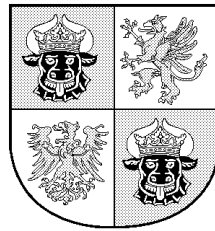


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



LVerfG 4/07

Verkündet am: 26. Juni 2008
Bulla, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

...

- Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwältin
Annette Erbguth,
Friedrich-Franz-Straße 38,
18119 Rostock

g e g e n

Art. 1 Nr. 6 und Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 572) – Neufassung des Art. 27 Abs. 1 Satz 1 LV

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Prof. Dr. Wallerath,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels und
den Richter Stracke

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

24. April 2008

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden
nicht erstattet.

Gründe:

A.

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 1 Nr. 6 und Art. 2 Abs. 2 des in der vierten Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern beschlossenen Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. März 2006 (GVOBl. M-V S. 572 - nachfolgend: Zweites Änderungsgesetz).

Durch das Zweite Änderungsgesetz wurde u. a. die Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern von vier auf fünf Jahre verlängert.

Art. 1 dieses Gesetzes lautet auszugsweise:

„Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 13. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), geändert durch das Gesetz vom 4. April 2000 (GVOBl. M-V S. 158), wird wie folgt geändert: ...

6. Art. 27 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird das Wort 'vier' durch das Wort 'fünf' ersetzt.

b) In Satz 3 werden das Wort 'fünfundvierzig' durch das Wort 'siebenundfünfzig' und das Wort 'siebenundvierzig' durch das Wort 'neunundfünfzig' ersetzt.“

Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Änderungsgesetzes enthält eine entsprechende Anpassung des § 1 Abs. 1 Satz 2 Landeswahlgesetz M-V, nach der die Abgeordneten auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden.

Nach Art. 3 trat das Zweite Änderungsgesetz mit Ausnahme des Art. 1 Nr. 6 Buchst. b am Tag nach der Verkündung in Kraft. Art. 1 Nr. 6 Buchst. b trat am Tag des Beginns der auf seine Verkündung folgenden Wahlperiode des Landtages in Kraft. Die nachfolgenden Wahlen zum Landtag Mecklenburg-Vorpommern fanden am 17. September 2006 statt.

In der allgemeinen Begründung des Entwurfs des Zweiten Änderungsgesetzes (LT-Drs. 4/2118

[neu] vom 06.03.2006, S. 7) heißt es, die parlamentarische Arbeit solle „im Sinne einer wirksameren, kontinuierlichen und effizienten Sacharbeit durch Festsetzung der Dauer der Wahlperiode auf fünf Jahre verbessert und die direkte Demokratie durch eine Absenkung des für Volksbegehren erforderlichen Quorums gestärkt werden“. Die Einzelbegründung zu Nummer 6 (Artikel 27 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern) führt aus (S. 8): „Die Änderung bewirkt die Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre. Dabei wird berücksichtigt, dass die Notwendigkeit einer regelmäßigen Erneuerung der demokratischen Legitimation des Parlaments durch eine Wahl angemessen beachtet wird. Die Verlängerung der Wahlperiode trägt diesem Prinzip Rechnung. Das Parlament kann in einer längeren Wahlperiode wirksamer und kontinuierlicher agieren. Neu in das Parlament gewählte Abgeordnete benötigen regelmäßig einen gewissen Zeitraum, um mit den jeweiligen Politikfeldern vertraut zu werden. Berücksichtigt wird auch, dass das letzte Jahr einer Wahlperiode im Regelfall durch den Wahlkampf bestimmt wird. Die Änderung der Dauer der Wahlperiode entspricht der Regelung in der überwiegenden Mehrheit der Bundesländer, wo die Landesparlamente für die Dauer von fünf Jahren gewählt werden.“

Die Beschwerdeführerin ist wahlberechtigt zum Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Nach der Landtagswahl vom 17. September 2006 hat sie zunächst Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl erhoben. Dieser wurde auf Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses durch Beschluss des Landtages vom 23. April 2008 zurückgewiesen.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, nach Art. 3 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus. In diesem Rahmen werde der Landtag – nach Art. 27 Abs. 1 der vom Landtag beschlossenen und durch Volksentscheid bestätigten Verfassung vom 23. Mai 1993 – auf vier Jahre gewählt. Der (erste) Landtag habe sich als Verfassungsgeber bewusst für eine vierjährige und gegen eine fünfjährige Wahlperiode entschieden. Die „Kommission für die Erarbeitung der Landesverfassung“ des Schweriner Landtages habe sich in den Jahren 1991 - 1993 auch mit der Dauer der Legislaturperiode befasst. Zur Debatte gestanden hätten sowohl die vierjährige als auch eine fünfjährige Wahlperiode - letztere mit starken Elementen der direkten Demokratie. Im Jahre 1992 hätten sich die verfassungsgebenden Versammlungen des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg für eine fünfjährige, Sachsen-Anhalt hingegen für eine vierjährige Wahlperiode entschieden. In Kenntnis dieser unterschiedlichen Entscheidungen in Ländern des sogenannten Beitrittsgebiets habe der Landtag Mecklenburg-Vorpommern an der vierjährigen Wahlperiode festgehalten, wie sie 1919

in der Weimarer Republik eingeführt und – nach 57 Jahren nationalsozialistischer und kommunistischer Diktatur – 1990 bestätigt worden sei.

Zwar lasse Art. 56 LV Verfassungsänderungen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages ohne Volksabstimmung oder Volksentscheid zu. Mit einer Verlängerung der Wahlperiode werde aber das ureigene Recht der Bürger, ihre Volksvertretung zu wählen, im Kern geschmälert. Das sei verfassungsrechtlich nur mit dem Einverständnis des Wahlvolkes selbst zulässig.

Unbeschadet der Frage, ob ein Volksentscheid geboten gewesen wäre, sei die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre mit der Landesverfassung vom 23. Mai 1993 nicht vereinbar. Der Landtag könne allenfalls in engen Grenzen über die Dauer seiner künftigen Wahlperioden verfügen. Die zeitliche Begrenzung auf vier Jahre sei Ausdruck des Demokratieprinzips. Die Begründung (LT-Drs. 4/2118 [neu], S. 4) lasse den Schluss zu, dass der Landtag bei seiner Entscheidung über die Verlängerung der Wahlperiode von einem weiten verfassungspolitischen Ermessen ausgegangen sei. Demgegenüber verlange der demokratische Rechtsstaat, dass die parlamentarische Entscheidung über eine Verlängerung der Legislaturperiode verfassungsgerichtlich voll überprüfbar sei. Die Wahlbürger müssten davor geschützt werden, dass künftig Fraktionsvorsitzende oder -geschäftsführer vorschlagen könnten, Wahlperioden auf sechs Jahre zu verlängern.

