

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



STAATSRECHT

Bayerische Verfassung

- Bayerische Verfassungsgeschichte
- Grundrechte der BV
- Tragende Grundsätze
- Staatsfunktionen
- Staatsorgane

Ersteller

Gerhard Brunner,

Jahrgang 1938, Jurist, Stv. Vorstand und Ltd. Verwaltungsdirektor der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

Dr. Frank Höfer,

Jahrgang 1942, Jurist, Stv. Vorstand und Ltd. Verwaltungsdirektor der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.

Impressum

Rechtsstand: 1. Juni 2012

Herausgeber:

Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Konzept/Satz:

Michael Bauer, BVS München – FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

Fotos:

Pixelio, Freistaat Bayern

© 2012 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter www.bvs.de/schriften

Vorbemerkung

Dieses Lehrbuch soll eine grundlegende Übersicht über die Vorschriften der Bayerischen Verfassung geben.

In unserem föderativen Gesamtstaat sind die Landesverfassungen vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und, im Hinblick auf das Bekenntnis zu einem geeinten Europa, von den Rechtsnormen der Europäischen Union abhängig. Aus diesem Grunde müssen viele verfassungsrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Grundgesetz und dem EU-Recht gesehen werden. Deshalb ist es unerlässlich, auch das Lehrbuch „Staatsrecht – Grundgesetz“ (Band 6) durchzuarbeiten. Die Lektüre des Lehrbuchs „Europäische Union“ (Band 7) wird ebenso empfohlen.

Die „Kontrollfragen“ dienen der Überprüfung des Lernerfolgs. Anhand der „Antworten zu den Kontrollfragen“, die am Ende des Lehrbuchs abgedruckt sind, kann der Lernerfolg überprüft werden.

Die „Zeittafel“ enthält wichtige Daten aus der Geschichte des Freistaates Bayern seit 1945.

Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern unserer Aus- und Fortbildungslehrgänge sowie allen Neulingen im bayerischen Verfassungsrecht kann die erstmals eingearbeitete Klassifizierung (ABC) eine zusätzliche Hilfe sein. Dabei kennzeichnet die Klassifizierung ABC Inhalte, die überwiegend Basiswissen vermitteln. Es empfiehlt sich für den Einstieg also, sich mit diesen Inhalten vorab und vorrangig zu befassen. Ausführungen mit der Klassifizierung ABC bauen größtenteils auf diesem Basiswissen auf und sollten deshalb nicht bereits zum Einstieg intensiver bearbeitet werden.

Da bei diesem Band bewusst versucht wurde, (nur) die Grundlagen des Verfassungsrechts in Bayern zu erläutern, fehlen diesem Werk konsequenterweise Passagen, die der Klassifizierung ABC zuzuordnen wären. Stattdessen wurden unter Mithilfe des Fachreferenten für Staatsrecht bei der BVS, Herrn Peter Svitil, im Anhang vergleichende Übersichten des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung aufgenommen, die helfen sollen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Bundes- und Landesverfassungsrecht aufzuzeigen.

Vorbemerkung	4
Inhalt	5
Abkürzungen	7
Schrifttumshinweise	8
1 Grundzüge der bayerischen Verfassungsgeschichte.	9
Kontrollfragen 1 bis 3	11
2 Grundrechte der Bayerischen Verfassung	12
2.1 A B C Verhältnis der Grundrechte des GG zu den Grundrechten der BV.	12
2.2 A B C Besonderheiten der Grundrechte der BV	12
2.2.1 A B C Grundpflichten.	12
2.2.2 A B C Grundrechtsschranken	12
2.2.3 A B C Einzelne Grundrechte	13
Kontrollfragen 4 bis 7	14
3 Verfassungsgerichtliche Rechtsbehelfe	15
3.1 A B C Die Verfassungsbeschwerde nach der Bayerischen Verfassung (Art. 66, 120 BV, Art. 2 Nr. 6, Art. 51 ff. VfGHG)	15
3.2 A B C Die Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV, Art. 2 Nr. 7, Art. 55 VfGHG). Kontrollfragen 8 bis 10	15 16
4 Verhältnis Bayerische Verfassung – Grundgesetz	17
5 Elemente des Staates.	19
5.1 A B C Staatsgebiet.	19
5.2 A B C Staatsvolk	20
5.3 A B C Staatsgewalt	20
Kontrollfragen 11 bis 13	20
6 Tragende Grundsätze.	22
6.1 A B C Republik.	22
6.2 A B C Demokratie	23
6.3 A B C Rechtsstaat	23
6.4 A B C Sozialstaat	24
6.5 A B C Kulturstaat	24
Kontrollfragen 14 bis 16	25
7 Staatsfunktionen.	26
7.1 A B C Gesetzgebung	26
7.1.1 A B C Wer hat das Recht der Gesetzesinitiative?	27
7.1.2 A B C Wer beschließt über Gesetzesvorlagen?	28

