

LINDNER

Rechtswissenschaft heute

# Bayerisches Staatsrecht

3. Auflage

 | BOORBERG

# Bayerisches Staatsrecht

Professor Dr. Josef Franz Lindner  
Universität Augsburg

3., überarbeitete Auflage, 2026



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

ISBN 978-3-415-07881-9

© 2011 Richard Boorberg Verlag

3. Auflage, 2026

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: [produktsicherheit@boorberg.de](mailto:produktsicherheit@boorberg.de)

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage . . . . .	5
Vorwort (zur 1. Auflage) . . . . .	6
Literaturverzeichnis . . . . .	14
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	15
Vorbemerkungen: Zur Konzeption des Lehrbuches . . . . .	21
<b>§ 1 Was ist Bayerisches Staatsrecht?</b> . . . . .	25
I. Der Freistaat Bayern als Staat . . . . .	25
II. Das Bayerische Staatsrecht . . . . .	27
1. Das Bayerische Staatsrecht im engeren Sinne: Verfassungsrecht . . . . .	28
2. Das Bayerische Staatsrecht im weiteren Sinne . . . . .	28
<b>§ 2 Geschichte des Bayerischen Staatsrechts</b> . . . . .	29
I. Die Entwicklung von 1806 bis 1945 . . . . .	29
1. Die „Konstitution“ von 1808: Geburtsstunde des Staates „Baiern“ . . . . .	29
2. Die Verfassungsurkunde von 1818 . . . . .	30
3. Die „Bamberger Verfassung“ von 1919 . . . . .	30
4. Bayern im nationalsozialistischen Unrechtsregime . . . . .	31
II. Die Entstehung der Verfassung von 1946 . . . . .	32
III. Die Entwicklung seit 1946 . . . . .	34
<b>§ 3 Rechtsgrundlagen des Bayerischen Staatsrechts</b> . . . . .	35
I. Verfassung des Freistaates Bayern . . . . .	35
II. Überblick über die wichtigsten staatsrechtlichen Gesetze. . . . .	36
1. Verfassungsgerichtshofsgesetz (VfGHG) . . . . .	36
2. Landeswahlgesetz (LWG) . . . . .	37
3. Bayerisches Abgeordnetengesetz . . . . .	37
4. Bayerisches Petitionsgesetz (BayPetG) . . . . .	37
5. Gesetz über die Mitglieder der Staatsregierung . . . . .	38
6. Weitere staatsrechtliche Gesetze . . . . .	38

III.	Überblick über wichtige untergesetzliche Normen . . . . .	39
	1. Rechtsverordnungen . . . . .	39
	2. Geschäftsordnungen . . . . .	39
	<b>§ 4 Bayerisches Staatsrecht im Mehrebenensystem . . . . .</b>	<b>40</b>
I.	Ausgangspunkt: die BV als „Vollverfassung“ . . . . .	40
II.	Überlagerung I: Bayerisches Staatsrecht und Bundesrecht . . . . .	41
	1. Die Rolle Bayerns bei der Entstehung des GG . . . . .	41
	2. Überlagerungsmodalitäten: Überblick . . . . .	42
	3. Die Verfassungsautonomie Bayerns und ihre Grenzen . . . . .	43
	a) Verfassungsautonomie des Freistaates Bayern . . . . .	43
	b) Das Homogenitätsgebot (Art. 28 I GG) . . . . .	45
	c) Verstoß der Landesverfassung gegen Bundesrecht außerhalb von Art. 28 GG . . . . .	57
	4. Kompetenzverteilungsregeln . . . . .	58
	a) Grundsatz: Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder . . . . .	58
	b) Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	58
	c) Verteilung der Verwaltungskompetenzen . . . . .	60
	d) Verteilung der Rechtsprechungskompetenzen . . . . .	61
	e) Verteilung der Kompetenzen der auswärtigen Gewalt . . . . .	62
	5. Kollisionsregeln . . . . .	64
	a) Vorbemerkung/Beispiele . . . . .	64
	b) Die Grundrechtskollisionsnorm: Art. 142 GG . . . . .	66
	c) „Bundesrecht bricht Landesrecht“: Art. 31 GG . . . . .	70
	d) Sonderregelung des Art. 72 III 3 GG . . . . .	74
	6. Aufsichts- und Gewährleistungsregeln . . . . .	74
III.	Überlagerung II: Bayerisches Staatsrecht und Europarecht . . . . .	75
	1. Die rechtliche Stellung Bayerns in der Europäischen Union (EU) . . . . .	75
	2. Überlagerungsmodalitäten: Überblick . . . . .	76
	3. Kompetenzübertragungen . . . . .	77
	4. Pflichten des Freistaates Bayern . . . . .	78
	5. Kollisionsregeln . . . . .	80
	a) Die Grundrechtskollisionsnorm des Art. 53 EU-Grundrechtecharta . . . . .	80
	b) Anwendungsvorrang des EU-Rechts . . . . .	81
	6. Zum Umgang mit EU-rechtswidrigem Landesrecht . . . . .	81

