

NomosStudienbuch

Classen | Lüdemann [Hrsg.]

Landesrecht **Mecklenburg-** **Vorpommern**

Studienbuch

5. Auflage



Nomos

Die ideale Ergänzung zum Studienbuch

Schlacke | Kronisch | Darsow

Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern

Textsammlung

Nomos, 24. Auflage 2022, 896 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-8487-7409-8

29,90 € inkl. MwSt.

Die Textsammlung umfasst die wichtigen Vorschriften des Verwaltungs- und Verfassungsrechts. Sie eignet sich für Studium und Praxis.

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Claus Dieter Classen
Prof. Dr. Jörn Lüdemann [Hrsg.]

Landesrecht Mecklenburg- Vorpommern

Studienbuch

5. Auflage

Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Universität Greifswald | Prof. Dr. Heinrich Lang, Universität Greifswald | Prof. Dr. Joachim Lege, Universität Greifswald | Prof. Dr. Jörn Lüdemann, Universität Rostock | Prof. em. Dr. Michael Rodi, Universität Greifswald und Direktor, Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM), Berlin | Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Greifswald | Roman Weidinger, Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM), Berlin



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-8864-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2921-5 (ePDF)

5. 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. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Vier Jahre nach dem Erscheinen der Voraufgabe wird die fünfte Auflage des Studienbuchs zum Landesrecht von Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt. Beibehalten wurde der Ansatz einer Darstellung der für die Ausbildung zentralen Bereiche des Staats- und Verwaltungsrechts von Mecklenburg-Vorpommern durch Professoren der beiden Fakultäten des Landes, der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald und der Juristischen Fakultät der Universität Rostock.

Auch dieses Mal hat diese Zielsetzung einige Veränderungen in der personellen Zusammensetzung des Autorenkreises mit sich gebracht. An die Stelle von Joachim Lege (Greifswald), der auf eigenen Wunsch ausgeschieden ist, ist Sabine Schlacke (ebenfalls Greifswald) getreten. An der Aktualisierung des Beitrags von Michael Rodi (Greifswald) hat Roman Weidinger (Berlin) mitgewirkt. Alle Beiträge wurden auf den neuesten Stand gebracht.

Der Dank der Herausgeber gilt den Autoren, den an diesem Vorhaben beteiligten Mitarbeitern sowie dem Verlag für die konstruktive Zusammenarbeit.

Greifswald und Rostock, im Juni 2023

Claus Dieter Classen

Jörn Lüdemann

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Autorenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
§ 1 Landesverfassungsrecht	19
§ 2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren	59
§ 3 Kommunalrecht	111
§ 4 Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht	166
§ 5 Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht	237
Stichwortverzeichnis	349

Autorenverzeichnis

Claus Dieter Classen

Dr. iur., Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Greifswald, Mitglied des LVerfG und Richter am Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Heinrich Lang

Dr. jur., Dipl.-Sozialpäd., Professor em. Universität Greifswald

Joachim Lege

Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte, Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Greifswald

Jörn Lüdemann

Dr. jur., Professor für Öffentliches Recht, Wirtschafts- und Medienrecht, Rechtstheorie und Rechtsökonomik an der Universität Rostock

Michael Rodi

Dr. jur., em. Professor für Öffentliches Recht, Finanzrecht, Umwelt- und Energierecht an der Universität Greifswald und Direktor des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM), Berlin

Sabine Schlacke

Dr. jur., Professorin für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Umweltrecht an der Universität Greifswald, Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen

Roman Weidinger

Wiss. Referent, Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM), Berlin

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABC-Waffen	atomare, biologische und chemische Waffen
AbfAlG	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
aF	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Ausführungsgesetz; Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AG-GerStrG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes
AgrarR	Agrarrecht
AktG	Aktiengesetz
allg.	allgemein
Alt.	Alternative(n)
amtl.	amtlich
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Arg.; arg.	Argument; argumentum
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AsylVerfG	Asylverfahrensgesetz
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
Bay.; bay.	Bayern; bayerisch
BayBauO	Bayerische Bauordnung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg; bbg	Brandenburg; brandenburgisch
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band

Bde.	Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
Bespr.	Besprechung
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BezG	Bezirksgericht
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BAKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesminister der Finanzen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRAK-Mitt.	Bundesrechtsanwaltskammer-Mitteilung(en)
BRS	Baurechtssammlung
BrSchG	Brandschutzgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Btx	Bildschirmtext
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung(en) des Bundesverwaltungsgerichts
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
ChemG	Chemikaliengesetz
CIC	Codex Iuris Canonici
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dh	das heißt
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
Dok. KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSG	Datenschutzgesetz
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift

DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung und Recht
E	Entscheidung(en)
ebd.; ebda	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
einschl.	einschließlich
EKD	Evangelische Kirche Deutschlands
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
epd	Evangelischer Pressedienst
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofes
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuRUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
eV	eingetragener Verein
EV	Einigungsvertrag
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.; ff.	folgende
FA	Fachaufsicht
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FFH-Richtlinie	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FR	Finanzrundschau
FRefG	Gesetz über die Funktionalreform
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FU	Freie Universität
G	Gesetz
GBL. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuer-gesetz
GG	Grundgesetz
ggf.; ggfs.	gegebenenfalls
GGK	Grundgesetzkommentar
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GOLT	Geschäftsordnung des Landtages
grds.	grundsätzlich
GrStG	Grundsteuergesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gesetzessammlung
GStrG	Gerichtsstrukturgesetz

GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
Hbg; hbg	Hamburg; hamburgisch
Hess.	hessisch(e, -r, -s)
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HkWp	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HÖV	Handbuch für die öffentliche Verwaltung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ibid.	ibidem
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
ieS	im engeren Sinne
IMK	Innenministerkonferenz
insbes.	insbesondere
InvVorG	Investitionsvorranggesetz
i.R.	im Rahmen
iS	im Sinne
iSd	im Sinne des (der)
iÜ	im Übrigen
i.V.	in Verbindung
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAPO	Juristenausbildungs- und Prüfungsordnung
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
jur.	juristisch(e, -r, -s)
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KitaG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege
KJ	Kritische Justiz
KKW	Kernkraftwerk
KostVO IM	Kostenverordnung Innenministerium
krit.	kritisch
Krw-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KV	Kommunalverfassung
KVÄ	Kataster- und Vermessungsämter
KWG	Kommunalwahlgesetz
LAfL	Landesamt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten
LAKatS	Landesamt für Katastrophenschutz
LBauO	Landesbauordnung
LBG	Landesbeamtengesetz
LD SG	Landesdatenschutzgesetz
LG	Landgericht; Landesgesetz(e)
LHG	Landeshochschulgesetz

LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera
LJagdG	Landesjagdgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMG	Landesmeldegesetz
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
LNatG	Landesnaturschutzgesetz
Losebl.	Loseblatt(sammlung)
LPlG	Landesplanungsgesetz
Ls.	Leitsatz; Leitsätze
LSG	Landschaftsschutzgebiet(e)
LStatG	Landesstatistikgesetz
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGG	Landesverfassungsgerichtsgesetz
LVermA	Landesvermessungsamt
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LWaG	Landeswassergesetz
LWahlG	Landeswahlgesetz
LWaldG	Landeswaldgesetz
m	Meter
m.	mit
m.a.W.	mit anderen Worten
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
NatSchAG	Ausführungsgesetz zum Naturschutzgesetz
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds	Niedersachsen; niedersächsisch
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
nF	neue Fassung
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrsgesetz
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NRW; NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NWVerfGH	Nordrhein-Westfälischer Verfassungsgerichtshof
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
O	Ordnung
o.ä.	oder ähnlich

OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PartG	Parteiengesetz
PersBefG	Personenbeförderungsgesetz
PerStG	Personenstandsgesetz
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PetBüG	Petitions- und Bürgerbeauftragten-gesetz
PKW	Personenkraftwagen
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Satz; Seite
sa	siehe auch
SA; SachsAnh.	Sachsen-Anhalt
Saarl; saarl	Saarland; saarländisch
SaarlKSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes
Sächs.	sächsisch(e, -r, -s)
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerfG	Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
S-H	Schleswig-Holstein
Slg	Sammlung
s. o.	siehe oben
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
sog	sogenannt
Sp.	Spalte(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpkG	Sparkassengesetz
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
st.	ständig(e)
StaLA	Statistisches Landesamt
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StHG	Staatshaftungsgesetz
StHG-DDR	Staatshaftungsgesetz der Deutschen Demokratischen Republik
StiftG	Stiftungsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
StrWG	Straßen- und Wegegesetz

StV	Staatsvertrag
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
TA	Technische Anleitung
Thür	thüringisch(e, -r, -s)
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
uä	und ähnlich(e, -es)
ua	unter anderem
UGB-BT	Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch-Kommissionsentwurf
UGB-Profe	Umweltgesetzbuch-Professorenentwurf
UIG	Umwelteinformationsgesetz
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UrhG	Urheberrechtsgesetz
Urt.	Urteil
US	United States
USA	United States of America
usw.	und so weiter
uU	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPg	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom, von
VA	Verwaltungsakt
VaG	Volksabstimmungsgesetz
Var.	Variante(n)
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
v.d.	von der
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersG	Versammlungsgesetz
VersR	Zeitschrift für Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
VO	Verordnung
VOP	Verfahrensführung, Organisation, Personalführung
VR	Verwaltungsgrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwVKO	Verwaltungsvollzugskostenordnung
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zum Gewerbearchiv)
WPflG	Wehrpflichtgesetz

WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGB-DDR	Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zT	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz

§ 1 Landesverfassungsrecht

von *Claus Dieter Classen*

Literatur: *Classen*, Landesgrundrechte in Mecklenburg-Vorpommern, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band 8, 2017, § 252; *Classen/Sauthoff* (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., im Erscheinen; *Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993; *März*, Bundesrecht bricht Landesrecht – eine staatsrechtliche Untersuchung zu Art. 31 des Grundgesetzes, 1989; *ders.*, Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, JöR n.F. 54 (2006), S. 175 ff.; *ders.*, Die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts in der ersten Amtszeit, in: LVerfG (Hrsg.), Zwölf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern, 2007, S. 11 ff.; *Möstl*, Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt?, AöR 130 (2005), S. 350 ff.; *Sacksofsky*, Landesverfassungen und Grundgesetz – am Beispiel der Verfassungen der neuen Bundesländer, NVwZ 1993, S. 235 ff.; *Storr*, Verfassungsgebung in den Ländern, 1995; *Thiele/Pirsch/Wedemeyer*, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995; *Wallerath*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern, NdsVbl. 2005, S. 43 ff.

I. Einführung: Bundesverfassung und Landesverfassung	1	dd) Landtagspräsident ...	48
II. Grundrechte und Staatsziele	6	ee) Ältestenrat	49
1. Allgemeines	6	ff) Ausschüsse im Allgemeinen	50
a) Zum Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes	6	d) Organisation im Bereich der Kontrollfunktion des Landtages	51
b) Allgemeines zu den Landesgrundrechten	8	aa) Petitionsausschuss ...	52
c) Landesgrundrecht und Bundesrecht	10	bb) Untersuchungsausschüsse	53
d) Staatsziele	12	cc) Beauftragte des Landtages	55
2. Datenbezogene Garantien	14	e) Verfahrensweise des Landtages	59
3. Bildung und Kultur	16	2. Landesregierung	60
a) Kunst und Wissenschaft im Allgemeinen	17	3. Landesverfassungsgericht	63
b) Wissenschaftliche Einrichtungen im Besonderen	19	a) Zusammensetzung	63
c) Bildungswesen	23	b) Organstreit	64
d) Staat und Kirche	25	c) Normenkontrollen	65
4. Petitionsrecht	29	d) Kontrolle von Untersuchungsaufträgen	67
5. Weitere Staatsziele	30	e) Kontrolle von Wahlen, Abstimmungen und Volksinitiativen	68
III. Staatsorganisation	34	f) Verfassungsbeschwerden ..	69
1. Landtag	35	IV. Staatsfunktionen	74
a) Aufgaben	35	1. Gesetzgebung	74
aa) Allgemeines	35	a) Parlamentarische Gesetzgebung	74
bb) Insbesondere: Zur Kontrollfunktion	38	b) Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung	78
b) Wahl und Zusammensetzung des Landtages	40	c) Exekutive Normsetzung ...	80
c) Organisation des Landtages im Allgemeinen	45	2. Landesverwaltung	81
aa) Abgeordnete	45	3. Rechtsprechung	84
bb) Fraktionen	46	V. Finanzverfassung	85
cc) Parlamentarische Opposition	47		

