

Beilage 2699

Der Bayerische Ministerpräsident

An den

Herrn Präsidenten des Bayerischen Landtags

Betrifft:

Entwurf einer Verordnung über die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 14. Juli 1949 ersuche ich um weitere verfassungsmäßige Behandlung des obenbezeichneten Entwurfs.

Mit Rücksicht auf die Dringlichkeit der Angelegenheit darf ich bitten, den Gesetzentwurf nach Möglichkeit noch auf die nächste Tagesordnung zu setzen.

München, den 15. Juli 1949

(gez.) Dr. Chard,

Bayerischer Ministerpräsident

Entwurf einer Verordnung

über die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit

Die bayerische Staatsregierung erläßt auf Grund des Art. 9 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern mit Genehmigung des Landtages folgende Verordnung:

§ 1

(1) Die Städte Dillingen a. d. Donau, Eichstätt, Günzburg, Neumarkt i. d. Opf., Nördlingen und Weißenburg i. Bay. werden mit Wirkung vom 1. April 1949 zu kreisunmittelbaren Städten (Stadtkreisen) erklärt.

(2) Sie scheiden mit diesem Tage aus den Landkreisen aus und übernehmen die Aufgaben der Landkreise und die Zuständigkeiten, die in den Landkreisen dem Landratsamt obliegen.

§ 2

Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften der Landkreise bleiben in den auscheidenden kreisunmittelbaren Städten in Kraft, bis sie aufgehoben oder durch neue Vorschriften ersetzt werden.

§ 3

Das Bayerische Staatsministerium des Innern erläßt im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Übergangs- und Vollzugsvorschriften.

§ 4

Diese Verordnung tritt am 1. April 1949 in Kraft.

Begründung

Durch Verordnung der Staatsregierung vom 9. April 1948 (GBl. S. 58) ist einer Reihe bayerischer Städte die 1936 entzogene Kreisunmittelbarkeit wieder verliehen worden. Jedoch haben damals nicht alle vor 1935 kreisunmittelbaren Städte ihre frühere Rechtsstellung zurück erhalten. In der Begründung zu der Verordnung wurde darauf hingewiesen, daß die Entziehung der Kreisunmittelbarkeit nicht durchwegs ein aus sachlichen politischen Gründen geübtes nationalsozialistisches Unrecht darstellt. Es wurde die Auffassung vertreten, daß es sich um eine wenigstens zum Teil gerechtfertigte und wünschenswerte Verwaltungsreform gehandelt habe, die den kleineren Städten die gebührende Stellung im Aufbau der Verwaltung zumies und sie von Aufgaben entlastete, die von ihnen nur mit einem unwirtschaftlichen Aufwand bewältigt werden konnten. Ferner wurde betont, daß es bei der engen Verbundenheit gerade der kleineren Städte mit dem umliegenden Landkreis nicht zu vertreten sei, wenn solche Städte zwar den vollen Mitgenuß der Einrichtungen des Landkreises hätten, an der Aufbringung der Kosten aber nicht teilnahmen.

Trotz dieser Ausführungen in der Begründung der Verordnung vom 9. April 1948 haben die nicht berücksichtigten Städte ihre Bemühungen um Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit nicht aufgegeben. Sie haben sich mit wiederholten Eingaben nicht nur an die bayerische Staatsregierung und die beteiligten Ministerien, sondern auch an den Landtag, den Senat, die Militärregierung, den Bayer. Städteverband und sonstige Stellen gewandt. Der Landtag, dessen Ausschuß für Verfassungsfragen bereits im Zusammenhang mit der Verordnung vom 9. April 1948 die Verleihung der Kreisunmittelbarkeit an alle noch nicht berücksichtigten Städte gefordert hatte, beauftragte die Staatsregierung durch Beschluß vom 23. September 1948, eine Rechtsverordnung über die Kreisunmittelbarkeit der Städte Eichstätt, Weißenburg i. Bay. und Dillingen a. d. Donau vorzulegen. Am 5. Dezember 1948 wurde vom Verfassungsausschuß des Landtags ein entsprechender Beschluß für die Städte Dinkelsbühl, Günzburg und Nördlingen gefaßt. Auch der Senat hat sich in seiner Sitzung vom 30. März 1949 mit der Verleihung der Kreisunmittelbarkeit an die Städte Dillingen a. d. Donau, Dinkelsbühl, Günzburg, Neumarkt i. d. Opf. und Nördlingen einverstanden erklärt, allerdings unter der Bedingung, daß die betreffenden Kreistage keine Einwände erheben. Ebenso hat sich der Bayer. Städteverband mit einer ausführlichen Eingabe vom 28. Januar 1949 zugunsten der genannten Städte eingesetzt. Andererseits hat nicht nur der Großteil der betroffenen Landkreise, sondern auch der Landkreisverband Bayern in einer Eingabe vom 8. Dezember 1948 mit Entschiedenheit gegen die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit Stellung genommen.

