



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen Entscheidung vom 28.2.1994 – St 2/93

Zur Frage, welche persönlichen Anforderungen die Bremische Landesverfassung und das Bremer Wahlgesetz an die Wählbarkeit von Bewerbern für das Amt eines Senators stellen und welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt werden.

- 1. Der Staatsgerichtshof ist berufen, im Verfahren nach Art. 140 LV über die Gültigkeit einer parlamentarischen Senatorenwahl zu entscheiden.**

Dem steht weder das Prinzip der Gewaltenteilung entgegen, noch läßt sich aus der Verfassungskonformität des für Parlamentswahlen geltenden einfachgesetzlichen Wahlprüfungsrechts eine Beschränkung der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Staatsgerichtshofs zur Überprüfung der Senatorenwahl herleiten.

- 2. Nicht getrennt lebende Ehegatten können jeweils unterschiedliche Hauptwohnungen haben (wie brem. Wahlprüfungsgericht II. Instanz, Entscheidung v. 17.12.1993, St 1/93).**
- 3. Eine ungültige Senatorenwahl wird nicht durch spätere Erfüllung der Wählbarkeitsvoraussetzungen (Hauptwohnung in Bremen) und Zeitablauf geheilt.**
- 4. Die Ungültigkeit einer Senatorenwahl berührt nicht die Wirksamkeit von Amtshandlungen, die bis zur verfassungsrechtlichen Feststellung der Wahlungültigkeit vorgenommen worden sind.**

Entscheidung vom 28 Februar 1994 -St 2/93 -

in dem Verfahren betreffend den Antrag von 32 Mitgliedern - Fraktion der CDU - der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) wegen Zweifelsfragen im Normbereich von Art. 107 Abs. 4, 75 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung

Entscheidungsformel

- 1. In das Senatorenamt ist wählbar, wer am Wahltag seit drei Monaten in Bremen seine einzige Wohnung oder seine Hauptwohnung hat. Die Begriffe der Wohnung und der Hauptwohnung bestimmen sich kraft Verweisung der Landesverfassung (Art. 107 Abs. 4, 75 Abs. 1 Satz 2) nach dem Wahlgesetz.**
- 2. Frau Irmgard Gaertner hat diese Wählbarkeitsvoraussetzung am 25. März 1992, dem Tage ihrer Wahl zur Senatorin, nicht erfüllt; ihre Wahl zur Senatorin ist ungültig.**

3. Die Ungültigkeit einer Senatorenwahl berührt nicht die Wirksamkeit von Amtshandlungen, die dieses Senatsmitglied oder unter seiner Mitwirkung der Senat als Kollegialorgan bis zur Feststellung der Wahlungültigkeit durch den Staatsgerichtshof getroffen haben.

G r ü n d e :

I.

Anfang Dezember 1991 nominierte die SPD-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft Frau Irmgard Gaertner für die Wahl zur Senatorin. Mit Rücksicht auf die Wählbarkeitsvoraussetzung mindestens dreimonatiger Ortsansässigkeit in Bremen und auf ihren damaligen Wohnort Kassel wurde Frau Gaertner von der Bürgerschaft nicht zugleich mit den übrigen Senatsmitgliedern im Dezember 1991 gewählt, sondern erst am 25. März 1992.

Frau Gaertner hatte am 1. Dezember 1991 in Bremen, Dietrich-Schäfer-Straße, eine Hauptwohnung gemeldet. Ihre Wohnung in Kassel hatte sie gleichzeitig als Nebenwohnung deklariert, und zwar bis zum 28. April 1992. Ab 1. April 1993 hat sie ihre neuerrichtete Wohnung in Bremen, Teerhof, als Hauptwohnung gemeldet; diese damals noch nicht fertiggestellte Wohnung hatte sie bereits im Jahre 1990 erworben. Der Ehemann von Frau Gaertner hat bis zum 25. März 1992 die Kasseler Wohnung als Hauptwohnung angegeben und sich dann nach Bremen umgemeldet. Frau Gaertner war bis zum 21. März 1992 als Landesdirektorin des hessischen Landeswohlfahrtsverbandes mit Sitz in Kassel berufstätig.

Nachdem Presseberichte über Einzelheiten des Wohnungswechsels und des Umzugs von Frau Gaertner nach Bremen erschienen waren, brachte die CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft im Juni 1993 eine Kleine Anfrage ein, die der Senat im Juli 1993 beantwortete.

Unter dem 10./30. September 1993 haben die 32 Abgeordneten der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft an den Staatsgerichtshof den folgenden Antrag gerichtet:

1. Welche persönlichen Anforderungen stellen Art. 107 Abs. 4, 75 Abs. 1 S. 2 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen i. V. m. § 1 Abs. 1 Ziff. 2, Abs. 2 Bremer Wahlgesetz in der im März 1992 gültigen Fassung an die Wählbarkeit von Bewerbern/Bewerberinnen für das Amt eines Senators/einer Senatorin?
2. Hat Frau Irmgard Gaertner im Zeitpunkt ihrer Wahl zur Senatorin für Gesundheit, Jugend und Soziales am 25. März 1992 diese Voraussetzungen erfüllt?
3. Welche Rechtsfolgen treten ein, sofern ein Bewerber/eine Bewerberin für ein Senatsamt im Zeitpunkt der Wahl die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt,
 - a) im Hinblick auf die Rechtswirksamkeit der Wahl,
 - b) im Hinblick auf nach dem Amtsantritt vorgenommene Entscheidungen des Senators/der Senatorin und des Senats insgesamt als Kollegialorgan?

