zweibrücken und hatte ihm 1796 eine Denkschrift über die Schaffung eines modernen bayerischen Staates unterbreitet. Ihn hatte Max Joseph sogleich bei seinem Regierungsantritt am 21. Februar 1799 zum „wirklichen geheimen Staats- und Konferenzminister“ ernannt. Als solcher verwirklichte er sofort die Grundsätze dieser Denkschrift.

Bereits am 25. Februar 1799 wurden die Ministerien als sogenannte Departements eingerichtet<sup>32</sup>.

Am 23. April 1799, also in unmittelbarem Anschluß daran, wurden die Oberlandesregierung, die Hofkammer und weitere Behörden aufgehoben und als Mittelbehörden eine *Generallandesdirektion* in München und eine *oberpfälzische Landesdirektion* in Amberg für „die Oberpfalz, das Herzogtum Sulzbach und die Landgrafschaft Leuchtenberg“<sup>33</sup> sowie am 5. Oktober 1799 eine weitere für das Herzogtum Neuburg<sup>34</sup> errichtet. Diesen Landesdirektionen oblag zunächst auch noch die Aufgabe der Justiz, bis 1802 durch die Errichtung der „Hofgerichte“ die Rechtspflege von der „Polizei“ getrennt und damit die Gewaltenteilung auf der Mittelstufe durchgeführt und die Voraussetzung für Regierungen im heutigen Sinn geschaffen wurde. Die Landesdirektion wurde vom Landesdirektionspräsidenten geleitet, der zugleich General-Landes-Kommissär in der betreffenden Provinz und als solcher Organ des Ministeriums in ihr war<sup>35</sup>.

Nach den Gebietsveränderungen durch den Regensburger Reichsdeputationshauptschluß 1803 und die Erhebung Bayerns zum Königreich 1806 bildete die Verfassung vom 1. Mai 1808<sup>36</sup> die Grundlage des staatlichen Neubaus. 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<sup>37</sup>. „Kreis“ war seitdem die Bezeichnung für diese mittlere Ebene der bayerischen staatlichen Verwaltung und noch die Bayerische Verfassung von 1946 verwendet in den Art. 9 und 185 diese Bezeichnung. Der Begriff „Regierungsbezirk“ tritt zwar schon 1828 auf<sup>38</sup>, wird aber erst seit der Bezirksordnung von 1953 endgültig und ausschließlich gebraucht<sup>39</sup>.

<sup>32</sup> Seydel (Anm. 26) Bd. I S. 108.

<sup>33</sup> Intell.Bl. 1799 Sp. 309/334.

<sup>34</sup> Deputationsabschied und Reskript vom 5. 10. 1799 (Intell.Bl. Sp. 739).

<sup>35</sup> Seydel (Anm. 26) Bd. I S. 228.

<sup>36</sup> Reg.Bl. S. 985.

<sup>37</sup> Tit. I § 4 a. a. O.

<sup>38</sup> § 1 des Gesetzes, die Einführung der Landräte betreffend, vom 15. 8. 1828 (GBl. Sp. 49).

<sup>39</sup> Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. 7. 1953 (Bay BS I S. 529).

Jeder Kreis wurde durch ein Generalkreiskommissariat geleitet. An der Spitze dieser zentralen Mittelbehörde stand ein Generalkreiskommissär; ihm waren ein Kreiskanzleidirektor und 3 bis 5 Kreisräte<sup>40</sup> sowie ein Medizinalrat<sup>41</sup> und ein Schulrat<sup>42</sup> beigegeben.

1817 kehrte die alte Bezeichnung „Regierung“, die heute die allein maßgebende ist, insofern wieder, als die Verordnung vom 20. Februar 1817<sup>43</sup> die „Generalkreiskommissariate“ auflöste und die Verordnung vom 27. März 1817<sup>44</sup> als „oberste Verwaltungsstelle in jedem Kreise“ die „Regierung“ errichtete. Der „erste Vorstand im Kreise“ war der „Generalkommissär, zugleich Präsident der Regierung“<sup>45</sup>.

Endlich erklärte die Verordnung vom 29. November 1837, die auch für die Neueinteilung des Landes grundlegend wurde und am 1. Januar 1838 in Kraft trat, den Titel „General-Kommissär“ für abgeschafft und verlieh dem Vorstand der Regierung den Titel „Regierungspräsident“<sup>46</sup>, den er seitdem ausschließlich führt.

100 Jahre später erhielt die Behörde Regierung gemäß dem nationalsozialistischen Führerprinzip die Bezeichnung „Der Regierungspräsident“<sup>47</sup>. Sofort nach dem Zusammenbruch wurde aber die alte Bezeichnung wiederhergestellt<sup>48</sup>.

## 2. Das Gebiet

Der von Montgelas 1799 geschaffenen oberpfälzischen Generaldirektion in Amberg, die neben der Generallandesdirektion in München und der Landesdirektion in Neuburg am Anfang der Neuorganisation der Mittelbehörden in Bayern steht, unterstand nicht die Oberpfalz im heutigen Gebietsumfang, sondern nur der Teil, der kurpfälzisch gewesen war, sowie das ehemalige Herzogtum Sulzbach<sup>49</sup> und die ehemalige Landgrafschaft Leuchtenberg. Sie umfaßte also nicht Regensburg, das damals noch Freie Reichsstadt war, auch nicht den Chamer Raum und weitere altbayerisch gebliebene wittelsbachische Besitzungen und die bis zu ihrer Aufhebung durch den Regensburger Reichsdeputationshauptschluß von 1803 selbständigen geistlichen Fürstentümer und Besitzungen des Raums. Ebenso gehörten zu ihr nicht diejenigen Teile der heutigen Oberpfalz, die dem Herzogtum Neuburg unterstanden<sup>50</sup>.

<sup>40</sup> Instruktion für die Generalkreiskommissäre vom 11. 7. 1808 (Reg.Bl. Sp. 1649).

<sup>41</sup> § 13 des Organischen Edikts über das Medizinalwesen vom 8. 9. 1808 (Reg.Bl. Sp. 2189).

<sup>42</sup> § 3 Buchst. a des Organischen Edikts vom 15. 9. 1808 (Reg.Bl. Sp. 2461).

<sup>43</sup> Reg.Bl. Sp. 113.

<sup>44</sup> Verordnung, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend, vom 27. 3. 1817 (Reg.Bl. Sp. 233), § 1.

<sup>45</sup> § 2 der Formationsverordnung von 1817 (Anm. 31).

<sup>46</sup> Reg.Bl. 1837 Sp. 793, Art. XII.

<sup>47</sup> § 2 der Dritten Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 28. 11. 1938 (RGBl. I S. 1675).

<sup>48</sup> Präsidialverfügung der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz vom 12. 6. 1945 ohne Nummer.

<sup>49</sup> Das Landrichteramt Sulzbach, das Gemeinschaftsamt Parkstein-Weiden, die Pflögämter Floß und Pleystein und das Richteramt Vohenstrauß (vgl. Sturm, Das wittelsbachische Herzogtum Sulzbach, Weidener heimatkundliche Arbeiten Nr. 17, 1980).

<sup>50</sup> Das Landgericht Burglengenfeld mit den Pflögämtern Schwandorf und Regenstauf, die Pflögämter Hemau und Velburg (vgl. Spindler — Anm. 6 — Bd. III S. 1335).

