

# Chronologische Informationen zur Verwaltungsgeschichte in Unterfranken

Die wichtigsten Jahrgangereignisse zur Geschichte der Regierung im Bayerischen Verwaltungssystem von 1799 bis 2015 chronologisch:

## Die Zeit des Wirkens des Grafen Montgelas

**1799-1817:** Wirken des Grafen Montgelas (leitender Minister) unter König Maximilian I. Josef bis zur Entlassung unter König Ludwig I.: Verwaltungsmäßiger Umbau Bayerns zu einem einheitlichen aufgeklärten modernen Staat. Trennung von Verwaltung und Justiz bei den Mittelbehörden.

**1799 bis 1808:** Umbau des Kabinettsystems zu einem nach dem Ressortprinzip geordnetem Staatsministerium. Zunächst 4 Ministerialdepartements (Auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Justiz, geistliche Angelegenheiten). 1808 kam das Ministerialdepartement „Kriegswesen“ dazu.

**1799:** Einrichtung der ersten **Landesdirektionen** als Mittelinstanz (Vorläufer der späteren Regierungen), zunächst in Neuburg a. d. Donau (Herzogtum Neuburg), Amberg (für die Oberpfalz, Herzogtum Sulzbach und Landgrafschaft Leuchtenberg). Die Landesdirektionen führten die Aufsicht über die Landgerichte.

**1801:** Im Frieden von Luneville am 9. Februar 1801 war die Aufhebung der geistlichen Fürstentümer beschlossen worden. Das **Hochstift Würzburg**, die fränkischen Abteien und Reichsstädte erhielt Kurfürst Maximilian IV. Joseph von Pfalz-Bayern als Entschädigung für seine an Frankreich abgetretenen linksrheinischen Gebiete.

**1803:** Im April 1803 wurden auch in Bamberg und **Würzburg** zentrale Provinzialbehörden – **Landesdirektionen** – eingerichtet, die ab 1804 unter der Aufsicht eines **Generallandeskommissars** standen, der zunächst in Bamberg und ab 1806 in Nürnberg residierte.

**1805:** Durch den Frieden von Preßburg von 1805 zwischen Napoleon und Österreich wurde das **Würzburger Land** wieder von Bayern abgetrennt und an den Kurfürsten Ferdinand von Toskana gegeben, einem Bruder Franz des II. dem letzten Kaiser des heiligen römischen Reiches deutscher Nation. Sogenannte „**Toskanazeit**“ für das neu gebildete Großherzogtum Würzburg ab 01. Februar 2006 bis zur erneuten Angliederung an das Königreich Bayern 1814. Die Entwicklung der Fürstentümer in Franken zu einem regulären bayerischen Regierungsbezirk wurde damit zunächst 1806 jäh unterbrochen.

**1806:** Bayern wird Königreich.

**1808 (= 1 Kreisreform):** Mit VO vom 21.06.1808 wurden die bisherigen Provinzen (Baiern, Oberpfalz, Neuburg, Schwaben, Bamberg, Ansbach und Tirol) durch **15 Kreise** ersetzt (nach dem Vorbild der französischen Departements nach Flüssen benannt), an deren Spitze ein **Generalkommissär** stand (**Instruktion für die General-Kreis-Kommissariate vom 17.07.1808**; Vorläufer des späteren Regierungspräsidenten). Erst die Konstitution von 1808 schuf damit ein klares System: **Die Generalkreiskommissariate sollten als Mittelstellen über den Landgerichten (älter Ordnung) das unübersichtliche Zuständigkeitsgefüge überwinden, die ministeriellen Anordnungen weitergeben und den Vollzug bei den Außenbehörden kontrollieren.** Der Finanzbereich wurde von der Verwaltung abgetrennt und auf der mittleren Ebene in Kreisfinanzbehörden, auf der unteren Ebene in Rentämtern

organisiert (der Finanzbereich wurde dann später als Kammer der Finanzen den „Regierungen“ wieder zugeschlagen).

Die damalige Bezeichnung der **15 Kreise** lautete: Altmühl-, Eisack-, Etsch-, Iller-, Inn-, Isar-, Lech-, **Main-**, Naab-, Oberdonau-, Pegnitz-, Regen-, Rezat-, Salzach- und Unterdonaukreis. Sitz des Mainkreises war Bamberg.

**1808:** Erster undurchführbar gebliebene Versuch die Gemeinden nach zentralistischen Grundsätzen zu reformieren (Gemeindeedikt von 1808); die langandauernden Bemühungen waren erst durch das Gemeindeedikt vom 17.05.1818 erfolgreich, das eine erweiterte Selbstverwaltung in den Städten und größeren Märkten sowie Kuralgemeinden „unter der Aufsicht und Kuratel der Staatspolizei“ zugestand.

**1810:** Mit VO vom 28.02.1810 wurden die 15 Kreise durch **9 Kreise** abgelöst (= **2. Kreisreform**).

**1814:** „**Unterfranken**“ wird **endgültig bayerisch**. Pariser Konvention vom 3. Juni 1814: In diesem Vertrag, geschlossen nach dem Sieg der Alliierten über Napoleon, einigten sich Bayern und Österreich in den Grundzügen über den zwischen ihnen durchzuführenden Gebietsaustausch. Damit war die Gebietszugehörigkeit des heutigen Unterfrankens zu Bayern besiegelt. Das Gebiet des heutigen Unterfranke kam in **wesentlichen Teilen** (mit dem früheren Hochstift später Großherzogtum Würzburg und dem Fürstentum Aschaffenburg) zum Königreich Bayern.

**1816:** **Letzte größere Abrundungen von „Unterfranken“** durch Vertrag vom 14. April 1816; bayerisch wurden unter anderem Brückenau, Hammelburg, Alzenau, Amorbach, Miltenberg und Kleinheubach.

**1817:** Mit VO vom 2.2.1817: Bildung eines Gesamtstaatsministeriums aus den Staatsministerien des Hauses und des Äußeren, der Justiz, des Innern, der Finanzen und der Armee.