Die Antragsteller tragen vor: Es sei zweifelhaft, ob Frau Gaertner zur Senatorin habe gewählt werden können. Das biete hinreichenden Anlaß, die aufgeworfenen Fragen dem Staatsgerichtshof zur Klärung vorzulegen, dessen Zuständigkeit zur Entscheidung sich aus Art. 140 LV ergebe.

Die Wählbarkeitsvoraussetzung einer Hauptwohnung in Bremen beurteile sich nach Maßgabe des Meldegesetzes. Gehe man von den eigenen Angaben Frau Gaertners aus, könne eine

Hauptwohnung in Bremen bis Ende März 1992 nicht angenommen werden. Ungeachtet der Frage einer Residenzpflicht hätten das schon allein die beruflichen Verpflichtungen Frau Gaertners in Kassel nicht zugelassen. Es komme hinzu, daß auch der Ehemann in Kassel gewohnt habe, so daß sich dort die Familienwohnung befunden habe. Die Wahl zur Senatorin sei damit ungültig. Die Folgen für die Amtshandlungen seien gesetzlich nicht geregelt und daher klärungsbedürftig.

Der Beteiligte zu b) beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er trägt vor: Die Anträge seien unzulässig, weil es den Antragstellern nicht um die Auslegung materiellen Verfassungsrechts gehe, sondern um die Auslegung der Begriffe Wohnung bzw. Hauptwohnung im Sinne des Meldegesetzes, das kein Staatsrecht sei. Hinzu komme, daß das Landesmelderecht der Bindung durch das Melderechtsrahmengesetz des Bundes unterliege, der Staatsgerichtshof für Auslegung von Bundesrecht aber nicht zuständig sei. Ein abgeschlossener Sachverhalt wie die Senatorenwahl vom 25. März 1992 könne nicht Gegenstand eines zulässigen Antrages an den Staatsgerichtshof sein. Die Unzuständigkeit des Staatsgerichtshofes ergebe sich schließlich auch daraus, daß die Landesverfassung kein „Senatoren-Wahlprüfungsverfahren“ kenne; die dem Staatsgerichtshof und der Bürgerschaft bezüglich der Zusammensetzung des Senats eingeräumten Kompetenzen seien abschließend geregelt. Die Entscheidungszuständigkeit für die Überprüfung einer Senatorenwahl würde zudem das in der Landesverfassung verankerte Prinzip der Gewaltenteilung verletzen.

Die Anträge seien auch unbegründet. Für das - rechtspolitisch verfehlte - sog. Seßhaftigkeitserfordernis könne auf den melderechtlichen Begriff der Hauptwohnung nach § 12 Melderechtsrahmengesetz bzw. § 16 Abs. 2 MeldeG zurückgegriffen werden. Bezüglich der Auslegung des Begriffs Hauptwohnung finde die Legaldefinition des § 16 Abs. 2 Satz 1 MeldeG Anwendung. Demzufolge sei als Hauptwohnung die vorwiegend benutzte Wohnung anzusehen. Zur Ermittlung der vorwiegenden Benutzung einer von mehreren Wohnungen sei eine quantitative Berechnung durch Gegenüberstellung der Nutzungszeiten geboten. In Zweifelsfällen sei die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen liege. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Hauptwohnung“ und die von der Meldebehörde anzustellende Prognose eröffneten der Meldebehörde einen Beurteilungsspielraum. Wegen der in die Zukunft gerichteten Prognose der Meldebehörde sei dabei nicht auf die in der Vergangenheit maßgeblichen Tatsachen wie Arbeitsstelle und Familienstand abzustellen gewesen, sondern auch auf den zukunftsgerichteten Aspekt der Kandidatur für das Senatorenamt und den damit geplanten Wechsel der beruflichen Tätigkeit. Der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen stelle ein subjektives und damit überwiegend von den Angaben des Meldepflichtigen bestimmtes Kriterium dar. Da Frau Gaertner die Wohnung Teerhof schon 1990 erworben habe, sie in Bremen für das Senatorenamt zu kandidieren beabsichtigt und ihr Ehemann in seine Heimatstadt zurückzukehren gewünscht habe, sei ihre Aussage, daß sie die Bremer Wohnung als Hauptwohnung nutzen werde, angesichts der Unmöglichkeit der Feststellung eines quantitativen Meistaufenthalts, einer tatsächlich geführten Familienwohnung oder eines Schwerpunkts der Lebensbeziehungen plausibel.

