

Neuaufgabe des Kommentars zur Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern

Präsentation im Schweriner Schloss
am 30. Januar 2024



Herausgeber: Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Lennéstraße 1 (Schloss)
19053 Schwerin
Telefon 0385 525 2113
oeffentlichkeitsarbeit@landtag-mv.de
www.landtag-mv.de/mitmachen

Redaktion: Landtag MV

Herstellung: Produktionsbüro TINUS, Schwerin

Fotos: Landtag MV

Neuaufgabe des Kommentars zur Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern

Präsentation im Schweriner Schloss
am 30. Januar 2024

Dokumentation der Veranstaltung:

Grußworte:

Landtagspräsidentin Frau Birgit Hesse	3
Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Frau Monika Köster-Flachsmeyer	9
Herausgeber Herr Prof. Dr. Claus Dieter Classen und Herr Prof. Dr. Michael Sauthoff	13

Festvortrag:

„Resilientes Landesverfassungsrecht“ von Herrn Prof. Dr. Klaus F. Gärditz; vorgetragen von Herrn Prof. Dr. Claus Dieter Classen	19
---	----

Am 30. Januar 2024 ist die Neuauflage des Kommentars zur Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern in der Historischen Bibliothek des Schweriner Schlosses präsentiert worden. Die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern wird in diesem Herbst 30 Jahre alt. Der historische Text ist aber kein starres Rechtsdokument, sondern muss immer im Kontext der Zeit und im Rahmen der gelebten Verfassungswirklichkeit und Verfassungspraxis ausgelegt und interpretiert werden. Diese wichtige Funktion übernimmt der Verfassungskommentar. Er macht die Landesverfassung insbesondere für die Rechtsprechung und für die Verwaltung, aber auch für die Fraktionen, Kommunen und vor allem für die Bürgerinnen und Bürger greifbar und lebendig.

Grußwort der Landtagspräsidentin Frau Birgit Hesse:

Sehr geehrte Frau Landesverfassungsgerichtspräsidentin
Köster-Flachsmeyer,
werte Mitglieder des Landtages und des Landesverfassungsgerichts
Mecklenburg-Vorpommern,
sehr geehrter Herr Professor Classen,
sehr geehrter Herr Professor Sauthoff,
werte Autorinnen und Autoren des Kommentars der Verfassung
des Landes Mecklenburg-Vorpommern,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr, Sie in der Historischen Bibliothek im Schweriner Schloss begrüßen zu dürfen. Wir befinden uns hier an einem ganz besonderen Ort. Er wurde nicht zufällig – und auch nicht zum ersten Mal – ausgewählt, um die neue Auflage der Kommentierung zur Landesverfassung zu präsentieren.

Denn erstens bestimmt unsere Landesverfassung das Schloss Schwerin in seinem Artikel 20 Absatz 3 zum Sitz des Landtages Mecklenburg-Vorpommern und damit zum Sitz eines Verfassungsorgans.

Und zweitens befinden wir uns hier in der Historischen Bibliothek, um uns die aktuelle Kommentierung vorstellen zu lassen. Genau dieses Nebeneinander von Geschichte und Aktualität finden wir auf anderer Ebene auch im Verfassungsrecht.



Meine sehr geehrten Damen und Herren,

der im Dezember verstorbene ehemalige Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble sagte einmal über das Grundgesetz der Bundesrepublik – ich zitiere:

„Das Grundgesetz würde doch zerbrechen, wenn wir es nicht anpassen würden (...). Wer die Freiheit bewahren will, muss dafür unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen etwas tun. Wir leben nicht mehr in der Welt des Jahres 1949.“

Zwar wird die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern dieses Jahr erst 30 Jahre alt, doch auch sie unterliegt einem ständigen Wandel der Zeit.

Denn eine Verfassung ist nicht nur ein juristisches Dokument, welches für Rechtssicherheit sorgt. Sie ist auch der Ausdruck der Identität und des Selbstverständnisses der Menschen im Land – ein Zeugnis der Anliegen, die von besonderer Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger zu gegebener Zeit sind.

Hier in Mecklenburg-Vorpommern ist sowohl die Gleichstellung der Geschlechter als auch der Schutz niederdeutscher Sprache in der Verfassung festgelegt.

Ebenso sind mit Artikel 18a die Friedensverpflichtung und die Gewaltfreiheit staatlichen Handelns verfassungsrechtlich gewährleistet, was unter dem Eindruck der Weltlage der letzten Jahre eine neue Bedeutung erlangt hat.

Insofern steht der historische Verfassungstext immer im Kontext der Zeit.

Der wörtliche Text muss im Rahmen der gelebten Verfassungswirklichkeit und Verfassungspraxis gesehen und interpretiert – und die Verfassung muss zuweilen in einem lebendigen Prozess auch an die gesellschaftlichen Begebenheiten angepasst werden.

Seit ihrem Inkrafttreten am 15. November 1994 hat unsere Verfassung deshalb mehrfach Änderungen erfahren, einige davon wurden nach dem Erscheinen der zweiten Auflage des Kommentars vorgenommen.

Auch sind in dieser Zeit neue wegweisende und konkretisierende Urteile höchstrichterlicher Instanzen ergangen. Damit liegt der Bedarf an einer neuen, zeitgemäßen Kommentierung auf der Hand.

An dieser Stelle setzt der Verfassungskommentar an. Er macht die Verfassung insbesondere für die Rechtsprechung, für die Letztentscheider, aber auch – und das ist aus meiner Sicht mindestens ebenso wichtig – für die Entscheider auf der Ebene der Verwaltung und in den Fraktionen, in den Kommunen und vor allem auch für die Bürgerinnen und Bürger greifbar und lebendig. Gerade in der heutigen Zeit ist es wichtig, die Entwicklung der Verfassung mit einem wachen und auch einem kritischen Auge zu begleiten.

Das ist der Verdienst, den dieser Kommentar leistet und der ihn auszeichnet. Die Kommentierung stärkt das Verständnis für und das Vertrauen in das, was wichtiges Fundament unserer Gesellschaft ist: die Rechtsstaatlichkeit. Auf deren Bedeutung hat im Rahmen der Gedenkstunde des Landtages für die Opfer des Nationalsozialismus in der vergangenen Woche Romani Rose, der Vorsitzende des Zentralrates der Deutschen Sinti und Roma, in besonderer Weise abgestellt.

Den demokratischen Rechtsstaat und die mit ihm errungene Gleichheit aller vor dem Gesetz zu verteidigen, sei die beste Versicherung gegen Verhältnisse, wie sie nie wieder eintreten dürfen in unserem Land, sagte Herr Rose mir im Vorgespräch. Dem schließe ich mich ausdrücklich an.



Grußwort der Landtagspräsidentin Birgit Hesse

Nicht zuletzt muss die Verfassung auch damit umgehen, dass sich gegenläufige Tendenzen in der Gesellschaft entwickeln und Gegner den Staat und seine Institutionen in Frage stellen.

Umso wichtiger ist es, die Bedeutung der Verfassung für unser gesellschaftliches Miteinander hervorzuheben.

Dazu leisten die Bearbeiter und Bearbeiterinnen – Sie alle, liebe Autorinnen und Autoren – aus Rechtsprechung, Verwaltung und Wissenschaft einen wertvollen Beitrag. Ihr Werk verdient großen Dank und besondere Aufmerksamkeit.

Danken möchte ich daher allen, die an der Entstehung dieses Werks beteiligt waren, den Herausgebern Herrn Prof. Dr. Classen und Herrn Prof. Dr. Sauthoff, den Autoren und Autorinnen sowie den Verantwortlichen des Nomos Verlags.

Als Landtagspräsidentin freue ich mich besonders, an dieser Stelle auch zwei Mitarbeitern des Landtags danken zu dürfen. Aus unserer Verwaltung haben sowohl der Landtagsdirektor Herr Armin Tebben als auch Herr Abteilungsleiter Dirk Zapfe an der Kommentierung mitgewirkt. Herzlichen Dank!

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

„Von den Menschen für die Menschen in Mecklenburg-Vorpommern“ – was ich als Leitspruch in meinem Geleitwort über die Entstehung der Verfassung formuliert habe, gilt in gleichem Maße auch für die Entstehung der Neuauflage dieses besonderen Kommentars. Ich freue mich, den Wandel der Verfassung auch weiterhin von Ihrer Einschätzung, liebe Autorinnen und Autoren, begleitet zu wissen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Grußwort der Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Frau Monika Köster-Flachsmeyer:

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

als mein Berufsleben als Richterin begann, bewegte sich eine Richterin oder ein Richter noch vollständig in der „Papierwelt“. Urteilsdatenbanken oder elektronische Zeitschriften gab es nicht. Stattdessen waren „echte“ Bücher – mit festem oder weichem Cover, mit Faden- oder Klebebindung – unser wesentliches Werkzeug. „Der Platz einer Richterin – jedenfalls einer jungen – ist in der Bibliothek“, hieß es – und so war es auch.