---

<b>§ 5 Staatsorganisationsrecht</b> . . . . .	83
I. Notwendigkeit des Staatsorganisationsrechts . . . . .	83
II. Gegenstand des Staatsorganisationsrechts . . . . .	83
III. Staatsorgane, Staatsbehörden . . . . .	84
1. Oberste Staatsorgane . . . . .	85
a) Das Staatsvolk. . . . .	85
b) Der Landtag. . . . .	85
c) Präsidium und Landtagspräsident . . . . .	93
d) Die Staatsregierung . . . . .	93
e) Der Ministerpräsident . . . . .	97
f) Die Staatsminister und Staatssekretäre . . . . .	101
g) Der Verfassungsgerichtshof . . . . .	104
2. Oberste Staatsbehörden . . . . .	104
3. Sonstige Staatsbehörden . . . . .	106
a) Landesoberbehörden, Landesämter . . . . .	106
b) Mittelbehörden . . . . .	107
c) Untere staatliche Verwaltungsbehörden . . . . .	113
IV. Nicht staatliche Verwaltung/mittelbare Staatsverwaltung. . . . .	116
1. Die kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	118
2. Träger funktionaler Selbstverwaltung . . . . .	119
V. Vertiefung: Staatsorganisation und Demokratieprinzip. . . . .	120
1. Demokratische Legitimation <i>der</i> Staatsorganisation . . . . .	120
2. Demokratische Legitimation <i>durch</i> Staatsorganisation . . . . .	121
a) Persönliche Legitimation. . . . .	121
b) Materielle Legitimation und Verantwortlichkeit. . . . .	122
VI. Übersicht über die Gliederung des Staatsgebietes. . . . .	132
<b>§ 6 Staatsfunktionen (Normsetzung)</b> . . . . .	133
I. Vorbemerkung . . . . .	133
II. Normsetzung . . . . .	133
1. Normtypen . . . . .	133
2. Der Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	134
3. Gesetzgebung I – einfache förmliche Gesetze . . . . .	135
a) Gesetzgebungskompetenz . . . . .	135
b) Gesetzesinitiative (Überblick). . . . .	135
c) Gesetzgebung auf Initiative der <i>Staatsregierung</i> (Art. 71 Var. 1 BV). . . . .	137
d) Gesetzgebung aus der <i>Mitte des Landtags</i> (Art. 71 Var. 2 BV). . . . .	139

