

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einführung	19
A.	Untersuchungsgegenstand	19
I.	Der Begriff „Popularklage“	21
II.	Stand der Literatur und Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	24
B.	Themenbegrenzung	29
C.	Gang der Untersuchung	30
§ 2	Die Grundlagen	33
A.	Die Ursprünge der Popularklage in Europa	33
I.	Die Antike	34
1.	Antikes Griechenland	34
2.	Antikes Rom	38
II.	Die Bedeutung der Popularklage seit dem Mittelalter	41
B.	Die Entstehung der bayerischen Popularklage	44
I.	Die Genese der Bayerischen Verfassung, insbesondere des Art. 98 S. 4 BV	44
1.	Kurzabriss über die Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946	44
2.	Die Genese des Art. 98 S. 4 BV	46
3.	Zwischenresümee	52
II.	Die Genese des § 54 Abs. 1 BayVfGHG (1947)	54
1.	Der ursprüngliche Gesetzentwurf zum BayVfGHG	54
2.	Die Einwände der amerikanischen Militärregierung	57
3.	Das Zustandekommen der endgültigen Fassung des § 54 Abs. 1 BayVfGHG	59
4.	Resümee und Schlussfolgerungen	67
III.	Die Rechtsprechung zu § 54 Abs. 1 BayVfGHG (1947) und die weitere Normentwicklung	72

§ 3	Dogmatischer Teil	74
A.	Die prozessualen Voraussetzungen der Popularklage	74
I.	Die Antragsberechtigung	74
1.	Begriffliche Vorüberlegungen	74
2.	Normativer Befund zur Antragsberechtigung	76
3.	Die Antragsberechtigung natürlicher Personen	76
a)	Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	78
b)	Die Stimmen der Literatur	78
c)	Ansätze zur Einschränkung der Antragsberechtigung	79
aa)	Der einschränkende Ansatz bei Siebert	79
bb)	Der Ansatz Domckes	79
cc)	Der Einschränkungsvorschlag von Knöpfle	80
d)	Stellungnahme	81
aa)	Bewertung der Einschränkungsversuche in der Literatur	81
bb)	Eigener Ansatz	82
(1)	Historische Auslegung	82
(2)	Systematische Auslegung	84
(3)	Teleologische Auslegung	86
(4)	Abschließende Bewertung	87
4.	Die Antragsberechtigung juristischer Personen	91
a)	Juristische Personen des Privatrechts	91
aa)	Ansicht der Rechtsprechung und Literatur	91
bb)	Stellungnahme	92
b)	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	93
aa)	Die Begründung der Rechtsprechung	94
bb)	Die abweichende Meinung Knöpfles	97
cc)	Stellungnahme	99
(1)	Wortlautauslegung	99
(2)	Historische Auslegung	100
(3)	Systematische Auslegung	100
(4)	Teleologische Auslegung	102
(5)	Abschließende Bewertung	103
5.	Sonstige Antragsberechtigte	106
a)	Überblick	106

b) Die Antragsberechtigung nichtrechtsfähiger Vereinigungen	106
aa) Rechtsprechung und überwiegende Literatur	106
bb) Die ablehnenden Literaturansichten	107
cc) Stellungnahme	108
(1) Dogmatische Einordnung der Rechtsprechung	108
(2) Bewertung des Erfordernisses der Grundrechtssubjektivität	108
(3) Bewertung der Inbezugnahme des § 61 Nr. 2 VwGO	109
(4) Ergebnis zur Antragsberechtigung nichtrechtsfähiger Vereinigungen	112
6. Zusammenfassung	113
II. Der Antragsgegenstand	113
1. Vorbemerkung	113
2. Normativer Befund und dessen historische Entwicklung	114
a) Aktuelle Gesetzeslage	114
b) Historische Normentwicklung	115
c) Verhältnis des Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG zu Art. 98 S. 4 BV	116
3. Bayerisches Landesrecht als tauglicher Prüfungsgegenstand	117
a) Die Formen bayerischen Landesrechts als tauglicher Prüfungsgegenstand	118
b) Inhaltliche Anforderungen an den Begriff der Rechtsvorschrift nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	119
aa) Abstrakt-generelle Regelung	121
(1) Dogmatischer Hintergrund	121
(2) Stellungnahme	122
(3) Weitere Aspekte zum Erfordernis der abstrakt-generellen Regelung	123
bb) Hoheitlich gesetztes Recht	124
(1) Hintergrund	124
(2) Grundsätzliche Bewertung	125