**1817:** Die vielen territorialen Verschiebungen, Zugewinne und Abtretungen machten schon 1810 und 1817 Anpassungen erforderlich. Mit der Konsolidierung des Staatsgebiets war eine umfassende **Verwaltungsstrukturreform** verbunden. Die Zahl der Kreise reduzierte sich auf acht. Mit VO 20.02.2017 bestand das Königreich aus **8 Kreisen** (Isarkreis, Oberdonaukreis, Unterdonaukreis, Rezatkreis, Obermainkreis, Regenkreis, **Untermainkreis**, Rheinkreis).

**01. April 1817 „Geburtstag“ der Königlich baierischen Regierung des Untermainkreises** (der heutigen Regierung von Unterfranken: So heißt es etwa im Königlich-Bayerischen Regierungsblatt 1817 S. 113-119, wo mit Verordnung vom 20.2.1817 das Königreich Bayern in acht Kreise eingeteilt wurde, darunter auch der Untermainkreis (S. 118) im letzten Satz dieser Verordnung wörtlich: "...daß die bisher bestandenen Generalkreiskommissariate und Finanzdirektionen, so wie die eingehenden Appellationsgerichte unseres Reiches mit dem letzten des Monats März aufgelöst, und dann nach der von uns beschlossenen neuen Eintheilung, die für jeden Kreis bestimmten Verwaltungsstellen ohne Verzug in Wirksamkeit treten." Aus den Generalkreiskommissariaten und Kreisfinanzdirektionen in Bayern (in Unterfranken bestanden allerdings noch die Landesdirektionen und die Präfektur Aschaffenburg, siehe unten) wurden somit zum 01.04.1817 die von einem Regierungspräsidenten geführten „**Kreisregierungen**“ (die heutige Bezirksregierung) mit jeweils einer Kammer des Innern und einer Kammer der Finanzen gebildet (so dann auch die Formations-VO vom 27.03.1817; in Kraft seit 01.04.1817). In der VO vom 27.03.1817 zur Formation der obersten Verwaltungsstellen in den acht Kreisen heißt es: **§1: Die oberste Verwaltungsstelle in**

***jedem Kreise teilt sich in zwei Kammern; die Kammer des Innern und die Kammer der Finanzen, welche zusammen die „Regierung des Kreises“ bilden. §2: Der erste Vorstand im Kreise ist der Generalkommissär, zugleich Präsident der Regierung, welchem nach Umständen für dermal in einigen Kreisen auch ein Vizepräsident zugegeben wird.***

In Bayern übernahmen also die **Kammern des Innern** die Befugnisse und Obliegenheiten der bisherigen Generalkreiskommissariate und die **Kammern der Finanzen** die Zuständigkeiten der bisherigen Kreisfinanzdirektionen (Wirkungskreis, §2 der VO). Die Regierungen waren damit als oberste Verwaltungsstellen die „vollziehenden Organe“ im Aufgabenbereich der zu diesem Zeitpunkt bereits gebildeten Ministerien, soweit nicht besondere Zuständigkeiten bestanden.

In Unterfranken löste die „**Königlich baierische Regierung des Unter-Mainkreises**“ in Würzburg endgültig die **früheren Vorgängerbehörden** ab, die churfürstliche **Landesdirektion** 1803-1805, die großherzogliche Landesdirektion **1806-1814** und zuletzt die königliche Landesdirektion Würzburg von **1814-1817**, die seit dem Jahr **1805** im sogenannten **Borgias-Bau** (Neubaustraße, heute Teil des Priesterseminars; zuvor seit 2003 kurzzeitig in der Würzburger Residenz) untergebracht waren und bereits Mittelbehördenfunktionen übernommen hatten. Gleichzeitig trat sie an die Stelle der bis 31. März 1817 tätigen **Präfektur Aschaffenburg**, die seit 1810/1812 als zentrale Verwaltungsbehörde im Departement Aschaffenburg fungierte. Die beiden bisher getrennten „Landesteile“ mit einer völlig unterschiedlichen staatlichen historischen Entwicklung waren nun erstmals administrativ zusammengefasst.

**Die Trennung von Verwaltung (Polizei) und Justiz in der Mittelinstanz wurde damit gleichfalls abgeschlossen.** Nach der Kreiseinteilung 1817 bestand in jedem Kreis ein Appellationsgericht als Mittelinstanz (2. Instanz in Zivilsachen), mit dem Oberappellationsgericht in München als oberste Instanz.

Den Finanzkammern wurde 1817/1818 auch die Zuständigkeit für das gesamte Forst- und Jagdwesen auf Kreisebene übertragen.

**Was waren nun in den Folgejahren dies wesentlichen Änderungen und Herausforderungen, mit denen sich die Regierung konfrontiert sah? Hierauf kann im Rahmen dieses Vortrags sicherlich nur stichpunktartig eingegangen werden.**

**1825:** Die mit VO vom 17.12.1825 geschaffene Organisation der obersten Verwaltungsstelle in den Kreisen blieb in der Folgezeit maßgebende Regelung. Nach der königlichen Verordnung vom 17. Dezember 1825, die an die Formationsverordnung vom 27. März 1817 anknüpfte, bestand die Hauptaufgabe der damals so genannten Kreisregierungen darin, *„die Rechte Unserer Krone, das beste des Staates, und die allgemeine Wohlfahrt Unsrer treuen Unterthanen zu wahren und zu befördern.“* Außerdem mussten sie auf die Einhaltung der Verfassung achten und hatten sich selbst *„genau an die bestehenden Gesetze, Verordnungen und Reglements zu halten, und Sorge zu tragen, dass denselben von allen Unterthanen nachgelebt wird.“*

**1825:** Ludwig der I nahm im gesamten öffentlichen Dienst einen **Stellenabbau** vor, der auch die Kreisregierungen nicht verschonte. Etatmäßig sollten sie nur noch mit 4 bis 6 Regierungsräten, 3 bis 4 Finanzräten besetzt werden; in allen acht Kreisregierungen sollten nicht mehr als 40 Regierungsräte und 30 Finanzräte Dienst tun. **In der Praxis war aber die Reduzierung wegen ständiger Aufgabenmehrung nicht zu bewerkstelligen.** Die zunehmenden Aufgaben erzwangen vielmehr eine Aufstockung des Personals.