Die Einteilung des neuen Königreichs in „Kreise“ und damit die völlige Neugestaltung, welche die Konstitution von 1808 vorschrieb, geschah noch im selben Jahr<sup>51</sup>. Ihr Inhalt und die weitere Entwicklung der Gliederung des Staatsgebiets auf der Mittelebene bis zur Gegenwart ist in dem Beitrag „Entwicklung der staatlichen Verwaltung der Oberpfalz von Montgelas bis heute“ (VHOR Bd. 114, 1974, S. 307—312) dargestellt. Die dort nach dem damaligen Stand ausgesprochene Erwartung, daß sich an der Siebenzahl der Regierungen nichts ändern werde, hat sich inzwischen bestätigt.

Eine Besonderheit der Oberpfalz in der Gesamtentwicklung bis 1945 besteht darin, daß der Nationalsozialismus, der in das Gefüge Deutschlands und Europas zutiefst eingriff, auch die Gestalt dieses Regierungsbezirks und zwar als einzigen in Bayern veränderte<sup>52</sup>. Das geschah im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die Tschechoslowakei und dem Münchener Vertrag vom 30. September 1938. Nach der Angliederung der sudetendeutschen Gebiete der Tschechoslowakei durch diesen Vertrag an das Deutsche Reich wurde zunächst der Regierungspräsident von Regensburg als dem Reichskommissar nachgeordneter Treuhänder für die an seinen Kreis angrenzenden südwestlichen Teile des Sudetenlandes bestellt. Das Gesetz über die Gliederung der sudetendeutschen Gebiete<sup>53</sup> brachte dann dem Regierungsbezirk Niederbayern und Oberpfalz ein Gebiet von 1722 qkm mit 124 Gemeinden und rund 88 000 Einwohnern, das sich in die Landkreise Prachatitz, Bergreichenstein und Markt Eisenstein gliederte. Aus dem zuletzt genannten Landkreis wurden im Jahr 1940 noch die sieben tschechisch besiedelten sog. Chodengemeinden Babylon, Böhmisches Kubitz, Chodenschloß, Hochofen, Klentsch, Meigelshof und Possigkau sowie die Gemeinden Haselbach, Wassersuppen, Grafenried und Mauthaus dem Landkreis Waldmünchen zugeteilt.

Das Ende des Zweiten Weltkriegs beendete auch diese Episode. An die Stelle des Ausgriffs Bayerns über die ehemalige Grenze zur Tschechoslowakei hinweg trat binnen kurzem der Eiserne Vorhang und damit weitgehend das Ende jahrhundertalter Beziehungen.

### 3. Aufgaben und Geschäftsgang der Regierung

Für die 1808 neugeschaffenen Generalkreiskommissariate, auf denen bis heute die Organisation der bayerischen Mittelbehörden aufbaut, war zunächst die Instruktion vom 17. Juli 1808<sup>54</sup> maßgebend, dann die „Verordnung, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend“ (sog. Formationsverordnung) vom 27. März 1817<sup>55</sup> und hierauf die gleichlautende Verordnung vom 17. Dezember 1825<sup>56</sup>, die von großer Bedeutung wurde und fast bis zur Gegenwart galt. Noch die Verordnung

<sup>51</sup> Verordnung, die Territorialeinteilung des Königreichs Baiern betreffend, vom 21. 6. 1808 (Reg.Bl. Sp. 1481).

<sup>52</sup> Siehe zum folgenden die Nachweise bei Ziegler, Die kirchliche Lage in Bayern nach den Regierungspräsidentenberichten 1933—1943, 1973, S. XXX f.

<sup>53</sup> Vom 25. 3. 1939 (RGBl. I S. 715).

<sup>54</sup> Instruktion für die Generalkommissäre vom 17. 7. 1808 (Reg.Bl. Sp. 1649).

<sup>55</sup> Vgl. Anm. 44.

<sup>56</sup> Verordnung, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend (Reg.Bl. Sp. 1049).

über die Bildung von Abteilungen bei den Regierungen vom 15. Mai 1920<sup>57</sup> kündigte ihre Neufassung an; es kam aber nicht dazu. 1948 gab das Staatsministerium des Innern bekannt, die 1920 angekündigte Neufassung der Formationsverordnung von 1825 an die moderne Entwicklung des Rechts- und Verwaltungswesens sei bisher unterblieben und müsse auch jetzt einer ruhigeren Zeit vorbehalten bleiben<sup>58</sup>. So galt diese für die Aufgaben und den Geschäftsgang der Regierungen grundlegende Vorschrift formell bis zur Rechtsbereinigung von 1957, d. h. bis zum 31. Dezember 1957<sup>59</sup>. Heute ist mit einem schmalen Ausschnitt aus der seinerzeitigen umfassenden Regelung die Verordnung über die Organisation der Regierungen vom 10. Dezember 1974<sup>60</sup> maßgebend.

#### a) Die Zeit bis 1918

##### Aufgaben und Gliederung

Nach § 14 der Instruktion von 1808<sup>61</sup> umfaßte der Wirkungsbereich der Generalkreiskommissariate alle Teile der Staatsverwaltung und inneren öffentlichen Angelegenheiten, die zum Ministerium der auswärtigen Verhältnisse oder des Inneren gehörten. Im einzelnen bestimmte § 20: „Im besonderen erstreckt sich die Geschäftssphäre der Generalkommissäre nach den verschiedenen Zweigen der Polizeigewalt, auf I. Sicherheit der Einwohner, II. die Gesundheit derselben, III. Nahrungserfordernisse und Kreditwesen, IV. auf das Gewerbewesen, V. auf die Kommunalverhältnisse, VI. auf die Gerichtspolizei, VII. auf die Sitten, VIII. auf Unterricht und Bildung, IX. auf Religion und Kirchenverhältnisse“. Im übrigen trägt nach § 21 der Generalkommissär Sorge „für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, sowohl im allgemeinen, als in allen Einzelfällen, wo dieselbe gestört wird. Er ist zur Anwendung der hierzu erforderlichen Mittel ermächtigt“.

Neben dem Generalkreiskommissariat stand 1808 als besondere Mittelstelle die Kreisfinanzdirektion<sup>62</sup>.

Die Formationsverordnung von 1817<sup>63</sup> vereinigte diese beiden Behörden zu einer „Regierung des Kreises“ mit zwei Kammern (Kammer des Innern und Kammer der Finanzen) unter dem gemeinsamen Präsidenten.

Den Wirkungsbereich der Kammer des Innern umschreibt § 3 der Formationsverordnung von 1817 (Abschnitt Wirkungsbereich) wie folgt:

„In die Geschäfts-Sphäre der Kamern des Innern insbesondere fallen die staatsrechtlichen und militärischen Angelegenheiten, so weit letztere den Civil-Behörden zuständig sind; die Angelegenheiten der Religion und des Kultus; jene der öffentlichen Erziehung; der Bildung; des Unterrichts und der öffentlichen Sitten; das Medicinalwesen; die gesamte Landes-Polizei; das Kommunal- und Stiftungswesen; und die allgemeine Statistik, mit der in alle diese Zweige einschlagenden Dienst-Uebersicht und Dienst-Ordnung, nebst der Gerichts-Polizei“.

<sup>57</sup> GVBl. S. 265.

<sup>58</sup> ME vom 30. 10. 1948 Nr. 1001 a 52.

<sup>59</sup> Zweites Rechtsbereinigungsgesetz vom 15. 7. 1957 (GVBl. S. 233) Art. 2.

<sup>60</sup> GVBl. S. 802.

<sup>61</sup> Vgl. Anm. 54.

<sup>62</sup> Organisches Edikt vom 8. 8. 1808 (Reg.Bl. Sp. 1869).

<sup>63</sup> Vgl. Anm. 44.



Im wesentlichen ebenso wird der Wirkungskreis in § 21 der Formationsverordnung von 1825<sup>64</sup> umschrieben.

