

UB

# Bayerische Verwaltungsblätter

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

---

10. 10. 9577 / (N.F. 35, 2)

## Herausgeber

Prof. Dr. h. c. Hans Kauffmann  
Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium der Justiz  
Leiter des Landesjustizprüfungsamts

Dr. Theodor Maunz  
Professor des öffentlichen Rechts an der Universität München  
Staatsminister a. D.

Dr. Johann Schmidt  
Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs a. D.

Dr. Siegwinn Süß  
Ministerialdirektor a. D. im Bayerischen Staatsministerium des Innern

## Schriftleiter

Dr. Herbert von Golitschek  
Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof

1989

13-24

u. SH

35. Jahrgang  
(neue Folge)

1989

120. Jahrgang der Gesamtfolge  
(Blätter für administrative Praxis)



RICHARD BOORBERG VERLAG MÜNCHEN

### Die Staats- und Verwaltungsorganisation des Freistaates Bayern Ein Organogramm der Bayerischen Staatsverwaltung

Von Professor Dr. Peter Badura und Akad. Rat Dr. Peter Michael Huber, Universität München

#### 1. Grundsätze des Organisationsrechts im Verfassungsstaat

Wenn, nach dem Wort Jacob Burckhardts, der Staat ein „Kunstwerk“ ist, dann ist er es zuerst durch die verfassungsrechtlich begründete Organisation der Staatsgewalt. Organisation ist eine Sache der Zweckmäßigkeit und der Technik, aber im Kern und im Hauptpunkt eine Sache der Politik und des wohlgeordneten Staatslebens, der Staatskunst und des rechtsstaatlichen Vollzugs der Gesetze. Der Staatswille, von dem mit einer vereinfachenden Metapher gesprochen wird, kann nur durch Organisation gebildet werden. Der Staat als Rechtsperson, die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung, die nichtstaatlichen Verwaltungsträger, die Zuständigkeitsordnung und die durch Kompetenz, Aufgaben und Befugnisse definierten Organe schaffen das institutionelle Gerüst für die Wirksamkeit der öffentlichen Gewalt und die Bildung und Durchsetzung des Rechts. Nach dem Gewaltenteilungsprinzip wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG; Art. 5 BV).

##### a) Regierung und Verwaltung

Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Staatsregierung und der nachgeordneten Vollzugsbehörden (Art. 5 Abs. 2, 77 ff. BV). Die Staatsregierung ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates. Die Aufteilung der Geschäftsbereiche (Staatsministerien) und die für die Geschäftsführung der Staatsregierung und der einzelnen Staatsministerien maßgeblichen Grundsätze sind durch die Verfassung bestimmt (Art. 43, 49, 55 BV). Entsprechend dem Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierung ist jede Aufgabe der Staatsverwaltung einem Geschäftsbereich zuzuteilen (Art. 53 Satz 2 BV).

Für die Grundlinien der Staats- und Verwaltungsorganisation und für die Stellung der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsaufbau hat die Verfassung selbst verhältnismäßig eingehende Regelungen getroffen (Art. 9 ff., 77, 83, 185 BV). Besonderes Augenmerk gilt der Zuständigkeit für die Organisationsgewalt und dem Vorbehalt parlamentarischer Entscheidung oder Mitwirkung bei den wesentlichen Organisationsakten (Art. 9, 10 Abs. 2 und 3, 11 Abs. 3, 77 Abs. 1 BV). Als Richtschnur für die Organisation der Behörden und die Regelung ihres Verfahrens bestimmt Art. 77 Abs. 2 BV, „daß unter Wahrung der notwendigen Einheitlichkeit der Verwaltung alle entbehrliche Zentralisation vermieden, die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Organe gehoben wird und die Rechte der Einzelperson genügend gewahrt werden“.

##### b) Zuständigkeitsordnung und Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt ist die Befugnis, die organisatori-

schen Vorkehrungen zur Erledigung der Staatsaufgaben, insbes. zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben, zu treffen<sup>1</sup>. Im Zuge des Übergangs vom konstitutionellen Staatsrecht der Monarchie zum demokratischen Verfassungsrecht<sup>2</sup> ist der Bereich einer selbständigen Organisationsgewalt der Exekutive in allen wesentlichen Belangen in die Entscheidung oder das Mitentscheidungsrecht der parlamentarischen Volksvertretung übergegangen. Das Verfassungsrecht hat die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Exekutive weitgehend durch ausdrückliche oder konkludente organisatorische (institutionelle) Gesetzesvorbehalte beschränkt (dazu sogleich unter c).

Die Exekutive verfügt über Organisationsgewalt, wenn und soweit ihr kraft verfassungsrechtlicher Zuweisung oder auf Grund Gesetzes die Fähigkeit zusteht, durch normative Regelung oder durch konkrete Entscheidung rechtsfähige Verwaltungsträger, Behörden oder sonstige Stellen zu errichten und mit Zuständigkeiten und Verwaltungsaufgaben zu versehen. In einem engeren – überkommenen – Sinn wird von „Organisationsgewalt“ gesprochen, wenn und soweit die Exekutive Organisationsakte ohne besondere gesetzliche Regelung oder Ermächtigung, allein auf Grund der ihr verfassungsrechtlich zukommenden selbständigen Vollmacht vollziehender Gewalt („originär“) vornehmen kann. Eine Organisationsgewalt in diesem Sinn besteht auch in der rechtsstaatlichen Demokratie; denn die Verfassung hat die Exekutive als „verfassungsunmittelbare Institution und Funktion“ geschaffen. Kraft des Gewaltenteilungsprinzips und des Grundsatzes der parlamentarischen Verantwortung der Regierung besteht ein „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“<sup>3</sup>. Die Organisationsgewalt der Exekutive ist „schon unmittelbar Bestandteil der Verfassung“<sup>4</sup>.

Der Zentralbegriff des Organisationsrechts ist die Zuständigkeit<sup>5</sup>. Die Zuständigkeitsordnung, die normativ geschaffen und geändert wird<sup>6</sup>, entscheidet darüber, welche organisatorisch verselbständigten Stellen der Verwaltung als Behörden und damit als Organe des Staates oder eines anderen Verwaltungsträgers anzusehen sind. Der Begriff der Be-

1 A. Köttgen, Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16, 1958, S. 154; E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, 1964, S. 78 ff.; F. Mayer, Organisationsgewalt, EvStL, 2. Aufl., 1975, Sp. 1693; H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976, § 78 Abs. 2.

2 W. Mößle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986.

3 BVerfGE 49, 89/124 ff.: 67, 100/139; 68, 1/87.

4 W. Weber, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16, 1958, S. 246; K. Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, II. Band 1980, § 41 IV 10 c (S. 793 f.).

5 H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976, §§ 71 IV, 72.

6 Die durch Gesetz festgelegte allgemeine Zuständigkeitsordnung kann nur durch Gesetz oder durch Rechtssatz auf Grund Gesetzes geändert werden (BDiSizG NVwZ 1986, 866).

hörde (vgl. Art. 1 Abs. 2 VwVfG) kann nur auf der Grundlage der Zuständigkeitsordnung und der dort normativ festgelegten Kompetenzzuweisung gebildet werden.