Stichworte: wirtschaftliche und technische Entwicklung, Bevölkerungswachstum, medizinischer Fortschritt brachte neue Aufgaben, die zum Großteil der Kreisregierung zuwuchsen.

**1828:** Geburtsjahr der heutigen Bezirke. Nach langen Bemühungen (Vorbild Pfalz) passierte das Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltung und die größere Befestigung des Staatshaushalts, revidiert 1852 im Wesentlichen aber bis 1918 erhalten geblieben. Schaffung sogenannter **Landräthe** (Aufgaben Kreishaushalt, Kreisumlage, Finanzierung von Einrichtungen und Institutionen (Volksschulen, Gymnasien, landwirtschaftliche Schulen), Betrieb von Einrichtungen und Anstalten (Kreisarmenanstalt). Der Landrat bestand ursprünglich aus 24 Mitgliedern, die in vier Klassen auf 6 Jahre gewählt wurden. Gewählt wurde stets die doppelte Anzahl, die Regierung suchte sich dann aus diesem Personenkreis die Landräte aus; die anderen waren Ersatzleute (Götschmann S. 273). Der Kompetenzbereich des (gewählten) Landrats war im königlichen Bayern eher eingeschränkt; er hat sich aber auch in Unterfranken einen beträchtlichen Einfluss zu verschaffen gesucht (auch an der Kreisregierung vorbei), insbesondere auch durch sein Petitionsrecht.

Das Gremium tagte in der Regel einmal im Jahr. Eine Einberufung war nur auf königlichen Befehl hin erlaubt. Die Beschlüsse und Handlungen des "Landrates" mussten im Nachhinein königlich genehmigt werden. Ein offizieller Kontakt der verschiedenen "Landräthe" untereinander war ebenso untersagt wie das Entsenden von Abordnungen.

Der erste unterfränkische "Landrath" tagte am 07.12.1829.

Zielsetzung zur Schaffung der Landräthe war es, Probleme und öffentliche Missstände des Regierungsbezirkes in offener Aussprache zu erörtern und angemessen zu lösen. Auf königlichen Befehl konnte der "Landrath" zu gutachterlichen Stellungnahmen aufgefordert werden. Hauptaufgabe war es jedoch, jährlich im Voraus die Summe aller notwendigen Ausgaben zu ermitteln, vorgelegte Rechnungen zu prüfen sowie die erforderlichen Kreisumlagen und deren Verteilung festzustellen.

### **Kreisreform von 1837/1838**

König Ludwig I. (1786-1868, reg. 1825-1848) verfügte 1837, dass die Kreise wieder ihre auf die Volksstämme und historischen Bestandteile verweisenden Namen erhalten sollten. Teilweise wurden die Regierungsbezirke wieder auf ihre alten Grenzen gesetzt (**Unterfranken war davon nicht betroffen; nur Namensänderung**). Die identitätsstiftende Rolle der Regierungsbezirke wurde damit nutzbar gemacht und unterstrichen; das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unterfranken sollte nicht beeinträchtigt werden.

**1837:** Mit VO vom 29.11.1837 wurden die bisherigen acht Kreise somit neu abgegrenzt und umbenannt: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz und Regensburg, Schwaben und Neuburg, Oberfranken, Mittelfranken, **Unterfranken und Aschaffenburg** und Pfalz. Aus dem bisherigen Generalkommissär wurde der **Regierungspräsident** (seit 01.01.1838)

Die Kreiseinteilung (Einteilung der Regierungsbezirke) blieb (mit Ausnahme des Verlustes der Pfalz) bis zur Gegenwart weitgehend gültig. **Unterfranken erwies sich in der Folgezeit als einer der stabilsten bayerischen Regierungsbezirke** (kleinere Grenzberichtigungen und Änderungen noch 1860-1862, 1866 (Verlust Bezirksamt Gersfeld und Gerichtsbezirk Orb nach Preußen) und 1920 (Gewinn des coburgischen Amtsgerichts Königsberg zum unterfränkischen Bezirksamt Hofheim). Dagegen wurde die ursprüngliche Bezeichnung "Kreis" in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts allmählich vom **preußischen** "Regierungsbezirk" verdrängt.

**1840:** Nach der Wiener Schlussakte vom 09.06.1840 wurde die Zugehörigkeit des Würzburger Landes zum Königreich Bayern bestätigt.

**1847:** Errichtung eines Staatsministeriums für Kirchen- und Schulangelegenheiten

**1848:** Aufhebung der standes- und gutherrlichen Gerichtsbarkeit durch das Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848; die dort vorgesehene Trennung von Verwaltung und Justiz in erster Instanz wurde aber erst 1861 realisiert. Die staatliche Verwaltungs- und Gerichtsorganisation (Vollzugsbehörde und Gericht in einem) basierte zuvor auf den Landgerichten, die der Aufsicht der Kreisregierung unterstanden (soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen wurden; im Bereich Rechtsprechung war nächste Instanz das Appellationsgericht. Seit 1817 gab es in Unterfranken 46 Landgerichte. Dazu kamen die Herrschaftsgerichte. **1817 gab es im Untermainkreis somit 59 Behörden der unteren Verwaltungsstufe.** Die drei größten Städte AB, SW und WÜ verfügten über eine gewisse Verwaltungsautonomie und waren direkt der Kreisregierung unterstellt. Heute nennt man dies – wie Sie alle wissen – bekanntlich „Rechtsaufsicht“.

Das für den Untermainkreis zuständige Appellationsgericht residierte 1817 in Würzburg, wurde 1833 nach Aschaffenburg verlegt und 1872 mit dem Obermainkreis in Bamberg zusammengelegt. Sitz des heutigen Oberlandesgerichts Bamberg.