Die Kammer der Finanzen war auch für das Forst- und Jagdwesen zuständig. 1885 wurde dafür eine ziemlich selbständige Forstabteilung gebildet<sup>65</sup>; an ihre Stelle trat 1908 als eigene dritte Kammer die Kammer der Forsten<sup>66</sup>.

### Personal

Jede der zunächst zwei Kammern wurde von einem Direktor geleitet, wobei § 6 der Formationsverordnung von 1825 vorbehielt, „einem der beiden Direktoren der Regierung den Rang und Titel eines Vizepräsidenten zu erteilen, wodurch aber kein Anspruch auf höheres Gehalt begründet werden soll“. Soweit feststellbar, wurde in der Oberpfalz erst am 1. Juli 1938 ein Regierungsvizepräsident ernannt. Das „statusmäßige Personal“ bestand nach § 4 der Formationsverordnung von 1825 bei der Kammer des Innern „aus einem Direktor, aus 4 bis 6 Räten, in der Art, daß die Gesamtheit derselben bei allen acht Regierungen die Zahl von 40 nicht übersteigt, aus einem Medicinal-Rate, aus 2 Registratoren, aus 3 Rechnungs-Commissarien“. Dazu kamen der Präsidialsekretär und in jeder Kammer zwei weitere Sekretäre (§ 5). Die Kanzlei war „für beide Kammern gemeinschaftlich“ (§ 7).

### Geschäftsgang

Für die Entwicklung des Geschäftsgangs im ersten Viertel des 19. Jahrhunderts ist der Vergleich folgender Vorschriften aufschlußreich:

§ 2 der Formationsverordnung von 1817: „Der Generalkommissär eröffnet den Einlauf“.

§ 123 der Formationsverordnung von 1825: „Der Generalkommissär eröffnet und präsentirt die einlaufenden Allerhöchsten Rescripte; die übrigen Einläufe läßt er unter seiner unmittelbaren Aufsicht durch den Präsidial-Sekretär oder ein anderes verläßliges Individuum eröffnen, präsentiren und mit den die Referenten bezeichnenden Numern oder Buchstaben versehen.“

Offenbar war es dem Generalkommissär 1825 nicht mehr möglich und zumutbar, den gesamten Einlauf selbst zu öffnen; er beschränkte sich auf die Ministerialschreiben.

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<sup>67</sup>, 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<sup>68</sup>.

Das änderte sich jedoch mit dem Erlaß der Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825. Danach fand eine Beratung und Entscheidung durch das Kollegium

<sup>64</sup> Vgl. Anm. 56.

<sup>65</sup> Verordnung über die Organisation der Staatsforstverwaltung vom 19. 2. 1885 (GVBl. S. 29).

<sup>66</sup> Verordnung über die Änderung der Organisation der Staatsforstverwaltung vom 15. 12. 1908 (GVBl. S. 1087).

<sup>67</sup> F. Mayer, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, 1958, S. 50 Anm. 107.

<sup>68</sup> §§ 6, 7, 11 der Formationsverordnung von 1817 (Anm. 44).

nur statt, wo Gesetz oder Verordnung es ausdrücklich vorschrieben. Im übrigen — und das war die Regel — war der Geschäftsgang so wie heute büromäßig<sup>69</sup>, d. h. nicht von einer gemeinschaftlichen formellen Beschlußfassung abhängig, sondern vom Behördenvorstand oder seinem Beauftragten verantwortet.

Die letzten Reste des Kollegialsystems wurden erst durch das Vereinfachungsgesetz vom 23. Juli 1931<sup>70</sup> beseitigt; es handelte sich um die Aufhebung und Ablösung des Weiderechts auf fremden Gut und Boden, um Angelegenheiten im Gewerbetwesen und im Aufenthaltsrecht und um die Aufforstung landwirtschaftlicher Grundstücke.

Was die Bearbeitung und die Unterschrift angeht, so wurden die Regierungspräsidenten erst durch eine Verordnung vom 26. Januar 1918<sup>71</sup> ermächtigt, bestimmte Gegenstände einem Kollegialmitglied zur Erledigung und Unterschrift zu übertragen.

Eine bedeutende Neuerung war die Schaffung der „Landräte“ durch das Gesetz vom 15. August 1828<sup>72</sup>. Hier handelte es sich um ein landsmannschaftlich bestimmtes politisches Gremium, das der Kreisregierung für den von ihr zu vollziehenden Staatshaushalt beratend zur Seite stand. Seine Aufgabe war im wesentlichen finanztechnischer Art, insbesondere die „Prüfung des jährlichen Vorschlags aller von der Gesamtheit des Regierungsbezirks zu tragenden notwendigen und nützlichen Ausgaben“ (§ 2 Nr. 2); darüber hinaus hatte er das Recht, sich „über den Zustand des Regierungsbezirks und über die etwa wahrgenommenen Gebrechen der Verwaltung“ zu äußern (§ 2 Nr. 4). Die 24 Mitglieder des Landrats wurden vom König ernannt, der sie aus einem Kreis von Kandidaten auswählte, die nach dem Klassenwahlrecht vorgeschlagen waren; er war also nach Berufsständen zusammengesetzt. Auf diese „Landräte“ berufen sich die heutigen Bezirke als auf ihre angeblichen Vorläufer — zu Unrecht, denn der Landrat war ein beratendes Organ auf dem Gebiet der staatlichen Verwaltung innerhalb des Kreises<sup>73</sup>; für diese hat aber der heutige Bezirk keine Zuständigkeit, der vielmehr selbständige kommunale Verwaltungsaufgaben besitzt.

### Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Die Bedeutung der Formationsverordnung von 1825 reicht über das Organisatorische und Geschäftsmäßige weit hinaus. Wie in dem Beitrag von VHOR Bd. 114, 1974, S. 322 f. dargelegt, schlug sich in ihr der Geist der Verfassung von 1818<sup>74</sup> mit ihrer Garantie bürgerlicher und politischer Freiheiten<sup>75</sup> nieder und verlieh erstmals dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Grundlage jeden modernen Rechtsstaats, in den §§ 14 und 15 Ausdruck.

Bemerkenswert ist auch die Betonung der Eigenständigkeit der Behörden jeder Stufe innerhalb ihrer Kompetenzen. So schreibt § 18 vor, daß „in allen Gegenständen, welche der Kompetenz der Kreisregierungen überlassen sind, diese alle

<sup>69</sup> §§ 128, 129 der Formationsverordnung von 1825 (Anm. 53).

<sup>70</sup> GVBl. S. 189, Art. 2.

<sup>71</sup> GVBl. S. 32.

<sup>72</sup> Gesetz, die Einführung der Landräte betr., vom 15. 8. 1828 (GBl. Sp. 49).

<sup>73</sup> Vgl. auch Knöpfle, Europäischer Regionalismus und die bayerischen Bezirke, 1980, S. 3.

<sup>74</sup> Verfassungskunde des Königreichs Baiern vom 26. 5. 1818 (Ges.Bl. S. 101).

<sup>75</sup> Tit. IV §§ 8 und 9.

Anfragen und Berichte zu unterlassen“ haben, ausgenommen bestimmte, ausdrücklich genannte Sonderfälle, und § 19 lautet:

„§ 19

Dagegen machen Wir es Unseren Kreis-Regierungen zu Pflicht, die Kompetenz der Unter-Behörden in keiner Weise zu schmälern, denselben unter Vorbehalt der Beschwerde und der amtlichen Rüge den unmittelbaren Vollzug der Gesetze und Verordnungen, so wie das eigentliche Detail der Verwaltung zu überlassen . . .“

Hier wird eine Abkehr von dem strengen Prinzip der Zentralisierung, das der Neuregelung durch Montgelas zugrunde gelegen war und der damit verbundene Lähmung der Initiative bei den Mittel- und Unterbehörden <sup>76</sup> wenigstens in Ansätzen deutlich sichtbar.

