Bearbeitet von stud. jur. Thomas Brettner, Greifswald*

Die verlängerte Legislaturperiode – Klausur im öffentlichen Recht

Sachverhalt

Grundfall

In dem im Jahre 2001 gewählten Landtag (M-V) sind die A-Partei (33 Abgeordnete), die B-Partei (25 Abgeordnete), die C-Partei (12 Abgeordnete) sowie ein fraktionsloser Abgeordneter vertreten. In der Volksvertretung ist man Anfang des Jahres 2006 in weiten Teilen der Auffassung, dass der Landtag außerordentlich gut und effizient gearbeitet habe. Es sei zu bedauern, dass angesichts des bisher Erreichten und der anstehenden wichtigen Aufgaben die Ende des Jahres anstehende Neuwahl zu einem Bruch mit Bewährtem führe. Die neu gewählten Abgeordneten müssten sich erst wieder in die zum Teil äußerst komplexen Materien einarbeiten, wodurch ein gewisser Stillstand bei bedeutsamen Vorhaben zu befürchten sei. Namentlich die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit erfordere ein Höchstmaß an Konzentration und Effizienz. Diese zu Recht an die politischen Entscheidungsträger zu stellenden Anforderungen würden durch „häufige" Nachwahlen unterlaufen.

Vier Abgeordnete des Landtags bringen daher einen Gesetzesentwurf zur „Sicherung der Effektivität und Kontinuität der Arbeit des Landtags sowie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (EffektG) ein, dessen einzige Vorschrift wie folgt lautet:

„Die laufende Legislaturperiode wird von fünf auf sechs Jahre verlängert."

Als in der B-Partei Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes auftauchen, bittet Sie der Justiziar der Partei um ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des EffektG. Dabei soll auch geklärt werden, ob das EffektG, wenn es mit den erforderlichen Mehrheiten beschlossen wird, als verfassungsänderndes Gesetz gesehen werden und wirksam sein könnte.

Aufgabe: Erstellen Sie das erbetene Gutachten!

1. Abwandlung

Aufgrund der zwischenzeitlich geführten Debatten bringt die Landesregierung in formell ordnungsgemäßer Weise einen Gesetzesentwurf zur Änderung der Landesverfassung ein, in dem es u. a. heißt:

Art. 27 Abs. 1 S. 1 LV M-V wird wie folgt neu gefasst: „Der Landtag wird auf sechs Jahre gewählt".

Der Gesetzesentwurf enthält weiterhin eine Regelung, wonach die genannte Änderung des Art. 27 Abs. 1 S. 1 LV M-V erst nach der im Jahre 2006 erfolgten Neuwahl wirksam werden soll. Nach ordnungsgemäß durchgeführtem Gesetzgebungsverfahren (55 Abgeordnete stimmten zu) tritt das Gesetz zum 1. August 2006 in Kraft.

* *Thomas Brettner* studiert im 8. Semester Rechtswissenschaft an der Universität Greifswald. Er hat die Klausur dort im Examensklausurenkurs geschrieben (Sommersemester 2009). Die Arbeit wurde mit 16 Punkten bewertet. Die Anmerkungen des Korrektors sind kursiv gekennzeichnet.

Insgesamt 24 Mitglieder des Landtags hegen ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung. Sie wenden sich daher mit einer Verfassungsklage an das Landesverfassungsgericht M-V.

Aufgabe: Beurteilen Sie bitte deren Erfolgsaussichten!

2. Abwandlung

Das Landesverfassungsgericht M-V weist den Antrag der Abgeordneten am 30. August 2006 zurück. An der Entscheidung wirken zwei Richter des Landesverfassungsgerichts mit, die juristische Lehrstühle an Universitäten des Landes M-V bekleiden. In dieser Eigenschaft hatten sie im Mai 2006 gemeinsam einen mehrseitigen, in einer großen deutschen Tageszeitung abgedruckten Leserbrief verfasst, in dem sie von der Zulässigkeit der Verfassungsänderung ausgegangen waren.

Von Seiten der Antragsteller ist man der Auffassung, dass eine derartige Vorbefassung der beiden Richter zeige, dass von einer Unvoreingenommenheit des Gerichts bei seiner Entscheidung nicht mehr gesprochen werden könne. Auf diesen Umstand habe ihr Prozessbevollmächtigter im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht auch durchaus aufmerksam gemacht.

