



**Festrede**  
**des Präsidenten**  
**des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs**  
**und des Oberlandesgerichts München**  
**Dr. Hans-Joachim Heßler**  
**„Regierungsbezirke und Bezirksregierungen im**  
**Spiegel der Verfassungsgeschichte“**

anlässlich des  
Festakts

„75 Jahre Wiedererrichtung  
Regierung von Oberfranken“

am 17. April 2023

in Bayreuth

## Es gilt das gesprochene Wort

[Anrede]

*„Ohne Rücksicht auf die bisher bestehende Eintheilung in Provinzen wird das ganze Königreich in möglichst gleiche Kreise, und, soviel thunlich, nach natürlichen Grenzen geteilt“.*

So lautet § 4 des Ersten Titels der Verfassung des Königreichs Bayern vom 1. Mai 1808<sup>1</sup>. Dort wurde **zum ersten Mal** durch eine Verfassung, in der **ersten** bayerischen Verfassung, die territoriale Gliederung des bayerischen Staatsgebiets in „Kreise“ festgelegt.

Durch diese Verfassung, die die Handschrift des Wirklichen Geheimen Staats- und Konferenzministers Maximilian Joseph Graf Montgelas<sup>2</sup> trägt, wollte man zum einen den Plänen Napoleons zuvorkommen, dem Rheinbund, dem Bayern damals angehörte, ein zentralistisches Grundgesetz zu geben. Ziel dieser Konstitution war es aber auch, das Zusammenwachsen des damals noch in den Kinderschuhen steckenden bayerischen Gesamtstaats zu festigen.

Die Regierung von Oberfranken, deren Wiedererrichtung sich heute zum 75. Mal jährt, steckt nun wahrlich nicht mehr in den Kinderschuhen. Sie ist diesen seit langem entwachsen.

Aber wie es mit Kindern nun mal so ist, ist das Entwachsen aus den Kinderschuhen nicht immer ein stetiger oder gar schmerzfreier Prozess. Manche Schuhe trägt man länger, manche kürzer, manchmal trägt man überhaupt keine. Die Entstehung und Etablierung der Regierungsbezirke und der ihnen zugehörigen Bezirksregierungen ist

---

<sup>1</sup> Abrufbar als Digitalisat etwa unter [bavarikon.de](http://bavarikon.de), dort unter der Rubrik Ausstellungen/Die Verfassung des Königreichs Bayern 1818-1918, unter folgendem Link: [Druck der bayerischen Konstitution von 1808 im Regierungsblatt | bavarikon](#)

<sup>2</sup> Auch wenn sie sich an der Verfassung für das Königreich Westfalen vom 15. September 1807 anlehnte; vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Vorbemerkung A Rn. 4; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Vorbemerkung II S. 5.

dabei unweigerlich verwoben mit den rechtlichen und vor allem verfassungsrechtlichen Entwicklungen im Königreich und späteren Freistaat Bayern.

Lassen Sie mich daher die Entstehung der Bezirke und ihrer Regierungen im Spiegel der bayerischen Verfassungen, im Spiegel der Verfassungsgeschichte betrachten.

1808, als die von mir zu Beginn erwähnte Verfassungsbestimmung in Kraft trat, hatte der künftige bayerische Gesamtstaat noch nicht seine endgültige Form gefunden. Vielmehr änderte Bayern durch die Kriege und Friedensverträge Napoleons und schließlich durch die Wiener Kongressakte mehrmals seine Gestalt. Auch für die Entstehung Bayerns ist also das Wort des Münchner Historikers Thomas Nipperdey zur Geschichte des 19. Jahrhunderts gültig: „Am Anfang war **Napoleon**“<sup>3</sup>.

