

§ 2

Geschichte des Bayerischen Staatsrechts

Eine *eingehende* Darstellung der Geschichte des Bayerischen Staatsrechts hat in einem knappen Lehrbuch des Bayerischen Staatsrechts keinen Raum. Gleichwohl darf diese nicht ganz unter den Tisch fallen. Daher im Folgenden wenigstens die wichtigsten Eckpunkte²²:

I. Die Entwicklung von 1806 bis 1945

1. Die „Konstitution“ von 1808: Geburtsstunde des Staates „Baiern“

Die Geschichte des modernen Bayern beginnt mit der **Erhebung zum Königreich**: Kurfürst Maximilian IV. Joseph nahm nach dem Pressburger Frieden vom 26.12.1805²³ zum 1.1.1806 den Königstitel an. Nachdem die zuvor als **Herzöge** und **Kurfürsten** die Herrschaft in Bayern ausübenden **Wittelsbacher**²⁴ ihrerseits keiner staatlichen Verfassung in modernem Sinne unterworfen waren, bereiteten die geschichtlichen Ereignisse Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts (Französische Revolution 1789; Reichsdeputationshauptschluss 1803, Säkularisierung und Mediatisierung) auch in Bayern die Grundlagen für die Trennung von Staat und Dynastie. Erst diese Trennung ermöglichte die **konstitutionelle Bindung monarchischer Macht als Essentialium des modernen Staates**: Der König war nicht mehr nur Herrscher, sondern in heutiger Terminologie verfassungsgebundenes (wenn auch nicht demokratisch legitimierte) Organ des souveränen Staates „Königreich Baiern“.

²² Zur Vertiefung sei empfohlen die gut lesbare Einführung von *M. Tremml* (Hrsg.), Die Geschichte des modernen Bayern, 3. Aufl. 2006; zur jüngsten Geschichte *W. Zorn*, Bayerns Geschichte seit 1960, 2007; *Hartmann*, Bayerns Weg in die Gegenwart, 2012; knapper Überblick bei *W. Volkert*, Geschichte Bayerns, 2004; weitere Nachweise in *L/M/W*, S. 1. Die nachfolgend zitierten Verfassungen Bayerns seit 1808 sind abgedruckt mit Erläuterungen und weiteren Rechtstexten in *A. Wenzel*, Bayerische Verfassungsurkunden, 4. Aufl. 2002; sehr instruktiv auch *K. v. Lewinski*, Übergänge von der Monarchie zur Republik in Bayern, BayVbl. 2019, S. 1 ff.

²³ RegBl. 1806, S. 49.

²⁴ Die Herrschaft der Wittelsbacher begann 1180 mit der Belehnung des Pfalzgrafen Otto von Wittelsbach mit dem Herzogtum Bayern und endete mit der Abdankung Ludwig III. im November 1918 (Rn. 14).

- 12 Die „Konstitution für das Königreich Baiern“ vom 1.5.1808²⁵, maßgeblich ausgearbeitet von *Montgelas*²⁶, war die **erste Verfassung dieses Staates Bayern**. Die Verfassung war zwar eine oktroyierte („Die Einleitungsformel lautete: „Wir Maximilian Joseph, von Gottes Gnaden König von Baiern“), jedoch insofern eine Verfassung in modernem Sinne, als ihr auch der Monarch selbst unterworfen war.

2. Die Verfassungs-Urkunde von 1818

- 13 Durch die politischen Entwicklungen nach 1808, insbesondere in Folge des Wiener Kongresses 1814/15 wurde die 1808er-Verfassung bereits 1818 durch die **Verfassungs-Urkunde des Königreichs Bayern** vom 26.5.1818 abgelöst²⁷. Diese Verfassungsurkunde, die noch keine demokratischen Grundsätze enthielt und Grundrechte nur in Ansätzen verbürgte, blieb über 100 Jahre in Geltung, auch über den „Beitritt“ Bayerns zum neu gegründeten Deutschen Reich im Jahr 1871 hinaus. Durch diesen Beitritt verlor Bayern seine staatliche Souveränität als eigenständiges Königreich und wurde Gliedstaat des Deutschen Reiches (dazu auch Rn. 7, 42).

