

Erfüllung der Vertragspflichten aus dem Eingemeindungsvertrag des 23. Stadtbezirkes

Empfehlung Nr. 20-26 / E 02173

der Bürgerversammlung des Stadtbezirks 23 - Allach-Untermenzing vom 16.07.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 15498

1 Anlage

Beschluss des Bezirksausschusses 23 Allach-Untermenzing vom 11.02.2025 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Ausgangslage

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 23 – Allach-Untermenzing hat am 16.07.2024 die als Anlage beigefügte Empfehlung Nr. 20-26 / E 02173 beschlossen.

In der Bürgerversammlungsempfehlung Nr. 20-26 / E 02173 hat sich die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 23 dafür ausgesprochen, dass - unter Vorbehalt der Gültigkeit des Eingemeindungsvertrages (s. Anfrage in gleicher Bürgerversammlung Nr. 20-26 / Q 00478 vom 16.07.2024) - die bis dato offene Erfüllung der Vertragspflichten aus dem Eingemeindungsvertrag des 23. Bezirks erfüllt werden. Insbesondere sollten ein Schwimmbad, eine Bezirksinspektion, eine Vertretung des Stadtjugendamtes, eine LBK-Beratung, eine AOK, Verwaltungsgebäude und ein städtisches (nicht kirchliches) Jugendheim mit Öffnungszeiten täglich bis 2 Uhr errichtet werden. Ferner wurde beantragt, dass lokale Gewerbe des 23. Bezirks bei städtischen Aufträgen - soweit mit Unionsrecht vereinbar - bevorzugt werden und der Stadtbezirk gleichberechtigt mit den anderen Münchner Bezirken behandelt wird und nicht nur als Baulandreserve. Des Weiteren wurde beantragt, dass die vertraglich vereinbarten Klauseln zur gleichberechtigten Bezirksentwicklung eingehalten werden unter Vermeidung der Zerstörung des dörflichen Charakters.

Die Empfehlung Nr. 20-26 / E 02173 betrifft einen Vorgang, der nach Art. 37 Abs. 1 GO und § 22 GeschO des Stadtrates zu den laufenden Angelegenheiten zu zählen ist. Da sich die Bürgerversammlungsempfehlung auf Empfehlungen aus der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 23 – Allach-Untermenzing bezieht, ist diese nach Art. 18 Abs. 5 GO i.V.m. § 2 Abs. 4 Bürger- und Einwohnerversammlungssatzung bzw. § 9 Abs. 4 der Bezirksausschuss-Satzung vom zuständigen Bezirksausschuss zu behandeln.

Zu der oben genannten Empfehlung der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 23 – Allach-Untermenzing vom 16.07.2024 ist Folgendes auszuführen:

2. Stellungnahmen der Rechtsabteilung des Direktoriums und des Stadtarchivs des Direktoriums

Im Kern betrifft die Bürgerversammlungsempfehlung den Wunsch nach Erfüllung der Vereinbarungen des Eingemeindungsvertrages vom 27.10.1938 und der damit verbundenen Aufwertung des Stadtbezirkes 23 mit dem Ziel der Gleichberechtigung gegenüber den anderen Stadtbezirken.

2.1 Gültigkeit der Eingemeindungsverträge

Die Rechtsabteilung des Direktoriums nimmt wie folgt Stellung:

Die Eingemeindungsverträge, die damals im Wesentlichen für alle Gemeinden gleich formuliert wurden, sind vor dem Hintergrund der zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse geltenden Rechts- und Gesetzeslage nach vorliegenden Informationen wirksam zustande gekommen:

Nach § 14 Abs. 3 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (DGO) erlangten Vereinbarungen der Gemeinden (Eingemeindungsverträge) ihre Wirksamkeit durch die Bestätigung der nach § 15 Abs. 1 DGO zuständigen Behörde. Zuständige Behörde war zum damaligen Zeitpunkt der Reichsstatthalter in Bayern. Ausweislich der Machbarkeitsstudie Dokumentationsstrategie KZ-Außenlager Allach verfügte der Reichsstatthalter in Bayern, Franz Ritter von Epp, im November 1938 die Eingemeindung von Ludwigsfeld zum 1. Dezember 1938, zeitgleich mit Allach, Obermenzing, Untermenzing und Solln.