I. Einführung: Bundesverfassung und Landesverfassung

- 1 Im „unitarischen Bundesstaat“,¹ wie er sich unter dem Grundgesetz entwickelt hat, verfügt das Landesverfassungsrecht nur über einen bescheidenen Platz. Daran haben auch mehrere Föderalismusreformen nichts ändern können. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner umfangreichen Rechtsprechung kaum ein verfassungsrechtliches Problem unbeleuchtet gelassen. Dies gilt in besonderer Weise für die Grundrechte. Die Grundrechte des Grundgesetzes binden nämlich alle öffentliche Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG), also auch die Staatsgewalt der Länder. Materiell **eigenständiger Gestaltungsspielraum** verbleibt dem Landesverfassungsrecht nur insoweit, als Rechte großzügiger als im Grundgesetz ausgestaltet werden, ohne dass zugleich Rechte Dritter beeinträchtigt werden (Art. 142 GG). Schwierige Abgrenzungsfragen stellen sich dabei vor allem im Hinblick auf den Vollzug des Bundesrechts durch Landesbehörden (dazu Rn. 10).
- 2 Im Bereich der **Organisation der Staatsgewalten des Landes** gilt das Verfassungsrecht des Bundes dagegen im Grundsatz nicht unmittelbar. Die **Autonomie der Landesverfassung** ist im Wesentlichen **nur durch** die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltenen Strukturprinzipien des Grundgesetzes beschränkt. Auch wenn das BVerfG diese Prinzipien teilweise eher weit im Sinne einer recht engen Bindung der Länder an das Verfassungsmodell des Bundes interpretiert,² bleibt hier ein deutlich größerer Gestaltungsspielraum für die Länder. Die **formale Eigenständigkeit des Staatsorganisationsrechts des Landes** wird zudem daran deutlich, dass für die Entscheidung von landesverfassungsrechtlichen Streitigkeiten im Sinne von § 40 VwGO, also Streitigkeiten, die sich materiell auf Verfassungsrecht beziehen und als Beteiligte nur Verfassungsorgane und diesen gleichgestellte Institutionen kennen,³ das LVerfG zuständig ist. Soweit dieses keine Zuständigkeit besitzt, besteht überhaupt kein Rechtsschutz; weder das BVerfG noch sonst ein Gericht sind zur Entscheidung berufen.
- 3 Schwierig ist auch das Verhältnis von Landesverfassungsrecht zum einfachen Bundesrecht. An sich stellt die **Landesverfassung** einen Akt der „Gesetzgebung“ dar, der dementsprechend die in den Art. 70 ff. GG enthaltenen **Grenzen** beachten müsste.⁴ Diese Bindung des Landesverfassungsgebers an die Art. 70 ff. GG wird zum Teil mit dem Hinweis auf die Verfassungsautonomie der Länder bestritten, die nur durch Art. 28 GG eingeschränkt werde.⁵ Allerdings darf sich im Ergebnis ein Land nicht einfach dadurch über die einer bestimmten landesrechtlichen Regelung gesetzten Kompetenzgrenze hinwegsetzen, dass es diese Regelung mit Verfassungsrang beschließt. Umgekehrt zeigt Art. 71 GG, dass selbst im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung Landesgesetzgebung nicht prinzipiell ausgeschlossen ist. Im Ergebnis ist daher weitgehend anerkannt, dass die Länder materiell verfassungsrechtliche Regelungen

1 Dazu klassisch Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

2 Z.B. BVerfGE 40, 296 (zum Problem der Abgeordnetenadiuten) und 95, 37 (zu den Kompetenzen von Personalräten); anders jüngst BVerfG, Beschl. v. 25.1.2023, 2 BVR 2189/22, Rn. 122 ff. zum Wahlprüfungsrecht.

3 Zu dieser Definition siehe etwa Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021, § 11 Rn. 49 mwN.

4 So auch Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 25; März, Bundesrecht, S. 185 ff.

5 So Sacksofsky, NVwZ 1993, 235 (239); Dietlein, S. 44 f.; Storr, S. 209 ff.; vgl. auch Broemel, in: v. Münch/Kunig, GKG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 23.

auch unabhängig von den Art. 70 ff. GG in ihre Verfassung aufnehmen dürfen; Konflikte mit Bundesrecht sind dann über Art. 31 GG zu lösen.⁶

Den **Spielraum**, über den ein Land bei der Formulierung seiner Verfassung verfügt, hat Mecklenburg-Vorpommern auch durchaus genutzt. Zwar decken sich grundrechtliche Gewährleistungen wie staatsorganisationsrechtliche Regelungen im Grundsätzlichen mit denen des Bundes (und der anderen Länder), doch gibt es im Detail in beiden Regelungsbereichen signifikante Zeichen von Eigenständigkeit (siehe etwa Rn. 5, 14 ff., 74 f., 78).

Die Landesverfassung wurde am 23.5.1993 verkündet und trat nach Bestätigung durch einen Volksentscheid am 15.11.1994 endgültig in Kraft (Art. 80 Abs. 2 LV). Zwischenzeitlich wurde sie mehrfach geändert, zuletzt durch Gesetz vom 21.12.2021 (GVOBl. M-V, S. 1806). Sie beginnt mit einigen grundlegenden Festlegungen für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Art. 1 fixiert die Verbindung von Mecklenburg und Vorpommern und verankert dieses Land in der Bundesrepublik Deutschland. Schließlich werden dort die Landesfarben auf blau-weiß-gelb-rot festgelegt und für Regelungen über das Landeswappen ein Gesetzesvorbehalt statuiert. In sachlicher Übereinstimmung mit Art. 28 GG fixiert Art. 2 LV dann bestimmte **Staatsgrundsätze**, wobei die Erwähnung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen über das bundesrechtliche Harmonisierungsgebot hinausgeht und zudem in Art. 12 LV näher konkretisiert wird. Der zentrale Verfassungsgrundsatz der Demokratie wird in Art. 3 LV näher ausgeformt. Bemerkenswert ist hier zum einen die in Abs. 2 gezogene Verbindung der kommunalen Selbstverwaltung zur Demokratie und zum anderen die ausdrückliche Erwähnung der Bürgerbewegungen neben den Parteien in Abs. 4. Art. 4 schließlich deckt sich im Übrigen im Wesentlichen mit Art. 20 Abs. 3 GG.

II. Grundrechte und Staatsziele

1. Allgemeines

Einleitende Fälle (Lösung nach Rn. 33):

1. Das Pharmaunternehmen P-GmbH beantragt bei der zuständigen Landesbehörde eine Genehmigung für Versuche mit Wirbeltieren; nach § 7 Abs. 3 TierSchG sind nämlich Versuche mit Wirbeltieren genehmigungspflichtig. Genehmigungsfähig sind sie u.a. dann, wenn sie keine „unnötigen Leiden“ verursachen. Die Firma beruft sich nun auch auf Art. 7 Abs. 1 LV und droht für den Fall der Ablehnung der Genehmigung, alle Rechtsmittel bis hin zu einer Verfassungsbeschwerde zum LVerfG auszuschöpfen. Der in der Genehmigungsbehörde tätige Sachbearbeiter fragt sich, ob die landesverfassungsrechtliche Garantie überhaupt einschlägig sei. Wenn ja, so meint er, könne aber der Antrag wegen des nach Abs. 2 gebotenen Tierschutzes kaum Erfolg haben.

