

Annemarie Liebler

# Geschichte der Regierung von Niederbayern



Herbert Utz Verlag

Herausgegeben 2008  
von der Regierung von Niederbayern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks,  
der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem  
Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur  
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Satz und Layout:  
Martin Ende



„Dieses Handöver wurde  
auf FSC-zertifiziertem  
Papier gedruckt. FSC (Forest  
Stewardship Council)  
ist eine nichtstaatliche,  
gemeinnützige  
Organisation, die sich  
für eine ökologische und  
sozialverantwortliche  
Nutzung der Wälder  
unserer Erde einsetzt.“

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2008

ISBN 978-3-8316-0836-2

Herbert Utz Verlag GmbH, München  
089-277791-00 · [www.utzverlag.de](http://www.utzverlag.de)

# Vorwort

Als 1808, vor 200 Jahren, die erste Bayerische Verfassung erschien, kam der Sitz der „niederbayerischen“ Regierung nach Passau. Ihr Gebiet umfasste freilich nur die Hälfte des heutigen Niederbayern, das 1837 dann mit der Neueinteilung des Königreichs Bayern entstand. Trotzdem kann 1808 mit der ersten Schaffung eines „durchorganisierten“ Staates als Geburtsstunde der heutigen Bündelungsbehörde der Mittelstufe und für Niederbayern als Landesteil bezeichnet werden, wie wir ihn heute kennen. Nur während der dunkelsten Epoche der deutschen Geschichte – tatsächlich aber bereits ab 1932 und ausgelöst durch Einsparbemühungen – kam der Sitz der niederbayerischen Regierung kurzzeitig nach Regensburg.

Die „Geschichte der Regierung von Niederbayern“ ist die erste umfassende Beschreibung ihrer Entstehung und Entwicklung bis in unsere Tage. Sie erschließt ein bisher in Bayern und Deutschland kaum beleuch-

tetes Gebiet. Das Werk weist aber auch zurück bis fast in die Anfänge Bayerns, das schon kurz nach der Entstehung und mit der Gebietsausweitung des Herzogtums eine dreistufige Verwaltung erhielt – mit einer Regierungszentrale zur Lenkung und Steuerung, unteren Behörden für den ortsnahen Verwaltungsvollzug und einer Mittelinstanz, die wesentliche staatliche Aufgabenfelder in großer Breite unter einem Dach bündelte. Dass diese Dreistufigkeit weit auch vor die Konstitution von 1808 reicht und immer wieder auftauchende Abschaffungstendenzen bis heute überstand, ist eine interessante Erkenntnis aus der vorliegenden geschichtlichen Betrachtung.

Ich danke der Autorin, Frau Dr. Annemarie Liebler aus Mainburg, für dieses Werk. Sie hat die scheinbar trockene Materie, eine Behörde im Geschichtsablauf darzustellen, mit Leben erfüllt, mit intensiven Beschreibungen der Regierungspräsidenten seit 1808 und vielen Begebenheiten am Rande.

Heinz Grunwald

Regierungspräsident von Niederbayern

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>11</b>
<b>I Landshut als Residenz im Mittelalter</b> .....	<b>13</b>
<b>II Die Entstehung der Regierung als Mittelstelle zwischen Zentralbehörde und Außenämtern in der Neuzeit</b> .....	<b>17</b>
<b>III Die Neugestaltung des bayerischen Staates durch Montgelas</b> .....	<b>21</b>
<b>IV Der Unterdonaukreis 1808 bis 1838</b> .....	<b>25</b>
1 Die Formation der Regierung .....	25
2 Die Aufgaben der Kammer des Innern .....	27
3 Die Kammer der Finanzen .....	29
4 Die Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 .....	30
5 Die Generalkreiskommissäre .....	31
5.1 Joseph von Stichaner (1808 bis 1809) .....	31
5.2 Carl Graf von Preysing (1809 bis 1810) .....	32
5.3 Sigmund Joseph Graf von Kreith (1810 bis 1819) .....	33
5.4 Ferdinand Freiherr von Schleich (1819 bis 1826) .....	34
5.5 Adam Joseph Freiherr von Mulzer (1826 bis 1831) .....	34
5.6 Dr. Ignatz von Rudhart (1831 bis 1838) .....	35
<b>V Die königlich niederbayerische Regierung in Landshut (1839 bis 1918)</b> .....	<b>37</b>
1 Die neue Kreiseinteilung .....	37
2 Der Umzug der Regierung von Passau nach Landshut .....	39
3 Alltag in der Regierungsarbeit .....	40
4 Das Revolutionsjahr 1848 und seine Folgen .....	42
5 Der Eintritt Bayerns ins Deutsche Reich .....	45
6 Die Verwaltungsvereinfachung um 1880 .....	46
7 Die Geschäftsverteilung der niederbayerischen Regierung 1888 .....	50
8 Die Regierungspräsidenten .....	57
8.1 Hermann von Beisler (1838 bis 1843) .....	57
8.2 Friedrich Freiherr von Wulffen (1834 bis 1846) .....	59
8.3 Johann Baptist von Zenetti (1846 bis 1847, 1847 bis 1849) .....	60
8.4 Carl Freiherr von Künsberg-Langenstadt (1847) .....	62
8.5 Carl Freiherr von Schrenk (1849 bis 1851) .....	64
8.6 Wilhelm von Benning (1852 bis 1854) .....	65

8.7 Alois August von Schilcher (1854 bis 1866) .....	67
8.8 Georg Gustav von Hohe (1866 bis 1871) .....	69
8.9 Felix Friedrich von Lipowsky (1871 bis 1895) .....	72
8.10 Ludwig Freiherr Fuchs von Bimbach und Dornheim (1895 bis 1900) .....	75
8.11 Ludwig von Meixner (1901 bis 1902) .....	78
8.12 Rudolf Freiherr von Andrian-Werburg (1902 bis 1914) .....	80

## **VI Zeiten des Umbruchs ..... 85**

1 Von der Monarchie zur Republik – Freistaat Bayern .....	85
2 Die Räterepublik in Bayern .....	87
3 Revolutionäre Unruhen in Landshut .....	88
4 Die neue staatliche Ordnung .....	91
5 Neue Aufgaben für den Regierungspräsidenten .....	92
6 Die Umstrukturierung der Regierungsarbeit .....	94
7 Die Zusammenlegung der Regierungen von Niederbayern und der Oberpfalz und Regensburg .....	99
8 Die Regierungspräsidenten .....	105
8.1 Ferdinand von Pracher (1914 bis 1923) .....	105
8.2 Friedrich von Chlingensperg auf Berg (1923 bis 1929) .....	107
8.3 Dr. Heinrich Wirsching (1929 bis 1934) .....	110

## **VII Die Errichtung von Sonderbehörden auf der Mittelstufe ..... 113**

1 Die Kammer der Finanzen .....	113
2 Die Staatsforstverwaltung .....	115
3 Die Gewerbeaufsicht .....	117

## **VIII Die Zeit des Nationalsozialismus ..... 121**

1 Die Gleichschaltung Bayerns mit der Reichsregierung in Berlin .....	121
2 Der Gau Bayerische Ostmark .....	122
3 Die Stellung der Regierungspräsidenten im Dritten Reich .....	123
4 Der Kampf gegen die Kirche .....	123
5 Die Macht des Gauleiters als Reichsverteidigungskommissar .....	125
6 Die zivile Tätigkeit der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz .....	126
7 Die Regierungspräsidenten .....	129
7.1 Franz Schwede (1934) .....	129
7.2 Wilhelm Freiherr von Holzschuher (1934 bis 1939) .....	130
7.3 Dr. Friedrich Wimmer (1939 bis 1943) .....	132
7.4 Gerhard Bommel (1943 bis 1945) .....	133

## **IX Die Nachkriegszeit ..... 135**

1 Das Kriegsende .....	135
2 Die Militärregierung in Bayern .....	136
3 Niederbayern nach dem Zweiten Weltkrieg .....	138
4 Die Nachkriegsregierung in Regensburg .....	139
5 Die Wiederherstellung des Regierungsbezirks Niederbayern .....	143
6 Die Regierungspräsidenten .....	146
6.1 Dr. Ernst Falkner (1945) .....	146
6.2 Dr. Franz Wein (1945 bis 1952) .....	147
6.3 Dr. Josef Ulrich (1952 bis 1956) .....	149

## **X Niederbayern seit 1956 ..... 153**

1 Aufbau und Organisation der niederbayerischen Regierung .....	153
2 Die erfolgreiche Entwicklung des Regierungsbezirks .....	154
3 Die Gebietsreform 1972 .....	157
4 Die neue Organisationsstruktur der Regierung .....	158
5 Drei nachhaltige Erfolgsgeschichten in Niederbayern: BMW, Bad Füssing, Universität Passau .....	161
6 Die Regierungspräsidenten .....	165
6.1 Ludwig Hopfner (1956 bis 1963) .....	165
6.2 Johann Riederer (1963 bis 1975) .....	167
6.3 Dr. Gottfried Schmid (1975 bis 1987) .....	169
6.4 Dr. Herbert Zeitler (1987 bis 1992) .....	171
6.5 Dr. Friedrich Giehl (1992 bis 1998) .....	174
6.6 Dr. Walter Zitzelsberger (1998 bis 2007) .....	178
6.7 Heinz Grunwald (seit 2007) .....	182

## **XI Verwaltung 21 – Die Neugliederung der Bezirksregierungen ..... 183**

## **XII Das Regierungsgebäude ..... 189**

## **XIII Der Bezirk Niederbayern ..... 195**

1 Der Landrath .....	195
2 Der Kreistag .....	198
3 Der Bezirkstag .....	200
4 Der Bezirk Niederbayern .....	201

<b>XIV Dienstsiegel und Wappen von Niederbayern .....</b>	<b>205</b>
1 Das Dienstsiegel der Regierung von Niederbayern .....	205
2 Das Wappen des Bezirks Niederbayern .....	207
<b>Anhang A: Literaturverzeichnis .....</b>	<b>209</b>
<b>Anhang B: Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>215</b>
<b>Anhang C: Liste der Regierungspräsidenten von Niederbayern .....</b>	<b>217</b>
<b>Anhang D: Behörden, Gerichte, Gebietskörperschaften – Überblick über den Wandel der Benennung .....</b>	<b>219</b>
<b>Anmerkungen .....</b>	<b>221</b>

# Einleitung

Frühe Spuren einer Regierung in Landshut und zum dreistufigen Verwaltungsaufbau lassen sich im Viztum und im Rentmeister der Herzöge erkennen, die als Stellvertreter und Steuereinnahmer den Städten und Gemeinden gegenüber auftraten: Schon 1204, im Jahr der Gründung der Stadt Landshut, ist in einer Urkunde aus dem Kloster Attel bei Wasserburg am Inn von einem *dominus Ulricus vicedominus ducis Bawarie* zu lesen.

Doch von einer „Regierung“ im heutigen Sinne kann man erst mit der Konstitution des Bayerischen Königreichs vom 1. Mai 1808 sprechen. Diese niederbayerische Regierung erlebte ihre erste Phase in Passau von 1808 bis 1838. Es ging auf Napoleons Plan zurück, Passau als Bollwerk gegen den Kaiser in Wien zu installieren, und auf den damals führenden Staatsmann in Bayern, Montgelas, die moderne französische Staatsverwaltung zum Vorbild zu nehmen und die Kreise nach Flüssen zu benennen. Im so genannten „Unterdonaukreis“ bestand Passau als Regierungssitz, während andere Teile des heutigen Niederbayern zum Isarkreis mit Regierungssitz in München kamen, zum Regenkreis oder zum Salzachkreis. Eine Neugliederung folgte bereits 1810 und erneut 1817.