Die Funktionsfähigkeit des Landtages sei gewiss ein hohes Verfassungsgut. Doch könne das Wahlrecht der Bürger des Landes keinen geringeren verfassungsrechtlichen Rang haben. Insofern habe eine verfassungsrechtliche Güterabwägung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stattfinden müssen. Diese sei jedoch nicht erfolgt. Damit lägen, wie die Beschwerdeführerin in Anlehnung an die im Bauplanungsrecht entwickelte Fehlerlehre im Einzelnen ausführt, verschiedene Abwägungsfehler vor.

Der Landtag habe überhaupt nicht in den Blick genommen, ob ein konkretes Erfordernis für die Verlängerung der Wahlperiode gegeben sei. Stattdessen habe er lediglich die aus früheren Debatten des Bundestages und anderer Landesparlamente bekannten Argumente zitiert. Auf die Schmälereiung des Wahlrechts durch die geplante Verlängerung der Wahlperiode werde nicht eingegangen. Die Beschlussempfehlung des Rechts- und Europaausschusses des Landtages enthalte den Begriff „Abwägung“ nicht. Zwar werde die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des Wahlvolkes und den Parlamentsbelangen in dem interfraktio-

nellen Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung erwähnt. Indes habe eine Abwägung in der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs erkennbar nicht stattgefunden. Die Abgeordneten aller drei Landtagsfraktionen hätten eine Anpassung an die Regelungen der Mehrzahl anderer Bundesländer gewollt. Das zeige sich auch daran, dass sich die Vorsitzenden der drei Fraktionen ausweislich des Protokolls der Zweiten Lesung vom 27. Juni 2006, S. 4825, bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens auf die verfassungsändernden Inhalte verständigt hätten. Im Übrigen seien die Verhältnisse in anderen Bundesländern vorliegend nicht maßgebend, so dass sie schon deshalb nicht in die Entscheidung hätten eingestellt werden dürfen. Für sie, die Beschwerdeführerin, sei kein stichhaltiger Grund erkennbar, die Wahlperiode „im Interesse einer wirksameren und effizienten Sacharbeit“ zu verlängern. Die große Zeit der Landesgesetzgebung – in der ersten Hälfte der 90er Jahre – mit dem Vollzug der Einordnung in den demokratischen Rechtsstaat sei vorüber. Der frühere Landtagspräsident habe in der Parlamentsdebatte vom 27. Juni 2006 anschaulich den Unterschied zwischen der Grundlagengesetzgebung in der 1. Wahlperiode und der heutigen Aktualisierungsgesetzgebung herausgestellt; er habe dabei namentlich dargelegt, dass die heutige Belastungssituation des Landtages mit den ersten zehn Jahren nicht zu vergleichen sei. Es sei auch keineswegs ausgemacht, dass dem Land im Gefolge der Föderalismusreform 2006 ein Mehr an Gesetzgebungsaufgaben zugewachsen sei. Angesichts dieser Entwicklung bestehe eine merkwürdige Diskrepanz zwischen dem Landtagsbeschluss, die Wahlperiode im Interesse „einer wirksameren, kontinuierlichen und effizienten Sacharbeit“ zu verlängern, und den Vorstellungen, wegen erheblichen Rückgangs der Aufgaben die Anzahl der Mitglieder des Landtages wieder zu verringern (LT-Prot. vom 27.06.2006, S. 4826). Der Landtag habe inzwischen weniger Arbeit; gleichwohl verlängere er seine Wahlperiode zu Lasten der wahlberechtigten Bürger.

Die parlamentarische Kontinuität werde dadurch gewahrt, dass in der Regel erheblich mehr als die Hälfte der Abgeordneten dem Parlament schon eine oder auch mehrere Legislaturperioden vorher angehört habe. Aus diesem Kreis erfahrener Parlamentarier würden auch zumeist die leitenden Funktionen besetzt. Die Rücksichtnahme auf neu hinzugekommene Abgeordnete, die sich zunächst einarbeiten müssten, erscheine angesichts einer durchweg gut eingearbeiteten Landtagsverwaltung nicht als sonderlich stichhaltiges Argument. Es möge parteiinterne Gründe geben, die Wahlperioden des Landtages verlängern zu wollen. Wahlkämpfe dauerten zeitlich länger und würden intensiver geführt. Solche Gründe und Motive hätten aber verfassungsrechtlich kein Gewicht.

Es sei gewiss bemerkenswert, dass der Reichstag nach der Bismarck'schen Verfassung von 1871 auf drei Jahre gewählt worden sei. Die – männlichen – Wahlbürger hätten also in der Frühphase des Kaiserreiches häufiger zur Wahlurne gehen können als im demokratischen Rechtsstaat zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dass 1976 eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages vorgeschlagen habe, die parlamentarische Wahlperiode auf fünf Jahre auszudehnen, sei für die Verfassungsbeschwerde sachlich und rechtlich ohne Belang, denn der Schweriner Landtag habe sich 1993 gegen eine fünfjährige Wahlperiode entschieden. Aus dem Umstand, dass er nach eingehender Beratung in den Jahren 1993 und 1994 den Vierjahresrhythmus aus der Weimarer Verfassung und dem Bonner Grundgesetz übernommen habe, folge eine Vorprägung der Abwägungsentscheidung. Diese habe zu berücksichtigen, dass es sich nicht um die erstmalige Bestimmung des Wahlzyklus, sondern um die nachträgliche Veränderung eines seit über einem Jahrzehnt verfassungsrechtlich festliegenden und in der Verfassungswirklichkeit erprobten Zeitraums handele. Das damit einhergehende Bestandsinteresse habe der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht bedacht.

Im Hinblick auf Art. 3 LV sei schließlich auffällig, dass der Landtag nicht – wie sonst mancherorts erörtert – zum Ausgleich für die Verlängerung der parlamentarischen Wahlperiode zusätzliche Elemente der sogenannten direkten Demokratie beschlossen und angeboten habe; die Herabsetzung der Anzahl der Wahlberechtigten von 140.000 auf 120.000 als Voraussetzung für ein Volksbegehren sei wohl nur eine Anpassung an die demographische Entwicklung im Lande. Zusammenfassend halte sie – namentlich unter einer verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung zwischen Parlamentsbelangen und Belangen der wahlberechtigten Bürger – Art. 1 Nr. 6 des Zweiten Änderungsgesetzes für eine „verfassungswidrige Verfassungsnorm“.