Auch wir haben uns heute in einer Bibliothek eingefunden. Einem beeindruckenden, historischen Bibliothekssaal, in einem Schloss und sogar mit einem Geheimgang. Allerdings hat diese Bibliothek ihre Bücher schon vor etwa 100 Jahren eingebüßt, als sie der Großherzog bei seinem Auszug aus der Residenz einfach mitgenommen hat.

Und damit komme ich zum heutigen Anlass:

Sehr geehrter Herr Prof. Sauthoff,
lieber Herr Prof. Classen,

ich freue mich mit Ihnen und den Autoren, dass pünktlich zum 30-jährigen Jubiläum der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern der von Ihnen herausgegebene Kommentar nun in der dritten Auflage vorliegt. Und das als „echtes“ Buch zum Anfassen und darin Blättern.

Ich möchte überhaupt sagen, dass dieses Buch die Landesverfassung begreifbar macht.

Die Erläuterungen zur Entstehungsgeschichte des Verfassungstextes rücken mit alten und neueren historischen Bezügen durchweg den Willen des Verfassungsgebers in den Blick. Das gilt selbstverständlich auch dort, wo der Verfassungsgeber in den letzten 30 Jahren Anlass sah, die Verfassung zu ändern oder zu ergänzen. Wer Orientierung im Verfassungsrecht des Landes, Einordnung gerichtlicher Entscheidungen und kritische Würdigung wissenschaftlicher Ansätze sucht, findet sie in Ihrem Werk. Der vorliegende Kommentar ist deshalb auch für die Arbeit des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern unverzichtbar.



Grußwort der Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Monika Köster-Flachsmeyer

Dazu trägt sicher bei, dass sich der Kreis der Autoren traditionell aus Wissenschaftlern und langjährigen Praktikern zusammensetzt. Das ist auch bei der Neuauflage wieder so. Wer – wie Verfassungsrichter das so tun – bei allem theoretischen Interesse am Ende der Überlegungen zu einer Entscheidung in einem konkreten Fall kommen muss, weiß den Fokus auf die praktische Anwendung des Verfassungsrechts zu schätzen.

Allerdings bereitet schon das Lesen Freude, weil die Autoren uns Leser klar strukturiert und sehr gut lesbar durch die einzelnen Artikel und Überlegungen führen. Dabei kommen auch die Bezüge zu den Normen nicht zu kurz, die die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Landesorgane näher ausgestalten. Besonders wertvoll erweisen sich im Übrigen die

gründlichen Verweise auf vergleichbare Regelungen anderer Landesverfassungen, die stets verlässlich aufzufinden sind.

Denn hier steckt die Erkenntnis oft im Detail: Die parallelen oder eben auch unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern eröffnen nicht selten das bessere Verständnis für differenzierte Ausgestaltungen und für die Entscheidungen anderer Verfassungsgerichte unter dem gemeinsamen „Dach“ des Grundgesetzes.

Vielen Dank also allen, die an der Fortführung und Aktualisierung dieses Werkes mitgewirkt haben.

Grußworte der Herausgeber Herr Prof. Dr. Claus Dieter Classen und Herr Prof. Dr. Michael Sauthoff:

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Hesse,
liebe Frau Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Köster-Flachsmeyer,
meine sehr geehrten Damen und Herren,



Grußwort des Herausgebers Prof. Dr. Claus Dieter Classen

auch meinerseits darf ich Sie herzlich zu dieser Veranstaltung begrüßen. Ich danke zunächst dem Landtag dafür, dass er wie schon bei der Präsentation der zweiten Auflage dieses Kommentars eine so schöne Veranstaltung ermöglicht. Denn für den Landtag ist unser Kommentar auch von besonderer Bedeutung.

Ein weiterer herzlicher Dank gilt dem Nomos-Verlag, der sich bereiterklärt hat, dieses Projekt fortzuführen. Herr Prof. Dr. Johannes Rux sollte an sich auch an dieser Veranstaltung teilnehmen, ist jedoch durch Krankheit verhindert, lässt aber sehr herzlich grüßen. Sein Mitarbeiter, der sich mit großem Engagement um diesen Kommentar gekümmert hat, Herr Knopik, ist leider terminlich verhindert.

Die zentrale Funktion eines Kommentars besteht darin, die Normen des entsprechenden Regelwerkes zu erläutern. Dabei sind die einschlägige Praxis, insbesondere die entsprechende Rechtsprechung anwendergerecht darzustellen, aber auch kritisch zu würdigen. Bei einer Verfassung ist dies besonders bedeutsam. Deren Normen sind regelmäßig vergleichsweise offen formuliert und bedürfen daher mehr als andere konkreter Überlegungen, um ihre Anwendbarkeit zu sichern. Zugleich stellt eine Verfassung ja nicht nur die Grundlage für die Arbeit der Verfassungsorgane dar, sondern enthält zu Recht auch wichtige Grenzen für die staatliche Machtausübung. Insofern kommt der kritischen Würdigung eine ganz besondere Bedeutung zu.

Mit Blick auf die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich die Bedeutung des vorliegenden Kommentars vor allem daraus, dass er einmalig ist. Zum Grundgesetz gibt es bekanntlich sehr viele Kommentare, und wenn sich dort an der einen oder anderen Stel-

le wenig weiterführende Überlegungen finden, ist das unschädlich. In „unserem“ Kommentar dagegen wäre so etwas wirklich schädlich. Nicht zuletzt der Erfolg dieses Kommentares – immerhin präsentieren wir jetzt die 3. Auflage – belegt aber, dass dieser Auftrag durchweg gut erfüllt wurde.

Unser Kommentar hat aber noch eine weitere Funktion. In Deutschland gibt es ja bekanntlich einen Verfassungsrechts- und Verfassungsgerichtsverbund. Neben dem Grundgesetz und dem Bundesverfassungsgericht gibt es insgesamt 16 Landesverfassungen und jeweils ein entsprechendes Landesverfassungsgericht. Diese Gerichte stehen gedanklich in einem engen Austausch. Regelmäßig blickt man auf die Tätigkeit der anderen Gerichte. Ein Richterspruch gewinnt naturgemäß an Überzeugungskraft, wenn andere Richter aus einer vergleichbar formulierten Norm vergleichbare Konsequenzen ziehen. Auch wird der Praxis so die Orientierung an der Rechtsprechung deutlich erleichtert. Gerade mit Blick auf ein so kleines Land und einem so kleinen Landesverfassungsgericht, wie wir es hier haben, ist es besonders wichtig, wenn die Tätigkeit des Gerichts auch außerhalb wahrgenommen wird. Insoweit kommt dem Kommentar eine wichtige Bedeutung zu, weil er dazu beiträgt, das Wissen über die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern auch außerhalb der Grenzen des Landes zu verbreiten.

Ein aktuelles Beispiel liefert auf das bereits angesprochene Thema der Gleichberechtigung der Geschlechter. Beim Thüringer Landesverfassungsgericht ist ein Verfahren anhängig, bei dem um die Frage gestritten wird, ob es zulässig ist, das passive Wahlrecht der Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen auf Frauen zu beschränken.

Viele von Ihnen werden wissen, dass wir unser Landesverfassungsgericht im Herbst 2017 mit einer ähnlichen Frage befasst war. Dementsprechend hat es mich sehr gefreut zu hören, dass unsere Entscheidung in den Thüringer Diskussionen offenbar eine wichtige Rolle spielt.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,



Grußwort des Herausgebers Prof. Dr. Michael Sauthoff

auch ich freue mich als Mitherausgeber der 3. Aufl. unseres Kommentars zur Landesverfassung darüber, dass wir wieder eine feierliche Übergabe unseres Werks an die Öffentlichkeit hier im Schweriner Landtag begehen können. Dies zeigt nicht nur die Wertschätzung der Landesverfassung für das politische und gesellschaftliche Leben in Mecklenburg-Vorpommern, sondern

auch für die Arbeit an der Verfassung. Die Verfassung lebt von ihrer Anwendung in Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Hinzu kommt die Aufbereitung durch die Rechtsprechung und Wissenschaft. Sie zusammenzufassen und weiterführende Überlegungen zu unterbreiten, ist Ziel der nunmehr 3. Aufl. des Kommentars zur Landesverfassung.

Auch ich danke allen Autorinnen und Autoren, die zu diesem Werk beigetragen haben. Mir, der erstmalig als Mitherausgeber in Erscheinung treten darf, hat die Arbeit große Freude gemacht. Vor allen Dingen die Lektüre der Texte, die ich im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Stichwortverzeichnisses mir über mehrere Tage gegönnt habe, hat mir viele Anregungen gegeben.

Besonders freue ich mich, dass mehrere Autorinnen und Autoren, die an den Voraufgabe mitgewirkt haben, zu unserem Empfang nach Schwerin gekommen sind. Namentlich möchte ich Herrn Staatssekretär a.D. Dr. Litten begrüßen. Er gehörte neben Prof. Wallerrath und dem ersten Präsidenten des Landesverfassungsgerichts Dr. Hückstädt zu den Initiatoren des Kommentars. Ich denke gerne an die zwei langen Telefonate zurück, die ich mit Dr. Litten führen durfte, nachdem ich meine Beiträge für die 1. Aufl. eingereicht hatte. Ich habe seinerzeit viele Anregungen erhalten. So durfte ich es nun mit meinem Mitherausgeber Prof. Classen erfahren.