3. Die „Bamberger Verfassung“ von 1919

- 14 Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges kam die 1806/1808 begründete Staatsform der konstitutionellen Monarchie in Bayern zu einem Ende. Im November 1918 rief **Kurt Eisner** die **Republik** als „Freistaat Bayern“ aus, was so viel bedeutet wie „frei von Monarchie“. König Ludwig III. entband die Beamten des Staates Bayern von ihrem Treueeid. Ein Arbeiter- und Soldatenrat wählte Eisner zum ersten Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern. Zunächst regelten zwei **vorläufige „Staatsgrundgesetze“** die staatsrechtlichen Grundlagen des Freistaates: das „Staatsgrundgesetz der Repu-

25 RegBl. S. 985. Dazu sehr informativ mit Abdruck von Originaldokumenten *Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns* (Hrsg.), Bayerns Anfänge als Verfassungsstaat. Die Konstitution von 1808, 2008; lesenswert auch *H.-M. Körner*, Geschichte des Königreichs Bayern, 2006.

26 Maximilian von *Montgelas* (1759–1838) ist der „Konstrukteur“ des modernen Bayern. Die Grundstrukturen der heutigen Staats- und Verwaltungsorganisation gehen auf ihn zurück; dazu *E. Weis*, *Montgelas*. Der Architekt des modernen bayerischen Staates (1799–1838), 2005 (Bd. 2 der Biographie; beide Bände in einem: 2008).

27 GBl. S. 101. Die Verfassungs-Urkunde von 1818, die Beilagen und Anhänge zu dieser Urkunde, die Gesetze zur Änderung und zur Ergänzung der Verfassungsurkunde während der Zeit des Deutschen Bundes sowie die Gesetze zur Änderung der Verfassungs-Urkunde nach dem Beitritt zum Deutschen Reich (durch die königliche Deklaration vom 30.1.1871, GBl. S. 149) sind abgedruckt (oder nachgewiesen) bei *Wenzel* (Fn. 22), S. 42 ff.

blik Bayern“ vom 4.1.1919 (GVBl S. 1) sowie das „Vorläufige Staatsgrundgesetz des Freistaates Bayern“ vom 17.3.1919 (GVBl S. 109)²⁸. Im Januar 1919 wurden Landtagswahlen durchgeführt, die die Bayerische Volkspartei vor der SPD gewann. Die USPD von Kurt Eisner errang lediglich 2,5 %. Kurz vor der konstituierenden Sitzung des Landtags wurde Eisner, der dort seine Rücktrittsrede halten wollte, ermordet. Daraufhin nahmen die Ereignisse in Bayern revolutionären Charakter an²⁹. Zwar wählte der Landtag **Johannes Hoffmann** (SPD) zum Ministerpräsidenten. In der Nacht vom 6./7.4.1919 wurde dann aber die sog. „Räterepublik Bayern“ ausgerufen. Die Regierung unter Ministerpräsident Hoffmann verließ München und begab sich nach **Bamberg**. Die Reichswehr und bayerische Truppen lösten die Räterepublik unter Einsatz von Gewalt auf. Am 28.5.1919 legte die Regierung dem nach Bamberg einberufenen Landtag den Entwurf für eine neue Verfassungsurkunde vor. Nach der Beratung in einem Verfassungsausschuss wurde die neue Bayerische Verfassungsurkunde in einer Sitzung des Landtags vom 12.8.1919 angenommen. Die Verfassung wurde am 14.8.1919 ausgefertigt und im GVBl vom 15.9.1919 (S. 531) veröffentlicht. Eine Volksabstimmung fand nicht statt.