Die 24 Abgeordneten reichen deshalb am 15. September 2006 beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsklage ein. Wie wird das Gericht entscheiden?

Bearbeitervermerke:

1. Wer die Zulässigkeit einer Verfassungsklage verneint, hat die Begründetheit hilfsgutachterlich zu untersuchen.
2. Rechtsbehelfe zu den internationalen Gerichten sind nicht zu untersuchen.

Gutachten

Grundfall

Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des EffektG.

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

I. Kompetenz

Zunächst hat das Land M-V grds. die Gesetzgebungskompetenz inne gem. Art. 70 I GG. Bezüglich der Dauer der Legislaturperiode des Landtags (LT) finden sich in Art. 73, 74 GG keine Vorgaben, die den Bund für kompetent erklären. Vielmehr ist diese Kompetenz genuin landesrechtlich, gestützt von den Grundwertungen der Art. 28 I, 30 GG.

Das Land M-V hat damit zunächst die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Dauer der Legislaturperiode des LT. *[schön]*

II. Gesetzgebungsverfahren

Dann müsste das landesrechtliche Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden. Gem. Art. 55 I 1 LV M-V steht das Initiativrecht auch der Mitte des LT zu. Quantitativ bedeutet dies gem. Art. 55 I 2 i. V. m. Art. 25 I 1 LV M-V sowie § 46 I 1 LT-GO, dass mind. 4 Abgeordnete den Entwurf einbringen müssen. Vorliegend haben genau 4 Abgeordnete des LT den Entwurf eingebracht. *[P! erfordert Art. 55 I 2 LV M-V die Zughörigkeit zu einer Fraktion oder reicht das Erreichen des Quorums? i. E. 2. Var., arg. Wortlaut und Ratio.]*

Von der Einhaltung der gem. § 46 I 2, 3 LT-GO erforderlichen Schriftform und Begründung ist auszugehen.

Schließlich müsste dieser Entwurf durch mindestens zwei Lesungen gem. Art. 55 II LV M-V, § 47 S. 2 LT-GO durch Abstimmung (§ 51 LT-GO) angenommen werden.

Bei Einhaltung dessen ist (wäre) das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt.

III. Form

Schließlich müsste das Gesetz dann gem. Art. 58 LV M-V ausgefertigt und verkündet werden.

IV. Zwischenergebnis

Das EffektG ist bei Einhaltung der Voraussetzungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren formell verfassungsmäßig.

B. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die materielle Verfassungsmäßigkeit ist am Maßstab der LV M-V zu prüfen.

I. Verstoß gegen Art. 27 I S. 1 LV M-V?

Vorliegend könnte das EffektG gegen Art. 27 I 1 LV M-V verstoßen.

In dem Entwurf wird die derzeitige Legislaturperiode auf 6 Jahre verlängert. Dies steht im klaren Widerspruch zum Wortlaut des Art. 27 I 1 LV M-V, der dafür nur eine Dauer von 5 Jahren ausdrücklich festlegt. Dadurch wird die Grenze des Wortlauts offensichtlich überschritten und eine etwa verfassungskonforme Auslegung des EffektG ist nicht möglich. Auch für besonders gut arbeitende LT enthält die LV M-V keinen Ausnahmetatbestand. Insofern verletzt das EffektG den Art. 27 I 1 LV M-V und ist damit materiell verfassungswidrig. *[super]*

II. EffektG als verfassungsänderndes Gesetz?

Das EffektG könnte aber seinerseits ein verfassungsänderndes Gesetz sein, wodurch Art. 27 *[Zitierung der Norm nicht vergessen!]* nicht selbst als Prüfungsmaßstab herangezogen werden kann, da dieses ja geändert werden soll. Vielmehr sind diesbzgl. die Voraussetzungen des Art. 56 LV M-V einzuhalten. Von der gem. Art. 56 II erforderlichen 2/3-Mehrheit soll ausgegangen werden.

1. Kein Widerspruch zu Art. 2 LV M-V sowie Menschenwürde

Gem. Art. 56 III LV M-V dürfte die Regelung insbesondere nicht den Grundsätzen des Art. 2 LV M-V widersprechen.

a) Demokratieprinzip

Die Verlängerung der Legislaturperiode könnte gegen das Demokratieprinzip verstoßen, indem der Grundsatz der periodisch wiederkehrenden Wahl der Abgeordneten beeinträchtigt wird, als schlechthin legitimatorisches Instrument des Volkes.