1838 stellte der mit hohem Geschichts- und Nationalbewusstsein ausgestattete König Ludwig I. die alten historischen Bezüge wieder her indem er aus den Gebieten des alten Herzogtums den Kreis Niederbayern mit Landshut als Regierungssitz machte. In den folgenden Jahrzehnten war die Regierung neben den herkömmlichen Verwaltungsaufgaben insbesondere mit der Förderung von Landwirtschaft, Industrie und Infrastruktur befasst. Die Regierungs-

präsidenten dieser Zeit, alle mit einer hervorragenden juristischen Ausbildung, waren Adelige oder wurden in den Adelsstand erhoben.

Diese Praxis nahm ein Ende mit dem Zusammenbruch der Monarchie am Ende des Ersten Weltkrieges. Die Regierung überstand die Wirren der Räterepublik und die schwierigen politischen Verhältnisse der Weimarer Republik; bei der Regierung in Landshut arbeitete man 1923 in der Woche 53 Stunden. Doch selbst umfangreiche Einsparungen und Entlassungen konnten die bayerische Staatsregierung nicht davon abbringen, nach Artikel 48 der Weimarer Verfassung (Notverordnung) die niederbayerische Regierung mit der Regierung der Oberpfalz zusammenzulegen: Formell vom 1. April 1932 bis zum 1. April 1948 und tatsächlich bis zum 1. März 1956 wurden die Geschäfte der niederbayerischen Regierung in Regensburg erledigt.

Während der Zeit des Nationalsozialismus wurde die Arbeit der Regierung stark behindert und von Parteimitgliedern im Sinne des Nationalsozialismus beeinflusst. Die Bildung der Gauen über die Regierungsbezirke hinweg ermöglichte es den Gauleitern ihre eigenen Machtstrukturen aufzubauen. Der Gau Bayerische Ostmark bestand aus altbayerischen und fränkischen Gebieten sowie dem Sudetenland und war der Herrschaftsbereich von Gauleiter Wächtler.

Als am 1. Januar 1956 Ludwig Hopfner sein Amt als niederbayerischer Regierungspräsident übernahm, hatte er nicht nur den inneren Aufbau der Regierung in Landshut zu organisieren, sondern auch gewaltige Aufgaben etwa bei der Unterbringung der



Flüchtlinge, der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Gründung von Bildungseinrichtungen zu schultern.

In einer breiten Aufgabenpalette hatte die Regierung von Niederbayern seitdem auch unter seinen Nachfolgern einen nicht unbedeutenden Anteil, dass aus dem „Stiefkind Bayerns“ wie der Landshuter Oberbürgermeister Albin Lang Niederbayern 1956 nannte, die heutige „Aufsteigerregion“ wurde, die mit dem Regierungsbezirk Oberbayern um die niedrigste Arbeitslosenrate und die höchste Lebensqualität wetteifert.

Auch im 21. Jahrhundert kann gerade in einem Flächenstaat wie Bayern in der Verwaltung nicht alles nur von einer Zentrale aus geregelt werden. Ihre Aufgaben als „Kompetenzzentrum“ in der Mittelstufe

der bayerischen Staatsverwaltung, ihre Koordinierungs- und Bündlungsfunktion nahe am Ort des Geschehens, hat sich die Bezirksregierung auch im Zeitalter von Internet und E-Mail bewahrt: Vorgaben „von oben“ ortsnah in der Region umzusetzen und sie bei Bedarf mit Blick auf die Gesamtentwicklung Niederbayerns sozusagen maßzuschneidern auf die Bedürfnisse des Regierungsbezirks, gleichzeitig aber aus einer Gesamtverantwortung für „ihren“ Regierungsbezirk heraus für die Region „von unten nach oben“ einzutreten und ihre Anliegen und Sonderinteressen in München zu vertreten. Es liegt nur im Zug der Zeit, dass sich ihr Selbstverständnis dabei immer mehr zu einer Servicestelle in einem nach wie vor großen Aufgabenbereich entwickelt hat.

# I Landshut als Residenz im Mittelalter



Außer München gibt es keine Stadt in Bayern, die wie Landshut ihre herrscherlichen Funktionen vom 13. Jahrhundert bis zum heutigen Tag zu wahren vermochte.<sup>1</sup>

Als der erste Wittelsbacher, Otto I., für treue Dienste von Kaiser Friedrich Barbarossa mit dem Herzogtum Bayern 1180 belehnt wurde, bestand dieses nur aus wenigen Grafschaften. In seiner kurzen Regierungszeit als Herzog von Bayern bis 1183 änderte sich daran wenig. Doch sein Sohn, Herzog Ludwig I., der Kelheimer (1183 bis 1231), konnte zielstrebig das wittelsbachische Territorium durch Nutzung des Heimfallrechts beim Aussterben von Grafengeschlechtern erweitern. Zur Sicherung der neu erworbenen Gebiete wurden Städte gegründet, so auch Landshut 1204. Um dieser herzoglichen Neugründung an der Isar den Aufstieg zu ermöglichen, muss-

ten die Rechte des Bischofs von Regensburg beschränkt werden. Ludwig I. verlegte die Brücke mit der Zollstätte einige Kilometer flussabwärts und schleifte die bischöfliche Burg Straßburg, die den alten Übergang geschützt hatte. Dann begann er „castrum et oppidum“ zu bauen. Die Parallele zu den Vorgängen bei der Gründung Münchens 1158 lässt sich nicht von der Hand weisen. Dort war es Herzog Heinrich der Löwe, der die Föhringer Brücke und die Zollstätte des Bischofs Otto von Freising zerstört hatte.

In der Zeit des Übergangs von der Natural- zur Geldwirtschaft hatte die Stadt neben herrschaftlichen und militärischen Aufgaben

## II Die Entstehung der Regierung als Mittelstelle zwischen Zentralbehörde und Außenämtern in der Neuzeit

Die Primogeniturordnung von 1506, das Gesetz über die alleinige Erbfolge des Erstgeborenen im Mannesstamm in der Herzogswürde, machte erst den Aufbau einer zentralen Regierungsorganisation in der Residenzstadt München möglich. Doch gab es eine Verzögerung dieser Entwicklung, da Ludwig X. die Primogeniturordnung nicht anerkannte und neben seinem älteren Bruder Wilhelm IV. in München von 1516 bis 1545 in Landshut eine selbständige Regierung führte. Nach dem Tod Ludwigs X. 1545 stand der Verlagerung des Schwerpunktes des politischen und kulturellen Lebens nach München nichts mehr im Wege. Damit beginnt die Zeit der Entstehung der Regierungen im heutigen Sinne als Mittelstellen zwischen Zentralbehörden in München und den Außenämtern, d.h. den Landgerichten, Pflegämtern, Kasten- und Mautämtern.<sup>9</sup> Durch die Vereinigung von Niederbayern mit Oberbayern 1545 war das Gebiet des Herzogtums für eine einzige Verwaltungsstelle zu groß geworden. Deshalb richtete man in den ehemaligen Residenzstädten München, Landshut, Straubing und Burghausen Rentämter ein, denen als höchste Landesstelle der Hofrat in München übergeordnet war. Der Hofrat in München verwaltete zugleich auch das Rentamt München als Mittelstelle für Oberbayern. 1628 kam als fünftes Rentamt Amberg für die Oberpfalz hinzu.

Die Rentämter hatten als Regierungen die Rechtspflege und die Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten zu betreuen, zeitweilig auch die Religionssachen. Die Landgerichte und Pflegämter waren die untergeordne-

ten Außenstellen der Rechtspflege und der Verwaltung, für das Rentwesen waren die Kasten- und Mautämter diesen Regierungen unterstellt. Die drei obersten Beamten dieser Mittelstufe der Regierung waren der Viztum, der Kanzler und der Rentmeister.

Der Viztum musste dem bayerischen Adel entstammen, denn er war der Vertreter des Herzogs und somit der Repräsentant der Regierung. Die eigentliche Geschäftsführung der Regierung oblag dem Kanzler, der zumeist Doktor der Rechtswissenschaft war und ebenfalls dem Adelstand angehörte. Ihm zur Seite standen die Regierungs- und Regimentsräte, die als Angehörige des Adels auf der Ritterbank oder als bürgerliche, später oft geadelte Juristen auf der Gelehrtenbank saßen. Ohne herzoglichen Befehl wurde niemand in den Rat, der zwischen 12 und 30 Mitglieder hatte, aufgenommen.<sup>10</sup> Der Geschäftsgang und die Arbeitsweise waren in den Ratsordnungen festgelegt. Die täglichen Ratsitzungen wurden unter Vorsitz des Viztums im Sommer um sechs Uhr, im Winter um sieben Uhr morgens begonnen und dauerten meist drei Stunden; bei Bedarf auch noch nachmittags. Unentschuldigtes Fernbleiben der Räte musste vierteljährlich dem Herzog gemeldet werden und wurde mit Besoldungsabzug bestraft. Um eine Spaltung im Rat zu vermeiden, wurden alle Angelegenheiten gemeinsam beraten und erledigt. Besonders langwierige Gegenstände wurden einzelnen Räten „ad referendum“ übertragen. Kanzlei- und Registraturpersonal erledigte die Schreibarbeiten. Die genauen Zuständigkeiten wurden in der Kanzleiordnung festgehalten.

### III Die Neugestaltung des bayerischen Staates durch Montgelas



Maximilian Joseph Graf von Montgelas

Mit dem Regierungsantritt des Kurfürsten Max IV. Joseph im Jahr 1799 begann unter seinem leitenden Minister Maximilian von Montgelas die für die moderne bayerische Verwaltung entscheidende Reformepoche. Montgelas, 1759 in München geboren und von 1777 bis 1786 im bayerischen Staatsdienst, kannte die bayerischen Verhältnisse sehr gut. Bereits 1796 legte er dem damaligen Herzog von Zweibrücken im Ansbacher Mémoire umfassende Pläne zur Neugestaltung des bayerischen Staates vor.<sup>17</sup> Das bisher geheime Ministerium des 18. Jahrhunderts sollte zu einer Regierungs- und Verwaltungsbehörde werden, die in Ministerialdepartements nach Sachgebieten (auswärtige Geschäfte, Finanzen, Justiz und geistliche Angelegenheiten) eingeteilt war. 1802 wur-

den zusammen mit dem Geistlichen Rat die Rentämter in Landshut, Straubing, Amberg und Neuburg aufgehoben. Entscheidend für die Zukunft war die Trennung von Justiz und Verwaltung auf der mittleren Ebene. Die gerichtlichen Aufgaben der alten Regierungen (2. Instanz über den Landgerichten) übernahmen die Hofgerichte, ihre Verwaltungsaufgaben die Landesdirektionen. Für Landshut bedeutete dies, dass 1802 die Funktionen Verwaltung und Steuerwesen auf die Generallandesdirektion München übergingen und die ordentliche Rechtspflege auf das Hofgericht in Straubing.