Nach heutigen Normen würde sich die Rechtslage darüber hinaus wie folgt darstellen:

Eingemeindungsverträge und entsprechende Eingemeindungsbeschlüsse der beteiligten Gemeinden sind insbesondere in der Phase der Freiwilligkeit Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde. Dabei können nach Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO), die erst am 18. Januar 1952 in Kraft getreten ist, Änderungen im Bestand oder Gebiet von Gemeinden vorgenommen werden, wenn Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen und die beteiligten Gemeinden einverstanden sind. Nach den hier vorliegenden Informationen willigte der Bürgermeister von Untermenzing schnell in Verhandlungen über die Eingemeindung ein, wobei davon ausgegangen wird, dass auch die Gemeinderäte von Untermenzing im Anschluss aufgrund einiger Zugeständnisse seitens der Stadt dem Eingemeindungsvertrag zustimmten.

Die freiwillige Eingemeindung von Allach drohte dagegen fast an den Forderungen des Bürgermeisters von Allach, ein Bauprojekt fortzuführen, zu scheitern. Erst nachdem die Stadt mit einer Zwangseingemeindung ohne jegliche Zugeständnisse drohte, stimmten die Gemeinderäte von Allach der geplanten Eingemeindung zu.

Damit sind beide Verträge in letzter Konsequenz im Einverständnis und unter Aushandeln von Kompromissen zustande gekommen.

Davon wurde auch im weiteren Verlauf immer wieder ausgegangen, wenn es um Diskussionen im Zusammenhang mit der Bindungswirkung der Eingemeindungsverträge ging.

Selbst wenn man das Einverständnis aufgrund der Androhung einer Zwangseingemeindung in Frage stellen wollte, wäre eine Eingemeindung - auch nach heutiger Rechtslage - gegen den Willen der beteiligten Gemeinde möglich, wenn dringende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, vgl. Art. 11 Abs. 2 Nr. 2 BayGO. Gründe des öffentlichen Wohls liegen nach der (auf die Fassung des Art. 11 vor dem 1.8.1971 bezüglichen) Rechtsprechung dann vor, wenn durch die Änderung die Erfüllung der kommunalen Aufgaben verbessert, d.h. erleichtert, vereinfacht, verbilligt, in der Wirkung gesteigert oder in die richtige Hand gelegt wird (grundlegend VGH nF 7, 127/131 f.; zuletzt BayVGH Urt. v. 8.11.2000 – 4 N 98.2500, BeckRS 2000, 24850). Dringende Gründe des öffentlichen Wohls liegen danach dann vor, wenn die für die Änderung sprechenden Gründe die Gegengründe bedeutend überwiegen (hierzu BayVerfGH 34, 1 = BayVBl. 1981, 143 und 34, 64 = BayVBl. 1981, 399; BayVGH B. v. 27.8.2003, FSt. 2004 Rn. 57). Dass dies aus Sicht der Stadt zum damaligen Zeitpunkt so gesehen wurde und möglicherweise auch tatsächlich der Fall war, kann zumindest zum jetzigen Zeitpunkt ohne Vorhandensein anderweitiger Erkenntnisse nicht ausgeschlossen werden.