Die Gesichtspunkte, die für und gegen den Antrag der Städte geltend gemacht werden, sind im wesentlichen die gleichen, die bereits im Zusammenhang mit der Verordnung vom 9. April 1948 von beiden Seiten vorgebracht wurden. Die Städte und der ihre Interessen vertretende Bayer. Städteverband heben wiederum das in der Entziehung der Kreisunmittelbarkeit liegende nationalsozialistische Unrecht hervor. Sie weisen auf die alte Tradition der Städte als selbständige Gemeinwesen hin und betonen, daß sie ohne die angestrebte verwal-

tungsmäßige Selbständigkeit sich nicht frei entfalten und die ihnen obliegenden Zukunftsaufgaben nicht wirksam erfüllen könnten. Demgegenüber verweist der Landkreisverband Bayern auf die Notwendigkeit der Einheit der örtlichen Verwaltung in Stadt und Land, auf die Unwirtschaftlichkeit einer doppelten Verwaltungsführung und vor allem auf die durch das Ausscheiden der Städte bedingte finanzielle Schwächung der betroffenen Landkreise.

Die widersprechende Stellungnahme zu dem ganzen Problem zeigt, daß sich sowohl für wie gegen die Auskreifung der Städte beachtliche Gesichtspunkte ins Feld führen lassen. Eine beide Teile befriedigende Entscheidung kann wohl kaum getroffen werden. Die geeignete Lösung böte vielleicht die Gewährung der verwaltungsmäßigen Selbständigkeit an die Städte unter Aufrechterhaltung ihrer sonstigen Zugehörigkeit zum Landkreis. Wie jedoch bereits in der Begründung der Verordnung vom 9. April 1948 dargelegt wurde, kann dieser Lösung wegen gewisser verfassungsrechtlicher Bedenken nicht näher getreten werden.

Eine unboreingenommene Abwägung der von beiden Seiten vorgebrachten Gesichtspunkte ergibt, daß die für Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit sprechenden Gründe die Gegenargumente doch etwas überwiegen. Die 1940 durchgeführte Aufhebung der Kreisunmittelbarkeit kann nicht, wie die Gegner der Wiederverleihung dies tun, einfach als „Rückgliederung“ der Städte bezeichnet werden. Man könnte eher sagen, daß die betroffenen Städte damals in homogene, strukturell einheitliche Landkreise erstmals als Fremdkörper eingeführt wurden. Die antragstellenden Städte haben alle schon in einem mehr oder minder langen Zeitraum den Nachweis einer erfolgreichen Betätigung auf dem Gebiete der Selbstverwaltung erbracht. Von früher her bestehen meist noch Verwaltungserfahrungen; oft ist sogar noch das alte Personal vorhanden, denn die vorbereitende Verwaltungsarbeit blieb ja im großen und ganzen auch nach der Eingliederung bei den Städten, so daß seinerzeit keine wesentliche Personaleinsparung erzielt wurde und jetzt wohl keine wesentliche Personalvermehrung nötig wird. Das den Städten zur Verfügung stehende Personal dürfte hinsichtlich Vorbildung, Leistung und Erfahrung dem Personal der Landratsämter im allgemeinen nicht nachstehen. Ferner ist nicht zu bestreiten, daß die Verwaltung einer Stadt von 10 000 Einwohnern andere Aufgaben mit sich bringt als die Verwaltung von Dörfern und Marktflecken und daß diese Aufgaben auch eine anders ausgerichtete Verwaltung erfordern. Daher konnten zwangsläufig die Städte auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung bei den Landräten und Kreistagen, auch bei bestem Willen der Beteiligten, vielfach nicht die Berücksichtigung finden, die ihrer Bedeutung entsprochen hätte. Im übrigen sollte es Grundsatz einer wohlverstandenen Demokratie sein, daß jede Verwaltungsaufgabe in der jeweiligen kleinsten Gemeinschaft, der der einzelne Bürger sich verbunden fühlt, durchgeführt werden; die jeweils höhere Gemeinschaft sollte nur dann eingreifen, wenn die örtlichen Kräfte nicht mehr ausreichen.