Die Regierung als Verwaltungsgericht

Entwicklungsgeschichtlich von besonderem Interesse ist schließlich die Tatsache, daß im 19. Jahrhundert die Verwaltungsbehörden zugleich als Verwaltungsgerichte tätig wurden. Eine Verordnung vom 8. August 1810 <sup>77</sup> zählte die Fälle auf, die einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zugänglich waren. Die Entscheidung oblag in 1. Instanz regelmäßig den Distriksverwaltungsbehörden, in 2. Instanz den Kreisregierungen, Kammer des Innern, in 3. Instanz, wenn eine weitere Berufung überhaupt zulässig war, dem Staatsrat. An die Stelle des Staatsrats trat 1878 der Verwaltungsgerechtshof <sup>78</sup>.

Die Kreisregierungen entschieden als Verwaltungsgerichte in Senaten, die aus drei Mitgliedern bestanden und durch den Regierungspräsidenten im Benehmen mit dem Regierungsdirektor gebildet wurden. Sie waren in dieser Funktion sachlich unabhängig und keinerlei Weisung der vorgesetzten Behörden unterworfen <sup>79</sup>.

b) 1918—1945

Bildung von Sonderbehörden

Nach dem Ersten Weltkrieg beginnt eine Entwicklung, die durch den Zug zur Bildung von Sonderbehörden gekennzeichnet ist.

So wurden die Kammern der Finanzen 1920 aus den Regierungen ausgegliedert <sup>80</sup>, 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 Zusammenlegung der beiden Regierungsbezirke 1932 die Rechtsabteilungen für die Oberpfalz und Niederbayern vereinigt wurden, während die gemeinsame Vermessungsabteilung nach Landshut kam <sup>81</sup>, wo sie heute noch ist. 1956 wurde die bisherige Zweigstelle

<sup>76</sup> Weis, Wittelsbach und Bayern, Bd. III/1 S. 59.

<sup>77</sup> Reg.Bl. Sp. 642.

<sup>78</sup> Gesetz, die Errichtung eines Verwaltungsgerechtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen betr., vom 8. 8. 1878 (GVBl. S. 369).

<sup>79</sup> Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Auflage 1896, Bd. I S. 578 f.

<sup>80</sup> Verordnung über die Zuständigkeit der Kreisregierungen vom 23. 1. 1920 (GVBl. S. 16).

<sup>81</sup> Gemeinsame Bek. vom 21. 3. 1932 (StAnz. Nr. 69).

zur selbständigen Mittelbehörde der bayerischen Finanzverwaltung umgestaltet<sup>82</sup>, die heute die Bezeichnung „Bezirksfinanzdirektion“<sup>83</sup> trägt.

Ein weiterer Schritt in derselben Richtung war die Aufhebung der Kammer der Forsten an den Regierungen. Weil der Reichsforstmeister Göring einen eigenen Behördenunterbau besitzen wollte, aber wohl auch weil sich die Aufgaben der Forstverwaltung vom hoheitlichen immer mehr auf den wirtschaftlichen Bereich verlagert hatten, wurden diese Kammern 1935 aus dem Verband der Regierungen losgelöst und in selbständige Regierungsförstämter<sup>84</sup> umgewandelt, die 1956 die Bezeichnung „Oberforstdirektion“ erhielten<sup>85</sup>. Der Amtsbereich der Oberforstdirektion Regensburg umfaßt im wesentlichen die beiden Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz.

Auf derselben Linie der Entwicklung zur Sonderbehörde liegen die Gewerbeaufsichtsämter. Sie werden in einer heute noch gültigen Verordnung von 1938<sup>86</sup> noch als „Dienststelle bei der Regierung“ bezeichnet, wurden noch 1949 bei der Regierung der Oberpfalz als Sachgebiet im Geschäftsverteilungsplan geführt, sind aber seit langem praktisch selbständige Behörden.

Dieser Prozeß, in dem die Regierung zwei ihrer drei Kammern verlor, führte zunächst zu einer Verringerung ihrer Zuständigkeit. Sie hatte nur noch die Aufgaben, die der Kammer des Innern oblagen. Damit umfaßte sie im Geschäftsverteilungsplan vom 1. April 1932 22 Abschnitte, darunter 2 verwaltungsgerichtliche Senate. Die nach der Abtrennung der Kammer der Forsten sinnlos gewordene Zusatzbezeichnung „Kammer des Inneren“ wurde 1935 aufgehoben<sup>87</sup>.

#### Die Zeit des Nationalsozialismus

Der Zeitabschnitt zwischen 1918 und 1945 ist über diese organisatorischen Maßnahmen und die Gebietsveränderungen hinaus in seinem letzten Teil vor allem auch durch den Nationalsozialismus geprägt, der Deutschland von Grund auf — bis zum bitteren Ende — umgestaltete. Bei den Aufgaben der Regierungen nahmen bald die polizeilichen und militärischen Angelegenheiten, die des Staatsschutzes und der Landesverteidigung einen großen Raum ein. Der Einfluß der Partei zeigt sich beispielsweise darin, daß bereits am 29. März 1933 den landwirtschaftlichen Gaufachberatern der NSDAP ein besonderes Antragsrecht an die Regierung eingeräumt und diese zur Verbescheidung solcher Anträge verpflichtet wurde. Im übrigen begann aber im Verhältnis zwischen der Regierung und der Partei schon unmittelbar nach der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus eine Zeit der Spannungen<sup>88</sup>. Das gilt nicht nur für den Anfang, als mit Dr. Heinrich Wirschinger ein Mann Regierungspräsident war, der kein Freund des neuen Regimes war, gegen den die Regensburger SA sogleich Demonstrationen

<sup>82</sup> Verordnung über die Einrichtung der Landesfinanzbehörden in Bayern vom 10. 10. 1955 (GVBl. S. 231).

<sup>83</sup> Verordnung über die Bezeichnung der Landesfinanzbehörden in Bayern vom 19. 8. 1963 (GVBl. S. 185).

<sup>84</sup> Gesetz über die Landesforstverwaltung vom 7. 2. 1935 (GVBl. S. 93).

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

<sup>86</sup> Verordnung über die Bezeichnung der Dienststellen der Gewerbeaufsicht vom 28. 12. 1938 (BayBS IV S. 650).

<sup>87</sup> Bek. über die Regierungen vom 6. 5. 1935 (GVBl. S. 426).

<sup>88</sup> Siehe zum folgenden die Darstellung in Ziegler (Anm. 52) S. XXXV—XL.

organisierte und den sie am 20. und 31. März 1933 im Regierungsgebäude belagerte und beinahe verhaftete. Aber auch als er 1934 unter politischem Druck seine Versetzung in den Ruhestand beantragt hatte und ihm Parteigänger der NSDAP folgten, blieb das Verhältnis zwischen dem Regierungspräsidenten und dem Gauleiter und verschiedenen Kreisleitern spannungsreich. Das lag zum einen daran, daß der Kreis Niederbayern und Oberpfalz zum Gau Bayerische Ostmark gehörte und dessen Hauptstadt in Bayreuth, also außerhalb des Kreises lag, und sich daraus grundsätzliche Spannungen ergaben. Vor allem aber blieb die Unterschiedlichkeit der Struktur zwischen einer mit Beamten besetzten staatlichen Behörde und den Parteistellen, die immer mehr auch auf die Behörden Einfluß zu nehmen suchten, wirksam. Die Schwierigkeiten und Konflikte wurden so groß, daß bei einem Wechsel im Jahre 1939 der Reichsinnenminister die Zustimmung des Gauleiters zur Ernennung des neuen Regierungspräsidenten für unbedingt notwendig hielt, da sonst „der Regierungspräsident schon sehr bald vom Gauleiter aufgearbeitet“ werde. Was sich hinter all dem an Gewissenskonflikten und -qualen altgedienter rechtlich denkender Beamter angesichts des Unrechtsregimes, dem sie zu dienen verpflichtet waren, verbarg, bleibe nur angedeutet.

