

Bayerischer Landtag

3. Legislaturperiode

Beilage 2827

Nr. III 13 882 Bg 3

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 21. August 1957

An den

**Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags
München**

Betreff:

Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung zu den Vorschlägen des Ersten Teiles des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung

Beilage:

1 Denkschrift (3fach)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident!

Unter Bezugnahme auf mein Schreiben vom 8. Mai 1957 Nr. III 8298 Bg 3 (Landtagsbeilage 2558) übermittle ich anliegend eine Denkschrift der Staatsregierung zu den Vorschlägen des Ersten Teiles des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung.

Mit vorzüglicher Hochachtung!

(gez.) **Dr. Wilhelm Hoegner,**
Bayerischer Ministerpräsident

*

Denkschrift

der Bayerischen Staatsregierung zu den Vorschlägen des Ersten Teiles des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung

Vorbemerkung

Die Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung hat im April 1955 dem Bayerischen Landtag, dem Bayerischen Senat und der Bayerischen Staatsregierung den Ersten Teil eines Gutachtens darüber vorgelegt, welche Vereinfachungen im bayerischen Staatswesen möglich und notwendig seien.

Der Erste Teil des Gutachtens, dem im April 1957 der abschließende Zweite Teil gefolgt ist, befaßt sich zunächst mit den öffentlichen Aufgaben als solchen, sodann mit der Organisation und der Tätigkeit der obersten Staatsorgane (Parlament und Regierung).

Der Zweite Teil des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft prüft die Voraussetzungen einer Verwaltungsvereinfachung auf der Mittel- und Unterstufe der Verwaltung. Ferner befaßt er sich mit Vereinfachungsmaßnahmen im Bereich der rechtssprechenden Gewalt, des öffentlichen Dienstes, der Arbeitsweise der Behörden und des Verhältnisses zwischen Bundes- und Landesverwaltung.

Zu wesentlichen Vorschlägen des Zweiten Teiles des Gutachtens hat die Staatsregierung bereits Richtlinien aufgestellt und mit Antrag vom 8. Mai 1957 (Landtagsdrucksachen Beilage 2558) die Beschlüßfassung des Landtags darüber erbeten. Dabei hat die Staatsregierung die Vorlage einer Denkschrift angekündigt, in der zu den Vorschlägen des Ersten Teiles des Gutachtens Stellung genommen wird und die bisher von der Staatsregierung durchgeführten Vereinfachungsmaßnahmen dargelegt werden.

Dieser Ankündigung entspricht die Staatsregierung mit der nachfolgenden Stellungnahme. Zugleich betrachtet die Staatsregierung die folgenden Ausführungen als Entgegnung auf die in Abschnitt I der Einleitung zum Zweiten Teil des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft enthaltenen Bemerkungen über die nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft ungenügende Berücksichtigung der im Ersten Teil des Gutachtens enthaltenen Vorschläge, soweit die erwähnten Feststellungen der Arbeitsgemeinschaft die Staatsregierung betreffen können.

Gliederung

Im Ersten Teil des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung werden die Ergebnisse der darin angestellten Untersuchungen jeweils nach Art von Leitsätzen in Vorschlägen zusammengefaßt, die im Text durch Fettdruck hervorgehoben sind. Diese Vorschläge sind mit wenigen Ausnahmen aus sich selbst verständlich, so daß für die folgende Darstellung von diesen Leitsätzen ausgegangen werden kann. Leitsätze dieser Art finden

sich auf folgenden Seiten der gedruckten Ausgabe des Gutachtens:

- 7, 8 (5 Vorschläge),
- 12 (6 Vorschläge),
- 13 (6 Vorschläge),
- 14, 15 (4 Vorschläge),
- 17 (2 Vorschläge),
- 18 (2 Vorschläge),
- 19 (2 Vorschläge),
- 20 (4 Vorschläge),
- 21 (2 Vorschläge),
- 22, 25, 26, 27, 28, 29 (2 Vorschläge),
- 33 (15 Vorschläge),
- 34, 36, 38 (2 Vorschläge),
- 39 (3 Vorschläge),
- 40 (3 Vorschläge),
- 41, 42, 47 (4 Vorschläge),
- 52, 54, 54, 58 (2 Vorschläge),
- 61, 66, 67, 68 (2 Vorschläge),
- 70 (2 Vorschläge),
- 71.

Für die Stellungnahme der Staatsregierung erscheint es zweckmäßig, die Vorschläge des Ersten Teiles des Gutachtens in drei Gruppen zu gliedern:

- A. Vorschläge zur Änderung der Verfassung und Vorschläge, deren Verwirklichung eine Verfassungsänderung voraussetzt;
- B. Vorschläge, welche die Einrichtung und Zusammensetzung sowie die Befugnisse und die Arbeitsweise des Landtags und des Senats betreffen;
- C. Vorschläge, welche die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Staatsregierung sowie die Veränderung und Vereinfachung der Organisation der Ministerien betreffen.

Nachfolgend sind die im Ersten Teil des Gutachtens enthaltenen Vorschläge nach den genannten Gruppen zusammengestellt. Die Stellungnahme der Staatsregierung ist jeweils beigelegt.

A

Vorschläge zur Änderung der Verfassung und Vorschläge, deren Ausführung eine Verfassungsänderung voraussetzt

I.

Der Erste Teil des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung enthält folgende Vorschläge, die zu dieser Gruppe zu rechnen sind:

S 18 (mitte)

„Es wird vorgeschlagen, die Wahldauer des Landtags auf fünf Jahre zu verlängern.“

Diese Änderung würde eine Verfassungsänderung erfordern und kommt deshalb nur im Zusammenhang mit sonstigen Änderungen der Verfassung in Betracht.“

S. 21 (oben)

„Es wird angeregt, die Frage zu prüfen, ob es sich nicht empfehlen könnte, die Befugnis der

Staatsregierung, eine Wiederholung von Beschlüssen des Landtags zu verlangen, vom Landtag aus zu erweitern, gegebenenfalls unter Änderung der Verfassung.“

S. 25

„Eine Aufhebung des Senats, die ja nur durch Änderung der Verfassung möglich wäre, kann nicht in Betracht kommen. Für seine Erhaltung sprechen gewichtige Gründe.“

S. 26

„Eine Umbildung des Senats nach den gemachten Vorschlägen wird dringend empfohlen.“

Die Vorschläge können nur gelegentlich einer Änderung der Verfassung verwirklicht werden.“

S. 27

„Bei Änderung der Verfassung in den Art. 34 und 35 sollte auch die Anregung zur Änderung des Art. 36 geprüft werden.“

S. 28

„Es wird dringend empfohlen, unter Änderung der Verfassung die Befugnisse des Senats im Sinne der gemachten Vorschläge zu erweitern.“

S. 29 Nr. 1

„Vorbehaltlich des vorausgegangenen, weitergehenden Vorschlags wird

1. eine Erweiterung des Art. 40 Satz 2 Halbsatz 1 der Verfassung auf alle Vorlagen von finanzieller Tragweite empfohlen, was eine Verfassungsänderung voraussetzt.“

S. 34

„Zur Entlastung der Gesetzgebung wird angeregt, in der Bayer. Verfassung eine Bestimmung einzufügen, wonach entweder die Staatsregierung oder die zuständigen Staatsministerien ermächtigt sind, zur Ausführung von Gesetzen Zuständigkeitsbestimmungen im Verordnungsweg zu erlassen, soweit die Gesetze selbst keine Regelung hierüber enthalten.“

S. 42

„Es wird dringend vorgeschlagen, durch eine Änderung der Verfassung in der am besten geeignet erscheinenden Form die in der Bayer. Verfassung vom 2. Dezember 1946 enthaltenen Hindernisse einer wirklichen Staatsvereinfachung zu beseitigen.“

S. 54

„Es wäre zu prüfen, ob es sich nicht empfiehlt, die Unvereinbarkeit der Ämter eines Regierungsglieds und eines Landtagsmitglieds festzulegen. Gegebenenfalls wäre weiter zu prüfen, ob es hiezu einer Verfassungsänderung bedarf.“

S. 55

„Es wird vorgeschlagen, die Zusammensetzung der Staatsregierung auf den Ministerpräsidenten und die Staatsminister zu beschränken. Dies setzt eine Änderung der Verfassung voraus und zwar die Abänderung des Art. 43 Abs. 2 und die Aufhebung des Art. 50 Abs. 2 Satz 2.“

S. 58 (oben)

„Die derzeitige Regelung der Stellvertretung der Staatsminister in der Verfassung ist mit dem Zwang zur Staatsvereinfachung nicht vereinbar. Die Änderung der Verfassung in diesem Punkt ist geboten.“

S. 68 (mitte) Abs. 1

„Es wird vorgeschlagen, den Art. 53 Satz 2 der Verfassung zu streichen und Satz 3 in Art. 49 zu übernehmen.“

II.

Die hier aufgeführten Vorschläge sind — mit einer Ausnahme (Vorschlag auf S. 21 [oben] des Gutachtens), auf die noch zurückzukommen sein wird — nur im Wege der Verfassungsänderung durchführbar. Die Staatsregierung hat deshalb eingehend die Frage geprüft, ob die erwähnten Vorschläge einzeln oder in ihrer Gesamtheit eine Verfassungsänderung zu rechtfertigen vermögen.

Die Bayerische Verfassung von 1946 kann nach ihrem Art. 75 nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Entsprechende Beschlüsse des Landtags bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl und sind überdies dem Volk zur Entscheidung vorzulegen (obligatorisches Referendum), auch wenn die Verfassungsänderung durch Volksbegehren verlangt worden ist (Näheres bei Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, S. 112, 113). Dieser erschwerten Abänderbarkeit unterliegt nach Auffassung der Staatsregierung auch Art. 75 BV selbst und zwar in seinem ganzen Umfang (vgl. hierzu Nawiasky-Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Erläuterungen zu Art. 75 BV). Die durch Art. 75 gewollte besondere rechtliche Bestandssicherung der Verfassung wäre hinfällig, wenn Art. 75 etwa durch einfaches Gesetz so geändert werden könnte, daß künftig für die Änderung der Verfassung kein Volksentscheid oder nicht einmal mehr eine qualifizierte Parlamentsmehrheit notwendig wäre.

Die Staatsregierung ist sich bewußt, daß eine Verfassung wie die bayerische von 1946, die nach einer Zeit der Diktatur die demokratische Regierungsform neu begründete und nach einem völligen Zusammenbruch Wesen, Form und Ziele eines Staatsneubaus zu bestimmen hatte, sich im Lauf der Entwicklung in einzelnen Punkten als verbesserungsbedürftig erweisen mag.

Die Staatsregierung ist jedoch der Überzeugung, daß jede Verfassungsänderung der Würde und Bedeutung des Staatsgrundgesetzes schaden kann. Verfassungsänderungen sollten deshalb auf Fälle beschränkt bleiben, in denen sie der letzte und einzige Ausweg sind, Entwicklungen entgegenzutreten, die das Wohl der Allgemeinheit erheblich und nachhaltig schädigen würden. Die Staatsregierung hat sich nicht davon überzeugen können, daß die Bayerische Verfassung in ihrer gegenwärtigen Gestalt zu so schwerwiegenden Befürchtungen Anlaß gibt. Vielmehr ist die Staatsregierung der Ansicht, daß Verfassungswort und Verfassungswirklichkeit sich in Bayern in hohem Maße decken und daß die Verfassung in den

fast elf Jahren ihres Bestehens die Staatsform, die politische Verantwortung und das politische Kräftepiel so stark geprägt und durchdrungen hat, daß Verfassungsänderungen das erreichte Gleichmaß des staatlichen Lebens ungünstig beeinflussen könnten.

Die Staatsregierung sieht aus diesen Gründen derzeit keinen Anlaß, ihrerseits den gesetzgebenden Körperschaften Vorlagen zur Durchführung der im Ersten Teil des Gutachtens enthaltenen Vorschläge auf Änderung der Verfassung zu unterbreiten. Einer eigenen Willensbildung von Landtag und Senat zu diesen Fragen ist damit nicht vorgegriffen.

III.

Von den in Gruppe I aufgeführten Vorschlägen scheint, wie bereits bemerkt, lediglich der auf S. 21 (oben) des Gutachtens auch ohne Verfassungsänderung durchführbar.

Zur Verwirklichung dieses Vorschlags könnte man eine Verfassungsänderung wohl nur für erforderlich halten, wenn man entweder Art. 78 Abs. 5 BV für eine abschließende Regelung hielte, die es dem Landtag verwehren würde, die in dieser Bestimmung enthaltene Befugnis der Staatsregierung von sich aus zu erweitern, oder wenn die vorgeschlagene Erweiterung der Befugnisse der Staatsregierung in der Verfassung selbst festgelegt werden sollte.

Nach Auffassung der Staatsregierung ist Art. 78 Abs. 5 BV nicht in dem Sinne als abschließend gedacht, daß der Landtag gehindert wäre, der Staatsregierung das Recht einzuräumen, allgemein oder in bestimmten Fällen auch die Wiederholung von Gesetzesbeschlüssen des Landtags zu verlangen. Aus Wortlaut, Sinn und Entstehungsgeschichte des Art. 78 Abs. 5 BV kann eine solche Absicht des Verfassungsgebers nicht gefolgert werden (vgl. auch Nawiasky-Leusser, a. a. O., Erläuterung zu Art. 78 Abs. 5 BV). Vielmehr erschien es verfassungsrechtlich durchaus zulässig, daß der Landtag der hier erörterten Anregung des Gutachtens entspricht. Dies könnte auf einfachste Weise wohl durch eine entsprechende Ergänzung der Geschäftsordnung des Landtags geschehen.

Der Vorschlag des Gutachtens betrifft ausschließlich die gesetzgebende Gewalt. Dem Vorschlag Rechnung zu tragen, würde in gewissem Umfang eine Beschränkung der umfassenden Rechte des Landtags auf dem Gebiet der Gesetzgebung bedeuten. Der Staatsregierung als dem obersten Organ der Vollzugsgewalt würde damit eine — wenn auch sehr genau begrenzte — Einflußmöglichkeit auf die Beschlüsse der gesetzgebenden Gewalt neu eingeräumt werden. Im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung in seiner von der Bayerischen Verfassung geregelten Form begnügt sich die Staatsregierung daher mit dieser Äußerung zur rechtlichen Möglichkeit der Verwirklichung des Vorschlags. Über den Inhalt des Vorschlags selbst und über die Zweckmäßigkeit seiner Durchführung möchte sich die Staatsregierung einer eigenen Stellungnahme oder Empfehlung enthalten, solange der Landtag nicht selbst eine solche wünscht.

B

Vorschläge, welche die Einrichtung und Zusammensetzung sowie die Befugnisse und die Arbeitsweise des Landtags und des Senats betreffen

I.

Der Erste Teil des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung enthält die nachfolgenden Vorschläge, die ausschließlich oder zu einem Teil der oben bezeichneten Gruppe zuzurechnen sind:

S. 8 Nr. 2, 3, 4

„2. Die Parlamente müssen, wenn sie mit einer neuen Staatsaufgabe in das Leben des Bürgers eingreifen, sich dabei ihres hohen Amtes erinnern, Hüter der Freiheit des Bürgers, nicht nur seiner persönlichen, sondern auch seiner Bewegungsfreiheit zu sein.

Sie müssen ferner ihre Hauptfunktion, dem Volk zugemutete finanzielle Lasten abzuwehren, wieder in aller Strenge ausüben und bei Gesetzgebung und Ausgabebewilligung danach handeln.

3. Die Wertung einer Aufgabe als im öffentlichen Interesse gelegen ist an sich noch kein genügender Grund, sie als öffentliche Aufgabe zu übernehmen.

Bei der Übernahme neuer öffentlicher Aufgaben ist seitens der Parlamente und schon seitens der Regierungen in ihren Anträgen größte Zurückhaltung zu üben. Neue Aufgaben sollten nur übernommen werden:

- a) wenn die Aufgabe nicht der Selbsthilfe der Beteiligten — des einzelnen, der Familie oder des Betriebs — oder, vielleicht sogar als bessere Lösung, der Wirtschafts- oder Berufsgruppe der Beteiligten oder einer anderen außerhalb des Staatsorganismus stehenden Organisation überlassen werden kann;
- b) wenn dies zur Erfüllung eines staatswichtigen Zwecks unumgänglich nötig ist;
- c) wenn das Leistungsvermögen des Volkes und die Finanzlage und am Ende die Sicherheit der Währung den damit verbundenen Sach- und Verwaltungsaufwand zulassen;
- d) wenn die mit der Aufgabe verbundenen neuen Verpflichtungen, Belastungen und Beschränkungen — vom Standpunkt der staatsbürgerlichen Freiheit gesehen — dem Bürger (oder der betroffenen Gruppe von Bürgern) nicht zumutbar sind.

4. Bei Übernahme neuer Aufgaben sollte eine gewisse geordnete Reihenfolge, nach Wichtigkeit und Dringlichkeit, eingehalten werden. Der Verwaltung, gegebenenfalls den Gerichten, sollte dazwischen auch eine Atempause gegönnt werden, um sie in den Stand zu setzen, mit der Durchführung der Aufgaben nachkommen zu können. Soweit nicht der Sache nach zwingend geboten, sollte jedenfalls nicht gleichzeitig oder in einer kürzeren Zeitspanne eine Vielheit neuer Aufgaben übernommen werden.“

S. 12 Nr. 1, 2, 3, 4, 5

„1. Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Aufgabenträger (Staat — Bund und Länder —, Gemeinden und Gemeindeverbände, sonstige Aufgabenträger, insbesondere Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts) bedarf von Fall zu Fall einer sorgfältigen Überlegung. Die Wahl des Trägers einer Aufgabe darf nicht mehr — wie bisher oft — ein Produkt des Zufalls sein, ebensowenig das Ergebnis sachfremder oder gar unsachlicher Motive oder Erwägungen.

2. Die öffentlichen Aufgaben sind nach der Art (Natur) der Aufgabe demjenigen Aufgabenträger zuzuteilen, der sie am meisten lebensnah und — nach Zweck- und Verwaltungsaufwand — am rationellsten im Sinn wirtschaftlicher Sparsamkeit durchführen kann.