2.2 Erfüllung der Vertragspflichten aus den Eingemeindungsverträgen des 23. Bezirks

In den Verträgen wurde Folgendes vereinbart:

Errichtung eines Schwimmbades, einer Bezirksinspektion, einer Vertretung des Stadtjugendamtes, eine LBK-Beratung, eine AOK, Verwaltungsgebäude, ein städtisches (nicht kirchliches) Jugendheim mit Öffnungszeiten täglich bis 2 Uhr

Bevorzugung lokalen Gewerbes des 23. Stadtbezirks bei städtischen Aufträgen - soweit mit Unionsrecht vereinbar –

Gleichberechtigung des 23. Stadtbezirk mit den anderen Münchner Stadtbezirken und nicht nur als Baulandreserve

Einhaltung der vertraglich vereinbarten Klauseln zur gleichberechtigten Bezirksentwicklung unter Vermeidung der Zerstörung des dörflichen Charakters

Ob und inwieweit die Eingemeindungsverträge von Allach und Untermenzing eingehalten wurden oder nicht, kann nach vorliegenden Informationen nicht abschließend beurteilt werden.

Informationen lassen sich der historisch fundierten Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit der Eingemeindung von Allach und Untermenzing in Form der quellenbasierten Auswertung und der Publizierung des Eingemeindungsprozesses und der Eingemeindungspolitik während der Zeit des Nationalsozialismus – entnehmen:

Grundlegend ist diesbezüglich die Magisterarbeit von Gabriele Michel aus dem Jahr 1986 „Die Münchener Eingemeindungspolitik in der nationalsozialistischen Zeit“ zu nennen, die im Stadtarchiv eingesehen werden kann (Signatur: Av. Bibl. 23606). Diese Arbeit hat nicht

nur die einschlägigen Bestände des Stadtarchivs wie z.B. „Bürgermeister und Rat“ oder der Vororte „Allach“, „Untermenzing“ ausgewertet, sondern auch die zwingend für diese Thematik notwendige Überlieferung der damals involvierten Staatsbehörden wie Bezirksamt München und Reichsstatthalter Epp, die im Staatsarchiv München und dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv archiviert werden. Ob Unterlagen in den Beständen des Bayerischen Staatsministerium des Innern und des Reichsinnenministeriums diese Überlieferungsstränge noch ergänzen, geht aus der Arbeit nicht hervor. Aufbauend auf dieser Arbeit setzt sich beispielsweise auch der Beitrag von Ulrike Haerendel und Gabriele Krüger: „Groß-München“: Eingemeindungen, Verkehr, kommunales Bauen, in: München – „Hauptstadt der Bewegung“. Bayerns Metropole und der Nationalsozialismus, hg. von Richard Bauer u.a. München 1993, S. 287-293 damit auseinander. Als Ergebnis dieser Forschungen lässt sich zum Eingemeindungsprozess in der NS-Zeit allgemein und zu Allach und Untermenzing im Besonderen Folgendes festhalten:

Die Eingemeindung der damaligen Vororte Allach und Untermenzing war Teil einer Entwicklung, die insgesamt elf Münchner Vororte während der Zeit des Nationalsozialismus betraf. Und diese wiederum stand im Zusammenhang mit einem Prozess der Stadterweiterung, der bereits in den Jahren vor 1933 begann (z.B. Daglfing 1930, Perlach 1930, Freimann 1931, Trudering 1932). Insofern erfolgten die Eingemeindungen von Riem, Pasing, Feldmoching, Großhadern, Solln, Ober- und Untermenzing, Allach, Ludwigsfeld, Aubing und Langwied nicht unerwartet, sondern gingen auf langfristige Pläne aus den 1920er Jahren zurück. Hintergrund war das Ineinanderwachsen von Stadt und Umland, was nicht ohne Konsequenzen für Städtebau und Regionalplanung bleiben konnte. Stand dieser nationalsozialistische Eingemeindungsprozess in der Sachpolitik in der Kontinuität der Weimarer Republik, wichen die Methoden, beispielsweise bei der Verhandlungsführung und den Argumenten für die städtische Ausdehnung, von der Vorgehensweise früherer Jahre ab und waren geprägt von den politischen, organisatorischen und ideologischen Gegebenheiten im Dritten Reich. Zu erwähnen ist auch, dass die Eingemeindungen nicht unumstritten waren, nicht nur in den betroffenen Vororten oder dem durch die Eingemeindungen dezimierten Bezirksamt München, sondern auch unter den politischen NS-Entscheidungsträgern – innerhalb der Stadt (Oberbürgermeister Fiehler vs Christian Weber, Dr. Karl Tempel), aber vor allem auch den staatlichen Behörden und bedeutenden Repräsentanten des NS-Staates (z.B. Reichsstatthalter Epp, Martin Bormann). Immerhin widersprach der Gedanke von sich immer mehr auswachsenden Großstädten der ursprünglichen NS-Ideologie. Entscheidend dafür, dass und in welchem Umfang oder mit welchen Verfahren die Eingemeindungen in München stattfinden konnten, waren die Vorstellungen von Adolf Hitler persönlich. Und so wurde auch der Eingemeindungsprozess nach München, wie viele Entwicklungen in der NS-Zeit, vom persönlichen Zugang der beteiligten Player zu Adolf Hitler beeinflusst.

