

Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns: klarsichtiger, moderner, transparenter Kommentar

Litten, Rainer und Maximilian Wallerath (Hrsg.): *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Kommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, XXVIII und 539 Seiten, € 68,-.

Die Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns war am 23. Mai 1993 (das Datum ist eine symbolische Referenz an das ebenfalls an einem 23. Mai, im Jahre 1949, in Kraft gesetzte Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) nach Annahme durch den Landtag vorläufig in Kraft getreten, endgültig dann nach Volksentscheid am 15. November 1994. Schon im folgenden Jahr erschien die erste Kommentierung von *Burkhard Thiele, Jürgen Pirsch und Kai Wedemeyer*, angesichts der noch weithin fehlenden Staatspraxis des Landes zu Recht als Kommentierte Textausgabe bezeichnet.¹

Wenn nach nunmehr weiteren zwölf Jahren ein umfassender Kommentar von respektablen Umfang vorgelegt wird, ist das weder zu früh noch zu spät. Nun kann auf die Rechts- und Staatspraxis und insbesondere auch auf die inzwischen ergangenen Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Mecklenburg-Vorpommern zurückgegriffen werden, die – zusätzlich zu grundlegenden Erläuterungen von Entstehungsgeschichte, Leitgedanken und Besonderheiten der Verfassung – Gegenstand von Kommentaren zu sein haben. Die Staatspraxis in Parlament, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung bildet nach Ablauf gewisser Zeitspannen ein wesentliches, auch rechtsdogmatisch anerkanntes Element der Verfassungsinterpretation und mithin auch für die Beurteilung ihrer Wirkungen und Wandlungen.

Diese Orientierung gehört ausdrücklich – die Herausgeber sprechen es in ihrem Vorwort an – zum Programm dieses Kommentars. Es handelt sich nicht um ein rein akademisch-wissenschaftliches Werk, sondern um eines, das fachlich-wissenschaftliche Durchdringung mit staatspraktischer Erfahrung und politischer Beurteilungskompetenz verbindet. Dafür bietet die Zusammensetzung der Mitarbeiter aus Verfassungs- und Verwaltungsgerichten, Universität, Regierung, Parlamentsverwaltung und kommunaler Ebene die Gewähr. Die Mischung ist gelungen, nicht allein bezüglich der Kompetenz der Bearbeiter für ihre jeweiligen Abschnitte, sondern vor allem auch im Hinblick auf die maßstabsgerechte Struktur, die gute Verständlichkeit und das überall spürbare demokratisch-rechtsstaatliche Engagement in der Darstellung.

Einen richtungsweisenden Akzent setzt schon das „Protokoll“ der Geleitworte: Das erste kommt vom Parlament, durch die Landtagspräsidentin *Sylvia Bretschneider*, das zweite von der Regierung, durch den Ministerpräsidenten *Harald Ringstorff*. Darin spiegelt sich das Grundverhältnis im parlamentarischen Regierungssystem, das die Verfassung dem Land gegeben hat: Die Regierung geht aus dem Parlament hervor, beide stehen sich nicht „gewaltenteilig“ und „unabhängig“ gegenüber, sondern haben in Wahrnehmung ihrer unterschiedlichen Funktionen kooperativ und kontrovers eine gemeinsame Aufgabe zum Wohle des Landes zu erfüllen.

1 Burkhard Thiele / Jürgen Pirsch / Kai Wedemeyer, *Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Kommentierte Textausgabe*, Berlin 1995.

Der klare Blick auf diesen grundlegenden Zusammenhang gehört zu den Vorzügen des Kommentars. Er ist darin modern in dem Sinne, dass die verfassungsrechtliche Vorgabe der parlamentarischen Regierungweise mit ihren spezifischen Konsequenzen für die politischen Handlungsbedingungen umstandslos zugrunde gelegt wird, statt sich – wie manche staatsrechtlichen Beiträge noch heute – in diesem Punkt schwerzutun und sich mit relativierenden oder rechtfertigenden Erklärungen im Verhältnis zur althergebrachten und von anderen Regierungssystemen abstammenden „Gewaltenteilung“ abzumühen. Könnte es sein, dass in einem nach der Wiedervereinigung neu gegründeten und verfassten Land die Akzeptanz dieser Grundbedingungen leichter fällt als anderswo?

Jedenfalls gewinnt die Darstellung in diesem Werk an vielen Stellen von jener zutreffenden Einordnung. So kann zum Beispiel zu Art. 20 LV bei der Beschreibung der parlamentarischen Kontrolle unbefangen von der „Teilnahme der Minister an Fraktionssitzungen“ (der Parlamentsmehrheit), der „Teilnahme der Fraktionsvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer an Sitzungen des Kabinetts“ und vom „Koalitionsausschuss“ berichtet werden, ohne für diese Praxis nach Entschuldigungen des Musters „Verfassung und Verfassungswirklichkeit“ zu suchen. Es wird richtigerweise davon ausgegangen, dass die Verfassung genau diese Spielregeln des politischen Alltags vorgibt und erfordert. Das hindert keineswegs daran, im Weiteren die parlamentarische Kontrolle im engeren Sinne ausführlich als Aufgabe der einzelnen Abgeordneten „und im Wesentlichen (der) Opposition“ (Rdnr. 22, 23) darzustellen.

Demgegenüber erscheint es als nicht genügend konsequent, wenn zur Inkompatibilität des parlamentarischen Mandats mit anderen Ämtern (bei Art. 22, Rdnr. 8) ausgeführt wird, bei der Vereinbarkeit des Landtagsmandats mit dem Amt des Ministerpräsidenten oder eines Ministers handle es sich um eine „gefestigte Tradition“ des parlamentarischen Regierungssystems. Es ist mehr, nämlich ein Bestandteil dieses Systems, der nicht geändert werden könnte, ohne es wesentlich und folgenreich umzugestalten. Eine Verpflichtung zur Berufung von Ministern ohne Landtagsmandat würde die Stellung des Ministerpräsidenten gegenüber dem Parlament ebenso grundlegend verändern wie eine Verpflichtung des Landtags, einen Bewerber von außerhalb zum Ministerpräsidenten zu wählen; auch ein Mandatsverlust oder -verzicht von Abgeordneten nach Wahl oder Berufung in ein Regierungsamt würde daran nichts Entscheidendes ändern. Für den über das Parlament vermittelten Zusammenhang von Parteienprogrammatik, Wahlkampf und Landtagswahl einerseits mit der nachfolgenden Regierungsbildung und Regierungsführung andererseits ist es systematisch zwingend, dass die exekutive Führung in hohem Maße – wenn auch ohne Ausschließlichkeit – von Amtsinhabern wahrgenommen wird, die auch ihrerseits gewählte Volksvertreter sind, so dass die Regierung „Fleisch vom Fleische des Parlaments“ bleibt, wie Gustav Radbruch es ausgedrückt hat. Das Erfolgsgesheimnis der parlamentarischen Regierungswise liegt darin, dass Parlament und Abgeordnete selbst für Erfolg und Misserfolg der Regierung verantwortlich sind.

Die gesamte Darstellung nicht nur des Landtags mit seinen Mitgliedern und Aufgaben, sondern auch der auf ihn bezogenen und mit ihm verknüpften Regierung zeichnet sich durch Transparenz, zutreffende Gewichtungen und dadurch eine „Vernünftigkeit“ aus, die sehr angenehm wirkt, weil sie den Kommentar vorzüglich lesbar und nachvollziehbar macht. Als ein zusätzliches Motiv hierfür ist das Bestreben spürbar, für die erläuterten Grundlagen und verfassungsrechtlichen Zusammenhänge auch ein Stück weit zu werben und zur Verwurzelung des parlamentarischen Regierungssystems bei den öffentlichen Ak-

teuren und in der Gesellschaft beizutragen – ein Beitrag zur politischen Bildung, der umso mehr Beifall verdient, als die Verfassung sich beim Volksentscheid mit 58,7 Prozent Zustimmung begnügen musste, was bei 65,5 Prozent Beteiligung einer Annahme durch 38,45 Prozent der Abstimmungsberechtigten entspricht (vgl. Entstehungsgeschichte II.3., Rdnr. 26). In diesem Zusammenhang darf kurz auf Art. 78 LV aufmerksam gemacht werden, wonach jeder Schüler bei seiner Schulentlassung einen Abdruck dieser Verfassung und des Grundgesetzes erhält.