Diese prägnante Aussage wird angesichts der Geschichte des Gebiets, welches einmal den Regierungsbezirk Oberfranken bilden sollte, ganz besonders deutlich. Dies deshalb, weil **Napoleon** im Jahr 1810 das Markgraftum Bayreuth für 23 Millionen Francs an das Königreich Bayern **verkaufte**. Nebenbei bemerkt eine Summe, die fast den damaligen Jahreseinnahmen des Königreichs Bayern entsprach<sup>4</sup>. Zusammen mit dem Gebiet des früheren Hochstifts Bamberg, das Bayern 1802 besetzt hatte, gehörte jetzt der wesentliche Kern des heutigen Regierungsbezirks Oberfranken zum Königreich Bayern<sup>5</sup>.

Die Zeiten, in denen Monarchen und Staatsoberhäupter ihre Territorien als Privatbesitz veräußern konnten, sind gottseidank vorbei. Damals jedoch war dies noch gang und gäbe. So wundert es nicht, dass zum unruhigen Beginn des 19. Jahrhunderts Anzahl und Größe der bayerischen „Kreise“ fluktuierten<sup>6</sup>. Zunächst waren es fünfzehn, 1810 dann neun und 1817 schließlich acht<sup>7</sup>.

Diese acht Kreise wurden in einer Verordnung vom 20. Februar 1817 nach französischem Vorbild nach Flüssen benannt. Das Königreich Bayern bildeten der Isarkreis,

---

<sup>3</sup> Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866, S. 11

<sup>4</sup> Vgl. den Überblick auf der Homepage des Hauses der Bayerischen Geschichte, [Haus der Bayerischen Geschichte - Königreich - Karte: Bayern ab Oktober 1810 \(hdbg.eu\)](https://www.hausderbayerischengeschichte.de/karte/bayern-ab-oktober-1810), abgerufen am 23.3.2023

<sup>5</sup> Vgl. den Überblick bei Schweiger a. a. O. Art. 9 Rn. 4

<sup>6</sup> Vgl. Badura/Huber, Die Staats- und Verwaltungsorganisation des Freistaats Bayern, BayVBl. 1989, 769/771

<sup>7</sup> Vgl. Lindner, Der verfassungsrechtliche Status der Regierungen im Freistaat Bayern, BayVBl. 2009, 257/259

der Oberdonau- und der Unterdonaukreis, der Rezat-, Regen- und Rheinkreis und, für den heutigen Tag natürlich besonders wichtig, der **Obermainkreis**<sup>8</sup>.

Immerhin hießen die den Kreis verwaltenden Behörden nach der sogenannten Formationsverordnung vom 27. März 1817 bereits Kreisregierungen, statt wie vorher Generalkreiskommissariate<sup>9</sup>. Damit hatte die Einteilung der Kreise und die Organisation einer staatlichen Mittelinstanz bereits eine gewisse Konsolidierung erfahren.

Dementsprechend enthielt die zweite Verfassung des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818<sup>10</sup> keine näheren Bestimmungen über die Staatsgliederung; dort heißt es in § 1 des ersten Titels nur:

*Das Königreich Baiern in der Gesamt-Vereinigung aller älteren und neuern Gebiets-theile ist ein souveräner monarchischer Staat [...]*

Der eigentliche **Meilenstein**, was die Bezeichnung und die Abgrenzung der „Kreise“ angeht, die eigentliche **Geburtsstunde** der heutigen Regierungsbezirke war demgegenüber keine Verfassungsbestimmung, sondern eine „Königliche Allerhöchste Verordnung“. Diese Verordnung vom 29. November 1837, von König Ludwig I. persönlich vorbereitet und bis zuletzt geheim gehalten, bestätigte zunächst die Einteilung Bayerns in acht Kreise. Die Verordnung grenzte aber die Kreise neu ab und versuchte, sich dabei an geschichtlichen Überlieferungen und Einteilungen zu orientieren. Ebenso wie die Abgrenzung war auch die Neubenennung der Kreise ersichtlich von dem romantischen Denken Ludwigs I. geprägt. Die Verordnung stieß damals auf allgemeine Kritik, wohl auch, weil sie so unerwartet kam<sup>11</sup>. Für uns bleibt allerdings festzuhalten: **Oberfranken** hieß nun zum ersten Mal Oberfranken und der Leiter der Regierung **Regierungspräsident**<sup>12</sup>!

