

Geschichte der Bezirksordnung des Freistaates Bayern von 1954

Festvortrag 40 Jahre Bezirkstag von Niederbayern
am 21. Oktober 1994

Autor: Prof. Dr. phil. Maximilian Lanzinner
Philosophische Fakultät der Universität Passau, Neuere Geschichte und Bayerische Landesgeschichte

Herr Bezirkstagspräsident, Herr Oberbürgermeister, Herr Regierungspräsident, meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich blende zurück zum 18. März 1948. Der Bayerische Landtag debattierte die Frage, ob Niederbayern, bis dahin noch mit der Oberpfalz vereinigt, wieder ein eigener Regierungsbezirk würde. Ich zitiere den Abgeordneten Linnert von der FDP: "Wenn wir schon in Bayern von Föderalismus oder meinetwegen auch von Föderativismus sprechen (...), dann muss ich fragen: warum fängt man nicht zu Hause an, warum verlangt man es von den anderen?"

Niederbayern wurde wieder selbständig. Der innerbayerische Föderalismus behielt die Oberhand, und dies war, betrachten wir die Bezirksverfassung heute, offensichtlich auch weiterhin der Fall. Denn in keinem Land der Bundesrepublik außer in Bayern werden die Vertreter der Bezirksversammlungen direkt von der Bevölkerung gewählt. In Bayern ist auch das Aufgabenfeld der höheren Kommunalverbände am weitesten gesteckt. Am nächsten kommt noch Nordrhein-Westfalen, aber in Bayern gehen die Aufgaben aus eigener Initiative weiter, ist der selbstverantwortete Gestaltungsraum größer. Allein in Bayern schließlich sind die Bezirke Gebietskörperschaften und nicht nur Zweckverbände.

Weshalb und mit welcher Berechtigung existiert dieses Spezifikum? Zeigt sich in ihm einmal mehr nur der widerspenstige Freistaat, der eben manches anders regelt? Oder liegt hier ein besonders gelungenes Modell von kommunaler Selbstverwaltung - und damit von Demokratisierung innerhalb der Bundesländer vor?

Diese Fragen lassen sich nur mit einem vertieften Blick in die Geschichte der Bezirke beantworten, doch ich möchte gleich eine vorläufige Antwort geben. Die so singuläre bayerische Bezirksverfassung hat zwei historische Wurzeln. Da sind zum einen die kurzfristig wirksamen Nachkriegskonstellationen zwischen 1945 und 1953, bis endlich der Landtag die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern beschloss. Da sind zum anderen aber auch die weit in die Vergangenheit reichenden Traditionen Bayerns, auf denen das Spezifikum Bezirksverfassung beruht.

Damit habe ich zum Teil schon umrissen, worüber ich im folgenden spreche: erstens die Nachkriegskonstellationen, die zur bayerischen Bezirksverfassung führten, zweitens die hier wirksamen langfristigen Traditionen, und drittens die Entwicklung und die Probleme der Bezirke bis heute.

Wenn ich formuliert habe: "Nachkriegskonstellationen", so muss ich das umgehend personalisieren. Es war Wilhelm Hoegner, der die bayerische Bezirks-, wie die Kommunalordnung im ganzen auf den Weg gebracht hat. Hoegner bezeichnet sich selbst gern als "schwierigen Außenseiter". Als solcher galt er mitunter in der SPD, er war es jedoch keineswegs als Ministerpräsident oder als Justiz- und Innenminister. Denn Hoegner gehörte zweifellos zu den ganz wenigen politischen Urgesteinen Bayerns in den vergangenen fünf Jahrzehnten. Er tritt uns entgegen als nüchterner Jurist und Intellektueller, zugleich auch als sympathischer Altbayer, der Bergsteigen, Volksmusik und Mundartdichtung liebte. Sein politischer Ehrgeiz richtete sich beharrlich auf die Stärkung von Bürgerrechten und Mitbestimmung, nicht auf die Verstaatlichung von Großfinanz und Großindustrie.

Hoegner hatte im Schweizer Exil die gemeindliche Selbstverwaltung als die "hohe Schule der Demokratie" schätzen gelernt. Zwar wusste er, dass man die Formen der Eidgenossen nicht übertragen konnte. Er versuchte indessen, so viel wie möglich von ihrem Geist zu verwirklichen. Darin hatte er erstaunlichen Erfolg, der, wie ich meine, Bayern bis heute zugute kommt.