### *c) Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg*

Die Zeit nach dem Zusammenbruch Deutschlands, die Zeit der Flüchtlingsströme, der Not, des Nahrungsmittelmangels, der Entlassung aller durch eine, sei es auch nur formelle Verbindung mit dem Nationalsozialismus belasteten Beamten und aller vom „Rat“ aufwärts, war eine Periode mühsamen Neuaufbaues. Jeder Schritt, jede Bestellung eines Bediensteten bedurfte der Zustimmung der US-Militärregierung. Der erste Organisationsplan der Regierung nach dem Krieg vom 6. August 1945 enthielt 6 Abteilungen ohne weitere Sachgebiete und zwar I. Personalangelegenheiten, Staatsrecht, Gesundheitswesen, II. Schulwesen und kulturelle Angelegenheiten, III. Wirtschaft, Wasserrecht, Gewerbeaufsicht, IV. Ernährung und Landwirtschaft, V. Kommunalangelegenheiten, Landesfürsorgeverband, VI. Bauwesen.

Diese Zeit ist durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet: neue Aufgaben und neue Entscheidungswege.

Zunächst allerdings errichtete das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946<sup>89</sup> unter dem Verwaltungsgerichtshof selbständige Verwaltungsgerichte und führte die Generalklausel anstelle des Enumerationsprinzips ein. Damit entfiel die Funktion der Regierung als Verwaltungsgericht zweiter Instanz über den Kreisverwaltungsbehörden und ihre Zuständigkeit war noch enger als die der früheren Kammern des Inneren.

Zugleich aber erzwang die Nachkriegssituation mit ihren neuen Aufgaben eine Erweiterung des Wirkungskreises.

#### Neue Aufgaben

Als erstes war anstelle zweier in Zusammenhang mit der Kriegswirtschaft am 27. August 1939 errichteter Bezirkswirtschaftsämter in München und Ansbach, deren Zuständigkeitsbereich mit den Wehrkreisen übereinstimmte<sup>90</sup>, und nach

<sup>89</sup> GVBl. S. 281.

<sup>90</sup> Verordnung über die Wirtschaftsverwaltung vom 27. 8. 1939 (RGBl. I S. 1495).

den daraus hervorgegangenen Landeswirtschaftsämtern München und Fürth am 25. Oktober 1945 für jeden Regierungsbezirk ein selbständiges Regierungswirtschaftsamt errichtet worden<sup>91</sup>. Ende 1947 aber wurden diese aufgelöst und die Regierungen auf dem Gebiet der Bewirtschaftung der gewerblichen Güter und Leistungen für zuständig erklärt<sup>92</sup>, was das Staatsministerium für Wirtschaft zu Recht als „einen wesentlichen Fortschritt in dem Bestreben, die Einheit der Verwaltung in der Mittelstufe wiederherzustellen“ bezeichnete<sup>93</sup>.

Dieselbe Gefahr einer Aufsplitterung der Verwaltung durch Errichtung von Sonderbehörden zur Bewältigung der schwierigen Aufgabe der Unterbringung der Flüchtlinge, der Wohnraumbewirtschaftung und des Wiederaufbaues von Wohnungen in dem weithin zerstörten Land stellte sich zunächst durch die selbständige Flüchtlingsverwaltung, für die es auf der Regierungsebene einen eigenen Regierungsflüchtlingskommissar<sup>94</sup> bzw. Regierungsbeauftragten<sup>95</sup> gab, sowie durch die Landessiedlungsämter, die unmittelbar dem Arbeitsministerium unterstanden. Letztere wurden bereits am 8. August 1946<sup>96</sup> den Regierungen eingegliedert, die zwei Jahre später eine Abteilung für Wohnraumbewirtschaftung und Flüchtlingswesen erhielten<sup>97</sup> und so auch die Flüchtlingsverwaltung auf der Mittelstufe übernahmen. Damit war es endgültig gelungen, die bewährte Organisation und die Durchsichtigkeit der Verwaltung im wesentlichen wieder herzustellen.

Weitere zeitgebundene Aufgaben schlugen sich in der Bildung eines Sachgebiets „Bevollmächtigter des Generalanwalts für rassistisch, religiös und politisch Verfolgte“<sup>98</sup> und der Errichtung der Außenstellen des Landesamts für Soforthilfe, später des Landesausgleichsamts bei den Regierungen<sup>99</sup>, nieder.

Im Zug der Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern durch die Gemeindeordnung<sup>100</sup> und die Landkreisordnung<sup>101</sup> von 1946 wurde im Anschluß an die Kreisordnung von 1927<sup>102</sup>, durch die „Kreise“ als Gebietskörperschaften auf der Ebene der Regierungsbezirke geschaffen worden waren, deren Organe auf Volkswahl beruhten, die Bezirksordnung vom 27. Juli 1953<sup>103</sup> erlassen. Sie errichtete erneut die Bezirke als Selbstverwaltungskörperschaften mit be-

<sup>91</sup> Anordnung über die Errichtung der bayerischen Wirtschaftskontrollstellen vom 25. 10. 1945 (GVBl. Nr. 5 S. 1).

<sup>92</sup> Verordnung über die Wirtschaftsverwaltung in Bayern vom 27. 11. 1947 (GVBl. S. 217).

<sup>93</sup> ME vom 28. 2. 1949 Nr. 2201 — II 6 — a — 9240.

<sup>94</sup> Flüchtlingsnotgesetz vom 14. 12. 1945 (GVBl. 1946 S. 4).

<sup>95</sup> § 11 des Flüchtlingsgesetzes vom 19. 2. 1947 (GVBl. S. 51) und Art. X der Ausführungsbestimmungen vom Flüchtlingsgesetz vom 8. 7. 1947 (GVBl. S. 153).

<sup>96</sup> Verordnung über die Organisation im Siedlungs- und Wohnungswesen und bei der Wiederbesiedlung (Amtsblatt des Bayerischen Arbeitsministeriums 1946 S. 112).

<sup>97</sup> Verordnung über die behördliche Organisation der Wohnraumbewirtschaftung und des Flüchtlingswesens vom 12. 10. 1948 (GVBl. S. 207).

<sup>98</sup> Vorläufiger Geschäftsverteilungsplan der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz vom 14. 3. 1949.

<sup>99</sup> § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation der Soforthilfebehörden in Bayern vom 4. 7. 1949 (GVBl. S. 201); § 1 Abs. 2 der Verordnung über den Vollzug des Lastenausgleichsgesetzes vom 27. 9. 1952 (GVBl. S. 268 — BayBS IV S. 763).

<sup>100</sup> Bayerische Gemeindeordnung vom 18. 12. 1945/28. 2. 1946 (GVBl. 1946 S. 225).

<sup>101</sup> Landkreisordnung vom 18. 2. 1946 (GVBl. S. 229).

<sup>102</sup> Bayerische Kreisordnung vom 17. 10. 1927 (GVBl. S. 335).