e)	Gesetzgebung auf <i>Initiative des Volkes</i> (Art. 71 Var. 3 BV) . . . . .	139
f)	Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten von Gesetzen . . . . .	147
g)	Klausurhinweise zur Prüfung von Landesgesetzen . . . . .	150
h)	Annex: Haushaltsgesetzgebung (Grundzüge) . . . . .	154
4.	Gesetzgebung II – verfassungsändernde förmliche Gesetze . . . . .	159
a)	Überblick . . . . .	159
b)	Paradigma der BV: keine Verfassungsänderung ohne und gegen das Volk! . . . . .	160
c)	Weg 1: Das parlamentarische Änderungsverfahren (Art. 75 II BV) . . . . .	160
d)	Weg 2: Das vollplebiszitäre Änderungsverfahren (Art. 74 BV) . . . . .	161
e)	Die „Ewigkeitsklausel“ (Art. 75 I 2 BV) . . . . .	163
f)	Rechtsschutz gegen verfassungsändernde Gesetze . . . . .	164
5.	Gesetzgebung III – Staatsverträge . . . . .	165
a)	Grundsätzliches . . . . .	165
b)	Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen . . . . .	166
c)	Rechtsschutz . . . . .	167
6.	Untergesetzliches Recht – Rechtsverordnungen, Satzungen . . . . .	168
a)	Vorgaben der BV für das Ordnungsrecht . . . . .	169
b)	Vertiefung: Zum Verhältnis von Gesetz und Rechtsverordnung . . . . .	171
c)	Klausurhinweise . . . . .	172
	<b>§ 7 Grundrechte</b> . . . . .	174
I.	Wofür eigentlich Landesgrundrechte? . . . . .	174
II.	Überblick über die folgende Darstellung . . . . .	177
III.	Die Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung . . . . .	179
1.	Grundrechtsnormen innerhalb des 2. Hauptteils (Art. 98 ff. BV) . . . . .	179
a)	Menschenwürde als Höchstwert (Art. 100 BV) . . . . .	179
b)	Das Hauptfreiheitsrecht (Art. 101 BV) . . . . .	180
c)	Die speziellen Freiheitsrechte . . . . .	181
d)	Gleichheitsrechte . . . . .	191

2.	Normen im 2. Hauptteil ohne Grundrechtscharakter . . . .	195
3.	Grundrechtsnormen außerhalb des 2. Hauptteils . . . . .	196
	a) Grundrecht auf politische Mitwirkung (Art. 7 II BV; „status activus“). . . . .	196
	b) Grundrecht auf staatsbürgerliche Gleichstellung (Art. 8 BV). . . . .	198
	c) Justizielle Grundrechte . . . . .	198
	d) Das „bayerische Grundrecht“ auf Naturgenuss (Art. 141 III BV). . . . .	198
	e) Weitere Grundrechte außerhalb des 2. Hauptteils. . .	199
4.	Normen, die grundrechtsgleiche Rechte verbürgen . . . .	199
5.	Normen, die sonstige verfassungsmäßige Rechte verbürgen . . . . .	200
6.	Sonstige Normen, die lediglich Programmsätze enthalten. . . . .	201
IV.	Die Grundrechtsbindung der Landesstaatsgewalt. . . . .	201
	1. Bindungswirkung der BV-Grundrechte . . . . .	201
	2. Bindung an Grundrechte außerhalb der BV. . . . .	202
V.	Die Maßstabsfunktion der BV-Grundrechte. . . . .	203
	1. Erste Fallgruppe: Erlass von Landesrecht . . . . .	204
	a) Landesrecht beruht auf bundesrechtlicher Vorgabe . . . . .	204
	b) Landesrecht beruht auf EU-rechtlicher Vorgabe . . . .	205
	2. Zweite Fallgruppe: Anwendung von Bundes- oder EU-Recht . . . . .	205
	a) Landesstaatsgewalt wendet Bundesrecht an . . . . .	205
	b) Landesstaatsgewalt wendet EU-Recht an . . . . .	207
VI.	Gibt es eine eigene Dogmatik der BV-Grundrechte? . . . . .	208
	1. Die BV-Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte . . . . .	208
	2. Weitere Grundrechtsfunktionen. . . . .	211
	a) Die BV-Grundrechte als objektive Wertordnungsnormen . . . . .	211
	b) Die leistungrechtliche Dimension der BV-Grundrechte . . . . .	211
	c) Grundrechte als Schutzpflichten . . . . .	212
	d) Verfahrens- und organisationsrechtliche Dimension. . . . .	212