7.1.3	A B C Wer verkündet die Gesetze?	33
7.2	A B C Vollziehende Gewalt	34
7.3	A B C Rechtsprechung	35
	Kontrollfragen 17 bis 23	36
8	Staatsorgane	37
8.1	A B C Volk	37
8.1.1	A B C Wahl des Landtags	38
8.1.2	A B C Volksbegehren und Volksentscheid	38
8.1.3	A B C Mittelbare Ausübung der Staatsgewalt	38
8.1.4	A B C Sonstige verfassungsmäßige Rechte der Staatsbürger	39
8.2	A B C Landtag	44
8.2.1	A B C Wahlsystem	44
8.2.2	A B C Wie werden die Abgeordneten des Landtags gewählt?	45
8.2.3	A B C Parlamentarische Opposition	47
8.2.4	A B C Rechte der Abgeordneten	47
8.2.5	A B C Autonomie	47
8.2.6	A B C Aufgaben des Landtags	47
8.2.7	A B C Fraktionen	49
8.2.8	A B C Auflösung des Landtags	49
8.3	A B C Staatsregierung	50
8.3.1	A B C Zusammensetzung, Organisation	50
8.3.2	A B C Regierungsbildung und Auflösung	51
8.3.3	A B C Aufgaben	54
8.4	A B C Verfassungsgerichtshof	55
8.4.1	A B C Zusammensetzung	56
8.4.2	A B C Aufgaben	56
8.4.3	A B C Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht	60
	Kontrollfragen 24 bis 39	61
	Anhang	62
	Nr. 1: Grundrechte	62
	Nr. 2: Verfassungsgerichtliche Rechtsbehelfe des Einzelnen	63
	Nr. 3: Gesetzgebung/Verfahren	64
	Nr. 4: Volksvertretung/Parlament	65
	Nr. 5: Regierung	66
	Bayerische Verfassung – Zeittafel: 1945 bis 2012	67
	Antworten zu den Kontrollfragen	75
	Stichwortverzeichnis	79

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayPetG	Bayerisches Petitionsgesetz
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BP	Bayernpartei
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BWahIG	Bundeswahlgesetz
CSU	Christlich Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GeschOLT	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Bayerische Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LWG	Landeswahlgesetz
RAF	Rote Armee Fraktion
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StRGVV	Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung
VfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WAV	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung

Schrifttumshinweise

Die Schrifttumshinweise enthalten keine Aussagen über die bei den Prüfungen zugelassenen Hilfsmittel. Hierfür sind ausschließlich die Beschlüsse der zuständigen Prüfungsausschüsse maßgebend.

1. Lehrbücher und Kommentare

Wir beschränken uns hier auf wesentliche Hinweise.

Höfer, Frank; Lehman, Peter: Begriffe im Recht – recht begriffen, Bd. 1, Staatsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München: Herbst Verlag 1995.

Begriffe sind das Herzstück der Rechtsanwendung. In diesem Buch sind die zentralen staatsrechtlichen Begriffe anschaulich und einprägsam aufbereitet.

Meder: Die Verfassung des Freistaates Bayern – Handkommentar, R. Boorberg Verlag, Stuttgart, 4. Aufl., 1992

Der Spezialkommentar zur Bayerischen Verfassung.

Hömig, Dieter: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 9. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010

Ein sehr preiswerter und handlicher Kurzkomentar zum Grundgesetz, der hilfsweise auch zur Auslegung von Verfassungsvorschriften der Länder herangezogen werden kann.

