

Georg Mertens

# Die Verfassungsentwicklung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin in der Zwischenkriegszeit

Von der Ständeordnung in die moderne Staatlichkeit



**Nomos**

**Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft –  
Neue Folge**

herausgegeben von

**Prof. Dr. Michael Heghmanns**

**Prof. Dr. Ingo Saenger**

**Prof. Dr. Fabian Wittreck**

**Band 61**

Georg Mertens

# Die Verfassungsentwicklung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin in der Zwischenkriegszeit

Von der Ständeordnung in die moderne Staatlichkeit



**Nomos**

Erstgutachter: Prof. Dr. Fabian Wittreck  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Hinnerk Wißmann  
Dekan: Prof. Dr. Matthias Casper  
Tag der mündlichen Prüfung: 4. Mai 2021

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

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2021

ISBN 978-3-8487-7238-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-1249-1 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**D 6**

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen.

Für die Druckfassung wurde der Untertitel geringfügig angepasst. Die Arbeit ist im Wesentlichen im Mai 2020 – 100 Jahre nach der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 – fertiggestellt worden und berücksichtigt die bis dahin erschienene Literatur.

Mein erster Dank gebührt meinem geschätzten Doktorvater, Herrn Professor Dr. Fabian Wittreck. Dessen über alle Maße bereichernde Fürsorge, dessen Rat und der Austausch während der Anfertigung dieser Arbeit und der Tätigkeit an seinem Lehrstuhl, sowohl im akademischen Gespräch als auch im persönlichen Umgang, haben diese lehrreiche Zeit stets bereichert und der Erstellung dieser Arbeit zum Erfolg verholfen.

Herrn Professor Dr. Hinnerk Wißmann danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie für die Anregung, die zu einer geringfügigen Anpassung des Untertitels geführt hat.

Für die Aufnahme in diese Schriftenreihe „Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft - Neue Folge“ bin ich zudem den Herren Professoren Dr. Michael Heghmanns und Dr. Ingo Saenger sowie meinem Doktorvater sehr zu Dank verpflichtet.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützte sowohl mein Studium als auch die anschließende Anfertigung dieser Dissertation mit Stipendien. Dafür bin ich der Stiftung ausgesprochen dankbar.

Ferner möchte ich dem Freundeskreis Rechtswissenschaft, dem Verein zur Förderung der juristischen Ausbildung an der Universität Münster, für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses danken.

Vor allem schulde ich meinen herzlichsten Dank meiner Familie. Meine Eltern haben mir das Studium ermöglicht und gefördert. Meine Eltern sowie mein Bruder haben mich – neben meinen Freunden – während des Studiums und der Entstehung dieser Arbeit stets unterstützt und begleitet. Meinen speziellen Dank möchte ich dabei auch meinem Vater für die aufopfernde Übernahme des Lektorats aussprechen. Ohne die gesamte Unterstützung wäre diese Arbeit nicht vollendet worden. Meiner Familie sei diese Dissertation gewidmet.

Düsseldorf, im Juli 2021 G.M.





## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einleitung	19
B. Historische Entwicklung des Verfassungsrechts von Mecklenburg-Schwerin	23
I. Historischer Kontext	23
1. Territorium	24
2. Entwicklung des Staatsrechts	26
II. Der Ständestaat als Relikt vor der Novemberrevolution	32
1. Staatsqualität des Großherzogtums Mecklenburg- Schwerin	34
a) Drei-Elemente-Lehre	36
aa) Staatsgebiet	36
bb) Staatsvolk	38
cc) Staatsgewalt	41
b) Staatscharakter als historische Erscheinung	47
2. Verfassungsqualität des Landesgrundgesetzlichen Erbvergleichs	50
a) Verfassungsqualität nach neuzeitlichem Verständnis	50
aa) Verfassungsurkunde	51
bb) Vorrang	53
cc) Verfassungsgebende Gewalt	57
dd) Verfassungsänderung und Bestandsschutz	59
ee) Sonstige Anforderungen	61
b) Verfassung als Grundordnung in Mecklenburg- Schwerin	62
3. Gliederung der Staatsgewalt und der Stände	66
4. Organe und Kompetenzen der Landstände	68
a) Landtag	72
b) Rechte der Stände	84
5. Staatsorganisation und Verwaltung	88
a) Organisation des Domaniums	90
b) Organisation der Landschaft	93
c) Organisation der Ritterschaft	96