Die Verlängerung beläuft sich jedoch lediglich auf ein Jahr. Weiterhin werden weder Wahlgrundsätze oder Ähnliches geändert. Vielmehr soll aufgrund der positiven Arbeit des LT diese länger fortgeführt werden, insbesondere im Bereich der Arbeitslosigkeit. Dazu erscheint die Verlängerung auch geeignet aber auch erforderlich.

Dies könnte jedoch dadurch unangemessen sein, dass wenn gerade der LT so erfolgreich sei, das Volk dies erkennt und möglichst viele dieser Abgeordneten wieder wählt.

Zu beachten ist demgegenüber das Prinzip der sachlichen Diskontinuität, das eher für eine verlängerte Legislaturperiode spricht bei komplizierten Gesetzesvorhaben. Insofern erscheint es angemessen, die Legislaturperiode um ein Jahr zu verlängern.

Das Demokratieprinzip des Art. 2 LV M-V ist insoweit nicht verletzt. *[grds. in Ordnung, hier geht es aber um die laufende Wahlperiode; hierfür besteht keine Legitimation; Volkes Wille => Demokratieprinzip verletzt]*

b) Rechtsstaatsprinzip

Bedenklich erscheint jedoch der Umstand, dass gerade die laufende Periode *[ja]* verlängert werden soll. In rechtsstaatlicher Hinsicht wurde dieser LT lediglich für 5 Jahre vom Volk legitimiert und nicht für 6. Der LT als Vertretung des Volkes kann dabei nicht einfach seine Amtsdauer verlängern. *[=unzulässige Selbstermächtigung]* Insofern kann nicht berücksichtigt werden, ob der LT gute oder schlechte Arbeit geleistet hat und sich der Legitimation durch die Wahl zu entziehen. Insofern widerspricht die Verlängerung der laufenden Periode dem im Rechtsstaatsprinzip enthaltenen Legitimationserfordernis der Volksvertreter.

Das EffektG widerspricht damit Art. 2 LV M-V. *[i. E. vertretbar; aber diese Gedanken gehören zum Demokratieprinzip; vgl. Anmerkung oben]*

2. Ausdrückliche Wortlautänderung

Schließlich enthält das EffektG keine gem. Art. 56 I LV M-V erforderliche ausdrückliche Wortlautänderung des zu ändernden Gesetzes und erfüllt auch diese Voraussetzung nicht. *[toll]*

3. Zwischenergebnis

Das EffektG kann nicht als verfassungsänderndes Gesetz eingeführt werden. *[schön]*

C. Endergebnis

Das EffektG ist zwar formell verfassungsgemäß aber materiell verfassungswidrig und stellt kein verfassungsänderndes Gesetz dar.

Abwandlung 1

Die Klage der 24 MdLT hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Für die landesrechtliche abstrakte Normenkontrolle ist das Landesverfassungsgericht (LVerfG) gem. Art. 53 I Nr. 2 LV M-V, § 11 I Nr. 2 LVerfGG zuständig.

I. Antragsgegenstand

Gem. Art. 53 I Nr. 2 LV M-V ist Landesrecht tauglicher Antragsgegenstand. Das EffektG als Landesrecht wurde zudem beschlossen und ist in Kraft getreten und damit tauglicher Gegenstand. *[super]*

II. Antragsberechtigung

Gem. Art. 53 I Nr. 2 LV M-V muss 1/3 des LT den Antrag einreichen. Vorliegend haben 24 von 71 Abgeordneten, also 33 % der Mitglieder des LT, die Klage eingereicht.

III. Antragsbefugnis

Dabei müssen gem. Art. 53 I Nr. 2 LV M-V Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel vorgebracht werden. Die Abgeordneten hatten erhebliche Zweifel. Demgegenüber verlangt § 40 II Nr. 1 LVerfGG das Für-Nichtig-Halten der Bestimmung. Das ist jedoch nicht gegeben, wonach der Antrag unzulässig wäre.

Jedoch ist dabei zu beachten, dass Landesverfassungsrecht dem einfachen Landesrecht vorgeht in der Normenhierarchie. Insofern ist mit der h. M. davon auszugehen, dass lediglich Zweifel genügen und das Für-Nichtig-Halten eine unzulässige Verfassungsbeschränkung ist.