Diese sog. „**Bamberger Verfassung**“ trat am Tage ihrer Verkündung, also am 15.9.1919 in Kraft. Sie war die erste demokratische Verfassung mit der Verbürgung von Grundrechten. Auch das durch diese Verfassung konstituierte Bayern blieb **Mitglied des Deutschen Reiches**. 15

4. Bayern im nationalsozialistischen Unrechtsregime

Grundstürzende Veränderungen auch in staatsrechtlicher Hinsicht brachte die nationalsozialistische Diktatur mit sich. Mit den sog. „Gesetzen“ zur Gleichschaltung der Länder³⁰ wurde deren **Eigenstaatlichkeit beseitigt**. 16

28 Beide Texte sind abgedruckt bei Wenzel, (Fn. 22), S. 45 ff.

29 Anschaulich dazu *Haus der Bayerischen Geschichte* (Hrsg.), Revolution! Bayern 1918/1919, 2008.

30 Es handelte sich um **folgende „Gesetze“**, sämtlich erlassen durch die Reichsregierung auf Grund des sog. „Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“ vom 23.3.1933 (RGBl. S. 141; „Ermächtigungsgesetz“): (1) **Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich** vom 31.3.1933 (RGBl. S. 153): Ermächtigung der Landesregierungen, Landesgesetze zu erlassen; Auflösung der Landtage und Neubildung nach den Stimmenverhältnissen der Reichstagswahl vom 5.3.1933; Auflösung und Neubildung der kommunalen Selbstverwaltungskörper. (2) **Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich** vom 7.4.1933 (RGBl. S. 171): Einsetzung von Reichsstatthaltern in den Ländern durch den Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers; Aufgabe: Beachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik; Befugnis u. a.: Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Landesregierung. (3) **Gesetz über den Neuaufbau des Reiches** vom 30.1.1934 (RGBl. S. 75): Aufhebung der Volksvertretungen der Länder; Übergang der Hoheitsrechte der Länder auf das

Bayern wurde zum bloßen **Verwaltungsbezirk** des faschistischen Deutschen Reiches degradiert. Franz **Ritter von Epp** wurde am 10.4.1933 von den Nationalsozialisten als sog. „Reichsstatthalter“ (bis 1945) eingesetzt. Das staatsrechtliche Eigenleben Bayerns war weitgehend erloschen, auch wenn die Verfassung von 1919 formell in Kraft blieb (vgl. Art. 186 I BV 1946).

II. Die Entstehung der Verfassung von 1946³¹

- 17 Mit der bedingungslosen **Kapitulation Deutschlands** am 8.5.1945 ist **Deutschland** im völkerrechtlichen Sinne **nicht „untergegangen“**³². Deutschland wurde von den Alliierten in vier Besatzungszonen eingeteilt. Bayern fiel (ohne die linksrheinische Pfalz und zunächst ohne den Kreis Lindau, der 1955 an Bayern zurückfiel) in die **amerikanische Besatzungszone**. Die amerikanische Besatzungsmacht drängte auf eine schnelle **Wiederherstellung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen**. Am 19.9.1945 erging eine **Proklamation**, der zufolge die drei „Verwaltungsgebiete“³³ die Bezeichnung „State“ führen sollten. Insbesondere Ministerpräsident³⁴ **Wilhelm Hoegner** interpretierte dies als Begründung eines eigenen selbständigen Staates Bayern. Diese Ansicht konnte sich allerdings gegenüber der amerikanischen Besatzungsmacht nicht durchsetzen³⁵. Bereits zu Beginn des Jahres 1946 fanden **Gemeindewahlen** statt. Zeitgleich legte der stellvertretende Militärgouverneur General Clay einen Zeitplan für die **Erarbeitung** einer Verfassung vor.

Reich; Unterstellung der Landesregierung unter die Reichsregierungen; Unterstellung der Reichsstatthalter unter die Dienstaufsicht des Reichsministers des Innern; Ermächtigung der Reichsregierung, „neues Verfassungsrecht“ (!) zu setzen. (4) Reichsstatthaltergesetz vom 30.1.1935 (RGBl. S. 65): Reichsstatthalter als Vertreter der Reichsregierung. Reichskanzler kann Reichsstatthalter mit der Führung der Landesregierung beauftragen.

31 Lesenswerte Darstellung bei *H.F. Zacher*, Fünfzig Jahre Bayerische Verfassung, BayVBl. 1996, S. 705 ff.; *U. Steiner*, Zum Wiederaufbau des Rechtsstaats nach 1945 am Beispiel Bayerns, BayVBl. 2012, S. 549 ff.; *E. Allesch*, Die Entstehung der Bayerischen Verfassung und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1946/1947, BayVBl. 2017, S. 433 ff. Zur Entstehungsgeschichte s. auch *L/M/W*, Vorbem. A, Rn. 8 ff.; *Meder/Brechmann*, Einl. Rn. 2 ff.