---

<sup>8</sup> Vgl. Emmerig, 150 Jahre Regierungsbezirke in Bayern, BayVBl. 1988, 65; Lindner a. a. O.

<sup>9</sup> Vgl. Badura/Huber a. a. O.

<sup>10</sup> Abrufbar als Digitalisat unter bavarikon.de, dort unter der Rubrik Ausstellungen/Die Verfassung des Königreichs Bayern 1818-1918 unter folgendem Link: [Die Verfassung von 1818 mit Edikten und Anhängen | bavarikon](#)

<sup>11</sup> Vgl. Emmerig, BayVBl 1988, S. 65; von der heutigen Benennung unterscheidet sich die damalige Bezeichnung nur durch den Wegfall der bayerischen Pfalz und Zusätze bei drei Kreisen: Oberpfalz und Regensburg, Unterfranken und Aschaffenburg sowie Schwaben und Neuburg,

<sup>12</sup> Vgl. Emmerig a. a. O.; Lindner, BayVBl. 2009, S. 259; Badura/Huber BayVBl. 1989, S. 771

Als fast ebenso langlebig wie diese Festlegung erwies sich der damals festgelegte Aufbau der Kreisregierung als staatliche Mittelbehörde. Die maßgebliche Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 blieb bis zum 31. Dezember 1957, also 132 Jahre in Kraft<sup>13</sup>! Manchen heutigen Gesetzen würde man eine ähnlich lange Wirkungsdauer wünschen.

Nach der Formationsverordnung bestanden die Kreisregierungen aus zwei Kammern, der Kammer des Inneren und der Kammer der Finanzen. Während Letztere ab 1920 herausgelöst und schließlich in Bezirksfinanzdirektionen umgewandelt wurden, bildeten die Kammern des Inneren die Keimzelle der heutigen Regierungen. Nicht unerwähnt möchte ich lassen, dass die Kammern des Inneren – aus heutiger Sicht erstaunlich – noch bis 1946 als Verwaltungsgerichte tätig wurden<sup>14</sup>.

[Anrede]

Bei unserem **Parforceritt** durch die bayerische Verfassungsgeschichte sind wir an einem Punkt angelangt, an dem eine gewisse Stabilisierung von Namen, Gebieten und Organisationsstrukturen erreicht war<sup>15</sup>.

Diese Stabilisierung überdauerte sogar die turbulente Zeit nach dem ersten Weltkrieg. Die sogenannte Bamberger Verfassung des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 enthielt sich einer Festlegung der staatlichen Gliederung<sup>16</sup> und stellte in § 1 Satz 2 nur lapidar fest, dass die „bisherigen“ Landesteile Bayerns in ihrem Gesamtbestand das Staatsgebiet bilden<sup>17</sup>.

Dies bedeutet aber nicht, dass es keine Reformdiskussionen gegeben hätte. So war die Zahl der Kreise und ihrer Regierungen von 1910 bis 1930 immer wieder Gegen-

---

<sup>13</sup> Vgl. Emmerig a. a. O. S. 66

<sup>14</sup> Vgl. Emmerig, BayVBl 1988, S. 67; die Trennung der ordentlichen Justiz von der Verwaltung war dagegen bereits durch die Verordnung vom 27. März 1817 angelegt worden, vgl. auch Badura/Huber BayVBl. 1989, S. 771 Fn. 19

<sup>15</sup> Vgl. Lindner, BayVBl. 2009, S. 259

<sup>16</sup> Vgl. auch Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 1

<sup>17</sup> Abrufbar als Digitalisat unter [bavarikon.de](http://bavarikon.de), dort unter der Rubrik Ausstellungen/Die Verfassung des Königreichs Bayern 1919 unter folgendem Link: [Verfassung des Freistaats Bayern von 1919 \(Bamberger Verfassung\) | bavarikon](#)

stand von Debatten im Reichsrat, im Landtag und innerhalb der Staatsregierung. Immer wieder kam man zum Schluss, dass eine völlige Aufhebung der Kreise unververtretbar wäre. Auch eine zahlenmäßige Verringerung durch Zusammenlegung wurde debattiert, aber zunächst nicht in Angriff genommen<sup>18</sup>.