<sup>103</sup> GVBl. S. 107.

grenzten eigenen Aufgaben, die sich auf überörtliche Angelegenheiten beziehen, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausgehen. Diese Bezirke waren den Regierungen eng zugeordnet. Die vorläufigen Bezirkstage wurden vom Staatsministerium des Innern bestellt <sup>104</sup>, bis erstmals mit der Landtagwahl 1954 auch ein Bezirkstag gewählt wurde <sup>105</sup>. Die Geschäfte des Bezirks wurden von der Regierung geführt, der es insbesondere oblag, die Beschlüsse des Bezirkstags und seiner Ausschüsse sowie die Entscheidungen des Bezirkstagspräsidenten vorzubereiten und zu vollziehen und den Bezirk nach außen zu vertreten (Art. 33). Andererseits wurde dem Bezirkstag ein Mitwirkungsrecht bei der Berufung des Regierungspräsidenten eingeräumt; dieser wird seitdem von der Staatsregierung im Benehmen mit dem Bezirkstag ernannt (Art. 31).

Kennzeichen der weiteren Entwicklung und der zunehmenden Differenzierung und Vermehrung der Aufgaben sind an Hand der Geschäftsverteilungspläne der Regierung der Oberpfalz die Bildung eines Referats für Pfalzangelegenheiten 1951, der Bereich „Ziviler Bevölkerungsschutz“ 1963, die Sachgebiete „Gewässersergütaufsicht“, „Elektrotechnik“ und „Lüftungs- und Heizungstechnik“ 1965 sowie die Bestellung eines „Regierungsbeauftragten für Naturschutz“ als Fachkraft und eigenes Sachgebiet 1969. Eine erhebliche Aufgaben- und Personalvermehrung brachte schließlich die Errichtung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen im Jahre 1970. Diese führte dazu, daß durch Verordnung vom 10. Dezember 1974 <sup>106</sup> die Bildung von nunmehr 8 Abteilungen an den Regierungen vorgeschrieben wurde, unter denen sich auch eine aus der Wirtschaftsabteilung herausgelöste eigene Abteilung Landwirtschaft befindet. Dementsprechend sah der Geschäftsverteilungsplan vom 1. Februar 1975 8 Abteilungen und 60 Sachgebiete vor. Aufgrund der Entwicklung zu Großsachgebieten umfassen die 8 Abteilungen derzeit nur noch 49 Sachgebiete. Die Zahl der Bediensteten beträgt ca. 530.

Einen erheblichen Einschnitt brachte schließlich das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene der Bezirke vom 24. Mai 1978 <sup>107</sup>. Es hat seit dem 1. Oktober 1978 eine neue Situation im Verhältnis Regierung und Bezirk dadurch herbeigeführt, daß die Vertretung des Bezirks und der Vollzug der Beschlüsse des Bezirkstags, seiner Ausschüsse und des Bezirkstagspräsidenten nicht mehr der Regierung, sondern dem Bezirkstagspräsidenten obliegt <sup>108</sup> und der Bezirk damit erstmals die volle Selbstverwaltung erhielt. Trotz dieser erheblichen Festigung seiner Stellung und der damit verbundenen Ausweitung seiner politischen Rolle besteht weiterhin ein Verwaltungsverbund zwischen der Regierung als der staatlichen Mittelbehörde und dem Bezirk als Gebietskörperschaft <sup>109</sup> und ein starker Wille zur Zusammenarbeit zwischen beiden.

#### Neue Entscheidungswege

Das zweite, bis heute wirkende Merkmal der Nachkriegsentwicklung ist das Beschreiten neuer Entscheidungswege und die Schaffung neuer Organe für die

<sup>104</sup> Art. 101 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern.

<sup>105</sup> Bezirkswahlgesetz vom 11. 8. 1954 (GVBl. S. 211).

<sup>106</sup> GVBl. S. 802.

<sup>107</sup> GVBl. S. 201.

<sup>108</sup> Art. 32—34 der Bezirksordnung i. d. F. der Bek. vom 31. 5. 1978 (GVBl. S. 396).

<sup>109</sup> Art. 35 a. a. O.

Entscheidungsfindung in der Verwaltung. Außerlich gesehen gleicht das einer Rückkehr zum Kollegialsystem des beginnenden 19. Jahrhunderts<sup>110</sup>. Während aber die seinerzeitigen Kammern der Regierung aus Mitgliedern der Behörde bestanden, die in einem förmlichen Verfahren gemeinsam entschieden, handelt es sich jetzt im Sinn einer „Demokratisierung der Verwaltung“ um die Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte in den Entscheidungsvorgang, sei es beschließend, mitentscheidend oder wenigstens beratend.

Beschließende Ausschüsse, in die unter dem Vorsitz des Behördenchefs oder eines von ihm Beauftragten ehrenamtlich tätige Bürger, vor allem solche aus dem sozialen Kreis des Betroffenen, mit einbezogen werden, sind die Beschwerde- und Widerspruchsausschüsse nach dem Lastenausgleichs-<sup>111</sup>, Kriegsgefangenenentschädigungs-<sup>112</sup> und Schwerbehindertenrecht<sup>113</sup>, die bei der Regierung eingerichtet sind und über die eingelegten Rechtsmittel entscheiden.

Ein Mitentscheidungsrecht haben Beiräte, deren Einvernehmen oder Zustimmung zu bestimmten Maßnahmen der Regierung erforderlich ist, wie der Naturschutzbeirat<sup>114</sup>. Will die Regierung in einem Fall, wo dessen Mitwirkung gesetzlich vorgeschrieben ist, seinem Votum bei ihrer Entscheidung nicht folgen, so muß sie die Entscheidung des Ministeriums herbeiführen, das seinen Beirat dabei allerdings nicht beteiligt<sup>115</sup>.

Schließlich gibt es die lediglich beratenden Ausschüsse oder Beiräte bei der Regierung, die, aus sozial erfahrenen Personen zusammengesetzt, vor Widerspruchsentscheidungen auf dem Gebiet der Kriegsopferfürsorge<sup>116</sup>, der überörtlichen Sozialhilfe<sup>117</sup> und in Vertriebenenangelegenheiten<sup>118</sup> mitwirken oder die bei der Vergabe von Darlehen nach dem Lastenausgleichsgesetz<sup>119</sup> und von Mitteln nach dem Schwerbehindertengesetz<sup>120</sup> sowie bei Maßnahmen nach dem Häftlingshilfegesetz<sup>121</sup> zu hören sind. Hierher gehört auch der aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gebildete beratende Ausschuß für die Vergabe

<sup>110</sup> Vgl. oben Abschn. 3 a „Geschäftsgang“ S. 15.

<sup>111</sup> § 310 Abs. 3 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG) i. d. F. der Bek. vom 1. 10. 1969 (BGBl. I S. 1909) i. V. m. § 4 der Vollzugsverordnung vom 27. 9. 1952 (BayBS IV S. 763).

<sup>112</sup> §§ 19, 43 des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes i. d. F. vom 30. 1. 1971 (BGBl. I S. 1545) i. V. m. Art. 3 des Bayerischen Ausführungsgesetzes i. d. F. der Bek. vom 9. 9. 1955 (BayBS II S. 13).

<sup>113</sup> § 38 des Schwerbehindertengesetzes (SchwbG) i. d. F. der Bek. vom 8. 10. 1979 (BGBl. I S. 1649).

<sup>114</sup> Art. 41 Abs. 1 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) vom 27. 7. 1973 (GVBl. S. 437, ber. S. 562); §§ 9, 10 der Verordnung über die Naturschutzbeiräte vom 29. 3. 1974 (GVBl. S. 250).

<sup>115</sup> Art. 41 Abs. 2 BayNatSchG.