Durch die Änderung der Landesverfassung sei sie in ihren staatsbürgerlichen Rechten unmittelbar verletzt. Hierdurch sei ihr Wahlrecht zum Landtag erheblich beschnitten worden: Rechnerisch verliere es 20 % an seinem politischen Gewicht. Demgegenüber seien verfassungsrechtlich vorrangige Belange des Landtages oder seiner Mitglieder nicht erkennbar.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

Artikel 1 Nr. 6 und Artikel 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 572) für unvereinbar mit Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 27 Abs. 1 der Verfassung des Landes

Mecklenburg-Vorpommern und für nichtig zu erklären.

II.

Der Landtag hat zu der Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. Er hält die Beschwerde für unbegründet. Art. 1 Nr. 6 und Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Änderungsgesetzes seien mit der Landesverfassung vereinbar.

Das Gesetz genüge den Form- und Verfahrensvorschriften der Landesverfassung. Der Landtag sei gemäß Art. 56 LV ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsändernde Gesetze zu beschließen. Das umfasse auch das Recht, Art. 27 Abs. 1 LV dahingehend zu ändern, dass die Wahlperiode des Landtages von vier auf fünf Jahre verändert wurde. Die Ansicht, dass die Änderung des Wahlrechtes nur durch die Volksgesetzgebung herbeigeführt werden dürfe, gehe fehl. Zwar könne, wie sich aus Art. 60 Abs. 4 Satz 2 LV ergebe, die Verfassung durch Volksentscheid geändert werden. Doch sei die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze zu beschließen, keineswegs allein der Volksgesetzgebung überlassen. Vielmehr wende sich Art. 56 LV, der die Verfassungsänderungen regele, ausdrücklich an den Landtag als das für verfassungsändernde Gesetze zuständige Verfassungsorgan.

Das Gesetz sei mit einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages beschlossen worden. Laut Plenarprotokoll der 79. Sitzung des Landtages der 4. Wahlperiode am 27. Juni 2006 habe der amtierende Sitzungspräsident, Vizepräsident Andreas Bluhm, festgestellt, dass dem Gesetzentwurf im Ganzen entsprechend der Beschlussempfehlung des Rechts- und Europaausschusses auf LT-Drs. 4/2328 eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages zugestimmt habe (PlenProt. der 79. Sitzung, S. 4832).

Das Änderungsgesetz genüge auch materiell den Anforderungen der Landesverfassung. Die Verlängerung der Wahlperiode verstoße nicht gegen Art. 56 Abs. 3 LV, wonach eine Änderung der Verfassung weder der Würde des Menschen noch den in Art. 2 LV niedergelegten Grundsätzen widersprechen darf. Die Festlegung des Verfassungsgebers in der am 23. Mai 1993 verkündeten Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, dass die Wahlperiode des Landtages vier Jahre beträgt, gehöre nicht zu den unveränderlichen Staatsgrundlagen.

Die Verlängerung der Wahlperiode sei sowohl mit dem Demokratieprinzip (Art. 3 Abs. 1 LV)

und den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen (Art. 3 Abs. 3 LV) wie mit den Grundsätzen für die Landtagswahlen nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV vereinbar. Im Hinblick auf die notwendige Legitimation des Landtages durch Wahlen lasse sich aus dem Demokratieprinzip ableiten, dass der politische Wille des Staatsvolkes sich in periodisch wiederkehrenden Wahlen äußern können müsse, durch welche die Parlamente gebildet werden. Dazu genüge nicht die Institution der Wahl schlechthin, sondern dazu gehörten auch gewisse Wahlmodalitäten, wie sie Art. 3 Abs. 3 LV für die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Kreisen enthalte.

Der Landtag als die gewählte Vertretung des Volkes müsse in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen durch Wahlen abgelöst und neu legitimiert werden. Das System der Staatsleitung auf Zeit sei unmittelbarer Ausdruck der Volkssouveränität und gehöre zusammen mit der Verantwortlichkeit der Regierung zu den unverzichtbaren Elementen der demokratischen Ordnung, die durch Art. 79 Abs. 3 GG und über das Homogenitätsprinzip auch in den einzelnen Bundesländern für unabänderlich erklärt worden sei. Die repräsentative Demokratie sei gerade dadurch gekennzeichnet, dass eine Person oder Gruppe nicht auf Dauer in den Besitz politischer Macht gelangen könne.

Während die Wahlperiode des Reichstages im Kaiserreich zunächst nur drei Jahre betragen habe, jedoch bereits 1888 auf fünf Jahre verlängert worden sei, habe man in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG den Vierjahresrhythmus aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen. Demgegenüber habe sich der in der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 1976 diskutierte, letztlich nur an der Zwei-Drittel-Mehrheit gescheiterte Vorschlag, die Wahlperiode auf fünf Jahre auszudehnen, in der Mehrzahl der Länder mit Ausnahme von Hessen, Bremen und Hamburg durchsetzen können. Zwar lasse sich nicht exakt bestimmen, ab welcher zeitlichen Legislaturperiode eines Parlaments ein Verstoß gegen das Periodizitätsprinzip angenommen werden müsse. Jedoch halte sich eine Zeitspanne von drei bis fünf Jahren im Rahmen verfassungsrechtlich unbedenklicher Gestaltung. Dabei sei auch zu beachten, dass das jeweils gewählte Parlament genügend Zeit haben müsse, um seine politischen Vorstellungen zu formen und zu verwirklichen. Dieser praktische Gesichtspunkt stehe auch nicht außerhalb jeglichen Bezuges zum Prinzip der repräsentativen Demokratie. Mit diesem Prinzip sei es nämlich nicht in Einklang zu bringen, wenn das Parlament nicht über ausreichende Wirkungsmöglichkeiten verfüge. Zwar werde das Bedürfnis nach einer erneuten demokratischen Legitimation umso deutlicher, je länger eine Wahlperiode dauere. Auf der anderen Seite könne der Landtag

seine Aufgaben nur dann wirksam und kontinuierlich erfüllen, wenn seine Arbeit nicht zu häufig durch Neuwahlen unterbrochen werde. Fünf Jahre dürften in diesem Spannungsfeld eine vertretbare Wahlperiode darstellen, zugleich aber auch die Obergrenze bilden, ohne dass dabei allerdings die Grundsätze der planungsrechtlichen Fehlerlehre in Stellung gebracht werden könnten.