Organisationsakte der Exekutive fallen – abgesehen von ihrer etwa gegebenen Bindung an einen organisatorischen Gesetzesvorbehalt – in die Reichweite des materiellen Vorbehalts des Gesetzes („Eingriffsvorbehalt“, Art. 70 Abs. 1 BV)<sup>7</sup>, wenn sie zu einem über technische Wirkungen hinausgehenden Eingriff in Rechte Dritter führen oder sonst die normativen Grundlagen der Rechtsbeziehungen zu Dritten berühren. Das ist überall dort der Fall, wo ein Organisationsakt Bestand, Gebiet oder Wirkungskreis einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit mit Selbstverwaltungsrecht, z. B. einer kommunalen Gebietskörperschaft oder einer berufsständischen Körperschaft, gestaltet.

### c) Der organisatorische (institutionelle) Gesetzesvorbehalt

Die organisatorische Verkörperung der Staatsleitung in der Staatsregierung ist im Gesamtaufbau der Exekutive unterschieden von den nachgeordneten Behörden und Einrichtungen, die Aufgaben und Befugnisse öffentlicher Verwaltung wahrnehmen. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung ist eine Hauptfrage des parlamentarischen Regierungssystems und deshalb herkömmlich Gegenstand verfassungsrechtlicher Regelung; sie ist keine Frage des organisatorischen Gesetzesvorbehalts. Anders als das Grundgesetz legt die Bayerische Verfassung die Geschäftsbereiche, in die die Geschäfte der Staatsregierung aufgeteilt werden, selbst fest und bestimmt weiter, daß der Landtag auf Vorschlag des Ministerpräsidenten die Zahl der Geschäftsbereiche erhöhen und vermindern und ihre Abgrenzung anders vornehmen kann (Art. 49 BV). Diese Abänderungen können auch *uno actu* mit der Zustimmung des Landtags zu der Berufung der Staatsminister durch den Ministerpräsidenten (Art. 45 BV) erfolgen. Von den durch Beschluß des Landtags vorgenommenen Änderungen sind hervorzuheben die Übernahme der Verkehrsangelegenheiten in das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Art. 49 Abs. 1 Nrn. 5 und 8 BV), die Errichtung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen<sup>8</sup> und die Errichtung des Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten. Auf Grund des Art. 53 BV hat die Staatsregierung die Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (GVBl. S. 434), jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 7. 1988 (BayRS 1102-2-S), erlassen und so die Zuweisung der Geschäfte an die einzelnen Ressorts geregelt.

Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung, die Regelung der Zuständigkeiten und der Art der Bestellung der staatlichen Organe erfolgen durch Gesetz. Die Einrichtung der Behörden im einzelnen obliegt der Staatsregierung und auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Staatsministerien (Art. 77 Abs. 1 BV). Der in dieser Norm zum Ausdruck kommende organisatorische Gesetzesvorbehalt für die Grundlagen und die wesentlichen Aufbauelemente der

Verwaltungsorganisation<sup>9</sup> kann als Grundsatz des gemeindeutschen Landesverfassungsrechts gelten<sup>10</sup>. Die Bayerische Staatsregierung hat auf Grund des Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV die Verordnung über die Einrichtung der Staatlichen Behörden vom 31. 3. 1954 (BayRS 200-1-S) erlassen.

Die Ausübung öffentlicher Gewalt ist nach einem feststehenden Satz schon des konstitutionellen Staatsrechts Sache des Staates, soweit nicht unmittelbar durch die Verfassung oder kraft Gesetzes nichtstaatliche Verwaltungsträger mit abgeleiteter Hoheitsgewalt bestehen oder errichtet werden können<sup>11</sup>. Die Organisationsgewalt der Exekutive schließt nicht das Recht ein, staatliche Hoheitsbefugnisse auf nichtstaatliche Rechtspersonen oder Stellen zu übertragen. Für die kommunalen Gebietskörperschaften, deren Rechtsstellung und Wirkungskreis wesensmäßig zum Verfassungsrecht gehört, war der Gesetzesvorbehalt vom Beginn der bürgerlichen Verfassungsbewegung an ein selbstverständlicher Programmpunkt. Der organisatorische Gesetzesvorbehalt für die Schaffung rechtsfähiger Verwaltungseinheiten hat – wie die Garantiefunktionen des Gesetzes überhaupt – einen zweifachen Grund. Die nichtstaatliche Ausübung öffentlicher Gewalt durchbricht die Einheit der Staatsgewalt, die in der Demokratie durch die parlamentarische Entscheidung gewährleistet wird, und sie bedarf der rechtsstaatlichen Sicherung, die das Gesetz für Freiheit und Eigentum gewährt.

### Literatur

- B. Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989  
 E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, 1964  
 E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgem. Teil, 10. Aufl., 1973  
 H. Korte/B. Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., 1986  
 E. Rasch, Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1970, 765  
 W. Rudolf, Verwaltungsorganisation, in: H.-U. Erichsen/W. Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 1988, S. 617  
 E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 333  
 F. E. Schnapp, Dogmatische Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 105, 1980, S. 243  
 H. Spanner, Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 1957, 640  
 W. Weber, Das Organisationsgefüge des Landes Niedersachsen, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 13, 1964, S. 159  
 H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976

### 2. Entwicklung Bayerns als moderner Staat

„Das Ziel der bayerischen Verfassungspolitik der Rheinbundszeit war, den Gesamtstaat im Stil des rigorosen Etatismus und Zentralismus zum Einheitsstaat zu gestalten. König Maximilian I. Josef fand in dem Grafen Montgelas einen leitenden Minister, der während seines langen Wirkens (1799–1817) das Staatswesen ganz nach den Prinzipien des aufgeklärten Polizei- und Wohlfahrtsstaats entwickelte; durch eine ‚Revolution von oben‘ löschte der bedeutende Schöpfer des modernen souveränen und unitarisch-zentralistischen bayerischen Staates den Patrimonialismus und Feudalismus wie die Eigenständigkeit der heterogenen altbayerischen, schwäbischen und fränkischen Gebietsteile aus“<sup>12</sup>. Montgelas hatte

<sup>7</sup> Zuerst ausdrücklich ausgesprochen in Titel VII § 2 der Bayerischen Verfassungs-Urkunde von 1818, dann in § 74 der Verfassungsurkunde von 1919 („Alle für die Einwohner des Staates verbindlichen Rechtsvorschriften, welche die Freiheit der Person oder des Vermögens betreffen, . . .“). Die Verfassungsurkunde von 1919 unterwarf Verordnungen, welche die Einrichtung oder Veränderung von Behörden oder Stellen betrafen, grundsätzlich der Genehmigung des Landtages (§ 46). Diese Organisationsverordnungen wurden, da sie die Rechte und Pflichten der einzelnen unberührt ließen, als Verwaltungsvorschriften (siehe § 61 Nr. 6) angesehen (J. Kratzer, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, 1925, § 46, Anm. 1). – BVerwG NJW 1961, 1323.

<sup>8</sup> Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen vom 19. 2. 1971 (BayRS 1102-3-U).

<sup>9</sup> Näher dazu unten unter 3b. bb.

<sup>10</sup> Siehe Art. 70 Verf. Bad. Württ.; Art. 43 Abs. 2 Vorl. Nds. Verf.; Art. 77 Verf. NRW; Art. 112 Verf. Saarl.; Art. 38 Abs. 2 und 3 LS SchlH. – E. Schmidt-Aßmann, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 333/341 ff.