<sup>116</sup> Art. 4 Abs. 5, Art. 7 Abs. 3 des Durchführungsgesetzes zum Kriegsopferfürsorgegesetz vom 30. 6. 1977 (GVBl. S. 359).

<sup>117</sup> § 114 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes vom 13. 2. 1976 (BGBl. I S. 289) i. V. m. Art. 23 des Bayerischen Ausführungsgesetzes dazu i. d. F. der Bek. vom 13. 10. 1976 (GVBl. S. 455).

<sup>118</sup> § 13 Abs. 3 Satz 3, § 20 Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes i. d. F. der Bek. vom 3. 9. 1971 (BGBl. S. 1565).

<sup>119</sup> § 345 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LAG (Anm. 111).

<sup>120</sup> § 29 SchwbG (Anm. 113).

<sup>121</sup> § 10 a des Häftlingshilfegesetzes i. d. F. der Bek. vom 29. 9. 1969 (BGBl. I S. 1793) i. V. m. § 3 der Verordnung vom 18. 10. 1960 (GVBl. S. 241).



von staatlichen Mitteln für Kindergärten, Schulen und sonstige öffentliche Einrichtungen<sup>122</sup>, ferner der Jagdbeirat<sup>123</sup> und der frühere sehr große Bezirksplanungsbeirat<sup>124</sup>, der inzwischen beseitigt wurde<sup>124a</sup>.

Diese Ausschüsse und Beiräte sollen entweder — im sozialen Bereich — durch die Mitwirkung von Bürgern, die auf diesem Gebiet erfahren sind, das Vertrauen in die Richtigkeit der getroffenen behördlichen Entscheidung stärken oder — in den anderen Fällen — den Sachverstand der Behörde vermehren und ihr Entscheidungshilfen geben. Das kann zwar zu einer gewissen Schwerfälligkeit des Verfahrens führen, aber auch — durch die verantwortliche Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte — der behördlichen Entscheidung größeres Gewicht geben.

### III. Die Regierungspräsidenten und ihre Berichte

Seit sich die Regierung in Regensburg befindet, standen an ihrer Spitze als Generalkreiskommissäre bzw. Regierungspräsidenten folgende Persönlichkeiten<sup>125</sup>:

1810—1817	Max Graf von Lodron
1817—1828	Ernst Friedrich Freiherr von Dörnberg
1829—1831	Arnold von Link
1831—1841	Dr. Eduard von Schenk
1841—1847	Friedrich Freiherr von Zu Rhein
1847	Karl Freiherr von Schrenck-Notzing
1847	Dr. Karl Freiherr von Welden
1847—1849	Friedrich Freiherr von Zu Rhein
1849—1863	Karl Anton Freiherr von Künsberg-Langenstadt
1863—1868	Maximilian von Gutschneider
1868—1888	Max von Pracher
1888—1894	Friedrich von Ziegler
1894—1899	Hartmann Graf Fugger von Kirchberg und Weißenhorn
1899—1905	Karl Theodor von Lutz
1905—1907	Dr. Friedrich von Brettreich
1907—1917	Anton Freiherr von Aretin
(1917—1918	Regierungsdirektor Wolfgang Pöll)
1918—1921	Hubert Freiherr von Gumpfenberg-Peuerbach
1921—1927	Theodor von Winterstein
1927—1930	Ludwig von Rücker
(1930—1932	Regierungsdirektor Julius Hahn)
1932—1934	Dr. Heinrich Wirsching
1934	Franz Schwede
1934—1939	Wilhelm Freiherr von Holzschuher

<sup>122</sup> Rd.Nr. 50 der Richtlinien über die staatlichen Beihilfen zu kommunalen Baumaßnahmen aus Mitteln des Finanzausgleichs (FA — BR) vom 26. 6. 1958 (MABl. S. 445).

<sup>123</sup> Art. 50 i. V. m. Art. 49 Abs. 3 des Bayerischen Jagdgesetzes vom 13. 10. 1978 (GVBl. S. 678).

<sup>124</sup> Art. 11 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 6. 2. 1970 (GVBl. S. 9).

<sup>124a</sup> § 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 23. 12. 1981 (GVBl. S. 541).

<sup>125</sup> Quellen: Schärl, Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1918, 1955; Kraus/Pfeiffer, Regensburg, Geschichte in Bilddokumenten, 1979, S. 175 f.; Ziegler (Anm. 52) S. XXVI.

1939—1940	Dr. Friedrich Wimmer
(1940—1943	Regierungsvizepräsident Hermann Edler von Gäßler)
1943—1945	Gerhard Bommel
1945	Dr. Ernst Falkner
1945—1952	Dr. Franz Wein
1952—1959	Dr. Josef Ulrich
1959—1962	Dr. Georg Zitzler
1962—1981	Prof. Dr. Ernst Emmerig

Es befinden sich darunter älteste und edelste Namen des bayerischen Landes und auch Persönlichkeiten, die noch höhere Ämter im Staat innehatten wie Eduard von Schenk, der Freund Ludwigs I., der vorher seinem König in schwerer Zeit als Innenminister gedient hatte, Karl Freiherr von Schrenk von Notzing, der vorher Justizminister gewesen war und nach kurzer Regierungspräsidentenzeit wieder zum Minister berufen wurde, sowie Friedrich von Brettreich, der 1907 zum Staatsminister des Innern berufen wurde.

Aus der Stellung des Regierungspräsidenten als Vertreters der Ministerien und Spitze der Kreisregierung ergab sich, daß er eine wichtige Informationsquelle war. Deshalb gibt es, soweit feststellbar, seit etwa 1870 die sog. geheimen Regierungspräsidentenberichte, die inzwischen zu einer Quelle der Geschichtswissenschaft geworden sind.

Diese Berichte gingen von 1870 bis 1919 als Wochenberichte an das Staatsministerium des Innern. Sie beruhten auf Wochenberichten der Bezirksämter und enthielten vom Regierungspräsidenten redigierte Mitteilungen über die Sicherheitslage, über politische Entwicklungen, die Stimmung der Bevölkerung, aber auch über die wirtschaftliche und landwirtschaftliche Situation sowie gesellschaftlichen Klatsch<sup>126</sup>. Damit waren sie ein wichtiges Informationsinstrument mit Erkenntnissen, die in der Presse nicht zu finden waren.

1919 wurden die Wochenberichte durch Halbmonatsberichte ersetzt. Ab 1934 gab es nur noch Monatsberichte, ab 1954 Vierteljahresberichte, ab 1960 Halbjahresberichte und 1970 wurden die Berichte auf Anregung der Beratergruppe des Ministerpräsidenten für Fragen der Verwaltungsvereinfachung ganz eingestellt, weil man die Presseberichterstattung einerseits und die Vorlage von Sonderberichten zu wichtigen Ereignissen andererseits für ausreichend hielt.

Die Historiker bedauern es heute sehr, daß es diese zusammenfassende Erkenntnisquelle für künftige Forschungen nicht mehr gibt.

Auf diesen Berichten beruhen z. B. folgende Veröffentlichungen:

Ziegler, „Die kirchliche Lage in Bayern nach den Regierungspräsidentenberichten 1933—1943“, Veröffentlichung der Kommission für Zeitgeschichte, München 1973

Hattenkofer, „Regierende und Regierte, Wähler und Gewählte in der Oberpfalz 1870—1914“, eine Strukturanalyse der öffentlichen Meinung dargestellt anhand der Wochenberichte der Regierungspräsidenten der Oberpfalz und von Regensburg, München 1979.

Hattenkofer stellt in seiner Untersuchung für die Regierungspräsidenten zwischen 1870 und 1914 folgendes Gemeinsame fest<sup>127</sup>:

<sup>126</sup> Hattenkofer a. a. O. (anschließend im Text) S. 5.