Erst 1931 schließlich wurden diese, seit 1922 bestehenden Pläne in die Tat umgesetzt, und zwar in einer Verordnung mit dem bezeichnenden Namen „Zweite Verordnung zum Vollzug des Staatshaushalts“ vom 30. Oktober 1931: Aus Gründen der Staatsvereinfachung wurden Niederbayern und die Oberpfalz sowie Mittel- und Oberfranken zu je einem Regierungsbezirk zusammengeschlossen. Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung hatten Oberfranken und seine Regierung am 1. Januar 1933 aufgehört, als selbstständige staatliche Gliederung und selbstständige staatliche Mittelbehörde zu existieren.

Unmittelbar danach ergriffen die Nationalsozialisten die Macht, die keinerlei Anlass hatten, an dieser Zusammenlegung etwas zu ändern. Vielmehr wurde im Zuge der Gleichschaltung die Eigenstaatlichkeit ganz Bayerns alsbald beseitigt. Ihren Abschluss fand die Entwicklung in dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934. Durch dieses Reichsgesetz wurden die Parlamente der Länder aufgelöst. Deren souveräne Rechte gingen auf das Reich über und die Landesregierungen wurden der Reichsregierung unterstellt<sup>19</sup>. In den Worten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs in einer Entscheidung von 1956: Bayern blieb zwar mit unveränderten Grenzen **als Land** erhalten, wurde aber **als Staat** beseitigt<sup>20</sup>.

Bemerkenswert erscheint, dass die Regierungsbezirke als solche bestehen blieben, wengleich die Bezirksregierungen alsbald gegenüber den allmächtigen Gauleitern der NSDAP ins Hintertreffen gerieten<sup>21</sup>. Es sollte bis nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes dauern, dass die Frage der Regierungsbezirke wieder ein verfassungsrechtliches Thema wurde.

---

<sup>18</sup> Vgl. Emmerig, BayVBl 1988, S. 65; Lindner, BayVBl. 2009, S. 259

<sup>19</sup> Vgl. VerfGH vom 27.3.1956 VerfGHE 9, 57/77 ff. und allgemein etwa Craig, Deutsche Geschichte 1866 – 1945, 1999, S. 630

<sup>20</sup> VerfGH a. a. O. S. 79

<sup>21</sup> Vgl. Lindner, BayVBl. 2009, S. 259 Fn. 30; Emmerig, BayVBl 1988, S. 67

[Anrede]

Wir sind beim Anlass des heutigen Festakts angelangt, der Wiedererrichtung der Regierung von Oberfranken heute vor genau 75 Jahren. Ihre Auflösung durch Zusammenlegung erfolgte zwar formal aus Gründen der Einsparung und Staatsvereinfachung. Allerdings waren 1933 die Auflösungserscheinungen der Weimarer Republik bereits unverkennbar. In der Rückschau empfand man wohl auch daher die Zusammenlegung als aufoktroiert und als Symptom des beginnenden Niedergangs. Hinzu kam – um die Formulierung im Vorspruch der Bayerischen Verfassung zu verwenden – das Trümmerfeld, das die Nationalsozialisten hinterlassen hatten und die Mütter und Väter der Verfassung 1946 vorfanden.

Vor diesem Hintergrund erscheint der bald aufkommende Wunsch nach Wiedererrichtung der alten Bezirke nur allzu verständlich. Er erscheint als **Wunsch** nach Rückkehr in geordnete Zeiten, als **Wunsch** nach Wiedererrichtung einer geordneten, an Gesetz und Recht gebundenen Verwaltung, zu der auch vertraut gewordene Institutionen gehören, und damit verbunden auch als **Wunsch** nach Wiedererrichtung von Rechtsstaatlichkeit.

