



verkündet 12.6.97

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 13/95

Urteil

Im Namen des Volkes

In dem Verfahren über die Wahlprüfungsbeschwerde der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei im Thüringer Landtag, vertreten durch den Vorsitzenden, Arnstädter Str. 51, 99096 Erfurt

- Beschwerdeführerin -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. H____ S____,
E____, _____ H_____

wegen: Anfechtung des Beschlusses des Thüringer Landtages vom 19.5.1995
im Mandatsprüfungsverfahren betreffend den Abgeordneten
F____ S_____

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs Becker und die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Bauer, Ebeling, Lothholz, Morneweg, Neuwirth, Rommelfanger, Scherer und Steinberg
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14.3.1997

für Recht erkannt:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e

A

Das Verfahren betrifft eine von der sozialdemokratischen Fraktion des Thüringer Landtages gemäß §§ 48 ThürVerfGHG, 64 ThürLWG eingelegte Beschwerde gegen den Beschluß des Thüringer Landtages vom 19.5.1995. Mit dem angefochtenen Beschluß ist der Einspruch des Präsidenten des Thüringer Landtages vom 4.1.1995 gegen die Gültigkeit der Wahl des Abgeordneten S_____ in den zweiten Thüringer Landtag zurückgewiesen worden.

I.

1. Bei der Landtagswahl am 16.10.1994 ist F_____ S_____ - damals Innenminister des Freistaates Thüringen - als Direktkandidat des Wahlkreises 14 (Gotha I) zum Mitglied des zweiten Thüringer Landtages gewählt worden. Der Wahlvorschlag F_____ S_____ war am 19.8.1994 von dem zuständigen Wahlkreisausschuß zugelassen worden. Am gleichen Tag hatte der Landeswahlausschuß F_____ S_____ als Kandidaten auf der Landesliste der CDU zur Landtagswahl zugelassen. Der Zulassungsentscheidung hat eine Wählbarkeitsbescheinigung der Stadtverwaltung Erfurt - Einwohner- und Meldeamt - vom 29.7.1994 zugrunde gelegen.

2. Der Abgeordnete F_____ S_____ ist verheiratet und lebt nicht von seiner Ehefrau getrennt. Bis 30.11.1993 war er, ebenso wie seine Ehefrau und seine drei damals minderjährigen Kinder, mit Hauptwohnung in St. Augustin, Nordrhein-Westfalen,

gemeldet. Er selbst war außerdem bis zu diesem Zeitpunkt mit Nebenwohnung in Erfurt gemeldet.

Am 30.11.1993 erklärte F_____ S_____ gegenüber der Meldebehörde die Erfurter Wohnung zu seiner Hauptwohnung, die Wohnung in St. Augustin zur Nebenwohnung. Dies wurde in das Melderegister der Stadt Erfurt übernommen. Die weiteren Familienmitglieder blieben ausschließlich in St. Augustin gemeldet. Das Anmeldeformular enthält die Frage an Verheiratete, die nicht dauernd getrennt leben, welche Wohnung von der Familie vorwiegend genutzt werde. Unter der Rubrik „bisher“ trug er „St. Augustin“, unter der Rubrik „künftig“ trug er „nach Baufertigstellung Erfurt“ ein.

3. a) Am 4.1.1995 hat der Präsident des Thüringer Landtages gemäß §§ 51 Ziff. 3, 52, 53 ThürLWG Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl des Abgeordneten S_____ erhoben. Er war der Ansicht, F_____ S_____ sei nicht in den Thüringer Landtag wählbar gewesen, denn er habe seine Hauptwohnung nicht im Wahlgebiet, sondern in St. Augustin.

b) In dem nachfolgenden Wahlprüfungsverfahren hat der Wahlprüfungsausschuß das Thüringer Innenministerium, das Thüringer Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten, sowie den Landeswahlleiter um Stellungnahmen ersucht. Die Ministerien sowie der Landeswahlleiter kamen zu dem Ergebnis, der Abgeordnete S_____ sei nicht wählbar gewesen, denn seine Hauptwohnung habe sich zum Stichtag 12.12.1993 in St. Augustin befunden. Ein Zweifelsfall im Sinne von § 15 Abs. 2 Satz 5 Thüringer Meldegesetz (ThürMeldeG) habe nicht vorgelegen.

Der Wahlprüfungsausschuß beschloß, Ministerialdirektor a.D. Dr. S_____ mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens zu beauftragen. Dr. S_____ kam zu dem Ergebnis, der Abgeordnete S_____ sei nicht wählbar gewesen. Er führt aus, durch die Seßhaftigkeitsvoraussetzung in § 16 Nr. 2 ThürLWG seien Grundrechte nicht betroffen bzw. in ihrem Kernbereich eingeschränkt. Der Begriff „Wohnsitz“ in Art. 46 Abs. 2 ThürVerf verbiete nicht die Anknüpfung an die Hauptwohnung im Sinne des Melderechts gemäß § 13 Satz 2 ThürLWG. § 15 Abs. 2 Satz 2 ThürMeldeG enthalte eine unwiderlegbare Vermutung dahingehend, daß ein verheirateter, nicht von seiner Familie dauernd getrennt lebender Einwohner seine Hauptwohnung in der von der Familie vorwiegend benutzten Wohnung habe. Da die Familie des Abgeordneten

S_____ zweifelsfrei vorwiegend die Wohnung in St. Augustin benutze, liege ein Zweifelsfall im Sinne von § 15 Abs. 2 Satz 5 ThürMeldeG nicht vor. Auf den dauernden Aufenthalt komme es nur bei wohnsitzlosen Personen an.