3. Bei der Verteilung öffentlicher Aufgaben ist einem Aufgabenträger höherer Ordnung eine Aufgabe nur dann zuzuteilen, wenn sie von einem nachgeordneten Aufgabenträger nicht ebensogut und sparsam erfüllt werden kann. Für das letztere spricht die Vermutung; denn im engeren Kreis wird grundsätzlich (Ausnahmen bestimmter Fälle vorbehalten) richtiger entschieden und billiger verwaltet, vollends wenn die Verantwortung für die Entscheidung durch eigene Kostentragung auch zur finanziellen Selbstverwaltung wird.

4. Die Verteilung öffentlicher Aufgaben muß möglichst unkompliziert, sie muß übersichtlich und durchsichtig sein. Die Erfüllung einer Aufgabe „auf mehreren Gleisen“ steht dem entgegen.

Dieser Forderung widersprechen vor allem auch die Auswüchse des Zuschußwesens. Es ist in seiner derzeitigen Handhabung ein gefährlicher Ansatzpunkt für Unordnung in der Verwaltung und in der Finanzgebarung der Zuschußempfänger und nimmt den leitenden und überwachenden Verwaltungsstellen Überblick und geeignete Einflußnahme. Zunächst sollte das Land in seinem eigenen Bereich, soweit veranlaßt, Abhilfe schaffen und dann mit dem Bund in entsprechende Verhandlungen eintreten.

5. Überhaupt sollte bei der Verteilung der öffentlichen Aufgaben, soweit aus besonderen Gründen nichts anderes geboten ist, eine Zerreißung von Aufgabengebieten und einzelnen Aufgaben möglichst unterbleiben.“

S. 13 Nr. 7, 12

„7. Fällen gemäß der Verteilung der öffentlichen Aufgaben Gesetzgeber und Ausführer nicht zusammen, dann ist es notwendig, daß bei der Gesetzgebung über berechnete Wünsche der Ausführer nicht hinweggegangen, insbesondere die bereits vorhandene Behördeneinrichtung ausgenützt und das für diese gültige Verfahren für anwendbar erklärt wird.“

„12. Die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch besondere Aufgabenträger, insbesondere Körperschaften und Anstalten des öffentlichen

Rechts, ist förderungswürdig, soweit dadurch nicht wesentliche Staatsaufgaben (Aufgaben, die der Staatsverwaltung eigentümlich sind) abgesplittert werden und soweit die Staatsaufsicht oder, bei öffentlichen Unternehmen und beliehenen Unternehmen, die sonst vorgesehene staatliche Einflußnahme eine Kollision mit staatlich geführten öffentlichen Aufgaben zu verhindern vermag.“

S. 14

„Die Beachtung der elementaren Verfassungsbestimmungen über die Teilung der Gewalten, die zugleich einer Elementarregel rationeller Staatsorganisation entsprechen, ist auch aus Gründen der Staatsvereinfachung geboten.“

S. 15 Nr. 1

„Es wird angeregt,

1. daß der Landtag, der Senat, die Staatsregierung und der Oberste Rechnungshof der Einschränkung der öffentlichen Repräsentation im Lande auf ihren Sinn und Zweck und auf das — unbeschadet würdiger Repräsentation — gebotene Maß ihr besonderes Augenmerk zuwenden;“

S. 17 (2 Vorschläge)

„Es wird möglichste Stabilität der gesetzlichen Regelung des Wahlrechts angeregt.“

„Von einer Verbindung der Landtags- mit der Bundestagswahl wird aus den verschiedenen dagegen bestehenden triftigen Bedenken abzusehen sein.“

S. 18 (oben)

„An der neueren Übung, keine Doppelmandate zum Landtag und Bundestag zuzulassen, sollte unbedingt festgehalten werden.“

S. 19 (2 Vorschläge)

„Es wird dringend empfohlen, die Zahl der Abgeordneten zum Bayerischen Landtag beträchtlich, etwa auf 150, zu vermindern.“

„Es wird angeregt, die Frage der Verkleinerung der Ausschüsse zu prüfen.“

S. 20 (4 Vorschläge)

„Es wird angeregt, die Frage der Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen nachzuprüfen.“

„Es wird angeregt, für wichtige Gegenstände die schriftliche Ausschußberichterstattung grundsätzlich obligatorisch zu machen.“

„Es wird dringend empfohlen, in der Geschäftsordnung eine ausdrückliche Regelung zur Durchführung des Art. 79 der Verfassung zu treffen.“

„Es wird angeregt, die Geschäftsordnung durch einen eigenen Abschnitt über die Behandlung des Staatshaushaltsplans und damit zusammenhängender Angelegenheiten zu ergänzen.“

S. 21 (2 Vorschläge)

„Es wird angeregt, die Frage zu prüfen, ob es sich nicht empfehlen könnte, die Befugnis der

Staatsregierung, eine Wiederholung von Beschlüssen des Landtags zu verlangen, vom Landtag aus zu erweitern, gegebenenfalls unter Änderung der Verfassung.“

„Es ist zu erwarten, daß sich der Landtag von sich aus grundsätzlich mit der Frage der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und mit der Art und Weise der Durchführung ihrer Untersuchungen beschäftigen wird.“

S. 22

„Es wird angeregt, Maßnahmen zu treffen, die eine erhebliche Einschränkung der Tagungsdauer des Landtags und seiner Ausschüsse ermöglichen. Als solche Maßnahmen kämen etwa in Frage: Verminderung der Besetzung der Ausschüsse (vgl. Nr. 6), gegebenenfalls gemeinsame Sitzung mehrerer beteiligter Ausschüsse, möglichste Selbst Einschränkung und geschäftsordnungsmäßige Beschränkung der Rededauer.“

S. 33 (oben) Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

„Kurz zusammengefaßt werden folgende Forderungen erhoben und Anregungen gegeben:

für die Gesetzgebung

1. nur unumgänglich notwendige Gesetze zu erlassen und Gesetze nicht ohne zwingenden Grund zu ändern;
2. die Gesetze gemäß ihrer Dringlichkeit zeitlich zu verteilen, auch zu prüfen, ob sich nicht eine Planung der Gesetzgebung empfiehlt;
3. den Einklang gesetzlicher Vorschriften mit den Verfassungsbestimmungen sorgfältig nachzuprüfen;
4. Gesetzesvorlagen gründlich darauf zu prüfen, ob ein Gesetz seinen Zweck zu erfüllen vermag und ob es, auch in seiner Regelung des Vollzugs, den Geboten der Einfachheit und wirtschaftlichen Sparsamkeit entspricht;
5. bei Erlassung eines Gesetzes den Umfang und die nachhaltige Deckung des entstehenden finanziellen Aufwands unter ausdrücklicher Verantwortung für die Berechnung oder Schätzung festzustellen, auch den Nachweis dafür zu verlangen, daß das zum Vollzug des Gesetzes erforderliche geeignete Personal verfügbar ist;
6. Gesetze nicht zu sehr mit Einzelheiten zu belasten, sondern den Erfahrungssatz zu beachten, daß vernünftige Ermessensklauseln einer allzu engmaschigen Regelung vorzuziehen sind;
7. nach äußerster Möglichkeit die „Einheit der Verwaltung“ zu wahren oder herzustellen und zu sichern;
8. die gesetzlichen Vorschriften auf ihre Auswirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nachzuprüfen;
9. überholte Gesetze aufzuheben;
10. den Gesetzen keine rückwirkende Kraft beizulegen;“

S. 33 (unten) Nr. 2, 4, 5

- „2. An Stelle allzu vieler genereller Weisungen zum Vollzug von Gesetzen sollen die Beamten möglichst zu selbständiger Entscheidung nach Lage des Falles befähigt werden.“
- „4. Starrheit, Unklarheit und Verwicklung von Vorschriften sind zu vermeiden.“
- „5. Gleichartige Vorschriften sind möglichst einheitlich zu erlassen.“

S. 36 (Abs. 3)

„Den Anforderungen der Gesetzestechnik sollte auch bei der parlamentarischen Behandlung der Gesetzentwürfe die ihnen — an sich und für die Staatsvereinfachung — gebührende Bedeutung beigegeben werden.“

S. 38 (oben)

„Ein Bedürfnis, einen eigenen Gesetzgebungsdienst beim Landtag einzurichten, kann nicht anerkannt werden; eine solche Einrichtung stünde im unmittelbaren Widerspruch zur Staatsvereinfachung.“

S. 39 (unten)

„Es wird empfohlen, die Geschäftsordnung des Landtags dahin zu ergänzen, daß bei Änderungen einer Gesetzesvorlage in der dritten Lesung die Schlußabstimmung auf Antrag der Staatsregierung mit enger, aber nicht zu enger zeitlicher Begrenzung ausgesetzt wird.“

S. 52

„Der Staatsvereinfachung wird es wesentlich dienen, wenn das Verhältnis zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt geklärt wird und die nach der Verfassung gegebene Grenzlinie zwischen beiden gewahrt bleibt.“

S. 54

„Es wäre zu prüfen, ob es sich nicht empfiehlt, die Unvereinbarkeit der Ämter eines Regierungsmitglieds und eines Landtagsmitglieds festzulegen. Gegebenenfalls wäre weiter zu prüfen, ob es hierzu einer Verfassungsänderung bedarf.“

II.

Von diesen Vorschlägen betreffen die auf den Seiten 8 Nr. 2 und 4, 17 (zwei Vorschläge), 18 (oben), 19 (zwei Vorschläge), 20 (vier Vorschläge), 21 (oben und Mitte), 22, 33 (oben) Nr. 5, 36 (Abs. 3), 38 (oben), 39 (unten), 52 und 54 Angelegenheiten, die nach Auffassung der Staatsregierung ausschließlich der verantwortlichen Entscheidung durch Landtag und Senat unterliegen. Hinsichtlich des Vorschlags auf S. 21 (oben) wurde bereits in Abschnitt A unter III dieser Denkschrift dazu Stellung genommen, ob er ohne Verfassungsänderung verwirklicht werden könnte. Im übrigen enthält sich die Staatsregierung aus den gleichen Gründen, die schon bei dem zuletzt genannten Vorschlag maßgebend waren, auch bei den übrigen in diesem Absatz aufgeführten Anregungen einer Empfehlung und Äußerung über die Zweckmäßigkeit der Durchführung. Sie wird dazu nur

dann Stellung nehmen, wenn die jeweils zuständige parlamentarische Körperschaft dies ausdrücklich wünschen sollte.

III.

Die Vorschläge auf den Seiten 8 Nr. 3, 12 Nr. 1 bis 5, 13 Nr. 7 und 12, 14, 15 Nr. 1 sowie 33 (oben) Nr. 1 bis 4 und 6 bis 10 richten sich nicht nur an Landtag und Senat, sondern gelten etwa in gleicher Weise auch für die Tätigkeit der Staatsregierung. Die Staatsregierung nimmt insoweit zu diesen Anregungen Stellung wie folgt:

1. Zu S. 8 Nr. 3

Die Staatsregierung billigt die in diesem Vorschlag dargelegten Grundsätze. Sie hat darüber nicht ausdrücklich Beschluß gefaßt, weil der Vorschlag sich seiner Natur nach hierzu nicht eignet. Die Staatsregierung ist schon bisher nach diesen Grundsätzen verfahren.

2. Zu S. 12 Nr. 1 bis 5 und S. 13 Nr. 7 und 12

a) Grundsätzlich teilt die Staatsregierung auch die hier zusammengefaßten Ansichten des Gutachtens. Diese Grundsätze bringen aber die Vieltätigkeit des öffentlichen Lebens auf einen manchmal zu stark vereinfachten Nenner. So weist die Staatsregierung zu Nr. 3 darauf hin, daß diese Maxime nicht uneingeschränkt gelten kann. Es wäre lebensfremd zu verkennen, daß „im engeren Kreis“ gesellschaftliche Bindungen und Verflechtungen bestehen können, die das in diesem Punkt des Gutachtens gezeichnete Bild zu beeinträchtigen vermögen. Auch der Grundsatz auf S. 13 Nr. 12 kann nur als Regel gelten, von der je nach der Eigenart einer zu lösenden Aufgabe Ausnahmen notwendig sein können, wenn auch hierbei ein besonders strenger Beurteilungsmaßstab zu gelten haben wird. Die Staatsregierung ist hier wie in allen anderen der angesprochenen Punkte bemüht, jeweils eine möglichst sachgerechte Lösung zu finden.

Die Dezentralisation der Staatsverwaltung durch Übertragung von Aufgaben auf nachgeordnete Aufgabenträger, insbesondere auch auf die Regierungen und die Bezirke, stellt einen umfangreichen Fragenbereich dar, der im Zweiten Teil des Gutachtens noch näher behandelt wird. Die Staatsregierung hat hierzu besondere Untersuchungen eingeleitet und auf Grund eines Ministerratsbeschlusses vom 5. Juni 1956 den Staatsminister des Innern beauftragt, in Durchführung des Art. 77 Abs. 2 BV zur Vermeidung aller entbehrlichen Zentralisation von den Regierungspräsidenten und Bezirkstagen entsprechende Vorschläge einzuholen. Hierauf sind z. T. eingehende Stellungnahmen vorgelegt worden, deren Auswertung und Abstimmung längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Zwei Zwischenberichte des Staatsministeriums des Innern vom 21. September und vom 23. November 1956 betreffen sieben in den Jahren 1955 und 1956 bereits durchgeführte Übertragungen von Aufgaben und elf einzelne Vorschläge, die nach Auffassung dieses Ministeriums ebenfalls berücksichtigt

werden können. Sechs weiteren Vorschlägen wird voraussichtlich bei bevorstehenden Gesetzgebungsmaßnahmen Rechnung getragen werden können. Gegenwärtig werden die Äußerungen anderer Ministerien über zahlreiche Einzelfragen eingeholt, die sich auf den Geschäftsbereich dieser Ministerien beziehen.

Bei jeder einzelnen für eine Übertragung auf die Regierungen vorgeschlagenen Aufgabe ist zu prüfen, ob die Übertragung wirklich eine Verwaltungsvereinfachung und -ersparnis mit sich bringt und ob sie sich mit etwa vorhandenem Bundesrecht vereinbaren läßt. Weiter ist zu prüfen, ob die etwa zu übertragende Aufgabe vom Bezirk oder von den Regierungen als Staatsbehörden wahrgenommen werden soll. Die Übertragung einer Aufgabe auf die Bezirke empfiehlt sich wegen des Fehlens eines Instanzenzuges und eines Weisungs- und Aufsichtsrechts gegenüber den anderen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften (vgl. Art. 83 Abs. 4 Satz 1, Abs. 6 BV) in der Regel nur bei gewissen überörtlichen Gestaltungsaufgaben (vgl. Art. 1 BezO). Dagegen kommt die Übertragung von Aufgaben auf die Regierungen als staatliche Behörden hauptsächlich bei hoheitlichen Aufgaben des Staates und bei der Weiterverteilung der im Haushaltsgesetz bewilligten Mittel in Betracht.

Nach Abschluß der laufenden Untersuchungen wird zu prüfen sein, inwieweit an eine Übertragung von Aufgaben an die Mittel- und Unterbehörden in noch größerem Umfang als bisher gedacht werden kann.

b) Um die Beseitigung der vom Gutachten auf Seite 12 unten Nr. 4 erwähnten Auswüchse des Zuschußwesens ist die Staatsregierung seit langem bemüht. Dieses Bemühen richtet sich vor allem darauf, das Zuschußwesen des Bundes einzuschränken oder zumindest den notwendigen Einfluß der Länder bei der Verteilung der Bundesmittel sicherzustellen. Diesem Ziel dient auch der auf bayerische Initiative zurückgehende Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Februar/1. März 1957, zwischen dem Bund und den Ländern ein Verwaltungsabkommen über die Förderung der Wissenschaft abzuschließen. Auch gegen die die freie Haushaltsgestaltung der Länder beeinträchtigende Übung, daß der Bund für einen in die Zuständigkeit eines Landes fallenden Zweck Mittel unter der Auflage zur Verfügung stellt, daß das Land für den gleichen Zweck ebenfalls Mittel in bestimmter Höhe aufbringt, wendet sich die Staatsregierung bei jeder sich bietenden Gelegenheit.

Eine besondere Rolle spielte die Frage des Dotationswesens bei der Behandlung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 1957 im Bundesrat. Bereits in seiner Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG (BR-Drucks. Nr. 420/56 — Beschluß —) wies der Bundesrat darauf hin, daß die Gewährung von Bundesmitteln unter der Auflage einer entsprechenden Beteiligung der Länder in die politische und haushaltsmäßige Unabhängigkeit der Länder (Art. 28, 109 GG) eingreife, und brachte seine Erwartung zum

Ausdruck, daß den Ländern in Zukunft Auflagen nur nach vorheriger Absprache gemacht werden. Da diese Stellungnahme auf das vom Bundestag beschlossene Gesetz ohne Einfluß blieb, faßte der Bundesrat am 21. Juni 1957 bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1957 eine Entschließung, in der er unter Bezugnahme auf seine frühere Stellungnahme erneut auf die gegen die Dotationsauflagen bestehenden Bedenken hinwies und erklärte, daß er von der Anrufung des Vermittlungsausschusses nur deshalb absehe, um keine weitere Verzögerung in der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes eintreten zu lassen (vgl. BR-Drucks. Nr. 244/57 — Beschluß. —). Der Bundesminister der Finanzen hatte sich mit Fernschreiben vom 14. Juni 1956 an die Ministerpräsidenten der Länder bereit erklärt, in Besprechungen einzutreten mit dem Ziel, für künftige Haushaltspläne die Durchführung von Dotationsauflagen so zu gestalten, daß hiebei den berechtigten Interessen sowohl des Bundes als auch der Länder Rechnung getragen wird. Außerdem hatte er sich bereit erklärt, über die Durchführung der im Haushalt 1957 vorgesehenen Dotationsauflagen auf Wunsch der Länder im Einzelfall noch mit Vertretern der Länder zu verhandeln.