Wenn die Auffassung vertreten werde, eine Verlängerung der Legislaturperiode müsse mit einer Stärkung von plebiszitären Elementen einhergehen, so sei darauf hinzuweisen, dass die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern bereits in ihrer ursprünglichen – am 23. Mai 1993 verkündeten – Fassung mit den durch Art. 59 und 60 eröffneten Möglichkeiten von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid solchen plebiszitären Vorstellungen Rechnung getragen habe. Darüber hinaus habe der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns die Volksgesetzgebung dadurch erleichtert, dass einhergehend mit der Verlängerung der Legislaturperiode die Herabsetzung des für ein Volksbegehren notwendigen Quorums von 140.000 auf 120.000 Stimmen beschlossen worden sei. Der Zusammenhang zwischen der Verlängerung der Wahlperiode und der Erleichterung der Teilhabe an der Gesetzgebung durch das Volk sei im Gesetzgebungsverfahren so deutlich herausgestellt worden, dass er durchaus als Motiv für die Herabsetzung des Quorums angesehen werden könne, auch wenn dies nur in der Debatte der 72. Sitzung des Landtages (PlenProt. der 72. Sitzung der 4. Wahlperiode, S. 4269 sowie 4273) zum Ausdruck gebracht worden sei.

Im Übrigen sprächen auch die Erfahrungen in den verschiedenen Landesparlamenten für eine fünfjährige Wahlperiode. Diese Zeitspanne werde von den jeweiligen Angehörigen der Landesparlamente als vorteilhaft und als angemessenes Abwägungsergebnis zwischen notwendiger demokratischer Legitimation einerseits und dem Interesse an einer wirksamen und kontinuierlichen Arbeitsphase der Parlamente andererseits angesehen (vgl. Beschlussempfehlung des Rechts- und Europaausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und Linkspartei.PDS, LT-Drs. 4/2118 [neu], S. 2).

III.

Der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ist gemäß § 56 LVerfGG Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist als Rechtssatzverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 6 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 8 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern - LVerfGG - statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden, die mit der Behauptung erhoben werden, durch ein Landesgesetz unmittelbar in Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein.

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen Art. 1 Nr. 6 und Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006. Hierbei handelt es sich um zulässige Beschwerdegegenstände: Soweit sich die Beschwerde gegen die Änderung des Art. 27 Abs. 1 LV wendet, richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein verfassungsänderndes Gesetz; auch ein solches kann Gegenstand der Beschwerde nach § 11 Abs. 1 Nr. 8 LVerfGG sein. Soweit Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Änderungsgesetzes angegriffen wird, handelt es sich um eine Beschwerde gegen einfaches (ebenfalls formelles) Landesgesetz.

2. Die Beschwerdeführerin ist beschwerdebefugt.

Nach Art. 53 Nr. 6 LV sowie § 52 Abs. 1 LVerfGG ist eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch das Gesetz unmittelbar in seinen Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein. Darüber hinaus setzt die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde voraus, dass der Beschwerdeführer durch das Gesetz selbst und gegenwärtig betroffen ist (LVerfG M-V, Urt. v. 09.07.1998 - LVerfG 1/97 -, LVerfGE 9, 225, 232; Zwischenurteil v. 06.05.1999 - LVerfG 2/98 -, LVerfGE 10, 336 = DÖV 1999, 643 = NVwZ-RR 1999, 617; Urt. v. 18.05.2000 - LVerfG 5/98 -, LVerfGE 11, 265, 272). Diese Erfordernisse entsprechen den vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung (vgl. nur BVerfGE 1, 97, 101 f.; 102, 192, 206 f.) für die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 BVerfGG entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Notwendigkeit eigener und gegenwärtiger Betroffenheit ergibt sich aus der allgemeinen Funktion

der Beschwerdebefugnis, lediglich subjektiv-rechtlichen Rechtsschutz zu gewähren und Popularklagen zu vermeiden.

Mit dem Vorbringen, ihr Wahlrecht zum Landtag werde durch das Änderungsgesetz erheblich beschnitten, durch die Verlängerung der Wahlperiode verliere es an politischem Gewicht, macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Wahlrechts aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt“) sowie Abs. 3 (Grundsätze für die Wahlen zu den Volksvertretungen) geltend. Eine Verletzung dieses Rechts ist – die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes unterstellt – möglich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein solches Gesetz zu einer Verletzung von staatsbürgerlichen Rechten führt, soweit es den zulässigen Rahmen des Art. 56 LV in formeller oder materieller Hinsicht überschreitet und so den Garantiegehalt der – in der ursprünglichen Fassung der Landesverfassung verbrieften – Rechte beeinträchtigt.

Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV für die Wahl zum Landtag sowie Art. 3 Abs. 3 Satz 2 LV allgemein niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze vermitteln subjektive staatsbürgerliche Rechte, deren Verletzung der Wahlrechtsinhaber rügen kann (vgl. - jeweils zu Art. 38 GG - BVerfGE 82, 332, 336; 89, 155, 171; 99, 1, 17 ff.). Zwar enthält die Verfassung keine ausdrückliche Koppelung zwischen dem allgemeinen staatsbürgerlichen Wahlrecht und dem – diesem vorgelagerten – Problem der notwendigen Periodizität der Wahlen. Indessen kann der Garantiegehalt eines staatsbürgerlichen Rechts auch Inhalte mit umfassen, die die Verfassung in einem anderen Kontext nennt, die aber in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem angeführten Recht stehen und diesem Sinn und Gepräge geben.

Gerade so verhält es sich mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV. Dessen Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV erfasst damit nicht nur die klassischen demokratischen Wahlgrundsätze, sondern nimmt die grundlegenden Erfordernisse demokratischer Legitimation durch Wahlen, soweit diese institutionell vorgeformt und nicht nur vorrechtlicher Natur sind, als elementare Bestandteile der demokratischen Ordnung mit in seinen individualrechtlich geschützten Inhalt auf (s.a. BVerfGE 89, 170, 171; 97, 350, 368, 370 jew. zu Art. 38 GG; Morlok in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 56; Achterberg/Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 120; kritisch Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, Stand 2007, Vorbem. 151 f. vor § 1; Meessen, NJW 1994, 551 f.; Tomuschat, EuGRZ 1993, 489, 493). Nur das

schützt den Bürger vor einer Aushöhlung seines Wahlrechts, welche die Wahlgrundsätze als solche nicht antastet, deren Bedeutung aber grundlegend verändert. Hierzu gehört auch der Grundsatz der Periodizität der Wahlen.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in einer Kammerentscheidung vom 14. April 1994 (2 BvR 2686/93 u.a., NVwZ 1994, 893) eine Änderung des baden-württembergischen Kommunalwahlgesetzes unter der Perspektive des Art. 28 GG erörtert und betont, mit der Rüge der durch das Änderungsgesetz eröffneten Möglichkeit einer Vorverlegung des Wahltermins werde nicht die Verletzung eines in § 90 BVerfGG genannten Rechts geltend gemacht, sondern lediglich ein Verstoß gegen objektives Verfassungsrecht. Art. 28 GG zähle nicht zu den Rechten, auf die eine Verfassungsbeschwerde gestützt werden könne (BVerfGE 48, 64, 79; 58, 177, 189). Auch „das im Demokratieprinzip begründete Gebot der Periodizität der Wahl“ enthalte „ausschließlich objektives Verfassungsrecht“ (BVerfGE 6, 376, 383 ff.). Die Kammerentscheidung steht indes im Zusammenhang mit dem bundesstaatlichen Prinzip (vgl. insoweit auch BVerfGE 96, 231, 243; 99, 1, 8 ff. sowie Lang, DÖV 1999, 712 ff.) und rechtfertigt vorliegend keine andere Beurteilung.