Selbst wenn man aber im vorliegenden Fall die persönlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen mangels Hauptwohnsitzes in Bremen verneinen sollte, so könne der insoweit vorliegende Verstoß gegen die Melderechtsgrundsätze der Art. 107 Abs. 2 und 4, 75 Abs. 1 LV nicht als so schwerwiegend angesehen werden, daß deshalb die Wahl ungültig sei: Die Nichteinhaltung des Seßhaftigkeitserfordernisses für die Wahl eines Senators begründe keinen mandatsrelevanten Wahlrechtsverstoß; denn für die Willensbildung der Bürgerschaft sei es von untergeordneter Bedeutung, ob der Bewerber überwiegend oder weniger häufig in den Monaten vor der Wahl in Bremen anwesend gewesen sei.

Im übrigen entspreche es allgemeinen Wahlgrundsätzen, daß Fehler, die nicht die Unwirksamkeit, sondern nur die Anfechtbarkeit eines Wahlaktes zur Folge hätten, geheilt werden könnten. Diese Heilung sei jedenfalls mit dem tatsächlichen Ausscheiden von Frau Gaertner beim Landeswohlfahrtsverband Hessen am 21. März 1992 und ihrem nachfolgenden ausschließlichen Aufenthalt in Bremen erfolgt.

Amtshandlungen eines ungültig gewählten Senators und unter seiner Beteiligung vorgenommene kollektive Amtshandlungen des Senats blieben wirksam. Die Grundsätze der Demokratie, der Rechtssicherheit, der gebotenen Handlungsfähigkeit, der Verhältnismäßigkeit sowie das Gebot schonender Entscheidungsfolgen sprächen für die Gültigkeit der Amtshandlungen. Dies komme auch darin zum Ausdruck, daß nach Art. 107 Abs. 3 LV der bisherige Senat bis zur Wahl eines Senats durch die neue Bürgerschaft die Geschäfte weiterführe.

Die Beteiligte zu c), Frau Gaertner, hat sich dem Antrag und den Ausführungen des Beteiligten zu b) angeschlossen. Auf die Bitte des Gerichts, den Umfang der Nutzung ihrer Wohnung in Bremen während der letzten drei Monate vor der Wahl zur Senatorin darzustellen, hat ihr Bevollmächtigter die aktenkundige Angabe nicht in Frage gestellt, sie habe sich in der Zeit vom 7. Dezember 1991 bis zum 24. März 1992 an 54 Tagen in Kassel und die übrige Zeit in Bremen und außerhalb von Bremen und Kassel aufgehalten. Sie hat hinzufügen lassen, sie sei u. a. wegen eines vierwöchigen Urlaubs weder in Bremen noch in Kassel gewesen. Zur Frage des Aufenthalts in Bremen ist vorgetragen worden, sie habe ihren in Bremen gemeldeten Hauptwohnsitz „wiederholt ausgeübt“, ohne diese Angabe zu quantifizieren.

Die Beteiligte zu d) stellt keinen Antrag. Sie trägt vor: Der Antrag sei unzulässig, weil es um Melderecht gehe und der Staatsgerichtshof zu dessen Auslegung nicht zuständig sei. Im übrigen sei der Antrag unbegründet, denn Frau Gaertner habe die Wohnung in Bremen als Hauptwohnung genutzt. Sie habe sich in nicht unerheblichem Umfang in Bremen aufgehalten und ihre künftige berufliche und politische Arbeit vorbereitet. Diese politischen Aktivitäten seien für die Bestimmung einer Wohnung als Hauptwohnung wesentlich. Der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen liege dort, wo der überwiegende Teil der gesellschaftlichen Beziehungen angesiedelt sei. Daß Frau Gaertner ihren bisherigen Beruf noch in Kassel ausgeübt habe, stehe dem nicht entgegen. Es sei zu berücksichtigen, daß sie schon seit 1990 geplant habe, mit Beendigung ihrer beruflichen Tätigkeit in Kassel nach Bremen zu ziehen.

Der Beteiligte zu a) hat mitgeteilt, daß die Bürgerschaft wegen der unter den Fraktionen unterschiedlichen Beurteilung der Wahl von Frau Gaertner von einer Stellungnahme absehe.

Die Beteiligten zu f) und g) haben sich nicht geäußert.

Zur weiteren Sachdarstellung wird auf die Schriftsätze der Beteiligten verwiesen.

II.

Die Anträge sind zulässig (1). Art. 107 Abs. 4, 75 Abs. 1 Satz 2 LV in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 WahlG setzt als persönliche Anforderung an die Wählbarkeit für das Amt eines Senatsmitgliedes die Innehabung einer Hauptwohnung im Lande Bremen voraus, und zwar für die Dauer von drei Monaten vor der Wahl; Frau Gaertner hat im Zeitpunkt ihrer Wahl zur Senatorin diese Voraussetzung nicht erfüllt, ihre Wahl ist deshalb ungültig (2). Die Ungültigkeit einer Senatorenwahl berührt nicht die Wirksamkeit von Amtshandlungen, die das betreffende Senatsmitglied oder unter seiner Mitwirkung der Senat als Kollegialorgan bis zur Feststellung der Wahlungültigkeit durch den Staatsgerichtshof vorgenommen haben (3).

1. Gemäß Art. 140 LV, § 1 Nr. 1 StGHG ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der bremischen Bürgerschaft vorlegt. Dieses für die Stellung der Anträge erforderliche Quorum ist mit den 32 Antragstellern erfüllt (Art. 140, 75 Abs. 1 LV).