Schließlich möchte auch ich mich bei den Nomos-Verlag bedanken, der die 3. Aufl. und unsere kleine Feststunde möglich gemacht hat. Vor allen Dingen die reibungslose und zuvorkommende Zusammenarbeit mit Dr. Knopik und Prof. Rux haben unser Vorhaben sehr gefördert. Schade, dass sie beide verhindert sind, an unserer Feier teilzunehmen.

Festvortrag:

„Resilientes Landesverfassungsrecht“ von Herrn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

Der Verfasser konnte kurzfristig nicht an der Veranstaltung teilnehmen, sodass Herr Prof. Dr. Claus Dieter Classen den Vortrag stellvertretend gehalten hat.

I. Einleitung

Eine gute Verfassung ist keine Schönwetterverfassung.¹ Funktionieren Prozesse der politischen Willensbildung störungsfrei, bleibt Verfassungsrecht im Hintergrund. In den letzten 10 Jahren ist jedoch das Ordnungsmodell des liberalen demokratischen Rechtsstaats zunehmend unter Druck geraten. Autoritäre Gegenentwürfe gewinnen weltweit an Boden. Vor allem aber nehmen die inneren Konflikte auch unseres Verfassungsstaats rapide zu. Während Populismus nicht notwendig verfassungs-



Herr Prof. Dr. Claus Dieter Classen trägt den Festvortrag vor, da Herr Prof. Dr. Klaus F. Gärditz kurzfristig verhindert war

¹ Gärditz, *Resilienz des Rechtsstaats*, NJW 2024, 407 (407).

feindlich sein muss und eine demokratische Verfassung keine politische Klugheit garantieren soll,² gewinnen zunehmend extremistische Positionen politisch an Gewicht, die die Spielregeln grundlegend verändern und an den rechtsstaatlichen wie egalitären Prämissen liberaler Demokratie rütteln wollen. Unsere Verfassungen in Bund und Ländern sind hierauf nicht gut vorbereitet, weil bisher Anfechtungen, die die Systemfrage stellen, selten waren und nie ernsthafte Machtoptionen hatten.³ Das ist inzwischen anders.

In jüngerer Zeit wird daher vermehrt der Resilienz der Verfassungsordnung Aufmerksamkeit geschenkt.⁴ Resilienz meint die Fähigkeit der institutionell gebundenen Rechtsordnung, ihre entpolitisierenden Funktionen auch im Stresstest praktisch wirksam zu erfüllen, eine „Selbstbehauptung des Rechts in sperriger Realität“.⁵ Verfassungsrecht kann weder gesellschaftliche noch politische Stabilität garantieren. Man kann aber das institutionelle Setting des Rechtsstaats in seinem Zusammenspiel⁶ resilienter

2 Gärditz, *Atomausstieg ins Grundgesetz?* 2016, S. 26; Hillgruber, *Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit*, VVDStRL 67 (2008), 7 (49 ff., 56); Unruh, *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes*, 2002, S. 457.

3 Die rechtsextreme Restaurationsbestrebung der 1950er Jahre (SRP) havarierte durch ihre NSDAP-Nähe und endete im Parteiverbot (BVerfGE 2, 1 [1952]). Ebenso erging es der linksextremen KPD, die als Stalinisten-Partei verboten wurde (BVerfGE 5, 85 [1956]). Der Linksextremismus der 1960er und 1970er zerlegte sich zum Teil durch seine Gewaltaffinität oder er demokratisierte sich und ging in bürgerlichen Protestbewegungen und ihren parteipolitischen Ablegern auf. Die Rechtsextremen der Nachwendezeit (Republikaner, DVU, NPD) wurden politisch marginalisiert; nur selten gelang ein Wiedereinzug in einen Landtag.

4 S. Choudhry, *Constitutional Resilience to Populism: Four Theses*, VerBlog 2018/12/11; Fahrner, *Vulnerabilität und Resilienz der freiheitlichen Demokratie*, 2022; Ginsburg/Hug, *How to Save a Constitutional Democracy*, 2018, S. 164 ff.; Gärditz, *Richterwahl im Vergleich: Polen und Deutschland*, DRiZ 2018, 20 ff.; Gärditz (Fn. 1), S. 407 ff.; Grimm, *How to Save a Constitutional Democracy*, VerBlog 2018/12/13; Hong, *Constitutional Resilience – How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority?* VerBlog 2018/12/09; Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis: Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa*, *Der Staat* 56 (2017), 389 ff.; *Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland*, VerBlog 2018/12/10.

5 Isensee, *Resilienz von Recht im Ausnahmefall*, in: von Lewinski (Hrsg.), *Resilienz des Rechts*, 2016, S. 33 (35).

6 Lindner/Unterreitmeier (Fn. 4), S. 140.

machen, damit es auch in Krisen möglichst lange intakt und funktions-tüchtig bleibt.⁷

Warum aber kommt es hierbei auch und gerade auf das Landesverfassungsrecht an? Dem wurde bislang nur begrenzte Aufmerksamkeit geschenkt.⁸ Wenn wir vorliegend aus dem Anlass der Neuauflage eines Kommentars zur Landesverfassung⁹ zusammenkommen, lohnt sich ein Blick auf die spezifische Bedeutung des Landesverfassungsrechts und seine Krisenresilienz.

II. Landesverfassungsrecht als Säule des föderalen Bundesstaats

Landesverfassungsrecht ist Konsequenz einer Eigenstaatlichkeit der Länder¹⁰. Diese ist zwar verfassungsrechtlich schwer zu greifen,¹¹ weil Autonomie zur Gestaltung der Landesverfassung¹² nur nach bundesrechtlichem Parameter (konkret Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) zu haben ist.¹³ Die Idee der Eigenstaatlichkeit bleibt gleichwohl nicht nur als symbolische Referenz

⁷ Gärditz (Fn. 1), S. 407.

⁸ Eine positive Ausnahme ist das vom Journalisten und Blogger Maximilian Steinbeis ins Leben gerufene „Thüringen Projekt“, das sich mit den Folgen extremistischer Mehrheiten in einem Land auseinandersetzt und hier gerade auch die Belastungsgrenzen einer Landesverfassung untersucht. Dazu <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

⁹ Classen/Sauthoff (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 3. Aufl. 2023.

¹⁰ Zu dieser BVerfGE 6, 309 (346 ff.); 34, 9 (19 f.); 60, 319 (327); 101, 158 (221); 104, 249 (279); 116, 327 (380 ff.); 122, 1 (38); 127, 165 (217); 139, 312 (352, 355 ff.).

¹¹ Vgl. Möllers, *Demokratische Ebenengliederung*, in: FS Rainer Wahl, 2011, S. 759 (762).

¹² BVerfGE 99, 1 (7 ff.); 103, 332 (347, 357); 147, 185 (210); BVerfG-K, Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20, ThürVBl 2023, 84 (86); Hestermeyer, *Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen*, 2019, S. 195 ff.; Huber, *Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht*, NdsVBl 2011, 233 ff.; Möstl, *Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt?* AöR 130 (2005), 350 (385 ff.).

¹³ Menzel, *Landesverfassungsrecht*, 2002, S. 545 ff. Eine Sezession ist bekanntlich ebenfalls ausgeschlossen. Vgl. BVerfG-K, Beschl. v. 16.12.2016 – 2 BvR 349/16; Huber, *Die Bayerische Verfassung in der bundesstaatlichen Ordnung*, BayVBl 2022, 583 (584). Teils ergibt sich dies reziprok auch aus dem Landesverfassungsrecht, etwa Art. 178 Satz 1 BayVerf. S. Lindner, „Austritt“ des Freistaates Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland? BayVBl 2014, 97 ff.; Lindner, *Die Zukunft der Bayerischen Verfassung*, BayVBl 2022, 592 (593).

wichtig. Wir stehen hier im Landtag als dem institutionellen Herz der Demokratie auf Landesebene. An diesem Ort wird Landesgesetzgebung gemacht, die – gelegentlichen Unkenrufen zum Trotz – von großer praktischer Bedeutung ist: Polizei- und Ordnungsrecht, kommunale Selbstverwaltung, Wissenschaft, Schule, Bildung und Kultur¹⁴ dürfen beispielhaft genannt werden. Die Landesverfassung organisiert die politische Willensbildung von unten nach oben, institutionalisiert Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Landesverfassungsrecht vermittelt so eine regionale Identität, die in Staatsrecht umgegossen viel mehr ist als verblässende Folklore.¹⁵ Es geht um organisierte Herrschaftsausübung, um Form und Bindung hoheitlicher Macht, ohne die kein Staat zu haben ist, aber eben auch um dezentrale Strukturen der Willensbildung, die Eigenheiten und Nähe politisch erlebbar halten.