Die Beschwerdeführerin ist selbst, unmittelbar und gegenwärtig in ihren Rechten aus Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV betroffen. Sie hat ihren Hauptwohnsitz in Schwerin und übt dort ... ihr Wahlrecht aus. Sie ist auch unmittelbar und gegenwärtig von dem Gesetz berührt: Es geht um die zeitliche Reichweite des Legitimationsaktes „Wahl zum Landtag“. Dieser ist bereits durchgeführt und vermittelt den Abgeordneten kraft der gesetzlichen Regelung die Legitimation für einen Zeitraum von fünf Jahren, ohne dass es eines weiteren Umsetzungsaktes bedarf. Die geltend gemachte Beeinträchtigung wirkt auch noch – gegenwärtig – auf die Beschwerdeführerin ein. Mit der Wahl ist nach Ansicht der Beschwerdeführerin eine unzulässig lange Dauer des Mandats der gewählten Abgeordneten verbunden; dieses wirkt weiter fort.

3. Der Beschwerdeführerin steht auch keine andere Rechtsschutzmöglichkeit zur Verfügung, die der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde entgegensteht. Zwar hat das Landesverfassungsgericht den Grundsatz der Subsidiarität in entsprechender Anwendung des § 57 Abs. 2 (heute: § 58 Abs. 2) LVerfGG auch auf die Verfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze nach Art. 53 Nr. 6 LV, §§ 52 ff. LVerfGG bezogen (Zwischenurteil v. 06.05.1999 - LVerfG 2/98 - , LVerfGE 10, 336 = NVwZ-RR 1999, 617, 618; s.a. Urt. v. 04.02.1999 - LVerfG 1/98 - ,

LVerfGE 10, 317 ff. = LKV 1999, 319 ff. = NordÖR 1999, 100 ff.). Indes bietet sich der Beschwerdeführerin keine Möglichkeit, die mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage der Verfassungswidrigkeit des Zweiten Änderungsgesetzes auf andere Weise einer verbindlichen Klärung zuzuführen. Insbesondere sind das Wahlprüfungsverfahren nach Art. 21 LV in Verbindung mit dem Wahlprüfungsgesetz vom 1. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 131) und ein etwa anschließendes Anfechtungsverfahren nach Art. 53 Nr. 9 LV i.V.m. § 11 Nr. 5 LVerfGG hierzu nicht geeignet. Diese kommen nur in Betracht, soweit ein Wahlberechtigter Fehler im Wahlverfahren rügt, nicht aber, soweit er geltend macht, das zugrunde liegende Wahlrecht sei mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen unvereinbar (siehe auch - zuletzt - BVerfGE 103, 111, 141 für das Wahlprüfungsverfahren nach Art. 41 GG). Wäre das Zweite Änderungsgesetz verfassungswidrig und nichtig, so gälte die Landesverfassung in ihrer ursprünglichen Form, ohne dass das Wahlverfahren selbst an einem Fehler litte.

4. Die Beschwerde ist innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes und damit fristgemäß (§ 53 LVerfGG) erhoben. Das Gesetz wurde am 14. Juli 2006 beschlossen; die Verfassungsbeschwerde ist am 23. Mai 2007 eingegangen. Sie entspricht den Anforderungen des § 19 Abs. 1 und des § 54 LVerfGG an Form und Begründung.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.

Das Zweite Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006 hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Eine Verletzung von Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten der Beschwerdeführerin liegt nicht vor.

Soweit sich die Beschwerde gegen die Änderung der Landesverfassung wendet, handelt es sich um eine Verfassungsbeschwerde gegen ein verfassungsänderndes Gesetz. Prüfungsmaßstab hierfür ist Art. 56 LV. Soweit Art. 2 Abs. 2 des Zweiten Änderungsgesetzes angegriffen wird, handelt es sich um eine Beschwerde gegen ein einfaches Landesgesetz. Dessen Verfassungsmäßigkeit ist seinerseits abhängig von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Änderung des Art. 27 Abs. 1 LV. Ist diese unzulässig, so kann auch die einfachgesetzliche Umsetzung im Landeswahlgesetz verfassungsrechtlich keinen Bestand haben. Ist diese zulässig, so ist auch die Änderung des Landeswahlgesetzes verfassungsgemäß.

1. Nach Art. 56 Abs. 1 und 2 LV kann die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt und eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages gefunden hat.

Diese Voraussetzungen sind hier gewahrt. Der Wortlaut des Art. 27 Abs. 1 LV ist durch das Zweite Änderungsgesetz ausdrücklich geändert worden. Das Gesetz ist ausweislich des Plenarprotokolls der 79. Sitzung des Landtages der 4. Wahlperiode vom 27. Juni 2006, S. 4832, mit der in Art. 56 Abs. 2 LV geforderten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages beschlossen worden.

Die Einschätzung, eine Verlängerung der Wahlperiode des Landtages könne nur durch die Volksgesetzgebung herbeigeführt werden, weil hierdurch das Recht der Bürger des Landes, ihre Volksvertretung zu wählen, im Kern geschmälert werde, ist von der Landesverfassung nicht gedeckt. Art. 56 LV wendet sich insofern ausdrücklich an den Landtag als das für verfassungsändernde Gesetze zuständige Verfassungsorgan. Zwar kann, wie sich aus Art. 60 Abs. 4 Satz 2 LV ergibt, die Verfassung auch durch Volksentscheid geändert werden, doch ist die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze zu beschließen, damit keineswegs allein der Volksgesetzgebung überlassen. Insofern unterscheidet sich die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern von der in einzelnen anderen Ländern.