<sup>11</sup> E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 10. Aufl., 1973, § 23, 2 a.

<sup>12</sup> E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl., 1967, S. 319.

das Reformprogramm für den bayerischen Staat schon im Ansbacher Mémoire von 1796 niedergelegt; er setzte es sogleich in die Tat um, als ihn der neue Kurfürst Maximilian I. Joseph nach dem Tode Karl Theodors (16. 2. 1799) zum Minister berief. Bis zu seiner auf Betreiben des Kronprinzen Ludwig (seit dem 12. 10. 1825 König Ludwig I.) erfolgten Entlassung im Jahr 1817 hatte Bayern, seit dem 1. Januar 1806 Königreich<sup>13</sup>, durch die Kriege und Friedensverträge Napoleons und dann durch die Wiener Kongreßakte immer wieder seine Gestalt ändernd, seine im wesentlichen endgültige territoriale Form gefunden und sich in der Organisation von Staatsleitung und Verwaltung zu einem modernen Staat ausgebildet.

Beginnend mit der Instruktion vom 25. 2. 1799 wurde das Kabinettsystem durch ein nach dem Ressortprinzip („Realsystem“) geordnetes Staatsministerium abgelöst. Die zunächst errichteten vier Ministerialdepartements der auswärtigen Angelegenheiten, der Finanzen, der Justiz und der geistlichen Angelegenheiten wurden durch die Verordnung vom 29. 10. 1806 (RegBl. S. 425) reorganisiert; das Departement des Innern wurde neu eingerichtet<sup>14</sup>. Die Verfassung von 1808 fügte das Kriegswesen als fünftes Ressort hinzu. Nach der Entlassung Montgelas' bestimmte die Verordnung vom 2. 2. 1817, die Bildung und Errichtung der obersten Stellen des Staates betr. (RegBl. S. 49), daß das Gesamtstaatsministerium aus den Staatsministerien des Hauses und des Äußeren, der Justiz, des Inneren, der Finanzen und der Armee bestehen solle.

Ludwig I. verfügte eine weitere Neuordnung durch die Formationsverordnung vom 9. 12. 1825 (RegBl. S. 977). Im Jahr 1847 kam schließlich das Staatsministerium für Kirchen- und Schulangelegenheiten hinzu.

Die Konstitution für das Königreich Baiern vom 1. Mai 1808 ordnete an, die bisherigen Provinzen<sup>15</sup> durch eine gleichmäßige Kreiseinteilung „so viel thunlich“ nach natürlichen Grenzen zu ersetzen (Erster Titel, § IV). Das Programm wurde durch die Verordnung vom 21. 6. 1808 (RegBl. S. 1481) in die Tat umgesetzt. Die zunächst vorgesehene Einteilung in 15 Kreise wurde sehr bald, zufolge der territorialen Neuordnung durch den Pariser Vertrag vom 28. 2. 1810, von einer Einteilung in 9 Kreise abgelöst (Verordnung vom 23. 9. 1810, RegBl. S. 809). Die Kreise wurden von General-Kreiskommissariaten verwaltet, an deren Spitze, entsprechend dem Dritten Titel § IV der Konstitution von 1808, ein General-Kommissär (seit 1838 Regierungspräsident) stand (Instruktion für die General-Kreis-Kommissariate vom 17. 7. 1808, RegBl. S. 1649)<sup>16</sup>; daneben wurden in den Kreisen Finanzdirektionen errichtet (Verordnung vom 8. 8. 1808, RegBl. S. 1864).

In das Jahr 1808 fiel auch der – undurchführbar gebliebene – Versuch, durch die Edikte über die Bildung der Gemeinden vom 28. 7. 1808 (RegBl. S. 2789) und über das Gemeinwesen vom 24. 9. 1808 (RegBl. S. 2405) die Verwaltung der Gemeinden nach zentralistischen Grundsätzen zu reformieren. Die langandauernden Bemühungen einer Umarbeitung dieser Edikte waren schließlich mit dem Gemeindeedikt vom

17. 5. 1818 (GBl. S. 49, 139) erfolgreich, das eine erweiterte Selbstverwaltung in den Städten und größeren Märkten sowie den Ruralgemeinden „unter einer Aufsicht und Kuratel der Staatspolizei“ zugestand.

Nach dem Wiener Kongreß und am Ende der Ära Montgelas erreichten die Einteilung der Kreise und die Organisation der Mittelinstanz eine Konsolidierung, die sich als dauerhaft erwies<sup>17</sup>. Nach der Verordnung vom 20. 2. 1817 (RegBl. S. 113) bestand das Königreich aus Isarkreis, Oberdonau-, Unterdonau-, Rezat-, Obermain-, Regen und Rheinkreis<sup>18</sup>. Die den Kreis verwaltende Behörde wurde durch die Formationsverordnung vom 27. 3. 1817 (RegBl. S. 233) die „Kreisregierung“. Die Trennung von Verwaltung („Polizei“) und Justiz in der Mittelinstanz wurde damit abgeschlossen<sup>19</sup>. Die Kreisfinanzdirektionen wurden in die Kreisregierungen eingegliedert, in denen numehr als Hauptabteilungen die Kammer des Inneren und die Kammer der Finanzen eingerichtet wurden (Verordnung vom 2. 2. 1817, RegBl. S. 49). Die einige Jahre später mit der Verordnung, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den acht Kreisen betr., vom 17. 12. 1825 (RegBl. S. 1049) geschaffene Organisation blieb die in der Folgezeit maßgebende Regelung<sup>20</sup>.

Mit dem Grundlagengesetz vom 4. 6. 1848 (GBl. S. 137) setzte sich die Forderung durch, Verwaltung und Justiz auch in der Unterstufe zu trennen. Dieses Programm wurde durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 10. 11. 1861 (GBl. S. 209) verwirklicht<sup>21</sup>. Nach der Beseitigung der Patrimonialgerichte wurden nunmehr die Land- und Stadtgerichte Organe der Rechtspflege. Als staatliche Verwaltungsbehörde der Unterstufe wurden durch Verordnung vom 24. 2. 1862 (RegBl. S. 409) mit Wirkung vom 1. 7. 1862 die Bezirksämter eingerichtet, die Vorläufer der heutigen Landratsämter<sup>22</sup>. Daneben bestanden die durch das Gesetz über die Distriktsräte vom 28. 5. 1852 (GBl. S. 269) geschaffenen Distriktsgemeinden

13 Gemäß Art. VII des Friedens von Preßburg vom 26. 12. 1805, der den Dritten Koalitionskrieg nach der Schlacht von Austerlitz (2. 12. 1805) beendete.

14 S. Süß, 175 Jahre Bayerisches Staatsministerium des Innern, BayVBl. 1982, 1.

15 Baiern, Oberpfalz, Neuburg, Schwaben, Bamberg, Ansbach, Tirol.

16 Seit 1799 waren als Mittelinstanz „Landesdirektionen“ eingerichtet worden, die in drei „Deputationen“ staatsrechtliche, staatswirtschaftliche und polizeiliche Angelegenheiten verwalteten. Unter den Landesdirektionen bestanden die „Landgerichte“ zur Erledigung der „Justiz- und Polizeigeschäfte“ in der Unterstufe (Verordnung vom 24. 3. 1802, RegBl. S. 236, 249).