2. X, der an Krebs leidet, arbeitet bei der Firma A. Als diese in Schwierigkeiten gerät, wechselt er zur Firma B. Dort wird ihm aber noch während der Probezeit gekündigt. Später erfährt er, dass die Firma A die B über seine Krankheit informiert hatte. X verlangt nun Schadensersatz unter Hinweis u.a. auf Art. 6 Abs. 1 LV.

3. Y möchte Informationen über die Qualität des in einem nahegelegenen See enthaltenen Wassers erhalten und verlangt diese von der zuständigen Wasserbehörde. Insbesondere möchte er auch Informationen über den Inhalt des in den See geleiteten Abwassers einer Firma bekommen.

⁶ Rozek (Fn. 4), Art. 70 Rn. 27; Möstl, AöR 130 (2005), 350 (360); Wittreck, in: Dreier, GG, Band 2, 3. Aufl. 2015, vor Art. 70 Rn. 32.

Mit Hinweis auf den notwendigen Schutz von Betriebsgeheimnissen wird ihm die Auskunft jedoch nur unvollständig und zudem gegen eine Gebühr von 100,- EUR erteilt; die Gebühr liegt damit im mittleren Bereich des von der Gebührenordnung vorgesehenen Rahmens. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhebt Y Klage vor dem Verwaltungsgericht und macht unter Hinweis auf Art. 6 Abs. 3 LV geltend, dass die Auskunft unzureichend und die Gebühr zu hoch sei.

a) Zum Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes

- 6 Der Grundrechtsteil der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern fällt auf den ersten Blick mager aus. Seine zentrale Bestimmung findet sich in Art. 5 Abs. 3 LV. Danach sind die im **Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland** festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte **Bestandteil der Verfassung** und unmittelbar geltendes Recht. Dieser Verweis bezieht sich grundsätzlich auf die Art. 1 bis 19 GG, soweit diese tatsächlich Grundrechte enthalten, aber auch auf die Justizgrundrechte (Art. 101 bis 104 GG) sowie die verschiedenen grundrechtlichen Garantien des Art. 33 GG.⁷ Diese Verweisungstechnik findet durchaus Vorbilder in anderen Landesverfassungen.⁸ Dazu hat das LVerfG zu Recht entschieden, dass diese **Verweisung** nicht statischen, sondern **dynamischen Charakter** hat und so auf die *jeweils* geltenden Grundrechte verweist.⁹ Auch die rechtsstaatlichen und demokratischen Grenzen einer solchen Verweisung, die das BVerfG überzeugend herausgearbeitet hat¹⁰, werden im vorliegenden Fall beachtet; dies gilt insbesondere für das Gebot einer hinreichenden Legitimation der in Bezug genommenen Norm.
- 7 Der Verweis des Art. 5 LV schließt allerdings solche Grundrechte des Grundgesetzes nicht ein, die in der Landesverfassung noch einmal ausdrücklich erwähnt sind. Insofern kommt der landesrechtlichen Garantie wegen deren **Spezialität** Vorrang zu.¹¹ Konkret gilt dies zunächst für die Bestimmungen des Art. 1 GG, die sich in Art. 5 LV wiederfinden. Die Würde des Menschen wird in Art. 5 Abs. 2 LV garantiert; das allgemeine Bekenntnis zu den Menschenrechten findet sich in Art. 5 Abs. 1 LV. Ferner gilt dies für Art. 5 Abs. 3 GG, der in Art. 7 Abs. 1 LV aufgenommen wird,¹² für Art. 140 GG, der die Weimarer Religionsartikel rezipiert, weil insoweit eine entsprechende Bestimmung in Art. 9 LV vorhanden ist,¹³ und das in Art. 17 GG verankerte Petitionsrecht, das Art. 10 LV ausdrücklich garantiert, aber um das bundesrechtlich nicht anerkannte Recht auf Begründung der Bescheidung der Petition erweitert wird.¹⁴ Der in Art. 6 Abs. 1 LV erwähnte Datenschutz ist als Ausdruck des Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG) – ohne weitergehenden Inhalt¹⁵ – auf der Ebene der Landesverfas-

7 Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 5 Rn. 10 f.

8 Siehe etwa Art. 2 LV B-W; Art. 3 Abs. 2 NdsLV; Art. 4 LV NRW.

9 Ausführlich LVerfG M-V, LKV 2000, 345 (348); ferner Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 5 Rn. 9; März, Verfassungsentwicklung, S. 205; Wallerath, NdsVBl. 2005, 43 (46); Classen, in: Merten/Papier, HGR VIII, § 252 Rn. 16. Ebenso zu Niedersachsen Starck, NdsVBl. 1994, 1 (8). Kritisch (zu Baden-Württemberg) Braun, Landesverfassung Baden-Württemberg, 1984, Art. 2 Rn. 9.

10 BVerfGE 47, 285 (311 ff.); 64, 208 (215); 78, 32 (36).

11 März, Verfassungsentwicklung, S. 207; offenlassend LVerfG M-V, LKV 2000, 345 (356); B. v. 28.10.2021, 3/14 Rn. 53.

12 Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 5 Rn. 13.

13 Kronisch, in: Classen/Sauthoff, Art. 9 Rn. 5.

14 Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 10 Rn. 3.

15 LVerfG M-V, Urt. v. 14.11.2008, LVerfG 7/07; ferner Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 6 Rn. 8.

sung ausdrücklich gewährleistet, das in Art. 8 LV enthaltene Recht auf Chancengleichheit beim Zugang zu Bildungseinrichtungen ist im Grundsatz in Art. 3 GG enthalten.¹⁶ Die Garantien des Art. 33 GG schließlich werden zum Teil von Art. 71 LV aufgenommen. Das Verfassungsprozessrecht des Landes zieht dann aber gerade bei diesen Überschneidungen mit dem Grundgesetz den Beschwerdemöglichkeiten besondere Grenzen (Rn. 71).

b) Allgemeines zu den Landesgrundrechten

Aus Art. 142 GG ergibt sich ein besonderer Freiraum der Länder bei der Regelung 8 von Grundrechten. Diese Norm verlangt auch keine wörtliche Übereinstimmung von Bundes- und Landesgrundrecht. Da die Länder ohnehin nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden sind, wäre diese Bestimmung überflüssig. Art. 142 GG fordert, dass der Schutzbereich des Landesgrundrechts nicht enger ist als der des Bundesgrundrechts, und dass keine Eingriffe von größerer Intensität zugelassen werden, als sie nach Bundesrecht möglich sind. Die Gegenposition, nach der schon wegen Art. 1 Abs. 3 GG im Ergebnis kein Konflikt auftritt¹⁷, macht die grundgesetzliche Forderung nach „Übereinstimmung“ überflüssig. Möglich ist es hingegen, auf Landesebene ausdrücklich Eingriffsmöglichkeiten zu normieren, die auf Bundesebene nur im Wege der Interpretation gewonnen werden können. Die in Art. 7 Abs. 2 LV verankerte Schranke der Wissenschaftsfreiheit (Rn. 17) bildet hierfür ein Beispiel. Es sind auch **weitergehende Regelungen zulässig**, und zwar selbst insoweit, wie es gar keine Grundrechte im Grundgesetz gibt.¹⁸ Konkretes Beispiel ist das in Art. 6 Abs. 3 LV enthaltene Recht auf Umweltinformation. Auf Bundesebene gibt es eine entsprechende Regelung nur auf einfachgesetzlicher Ebene. Schließlich macht Art. 142 GG deutlich, dass die oben postulierte Bindung auch des Landesverfassungsgebers an die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes im Bereich der Grundrechte nicht gelten kann (Rn. 3).¹⁹