Mit dem Reichsdeputationshauptschluss 1803 erhielt das Kurfürstentum Bayern neue Gebiete in Schwaben, Franken, Tirol, Salzburg und Österreich. Diese Erwerbungsgebiete sollten so schnell wie möglich durch straffen Zentralismus integriert werden: alle wesentlichen Entscheidungen wurden von der Ministerialinstanz getroffen. Mit der Annahme der Königswürde und dem Zerfall des alten Reiches 1806 erreichte Bayern die innere und die äußere Souveränität. Im König als Staatsoberhaupt vereinigten sich alle Rechte der Staatsgewalt, auf ihn allein bezog sich jegliches Verwaltungshandeln. Nun konnte für das aus vielen Teilen zusammengesetzte neue Königreich Bayern ein einheitliches Staatsrecht aufgestellt werden, das in der Konstitution von 1808 zusammengefasst wurde. Die Konstitution bestätigte die bürgerlichen Rechte und Pflichten (konfessionelle Toleranz, gleiche Pflicht zu den Steuern und zum Wehrdienst, allgemeine Schulpflicht) und gab die Grundlage für eine rational angelegte und zentralistisch ausgerichtete Verwaltung in allen Teilen des

## IV Der Unterdonaukreis 1808 bis 1838<sup>21</sup>



### I Die Formation der Regierung

Der gemäß der Konstitution vom 1. Mai 1808 gebildete Unterdonaukreis bestand aus 118 Quadratmeilen mit 215 661 Einwohnern; er war in zehn Landgerichte älterer Ordnung eingeteilt.<sup>22</sup> Da bis 1817 die Finanzverwaltung des Kreises von einer eigenen Kreisfinanzdirektion wahrgenommen wurde, war der Personalstand der Regierung selbst noch klein. Neben dem Generalkreiskommissär gab es den Kanzleidirektor, vier Kreisräte für die allgemeinen Aufgaben, einen Kreis Schulrat und einen Kreismedizinalrat, zwei Ratsakzessisten, zwei Sekretäre, zwei Registratoren, fünf Kanzlisten, einen Kanzleidner und zwei Boten.<sup>23</sup> Diese Beamten kann

man nicht mehr mit den Beamten der Kurfürstentzeit vergleichen, denn die Hauptlandespragmatik von 1805 hatte die Voraussetzung der adeligen Geburt für den Zugang zu den öffentlichen Ämtern beseitigt und die Qualifikation der Beamten auf Ausbildung und Leistung gegründet. Eine sachkundige und unbestechliche Amtsführung wurde durch ausreichende Besoldung und Versorgung (auch der Hinterbliebenen) honoriert. Bayern war in der Einführung des neuzeitlichen Berufsbeamtentums weit über seine Grenzen hinaus führend. Die damaligen Generalkreiskommissäre allerdings hatten sich im Vergleich zu dem nüchternen Be-



Die alte bischöfliche Residenz in Passau war von 1808 bis 1839 Sitz der Regierung des Unterdonaukreises.

amtendasein der heutigen Regierungspräsidenten etwas vom Glanz der fürstlichen Zeiten bewahren können. Ihr Gehalt wurde in ein Standesgehalt von 4 000 Gulden und ein Dienstgehalt von 2 000 Gulden pro Jahr aufgeteilt, dazu kamen noch ausreichend Tafelgelder für Repräsentationszwecke. Die Regierung selbst war in Passau in der alten Bischofsresidenz untergebracht und der Generalkreiskommissär wohnte in einem 1705 errichteten fürstlichen Nebengebäude (bis September 2003 „Dompost“, heute Privatbesitz)

Die Verordnung vom 27. März 1817<sup>24</sup> brachte für die Verwaltung der Kreise einen wesentlichen Fortschritt. Es wurden Kreisregierungen eingerichtet, die in die Kammer des Innern und in die Kammer der Finanzen eingeteilt waren. Durch die Auflösung der Kreisfinanzdirektionen wurden die bisher getrennten Verwaltungszweige auf der

mittleren Ebene zusammengeführt. Der erste Vorstand im Kreis blieb der Generalkreiskommissär, der zugleich „Präsident der Regierung“ in allen Angelegenheiten beider Kammern war (bei Sitzungen und im Schriftverkehr). Die Zusammenführung auf der mittleren Ebene der Verwaltung beweist sowohl deren Effektivität als auch die Anpassungsfähigkeit des ganzen Systems. Da sich Montgelas bewusst war, dass die starke Konzentration der Verwaltungsaufgaben in den Ministerien zu Verzögerungen im gesamten Verwaltungsablauf führen musste, fand eine schrittweise Rückverlagerung der Aufgaben statt. Das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818<sup>25</sup> gab den Gemeinden die Verwaltung ihres Gebietes und ihres Vermögens wieder zurück, die 1808 von Montgelas zentralisiert worden war; ebenso gab es wieder eigene Stiftungsverwaltungen. Die Gemeinden waren in Landgerichten zusammengefasst, die übergeordnete Aufgaben

# V Die königlich niederbayerische Regierung in Landshut (1839 bis 1918)

## I Die neue Kreiseinteilung



Ludwig I. von Bayern

So wie die Verordnung vom 17. Dezember 1825 die innere Struktur der Verwaltung der Kreise tiefgreifend veränderte, so tiefgreifend veränderte die Verordnung vom 29. November 1837<sup>10</sup> die geographische Gliederung des Landes. König Ludwig I., dessen National- und Geschichtsbewusstsein stark von der Romantik geprägt war, konnte sich mit der von Montgelas vorgenommenen Kreiseinteilung von 1808 nicht abfinden, weil sie den historischen Gegebenheiten der Stämme in Bayern nicht entsprach. Die altbayerischen Gebiete waren 1808 in den Isar-, den Unterdonau- und den Regenkreis aufgeteilt worden. Durch die Trennung des alten Niederbayern in einen nördlichen Teil mit Landshut, der zum

Isarkreis gehörte, und in den Unterdonaukreis mit Passau als Regierungssitz war ein altes Stammland auseinandergerissen. Wie tief empfunden und wie ernst es dem König mit der Zusammenführung alter Gebiete war, beweist die überschwänglich formulierte Präambel: „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 geheiligten Marken der Uns untergebenen Lande möglichst wieder herzustellen, die Eintheilung Unseres Reiches und die Benennung der einzelnen Haupt-Landestheile auf die Grundlage der Geschichte zurückzuführen, und so die durch alle Zeiten bewährte treue Anhänglichkeit Unserer Unterthanen an Thron und Vaterland, die Volksthümmlichkeit und das Nationalgefühl zu erhalten und immer zu befestigen, haben Wir beschlossen, und verordnen, was folgt:“ Zuerst kommt nun die Aufzählung der geschichtlich begründeten Namen: aus dem Isarkreis wurde Oberbayern, der Unterdonaukreis zu Niederbayern, der Rheinkreis zur Pfalz, der Regenkreis zu Oberpfalz und Regensburg, der Obermainkreis zu Oberfranken, der Rezatkreis zu Mittelfranken, der Untermainkreis zu Unterfranken und Aschaffenburg, der Oberdonaukreis zu Schwaben und Neuburg. Danach folgen die Beschreibung der Kreise, soweit sie erhalten blieben,

und die Detailangaben über die weitgehend historisch orientierten Veränderungen bei den Regierungsstädten, Landgerichten und Herrschaftsgerichten. Für Niederbayern bedeutete dies, dass die Landgerichte Altötting und Burghausen an Oberbayern gingen und das Landgericht Cham an die Oberpfalz. Die Stadt und das Landgericht Landshut sowie das Landgericht Vilsbiburg kamen vom Isarkreis an Niederbayern. Vom Regenkreis erhielt Niederbayern Abensberg, Kelheim, Pfaffenberg und Zaitzkofen.

Die Verlegung des Regierungssitzes von Passau nach Landshut brachte damals eine starke Unruhe in die Bevölkerung. Die Passauer Bürgerschaft fürchtete das Schlimmste nicht nur für ihre wirtschaftliche Lage am äußersten Rand des Königreiches, sondern auch für das Kulturleben, das durch die Säkularisation des Fürstbistums schwer gelitten, aber durch den Regierungssitz wieder an Bedeutung gewonnen hatte. Darüber hinaus war durch den hohen persönlichen Einsatz der Generalkreiskommissäre für den Unterdonaukreis und besonders durch ihre zahlreichen Dienstreisen ein echtes Zusammengehörigkeitsgefühl gewachsen – das alles sollte nun verloren gehen? Auch die Landgerichtsgrenzen standen in manchen Gebieten einer Rekonstruktion der historischen Grenzen entgegen. Die Wahlbezirke für die Abgeordneten in den Landtag und seit 1828 für die Wahl der Landräthe (heute Bezirkstage) waren auf die Landgerichtseinteilung der Kreise abgestimmt. Durch die Änderung der Kreisgrenzen und die damit hervorgerufene Vermehrung bzw. Verminderung der Bevölkerungszahlen pro Wahlbezirk, verminderte bzw. vermehrte sich die Zahl der jeweiligen Mandate. All dies musste unter Beachtung der Verfassung und der bestehenden Gesetze sorgfältig bedacht werden.

Doch König Ludwig I. änderte seine Beschlüsse nicht. Weder die Eingabe der Municipal- und Ruralgemeindeglieder des Landgerichts Abensberg, das statt zu Niederbayern zum Kreis Oberpfalz und Regensburg gehören wollte, wurde stattgegeben,<sup>41</sup> noch erreichte die Deputation des Passauer Magistrats unter Führung von Bürgermeister Unruh ein Verbleiben der Regierung in Passau; seine Majestät versprach lediglich, dass er Passau gewiss nicht fallen lassen werde.<sup>42</sup> Am 16. Juli 1838 gab Freiherr von Godin, der Direktor der Kammer des Innern, folgende Beschlüsse bekannt:

*I Der Sitz der Regierung von Niederbayern soll von Passau nach Landshut, der Sitz des Appellationsgerichts für Niederbayern von Straubing nach Passau, die Garnison des 4. Jägerbataillons von Landshut nach Straubing verlegt werden.*

*II Als verbindlicher Termin für den Vollzug gilt für die Kreisregierung der 1. Juli 1839, für das Appellationsgericht der 1. August 1839 und für das 4. Jägerbataillon der 1. September 1839.*

*Sämtliche Kosten der Verlegung des Regierungssitzes, die Umzugskosten und die „Herstellung von Geschäftslokalitäten“ in Landshut sind aus dem Gemeindevermögen der Stadt Landshut zu bestreiten. Der Umzug des Appellationsgerichts und des 4. Jägerbataillons werden aus den betreffenden Staats- bzw. Militärfonds bestritten.*

Die neue Kreiseinteilung und die Verlegung des Regierungssitzes von Niederbayern nach Landshut waren eine Verwaltungsmaßnahme, die bis heute Bestand hat. Der historisch begründete Stammesbezug, verbunden mit landschaftlichen und geschichtlichen Assoziationen, hat den Intentionen König Ludwigs I. Recht gegeben.