17 E. Emmerig, 150 Jahre Regierungsbezirke in Bayern, BayVBl. 1988, 65.

18 Die Verordnung vom 29. 11. 1837 (RegBl. S. 793) grenzte die acht Kreise neu ab und benannte sie um: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz und Regensburg, Schwaben und Neuburg, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Aschaffenburg, Pfalz.

19 Die Trennung von Justiz und Verwaltung in der Mittelinstanz war bereits 1802 durch die Einrichtung der vier Hofgerichte in München, Straubing, Amberg und Neuburg eingeführt worden (Verordnung vom 5. 11. 1802, RegBl. S. 793). Das Organische Edikt über die Gerichtsverfassung vom 24. 7. 1785 (RegBl. S. 1785) setzte die Appellationsgerichte an die Stelle der Hofgerichte. Sie waren nach den Stadt-, Land- und Patrimonialgerichten die II. Instanz in Zivilsachen und die Eingangsinstanz in peinlichen Sachen. Oberste Instanz war das ebenfalls durch das Edikt von 1808 eingerichtete Oberappellationsgericht in München. Nach der Kreiseinteilung von 1817 bestand in jedem der acht Kreise ein Appellationsgericht.

20 Seit 1885 bestand eine Forstabteilung in der Kammer der Finanzen, die durch Verordnung über die Änderung der Organisation der Staatsforstverwaltung vom 15. 12. 1908 (GVBl. S. 1087) in eine eigene Kammer der Forsten umgebildet wurde; nach der Errichtung der Landesforstverwaltung als Sonderverwaltung durch das Gesetz vom 7. 2. 1935 (GVBl. S. 93) wurden daraus die heutigen Oberforstdirektionen. Schon durch die Verordnung über die Zuständigkeit der Kreisregierungen vom 23. 12. 1923 (GVBl. S. 16) waren die Kammern der Finanzen aus der Kreisverwaltung herausgelöst worden; sie wurden die Vorläufer der heutigen Bezirksfinanzdirektionen.

21 Im einzelnen siehe H. Volkert (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, 1983, S. 43 ff.

22 Die Bezirksämter erledigten in erster Instanz auch die Verwaltungsrechtssachen. In zweiter Instanz entschieden die Kreisregierungen/Kammern des Innern durch sachlich unabhängige Senate. Die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes durch das Gesetz vom 8. 8. 1878 (GBl. S. 369) ließ die Verwaltungsrechtsprechung der Kreisregierungen bestehen. Sie endete erst durch das Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. 9. 1946 (GVBl. S. 281).

(„neuer Ordnung“)<sup>23</sup> als rechtsfähige Kreisgemeinden fort. Erst das Selbstverwaltungsgesetz vom 22. 5. 1919 (GVBl. S. 289) vereinigte die in dem Bezirk bestehenden Distriktsgemeinden zu einem Bezirksverband, dem heutigen Landkreis.

#### Literatur

- E. Emmerig*, 150 Jahre Regierungsbezirke in Bayern, BayVBl. 1988, 65  
*E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl., 1967  
*K. G. A. Jeserich/H. Pohl/G.-Chr. von Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, 1983, und Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, 1987  
*F.-L. Knemeyer*, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, 1970  
*S. Süß*, 175 Jahre Bayerisches Staatsministerium des Innern, BayVBl. 1982, 1  
*W. Volkert* (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980, 1983

### 3. Grundzüge des bayerischen Organisationsrechts

„Kein anderes Land der Bunderepublik kennt eine vergleichbar intensive Gliederung des Gemeinwesens . . .“. Dieser, die besondere Volksnähe und Offenheit der bayerischen Staatsorganisation kennzeichnende Ausspruch von *H. Zacher*<sup>24</sup> beschreibt zugleich die Schwierigkeiten, die mit einer kurzen und prägnanten Darstellung dieser Gliederung verbunden sind.

#### a) Die territoriale Gliederung der bayerischen Verwaltung

Für die territoriale oder auch vertikale Organisation des Staates sind vor allem zwei grundlegende Strukturen hervorzuheben<sup>25</sup>: der vierstufige Aufbau des Gemeinwesens in den Ebenen Gemeinde, Landkreis, Bezirk und Staat, sowie das Nebeneinander von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung.

aa) Das (rechtsrheinische)<sup>26</sup> Bayern besteht aus 7 Regierungsbezirken. Entsprechend der traditionellen Einteilung bestimmt Art. 9 Abs. 1 BV, daß sich das Staatsgebiet in „Kreise“ gliedere. Dabei genießen die „Kreise“, bei denen es sich entsprechend der auch im übrigen Deutschland verwendeten Terminologie um Regierungsbezirke handelt<sup>27</sup>, einen verfassungskräftigen Bestandsschutz. Denn Art. 9 Abs. 1 2. Halbs. BV läßt zwar die Abgrenzung der Regierungsbezirke durch Gesetz zu<sup>28</sup>, ihre Existenz aber wird als der Verfassung vorgelagert vorausgesetzt. Nach Art. 185 BV waren nämlich die „alten Kreise (Regierungsbezirke) mit ihren Regierungssitzen . . . ehstens“ wiederherzustellen, so daß Art. 9 Abs. 1 BV nur ihre nähere Abgrenzung regeln kann, nicht aber ihre grundlegende Neuordnung<sup>29</sup>.

Nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BV sind die Regierungsbezirke

(„Kreise“) ihrerseits in Landkreise („Bezirke“) eingeteilt, wobei nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbs. BV die „kreisunmittelbaren Städte“ den Landkreisen gleich stehen. Diese Einteilung kann durch Rechtsverordnung erfolgen, die allerdings an die Genehmigung des Landtags gebunden ist, Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BV<sup>30</sup>. Ein den Regierungsbezirken vergleichbarer Bestandsschutz kommt den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht zu. „Einteilung“ im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BV umfaßt auch die Möglichkeit, Landkreise neu zu gründen oder aufzulösen, wie dies im Rahmen der Gebietsreform von 1971 auch geschehen ist. Für die getroffene Einteilung ist ein „sachlich vertretbarer Grund von einigem Gewicht“<sup>31</sup> erforderlich. Was die territoriale Gliederung der Behörden im übrigen angeht, so finden sich die dafür einschlägigen Bestimmungen in zahlreichen Spezialgesetzen und -verordnungen, die in ihrer Mehrzahl auf die gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV erlassene Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden (BayRS 200-1-S) zurückzuführen sind. Im Rahmen der funktionalen Behördengliederung wird darauf noch einzugehen sein.

bb) Parallel zur Gliederung der (unmittelbaren) Staatsverwaltung bestimmt Art. 10 Abs. 1 BV, daß für das Gebiet des jeweiligen „Kreises“ oder „Bezirks“ ein „Gemeindeverband“ als Selbstverwaltungskörperschaft existieren müsse. Er weist den Bezirken und Landkreisen damit den Status von Gebietskörperschaften zu und begründet damit Einrichtungen der mittelbaren Selbstverwaltung. Die zentrale Rolle im Rahmen der mittelbaren Staatsverwaltung nehmen die Gemeinden ein, für die Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BV feststellt, daß es sich bei ihnen um „ursprüngliche Gebietskörperschaften“ handelt. Im Gegensatz etwa zu den staatlichen Regierungsbezirken, denen die Verfassung aus eigenem Entschluß heraus mit Art. 185 BV eine Bestandsgarantie zugewiesen hat, sieht sie sich im Hinblick auf die Gemeinden nur in der Lage, diese zu respektieren und in die sonst durch sie aufgerichtete Ordnung zu integrieren. Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BV ist grundsätzlich jeder Teil des Staatsgebietes einer Gemeinde zugewiesen, es sei denn, es handelt sich um den seltenen Fall eines „ausmärkischen Gebietes“ i. S. v. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 BV.