**1870/1908:** 1870 wurde Kitzingen kreisfrei; Bad Kissingen wurde 1908 kreisfrei

**1862/1946/2007:** Als staatliche Verwaltungsbehörde der Unterstufe wurden durch VO vom 24.02.1862 mit Wirkung vom 01.07.1862 die **Bezirksämter** eingerichtet, die Vorläufer der heutigen **Landratsämter** (In Unterfranken kam man auf insgesamt **23 Bezirksämter**, aber auch insgesamt zu diesem Zeitpunkt auf **48 Landgerichtsbezirke**). Grundlage war das Bestreben, auch auf der Unterstufe Verwaltung und Justiz zu trennen. Die Bezirksämter erledigten in 1. Instanz auch **Verwaltungsrechtssachen**. In 2. Instanz entschieden die Kreisregierungen (dort sachlich unabhängige Senate). Die Errichtung des **Verwaltungsgerichtshofs** durch Gesetz von 1878 ließ die Verwaltungsrechtsprechung der Kreisregierung bestehen. Sie endete erst durch das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25.09.1946. Mit Gesetz vom 21. Juni 2007, in Kraft seit 01.07.2007 wurde schließlich und bekanntlich auch das Widerspruchsverfahren in weiten Bereichen abgeschafft bzw. durch ein fakultatives Widerspruchsverfahren ersetzt.

**1879:** Die Zivilgerichtsbarkeit wurde 1879 reichsweit reorganisiert, nachdem die Gesetzgebung auf das Reich übergegangen war. Seitdem kennen wir die Neuorganisation als Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht und das Bayerische Oberste Landesgericht und damals dann noch das Reichsgericht. **Unterfranken wurde in drei Landgerichtsbezirke eingeteilt.**

**1885/1908: Erste größere Organisationsveränderungen bei den Kreisregierungen:** Nachdem schon 1885 eigene Forstabteilungen in den Finanzkammern eingerichtet worden waren, erfolgte 1908 die Einrichtung **eigener Kammern der Forsten** in den Kreisregierungen. Eine wesentliche Erweiterung des Personals ist damit aber nicht verbunden gewesen.

**1906** bestand der Personalbestand der Kreisregierung aus folgenden Personen: 1 Präsident, 2 Direktoren, 8 Regierungs- und 5 Finanzräte, je einem Bau-, Medizinal,- und Forstrat, 6 Assessoren, 4 Registratoren, 14 Rechnungskommissare, 3 Bauingenieure, 1 Obergeometer, 1 Kanzleirat, 2 Sekretäre und 3 Kanzlisten. Damit lag der Personalbestand nur unmerklich über dem Jahr 1835. Quelle: Götschmann mit Hinweis auf Hof- und Staatshandbuch des Königreichs Bayern 1906, S. 326ff). Der gesamte Personalbestand der Kreisregierung soll

aber im Jahr 1850 bereits 153 Personen betragen haben (Dr. Peter Kolb, Vom Borgiasbau in das ehemalige Benediktinerkloster St. Stephan – Der Umzug der Regierung von Unterfranken und Aschaffenburg im Jahr 1850, in Mainfränkisches Jahrbuch 2014).

**1919:** Entstehung der heutigen Landkreise durch Vereinigung der bisherigen Distriktsgemeinden (rechtsfähige Kreisgemeinden) zu einem Bezirksverband.

**1920/1935:** Bereits seit 1920 waren die Regierungen in **Abteilungen** (innerhalb der Kammern) gegliedert, die entsprechend der mit dem gesellschaftlichen Wandel neu hinzugekommenen Aufgaben jeweils ergänzt und erweitert wurden. Infolge der Reichsfinanzreform von 1919 **schieden die Finanzkammern 1920 aus** den Kreisregierungen aus und wurden der Reichsfinanzverwaltung eingegliedert. Mit der Schaffung einer eigenen Landesforstverwaltung (Regierungsforstämter, seit 1956 Oberforstdirektionen) wurden die **Forstkammern 1935 aus den Kreisregierungen ausgegliedert. Weil die Regierungen nun nur mehr aus den Kammern des Innern bestanden, wurde diese Bezeichnung seit 1935 weggelassen.**

### **Behördenabbau 1932/33**

Im Zuge der Staatsvereinfachung wurden 1932/33 die Regierungen von Niederbayern und Oberpfalz in Regensburg und von Oberfranken und Mittelfranken in Ansbach vereinigt, so dass neben der Pfalz nur mehr **fünf Kreise** bestanden: Oberbayern, Niederbayern und Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken, **Unterfranken und Aschaffenburg** sowie Schwaben und Neuburg.

**1933 bis 1945: Niedergang und Gleichschaltung** aller staatlichen Institutionen durch den nationalsozialistischen Machtapparat. Symbolischen Ausdruck fand dieser Prozess im Rücktritt des letzten durch den demokratischen Staat ernannten Regierungspräsidenten, Dr. Bruno Günder, der am 01.11.1933 durch den Gauleiter der NSDAP, Dr. Otto Hellmuth, abgelöst wurde. Bereits seit März 1933 waren durch Anweisung des damaligen bayerischen Innenministers dem Regierungspräsidenten sogenannte „Sonderkommissare“ beigeordnet worden, die das Verwaltungshandeln mitbestimmten. Regierungspräsident Dr. Günder stellte in dieser Situation resignierend fest, er werde nur mehr geduldet und lediglich bis auf weiteres im Dienst belassen; im Übrigen sei die besondere Vertrauens- und Ehrenstellung, die dem Regierungspräsidenten als dem ausschließlichen Repräsentanten der Staatsgewalt im Regierungsbezirk zukomme, auf den Gauleiter der NSDAP übergegangen.

In Anlehnung an die nationalsozialistische Gaubezeichnung hieß Unterfranken von 1938 bis 1946 **Mainfranken**.