# VI Zeiten des Umbruchs

## I Von der Monarchie zur Republik – Freistaat Bayern

Der Sturz der Monarchie in der Nacht vom 7. zum 8. November 1918 war für den aufmerksamen Beobachter der politischen Entwicklung keine völlige Überraschung. Seit Jahrzehnten gab es die Forderung nach dem Verhältniswahlrecht und dem Wahlrecht für Frauen; außerdem verlangte der Landtag das Recht auf Gesetzesinitiative und die Haushaltsbewilligung. Als sozialreformerische Forderung wurde der Ruf nach der Abschaffung des Adels und seiner Privilegien immer lauter. Darüber hinaus verlangte man die Trennung von Kirche und Staat. Das Leid und die steigende Not der Bevölkerung während des Krieges – schon ab 1915 traten wegen der schlechten Ernte Ernährungsprobleme auf – und die schweren Rückschläge an der Westfront führten zu einem Autoritätsverlust der Regierung. Es kam zu einer steigenden Radikalisierung, als sich 1917 die Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USPD) unter Kurt Eisner von der Sozialdemokratischen Partei abspaltete. Im Landtag begann der Streit um einen Siegfrieden oder einen Verzichtfrieden, und auf der Straße begannen im Mai 1918 Soldatenaufuhr und Streiks in den Rüstungsbetrieben. Am 7. und am 12. August standen Hunderte von Hausfrauen vor dem Münchner Rathaus, um gegen den Hunger und für den Frieden zu demonstrieren.<sup>102</sup> Am 2. November 1918 erschien eine Verlautbarung König Ludwigs III. über eine Verfassungsreform in Bayern: Verhältniswahlrecht für alle Erwachsenen, Erweiterung der Kammer der Reichsräte durch gewählte Vertreter der Gemeinden, Hochschulen und der wichtigsten Berufsstände, keine Neuernennung von erblichen Reichsräten

mehr; die Finanzperiode sollte nur noch ein Jahr dauern. Man bewegte sich auf die parlamentarische Monarchie zu.

Zu gleicher Zeit organisierte die USPD Friedensdemonstrationen; die ganze Kraft des Proletariats sollte sich vereinigen, um den Frieden zu erzwingen. Nach russischem Vorbild bildeten sich Soldaten- und Arbeiterräte. Am ersten Jahrestag von Lenins Oktoberrevolution, am 7. November 1918, war eine Massenversammlung auf der Theresienwiese angesagt. Vertrauensleute der SPD und der Gewerkschaften sollten für einen geordneten Ablauf sorgen. Es gab Warnungen vor einem großen Schlag der USPD, so wurde der Schutz der Residenz und weiterer wichtiger Gebäude durch Polizei und Soldaten verstärkt. Innenminister Brettreich verkündete in einem Aufruf an die Bevölkerung Bayerns den Beginn der Waffenstillstandsverhandlungen und sicherte ausreichend Schutz gegen Willkür und Gewalt zu. Um 15 Uhr trafen sich die Anhänger der SPD, der Freien Gewerkschaften und der USPD und hörten in Gruppen (es gab noch keine einheitliche Lautsprechanlage) zwölf verschiedenen Rednern zu. Dabei wurden Forderungen laut wie die nach der Abdankung des Kaisers und der Verkürzung der Arbeitszeit auf acht Stunden. Kurt Eisner sonderte sich ab und rief zum Befreiungszug auf – mit roten Fahnen marschierte man zunächst zum Bahnhof, dann vor die Kasernen, wo man Soldatenräte bildete und mit Waffen und Lebensmitteln wieder weiterzog. Vor der Residenz erschienen Demonstranten und riefen: „Nieder mit dem König! Nieder mit den Massenmördern!“ Um 19 Uhr wur-

de über München das Standrecht verhängt. Der König und seine Familie verließen in drei Mietwagen die Residenz und fuhren ohne Schutzwache nach Schloss Wildenwart am Chiemsee. Um 20 Uhr waren der Hauptbahnhof, das Telegrafenamt und alle militärischen und zivilen Regierungsbauten von Revolutionären besetzt. Kurt Eisner wurde auf Schultern durch das Landtagsator getragen und hielt um Mitternacht im Sitzungssaal der Abgeordnetenkammer eine erste Beratung des Arbeiter-, Soldaten- und Bauernrates ab. In den Morgenstunden des 8. November 1918 rief er die Republik Bayern aus und erklärte die Dynastie Wittelsbach für abgesetzt. „Bayern ist fortan ein Freistaat. Eine Volksregierung, die von dem Vertrauen der Massen getragen wird, soll unverzüglich eingesetzt werden. ... Wir rechnen auf die schaffende Mithilfe der gesamten Bevölkerung. Jeder Arbeiter an der neuen Freiheit ist willkommen. Alle Beamten bleiben in ihren Stellungen. Grundlegende soziale und politische Reformen werden unverzüglich ins Werk gesetzt.“<sup>103</sup> Am nächsten Tag um 15.30 Uhr hielt der Arbeiter-, Soldaten- und Bauernrat eine Sitzung zur Regierungsbildung ab. Kurt Eisner wurde Vorsitzender des Ministerrats und Minister des Äußern, der Vorsitzende der SPD, Erhard Auer, Innenminister und Johannes Hoffmann (ebenfalls SPD) übernahm das Kultusministerium. Diese Veränderungen betrafen den Staatsaufbau nur an der Spitze. Die Mitglieder der revolutionären Regierung nahmen sofort die Arbeit auf und ließen sich von den Ministerialbeamten in die Amtsgeschäfte einweisen. Viele Beamte hatten Bedenken, weil sie König Ludwig III.

den Treueid geschworen hatten. Der König weigerte sich zurückzutreten, entband aber am 13. November 1918 die Beamten, Offiziere und Soldaten von dem ihm geleisteten Eid und stellte ihnen die Weiterarbeit unter den gegebenen Verhältnissen frei. Die Beamtenschaft tat ihren Dienst weiter, im eigenen Interesse wie im Interesse des Volkes, denn die dringenden Tagesprobleme wie die Aufrechterhaltung der Lebensmittelversorgung und der Fortbestand von Ordnung und Verkehr mussten gelöst werden. Die im Staatsanzeiger veröffentlichte Verpflichtungsformel wurde von Regierungspräsident Ferdinand von Pracher am 15. November 1918 auch den Landshuter Beamten vorgelegt: „Wir verpflichten uns, dem Volksstaate Bayern unter Wahrung unserer Gesinnung und Überzeugung freiwillig und aufrichtig im Interesse der Gesamtheit unsere Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Wir sind zu diesem Entschlusse veranlasst mit Rücksicht auf das Vaterland, das jetzt mehr als je alle Arbeitskräfte braucht.“<sup>104</sup> Alle Beamten, die die Erklärung unterzeichneten, wurden zur Fortsetzung ihrer Dienstobliegenheiten aufgefordert.

In Berlin schenkte man den Vorgängen in München wenig Beachtung. Am 9. November 1918 war das Kaisertum der Hohenzollern zu Ende. Reichskanzler Prinz Max von Baden verkündete die Abdankung Kaiser Wilhelms II., die Berufung des SPD Vorsitzenden Friedrich Ebert zum Kanzler und die Ausschreibung einer allgemeinen Wahl zu einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung. Am 11. November wurde der Waffenstillstand in Compiègne unterzeichnet.

# VII Die Errichtung von Sonderbehörden auf der Mittelstufe

## I Die Kammer der Finanzen

Neben der Kammer des Innern mit ihren vielfältigen Aufgaben bestand über 100 Jahre die Kammer der Finanzen als zweittragende Säule der Kreisregierung. Die 1808 mit der Einführung der allgemeinen, gleichen Steuerpflicht von Montgelas errichteten Kreisfinanzdirektionen<sup>145</sup> waren selbständig arbeitende Behörden der Mittelstufe, die bereits 1817<sup>146</sup> wieder aufgehoben wurden, da man erkannt hatte, dass die Zusammenlegung der inneren Verwaltung mit der Finanzverwaltung eine Stärkung der Kreisregierung und zugleich eine Verwaltungsvereinfachung bedeutete. Über den für die Entwicklung des Kreises notwendigen Bedarf an Finanzmitteln konnte bei den Präsidiumssitzungen der beiden Kammern debattiert und abgestimmt werden und dann der Antrag bei der Staatsregierung in München zum Vortrag gebracht werden. Die Beamten der beiden Kammern arbeiteten Tür an Tür, was den Verkehr untereinander beschleunigte; außerdem teilten sie sich eine gemeinsame Kanzlei. Der Wirkungskreis der Kammer der Finanzen erstreckte sich auf die Leitung der Finanzverwaltung im Kreis im allgemeinen, die Aufsicht über das Staatseinkommen, den Staatsaufwand, das Etatwesen, das Rechnungswesen, die Direktion der Kassen, die Beaufsichtigung des Dienstpersonals, die Regulierung der Amtsbürgschaften, die Leitung der fiskalischen Prozesse, die Kreisumlagen und die Distriktsumlagen und auf die Finanzrechenschaftsberichte des Kreises.<sup>147</sup> Die Steuereinnahmen der Rentämter wurden für die in ihrem Bezirk anfallenden

Ausgaben wie den Sachaufwand für Gericht und Verwaltung, Bauausgaben, Beamtenbesoldungen und die Versorgung der Hinterbliebenen verwendet. Die Überschüsse gingen an die Kreiskasse, die der Kammer der Finanzen untergeordnet war. Die Kreiskasse leistete die Ausgaben auf Kreisebene und gab ihrerseits die Überschüsse an die Zentralkasse in München ab.

Mit dem Zusammenbruch der Monarchie in Bayern und dem Kaiserreich in Berlin 1918 endete die fruchtbare Zusammenarbeit der Kammer des Innern und der Kammer der Finanzen bei den Kreisregierungen. Die Weimarer Verfassung beendete die finanzielle Unabhängigkeit der Länder, so auch Bayerns. Die Länder wurden zu abhängigen Teilstaaten der Republik. Wurden in der Reichsverfassung von 1871 die Ausgaben des Reiches durch die Beiträge der Länder finanziert, so wurden 1919 die Länder „Kostgänger des Reiches“, d.h. ihr Finanzbedarf wurde ihnen von der Regierung in Berlin zugeteilt. Die Reichsfinanzverwaltung wurde geschaffen. Die Rentämter erhielten 1919 die Bezeichnung Finanzämter und wurden wie die Kreiskassen und die Regierungsfinanzkammern vom Reich übernommen. Für die Kammer der Finanzen bedeutete dies, dass sie aus der Kreisregierung herausgelöst wurde und als selbständige Behörde dem Reichsfinanzministerium untergeordnet war. In Bezug auf bayerische Landesangelegenheiten hatte die neue Behörde den Weisungen des bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zu folgen.

Die Regierungsfinanzkammer in Landshut war die Zweigstelle der Abteilung I des Landesfinanzamtes München. Ihre sachliche Zuständigkeit erfuhr keine Veränderung gegenüber der früheren Tätigkeit der Kammer der Finanzen, sie erstreckte sich<sup>148</sup>:

1. auf die Verwaltung der dem Land Bayern verbliebenen Abgaben und Gefälle, einschließlich der Abgaben für Gemeinde- und Kirchenverbände
2. die Verwaltung des Staatsvermögens und die Erledigung der Rechtsangelegenheiten des Staates in Finanzsachen
3. die Behandlung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens für das Land und den Kreis, soweit im Gesetz für die Selbstverwaltung vom 22. Mai 1919 nicht anders bestimmt war.
4. die Regelung der Pensionen für die Länderbeamten
5. das Vermessungswesen

Die Leitung und die Aufsicht über die Zweigstelle Landshut lag beim Präsidenten des Landesfinanzamtes München. Die bisher mit der Kammer des Innern gemeinschaftlich genutzten Geschäftseinrichtungen wie die Kanzlei und das Expeditionsamt wurden getrennt; die Räume im Regierungsgebäude wurden weiterhin genutzt.