Hinsichtlich der **Interpretation der Grundrechte** enthält die Landesverfassung keine 9 besonderen Regeln. Daher kommt auch bezogen auf die speziell in der Landesverfassung enthaltenen Garantien die zum **Grundgesetz** entwickelte **Dogmatik** (Strukturierung der Prüfung in Schutzbereich, Eingriff und Schranken, Schutzpflichten etc.) zur Anwendung.²⁰ Auch bei der konkreten Interpretation der einzelnen Grundrechte orientiert sich die Judikatur des LVerfG eng an der des BVerfG. Dies gilt insbesondere auch dort, wo die Landesverfassung wirklich eigenständige Garantien kennt.²¹

c) Landesgrundrecht und Bundesrecht

Schwierig zu bestimmen ist der **Anwendungsbereich der Landesgrundrechte**. Gegen- 10 über den **Bundesbehörden** im Land scheidet eine Bindung generell aus; an die Landesgrundrechte sind nur die Institutionen des Landes gebunden. Komplexer ist die Situation bei **Anwendung oder Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden**. Nach

16 Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 8 Rn. 2.

17 So etwa Umrub, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 9.

18 Im Ergebnis ebenso März, Bundesrecht, S. 195; Storr, S. 233 ff.

19 Im Ergebnis ebenso etwa Storr, S. 240.

20 Siehe etwa die lehrbuchmäßigen Darstellungen bei Kingreen/Poscher, Grundrechte – Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021, Rn. 277 ff.; Classen, Staatsrecht II, 2018, §§ 3 ff.

21 Siehe zum Datenschutzrecht Art. 6 LV (vgl. unten Rn. 14) LVerfG M-V, LKV 2000, 245 (346 ff.).

Auffassung des LVerfG Berlin²² ist die Landesstaatsgewalt auch bei der Ausführung von Bundesrecht umfassend an die Landesverfassung gebunden. Das BVerfG nimmt eine solche Bindung immerhin für solche Fälle an, in denen Bundesrecht und Landesgrundrecht einen bestimmten Gegenstand „in gleichem Sinne, mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang regeln.“²³ Konkret ging es um das Recht auf rechtliches Gehör. Nach dieser Entscheidung kommt eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Garantie – in Mecklenburg-Vorpommern Art. 5 Abs. 3 LV iVm Art. 103 Abs. 1 GG – auch dann zum Tragen, wenn und soweit das gerichtliche Verfahren bundesrechtlich geregelt ist, was praktisch immer der Fall ist. Ohne Kollisionen mit Bundesrecht ist eine Verfassungsbeschwerde allerdings nur zulässig, wenn der einfachgesetzlich auf Bundesebene vorgeschriebene Rechtsweg erschöpft ist. Wegen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde zum LVerfG gegenüber der zum BVerfG kommt aber in Mecklenburg-Vorpommern in einem solchen Fall ohnehin nur die Beschwerde zum BVerfG in Betracht (Rn. 71).

- 11 Unabhängig davon überzeugt die dargestellte Rechtsprechung nicht ganz, dispensiert doch Art. 142 GG nur von Art. 31 GG, nicht aber von der in den Art. 70 ff. GG enthaltenen Kompetenzordnung. Umgekehrt ginge es aber auch zu weit, den Landesgrundrechten beim Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden nur dort Bedeutung zuzumessen, wo letztere völlig willkürlich gehandelt haben.²⁴ Landesgrundrechte kommen vielmehr auch in diesem Fall zur Anwendung, soweit keine Kollision mit Bundesrecht besteht. Positiv formuliert kommen Landesgrundrechte demnach insoweit zur Anwendung, als das **Bundesrecht** dem Land **Spielräume** überlässt. Doch ist auch insoweit immer zu fragen, ob nicht das Bundesrecht eine einzelfallbezogene Prüfung des gesamten dort vorgesehenen Ermessensspielraums fordert, so dass eine Berücksichtigung der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben bundesrechtlich zu einer Ermessensunterschreitung führt.²⁵ Denkbar ist dies etwa, soweit eine Berücksichtigung landesverfassungsrechtlicher Vorgaben zulasten Privater gehen würde. Demgegenüber spricht nichts gegen deren Berücksichtigung, soweit es allein um der Disposition des Landes unterliegende öffentliche Interessen geht.²⁶

d) Staatsziele

- 12 Als eine Kodifikation, die deutlich moderner ist als das Grundgesetz, differenziert die Landesverfassung ausdrücklich zwischen Grundrechten und Staatszielen. Die Grundrechte stellen subjektive Rechte dar und können deswegen mittels einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 6 und 7 LV durchgesetzt werden. Begrifflich und systematisch werden demgegenüber die Staatsziele in der Verfassung abgesetzt. Anders als andere Landesverfassungen²⁷ kennt die von Mecklenburg-Vorpommern aber keine

22 NJW 1993, 513. Mit dem Vorbehalt der Kollision mit bundesrechtlichen Vorgaben auch Möstl, AöR 130 (2005), 350 (383 ff.).

23 BVerfGE 96, 345 (365).

24 So etwa die frühere Judikatur, z.B. BayVerfGH (z.B. E 20, 87 [92]).

25 Graf Vitzthum, VVDStRL 46 (1988), 7 (32); März, Bundesrecht, S. 207; Schlaich/Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 351 ff.