(3) „Hoheitlichkeit“ einer Regelung gleichbedeutend mit „Einseitigkeit des Normerlasses“?	127
(a) Hintergrund des Problems	127
(b) Begründung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	128
(c) Bewertung der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	129
cc) Eigenständiger Rechts- bzw. Regelungsgehalt	132
(1) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	132
(2) Die Literatur	134
(3) Stellungnahme	136
dd) Außenwirkung	141
(1) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	141
(2) Die Literaturmeinungen	142
(3) Eigene Bewertung	142
c) Zusammenfassende Stellungnahme	145
4. Die (zeitliche) Geltung der Norm	146
a) Überprüfbarkeit einer Norm grundsätzlich erst ab Verkündung	147
b) Überprüfbarkeit einer Norm nur während ihrer Geltungsphase	149
5. Normatives Unterlassen	152
a) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	152
b) Die Stimmen der Literatur	154
c) Stellungnahme	154
III. Die substantiierte Grundrechtsrüge	158
1. Die Grundrechtsrüge als Antragsgrund	158
a) Die Grundrechte der Bayerischen Verfassung	159
b) Die Möglichkeit der Verletzung eines Grundrechts	163
aa) Schutzbereichseröffnung	164
bb) Grundrechtseingriff durch die prüfungsgegenständliche Norm	166
(1) Normen als klassischer Grundrechtseingriff?	166
(2) Stellungnahme	168

c) Die Möglichkeit einer ausreichenden Grundrechtsrüge bei Verstoß der angegriffenen Norm gegen objektives Recht	169
aa) Problemaufriss	169
bb) Die Literaturauffassungen	171
cc) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	172
dd) Stellungnahme	173
(1) Beurteilung dieser Frage anhand der üblichen Auslegungskriterien	173
(2) Das Problem der Verfassungswidrigkeit untergesetzlicher Normen	183
(3) Zusammenfassung	187
d) Die Grundrechtsrüge bei im Volksgesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetzen	188
e) Die Möglichkeit einer ausreichenden Grundrechtsrüge bei europarechtlich determiniertem Landesrecht	192
f) Die sogenannten „grundrechtsähnlichen Rechte“	196
aa) Grundsätzliche Überlegungen zum „grundrechtsähnlichen Recht“	196
(1) Grundrechtsähnliches Recht als Synonym oder eigenständige Kategorie?	197
(2) Funktionale Betrachtungsweise des grundrechtsähnlichen Rechts	201
bb) Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, Art. 11 Abs. 2 BV	203
(1) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	203
(2) Ansichten in der Literatur	207
(3) Eigene Beurteilung	210
(a) Die wesensbestimmenden Merkmale eines Grundrechts	211
(b) Rechtsgehalt und Rechtsnatur der gemeindlichen Selbstverwaltung	212
(i) Die historische Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	214

(ii) Die historische Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Bayern	219
(iii) Zwischenresümee	222
(c) Gemeinsamkeiten zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und Grundrechten	223
(d) Unterschiede zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und Grundrechten	233
(e) Konsistenz und Konsequenz des hier vertretenen Ergebnisses	236
cc) Das Konnexitätsprinzip, Art. 83 Abs. 3 BV	240
dd) Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums, Art. 95 Abs. 1 S. 2 BV	241
2. Die ausnahmsweise erforderliche eigene Beschwerde	242
IV. Das sog. objektive Feststellungsinteresse	245
1. Übersicht über Rechtsprechung und Literatur	245
2. Eigenständige Bedeutung des „objektiven Feststellungsinteresses“?	247
a) Anwendungsbereiche des „objektiven Feststellungsinteresses“	248
b) Verhältnis der Fallgruppen des „objektiven Feststellungsinteresses“ zu sonstigen Sachentscheidungsvoraussetzungen der Popularklage	250
aa) Erste Fallgruppe: Das Vorliegen einer geltenden Norm	252
bb) Zweite Fallgruppe: Verfahrenskonkurrenzen	254
(1) Weitere Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof	254
(2) Sonstige (verfassungs-)gerichtliche Verfahren	258
(3) Nichtgerichtliche Verfahren	262
cc) Dritte Fallgruppe: „fehlende praktische Relevanz“	263
dd) Vierte Fallgruppe: „Missbrauchsfälle“	263
c) Ergebnis	265

V. Negative prozessuale Voraussetzungen der Popularklage	266
1. Der Missbrauch des Popularklageantragsrechts	266
a) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	266
b) Die Literaturansichten	267
c) Stellungnahme	267
2. Die Möglichkeit der Verwirkung des Popularklageantragsrechts	269
a) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	270
b) Die Literaturmeinungen	271
c) Eigene Bewertung	272
aa) Vorüberlegungen	272
(1) Problemlage	272
(2) Anwendbarkeit der Verwirkungsgrundsätze	275
(3) Die Verwirkungsvoraussetzungen	279
bb) Abschließende Bewertung der Verwirkungsrechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	285
3. „Wiederholungsgrundsätze“ oder Rechtskraftgrundsätze	287
a) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	288
b) Die Literaturansichten und die außerbayerische Rechtsprechung	291
aa) Die Literatur zur bayerischen Popularklage	292
bb) Sonstige Rechtsprechung und Literatur	293
c) Kritische Würdigung der „Wiederholungsrechtsprechung“	294
aa) Die Rechtskraftfähigkeit von Popularklageentscheidungen	295
(1) Die Rechtskraftfähigkeit von Normenkontrollentscheidungen außerhalb Bayerns	295
(2) Die Rechtskraftfähigkeit der Popularklageentscheidungen	296
(3) Sonstige Einwände gegen die Rechtskraftfähigkeit von Popularklage- entscheidungen	301

bb) Die Reichweite der Rechtskraft	306
(1) Die von der Rechtskraft erfassten Umstände	306
(2) Keine Erstreckung der Rechtskraft auf inhaltsgleiche Rechtsvorschriften	316
B. Der Prüfungsmaßstab	317
I. Grundsatz	318
1. Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	318
a) Die gesamte Bayerische Verfassung als Prüfungsmaßstab	318
b) Bundes-, Unions- und Völkerrecht grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab	320
2. Die Stimmen in der Literatur	322
a) Die Literatur zum bayerischen Recht	322
b) Sonstige Ansichten	323
3. Stellungnahme	325
a) Keine Pflicht zur Heranziehung von Bundesrecht als Prüfungsmaßstab	325
b) Die ausschlaggebende Bedeutung des jeweiligen Landesrechts	330
c) Schlussfolgerungen	332
II. Sonderfälle	333
1. Erweiterungen des Prüfungsmaßstabs	333
a) Das Bundesrecht als „mittelbarer“ Prüfungsmaßstab	333
aa) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	333
bb) Vertretene Ansichten in der Literatur	335
cc) Stellungnahme	336
(1) Konsequenz der restriktiven Literaturansicht	337
(2) Kritik an der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	339
(a) Der pauschale Rückgriff auf das allgemeine Rechtsstaatsprinzip und die fehlende Begründung dieser Rechtsprechung	339

(b) Die Anleihe der Art. 3 Abs. 1 S. 1 BV-Rechtsprechungskriterien bei § 44 VwVfG und deren Affinität zum allgemeinen Willkürverbot	342
(c) Die Fragwürdigkeit der gewählten Rechtsprechungskriterien	348
(d) Die Problematik der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bei formellen Landesgesetzen im Hinblick auf Art. 100 Abs. 1 GG	351
(e) Die fragwürdige Begründung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur unterschiedlichen Prüfungsintensität abgeleiteter Rechtsvorschriften	356
(3) Sonstiger Lösungsansatz	357
dd) Zusammenfassung	361
b) Das Europarecht als mittelbarer Prüfungsmaßstab	362
aa) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	362
bb) Die Literaturansichten zum bayerischen Verfassungsprozessrecht	363
cc) Sonstige Stimmen	365
dd) Stellungnahme	366
c) Völkerrecht als mittelbarer Prüfungsmaßstab	368
2. Einschränkungen des Prüfungsmaßstabs	368
a) Prüfungsmaßstab bei „verfassungswidrigem Verfassungsrecht“	369
b) Prüfungsmaßstab bei sog. „Bürgerklagen“ im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 BV	370
§ 4 Stellung und Mehrwert der Popularklage	372
A. Systematische Einordnung der Popularklage und deren Unterschiede zu sonstigen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfen	372
I. Die systematische Einordnung der Popularklage	372

II. Die Unterschiede zu sonstigen verfassungsgerichtlichen Verfahren, die die abstrakte Untersuchung einer Norm zum Gegenstand haben (können)	373
1. Der Kreis der Antragsberechtigten	374
2. Mögliche Gegenstände einer Popularklage	376
3. Der Antragsgrund	377
4. Frist und Verwirkung	379
5. Sonstige (negative) prozessuale Voraussetzungen	380
6. Der anzuwendende Prüfungsmaßstab	381
7. Entscheidungswirkungen	385
B. Der Mehrwert der Popularklage	385
I. Der Mehrwert der Popularklage und die diesen begründenden Umstände	386
II. Grenzen des Mehrwertes	393
III. Die abschließende Bewertung der bayerischen Popularklage	394
§ 5 Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	398
A. Historische Grundlagen	398
I. Zu den Ursprüngen der Popularklage in Europa	398
II. Zur Entstehung der bayerischen Popularklage	398
B. Dogmatischer Teil	400
I. Die Antragsberechtigung	400
II. Der Antragsgegenstand	401
III. Die substantiierte Grundrechtsrüge	402
IV. Das objektive Feststellungsinteresse	406
V. Die negativen prozessualen Voraussetzungen	406
VI. Der Prüfungsmaßstab	409
C. Stellung und Mehrwert der bayerischen Popularklage	410
Quellenverzeichnis	413
Literaturverzeichnis	415