*Inhaltsverzeichnis*

d) Organisation der Klöster	98
6. Justiz	99
7. Staatskirchenrecht	101
8. Finanzverfassungsrecht	104
a) Landesherrliche Finanzen	104
b) Ständische Finanzen	106
c) Landesherrlich-ständische Finanzen	107
9. Bildungswesen	108
10. Zusammenfassung	110
C. Voraussetzungen für die Arbeit des Landesverfassungsgebers von Mecklenburg-Schwerin	113
I. Die Novemberrevolution und das Ringen um die Verfassung	113
II. Die Beseitigung des Ständestaates	116
1. Konstituierung des verfassungsgebenden Landtags	117
2. Einführungsgesetz	121
3. Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Landesherrn	133
4. Zusammenfassung	135
III. Homogenitätsvorgaben der Reichsverfassung und die Beschränkung der Länder	136
1. Die Homogenitätsbeschränkung des Art. 17 WRV als Schutzschild gegen antidemokratische Kräfte	137
2. Art. 13 Abs. 1 WRV – „Reichsrecht bricht Landrecht“	140
3. Reichsaufsicht und Reichsexekution	142
4. Weitere wichtige Einflüsse auf die Verfassungsautonomie der Länder	146
a) Art. 13 Abs. 2 WRV	146
b) Art. 19 Abs. 1 WRV	148
c) Art. 110 WRV	150
5. Zusammenfassung	151
IV. Staats- und Verfassungsqualität der Glieder der Weimarer Republik	151
1. Staatsqualität im Sinne der Drei-Elemente-Lehre	153
a) Staatsgebiet	154
b) Staatsvolk	156
c) Staatsgewalt	157
d) Zusammenfassung	161
2. Verfassungsqualität	162
a) Verfassungsurkunde	163

b) Vorrang	163
c) Verfassungsgebende Gewalt	164
d) Verfassungsänderung und Bestandsschutz	165
e) Grundrechte und Staatsorganisation	165
f) Zusammenfassung	166
D. Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 im Lichte der Reichsverfassung	168
I. Grundrechte	171
1. Sicht auf die Grundrechte im Verfassungsgebenden Landtag	175
2. Vorspruch zum Grundrechtsteil	176
a) Grundsätzliche Konzeption des Vorspruchs	177
b) Inhalt und Rechtsfolgen	180
aa) Die Gewährleistung der nachstehenden Grundrechte	181
bb) Grundrechte als „Richtschnur und Schranke“	185
cc) Die Bindung der Verwaltung	189
dd) Die Bindung der Gesetzgebung	192
ee) Richtschnur und Schranke für die Verfassung	197
c) Zusammenfassung	204
3. Gleichheitsrechte	209
4. Freiheitsrechte und sonstige Gewährleistungen	213
5. Zusammenfassung	222
II. Das Verhältnis von Landtag und Regierung	224
1. Der Landtag als zentrales Organ	225
a) Das Zweikammer-System als Gegengewicht zum Landtag?	226
b) Wahlrecht	228
aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben	229
bb) Einfachgesetzliche Regelungen	233
c) Die Stellung der Landtagsabgeordneten	238
aa) Erwerb und Verlust der Abgeordnetenstellung	238
bb) Rechte der Abgeordneten	239
d) Geschäftsgang im Parlament	240
aa) Grundzüge der Abläufe im Parlament	241
bb) Beschlussfassung	244
cc) Relevante Veränderungen der Geschäftsordnungen	245

*Inhaltsverzeichnis*

e) Rechte des Parlaments	248
aa) Wahlprüfung	248
bb) Kontrolle der Regierung und Untersuchungsausschüsse	250
cc) Sonstige Rechte	253
f) Legislaturperiode und Auflösung des Parlaments	256
2. Das Staatsministerium	257
a) Kein Staatspräsident als Repräsentativorgan?	258
b) Bildung und Organisation der Regierung	260
aa) Kein herausgehobener Ministerpräsident	263
bb) Die Inkompatibilität des Ministeramts	265
cc) Berufung der Regierung	266
dd) Abberufung und Rücktritt der Regierung	269
ee) Organisation des Staatsministeriums	275
c) Rechte des Ministeriums	277
aa) Notverordnungsrecht	278
bb) Begnadigungs- und Niederschlagungsrecht	281
cc) Sonstige Rechte	283
3. Das (parlamentarische) Gesetzgebungsverfahren	285
a) Idealfall: Konsens	285
b) Dissens zwischen Parlament und Regierung	287
aa) Erneute Beratung	287
bb) Stichentscheid: Das Volk als Schiedsrichter	288
c) Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen	290
4. Zusammenfassung: Das Verhältnis von Landtag und Regierung	291
a) Zeitgenössische Kritik	293
b) Würdigung und Verfassungswirklichkeit	294
III. Plebiszitäre Demokratie	297
1. Das allgemeine Prozedere	299
2. Gesetzgebungsrecht	300
3. Auflösung des Landtags	304
4. Zusammenfassung	305
IV. Verhältnis von Staat und Kirche	307
1. Verfassungsrechtliche Bestimmungen	310
a) Religions- und Gewissensfreiheit	311
b) Status und Statusrechte	312
2. Einfachgesetzliche und vertragliche Regelungen der evangelisch-lutherischen Kirche	315
a) Selbstverwaltung	315