26 Für einen engeren Anwendungsbereich des Landesrechts wohl Graf Vitzthum, VVDStRL 46 (1988), 7 (32).

27 Siehe etwa Art. 13 Sächs. Verf.; Art. 3 Abs. 3 Verf S-A; Art. 43 Thür. Verf.

Definition dessen, was man unter dem Begriff des Staatszieles zu verstehen hat. Eindeutig ist immerhin, dass eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar auf die in Art. 11 bis 19 LV enthaltenen Garantien gestützt werden kann.²⁸ Auch im Übrigen scheidet eine unmittelbare Geltung dieser Bestimmungen im Verhältnis zum Bürger aus. Diese kommen also **weder als Ermächtigungsgrundlage** für behördliches Handeln **noch als Anspruchsgrundlage** für den einzelnen in Betracht. Primär ist der **Landesgesetzgeber angesprochen**. In Übereinstimmung mit der auch sonst allgemein üblichen Definition von Staatszielen²⁹ sind diese ferner als **allgemeine Leitlinie bei der Interpretation des einfachen Landesrechts** durch Verwaltung und Rechtsprechung zu berücksichtigen.³⁰ Im Rahmen von Normenkontrollverfahren vor dem LVerfG können Staatsziele schließlich auch als Prüfungsmaßstäbe Bedeutung entfalten, doch dürfte die Feststellung eines Verstoßes wegen des großen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nur in Evidenzfällen (und damit praktisch nie) in Betracht kommen.³¹

Im Einzelnen ist die **praktische Bedeutung der Staatsziele** unterschiedlich. Soweit ein solches Ziel allein durch die **Interpretation des jeweils geltenden einfachen Rechts** gefördert werden kann, wie dies etwa bei den Regelungen über den Schutz von alten und behinderten Menschen (Art. 17 a LV) oder der Umwelt (Art. 12 LV) der Fall ist, kann diese durchaus erheblich sein. Ist dagegen wie bei den meisten Zielen auch der **Einsatz finanzieller Mittel** erforderlich, können die Gerichte mangels Zugriffes auf die finanziellen Ressourcen des Landes nur selten einen Beitrag leisten. Auch für die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, ja selbst für den Haushaltsgesetzgeber dürften sich nur begrenzt Konsequenzen ergeben, da die finanziellen Mittel des Landes im Verhältnis zu den zu bewältigenden Aufgaben ausgesprochen begrenzt sind.³² Beachtenswert ist schließlich, dass die Landesverfassung bezüglich des **Adressaten der Staatsziele** näher differenziert. In verschiedenen Bestimmungen werden als Adressat jeweils das Land, Gemeinden, Kreise sowie andere Träger der öffentlichen Verwaltung benannt, während an anderen Stellen allein das Land gefordert wird. Beispielhaft zeigen das die verschiedenen Absätze der Art. 16 und 17 LV. So wird zum Teil eine bestimmte Aufgabenverteilung konstitutionalisiert.

2. Datenbezogene Garantien

Nach **Art. 6 Abs. 1 LV** hat jeder das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Nach Art. 6 Abs. 2 LV besitzt er auch ein entsprechendes Auskunftsrecht. Im Kern wird damit nur landesverfassungsrechtlich ausdrücklich normiert, was auch im Rahmen von **Art. 2 Abs. 1 GG** anerkannt und mittlerweile ohnehin weitgehend unionsrechtlich überformt ist. Nach überzeugender Rechtsprechung des LVerfG war daher etwa eine Regelung des Polizeigesetzes, die ohne tatbestandliche Grenzen umfassend Identitätsfeststellungen ermöglichte, soweit sie dem Zweck der Bekämpfung der

28 *Classen* (Fn. 8), Rn. 20.

29 *Thiele/Pirsich/Wedemeyer*, Art. 11 Rn. 2 ff., zum Sozialstaatsprinzip; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik, Band 1, 2. Aufl. 1984, S. 914 ff.

30 Ausführlich *Schütz/Sauthoff*, in: *Classen/Sauthoff*, Vor Art. 11 Rn. 10 ff.

31 Vgl. *Thiele/Pirsich/Wedemeyer*, Art. 16 Rn. 4. Ausführlich zur Justiziabilität *Schütz/Sauthoff*, in: *Classen/Sauthoff*, Vor Art. 11 Rn. 13.

32 Zur Finanzverfassung noch unten Rn. 85 ff.

organisierten Kriminalität dienen, unverhältnismäßig.³³ Mangels entsprechender Regelungszuständigkeit gilt Art. 6 LV allerdings nicht gegenüber Bundesbehörden, auch wenn sich diese in Mecklenburg-Vorpommern befinden. Die vom Wortlaut her mögliche Drittwirkung scheitert an der abschließenden vorrangigen Regelung von Art. 4 Nr. 2, Art. 24 DSGVO. Im Fall 2 kann sich X also nicht auf Art. 6 LV berufen. Insgesamt kommt damit Art. 6 LV nur eine begrenzte Bedeutung zu. Konkretisierungen des Rechts auf Datenschutz einschließlich seiner Grenzen gemäß Abs. 1 sowie des entsprechenden Auskunftsanspruchs nach Abs. 2 schließlich finden sich im Landesdatenschutzgesetz, das in Übereinstimmung mit den soeben gemachten Ausführungen nur Regelungen für Daten bei öffentlichen Stellen des Landes enthält.

- 15 Art. 6 Abs. 3 LV enthält das Recht auf Zugang zu **Umweltinformationen**. Dieses Rechtsinstitut wurde vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika entwickelt und ist in den deutschen Rechtsraum über eine **Richtlinie der EU** gelangt.³⁴ Anfangs wurde es als systemfremd empfunden, da es eine Kontrolle der Verwaltung durch Einzelne auch losgelöst von materiellen subjektiven Rechten Betroffener ermöglicht.³⁵ Doch kennt das deutsche Recht mit dem Petitionsrecht (Art. 10 LV) seit langem ein strukturell zum Teil durchaus vergleichbares Instrument.³⁶ Ohnehin wurde die entsprechende Richtlinie 1994 durch ein **Bundesgesetz** umgesetzt, das eine im Wesentlichen abschließende Normierung des Problems enthält. Mittlerweile gibt es auf Bundes- wie auf Landesebene sogar flächendeckend geltende Informationsfreiheitsgesetze. Auch wenn der Landesgesetzgeber 2006 daneben noch ein Landesumweltinformationsgesetz beschlossen hat, kann **Art. 6 Abs. 3 LV** inhaltlich **kaum** eine **eigenständige Bedeutung** entfalten. Im Fall 3 kann sich Y also nicht auf Art. 6 Abs. 3 LV stützen, um den bundesrechtlich abgesicherten Schutz von Geschäftsgeheimnissen auszuhebeln. Dagegen ist es durchaus denkbar, die Handhabung des bundesrechtlich vorgegebenen Gebührenrahmens am Maßstab von Art. 6 Abs. 3 LV zu überprüfen.

3. Bildung und Kultur

- 16 Eigenständige Grundrechtsgarantien enthält das Landesverfassungsrecht weiterhin vor allem für den Bildungs- und Kulturbereich. Dies ist erklärlich vor dem Hintergrund der Kulturhoheit der Länder, die diesen einen in diesem Politikbereich vergleichsweise großen Gestaltungsspielraum zuweist.

a) Kunst und Wissenschaft im Allgemeinen

- 17 **Art. 7 Abs. 1 LV** deckt sich uneingeschränkt mit der Formulierung von **Art. 5 Abs. 3 GG**. Daher sind die im Landesrecht verwendeten Begriffe – Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre – inhaltlich so zu interpretieren, wie dies für das Grundgesetz anerkannt ist.³⁷ Dementsprechend kann sich auch die Pharmafirma im Fall 1 auf die For-

33 LVerfGE 10, 336 (350 ff.).

34 Ursprünglich RL 90/313/EWG des Rates, ABl. L 158/56; mittlerweile abgelöst durch RL 2003/4/EG, ABl. L 41/26.

35 Siehe etwa *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 (419); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (933).

36 *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 165 ff.

37 *Kohl/Lehmann-Wandschneider*, in: *Classen/Sauthoff*, Art. 7 Rn. 5. Siehe im Einzelnen zur Definition der Kunst etwa BVerfGE 30, 173 (188); 67, 213 (226); zur Definition der Wissenschaft BVerfGE 35, 89 (112 f.).

schungsfreiheit berufen. Bezüglich dieser Garantie enthält **Art. 7 Abs. 2 LV** allerdings einen bemerkenswerten **Schrankenvorbehalt**, der in Art. 5 Abs. 3 GG so nicht enthalten ist. Daher kann von diesem Vorbehalt nur im Rahmen der bundesrechtlichen Grenzen Gebrauch gemacht werden,³⁸ konkret also, soweit Rechtsgüter geschützt werden sollen, die im Verfassungsrang stehen. Soweit es um die **Menschenwürde** nach Art. 1 Abs. 1 GG geht, ist dies unproblematisch.³⁹ Die **natürlichen Lebensgrundlagen** sowie die **Tiere** sind demgegenüber im Grundgesetz nur im Rahmen der Staatszielbestimmung des **Art. 20 a GG** garantiert. Letztlich aber stellt auch ein Staatsziel ein in der Verfassung ausdrücklich verankertes Schutzgut dar.⁴⁰ Dem Umstand, dass es „nur“ den Charakter eines Staatsziels besitzt, ist bei der Güterabwägung Rechnung zu tragen. Ferner schließt der qualifizierte Schrankenvorbehalt des Art. 7 Abs. 2 LV (wie bei Grundrechten des Grundgesetzes auch) nicht den Rückgriff auf andere Verfassungsbestimmungen zur Rechtfertigung von Schranken aus. Soweit ein Rechtsgut in der Landesverfassung gar nicht verankert ist – beim Tierschutz war dies bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2006 nicht der Fall (siehe jetzt Art. 12 LV) –, darf aber der Landesgesetzgeber die Wissenschaftsfreiheit selbst dann nicht einschränken, wenn dies auf Bundesebene mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG unproblematisch möglich wäre. Die Wirkung der landesrechtlichen Bestimmung ist jedoch begrenzt, weil sie Bundesrecht nicht verdrängen kann. Im Fall 1 fordern §§ 7, 8 TierSchG die Erteilung einer Genehmigung. Eine restriktive Interpretation der bundesgesetzlichen Bestimmung unter Hinweis auf die LV scheidet hier aus, da die Landesverfassung nicht zugunsten Dritter bestehende Genehmigungsansprüche beseitigen kann.

Ergänzt werden die grundrechtlichen Garantien im Bereich der Kultur und der Wissenschaft, aber auch der niederdeutschen Sprache sowie des Sports, schließlich durch eine **Förderverpflichtung** nach Art. 16 LV. Diese entfaltet allerdings nicht nur wegen ihrer Einordnung in den Abschnitt Staatsziele keine unmittelbare Bedeutung. Auch die Funktion einer Auslegungsregel für das einfache Recht kann diese Bestimmung kaum erfüllen, da die Gerichte nicht über die erforderliche Ressource Geld verfügen. Immerhin ist vorstellbar, dass Art. 16 LV bei der Verteilung von Landesmitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zum Tragen kommt.⁴¹ Art. 18 LV schützt die kulturelle Eigenständigkeit von ethnischen und nationalen Minderheiten und Volksgruppen.

b) Wissenschaftliche Einrichtungen im Besonderen

Art. 7 Abs. 3 LV spricht zunächst die **Hochschulen** an. Unter einer Hochschule ist eine Einrichtung zu verstehen, in der (wissenschaftliche) Forschung und Lehre institutionell miteinander verbunden sind.⁴² Mit der ausdrücklichen Erwähnung von „Universitäten“ in Art. 9 Abs. 3 LV wird zudem garantiert, dass es zumindest eine Institution solchen Typs geben muss. Diese sind durch ein Gleichgewicht der Aufgaben in For-

38 Dazu, auch zu Ausnahmen *Kohl/Lehmann-Wandschneider*, in: *Classen/Sauthoff*, Art. 7 Rn. 20 f.

39 BVerfGE 47, 327 (369 ff.).

40 *Thiele/Pirsch/Wedemeyer*, Art. 7 Rn. 9; vgl. auch *Dietlein*, S. 117 ff.

41 *Sauthoff*, in: *Classen/Sauthoff*, Art. 16 Rn. 5. Siehe ferner *Classen*, DVBl. 2016, 406 ff.

42 Siehe dazu näher *Classen*, Mecklenburg-Vorpommern, in: *Geis (Hrsg.)*, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Loseblattsammlung, Rn. 13.

schung und Lehre gekennzeichnet, was, wie die Fachhochschulen belegen, nicht selbstverständlich ist. Die Landesverfassung weist den Hochschulen für den Regelfall den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu. Dies bedeutet zum einen eine eigene **Rechtspersönlichkeit**, zum anderen eine **mitgliedschaftliche Struktur**. Die rechtspolitisch gelegentlich diskutierte Umwandlung der Hochschulen in Stiftungen setzt dementsprechend, soll sie generellen Charakter haben, eine Verfassungsänderung voraus.⁴³ Art. 7 Abs. 3 kann sich allerdings naturgemäß nur auf staatliche Hochschulen beziehen; die in Art. 16 Abs. 3 S. 2 LV angesprochenen freien Hochschulen können sich allein einer privatrechtlichen Rechtsform bedienen.