Das erforderliche Klarstellungsinteresse ist gegeben, weil es um die Rechtsstellung einer faktisch amtierenden Senatorin geht. Ein subjektives Rechtsschutzinteresse der Antragsteller ist nicht erforderlich, denn das Verfahren nach Art. 140 LV ist ein objektives Rechtsbewahrungs- und Rechtsbeanstandungsverfahren (BremStGHE 3, 41 [53]; 3, 97 [100 f.]; 4, 74 [78 f.]). Ausgeschlossen sind nach dem Sinn des Art. 140 LV nur solche Anträge, die abstrakte Rechtsfragen von nur akademischer Bedeutung zur Prüfung stellen, bei denen die Entscheidung des Staatsgerichtshofes also keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen hat. Darum handelt es sich bei der Entscheidung über die vorliegenden Anträge indessen nicht.

Der Antrag zur 1) hat Zweifelsfragen zur Auslegung der Landesverfassung zum Gegenstand. Jedenfalls werden mit ihm wie mit den weiteren Anträgen staatsrechtliche Fragen zur Entscheidung gestellt.

Die Wählbarkeit der Senatsmitglieder ist durch die Landesverfassung (Art. 107 Abs. 4, 75) geregelt. Die Entscheidung über die Wählbarkeit eines Senatsmitglieds betrifft also eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung. Wenn man wegen der Verweisung der Landesverfassung auf das Wahlgesetz diesen Schluß nicht ziehen will, so gehört das Kurationsrecht eines Parlaments zur Wahl der Regierung jedenfalls zum Kern des Staatsrechts. Das Bremische Wahlgesetz, auf das Art. 75 Abs. 4 LV verweist, ist materielles Staatsrecht. Es verliert diesen Charakter nicht dadurch, daß für die Klärung der Wählbarkeitsvoraussetzungen auch inhaltsgleiche Bestimmungen des Melderechts zu berücksichtigen sind. Eine Verweisung in das Melderecht findet nicht statt. Maßgebend bleibt das bremische Wahlrecht. Der Gesetzgeber des 1990 neugefaßten Wahlgesetzes hatte aber das Melderecht vor Augen und arbeitet mit den gleichen Begriffen. Zu deren inhaltlicher Erschließung ist das Melderecht zu prüfen. Aber erschlossen wird dadurch der Inhalt des Wahlgesetzes (vgl. Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts II. Instanz der Freien Hansestadt Bremen vom 17. Dezember 1993 - St 1/93 -).

Nicht gefolgt werden kann dem Einwand, der Antrag zu 2), den der Staatsgerichtshof - wie in der mündlichen Verhandlung erörtert - als Frage nach der Gültigkeit der Wahl Frau Gaertners zur Senatorin ansieht, beziehe sich auf einen abgeschlossenen Sachverhalt und sei deshalb unzulässig. Es kann dahingestellt bleiben, ob Art. 140 LV eine Einschränkung der Antragsberechtigung und der Entscheidungsbefugnis unter dem Aspekt abgeschlossener Sachverhalte überhaupt enthält; denn hier ist nur der Wahlvorgang als solcher abgeschlossen, nicht aber sind es die verfassungsrechtlich relevanten Wirkungen dieser Wahl.

Des weiteren kann auch dem Vorbringen der Beteiligten zu b) und zu c) nicht gefolgt werden, soweit es Bedenken gegen die Entscheidungskompetenz des Staatsgerichtshofes unter Hinweis auf das Prinzip der Gewaltenteilung in der Landesverfassung äußert. Ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung kann in der Überprüfung durch den Staatsgerichtshof nicht gesehen werden. Das Prinzip der Gewaltenteilung kann und muß nicht lückenlos eingehalten werden. Das Bundesverfassungsgericht spricht - worauf sich der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 1. März 1989 (St 1/88, NVwZ 1989, 953 = DVBl. 1989, 453) für das bremische Landesverfassungsrecht bezogen hat - in diesem Zusammenhang von Gewaltenschränkungen und Gewaltenbalancierungen: „Nicht absolute Trennung, sondern gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten ist dem Verfassungsaufbau des Grundgesetzes zu entnehmen“ (BVerfGE 34, 52 [59]). Die

nicht überschreitbare Grenze der Gewaltenverschränkung umschreibt das Bundesverfassungsgericht mit „kein Übergewicht“ und „Kernbereich“: „Kann somit der Sinn der Gewaltenteilung zwar nicht in einer scharfen Trennung der Funktionen der Staatsgewalt gesehen werden, so muß doch andererseits die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten bestehen bleiben. Keine Gewalt darf ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhalten. Keine Gewalt darf der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden... Der Kernbereich der verschiedenen Gewalten ist unveränderbar. Damit ist ausgeschlossen, daß eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben preisgibt“ (BVerfG a. a. O).

Mit der Entscheidung über die vorliegenden Anträge wird der Bürgerschaft das Kurationsrecht in bezug auf den Senat nicht genommen. Der Staatsgerichtshof trifft keine politische Personalentscheidung, sondern entscheidet nur darüber, ob die in der Landesverfassung aufgestellten Wählbarkeitsvoraussetzungen eines Senatsmitglieds im Zeitpunkt der Wahl erfüllt waren oder ob die Wahl rechtlich fehlerhaft war und welche Folgen in diesem Falle eintreten. In der allein vom Recht geleiteten richterlichen Entscheidung über das Vorliegen der Wählbarkeitsvoraussetzungen eines Regierungsmitglieds liegt genausowenig ein Eingriff in den Kernbereich des Parlaments wie beispielsweise in der verfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung eines Parlamentsausschusses (BVerfGE 80, 188 ff.). Der Grundsatz der Gewaltenteilung im allgemeinen und die Stellung der Bürgerschaft als Kurationsorgan bei der Wahl des Senats im besonderen wirken indessen auf die Prüfungstiefe und den Kontrollmaßstab der gerichtlichen Überprüfung zurück (s. u. 2).

Nicht zu folgen ist dem Argument, Art. 140 LV eröffne kein zulässiges Verfahren für die Wahlprüfung; andernfalls hätte dafür nicht durch das Wahlgesetz als einfaches Landesgesetz ein eigenständiges Wahlprüfungsverfahren mit besonderen Instanzen eingerichtet werden können, das aber gerade keine Senatorenwahlprüfung vorsehe. Daß für die Wahl der Abgeordneten der Bürgerschaft ein besonderes gerichtliches Nachprüfungsverfahren (Wahlprüfungsgericht erster Instanz, Wahlprüfungsgericht zweiter Instanz) geschaffen worden ist (§§ 37 ff. WahlG), folgt aus der herausgehobenen Besonderheit der Wahl der Parlamentsabgeordneten durch das Volk, den obersten Souverän. Wie sich dieses nach Antragsrecht (Einspruch, Beschwerde) und Verfahrensablauf besonders geregelte Wahlprüfungsverfahren zu dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nach Art. 140 LV verhält, bedarf hier keiner Entscheidung. Jedenfalls läßt sich aus dem besonderen Wahlprüfungsverfahren für die Wahl von Abgeordneten der Ausschluß einer verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit der Wahl eines Senatsmitgliedes nicht herleiten. Die von den Beteiligten zu b) und zu c) herangezogene Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 4. Oktober 1950 (BremStGHE 1, 13) betrifft einen nicht vergleichbaren Sachverhalt; daher kann offenbleiben, ob an jener ohne Begründung ergangenen Entscheidung festzuhalten ist.

Der Einwand, die Regelungen über Beginn und Beendigung der Amtszeit von Senatoren und Senat seien abschließend und könnten deshalb nicht um einen Beendigungsgrund der gerichtlichen Feststellung der Unwirksamkeit einer Senatorenwahl vermehrt werden, ist nicht stichhaltig. Die einschlägigen Regelungen der Landesverfassung (Art. 107 Abs. 2, 110, 111) beziehen sich nur auf den normalen Fall eines verfassungsmäßig und damit rechtsgültig gewählten Senatsmitglieds. Zu der Frage der rechtlichen Wirksamkeit einer Senatorenwahl nehmen diese Regelungen nicht Stellung. Sie setzen erkennbar - und selbstverständlich - den Fall einer rechtsgültigen Wahl voraus und können einen Ausschluß der verfassungsrechtlichen Überprüfbarkeit der Senatorenwahl nicht bewirken.

Das Antragsrecht ist nicht verwirkt. Zwar ist anerkannt, daß auch subjektive Rechte prozessualer Natur grundsätzlich der Verwirkung unterliegen können. Indes geht es hier nicht

um die Wahrnehmung eines subjektiven Rechts, dessen Verlust als Folge prozessualer Verwirkung angemessen sein kann, sondern um eine Zuständigkeit zur objektiven Rechtsgewährleistung. Die Verwirkung eines darauf gerichteten Antragsrechts kann ohne das Hinzukommen eines qualifizierten Mißbrauchsmoments nicht in Betracht gezogen werden. Eine zeitliche Verzögerung des Antrags allein reicht nicht aus. Im vorliegenden Fall läßt sich eine unredliche Verzögerung nicht feststellen. Die Antragsteller haben sich zunächst im Juni 1993 mit einer Kleinen Anfrage um eine Klärung des Sachverhalts bemüht. Nach deren Beantwortung durch den Senat im Juli 1993 haben sie eine rechtliche Prüfung vornehmen lassen und im September 1993 den Staatsgerichtshof angerufen.

2. Frau Gaertner erfüllte bei ihrer Wahl zur Senatorin nicht die durch die Landesverfassung und das Wahlgesetz bestimmten Wählbarkeitsvoraussetzungen.

Gemäß Art. 107 Abs. 4 LV kann zum Mitglied des Senats gewählt werden, „wer in die Bürgerschaft wählbar ist“. Die Wählbarkeit in die Bürgerschaft bestimmt sich gem. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 LV nach dem Wahlgesetz. Nach § 4 Abs. 1 WahlG ist - von den im vorliegenden Zusammenhang nicht relevanten Ausnahmen des § 4 Abs. 2 abgesehen - jeder Wahlberechtigte wählbar. Wahlberechtigt ist jeder, der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 WahlG erfüllt.

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 WahlG sind wahlberechtigt alle Deutschen, „die am Wahltag seit mindestens drei Monaten im Gebiet der Freien Hansestadt Bremen eine Wohnung innehaben“. Bei Inhabern mehrerer Wohnungen ist die Hauptwohnung maßgeblich (§ 1 Abs. 2 WahlG). Die Begriffe „Wohnung“ und „Hauptwohnung“ sind im Wahlgesetz nicht definiert. Die Auslegung des § 1 WahlG nach seinem Sinn und Zweck ergibt, daß diese Vorschrift an die melderechtlichen Begriffe anknüpft (vgl. Wahlprüfungsgericht II. Instanz der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidung vom 17. Dezember 1993 - St 1/93 -). Hauptwohnung ist nach der Legaldefinition in § 16 Abs. 2 Satz 1 MeldeG „die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners“.

Für einen verheirateten Einwohner, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, ist gemäß § 16 Abs. 2 Satz 2 MeldeG Hauptwohnung „die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie“. Obwohl unstreitig ist, daß der von Frau Gaertner nicht getrennt lebende Ehemann in der Wohnung Dietrich-Schaefer-Straße in Bremen erst seit dem 25. März 1992 gemeldet ist, kann diese Tatsache allein kein zwingender Grund dafür sein, die Kasseler Wohnung der Eheleute Gaertner als Hauptwohnung auch von Frau Gaertner bis zu diesem Zeitpunkt zu betrachten. Das Wahlprüfungsgericht II. Instanz hat in seiner Entscheidung vom 17. Dezember 1993 festgestellt, daß auch eine Familie unter besonderen Umständen in zwei Wohnungen leben kann, ohne daß sich feststellen läßt, welches die vorwiegend benutzte Wohnung ist. Das Wahlprüfungsgericht II. Instanz hat in dieser Entscheidung unter Bezugnahme auf Art. 22 Abs. 1 LV auch darauf hingewiesen, „eine Auslegung des § 16 Abs. 2 Satz 2 MeldeG dahingehend, daß die Entscheidung eines der Ehepartner für die Entfaltung seiner Persönlichkeit im öffentlich-politischen Bereich als nicht zum Familienleben gehörend angesehen wird, würde die Gleichberechtigung der verschiedenen Lebensformen und -entwürfe in der Ehe verletzen“.

Da sich mithin aus § 16 Abs. 2 Satz 2 MeldeG eine Antwort auf die Frage nach der Hauptwohnung von Frau Gaertner vor ihrer Wahl zur Senatorin nicht finden läßt, ist auf die Regelung in § 16 Abs. 2 Satz 3 MeldeG zurückzugreifen, wonach in Zweifelsfällen die Hauptwohnung dort ist, „wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners“ liegt. Das Kriterium des Schwerpunktes der Lebensbeziehungen kann von dem Besitzer zweier Wohnungen nicht allein nach seinen subjektiven Vorstellungen bestimmt werden. Zu der wortgleichen Bestimmung des § 12 Abs. 2 Satz 3 MelderechtsrahmenG hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß der Einwohner nicht unabhängig von der zu erwar-

tenden Benutzungsgewohnheit eine seiner Wohnungen als Hauptwohnung auswählen kann. Nach der regierungsamtlichen Begründung und der Stellungnahme des Bundesrates zu § 12 MelderechtsrahmenG sollte eine nach früherem Recht bestehende Wahlmöglichkeit des Einwohners in der Bestimmung der Hauptwohnung ausgeschlossen werden, diese sich vielmehr nach „objektiven Merkmalen“ beurteilen (BVerwG Urteil v. 15. Oktober 1991, BVerwGE 89, 110 [115], unter Hinweis auf BT-Drucks. 8/3825 S. 20 und S. 30 f., jeweils zu § 12). Zur Ermittlung der vorwiegenden Benutzung einer von mehreren Wohnungen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „eine quantitative Berechnung durch Gegenüberstellung der Nutzungszeiten geboten“ (BVerwG, a. a. O., S. 113; VGH Bad.-Württ., Urteil v. 21. April 1992 - 1 S 2186/91 -, BWVBl 1993, 23).

Es kann offen bleiben, ob diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Melderecht für die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Wählbarkeitsvoraussetzung der vom Parlament zu wählenden Regierungsmitglieder anzuwenden ist. Dagegen könnte sprechen, daß es dem Parlament als Kurationsorgan grundsätzlich in eigener Verantwortung obliege, das Vorliegen der Wählbarkeitsvoraussetzungen festzustellen, und daß demgegenüber der Staatsgerichtshof nicht befugt sei, diese Feststellung durch ein „Abzählen von Wohnungsnuetzungszeiten“ zu überprüfen. Vielmehr - so könnte gefolgert werden - sei aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, aus der Stellung und den Aufgaben des Parlaments einerseits sowie der Funktion des Staatsgerichtshofs andererseits der Schluß zu ziehen, daß in bezug auf Wahlentscheidungen des Parlaments die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte geringer sei, etwa in dem Sinne einer Evidenzkontrolle.

Einer abschließenden Entscheidung dieser Frage bedarf es in diesem Verfahren jedoch nicht. Selbst wenn lediglich der Maßstab der Evidenzkontrolle zugrunde gelegt wird, ergibt sich, daß die Bremer Wohnung Frau Gaertners in dem entscheidungserheblichen Zeitraum offenkundig nicht den Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen gebildet hat. Das Tatbestandsmerkmal „Mittelpunkt der Lebensbeziehungen“ hat ein zeitlich-quantitatives Element (Dauer des Aufenthalts am Ort der Hauptwohnung) und ein inhaltlich-qualitatives Element (der Ort der Hauptwohnung als wesentlicher Bezugspunkt des beruflichen, politisch-öffentlichen und privaten Lebens). Hinsichtlich beider Elemente war Bremen für Frau Gaertner in den drei Monaten vor ihrer Wahl zur Senatorin offenkundig nicht Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen. Das ergibt sich für die erforderliche Zeitdauer eindeutig aus dem eigenen Vortrag Frau Gaertners. Dabei kann offen bleiben, welche Anforderungen im normativen Zusammenhang der Senatorenwahl an die Dauer des Aufenthalts am Ort der Hauptwohnung zu stellen sind, inwieweit es insbesondere einer zeitlich überwiegender Ortsanwesenheit bedarf. Soll die gesetzliche Fristbestimmung nicht völlig ausgehöhlt werden, so ist jedenfalls mehr als ein nur gelegentlicher Aufenthalt erforderlich. Nicht anders aber als im Sinne eines nur gelegentlichen Aufenthaltes in Bremen kann es verstanden werden, wenn Frau Gaertner in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof ohne nähere Angaben lediglich hat darlegen lassen, sie habe ihren Wohnsitz in Bremen „wiederholt ausgeübt“. Daß damit die durch § 1 Abs. 1 Nr. 2 WahlG gesetzten zeitlichen Mindestanforderungen für einen Aufenthalt in Bremen eindeutig unterschritten sind, wird durch weitere Angaben von Frau Gaertner bestätigt, an deren Richtigkeit zu zweifeln der Staatsgerichtshof keinen Anlaß hat. Auf gerichtliche Nachfrage hat ihr Verfahrensbevollmächtigter der vom Senat der Freien Hansestadt Bremen verbreiteten Angabe nicht widersprochen, sie habe sich in der Zeit vom 7. Dezember 1991 bis zum 24. März 1992 54 Tage in Kassel und die übrige Zeit in Bremen und außerhalb von Bremen und Kassel aufgehalten. Nach eigenem Vortrag hat sie in dem Zeitraum von drei Monaten vor der Wahl einen vierwöchigen Urlaub genommen, den sie nicht in Bremen verbracht hat. Ergibt sich somit schon aufgrund der zeitlichen Betrachtungsweise eindeutig und offenkundig, daß die Wohnung in Bremen nicht als Hauptwohnung i. S. des § 1 Abs. 2 WahlG angesehen werden kann, so wird dieses Ergebnis durch eine inhaltliche Betrachtungsweise ergänzt und bestätigt: Bremen war in den drei Monaten vor der Wahl zur Senatorin für Frau Gaertner nicht

der wesentliche Bezugspunkt ihres beruflichen Lebens. Dies ergibt sich aus der unstreitigen Tatsache, daß Frau Gaertner in der genannten Zeit (mit Ausnahme der Urlaubsdauer) in Kassel als Landesdirektorin des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen vollberuflich tätig war. Im Landeswohlfahrtsverband Hessen (Körperschaft des öffentlichen Rechts) sind gem. § 3 des Gesetzes über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (Hess.GVBl. S. 93, mehrfach geändert) die kreisfreien Städte und die Landkreise des Landes zusammengeschlossen. Die Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, die sich aus § 4 des erwähnten Gesetzes ergeben, sind außerordentlich vielgestaltig. Der Landeswohlfahrtsverband ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe, überörtlicher Träger der Erziehungshilfe, überörtlicher Träger der Kriegsopferversorge, Träger von (insbes. psychiatrischen) Krankenhäusern, Sonderschulträger sowie Träger von selbst betriebenen Jugendheimen und von heilpädagogischen Einrichtungen. Es liegt auf der Hand, daß die Leitung eines so großen Verbandes eine verantwortungsvolle Spitzenposition ist und daß die Wahrnehmung dieser Spitzenposition eine überwiegende Präsenz am Sitz des Landeswohlfahrtsverbandes (Kassel) bzw. in dessen Tätigkeitsbereich (Land Hessen) erfordert. Diese notwendige Präsenz wird auch nicht durch die Abwicklung der Aufgaben wegen Übernahme einer neuen beruflichen Tätigkeit vermindert. Für eine vollständige oder auch nur teilweise Dienstbefreiung ist im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nichts vorgetragen worden.

Kann nach alledem die Wohnung in Bremen offenkundig nicht als Hauptwohnung i. S. des § 1 Abs. 2 WahlG angesehen werden, so war Frau Gaertner am 25. März 1992 nicht zur Senatorin wählbar.