32 Vgl. zur staatsrechtlichen Lage Deutschlands 1945 und den Konsequenzen für die Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946 *B. Kempen*, in: *B/H/K/M*, Rn. 10 sowie *L/M/W*, Art. 178 Rn. 2 ff.

33 Es handelte sich dabei um Großhessen, Württemberg-Baden und Bayern.

34 Die Amerikaner setzten 1945 zunächst Fritz Schäffer als Ministerpräsident ein, der im September 1945 von Wilhelm Hoegner (SPD) abgelöst wurde.

35 *G. Lauer*, Die Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946, BayVBl. 1990, S. 737 ff.

Ministerpräsident Hoegner setzte am 22.2.1946 einen Ausschuss ein, der den Auftrag hatte, Vorarbeiten für die im Sommer 1946 zu wählende verfassungsgebende Landesversammlung zu leisten. Grundlage für die Arbeiten³⁶ dieses **Vorbereitenden Verfassungsausschusses (VVA)** war ein **Verfassungsentwurf von Ministerpräsident Hoegner**, den dieser im Schweizer Exil erarbeitet hatte. Dieser sog. **Vorentwurf** wurde im VVA, dem auch der Staatsrechtler **Prof. Hans Nawiasky**³⁷ angehörte, umfassend diskutiert und mündete in einen Entwurf einer Verfassung. Umstrittenste Punkte im VVA waren die Einführung einer zweiten Kammer (Senat) sowie die Etablierung eines Bayerischen Staatspräsidenten³⁸.

Am 30.6.1946 wurde die **Verfassungsgebende Landesversammlung gewählt**, die die Beratung einem Ausschuss, dem **Verfassungsausschuss (VA)** übertrug³⁹. Der vom VA erarbeitete Entwurf (EVA) wurde von der verfassungsgebenden Landesversammlung im August/September 1946 beraten. Bei der Gesamtabstimmung am 20.9.1946 wurde der EVA ohne wesentliche Änderungen (allerdings ohne das Amt eines Bayerischen Staatspräsidenten) angenommen.

Die **amerikanische Militärregierung** billigte den Text mit einigen Änderungen. Der überarbeitete Verfassungstext wurde von der Landesversammlung in der Aula der Universität München am 26.10.1946 angenommen. In einem **Schreiben** von General Clay vom 24.10.1946 wurde der Verfassungsentwurf mit bestimmten Maßgaben⁴⁰ **genehmigt** und der Vorlage zum Volksentscheid zugestimmt.

Am 1.12.1946 nahm die bayerische Bevölkerung in einem **Volksentscheid** die neue Verfassung mit einer Mehrheit von über 70 % an⁴¹, am 2.12.1946 wurde der Verfassungstext von Ministerpräsident Hoegner **ausgefertigt**. Die Bekanntmachung im GVBl erfolgte am 8.12.1946. An diesem Tag trat die neue Verfassung in Kraft.

36 Sehr lesenswerte Dokumentation bei K.-U. Gelberg, Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946, 2004, S. 9 ff.

37 Nawiasky legte im Jahr 1948 auch den ersten Kommentar zur BV vor: H. Nawiasky/C. Leusser, Kommentar zur Bayerischen Verfassung, 1948 (mit Ergänzungsband 1953), vgl. auch Rn. 5. Leusser war Ministerialrat in der Bayerischen Staatskanzlei und wirkte als Protokollführer im VVA mit. Zu Nawiasky s. H. Günther, Hans Nawiasky als Staats- und Beamtenrechtler, BayVBl. 2011, S. 453 ff.

38 Insoweit wurden vom VVA jeweils alternative Vorlagen ausgearbeitet (diese sind neben dem Vorentwurf von Hoegner und dem Entwurf des VVA bei Gelberg [Fn. 36] abgedruckt).

39 Dokumentation: (1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des *Verfassungs-Ausschusses* der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung: Bd. I (1. – 12. Sitzung, 16. Juli 1946 – 5. August 1946 = Prot. I), Bd. II (13. – 24. Sitzung, 7. August 1946 – 28. August 1946 = Prot. II); Bd. III (25. – 37. Sitzung, 29. August 1946 – 13. November 1946 = Prot. III). (2) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung vom 15. Juli 1946 – 30. November 1946 (= Prot. IV).

40 Das Genehmigungsschreiben erteilte einem Separatismus Bayerns eine Absage. Dazu L/M/W, Art. 178 Rn. 3.

41 Grundlage für die Volksabstimmung und die gleichzeitig stattfindende Landtagswahl war das Gesetz Nr. 45 betreffend den Volksentscheid über die Verfassung und die Wahl des Bayerischen Landtags vom 3.12.1946 (GVBl S. 309).

III. Die Entwicklung seit 1946

Die Entwicklung des bayerischen Verfassungsrechts seit 1946⁴² ist insbesondere geprägt durch das **Hinzutreten überlagernder Rechtsordnungen**:

- 22** Zunächst wurde das Landesrecht, auch das Landesverfassungsrecht, durch das **Besatzungsrecht** überlagert⁴³. Auf Initiative der amerikanischen Besatzungsmacht schlossen sich die Ministerpräsidenten der Länder 1946 zu einem Länderrat zusammen, um die über das Gebiet eines Landes hinausreichenden Fragen gemeinschaftlich zu lösen. **Länderratsgesetze** gingen dem Landesrecht und auch dem Landesverfassungsrecht vor und unterlagen nicht der Kontrolle des VerfGH.
- 23** Weitere, das bayerische Verfassungsrecht überlagernde Normschichten bilden das **Grundgesetz und das nach dessen Maßgabe gesetzte Bundesrecht** (unten Rn. 41 ff.) sowie das **Europäische Unionsrecht** (unten Rn. 109 ff.).
- 24** Die Verfassung von 1946 hat sich bisher als **stabile Grundordnung** des Freistaates Bayern erwiesen, weshalb einer grundsätzlichen Revision der Verfassung eine Absage zu erteilen ist⁴⁴. Die Verfassung ist – anders als das GG – bislang nur in geringem Umfang geändert worden⁴⁵, was insbesondere daran liegen dürfte, dass jede Verfassungsänderung eines **Volksentscheides** bedarf (Art. 75 BV). Die gravierendste Änderung war die **Abschaffung des Senats** zum 1.1.2000 (dazu unten Rn. 39, 52, 246, 306).

⁴² Zacher (Fn. 31), S. 705/709 ff.

⁴³ Vgl. dazu Meder/Brechmann, Einleitung Rn. 9; Zacher (Fn. 31), S. 710.

⁴⁴ Zu dieser Diskussion sowie zum Reformbedarf s. Lindner (Fn. 5), L/M/W, Vorbem. A Rn. 23 ff. sowie K. Hahnzog, Lebendige Bayerische Verfassung – Weiterentwicklung und Revitalisierung, BayVBl. 2007, S. 321 ff.

⁴⁵ Überblick zu den bisherigen Verfassungsänderungen in L/M/W, Vorbem. A Rn. 22; Meder/Brechmann, Einleitung Rn. 8; T. Holzner, Verfassungsänderung in Bayern? BayVBl. 2012, S. 677 ff.

§ 3

Rechtsgrundlagen des Bayerischen Staatsrechts

Die wichtigste Rechtsgrundlage des Bayerischen Staatsrechts ist die **Baye- 25**
rische Verfassung (I.). Zu deren Ergänzung und Konkretisierung sind
Gesetze im förmlichen Sinne (II.) und **untergesetzliche staatsrechtliche**
Normen (III.) erlassen worden. (I.) bis (III.) zusammen bilden das Staatsrecht
im weiteren Sinne (s. Rn. 10). Nachfolgend wird zunächst ein **Überblick**
über diese Rechtsgrundlagen und deren Inhalt gegeben.

Es wird empfohlen, die nachfolgenden Rechtstexte bereits jetzt einmal gründlich und vollständig zu lesen. Das mag mühsam erscheinen, übt jedoch den Umgang mit (zunächst) unbekannten Rechtstexten und schafft ein Gefühl für die Regelungsmaterien und deren Verortung. Dies erleichtert das Auffinden der einschlägigen Normen im „Ernstfall“. Man muss deren Inhalt nicht im Einzelnen lernen, sondern ihre Existenz kennen (zumindest vermuten), um ihren Regelungsort rasch aufspüren zu können.

Die Grenze zwischen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Gesetzen ist fließend. So werden herkömmlicher Weise zum (Besonderen) Verwaltungsrecht die Kommunalgesetze (GO, LKrO, BezO) gezählt, obwohl diese maßgebliche Aussagen zur Staatsorganisation („mittelbare Staatsverwaltung“, Rn. 203 ff.) enthalten.

I. Verfassung des Freistaates Bayern

Die BV⁴⁶ ist gänzlich **anders aufgebaut als das später erlassene Grundgesetz**. Der Auf- 26
bau der BV orientiert sich eher an der Weimarer Reichsverfassung. Besonders augenscheinlich ist dies bei der **Stellung der Grundrechte**. Anders als im Grundgesetz stehen die Grundrechtsbestimmungen nicht an der Spitze des Verfassungstextes, was an ihrer fundamentalen Funktion der Bändigung der Staatsgewalt allerdings nichts ändert.

Nach einem wortgewaltigen **Vorspruch**, der die Funktion einer Präambel 27
erfüllt und integraler Bestandteil der Verfassungsurkunde ist (vgl. dazu *T. Rottenwallner*, BayVBl. 2016, S. 397 ff. und die Erwiderung von *W. Brech-*

⁴⁶ Die „Verfassung des Freistaates Bayern“ gilt in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, BayRS 100–1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638 ff.); Z. Nr. 850.

mann, BayVBl. 2016, S. 408 ff.), folgen vier Hauptteile: Der **1. Hauptteil**, der in 9 Abschnitte gegliedert ist, behandelt **Aufbau und Aufgaben des Staates**, der **2. Hauptteil** ist den **Grundrechten und Grundpflichten** gewidmet. **Das Gemeinschaftsleben** ist Gegenstand des **3. Hauptteils**, der in 3 Abschnitte unterteilt ist (1. Abschnitt: Ehe und Familie, 2. Abschnitt: Bildung und Schule, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der kulturellen Überlieferung, 3. Abschnitt: Religion und Religionsgemeinschaften). Der **Vierte Hauptteil**, untergliedert in 4 Abschnitte, behandelt die Bereiche **Wirtschaft und Arbeit**. Im Anschluss an den 4. Hauptteil finden sich **Schluss- und Übergangsbestimmungen**.

Praktische Bedeutung haben die ersten drei Hauptteile⁴⁷. Der vierte Hauptteil spielt mit Ausnahme der Art. 158, 159 BV (Ergänzung des Eigentumsgrundrechts in Art. 103 BV) kaum eine Rolle, da seine Regelungsgegenstände (Wirtschaft, Arbeits- und Sozialrecht) ganz überwiegend Gegenstand von Bundesrecht sind, so dass die Bestimmungen der BV insoweit wegen Art. 31 GG kaum Wirkungen entfalten können. Dazu und zu gleichwohl verbleibenden Rechtswirkungen s. die Ausführungen bei L/M/W, vor Art. 151 Rn. 1 ff.

II. Überblick über die wichtigsten staatsrechtlichen Gesetze

1. Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGHG)

- 28 Das „Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof“ (VfGHG)⁴⁸, kurz **Verfassungsgerichtshofgesetz**, regelt gem. Art. 69 BV in Ergänzung insbes. der Art. 60 ff. BV das **bayerische Verfassungsprozessrecht**: Einrichtung, Zusammensetzung, Organisation des VerfGH, allgemeine und besondere Verfahrensvorschriften für die einzelnen Verfahrensorten. Das VfGHG ist das **Pendant zum BVerfGG** auf Bundesebene.

2. Landeswahlgesetz (LWG)

- 29 Das „Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung“⁴⁹ (LWG), kurz **Landeswahlgesetz**, enthält zwei große Regelungs-

⁴⁷ Da mit den Regelungsgegenständen des Dritten Hauptteils (Art. 124 ff. BV: Familie, Kinder, Schule, Hochschule, Staatskirchenrecht) in den Pflichtklausuren der juristischen Staatsexamina kaum zu rechnen ist, legt dieses Lehrbuch den Schwerpunkt auf die ersten beiden Hauptteile. Gleichwohl wird dringend zur gründlichen Lektüre auch der Art. 124–188 BV geraten.

⁴⁸ Vom 10.5.1990 (GVBl S. 122, BayRS 1103–1-I); Z. Nr. 855.

⁴⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 5.7.2002 (GVBl S. 277, BayRS 111–1-I); Z. Nr. 430.

komplexe: (1) In Umsetzung des Art. 14 V BV die Vorschriften zur Durchführung der **Landtagswahlen**; insoweit ist das LWG das **Pendant zum Bundeswahlgesetz (BWG)**. (2) Der Umsetzung der Art. 18 III, 74 und 75 II BV dienen die Vorschriften zur Durchführung von **Volksbegehren** und **Volksentscheid**. Das LWG wird ergänzt durch die Landeswahlordnung (LWO; Rn. 35). Art. 88a des Landeswahlgesetzes (LWG) in der Fassung des § 1 Nr. 7 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl. S. 18, BayRS 111–1-I), durch den das Institut einer **konsultativen Volksbefragung** eingeführt worden war, wurde mit Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs v. 21.11.2016 (Vf. 15-VIII-14, 8-VIII-15, BayVBl. 2017, S. 192 ff.) für mit Art. 7 Abs. 2 der Verfassung unvereinbar und nichtig erklärt (vgl. auch unten Rn. 53); vgl. dazu *M. Möstl*, BayVBl. 2015, S. 217 ff.

3. Bayerisches Abgeordnetengesetz

Das „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags“⁵⁰, kurz **Bayerisches Abgeordnetengesetz**, regelt ergänzend zu Art. 13 ff. BV die Rechtsstellung der Abgeordneten des Bayerischen Landtages. **Pendant** auf Bundesebene ist das **AbgG**, das die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages normiert. **30**

4. Bayerisches Petitionsgesetz (BayPetG)

Das „Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung“⁵¹ (BayPetG), kurz **Bayerisches Petitionsgesetz**, normiert die Einzelheiten des in der Staatspraxis wichtigen Petitionswesens, zumal die verfahrensrechtlichen Grundsätze. Details regelt die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags (Rn. 36). **31**

5. Gesetz über die Mitglieder der Staatsregierung

Das „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung“⁵², kurz Bayerisches Ministergesetz (BayMinG), regelt in Ergänzung der Art. 43 ff. BV die nähere Rechtsstellung der Mitglieder der (Bayerischen) Staatsregierung (Ministerpräsident, Staatsminister, Staatssekretäre), im Einzelnen das Amtsverhältnis, die Amtsbezüge und die Versorgung. Das **Pen-** **32**

50 In der Fassung der Bekanntmachung vom 6.3.1996 (GVBl. S. 82, BayRS 1100–1-I); Z. Nr. 5.

51 Vom 9.8.1993 (GVBl. S. 544, BayRS 1100–5-I); Z. Nr. 853.

52 Vom 4.12.1961 (BayRS 1102–1-S). Z. Nr. 760; frühere Abkürzung: „StRMG“.

dant auf Bundesebene ist das **BMinG**. Parlamentarische Staatssekretäre gibt es in Bayern nicht, weshalb auch kein dem ParlStG entsprechendes Gesetz existiert.