Der unterschwellige pädagogische Eros behindert jedoch nicht die kritische Auseinandersetzung mit solchen Entscheidungen des Verfassungsgebers, die nicht zweifelsfrei glückt sind oder die ihre Bewährung noch vor sich haben. Ein Beispiel bietet die Behandlung von Art. 26 LV, der die parlamentarische Opposition, die im Grundgesetz und in den „alten“ Landesverfassungen nicht vorkommt, verfassungsrechtlich institutionalisiert. Die Legaldefinition, wonach die Opposition von den Fraktionen und Mitgliedern des Landtags gebildet werde, welche die Regierung „nicht stützen“, wird als schwierig beurteilt (Rdnr. 4), die normative Zuerkennung von „Chancengleichheit“ in Abs. 3 für missglückt, weil nicht einlösbar erklärt (Rdnrs. 6 - 8). An anderer Stelle, bei der Erörterung von Pflichten der Abgeordneten im Rahmen von Art. 22 LV (der allerdings neben den Rechten aus dem Mandat keine Pflichten erwähnt, weshalb die letzteren aus einer allgemeinen staatsrechtlichen Einordnung unter Einbeziehung der Geschäftsordnung des Landtags entwickelt werden), findet sich eine kritische Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass die Verfassung keine eigene Vorschrift über einen Mandatsverlust, über die Folgewirkung eines bundesrechtlichen Parteiverbots nach Art. 21 Abs. 2 GG hinaus, enthält (Rdnr. 27). Damit wird, offensichtlich unter dem Eindruck aktueller politischer Entwicklungen, die verfassungspolitisch schwierige Frage einer Mandatsaberkennung durch das Parlament selbst oder einer beim Landesverfassungsgericht anhängig zu machenden Abgeordnetenanklage – welche den Vorzug verdiene – in die Diskussion gebracht.

Dem Verfassungsgericht des Landes und seinen Judikaten widmet der Kommentar mit Recht große Aufmerksamkeit, ohne die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und diejenige von Verfassungsgerichten anderer Bundesländer zu übersehen, besonders auch der so genannten neuen Länder, die zum Teil vergleichbare Rechtsfragen und Spannungen wie in Mecklenburg-Vorpommern zu lösen haben. Das gehört grundsätzlich zum „Pflichtenheft“ von Verfassungskommentaren, hat aber für die Erläuterung der immer auch politisch wirkenden und nur so verstehbaren Verfassung in einer Region mit „DDR-Erfahrung“ die zusätzliche Bedeutung, die Herrschaft des Rechts auch über politisches Wollen und staatliche Zwecke zu unterstreichen, und zwar eines Rechts im Sinne der möglichen Letztentscheidung über staatliches Handeln durch von der Verfassung dieses selben Staates für unabhängig erklärte Richter.

Im Grundrechtsteil der Verfassung spiegelt sich wie auch in zahlreichen anderen Einzelbereichen der historische Hintergrund ihrer Entstehung. Es werden dort bestimmte Bürgerrechte, vor allem Datenschutz und Informationsansprüche (Art. 6), Zugang zum Bildungswesen (Art. 8), aber auch Wissenschafts- und Kunstdfreiheit (Art. 7) und das Petitionsrecht (Art. 10) über die Bezugnahme auf das Grundgesetz hinaus in differenzierter, teilweise auch weiterreichender Fassung eigens normiert, um, wie die Kommentierung durchgehend hervorhebt, ein Gegenbild zu Verhältnissen und Praktiken in der vormaligen DDR aufzurichten. Die diesbezüglichen Erläuterungen beeindrucken mit ihrer rechtsdogmatisch präzisen und zugleich transparenten Behandlung des Verhältnisses von landeseig-

nen Grundrechten zum Grundrechtskatalog des Grundgesetzes, von Grundrechten und Staatszielen sowie von bundes- und landesverfassungsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten. Hier wird besonders deutlich, wie die Erarbeitung der Verfassung eines „neuen“ Landes im Spannungsfeld zwischen Anschluss an die elaborierte Verfassungslage von Bund und „alten“ Ländern, Vergangenheitsbewältigung und selbstbewusstem Beschreiten neuer Wege zu operieren hatte. Deutlich wird aber auch, dass es gelungen ist, aus den verfassungspraktischen Erfahrungen der „alten“ Bundesrepublik – und nicht nur aus denen mit den DDR-Verhältnissen – zu lernen und neue Potentiale für die Fortentwicklung des deutschen Verfassungsrechts zu erschließen.

Der verfassungsjuristische Kommentar gewinnt damit über seine engeren Zwecke hinaus noch den Charakter einer Art verfassungspolitischer Erzählung über das Schicksal deutscher Staatlichkeit. Diese Erzählung ist von hohem Interesse nicht nur im Rückblick, sondern auch im Blick auf das, was unseren vermeintlich tief eingewurzelten Institutionen von Demokratie und Rechtsstaat an Herausforderungen noch bevorstehen könnte. Das hier vorgelegte Werk ist über den Kreis der Staatsrechtler und Verfassungsexperten hinaus zur Lektüre und fachlichen Verwendung zu empfehlen; Politik- und Geschichtswissenschaften, Soziologie und nicht zuletzt die praktische Politik und die staatsbürgerliche Bildung werden gleichermaßen Nutzen daraus ziehen.

Wolfgang Zeh