So sah die verfassungsgebende Landesversammlung 1946 keinerlei Anlass, die überkommene Verwaltungsstruktur an sich in Frage zu stellen<sup>22</sup>. **In Frage** stellte sie jedoch die Zusammenlegung der Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz sowie Mittelfranken und Oberfranken. Hintergrund war eine dem Verfassungsausschuss – nebenbei bemerkt: **per Eilboten** – übermittelte Eingabe des Rates der Stadt Landshut, auf die – so die stenographische Aufzeichnung – alle vier im Rat vertretenen politischen Parteien **außerordentlichen Wert** legten. Diese Eingabe rannte bei den Mitgliedern des Verfassungsausschusses offensichtlich offene Türen ein<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Vgl. Lindner, BayVBl. 2009, S. 259

<sup>23</sup> Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band II, S. 477; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Art. 185 Rn. 3

Die Ausschussmitglieder und ihnen folgend der Verfassungsgeber sahen die ungeliebte und als zwanghaft empfundene<sup>24</sup> Zusammenlegung als korrekturwürdigen Fehler, so dass in Art. 185 schlicht, aber eindrücklich anordnet wurde:

*Die alten Kreise (Regierungsbezirke) mit ihren Regierungssitzen werden ehestens wiederhergestellt.*

Diesem Verfassungsauftrag kam der Gesetzgeber durch das „Gesetz Nr. 107 zur Wiederherstellung der Kreise Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken“ vom 20. April 1948 nach<sup>25</sup>. Damit waren rückwirkend zum 1. April 1948 die ursprünglichen Regierungsbezirke – mit Ausnahme der Pfalz – wieder etabliert und auch die Regierung von Oberfranken konnte hier im schönen Bayreuth wieder ihre Tätigkeit als selbstständige Mittelbehörde aufnehmen. Und damit übrigens weit früher als die Regierung von Niederbayern, bei der die Rückverlegung nach Landshut erst 1959 zum Abschluss gebracht wurde<sup>26</sup>!

Wenn man auf die gerade skizzierte geschichtliche Entwicklung zurückblickt, fällt einem unwillkürlich auf, welchen Wert gerade die neue Bayerische Verfassung von 1946 auf die Regelung der staatlichen Gliederung Bayerns legt.

Nicht nur, dass sie in Art. 9 Abs. 1 ausdrücklich die Gliederung des Staatsgebiets in Kreise – Regierungsbezirke – festlegt; sie ordnet, wie erwähnt, auch deren Wiederherstellung sogar einschließlich der **Regierungssitze** an.

Die Bayerische Verfassung von 1946 enthält damit als **erste** Verfassung **seit** der Verfassung von 1808 überhaupt wieder Regelungen über die Gliederung des bayerischen Staatsgebiets. Zwar setzte sich der Vorschlag, die alte Kreiseinteilung selbst in die Verfassung aufzunehmen, nicht durch<sup>27</sup>. Auch der Umfang des Staatsgebiets selbst wird, im Gegensatz zur Bamberger Verfassung von 1919, nicht festgelegt; dies

---

<sup>24</sup> Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band II, S. 478 f.

<sup>25</sup> Vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff Art. 185 Rn. 3

<sup>26</sup> Vgl. Schmitt-Lermann, BayVBl. 1959, 204/205; Lindner, BayVBl. 2009, S. 260 Fn. 38

<sup>27</sup> Vgl. Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 1



bewusst, um mit Blick auf die noch ungeklärte Zugehörigkeit der Pfalz keine Festlegungen zu schaffen<sup>28</sup>.