6. Weitere staatsrechtliche Gesetze

- 33** Als weitere (nicht durchgängig im „Ziegler“ abgedruckte) staatsrechtliche Gesetze sind zu nennen: **(1) Bayerisches Fraktionsgesetz**⁵³, das die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag normiert. **(2) Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags**⁵⁴, das in Ergänzung des Art. 25 BV die rechtlichen „Spielregeln“ für die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen normiert. **(3)** Das Gesetz über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 70 Abs. 4 BV sowie in sonstigen Angelegenheiten gem. Art. 55 Nr. 3 Satz 2 BV, kurz **Parlamentsbeteiligungsgesetz** (PBG)⁵⁵, legt in Konkretisierung des Art. 55 Nr. 3 S. 2 und Art. 70 Abs. 4 BV Informations- und Beteiligungspflichten der Staatsregierung gegenüber dem Landtag fest. **(4)** Gesetz über das **Wappen** des Freistaates Bayern⁵⁶. **(5)** Die **Haushaltsordnung des Freistaates Bayern** (BayHO)⁵⁷ regelt in Ergänzung des Haushaltsverfassungsrechts (Art. 78 ff. BV) die Einzelheiten über Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans. **(6)** Das Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof (RHG)⁵⁸, kurz **Rechnungshofsgesetz**, legt in Erfüllung des Auftrags in Art. 80 III BV das Nähere zur Organisation und Tätigkeit des Obersten Rechnungshofes fest. **(7)** Das **Parlamentarische Kontrollgremium-Gesetz** (PKGG)⁵⁹ regelt die Kontrolltätigkeit des Parlaments insbes. nach Art. 13 III-V GG sowie nach dem Bayerischen Verfassungsschutzgesetz (BayVSG)⁶⁰.

III. Überblick über wichtige untergesetzliche Normen

- 34** Staatsrechtlich relevante Normen finden sich nicht nur in der Verfassung und in förmlichen Gesetzen, sondern auch in untergesetzlichen Normen. Dabei sind **Rechtsverordnungen** als abstrakt generelle Regelung mit Außenwirkung von **Geschäftsordnungen** zu unterscheiden, die lediglich organinterne Regelungswirkung entfalten:

53 Vom 26.3.1992 (GVBl S. 39, BayRS 1100–2-F).

54 Vom 23.3.1970 (BayRS 1100–4-I).

55 Vom 12.7.2016 (GVBl S. 142, BayRS 1100–6-S).

56 Vom 5.6.1950 (BayRS 1130–2-I).

57 Vom 8.12.1971 (BayRS 630–1-F). Z. Nr. 345.

58 Vom 23.12.1971 (BayRS 630–15-F). Z. Nr. 597.

59 Vom 8.11.2010 (GVBl S. 722, BayRS 12–4-I). Vom PKGG zu unterscheiden ist das **Ausführungsgesetz Art. 10-Gesetz (AG G10)** vom 11.12.1984 (GVBl S. 522, BayRS 12–2-I).

60 Vom 12.7.2016 (GVBl S. 145, BayRS 12–1-I); Z. Nr. 858.

1. Rechtsverordnungen

Wichtige staatsrechtliche Rechtsverordnungen sind: **(1) Wahlordnung für Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheide (LWO)**⁶¹, kurz **Landeswahlordnung**, die Details zur Durchführung der Landtagswahlen sowie von Volksbegehren und Volksentscheiden regelt; **Pendant** auf Bundesebene ist die BWO. **(2) Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV)**⁶², in der die Verteilung der Zuständigkeiten für die einzelnen Politikbereiche auf die Staatskanzlei und die Staatsministerien geregelt ist. 35

2. Geschäftsordnungen

Geschäftsordnungen legen als Organinnenrecht Verfahrensvorgaben für die Tätigkeit des Organs fest. Zu nennen sind: **(1) Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (GeschOLT)**⁶³, **(2) Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung (StRGeschO)**⁶⁴ und **(3) Geschäftsordnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (GeschOVfGHG)**⁶⁵. 36

⁶¹ Vom 16.2.2003 (GVBl S. 62, BayRS 111–1-1-I), erlassen auf Grund Art. 92 LWG; Z. Nr. 431.

⁶² In der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.2014 (GVBl S. 31, BayRS 1102–2-S); Z. Nr. 300; erlassen auf Grund von Art. 53 BV.

⁶³ In der Fassung der Bek. vom 14.8.2009 (GVBl S. 420, BayRS 1100–3-I); erlassen auf Grund von Art. 20 III BV; Pendant zur Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT).

⁶⁴ In der Fassung der Bekanntmachung vom 15.5.2018 (GVBl S. 373, BayRS 1102–2-1-S), erlassen auf Grund von Art. 53 S. 1 BV; Pendant zur GOBReg.

⁶⁵ Vom 18.12.1990 (GVBl 1991 S. 36, BayRS 1103–1-1-I), erlassen auf Grund von Art. 30 II VfGHG.