Im übrigen wird die Staatsregierung darauf hinwirken, daß bei der nächsten nach dem Grundgesetz möglichen Neufestsetzung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer dieser Anteil so bemessen wird, daß es den Ländern möglich ist, ihre Aufgaben ohne finanzielle Hilfe des Bundes zu erfüllen.

3. Zu S. 14

Den hier zum Ausdruck gebrachten Gedanken, daß die elementaren Verfassungsbestimmungen über die Gewaltenteilung von allen Beteiligten stets beachtet werden müssen, hält die Staatsregierung auch ihrerseits für ein unabdingbares Erfordernis gedeihlicher Staatstätigkeit. Die gegenwärtige Staatsregierung wie auch die ihr vorausgegangenen Kabinette haben die gleiche Auffassung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften vertreten und waren ihrerseits bestrebt, im gleichen Sinne zu handeln.

4. Zu S. 15 Nr. 1 (zugleich auch zu den Nr. 2 und 3)

Das Gutachten wendet sich hier — nach Auffassung der Staatsregierung durchaus mit Recht — gegen die Überbeanspruchung der leitenden Persönlichkeiten des Staates und der besten Kräfte unter den Staatsbediensteten durch die Anforderungen der öffentlichen Repräsentation.

Das Gutachten macht in diesem Zusammenhang Ausführungen über den bei solchen Anlässen festzustellenden Aufwand und bemerkt, welche große Rolle die Benützung der Dienstkraftwagen bei der Repräsentation spiele. Hiezu ist auf folgende Maßnahmen der Staatsregierung hinzuweisen:

a) Die Staatsregierung hat mit Beschluß vom 11. Oktober 1955 „Richtlinien für die Teilnahme der Mitglieder der Staatsregierung an öffent-

lichen Veranstaltungen“ erlassen, wonach die Mitglieder der Staatsregierung in dieser Eigenschaft nur an Veranstaltungen von überragender Bedeutung teilnehmen; in der Regel wird die Teilnahme nur eines Mitglieds als genügend erachtet. Dabei wird die Staatsregierung bei internationalen und gesamtdeutschen Anlässen im Allgemeinen durch den Ministerpräsidenten, bei Anlässen von gesamt-bayerischer Bedeutung durch den zuständigen Fachminister oder Staatssekretär vertreten. An Veranstaltungen auf regierungsbezirklicher oder örtlicher Ebene nehmen nach diesen Richtlinien regelmäßig allein die zuständigen Regierungspräsidenten, Landräte oder Oberbürgermeister teil.

b) Der Herr Ministerpräsident ist der „Münchener Konvention für ein freies Wochenende“ beigetreten; die Staatsregierung hat deren Bestrebungen auf Grund eines Ministerratsbeschlusses vom 25. September 1956 durch Bekanntgabe dieses Beschlusses in der Presse unterstützt.

c) Auf dem Gebiet der Repräsentation durch die Staatsregierung selbst sind Einsparungsmaßnahmen sowohl hinsichtlich der Gestaltung von Empfängen und Einladungen als auch in Richtung der Beschränkung des zuzuziehenden Personenkreises getroffen worden.

d) Für die Benutzung von Dienstkraftwagen zu Privatzwecken sind durch Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 6. Juni 1957 Nr. H 4221/1 — 47 217 Vergütungssätze je Fahrkilometer festgesetzt und weitere Bestimmungen getroffen worden. Auf das Amtsblatt des Staatsministeriums der Finanzen vom 26. Juni 1957 S. 650 wird verwiesen.

5. Zu S. 33 (oben) Nr. 1 bis 4 und 6 bis 10

Die Staatsregierung bekennt sich uneingeschränkt zu den in den Nr. 1 bis 4 enthaltenen Leitsätzen, nach denen schon bisher verfahren worden ist. Sie werden von ihr weiterhin als Arbeitsrichtlinien beachtet. Als Beispiel für eine gesetzgeberische Planungsarbeit darf etwa aus dem Bereich des Staatsministeriums des Innern auf eine umfassende Kodifizierung des Polizei- und des allgemeinen Sicherheitsrechts verwiesen werden, die nacheinander zum Erlaß des Polizeiorganisations-, des Polizeiaufgaben- und des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes geführt hat, während die Vorarbeiten zu dem vorläufigen letzten Gesetz dieser Reihe, das die Aufgaben und Befugnisse der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung regeln soll, bereits weit fortgeschritten sind. Im übrigen dürfen nicht die Schwierigkeiten verkannt werden, die einer weitreichenden „Planung der Gesetzgebung“ aus der derzeitigen Vielfalt der Lebensverhältnisse und dem Wechsel der Bedürfnisse sowie aus der Notwendigkeit, neuauftretenden Bedürfnissen rasch Rechnung zu tragen, entstehen; denn die im Gutachten geforderte, weitschauende Planung setzt eine Stetig-

keit und zuverlässige Überschaubarkeit der Lebensverhältnisse voraus.

Zu dem Grundsatz unter Nr. 3 betont die Staatsregierung, daß ihr seine fortwährende Beachtung als Selbstverständlichkeit erscheint. Die Staatsregierung kann dem Gutachten nicht zustimmen, wenn es ausführt, daß die Feststellung der Unvereinbarkeit von Gesetzen oder gesetzlichen Einzelvorschriften mit der Verfassung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit verhältnismäßig häufig sei. Wenigstens für die bayerische Gesetzgebung der letzten Jahre trifft dies nicht zu: Unter den ersten 150 Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs waren z. B. 60 Popularklagen nach Art. 98 Satz 4 BV, von denen nur 9 ganz, 8 teilweise erfolgreich waren, wobei es sich zu einem guten Teil um vorkonstitutionelle Normen handelte. Auch von 17 Richterklagen nach Art. 92 BV führten lediglich 4 zur vollständigen, 2 zur teilweisen Nichtigerklärung einer Norm; in 4 von diesen 6 Fällen handelte es sich wiederum um vorkonstitutionelles Recht.

Auch um die Beachtung der Forderungen des Gutachtens in den Nr. 6 bis 10 ist die Staatsregierung seit jeher bemüht. Zu Vorschlag Nr. 6 ist allerdings zu bemerken, daß er in gar nicht so seltenen Fällen mit dem aus rechtsstaatlichen Gründen an sich gerechtfertigten Bestreben der Staatsregierung wie der gesetzgebenden Körperschaften in Widerstreit ist, das Handeln der Behörden möglichst genau zu begrenzen, überschaubar zu machen und dem Staatsbürger die Möglichkeit zu geben, sein Verhalten von vornherein dem klaren Willen des Gesetzes anzupassen.

Zu Vorschlag Nr. 7 ist zunächst zu bemerken, daß die Wahrung der „Einheit der Verwaltung“ weniger durch die Gesetzgebung des Landes als vielmehr durch die des Bundes bedroht erscheint. Die Behandlung des Zweiten Teiles des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung wird der Staatsregierung die Möglichkeit geben, ihre Bestrebungen, die Einheit der Verwaltung zu wahren oder herzustellen und zu sichern, näher darzulegen.

Zu Vorschlag Nr. 9 wird auf die Ausführungen zur Rechtsbereinigung verwiesen (unten C II 14 S. 15).

C

Vorschläge, welche die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Staatsregierung sowie die Veränderung und Vereinfachung der Organisation der Ministerien betreffen

I.

Zu den in dieser Gruppe zusammengefaßten Vorschlägen sind auch die in Abschnitt A bereits aufgeführten Anregungen des Gutachtens auf den Seiten 21 und 54 zu rechnen.

Ferner ist die Staatsregierung mit angesprochen bei den Vorschlägen auf den Seiten 8 (Nr. 3), 12

(Nr. 1 bis 5), 13 (Nr. 7 und 12), 14, 15 (mitte Nr. 1 bis 3) sowie 33 (oben Nr. 1 bis 4 und 6 bis 10). Hiezu wurde, soweit es die Staatsregierung betrifft, in Abschnitt B der Denkschrift Stellung genommen.

Zu den in die Gruppe C fallenden und nicht bereits unter Abschnitt A und B der Denkschrift aufgeführten Vorschlägen des Ersten Teiles des Gutachtens nimmt die Staatsregierung unter Voranstellung des Wortlauts der einzelnen Vorschläge wie folgt Stellung:

II.

1. S. 7 Nr. 1

„In erster Linie muß das Verhältnis des einzelnen zum Staat klargestellt und seine Vorstellung vom Staat als dem selbstverständlichen Helfer in allen Anliegen und bei allen Bedürfnissen unter den Gesichtspunkten des Wesens und des Leistungsvermögens des Staates richtiggestellt werden.“

Es handelt sich hier um eine Erziehungsarbeit, die zunächst Aufgabe der politischen Parteien, der Presse und des Rundfunks, auch der Schule sein wird, aber wirksam und maßgeblich durch entsprechende Meinungsäußerung und Beschlussfassung in den Parlamenten und entsprechende Stellungnahme der Regierungen ergänzt werden kann.“

Das Verhältnis des einzelnen zum Staat ist weitgehend durch die jeweilige politische und soziale Dynamik eines staatlich geordneten Gemeinwesens bestimmt. Der moderne Staat selbst ist in seiner Gliederung und Arbeitsweise wie in seinen Zielsetzungen so vielgestaltig und von der wechselnden Last der ihm zufallenden Aufgaben her beeinflusst, daß wohl kaum je die Einstellung des einzelnen gegenüber dem Staat als völlig „klargestellt“ gelten kann. Ein lebendiges Staatsleben, vor allem in der Demokratie, fordert vielmehr ein beständiges Ringen des Staates um das Verständnis und die Mitarbeit seiner Bürger, aber auch umgekehrt das Bemühen des Bürgers, seinen Staat mitzubauen und in den verfassungsmäßigen Formen mitzugestalten.

Die Durchdringung des Bewußtseins der Staatsbürger mit dem demokratischen Gedankengut, vor allem aber auch mit dem Gefühl, nicht lediglich Nutznießer, sondern Träger des Staates zu sein, geschieht nicht ausschließlich, vielleicht nicht einmal in erster Linie durch Maßnahmen staatsbürgerlicher Erziehung. Andere Gegebenheiten, wie die Erfolge des demokratischen Staates, das Vorbild der führenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, das Wirken der politischen Parteien, die Beeinflussung der Meinungsbildung durch Presse, Rundfunk, Film und Interessentenverbände, sind — insbesondere im Zusammenhang mit Entwicklungstendenzen zur Massenpsyche — für die Vorstellung des Bürgers vom Wesen des Staates und von seinen Möglichkeiten oft von unmittelbarer und daher stärkerer Wirkung als Maßnahmen der staatsbürgerlichen Bildung.

Folgerichtig wendet sich das Gutachten an dieser Stelle zunächst auch an die politischen Parteien, die

Presse, den Rundfunk und die Schule. Die Staatsregierung ist gleichwohl von der Bedeutung einer bewußten staatlichen Erziehungsarbeit im Sinne des Gutachtens überzeugt und hat ihr stets besondere Aufmerksamkeit zugewendet. So hat die Staatsregierung frühere Bemühungen in dieser Richtung — erinnert sei an die Beilage „Der Staatsbürger“ zur Bayerischen Staatszeitung und an die Vorschrift des Art. 8 des Polizeiorganisationsgesetzes (Errichtung von Schulen und von besonderen Einrichtungen zur demokratisch-staatsbürgerlichen Erziehung und Fortbildung der Polizeidienstkräfte) — fortgeführt durch die Errichtung einer „Bayerischen Landeszentrale für Heimatdienst“ (Verordnung vom 11. November 1955 — GVBl. S. 263). Diese Stelle hat die Aufgabe, auf überparteilicher Grundlage das Gedankengut der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung im Bewußtsein der Bevölkerung zu fördern und zu festigen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das aus der Mitte des Landtags eingebrachte Gesetz über die Errichtung einer Akademie für politische Bildung vom 31. Mai 1957 (GVBl. S. 103).

2. S. 8 Nr. 5 und 6

„5. Auch sollte der Abbau bisheriger, insbesondere mehr oder weniger überholter Aufgaben ernstlich ins Auge gefaßt und in der Folge die Möglichkeit oder etwa gar die Notwendigkeit des Abbaus von Zeit zu Zeit nachgeprüft werden. Zur praktischen Verwirklichung wäre es Sache der Staatsregierung, die Gesetze und Verordnungen sowie den Staatshaushaltsplan dahin planmäßig durchzuprüfen, auf welche öffentliche Aufgaben verzichtet werden kann, und dem Landtag über das Ergebnis zu berichten.“

6. Es wäre weiter Sache der Staatsregierung, im Bundesrat mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß im Bund bei Übernahme neuer und zum Abbau bisheriger Aufgaben nach den gleichen Grundsätzen verfahren wird.“

Der Staat ist derzeit mit einer Überfülle von Aufgaben belastet. Hierbei handelt es sich jedoch weitgehend um einen Zustand, der zwangsläufig durch die Notwendigkeit der Beseitigung von unmittelbaren und mittelbaren Kriegsfolgen bedingt ist. Eine weitere Ursache bildet die ständig fortschreitende Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat. Die erwähnten Umstände lösen eine umfangreiche Gesetzgebung aus, deren Vollzug für Verwaltung und Rechtspflege zu einer sehr erheblichen Mehrung der Aufgaben führt.

Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten hat die Staatsregierung schon bisher laufend geprüft, ob und inwieweit staatliche Aufgaben abgebaut werden können. Im Zuge der Rechtsbereinigung wurde die Aufhebung zahlreicher Vorschriften vorgeschlagen, die als entbehrlich erachtet werden können (vgl. unten C II 14 S. 15). Weiter prüft die Staatsregierung zur Zeit die Möglichkeit, auf Grund von Hinweisen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes veraltete Verfahrensweisen und entbehrliche Verwaltungstätigkeiten abzustellen.

Auch im Bundesrat hat sich die Staatsregierung schon bisher dagegen gewandt, die Verwaltung ohne

zwingenden Grund mit neuen Aufgaben zu belasten. Aus diesem Gesichtspunkt hat der Bundesrat mit den Stimmen Bayerns bereits einigen von der Bundesregierung geplanten, vermeidbare Einzelregelungen vorsehenden Verordnungen die Zustimmung versagt.

3. S. 12 Nr. 6

„Neue Aufgaben sollten, wenn sie sich nicht ihrem Wesen nach nur zur Erfüllung durch einen oberen Aufgabenträger eignen, nicht sogleich einem solchen zur Erfüllung übertragen und damit von vornherein vereinheitlicht und reglementiert werden; im Wettbewerb der Regelung und Durchführung könnten zunächst Erfahrungen gesammelt und es könnte so die bestmögliche Lösung ermittelt werden.“

Soweit das Gutachten an dieser Stelle eine zunächst abwartende Haltung hinsichtlich der endgültigen Bestimmung der Zuständigkeit für die Wahrnehmung neu auftretender öffentlicher Aufgaben empfiehlt, vermag die Staatsregierung diesem Vorschlag nicht zu folgen. Denn von der Gesetzgebung und von der Verwaltung muß erwartet werden, daß sie mit sicherem Blick für die Erfordernisse der Praxis in Anbetracht der Vielzahl von Vergleichsmöglichkeiten aus anderen Verwaltungsbereichen auch beim Auftreten neuer Aufgaben von vornherein die für die Durchführung geeignete Dienststellenart oder Dienststelle ausfindig machen und sich nicht darauf verlassen, im Lauf der Zeit werde sich die richtige Behörde schon herausstellen. Die Anregung des Gutachtens käme auch von vornherein nicht in Betracht bei der Übertragung von Hoheitsaufgaben, da der Staatsbürger aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit einen Anspruch darauf hat, von Anfang an die Behörde zu kennen, bei der er seine Pflichten gegenüber dem Staat mit Sicherheit erfüllen kann. Aber auch darüber hinaus bestehen nach Auffassung der Staatsregierung im Interesse der notwendigen, vom Gutachten an anderer Stelle selbst empfohlenen „Eingleisigkeit“ des Verwaltungsverfahrens (z. B. Vorschlag S. 12 Nr. 4 Satz 2) und der Vermeidung der Gefahr eines kostspieligen Leerlaufes Bedenken gegen die genannte Anregung.

Unbeschadet dieser Vorbehalte bekennt sich die Staatsregierung auch an dieser Stelle zu den Grundsätzen möglicher Dezentralisation der Verwaltung gemäß der klaren Richtlinie in Art. 77 Abs. 2 BV. Auf die Ausführungen zu den Vorschlägen auf den S. 12 und 13 des Gutachtens in Abschnitt B III 2a dieser Denkschrift wird Bezug genommen.

4. S. 13 Nr. 8 bis 11

„8. Die derzeitige Aufgabenverteilung sollte daraufhin überprüft werden, inwieweit sie den hienach zu stellenden Anforderungen entspricht.

9. Die Staatsregierung sollte mit den Regierungen der übrigen Länder und diese sollten gemeinsam mit der Bundesregierung in Verbindung treten, um die Prüfung und gegebenenfalls die Anwendung der hier aufgeführten Grundsätze auch für den Bundesbereich zu er-

wirken. Es handelt sich hier um keine spezifisch bayerische, sondern um eine gemeinsame Angelegenheit.

10. Es sollte im Benehmen von Bund und Ländern, zunächst ihrer Regierungen, die Möglichkeit einer Planung der Aufgabenverteilung auf weitere Sicht mit tunlichst klarer Teilung der Aufgaben geprüft werden. Klärung der Möglichkeiten einer richtigen Aufgabenverteilung und eine Ebnung der Wege hiezu wäre im Interesse der Staatsvereinfachung dringend erwünscht.

Entsprechendes gilt für die Aufgabenverteilung zwischen dem Land einerseits und den Gemeinden und Gemeindeverbänden andererseits sowie zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden untereinander.