Ein solches Erfordernis lässt sich auch nicht als Kehrseite dessen aufstellen, dass die Landesverfassung mit Zustimmung des Volkes des Landes Mecklenburg-Vorpommern ergangen ist. Der Verfassungsgeber kann das Verfahren einer Verfassungsänderung auch an andere Voraussetzungen knüpfen, als sie für die originäre Verfassungsgebung gegolten haben. Eben dies ist vorliegend – durch Art. 56 LV – geschehen. Dementsprechend lässt Art. 56 LV Verfassungsänderungen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages – ohne Volksabstimmung oder Volksentscheid – auch insoweit zu, als es sich um Verfassungsänderungen in bedeutsamen Verfassungsfragen wie solchen der Legitimation durch Wahlen handelt. Dabei müssen allerdings die materiellen Grenzen des Art. 56 Abs. 3 LV gewahrt bleiben. Unbenommen von dem in Art. 56 Abs. 1 und 2 LV geregelten Verfahren der Verfassungsänderung bleibt das Recht der Staatsbürger, ihrerseits durch Volksbegehren und Volksentscheid nach Art. 60 LV ihren verfassungspolitischen Vorstellungen Geltung zu verschaffen. Es mag demokratietheoretisch wie verfassungspolitisch unbefriedigend erscheinen, wenn eine Verfassungsänderung nicht an die Zustimmung des Vol-

kes geknüpft ist (hierzu Böckenförde in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HStR III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 20 f. einerseits, Krause ebenda, § 35 Rn. 45 ff. andererseits), entspricht jedoch dem in Mecklenburg-Vorpommern wie in den meisten anderen Ländern geltenden Verfassungsrecht.

2. Entscheidungsleitender Maßstab für die inhaltliche Zulässigkeit des Zweiten Änderungsgesetzes ist Art. 56 Abs. 3 LV. Danach darf eine Änderung der Landesverfassung der Würde des Menschen und den in Artikel 2 niedergelegten Grundsätzen nicht widersprechen.

Die Bestimmung schafft einen Ausgleich zwischen der grundsätzlichen Entwicklungsoffenheit der Verfassung und der Sicherung eines änderungsfesten Kerns, der die fundamentalen verfassungsrechtlichen Leitaussagen vor einer Aushöhlung schützt. Ausgeschlossen sein soll ein Widerspruch verfassungsändernder Gesetze gegen die in Art. 2 LV niedergelegten „Grundsätze“. Es braucht vorliegend nicht abschließend entschieden zu werden, ob ein solcher Widerspruch erst dann vorliegt, wenn der entsprechende Grundsatz „prinzipiell preisgegeben“ wird (vgl. insoweit Sauthoff in: Litten/Wallerath [Hrsg.], Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 56 Rn. 10; s.a. BVerfGE 30, 1, 24; 84, 90, 121; krit. hierzu BVerfG [abw.M.] 30, 33, 38; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl. 2006, Art. 79 Rn. 3; Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2007, § 22 Rn. 20). Jedenfalls entspricht es dem Charakter von „Grundsätzen“, dass diese näherer Konkretisierung bedürfen. Schon deshalb ist nicht jede Konkretisierung der in Art. 2 LV festgelegten Grundsätze durch andere Bestimmungen der Landesverfassung gegen eine Änderung gefeit. Solche positivrechtlichen Ausprägungen der Grundsätze des Art. 2 LV in anderen Bestimmungen der Verfassung kann der verfassungsändernde Gesetzgeber aus sachgerechten Gründen modifizieren (s.a. BVerfGE 94, 49, 103 f.; 109, 279, 310 zu Art. 79 Abs. 3 GG; Sauthoff a.a.O.), wenn sich die Änderungen innerhalb des von dem jeweiligen verfassungsrechtlichen Leitprinzip gezogenen Rahmens halten.

a) Nach Art. 2 LV ist Mecklenburg-Vorpommern ein republikanischer, demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat. Von den darin angeführten Grundsätzen ist vorliegend der Grundsatz der Demokratie betroffen. Die Verlängerung der Wahlperiode zum Landtag berührt die notwendigen Voraussetzungen von Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt als wesentliche Teilelemente des demokratischen Prinzips. Diese finden sich im Kern in Art. 3 Abs. 1 LV wieder, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem in Wahlen und Abstimmungen (sowie durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung) ausgeübt wird. Sie gebieten es, dass sich der

politische Wille des Staatsvolkes in periodisch wiederkehrenden Wahlen des Parlaments als „Grundakt demokratischer Legitimation“ (BVerfG, DÖV 1999, 282, 284) äußern und so dessen Zusammensetzung bestimmen kann. Legitimation und Kontrolle parlamentarischer Repräsentation durch freiheitliche Wahlen in regelmäßigen Zeitabständen sind elementare, von Art. 56 Abs. 3 LV erfasste Bestandteile des Demokratieprinzips.

Die Wahlen vermitteln die Legitimation für die sich im Parlament vollziehenden Prozesse der Staatswillensbildung und die Ausübung staatlicher Gewalt. Hierzu zählen namentlich die Wahl des Ministerpräsidenten, die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt und die Kontrolle der Tätigkeit der Landesregierung und der Landesverwaltung. Nur die Periodizität der Wahl sichert, dass die Staatsleitung in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen abgelöst oder bestätigt wird (vgl. auch BVerfGE 18, 151, 154; 20, 56, 113; HessStGH, Urt. v. 07.04.1976 - P.St. 798 -, ESVGH 26, 22, 26). Zugleich schafft sie die Grundlage dafür, dass sich die Inhaber der obersten politischen Staatsorgane selbst in regelmäßig wiederkehrenden zeitlichen Abständen der demokratischen Verantwortung stellen und – im Falle der Wiederwahl – neue demokratische Legitimation erfahren (siehe Böckenförde in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HStR III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 19).

Neben der Einhaltung bestimmter Wahlmodalitäten, zu denen die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV u.a. genannten Grundsätze der allgemeinen, freien und gleichen Wahl zählen (vgl. Schnapp in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Auflage 2001, Art. 20 Rn. 15), ist die Angemessenheit der – vor der Wahl festzulegenden – Wahlperiode ein substantielles Element demokratischer Legitimation und Kontrolle (BVerfGE 13, 54, 91; StGH BW, Urt. v. 15.06.1974 - 1/74 -, ESVGH 24, 155, 157). Die repräsentative Demokratie vertrüge es nicht, wenn eine Person oder Gruppe die Macht im Staate auf unbestimmte Dauer erlangen könnte. Deshalb kann es – darin überschneidet sich das demokratische mit dem republikanischen Prinzip – keine Wahlen zu den Volksvertretungen auf unbestimmte Zeit geben (BayVerfGH, Urt. v. 13.02.1958 - Vf 148 IV 56 -, VGH n.F. 11 II, 1, 6; s.a. Hesse, Verfassungsrecht, 20. Aufl. 1995, Rn. 120 ff.) und deshalb müssen die ihrer Legitimation dienenden Wahlen in angemessenen Zeitabständen wiederholt werden.