Hoegner amtierte 1946 als Ministerpräsident, als die Bayerische Verfassung entstand, und er schrieb eigenhändig den Verfassungsentwurf, dessen erster Abschnitt sich bereits mit "Land und Gemeinden" befasste. Der Entwurf wurde nur noch wenig verändert. Die Verfassungsväter stellten in der Trümmerzeit bewusst Streit zurück und hakten nur bei den großen Problemen ein. Das waren 1946 das Amt eines bayerischen Staatspräsidenten; das Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht; die Form einer zweiten Kammer, des Senats; schließlich die konfessionelle Bindung der Volksschule.

So gerieten Hoegners Artikel zur kommunalen Selbstverwaltung ohne größere Debatten geradezu unbemerkt in den Verfassungstext. Es waren die Artikel 9 und 10, die in folgenden Formulierungen das Fundament der bayerischen Bezirksordnung legten: "Das Staatsgebiet gliedert sich in Kreise". Mit dieser Bezeichnung "Kreise" meinte man damals noch die Regierungsbezirke. Weiter: "Für das Gebiet jedes Kreises (.../ gemeint Regierungsbezirk) besteht ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper".

Artikel 185 verfügte außerdem: "Die alten Kreise (Regierungsbezirke) mit ihren Regierungssitzen werden ehestens wiederhergestellt". Gemeint waren die Kreise Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken. Die Staatsregierung hatte aus ihnen 1932 trotz schärfster Proteste des Landtags zwei Regierungsbezirke gemacht, um die Verwaltung zu vereinfachen. Niederbayern und Oberpfalz waren mit Regierungssitz Regensburg zusammengelegt worden.

Die Verfassungsaufträge von 1946 verstanden sich keineswegs von selbst. Denn weder die US-Behörden noch das Innenministerium wollten eine Wiederbelebung der Bezirksverbände, die der NS-Staat 1933 aufgelöst hatte. Beamte des Innenministeriums vertraten 1945/46 die Ansicht, die früheren Bezirksverbände hätten nicht dazu beigetragen, Selbstverwaltung und Demokratie zu festigen. Sie seien der Bevölkerung im Gegenteil fremd geblieben, weshalb man auf sie verzichten könne.

Das Unbehagen an den Bezirken wirkte nach. Ab 1947 arbeitete der Bayerische Landtag zwar gewissenhaft seine Verfassungsaufträge ab, beginnend mit der Bildung der Obersten Landgerichte und des Senats. Es dauerte jedoch bis zum März 1948, bis er über die Wiederherstellung der vier alten Regierungsbezirke verhandelte. Die Aussprache im Landtag ließ erkennen, dass viele Abgeordnete die Bezirke überhaupt auflösen wollten. Aus den Reihen der kleinen Parteien kam das Argument, die Bezirke seien purer "Verwaltungsluxus". Ein Redner ging so weit zu empfehlen, "dass wir (gemeint war: wegen der Bezirke) gar nichts unternehmen, wenn es auch in der Verfassung steht. In der Verfassung, meine Damen und Herren, steht so viel drin, was nicht durchgeführt werden kann, dass wir auch diese Bestimmung ruhig einmal auf die lange Bank schieben können". Es war im übrigen ein Redner der FDP.

Am Ende bestätigten nur die CSU- und SPD-Abgeordneten den Verfassungsauftrag, Niederbayern und Oberpfalz, auch die fränkischen Regierungsbezirke wieder zu trennen. Geschlossen dagegen stimmten die Wirtschaftliche Aufbauvereinigung, der Deutsche Block und die FDP.

Gesetze zur kommunalen Selbstverwaltung, ob auf der Gemeinde-, Landkreis- oder Bezirksebene, kamen während der Besatzungszeit nicht mehr zustande. Erste Pläne verstaubten in den Regalen des Innenministeriums, bis Hoegner 1950 unter Ministerpräsident Ehard dieses Ressort übernahm. Der neue Innenminister kämpfte wie 1946 für bürgernahe Lösungen, und es gelang ihm, die Volkswahl der Bürgermeister und Landräte durchzusetzen, obwohl man im Maximilianeum befürchtete, gewählte und nicht geschulte Landräte könnten zu wenig Fachkenntnisse mitbringen.

Auch die Volkswahl kennen andere Bundesländer nicht. Sie hat ganz entgegen erster Befürchtungen die Landräte und damit die Landkreise in den folgenden Jahrzehnten gestärkt, insbesondere gegenüber den Regierungen.

