

NOMOSHANDKOMMENTAR

Classen | Sauthoff [Hrsg.]

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

3. Auflage



Nomos

NOMOSHANDKOMMENTAR

Prof. Dr. Claus Dieter Classen
Prof. Dr. Michael Sauthoff [Hrsg.]

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

3. Auflage

Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Universität Greifswald; Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern; Mitglied des Landesverfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern | Dr. Reimer Groth, Ministerialdirigent, Leiter der Rechtsabteilung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern | Prof. Dr. Stefan Koriath, Ludwig-Maximilians-Universität München | Dr. Joachim Kronisch, Präsident des Verwaltungsgerichts Schwerin | Dr. Ulrike Lehmann-Wandschneider, Richterin am Oberlandesgericht Rostock; Vizepräsidentin des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern | Dr. Jost Mediger, Staatssekretär a.D., Schwerin/Norderstedt | Prof. Dr. Hubert Meyer, Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Landkreistags | Prof. Dr. Michael Sauthoff, Präsident des Oberverwaltungsgerichts und des Finanzgerichts Mecklenburg-Vorpommern a.D. | Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Greifswald; Vizepräsidentin des Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen | Armin Tebben, Direktor des Landtages Mecklenburg-Vorpommern | Prof. Dr. Bodo Wiegand-Hoffmeister, Rektor der Hochschule Wismar | Dirk Zapfe, Leiter der Abteilung Parlamentarische Dienste der Landtagsverwaltung, Schwerin



Nomos

Zitiervorschlag: Classen/Sauthoff/Bearbeiter Art. ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8236-9

3. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Geleitwort der Präsidentin des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

Schauen wir in die Verfassung, so finden wir unter anderem den folgenden Halbsatz, der zeigt, was wir in Mecklenburg-Vorpommern sein wollen: „... ein lebendiges, eigenständiges und gleichberechtigtes Glied der Bundesrepublik Deutschland ...“

Vor diesem Hintergrund wird unsere Verfassung 30 Jahre alt. Das macht auch den vorliegenden Kommentar so besonders, zeigt er doch, was diese Verfassung ist und was sie ausmacht. Sie ist die grundlegende rechtliche und politische Ordnung unseres Bundeslandes und sie ist in ihrer Entstehung ganz eng mit unserem Landtag und den Menschen bei uns verbunden. Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurde am 14. Mai 1993 vom Landtag beschlossen, trat am 23. Mai 1993 vorläufig in Kraft und wurde am 12. Juni 1994 in einem Volksentscheid bestätigt – mit der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten. Danach trat sie am 15. November 1994 mit dem Zusammentritt des zweiten Landtages in Kraft. Danach erfolgten sechs Änderungen, zuletzt im Jahr 2021.

Die Verfassung besteht aus einer Präambel und insgesamt 84 Artikel. Sie gliedert sich in vier Abschnitte und die angesprochene Präambel, mit den Grundlagen (1. Abschnitt) und der Staatsorganisation (2. Abschnitt), den Staatsfunktionen (3. Abschnitt), einschließlich der Verankerung direkt demokratischer Elemente mit der Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung und am Ende mit den Schlussbestimmungen (4. Abschnitt).

Unsere Verfassung ist geprägt von der historischen Entwicklung des Landes – unter anderem aus dem Zusammenschluss von Mecklenburg und Vorpommern. Sie berücksichtigt auch die besondere Lage des Landes als Grenzregion zu Polen und als Teil der Ostseeregion. Sie verpflichtet sich zu den Werten der europäischen Integration, des Umweltschutzes, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Friedensverpflichtung und der Gewaltfreiheit – letzteres übrigens auf der Grundlage einer im Konsens im Landtag angenommenen Volksinitiative. Von den Menschen für die Menschen, so ließe sich die Entstehung der Verfassung auf den Punkt bringen.

Denn die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern ist nicht nur ein juristisches Dokument. Sie ist ein Ausdruck der Identität und des Selbstverständnisses der Menschen im Land. Sie ist zugleich eine Quelle der Rechtssicherheit und der demokratischen Legitimation für das Handeln der Landesorgane im Geflecht der drei Gewalten. Sie ist aber auch ein lebendiger Verfassungsprozess, der ständig an die gesellschaftlichen Herausforderungen angepasst werden muss. Dieses beständige Anpassen an die realen Gegebenheiten, das politisch Durchsetzbare und das durch die Rechtsprechung, insbesondere des Landesverfassungsgerichtes, gewichtete Zusammenspiel der drei Gewalten in unserem Land machen deutlich, dass es wieder einer Neuauflage der Kommentierung bedurfte, die versucht, das Gesetzte und die verbleibenden Untiefen und Streitfälle zu benennen.