**16. März 1945:** Zerstörung Würzburgs und der Gebäude der Bezirksregierung im ehemaligen Benediktinerkloster St. Stephan.

### **1945, unmittelbares Nachkriegsjahr:**

Die Einnahme Würzburgs durch die Amerikaner am 01. April 1945 führte zunächst zu einem Stillstand jeder staatlichen Tätigkeit. Die Macht ging faktisch auf die Besatzungstruppen über, die sich bemühten, ein öffentliches Leben wenigstens auf niedrigstem Niveau aufrechtzuerhalten. Die vorgefundenen Verhältnisse erwiesen sich als katastrophal: Alle größeren Städte Unterfrankens hatten erhebliche **Bombenschäden** aufzuweisen, Wohnungs- und Industriebauten waren stark zerstört, die wichtigsten Verkehrsachsen nicht mehr benutzbar. Zusätzlich zu der kriegsgeschädigten einheimischen Bevölkerung mussten große **Flüchtlingsströme** in Unterfranken aufgenommen werden. Die **lebenserhaltende Versorgung** mit Wasser und Nahrungsmitteln sowie die Bereitstellung von Wohnmöglichkeiten erwiesen sich als größte Herausforderung für die neue Besatzungsmacht. Dabei zeigte es sich sehr schnell, dass eine befriedigende Lösung dieser

Aufgaben ohne Rückgriff auf die noch rudimentär vorhandenen deutschen Verwaltungsstrukturen nicht möglich war. In dieser Situation gewann die **Regierung** von Unterfranken eine neue Bedeutung: Die Amerikaner hatten ihr die Rolle einer **Regionalverwaltung** zudedacht, deren Aufgabenbereich neben dem klassischen Spektrum von Verwaltungsaufgaben nun auch die Zuständigkeit für Polizei, Post und Wirtschaft umfasste. In den ersten Nachkriegswochen agierte die Regierung **ohne jede Anbindung an eine übergeordnete staatliche Autorität in München**. Auch zu den Kreisverwaltungen und Gemeinden war der Kontakt auf Grund der schwierigen äußeren Situation zunächst nur eingeschränkt möglich.

Ziel der Besatzungsmacht war es, nicht nur einen Verwaltungsapparat zum Laufen zu bringen, sondern als Teil eines demokratischen Neuanfangs in Deutschland demokratische Strukturen mit entsprechend gesinnten Mitarbeitern auch in der Staatsverwaltung zu schaffen. Alle Verschränkungen des Staatsapparates mit den alten Strukturen der NSDAP wurden aufgelöst. Alle Regeln und Grundsätze der Verwaltung durften nur dann weiter gelten, wenn sie mit dem neuen demokratischen Ideal vereinbar waren. Symbolischen Ausdruck fand dieser Ansatz in der Auswahl des neuen Leiters der Regierung von Unterfranken durch die Amerikaner. Ihr Blick fiel auf einen der bedeutendsten aus Unterfranken stammenden Politiker der Weimarer Republik, den ehemaligen Zentrumspolitiker **Adam Stegerwald**.

Adam Stegerwald nahm seine neue Funktion als Regierungspräsident mit einer kleinen Mitarbeiterschar zunächst in der früheren **Kreislandwirtschaftsschule** (Von-Luxburg-Straße) und ab Oktober 1945 im früheren Frauengefängnis, heute **Jugendgästehaus und Burkarder Schule** (früher Burkarderstraße 44, heute Fred-Joseph-Platz) auf. Stegerwald wollte trotz der drängenden und schier unlösbaren Alltagsprobleme der Menschen im Hinblick auf Unterkunft und Ernährung seine Rolle als Regierungspräsident auch politisch gestaltend nutzen. Konsequenterweise ging es ihm dabei auch bei der Arbeit der Regierung um die Förderung demokratischen Gedankengutes bei seinen Mitarbeitern und der Schaffung entsprechender Strukturen. Als schwierig erwies sich die Gewinnung fachlicher versierter Mitarbeiter, kam es doch durch die Besatzungspolitik zu zahlreichen Entlassungen von Beamten aus dem Öffentlichen Dienst. Nichtsdestoweniger meisterte die Regierung von Unterfranken unter Adam Stegerwald die ihr von den Amerikanern zudedachte Rolle. Dabei war in der Anfangszeit zwar noch nicht an einen Wiederaufbau als solches zu denken. Primär ging es zunächst vielmehr um die Linderung existentieller Überlebenssorgen. Insoweit konnte allerdings bereits im Herbst 1945 festgestellt werden, dass die Versorgungssituation der Bevölkerung mit Wohnung und Lebensmitteln in Unterfranken relativ besser war als im restlichen Bayern. Der von Adam Stegerwald eingeleitete Neuanfang, dem die Amerikaner zunächst wenig Spielraum für Eigenständigkeit gaben, erfuhr durch seinen überraschenden Tod dann jedoch im Dezember 1945 äußerlich eine Zäsur.

Die **Pfalz** schied 1945 aus dem bayerischen Staatsgebiet aus.

#### **Regierungsbezirke seit 1946:**

Die **Bayerische Verfassung** von 1946 stellte die Kreise (Regierungsbezirke) als Gliederung des Staatsgebiets unter besonderen Schutz (Art. 9, Abs. 1). Grenzänderungen sollten nur mit Gesetz möglich sein. 1946 wurde auch die Wiederherstellung der 1932/33 aufgehobenen Regierungsbezirke Niederbayern und Oberfranken angeordnet, die mit der Organisation der Regierung von Niederbayern in Landshut 1959 ihren Abschluss fand.