Als Krönung der kommunalen Selbstverwaltung schwebte Hoegner ein Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid in den Gemeinden vor. Das Kabinett unter Ehard gab ihm hierin noch recht, allerdings scheiterte er knapp im Landtag. Reizvoll, sich vorzustellen, was die Bürger mit dieser unmittelbaren Gemeindedemokratie in den 70er und 80er Jahren gemacht hätten.

Doch kehren wir zurück zur Bezirksordnung, die im Maximilianeum wie eine heiße Kartoffel von Sitzung zu Sitzung weitergereicht wurde. Man hätte sie am liebsten ganz fallen lassen. Der

Rechts- und Verfassungsausschuss beriet ungewöhnlich lange. Der Landtag selbst brauchte drei Lesungen, was nur ganz selten vorkam, bis er am 7. Mai 1953 die Bezirksordnung beschloss - mit über einem Jahr Verspätung gegenüber der Gemeinde- und Landkreisordnung. Dass es soweit kam, ist wiederum Hoegner und einigen Mitarbeitern aus dem Innenministerium zuzuschreiben. Als unabweisbares Argument konnten sie im Ausschuss und im Landtag ins Feld führen, dass die Verfassung gebiete, auf Bezirksebene Selbstverwaltungskörper einzurichten. Außerdem forderten sie einen föderativen Aufbau Bayerns und innere Demokratisierung.

Hoegner schwor damit die wenig begeisterten SPD-Abgeordneten auf seine Linie ein. Unter ihnen waren viele überzeugt, dass Bezirke wie Regierungsbezirke überhaupt überflüssig seien. Große Skepsis herrschte auch in der CSU-Fraktion. Ihr Sprecher, der spätere Innenminister Heinrich Junker, betonte, die Aufgaben der Bezirke genügen nicht, "um wirklich einen solchen Aufwand, nämlich z. B. in Oberbayern 54 Bezirksräte, zu rechtfertigen". Es komme darauf an, demokratische Formen zu finden, die der Bevölkerung auch einleuchteten, "die Form aber, die wir mit dieser Bezirksordnung geschaffen haben", so Junker, "scheint mir etwas zu weit zu gehen". Allerdings musste auch er zugestehen, dass die Verfassung "leider Gottes" selbstverwaltete Bezirke vorschreibe.

Für das "erste innerbayerische föderative Gesetz", wie es ein Abgeordneter formulierte, trat rückhaltlos nur die Bayernpartei ein, eher vordergründig die FDP. Sie lehnte letztlich den Gesetzentwurf ab, da auch ihr die Aufgaben für die Bezirke als substanzlos erschienen. Dennoch verabschiedete der Landtag die Bezirksordnung. Wieder hatte Hoegner vorgebaut, der in einer Koalitionsbesprechung die CSU, die SPD und den Gesamtdeutschen Block darauf festlegen konnte, der Vorlage des Verfassungsausschusses zuzustimmen. Die Ordnung trat erst am 1. Dezember 1954 in Kraft, weil man die Landtags- und Bezirkswahl zusammenlegte.

Der Blick in die Geschichte zeigt: Die Bezirksordnung war alles andere als ein Wunschkind, und ohne den unermüdlichen Geburtshelfer Hoegner hätte sie wohl keinen Platz im Staatsaufbau Bayerns gefunden. Dennoch scheint es mir zu kurz gegriffen, alles nur mit Hoegner und den politischen Konjunkturen der Nachkriegszeit zu erklären. Denn dass die bayerische Bezirksverfassung einzigartig in der Bundesrepublik ist, hängt auch zusammen mit den spezifischen Traditionen und dem Staatsverständnis Bayerns nach 1945.

In der Besatzungszeit wurden alle deutschen Länder neu gebildet, mit Ausnahme der Stadtstaaten und mit Ausnahme Bayerns. Die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung vom September 1945 restituierte Bayern als Flächenstaat, zwar ohne die Pfalz, aber sonst in den Grenzen, die schon der Wiener Kongress von 1815 gezogen hatte. Bayern musste also nicht erst wie die übrigen Flächenstaaten zu einem politischen Korpus zusammenwachsen, sondern konnte unmittelbar an die vor 1933 bestehende staatliche Identität (mit ihren Formen auch auf der kommunalen Ebene) anknüpfen.