Die Zusammenlegung der Regierungen von Niederbayern und der Oberpfalz mit Wirkung vom 1. April 1932 brachte für die Zweigstelle des Landesfinanzamtes und der Kreiskasse folgende Veränderungen mit sich<sup>149</sup>:

1. Die Prüfungsstellen für den Vermessungsdienst bei den Landesfinanzamtszweigstellen Landshut und Regensburg war in Landshut vereinigt.
2. Die Kreiskasse von Niederbayern blieb bestehen und führte die Bezeichnung „Kreiskasse Landshut“.

3. Die Besorgung der Rechtsangelegenheiten (Fiskalat) oblag für den Bereich des Regierungsbezirks Niederbayern und Oberpfalz der Landesfinanzamtszweigstelle Regensburg.

4. Die Führung der Kassen- und Rechtsgeschäfte für den Kreis (einschließlich des Landesfürsorgeverbandes Niederbayern) oblag der Kreiskasse Regensburg.

5. Die Dienstaufsicht über den Vermessungsdienst im Regierungsbezirk Niederbayern und Oberpfalz oblag dem Präsidenten des Landesfinanzamtes München, da dieses Amt in Landshut blieb.

Das Dritte Reich brachte zunächst keine Änderungen im Arbeitsbereich, nur die Amtsbezeichnung war nun „Der Oberfinanzpräsident München, Zweigstelle für bayerische Angelegenheiten in Landshut“; die Kreiskasse trug die Bezeichnung „Regierungshauptkasse Landshut“.<sup>150</sup> Die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich mit dem Fortschreiten des Zweiten Weltkrieges; der nächtliche Fliegeralarm führte zu Verschiebungen des Dienstbeginns, aber die Arbeitszeit von zunächst 56 Stunden pro Woche wurde 1944 auf 60 Stunden erhöht. Als neue Aufgaben kamen die Genehmigungen von Notstandsbeihilfen und von Unterstützungen hinzu, wie auch die Verwaltung von herrenlosen bzw. eingezogenen Grundstücken und die Überwachung der Fruchtnormalpreise.

Als mit dem Kriegsende 1945 der Spuk der nationalsozialistischen Willkürherrschaft zu Ende war, forderte die amerikanische Besatzungsmacht auch von der Oberfinanzdirektion – Zweigstelle Landshut – einen Aufgabenplan. Er erstreckte sich von der Verwaltung des in ihrem Bereich liegenden Grundbesitzes des Landes Bayern über das Kassen- und Kostenwesen bis zu Besoldungen und Pensionen. Das Rechnungsamt

# VIII Die Zeit des Nationalsozialismus

## I Die Gleichschaltung Bayerns mit der Reichsregierung in Berlin

Anfang des Jahres 1933 wurde die Gleichschaltung der Länder mit der von den Nationalsozialisten geführten Reichsregierung vollzogen. Als letztes Land wurde Bayern gleichgeschaltet. Am 9. März 1933 erschienen der Gauleiter von München-Oberbayern, Adolf Wagner, und der Stabschef der SA, Ernst Röhm, bei Ministerpräsident Heinrich Held (Bayerische Volkspartei) und stellten ihm als Ultimatum, den NSDAP-Reichstagsabgeordneten General Franz Ritter von Epp als Generalstaatskommissar einzusetzen. Nach der Weigerung des Kabinetts Held übertrug die Regierung Hitler noch am Abend des 9. März General von Epp als Reichskommissar die vollziehende Gewalt in Bayern. Epp betraute Adolf Wagner mit der Leitung des Innenministeriums und setzte Heinrich Himmler an die Spitze der Polizei. Die am 28. Februar 1933 im Reichstag erlassene „Verordnung zum Schutz von Volk und Staat“ hatte die Grundrechte außer Kraft gesetzt. Es waren daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechtes auf freie Meinungsäußerung, einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechtes, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechegeheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und Beschlagnahme

sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig. So blieben die zahlreichen Übergriffe der SA auf bayerische Politiker ohne Folgen. Am 22. März 1933 wurde das Konzentrationslager Dachau eröffnet, um all die politischen Gefangenen aufzunehmen. Epp sprach vom „Beginn des Aufstiegs zu einem besseren und stärkeren Bayern“. Zahlreiche Kommunalpolitiker, vor allem Bürgermeister, wurden durch Parteimitglieder ersetzt, die ihren Aufgaben oft nicht gewachsen waren.

Das Gesetz zum Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 machte die Länder zu Reichsprovinzen ohne eigene Hoheitsrechte; der bayerische Landtag wurde aufgelöst. Bayern wurde für die Hoheitsträger der NSDAP in Gaue eingeteilt: München – Oberbayern, Schwaben mit Hauptsitz in Augsburg, Franken (Mittel- und Unterfranken) mit Hauptsitz Nürnberg und die Bayerische Ostmark (Oberfranken, Oberpfalz und Niederbayern) mit der Hauptstadt Bayreuth, sowie ab 1935 Gau Saarpfalz und später Westmark. Die Gauleiter verfügten über beachtlichen Freiraum in ihrem Amt, den sie reichlich nutzten, um sich in die Regierungsgeschäfte einzumischen.

## 2 Der Gau Bayerische Ostmark

Hans Schemm gelang bei der Gründung der Bayerischen Ostmark 1933 der Aufbau eines geographisch besonders großen Gau- es, der sich über altbayerisches und fränkisches Gebiet erstreckte und in Bayreuth eine exzentrische Hauptstadt fand. 1939 kamen noch die Gebiete des Sudetenlandes Prachatitz, Berg Reichenstein und Markt Eisenstein dazu. Diese Landkreise umfassten 1722 km<sup>2</sup> mit rund 88 000 Einwohnern in 124 Gemeinden. Das Gebiet befand sich im Wesentlichen auf dem an Südbayern angrenzenden Ostabhang des Böhmerwaldes.<sup>163</sup> Verwaltungsmäßig wurden diese Gebiete dem Regierungsbezirk Niederbayern und Oberpfalz angegliedert.

Hans Schemm setzte seinen persönlichen Ehrgeiz für die Entwicklung der Ostmark ein. 1928 bereits hatte er den Nationalsozialistischen Lehrerbund gegründet, dessen Zentrale nun Bayreuth wurde. Schemm entwickelte Notstandsprogramme für den Bayerischen und den Oberpfälzer Wald, er förderte durch Werbemaßnahmen Ostmarkunternehmen und trieb den schon vor 1933 geplanten Bau der Ostmarkstraße voran. In eindrucksvollen Reden kam er der damals populären Mischung von Deutschtum und Christentum, Aufbauwillen und Kulturverständnis nationalkonservativer Kreise entgegen.<sup>164</sup> Nach seinem Unfalltod

1935 wurde er in Bayreuth lange Zeit weiterhin verehrt.

Sein Nachfolger wurde der Volksschullehrer Fritz Wächtler aus Thüringen. Aufgrund seines ausgeprägten Machtwillens und persönlichen Repräsentationsbedürfnisses war er eine schwierige Persönlichkeit, die laufend in erbitterte Kämpfe mit den Regierungen in Ansbach und Regensburg, aber auch mit den Münchner und Berliner Staatsstellen verwickelt war. Er gab zahlreiche Publikationen und Bildbände über die Geschichte des Gau- es und die Aufbauarbeit dort heraus, wie z.B. das Gaubuch von Scherzer und Kornrumpfs Atlas der Bayerischen Ostmark. Neben die traditionellen Fremdenverkehrsverbände Südbayern und Nordbayern stellte er den Landesfremdenverkehrsverband Bayerische Ostmark und neben die Landesbauernschaft Bayern eine eigene Landesbauernschaft Ostmark. Sein Ziel war die Etablierung einer eigenen Herrschaft im Zentrum von deutschen, österreichischen und tschechischen Gebieten. Dies bedeutete eine ernsthafte Bedrohung der bayerischen Landeseinheit. Fritz Wächtler suchte mit allen Mitteln die Oberhoheit der Partei über den Staat durchzusetzen und nutzte den Ermessensspielraum voll aus, den das Gesetz vom 10. April 1934 den Gauleitern als politische Beauftragte der Staatsregierung gab.

# IX Die Nachkriegszeit

## I Das Kriegsende

Die Übermacht der Alliierten Streitkräfte beendete das nationalsozialistische Regime in Bayern; beschleunigt wurde dessen Zerfall durch die unklaren Kompetenz- und Befehlsstrukturen zwischen den deutschen Armee-, Partei- und Verwaltungsstellen. Nach dem Tod Hitlers am 30. April 1945 griff sein Nachfolger Großadmiral Dönitz in Bayern nicht ein. Der Putschversuch der Freiheitsaktion Bayern unter Rupprecht Gerngroß am 27./28. April 1945 scheiterte an der Weigerung des Reichsstatthalters Ritter von Epp, die Sonderkapitulation Bayerns bekannt zu geben und am Widerstand des bayerischen Ministerpräsidenten und Reichsverteidigungskommissars Paul Giesler. Dieser suchte mit einer von fanatischen Offizieren geführten Einsatzkompanie mit eisernem Durchhaltewillen München zu verteidigen. Doch am 1. Mai 1945 begann um 5.30 Uhr der Einmarsch großer US-Einheiten zur völligen Besetzung Münchens. Reichsstatthalter von Epp war nach Salzburg gebracht worden, und der Ministerpräsident und Reichsverteidigungskommissar Paul Giesler floh nach Berchtesgaden, wo er am 3. Mai 1945 Suizid beging.

Die Besetzung Bayerns durch die Amerikaner, die sich räumlich und chronologisch von Norden nach Süden vollzog, hatte

schon Ende März in Aschaffenburg begonnen und endete Anfang Mai mit der Einnahme Berchtesgadens und des Obersalzberges. Die 3. US-Armee unter General George S. Patton marschierte östlich und die 7. US-Armee unter General Alexander M. Patch westlich. Eine französische Armee befand sich im Raum Schwaben und bewegte sich in Richtung Bodensee.

Die kriegsmüde Bevölkerung wollte nur noch überleben und möglichst die Lebensgrundlagen, wie Infrastruktur und noch bestehende Fabriken, erhalten. Zahlreiche Aktionen zur raschen Kriegsbeendigung wurden durchgeführt. Die Zivilcourage von Bürgergruppen, die eine kampfbereite Übergabe ihrer Stadt oder ihres Dorfes organisierten, machte Eindruck auf die Amerikaner, kostete aber vielen friedlich gesinnten Bürgern das Leben. Eine weiße Fahne zu früh auf dem Kirchturm führte in vielen Fällen zur standrechtlichen Erschießung der Beteiligten. Besonderes Leid widerfuhr den KZ-Häftlingen. Unter dem Motto „kein Häftling darf in die Hände des Feindes fallen“ wurden sie in aller Eile aus den Lagern geholt und zu Gewaltmärschen in Richtung Süden angetrieben; allzu viele von ihnen starben kurz vor ihrer Befreiung entkräftet am Straßenrand.