Festzuhalten ist aber, dass die ehemaligen Regierungsbezirke in ihrer Funktion und in ihrem Territorium die besondere Aufmerksamkeit der Verfassung genießen. Denn nach ihrem Art. 9 Abs. 1 Halbsatz 2 sind Änderungen der territorialen Abgrenzung der Kreise nur durch Gesetz möglich<sup>29</sup>, während für die Einteilung der Landkreise eine Rechtsverordnung, freilich mit Zustimmung des Landtags, ausreichend ist. Der Verfassungsgerichtshof hat aus dem Zusammenspiel dieser Regelungen geschlossen, dass nach Art. 9 Abs. 1 Halbsatz 2 der Bayerischen Verfassung nur **gebietliche Änderungen** der bei Inkrafttreten der Verfassung bereits bestehenden und gemäß Art. 185 wiederherzustellenden Regierungsbezirke zulässig sind, nicht hingegen Bestandsänderungen<sup>30</sup>.

Dem Verfassungsgeber von 1946 ging es dabei natürlich nicht mehr darum, das Zusammenwachsen eines gerade im Entstehen befindlichen Staatsgebildes zu fördern. Man könnte die Verfassungsentwicklung insoweit vielleicht genau umgekehrt deuten: Als ein Hinwenden zum Bewährten, zum Überkommenen<sup>31</sup> nach der Zeit des Nationalsozialismus, die in beispielloser Weise durch die Auflösung oder Entwertung von überkommenen, rechtsstaatlichen Strukturen zugunsten eines Führerstaates und, damit verbunden, von Terror und Willkür geprägt war.

Dieses Streben nach Wiederherstellung des Gewohnten, des Überkommenen, beschränkt sich dabei nicht nur auf die Staatsgliederung, sondern bezieht auch die Begrifflichkeiten mit ein. So spricht Art. 9 unserer Verfassung primär von Kreisen und macht erst mit einem Klammerzusatz deutlich, dass damit die Regierungsbezirke gemeint sind. Die Vorschrift stellt einen Versuch dar, den **überlieferten** bayerischen

---

<sup>28</sup> Vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 8; Badura/Huber BayVBl. 1989, S. 772 Fn. 26; Lindner, BayVBl. 2009, S. 258 Fn. 13

<sup>29</sup> VerfGH vom 10.12.1971 VerfGHE 24, 181/192 f.

<sup>30</sup> VerfGH a. a. O. S. 193; vgl. auch VerfGH vom 20.4.1978 VerfGHE 31, 99/131

<sup>31</sup> Vgl. die Wortmeldung Dr. Schlögl, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band II, S. 449; siehe auch Schmitt-Lermann, BayVBl. 1959, 204/205

Sprachgebrauch wieder einzuführen<sup>32</sup>. **Überliefert**, ich möchte es noch einmal betonen, aus der „Königlichen Allerhöchsten Verordnung“ vom 29. November 1837<sup>33</sup>. Und in bewusster, wenn auch auf gewissermaßen zaghafter Abkehr von den während der Geltung reichseinheitlichen Gemeinderechts übernommenen Bezeichnungen Regierungsbezirk und Landkreis<sup>34</sup>.

Ihnen allen ist bekannt, dass sich dieser Versuch, bayerische Eigenstaatlichkeit auch bei den Begriffen zu wahren, nicht durchgesetzt hat. Auch die Bayerische Verfassung geht inzwischen in neueren oder neu gefassten Vorschriften ebenso wie das einfache Recht von den neuen Bezeichnungen aus. Dies führt zu einem auch für Juristen, die nach Ludwig Thoma ohnehin nur mit mäßigem Verstande ausgestattet sind<sup>35</sup>, mitunter verwirrenden Nebeneinander von alten und neuen Bezeichnungen<sup>36</sup>.

Art. 10 Abs. 1 der Verfassung stellt etwa klar, dass für das Gebiet jedes „Kreises“, gemeint sind die Regierungsbezirke, ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper bestehe. In Art. 14 Abs. 1 Satz 2 heißt es, jeder Regierungsbezirk, also jeder Kreis im Sinne des Art. 9, bilde einen Wahlkreis. Trotz des wenig konsequenten Sprachgebrauchs kann man diesen Normen entnehmen, dass sie den dauerhaften Bestand von Regierungsbezirken voraussetzen<sup>37</sup>. Man kann daher sagen, dass die Regierungsbezirke verfassungsrechtlich durchaus stark aufgestellt sind<sup>38</sup>.