Die Abgeordneten sind antragsbefugt. *[gut, klausurtechnisch bei Streitständen schöner, überhaupt nicht von der herrschenden Meinung zu sprechen, sondern sich sachlich mit den Argumenten auseinander zu setzen und sich dann für eine – das mag auch tatsächlich die herrschende Meinung sein – zu entscheiden]*

IV. Form, Frist

Der Antrag ist schriftlich (§ 19 I 1 LVerfGG) und begründet einzureichen (§ 19 I 2 LVerfGG). Von der Einhaltung dessen ist auszugehen.

Eine bestimme Frist ist nicht einzuhalten.

V. Zwischenergebnis

Der Antrag der abstrakten Normenkontrolle ist zulässig.

B. Begründetheit

Die abstrakte Normenkontrolle ist begründet, wenn das EffektG formell oder materiell nicht mit der LV M-V vereinbar ist (Art. 53 I Nr. 2 LV M-V, § 11 I Nr. 2 LVerfGG).

I. Formelle Vereinbarkeit

In formeller Hinsicht hat das Land M-V zunächst die erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Zudem wurde das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt und das EffektG schließlich ausgefertigt und verkündet – mit einer 2/3-Mehrheit damit auch als verfassungsänderndes Gesetz.

Das EffektG ist damit formell mit der LV M-V vereinbar.

II. Materielle Vereinbarkeit

Als verfassungsänderndes Gesetz müsste das EffektG die Voraussetzungen des Art. 56 LV M-V erfüllen.

Zunächst wurde das EffektG mit 2/3-Mehrheit beschlossen und ändert den Wortlaut des Art. 27 I 1 LV M-V ausdrücklich. Art. 56 I, II LV M-V ist damit gewahrt. *[schön]*

1. Verstoß gegen Art. 56 III i. V. m. Art. 2 LV M-V

Fraglich ist, ob das EffektG gegen Art. 56 III, 2 LV M-V verstößt, indem etwa die Grundsätze des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips durch das EffektG verletzt werden.

Die Verlängerung der Legislaturperiode um ein Jahr widerspricht zunächst nicht dem Demokratieprinzip (s. o.). Gerade der Gesetzgeber muss darauf reagieren können, wenn er meint, 6 Jahre seien sinnvoll zur besseren Parlamentsarbeit.

Zudem wird vorliegend gerade keine laufende Periode verlängert und nicht auch nur eine. Insofern bestehen keine rechtsstaatlichen Bedenken in legitimatorischer Hinsicht.

Mithin verstößt das EffektG nicht gegen die Grundsätze der Art. 56 III, 2 LV M-V. *[zu kurz; diskutieren Sie, ob eine Dauer von sechs Jahren mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist.]*

2. Weitere Verstöße gegen LV M-V

Weitere Verstöße gegen die LV M-V sind nicht ersichtlich.

3. Zwischenergebnis

Das EffektG ist materiell mit der LV M-V vereinbar.

C. Endergebnis

Der Normenkontrollantrag ist zwar zulässig aber unbegründet. Dieser hat keine Aussicht auf Erfolg.

Abwandlung 2

Das BVerfG *[unerläuterte Abkürzungen in der Klausur besser vermeiden – unschön]* wird der Klage stattgeben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Zunächst ist das BVerfG gem. Art. 93 I Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG zuständig für die Verfassungsbeschwerde (VB) der Abgeordneten.

I. Beschwerdegegenstand

Die Entscheidung des LVerfG als Akt der öffentlichen Gewalt, zu der auch die Judikative zählt, ist tauglicher Beschwerdegegenstand gem. Art. 93 I Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG. *[P! BVerfG verlangt, dass es im Ausgangsverfahren um Rechte gehen muss, die dem Bf als GR-Träger zustehen. Hier (-), daher Entscheidung des LVerfG angreifbar (-) –> VB unzulässig –> Hilfsgutachten.]*

II. Beschwerdebefugnis

Dann müssten die Abgeordneten beschwerdebefugt sein. Gem. Art. 93 I Nr. 4 a GG ist dies zunächst jedermann, der eine mgl. GR-Verletzung *[Vgl. oben.]* oder der dort genannten Rechte geltend macht.

Die Abgeordneten sind zwar auch nat. Personen und damit jedermann, jedoch sind sie vorliegend als Mandatsträger tätig und nicht als nat. Personen, die vorliegend einen Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG vorbringen könnten. Dieses in Art. 93 I Nr. 4 a GG genannte Recht als sog. justizielles Grundrecht hat zum Inhalt, dass niemand seines gesetzlichen Richters entzogen werden darf.

