

Rede des Regierungspräsidenten Dr. Thomas Bauer anlässlich der Jahreshauptversammlung der Fränkischen Arbeitsgemeinschaft e. V. am 21. April 2010 in der Regierung von Mittelfranken - Sitzungssaal 210

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Landtagsvizepräsident Dr. Ritzer,
sehr geehrter Bezirkstagspräsident Bartsch,
lieber Herr Dr. Merklein,
meine sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Sie heute zu Ihrer diesjährigen Jahreshauptversammlung in der Regierung von Mittelfranken im historischen Sitzungssaal 210 begrüßen zu dürfen, der -mit den Büsten von Hardenberg und Montgelas bestückt - gleichsam symbolisch für die Geschichtsträchtigkeit der Regierung von Mittelfranken - aber auch aller sieben Regierungen in Bayern steht, hat doch vor allem Montgelas den Grundstein für das moderne Bayern gelegt.

Mein Thema, „Die Regierungen, Traditionsunternehmen mit Zukunft“, möchte ich eingangs gerne als Frage formuliert wissen: "Die Regierungen - Traditionsunternehmen mit Zukunft?" Um Sie nicht zu sehr auf die Folter zu spannen, möchte ich meine Antwort auf diese Frage gleich vorwegnehmen:

Ich meine, die Regierungen haben eine Zukunft, und Sie werden hoffentlich am Ende meiner Rede der gleichen Meinung sein.

Die Regierungen sind gewiss Einrichtungen mit Tradition, wenn man sich ihre wechselvolle Geschichte seit etwas mehr als 200 Jahren ansieht. Sie sind gewiss auch Unternehmen mit Zukunft, wenn man die vielfältigen Aufgabenstellungen und Herausforderungen ansieht, die immer wieder an sie gestellt werden, allen Abschaffungsrufen zum Trotz. Ich nenne hier nur beispielhaft die Umsetzung des Konjunkturpakets II, bei dem alle sieben Regierungen im Jahr 2009 die Mittel des Bundes in Abstimmung mit dem gebildeten Beirat effektiv und zügig an die Projektträger, insbesondere an die Kommunen, verteilt haben. Wer anderes als die Mittelbehörden der Regierungen hätte dies so effektiv, so schnell und so präzise zum Wohl der Bürger schaffen können? Sicher nicht die Staatsregierung, da diese viel zu weit weg ist von den regionalen Eigen- und Besonderheiten der jeweiligen Regierungsbezirke, aber auch nicht die Kreisverwaltungsbehörden oder Kommunen eines Regierungsbezirks, da hier eher singuläre Lokalinteressen und nicht der Blick für die Gesamtheit einer spezifischen Region im Vordergrund gestanden hätten. Selbst ein an der Notwendigkeit der Regierungen mitunter zweifelnder amtierender Ministerpräsident musste angesichts dieser effektiven Umsetzung die Arbeit der Regierungen lobend anerkennen.

Nun aber Schritt für Schritt, erst die Historie (unterteilt nach Territorium und Staatsaufbau), dann die Gegenwart und last but not least die Zukunft der Regierungen, insbesondere aber die der Regierung von Mittelfranken, wobei ich im folgenden bei der Geschichte vor allem auf den hervorragenden Vortrag von Prof. Herrmann Rumschöttel "Staatsintegration und Verwaltungskultur" Bezug nehme, den er 2008 aus Anlass des 200sten Geburtstags der Regierungen gehalten hat.*[Anmerkung: Soweit nicht etwas anderes vermerkt ist, sind die gekennzeichneten Zitate diesem Vortrag entnommen.]*

1808 ist die Geburtsstunde der Regierungen als Institution. "Wie bei vielen anderen Institutionen, Entwicklungen und Strukturen, die vor etwa 200 Jahren in Bayern ihren Anfang nahmen, sind als Väter auch in unserem Fall Napoleon, Maximilian von Montgelas, die Männer seiner Reformerguppe und der Bayerische Herrscher Max Joseph auszumachen".