<b>§ 8 Verfassungsprozessrecht</b> . . . . .	213
I. Wofür ein Landesverfassungsgericht? . . . . .	213
II. Der Verfassungsgerichtshof (VerfGH) . . . . .	214
1. Funktion . . . . .	214
2. Rechtsgrundlagen und Methodik . . . . .	215
3. Organisation (Überblick) . . . . .	216
III. Allgemeine Verfahrensvorschriften . . . . .	218
IV. Verfahrensarten – Überblick . . . . .	219
1. Klassische staatsorganisationsrechtliche Streitigkeiten . . . . .	219
a) Anklageverfahren (Art. 61 BV) . . . . .	219
b) Ausschluss von Wählergruppen (Art. 62 BV) . . . . .	220
c) Wahlprüfung und Mandatsverlust (Art. 63 BV) . . . . .	220
d) Organstreitigkeit (Art. 64 BV) . . . . .	220
2. Normenkontrollverfahren . . . . .	221
3. Verfassungsbeschwerde . . . . .	221
V. Popularklage (Art. 98 S. 4 BV; Art. 55 VfGHG) . . . . .	222
1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	222
2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit . . . . .	224
a) Zulässigkeit der Popularklage . . . . .	224
b) Begründetheit der Popularklage . . . . .	230
c) Entscheidung des VerfGH (Art. 25 VfGHG) . . . . .	232
3. Einstweilige Anordnung (Art. 26 VfGHG) . . . . .	233
VI. Verfassungsbeschwerde (Art. 120 BV; Art. 51 ff. VfGHG) . . . . .	233
1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	233
2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit . . . . .	234
a) Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde . . . . .	234
b) Begründetheit der Verfassungsbeschwerde . . . . .	239
c) Entscheidung des VerfGH (Art. 25 VfGHG) . . . . .	239
3. Einstweilige Anordnung (Art. 26 VfGHG) . . . . .	240
VII. Richtervorlage (Art. 92 BV; Art. 50 VfGHG) . . . . .	240
1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	240
2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit . . . . .	241
a) Zulässigkeit der Richtervorlage . . . . .	241
b) Begründetheit der Richtervorlage . . . . .	244
3. Überblick: Varianten der Vorlage durch bayerische Gerichte . . . . .	244

VIII.	Meinungsverschiedenheit (Art. 75 III BV; Art. 49 VfGHG) . . . . .	247
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	247
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit . . . . .	247
	a) Zulässigkeit des Antrags . . . . .	247
	b) Begründetheit des Antrags . . . . .	249
IX.	Der Organstreit (Art. 64 BV; Art. 49 VfGHG) . . . . .	250
	1. Funktion und Rechtsgrundlagen . . . . .	250
	2. Prüfungsschema: Zulässigkeit und Begründetheit . . . . .	251
	a) Zulässigkeit des Antrags . . . . .	251
	b) Begründetheit des Antrags . . . . .	253
X.	Vertiefung: Verhältnis BVerfG – VerfGH . . . . .	253
	1. Grundsätzliches . . . . .	253
	2. Verfahrenskumulationen. . . . .	254
	a) Verfassungsbeschwerde zum VerfGH und zum BVerfG. . . . .	254
	b) Popularklage zum VerfGH und Verfassungsbeschwerde zum BVerfG . . . . .	255
	c) Richtervorlage zum VerfGH und zum BVerfG . . . . .	255
	d) Abstrakte Normenkontrolle zum VerfGH und zum BVerfG. . . . .	255
	e) Subsidiarität . . . . .	255
	f) Ausschluss . . . . .	256
	3. Überprüfung von Entscheidungen des VerfGH durch das BVerfG . . . . .	257
	4. Vorlage des VerfGH zum BVerfG nach Art. 100 I GG? . . . . .	257
	a) Vorlage im Rahmen des Popularklageverfahrens? . . . . .	257
	b) Vorlage im Rahmen der Verfassungsbeschwerde? . . . . .	259
XI.	Verfassungsprozessrecht und Europarecht . . . . .	259
	1. EU-Recht und EMRK als Prüfungsmaßstab? . . . . .	259
	2. Vorlage des VerfGH an den EuGH? . . . . .	260
	3. Verletzung des Art. 86 I 2 BV durch ein Fachgericht . . . . .	261
	Stichwortverzeichnis . . . . .	263