cc) Was die territoriale Organisation des Gerichtswesens angeht, so ist der Gesetzgeber an die entsprechende Anwendung der Grundsätze von Art. 77 Abs. 2 BV gebunden, d. h. er hat hier im Interesse der „Wahrung der Rechte der Einzelperson“ eine gewisse Ortsnähe vorzusehen<sup>32</sup>. Eine Änderung von Gerichtsbezirken, auch eine Aufhebung von Gerichten, ist, gegenständlich beschränkt auf bestimmte Rechtsgebiete, allerdings durch oder auf Grund eines Gesetzes möglich<sup>33</sup>. Die aktuelle Organisation der bayerischen Gerichte findet sich im Gesetz über die Organisation der Gerichte für Arbeitssachen im Freistaat Bayern vom 12. 6. 1973 (BayRS 32-1-A), im Gesetz zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes in Bayern, i. d. F. der Bek. vom 7. 10. 1982 (BayRS 33-1-A), dem Gesetz über die Organisation der ordentlichen Gerichte im Freistaat Bayern vom 25. 4. 1973 (BayRS 300-2-2-J) sowie dem Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 28. 11. 1960 (BayRS 34-1-I).

#### b) Die funktionale Gliederung der bayerischen Behörden

aa) Abgesehen von den naturgemäß durch die Verfassung

23 Zuvor hatte das Gemeindeedikt von 1818 die Bildung von Distriktsgemeinden als nicht-rechtsfähiger Vereinigungen benachbarter Gemeinden für gemeinsame Zwecke ermöglicht, u. a. zur Herstellung und Unterhaltung wichtiger Vicinalstraßen und zur Anschaffung kostspieliger Feuerlösch-Maschinen (§ 7).

24 *H. Zacher*, BayVBl. 1985, 513/517.

25 *Th. Maunz*, in *Mang/Obermayer/Berg/Knemeyer*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 5. Aufl. 1988, S. 49, unter Hinweis auf *Zacher*, H., a. a. O.

26 Eine territoriale Umschreibung des Staatsgebietes ist 1946 bewußt vermieden worden, weil man eine „Wiedervereinigung“ mit der ehemals bayerischen Pfalz nicht präjudizieren wollte.

27 BayVerfGHE 12, 91/100.

28 Davon ist mit dem Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke vom 27. 12. 1971 (BayRS 1012-2-4-I) auch Gebrauch gemacht worden. Der Begriff „Abgrenzung“ ist nach der Rspr. des BayVerfGH (E 31, 99/131 = BayVBl. 1978, 497/501) im übrigen restriktiv zu interpretieren.

29 BayVerfGHE 24, 181/191 f. = BayVBl. 1972, 43/44.

30 Von dieser Ermächtigung hat die Staatsregierung durch die Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27. 12. 1971 (BayRS 1012-3-1-I) Gebrauch gemacht.

31 BayVerfGHE 27, 14 Leits. 5 = BayVBl. 1974, 308; vgl. i. ü. 24, 181/191 f. = BayVBl. 1972, 43/44.

32 BayVerfGHE 26, 144/161 = BayVBl. 1974, 102 [nur Leits.]; zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers vgl. unten.

33 BayVerfGHE 27, 68/79 = BayVBl. 1974, 613 [nur Leits.].

berufenen Organen wie Landtag (Art. 13 ff.) und Oberster Rechnungshof (Art. 80 Satz 2 und 3 BV i. V. m. Gesetz über den Bayer. Obersten Rechnungshof vom 23. 12. 1971, BayRS 630-15-F) hat eine Betrachtung über die funktionale Gliederung der Behörden bei der Staatsregierung und ihrer Gliederung in Geschäftsbereiche anzusetzen. Denn nach Art. 43 Abs. 1 BV ist die Staatsregierung das oberste leitende und vollziehende Organ des Staates. Auch soweit es um die Organisation der Exekutive geht, muß durch die Zuordnung aller ihrer Organe gewährleistet sein, daß dieser Stellung Rechnung getragen wird. Denn nach Art. 55 Nr. 5 Satz 1 BV ist die gesamte Staatsverwaltung der Staatsregierung und den zuständigen Staatsministerien untergeordnet. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um ein Organ unmittelbarer oder mittelbarer Staatsverwaltung handelt. Bestätigt wird dies auch durch Art. 53 Satz 3 BV, wonach jede Aufgabe der Staatsverwaltung einem Geschäftsbereich zuzuteilen ist. Selbst wenn man dies – zu Unrecht – nur auf die staatliche, nicht aber z. B. die kommunale Verwaltung bezöge, würde sich dieses Erfordernis zumindest aus Art. 55 Nr. 1 BV ergeben, der die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung anordnet, was die Rechts- und Dienstaufsicht der Staatsregierung über sämtliche nachgeordnete Organe der Exekutive voraussetzt<sup>34</sup>. Lediglich bei der Fachaufsicht sind unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten denkbar.

Zur Gewährleistung dieser Grundsätze wird nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 BV jedem Staatsminister durch den Ministerpräsidenten ein Geschäftsbereich zugewiesen, den er nach dem in Art. 51 Abs. 1 BV niedergelegten Ressortprinzip selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag führt, und bei dessen Leitung er von einem<sup>35</sup> Staatssekretär als Stellvertreter unterstützt wird. Denn nach Art. 53 Satz 3 BV ist, wie gesagt, jede Aufgabe der Staatsverwaltung einem Geschäftsbereich zuzuteilen. Dies ist durch die Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV), die jetzt in der Fassung vom 19. 7. 1988 (BayRS 1102-2-S) gilt, geschehen.

Was die Anzahl der Staatsministerien<sup>36</sup> angeht, so sieht Art. 49 Abs. 1 BV zwar ausdrücklich die Geschäftsbereiche Inneres, Justiz, Unterricht und Kultus, Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, Arbeit und soziale Fürsorge sowie Verkehrsangelegenheiten, Post- und Telegraphenwesen vor<sup>37</sup>, Art. 49 Abs. 3 BV läßt es jedoch zu, daß die Geschäftsbereiche auf Vorschlag des Ministerpräsidenten, durch Beschluß des Landtags, nicht durch Gesetz<sup>38</sup>, erhöht oder vermindert werden können und ihre Abgrenzung anders bestimmt werden kann. Davon ist seit 1946 viermal Gebrauch gemacht worden. Durch Beschluß des Landtags vom 17. 7. 1952 ist das Staatsministerium für Verkehrsangelegenheiten, Post- und Telegraphenwesen aufgelöst worden. Seine Aufgaben wurden dem Wirtschaftsministerium übertragen, das sich seitdem Staatsministerium für Wirtschaft und Ver-

kehr nennt<sup>39</sup>. Am 8. 1. 1963<sup>40</sup> wurde die Position eines Staatsministers für Bundesangelegenheiten geschaffen, woraus inzwischen das Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten geworden ist. 1971 errichtete der Landtag das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen<sup>41</sup>, während 1986 die Abtrennung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus erfolgte<sup>42</sup>.

bb) Unterhalb der Ebene der Staatsregierung wird die Organisation der Verwaltung vor allem durch Art. 77 BV bestimmt. Daneben kommt allerdings auch den Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG, die dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen eine Kompetenz zur „Einrichtung der (Landes-)Behörden“ verleihen, eine gewisse Bedeutung zu. Hier sind etwa die Jugendämter anzuführen, die organisatorisch zwar in die Landratsämter eingegliedert sind, deren Einrichtung aber unmittelbar auf bundesgesetzliche Anordnung (§ 12 Abs. 2 JWG) zurückzuführen ist<sup>43</sup>.

Nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV hat die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung, die Regelung der Zuständigkeiten und die Art der Bestellung der Staatlichen Organe durch Gesetz zu erfolgen. Damit werden, wie bei der demokratisch-institutionellen Komponente der Wesentlichkeitslehre<sup>44</sup>, insbesondere solche Organisationsfragen dem Gesetzgeber überantwortet, die von allgemeiner bzw. grundlegender Bedeutung sind<sup>45</sup>. Das betrifft in erster Linie die (abstrakte) Bildung von Behörden<sup>46</sup>. Hierunter fällt zum einen die Errichtung von Behördenzügen<sup>47</sup>. Darunter ist, verwaltungswissenschaftlich gesprochen, jede auf der Ebene der Staatsregierung (Art. 53 Satz 3 BV) ansetzende Dekonzentration der Behördenorganisation zu verstehen, und zwar sowohl jede horizontale, als auch jede vertikale Aufgliederung<sup>48</sup>. Daß es Landratsämter, Gesundheitsämter und Regierungen, Finanzämter und Bezirksfinanzdirektionen, Forstämter und Oberforstdirektionen im Rahmen der bayerischen Staatsverwaltung gibt, oder welche Behörde auf der Unter-, welche auf der Mittelstufe angesiedelt wird, ist eine Frage der unter Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV fallenden Organisation der allgemei-

39 Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Verkehrswesens vom 17. 10. 1952, BayRS 9210-1-W.

40 StAnz. Nr. 2; vgl. §§ 2 Abs. 1 Nr. 10, 12 StRGVV.

41 Bek. v. 12. 1. 1971, StAnz. Nr. 2. Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in Umweltfragen vom 19. 2. 1971, BayRS 1102-3-U, LT-Drs. 714; 717.

42 Gesetz zur Überleitung von Zuständigkeiten auf das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst vom 23. 12. 1986, BayRS 1102-5-S.

43 Vgl. BVerfGE 22, 180/211 = BayVBl. 1967, 343/346, wonach durch die Regelung des § 12 Abs. 2 JWG die Errichtung eines Jugendamtes vorgeschrieben wird. Zum Begriff der „Einrichtung von Behörden“ in diesem Zusammenhang vgl. auch BVerfG, DVBl. 1987, 941/943 = BayVBl. 1987, 748.

44 BVerfGE 48, 127/160; 8, 155/166 ff.; zum Demokratiegebot als Grundlage für den Vorbehalt des Gesetzes vgl. J. Held, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, S. 123.

45 E. Schmidt-Aßmann, Festschrift für Ipsen, 1977, S. 333/341 f., insbesondere zu den Grenzen des Gesetzesvorbehalts.

46 H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976, § 87 II 2 b.

47 Dafür spricht schon die Wortwahl in Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV, der unter „Einrichtung der Behörden im einzelnen“ offensichtlich etwas anderes, weniger grundsätzliches, verstehen muß. Sonst gäbe die Differenzierung auch im Hinblick auf die Anforderungen – Gesetz/Verordnung – keinen Sinn. Th. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 77 Rdnr. 2 spricht für die unter S. 1 zu zählenden Fälle von der „Neuschaffung eines Behördenzuges“, gleichgültig ob er aus mehreren, räumlich gegliederten Behörden besteht, oder ob es sich um die Errichtung einer Landesoberbehörde handelt, die für das gesamte Staatsgebiet zuständig wäre.

48 Für den Fall, daß es einzig um die Schaffung eines neuen Staatsministeriums geht, mag nach Art. 49 Abs. 3 BV etwas anderes gelten, K. Krüis, a. a. O.; zur Terminologie vgl. B. Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, §§ 14, 15.

34 Vgl. auch Art. 55 Nr. 5 und 6 BV. Nach dem in Art. 5 BV niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung und nach Art. 85 BV und Art. 97 GG, mit denen die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Richter angeordnet wird, gilt dies für die Gerichte als Spruchkörper naturgemäß nicht.

35 Zu der in jüngerer Zeit einmal kontroversen Frage, ob „einer“ im Sinne dieser Bestimmung auch „zwei“ bedeuten kann, vgl. M. Dauster, BayVBl. 1988, 417/419 ff.; dagegen K. Krüis, BayVBl. 1988, 423 ff.

36 Zur feinsinnigen Unterscheidung zwischen Geschäftsbereich und Ministerium vgl. K. Krüis, Festschrift für BayVerfGH, S. 133/136.

37 Diese Geschäftsbereicheinteilung geht z. T. noch auf die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, siehe K. Krüis, a. a. O., S. 135 sowie oben unter 2.

38 Vgl. zu dem Streit, ob Art. 49 Abs. 3 BV lex specialis zu Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV ist, K. Krüis, a. a. O., m. w. N.

nen Staatsverwaltung, nicht hingegen die Frage, wieviele Behörden es jeweils gibt, wo sie ihren Sitz haben und wie ihre Zuständigkeitsbereiche abgegrenzt sind. Unter die Bildung von Behörden fällt zum anderen auch die Schaffung von Trägern mittelbarer Staatsverwaltung, d. h. die Errichtung von (rechtsfähigen) Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts<sup>49</sup>. Sie stellt sich in der Sache als nichts anderes dar als ein besonderer Fall horizontaler Dekonzentration der Behördenorganisation, bei dem i. d. R. auf der Ebene der obersten Landesbehörden bzw. der Landesoberbehörden, bestimmte Aufgaben aus der übrigen Verwaltung, institutionell abgesichert, ausgegliedert werden. Ist „Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung“ i. S. v. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV also jede Dekonzentration auf der obersten Führungsebene, so bedarf es dazu immer einer Ermächtigung durch ein förmliches Gesetz, wenn nicht die Verfassung selbst diese Ermächtigung erteilt. Allein für die Errichtung von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts sehen Art. 1, 4 ff. StG die Errichtung durch Genehmigung des zuständigen Staatsministeriums vor<sup>50</sup>. Betrachtet man etwa die Organisation der Justizvollzugsanstalten, so ist zweifelhaft, ob diesen Anforderungen Genüge getan ist<sup>51</sup>.