1. Föderale Stabilisierung durch Dezentralität

Landesverfassungsrecht soll zugleich Stabilität von unten geben. In einer Verfassungsordnung, die sich am hintergründigen Leitbild¹⁶ der Dezentralität von Herrschaft ausrichtet, kommt der gliedstaatlichen Ordnung gerade in ihren Unterschieden und in ihrer Adaptionfähigkeit an regionale Besonderheiten stabilisierende Bedeutung für das normativ-politische Gesamtrechtsgefüge zu. Der Bundesstaat disaggregiert Macht vertikal (vgl. Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92, 104a GG) und quer zur funktionalen Gewaltengliederung.¹⁷ Das darin eingeschriebene föderative Prinzip ist hierbei ein be-

14 Das BVerfG hatte frühzeitig betont, dass „die Hoheit auf dem Gebiete des Schulwesens [...] Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ sei. So BVerfGE 6, 309 (346 f.).

15 Menzel (Fn. 13), S. 543 ff.

16 Vgl. strukturanalytisch Volkmann, *Leitbildorientierte Verfassungsanwendung*, AöR 134 (2009), 157 ff.

17 Möllers, *Gewaltengliederung*, 2005, S. 420 f.

sonderes Element politischer Freiheit.¹⁸ Zu dieser Freiheit gehört die – von Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 99, 100 Abs. 1 Satz 1 GG vorausgesetzte – Bindung der kompetenzräumlich abgesteckten¹⁹ Landesstaatsgewalt durch Landesverfassungsrecht, durch das unsere Verfassungsordnung „ihren unverwechselbaren Charakter als gliedstaatliche Ordnungsgrundlage“²⁰ gewinnt.

2. Exekutivföderalismus und Landesverfassung

Das Landesverfassungsrecht ist die Matrix für den Vollzug des Bundesrechts, der nach Art. 83 GG grundsätzlich bei den Ländern liegt. Die Exekutiven der Länder stellen die Rechtsstaatlichkeit des Vollzugs und damit insbesondere die Gesetzlichkeit der Verwaltung sicher. Sie reichern die demokratische Legitimation personell an. Verantwortlich hierfür sind die Exekutivspitzen – mithin die Landesregierungen –, die nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts gebildet werden. Ohne Landesverfassungsrecht gäbe es also in den meisten Feldern der Verwaltung keinen rechtsstaatlich und demokratisch gesicherten Vollzug des Bundesrechts. Die Landesverfassung ist Rückgrat des Exekutivföderalismus.

18 Loewenstein, *Verfassungsrecht und Verfassungsrealität: Beiträge zur Ontologie der Verfassungen*, AöR 38 (1951/52), 387 (414). Ferner aus dem zeitgenössischen Staatsrecht Gärditz, *Vorbemerkungen zu Art. 83 ff. GG: Grundlagen der bundesstaatlichen Verwaltungskompetenzen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 190. Akt. (4/2018), Rn. 166; Häberle, *Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus*, *Die Verwaltung* 24 (1991), 169 (190); Heitsch, *Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder*, 2001, S. 8 f.; Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, Rn. 333.

19 Dazu vertiefend Gärditz, *Die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung in landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren*, ZG 2003, 376 ff.; Gärditz, *Das Strafrecht in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte*, AöR 129 (2004), 584 ff.; Gärditz, *Das strafprozessuale Ermittlungsverfahren unter Kontrolle der Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, LKRZ 2014, 187 ff.; Löwer, *Bundesverfassungstextliche Ergänzungen der Landesverfassungen zur Gewinnung landesverfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstäbe*, NdsVBl 2010, 138 ff.

20 Frey, *Fünf Jahrzehnte Verfassungsrechtsprechung in Rheinland-Pfalz*, in: Meyer (Hrsg.), *50 Jahre Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz*, Teil 1, 1997, S. 355 (389).

3. Landesverfassungsgerichtsbarkeit als Rechtsdurchsetzungsgarantin

Ein wesentlicher Faktor, der dem Landesverfassungsrecht in der Rechtsanwendung praktische Relevanz verschafft, ist seine prozessuale Durchsetzbarkeit.²¹ Praktische Durchsetzbarkeit sicherzustellen ist vornehmlich Aufgabe der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.²² Diese nimmt heute – als Konsequenz der Verfassungsautonomie der Länder²³ in einer „Ordnung der unterschiedlichen Verfassungsgerichtsbarkeiten“²⁴ – einen im übergroßen Schatten des Bundesverfassungsgerichts bisweilen unscheinbar wirkenden,²⁵ dafür aber umso festeren Platz ein.²⁶

Verfahrensfunktionen von Landesverfassungsgerichten sind analog dem Bund: Organstreitverfahren sind ein Instrument, das rechtsstaatliche Funktionieren der demokratischen Verfassungsorgane abzusichern,²⁷ Normenkontrollen und Verfassungsbeschwerden aktualisieren die Bindung der Landesstaatsgewalt an die Landesverfassung. Rechtsstaatlichkeit wird nicht nur in Karlsruhe verteidigt, sondern auch in Greifswald. So hat das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern maßgebliche

21 Menzel (Fn. 13), S. 282, 551.

22 Gärditz, *Landesverfassungsrichter – Zur personalen Dimension der Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, JöR 61 (2013), 449 ff.; Lindner, *Bayerisches Staatsrecht*, 2. Aufl. 2019, Rn. 470.

23 Vgl. BVerfGE 4, 178 (189); 36, 342 (361); 60, 175 (207 f.); 96, 345 (368 f.); BVerfG-K, *Beschl. v. 6.12.2021 – 2 BvR 1470/20*, ThürVBl 2023, 84 (86 f.).

24 Voßkuhle, *Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund*, JöR 59 (2011), 215 (220).

25 Vgl. Frey (Fn. 20), S. 389; Graf Vitzthum, *Die Bedeutung des gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, VVDStRL 46 (1986), 7 (35 f.); Kirchhof, *Die Rolle der Landesverfassungsgerichte im deutschen Staat*, VBIBW 2003, 137 (138); Kühne, *45 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, NWVBl. 1996, S. 325 (326); Lange, *Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte*, in: Badura/Dreier (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. I, 2001, S. 289 (306 ff.); Leisner, *Die bayerischen Grundrechte*, 1968, S. 11 f., 33, 95, 115 f.; Möstl (Fn. 12), S. 388.

26 Vgl. Huber, *Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, ThürVBl. 2003, 73 (73); Sodan, *Staat und Verfassungsgerichtsbarkeit*, 2010, S. 76; Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006, S. 496.

27 Dazu allgemein Schenke, *Rechtsprechung zum Landesstaatsorganisationsrecht*, in: Starck/Stern (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, Bd. III, 1983, S. 1 ff.

Entscheidungen im Staatsorganisationsrecht etwa zum Budgetrecht²⁸, zum Wahlrecht²⁹, zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung³⁰ oder zum Parlamentsrecht³¹ getroffen. Es hat als originär landesverfassungsgerichtliche Aufgabe (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG³²) die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Basis demokratischer Staatsorganisation konturiert³³. Im Bereich des Grundrechtsschutzes stammt impulsgebende³⁴ Rechtsprechung zum Sicherheitsrecht aus Greifswald,³⁵ zuletzt die Entscheidung zur Bestandsdatenauskunft des Verfassungsschutzes³⁶.

4. Vielfalt

Eine elaborierte Bundesstaatlichkeit ist vielleicht die markanteste Eigenschaft spezifisch deutscher Verfassungstradition, Landesverfassungsrecht ein „Symbol des pluralen Bundesstaats“.³⁷ Totalitäre Gegenentwürfe in den

28 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.1.2005 – 7/04, LKV 2006, 23; Urt. v. 7.1.2005 – 8/04, LKV 2006, 26; Urt. v. 26.1.2019 – 2/18, NVwZ-RR 2020, 233; Urt. v. 24.11.2022 – 2/21, NordÖR 2023, 240.

29 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 14.1.2000 – 4/99, LKV 2001, 270; Urt. v. 26.1.2008 – 4/07, NVwZ 2008, 1343.

30 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.1996 – 1/95, ZUM-RD 1997, 266.

31 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 11.1.1996 – 1/96, LKV 1997, 94; Urt. v. 18.1.1997 – 2/97, NordÖR 1998, 23; Urt. v. 31.1.2001 – 2/00, LKV 2001, 510; Urt. v. 19.1.2002 – 5/02, NJW 2003, 815; Urt. v. 27.1.2003 – 10/02, LKV 2003, 516; Urt. v. 29.1.2009 – 5/08, NordÖR 2009, 205; Beschl. v. 25.1.2010 – 3/09, NVwZ 2010, 958; Beschl. v. 29.1.2010 – 6/10; Urt. v. 27.1.2011 – 4/09; Urt. v. 24.1.2011 – 7/10, NVwZ-RR 2011, 506; Beschl. v. 24.1.2013 – 7/13, LVerfGE 24, 325; Urt. v. 23.1.2014 – 4/13, LVerfGE 25, 377; Urt. v. 23.1.2014 – 5/13, LVerfGE 25, 396; Urt. v. 25.1.2015 – 8/14; Urt. v. 25.1.2015 – 9/14; Einstweilige Anordnung v. 27.1.2015 – 4/15 eA, NVwZ-RR 2015, 882; Urt. v. 25.1.2016 – 9/15, NordÖR 2016, 403; Urt. v. 30.1.2016 – 1/15; Beschl. v. 30.1.2016 – 2/15, NordÖR 2017, 83; Beschl. v. 27.1.2020 – 6/19, NordÖR 2020, 281; Urt. v. 23.1.2023 – 3/22.