Der Beginn einer neuen Zeit in Mittelfranken kündigte sich an, als Markgraf Alexander 1791 abdankte und die Fürstentümer Ansbach und Bayreuth an Preußen abtrat. Dem preußischen Kabinettsminister Karl August Freiherr von Hardenberg gelang es, ohne Rücksicht auf eingelagerte geistliche oder weltliche Herrschaftsansprüche, ein beinahe geschlossenes preußisches Staatsgebiet zu schaffen. Hierfür baute er eine moderne, leis-

tungsfähige Verwaltung auf: unter Leitung der Kriegs- und Domänenkammer in Ansbach wurden als Vorläufer der späteren Landratsämter Kreisdirektorien in Ansbach, Feuchtwangen, Gunzenhausen, Schwabach und Uffenheim errichtet. Ein völlig neues, gänzlich geschlossenes Staatsgebilde entstand aber erst zwischen 1803 und 1810, als durch den Reichsdeputationshauptschluß und eine Reihe von Verträgen das gesamte mittelfränkische Gebiet an Bayern fiel (darunter 1806 die preussischen Gebiete und die Stadt Nürnberg). Die Reichsstädte und reichsritterschaftlichen Territorien wurden mediatisiert, die verbliebenen geistlichen Herrschaftsgebiete säkularisiert. Nach dem Anfall der fränkischen Lande an das 1806 zum Königreich erhobene Bayern erfolgte unter Maximilian Freiherr von Montgelas eine Neuorganisation des gesamten Staatsgebiets. Bayern wurde (1808 bis 1810) in 15 Kreise mit einem General-Kommissär an der Spitze eingeteilt, wobei z.B. auch Innsbruck und Südtirol dazu gehörten. Diese Kreise wurden nach französischem Vorbild mit Flußnamen bezeichnet und folgten in ihren Grenzen eher geographischen als historischen Erwägungen. Dabei wurde auch der Rezatkreis mit Sitz in Ansbach geschaffen und der Pegnitzkreis mit Nürnberg als Sitz. 1810 wurden im Westen des Rezatkreises breite Grenzräume (westlich von Dinkelsbühl, Feuchtwangen und Rothenburg ob der Tauber) an Württemberg abgetreten; eine weitere, innerbayerische Grenzverschiebung folgte nach dem Wiener Kongreß. 1837 verfügte König Ludwig I. die Neueinteilung des Landes "um die alten,

geschichtlich 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."

Durch die Umbenennung der Kreise im Jahre 1837 bewies der romanische und geschichtsbegeisterte König Ludwig I., "offensichtlich mehr Verständnis für bayerische Kultur, Tradition und regionales und "landsmannschaftliches" Selbstverständnis als seine fast ausschließlich am Zeitgeist der Aufklärung orientierte Staatsregierung. Die Wiederverwendung der althergebrachten landsmannschaftlich überkommenen Bezirksnamen bezweckte darüber hinaus, den Franken und Schwaben die Integration in das Königreich zu erleichtern" (vgl. Dr. Heinz Huther, *Die historische Bedeutung der bayerischen Bezirke*, in *BayVBl.* 2008, S. 621f.).

Die drei fränkischen Kreise wurden in Ober-, Mittel- und Unterfranken umbenannt. Aus Mittelfranken, dessen Kreissitz Ansbach blieb, wurde das Ries mit Nördlingen an Schwaben umgegliedert. Die Kreise entsprachen im Wesentlichen den heutigen Regierungsbezirken und unterstanden (ab 1838) einem Regierungspräsidenten.

Die 1837 geschaffene Gliederung Bayerns sollte im wesentlichen, mit Ausnahme des 1949 zum Bundesland Rheinland-

Pfalz geschlagenen Regierungsbezirks Pfalz, bis zur Verwaltungsreform von 1972 behalten werden.

Soweit zur territorialen Gliederung.

Wie sieht aber die geschichtliche Entwicklung der Staatorganisation seit 1808 aus und was waren die tragenden Gedanken sowohl bei der Entwicklung der neuen territorialen Gliederung als auch der Aufbauorganisation?

Wenn die damaligen Vorgänge aus heutiger Sicht zu bewerten wären, "hätten Verwaltungsreformdesigner von heute" in Anlehnung an die „V21“ sicher den Begriff „V19“, als Synonym für eine moderne Verwaltungsreform, geprägt.

"Am 1. Mai 1808 unterzeichnete der König diese erste geschriebene Verfassung Bayerns, deren Charakter als Rahmen- oder Grundlagennorm in der Präambel deutlich angesprochen wurde. Auch die künftige Verwaltungsgliederung legte die Konstitution im Grundsatz fest: "Ohne Rücksicht auf die bisher bestandene Eintheilung in Provinzen, wird das ganze Königreich in möglichst gleiche Kreise, und, so viel thunlich, nach natürlichen Gränzen getheilt." Ferner: "An der Spitze jedes Kreises steht ein königlicher General-Kommissär." Als Tag des Inkrafttretens der Verfassung wurde der 1. Oktober 1808 bestimmt, damit Zeit für die Ausarbeitung einer Vielzahl von erforderlichen

Ausführungsgesetzen blieb. Zu diesen gehörten: Die neue Territorialeinteilung des Königreichs vom 21. Juni 1808 und die Instruktion der General-Kreis-Kommissäre vom 17. Juli 1808".

Die Regierungen von 1808 waren Einrichtungen der Inneren Verwaltung, nicht wie ihre Vorläufer Justizorgane. Der Generalkommissär "war verantwortlich für den Vollzug der ministeriellen Weisungen und für die Kontrolle der nachgeordneten Behörden, war in erster Linie exekutiver Vertreter von König und Ministerium. "Keine Verordnungen kann er aus eigener Macht erlassen," hieß es in seiner Dienstinstruktion. Verstärkt wurde dies in den ersten Jahren durch die Praxis der Zentralstellen, hier vor allem des Innen- und des Außenministeriums, auf vielen Gebieten und in zahlreichen Einzelfällen selbst zu entscheiden. Erst schrittweise wurden die mittelbehördlichen Kompetenzen ausgeweitet, auch um die Arbeitsüberlastung in den Ministerien zu verringern. Mit sehr wenig Personal (nicht einmal 10 Personen) musste das Generalkreiskommissariat eine Fülle von Aufgaben der inneren Staatsverwaltung erledigen. Hierzu gehörten militärische und staatswirtschaftliche Angelegenheiten ebenso wie polizeiliche Aufsichtsfunktionen in einem sehr weiten Sinne, öffentliche Sicherheit, Presseaufsicht, Gesundheit, Bauwesen, Lebensmittel, Kommunen, Schulen, Religion und vieles andere. Durch die neue, 156 Paragraphen umfassende Formationsverordnung von 1825, die übrigens formell bis 1957 in Kraft blieb, wurde das bürokratische Prinzip, also die alleinige

Entscheidungskompetenz des verantwortlichen Leiters der Kreisregierung, dauerhaft eingeführt. Da der Präsident der Regierung nun auch "aus eigener Kompetenz und ohne weitere Anfrage selbständig zu handeln" hatte, verschwand 1838 die zusätzliche Bezeichnung "Generalkommissär". Als Regierungspräsident hatte der Behördenleiter nunmehr auch für das vom König 1836 angeordnete "System lebendigen Geschäftsverkehrs und persönlicher Visitationen" zu sorgen.

Die enorme Ausweitung öffentlicher Aufgaben und Aktivitäten im entstehenden Interventionsstaat hatten einen unablässigen Aufgabenzuwachs, so bei der Tier- und Humanmedizin, der Gewerbeaufsicht, des Vermessungswesens, und auch deutliche Personalmehrungen bei den Regierungen zu Folge, die zudem 1908 eine weitere Großabteilung, die „Kammer der Forsten“ erhielten. Erst die Verfassungsänderungen nach 1918 kehrten die Entwicklung der Regierungen zu einer immer „allzuständiger“ werdenden Behörde partiell um. Die Verreichlichung der Finanzverwaltung bedeutete das Ende für die Kammer der Finanzen. Andererseits kam beispielsweise nach der Neuordnung des Volksschulrechts die gesamte Fach- und Rechtsaufsicht über die Volksschulen an die Regierungen.

Die von den Regierungen zu bewältigenden Aufgaben haben sich nach 1945, trotz einiger Kompetenzverluste – Polizei, Gewerbeaufsicht und Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden selb-

ständig – ständig erweitert und differenziert. Da auf die Einzelheiten hier nicht eingegangen werden kann, sei lediglich auf die Eingliederung der Sonderbehörden der Nachkriegszeit oder das ökologische Aufgabenfeld hingewiesen".

"Im Grundsatz blieben die Einteilung Bayerns in sieben Regierungsbezirke und die Einrichtung einer Bezirksregierung als zentrale staatliche Mittelinstanz auch durch die Gebietsreform der siebziger Jahre unberührt. Ministerpräsident Alfons Goppel, der selbst aus der bayerischen inneren Verwaltung hervorgegangen war, hatte in einem Schreiben an die Staatsminister vom 11.08.1972 die wichtigsten drei Funktionen der Regierungen bekräftigt, nämlich als Koordinierungsinstanz im regionalen Bereich, als "Rationalisierungsfaktor" durch Bündelung verschiedener Aufgaben und als Behörde, die für den Bürger die Überschaubarkeit der Staatsverwaltung gewährleistet". (vgl. Dr. Heinz Huther, *Die historische Bedeutung der bayerischen Bezirke*, in *BayVBl.* 2008, S. 623).

"Die Verwaltungsreform unserer Tage zielt durch Aufgabendelegation auf die Kreisverwaltungsbehörden, die Straffung der Aufbau- und Ablauforganisation und durch Kompetenzausgliederungen – Landwirtschaftsabteilungen, Integrationsämter – zu Personal- und Sachgebietseinsparungen, ohne dass dabei die Bündelungs- und Koordinierungsfunktionen wesentlich berührt werden".

Soweit zur wechselvollen Geschichte der „Traditionsunternehmen“ Regierungen.

Was sind aber die zentralen Leitideen und Schlüsselfunktionen der Geschichte gewesen, die die Verwaltungsorganisation der Regierungen sogar noch heute prägen, die diese so unverwechselbar, einzigartig und damit auch unentbehrlich machen? Hier möchte ich nochmals Prof. Hermann Rumschöttel zitieren, der in seinem bereits genannten Vortrag zur „Staatsintegration und Verwaltungskultur“ die verwaltungsorganisatorischen Entscheidungen des Jahres 1808 auf fünf zentrale Leitideen zurückführte, die auch heute noch ihre Gültigkeit und Rechtfertigung haben:

Nach ihm sind der Kreis bzw. der Regierungsbezirk

- "Instrument der **gesamtstaatlichen Integration**
- in seiner regionalen Verschiedenheit Instrument der **mental Integration**
- Instrument der **hierarchischen Integration**
- Instrument der **administrativen Integration** und
- eine Funktion der **bürgerschaftlichen Integration"**.

Was aber verbirgt sich nach Prof. Rumschöttel hinter diesen Begriffen?

"Der Kreis bzw. der Regierungsbezirk als Instrument der gesamtstaatlichen Integration:

Von der Überzeugung ausgehend, dass Verwaltungsorganisation integrierende Wirkungen entfalten kann, sollte die Kreiseinteilung von 1808 unter anderen die "Unterthanen aller Theile des (Königs-)Reiches mit dem wohltätigen Bande eines gemeinschaftlichen Vaterlandes" umfassen. Die Integration, um die es dabei ging, war die neubayerische Staatsintegration, war Staats- und Nationsbildung durch Homogenisierung, Nivellierung, Bürokratisierung, Zentralisierung und Monopolisierung der Macht. Die unterschiedlichen Gebietsteile des neuen Bayern wurden durch einen Prozess administrativer und rechtlicher Integration zusammengebunden. Ziel war ein gemeinsames Staatsbewusstsein der Bürger-Untertanen".

Aber die Mentalitäten der einzelnen Stämme ließen sich schon damals nicht vereinheitlichen. So wurde der "Integration durch Nivellierung später das Konzept einer Integration durch Differenzierung entgegengesetzt, die Kreise in ihrer Verschiedenheit wurden zu Instrumenten der mentalen Integration. Beginnend mit Montgelas' Sturz 1817, dann mit der neuen Formationsverordnung von 1825, vor allem aber durch die Umbenennung und den Neuzuschnitt der Kreise ab 1837 sollte die Integration nun in erster Linie über das Denken und Fühlen der Menschen er-

reicht werden. Dieser Wunsch nach mentaler Integration stand hinter dem moderaten Regionalismus von König Ludwig I. Die Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten, der unterschiedlichen historisch-kulturellen Identitäten und der Vielfalt in der Einheit sollte zur Stärkung eines Staates beitragen, mit dem man sich gerade wegen dieser Akzeptanz der Unterschiede identifizierte. Regionale Identität und der Regierungsbezirk als Identitätsangebot und gesamtbayerische Staatsidentität sollten sich gegenseitig fördern, sollten zwei Seiten einer Medaille sein... Johann Andreas Schmeller, Münchner Bibliothekar und Sprachwissenschaftler, vertraute am 30. November 1837 nach der Lektüre von König Ludwigs neuer Verordnung seines Tagebuch an: "Statt lauter Bayern, wie seit 30 Jahren, gibt es, wie wir heute nicht ohne Überraschung vernehmen, wieder Ober- und Niederbayern, Pfälzer, Oberpfälzer, Ober-, Mittel- und Unterfranken und Schwaben".