11. Der Bund sollte sich bei der Inanspruchnahme öffentlicher Aufgaben für seinen Bereich streng an die vom Grundgesetz gezogenen Grenzen halten; auch die ihm dann noch gegebenen Möglichkeiten sollte er nicht entgegen den hier entwickelten, sachlich wohl begründeten Postulaten für die Verteilung der öffentlichen Aufgaben in Anspruch nehmen.“

a) Die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Aufgabenträger wird, wie es in Vorschlag Nr. 8 angeregt ist, von der Staatsregierung und den Ministerien laufend überprüft. Gelegenheit dazu geben die Behandlung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen — die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten erfolgen nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV durch Gesetz-, die Vorstellungen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und der Interessentenverbände sowie die Erfahrungsberichte der einzelnen Behörden. Aus Anlaß der Beratung der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (GVBl. S. 434) sind die Zuständigkeiten der Staatskanzlei und der Ministerien insgesamt überprüft worden. Eine beschränkte Überprüfung der Zuständigkeiten der Regierungen sowie der Bezirke, Landkreise und Gemeinden dürfte sich auch bei der Behandlung des Zweiten Teiles des Gutachtens ergeben.

Die Staatsregierung hält es ferner für selbstverständlich, daß bei auftretenden Schwierigkeiten im Einzelfall gemäß den Regeln der praktischen Vernunft die Aufgabenverteilung geändert wird, soweit sich das als zweckmäßig erweist. Eine planmäßige Überprüfung der gesamten Aufgabenverteilung entsprechend den Leitsätzen auf den Seiten 12 und 13 des Gutachtens würde sich nach Auffassung der Staatsregierung jedoch nicht lohnen, weil der hierfür notwendige Personal- und Zeitaufwand voraussichtlich in keinem vertretbaren Verhältnis zu den zu erwartenden Ergebnissen stehen dürfte. Soweit das Gutachten selbst in seinem Zweiten Teil auf einzelne Fälle hinweist, werden diese geprüft werden.

b) Die Vorschläge unter den Nr. 9 und 10 erscheinen ebenfalls stark theoretisch bestimmt. Es darf vor allem nicht verkannt werden, daß der

Bund und seine Gliedstaaten nicht nur Verwaltungsträger, sondern Staaten und damit auch politisch bestimmte Gebilde sind. Ihre Tätigkeit und die Aufgliederung ihrer Aufgaben ist von dieser Doppelfunktion und ihren Wechselwirkungen bedingt. Staaten sind lebenden Organismen mit eigener Willensbildung vergleichbar. Ihr Aufbau und ihre Tätigkeit lassen sich deshalb nicht so völlig einheitlich durchplanen wie dies — in geeigneten Fällen — im Bereich reiner Administration möglich sein mag. Die Staatsregierung erkennt jedoch das hier vertretene Anliegen des Gutachtens im Grundsatz an. Sie ist im Rahmen der staatsrechtlichen Möglichkeiten um seine Verwirklichung auch im Verhältnis zum Bund und zu den anderen Ländern bemüht.

c) Der Staatsregierung war es seit der Errichtung der Bundesrepublik immer ein besonderes Anliegen, Überschreitungen der im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten des Bundes zu verhindern, wie es in Vorschlag Nr. 11 empfohlen wird. Sie darf für sich in Anspruch nehmen, unter sorgfältiger Beachten der Verpflichtung zur Bundestreue für die Wahrung des förderativen Aufbaues der Bundesrepublik bei der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern sowohl im Bundesrat als auch bei sonstigen Anlässen stets nachdrücklich eingetreten zu sein.

5. S. 15 (unten)

„Es wird Zurückhaltung in der Schaffung weiterer staatlicher Auszeichnungen empfohlen.“

Das Gutachten rechnet die staatlichen Auszeichnungen durch Orden und Ehrenzeichen, Titel und Ehrenurkunden zur staatlichen Repräsentation im weiteren Sinn. Es macht darauf aufmerksam, daß auf einen mit einer Auszeichnung Bedachten oft zwei und mehr Mißvergnügte entfielen und daß mit dem Auszeichnungswesen eine umfängliche Verwaltungsarbeit verbunden sei.

Inzwischen ist das Gesetz über ein Ehrenzeichen für Verdienste um das Bayerische Rote Kreuz vom 15. Februar 1957 (GVBl. S. 17 in Kraft getreten. Die Staatsregierung hält die Schaffung dieses Ehrenzeichens in jeder Hinsicht für zweckmäßig und gerechtfertigt.

Darüber hinaus ist dem Landtag auf Grund eines Landtagsbeschlusses der Entwurf eines Gesetzes über den Bayerischen Verdienstorden vorgelegt und das entsprechende Gesetz auch erlassen worden (GVBl. 1957 S. 119). Maßgebend hierfür war der Gedanke, daß die Begründung dieses Ordens sinnfälliger Ausdruck der bayerischen Staatlichkeit innerhalb der Bundesrepublik ist. Wo dieser Gesichtspunkt nicht eingreift — etwa auf dem Gebiet der Verleihung von Ehrentiteln —, hat die Staatsregierung nicht die Absicht, von sich aus weitere Auszeichnungen zu schaffen.

Die Einführung des Rot-Kreuz-Ehrenzeichens und des Bayerischen Verdienstordens bringt keine nennenswerte Mehrarbeit für die Verwaltung mit sich und erfordert auch nicht die Einstellung weiterer Arbeitskräfte.

6. S. 29 Nr. 2

„Vorbehaltlich des vorausgegangenen, weitergehenden Vorschlags wird

1. . . . (s. Abschnitt A dieser Denkschrift);
2. eine Praxis der Staatsregierung angeregt, die dem Art. 40“ (BV) „voll Rechnung trägt.“

a) Das Gutachten behauptet, die Staatsregierung hole die Stellungnahme des Senats entgegen der Sollvorschrift des Art. 40 Satz 2 BV „nicht durchwegs bei allen wichtigen Angelegenheiten“ ein. Demgegenüber legt die Staatsregierung Wert auf die Feststellung, daß sie bestrebt ist, die Stellungnahme des Senats tatsächlich bei allen wichtigen Angelegenheiten einzuholen, und zwar — entsprechend dem Sinn der genannten Verfassungsbestimmung — vor der Vorlage von Gesetzentwürfen an den Landtag. So wurden in letzter Zeit Gutachten des Senats erholt zu den Entwürfen eines Bayerischen Besoldungsgesetzes, zum Entwurf eines Gesetzes über den Bayerischen Verdienstorden, zum Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Fachkammern (Fachsenaten) für Personalvertretungsangelegenheiten des Bundes, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes, zum Entwurf eines Gesetzes über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Gewässerschutzes, zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Abschluß der politischen Befreiung, zum Entwurf eines Gesetzes über das Bayerische Selbstverwaltungskolleg, zum Entwurf eines Gesetzes über die Wiedereinführung der Verzinsung hinterlegter Gelder, zum Entwurf eines Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes, zum Entwurf eines Bayerischen Personalvertretungsgesetzes, zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Kommunalrechts, zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Schulpflicht, zum Entwurf eines Vergnügungssteuergesetzes. Die gleiche Übung wurde auch bei bedeutenden früheren Gesetzen geübt, so bei den bayerischen Polizeigesetzen und dem Landesstraf- und Verordnungsgesetz.

b) Die Wendung des Gutachtens (S. 28): „Die einigermaßen eingetretene Übung, die gutachtliche Stellungnahme des Senats gleichzeitig mit der Gesetzesvorlage an den Landtag einzuholen, ist in den Pflichtfällen“ (des Art. 40 Satz 2 Halbsatz 2 BV) „wohl auch nicht mit der Verfassung vereinbar“, hält die Staatsregierung nicht für gerechtfertigt. Als Pflichtfall kommt bisher, nachdem verfassungsändernde Gesetze sowie Gesetze, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen, noch nicht eingebracht worden sind, lediglich das alljährliche Haushaltsgesetz in Betracht. Hier werden die Einzelpläne durchwegs erst mit der gutachtlichen Stellungnahme des Senats dem Landtag zugeleitet und von diesem in Beratung genommen. Nur der Gesetzentwurf selbst wird — wenn der Zeitpunkt der Haushaltsrede des Staatsministers der Finanzen es erfordert — gleichzeitig mit der Zuleitung an den Senat auch dem Landtag übermittelt, aber mit der ausdrücklichen Bitte, „in die weitere verfassungsmäßige Behandlung des Entwurfs erst einzutreten, wenn die gutachtliche Stellungnahme des Senats

vorliegt (vgl. etwa Landtagsbeilage 2197 — 3. Legislaturperiode —, Senatsanlage 209 — 5. Tagungsperiode 1956/57, 2. Tagung).

In einigen wenigen wichtigen, aber besonders eilbedürftigen Angelegenheiten außerhalb der sogenannten „Pflichtfälle“ wurden bisher ebenfalls die Möglichkeit gewählt, den betreffenden Gesetzentwurf unter Hinweis auf seine Dringlichkeit dem Senat mit der Bitte um Erstellung eines Gutachtens, gleichzeitig aber dem Landtag unter Hinweis auf das zu erwartende Senatsgutachten zuzuleiten. Dieses Verfahren wird so selten wie möglich angewandt, nachdem sich herausgestellt hat, daß der Landtag seine Beratungen in solchen Fällen z. T. beginnt, ohne das Gutachten des Senats abzuwarten.

Darüber hinaus werden weniger wichtige Gegenstände, bei denen auch die Sollvorschrift des Art. 40 Satz 2 Halbsatz 1 BV nicht eingreift, dem Senat mit der Bitte um etwaige gutachtliche Stellungnahme vorgelegt, um ihm Gelegenheit zu geben, seine Meinung schon bei den Beratungen des Entwurfs im Landtag geltend zu machen. Auch in diesen Fällen hat der Landtag aber bisher im allgemeinen seine Beratungen nicht bis zum Vorliegen eines Senatsgutachtens aufgeschoben.

Der Ministerpräsident hat, um eine dem Sinn des Art. 40 BV entsprechende Beteiligung des Senats von Anfang an sicherzustellen, die Ministerien mit Schreiben vom 28. Mai 1955 Nr. III 8480 Be 1 ersucht, bei der Vorlage von Gesetzentwürfen an den Ministerrat einen Vorschlag für die Beteiligung des Senats zu machen, dabei den Begriff „wichtige Angelegenheiten“ in Art. 40 BV nicht eng auszulegen und bei ihren zeitlichen Planungen zu berücksichtigen, daß die Einholung von Senatsgutachten nach Möglichkeit vor der Zuleitung des betreffenden Gesetzentwurfs an den Landtag erfolgen muß, damit die Staatsregierung Gelegenheit hat, die Vorschläge des Senats bei der Vorlage des Entwurfs an den Landtag bereits zu verwerfen. In der gleichen Richtung bewegt sich die Vorschrift des § 5 Abs. 4 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1).

Abschließend darf die Staatsregierung feststellen, daß sie das vom Gutachten gerügte Verfahren nach Wortlaut und Sinn des Art. 40 Satz 2 Halbsatz 2 BV für verfassungsrechtlich unbedenklich hält.

7. S. 33 (unten) Nr. 1 bis 5

- „1. Die Erlassung sonstiger Vorschriften bedarf noch weitergehend als die Gesetzgebung der Einschränkung.
2. An Stelle allzu vieler genereller Weisungen zum Vollzug von Gesetzen sollen die Beamten möglichst zu selbständiger Entscheidung nach Lage des Falles befähigt werden.
3. Die Vollzugsvorschriften zu Gesetzen sollen sich auf das zur Sicherung des Vollzugs — unter Berücksichtigung der voraussehbaren Vollzugsschwierigkeiten — Notwendige beschränken und soweit irgend möglich nicht in verschiedenen Einzelschriften verzettelt werden; für typische Erledigung sind sorgfältig überlegte Vordruckmuster beizu-

fügen. Bekanntmachungen und allgemeine Entschlüsse sind möglichst in einer Bekanntmachung oder Entschlüsselung zusammenzufassen, soweit sie denselben Gegenstand betreffen.

4. Starrheit, Unklarheit und Verwicklung von Vorschriften sind zu vermeiden.
5. Gleichartige Vorschriften sind möglichst einheitlich zu erlassen.

Im übrigen sind auch hier die Forderungen und Anregungen für die Gesetzgebung zu beachten, soweit sie der Sache nach anwendbar sind.“

Die hier gemachten Vorschläge des Gutachtens folgen den gleichen Grundsätzen wie die ebenfalls auf S. 33 niedergelegten Vorschläge für die Gesetzgebung. Zu diesen hat sich die Staatsregierung, soweit sie dabei mit angesprochen ist, in Abschnitt B III 5 dieser Denkschrift geäußert; hierauf wird Bezug genommen.

Die Staatsregierung teilt auch die Auffassung des Gutachtens über die Richtlinien für den Erlaß von Vorschriften, die im Rang unter dem Gesetz stehen.

Zu Nr. 1 ist zu bemerken, daß durch den Erlaß des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes der Erlaß aller abgeleiteten landesrechtlichen Vorschriften, die mit Strafe oder Geldbuße bewehrt sind, erneut und eindeutig an besondere gesetzliche Ermächtigungen gebunden worden ist. Unbewehrte Rechtsvorschriften werden ebenfalls nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung erlassen, mindestens wenn sie über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen (vgl. Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV). Lediglich für den Erlaß unbewehrter Satzungen der kommunalen Gebietskörperschaften haben die Kommunalgesetze eine dem Wesen der Selbstverwaltung entsprechende, allgemein gefaßte Ermächtigung erteilt. Bloße Verwaltungsvorschriften werden von der Staatsregierung selbst nur in Ausnahmefällen erlassen. Soweit hierfür die einzelnen Ministerien zuständig sind, bemühen sich diese, jedes Übermaß zu vermeiden. Hiezu wie auch zu den Nr. 3 bis 5 ist ferner auf die im Gange befindliche Rechtsbereinigung hinzuweisen, die auch zur Herausgabe von bereinigten Amtsblattsammlungen der einzelnen Ministerien führen wird. Diese werden für alle Beteiligten eine wesentliche Arbeitserleichterung bedeuten. (Zur Rechtsbereinigung vgl. unten S. 15.)

Zu Nr. 2 nimmt die Staatsregierung zunächst Bezug auf ihre Ausführungen in Abschnitt B III 5 (zu S. 33 (oben) Nr. 6 des Gutachtens). Sie betrachtet es aber als ihr besonderes Anliegen, die Fähigkeit der Beamten zu selbständiger Entscheidung nach Lage des Falles schon durch die Auswahl des Personals, dann aber auch durch ständige Verbesserung der Aus- und Fortbildung zu gewährleisten. Die vielfältigen Bestrebungen der Staatsregierung hiezu aufzuzählen, an denen auch nichtstaatliche Einrichtungen wie die Bayerische Verwaltungsschule teilhaben, würde zu weit führen.

8. a) S. 36 Abs. 1 und 2

„Es wird vorgeschlagen, daß die Staatsregierung die seinerzeit von der Kommission

für Verwaltungsvereinfachung ausgearbeiteten, vom Ministerrat gebilligten und mit Wirkung vom 1. April 1932 in Kraft gesetzten Richtlinien für die Fassung der Gesetzentwürfe nach den gegebenen Anregungen überarbeiten läßt und in neuer Fassung in Kraft setzt.

Die entsprechende Beachtung dieser Richtlinien wird auch bei den Vorschriften von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne der Vereinfachung von Nutzen sein und zugleich zur Entlastung der Aufsichtsbehörden und der Gerichte beitragen.“

b) S. 38 (unten)

„Es wird vorgeschlagen, daß die Staatsregierung die seinerzeit von der Kommission für Verwaltungsvereinfachung entworfenen, vom Ministerrat gebilligten und mit Wirkung vom 1. April 1932 in Kraft gesetzten Richtlinien für die Ausarbeitung und Vorlage von Gesetzentwürfen mit einer Ergänzung über die Ausfertigung der Gesetze, hier unter Anpassung an die veränderten Bestimmungen der Verfassung, im Sinne der gegebenen Anregungen neu bearbeiten läßt und in neuer Fassung in Kraft setzt.

Es wird zweckmäßig sein, wenn die Richtlinien über die Fassung der Gesetzentwürfe und diejenigen über die Ausarbeitung und Vorlage der Entwürfe sowie über die Ausfertigung der Gesetze wieder zu „Richtlinien über die Erlassung von Gesetzen, Verordnungen und anderen Vorschriften“ zusammengefaßt werden.“

Die Staatsregierung hat den genannten Anregungen bereits Rechnung getragen. Dies geschah dadurch, daß die Staatskanzlei die wichtigsten Grundsätze über die Gesetzgebung und das Vorschriftenwesen, wie sie weitgehend schon nach den Richtlinien für die Erlassung von Gesetzen, Verordnungen und anderen Vorschriften vom 11. Februar/21. März 1932 zu beachten waren und überwiegend auch beachtet worden sind, in Anlehnung an das Gutachten zusammenstellte. Laut Beschluß des Ministerrats vom 31. Oktober 1955 ist künftig nach diesen mit Entschließung des Ministerpräsidenten vom 7. November 1955 Nr. 17892 Be 1 sämtlichen Ministerien bekanntgegebenen Grundsätzen zu verfahren, soweit dies bisher noch nicht geschehen sein sollte. Die Ministerien wurden ferner ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß alle gegenwärtig und künftig mit der Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen und mit der Abfassung sonstiger Vorschriften usw. befaßten Angehörigen der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Stellen diese Grundsätze beachten. Weiter sollten die Gebietskörperschaften und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften in geeigneter Weise mit den Grundsätzen vertraut gemacht und ihnen ihre entsprechende Anwendung empfohlen werden. Damit sind die Grundsätze von 1932 wieder bei allen in Betracht kommenden Stellen in Erinnerung gerufen worden. Die Staatsregierung ist sich freilich darüber im klaren, daß die möglichst umfassende Kenntnis dieser Grundsätze eine ent-

sprechende Gestaltung der Gesetz- und Verordnungsentwürfe noch nicht sicherstellt, sondern daß das Schwergewicht nach wie vor auf der eingehenden Überprüfung des einzelnen Entwurfs auf seine Übereinstimmung mit den anzuwendenden Grundsätzen liegen muß. Diesem Ziel dienen auch die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) und die Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom gleichen Tag (GVBl. S. 434) insbesondere mit ihren unter Nr. 10 Abs. 2 angeführten Bestimmungen. In ersterer ist auch die Ausfertigung der Gesetze und Rechtsverordnungen geregelt (§ 1 Abs. 6, § 9 Abs. 4).

9. S. 39 (oben)

„Der Verfasser des Gesetzentwurfs soll in allen Stadien des Weges der Gesetzgebung stets zur Mitberatung beigezogen werden.“

Es ist bereits bisher üblich, daß die Referenten, die in besonderem Maße an dem Zustandekommen eines Gesetzentwurfs Anteil haben, diesen — gegebenenfalls zusammen mit anderen beteiligten Referenten — in den Ausschüssen der gesetzgebenden Körperschaften vertreten. Häufig wird es einen einzelnen, bestimmten Verfasser eines Gesetzentwurfs nicht geben, so vor allem, wenn verschiedene Ministerien oder mehrere Abteilungen eines Ministeriums an der Ausarbeitung des Entwurfs beteiligt sind. Weiter können zwingende dienstliche Gründe die anderweitige Verwendung eines beteiligten Referenten noch vor Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens erfordern. Die beteiligten Referenten „unbedingt und ausnahmslos“ (S. 39 des Gutachtens) zu den Gesetzgebungsverhandlungen heranzuziehen, ist daher nicht immer möglich. Die Staatsregierung glaubt deshalb, von einer diesbezüglichen allgemeinen Anordnung absehen zu sollen.

10. S. 39 (mitte)

„Es wird angeregt, die Frage der Einsetzung eines Gesetzesprüfungsausschusses zu prüfen.“

Das Gutachten schlägt zur Vermeidung gesetzestechnisch mangelhafter Gesetze, insbesondere auch zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten, die Einsetzung eines ehrenamtlichen Gesetzesprüfungsausschusses von unabhängigen Sachverständigen vor, der die Gesetzentwürfe vor ihrer Zuleitung an den Landtag „lediglich nach der gesetzestechnischen Seite“ zu begutachten hätte. Das Gutachten verspricht sich davon eine „zuverlässige einwandfreie“ Gestaltung der Gesetze.

Diesem Vorschlag kann nicht beigespflichtet werden. Die gesetzestechnische und verfassungsrechtliche Überprüfung aller Gesetzentwürfe der Ministerien und ihre einheitliche äußere Gestaltung sind bereits gewährleistet. Nach § 1 Nr. 4 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (GVBl. S. 434) obliegt der Staatskanzlei die Stellungnahme zu allen Gesetzentwürfen unter politischen, staatsrechtlichen, verfassungsrechtlichen und formellen Gesichtspunkten. Nach § 4 Nr. 2 der gleichen Verordnung ist das Staatsministerium der Justiz für die Stellungnahme zu allen die Rechtspflege berührenden Gesetzent-

würfen zuständig. Diese Bestimmungen werden durch § 5 Abs. 1 der Geschäftsverordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) ergänzt, wonach der Staatskanzlei und den beteiligten Ministerien Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, bevor ein Ministerium der Staatsregierung eine Vorlage zur Beschlußfassung unterbreitet. Diese Vorschriften galten in ähnlicher Form auch schon vor Erlass der beiden hier genannten Regelungen.

Bei dieser gründlichen Vorprüfung der Gesetzentwürfe der Staatsregierung ist die Gefahr, daß die Regierungsvorlagen technisch unzulänglich vorbereitet werden oder Verstöße gegen das Verfassungsrecht enthalten, sehr gering. Zur Frage der Vorbereitung von Gesetzentwürfen, die aus der Mitte des Landtags oder vom Senat eingebracht werden, enthält sich die Staatsregierung einer Stellungnahme. Es ist jedoch festzustellen, daß der Bayerische Verfassungsgerichtshof bisher nur wenige Gesetze oder Einzelschriften für verfassungswidrig erklärt hat. Hierzu darf zunächst auf die Ausführungen in Abschnitt B III 5 dieser Denkschrift zu dem Vorschlag auf S. 33 (oben) Nr. 3 des Gutachtens Bezug genommen werden. Es ist zu erwarten, daß der Anteil verfassungswidriger Normen an der gesamten Gesetzgebung mit der zunehmenden Berücksichtigung der inzwischen vorliegenden verfassungsgerichtlichen Erkenntnisse noch weiter zurückgeht. Trotzdem ist sich die Staatsregierung bewußt, daß das Urteil der Verfassungsgerichte im einzelnen zu anderen Ergebnissen kommen kann als die verfassungsrechtliche Stellungnahme der Staatskanzlei und der beteiligten Ministerien bei der Vorbereitung der Gesetzentwürfe. Das ist aber auch durch die Einschaltung eines Sachverständigenausschusses nicht auszuschließen.

11. S. 40 (oben)

„Das amtliche Verkündungswesen ist unverzüglich neu zu ordnen. Die Beamten der Ministerien und die nachgeordneten Behörden sind zur genauen Beachtung der darin getroffenen Regelung anzuhalten.“

Der Fortgang der Rechtsbereinigung ließ es geboten erscheinen, hinsichtlich der Neuordnung des Verkündungswesens zunächst dem Bedürfnis der Sicherstellung des Bereinigungserfolgs Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck erging die Entschließung des Ministerpräsidenten betreffend Veröffentlichungen im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 22. Februar 1957 Nr. III 3630 Bc 7c und ist nunmehr die Verwaltungsanordnung über die amtliche Veröffentlichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung und der Staatsministerien vom 25. Juni 1957 (GVBl. S. 129) erlassen worden.

Zu dem Hinweis des Gutachtens auf Art. 76 Abs. 1 BV, wonach Gesetze binnen Wochenfrist im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntzumachen sind, ist festzustellen, daß gegen diese Vorschrift in den letzten Jahren in keinem Fall mehr verstoßen worden ist, selbst wenn man die Wochenfrist von dem Eingang des endgültigen Gesetzesbeschlusses des Landtags oder der Äußerung des Senats nach Art. 41 BV beim Ministerpräsidenten an berechnet

und nicht erst von der Ausfertigung und Anordnung der Bekanntmachung durch den Ministerpräsidenten.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die Verkündung von Gesetzen in Art. 76 BV, die Verkündung von bewehrten landesrechtlichen Verordnungen im Landesstraf- und Verordnungsgesetz und die Verkündung von bewehrten und nicht bewehrten kommunalen Satzungen in den Kommunalgesetzen bereits eine gesetzliche Regelung gefunden haben.

12. S. 40 (mitte)

„Rechtsverordnungen sollten stets, wie Gesetze (vgl. Art. 76 Abs. 2 der Verfassung), den Tag ihres Inkrafttretens bestimmen.“

Dem Vorschlag, eine Regelung des zeitlichen Inkrafttretens von Rechtsverordnungen zu treffen, ist für die auf Grund des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes vom 17. November 1956 (GVBl. S. 261) erlassenen Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Landesverordnungen durch Art. 58 Abs. 1 LStVG („Die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen treten eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. In der Verordnung kann ein anderer Zeitpunkt bestimmt werden, frühestens jedoch der auf die Bekanntmachung folgende Tag.“), für die übrigen Rechtsverordnungen durch § 9 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) Rechnung getragen („In jeder Rechtsverordnung ist der Tag zu bestimmen, an dem sie in Kraft tritt.“).

Ergänzend ist noch zu bemerken, daß auch bewehrte und nicht bewehrte Satzungen der kommunalen Gebietskörperschaften nach den Art. 26 GO, 20 Abs. 1 LKrO und 19 Abs. 1 BezO den Tag bestimmen müssen, an dem sie in Kraft treten.

13. S. 40 (unten), S. 41

„Es ist dafür zu sorgen, daß die Bevölkerung über neue Gesetze, die sie angehen, und sonst für sie wichtige Vorschriften in allgemeinverständlicher Form unterrichtet wird.“

„Wenn für den Vollzug des Gesetzes noch nähere Bestimmungen getroffen werden müssen, so ist die Bevölkerung hierauf aufmerksam zu machen. Es ist ihr naheulegen, mit Vorstellungen bei den Behörden so lange zu warten, bis entsprechende Hinweise und Aufrufe veröffentlicht werden.“

Zur praktischen Durchführung dieser Vorschläge empfiehlt das Gutachten, durch allgemeine Anweisung innerhalb der Ministerien sicherzustellen, daß die Öffentlichkeit jeweils durch Übermittlung wirklich gemeinverständlicher Pressenachrichten an die Tagespresse und an den Rundfunk, in besonders wichtigen Fällen unter Abhaltung einer Pressekonferenz, aufgeklärt wird. Die vorgeschlagene allgemeine Anweisung werde zweckmäßig vorher mit Vertretern von Presse und Rundfunk zu besprechen sein. Noch besser könne es sein, wenn die Bekanntgabe neuer Vorschriften durch Presse und Rundfunk an einer Stelle zusammengefaßt werden könnte, in größeren Tageszeitungen etwa in einer besonderen Rechtsspalte, die auch die Möglichkeit weitergehender allgemeinverständlicher Erläuterungen böte, im Rundfunk durch eine feststehende zeit-

günstige Stunde des Rechts. Das Wissen vom Recht solle aus einer Art Geheimwissenschaft wieder zu einer Sache des Volkes werden.

Zu diesen Vorschlägen des Gutachtens ist vorweg zu sagen, daß die deutschen Sender und mindestens die großen Tageszeitungen bereits jetzt die Bevölkerung über wirklich wichtige Gesetze nachhaltig unterrichten. Zu erinnern ist beispielsweise an die Wehrgesetzgebung, die Gesetzgebung zur Rentenreform, das Ladenschlußgesetz oder die Geschwindigkeitsbegrenzung für Kraftfahrzeuge. Hier hat die maßgebende Publizistik teilweise schon die Entstehung der Gesetzgebung dem Publikum nahegebracht und es auch über die beschlossenen Regelungen hinreichend unterrichtet. Daß das nicht immer mit völliger juristischer Genauigkeit geschehen kann, liegt im Wesen dieser Art von Berichterstattung begründet, ebenso, daß „publikumswirksame“ Gesetze und Verordnungen bevorzugt werden. Jedenfalls aber verdient das Bemühen der großen Publikationsorgane in dieser Richtung durchaus Anerkennung.

Die Staatsregierung prüft gegenwärtig die Frage, ob sie an Presse und Rundfunk mit der Anregung herantreten soll, ihre Tätigkeit in der erwähnten Richtung noch zu erweitern.

Abschließend darf bemerkt werden, daß das für den Erlaß bewehrter Rechtsverordnungen maßgebende Landesstraf- und Verordnungsgesetz vom 17. November 1956 (GVBl. S. 261) dem vom Gutachten angesprochenen Publizitätsinteresse wenigstens für das örtliche Recht bereits dadurch Rechnung zu tragen versucht hat, daß durch Art. 60 LStVG die Gemeinden verpflichtet wurden, auf die Bekanntmachung von Gemeinde- und Kreisverordnungen, die im Gemeindegebiet gelten und die nicht in einem Amtsblatt bekanntgemacht worden sind, in ortsüblicher Art hinzuweisen. Diese Hinweispflicht besteht neben der Pflicht zur amtlichen Bekanntmachung der gesamten Rechtssätze. Die gleiche Hinweispflicht besteht beim Erlaß bewehrter Satzungen der Gemeinden und Landkreise (s. die Art. 66 Ziff. 4 und 67 Ziff. 4 LStVG).

14. S. 47

„Es wird vorgeschlagen,

1. eine möglichst weitgehende Bereinigung der Vorschriften durchzuführen, zu diesem Zweck unverzüglich einen wohldurchdachten Gesamtplan unter Verwertung der gegebenen Anregungen aufzustellen, diesen der Staatsregierung vorzulegen, dann dem Senat zur gutachtlichen Äußerung und dem Landtag zur Stellungnahme zu übermitteln und auf Grund dieser Stellungnahme zu vollziehen;
2. daneben die Feststellung und Sichtung des Bestands an älteren Vorschriften durch die Ministerien zügig weiterzuführen;
3. alsbald einen hierfür besonders qualifizierten Beamten oder Richter zur Planung und Leitung der Vorschriftenbereinigung zu berufen;
4. bei künftiger Änderung von Gesetzen oder Verordnungen, aber auch bei Bekannt-

machungen, Entschliefungen u. ä., jeweils zu prüfen, ob nicht im Sinne der Vorschriftenbereinigung eine Neufassung, gegebenenfalls eine Zusammenfassung mit den älteren Vorschriften des gleichen oder eines eng verwandten Gegenstandes, stattfinden kann.“

Die gegenwärtige Staatsregierung hat die schon seit Ende des ersten Weltkrieges immer wieder geforderte Bereinigung der bayerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften alsbald nach ihrem Amtsantritt mit Nachdruck in Angriff genommen. Sie sah sich dabei im wesentlichen drei Gruppen von Vorschriften gegenüber, nämlich

- a) den hauptsächlich im Gesetz- und Verordnungsblatt und seinen Vorgängern verkündeten Rechtsvorschriften (177 Bände),
- b) den — zumeist im Staatsanzeiger und den Amtsblättern der einzelnen Ministerien — veröffentlichten Verwaltungsvorschriften (284 Bände) und
- c) den unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften der Zentralstellen.

Einheitliches Ziel der Staatsregierung bei der Bereinigung aller drei Gruppen ist es, daß Gerichte, Behörden und Staatsbürger möglichst rasch, klar und vollständig übersehen können, welche bayerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf einem bestimmten Lebensgebiet derzeit gelten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist bei jeder Vorschriftengruppe eine eigene, den Besonderheiten der jeweiligen Vorschriften angepaßte Arbeitsweise notwendig.

a) So hat die Staatsregierung zunächst als Grundlage für die Bereinigung der im Gesetz- und Verordnungsblatt und seinen Vorgängern verkündeten Rechtsvorschriften den Entwurf eines Ersten Rechtsbereinigungsgesetzes ausgearbeitet. Das Gesetz, das vom Landtag mit geringfügigen Änderungen verabschiedet worden und am 1. Juni 1956 in Kraft getreten ist (GVBl. S. 91), schreibt vor, daß alle bis zum 31. Dezember 1956 im Regierungsblatt, im Gesetzblatt und im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündeten Rechtsvorschriften auf ihre Fortgeltung und ihre etwaige Entbehrlichkeit zu überprüfen sind. Die am 1. Januar 1957 für gültig und unentbehrlich erachteten Vorschriften sind in eine systematisch geordnete Sammlung aufzunehmen. Alle nicht aufgenommenen Vorschriften und Vorschriftenteile treten nach Art. 4 des Gesetzes außer Kraft. Die Entscheidung über die Aufnahme in die Sammlung ist wegen ihrer Bedeutung für die Fortgeltung der Vorschriften hinsichtlich der Gesetze und der Verordnungen mit Gesetzesrang dem Gesetzgeber selbst vorbehalten, im übrigen der Staatsregierung und den einzelnen Ministerien übertragen. Die Texte der in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften hat die Staatsregierung zu gegebener Zeit in der für gültig erachteten Fassung neu bekanntzumachen.

Die gemäß diesen Richtlinien vorgenommene Sichtung des Vorschriftenbestandes hat zu dem Ergebnis geführt, daß von über 21 000 Vorschriften mehr als 20 000 ungültig oder ersatzlos entbehrlich sind. Nur 1045 Vorschriften, also noch nicht ganz 5%, werden als fortgeltend in die Sammlung aufgenommen sein.

Insoweit es sich dabei um Gesetze und Verordnungen mit Gesetzesrang handelt, hat die Staatsregierung die nach ihrer Meinung gültigen Vorschriften und Vorschriftenteile in dem Entwurf eines Zweiten Rechtsbereinigungsgesetzes zusammengestellt. Der Entwurf, der zugleich den 31. Dezember 1957 als Zeitpunkt für das Außerkrafttreten der nicht in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften bestimmt, ist vom Landtag in seiner Sitzung vom 9. Juli 1957 verabschiedet worden. Der Senat hat den Entwurf in seiner Sitzung vom 12. Juli 1957 ebenfalls gebilligt. Die noch gültigen Vorschriften und Vorschriftenteile ohne Gesetzesrang sind in der von dem Ministerpräsidenten, der Staatsregierung und den Ministerien erlassenen Rechtsbereinigungsverordnung zu samengefaßt.

b) Die Feststellung der am 1. Januar 1957 für gültig erachteten Fassungen der für die Aufnahme in die Sammlung vorgesehenen Vorschriften ist weit fortgeschritten. Nachdem sich bei der parlamentarischen Behandlung des Zweiten Rechtsbereinigungsgesetzes keine wesentlichen Änderungen ergeben haben, werden die Texte der Vorschriften in vier Bänden einer „Bereinigten Sammlung des bayerischen Landesrechts“ mit etwa 2750 Seiten vereinigt werden können. Da die seit 1802 erschienenen 177 Bände des Gesetz- und Verordnungsblattes und seiner Vorgänger mehr als 110 000 Seiten umfassen, machen diese Zahlen die durch die Bereinigung erreichte Verringerung des Vorschriftenbestandes besonders deutlich.