- 20 Zudem wird den **Hochschulen** im Rahmen der Gesetze umfassend das Recht zur **Selbstverwaltung** zugewiesen. Dabei qualifiziert Art. 7 Abs. 3 LV im Gegensatz zum traditionellen Verständnis⁴⁴ die Hochschulen nicht zugleich als staatliche Einrichtungen, die auch staatliche Aufgaben erfüllen. Damit stellt sich die Frage, ob der Begriff der Selbstverwaltung hier ähnlich wie im kommunalen Bereich⁴⁵ umfassend zu verstehen ist, also unter Einschluss des Personal-, Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzbereiches. Vorzugswürdig ist jedoch die entgegengesetzte These, wonach der Begriff der Selbstverwaltung hier nicht anders gemeint wird, als er üblicherweise im Zusammenhang mit den Hochschulen verstanden wird, sich also im Grundsatz allein auf wissenschaftsrelevante Fragen bezieht.⁴⁶ Hintergrund ist der Umstand, dass die Hochschulen ihre Leistungen im Wesentlichen nicht mit eigenen Mitteln finanzieren, sondern auf staatliche Zuwendungen angewiesen sind. Konkret bestehen daher gegen die Anstellung des Personals durch das Land und die diesem daher zukommenden Mitspracherechte keine Bedenken. Demgegenüber gehört die auf wissenschaftliche Qualität bezogene Auswahl des Personals zum Selbstverwaltungsrecht. Ebenso kommt der Hochschule Finanz- und Wirtschaftsautonomie nur insoweit zu, wie die Frage wissenschaftlicher Beurteilungen im Raum steht. In **organisationsrechtlicher** Hinsicht fordert die Selbstverwaltung im Grundsatz die Legitimation der Gremien durch die Hochschulmitglieder. „Aufsichtsräten“ für Hochschulen, die mit externen Personen besetzt sind, wie sie in den letzten Jahren zunehmend üblich geworden sind, darf daher im Grundsatz nur eine begrenzte Rolle zugewiesen werden.⁴⁷
- 21 In den **akademischen Angelegenheiten** sind die Hochschulen prinzipiell, also nicht nur im Rahmen der Gesetze, weisungsfrei gestellt. Hierunter sind die unmittelbar wissenschaftsbezogenen Entscheidungen zu verstehen, insbesondere etwa wissenschaftliche Beurteilungen im Rahmen des Prüfungswesens, aber auch forschungsbezogene Entscheidungen, z.B. über die Förderung und die Abstimmung von Forschungsvorhaben

43 März, Verfassungsentwicklung, S. 211. Bleiben die Hochschulen Körperschaften, wird aber die bisherige Trägerschaft des Landes in die einer Stiftung überführt, wäre dies dagegen formal verfassungsmäßig, doch stellt sich die Frage, ob hierin nicht eine unzulässige Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgabe liegt.

44 Siehe den früheren § 58 HRG und nunmehr § 2 LHG.

45 Siehe dazu etwa *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 179 f.; sowie *Lüdemann*, in diesem Band, § 5 Rn. 41 ff.

46 *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 1986, Rn. 18; *Classen* (Fn. 8), Rn. 44; vgl. auch zur (ähnlichen) Bestimmung in Art. 20 Abs. 2 und 3 LV B-W *Braun*, Landesverfassung Baden-Württemberg, 1984, Art. 20 Rn. 11 ff.

47 Dazu *Groß*, DVBl. 2006, 721 (727); *Schenke*, NVwZ 2005, 1000 (1007); *Classen*, FS Oppermann, 2001, S. 857 (865).

sowie die Bildung von Forschungsschwerpunkten (im Rahmen der gegebenen Fächerstruktur). Diese Freiheit darf auch durch den – allenfalls formal wirklich freiwilligen – Abschluss von Zielvereinbarungen nicht beeinträchtigt werden. Zudem begrenzt die Norm die Möglichkeit, Dritten Einfluss auf die Hochschulentwicklung zu geben, wie dies im Zusammenhang mit einer organisationsrechtlichen Weiterentwicklung der Hochschulmedizin denkbar wäre.⁴⁸ Insgesamt gilt es zu beachten, dass die Hochschulen ihrerseits ebenfalls verpflichtet sind, das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 1 LV zu wahren, also insbesondere die Forschungsfreiheit der einzelnen Mitglieder der Hochschule nicht zu beeinträchtigen.

Nach Art. 7 Abs. 4 LV genießen schließlich auch **andere wissenschaftliche Einrichtungen** **22** **das Recht auf Selbstverwaltung**. Der Begriff der „wissenschaftlichen Einrichtung“ kann nur staatliche Einrichtungen erfassen. Zum einen ist im privaten Bereich der Begriff „Selbstverwaltung“ unüblich; zum anderen entfaltet die Bestimmung auch keine Drittwirkung. Private Einrichtungen fallen aber unter die allgemeine Garantie des Abs. 1. Zudem werden nur solche Einrichtungen erfasst, die unabhängige Wissenschaft zu betreiben haben. Ressortforschungseinrichtungen, die durch wissenschaftliche Dienstleistungen die Erfüllung staatlicher Aufgaben unterstützen sollen,⁴⁹ werden daher nicht erfasst. Im Übrigen fällt auf, dass hier in akademischen Angelegenheiten keine generelle Freistellung von staatlichem Einfluss erfolgt. Dies ist zum Teil insofern plausibel, als bestimmte akademische Angelegenheiten wie das Prüfungswesen bei außeruniversitären Einrichtungen gar nicht anfallen. Unabhängig davon gilt in jedem Fall die allgemeine Regel des Art. 7 Abs. 1 LV, wonach Wissenschaft und Forschung frei zu bleiben haben. Kompetenzrechtlich ist darauf hinzuweisen, dass die landesverfassungsrechtlichen Garantien keine Vorgaben für Einrichtungen des Bundes enthalten können, auch wenn sich diese in Mecklenburg-Vorpommern befinden.⁵⁰ Die Bestimmungen über das Verhältnis von Staat und Kirche enthalten schließlich ebenfalls Aussagen zum Hochschulbereich, doch sollen diese dort näher angesprochen werden (Rn. 28).

c) Bildungswesen

Für das **Bildungswesen** im Übrigen enthält **Art. 8 LV** den im Kern auch aus dem **23** Grundgesetz ableitbaren⁵¹ Grundsatz der **Chancengleichheit**. Der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen soll ausdrücklich unabhängig sein von der wirtschaftlichen und sozialen Lage des Schülers bzw. Studenten; die Garantie gilt für jedermann und damit – weitergehend als das Grundgesetz – auch für alle Ausländer, unabhängig von ihrem Status.⁵² Nun gibt es insoweit im Bereich des Bundes über das BAföG eine gewisse Absicherung. Das Land wird dadurch jedoch nicht aus seiner Pflicht entlassen. Immerhin enthält Art. 8 S. 2 LV einen Regelungsvorbehalt und damit eine Flexibilität, die diese Garantie von der Intensität der Bindungswirkung her einem

48 Vgl. dazu auch Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 7 Rn. 28.

49 Siehe dazu näher Classen, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, 1994, S. 44 ff., 348 ff.

50 Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 7 Rn. 34.

51 Dazu Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 8 Rn. 2.

52 Soweit auf Bundesebene Art. 12 GG mit herangezogen wird, gilt der Grundsatz nur für Deutsche. Siehe dazu Kohl/Lehmann-Wandschneider, in: Classen/Sauthoff, Art. 8 Rn. 13 f.