Vermögensrechtliche Schwierigkeiten dürften sich bei den Auskreifungen nicht ergeben, weil bei der seinerzeitigen Aufhebung der Kreisunmittelbarkeit Vermögensübertragungen fast ausnahmslos unterblieben. Eine gewisse finanzielle Schwächung der betroffenen

Landkreise ist zuzugeben. Aber hier können entsprechende Vereinbarungen zwischen den Städten und den Landkreisen getroffen werden. Zu denken ist an die Übernahme von Personal und an die Weiterführung gemeinsamer Ämter im übertragenen Wirkungskreis unter Kostenbeteiligung der Städte. Aufgabe des Staatsministeriums des Innern und der Aufsichtsbehörden wird es sein, in Fällen, in denen eine Übereinkunft der Beteiligten nicht zustande kommt, durch Erlass von Richtlinien und durch geeignete Verhandlungen eine gerechte Regelung der Vermögensbeziehungen herbeizuführen. Außerdem können gemeinsame Aufgaben, wie Beispiele der Vergangenheit zeigen, durch Bildung von Zweckverbänden der Land- und Stadtkreise erfüllt werden (etwa zur Errichtung von Berufsschulen, Krankenhäusern und Altersheimen). Die Bildung größerer leistungsfähiger Landkreise ist erwünscht; dies sollte aber nicht auf Kosten der Städte gehen, die sich erst seit 9 Jahren im Gefüge der Landkreise befinden. Überdies wird in Auswirkung von zwei Beschlüssen des Landtags vom 27. Januar 1949 (Beilagen 2197/98) eine Umorganisation der allgemeinen Landesverwaltung vorgenommen werden, wobei die Landkreise in geeigneten Fällen zu lebensfähigen Selbstverwaltungskörpern mit 40 000—50 000 Einwohnern zusammengelegt werden können.

Für die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit haben sich die Kreistage der Landkreise Eichstätt (32 : 13), Neumarkt i. d. Opf. (einstimmig) und Weixenburg i. Bay. (32 : 4) erklärt, Eichstätt allerdings unter gewissen Bedingungen. Die Kreistage der Landkreise Dillingen a. d. Donau (38 : 2), Dinkelsbühl (28 : 10), Donauwörth (32 : 9), Günzburg (38 : 5) und Nördlingen (26 : 12) haben gegen die beantragte Ausgliederung gestimmt. Die Ablehnung der Auskreifung durch einen Kreistag darf aber nicht ausschlaggebend sein; denn in allen Fällen haben sich die Stadträte, die doch die berufenen Vertreter des Willens der betroffenen Bevölkerung sind, für die Wiederverleihung ausgesprochen.

Im einzelnen ist zu den Anträgen der Städte noch folgendes zu bemerken:

Eichstätt ist durch seine Eigenschaft als altes, über den Rahmen seines eigenen Gebietes hinauswirkendes Kulturzentrum und als tausendjährige Bischofsstadt ausgezeichnet. Weixenburg ragt, abgesehen von seiner ebenfalls sehr alten Geschichte, durch seine Eigenschaft als Industriezentrum hervor und ist mit ca. 14 000 Einwohnern die größte der die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit anstrebenden Städte. Beide Städte wären schon in die Verordnung vom 9. April 1948 mit einbezogen worden, wenn der Antrag der Stadt Weixenburg zu diesem Zeitpunkt dem Staatsministerium des Innern, das die beiden benachbarten Städte nur gleichzeitig berücksichtigen wollte, bereits vorgelegen hätte.

Nördlingen steht Weixenburg an Einwohnerzahl nur um einige Hundert nach. Es war seit dem 13. Jahrhundert freie Reichsstadt; die Stadt ist heute der wirtschaftliche und kulturelle Mittelpunkt des Ries. Der Kreistag hat sich gegen die Auskreifung der Stadt ausgesprochen, begründet mit der finanziellen Schwächung der Landkreise. Doch wird der Landkreis Nördlingen nach Ausgliederung der Stadt bei einer Einwohnerzahl von 45 000 (mit einer Stadt von ca. 4000 Einwohnern) als mindestens so leistungsfähig zu erachten sein, wie die Landkreise Eichstätt (34 000 Einwohner) und Weixen-

burg (40 000 Einwohner), die der Ausgliederung zugestimmt haben.

Bei der Stadt Neumarkt i. d. Opf. ist die Zustimmung des Kreistags erteilt worden. Für die Auskreifung von Neumarkt i. d. Opf. spricht außerdem seine Größe (ca. 12 000 Einwohner) und seine Bedeutung als industrieller Mittelpunkt.