#### **Weitere Nachkriegszeit bis 1950:**

Die **weitere Nachkriegszeit** stellte die Bezirksregierung (gerade auch in Unterfranken) vor folgende **Herausforderungen**, die hier nur stichwortartig wieder gegeben werden sollen:

Bewältigung der Kriegsfolgelasten, unmittelbare soziale Nothilfe, Wiederherstellung einer elementaren Infrastruktur, Bewältigung der Flüchtlingsproblematik, Kontrolle der Warenverteilung und der Preisbildung (Stichwort: Nachkriegsmangelwirtschaft, Währungsreform). Ein **Organisationsplan** vom Sommer 1949 zeigt, wie der materielle und soziale Einbruch den Staat forderte: Neben der Allgemeinen Verwaltung gewannen die Bereiche Wirtschaft, Bauwesen und Schule an Gewicht. Das Flüchtlingswesen, das zunächst in einer Sonderverwaltung eigenen Kommissaren unterstand, kam 1947/1948 neu hinzu. Der Umgang mit den Kriegsfolgen wurde für das folgende Jahrzehnt zur öffentlichen Hauptaufgabe, dem sich auch die Regierung von Unterfranken mit aller Kraft für die Region widmete.

Dazu kam für die Regierung von Unterfranken die besondere Betroffenheit durch die **deutsche Teilung ab 1949** hinzu: Befand sich Unterfranken vor 1945 inmitten des Reiches zwischen den industriellen Zentren am Neckar, in Sachsen, Thüringen und von Nürnberg, so geriet es jetzt in eine Randlage unter Verlust großer traditioneller Absatzmärkte.

All dies stellte die Regierung von Unterfranken vor große Herausforderungen, die ihr Handeln bestimmten.

### **Wiederaufbau und Wirtschaftswunder**

Die Anforderungen der **50er Jahre** stellten die Verwaltung zunehmend vor Gestaltungs- und Leistungsaufgaben für die **Daseinsvorsorge**. Die Rolle des Staates und damit die der Verwaltung begann sich zwangsläufig zu wandeln. Die Verwaltung (auch die Regierung) war gefordert, Rahmenbedingungen selbst zu schaffen, damit private Initiative in einem Land mit hohem kriegsbedingtem Nachholbedarf erste wirtschaftliche Erfolge erzielen konnte. Diese neuen Anforderungen fanden ihren Niederschlag auch in den Organigrammen der Regierungen, die gleichsam einen Spiegel der zu organisierenden Verwaltungstätigkeit darstellen. So gewannen die zunächst nur als Unterabteilungen einer sog. Fachabteilung dienenden Bereiche **Bau/Schule/Wohnraumbeschaffung** und **Flüchtlingswesen** an eigenem Gewicht, indem sie zu **eigenen Abteilungen** mit deutlich ausdifferenzierten Sachgebieten aufstiegen. Gleiches lässt sich zwischen 1950 und 1960 auch bei der sog. **Wirtschaftsabteilung** beobachten, die deutlich mehr Sachgebiete und Personal erhielt. Damit stieg insbesondere die Bedeutung der Bereiche Verkehr und Wirtschaftsförderung.

Die Jahre des beginnenden und sich entwickelnden Wirtschaftswunders brachten auch für die Regierung von Unterfranken neue Herausforderungen. Aufgabenfelder, die in der Bewältigung von materiellen und sozialen Kriegsfolgen bestanden, nahmen in ihrer Bedeutung ab oder verschwanden gar. Trotz abnehmender Funktion als Arbeitgeber spielte u.a. die **Landwirtschaft** in Unterfranken weiterhin eine starke Rolle, die mit einer **stärkeren Ökonomisierung** und der Ausbildung einer abgestimmten **Agrarpolitik der EWG-Staaten** auch in der Organisation der Regierung von Unterfranken eine stärkere Berücksichtigung fand. So wurde die Wirtschaftsabteilung um einen „**Abschnitt Landwirtschaft**“ gestärkt, der alle Verwaltungsaktivitäten für Unterfranken auf dem Gebiet von Land- und Weinbau bündelte.

Die komplexer werdende Gesellschaft der **60-er und frühen 70-er Jahre**, die Erfahrungen mit der ersten Nachkriegsrezession in den Jahren 1966/1967, der Ruf nach einer stärkeren Demokratisierung des Gemeinwesens lösten heftige Diskussionen über das Verhältnis von Staat, Verwaltung und Gesellschaft aus. Die **Reformbestrebungen** suchten nach einer neuen Rolle des Staates, der aktivierend und planend in Wirtschaft und Gesellschaft eingreift und an dessen Aktivitäten der **mündige Bürger** teilhat. Mussten bisher Neuerungen gerechtfertigt werden, so bedurfte fortan das Festhalten an Bestehendem einer Legitimation, da entsprechend dem Zeitgeist der Fortschritt, die **Reform, zu einem Wert an sich** wurde.



Dies alles führte zu einem **Erlass von neuen Gesetzen**, die Planungs- und Lenkungsinstrumente in weit stärkerem Maße vorsahen und einer entsprechend handelnden Verwaltung bedurften. Eine solche Erweiterung des Aufgabenspektrums fand seinen Niederschlag in der **Gründung neuer Abteilungen und Sachgebiete** wie etwa der Installierung einer **Abteilung für Landesentwicklung und Umweltfragen** mit ihren **Sachgebieten für Landesplanung und Regionalentwicklung**. Die Verwaltung sollte angesichts der mit immer mehr Gesetzen und Verordnungen ausgreifenden Staatstätigkeit in allen Regierungsbezirken möglichst gleichförmig effizienter und zugleich spezifischer werden. Daher wurden die **Querschnittsfunktionen** durch eine **Ausdifferenzierung** von Organisation, Personal, Haushalt und Öffentlichkeitsarbeit wirksamer gemacht, der Geschäftsablauf insgesamt gestrafft und das Spektrum der Fachzuständigkeiten durch eine **neue Sozial-, eine verselbständigte Landwirtschafts- sowie die erwähnte Landesplanungs- und Umwelta Abteilung** weiter gestärkt. Gleichzeitig wurden zur Erreichung der neu formulierten gesetzlichen Ziele vielfältige **Förderprogramme** aufgelegt, die über die Regierung von Unterfranken abgewickelt wurden. Insgesamt konnten vorhandene Defizite in der Verkehrs- und Energiestruktur gegenüber den Zentren Stuttgart, Frankfurt und Nürnberg gemindert und viele neue Arbeitsplätze in den Zonenrandgebieten Unterfrankens geschaffen werden. Dies wurde zunehmend auch als Erfolg der neuen gesetzlichen Möglichkeiten und verbesserten Verwaltungsstrukturen in der Regierung von Unterfranken angesehen.