## 2 Die Militärregierung in Bayern

Während im Süden Bayerns noch gekämpft wurde und SS-Terrormaßnahmen die Zivilbevölkerung in Angst und Schrecken versetzten, kamen in Nordbayern im Gefolge der kämpfenden Truppen amerikanische Militärregierungseinheiten, die zielstrebig daran gingen, unbelastete Landräte und Bürgermeister einzusetzen. Verwaltungserfahrene Männer aus katholischkonservativen Kreisen und aus der Arbeiterbewegung, die zum Aufbau bereit waren, wurden oft auf Empfehlung der Kirchen eingesetzt. Die Verhaftung und Internierung Tausender Nationalsozialisten in Führungspositionen (Ministerialbeamte, Regierungsmitglieder, Landräte, Bürgermeister und Ortsgruppenleiter der NSDAP) wurde schnellstens durchgeführt. Mitte Juli 1945 waren in der amerikanischen Zone 70 000 Zivilpersonen interniert.<sup>191</sup>

Am 6. Mai 1945 waren Krieg und NS-Herrschaft auch im Süden Bayerns beendet; am 7. und 8. Mai 1945 erfolgte die Gesamtkapitulation der deutschen Wehrmacht in Reims und Berlin. Die Siegermächte übernahmen die oberste Regierungsgewalt in Deutschland (Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945). Alle Souveränitätsrechte des Dritten Reiches gingen auf die Besatzungsmächte über, die Deutschland in eine amerikanische, britische, französische und russische Zone einteilten. Das historische Bayern mit Ausnahme der Pfalz blieb erhalten. Von 1945 bis 1952 unterstand Bayern der amerikanischen Militärregierung, deren Aufbau ein Spiegelbild der bayerischen Verwaltungsgliederung war:

Regional Military Government Detachment in München,

ab 1. Oktober 1945 Office of Military Government for Bavaria,

fünf Detachments auf Ebene der Regierungsbezirke,

152 lokale Detachments auf Stadt- und Landkreisebene.

Anfangs waren insgesamt 4 225 Offiziere und Mannschaftsgrade der Militärregierung in Bayern. Es waren dies neben den Militärs auch US-Zivilisten, die Spezialaufgaben wie z.B. auf dem Gebiet der Finanzen, erledigten. Sie waren deutsche und österreichische Emigranten, Juden oder auch Deutschamerikaner. Die große Zahl der Angehörigen der Militärregierung verringerte sich rasch; Ende 1946 waren es noch 1 543 Personen und 1949 bestand das Office of Military Government for Bavaria nur noch aus 327 Mann.

Am 28. Mai 1945 wurde Fritz Schäffer (1920 bis 1933 Mitglied des bayerischen Landtags in der Fraktion der BVP) auf Empfehlung von Kardinal Faulhaber von Oberst Charles Keegan zum ersten bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit ernannt und aufgefordert, ein Kabinett zusammenzustellen. Die Machtbefugnisse dieser ersten bayerischen Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg waren an die Weisungen und die Kontrolle der Militärregierung gebunden. Jede zugeordnete Militärstelle konnte der gleichgeordneten bayerischen Regierungsstelle Weisungen erteilen oder deren Anweisungen aufheben.

Ganz besonderes Gewicht legten die Amerikaner auf die Entnazifizierung der Deutschen; spezielle Gerichtsverfahren gegen ehemalige Nationalsozialisten sollten deren Schuldanerkenntnis und die völlige Loslösung vom nationalsozialistischen Gedankengut bewirken. Die Betroffenen wurden in die Kategorien Hauptschuldige, Belastete, Minderbelastete, Mitläufer und Nichtbetroffene eingestuft. Da Ministerpräsident



# X Niederbayern seit 1956

## I Aufbau und Organisation der niederbayerischen Regierung

Als Ludwig Hopfner am 1. Januar 1956 als Regierungspräsident in Landshut sein Amt übernahm, trug ihm Innenminister Dr. Geiselhöringer eine Liste der dringenden Aufgaben vor: Behebung der ungünstigen Verkehrslage durch den Ausbau wichtiger Straßenverbindungen; Förderung von Handwerk, Gewerbe und Industrie, vor allem der Ansiedlung bodenständiger Industriebetriebe, um Dauerarbeitsplätze zu schaffen und die Abwanderung qualifizierter Fachkräfte zu verhindern; die Schwierigkeiten in der Landwirtschaft zu lösen und den Fremdenverkehr zu fördern. Der Landshuter Oberbürgermeister Albin Lang beschrieb damals den Regierungsbezirk als ein Stammland, aber auch ein Stiefkind Bayerns.

Um Niederbayern aus dieser Benachteiligung innerhalb Bayerns herauszuführen, bedurfte es einer starken Regierung mit fachkundigen Beamten. Als im Juni 1959 endlich alle Sachgebiete der Regierung in Landshut vereinigt waren, trat ein neuer Geschäftsverteilungsplan in Kraft, der auf der Verordnung vom 4. Juli 1949 beruhte und der der damaligen Zeit entsprechend, den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Regierungen genügend Spielraum ließ. Es gab sechs Abteilungen: die „Präsidialabteilung“, die „Allgemeine Innere Verwaltung“, die Wirtschaftsabteilung, die Bauabteilung, die Schulabteilung und die Abteilung „Wohnraumbewirtschaftung und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge“. In 44 Sachgebieten wurden auch Aufgaben erledigt, die im Laufe der Zeit wieder wegfielen, andere heute wichtige Sachgebiete gab es noch nicht. So gab es in der Präsidialabteilung noch keine eigenen

Sachgebiete für Organisation oder Öffentlichkeitsarbeit, diese Aufgaben wurden vom Personalreferat mit erledigt. Die Aufgaben des Naturschutzes lagen bei der Präsidialabteilung. Die Landwirtschaft gehörte, ebenso wie die Gewerbeaufsicht, zur Wirtschaftsabteilung. Am 1. April 1960 wurde die Abteilung III in „Gewerbliche Wirtschaft“ und „Landwirtschaft“ geteilt. Damals wurden sämtliche Aufgaben der Landwirtschaftsförderung auf Regierungsebene zusammengefasst. Am Beispiel der Landwirtschaft lässt sich die Differenzierung der Aufgaben zeigen. So wurden zu den bestehenden Sachgebieten „Milchwirtschaft und Molkereiwesen“ und die „Obere Siedlungsbehörde“, die neuen Sachgebiete „Pflanzenschutzberatung“, „Landwirtschaftliche Fördermaßnahmen“ und „Landwirtschaftliche Berufsausbildung“ hinzugefügt.

Bis 1. Dezember 1967 war die Zahl der Sachgebiete auf 56 angewachsen. „Katastrophenschutz – zivile Verteidigung“, „Naturschutz“ und „Straßen- und Wegerecht“ wurden neu gebildet, andere Abteilungen wie die Schulabteilung von zwei auf drei Sachgebiete erweitert. Die Zahl der Mitarbeiter der Regierung war damit angestiegen. 1959 waren 114 Beamte, 191 Angestellte und 25 Arbeiter beschäftigt; am 31. Dezember 1967 waren es schon 154 Beamte, 236 Angestellte und 47 Arbeiter.

Diese Beamten hatten ein gerüttelt Maß an Arbeit zu erledigen; die Lageberichte, die Regierungspräsident Ludwig Hopfner an das bayerische Innenministerium vierteljährlich schrieb, geben darüber Auskunft.

## 2 Die erfolgreiche Entwicklung des Regierungsbezirks

1952 war eine neue Gemeinde- und Landkreisordnung in Kraft getreten. Bürgermeister und Landräte wurden nun direkt gewählt. Das Landratsamt (früher Bezirksamt) war bis 1952 Teil der Staatsverwaltung, der Landrat war ein vom Innenminister eingesetzter Beamter, dem die Gemeinden unterstellt waren. Es stellte sich nun heraus, dass viele ehrenamtliche Bürgermeister nicht geschult waren und so den Rahmen, den ihnen die neue Gemeindeordnung zugestand, nicht ausfüllen konnten. Die umfangreichen Aufgaben konnten nur mit Hilfe des Landratsamtes erledigt werden. Landratsämter und Regierung gingen mit den Gemeinden sehr schonend um und gaben diesen vor jeder Beanstandung unter Hinweis auf die gesetzliche Regelung immer Gelegenheit, ihre Beschlüsse noch einmal zu überprüfen. Die Regierungsbeamten berieten beim Vollzug von Gesetzen, bei der Beantragung von Zuschüssen, beim Erlass von Satzungen und beim Abschluss von Vereinbarungen und Verwaltungsverträgen.

Bei den Landratsämtern ihrerseits war auch nicht alles in Ordnung. Es gab eine Reihe gesetzeswidriger Beförderungen durch Kreistagsbeschlüsse und die Hälfte der Dienstverträge wies zu hohe Entgelte und Vergünstigungen auf, wie sich bei der Rechnungsprüfung durch Regierungsbeamte herausstellte. Es kam sogar zu einer Klage beim Verwaltungsgericht Regensburg, das der Regierung von Niederbayern recht gab.<sup>202</sup>

Auch das Schulwesen war im Umbruch. Nach Kriegsende war die Konfessionsschule als Regelschule wieder eingeführt worden, aber die Einwanderung so vieler Vertriebener mit unterschiedlicher Religionszugehörigkeit machte die Einführung

der Gemeinschaftsschule erforderlich. Es wurde immer schwieriger, in einer Volksschulklasse mehrere Jahrgänge zu unterrichten, da Konzentration und Arbeitstempo bei den Schülern, die immer leichter ablenkbar wurden, abnahmen. Anstelle der Fähigkeit zu abstrahieren, entwickelten die Kinder ein gutes technisches Verständnis. Dies rief nach einer Änderung der Lehrpläne und nach einem differenzierten Schulsystem. Doch es war für die Regierung schwierig, manchen Gemeinden den Vorteil einer Verbandsschule gegenüber einer einklassigen Volksschule klarzumachen. Die Eltern scheuten die weiteren Schulwege für ihre Kinder. Schulhausneubauten und Umbauten wurden in Auftrag gegeben. Ein großer Lehrermangel erforderte viel Verteilungsgeschick. Manche Junglehrer, die in einer Stadt studiert hatten, wollten sich nicht in ein abgelegenes Dorf versetzen lassen. Trotzdem konnte das Bildungsangebot in Niederbayern ständig erweitert werden. 1964 wurden durch den Schulentwicklungsplan des Kultusministers Huber in Niederbayern elf staatliche Gymnasien errichtet. Heute verfügt Niederbayern – was das Bildungsangebot betrifft – über 333 Grund- und Hauptschulen, 41 Realschulen, 36 Gymnasien, 153 beruflichen Schulen, 43 Förderschulen, die Universität Passau und die Fachhochschulen in Landshut und Deggendorf sowie das Kompetenzzentrum für nachwachsende Rohstoffe in Straubing.

Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft löste in der Landwirtschaft einen Innovationsschub aus. Das Interesse an Flurbereinigung und Arrondierungen zur rationelleren Bebauung der Felder wuchs. Die Angebote der Weiterbildung der Landwirte wurden gerne angenommen. Der „Grüne Plan“, der 1961 aufgelegt wurde

# XI Verwaltung 21 – Die Neugliederung der Bezirksregierungen

Bereits die 1993 von der Bayerischen Staatsregierung eingesetzte Projektgruppe Verwaltungsreform hatte mit den von ihr angeregten drei Verwaltungsreformgesetzen von 1997, 2000 und 2002 eine Straffung von Verwaltungsabläufen bei den Bezirksregierungen zum Ziel. Dabei wurden 25 % der Sachgebiete und 10 % des Personals eingespart. Es folgten organisatorische und personalwirtschaftliche Festlegungen wie die Führung von Mitarbeitergesprächen, die bayernweite Ausschreibung von Stellen und eine verstärkte Übertragung von Unterschriftsbefugnissen auf die Sachbearbeiterinnen und Sacharbeiter. Der Personalabbau wurde auch ermöglicht durch eine verbesserte Computerausstattung mit einer schnellen Verbindung der Behörden untereinander im bayerischen Behördennetz.