Diese Identität war gekennzeichnet gewesen nach außen durch ein übersteigertes Selbstbewusstsein gegenüber dem Reich und seinen Organen in Berlin, nach innen durch die gelungene, obschon spannungsvolle Integration der Schwaben, Franken und Bayern. Aus dieser Tradition bezogen die Staatsregierungen ab 1945 ihren Eigensinn gegenüber der Besatzungsmacht, ob es nun um die Entnazifizierung, die Bodenreform, das Beamtenrecht oder das dreigliedrige Schulsystem ging.

Die besondere Staatstradition beschwor dezidiert die Verfassung von 1946, die sich in ihrer Präambel auf die "mehr als tausendjährige Geschichte" des "Bayerische(n) Volk(es)" berief. Die Formulierung entstammte natürlich altbayerischer Optik; denn nur die altbayerische Staatlichkeit reichte zurück in die Zeiten des frühmittelalterlichen Herzogtums. Doch es ist nicht bekannt, dass die Franken und Schwaben im Verfassungsausschuss 1946 protestiert hätten.

Aus dieser Tradition bezog auch der Föderalismus des "widerspenstigen Freistaates" in der Bundesrepublik seine politische Dynamik. Er stieg freilich nach 1949 rasch auf Grenzen. Denn die großen Fragen wurden eben in Bonn entschieden. Bald auch kam dem Landtag zum Bewusstsein, dass er der Verlierer der Bundesratslösung von 1949 war. Denn nicht die Parlamente der Länder, sondern allenfalls die Regierungen konnten über den Bundesrat auf die Bonner Politik einwirken. Gerade in dieser Situation wog der Gesichtspunkt schwer, mit der Bezirksordnung begründe man den Föderalismus im bayerischen Staatsaufbau. Er wurde von allen Befürwortern vorgetragen, und

er überzeugte insbesondere die Bayernpartei und die Erzföderalisten in der CSU um Alois Hundhammer.

Doch nicht nur Staatsbayern, auch seine Regierungsbezirke standen in einer eigentümlichen Tradition. Sie repräsentierten eben nicht nur willkürliche Verwaltungseinheiten, sondern die Gliederung Bayerns in seine Stämme. Ihr trug König Ludwig I. 1828 und 1837 Rechnung, indem er eine erste Form bezirklicher Selbstverwaltung begründete, ferner die heute noch bestehenden Bezirksgrenzen nach den alten historischen Räumen zog und indem er "die Benennung der einzelnen Hauptlandesteile auf die ehrwürdige Grundlage der Geschichte" zurückzuführen, d. h. nach den Stämmen bezeichnen ließ. Ludwig I. tat dies ganz bewusst, um so den Franken und Schwaben die Integration in den neuen bayerischen Staat zu erleichtern.

Ich möchte hier an die - wenn man so will - Bezirkstradition Niederbayerns erinnern. In Landshut, der Stadt der Fürstenhochzeit, weiß man vom niederbayerischen Herzogtum im späten Mittelalter, das noch weit nach Süden und Westen ausgriff.

Doch auch nach der Verschmelzung mit Oberbayern 1506 existierten die niederbayerischen Rentämter Landshut und Straubing neben dem oberbayerischen München und Burghausen, und zwar mit jeweils eigenem Gericht und eigener Verwaltung. Bis ins 17. Jahrhundert galt in Niederbayern ein anderes Landrecht als in Oberbayern. Der selbstbewusste niederbayerische Adel saß in den Rentamtsregierungen und wahrte einen regionalen Proporz in der Verwaltung des Landes und in der altbayerischen Landschaft, der politischen Repräsentation der Stände. Das alles hörte erst 1806 mit dem Ende des alten römisch-deutschen Reiches auf.

Im 19. und 20. Jahrhundert blieb Niederbayern mehr als jede andere Region Bayerns ein Agrarland mit solidem Bauernstand und überdurchschnittlichen Besitzgrößen. Als Nachteil erwies sich dies erst während der beschleunigten Industrialisierung nach 1945, als der Regierungsbezirk zum industriellen Nachzügler im wirtschaftlich ohnehin zurückhängenden Bayern wurde.

Ich darf es bei diesen wenigen Bemerkungen zur historischen Eigenart Niederbayerns belassen und verweise auf das schöne Buch von Hans Bleibrunner, das ja der Bezirkstag von Niederbayern herausgegeben hat und das diese Eigenart detailliert einfängt.