Auch Dillingen hat eine tausendjährige Geschichte; jahrhundertlang war es Regierungssitz des Hochstifts Augsburg und Residenz der Bischöfe von Augsburg. Von 1550—1803 bestand dort eine kath. Universität. Heute noch ist es die Schulstadt von Nord-Schwaben. Der Kreistag hat auch hier der Ausgliederung nicht zugestimmt, wiederum mit der finanziellen Schädigung des Landkreises begründet. Aber der Landkreis Dillingen ist der größte der betroffenen Kreise. Er wird nach Ausgliederung der Stadt noch 58 000 Einwohner zählen (mit 3 Städten über 3 000 Einwohnern); die Stadt Lauingen (7 500 Einwohner) ist noch mehr als Dillingen wirtschaftlicher Mittelpunkt des Kreises, so daß die weitere Leistungsfähigkeit des Landkreises durchaus gesichert ist.

Zu Zweifeln gibt die Entscheidung über die Frage der Kreisunmittelbarkeit der Städte Dinkelsbühl (7 400 Einwohner), Donaauwörth (8 500 Einwohner) und Günzburg (10 100 Einwohner) Anlaß. Die Kreistage haben diesen Städten die Zustimmung zur Ausgliederung versagt; ihre Einwohnerzahl ist verhältnismäßig gering.

Bei Dinkelsbühl kommt noch hinzu, daß es (mit Ausnahme von Rodach b. Coburg) die geringsten Steuerkraftzahlen (Grundsteuer und Gewerbesteuer) aufweist und daß der Landkreis nach Ausgliederung der Stadt nur noch 33 000 Einwohner zählen würde; es ist der kleinste der betroffenen Landkreise. In Auswirkung der beiden Landtagsbeschlüsse vom 27. Januar 1949 (Beilagen 2197/98) über die Änderung der Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Bildung lebensfähiger Selbstverwaltungskörper hat nun der Stadtrat von Dinkelsbühl am 11. Mai 1949 beschlossen, den Antrag auf Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit zurückzuziehen, wenn dadurch die Erhaltung des Landkreises gesichert werde, da die Aufrechterhaltung des Landkreises Dinkelsbühl über der Erreichung der Kreisunmittelbarkeit stehe. Es erübrigt sich daher, wenigstens im gegenwärtigen Zeitpunkt, eine

weitere Prüfung der Frage, ob die Auskreifung der Stadt Dinkelsbühl in Betracht kommt.

Was Donaauwörth anlangt, so ist diese Stadt in den Beschlüssen des Landtags und des Senats über die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit nicht aufgeführt. Ob die für die Entwicklung der Stadt notwendige Erweiterung und die Ansiedlung von Industriezweigen sich verwirklichen lassen, ist zweifelhaft, da das Gelände um die Stadt für Industrie- und Wohnungsbau ungünstig ist. Im übrigen wird die Verleihung der Kreisunmittelbarkeit von Donaauwörth im Gegensatz zu den anderen Städten nicht allzu eifrig betrieben; in der Anfang-d. J. erneut an die Staatsregierung gerichteten Adresse der früheren kreisunmittelbaren Städte ist Donaauwörth nicht mitunterzeichnet. Bei dieser Sachlage wurde davon abgesehen, die Stadt Donaauwörth in die Verordnung mit aufzunehmen.

Für die Verleihung der Kreisunmittelbarkeit an Günzburg spricht außer seiner Tradition als 600jährige Stadt der Umstand, daß Günzburg die in der G.D. von 1927 für die Kreisunmittelbarkeit vorgesehene Einwohnermindestzahl (10 000) erreicht und daß der Landkreis nach Ausgliederung der Stadt noch 52 000 Einwohner zählen wird (mit 3 Städten über 3 000 Einwohnern), so daß er für die Erfüllung seiner Pflichtaufgaben weiter lebensfähig erscheint. Trotz gewisser Bedenken ist abschließend festzustellen, daß die Städte Günzburg und Dillingen (8 800 Einwohner) gerade noch die Gewähr dafür bieten, daß sie imstande sind, die Aufgaben einer Kreisverwaltung und die damit verbundenen Lasten zu übernehmen.

Auch der Stadtrat von Rodach b. Coburg hat (mit Beschluß vom 18. März 1948) die Ausgliederung aus dem Landkreis beantragt. Daß aber eine Auskreifung dieser Stadt von 4 300 Einwohnern nicht in Frage kommt, bedarf wohl keiner näheren Begründung. In den die Wiederverleihung der Kreisunmittelbarkeit betreffenden Beschlüssen des Landtages und des Senats ist Rodach b. Coburg im übrigen nicht erwähnt. Die Tatsache, daß die Kreisunmittelbarkeit überhaupt jemals an eine so kleine Stadt verliehen wurde, ist nur dadurch zu erklären, daß man bei der Einverleibung des ehemaligen Herzogtums Coburg in das bayerische Staatsgebiet sich zu gewissen Zugeständnissen bereit erklärt hatte.