Für die Bereinigung der im Staatsanzeiger und in den Amtsblättern der Ministerien veröffentlichten Verwaltungsvorschriften hat die Staatsregierung die sinngemäße Anwendung der Grundsätze des Ersten Rechtsbereinigungsgesetzes mit der Maßgabe vorgeschrieben, daß als Stichtag der 1. Juli 1957 gilt. Die noch fortgeltenden Vorschriften und Vorschriftenteile werden hier jeweils für den Bereich eines Ministeriums in einer „Bereinigten Sammlung der Verwaltungsvorschriften“ des betreffenden Ressorts samengefaßt werden. Der gegenwärtige Stand der Arbeiten zur Sichtung und Sammlung dieser Vorschriften läßt erwarten, daß die Sammlungen im Frühjahr 1958 vollzählig vorliegen. Sodann wird eine im Entwurf bereits fertiggestellte gemeinsame Verordnung des Ministerpräsidenten der Staatsregierung und der Ministerien alle nicht in die Sammlungen aufgenommenen Vorschriften des Staatsanzeigers und der Ministerialamtsblätter mit Wirkung vom 30. Juni 1958 aufheben. Der Umfang aller Sammlungen wird voraussichtlich 12 Bände nicht übersteigen, also etwa 4% des bisherigen Vorschriftenbestandes betragen.

c) Die Bereinigung der unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften der obersten Staatsbehörden mußte bisher wegen der starken Inanspruchnahme der Ministerien durch die Arbeiten an den beiden anderen Vorschriftengruppen zurückgestellt werden. Die Bereinigung auch dieser Gruppe ist aber ebenfalls notwendig, und zwar insbesondere deshalb, weil mangels Veröffentlichung in einem amtlichen Verkündungsblatt und wegen der kriegsbedingten Unvollständigkeit der Generalakten vieler Behörden die Übersicht über den Bestand an der-

artigen Vorschriften für die meisten Angehörigen der Verwaltung weitgehend verloren gegangen ist. Die Staatsregierung hat daher im Interesse einer möglichst umfassenden Sichtung und Ordnung des gesamten Vorschriftenbestandes beschlossen, die Bereinigung nunmehr auch auf die unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung, der Ministerien und ihrer Rechtsvorgänger auszudehnen. Zu diesem Zweck soll möglichst noch in diesem Jahre eine gemeinsame Verwaltungsanordnung der Staatsregierung und sämtlicher Ministerien ergehen, derzufolge alle vor dem 1. Juli 1957 erlassenen und bisher nicht amtlich veröffentlichten Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung, der Ministerien und ihrer innerbayerischen Rechtsvorgänger für die nachgeordneten Behörden am 30. Juni 1960 außer Kraft treten, soweit ihre amtliche Veröffentlichung bis dahin nicht nachgeholt wird oder sie nicht ausdrücklich aufrecht erhalten werden. Durch Erlaß vom 25. Juni 1957 hat die Staatsregierung diese Regelung angekündigt und zugleich angeordnet, die danach erforderlichen Maßnahmen unbeschadet des Fortgangs der laufenden Bereinigungsarbeiten in den Ministerien schon jetzt in die Wege zu leiten. An die Herausgabe eigener Sammlungen für die hier in Rede stehende Vorschriftengruppe ist schon wegen der aller Voraussicht nach geringen Zahl von Vorschriften, deren Aufrechterhaltung unerlässlich ist, nicht gedacht. Um die Überschaubarkeit des Bestandes an unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften auch für die Zeit nach ihrer Bereinigung zu gewährleisten, hat die Staatsregierung ferner durch die Verwaltungsanordnung vom 25. Juni 1957 (GVBl. S. 130) die Geltungsdauer der nach dem 1. Juli 1957 ergehenden unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung und der Ministerien für die nachgeordneten Behörden grundsätzlich auf einen Zeitraum von drei Jahren beschränkt.

d) Die dargelegten Bereinigungsarbeiten sind unter der Verantwortung der Staatsregierung und unter Beteiligung sämtlicher Abteilungen und Sachreferate aller Ministerien im wesentlichen von dem Hauptausschuß und dem Arbeitskreis für die Sammlung des bayerischen Landesrechts geleistet worden. Diesen beiden Gremien gehören der jeweils zuständige Abteilungsleiter oder der für die Bereinigungsarbeiten freigestellte Beamte jedes Ministeriums an; den Vorsitz führen Vertreter der Staatskanzlei. Im Vergleich mit dem Bund und den übrigen Ländern der Bundesrepublik hat Bayern die Vorschriftenbereinigung am weitesten vorangetrieben. Es erscheint daher die Hoffnung berechtigt, daß Bayern als erstes Land der Bundesrepublik im Jahre 1958 seinen Behörden und seinen Staatsbürgern einen bereinigten und übersichtlich geordneten Bestand an Vorschriften darbieten und damit einen bedeutsamen Beitrag nicht nur für die Vereinfachung und Verbesserung seiner Verwaltung, sondern auch für die Sicherung und Festigung des Rechtsstaates leisten kann.

15. S. 58 (mitte)

„Es wird angeregt, die Geschäftsordnung für die Bayerische Staatsregierung im Sinne des § 26

der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu ergänzen und das hier vorgesehene Widerspruchsrecht der Staatsminister des Innern und der Finanzen — wenigsten bis auf weiteres — auch auf Fälle der Unvereinbarkeit mit den Erfordernissen der Staatsvereinfachung auszu dehnen.“

Dieser Anregung des Gutachtens hat die Staatsregierung nach einem Ministerratsbeschluß vom 9. Oktober 1956 aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht entsprochen; in die Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) wurde keine entsprechende Bestimmung aufgenommen.

Das Zustandekommen der Beschlüsse der Staatsregierung ist in Art. 54 BV bindend festgelegt. Nach Satz 1 und 2 dieser Vorschrift faßt die Staatsregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit der Abstimmenden, bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Ministerpräsidenten. Die Bayerische Verfassung enthält keine dem Art. 112 GG entsprechende Vorschrift, die dem Staatsminister der Finanzen ein Sonderrecht einräumen würde. Sie hat sich vielmehr mit der Bestimmung in Art. 78 Abs. 5 begnügt, wonach Beschlüsse des Landtags, welche die im Entwurf des Haushaltsplans eingesetzten Ausgaben erhöhen, auf Verlangen der Staatsregierung noch einmal zu beraten sind. Hier wie an allen anderen einschlägigen Stellen sieht die Bayerische Verfassung die Staatsregierung als einheitliches Organ. Sonderrechte der einzelnen Mitglieder der Staatsregierung bei der Beschlußfassung dieses Gremiums kennt die Bayerische Verfassung nicht, mit Ausnahme des in Art. 54 Satz 2 vorgesehenen Stichentscheides des Ministerpräsidenten. Damit erscheint jedes Vetorecht verfassungsrechtlich ausgeschlossen, das entweder gar nicht oder nur mit einer qualifizierten Stimmenmehrheit überwunden werden könnte. Auch eine Vorschrift, wie sie § 26 Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (Gemeinsames Ministerialblatt S. 137) enthält, ist unzulässig, weil sie eine andere Abstimmungsweise darstellt, als in Art. 54 Satz 1 bis 3 BV vorgeschrieben ist.

Es kann dahingestellt bleiben, ob ein lediglich aufschiebendes Veto einzelner Minister mit den genannten Verfassungsbestimmungen vereinbar wäre. Von der Einführung eines solchen Widerspruchsrechts ist schon deshalb Abstand genommen worden, weil es die Gefahr enthält, daß die Willensbildung der Staatsregierung unangemessen verzögert wird. Lassen triftige Gründe einzelner Kabinettsmitglieder oder ihrer Behörden eine sofortige Beschlußfassung der Staatsregierung untunlich erscheinen, so wird sie übungsgemäß ohnehin ausgesetzt.

16. S. 61

„Gegen den derzeitigen Bestand an Staatsministerien wird — unter der Annahme äußerster Sparsamkeit in ihrer Besetzung — keine Erinnerung erhoben. Es wird aber vorgeschlagen, den zu engen Aufgabenbereich des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge durch den Übergang des Fürsorge- und gesamten

Wohlfahrtswesens aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern aufzufüllen, jedoch nur unter der Voraussetzung unbedingter Gewähr dafür, daß dabei die Einheit der Verwaltung in jeder Beziehung aufrechterhalten bleibt.“

a) Der Vorschlag, den Aufgabenbereich des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge durch die Übertragung des Fürsorge- und des gesamten Wohlfahrtswesens zu erweitern, ist nicht durchführbar, ohne den vom Gutachten im gleichen Zusammenhang ausdrücklich betonten Grundsatz der Einheit der Verwaltung zu verletzen:

Nach Art. 83 Abs. 1 BV fällt die Wohlfahrts pflege in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden. Nach Art. 18 Abs. 1 des Bayer. Fürsorgegesetzes (FürsG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. Januar 1953 (GVBl. S. 11) sind die Aufgaben der Bezirksfürsorgeverbände und der Landesfürsorgeverbände der Bezirke Angelegenheiten der Selbstverwaltung der kreisfreien Gemeinden, Landkreise und Bezirke. Abs. 2 der gleichen Vorschrift erklärt die Bestimmungen der Kommunalgesetze über die Kommunalaufsicht als auf die Fürsorgeverbände entsprechend anwendbar und bestätigt das schon nach den Kommunalgesetzen hierfür zuständige Staatsministerium des Innern als Oberaufsichtsbehörde.

Diese rechtliche Konstruktion hat zur Folge, daß die Aufgaben der Bezirksfürsorgeverbände und der Landesfürsorgeverbände der Bezirke nicht der Fachaufsicht, sondern nur der Rechtsaufsicht unterliegen. Rechtsaufsichtsbehörden für die kommunalen Gebietskörperschaften als Bezirks- und Landesfürsorgeverbände sind aber nach den Kommunalgesetzen die Regierungen und das Staatsministerium des Inneren (Art. 110 GO, Art. 96 LKrO, Art. 92 BezO). Würde man daran festhalten, daß die Fürsorgeaufgaben dem eigenen Wirkungskreis der Kommunen zugehören, so würde die Übertragung der ministeriellen Federführung für diese Aufgaben auf das Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge zur Folge haben, daß dieses Ministerium inso weit auch für die kommunale Rechtsaufsicht zuständig werden müßte.

Die Handhabung der Rechtsaufsicht, gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften ist aber eine einheitliche Verwaltungsaufgabe. Ihre Zersplitterung auf den einzelnen Ebenen der Behördenorganisation würde dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung zuwiderlaufen. Auch verwaltungspolitisch wäre eine solche Maßnahme nicht vertretbar. Die Zuweisung einer Verwaltungsaufgabe in den eigenen Wirkungskreis der Kommunen bedeutet nach dem System der bayerischen Kommunalgesetze, daß diese Aufgabe in ursprünglicher Eigenverantwortung der Kommunen und frei von fachaufsichtlichen Einwirkungen seitens des Staates erfüllt werden soll. Es wäre ein Widerspruch in sich, einerseits die Fachaufsicht auszuschließen, andererseits aber die Handhabung der Rechtsaufsicht zwischen einzelnen Fachministerien aufzuspalten. Durch eine solche Maßnahme würde ein Präzedenzfall geschaffen, der bei Fortführung dieser Praxis die völlige Zersplitterung der Rechtsaufsicht zur Folge haben müßte. Eine Teilung der Rechtsaufsicht würde eine einheitliche Kommunal-

politik des Staates in Frage stellen. Das kann weder für den Staat noch für die Kommunen wünschenswert sein.

Wollte man ohne Teilung der Rechtsaufsicht die Fürsorgeaufgaben dem Geschäftskreis des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge zuweisen, so bliebe nur der Weg, sie zugleich aus dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden auszugliedern und durch eine entsprechende Änderung von Art. 18 Abs. 1 FürsG zu Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Kommunen zu erklären. Eine solche Maßnahme dürfte jedoch — abgesehen von etwaigen finanziellen Folgen, insbesondere von Änderungen im System des Finanzausgleichs (vgl. Art. 83 Abs. 3 BV und Art. 8 Abs. 4 GO) — im Hinblick auf Art. 83 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich unzulässig sein, jedenfalls soweit dadurch eine Schmälerung des eigenen Wirkungskreises der kreisfreien Gemeinden als Bezirksfürsorgeverbände eintreten würde (vgl. die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 21. Dezember 1951, GVBl. 1952 S. 83 ff., hier S. 93 f.).

Die Staatsregierung hat daher am 9. Oktober 1956 beschlossen, daß das Fürsorge- und Wohlfahrtswesen beim Staatsministerium des Inneren verbleiben soll.

b) Gesondert geprüft wurde die Frage, ob die soziale Fürsorge für die Opfer des Krieges (§ 9 Ziff. 2 des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges — Bundesversorgungsgesetz — BVG — i. d. F. vom 7. August 1953, BGBl. I S. 866) dem Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge übertragen werden kann, insbesondere ob die Überführung der bisher zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern gehörenden Hauptfürsorgestellen in den Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge möglich ist.

Der besondere Zweck der Kriegsofferfürsorge bietet eine Möglichkeit, diesen Zweig der Fürsorge ähnlich wie die Arbeitslosenfürsorge vom herkömmlichen Bereich der „Wohlfahrtspflege“ im Sinne des Art. 83 Abs. 1 BV auszunehmen. Auch die Kriegsofferfürsorge beruht auf einer bundesrechtlichen Sonderregelung. Der Bund trägt heute auch die Fürsorgelasten für Kriegsoffer teilweise zu 100 v. H. (vgl. § 2 des Gesetzes zur Regelung finanzieller Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern — Viertes Überleitungsgesetz — vom 27. April 1955, BGBl. I S. 189). Mit der materiellrechtlichen Sonderregelung der Kriegsofferfürsorge und der weitgehenden Kostenübernahme durch den Bund entfällt eine wichtige innere Voraussetzung, die Kriegsofferfürsorge als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Kommunen anzusehen. Die neuere bundesrechtliche Entwicklung, die auch dem Verfassungsrecht des Landes vorgeht, könnte es daher zulässig erscheinen lassen, die Kriegsofferfürsorge, soweit sie von den Kommunen als Fürsorgeverbänden auch weiterhin wahrgenommen werden muß, zur Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises zu erklären und das Bayer. Fürsorgegesetz entsprechend zu ändern.

Würde diese gesetzliche Voraussetzung geschaffen, die wegen der grundsätzlichen Forderung auf

Einheit der Rechtsaufsicht unerlässlich erscheint, so erscheint auch die Übertragung der Aufgaben der Hauptfürsorgestelle in den Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge möglich. Dabei könnte erwogen werden, im Sinne der Verwaltungsvereinfachung die Aufgaben der Hauptfürsorgestelle dem Landesversorgungsamt, die Aufgaben der Zweigstelle der Hauptfürsorgestelle den Versorgungsämtern zu übertragen. Die Staatsregierung ist mit der abschließenden Prüfung dieser Fragen befaßt.

17. S. 66

„Es wird geraten, an der geschlossenen Organisation des Staatsbauwesens in der Ministerialstufe — in der Form der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern als der zusammenfassenden leitenden Stelle in allen technischen Angelegenheiten des Bauwesens — festzuhalten.

Auf eine Schließung der Lücken in der Geschlossenheit der Organisation durch Einordnung der Finanzbauverwaltung sollte nachdrücklich hingewirkt werden.

Es sollte aber auch mit Nachdruck darauf gedrungen werden, daß der Grundsatz der Einheit der Bauverwaltung nicht auf die Ministerialstufe — die Oberste Baubehörde — und die Mittelstufe — die Bauabteilungen der Regierungen — beschränkt bleibt, sondern auch in der Unterstufe — bei den Bauämtern — verwirklicht wird, soweit und sobald dies jeweils möglich ist.

Die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien als Bauherren in ihrem Geschäftsbereich muß gewahrt bleiben.“

a) Was den ersten Absatz der vorstehenden Empfehlungen anlangt, so ist nicht beabsichtigt, die geschlossene Organisation des Staatsbauwesens in der Ministerialstufe in der Form der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern zu verändern oder aufzuteilen.

b) Die Staatsregierung verkennt nicht die Bedeutung der Frage einer Einbeziehung der Finanzbauverwaltung in die einheitliche Organisation der Staatsbauverwaltung (oben Abs. 2). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß nach § 6 Abs. 4 und 5 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 6. September 1950 (BGBl. S. 448) der Bund weitergehenden Einfluß darauf hat, welche Landesbehörden mit der Ausführung von Bauaufgaben des Bundes betraut werden. Zwar kann daraus keine gesetzliche Verpflichtung des Landes abgeleitet werden, für die Bauaufgaben des Bundes in der Unterstufe besondere Baubehörden nach Art der Finanzbauämter einzurichten oder aufrechtzuerhalten. Durch Verwaltungsabkommen vom 9. Januar/9. Februar 1954 über die Erledigung von Bauaufgaben des Bundes sind aber die erheblichen örtlichen Bauaufgaben des Bundes in Bayern den Finanzbauämtern übertragen worden. Diese Aufgabenverteilung hat sich inzwischen so eingespielt, daß die Staatsregierung ungeachtet einiger im einzelnen aufgetretener Schwierigkeiten es nicht für zweckmäßig halten kann, im gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine Änderung der mit

dem Bund abgeschlossenen Vereinbarungen hinzuwirken. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Bauaufgaben des Bundes in der Mittelstufe ohnehin von den mit Verwaltungsangehörigen des Bundes besetzten Bundesvermögens- und Bauabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg wahrgenommen werden (vgl. § 6 Abs. 3 a. a. O.), und daß die Bauaufgaben des Bundes im Zuge des Aufbaus der Bundeswehr eine erhebliche Ausweitung erfahren haben, so daß sich auch aus diesem Grund die Übertragung dieser Aufgaben auf andere Landesbehörden zur Zeit nicht empfiehlt. Auf jeden Fall verdient aber nach Auffassung der Staatsregierung der gegenwärtige Zustand den Vorzug gegenüber der etwaigen Errichtung eigener Bundesbaubehörden (auf dem Gebiet der bundeseigenen Verwaltung).