2. Fachzeitschriften

apf (Ausbildung, Prüfung, Fortbildung) Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung. Erscheinungsweise: monatlich zweimal, R. Boorberg Verlag, Stuttgart

BayVBI (Bayerische Verwaltungsblätter). Erscheinungsweise: monatlich zweimal

3. Weitere Hinweise

Die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Praterinsel 2, 80538 München, bringt einschlägige Schriften zum Staats- und Verfassungsrecht heraus.

2 Grundrechte der Bayerischen Verfassung

Bei der Bearbeitung von Grundrechtsfällen ist häufig zu prüfen, ob neben den Grundrechten des GG auch die in der BV aufgeführten Grundrechte angewandt werden. Der Bearbeiter muss also wissen, in welchem Verhältnis die beiden Grundrechtskataloge stehen. Zum anderen muss er auch die Besonderheiten der Grundrechte der BV kennen. Auf diese beiden Punkte soll daher im Folgenden eingegangen werden (vgl. auch Übersicht Nr. 1 im Anhang Seite 62).

2.1 **A B C** Verhältnis der Grundrechte des GG zu den Grundrechten der BV

Grundrechte der BV und des GG

Die Grundrechte der BV gelten neben den Grundrechten des GG – allerdings mit einer Einschränkung: Sie müssen mit den Grundrechten des GG übereinstimmen (Art. 142 GG). Übereinstimmung liegt vor, wenn ein und dasselbe Grundrecht inhaltsgleich sowohl im GG als auch in der BV garantiert ist. In diesem Fall besteht also eine doppelte Garantie: Der Betroffene kann sich – wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen – gleichzeitig auf die Grundrechte beider Verfassungen berufen und damit sich sowohl an das BVerfG als auch an den BayVerfGH mit der Verfassungsbeschwerde (bzw. Popularklage) wenden. Übereinstimmung besteht aber auch dann, wenn die BV ohne Widerspruch zum GG einen weitergehenden Grundrechtsschutz gewährleistet. Zu beachten ist jedoch, dass solche Grundrechte durch einfaches Bundesrecht verdrängt werden können (Art. 31 GG).

2.2 **A B C** Besonderheiten der Grundrechte der BV

Die Grundrechte der BV finden sich im zweiten Hauptteil der Verfassung. Aber auch außerhalb des zweiten Hauptteils sind Grundrechte aufgeführt, z. B. das Grundrecht der Gemeinde auf Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2, Art. 83 BV) oder der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 91 Abs. 1 BV).

Die Besonderheiten der BV betreffen vor allem

- die Grundpflichten,
- die Grundrechtsschranken,
- einzelne Grundrechte.

2.2.1 **A B C** Grundpflichten

Grundpflichten

Der zweite Hauptteil der BV ist überschrieben: „Grundrechte und Grundpflichten“. Die Grundpflichten werden an verschiedenen Stellen genannt.

Beispiele

Allgemeine staatsbürgerliche Treuepflicht (Art. 117 BV), Verpflichtung, Ehrenämter zu übernehmen (Art. 121 BV)

2.2.2 **A B C** Grundrechtsschranken

Grundrechtsschranken

Im Unterschied zum GG stellt die BV ihren Grundrechten einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt voran: Einschränkungen sind nur zulässig, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordern (Art. 98 Satz 2 BV).

2.2.3 **A B C** Einzelne Grundrechte

Menschenwürde (Art. 100 BV)

Art. 100 BV gilt neben Art. 1 Abs. 1 GG weiter (Art. 142 GG). Art. 100 BV gewährleistet dem Einzelnen einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung. Er verbürgt ferner ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Menschenwürde

Es ist jedoch nicht der gesamte Bereich des privaten Lebens staatlichem Zugriff entzogen. Jeder muss staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit getroffen werden.

Handlungsfreiheit (Art. 101 BV)

Art. 101 BV gilt neben Art. 2 Abs. 1 GG weiter. Beide Artikel sind inhaltlich deckungsgleich. Es werden jedoch unterschiedliche Begriffe verwandt: In Art. 2 Abs. 1 GG heißt es „verfassungsmäßige Ordnung“, in Art. 101 BV heißt es „Gesetz“, d. h. Gesetz im formellen und materiellen Sinn.