Dem entspricht das verfassungsrechtlich geformte System politischer Herrschaft auf Zeit. Es bringt den in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 LV aufgegriffenen Gedanken der Volkssouveränität zum Ausdruck und spiegelt sich im Grundsatz der Periodizität der Wahlen und des parlamentarischen

Geschehens (s.a. BVerfGE 44, 125, 139; BayVerfGH, a.a.O.; HessStGH, a.a.O.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1984, § 18 II 5 b m.w.N.). Zusammen mit der Verantwortlichkeit der Regierung gehört das Prinzip der Staatsleitung auf Zeit zu den unverzichtbaren Kernelementen demokratischer Ordnung, mit denen sich (auch) eine Änderung der Verfassung nach Art. 56 Abs. 3 LV nicht in Widerspruch setzen darf.

b) Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre betrifft die Frage der zeitlich begrenzten Legitimation des Landtages als der für eine vorher festgelegte zeitliche Periode gewählten Volksvertretung.

Die zeitliche Festlegung der Wahlperiode soll dem Landtag die notwendige Erneuerung der demokratischen Legitimation sichern; zugleich soll sie eine wirksame und kontinuierliche Erfüllung seiner Aufgaben ermöglichen (BVerfGE 62, 1, 32; s.a. BVerfGE 95, 408, 419 m.w.N.). Hierbei ist auch zu beachten, dass das jeweils gewählte Parlament genügend Zeit haben muss, seine politischen Vorstellungen zu formen und auch größere Reformprojekte, die einen längeren Atem benötigen, zu verwirklichen. Dieser Aspekt ist seinerseits im Prinzip der repräsentativen Demokratie mitgedacht. Mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie wäre nicht in Einklang zu bringen, wenn das Parlament nicht über ausreichende Wirkungsmöglichkeiten verfügte (vgl. Maunz/Klein in: Maunz/Dürig, GG, Art. 39 Rn. 24).

Welche Zeitspanne der Wahlen zu den Volksvertretungen als angemessen gelten kann, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Sie ist daher seit jeher Gegenstand der Diskussion (Maunz/Klein a.a.O.; Verstyl in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 39 Rn. 5). Die historische wie die internationale Schwankungsbreite liegt zwischen drei und sechs Jahren (näher Zeh, ZParl 7 [1976] S. 353, 355 ff., 370 f.; Jekewitz, ebenda, S. 373 ff.). In der Mehrzahl der Länder der Bundesrepublik beträgt die Periode für die Wahlen zu den Landtagen fünf Jahre, im Übrigen vier Jahre (vgl. Kretschmer in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 38 Rn. 10 m.N.). Für die Kommunalwahlen gelten überwiegend fünfjährige, teilweise aber auch sechsjährige Wahlperioden.

Zwar wird die vierjährige Periode verschiedentlich als „gelungener Kompromiss“ zwischen den unterschiedlichen, bei der Entscheidung über die Wahlperiode zu berücksichtigenden Anforderungen angesehen (Magiera in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 39 Rn. 5; Wieland/Albin, ZRP 2006, 76; Verstyl a.a.O. Art. 39 Rn. 5 m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht

(BVerfGE 1, 14, 33) hat indes schon früh festgestellt, aus dem demokratischen Prinzip folge nicht, dass die Wahlperiode eines Landtages vier Jahre nicht überschreiten darf. Im Schrifttum wird überwiegend eine Spanne von fünf Jahren als noch im Rahmen einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Gestaltung liegend angesehen (siehe – jeweils für die Wahlen zum Bundestag – Schneider in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, Bd. 2, Art. 39 Rn. 5; Kube, ZRP 2004, 52, 53). Von einer „äußersten zeitlichen Grenze“ von fünf Jahren geht Dreier (in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20 [Demokratie] Rn. 79; ähnlich Morlok, ebenda, Art. 39 Rn. 10) aus; teilweise wird diese auch von der gleichzeitigen Ausformung plebiszitärer Elemente in der Verfassung abhängig gemacht (so Wieland/Albin, ZRP 2006, 76, 78; s.a. Jekewitz, ZParl 7 [1976], 373, 399). Maunz/Klein (a.a.O. Art. 39 Rn. 23) nennen eine Wahlperiode von sechs Jahren als „äußerste (vielleicht) noch hinnehmbare Zeitspanne“.

Tatsächlich ist die Entscheidung für eine bestimmte Wahlperiode nicht ohne Blick auf den jeweiligen verfassungsrechtlichen Kontext möglich. Insoweit können auch Quoren oder plebiszitäre Elemente Bedeutung gewinnen. Das Bedürfnis nach einer erneuten demokratischen Legitimation wird umso deutlicher, je länger eine Wahlperiode dauert; das Gedächtnis der Wähler darf nicht überstrapaziert werden (Morlok a.a.O.). Auf der anderen Seite kann der Landtag seine Aufgaben nur dann wirksam und kontinuierlich erfüllen, wenn seine Arbeit nicht zu häufig durch Neuwahlen unterbrochen wird, denn die Wahlen bestimmen maßgeblich den Rhythmus des politischen Lebens im Land (BVerfGE 62, 1, 32, 44; Hans Meyer in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], HStR III, 3. Aufl. 2005, § 45 Rn. 11). Spricht also der Gedanke der Effizienz parlamentarischen Handelns, insbesondere unter Berücksichtigung des Diskontinuitätsprinzips, eher für eine längere Wahlperiode, so spricht das Bemühen um Kongruenz des Willens der Repräsentanten mit demjenigen der Repräsentierten eher für eine kürzere Periode (Achterberg/Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], GG, Bd. II, 5. Aufl. 2005, Art. 39 Rn. 4). In diesem Spannungsfeld stellen fünf Jahre jedenfalls dann einen zulässigen Zeitraum für die Wahlperiode zum Landtag dar, wenn die Verfassung plebiszitäre Elemente von einigem Gewicht vorsieht.

c) Nach diesen Maßstäben hält das Zweite Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern den verfassungsrechtlichen Anforderungen stand. Es widerspricht weder der Würde des Menschen (Art. 5 Abs. 2 LV) noch den in Art. 2 niedergelegten Grundsätzen (Art. 56 Abs. 3 LV).