Nachdem Pasing, Feldmoching und Großhadern eingemeindet waren, folgten in der nächsten Welle mit Solln, Ludwigsfeld, Obermenzing auch Untermenzing und Allach. Die Verhandlungen waren schon länger in der Schwebe und ab April 1938 bemühte sich die Stadt München um die Genehmigungen für weitere Verhandlungen beim Reichsstatthalter Epp, die im August 1938 erfolgten. Bereits seit Frühsommer 1938 hatte die Stadt mit den Bürgermeistern der betroffenen Vororte Verhandlungen aufgenommen. Hier kam es allerdings zu größeren Widerständen, so dass die geplanten Eingemeindungen nicht schon im Oktober 1938, sondern erst im Dezember 1938 vorgenommen werden konnten. Während die Bürgermeister von Solln, Ober- und Untermenzing relativ schnell in Verhandlungen

einwilligten, gestalteten sich die Auseinandersetzungen mit den Bürgermeistern von Allach und Ludwigsfeld schwieriger. Sie versuchten möglichst weitgehende Zugeständnisse in den Verträgen durchzusetzen. Die Eingemeindung Allachs drohte fast zu scheitern. Denn der Bürgermeister bestand darauf, dass die Stadt ein Bauprojekt in Allach fortführte, das die Gemeinde erst am 2. September 1938 beschlossen hatte. Die städtischen Vertreter lehnten dies jedoch ab, da die Stadt bei allen Eingemeindungen auf den Grundsatz der Gleichbehandlung achtete. Die Zustimmung des Allacher Bürgermeisters gelang schließlich durch Erpressung: Denn die Genehmigung des Reichstatthalters Epp zur Eingemeindung beinhaltete auch die Möglichkeit der Zwangseingemeindung. Die Stadt drohte damit, dass Allach für den Fall einer Zwangseingemeindung mit keinerlei Zugeständnissen rechnen dürfte. Schließlich stimmten auch die Gemeinderäte zu. Am 27. Oktober 1938 wurden die Eingemeindungsverträge mit Allach und Untermenzing unterzeichnet. Die Vertragsinhalte waren im Wesentlichen für alle eingemeindeten Vororte gleich. Die Verträge stellten einen Kompromiss zwischen den angebotenen Zugeständnissen der Stadt München und den Forderungen der Vororte dar. Anders als bei den Eingemeindungen in den 1920er Jahren war die Stadt jetzt jedoch gesetzlich zur Einhaltung ihrer Zugeständnisse verpflichtet. Die Verträge beinhalteten bis auf wenige Abweichungen bei allen Vororten die gleichen Regelungen. So wurden z.B. in allen neuen Stadtteilen Bezirksinspektionen eingerichtet, nicht jedoch in Untermenzing. Dies wurde Allach zugeordnet. Auch manche spezifischen Wünsche und Erfordernisse der Gemeinden wurden erfüllt, wie z.B. die Einrichtung von Buslinien zur Anbindung der neuen Stadtteile, die Durchführung begonnener Baumaßnahmen. Dazu zählten z.B. Straßen, Gemeindebauten, HJ-Heime, Schulhauserweiterungen oder Bäder.