**1971:** Errichtung eines Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. Bayernweite Zuständigkeit der Regierung von Unterfranken für die **Amtliche Qualitätsweinprüfung** (bis heute).

### **Die Gebietsreform**

Durch die 1972 in Kraft getretene Gebietsreform haben sich auch die Grenzen der Regierungsbezirke verändert. Eichstätt, Beilngries und Neuburg a.d. Donau kamen zu Oberbayern, Aichach zu Schwaben, Kötzing zur Oberpfalz, Riedenburg zu Niederbayern sowie Höchstadt a.d. Aisch zu Mittelfranken; und z.B. Iphofen und Markt Einersheim zu Unterfranken. Die Bemühungen um eine Reduzierung der Regierungsbezirke hatte allerdings keine Chance, da diese **populäre Einteilung** seit dem 19. Jahrhundert tief im Bewusstsein der Bevölkerung und seit 1946 in der Verfassung verankert ist. „Aufgrund der weitgehenden Kontinuität ihres bis in Jahr 1817 zurückverfolgbaren territorialen Zuschnitts kommt den Regierungsbezirken insoweit eine **identitätsstiftende Funktion** zu. Auch fungieren sie als zentrale Bezugsgröße, etwa für die Wahlkreise zur Landtagswahl ...“, so jüngst auch **Prof. Dr. Martin Burgi** in „Verwaltungsorganisation und organisationsbezogene Reformoptionen in Bayern“, BayVBl. S. 1, 2015.

Innerhalb Unterfranken war die Regierung von Unterfranken im Zuge der Gebietsreform gleichfalls besonders gefordert. So wurden die ehemaligen 22 Landkreise Unterfrankens zu 9 Landkreisen zusammengefasst, aus 987 kreisangehörigen Gemeinden wurden heute 305 kreisangehörige Gemeinden geschaffen (neben den 3 kreisfreien Städten). Bad Kissingen und Kitzingen wurden Große Kreisstädte (zuvor kreisfreie Städte seit 1908 bis 1870).

**1974:** Einen Überblick über den Wirkungskreis der Regierungen gibt die innere organisatorische Einteilung aus dem Jahr 1974. Danach bestanden **Abteilungen für Zentrale Aufgaben, Allgemeine Verwaltung, Wirtschaft und Verkehr, Bauwesen, Schul- und Bildungswesen, Soziale Aufgaben, Landwirtschaft, Landesentwicklung und Umweltfragen**. Eine Einteilung, die bis zur Reform im Jahr 2005 (aus acht Abteilungen wurden 5 Bereiche + Gewerbeaufsicht; in Kraft seit 01.08.2005) im wesentlichen Bestand hatte.

**1986:** Abtrennung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom Staatsministerium für Unterricht und Kunst (2013 wieder zusammengelegt).

### **Wiedervereinigung und Jahrtausendwende**

Der in den **70-er und 80-er** Jahren des letzten Jahrhunderts politisch vorangetriebene **Wandel Bayerns von einem agrarisch geprägten Land zu einem industrie- und technikbestimmten Gemeinwesen** verlangten auch von der Verwaltung, insbesondere den für eine Region umfassend verantwortlichen Regierungen, neues Denken und neue Handlungsmuster. Die bereits früher erkennbare Veränderung der Regierung von einer klassischen Ordnungs- und Leistungsverwaltung hin zu einer **Behörde mit umfassender Sachwalterfunktion für Unterfranken** hatte endgültig stattgefunden. Durch **Infrastrukturmaßnahmen** und **Wirtschaftsförderung** wurde die Regierung zur wichtigsten administrativen Gestalterin des regionalen Lebensraumes. Wichtige energiewirtschaftliche und verkehrliche Projekte standen dabei häufig im Vordergrund, dienten doch der immer raschere und umfangreichere Austausch von Waren und Dienstleistungen und eine immer größere Mobilität als Zeichen raschen Wandels und wirtschaftlicher Dynamik einer Region. Beispielhaft genannt seien die Genehmigung des Kernkraftwerkes Grafenrheinfeld in den 70-ern (Raumordnungsverfahren 1973; atomrechtliche Errichtungsgenehmigung 1974), die Verfahren zur Zulassung der ICE-Schnellstrecke Hannover-Würzburg in den 80-er Jahren sowie in jüngster Zeit die Planfeststellungen für die Autobahn A71 von Schweinfurt nach Erfurt und den sechstreifigen Ausbau der Autobahn A 3 von Aschaffenburg bis Biebelried als Folge der teilweise auch durch die Wiedervereinigung sprunghaft gestiegenen Verkehrsströme.

Gerade der durch die **Wiedervereinigung** ausgelöste größte soziale und wirtschaftliche Wandel nach dem 2. Weltkrieg, der Unterfranken ebenso wie alle anderen Regionen erfasste, hat die Anforderungen an eine moderne Verwaltung radikal verändert. Die **Bündelung lokaler Kräfte**, die Zusammenfassung und Vernetzung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potentiale einer Region erhielten im nationalen wie internationalen Wettbewerb der Standorte immer größere Bedeutung. Der Standortwettbewerb verlangt auf Seiten der öffentlichen Hand geradezu nach einer Behörde, die als Anwalt der Region gleichsam alle Fäden in der Hand hält.