32 Zur dortigen Subsidiaritätsklausel nur Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL (2023), Art. 93 Rn. 427 f.

33 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 4.1.1999 – 1/98, LKV 1999, 319; Urt. v. 18.1.2003 – 13/02, LKV 2004, 175; Urt. v. 26.1.2007 – 9/06; Urt. v. 26.1.2009 – 9/08, LKV 2010, 28; Urt. v. 30.1.2011 – 10/10, NordÖR 2011, 391; Urt. v. 18.1.2011 – 21/10, NordÖR 2011, 537; Urt. v. 18.1.2011 – 23/10; Urt. v. 26.1.2012 – 33/10; Urt. v. 26.1.2012 – 18/10, NordÖR 2012, 229; Urt. v. 23.1.2012 – 37/10, NVwZ-RR 2012, 377; Urt. v. 27.1.2015 – 1/14, NordÖR 2016, 55; Urt. v. 17.1.2021 – 9/19, NVwZ 2021, 1223; Urt. v. 19.1.2021 – 2/19, NVwZ 2021, 1776.

34 Vgl. für den Nachhall bis heute BVerfGE 150, 244 (274).

35 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Zwischenurt. v. 6.1.1999 – 2/98, NVwZ-RR 1999, 617; Urt. v. 21.1.1999 – 2/98, LKV 2000, 149 (Schleierfandung); Urt. v. 18.1.2000 – 5/98, LKV 2000, 345 (Polizeirecht).

36 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. v. 28.1.2021 – 3/14, NordÖR 2022, 113.

37 Menzel (Fn. 13), S. 560.



Die Neuauflage des Kommentars zur Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern

Unbilden unserer Verfassungsgeschichte haben stets auf den Einheitsstaat gesetzt. Deutsche Bundesstaatlichkeit war hingegen schon immer eine Entscheidung für Vielfalt,³⁸ eine Widerborstigkeit, die sich gegen verfehlte Einheitsideale sträubt,³⁹ die der deutschen staatsrechtlichen Tradition immer fremd geblieben sind. Daran sollte man sich gerade jetzt erinnern.

³⁸ Baer, *Wie viel Vielfalt garantiert/erträgt der Rechtsstaat?* RuP 2013, 90 (90).

³⁹ Gärditz (Fn. 18), Rn. 166; Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 19.

III. Resiliente Landesverfassungen

Wie aber macht man eine Landesverfassung resilienter gegen politische Krisen? Dazu muss man zunächst bestimmen, gegen welche möglichen Angriffe die Institutionen des Verfassungslebens geschützt werden sollen. Resilienz darf nicht zu camoufliertem Status quo-Erhalt verkommen, der aktuelle Mehrheitsinteressen bedient. Es darf vielmehr – wie allgemein⁴⁰ – nur darum gehen, zu gewährleisten, dass sich konkurrierende Vorstellungen von einem Gemeinwohl angemessen prozeduralisieren lassen und öffentliche Gewalt wirksam an Recht gebunden wird. Dabei ist es legitim, Sicherungen zu institutionalisieren, um verfassungsfeindlichen Kräften den Machtzugriff zu erschweren und die Risiken krisenverstärkender Blockaden zu reduzieren.

Das erfordert ein filigranes Design. Ein typischer Reflex ist eine Stabilisierung durch qualifizierte Mehrheiten. Qualifizierte Mehrheitserfordernisse verleihen jedoch gerade Minderheiten überproportionale Macht, weil sie damit egalitäre Mehrheitsentscheidungen blockieren können. Ich darf hier auf Hans Kelsen verweisen,⁴¹ dessen Demokratietheorie gerade auch in einer Auseinandersetzung westlicher Demokratien mit den autoritären Gegenentwürfen der 1920er Jahre entstanden ist. Vor radikalen Mehrheiten kommen meistens radikale Minderheiten, die dann Entscheidungen blockieren und hierdurch politische Krisen verschärfen können.⁴²

40 Vgl. Schorkopf, *Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung*, VVDStRL 71 (2012), 183 (212 ff.).

41 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl. 1929, S. 55.

42 Gärditz (Fn. 1), S. 409.

Will man eine Landesverfassung wetterfest für politische Krisen machen, bedarf es daher insgesamt eines behutsamen Vorgehens. Anders als auf der Bundesebene wird der Gestaltungsraum zudem an manchen wichtigen Stellschrauben durch Bundesrecht begrenzt. Dies kann hier nur anhand einiger Regelungsthemen exemplarisch illustriert werden.

1. Regierung

Die größte Gefahr für die Destabilisierung der Verfassungsordnung auf Landesebene besteht darin, dass extremistische Kräfte über die Beteiligung an der Landesregierung einen unmittelbaren Zugriff auf die Exekutive erhalten. Das ermöglicht – gerade im Vergleich zur typischerweise schwerfälligeren Gesetzgebung – ein schnelles Agieren. Die Gravität zeigt sich schon daran, dass eine nur indirekte Beteiligung verfassungsfeindlicher Kräfte an einer Ministerpräsidentenwahl in einem Land ein bundesweites Erdbeben auslösen kann.⁴³ Normalerweise sind deutsche Verfassungen eher auf die Gewährleistung einer stabilen Regierung angelegt, weniger auf die Sicherung gegen „feindliche Übernahmen“ durch verfassungsfeindliche Kräfte. Das durch das bundesrechtliche Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) vorgegebene Weisungsrecht der Ressortspitze gegenüber der nachgeordneten Verwaltung⁴⁴ soll demokratische Legitimation sichern, steht aber einer Abschirmung der Verwaltung gegen verfassungsfeindliche Regierungsführung entgegen.

Insgesamt bietet das eher Anlass, die beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen für einen verfassungstreuen öffentlichen Dienst in den Blick

43 Vgl. zu den Folgen BVerfGE 162, 20 ff. *Aus Gründen der Transparenz lege ich offen, dass ich Prozessbevollmächtigter der Bundeskanzlerin und der Bundesregierung in diesem Verfahren war.*

44 BVerfGE 97, 37 (66 f.); 107, 59 (87 f.); 119, 331 (366); 130, 76 (124); 135, 317 (429); 137, 185 (232 f.); 139, 194 (225); 149, 1 (42).

zu nehmen. Das ist Kleinarbeit und mitunter eine Frage des Bundesrechts (BeamtStG, VwGO)⁴⁵, aber kaum der Landesverfassung. Den Zugang zu Regierungämtern landesverfassungsrechtlich von einer Vorprüfung der Verfassungstreue abhängig zu machen, wie es teils für kommunale Spitzenämter vorgesehen ist,⁴⁶ würde zwar das voluntaristische Element der Regierungsbildung beschränken, läge aber wohl noch innerhalb der Verfassungsautonomie der Länder.⁴⁷

Verfassungsrechtliche Pforte zur Macht ist die parlamentarische Regierungsbildung. Hier gibt es verschiedene Modelle. In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Wahl der Ministerpräsidentin im ersten Wahlgang noch die Mehrheit der Mitglieder des Landtags notwendig (Art. 42 Abs. 1 LV M-V), also eine absolute Mehrheit. Wenn eine Wahl aber scheitert, muss sich entweder der Landtag selbst auflösen (Art. 42 Abs. 2 LV M-V) oder eine Ministerpräsidentin mit einfacher Mehrheit wählen (Art. 42 Abs. 3 Satz 2 LV M-V). Radikale Mehrheiten können immer die Regierung stellen, das ist demokratisch konsequent und fordert den Rechtsstaat heraus, öffentliche Gewalt angemessen einzuhegen. Radikale Minderheiten von der Bildung einer Minderheitsregierung fernzuhalten, erfordert hingegen Disziplin und den Willen selbstbewusster Demokraten, ihre Konflikte zu überwinden und sich hinter einem gemeinsamen Personalvorschlag zu versammeln. Ob ein besonderes Verfassungsrecht für Minderheitsregierungen

45 *Das bundesrechtlich gewährleistete Remonstrationsrecht der Beamtinnen und Beamten (§ 36 Abs. 2 BeamStG) gewinnt hier vielleicht an Bedeutung.*

46 *Etwa § 66 Abs. 4 LKWG M-V; § 24 Abs. 3 ThürKWG. Dazu Nitschke, Kandidaten für kommunale Wahlämter und Verfassungstreue, PersV 2023, 444 ff.*

47 *Vorbild könnten hier beispielsweise die Prüfungen auf MFS-Tätigkeiten sein, die sogar im Abgeordnetenrecht etabliert wurden. Vgl. stellvertretend für den Bund § 44c AbgG. Zu den Problemen der parlamentarischen Eigenkontrolle Glauben, Parlamentarische Aufarbeitung mutmaßlichen politischen und rechtlichen Fehlverhaltens von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern, DVBl 2014, 894 ff.*

benötigt wird, zumal eine Regierungsbildung bei zunehmender Fragmentierung der Parlamente immer schwerer fällt, ist noch nicht ausdiskutiert.⁴⁸

2. Parlament

Typische Minderheitenrechte im politischen Prozess (etwa Untersuchungsausschüsse einzusetzen, Art. 34 Abs. 1 Satz 1 LV M-V)⁴⁹ sollen per se keine spezifische Rationalität von Entscheidungen gewährleisten, sondern Kontrollen installieren. Deren Missbrauchsanfälligkeit ist einprogrammiert, wird verfassungsrechtlich eingeeht⁵⁰ und ist im Wesentlichen unabhängig von Mehrheitsverhältnissen. Das Untersuchungsausschussrecht zeigt dies.⁵¹ Solche Rechte sind daher strukturell wetterfest.