Wie weit und umfassend die Stadt die in den Verträgen festgehaltenen Zusicherungen noch in der NS-Zeit und auch später erfüllte, ist bisher noch nicht historisch aufgearbeitet. Dazu sind sehr umfangreiche Auswertungen der Quellen im Stadtarchiv (z.B. Bestand „Bürgermeister und Rat“), aber auch der staatlichen Überlieferung (z.B. Reichsstatthalter Epp, Staatsministerium des Innern, Regierung von Oberbayern) notwendig. In der Magisterarbeit von Gabriele Michel finden sich dazu nur wenige Hinweise, die dafür sprechen, dass die Stadt die Erfüllung ihrer vertraglichen Zusicherungen ernst nahm. So existiert eine Aufstellung aus dem Jahr 1939 über bereits fertiggestellte oder begonnene Baumaßnahmen in den neuen Stadtteilen. Auch die Buslinien wurden verwirklicht, allerdings nicht in dem Maße, wie von den Menschen erhofft. Das Busnetz aus den ehemaligen Vororten führte nicht in die Stadt hinein, sondern endete an der nächstgelegenen Straßenbahnhaltestelle.

Nach Rechtsauffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern erscheint es bedenklich, Vergünstigungen, die im Eingemeindungsvertrag zu Gunsten der aufzunehmenden Gemeinde geregelt worden sind, in alle Zukunft fortzuführen. Vielmehr seien in der Regel nach einer Generation die im Eingemeindungsvertrag eingeräumten Vergünstigungen aufgebraucht (vgl. IMS vom 29.10.1999, Fundstelle 2000 RdNr. 49). Zudem würde ein dauerndes Festhalten an solchen Verträgen das kommunale Selbstverwaltungsrecht in unangemessener Weise einschränken.

Damit dürfte eine Bindungswirkung der Eingemeindungsverträge aus den Jahren 1938-1940 wohl nicht mehr bestehen. Eine nachträgliche Erfüllung von damaligen Vertragspflichten aus den Eingemeindungsverträgen ist damit nicht möglich.

Der inhaltlichen Intention der vorliegenden Bürgerversammlungsempfehlung, die vollständige Erfüllung der Vertragspflichten aus den Eingemeindungsverträgen vom 27.10.1938 zu erreichen, kann - wie unter Ziffer 2 ausgeführt - nicht entsprochen werden:

Der Empfehlung einer Bürgerversammlung wird entsprochen:		
<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> teilweise

Dem Verwaltungsbeirat des Stadtarchivs des Direktoriums, Herrn ea. Stadtrat Sebastian Schall, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Von der Sachbehandlung - laufende Angelegenheit (§ 22 GeschO) - zur BV-Empfehlung Nr. 20-26 / E 02173 wird Kenntnis genommen, wonach der Bürgerversammlungsempfehlung mit dem Ziel der vollständigen Erfüllung der Vertragspflichten aus den Eingemeindungsverträgen von Allach und Untermenzing nicht entsprochen werden kann.
2. Die BV-Empfehlung Nr. 20-26 / E 02173 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 23 Allach-Untermenzing vom 16.07.2024 ist damit satzungsgemäß behandelt.

III. Beschluss nach Antrag.

Der Bezirksausschuss des 23. Stadtbezirkes der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Pascal Fuckerieder
Vorsitzender des BA 23

Verena Dietl
Bürgermeisterin

IV. Wv D-I-ARC, BdA

zur weiteren Veranlassung.

Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit dem Original wird bestätigt.

An den Bezirksausschuss 23

An das Direktorium – Dokumentationsstelle

An das Direktorium HA II-BA

An das Direktorium HA II-BAG West (dreifach)

An das Direktorium, Rechtsabteilung

An das Direktorium, GL12-LU (beschlusswesen.dir@muenchen.de)

An die Stadtkämmerei

je z.K.

Am

Direktorium-HA I-ARC