In diesem Sinne gingen unter der Regierungspräsidentschaft von Dr. Franz Vogt (Regierungspräsident von 1984 bis 2000) wichtige Impulse zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Unterfranken aus, etwa durch die Initiative „**Chancenregion Unterfranken**“, heute nach der Neustrukturierung der „**Region Mainfranken GmbH**“ (ein Zusammenschluss der Landkreise, Kammern usw. in Mainfranken) oder vergleichbar am Untermain durch die „**Initiative Bayerischer Untermain**“. Dabei stand der Gedanke im Vordergrund, dass nur ein Zusammenwirken von Wirtschaft, Verbänden, Kammern und öffentlicher Hand im Sinne eines Wir-Gefühls die auch von der lahrenden Konjunktur der 90-er Jahre betroffene unterfränkische Wirtschaft wieder nach vorn bringen könnte. Wir sehr das gelungen ist, zeigt etwa die wirtschaftliche Entwicklung in Schweinfurt.

Die Rolle der Regierung von Unterfranken wird in diesem Zusammenhang im Gesamtwerk zur unterfränkischen Geschichte (Band 5/1, S. 515) von **Werner Blessing** wie folgt gewürdigt: „Dass die regionalwirtschaftliche Entwicklung dennoch weitgehend dem bayerischen Mittel entspricht, ... ist nicht denkbar ohne den Einsatz der öffentlichen Hand auf allen Ebenen. **Die Bezirksregierung zeigt gebündelt, wie die Wirtschaftsförderung durch Infrastrukturausbau, Vernetzung der Kräfte, offizielles Marketing und Stimmungspflege immer mehr Gewicht gewinnt**“. So ... „sucht man die Potenzen der Region noch gezielter für die Entwicklung zu nutzen – nicht nur etwa die Hochschulforschung und die Nähe zum Rhein-Main-Raum, sondern auch die Anziehungskraft des Kulturangebots einer noch häufig intakten Landschaft.“

**2005:** Organisatorische Umsetzung der Verwaltungsreform „**Verwaltung 21**“ durch das Zweite Verwaltungsmodernisierungsgesetz (GVB. 2005, 287). Neustrukturierung im Bereich der Staatsbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung, der Finanzdirektionen, der Landesämter. **Bei den Regierungen: Verlust der Landwirtschaftsabteilung, Verlust des Integrationsamtes, Angliederung Gewerbeaufsicht.** Aus ehemals 8 Abteilungen werden 5 Bereiche.

**2013:** Zahlreiche Umressortierungen auf Ministerialebene (unter anderem Schaffung eines Ministeriums für Gesundheit und Pflege durch Abtrennung vom Umweltministerium; Übernahme der Abteilung Verkehr vom Wirtschaftsministerium ins Innenministerium); in der Folge Aufteilung der Ressortzugehörigkeit der Gewerbeaufsicht aufs Sozial- und Umweltministerium). Der Organisationsplan der Regierungen bleibt im Wesentlichen unangetastet.

**2014:** Im März und über das ganze Jahr fanden die Feierlichkeiten zur 200-jährigen Zugehörigkeit Unterfrankens zu Bayern statt (Initiator der Regierungspräsident von Unterfranken). Ministerpräsident Horst Seehofer dazu zusammenfassend in der Würzburger Neubaukirche: **"Es ist ein Glück in Bayern zu leben und in Unterfranken daheim zu sein"**. Unterstrichen wurde der Festakt durch das gemeinsame Singen des Frankenlieds und der Bayernhymne. Dies ergänzend auch zum Thema „identitätsstiftende Wirkung“ des Regierungsbezirks auf Initiative der Regierung von Unterfranken.

**2015:** Am 01.01.2015 traten die Änderungen zu **SAR** (Zentralisierungen im Rahmen weiterer **Schwerpunktbildungen** bei den **Aufgaben der Regierungen**) in Kraft. Zugewinn der RAST Mellrichstadt und im Bereich Berufsaufsicht Ärzte, Wohngeldrecht, teilweise Verluste an Aufgaben im Bereich soziale Förderverfahren Schwangerenberatungsstellen, Frauenhäuser usw.

Am **20. bis 22. Januar 2015** hat die CSU-Fraktion in Wildbad Kreuth zuletzt beschlossen, die Zukunft staatlichen Handelns erneut zu einem Schwerpunktthema ihres künftigen Handelns zu machen.

**01.07.2015:** Seit diesem Zeitpunkt betreiben alle Bezirksregierungen sogenannte **Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber** (ab 01.08.2018 umbenannt in sogenannte Anker-Einrichtungen) und Zentrale Ausländerbehörden (ZAB).

**2018:** Zahlreiche Umressortierungen auf Ministerialebene (aus der früheren Obersten Baubehörde im Innenministerium wird ein eigenständiges Wohnungsbauministerium, Wissenschafts- und Kultusministerium werden wieder getrennt, das Wirtschaftsministerium wird wieder für die Landesentwicklung zuständig und es wird ein neues Ministerium für Digitales geschaffen).

Seit dem **01.10.2018** verfügen die Bezirksregierungen wieder über einen **Bereich „Landwirtschaft und Ernährung“ (Bereich 6)**. Der Verlust der Landwirtschaft aus dem Reformjahr 2005 wurde damit wieder rückgängig gemacht.

Getreu dem Motto: Nach der Reform ist vor der Reform

**Quellen:**

50 Jahre Regierungsgebäude am Peterplatz, Festschrift Regierung von Unterfranken 2006

„Die Staats- und Verwaltungsorganisation des Freistaates Bayern“ (Badura, Huber), BayVBl. 1989, 769 ff

Historisches Lexikon Bayern (Regierungsbezirke) Onlineausgabe

Dr. Peter Kolb, Vom Borgiasbau in das ehemalige Benediktinerkloster St. Stephan – Der Umzug der Regierung von Unterfranken und Aschaffenburg im Jahr 1850, in Mainfränkisches Jahrbuch 2014.

Prof. Dr. Dirk Götschmann, „Das Jahrhundert unter den Wittelsbachern“, Unterfränkische Geschichte, Band 5/1, S. 259 ff

Stand: Januar 2019

Für die Zusammenstellung: Pressestelle der Regierung von Unterfranken

Keine wissenschaftliche Gewähr.