In seiner Regierungserklärung „Perspektiven für Bayern schaffen. Sparen – reformieren – investieren“ am 6. November 2003 kündigte Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber für die neue Legislaturperiode bis 2008 eine umfangreiche Verwaltungsreform an – mit einem Abbau staatlicher Aufgaben, Verschlinkung auf allen Ebenen und entsprechendem Abbau von Planstellen.

In einem groß angelegten Reformprojekt „Verwaltung 21“ ging die Staatsregierung an die Umsetzung dieser Ziele.

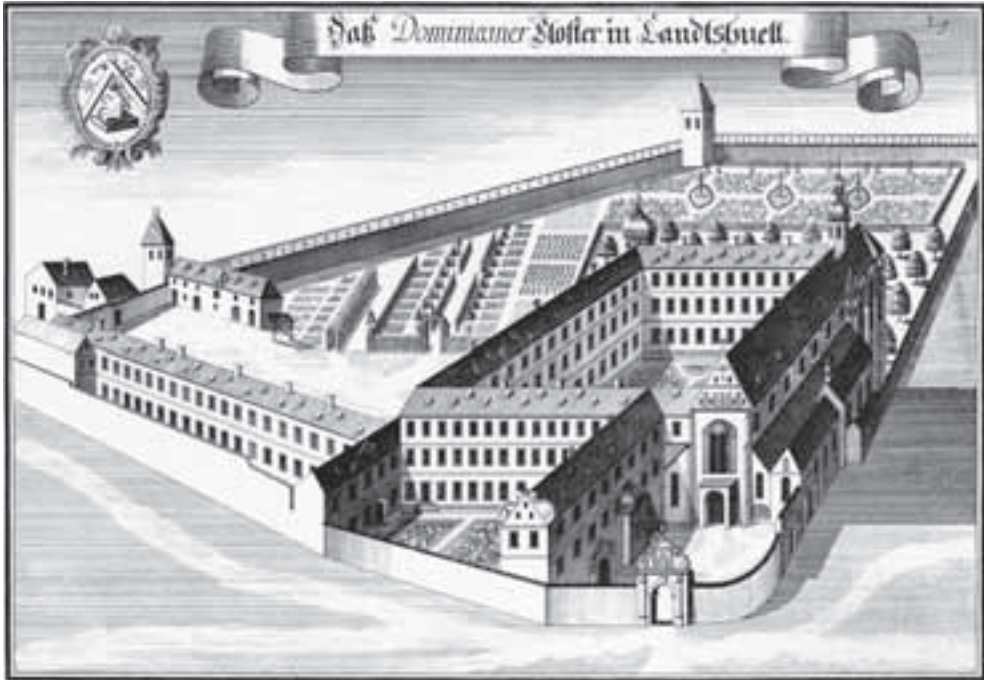
Für den anstehenden Umbau der Staatsverwaltung gab die Regierungserklärung als Richtschnur vor: „Sonderbehörden werden wir zusammenfassen und hoheitliche Aufgaben weitestgehend in die innere Verwaltung eingliedern. Dort, wo es möglich ist,

werden wir sie in ressort- und gebietsübergreifend organisierten Ämtern bündeln. Das betrifft Aufgaben und Organisation insbesondere von Wasserwirtschaftsämtern, Straßen- und Hochbauämtern, Vermessungsämtern, der Forstverwaltung, der Ämter für Versorgung und Familienförderung, der Gewerbeaufsicht und der Direktionen für ländliche Entwicklung.“

Die Bezirksregierungen sollten mit „Verwaltung 21“ noch besser auf ihre Aufgaben als Bündelungsbehörden der Mittelstufe eingestellt und zu modernen Dienstleistungs- und Servicezentren werden. Zuständigkeitsverlagerungen auf die Kreisverwaltungsbehörden sollten Ressourcen freisetzen für eine Verlagerung operativer Aufgaben von den Ministerien auf die Bezirksregierungen. Mehr und mehr rückte neben Rationalisierung und Personalkostenreduzierung auch die Bürger- und Serviceorientierung in den Mittelpunkt der Reformbestrebungen.

Die Bezirksregierungen sollten Servicestellen vor allem für Landkreise und Gemeinden sein, z.B. bei allen Fragen nach Möglichkeiten der Projektförderung, auch und gerade durch die EU. Angestrebt wurde ein deutlicher Aufgabenabbau auf das strikt Notwendige und Unerlässliche, eine weitestgehende Vereinfachung, Konzentration, Delegation staatlicher Aufgaben, womöglich ihre Privatisierung oder gar der komplette Verzicht auf staatliche Tätigkeit. Die eingeleitete „Aufgabenkritik“ und der Rückzug des Staates aus gewohnten Aufgaben gestaltete sich im Detail allerdings meist schwieriger als erwartet.

## XII Das Regierungsgebäude



### Datenüberblick

- 1271 Heinrich der Ältere (1253 bis 1290) gründet das Dominikanerkloster in Landshut
- 1699 Neues Barockgebäude
- 1802 Universität (1826 nach München verlegt)
- 1826 Appellationsgericht
- 1839 Sitz der Regierung von Niederbayern (Unterbrechung von 1932 bis 1956)

Die Geschichte des Gebäudes reicht gut 700 Jahre zurück. Mönche des Dominikanerordens kamen 1271 nach Landshut, vermutlich von Regensburg aus. Sie siedelten sich bei der Magdalenenkapelle an, die damals noch außerhalb der Stadt lag. Der Bau einer neuen Klosterkirche begann offensichtlich sogleich nach der Niederlas-

sung, obgleich die Weihe der Kirche erst 1386 erfolgte. Es war die erste Niederlassung und das einzige Kloster dieses Predigerordens in einer niederbayerischen Stadt. Die Dominikaner sahen ihre Hauptaufgabe in der seelsorgerischen Betreuung des in den Städten zusammenströmenden Volkes. Die Kirche gilt als die erste dreischiffige Basilika der Gotik im niederbayerischen Raum. Im Kloster lebten durchschnittlich zwischen 20 und 30 Dominikaner.

1473 soll der Überlieferung nach der Landshuter Jodok Auftrager den Kreuzgang des Klosters gebaut haben. 1699 mussten die mittelalterlichen Konventgebäude, die in einem schlechten baulichen Zustand waren, neuen barocken Flügelbauten weichen, die heute noch stehen. Um die Mitte des 18. Jahrhunderts kam die gotische Kirche den weißen Predigerbrüdern so altmodisch

# XIII Der Bezirk Niederbayern

Neben der Bezirksregierung als staatlicher Verwaltungsbehörde mit dem von der Staatsregierung eingesetzten Regierungspräsidenten gibt es für das Gebiet jedes der sieben bayerischen Regierungsbezirke eine eigene kommunale Selbstverwaltungskörperschaft, den Bezirk. Sein Gebiet deckt sich mit dem des Regierungsbezirks. Als dritte

kommunale Ebene nach den Landkreisen und Gemeinden nimmt der Bezirk – ohne diesen in einer Hierarchie übergeordnet zu sein – Aufgaben wahr, die deren Leistungsfähigkeit übersteigen oder von überregionaler Bedeutung sind. Die Geschäfte des Bezirks werden vom gewählten Bezirkstagspräsidenten geleitet.

## I Der Landrath

Der heutige Bezirkstag als demokratisch gewähltes Gremium mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen, im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, hat seine Wurzeln zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Bereits in der Konstitution von 1808 war von einer Kreisdeputation die Rede, aber erst mit dem Gesetz vom 15. August 1828 wurden die Landräthe (Bezirkstage) eingeführt. Jeder Landrath sollte aus 24 Mitgliedern bestehen, die von König Ludwig I. aus einer Vorschlagsliste bestätigt wurden. Die Vorschlagsliste musste die doppelte Zahl der Kandidaten enthalten. Die Rentämter erstellten die Wahllisten der aktiven Wähler und die Verzeichnisse der zu Landräthen wählbaren Bürger; ein Mindeststeueraufkommen von 5 Gulden und die dreijährige Ansässigkeit am Wohnort waren die Voraussetzungen für die Wählbarkeit. Die Landgerichte bzw. die Stadtmagistrate hatten die Wahllisten zu überprüfen. Es galten die gleichen Wahlbestimmungen und die gleiche Wahlkreiseinteilung wie zu den

Landtagswahlen, daher ergaben sich für Niederbayern 25 Mitglieder des Landraths. Am 28. Oktober 1829 wurden durch königliche EntschlieÙung die Mitglieder des ersten Landrathes des Unterdonaukreises ernannt. Die Liste gibt Auskunft über die Herkunft und die gesellschaftliche Stellung der Mitglieder.

Mitglieder des Landrathes für den Unterdonaukreis

I aus der Klasse der Standesherrn und erblichen Reichsräte  
1 Graf Kaspar von Preysing-Moos

II aus der Klasse der adeligen Grundbesitzer mit Gerichtsbarkeit  
2 Graf Joseph von Deym  
3 Freiherr Alois von Hafenbrädl  
4 Karl von Fraunhofen

III aus der Klasse der wirklich selbständigen Pfarrer  
5 Pfarrer Michael Denk zu Regen  
6 Pfarrer Michael Waldhauser zu St. Johanniskirchen

## 2 Das Wappen des Bezirks Niederbayern



Das niederbayerische Wappen zeigt links – in der Sprache der Wappenkunde „vorne“ – die weißblauen bayerischen Rauten und rechts (heraldisch „hinten“) vor silbernem Hintergrund einen aufgerichteten roten Panther. Beide Teile des Wappens stammen aus der mittelalterlichen Geschichte Niederbayerns.