Die "Regierungsbezirke wirkten und wirken aber auch als Instrumente der hierarchischen Integration. Damit ist die Funktion der Regierung gemeint, hierarchisch getrennte Verwaltungsebenen zu verbinden und eine Brücke zwischen den obersten Leitungs- und Exekutivorganen und den öffentlichen Stellen vor Ort zu bilden. Die Generalkreiskommissariate als Mittelstellen der Verwaltung waren seit 1808 in erster Linie für den Vollzug der von den Zentralstellen ausgehenden Weisungen und für die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit der Außenämter verantwort-

lich. Je länger je mehr war diese Herrschaft durch administrative Vermittlung aber nicht nur auf verwaltungsgerichtlichem Gebiet keine Einbahnstraße, sondern Informationen, Hinweise, Vorschläge und Bitten gab die Regierung auch von unten nach oben weiter. Diese Janusköpfigkeit der Regierung als Repräsentant der Staatsregierung und Ansprechpartner der unteren Behörden wird gerade in jüngerer Zeit durch eine verstärkte Bürger- und Serviceorientierung weiter profiliert.

Von Anfang an sind die Regierungen aber auch Instrumente der administrativen Integration gewesen. Hier geht es um die Verwirklichung der Einheit der Verwaltung, die Integration der Zuständigkeiten verschiedener Zentralbehörden mit dem Ziel, auf bürokratischem Wege zu Entscheidungen zu kommen, die unterschiedliche Zielvorstellungen und Interessen ausgleichen und Verwaltungskonflikte vermeiden. Die administrative Bündlungsfunktion der Regierung dient auch der die Fachbehörden übergreifenden Koordinierung und als Instrument der "Verwaltungsvereinfachung".

Bleibt noch, auf die "mittelbehördliche Funktion der bürger-schaftlichen Integration hinzuweisen, wobei dieser Begriff eher aus der Zusammenschau (der Arbeit) von Regierung und Bezirk, also von Staats- und Selbstverwaltung auf der Kreis- oder Bezirksebene resultiert". Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften haben sich dabei im Lauf der Geschichte zwar

immer mehr von den (staatlichen) "Regierungen emanzipiert" und erfüllen mit dem ihnen eigenen Selbstverwaltungsrecht wichtige Aufgaben für den Bürger. Aber die Regierungen stehen hierbei den kommunalen Ebenen- und damit mittelbar dem Bürger- nicht nur im Rahmen der Rechts -und Fachaufsicht, sondern in erster Linie beratend und fördernd zur Seite.

Diese fünf wesentlichen Elemente charakterisieren also damals wie heute das Wesen der Regierungen und solange die Mittelbehörden Regierungen diese Leitsätze erfüllen, haben Sie auch eine Daseinsberechtigung.

Viele Rufer nach Abschaffung der Regierungen, haben sich daher in der Vergangenheit einer besseren Einsicht folgend, vom Saulus zum Paulus gewandelt. Selbst ein ehemaliger Landtagsvizepräsident, der dereinst vehement die Abschaffung der Regierungen forderte, weil sie schließlich nur Briefträgerfunktion von und nach München hätten, bekennt sich heute - ich las es mit Freude und Vergnügen in der Einladung zu ihrer heutigen Versammlung - nun in seiner Funktion als Vorsitzender der Fränkischen Arbeitsgemeinschaft - zu den Regierungen mit ihrer "Doppelrolle als Dienstleister in der Region und Fürsprecher dieser Region in der Staatsregierung", weil, ich zitiere, "die Regierungen beim jetzigen Zuschnitt aus fränkischer Sicht optimal aufgestellt seien".

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Zusammenfassend stelle ich fest, dass trotz der 200 Jahre, in denen es in der Geschichte große Umstürze gegeben hat, das Wesen der Regierungen unverändert geblieben ist. Heute wie damals gilt, dass die Regierung eine Mittelbehörde ist und als einzige bayerische Behörde die Eigenschaft einer umfassenden Bündelungsbehörde hat. Unter allen bayerischen Behörden verwirklicht sie am stärksten den Grundsatz der Einheit der Verwaltung, ohne einer schädlichen Zentralisierung zu verfallen. Und das Spezifische an der Behörde Regierung ist: Sie vertritt den Freistaat im Regierungsbezirk und tritt für diesen Regierungsbezirk und seine Menschen im Freistaat Bayern ein.

Wer will also am Ende noch zweifeln?

Die Regierungen als zentrale, aber durch und durch regions-spezifische Bündelungsbehörden, mit Ohr vor Ort, immer am Puls der Zeit, sind in einem modernen Staat, in einem modernen Bayern unverzichtbar.

Kurz: Die Regierungen sind Traditionsunternehmen mit Zukunft!

Vielen Dank Ihre Aufmerksamkeit.