Von entscheidender Bedeutung für die Resilienz einer Verfassung ist aber die Sicherung eines chancengleichen Wahlrechts, um zu verhindern, dass die Wahlgesetzgebung missbraucht wird, aktuellen Mehrheiten eigene Wiederwahlchancen zu erhöhen. Während das Grundgesetz das Wahlsystem offenlässt (vgl. Art. 38 Abs. 1, 3 GG),⁵² hat die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern klugerweise die personalisierte Verhältniswahl vorgegeben (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV M-V).⁵³ Die fundamentale Bedeutung hat das Verfassungsgericht herausgeschält. Die Verfassungsbestim-

48 Wertvolle strukturbildende Vorarbeiten aus jüngster Zeit bei Bosch, *Die Minderheitsregierung im Regierungssystem des Grundgesetzes*, 2022; Meridan, *Mehrheitsprinzip und Minderheitsregierung – Regierungsstabilität nach dem Grundgesetz*, 2022; Weber, *Die Minderheitsregierung auf Bundesebene*, 2022.

49 Zum Charakter als Minderheitenrecht LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, *Beschl. v. 24.12.2015 – 5/15*, Rn. 33 ff.; *Urt. v. 23.2.2023 – 3/22*, Rn. 44.

50 Namentlich zum Missbrauchsverbot BVerfGE 105, 197 (225); BaWüStGH, *Urt. v. 21.10.2002 – 11/02*, ESVGH 53, 15 (26); HbgVerfG, *Urt. v. 1.12.2006 – 01/06*, NVwZ-RR 2007, 289 (291 f.); HessStGH, *Urt. v. 16.11.2011 – P.St. 2323*, ESVGH 63, 1 (3); *Urt. v. 11.4.2011 – P.St. 2290*, Rn. 101; Brocker, in: *Glauben/Brocker (Hrsg.)*, PUAG, 2011, § 17 Rn. 18; Gärditz, in: *Waldhoff/Gärditz (Hrsg.)*, PUAG, 2015, § 17 Rn. 15.

51 Vgl. Wiegand-Hoffmeister, in: *Classen/Sauthoff (Fn. 9)*, Art. 34 Rn. 4.

52 BVerfGE 95, 335 (349); 121, 266 (296); 131, 316 (334 f.); Klein/Schwarz, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 102. EL (8/2023), Art. 38 Rn. 178 ff.

53 Vgl. Tebben, in: *Classen/Sauthoff (Fn. 9)*, Art. 20 Rn. 29 f.

mung erfasse „nicht nur die klassischen demokratischen Wahlgrundsätze, sondern nimmt die grundlegenden Erfordernisse demokratischer Legitimation durch Wahlen, soweit diese institutionell vorgeformt und nicht nur vorrechtlicher Natur sind, als elementare Bestandteile der demokratischen Ordnung mit in seinen individualrechtlich geschützten Inhalt auf“.⁵⁴ Das belässt zwar immer noch Gestaltungsspielräume, führt aber im Zusammenspiel mit den Wahlrechtsgrundsätzen zu einer recht engen Bindung,⁵⁵ die einer hohen Kontrolldichte unterliegt und dadurch hinreichend gegen Missbrauch abgeschirmt werden kann.

3. Verfassungsgerichtsbarkeit

Verfassungsrechtliche Sicherungen sind praktisch nur so viel wert, wie eine wirksame Kontrolle stattfindet. Die liegt in den Händen aller Gerichte, die Rechtsschutz gegen öffentliche Gewalt gewährleisten (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG), verweist aber spezifisch auch auf die verfassungsvitale Funktion der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in der Krise. Als liberale Institution schlechthin ist typischerweise die Justiz das erste Opfer von Umbrüchen.⁵⁶ Das gilt namentlich für die Verfassungsjustiz, Landesverfassungsgerichtsbarkeit eingeschlossen.⁵⁷ Diese ist immer auch Schutzschild der Opposition und stellt die demokratische Ablösbarkeit von Mehrheiten rechtsstaatlich durch Verfahren und Freiheitsrechte sicher.⁵⁸

54 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26.6.2008 – 4/07, NVwZ 2008, 1343 (1344).

55 S. näher Tebben, in: *Classen/Sauthoff* (Fn. 9), Art. 20 Rn. 29 ff.

56 Arato, *Populism, Constitutional Courts, and Civil Society*, in: Landfried (Hrsg.), *Judicial Power*, 2019, S. 318 (319 ff.); Frankenberg, *Autoritarismus*, 2020, S. 165 ff.; Gärditz, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 13 Rn. 48; Ginsburg/Huq (Fn. 4), S. 186; Hailbronner, *How Can a Democratic Constitution Survive an Autocratic Majority? A Report on the Presentations on the Judiciary*, *VerfBlog* 2018/12/08; Volkmann, *Krise der konstitutionellen Demokratie? Der Staat* 58 (2019), 643 (654).

57 Zu den Herausforderungen Reutter, *Wer wacht über die Wächter? Anmerkungen zu aktuellen Vorschlägen zum Schutz von Verfassungsgerichten*, *VerfBlog* 2024/1/30.

58 Klafki (Fn. 4), S. 123 f.

Was die Wahl der Richterinnen und Richter zum Landesverfassungsgericht betrifft, ist die Landesverfassung deutlich besser auf politische Krisen vorbereitet als das Grundgesetz. So sind die Größe und die Zusammensetzung des Gerichts sowie die Wahl mit qualifizierender Zweidrittelmehrheit – anders als in Art. 94 GG⁵⁹ – in der Landesverfassung unmittelbar geregelt (Art. 52 Abs. 2-3 LV M-V). Die Amtszeit ist zwar nur auf einfach-gesetzlicher Ebene festgelegt.⁶⁰ Eine Verkürzung während der Amtsdauer wäre jedoch ein unzulässiger Eingriff in die persönliche richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 2 GG).⁶¹ Viel schwieriger zu bewältigen ist das Problem, dass eine extremistische Minderheit gerade eine qualifizierte Mehrheit verhindern und damit Richterwahlen blockieren kann. Lösungen dafür sind nicht einfach zu finden. Beispielsweise ein gesetzesunmittelbares Nachrücken geborener Amtsträgerinnen und -träger⁶² nach Überschreiten einer bestimmten Frist zur Nachbesetzung würde eine Verfassungsänderung voraussetzen.

4. Justiz und Verwaltung

Der wichtigste Resilienzfaktor in politischen Krisen ist mit Blick auf dessen rechtsstaatliche Sicherungsfunktion⁶³ ein verfassungstreuer öffentlicher Dienst.⁶⁴ Dessen Integrität und Gesetzlichkeit ist wahrscheinlich der praktisch wichtigste Stabilisator der demokratischen Rechtsstaatlichkeit, wenn die politischen Konflikte härter werden, daneben aber die Verwaltung des Landes weiterlaufen muss.

59 *Kritisch Gärditz (Fn. 1), S. 409.*

60 *Vgl. Classen, in: Classen/Sauthoff (Fn. 9), Art. 52 Rn. 23 ff.*

61 *BVerfGE 40, 356 (367); Hillgruber, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL (8/2023), Art. 97 Rn. 109; entsprechend unionsrechtlich EuGH Urt. v. 5.11.2019 – C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 (Kommission/Polen), Rn. 108 ff.*

62 *Etwas geborene Mitglieder aus den berufsrichterlichen Funktionsträgern, wie dies früher in Nordrhein-Westfalen der Fall war.*

63 *BVerfGE 21, 329 (345); 121, 205 (220); 139, 19 (58); 139, 64 (121); 140, 240 (291); 148, 296 (347); 149, 1 (17); 150, 169 (181); 152, 345 (371); 155, 1 (41).*

64 *Gärditz (Fn. 1), S. 410.*

Ein praktisch erhebliches Problem ist der Zugriff des Justizressorts auf die Staatsanwaltschaften über das externe Weisungsrecht (§ 147 Nr. 1 GVG). Dieses ist freilich richtigerweise verfassungsrechtlich zur Sicherung demokratischer Legitimation (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) notwendig vorgegeben.⁶⁵ Der praktisch wichtigste Schutz gegen einen Missbrauch sind die bundesrechtlichen Straftatbestände der Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) und der Verfolgung Unschuldiger (§ 344 StGB).⁶⁶ Hier- nach könnte sich auch eine Justizministerin strafbar machen,⁶⁷ wenn sie z. B. politisch Nahestehende von Strafverfolgung verschonen oder politische Gegner kujonieren will. Hält man die Tatbestandsstruktur für inadäquat, um Staatsanwaltschaften ausreichend gegen politisch motivierte Intervention zu schützen, muss man das Bundesrecht ändern. Auf der Ebene der Landesverfassung ließe sich lediglich ausschließen, den Generalstaatsanwalt (unter Änderung des § 37 LBG M-V) zum politischen Beamten zu machen, den man in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann.