c) Die Forderung, den Grundsatz der Einheit der Bauverwaltung auch in der Unterstufe — bei den Bauämtern — zu verwirklichen (s. o. Abs. 3 der Vorschläge des Gutachtens), entspricht auch den Absichten der Staatsregierung. Aus ähnlichen Erwägungen wurde das Erste Gesetz zur Vereinfachung der staatlichen Bauverwaltung vom 27. Juli 1953 (GVBl. S. 120) mit Vollzugsverordnung vom 28. Oktober 1953 (GVBl. S. 184) erlassen. Durch dieses Gesetz wurden die bisher den Straßen- und Flußbauämtern obliegenden Bau- und Verwaltungsaufgaben an den öffentlichen Flüssen, den Staatsprivatflüssen und den Bächen mit erheblicher Hochwassergefahr den Wasserwirtschaftsämtern übertragen; das gleiche geschah mit den Aufgaben der früheren Wasserwirtschaftsämter II in Rosenheim und Kempten, die aufgelöst wurden. Durch § 3 der genannten Verordnung wurden überdies mit Wirkung vom 1. April 1954 in den Amtsbezirken Kronach, Passau und Pfarrkirchen die Aufgaben der bisherigen Straßen- und Flußbauämter und der Wasserwirtschaftsämter in je einem staatlichen Tiefbauamt mit der Bezeichnung „Straßen- und Wasserbauamt“ zusammengefaßt. Die auf S. 65 (li. Sp. unten) näher erläuterte Anregung des Gutachtens wird somit seit dem 1. April 1954 praktisch erprobt. Bei der Art der hier zu regelnden Verhältnisse ist ein längerer Erprobungszeitraum notwendig. Sobald ausreichende Erfahrungen vorliegen, wird über die allgemeine Zusammenfassung des staatlichen Straßen- und Wasserbaus entschieden werden. Die vom Gutachten a. a. O. selbst als Fernziel bezeichnete Vereinigung der staatlichen Hoch- und Tiefbauämter wird naturgemäß erst ins Auge gefaßt werden können, wenn zunächst die in der Erprobung befindliche Vereinheitlichung der Tiefbauämter abschließend geklärt ist. Die Staatsregierung wird diese Fragen weiterverfolgen.

d) Die in Abs. 4 der hier behandelten Vorschläge des Gutachtens erhobene Forderung, daß die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien als Bauherren in ihrem Geschäftsbereich gewahrt bleiben müsse, entspricht auch der Auffassung der Staatsregierung. Da insoweit keine Änderung des bestehenden Zustandes beabsichtigt ist, erübrigen sich hiezu weitere Ausführungen.

e) Das Gutachten hat im Zusammenhang mit den Vorschlägen über die Organisation der Bauverwaltung es noch für wünschenswert gehalten, bei der

Obersten Baubehörde entsprechend ihrem Charakter als einer technischen Behörde juristische Kräfte nur als Justitiare für den technischen Bereich in der dafür erforderlichen Zahl zu belassen (S. 65 re. Sp. Buchst. d). Im übrigen solle der frühere Zustand wieder hergestellt werden, die mit dem Bauwesen verbundenen juristischen Aufgaben hoheitlicher Natur in den Sachgebieten der allgemeinen Abteilungen des Staatsministeriums des Innern in Zusammenarbeit mit der Obersten Baubehörde zu behandeln. Das Gutachten hat jedoch a. a. O. bereits selbst festgestellt, daß „das dann auch wieder gebotene enge beiderseitige Zusammenwirken eine nahe räumliche Verbindung der beiden Teile“ des Ministeriums voraussetze, „die zur Zeit nicht gegeben ist“.

Die Staatsregierung teilt die Auffassung, daß die Lösung dieser Frage durch die räumliche Zusammenfassung der Obersten Baubehörde mit den übrigen Teilen des Staatsministeriums des Innern bedingt ist.

Die vorstehend dargelegte Auffassung der Staatsregierung zu den vom Gutachten angeschnittenen Fragen hat, was die Zuständigkeitsverteilung anlangt, in § 3 Nr. 8, § 6 Nr. 4 und 12, § 7 Nr. 11 und § 10 Abs. 5 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (GVBl. S. 434) Niederschlag gefunden.

18. S. 67

„Es wird angeregt, den Umfang der derzeitigen staatlichen Tätigkeit auf dem Gebiet der privaten Waldwirtschaft auf seine Vereinbarkeit mit den durch die Erfordernisse der Staatsvereinfachung gezogenen Grenzen für die Übernahme öffentlicher Aufgaben nachzuprüfen.“

Die über die Betriebsverwaltung der Staatsforsten hinausgehenden Aufgaben sollten von der Ministerialforstabteilung abgetrennt und in die Zuständigkeit anderer Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums übernommen werden.“

Anlaß zu der in Abs. 1 enthaltenen Anregung bietet die auf S. 66 des Gutachtens getroffene Feststellung, daß die Förderung der privaten Waldwirtschaft gegenüber der früheren Beratungstätigkeit des Staates einen Umfang angenommen habe, der ihren Charakter zum Teil in den einer Bewirtschaftungshilfe geändert habe. Sofern der einzelne Waldbesitzer einer besonderen Stütze bedürfe, solle diese zunächst auf dem Weg organisierter Selbsthilfe, insbesondere entsprechenden Zusammenschlusses der Waldbesitzer, gesucht und geboten werden. Überdies belasteten die aus der Förderung des Privatwaldbesitzes dem Staat erwachsenden Ausgaben den Betriebshaushalt der Staatsforstverwaltung und beeinträchtigten seine Klarheit und Richtigkeit. Die Forstabteilung des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten solle deshalb auf die Verwaltung der Staatsforsten beschränkt, ihre außerhalb dieser Betriebsverwaltung liegenden Aufgaben sollten anderen Abteilungen des Ministeriums übertragen werden.

a) Mit der Frage der Förderung der Privatwaldwirtschaft hat sich die Staatsregierung erstmalig

schon in der Ministerratssitzung vom 22. Juni 1954 befaßt. Auf Grund der Ergebnisse dieser Sitzung ist vom Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nach eingehenden Beratungen mit der Staatskanzlei und den beteiligten Ministerien zur vorläufigen Regelung des Gegenstandes bis zu seiner abschließenden gesetzlichen Behandlung die Verwaltungsanordnung über die Förderung der Privatwaldwirtschaft vom 4. Dezember 1956 (GVBl. 1957 S. 1) erlassen worden. Den Erfordernissen der Haushaltswahrheit und -klarheit hinsichtlich der Privatwaldbetreuung wurde bereits in den Einzelplänen 08 und 09 des Staatshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1956 Rechnung getragen. Ferner hat das Staatsministerium der Finanzen die Verordnung über die Erhebung von Benutzungsgebühren durch Dienststellen der Staatsforstverwaltung vom 11. Oktober 1956 (GVBl. S. 182) erlassen.

Nach der genannten Verwaltungsanordnung vom 4. Dezember 1956 hat die Staatsforstverwaltung die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Berufsverbänden die Privatwaldwirtschaft zu fördern und insbesondere auf eine möglichst pflegliche und wirtschaftliche Benutzung der Privatwaldungen hinzuwirken. Den Waldbesitzern bleibt es freigestellt, sich der Förderungsmaßnahmen zu bedienen. Die Beförderung selbst ist, wie ausdrücklich festgestellt wird, nicht Ziel und Zweck der staatlichen Förderungstätigkeit, vielmehr sind für Betriebs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen, welche die Staatsforstverwaltung im Rahmen der Aufgaben und des Personalstandes auf Wunsch der Waldbesitzer ausführen kann, Gebühren nach der genannten Gebührenordnung oder Entgelte nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu entrichten. Zur Vertretung der privatwirtschaftlichen Belange der Waldbesitzer und zur Unterstützung der Staatsforstverwaltung in ihren einschlägigen Aufgaben ist gleichzeitig ein ehrenamtlich tätiger „Forstlicher Beirat“ geschaffen worden. Damit ist diesem Vorschlag des Gutachtens, der sich mit Anregungen des Obersten Rechnungshofes aus dem Jahr 1953 deckt, im Rahmen des gegenwärtig Möglichen entsprochen.

b) Die Anregung des Gutachtens, die Ministerialforstabteilung von allen Aufgaben zu entlasten, die über die Betriebsverwaltung der Staatsforsten hinausgehen, scheint nach den Gesamtausführungen des Gutachtens wesentlich durch Haushaltsüberlegungen bestimmt. Nachdem diesem Anliegen — wie wähnt — Rechnung getragen worden ist, kann dieser organisatorische Vorschlag auf sich beruhen. Es erscheint nicht zweckentsprechend, innerhalb des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine Aufteilung der forstlichen Aufgaben nach dem auf S. 67 re. Sp. (oben) des Gutachtens angegebenen Schema durchzuführen. Da die Ministerialforstabteilung Bestandteil des genannten Ministeriums und in erster Linie über alle Umstände unterrichtet ist, die etwa für die praktisch beste Durchführung der Privatwaldbetreuung oder den Vollzug des Forstgesetzes und seiner Nebenbestimmungen erforderlich sind, ist nicht ersichtlich, weshalb ihre bisherigen Befugnisse auf andere Abteilungen des gleichen Ministeriums aufgeteilt werden sollten. Das würde eher zu einer

Erschwerung der internen Verwaltungsarbeit führen. Auch für den Außenstehenden würde die Organisation des Ministeriums dadurch unübersichtlicher werden.

19. S. 68 (oben)

„Es wird angeregt, die Verteilung der einzelnen Zuständigkeiten der Ministerien in diesen und anderen Beziehungen unter Berücksichtigung ihrer funktionellen Zugehörigkeit auf ihre organisatorische Zweckmäßigkeit nachzuprüfen.“

S. 68 (mitte) Abs. 2

„Die Unübersichtlichkeit der derzeitigen Verteilung der einzelnen ministeriellen Zuständigkeiten sollte behoben werden.“

Das Gutachten hat diese allgemeinen Empfehlungen auf den S. 67 und 68 (oben, s. dort Nr. 4) sowie auf S. 68 (mitte, s. dort Nr. 5) näher begründet. Es hat zunächst die einzelnen Aufgaben (Sachgebiete) der Ministerien auf ihre organisatorische Zweckmäßigkeit geprüft. Dabei wurde von der Verordnung über die Staatsministerien vom 11. Februar 1932 (GVBl. S. 61) ausgegangen und festgestellt, daß dieser gegenüber einige Veränderungen von größerem Belang eingetreten sind.

a) Die Staatsregierung hat inzwischen die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ministerien und der Staatskanzlei allgemein und vollständig überprüft. Die Bestimmungen über die Geschäftsordnung der Staatsregierung und über die Verteilung der Aufgaben der Staatsverwaltung auf die Staatskanzlei und die einzelnen Ministerien sind nunmehr in der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) und in der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (GVBl. S. 434) enthalten. Die Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung ist Bestandteil der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung.

Damit ist Art. 53 BV vollzogen. Die Geschäftsordnung behandelt die verfassungsmäßigen Aufgaben des Ministerpräsidenten, der Staatsregierung, der Minister und Staatssekretäre sowie die Art und Weise ihrer Durchführung. Sie ist an die Stelle einer vorläufigen Geschäftsordnung aus dem Jahr 1952 getreten.

Die Verordnung über die Geschäftsverteilung bestimmt die Aufgaben der Staatskanzlei und die Zuteilung der einzelnen Aufgaben der Staatsverwaltung an die Geschäftsbereiche. Sie hebt in § 11 Abs. 3 die überholte Verordnung vom 11. Februar 1932 auf. Insoweit ist diesem Anliegen des Gutachtens, das noch deutlicher in Nr. 5 auf S. 68 und in Abs. 2 des Vorschlags S. 68 (mitte) zum Ausdruck gebracht worden ist, Rechnung getragen.

b) Sofern das Gutachten in Nr. 5 auf S. 68 eine Zusammenfassung aller ministeriellen Zuständigkeiten in einem förmlichen Gesetz vorschlagen wollte — die Ausdrucksweise des Gutachtens ist in diesem Punkt nicht ganz klar —, erscheint diese Anregung

nicht zweckmäßig. Die immer stärker hervortretende Spezialisierung der die Verwaltungsaufgaben regelnden Normen bringt es mit sich, daß auch die entsprechenden Zuständigkeiten der Behörden aller Stufen jeweils im Rahmen der Rechtssätze festgelegt wird, die eine Verwaltungsaufgabe materiell und verfahrensrechtlich regeln. Wollte man alle diese konkreten Zuständigkeiten in einem formellen Gesetz zusammenfassen, so würde das bei der sehr großen Zahl der einschlägigen Vorschriften zunächst einen Arbeitsaufwandsfordernden, der in keinem vertretbaren Verhältnis zum möglichen Erfolg stehen würde. Außerdem müßte ein solches Gesetz ständig geändert und ergänzt werden, um auf dem laufenden zu bleiben. Das ist mit den Zielen einer sinnvollen Vereinfachung des Vorschriftenbestandes nicht vereinbar.

c) Über die hier behandelten Fragen hinaus hat das Gutachten seine allgemeinen Empfehlungen S. 68 (oben) im Vorausgehenden (beginnend mit Nr. 4 auf S. 67) noch mit folgenden Beispielen erläutert:

aa) Streitig sei, ob das Veterinärwesen beim Staatsministerium des Innern belassen oder — wie in einigen anderen Ländern — dem Landwirtschaftsministerium übertragen werden solle. Das Gutachten empfiehlt die Belassung beim Staatsministerium des Innern.

Die Staatsregierung schließt sich dieser Auffassung an.

bb) Für die Jugendfürsorge ist das Staatsministerium des Innern zuständig, für die Jugendpflege das Staatsministerium für Unterricht und Kultus. Das Gutachten hält es aus in der Sache liegenden Gründen nicht für richtig, diese Zuständigkeiten bei einem Ministerium zu vereinigen.

Auch dieser Auffassung schließt sich die Staatsregierung an.

cc) Das Gutachten empfiehlt unter näherer Begründung, die Bewirtschaftung der Haushaltsansätze nach dem Finanzausgleichsgesetz wieder dem Staatsministerium des Innern zu übertragen und die Bewilligung von Zuschüssen weitgehend den Regierungen.

In seiner Sitzung vom 11. September 1956 hat der Ministerrat beschlossen, die Federführung für die Finanzausgleichsgesetzgebung und grundsätzlich auch für den Vollzug der Finanzausgleichsgesetze schon wegen des Zusammenhangs des innerbayerischen Finanzausgleichs mit dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander beim Staatsministerium der Finanzen zu belassen.

Die davon gesondert zu betrachtende Frage der Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Haushaltsansätze im Finanzausgleich, die allein das Gutachten aufgegriffen hat, ist vom Ministerrat in seiner Sitzung vom 9. Oktober 1956 behandelt worden. Da die Änderung der bestehenden Zuständigkeit für die Bewilligung und Anweisung der Trümmerbeseitigungsbeihilfen, der Bedarfszuweisungen und der Straßenbauzuschüsse und -darlehen nach den Art. 10, 11 und 13 des Finanzausgleichs-

gesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1955 (GVBl.) S. 154) mindestens zum Teil eine Änderung dieses Gesetzes erfordern würde und deshalb nicht durch die Staatsregierung selbst vorgenommen werden könnte, hat die Staatsregierung insoweit beschlossen, an den Landtag ein entsprechendes Schreiben mit der Bitte um Zuleitung an den Ausschuß zur Einbringung von Vorschlägen für die Verwaltungsvereinfachung zu richten. Das ist mit Schreiben des Ministerpräsidenten an den Landtagspräsidenten vom 2. November 1956 Nr. III 18 042 Pe 5 geschehen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß auf Grund zweier Ministerratsbeschlüsse vom 2. und 9. März 1954 bereits in den seinerzeitigen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes eine Bestimmung eingefügt war, wonach die genannten Zuweisungen usw. vom Staatsministerium des Innern auf Grund von Vorschlägen der Regierungen oder aber — nach entsprechender Übertragung — von den Regierungen selbst bewilligt und angewiesen werden sollten. Bei der Beratung des Entwurfs im Landtag wurde diese Bestimmung gestrichen.

dd) Das Gutachten empfiehlt, die Federführung in den allgemeinen Angelegenheiten des öffentlichen Dienstrechts entsprechend der Regelung in allen anderen Bundesländern vom Staatsministerium der Finanzen auf das Staatsministerium des Innern zu übertragen.

Die hier berührte Frage ist in der Vergangenheit immer wieder erörtert worden. Sie ist insbesondere ein altes Anliegen eines großen Teils der bayerischen Beamtenschaft. Die Gründe, die für diese Zuständigkeitsverlagerung angeführt werden, sind nicht nur sachlicher, sondern auch psychologischer Art.

Gegenüber dem Hinweis des Gutachtens auf die Regelung in den anderen Bundesländern ist zunächst festzustellen, daß nach einer Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen im Bund und in den außerbayerischen Bundesländern den Innenministerien nur die Federführung für das allgemeine Beamtenrecht einschließlich des Dienststrafrechts zusteht, während das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beamten und das Dienstrecht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst auch außerhalb Bayerns in die Finanzressorts gehört.

Der Vorschlag des Gutachtens wäre daher auf die Übertragung dieser Teilgebiete zu beschränken, da er nur mit einer Angleichung an die Zuständigkeitsregelung außerhalb Bayerns begründet ist.

Dabei ist zu bedenken, daß das öffentliche Dienstrecht, das die Rechtsverhältnisse aller Dienstgruppen (Arbeiter, Angestellte und Beamte) umfaßt, eine Gesamtaufgabe ist. Sie läßt sich nach Ansicht der Staatsregierung am besten in einer einheitlichen Ministerialorganisation bewältigen. Bestimmend für diese Auffassung ist unter anderem die Feststellung, daß die Entwicklung des Arbeitsrechts und der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung in neuerer und neuester Zeit dahin geht, das Angestelltenrecht, in geringerem Umfang aber auch das Arbeiterrecht in Verwirklichung des Sozialstaatsgedankens zunehmend stärker mit Schutz- und Gewährleistungs-

ansprüchen auszustatten, wie sie früher nur im Beamtenrecht entwickelt waren. Dies gilt zwar weniger für die Begründung der Dienstverhältnisse, wohl aber für ihren Bestand, ihre Beendigung (z. B. Ausbau des Kündigungsschutzes) und für die Versorgung. Hält diese Entwicklung an, was anzunehmen ist, und geht man davon aus, daß eine Übertragung der Federführung im Angestellten- und Arbeiterrecht auf das Staatsministerium des Innern aus den oben genannten Gründen nicht in Betracht kommt, so könnte es sich erweisen, daß die gegenwärtige bayerische Regelung, die das gesamte öffentliche Dienstrecht bei einem Ministerium zusammenfaßt, zukunftsicher und sachgerechter ist als die außerbayerischen Zuständigkeitsregelungen. Geht man weiter davon aus, daß außerhalb Bayerns das Besoldungs- und Versorgungswesen bei den Finanzministerien liegt und auch dort bleiben wird, so spricht dies — wie schon erwähnt — für die gleiche Regelung in Bayern. Gegen die Zuständigkeit des Staatsministeriums der Finanzen gerade auf diesen Gebieten des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts richten sich aber die Angriffe der Beamenschaft und ihrer Vertretungen. Tritt insoweit keine Änderung ein, so entfällt auch ein wichtiger Grund für die Übertragung der allgemeinen beamtenrechtlichen Angelegenheiten auf das Staatsministerium des Innern, weil sich die vielfach behauptete, angeblich einseitig fiskalische Einstellung des Staatsministeriums der Finanzen naturgemäß auf dem Gebiet des Besoldungs- und Versorgungswesens am stärksten bemerkbar machen müßte. Werden die Bedenken auf diesem Gebiet zurückgestellt, so dürfte es schwerfallen, noch überzeugende Gründe für eine Aufteilung des bisher vom Staatsministerium der Finanzen einheitlich verwalteten öffentlichen Dienstrechts zu finden.