cc) Von der „Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung“, also der (abstrakten) Bildung von Behörden, ist ihre „Einrichtung im einzelnen“ zu unterscheiden. Sie obliegt nach Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV der Staatsregierung und auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Staatsministerien. Diese Ermächtigung hat die Staatsregierung mit dem Erlaß der Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden (BayRS 200-I-S) erteilt. Sie stellt in der Praxis die wichtigste Grundlage für die Einrichtung der Behörden dar und ermächtigt nach der „Legaldefinition“ in § 1 Abs. 2 der Verordnung zur „Errichtung und Aufhebung, zur Vergrößerung und Verkleinerung, zur Zusammenlegung und zur Teilung von Behörden, zur Bestimmung ihres Sitzes, zur Abgrenzung ihrer Amtsbezirke, zur Ordnung ihrer inneren Verhältnisse sowie ihres Verhältnisses zu vorgesetzten, gleichrangigen und nachgeordneten Behörden“.

dd) Ein weitgehender Gesetzesvorbehalt gilt nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV, der die Garantie des gesetzlichen Richters enthält, auch für die Organisation des Gerichtswesens. Länderregelungen können hier i. d. R. nur hinsichtlich der Einrichtung und Aufhebung bestimmter Gerichte, bzw. der Bestimmung und Änderung ihrer Zuständigkeitsbezirke<sup>52</sup> erlassen werden. Die funktionale Gliederung der Gerichte ist hingegen bereits vom Bund bestimmt worden, der durch den Erlaß des GVG, der VwGO, der FGO, des SGG und des ArbGG von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht hat.

ee) Materielle Direktiven zur Organisation der Behörden enthält schließlich Art. 77 Abs. 2 BV, der zunächst die notwendige Einheitlichkeit der Verwaltung betont, wodurch vor allem eine zu differenzierte Gliederung in der Breite (horizontale Dekonzentration) vermieden werden soll<sup>53</sup>. Die Formulierung, wonach durch die Behördenorganisation „alle entbehrliche Zentralisation vermieden, die Entschlußkraft und Selbstverantwortung der Organe gehoben“ werden soll, ist

wohl auch als materielle Ergänzung zu Art. 11 Abs. 2–4 BV zu verstehen, weil damit die Entscheidung der Verfassung für eine ortsnahe, nach Möglichkeit in Selbstverwaltung durchzuführende Erledigung öffentlicher Aufgaben manifestiert wird<sup>54</sup>. Für die Beurteilung der Voraussetzungen von Art. 77 Abs. 2 BV hat der Gesetzgeber einen weiten, nur im Rahmen der Evidenzkontrolle überprüfbaren Beurteilungsspielraum<sup>55</sup>.

#### 4. Das Organisationsgefüge und seine „Kommentierung“

Das Organisationsgefüge des Freistaates Bayern (s. Anlage) enthält neben den Verfassungsorganen eine Gesamtschau der Behörden, gegliedert nach den Geschäftsbereichen der Staatsregierung (Art. 49, 53 BV) und von Ressort zu Ressort in seiner vertikalen und horizontalen Dekonzentration aufgezeichnet<sup>56</sup>. Die Geschäftsbereiche sind in dem Organisationsgefüge jeweils durch eine Farbe und eine bestimmte Anzahl von Ordnungsnummern gekennzeichnet. Dabei geht die Darstellung grundsätzlich von dem durch die Verfassung oder durch Bundesrecht vorgegebenen drei- bzw. vierstufigen Aufbau der staatlichen Behörden- und Gerichtsorganisationen aus. Solche vertikalen Dekonzentrationen werden durch Verbindungslinien kenntlich gemacht, gleichgültig, ob materiell-rechtlich zwischen den über- und untergeordneten Behörden und Gerichten nur dienstaufsichtliche, rechts- oder sogar fachaufsichtliche Beziehungen bestehen. Bei den jeweiligen Behörden sind auch nicht-rechtsfähige Einrichtungen der bayerischen Staatsverwaltung angesiedelt, soweit sie an die betreffende Behörde organisatorisch angeben und soweit sie durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes errichtet worden sind. Auch die Ausschüsse und Beiräte bei den Behörden, die dieses Kriterium erfüllen, werden berücksichtigt.

Neben den Organen der unmittelbaren Staatsverwaltung enthält das Organisationsgefüge auch die Träger mittelbarer Staatsverwaltung, also insbesondere rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Sie sind als solche besonders gekennzeichnet und, wie sonstige Einrichtungen der Staatsverwaltung, bei der Behörde aufgeführt, die die staatliche (Rechts-)Aufsicht führt. Auf eine Dekonzentration im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung konnte jedoch aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

Entsprechend der im Organisationsgefüge (s. Anlage) enthaltenen Ordnungsnummer jeder Behörde findet sich unter 5. eine „Kommentierung“ zu der jeweiligen Behörde, dem jeweiligen Träger mittelbarer Staatsverwaltung oder zu den Ausschüssen und Beiräten, die die Rechtsgrundlage ihrer Errichtung angibt. Dabei ist vornehmlich auf die Bereinigte Rechtssammlung (BayRS) Bezug genommen worden. Zum Teil reichen die Rechtsgrundlagen aber bis ins 18. Jahrhundert zurück und sind deshalb heute etwas in Vergessenheit geraten. Angesichts des von *Zacher*<sup>57</sup> bekannten Ausspruchs, daß das Organisationsgefüge des Freistaates Bayern alle anderen Länder, aber auch den Bund, an Umfang übertreffe, ist es selbstverständlich, daß auch dieses Organogramm keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Mit größerer räumlicher und sachlicher Entfernung von der Ebene der Staatsministerien ist eine zunehmende Typisierung der Darstellung unvermeidlich. Schon auf der Ebene der Bezirke, erst recht aber auf der von Landkreisen und Gemeinden, war es nicht möglich,

49 BayVerfGHE 24, 199/213 = BayVBl. 1972, 97/125 – zum Erfordernis des Gesetzes bei der Errichtung von Hochschulen.

50 Zu „vorkonstitutionellen“ Stiftungen des öff. Rechts vgl. BayVerfGHE 27, 1 ff. = BayVBl. 1974, 405 ff. – Stiftung Maximilianeum.

51 Eine Heilung nach § 2 VO über die Einrichtung der staatlichen Behörden kommt hier, da es sich nicht um einen Anwendungsfall von Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV handelt, nicht in Betracht.

52 Th. Meder, a. a. O., Art. 86 Rdnr. 5.

53 Th. Meder, a. a. O., Art. 77 Rdnr. 5.

54 Dazu muß man den Begriff der „Dezentralisation“ gar nicht technisch verstehen, vgl. B. Becker, a. a. O., § 14, 2, obwohl er gut hierher paßt.

55 BayVerfGHE 26, 144/161 = BayVBl. 1974, 102 [nur Leits.]; 28, 88 ff. = BayVBl. 1975, 502 [nur Leits.], Th. Meder, a. a. O., zu den praktischen Aspekten vgl. G. Waltner, BayVBl. 1987, 674.

56 Vgl. auch die Behördenzusammenstellung bei Th. Maunz in: Maunz/Obermayer/Berg/Knemeyer, a. a. O., § 17.

57 H. Zacher, BayVBl. 1985, 513/517.

etwa sämtliche Stiftungen des öffentlichen Rechts, oder erst recht sämtliche „kommunalen“ Einrichtungen darzustellen. Hier mußte die Darstellung auf das Wesentliche beschränkt werden. Im vorliegenden Organisationsgefüge des Freistaates Bayern wurde ferner darauf verzichtet, den Gesamtbereich der sog. fiskalischen Verwaltung aufzunehmen, insbesondere die kaum überschaubare Anzahl an Eigenbetrieben und Industriebeteiligungen des Freistaates<sup>58</sup>.