b) Finanzen	319
3. Zusammenfassung	322
V. Kommunale Selbstverwaltung	324
1. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht in der Landesverfassung	327
2. Die gesetzliche Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts	332
a) Die Städte	332
b) Die Landgemeinden	339
c) Die Ämter	342
3. Zusammenfassung	347
VI. Rechtspflege – insbesondere die (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit	348
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit	348
a) Voraussetzungen für die Einführung	349
b) Umsetzung in Mecklenburg-Schwerin	350
aa) Gerichtsstrukturen und Besetzung	351
bb) Zuständigkeiten und Verfahren	352
c) Zusammenfassung	353
2. Verfassungsgerichtsbarkeit	354
a) Zusammensetzung und Organisation des Staatsgerichtshofs	355
b) Verfassungsstreitigkeiten	357
aa) Antragsberechtigung	358
bb) Gegenstand und Wirkung der Verfassungsstreitigkeit	360
c) Staatsanklagen	363
aa) Verfahrensgang bei Staatsanklagen	363
bb) Ministeranklage	365
cc) Abgeordnetenanklage	367
dd) Entscheidung	369
d) Zusammenfassung	370
VII. Finanzen	371
1. Finanzausgleich und Besteuerungsrecht	374
2. Der Staatshaushalt	377
3. Das Staatsvermögen	382
VIII. Schule und Bildung	384
1. Bildungssystem in der Landesverfassung	389
2. Schule und Kirche	393
3. Status und Ausbildung der Lehrer	397

*Inhaltsverzeichnis*

E. Gleichschaltung und Verlust der Eigenstaatlichkeit	401
F. Rezeption der Verfassung von Mecklenburg-Schwerin in der Nachkriegszeit	409
I. Übernahme in der Verfassung von Mecklenburg 1947	410
II. Übernahme des Vorspruchs zu den Grundrechten durch das Grundgesetz	416
G. Fazit und Resümee	419
H. Literaturverzeichnis	427
I. Anhang	453
I. Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin	453
II. Gesetz über die Einführung der Mecklenburg-Schwerinschen Verfassung mit Übergangsbestimmungen	472

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AmtsO	Amtsordnung v. 20. Mai 1920
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Aufwands- entschädigungsG	Gesetz betreffend Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des verfassunggebenden Landtages für Mecklenburg-Schwerin vom 27. Februar 1919
Bay. Verf.	Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern v. 14. August 1919
Bd.	Band
BGBI.	Bundes-Gesetzblatt des Norddeutschen Bundes
bzw.	beziehungsweise
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dems.	demselben
dens.	denselben
ders.	derselbe
DGO	Die Deutsche Gemeindeordnung v. 30. Januar 1935
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DomGO	Revidierte Gemeinde-Ordnung für die Domanial-Ortschaften v. 29. Juni 1869
ebda.	ebenda
EG	Gesetz über Einführung der Mecklenburg-Schwerinschen Verfassung mit Übergangsbestimmungen v. 17. Mai 1920
eKirchStG	Gesetz über das Steuerrecht der evangelisch-lutherischen Kirche v. 15. Dezember 1921

*Abkürzungsverzeichnis*

eKirchVerf.	Verfassung für die evangelisch-lutherische Kirche von Mecklenburg-Schwerin v. 12. Mai 1921
ErmächtigungG	Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich v. 24. März 1933 [Ermächtigungsgesetz]
f.	folgende
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
Gbl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GleichschaltungsG	Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich v. 31. März 1933
GO	Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Schwerin v. 4. Juni 1924
GO 1933	Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Schwerin v. 1. Februar 1933
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HaushaltsO	Gesetz vom 1. Februar 1923 über die Staatshaushaltsordnung
h.M.	herrschende(n) Meinung
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts des Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JbRegG	Jahrbuch für Regionalgeschichte
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
LandGO	Landgemeindeordnung v. 20. Mai 1920
LGGEV	Landesgrundgesetzlicher Erbvergleich
lit.	littera
LWahlG	Landtagswahlgesetz für Mecklenburg-Schwerin v. 30. April 1920
LWahlO	Landtagswahlordnung v. 8. Mai 1920
Meck.-Schw. Verf.	Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin v. 17. Mai 1920



m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N.F.	neue Folge
n.F.	neue Fassung
N.N.	nomen nescio
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Oldb. Verf.	Verfassung für den Freistaat Oldenburg v. 17. Juni 1919
RGBl.	Reichs-Gesetzblatt/Reichsgesetzblatt
Rbl.	Regierungsblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RVerf.	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871
S.	Seite
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
StädteO	Gesetz vom 18. Juli 1919, betreffend Städteordnung
u.a.	und andere(n)
u.Ä.	und Ähnlich(es)
v.	vom/von
Verf. Danzig	Verfassung der Freien und Hansestadt Danzig v. 15./27. November 1920
Verf. Meck.	Verfassung des Landes Mecklenburg v. 16. Januar 1947
VG	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit v. 3. März 1922
vgl.	vergleiche
VolksG	Gesetz über den Volksentscheid und das Volksbegehren v. 21. Mai 1920
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staats- rechtslehrer
VVLTag	Verhandlungen des [verfassungsgebenden] Mecklenburg- Schwerinschen Landtags
VVNv	Verhandlungen der verfassungsgebenden deutschen Natio- nalversammlung
WahlVO	Verordnung über die Wahlen zum verfassungsgebenden Landtag in Mecklenburg-Schwerin v. 7. Dezember 1918
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Zif.	Ziffer

*Abkürzungsverzeichnis*

ZNR

Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte