

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Literaturverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
Vorbemerkungen: Zur Konzeption des Lehrbuches	23
§ 1 Was ist Bayerisches Staatsrecht?	26
I. Der Freistaat Bayern als Staat	26
II. Das Bayerische Staatsrecht	28
1. Das Bayerische Staatsrecht im engeren Sinne: Verfassungsrecht	28
2. Das Bayerische Staatsrecht im weiteren Sinne	28
§ 2 Geschichte des Bayerischen Staatsrechts	29
I. Die Entwicklung von 1806 bis 1945	29
1. Die „Konstitution“ von 1808: Geburtsstunde des Staates „Baiern“	29
2. Die Verfassungs-Urkunde von 1818	30
3. Die „Bamberger Verfassung“ von 1919	30
4. Bayern im nationalsozialistischen Unrechtsregime	31
II. Die Entstehung der Verfassung von 1946	31
III. Die Entwicklung seit 1946	33
§ 3 Rechtsgrundlagen des Bayerischen Staatsrechts	34
I. Verfassung des Freistaates Bayern	34
II. Überblick über die wichtigsten staatsrechtlichen Gesetze	35
1. Verfassungsgerichtshofsgesetz (VfGHG)	35
2. Landeswahlgesetz (LWG)	35
3. Bayerisches Abgeordnetengesetz	35
4. Bayerisches Petitionsgesetz (BayPetG)	36
5. Gesetz über die Mitglieder der Staatsregierung	36
6. Weitere staatsrechtliche Gesetze	36
III. Überblick über wichtige untergesetzliche Normen	37
1. Rechtsverordnungen	37
2. Geschäftsordnungen	37
§ 4 Bayerisches Staatsrecht im Mehrebenensystem	38
I. Ausgangspunkt: Die BV als „Vollverfassung“	38
II. Überlagerung I: Bayerisches Staatsrecht und Bundesrecht	39
1. Die Rolle Bayerns bei der Entstehung des GG	39
2. Überlagerungsmodalitäten: Überblick	40
3. Die Verfassungsautonomie Bayerns und ihre Grenzen	40
a) Verfassungsautonomie des Freistaates Bayern	40
b) Das Homogenitätsgebot (Art. 28 I GG)	42
aa) Bedeutung	42

Inhaltsverzeichnis

bb)	Inhalt und Abgrenzung zu Art. 31 GG	42
cc)	Umsetzung in der BV	42
aaa)	Republikprinzip (Art. 1 I BV)	42
bbb)	Demokratieprinzip (Art. 2 BV)	43
ccc)	Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 I 1 Alt. 1 BV)	45
(1)	Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 4, 5 BV)	45
(2)	Die Herrschaft des Rechts als materielle Gerechtigkeitsordnung	46
(3)	Exkurs zur Prüfungs- und Verwerfungs-kompetenz	46
(4)	Erkennbarkeit des Rechts	47
(5)	Verlässlichkeit des Rechts	47
(6)	Weitere Ausprägungen des Rechtsstaats-prinzips	49
ddd)	Sozialstaatsprinzip (Art. 3 I 1 Alt. 3 BV)	49
eee)	Kulturstaatsprinzip (Art. 3 I 1 Alt. 2, II Alt. 2 BV)	50
fff)	Gemeinwohlprinzip (Art. 3 I 2 BV)	50
ggg)	Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 3 II Alt. 1, 141 I BV)	50
hhh)	Weitere Staatsziele und Programmsätze der BV	51
c)	Verstoß der Landesverfassung gegen Bundesrecht außer-halb von Art. 28 GG	51
4.	Kompetenzverteilungsregeln	51
a)	Grundsatz: Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der Länder	52
b)	Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	52
c)	Verteilung der Verwaltungskompetenzen	53
d)	Verteilung der Rechtsprechungskompetenzen	54
e)	Verteilung der Kompetenzen der auswärtigen Gewalt	54
5.	Kollisionsregeln	56
a)	Vorbemerkung/Beispiele	56
b)	Die Grundrechtskollisionsnorm: Art. 142 GG	58
aa)	„Übereinstimmung“ i. S. d. Art. 142 GG = Wider-spruchsfreiheit	58
bb)	Divergenzen zwischen GG- und BV-Grundrechten	59
aaa)	Gültigkeit der BV-Grundrechte trotz Abwei-chens von GG-Grundrechten	59
bbb)	Weitergehende BV-Grundrechte	59
ccc)	Zurückbleibende BV-Grundrechte	60
cc)	Verhältnis von Art. 142 GG zu Art. 31 GG	60
c)	„Bundesrecht bricht Landesrecht“: Art. 31 GG	61
aa)	Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 31 GG	61
aaa)	Vorliegen eines echten Normwiderspruchs	61
bbb)	Gültigkeit der sich im echten Normwiderspruch befindlichen Normen	63
bb)	Rechtsfolge des Art. 31 GG	64
d)	Sonderregelung des Art. 72 III 3 GG	64

6.	Aufsichts- und Gewährleistungsregeln	64
III.	Überlagerung II: Bayerisches Staatsrecht und Europarecht	65
1.	Die rechtliche Stellung Bayerns in der Europäischen Union (EU)	65
2.	Überlagerungsmodalitäten: Überblick	66
3.	Kompetenzübertragungen	66
4.	Pflichten des Freistaates Bayern	68
5.	Kollisionsregeln	69
a)	Die Grundrechtskollisionsnorm des Art. 53 EU-Grundrechtcharta	69
b)	Anwendungsvorrang des EU-Rechts	70
6.	Zum Umgang mit EU-rechtswidrigem Landesrecht	70
§ 5	Staatsorganisationsrecht	72
I.	Notwendigkeit des Staatsorganisationsrechts	72
II.	Gegenstand des Staatsorganisationsrechts	72
III.	Staatsorgane, Staatsbehörden	72
1.	Oberste Staatsorgane	73
a)	Das Staatsvolk	73
b)	Der Landtag	73
aa)	Kreation des Landtags – Das Wahlrecht	74
aaa)	Wahlberechtigung	74
bbb)	Wahltermin, Wahlperiode	75
ccc)	Organisation und Durchführung der Wahl	75
ddd)	Feststellung des Wahlergebnisses	76
eee)	Wahlprüfung	76
bb)	Aufgaben des Landtags	76
aaa)	Kreations- und Legitimationsfunktion	76
bbb)	Politische Gestaltungsfunktion	76
ccc)	Kontrollfunktion	77
cc)	Organisation und Arbeitsweise des Landtags	77
dd)	Die Rechtsstellung der Abgeordneten	79
c)	Präsidium und Landtagspräsident	79
d)	Die Staatsregierung	80
aa)	Zusammensetzung und Kreation der Staatsregierung	80
bb)	Funktion und Aufgaben der Staatsregierung	81
cc)	Organisation und Arbeitsweise der Staatsregierung	82
dd)	Rechtsstellung der Mitglieder der Staatsregierung	82
e)	Der Ministerpräsident	83
aa)	Wahl	83
bb)	Amtszeit	83
cc)	Funktion und Aufgaben des MPr.	85
aaa)	Der Ministerpräsident als Teilorgan der Staatsregierung	85
bbb)	Der Ministerpräsident als oberstes Staatsorgan	86
f)	Die Staatsminister und Staatssekretäre	86
aa)	Berufung	86

bb)	Amtszeit	86
cc)	Funktion und Aufgaben der Staatsminister	87
dd)	Funktion und Aufgaben der Staatssekretäre	88
g)	Der Verfassungsgerichtshof	89
2.	Oberste Staatsbehörden	89
3.	Sonstige Staatsbehörden	90
a)	Landesoberbehörden, Landesämter	90
b)	Mittelbehörden	91
aa)	Die Bezirksregierungen als allgemeine Mittelbehörden	91
aaa)	Die Regierung als staatliche Mittelbehörde	91
bbb)	Unterscheidung von (Bezirks-)Regierung und Bezirk	92
ccc)	Aufgaben der Regierung	93
(1)	Instanzielle Erstzuständigkeit der Regierung	93
(2)	Die Regierung als Mittelbehörde in der staatlichen Verwaltungshierarchie	93
(3)	Die Regierung als Kommunalaufsichtsbehörde	94
bb)	Sondermittelbehörden	95
c)	Untere staatliche Verwaltungsbehörden	95
aa)	Das Landratsamt als allgemeine untere Staatsbehörde	95
aaa)	Das Landratsamt als staatliche Verwaltungsbehörde des Kreises	95
bbb)	Unterscheidung von Kreis, Landkreis und Landratsamt	96
ccc)	Das Landratsamt als Staatsbehörde und als Kreisbehörde	96
ddd)	Exkurs: die kreisfreie Gemeinde und die Große Kreisstadt	98
bb)	Spezielle staatliche Unterbehörden	99
IV.	Nichtstaatliche Verwaltung/mittelbare Staatsverwaltung	99
1.	Die kommunalen Gebietskörperschaften	100
2.	Träger funktionaler Selbstverwaltung	101
V.	Vertiefung: Staatsorganisation und Demokratieprinzip	101
1.	Demokratische Legitimation <i>der</i> Staatsorganisation	102
2.	Demokratische Legitimation <i>durch</i> Staatsorganisation	102
a)	Persönliche Legitimation	103
b)	Materielle Legitimation und Verantwortlichkeit	104
aa)	Verantwortung des Ministerpräsidenten	104
bb)	Verantwortung der Staatsminister	105
cc)	Verantwortung der Staatssekretäre	106
dd)	Verantwortung der Staatsregierung – Kontrollfunktion des Landtags	106
aaa)	Präventive Kontrolle	106
bbb)	Begleitende Kontrolle	107

	ccc) Die Rolle der Opposition (Art. 16 a BV)	108
	ee) Verantwortung nachgeordneter Behörden	109
	ff) Verantwortung der Beamten	109
VI.	Übersicht über die Gliederung des Staatsgebietes	110
§ 6	Staatsfunktionen (Normsetzung)	111
I.	Vorbemerkung	111
II.	Normsetzung	111
	1. Normtypen	111
	2. Der Vorbehalt des Gesetzes	111
	3. Gesetzgebung I – einfache förmliche Gesetze	112
	a) Gesetzgebungskompetenz	113
	b) Gesetzesinitiative (Überblick)	113
	c) Gesetzgebung auf Initiative der <i>Staatsregierung</i> (Art. 71 Alt. 1 BV)	114
	aa) Die Vorbereitung der Gesetzesinitiative innerhalb der Staatsregierung	114
	bb) Das Gesetzgebungsverfahren im Landtag	115
	cc) Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten (unten f.)	116
	d) Gesetzgebung aus der <i>Mitte des Landtags</i> (Art. 71 Alt. 2 BV)	116
	e) Gesetzgebung auf <i>Initiative des Volkes</i> (Art. 71 Alt. 3 BV)	116
	aa) Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung	117
	bb) Verfahren der Volksgesetzgebung	118
	aaa) Schritt 1: Das Zustandekommen einer Volksinitiative (Volksbegehren)	118
	(1) Zulassungsantrag	118
	(2) Entscheidung über den Zulassungsantrag	118
	(3) Durchführung des Volksbegehrens	119
	(4) Feststellung des Ergebnisses	119
	bbb) Schritt 2: Behandlung des Volksbegehrens durch die Staatsregierung	119
	ccc) Schritt 3: Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	120
	ddd) Schritt 4: Durchführung des Volksentscheides	120
	eee) Sonderprobleme: Koppelungsverbot, Sachlichkeitsgebot, Rundfunkwerbung	121
	fff) Prüfung des Volksentscheids	122
	f) Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten von Gesetzen	122
	aa) Überblick: 4 zu unterscheidende Zeitpunkte	122
	bb) Die Zeitschiene	122
	cc) Die Ausfertigung des Gesetzes	123
	dd) Die Bekanntmachung des Gesetzes	123
	ee) „binnen Wochenfrist“	124
	ff) Inkrafttreten	124

gg)	Umfang des Prüfungsrechts des Ministerpräsidenten	124
g)	Klausurhinweise zur Prüfung von Landesgesetzen	125
h)	Annex: Haushaltsgesetzgebung (Grundzüge)	128
4.	Gesetzgebung II – verfassungsändernde förmliche Gesetze . .	132
a)	Überblick	132
b)	Paradigma der BV: Keine Verfassungsänderung ohne und gegen das Volk!	133
c)	Weg 1: Das parlamentarische Änderungsverfahren (Art. 75 II BV)	133
d)	Weg 2: Das vollplebiszitäre Änderungsverfahren (Art. 74 BV)	134
e)	Die „Ewigkeitsklausel“ (Art. 75 I 2 BV)	135
f)	Rechtsschutz gegen verfassungsändernde Gesetze	136
5.	Gesetzgebung III – Staatsverträge	137
a)	Grundsätzliches	137
b)	Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen	138
c)	Rechtsschutz	139
6.	Untergesetzliches Recht – Rechtsverordnungen, Satzungen . .	139
a)	Vorgaben der BV für das Verordnungsrecht	140
b)	Vertiefung: Zum Verhältnis von Gesetz und Rechtsverordnung	142
c)	Klausurhinweise	143
§ 7	Grundrechte	145
I.	Wofür eigentlich Landesgrundrechte?	145
II.	Überblick über die folgende Darstellung	148
III.	Die Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung	149
1.	Grundrechtsnormen innerhalb des 2. Hauptteils (Art. 98 ff. BV)	149
a)	Menschenwürde als Höchstwert (Art. 100 BV)	150
b)	Das Hauptfreiheitsrecht (Art. 101 BV)	150
c)	Die speziellen Freiheitsrechte	151
aa)	Entfaltungsgrundrechte	151
bb)	Kommunikationsgrundrechte	152
cc)	Integritätsschutz	153
aaa)	Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 100, 101 BV)	153
bbb)	Freiheit der Person (Art. 102 BV)	153
ccc)	Informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV)	154
ddd)	Schutz der Wohnung (Art. 106 III BV)	155
dd)	Eigentumsgrundrecht (Art. 103 i. V. m. Art. 158, 159 BV)	156
d)	Gleichheitsrechte	159
aa)	Allgemeiner Gleichheitssatz und spezielle Gleichheitsrechte	159
bb)	Verhältnis von Art. 118 BV zu Art. 3 GG und sonstigem Bundesrecht	159

cc)	Zur Dogmatik des Art. 118 I BV	160
aaa)	Der Grundsatz der Gleichbehandlung	160
bbb)	Das allgemeine Willkürverbot	161
dd)	Offene Flanken des Gleichheitssatzes	161
2.	Normen im 2. Hauptteil ohne Grundrechtscharakter	163
3.	Grundrechtsnormen außerhalb des 2. Hauptteils	163
a)	Grundrecht auf politische Mitwirkung (Art. 7 II BV; „status activus“)	164
b)	Grundrecht auf staatsbürgerliche Gleichstellung (Art. 8 BV)	165
c)	Justitielle Grundrechte	165
d)	Das „bayerische Grundrecht“ auf Naturgenuss (Art. 141 III BV)	165
e)	Weitere Grundrechte außerhalb des 2. Hauptteils	166
4.	Normen, die grundrechtsgleiche Rechte verbürgen	166
5.	Normen, die sonstige verfassungsmäßige Rechte verbürgen	167
6.	Sonstige Normen, die lediglich Programmsätze enthalten	167
IV.	Die Grundrechtsbindung der Landesstaatsgewalt	167
1.	Bindungswirkung der BV-Grundrechte	167
2.	Bindung an Grundrechte außerhalb der BV	168
V.	Die Maßstabsfunktion der BV-Grundrechte	169
1.	Erste Fallgruppe	169
a)	Landesrecht beruht auf bundesrechtlicher Vorgabe	169
b)	Landesrecht beruht auf EU-rechtlicher Vorgabe	170
2.	Zweite Fallgruppe	170
a)	Landesstaatsgewalt wendet Bundesrecht an	170
b)	Landesstaatsgewalt wendet EU-Recht an	172
VI.	Gibt es eine eigene Dogmatik der BV-Grundrechte?	172
1.	Die BV-Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte	172
2.	Weitere Grundrechtsfunktionen	174
a)	Die BV-Grundrechte als objektive Wertordnungsnormen	174
b)	Die leistungsrechtliche Dimension der BV-Grundrechte	175
c)	Grundrechte als Schutzpflichten	175
d)	Verfahrens- und organisationsrechtliche Dimension	176
§ 8	Verfassungsprozessrecht	177
I.	Wofür ein Landesverfassungsgericht?	177
II.	Der Verfassungsgerichtshof (VerfGH)	178
1.	Funktion	178
2.	Rechtsgrundlagen	178
3.	Organisation (Überblick)	179
III.	Allgemeine Verfahrensvorschriften	180
IV.	Verfahrensarten – Überblick	181
1.	Klassische staatsorganisationsrechtliche Streitigkeiten	181
a)	Anklageverfahren (Art. 61 BV)	181
b)	Ausschluss von Wählergruppen (Art. 62 BV)	181
c)	Wahlprüfung und Mandatsverlust (Art. 63 BV)	182

	d) Organstreitigkeit (Art. 64 BV)	182
	2. Normenkontrollverfahren	182
	3. Verfassungsbeschwerde	182
V.	Popularklage (Art. 98 S. 4 BV; Art. 55 VfGHG)	183
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen	183
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit	184
	a) Zulässigkeit der Popularklage	184
	(1) Antragsberechtigung	185
	(2) Zulässiger Antragsgegenstand (Prüfungsgegenstand)	186
	(3) Behauptung einer möglichen Grundrechtsverletzung	187
	(4) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	188
	(5) Form, Frist, Verwirkung	188
	(6) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	188
	b) Begründetheit der Popularklage	188
	c) Entscheidung des VerfGH (Art. 25 VfGHG)	189
	3. Einstweilige Anordnung (Art. 26 VfGHG)	190
VI.	Verfassungsbeschwerde (Art. 120 BV; Art. 51 ff. VfGHG)	190
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen	190
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit	191
	a) Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	191
	(1) Antragsberechtigung (Parteifähigkeit)	191
	(2) Geeigneter Beschwerdegegenstand	192
	(3) Beschwerdebefugnis	193
	(4) Rechtswegerschöpfung (Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde)	193
	(5) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	194
	b) Begründetheit der Verfassungsbeschwerde	194
	c) Entscheidung des VerfGH (Art. 25 VfGHG)	195
	3. Einstweilige Anordnung (Art. 26 VfGHG)	195
VII.	Richtervorlage (Art. 92 BV; Art. 50 VfGHG)	195
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen	195
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit	196
	a) Zulässigkeit der Richtervorlage	196
	(1) Vorlageberechtigtes Gericht	196
	(2) Geeigneter Vorlagegegenstand	197
	(3) Entscheidungserheblichkeit	197
	(4) Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit	197
	(5) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	198
	b) Begründetheit der Richtervorlage	198
	3. Überblick: Varianten der Vorlage durch bayerische Gerichte	199
VIII.	Meinungsverschiedenheit (Art. 75 III BV; Art. 49 VfGHG)	200
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen	200
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit	201
	a) Zulässigkeit des Antrags	201
	(1) Antragsberechtigung	201
	(2) Zulässiger Antragsgegenstand	201

	(3) Vorliegen einer Meinungsverschiedenheit	201
	(4) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	201
	b) Begründetheit des Antrags	202
IX.	Der Organstreit (Art. 64 BV; Art. 49 VfGHG)	202
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen	202
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit	202
	a) Zulässigkeit des Antrags	202
	(1) Antragsberechtigung	202
	(2) Zulässiger Antragsgegenstand	203
	(3) Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	203
	b) Begründetheit des Antrags	203
X.	Vertiefung: Verhältnis BVerfG–VerfGH	204
	1. Grundsätzliches	204
	2. Verfahrenskumulationen	205
	a) Verfassungsbeschwerde zum VerfGH und zum BVerfG	205
	b) Popularklage zum VerfGH und Verfassungsbeschwerde zum BVerfG	205
	c) Richtervorlage zum VerfGH und zum BVerfG	205
	d) Abstrakte Normenkontrolle zum VerfGH und zum BVerfG	205
	e) Subsidiarität	206
	f) Ausschluss	206
	3. Überprüfung von Entscheidungen des VerfGH durch das BVerfG	207
	4. Vorlage des VerfGH zum BVerfG nach Art. 100 I GG?	207
	a) Vorlage im Rahmen des Popularklageverfahrens?	207
	b) Vorlage im Rahmen der Verfassungsbeschwerde?	208
XI.	Verfassungsprozessrecht und Europarecht	209
	1. EU-Recht und EMRK als Prüfungsmaßstab?	209
	2. Vorlage des VerfGH an den EuGH?	209
	3. Verletzung des Art. 86 I 2 BV durch ein Fachgericht	210
	Stichwortverzeichnis	213