Für unsere Betrachtung ist wichtig: Die Grenzen und Institutionen der Bezirke sind nicht das Ergebnis einer rationalen Verwaltungsplanung, sondern Spiegel einer historischen Entwicklung, die weit zurückreicht und bis heute wirtschaftliche und politische Eigenheiten markiert. Hier ist die tiefere Legitimation zu suchen, weshalb der Landtag trotz aller Skepsis 1953 die Bezirke und ihre Selbstverwaltung wiederbelebt hat. Diese Legitimation schützte auch in der Folgezeit den Bestand der Bezirke, die im Vorfeld der Gebietsreform wieder in die Schusslinie der Kritik gerieten. Ich bin damit beim dritten Teil meiner Ausführungen, der Entwicklung der Bezirke in den vergangenen 40 Jahren. Prinzipiell wiederholten sich nun um 1970 die Argumente aus der Zeit vor 1953.

In zahlreichen Gutachten zur Bezirksreform aus der Staatsregierung und aus Universitäten lässt sich lesen: Eine bewusste Volkswahl für den Bezirkstag gebe es nicht. Sie verschwinde ganz im Schatten der Landtagswahl, da den Wählern die Funktion von Bezirken unbekannt sei. Die Palette der Aufgaben in den Bezirken sei begrenzt, man könne damit auch andere Institutionen betrauen. Der Bezirkstag verfüge nicht über Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive. Im Gegenteil sei er auf die Dienste der Regierung angewiesen.

Der Innenstaatssekretär Hugo Fink, der mit Minister Merk die Gebietsreform plante, zog 1969 bei einem Seminar in Wildbad-Kreuth den Schluss: "Der Bezirk in seiner jetzigen Form hat versagt". Der Ministerrat erwog, zwei und mehr Regierungsbezirke zusammenzulegen. Doch verschwand dieser Punkt rasch von der Tagesordnung. Denn die historische und institutionelle Tradition der Bezirke erwies sich schon bei den ersten Besprechungen stärker als der Wunsch nach Rationalisierung der Verwaltung. Allerdings änderten sich die Grenzen der Regierungsbezirke im Zug der Landkreisreform 1972. Die stärksten Korrekturen im Freistaat betrafen Oberbayern. Das schwäbische Neuburg wurde ebenso dem größten bayerischen Bezirk angegliedert wie die alte fränkische Bischofsstadt Eichstätt. Andererseits löste die Staatsregierung den Landkreis Aichach mit der Stammburg der Wittelsbacher aus Oberbayern heraus und schloss ihn Schwaben zu. Nur prospektiv vorhandene Wirtschaftsverflechtungen erhielten hier den Vorrang vor historisch gewachsenen Einheiten. Niederbayern verlor im wesentlichen den Kreis Kötzing an die Oberpfalz, das Gebiet um Au in der Hallertau an Oberbayern und erhielt dafür Riedenburg und Umgebung. Historisch gewachsene Räume wurden dadurch nicht getrennt.

Die Gebietsreform berührte also die bayerischen Regierungsbezirke nur am Rande; für sie traf das gleiche zu wie für die Gemeinden und Landkreise Bayerns. Sie bildeten im Durchschnitt am Ende der Reform kleinere Einheiten als in allen anderen Bundesländern. Die Oberpfalz und Niederbayern waren die bevölkerungsschwächsten Regierungsbezirke in der Bundesrepublik. Auch die Behutsamkeit in der Gebietsreform ist als Spezifikum Bayerns anzusehen.

Die Bezirke jedenfalls hatten sich behauptet. Ihr Selbstbewusstsein wuchs, zugleich ihre Kritik an Unzulänglichkeiten, etwa am Dualismus zwischen kommunaler und staatlicher Mittelstufe, deren Verwaltungshilfe vielfach in Bevormundung umschlug, oder den zu eng gesteckten Aufgaben im Natur- und Umweltschutz. Seit 1971 drängte die Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Bezirkstagspräsidenten auf eine Novellierung der Bezirksordnung. Sie kam mit dem "Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene der Bezirke" vom 28. Mai 1978, wenn auch nicht im gewünschten Umfang. Das Gesetz stärkte bekanntlich die Stellung des Bezirkstagspräsidenten. Das Recht, Beschlüsse des Bezirkstags und seiner Ausschüsse zu vollziehen, verlagerte sich vom Regierungspräsidenten auf den Bezirkstagspräsidenten. Weiterhin aber blieben die Präsidenten Ehrenbeamte. Ebenso blieb der Verwaltungsverbund mit den Regierungen erhalten. Allerdings - ich übermittle das Urteil Raimund Eberles - stellt sich der Verwaltungsverbund offenbar nur "rechtlich struppig" dar, funktioniert in der Praxis dagegen "glatt". Das vertraute Unbehagen an der Bezirksverfassung war 1978 noch nicht verschwunden. Bei den Beratungen im Landtag resümierte Rolf Langenberger von der SPD: "Dieses Gesetz bringt erstens keine Aufgabenreform, zweitens keine Gebietsreform im Bereich der Bezirke und drittens beseitigt es auch nicht die Briefträgerfunktion der Regierungen, die die Bürokratie in unserem Land oft ganz besonders schwer erträglich macht".