Dies ist sicher einer der Gründe, warum die Einteilung Bayerns in die – nach Wegfall der Pfalz – nunmehr sieben überkommenen Regierungsbezirke so lange Bestand hat und hatte.

Die Reformdiskussion ist freilich auch nach dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung am 8. Dezember 1946 nicht verstummt. Sie bezog und bezieht sich wie zuvor

---

<sup>32</sup> Vgl. die Wortmeldung Dr. Schlögl, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band II, S. 449 sowie VerfGH von 22.7.1959 VerfGHE 12, 91/100, und vom 10.12.1971 VerfGHE 24, 181/192

<sup>33</sup> Vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 16

<sup>34</sup> Siehe auch Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 3

<sup>35</sup> Aus: Der Vertrag, Simplicissimus Jg. 5, 1901, S. 414

<sup>36</sup> So auch Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 9 Rn. 3

<sup>37</sup> Vgl. Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 9 Rn. 6; Lindner, BayVBl. 2009, S. 258

<sup>38</sup> Vgl. Lindner, BayVBl. 2009, S. 262

zum einen auf Anzahl und Größe der Regierungsbezirke, zum anderen auf Funktion und Aufgaben der Bezirksregierungen.

Was die **Regierungsbezirke** angeht, so beschäftigte die Nichtzulassung eines Volksbegehrens auf Herstellung des Landes Franken noch 1997 das Bundesverfassungsgericht<sup>39</sup>. Der Initiator, der Fränkische Bund e. V., konnte damals immerhin 7.184 gültige Unterschriften von Einwohnern vorweisen, die für die Durchführung eines solchen Volksbegehrens nach Art. 29 Abs. 4 GG eintraten<sup>40</sup>. Die Beschwerde führte dazu, dass das Bundesverfassungsgericht feststellte, dass der gewünschte Neugliederungsraum sich vom Umland nicht abhebe<sup>41</sup>. Dies mögen einige Anwesende sicher bestreiten. Ich sehe es aber vielleicht als Zeichen dafür, dass sich die natürlichen Grenzen, von denen die erste bayerische Verfassung 1808 sprach, bei aller landsmannschaftlichen Verbundenheit heute anscheinend etwas eingeebnet haben.

Auch eine **Verringerung** der Anzahl der Regierungsbezirke war erneut Thema der politischen Diskussion. So schlug schon im Jahr 1957 die von der Staatsregierung eingesetzte Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung im sogenannten „Kollmanngutachten“ vor, die Zahl der Regierungen wieder auf fünf zu verringern. Dieser Vorschlag setzte sich nicht durch<sup>42</sup>.

In jüngerer Zeit wurden Pläne publik, die Anzahl der Regierungsbezirke zu **vergrößern**, indem München – mit oder ohne weitere Teile des Regierungsbezirks Oberbayern – zu einem eigenen, achten Regierungsbezirk gemacht werden könnte<sup>43</sup>. Ich bitte um Verständnis dafür, dass mir als Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs eine gewisse Zurückhaltung auferlegt ist, was Projekte mit verfassungsrechtlichen Implikationen angeht. Ich belasse es daher bei dem Hinweis auf die von mir bereits dargestellten Regelungen in der Bayerischen Verfassung. Historisch bemerkenswert erscheint mir aber, dass schon 1958 ein Gesetzentwurf in den Landtag

---

<sup>39</sup> BVerfG vom 24.6.1997 BVerfGE 96, 139

<sup>40</sup> BVerfG a. a. O. 139/143

<sup>41</sup> BVerfG a. a. O. 139/150 f.