Handlungsfreiheit

Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Im Unterschied zum Grundgesetz (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) fehlt in der BV eine besondere Form für dieses Grundrecht. Ein Grundrechtsschutz ergibt sich jedoch aus Art. 100 BV in Verbindung mit Art. 101 BV.

Recht auf Leben

Meinungsfreiheit (Art. 110 Abs. 1 BV)

Art. 110 Abs. 1 BV gilt neben Art. 5 Abs. 1 GG weiter. Er sieht zwar – seinem Wortlaut nach – eine Einschränkung nicht vor, doch ist auch diesem Grundrecht die Beschränkung durch die allgemeinen Gesetze (vgl. Art. 98 Satz 2 BV) immanent (lat. = innewohnend; in etwas enthalten sein).

Meinungsfreiheit

Gleichheitssatz (Art. 118 BV)

Art. 118 Abs. 1 BV ist als inhaltsgleiche Bestimmung neben Art. 3 Abs. 1 GG anwendbar.

Gleichheit

Der Geltungsbereich des Art. 118 Abs. 2 BV greift weniger weit als der alle Lebensgebiete umfassende Art. 3 Abs. 2 GG. Er handelt nur von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten, die für Männer und Frauen grundsätzlich, d. h. nach Maßgabe der Gesetze, gleich sind.

Versammlungsfreiheit (Art. 113 BV)

Das Grundrecht des Art. 113 BV gilt wegen Art. 142 GG nur mit Einschränkungen fort. Es ist nur auf Deutsche im Sinne des GG (Art. 116 Abs. 1 GG) anwendbar; es steht ferner unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG, von dem durch die Bestimmungen des Versammlungsgesetzes Gebrauch gemacht worden ist.

Versammlungsfreiheit

A B C Umweltschutz-, Natur- und Denkmalschutz, Recht auf Naturgenuss und Erholung (Art. 141 BV)

Umweltschutz

Art. 141 BV hat drei Absätze. Die Absätze 1, 2 und 3 Satz 2 sind objektive Rechtsnormen; sie gewähren dem Einzelnen, im Gegensatz zu Abs. 3 Satz 1, keine subjektiven Rechte. Sie enthalten einen Auftrag an den Gesetzgeber.

Abs. 1 befasst sich mit dem Umweltschutz. Er vertraut den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der besonderen Fürsorge jedes Einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft an.

Durch das Verfassungsreformgesetz vom 20.02.1998 (GVBl. S. 38) wurde Abs. 1 durch den Schutz der Tiere als Lebewesen und Mitgeschöpfe ergänzt.

Abs. 2 wendet sich an den Staat, die Gemeinden sowie die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Er überträgt ihnen Aufgaben im Bereich des Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutzes.

Naturgenuss

Dagegen gewährt Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV ein **echtes Grundrecht auf Naturgenuss und Erholung**.

Das Grundrecht steht **jedermann** zu, also allen natürlichen Personen. Naturschutzverbänden oder Bürgerinitiativen steht nach der Rechtsprechung des BayVerfGH das Grundrecht nicht zu, weil der Genuss der Naturschönheiten und die Erholung nur natürlichen Personen möglich ist.

Bei der Ausübung des Grundrechts ist nach Art. 141 Abs. 3 Satz 2 BV **pfleglicher Umgang** mit Natur und Landschaft geboten. Die Einschränkung rechtfertigt sich aus dem Gedanken, dass der Mensch gemeinschaftsbezogen ist, was Art. 26 Abs. 1 und 2 BayNatSchG durch das Gebot der Gemeinverträglichkeit ausgedrückt hat.

Kontrollfragen

4. **A** In welchem Verhältnis stehen die Grundrechte der BV zu einfachem Bundesrecht?
5. **B** Enthalten einzelne Grundrechte der BV auch einen Gesetzesvorbehalt?
6. **B** Gibt es in der BV ein Grundrecht auf Umweltschutz?
7. **A** Mehrere Jugendliche wollen gegen die Schließung eines Jugendclubs in einer Stadt protestieren. Sie demonstrieren deshalb vor dem Rathaus mit Transparenten und Lautsprecherparolen. Können sich die Jugendlichen dabei auf Grundrechte der BV berufen?

Antworten siehe Seite 75