Vor allem aber würde die Übertragung der Federführung für das gesamte öffentliche Dienstrecht vom Staatsministerium der Finanzen auf das Staatsministerium des Innern weder zu einer Einsparung von Verwaltungsarbeit noch zu einer Minderung des Personalstandes führen, also für die Verwaltungsvereinfachung nichts ergeben.

Die Staatsregierung beabsichtigt daher nicht, dem hier erörterten Vorschlag des Gutachtens nachzukommen.

ee) Bezüglich des Vermessungswesens, das in Bayern zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen, außerhalb Bayerns meist zu dem der Innenministerien gehört, sieht das Gutachten keinen genügenden Grund für eine Änderung der bestehenden Ressortzuteilung.

Die Staatsregierung ist der gleichen Auffassung.

ff) Das Gutachten hat vorgeschlagen, die Angelegenheiten des Maß- und Gewichtswesens (Eichwesen) vom Staatsministerium des Innern auf das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr übergehen zu lassen.

Die Staatsregierung hat in den Ministerratsitzungen vom 9. und 30. Oktober 1956 diesem Vorschlag entsprechend beschlossen, daß das Eichwesen vom 2. Januar 1957 ab zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr gehören

soll (vgl. § 7 Nr. 14 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 — GVBl. S. 434). Die Federführung für das von den Eichämtern wahrzunehmende Beschlußwesen ist als aus dem Bereich des Sicherheitsrechts nicht lösbar dem Staatsministerium des Innern verblieben (vgl. § 3 Nr. 21 der o. a. Verordnung).

gg) Das Gutachten schlägt vor, die Federführung in Angelegenheiten der Landesplanung, die im wesentlichen koordinierender Natur sei, dem Staatsministerium des Innern — nicht jedoch der Obersten Baubehörde, — zu übertragen. Bayern sei das einzige Land, in welchem hierfür das Wirtschaftsministerium zuständig sei. Ferner solle sich der Landtag von der Staatsregierung eine Denkschrift über die bisherigen Arbeitsergebnisse und praktischen Leistungen und Erfolge der Landesplanung im Gesamtumfang ihrer Aufgaben und Ziele vorlegen lassen.

Demgegenüber hat die inzwischen unter dem 6. Juni 1956 neu erlassene Verordnung über die Organisation der Landesplanung (GVBl. S. 103) in der Hauptsache an der Zuständigkeitsregelung festgehalten, die durch die — jetzt aufgehobene — gleichnamige Verordnung vom 23. Juni 1949 (GVBl. S. 173) getroffen worden war. Hienach werden die Aufgaben der Landesplanung (Raumordnung) in Bayern in der Oberstufe vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, in der Mittelstufe von den Regierungen wahrgenommen. Zu diesem Zweck bestehen beim Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr die Landesplanungsstelle, bei den Regierungen die Bezirksplanungsstellen.

Die Staatsregierung hat es bei der bisherigen Regelung belassen. Etwaige Vorteile, die zugunsten einer Verlegung der Federführung in Landesplanungsangelegenheiten auf das Staatsministerium des Innern geltend gemacht werden könnten, sind weder so offenkundig noch so schwerwiegend, daß diese Umgliederung unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung geboten erscheint. Vielmehr spricht umgekehrt die Tatsache, daß die Landesplanung in Bayern vornehmlich die Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die seit dem Krieg entscheidend geänderten Verhältnisse zum Ziele hat und daß gerade auf dem Gebiet der Wirtschaftsstruktur Kernprobleme der Entwicklung Bayerns liegen, für die jetzige Lösung. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr ist innerhalb der Staatsregierung der berufene Vertreter der wirtschaftlichen Belange, die gegenwärtig in Bayern das Hauptanliegen der Landesplanung darstellen.

Der Landtag berät überdies zur Zeit den Entwurf eines Initiativgesetzes über die Landesplanung (Landtagsdrucksachen, Beilage 2305). Auch nach diesem Entwurf soll das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr Landesplanungsbehörde bleiben.

Die vom Gutachten angeregte Denkschrift über Ergebnisse, Leistungen und Erfolge der Landesplanung ist als Denkschrift über „Aufgaben und Arbeitsergebnisse der Landesplanung in Bayern“ dem Landtag mit Schreiben des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 19. November 1956 Nr. 5900/1—LP/1—73044 vorgelegt worden.

20. S. 70 (mitte)

„Der Personalbestand der Ministerien hat einen gewaltigen Umfang angenommen und bedeutet in diesem Umfang eine schwere Last. Er ist mit allen hiezu geeigneten Mitteln auf ein tragbares, nämlich das unumgänglich notwendige Maß zurückzuführen.“

Insgesamt ist seit 1954 die Zahl der Beamten in den Ministerien gleich geblieben, die Zahl der Angestellten hat sich um 76 (3,3%) vermindert. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren eingetretene Ausweitung der Geschäftsaufgaben, auf deren Ursachen bereits in Abschnitt CII 2 dieser Denkschrift (S. 9 re. Sp.) eingegangen wurde, war eine weitere Verminderung des Personals nicht tragbar. Die Staatsregierung wird jedoch auch künftig ihr besonderes Augenmerk auf den Personalabbau lenken, vor allem mit Rücksicht auf den Beschluß des Landtags vom 11. Juli 1957 (Landtagsbeilage 2800), wonach in den nächsten vier Rechnungsjahren die Stellen für Beamte und Angestellte der Ministerien unter Einbeziehung aller Laufbahnen insgesamt um mindestens 10% gegenüber dem Stand des Rechnungsjahres 1956 zu verringern sind.

21. S. 70 (unten)

„Den Ministerien eingegliederte Verwaltungsstellen und ähnliche Stellen sollten aus dem Zusammenhang mit dem Ministerium gelöst werden.“

Das Gutachten bemerkt in der Begründung zu diesem Vorschlag, daß es nicht Aufgabe eines Ministeriums sei, über die Leitung und Aufsicht in seinem Bereich hinaus selbst eine Verwaltung zu führen. Ein besonderer Widerspruch zu diesem Grundsatz sei es, wenn innerhalb der Ministerien mehr oder minder selbständig abgegrenzte Verwaltungseinheiten zur Besorgung verwaltungsmäßiger Geschäfte bestünden. Als Beispiele hiefür benennt das Gutachten im Bereich des Staatsministeriums des Innern die Hauptfürsorgestelle und das Landesjugendamt, im Bereich des Staatsministeriums der Justiz das Landesjustizprüfungsamt und im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und soziale Fürsorge das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung. Diese Ämter sollten aus der Ministerialorganisation herausgenommen werden; sie könnten, wo dies bisher der Fall war, von einem Ministerialsachbearbeiter in Personalunion geleitet werden. Für die durch Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 28. Februar 1955 (StAnz. Nr. 11) als nichtselbständiger Behördenteil dieses Ministeriums errichtete Staatsoberkasse gelte Entsprechendes. Im Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr bestehe außerdem die Stelle eines Sonderbeauftragten für Grenzlandfragen und Staatsbeauftragten zur Durchführung des Art. 160 BV. Die mit dieser Stelle verbundene Tätigkeit solle einem Referenten des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr übertragen werden.

Die Staatsregierung vertritt zu diesen Anregungen folgende Auffassung:

a) Die Hauptfürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene ist sowohl organisatorisch wie räumlich aus dem Staatsministerium des Innern

herausgelöst worden. Sie ist nunmehr wieder eine dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnete Behörde mit dem Sitz in München. Dem Vorschlag des Gutachtens ist in diesem Punkt entsprochen (vgl. die Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 21. März 1956 über die Verlegung der Bayer. Hauptfürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene — StAnz. Nr. 13 und MABL. S. 230).

b) Die Ausgliederung des Landesjugendamtes aus dem Staatsministerium des Innern wird seit längerer Zeit erwogen. Dem Ministerrat hat der Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Reichsgesetzes für die Jugendwohlfahrt und des Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit (Jugendamtgesetz — JAG) vorgelegen, wonach das Landesjugendamt eine dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnete Staatsbehörde werden soll. Es sind jedoch Zweifel aufgetaucht, ob diese Lösung der Eigenart der vom Landesjugendamt wahrzunehmenden Aufgaben gerecht zu werden vermag. Die Prüfung dieser Fragen ist noch nicht beendet.

c) Das Landesjustizprüfungsamt ist auf Grund der Verordnung Nr. 68 über die Wiederaufnahme der Justizausbildung und die Staatsprüfungen vom 4. April 1946 (GVBl. S. 214) beim Staatsministerium der Justiz errichtet worden. Es ist in die Abteilung G (Ausbildungs- und Prüfungswesen) dieses Ministeriums eingegliedert, in der zugleich alle Angelegenheiten der Ausbildung und Fortbildung der Beamten und Beamtenanwärter bearbeitet werden.

Das eigentliche Tätigkeitsgebiet des Landesjustizprüfungsamtes liegt nicht in der allgemeinen Organisation und Durchführung der Prüfungen, sondern in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung, vornehmlich in der Bereitstellung der Prüfungsaufgaben. Das Landesjustizprüfungsamt gibt jährlich 83 verschiedene Prüfungsaufgaben heraus und setzt die bei den Prüfungen erzielten Platzziffern fest. Dieses Arbeitsgebiet kann nicht als eine allgemeine Verwaltungsangelegenheit angesehen werden. Vielmehr handelt es sich um eine richtungweisende und äußerst verantwortungsvolle Tätigkeit, die nach Auffassung der Staatsregierung zu Recht von einem Ministerium wahrgenommen wird. Es erscheint daher auch nicht vertretbar, die Aufgaben des Landesjustizprüfungsamtes einer aus der Ministerialorganisation herausgelösten Stelle zu übertragen. Zur technischen Durchführung sämtlicher Prüfungen bedient sich das Landesjustizprüfungsamt ohnehin verschiedener Stellen außerhalb des Ministeriums, die im einzelnen aufzuführen hier zu weit führen würde. Für die Bewertung der Prüfungsarbeiten stehen etwa 300 nebenamtliche Prüfer zur Verfügung, die in ihrer Eigenschaft als Prüfer ebenfalls nicht in die Ministerialorganisation einbezogen sind.

Eine Herausnahme des Landesjustizprüfungsamtes aus dem Ministerium würde überdies weder eine Personalersparnis noch eine Vereinfachung des Geschäftsganges zur Folge haben können, sondern eher zu gegenteiligen Entwicklungen führen. Die Arbeiten des Prüfungsamtes fallen zeitlich unregelmäßig, sogar stoßweise an, weil bei den Prüfungen der einzelnen Laufbahnen nur ein bis zwei Termine

jährlich stattfinden. Während der Bewertung der Arbeiten sind die mit den laufenden Prüfungen zusammenhängenden Arbeiten des Büropersonals nur geringfügig. Es hat sich daher als sparsam und förderlich erwiesen, daß alle Dienstkräfte der Abteilung G des Staatsministeriums der Justiz sowohl Arbeiten für das Ministerium als auch für das Landesjustizprüfungsamt erledigen. Nur so können die Dienstkräfte richtig ausgelastet werden. Diese Möglichkeit zu zweckmäßiger Arbeitseinteilung entfiele, wenn das Amt aus der Ministerialorganisation herausgenommen würde.

Die Staatsregierung beabsichtigt aus diesen Gründen nicht, hinsichtlich des Landesjustizprüfungsamtes dem Vorschlag des Gutachtens zu folgen.

d) Das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung hat die der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden Träger der Sozialversicherung zu prüfen. Die Träger der Sozialversicherung (Orts-, Land-, Betriebs- und Innungskrankenkassen, Landesversicherungsanstalten, Unfallberufsgenossenschaften usw. und deren Landesverbände und Arbeitsgemeinschaften) sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterliegen nach Bundesrecht der Staatsaufsicht. Die Prüfungspflicht ist ein integrierender Bestandteil der Staatsaufsicht; nach § 31 der Reichsversicherungsordnung hat die Aufsichtsbehörde die Sozialversicherungsträger zu prüfen. Die Staatsaufsicht über die bayerischen Sozialversicherungsträger obliegt nach dem Aufgabenübertragungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz vom 21. Dezember 1953 (GVBl. S. 196) dem Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge. Folgerichtig hat das gleiche Gesetz (Art. 2 Abs. 2) bestimmt, daß das bei der früheren Oberaufsichtsbehörde, dem Landesversicherungsamt, bestehende Prüfungsamt in das Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge einzugliedern ist.

Da das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung keine „verwaltungsmäßigen Geschäfte“ besorgt, sondern Aufsichtsfunktionen ausübt, liegen echte Aufgaben eines Ministeriums auch im Sinne des Gutachtens der Arbeitsgemeinschaft vor. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß der bestehende Aufbau der Sozialversicherung in vollem Umfange einer grundsätzlichen Vereinfachungsforderung des Gutachtens entspricht, nämlich öffentliche Aufgaben möglichst durch Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllen zu lassen und sich auf die Staatsaufsicht zu beschränken (vgl. Vorschlag Nr. 12 auf S. 13 des Gutachtens).

Die Staatsregierung hält daher die Ausgliederung des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung aus dem Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge nicht für zweckmäßig.

e) Zu den Ausführungen des Gutachtens über die Staatshauptkasse ist zu bemerken, daß durch die auch im Gutachten erwähnte Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 28. Februar 1955 (StAnz. Nr. 11) die frühere Staatshauptkasse organisatorisch geteilt wurde in eine Staatshauptkasse als nichtselbständigen Teil des Staatsministeriums der Finanzen und in eine Staatsoberkasse als selbständige, dem Staatsministerium der Finanzen unmittelbar nachgeordnete Behörde. Damit wurde die durch § 3 der Reichskassenordnung

(RKO) festgelegte organisatorische Gliederung der Kassen hergestellt, die hinsichtlich der zentralen Kassen eine Beschränkung auf die Abrechnungs- und Zusammenfassungsaufgaben vorsieht. Die Eingliederung der jetzigen Staatshauptkasse in das Staatsministerium der Finanzen steht im Einklang mit der Eingliederung der Bundeshauptkasse in das Bundesfinanzministerium und der Landeshauptkassen der übrigen Bundesländer in deren Finanzministerien. Die im Gutachten angeregte Wiederherstellung der Selbständigkeit der Staatshauptkasse würde überdies dem Zweckmäßigkeitsgrundsatz widersprechen, die Kassengeschäfte, die im Zuge der ministeriellen Tätigkeit anfallen, durch eine in die Ministerialorganisation einbezogene Kasse erledigen zu lassen. Die Staatsregierung hält daher eine Rückkehr zur früheren Organisation der Staatshauptkasse nicht für vorteilhaft, zumal sich auf diese Weise mit Sicherheit keine Einsparungen an Personal- oder Sachmitteln ergeben würden. Das Staatsministerium der Finanzen prüft jedoch gegenwärtig die verschiedentlich von anderen Ministerien erhobene Frage, ob eine noch verbesserte Aufgabenverteilung zwischen den jetzt bestehenden Kassen und eine noch stärkere Zusammenfassung von Kassengeschäften der einzelnen Ministerien bei der Staatshauptkasse möglich erscheint.

f) Das Gutachten hat schließlich noch angeregt, die mit der Stelle eines Sonderbeauftragten für Grenzlandfragen und Staatsbeauftragten zur Durchführung des Art. 160 BV verbundene Tätigkeit einem Referenten des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zu übertragen.

Diesem Vorschlag ist in der Zwischenzeit dadurch entsprochen worden, daß auf Grund Beschlusses der Staatsregierung vom 5. Juni 1956 (s. Bekanntmachung vom 14. Juni 1956 — StAnz. Nr. 25) ein leitender Beamter des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zum Beauftragten der Staatsregierung für die Grenzgebiete bestellt worden ist. Er übt diese Tätigkeit neben seinem Hauptamt aus; die besondere Stelle des Sonderbeauftragten ist fortgefallen. — Die Aufgaben eines Beauftragten für die Durchführung des Art. 160 BV werden seit 1956 vom Präsidenten des Oberbergamtes in München in Personalunion wahrgenommen.

22. S. 71

„Es wird vorgeschlagen, daß die Staatsregierung alsbald eine einheitliche Geschäftsordnung für die Staatsministerien erläßt.“

Dieser Anregung des Gutachtens ist dadurch entsprochen, daß eine Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Dezember 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) erlassen worden ist. Die in diese Geschäftsordnung nicht aufgenommenen Teile der früheren Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Staatsministerien vom 11. Februar 1932 sind bereits in der Allgemeinen Dienstordnung für die Staatsbehörden (ADOST.) vom 22. Dezember 1953 (GVBl. 1954 S. 1, ber. S. 46, geändert durch Bekanntmachung vom 6. August 1954, GVBl. S. 164) zusammengefaßt. Für Besonderheiten des Geschäftsganges in einzelnen Ministerien, die sich einer einheitlichen Regelung entziehen, sind entsprechende Anordnungen der Ministerien ergangen.