65 Frank, *Hierarchische Strukturen im (bundesstaatlichen) Aufbau der Staatsanwaltschaft*, in Duttge (Hrsg.), *Freiheit und Verantwortung in schwieriger Zeit*, 1998, S. 49 (54 f.); Franke, in: LR-StPO, Bd. 10, 26. Aufl. 2010, § 146 Rn. 11, 14; Gärditz, *Unionsrechtliches Ende der weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft?* GSZ 2019, 133 (136); Hund, *Brauchen wir die „unabhängige Staatsanwaltschaft“?* ZRP 1994, 470 (472); Koller, *Die Staatsanwaltschaft – Organ der Judikative oder Exekutivbehörde?*, 1997, S. 334 ff.; Krey/Pföhler, *Zur Weisungsgebundenheit des Staatsanwaltes*, NStZ 1985, 145 ff.; Kuhnert, *Wie abhängig ist der Staatsanwalt?* in: FS Rudolf Wassermann, 1985, S. 915 (922 f.); Paeffgen, *Das externe Weisungsrecht des Justizministers – ein obsoletes Institut?* in: GS Ellen Schlüchter, 2002, S. 563 ff.; Wallenta, *Deutsche Staatsanwaltschaften zwischen Verfassungsrecht und europäischem Leitbild*, 2021, S. 25 ff.; Wohlers, in: SK-StPO, Bd. IX, 5. Aufl. 2016, § 146 GVG Rn. 26; tendenziell Schneider, *Zu Stellung und Tätigkeit von Staatsanwälten Jura 1999*, 62 (68); differenzierend Krauß, in: LR-StPO, Bd. 11, 27. Aufl. 2022, § 147 GVG Rn. 11; Trentmann, *Der politische Staatsanwalt?* ZIS 2016, 130 (135 f.). Abweichend etwa Brocke, in: MüKo-StPO, Bd. 3, 2018, § 146 GVG Rn. 29; Magnus, *Das Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft – das deutsche Modell auch für Europa?* GA 2014, 390 (396).

66 Vgl. Gärditz (Fn. 65), S. 135; Magnus (Fn. 65), S. 393 f.; Singelnstein, *Strafbare Strafverfolgung*, 2019, S. 203 ff.; Trentmann, *Die Weisungsfeindlichkeit des strafprozessualen Anfangsverdachts*, JR 2015, 571 (574 f.).

67 Cramer, in: MüKo-StGB, 4. Aufl. 2021, § 258a Rn. 4; Fischer, StGB, 71. Aufl. 2024, § 258a Rn. 3; Walter, in: LK-StGB, Bd. 13, 13. Aufl. 2022, § 258a Rn. 5.

Als begrenzter, aber nicht notwendig wirkungsloser Schutz gegen eine politische Postenbesetzung mit verfassungsfeindlichen Parteigängern in Justiz und Verwaltung lässt sich der Konkurrentenstreit nach Maßgabe des Bundesverwaltungsprozessrechts aktivieren. Wer die aktive Verfassungstreue vermissen lässt, ist für ein öffentliches Amt nach Art. 33 Abs. 2 GG ungeeignet.⁶⁸ Eine Ernennung verletzt daher den Bewerbungsverfahrensanspruch der Mitbewerbenden. Die notwendige Feinjustierung ist jedoch dienst- und verwaltungsprozessrechtlich, nicht landesverfassungsrechtlich vorzunehmen.

Ein praktisch potentiell größeres Problem kann die Blockade des Richterwahlausschusses sein. Dessen Einrichtung sieht die Landesverfassung zwar vor (Art. 76 LV M-V), jedoch wurde die Option bislang nicht durch ein Ausführungsgesetz aufgegriffen, sodass aktuell hier keine Funktionsrisiken bestehen.

5. Wissenschaft und öffentlich-rechtliche Medien

Die Hochschulen des Landes sind über die Hochschulselbstverwaltungsgarantie (Art. 7 Abs. 3 LV M-V) und die bundesgrundrechtliche Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG)⁶⁹ hinreichend gesichert. Gerade die Landesverfassung vermittelt zusätzliches Auslegungssubstrat, um den institutionellen Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre schärfer zu

68 BVerfGE 39, 334 ff.; BVerwGE 160, 370 ff.; 173, 1 ff.; OVG Bremen, Beschl. v. 6.10.2023 – 2 B 278/23, Rn. 29 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 2.12.2016 – 1 B 1194/16, Rn. 17 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 8.12.2022 – 2 B 10974/22, NVwZ 2023, 363 (364).

69 Zum Grundrechtsschutz der Institutionen BVerfGE 68, 193 (207); 75, 192 (196); 93, 85 (93); 111, 333 (352); BayVer-fGH, Entscheidung v. 7.5.2008 – Vf. 19-VII-06, WissR 41 (2008), 160 (161); Kirchhof, *Rechtliche Grundsätze der Universitätsfinanzierung*, JZ 1998, 275 (278); Lindner, *Zum Rechtsstatus der Fakultät*, WissR 40 (2007), 254 (277); Schmidt-Aßmann, *Die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG als Organisationsgrundrecht*, in: FS Werner Thieme, S. 697 (705).

konturieren.⁷⁰ Die bestehenden Pfade, über die Hochschulfinanzierung auf die Entwicklung der akademischen Forschungsschwerpunkte des Landes, die Studienmöglichkeiten und die Bedeutung der Wissenschaft Einfluss zu nehmen, sind demokratisch notwendig.

Eher bietet die öffentlich-rechtliche Medienordnung Angriffspunkte, politische Wenden ideologisch zu stützen, wenn sich radikale Mehrheiten über die gesetzliche Gestaltung (ggf. nach Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags⁷¹) des Rundfunks bemächtigen. Freilich ist die gewachsene Rundfunkverfassung ihrerseits Produkt einer nicht unproblematischen sowie hochgradig verästelten Verfassungsrechtsprechung.⁷² Das führt dazu, dass es mit dem Rundfunkrecht zwar kompetenzrechtlich um originäres Hausgut der Länder geht, die Gestaltungsfreiheit der Länder aber bundesrechtlich besonders eng begrenzt ist. Die Zuweisung von Individualgrundrechtsschutz an die Zentralebene befördert zwar typischerweise eine Angleichung von Standards und eine Nivellierung von Differenz.⁷³ Die immer weiter elaborierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu grundrechtlichen Anforderungen an Organisation und Verfahren⁷⁴ ist jedoch geeignet, demokratische Gestaltungsansprüche und Organisationsautonomie der Länder dysfunktional auszuhöhlen.

70 Gärditz, *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*, 2009, S. 384 ff.; Kühne, *Die Landesverfassungsgarantien hochschulischer Selbstverwaltung*, DÖV 1997, 1 ff.; Löwer/Menzel, *Die Wissenschaft als Thema alter und neuer Landesverfassungen*, WissR 29 (1996), 237 ff.

71 Dazu Tobias Mast/Lennart Laude, *Kündigung der Vielfalt – ohne Diskussion: Ein Rundfunk nach polnischem Vorbild in Thüringen, Sachsen und Brandenburg?* VerfBlog 2024/1/26, die vor allem auf die politische Öffentlichkeit verweisen, um Regierungsaktivismus einzudämmen. Das ist nicht falsch, aber die Verfassungsrechtsprechung hat das Rundfunkrecht derart juridifiziert, dass es nur noch schwer öffentlich verhandelbar ist.

72 Stellvertretend BVerfGE 57, 295 (320 ff.); 73, 118 (152 ff.); 83, 238 (332 ff.); 121, 30 (51 ff.); 136, 9 (63 ff.).

73 Möllers, *Pluralität der Kulturen als Herausforderung an das Verfassungsrecht?* in: Dreier/Hilgendorf (Hrsg.), *Kulturelle Identität als Grund und Grenze des Rechts*, 2008, S. 223 (236).

74 Allgemein BVerfGE 39, 276 (294 f.); 44, 105 (120 ff.); 45, 422 (430 ff.); 46, 325 (334); 49, 220 (225); 51, 324; 53, 30 (65); 57, 295 (320 f.); 63, 131 (143); 65, 76 (94); 69, 315 (355 f.); 73, 280 (296); 83, 130 (152); 120, 274 (331 f.); 141, 220 (301).

6. Zwischenbilanz

Diese Beispiele zeigen mehrerlei: Erstens ist die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern eine moderne Verfassung, die den Regelungsbedarf, den Krisenresilienz aufwirft, besser befriedigt, als dies bisweilen beim Grundgesetz der Fall ist. Zweitens sind die Möglichkeiten des Landesverfassungsgebers begrenzt, die Rechtsordnung krisenresilient zu machen, weil viele Probleme – namentlich des Schutzes von Justiz und Verwaltung – in erster Linie von der Gestaltung des Bundesrechts abhängen. Oftmals geht es drittens eher um Detailarbeit mit dem Werkzeugkasten des Rechts. Die Resilienz einer Rechtsordnung entscheidet sich – auch auf Landesebene – vornehmlich im Verwaltungsrecht.