Auf dieses für den Rechtsstaat unerlässliche Wesensmerkmal eines fairen Verfahrens können sich auch Abgeordnete berufen.

Insofern scheint die Möglichkeit der Verletzung des Art. 101 I 2 GG nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass zwei vorher mit der Sache beschäftigte Richter mit abgestimmt haben. Zudem sind die Abgeordneten durch die Entscheidung des LVerfG selbst, unmittelbar sowie gegenwärtig betroffen.

Die Abgeordneten sind damit beschwerdebefugt. *[toll!]*

III. Form, Frist

Von der Einhaltung der Schriftform (§ 23 I 1 BVerfGG) ist auszugehen. Weiterhin wurde die einmonatige Frist (§ 93 I 1 BVerfGG) gewahrt mit Beschwerdeerhebung am 15.09.06.

IV. Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich steht den Abgeordneten gegen die Entscheidung des LVerfG kein anderer Rechtsweg offen. Denkbar wäre, Beschwerde beim LVerfG einzulegen, dieses ist aber gem. Art. 53 I Nr. 7 LV M-V nur subsidiär zum BVerfG heranzuziehen, dessen Zuständigkeit gegeben ist.

V. Ergebnis

Die VB der Abgeordneten ist zulässig.

B. Begründetheit

Die VB ist begründet, wenn durch die Entscheidung des LVerfG in Art. 101 I 2 GG eingegriffen wurde und dies nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

I. Eingriff

Dann müsste den Abgeordneten zunächst ihr gesetzlicher Richter entzogen worden sein. Gesetzlicher Richter ist der durch Gesetze ordnungsgemäß berufene Spruchkörper. Umfasst ist dabei auch die Zusammensetzung dieses Spruchkörpers.

Die Zusammensetzung des LVerfG ist zunächst nicht in der LV M-V normiert. Konkretisierende Vorschriften finden sich dazu im LVerfGG M-V.

Nach § 27 I LVerfGG dürfen nur zur Entscheidung berufene Mitglieder mit abstimmen. Dies ist zunächst jedes reguläre Mitglied des LVerfG, dem auch die zwei besagten Richter angehören.

Diese können jedoch gem. § 14 I Nr. 2 LVerfGG in diesem Fall vom Richteramt ausgeschlossen sein, da sie als Lehrstuhlinhaber und in dieser Funktion und damit in ihrem Beruf mit dieser Sache beschäftigt waren, indem sie sich vorher in der Tagespresse dazu äußerten. Das Tätigsein und ein diesbezüglicher Ausschluss erfolgt gem. § 14 III Nr. 2 LVerfGG nicht, wenn die Äußerung in einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage erfolgt. Vorliegend haben die zwei Richter sich bereits zur Zulässigkeit der Verfassungsänderung geäußert. Zwar ist dies in der Tagespresse und in einem Leserbrief geschehen und nicht in der Fachpresse, jedoch müssen auch Wissenschaftler ihre Meinung einem breiteren Leserspektrum anbieten können, wodurch die Auseinandersetzung mit einer Rechtsfrage dennoch erfolgen kann.

Insofern liegt kein Tätigsein i. S. d. § 14 I Nr. 2 LVerfGG vor. Die zwei Richter sind nicht von ihrem Amt auszuschließen.

Weiterhin könnten die beiden aber wegen Befangenheit abgelehnt worden sein gem. § 15 LVerfGG. Der Prozessbevollmächtigte hat zwar auf die Unvoreingenommenheit aufmerksam gemacht, dies im Prozess aber nicht substantiiert begründet. Schließlich zeigt gerade die Regelung des § 14 III LVerfGG, dass die bloße Meinungsäußerung nicht zum Ausschluss führt und damit auch nicht zur Befangenheit führen kann, da sonst § 14 III LVerfGG vollkommen leer liefe. Eine Befangenheit nach § 15 LVerfGG scheidet somit aus.

Insofern waren die beiden Richter zur Entscheidung berufen und durften mit abstimmen.

Dadurch war das LVerfG ordnungsgemäß besetzt, als es die Entscheidung traf. Weitere mögliche Mängel sind nicht ersichtlich. Die Vorschriften über den gesetzlichen Richter wurden eingehalten.

II. Zwischenergebnis

Damit wurde nicht in Art. 101 I 2 GG eingegriffen.

C. Ergebnis.

Die VB ist zulässig aber unbegründet.

[Eine rundum gelungene Arbeit mit nur minimalen Schwächen.]