Auch diese vorliegende Kommentierung soll eine wissenschaftliche Analyse und Erläuterung der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern bieten. Sie soll die Entstehungsgeschichte, den systematischen Aufbau, den normativen Gehalt und die praktische Anwendung der Verfassungsbestimmungen darstellen. Die-

ser Kommentar soll auch die verfassungsrechtlichen Probleme und Streitfragen aufzeigen, welche sich aus der Interpretation und Anwendung der Verfassung ergeben. Er soll schließlich einen Beitrag zum Verständnis und zur Weiterentwicklung der Verfassungsordnung von Mecklenburg-Vorpommern leisten.

Einen entscheidenden Beitrag hat das Landesverfassungsgericht mit seinen Entscheidungen gesetzt; insbesondere im Parlamentsrecht, im Recht des Haushaltes, im Konnexitätsprinzip und im Verfassungsprozessrecht hat das Gericht Recht gesprochen und den Geltungsbereich der Verfassung weiter ausgeformt.

Den Herausgebern gilt wie den Autorinnen und Autoren mein Dank für die Mitwirkung an dieser Neuauflage. Sie haben sich in der Wissenschaft, in der Richterschaft und in der Verwaltung des Landes als ausgewiesene Kenner der Verfassung des Landes erwiesen. Damit steht die dritte Auflage dieses Kommentars bildhaft für die nächsten Jahre des Lebens unserer Verfassung.

Schwerin, im Mai 2023

Birgit Hesse
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern

Geleitwort der Ministerpräsidentin

Der 15. November 1994 steht in Mecklenburg-Vorpommern gleichermaßen für einen Beginn und ein Ende. Beginn deshalb, weil nach jahrelanger Arbeit die Landesverfassung in Kraft getreten ist. Und der Tag markierte zugleich das vorläufige Ende einer Entwicklung, die fünf Jahre zuvor begonnen hatte.

Damals, in diesem historischen Herbst 1989, zog es Menschen aus ihrem geschützten Raum in die Öffentlichkeit, auf die Straßen in Waren, Greifswald, Neubrandenburg, Rostock oder Schwerin. Mutig und entschlossen erhoben sie ihre Stimme für mehr Freiheit, Teilhabe und Demokratie.

Der Weg zur Verfassung in Mecklenburg-Vorpommern ließ viele der Wünsche in Erfüllung gehen, wegen der die Menschen friedlich demonstriert hatten. Bei öffentlichen Veranstaltungen im ganzen Land hatten sie die Chance, ihre Ideen einzubringen und nach einem gemeinsamen Konsens zu suchen. Und im Juni 1994 konnten sie per Volksentscheid über ihre Verfassung abstimmen. Was für eine Leistung: Nicht nur haben sie wesentlichen Anteil daran, dass die Demokratie ins Land gekommen ist. Sie haben sie auch von Beginn an mit Leben gefüllt.

Durch das Zusammenspiel der Bürgerinnen und Bürger und der zuständigen Kommission hat die Verfassung in Zeiten des Umbruchs Identität gestiftet. Sie hat einen Raum eigens für unser Land geschaffen, für unsere Eigenarten und Besonderheiten – beispielsweise mit dem Schutz und Erhalt der niederdeutschen Sprache. Einige der vor knapp 30 Jahren formulierten Staatsziele für Mecklenburg-Vorpommern könnten aktueller nicht sein: Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, sozialer Zusammenhalt als Grundlage der Gesellschaft und der Schutz unserer einzigartigen Natur.

Der vorliegende Kommentar soll dazu dienen, sowohl die wissenschaftliche als auch die praktische Arbeit mit der Verfassung zu erleichtern. Auch hilft er dabei, die Verfassung mit all ihren Aspekten der Öffentlichkeit näher zu bringen. Ich danke den Kommentatoren dieser zum zweiten Mal aktualisierten Auflage. Sie gehen ein auf aktuelle Entwicklungen und Rechtsprechungen. All das zeigt, dass unsere Demokratie nicht starr, sondern lebendig ist.

Schwerin, im Februar 2023

Manuela Schwesig
Ministerpräsidentin des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

Vorwort der Herausgeber

Die am 15.11.1994 in Kraft getretene Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern gehört zu einer Generation von gliedstaatlichen Verfassungen, die den Diskurs über die Eigenstaatlichkeit der Länder und die Bedeutung des Landesverfassungsrechts neu aufleben ließ. Von ihnen gingen nachhaltige Impulse zur Stärkung des Landesverfassungsrechts und zur Belebung der zwischenzeitlich nahezu erstarrten Diskussion zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsrecht aus.

Während Verfassungsrecht den Rahmen bildet, innerhalb dessen sich Organisation und Ausübung staatlicher Gewalt zu entfalten hat, spiegelt die konkrete Verfassung die Wandlungen des staatlichen Gemeinwesens sowie die Brüche staatlicher Entwicklung wider und verarbeitet die daraus erwachsenen Erfahrungen zu normativen Grundaussagen. Das zeigt sich auch an der im Gefolge der Wiedervereinigung erlassenen Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Ihre Rückbesinnung auf die Genese der friedlichen Revolution, die zum Ende der DDR geführt hat, ist vielfach zu spüren. Sie äußert sich in durchaus gegensätzlicher Weise: Einerseits sollten überkommene soziale und kulturelle Standards nach Möglichkeit fortgeführt, andererseits sollte der Vorrang des „Rechts“ als nicht beliebig substituierbares Regelwerk gegenüber jeder Form von Gewaltenmonismus gewährleistet werden.

Seit dem Erscheinen der zweiten Auflage des Kommentars wurde die Verfassung in verschiedenen Punkten geändert. Zudem sind die Verfassung weiter konkretisierende Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ergangen, aber auch zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie der Verfassungsgerichte anderer Länder zu Einzelregelungen, die mit denen der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern vergleichbar sind. Hinzu kommen Entscheidungen der europäischen Gerichte, die weiter an Bedeutung gewinnen. Der zeitlicher Abstand seit dem Inkrafttreten, gesellschaftliche Entwicklungen und praktische Erfahrungen haben das Bewusstsein für wichtige Fragestellungen geschärft. Damit liegt der Bedarf an einer zeitgemäßen Kommentierung der Landesverfassung auf der Hand.

Das Grundkonzept des Kommentars ist gegenüber der Erstauflage unverändert. Er stützt sich auf Autoren aus den Bereichen Rechtsprechung, Verwaltung und Wissenschaft. Sie stehen ebenso für Praxisbezug wie für wissenschaftliche Reflexion. In ihrem Kreis hat es nunmehr größere Veränderungen gegeben. Die Herausgeber der beiden ersten Auflagen, Herr Staatssekretär a.D. Dr. Litten sowie Prof. Dr. Wallerath, die diesen Kommentar gemeinsam mit dem ersten Präsidenten des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Dr. Hückstädt, konzipiert haben, sind aus Altersgründen ausgeschieden, ebenso Frau Kohl, die zweite Präsidentin des Landesverfassungsgerichts, Frau Bentrup-Figura und Herr Prof. Dr. Schütz. Ihnen allen gebührt ein besonderer Dank. Zu danken ist aber auch allen bisherigen und neuen Autoren, die an dieser Auflage mitgewirkt haben, für ihr Engagement. Soweit sich neue Autoren auf die Kommentierungen der Voraufgabe gestützt haben, sind in der Fußzeile alter und neuer Autor vermerkt; bei der Kommentierung der Finanzverfassung durch Dr. Mediger und Prof. Dr. Koriath handelt es sich hingegen um eine „echte“ Koautorenschaft.

Vorwort der Herausgeber

Nicht zuletzt haben wir guten Grund, Herrn Professor Dr. Rux sowie Herrn Dr. Knopik vom Nomos Verlag für ihr großes Interesse an diesem Projekt zu danken.

Greifswald, im März 2023

Claus Dieter Classen

Michael Sauthoff

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Geleitwort der Präsidentin des Landtages Mecklenburg-Vorpommern | 5 |
| Geleitwort der Ministerpräsidentin | 7 |
| Vorwort der Herausgeber | 9 |
| Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter | 15 |
| Abkürzungsverzeichnis | 17 |
| Übersicht über die wichtigsten Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Mecklenburg-Vorpommern | 29 |
| Entstehungsgeschichte | 35 |
| Präambel | 47 |

1. Abschnitt Grundlagen

I. Staatsform

| | |
|--|----|
| Vorbemerkung zu Art. 1–4 | 50 |
| Art. 1 (Das Land Mecklenburg-Vorpommern) | 50 |
| Art. 2 (Staatsgrundlagen) | 56 |
| Art. 3 (Demokratie) | 69 |
| Art. 4 (Bindung an Gesetz und Recht) | 76 |

II. Grundrechte

| | |
|---|-----|
| Vorbemerkung zu Art. 5 | 82 |
| Art. 5 (Menschenrechte, Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes) | 86 |
| Art. 6 (Datenschutz, Informationsrechte) | 90 |
| Art. 7 (Freiheit von Kunst und Wissenschaft) | 97 |
| Art. 8 (Chancengleichheit im Bildungswesen) | 109 |
| Art. 9 (Kirchen und Religionsgesellschaften) | 113 |
| Art. 10 (Petitionsrecht) | 123 |

III. Staatsziele

| | |
|---|-----|
| Vorbemerkung zu Art. 11 | 127 |
| Art. 11 (Europäische Integration, grenzüberschreitende Zusammenarbeit) | 134 |
| Art. 12 (Umweltschutz) | 140 |
| Art. 13 (Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern) | 151 |
| Art. 14 (Schutz der Kinder und Jugendlichen) | 155 |
| Art. 15 (Schulwesen) | 161 |
| Art. 16 (Förderung von Kultur und Wissenschaft) | 178 |
| Art. 17 (Arbeit, Wirtschaft und Soziales) | 183 |
| Art. 17a (Schutz von alten Menschen und Menschen mit Behinderung) | 188 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Art. 18 | (Nationale Minderheiten und Volksgruppen) | 193 |
| Art. 18a | (Friedensverpflichtung, Gewaltfreiheit) | 200 |
| Art. 19 | (Initiativen und Einrichtungen der Selbsthilfe) | 204 |

2. Abschnitt Staatsorganisation

I. Landtag

| | | |
|----------|---|-----|
| Art. 20 | (Aufgaben und Zusammensetzung) | 208 |
| Art. 21 | (Wahlprüfung) | 228 |
| Art. 22 | (Stellung der Abgeordneten) | 234 |
| Art. 23 | (Kandidatur) | 258 |
| Art. 24 | (Indemnität, Immunität, Zeugnisverweigerungsrecht) | 262 |
| Art. 25 | (Fraktionen) | 281 |
| Art. 26 | (Parlamentarische Opposition) | 294 |
| Art. 27 | (Wahlperiode) | 300 |
| Art. 28 | (Zusammentritt des Landtages) | 306 |
| Art. 29 | (Landtagspräsident, Geschäftsordnung) | 309 |
| Art. 30 | (Ältestenrat) | 330 |
| Art. 31 | (Öffentlichkeit, Berichterstattung) | 334 |
| Art. 32 | (Beschlussfassung, Wahlen) | 341 |
| Art. 33 | (Ausschüsse) | 346 |
| Art. 34 | (Untersuchungsausschüsse) | 359 |
| Art. 35 | (Petitionsausschuß) | 372 |
| Art. 35a | (Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union) | 380 |
| Art. 36 | (Bürgerbeauftragter) | 381 |
| Art. 37 | (Datenschutzbeauftragter) | 386 |
| Art. 38 | (Anwesenheitspflicht und Zutrittsrecht der Landesregierung) | 397 |
| Art. 39 | (Informationspflichten der Landesregierung) | 400 |
| Art. 40 | (Frage- und Auskunftsrecht der Abgeordneten, Aktenvorlage durch die Landesregierung) | 404 |

II. Landesregierung

| | | |
|---------|---|-----|
| Art. 41 | (Stellung und Zusammensetzung) | 425 |
| Art. 42 | (Wahl des Ministerpräsidenten) | 437 |
| Art. 43 | (Bildung der Regierung) | 444 |
| Art. 44 | (Amtseid) | 451 |
| Art. 45 | (Rechtsstellung der Regierungsmitglieder) | 454 |
| Art. 46 | (Zuständigkeiten innerhalb der Regierung) | 460 |
| Art. 47 | (Vertretung des Landes, Staatsverträge) | 471 |
| Art. 48 | (Ernennung von Beamten und Richtern, Einstellung von Angestellten und Arbeitern) | 479 |
| Art. 49 | (Begnadigung) | 482 |

| | | |
|---|---|-----|
| Art. 50 | (Beendigung der Amtszeit) | 488 |
| Art. 51 | (Vertrauensfrage) | 495 |
| III. Landesverfassungsgericht | | |
| Art. 52 | (Stellung und Zusammensetzung) | 501 |
| Art. 53 | (Zuständigkeit) | 511 |
| Art. 54 | (Gesetz über das Landesverfassungsgericht) | 528 |
| 3. Abschnitt Staatsfunktionen | | |
| I. Rechtsetzung und Verfassungsänderung | | |
| Art. 55 | (Gesetzgebungsverfahren) | 534 |
| Art. 56 | (Verfassungsänderungen) | 552 |
| Art. 57 | (Rechtsverordnungen) | 558 |
| Art. 58 | (Ausfertigung und Verkündung) | 566 |
| II. Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid | | |
| Vorbemerkung zu Art. 59 | | 573 |
| Art. 59 | (Volksinitiative) | 574 |
| Art. 60 | (Volksbegehren und Volksentscheid) | 579 |
| III. Haushalt und Rechnungsprüfung | | |
| Vorbemerkung zu Art. 61 | | 586 |
| Art. 61 | (Landeshaushalt) | 591 |
| Art. 62 | (Ausgaben vor Verabschiedung des Haushalts) | 619 |
| Art. 63 | (Über- und außerplanmäßige Ausgaben) | 625 |
| Art. 64 | (Nachweis der Kostendeckung) | 630 |
| Art. 65 | (Kreditbeschaffung) | 633 |
| Art. 66 | (Landesvermögen) | 651 |
| Art. 67 | (Rechnungslegung und Rechnungsprüfung) | 653 |
| Art. 68 | (Landesrechnungshof) | 656 |
| IV. Landesverwaltung und Selbstverwaltung | | |
| Art. 69 | (Träger der öffentlichen Verwaltung) | 664 |
| Art. 70 | (Gesetzmäßigkeit und Organisation der öffentlichen Verwaltung) | 670 |
| Art. 71 | (Öffentlicher Dienst) | 674 |
| Art. 72 | (Kommunale Selbstverwaltung) | 698 |
| Art. 73 | (Finanzgarantie) | 740 |
| Art. 74 | (Haushaltswirtschaft) | 760 |
| Art. 75 | (Landschaftsverbände) | 766 |
| V. Rechtsprechung | | |
| Art. 76 | (Richter und Gerichte) | 770 |
| Art. 77 | (Richteranklage) | 782 |

4. Abschnitt Schlussbestimmungen

| | | |
|----------------------------|-------------------------------------|-----|
| Art. 78 | (Verfassungstext für Schüler) | 787 |
| Art. 79 | (Sprachliche Gleichstellung) | 788 |
| Art. 79a | (Übergangsregelung) | 788 |
| Art. 80 | (Inkrafttreten) | 791 |
| Stichwortverzeichnis | | 793 |

Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter

Classen: Art. 11, 18a, 35a, 52, 53, 54

Groth: Art. 41–51, 59, 60

Korioth (gemeinsam mit *Mediger*): Art. 61–68, 79a

Kronisch: Entstehungsgeschichte, Präambel, Art. 9, 76–79, 80

Lehmann-Wandschneider: Art. 5–8, 10, 16

Mediger (gemeinsam mit *Korioth*): Art. 61–68, 79a

Meyer: Art. 69–70, 72–75

Sauthoff: Vor Art. 11, Art. 12–15, 17, 17a, 18, 19, 35, 36, 37, 55–58

Schlacke: Art. 1–4

Tebben: Art. 20, 22, 24, 28–32

Wiegand-Hoffmeister: Art. 26, 34, 38, 39, 71

Zapfe: Art. 21, 23, 25, 27, 33, 40