Für seine besondere Hilfe beim Zustandekommen dieses Vorhabens ist Herrn Ministerialdirektor a. D. Dr. *Siegwin Süß* sehr herzlich zu danken. Dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, vor allem Herrn Ministerialdirigenten Dr. *Benno Brugger* und Herrn Ministerialrat Dr. *Bruno Gruber*, sowie den anderen Stellen der Bayerischen Staatsverwaltung, die an der Vorbereitung des Organogramms mit Rat und Tat behilflich waren, sind die Autoren sehr zu Dank verpflichtet. Der Dank gilt nicht zuletzt dem Boorberg Verlag für die freundliche Hilfe und die Aufnahme in die Bayerischen Verwaltungsblätter. Das Vorhaben, die Staats- und Verwaltungsorganisation Bayerns zusammen mit den Rechtsgrundlagen in einer Übersicht zusammenfassend darzustellen, ist im ganzen wie in vielen Zügen der Ausgestaltung durch *Werner Webers* „Organisationsgefüge des Landes Niedersachsen“<sup>59</sup> angeregt worden. So soll dieser Plan der bayerischen Staats- und Verwaltungsorganisation zugleich dem Andenken an einen großen Kenner der deutschen öffentlichen Verwaltung dienen.

#### Literatur

- M. Dauster*, Regierungsbildung in Bayern, BayVBl. 1988, 417  
*K. Krus*, Die Geschäftsbereiche und ihre Abgrenzungen nach Bayerischem Verfassungsrecht, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 133  
*C. Masson/R. Samper*, Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, Stand XII/1988  
*Th. Maunz/K. Obermayer/W. Berg/F. L. Knemeyer*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 5. Aufl., 1988  
*Th. Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 3. Aufl., 1985  
*B. Merk*, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1971, 165 und 214  
*H. Nawiasky/C. Leusser u. a.*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl., 1976  
*J. Prandl/J. Gillesen*, Verwaltungsgemeinschaftsordnung und Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in Bayern, 5. Aufl., 1986  
*H. Schieder/H. Ludyga*, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, 6. Aufl., 1988  
*H.-J. Wachsmuth/G. Oehler/W. Reif*, Kommunale Zusammenarbeit in Bayern, Kommentar, 1985  
*G. Walther*, Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1987, 674  
*J. Widmann/W. Grasser*, Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, Stand XI/1987  
*H. Zacher*, Vom Lebenswert der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1985, 513

#### 5. Rechtsgrundlagen („Kommentierung“)

Die Ordnungsnummern korrespondieren mit denen im Organisationsgefüge (Plan in der Anlage).

Angegeben als Fundstellen sind die Gliederungsnummern der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 1983 ff.) bzw. des Bundesgesetzblattes (BGBl. III); außerhalb dieser beiden Sammlungen ist die Fundstelle mit Datum angegeben. Verwendete Abkürzungen (z. B. Bek. = Bekanntmachung) sind üblich oder ergeben sich (bei Gesetzen) aus dem Zusammenhang.

Die unterschiedlichen Größenordnungen (i. d. R. vier) der Kästchen im Organisationsgefüge (Anlage) entsprechen dem Stufenaufbau der Staatsverwaltung. Sonstige Einrichtungen außerhalb der Behörden und unselbständigen Untergliederungen sowie der durch einen Schrägstrich gekennzeichneten Juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind nicht zusätzlich im Organisationsgefüge kenntlich gemacht.

- 10** Bayerischer Landtag  
 Art. 13 ff. BV (BayRS 100-1-S)  
**11** Landtagsamt  
 § 147 Geschäftsordnung für den Bayer. Landtag (BayRS 110-3-I)  
**20** Bayerischer Senat  
 Art. 34 ff. BV (BayRS 100-1-S)  
 Gesetz über den Senat (BayRS 1101-1-I)  
**21** Senatsamt  
 Art. 21 Gesetz über den Senat (BayRS 1101-1-I) i. V. m. Geschäftsordnung  
**30** Ministerpräsident  
 Art. 43 ff. BV (BayRS 100-1-S)  
 § 1 Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) (BayRS 1102-2-S)  
**31** Landesbeauftragter für den Datenschutz  
 Art. 27 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayRS 204-1-I)  
**31 a** Beirat beim Landesbeauftragten für Datenschutz  
 Art. 29 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayRS 204-1-I)  
**32** Haus der Bayerischen Geschichte  
 Verordnung über das Haus der Bayerischen Geschichte (BayRS 200-5-S)  
**33** Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit  
 §§ 1 ff. Verordnung über die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (BayRS 200-4-S)  
**34** Landespersonalaussschuß  
 Art. 105 ff. Bayerisches Beamtenengesetz (BayRS 2030-1-1-F)  
**40** Bayerischer Oberster Rechnungshof  
 Art. 80 BV (BayRS 100-1-S)  
 Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof – Rechnungshofgesetz – RHG (BayRS 630-15-F)  
**50** Bayerischer Verfassungsgerichtshof  
 Art. 60 ff. BV (BayRS 100-1-S)  
 Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (BayRS 1103-1-S)  
**100** Bayer. Staatsministerium der Justiz  
 Art. 49 Abs. 1 Nr. 2 BV (BayRS 100-1-S)  
 § 4 Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) (BayRS 1102-2-S)  
**101** Rechtsanwaltskammern (3)  
 §§ 60 ff. BRAO (BGBl. III 303-8)  
**102** Landesnotarkammer Bayern  
 §§ 65 f. BNotO (BGBl. III 303-1) i. V. m. § 1 VO zur Ausführung der Bundesnotarordnung (BayRS 303-1-2-J)  
**103** Notarkasse, Anstalt des öffentlichen Rechts  
 Bek. über die Verleihung der Rechte einer Anstalt des öffentl. Rechts (BayRS 303-1-1-J)  
 § 113 Abschnitt I Abs. 2 Satz 1 BNotO (BGBl. III 303-1)  
**104** Landesjustizprüfungsamt  
 § 1 Verordnung Nr. 68 über die Wiederaufnahme der Justizausbildung und die Staatsprüfungen (BayRS 305-1-J)  
**105** Bayerische Justizvollzugsschule  
 §§ 1, 3 der Verordnung über die Errichtung einer Bayerischen Justizvollzugsschule (BayRS 2038-1-3-J)  
**106** Koordinierungsausschüsse für einstufige juristische Ausbildung  
 § 67 Abs. 2 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen (JAPO) (BayRS 2038-3-3-11-J) (Anw. bis 1991)

58 Vgl. *P. Badura*, in: I. v. Münch, AllgVwR, 8. Aufl., 1988, S. 344 ff. Das Staatl. Hofbräuhaus sucht man hier deshalb ebenso vergebens wie die Flughafen München GmbH, die Bayernwerke und ähnliche Einrichtungen.

59 Neues Archiv für Niedersachsen 13, 1964, S. 159, fortgeführt als Anlage von *H. Korte/B. Rebe*, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., 1986.