Die Grafen von Bogen, die erstmals in Quellen aus dem 11. Jahrhundert genannt werden, führten die Rauten (heraldisch als „Wecken“ bezeichnet) in ihrem Schild. Sie waren ein mächtiges Adelsgeschlecht, das große Gebiete beiderseits der Donau und im Bayerischen Wald bis nach Böhmen beherrschte. Die letzte Gräfin von Bogen, die böhmische Herzogstochter Ludmilla, heiratete 1204 in zweiter Ehe den Wittelsbacher Ludwig den Kelheimer. Das Paar starb kinderlos, und so fiel der Familie der Wittelsbacher neben dem immensen Landbesitz der Grafschaft auch das Rautenwappen zu. Die Rauten wurden das bekannteste Abzeichen der bayerischen Herzöge und wurden schon im Mittelalter als Symbol des Landes

Bayern verstanden. Die erste wappenmäßige Darstellung findet sich auf dem Siegel Herzog Ludwigs II., dessen ältester überlieferter Abdruck aus dem Jahr 1247 stammt. Nach dem Ende der Herrschaft der Wittelsbacher wurden die Rauten auch ins bayerische Staatswappen übernommen. Hier bilden die insgesamt 21 ganzen und angeschnittenen Rauten das Herzschild über den vier Feldern der verschiedenen Stämme Bayerns.<sup>212</sup>

Auch das niederbayerische Wappen zeigt 21 Rauten in Kombination mit einem roten Panther. Dieses Wappentier geht auf die Grafen von Ortenburg-Kraiburg aus der Familie der Spanheimer zurück, die zwischen Donau, Isar, Inn und Chiemsee siedelten. Das gesamte Rottal und die ausgedehnten Gebiete an Vils und Donau hoben die Spanheimer nach Besitz und Rang an die erste Stelle in Altbayern im 12. Jahrhundert. Gegen Ende des 13. Jahrhunderts wurden sie jedoch durch die Wittelsbacher zurückgedrängt. Als die Enkel Ludwig des Kelheimers, die Söhne Ottos des Erlauchten, 1255 eine erste Teilung des Herzogtums vornahm, bildete der spanheimische Güterkomplex die Hauptmasse des neu gebildeten Herzogtums Niederbayern – Landshut, das bis 1290 von Herzog Heinrich dem Älteren regiert wurde. Herzog Heinrich übernahm das Hauptwappen der Spanheimer, den Panther, dessen Farbe in den niederbayerischen Herrschaftsgebieten der Spanheimer (Rottal und Vilshofen) rot war. Da die heute oberbayerischen Gebiete der Spanheimer einen blauen Panther im Wappen zeigten, erscheint im bayerischen Staatswappen der Panther blau.

Die beiden Teile des niederbayerischen Bezirkswappens reichen sehr weit in die

niederbayerische Geschichte zurück, das Wappen selbst aber stammt aus dem 20. Jahrhundert. Etwa um 1900 häuften sich die Anfragen der bayerischen Kreise beim Staatsministerium des Innern nach Wappen, die die Kreise darstellen sollten. Man wollte sie bei festlichen Veranstaltungen und bei der Errichtung von Institutionen wie z.B. den Handwerkskammern vorzeigen. Im Auftrag des Reichsheroldsamts (Behörde zur Aufsicht über die dem Adel zustehenden Standesgrade und Wappen) fertigte der Heraldiker Otto Hupp für jeden bayerischen Kreis Entwürfe für ein passendes Wappen an. Am 12. November 1902 erklärte der Landrathsausschuss von Niederbayern sein Einverständnis mit dem vorgelegten Entwurf. Professor Hupp veröffentlichte seine Entwürfe der bayerischen Kreiswappen im „Münchner Kalender“ von 1906. Seither wurden die Wappen in den Kreisen

benutzt, ohne dass man sich um eine amtliche Anerkennung bemüht hätte.

Bei der Wiedererrichtung der niederbayerischen Regierung in Landshut 1956 wurde das Bayerische Hauptstaatsarchiv, Nachfolger des Reichsheroldsamts, um ein Gutachten zu dem bisher benützten Entwurf Otto Hupps gebeten. Die Vorlage des Heraldikers wurde als historisch korrekt und sinnvoll beurteilt. Daraufhin wurde der Landshuter Kunstmaler Fritz Högner mit der Überarbeitung des historischen Entwurfs beauftragt. Am 24. September 1957 unterzeichnete Innenminister Dr. August Geiselhöringer die Urkunde zur Verleihung des Wappens an den Bezirk Niederbayern. Seither ist die offizielle Verwendung des Wappenbildes – bayerische Rauten in Verbindung mit dem spanheimischen Panther – legitimiert.<sup>213</sup>

# Anhang A: Literaturverzeichnis

## *Ungedruckte Quellen*

Bayerisches Hauptstaatsarchiv

Akten des Ministeriums des Innern: Personalakten der Generalkreiskommissäre und Regierungspräsidenten, Jahresberichte der Generalkreiskommissäre und Monatsberichte der Regierungspräsidenten

Staatsarchiv Landshut

Akten der Regierung des Unterdonaukreises und der Regierung von Niederbayern

Akten der Kammer des Innern und der Kammer der Finanzen

Surrer, M., Der Personalstand der k. Regierung des Unterdonaukreises nun von Niederbayern seit 1808, Landshut 1889.

Staatsarchiv Amberg

Monats- bzw. Halbmonatsberichte der Regierungspräsidenten der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz

Stadtarchiv Passau

Akten zur Verlegung des Regierungssitzes von Passau nach Landshut

## *Gedruckte Quellen*

Bosl, K. (Hg.), Bayern im 19. und 20. Jahrhundert (Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern Abt. III), München 1974.

Die Gesetzblätter des Königreichs Bayern, München 1808ff.

Die Intelligenzblätter des Unterdonaukreises, Bekanntmachungen und Verfügungen der königlichen Kreisstellen, Passau 1808ff.

Die Regierungsblätter des Königreichs Bayern, München 1808ff.

Döllinger, G., Sammlung der im Gebiete der inneren Staats-Verwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen, Bd. 2 Abt. IV Abschnitt III, München 1835.

Hof- und Staatshandbuch des Königreichs Bayern, München 1808ff.

Döberl, M./Laubmann, G. (Hg.), Denkwürdigkeiten des bayerischen Staatsministers Grafen Maximilian von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns 1799–1817, München 1908.

Rudhart, J. von, Die Industrie in dem Unterdonaukreise, Passau 1835.

Rudhart, J. von, Lebens-Abriss Dr. Ignatz Ritters von Rudhart Königlich Bayerischen Staatsraths und Ministers, Königlich Griechischen Ministers des Innern und Präsident des Conseils, Nürnberg 1937.



- Werbung, in: Surrer: *Personalstand der k. Regierung des Unterdonaukreises nun von Niederbayern seit 1808* (Landshut 1889), Staatsarchiv Landshut, Rep. 168/5, Nr. 1266.
- S. 105: Ferdinand von Pracher, Staatsarchiv Landshut, Rep. 168/5 Nr. 595.
- S. 107: Friedrich von Chlingensperg auf Berg, in: Schineller: *Die Regierungspräsidenten der Pfalz. Eine kleine pfälzische Verwaltungsgeschichte (IV)*, in: *Stimme der Pfalz* 4/ 2000, S. 12.
- S. 110: Heinrich Wirsching, Regierung von Niederbayern.
- S. 132: Friedrich Wimmer, Personalakt Bayerisches Hauptstaatsarchiv M Inn 85,403.
- S. 146: Ernst Falkner, Regierung der Oberpfalz.
- S. 147: Franz Wein, Regierung der Oberpfalz.
- S. 149: Josef Ulrich, Regierung der Oberpfalz.
- S. 157: Die Sitze der niederbayerischen Kreisverwaltungsbehörden, Regierung von Niederbayern.
- S. 165: Ludwig Hopfner, Regierung von Niederbayern.
- S. 167: Johann Riederer, Regierung von Niederbayern.
- S. 169: Gottfried Schmid, Regierung von Niederbayern.
- S. 171: Herbert Zeitler, Regierung von Niederbayern.
- S. 174: Friedrich Giehl, Regierung von Niederbayern.
- S. 178: Walter Zitzelsberger, Regierung von Niederbayern.
- S. 182: Heinz Grunwald, Regierung von Niederbayern.
- S. 186/187: Organigramm der Regierung von Niederbayern, Regierung von Niederbayern.
- S. 189: Dominikanerkloster (Stich von Michael Wening), in: Bleibrunner / Hiereith, *Die Regierung von Niederbayern in Landshut* (Landshut 1959), S. 13.
- S. 191: Regierungsplatz um 1900, mit Denkmal Kaiser Ludwig dem Bayern, Stadtarchiv Landshut.
- S. 192: Das Ämtergebäude der Regierung von Niederbayern, Regierung von Niederbayern.
- S. 202: Die niederbayerische Kreisackerbauschule Landshut-Schönbrunn, Aufnahme um 1920, Bildarchiv Bezirk Niederbayern.
- S. 205: Großes Bayerisches Staatswappen, Regierung von Niederbayern.
- S. 207: Wappen des Bezirks Niederbayern, Bezirk Niederbayern.

Annemarie Liebler, geboren 1937 in München, studierte nach dem Abitur an der Ludwig-Maximilians-Universität Geschichte und Englisch. Sie unterrichtete am Gabelsberger Gymnasium Mainburg von 1962 bis 2001 vorwiegend Englisch (Fachbetreuung). Nach dem Tod ihres Ehemannes 1994 studierte sie erneut an der Philosophischen

Fakultät der Universität München mit dem Schwerpunkt Bayerische Geschichte. Promotion 2002; Thema der Dissertation „Die niederbayerische Regierung in Passau 1808 bis 1838“ (auch im Herbert Utz Verlag erschienen). Dabei wurde das Interesse an den Geschicken der niederbayerischen Regierung in der Folgezeit geweckt.

# Auszug aus dem Katalog des Herbert Utz Verlags

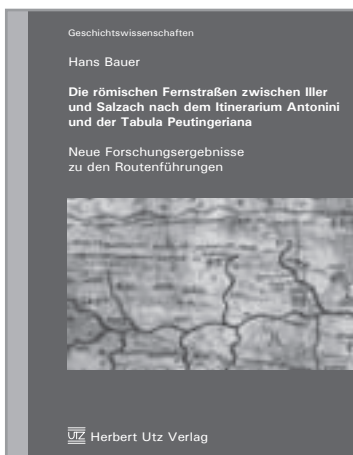


Annemarie Liebler  
**Die niederbayerische Regierung  
in Passau 1808–1838**

2003 · 302 Seiten  
ISBN 978-3-8316-0234-6  
39,00 Euro

Thomas Alexander Bauer  
**Feiern unter den Augen der Chronisten  
Die Quellentexte  
zur Landshuter Fürstenhochzeit**

2008 · 296 Seiten  
ISBN 978-3-8316-0800-3  
34,00 Euro



Hans Bauer  
**Die römischen Fernstraßen zwischen Iller  
und Salzach nach dem  
Itinerarium Antonini und  
der Tabula Peutingeriana  
Neue Forschungsergebnisse  
zu den Routenführungen**

2007 · 140 Seiten  
ISBN 978-3-8316-0740-2  
30,00 Euro

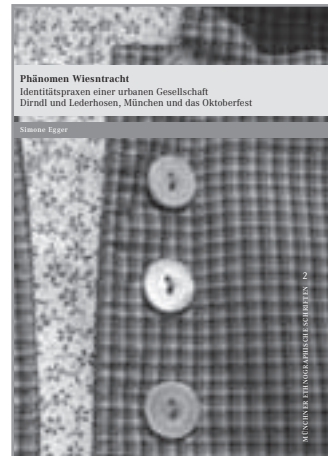


Karin Amtmann  
**Post und Politik in Bayern von 1808 bis 1850**  
**Der Weg der königlich-bayerischen Staatspost**  
**in den Deutsch-Österreichischen Postverein**

2006 · 392 Seiten  
 ISBN 978-3-8316-0619-1  
 39,00 Euro

Simone Egger  
**Phänomen Wiesntracht**  
**Identitätspraxen einer urbanen Gesellschaft**  
**Dirndl und Lederhosen, München**  
**und das Oktoberfest**

2008 · 140 Seiten · 20 Abbildungen  
 ISBN 978-3-8316-0831-7  
 29,00 Euro



Jörg Zedler  
**Karl Graf von Spredi**  
**Bilder einer diplomatischen Karriere**

2008 · 164 Seiten · 194 Abbildungen  
 ISBN 978-3-8316-0768-6  
 20,00 Euro