IV. Landesverfassungsrecht als Gestaltungsauftrag

Landesverfassungen sind Speicher eines historischen Gedächtnisses,⁷⁵ verarbeiten erfahrenes Unrecht, Vulnerabilität, aber auch Erfolge und gute Traditionen. Die politischen Herausforderungen ändern sich indes. Demokratien sind lernfähig⁷⁶ und eine gute Verfassung ist eine evolutive Verfassung, die sich mit den Menschen entwickelt, denen sie dienen soll. Landesverfassungsrecht ist daher ein permanenter Gestaltungsauftrag.⁷⁷ Soll Normativität auch in der Krise erhalten bleiben,⁷⁸ muss das Verfassungsrecht hinreichend elastisch und anpassungsfähig sein.⁷⁹

75 Für die Landesverfassung dargestellt bei Kronisch, *Entstehungsgeschichte*, in: *Classes/Sauthoff* (Fn. 9), Rn. 1 ff.

76 Vgl. *Augsberg, Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie: Die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie unter Bedingungen komplexer Gesellschaften*, in: *Heinig/Terhechte* (Hrsg.), *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoeletismus*, 2013, S. 27 (37 ff.).

77 Vgl. auch *Menzel* (Fn. 13), S. 562.

78 *Farahat, Wider die apokalyptische Sehnsucht*, *VerfBlog* 2020/4/01.

79 *Barczak, Der nervöse Staat*, 2. Aufl. 2021, S. 615.

Landesverfassungen wirken über das jeweils eigene Land hinaus. Sie werden zitiert und sind Quelle für Argumente. So nimmt das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung der kleinen Schwestern auf Landesebene aufmerksam wahr,⁸⁰ manchmal zitiert es diese auch dogmenprägend.⁸¹ Und wer häufiger vor Verfassungsgerichten im Bund und in den Ländern auftritt, weiß aus eigener Erfahrung, wie wertvoll es ist, zu einem parallelen Sachproblem eine Entscheidung eines Schwestergerichts zu entdecken. Landesverfassungsrecht ist daher Bestandteil des komplexen Gewebes einer Verfassungs Idee, die nicht von Normtexten allein lebt, sondern von Menschen und Institutionen, die diese nutzen und deuten.

Wenn ich es richtig überblicke, gibt es bislang nur ein weiteres Land, dessen Kommentar zur Landesverfassung eine dritte Auflage erreicht hat.⁸² Kommentierungen sind ein spezifisches Format zur Kommunikation deutscher Verfassungsdogmatik. Diese bemüht sich, mit wissenschaftlichen Methoden den Inhalt des geltenden Rechts zutreffend zu bestimmen.⁸³ Sie ist ein „gemeinsames Kommunikationsformat von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis“.⁸⁴ Ganz in diesem Sinne ist der hier präsentierte, etablierte und fachlich hervorragende Kommentar – wie auch die Auswahl der zehn

80 *Bisweilen sichtbar*, etwa BVerfGE 126, 369 (292); 137, 108 (145); 139, 148 (179); 145, 20 (65); 146, 327 (358, 360); 147, 50 (148 f.); 147, 185 (196); 150, 1 (91); 155, 310 (333 f.); insbesondere für das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern BVerfGE 103, 164 (168 f.); 107, 286 (294); 120, 82 (97).

81 *Für das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern* BVerfGE 113, 348 (362); 137, 108 (154 f.); 150, 244 (274); 152, 35 (50 f.); 155, 310 (333).

82 *Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014. Die erste – allein von Meder verfasste – Auflage stammt freilich aus dem Jahr 1971, es waren also 22 Jahre länger Zeit.

83 Vgl. *Alexy, Theorie der juristischen Argumentation*, 2. Aufl. 1991, S. 307 ff.; *Klement, Verantwortung*, 2006, S. 38 ff.; *Pöcker, Unaufgelöste Spannungen und blockierte Veränderungsmöglichkeiten im Selbstbild juristischer Dogmatik, Rechtstheorie* 2006, 151 (152 ff.); *Stark, Interdisziplinarität der Rechtsdogmatik*, 2020, S. 99 ff.

84 *Jestaedt, Wissenschaftliches Recht – Rechtsdogmatik als gemeinsames Kommunikationsformat von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis*, in: *Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?* 2012, S. 117 ff.

Autoren und zwei Autorinnen zeigt – zugleich ein wissenschaftliches Projekt und ein praktisches Arbeiten⁸⁵ an einer atmenden Landesverfassung, die sich auch durch fortgeschriebene Interpretation unter veränderten Kontexten entwickelt.⁸⁶ Ein Kommentar, der die Verfassungsentwicklung begleitet, ist – so treffend die Ministerpräsidentin des Landes im Geleitwort zu dieser Neuauflage – ein Zeichen, dass „unsere Demokratie nicht starr, sondern lebendig ist“.⁸⁷

V. Zukunftsvertrauen und Landesverfassungskultur

Der beste Resilienzfaktor, der die Funktionstüchtigkeit einer Landesverfassung auch in politischen Krisen stabil hält, sind demokratische Bürgerinnen und Bürger, die ihre politischen Differenzen als pluralistische Vielfalt annehmen und konstruktiv miteinander über ein stets unbestimmtes und zukunftsoffenes Gemeinwohl verhandeln. Das setzt jedoch eine zivile politische Kultur voraus, die eine Verfassung nicht garantieren kann. Eine Kultur des gegenseitigen Respekts, die Demokratinnen und Demokraten über viele Jahre von ganz rechts bis ganz links verband, ist jedoch rapide am Bröckeln. Dafür gibt es viele Ursachen, vielleicht aber auch Perspektiven, sich wieder stärker auf den Eigenwert des Gemeinsamen zu besinnen. Auf funktionstüchtige Institutionen eines demokratischen Rechtsstaats sind alle Menschen gleichermaßen angewiesen, gerade diejenigen, die ihnen skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

85 Vgl. Möllers, *Methoden*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 2 Rn. 37.

86 Vgl. allgemein Gärditz, *Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtswissenschaft*, in: Herdegen/Masing/Po-scher/Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 4 Rn. 31 ff.

87 Schwesig, in: Classen/Sauthoff (Fn. 9), S. 7.

Benötigt wird eine gepflegte Landesverfassungskultur, deren Erhalt (oder Wiederherstellung) nicht unmittelbare Aufgabe des Verfassungsrechts sein kann. Selbstbewusste Landesverfassungskultur kann aber das Recht und seine Institutionen resilienter gegen feindliche Übernahmen machen, die eine Agenda jenseits des liberalen Verfassungsstaats verfolgen und ein Land zum Experimentallabor für eine autoritäre Wende deformieren wollen. Es braucht Menschen, die sich für die politische Ordnung ihres Landes engagieren. Referenz der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern ist – im sanften Kontrast zu den staatstheoretischen Usancen anderer Verfassungen⁸⁸ – nicht ein abstraktes Staatsvolk. Es sind ausweislich der Präambel vielmehr die „Bürger“ (und Bürgerinnen), die sich im „Bewusstsein der Verantwortung aus der deutschen Geschichte“ und in einer Zukunftsverantwortung gegenüber den künftigen Menschen auf der Grundlage des Grundgesetzes „in freier Selbstbestimmung diese Landesverfassung gegeben haben“. Die Verfassung spiegelt so ein modernes – auch vom Bundesverfassungsgericht adaptiertes⁸⁹ – Verständnis von Demokratie als Konsequenz individueller Freiheit aller, einer Freiheit, die im Übrigen strikt egalitär ist⁹⁰.

Dass dieser Landtag das Erscheinen einer Neuauflage eines bewährten und über Mecklenburg-Vorpommern hinaus angesehenen Kommentars der eigenen Landesverfassung zum Anlass für einen Festakt nimmt, symbolisiert Wertschätzung für die akribische Kärnerarbeit im Weinberg des Verfassungsrechts. Es symbolisiert aber auch – ganz in positivem Sinne – das Selbstbewusstsein, das Zukunftsvertrauen und den Stolz eines kleinen

88 Vgl. Schütz/Kronisch, in: *Classen/Sauthoff (Fn. 9), Präambel Rn. 4.*

89 *BVerfGE 123, 267 (341); 144, 20 (208 ff.).*

90 Vgl. *BVerfGE 144, 20 (209); BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 212, 213, 251, 253, 255.*



Festansprache in der Historischen Bibliothek

Landes, das eigentlich ganz groß ist. Es ist das Vertrauen, das jede Demokratie benötigt, dass die Menschen ihre Zukunft zum Positiven gestalten und dafür gemeinsam Verantwortung übernehmen.

„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.“

so Landtagspräsidentin Frau Birgit Hesse im Geleitwort zum Kommentar zur Landesverfassung.



Präsentation der Neuauflage des Kommentars zur Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (v.l.) Prof. Dr. Michael Sauthoff, Präsidentin des Landesverfassungsgerichts Monika Köster-Flachsmeyer, Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Landtagspräsidentin Birgit Hesse und Vorsitzender der Rechtsausschusses Michael Noetzel