Das Fehlen der gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzung machte die Wahl ungültig. Die Bestimmungen der Art. 107 Abs. 4, 75 Abs. 1 Satz 2 LV, §§ 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 WahlG sind zwingendes, nicht disponibles Recht. Solange diese gesetzlichen Vorschriften gelten, müssen sie eingehalten werden. Dabei ist es für die richterliche Entscheidung gleichgültig, ob die Zweckmäßigkeit dieser Regelung unumstritten ist oder nicht.

Die Vorschrift des Art. 75 Abs. 4 LV ist auch nicht bloßes Ordnungsrecht, dessen Nichtbeachtung keinen Einfluß auf die Wirksamkeit des Wahlaktes hätte. Diese Vorschrift enthält mandatsrelevante Voraussetzungen im Range von Verfassungsrecht, die einen materiellen, die Legitimität der Landesregierung betreffenden Gehalt haben. Dies gebietet es, ihre Nichtbeachtung mit der Sanktion der Ungültigkeit der Wahl auszustatten. Der Senat ist als Landesregierung die gesetzesvollziehende Gewalt; die Wahl seiner Mitglieder darf deshalb - aber auch aus Gründen der politischen Glaubwürdigkeit - nicht gesetzwidrig durchgeführt werden.

Die Ungültigkeit des Kurationsaktes kann nicht durch Zeitablauf geheilt werden. Dem steht der zwingende, unverzichtbare Rechtsgehalt der Wählbarkeitsvoraussetzungen entgegen. Die gegenteilige Ansicht der Beteiligten zu b) und zu c) hätte zur Folge, daß die Wahl nicht im Lande ansässiger Personen nach Ablauf von drei Monaten folgenlos bliebe und Art. 107 Abs. 4 LV damit faktisch leerliefe. Die Bremische Bürgerschaft ist jedoch nicht gehindert, Frau Gaertner erneut zur Senatorin zu wählen. Eine Rückwirkung kommt einer solchen Wahl jedoch nicht zu.

3. Die Frage, welche rechtlichen Auswirkungen die Ungültigkeit der Wahl eines Regierungsmitgliedes auf die Amtshandlungen dieses (Senats-)Mitgliedes und auf diejenigen des Gesamt senats hat, ist nicht ausdrücklich geregelt. Gesetzlich bestimmt ist hingegen, daß Amtshandlungen eines Beamten, dessen Ernennung nichtig war oder zurückgenommen worden ist, in gleicher Weise gültig sind, wie wenn sie ein wirksam ernannter Beamter ausgeführt hätte (§ 16 Abs. 2 Satz 1 BremBeamtenG, § 14 Abs. 1 Satz 1 BundesbeamtenG). In der Rechtsprechung ist ferner anerkannt, daß gerichtliche Entscheidungen, an denen ein

ehrenamtlicher Richter mitgewirkt hat, dessen Wahl nachträglich rechtskräftig für ungültig erklärt worden ist, hierdurch in ihrer Wirksamkeit nicht berührt werden (BVerwG, Beschluß vom 9. Juni 1987, Buchholz 310, § 26 Nr. 1 VwGO; Beschluß vom 3. September 1987, Buchholz, a. a. O., Nr. 2).

In diesem Zusammenhang ist schließlich beachtlich, daß alle Entscheidungen, an denen ein Abgeordneter mitgewirkt hat, dessen Wahl später im Wahlprüfungsverfahren für ungültig erklärt wurde, als ordnungsmäßig zustandegekommen angesehen werden, und daß sogar die Maßnahmen und Beschlüsse eines Parlamentes, das ungültig gewählt war (vgl. dazu HbgVerfG, HmbJVBl. 1993, 56 = NVwZ 1993, 1083 = DVBl. 1993, 1073) oder dessen Legislaturperiode bereits beendet war (BVerfGE 1, 14 [38]), in ihrem Rechtsbestand und in ihrer Verbindlichkeit durch ein nachträgliches Gerichtsurteil nicht in Frage gestellt werden.

Dies ist Ausdruck des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatzes der Rechtssicherheit. Das Gebot der Rechtssicherheit kann in Fällen vorliegender Art nur zu dem Ergebnis führen, daß Amtshandlungen eines Regierungsmitgliedes, dessen Wahl später für ungültig erklärt wird, ebenso Bestand haben wie Entscheidungen anderer Amtsträger, deren Wahl oder Ernennung unwirksam ist. Was für Entscheidungen gilt, die das Regierungsmitglied in eigener Zuständigkeit getroffen hat, muß erst recht für die Amtshandlungen gelten, die es zusammen mit seinen Amtskollegen im Senat vorgenommen hat.

Daraus folgt, daß die Ungültigkeit einer Senatorenwahl nicht die Wirksamkeit von Amtshandlungen berührt, die das unwirksam gewählte Senatsmitglied oder unter seiner Mitwirkung der Senat als Kollegialorgan bis zur Feststellung der Wahlungültigkeit durch den Staatsgerichtshof vorgenommen haben.

III.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Prof. Pottschmidt
Prof. Dr. Rinken
Prof. Dr. Preuß

Dr. Pawlik

Dr. Bewersdorf
Prof. Dr. v. Münch
Prof. Dr. Dodenhoff