<sup>42</sup> Vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Art. 185 Fn. 9

<sup>43</sup> Vgl. das Positionspapier der Akademie für Raumentwicklung der Leibniz-Gemeinschaft aus der ARL 119 „München als 8. Bayerischer Regierungsbezirk?!“

eingebraucht wurde, der die Ausgliederung des Gebiets der Stadtgemeinde München aus dem Regierungsbezirk Oberbayern vorsah<sup>44</sup>.

Auch Funktion und Aufgaben der **Bezirksregierungen** als solche waren Gegenstand der Reformdiskussionen. Die Regierungen werden, anders als die Regierungsbezirke, in der Verfassung nicht unmittelbar erwähnt. Gesprochen wird in Art. 185 nur von **Regierungssitzen**, was freilich, so könnte man sagen, die Existenz einer Regierung an diesem Sitz voraussetzt. Ein festes, den Regierungen zugewiesenes Spektrum von Aufgaben und Befugnissen lässt sich der Bayerischen Verfassung aber nicht entnehmen<sup>45</sup>.

Ich erspare Ihnen eine Aufzählung der vielfältigen Änderungen der Aufgaben und des Zuschnitts der Bezirksregierungen, seitdem die Formationsverordnung 1957 außer Kraft trat. Darüber wissen andere besser zu berichten. Die Zeiten, in denen wie 1837 die Anzahl der Beamten des höheren Dienstes bei **allen** Regierungen zusammen 48 nicht überstieg, sind jedenfalls lange vorbei<sup>46</sup>. Und die Funktion der Regierungen als umfassende Bündelungs- und Koordinierungsbehörden blieb bei alledem erhalten.

[Anrede]

Die Einteilung Bayerns in Regierungsbezirke mit Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden geht auf Wurzeln zurück, die weit in die bayerische Vergangenheit reichen. Zwischen der ersten bayerischen Verfassung von 1808 und unserer aktuellen Verfassung von 1946 liegen über 138 Jahre. Auffallend ist, dass in der bayerischen Verfassungsgeschichte die Frage der „Einteilung“ Bayerns „in möglichst gleiche Kreise“ am Anfang und am – vorläufigen – Ende besonderes Gewicht hatten. Am Anfang – 1808 – mit Blick auf die Zukunft, zuletzt – 1946 – sichtlich auch mit Blick auf die Vergangenheit. Insoweit schließt sich auf gewisse Weise ein Kreis.

In diesem Zeitraum haben sich in einem vereinten Europa die „natürlichen Grenzen“, von denen die bayerische Verfassung 1808 sprach, eingeebnet. Umgekehrt haben –

---

<sup>44</sup> Vgl. hierzu Mang, BayVBl. 1958, 77

<sup>45</sup> Vgl. Lindner, BayVBl. 2009, S. 262

<sup>46</sup> Vgl. Emmerig, BayVBl. 1988, S. 67

nicht zuletzt **wegen** europarechtlicher Vorgaben und Anforderungen – die Staatsaufgaben zugenommen und werden absehbar wohl weiter zunehmen.

Dies bringt für die Bezirksregierungen vielfältige Herausforderungen mit sich. Aber sie scheinen dafür ausweislich ihrer Geschichte gut gewappnet zu sein: Immerhin haben sie, wie es der ehemalige Regierungspräsidenten Emmerig schon 1988 auf den Punkt brachte<sup>47</sup>, seit ihrer Geburtsstunde durch die „Königliche Allerhöchste Verordnung“ vom 29. November 1837 einen Weg von der Biedermeierzeit in das Atomzeitalter und von der Monarchie in den demokratischen Rechtsstaat zurückgelegt und konnten daran wachsen und erwachsen werden.

In diesem Sinne möchte ich die rundum erwachsene Regierung von Oberfranken zum heutigen Jubiläum beglückwünschen und ihr und ihren Mitarbeitern für die kommenden Herausforderungen viel Erfolg und alles Gute wünschen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>47</sup> Vgl. Emmerig, BayVBl 1988, S. 67f.