Doch auch nach 1978 entwickelten sich Funktion, Recht und Organisation der Bezirke weiter. 1979 gründeten sie ihren eigenen kommunalen Spitzenverband, zunächst in der Form eines eingetragenen Vereins. Er erhielt 1990 den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Damit war der Bezirksverband auch formell den übrigen kommunalen Spitzenverbänden gleichgestellt, eine weitere Abrundung der Selbstverwaltungskomponente der Bezirke gelungen.

Meine Damen und Herren,

ich habe bewusst die Aufgaben und Leistungen der Bezirke ausgespart, um hier nicht Eulen nach Athen zu tragen. Davon wissen Sie mehr als ich. Um aber keinesfalls den Eindruck zu hinterlassen, die Bezirke bezögen ihre wesentliche Legitimation aus der Tradition, gestatten Sie mir, zwei herausragende Beispiele aus der Arbeit des Bezirks Niederbayern herauszugreifen. Mir scheint, dass hier der Gestaltungsraum im eigenen Wirkungskreis besonders eigenwillig, aber zukunftsweisend genutzt wurde. Das begann mit der Beteiligung am "Zweckverband Thermalbad Füssing" 1957, die zum Vorbild für die Förderung Griesbachs, Birnbachs, Göggingns und seit 1990 auch Bad Abbachs wurde. Ohne das forcierte Engagement des Bezirks seit Mitte der 70er Jahre ist das beispiellose Aufblühen der niederbayerischen Bäder ebenso wenig denkbar wie die Etablierung neuer Feriencentren im Osten Bayerns.

Ähnlich ungewöhnlich war, wie sich der Bezirk in die Energieversorgung Niederbayerns einschaltete. Bis 1976 verfügte nur Landshut über einen Erdgasanschluss. Privatunternehmen konnten ein flächendeckendes Versorgungsnetz im weiträumigen Niederbayern allein nicht finanzieren. Daher übernahm der Bezirk die Trägerschaft. Bis 1994 flossen über 100 Mio. Mark in den Bau von Erdgasleitungen, die nun in einer Länge von knapp 400 km ganz Niederbayern erschließen. Damit verbesserte der Bezirk nicht nur die in Niederbayern seit jeher problematische Energieinfrastruktur, sondern leistete auch mit der umweltfreundlichen Gasversorgung einen ökologischen Beitrag.

Die beiden Beispiele stehen für die regionale Strukturpolitik eines Bezirks, der damit sehr effizient zur wirtschaftlichen Modernisierung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in seiner Region beigetragen hat. Aber gerade das ermöglicht ja die General- und Selbstverwaltungsklausel 48 der Bezirksordnung: "Im eigenen Wirkungskreis sollen die Bezirke in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nach den Verhältnissen des Bezirks erforderlich sind". Das "erforderlich" lässt sich ja auslegen - wenn Mittel da sind.

Nicht nur Niederbayern, alle Bezirke haben seit 1954 ihre Leistungen für das Wohl ihrer Regionen sichtbar steigern können, besonders deutlich in den letzten zwanzig Jahren. So darf ich aus historischer Sicht resümieren: Man mochte in den 50er Jahren mit Recht darüber diskutieren, die Bezirke als Verwaltungsluxus abzuschaffen.

Wer aber von 1994 zurückblickt, wird anders urteilen. Tradition und Beharrungsvermögen staatlicher Institutionen sichern nicht mehr in erster Linie die Existenz der Bezirke. Dies allein würde vielleicht auch nicht genügen in Zeiten leerer Kassen, in denen der Druck zunimmt, im staatlichen Raum abzuspecken.

Vielmehr stellen sich heute die Bezirke dar als Investition des bayerischen Gemeinwesens, eine Investition, die Gewinne für die Lebensqualität der Bürger abwirft. Daraus beziehen die Bezirke heute hauptsächlich ihre Daseinsberechtigung, weniger aus der Geschichte. Auf diesem Wege möchte ich Ihnen für die nächsten vier Jahre viel Erfolg und ein gutes Gedeihen wünschen.