aa) Das Änderungsgesetz bewegt sich innerhalb der Grenzen einer den notwendigen Legitimation

onszusammenhang vermittelnden Legislaturperiode des Landtages und verlässt damit nicht den durch Art. 2 LV vorgegebenen Rahmen demokratischer Herrschaftsform. Es sieht eine Wahlperiode von fünf Jahren vor. Diese sollte, wie sich aus Art. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 1 Nr. 6 Buchst. b des Zweiten Änderungsgesetzes ergibt, mit der darauf folgenden Wahl zum 5. Landtag beginnen. Damit vermeidet das Gesetz eine verfassungsrechtlich grundsätzlich ausgeschlossene Selbstermächtigung der gewählten Volksvertretung in Form einer Verlängerung der laufenden Legislaturperiode. Dass die Mehrheit der Abgeordneten, denen die Neuregelung zugute kommen konnte, bereits in der 4. Legislaturperiode dem Landtag angehörte, steht dem nicht entgegen. Entscheidend ist insoweit allein der nachfolgende Legitimationsakt zum 5. Landtag, dem sich jeder Wahlbewerber zu stellen hatte.

Überdies enthält die Landesverfassung – anders als das Grundgesetz – plebiszitäre Elemente von einigem Gewicht. Die im Einzelnen in Art. 59 und 60 LV sowie im Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern geregelten Verfahren umfassen die Möglichkeit der Volksinitiative, des Volksbegehrens sowie des Volksentscheids bis hin zu der Möglichkeit einer Verfassungsänderung (näher hierzu Litten in: Litten/Wallerath [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 60 Rn. 2, 5). Diese bestand bereits vor der Änderung der Landesverfassung durch das Zweite Änderungsgesetz. Offen bleiben kann, ob die zeitgleich mit der Verlängerung der Wahlperiode vorgenommene Absenkung des Quorums für Volksbegehren gemäß Art. 60 Abs. 1 LV von Verfassungs wegen geboten war und ob ein Zusammenhang zwischen (der Verlängerung) der Wahlperiode und Elementen direkter Demokratie in der allgemeinen Begründung des Entwurfs eines Zweiten Änderungsgesetzes (LT-Drs. 4/2118 [neu] vom 06.03.2006, S. 7) deutlich wird. Dort wird ausgeführt, die Parlamentarische Arbeit solle im Sinne einer wirksameren, kontinuierlichen und effizienten Sacharbeit durch Festsetzung der Dauer der Wahlperiode auf fünf Jahre verbessert und die direkte Demokratie durch eine Absenkung des für Volksbegehren erforderlichen Quorums gestärkt werden. Selbst wenn damit in erster Linie auf die demographische Entwicklung im Lande reagiert worden sein sollte, wurden damit jedenfalls die Voraussetzungen, welche die Landesverfassung bis zum Erlass des Zweiten Änderungsgesetzes an eine Volksgesetzgebung stellte, im Hinblick auf das erforderliche Legitimationsniveau abgesenkt.

bb) Nicht zu folgen vermag das Landesverfassungsgericht der Einschätzung der Beschwerdeführerin, es fehle an der erforderlichen verfassungsrechtlichen Güterabwägung im Rahmen der

Entscheidung über die Verlängerung der Wahlperiode. Anders als bei der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 26. Juni 2007 (LVerfG 9 - 17/06, DVBl. 2007, 1102 ff. = LKV 2007, 457 ff. = NordÖR 2008, 152 ff.) zum Funktional- und Kreisgebietsreformgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 geht es hier nicht um die Ausformung der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung, die mit einer Entscheidung über den konkreten Bestand oder flächenmäßigen Zuschnitt von verfassungsrechtlich mit eigenen Rechten ausgestatteten Organisationseinheiten verbunden ist und der vorherigen Anhörung der betroffenen Körperschaften bedarf, sondern um einen Akt staatlicher Selbstorganisation. Auch wenn dieser den Wahlbürger in einem substantiellen Recht – dem Wahlrecht und dessen Verwirklichungsbedingungen – betrifft und damit keinesfalls von geringerem Gewicht ist als eine kommunale Gebietsreform, lassen sich die rechtlichen Maßstäbe für letztere hierauf nicht übertragen. Entsprechendes gilt für die Rechtsprechung zur Einschränkung des – ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgten – gleichen Wahlrechts zu kommunalen Vertretungskörperschaften durch ein einfachgesetzlich bestimmtes Quorum (hierzu BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 - BvK 1/07 -, DVBl. 2008, 443, 446).

Vorliegend handelt es sich um eine Verfassungsänderung, deren Zulässigkeit sich allein nach Art. 56 Abs. 3 LV bestimmt. Danach ist entscheidend, dass die Entscheidung des die Verfassung ändernden Gesetzgebers zwischen den Zielen der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges der politischen Willensbildung des Volkes und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. insoweit auch BVerfGE 95, 335, 369) zu einem Ergebnis geführt hat, das den in Art. 2 LV genannten Grundsätzen nicht widerspricht. Auf die leitenden Vorstellungen der einzelnen Abgeordneten kann es schon aus Gründen fehlender Feststellbarkeit nicht ankommen. Im Übrigen gibt ein etwa gewandelter Grad der Belastung der Abgeordneten durch die parlamentarische Arbeit nur einen Aspekt bei der Festsetzung der Wahlperiode wieder; auch ist der Bezug auf vergleichbare Regelungen in anderen Ländern nicht von vornherein fehlerhaft.

cc) Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Umstand, dass sich der Verfassungsgeber zuvor – 1993 – gegen eine fünfjährige Wahlperiode entschieden hatte. Hieraus ergibt sich weder eine formelle (hierzu bereits oben B II 1) noch eine inhaltliche Sperre für den Verfassungsänderungsgesetzgeber im Hinblick auf eine andere Bewertung des Zielkonflikts zwischen der Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler und der Effektivität parlamentarischer Arbeit (vgl. vorstehend bb). Mit der zunächst erfolgten Festlegung einer vierjährigen Wahlperiode verbindet sich kein bestimmtes „Bestandsinteresse“ des Wählers, das einen eigenständigen

Schutzgehalt aufzuweisen vermag. Insoweit ist die Entscheidung über die Dauer der Wahlperiode auch nicht durch die landesverfassungsrechtlichen Entscheidungen und Vorgaben von 1993 und 1994 inhaltlich vorgeprägt.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1, § 34 Abs. 2 LVerfGG.

Kohl

Thiele

Prof. Dr. Wallerath

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Stracke