<sup>127</sup> Hattenkofer a. a. O. S. 6 f.

- „— Alle haben ein Studium der Rechtswissenschaften und einen erfolgreichen Staatskonkurs absolviert.
- Alle durchlaufen vor ihrer Regensburger Tätigkeit einen mehr oder minder langen Weg auf verschiedenen Dienstposten im Königreich, sowohl in der Provinz, bei Kreisregierungen oder Bezirksämtern, als auch im Machtzentrum München, als Referenten in verschiedenen Ministerien.
- Alle lassen die gleiche politische Grundhaltung erkennen: Sie sind National-liberale.“

Der Einfluß der Politik auf das Amt des Regierungspräsidenten ist besonders in politisch turbulenten Zeiten nicht zu verkennen. So wurde der Regierungspräsident Dr. Wirschinger, der den Nationalsozialisten ein Dorn im Auge war, durch Beschluß des Ministerrats abberufen und zum Rücktritt aufgefordert<sup>128</sup>. Sein Nachfolger wurde der erste nationalsozialistische Oberbürgermeister Deutschlands, Franz Schwede aus Coburg, der sein Amt jedoch nicht antrat, weil er einen Monat später bereits zum Gauleiter und Oberpräsidenten der Provinz Pommern ernannt wurde.

Für die Verhältnisse nach dem Krieg sind die Vorgänge um Dr. Ernst Falkner kennzeichnend. Dieser wurde am 1. Juni 1945 zum Regierungsvizepräsidenten, und am 1. Oktober 1945 zum Regierungspräsidenten ernannt. Bereits am 18. Oktober 1945 entthob ihn die amerikanische Militärregierung des Dienstes. Die Gründe waren nach einem Bericht des mit der einstweiligen Führung der Geschäfte betrauten Regierungsdirektors Dr. Wein vom selben Tag zunächst nicht näher bekannt; er schrieb: „Anscheinend handelt es sich um Äußerungen des Regierungspräsidenten in einer öffentlichen Versammlung“. Auch für ihn selbst war es noch die US-Militärregierung, die ihn am 23. Oktober 1945 zum Regierungspräsidenten ernannte. Inzwischen haben sich die Verhältnisse längst konsolidiert und das Amt des Regierungspräsidenten ist ein parteipolitisch neutrales Beamtenamt, wenn es auch wegen seiner Bedeutung politisches Gewicht hat.

#### *IV. Ausblick*

Überblickt man die so weit zurückreichende Geschichte der Regierung der Oberpfalz als einer bayerischen Mittelbehörde, so zeigt sich, daß der Staat hier eine Einrichtung besitzt, die, dem Wandel der Zeit jeweils angepaßt, den Herausforderungen dieses Wandels stets gewachsen war und in dem Gesamtgefüge der bayerischen Verwaltung eine nicht wegzudenkende tragende Rolle spielt.

Ihre Existenzberechtigung überhaupt und insbesondere die Berechtigung und Notwendigkeit von sieben Regierungen war zwar in Bayern schon zwischen 1910 und 1930<sup>129</sup> und auch in den Zeiten der Gebietsreform von 1972 zeitweise umstritten. Auch als es Anfang der 1970er Jahre politische Bestrebungen der Opposition in Bayern gab, die Planungsregionen zu Verwaltungsbehörden mit Vollzugsbefugnissen umzugestalten, glaubte man, dadurch die Regierungen ersetzen zu können. Heute ist es aber die einhellige Meinung der deutschen Ver-

<sup>128</sup> Ziegler (Anm. 52) S. XXXV.

<sup>129</sup> Vgl. Schmitt-Lermann, Die Stellung der Regierungen im bayerischen Staatsaufbau, BayVBl. 1959 S. 204.

waltungswissenschaft <sup>130</sup>, daß in Flächenstaaten, die auf die Größe des Saarlandes oder Schleswig-Holsteins hinausgehen, Regierungen als Mittelbehörden unentbehrlich sind. Auch darüber, daß es in Bayern sieben Regierungen geben soll, besteht kein Streit mehr.

Die besondere Funktion und der besondere Wert der Regierung liegen darin, daß sie als Mittelbehörde sieben der acht bayerischen Ministerien <sup>131</sup> nachgeordnet und acht verschiedenen Behörden der Unterstufe <sup>132</sup> übergeordnet ist und damit als einzige bayerische Behörde die Eigenschaft einer umfassenden Bündelungsbehörde hat. Sie ist in der Lage und ihr obliegt es, die Gesichtspunkte aller auf ihrer Ebene zusammentreffenden, oft auch einander widerstreitenden fachlichen Sachfragen zu koordinieren, abzustimmen und notfalls über den Vorrang zu entscheiden. Das gilt insbesondere auch, wenn zwischen den ihr nachgeordneten Behörden Meinungsverschiedenheiten auftreten. Mit ihren acht Abteilungen, in denen ein großer Teil der breiten Verwaltungsaufgaben unserer Zeit teils in eigener Zuständigkeit, teils aufsichtlich unter einheitlicher Leitung bearbeitet werden, verwirklicht sie am stärksten unter allen bayerischen Behörden den Grundsatz der Einheit der Verwaltung, ohne doch einer schädlichen Zentralisierung zu verfallen.

Freilich hat die Stellung als Mittelbehörde auch immer wieder dazu geführt, daß die Regierung im Widerstreit der Einflüsse und Vorwürfe stand. Die Ministerien wollen ihr von oben her häufig trotz ihrer selbständigen gesetzlichen Zuständigkeit wenig Eigenständigkeit zubilligen und auf sie einwirken. Die Landkreise und kreisfreien Städte wollen von unten her durch sie möglichst wenig Aufsicht und Weisung erfahren. Zur rechten Zeit allerdings schieben ihr beide Seiten dann doch die Verantwortung zu und bedienen sich gerne dieser rein sachlich wirkenden Behörde, die keine von politischem Streben erfüllte Spitze hat. Daß die Regierung ausgleichend, koordinierend, streng und gediegen sachbezogen arbeitet — darin besteht ihr spezieller bürgerfreundlicher Dienst.

So gelte am Ende dieses Blickes auf den Weg der Regierung durch die Geschichte weiterhin das Wort Schmitt-Lermanns, des früheren Regierungsvizepräsidenten von Oberbayern <sup>133</sup>:

„Die Auffassung, daß Einrichtungen und Behörden um so besser sind, je moderner sie sind, muß nicht immer im Widerspruch stehen zu der Auffassung, daß die Einrichtungen und Behörden am besten sind, die am tiefsten in die Vergangenheit zurückreichen und sich am längsten im Sturm der Zeiten bewährt haben. Bei den Regierungen läßt sich aus den Leistungen der Vergangenheit die Zuversicht ableiten, daß sie in eine weite Zukunft hinein als moderne und gegenwartsnahe Einrichtungen auf der Höhe der Zeit stehen werden.“

<sup>130</sup> Vgl. F. Mayer (Herausgeber), *Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung*, Bd. 2 der Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 1976.

<sup>131</sup> Sieht man vom Staatsministerium für Bundesangelegenheiten ab, so sind es alle Ministerien mit Ausnahme des Staatsministeriums der Justiz.

<sup>132</sup> Kreisverwaltungsbehörden (Landratsämter und kreisfreie Gemeinden), Land- und Universitätsbauämter, Straßenbauämter, Wasserwirtschaftsämter, Gesundheitsämter, Veterinärämter, Schulämter, Ämter für Landwirtschaft.

<sup>133</sup> Vgl. Anm. 129 S. 208.