Mit Schreiben vom 7.3.1995 hat der Abgeordnete F_____ S_____ Stellung genommen. Er hat vorgetragen, an sechs von sieben Wochentagen dienstlich in Erfurt bzw. in Thüringen tätig zu sein. An Sonntagen halte er sich meistens entweder in St. Augustin oder in Erfurt oder bei seinen Schwiegereltern in Großtöpfer auf. Während er zu Beginn seiner beruflichen Tätigkeit in Thüringen regelmäßig am Wochenende nach St. Augustin gereist sei, komme seit eineinhalb Jahren seine Frau mit oder ohne Kinder immer häufiger am Wochenende nach Erfurt oder Großtöpfer. Auch sein Freundes- und Bekanntenkreis habe sich zunehmend nach Thüringen verlagert.

In einem vom Wahlprüfungsausschuß eingeholten weiteren Rechtsgutachten von Prof. Dr. W_____, das insbesondere zum Wohnsitzbegriff in Art. 46 Abs. 2 ThürVerf Stellung nehmen sollte, kam dieser zu dem Ergebnis, der Abgeordnete S_____ sei bei der Landtagswahl am 16.10.1994 wählbar gewesen. Art. 46 Abs. 2 ThürVerf verwende den Begriff des Wohnsitzes mit gleichem Inhalt wie § 7 BGB. § 16 Nr. 2 i.V.m. § 13 Satz 2 ThürLWG sei verfassungsrechtlich bedenklich, da er an den melderechtlichen Hauptwohnungsbegriff anknüpfe. Die Vorschriften seien verfassungskonform dahingehend auszulegen, daß nur bei mehreren Wohnungen innerhalb Thüringens der für das Wahlrecht maßgebliche Wohnsitz nach den melderechtlichen Regelungen bestimmt werde. § 15 Abs. 2 Satz 2 ThürMeldeG verstoße bei wörtlicher Anwendung gegen Art. 6 Abs. 1 GG, sowie gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG. Die melderechtlichen Vorschriften seien jedoch verfassungskonform auszulegen; das Merkmal „dauernd getrennt von seiner Familie lebend“ sei immer dann zu bejahen, wenn in der räumlichen, auf die Wohnung bezogenen Gemeinschaft der Ehegatten eine Trennung eingetreten sei. Auch könne § 15 Abs. 2 Satz 2 ThürMeldeG nicht als unwiderlegbare Fiktion, sondern lediglich als Beweisregel für die in Satz 5 der Vorschrift genannten Zweifelsfälle verstanden werden.

c) Nach mündlicher Verhandlung am 04.05.1995 hat der Wahlprüfungsausschuß beantragt, der Thüringer Landtag möge beschließen, den Einspruch des Landtagspräsidenten zurückzuweisen. Begründet wurde diese Entscheidung damit, daß Art. 46 Abs. 2 ThürVerf an den Wohnsitzbegriff des § 7 BGB anknüpfe. Eine verfassungskonforme Auslegung von § 16 Nr. 2 ThürLWG sei geboten. Auch sei Art. 6

Abs. 1 GG zu beachten. Hiernach zählten auch die Lebensbereiche einzelner Familienmitglieder, die auf die politische Öffentlichkeit gerichtet seien, zum Familienleben. Außerdem genossen sowohl der Abgeordnete S_____ als auch seine Wähler Vertrauensschutz.

d) Der Thüringer Landtag hat in seiner 13. Plenarsitzung am 19.5.1995 unter Übernahme der Begründung des Entscheidungsvorschlags des Wahlprüfungsausschusses den Einspruch des Landtagspräsidenten zurückgewiesen.

II.

1. Gegen diesen Beschluß hat die SPD-Fraktion im Thüringer Landtag mit am 19.7.1995 eingegangenem Schriftsatz Beschwerde gemäß §§ 63, 64 ThürLWG, 48 Abs. 1 ThürVerfGHG zum Thüringer Verfassungsgerichtshof eingelegt.

Sie vertritt die Ansicht, der Abgeordnete S_____ sei nicht wählbar gewesen, da er zu keinem Zeitpunkt vor der Wahl des zweiten Thüringer Landtags in Thüringen einen Wohnsitz im Sinne von Art. 46 Abs. 2 ThürVerf gehabt habe. Für die Bestimmung des wahlrechtlichen Wohnsitzbegriffes werde Art. 46 Abs. 2 ThürVerf durch §§ 16 Nr. 2, 13 Satz 2 ThürLWG konkretisiert. § 13 Satz 2 ThürLWG verweise auf das Melderecht in dem Sinne, daß bei mehreren Wohnungen der Ort der Hauptwohnung im Sinne des Melderechts maßgeblich sei. § 15 Abs. 2 ThürMeldeG enthalte eine Legaldefinition der Hauptwohnung. Diese sei gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 ThürMeldeG bei einem verheirateten Einwohner, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie. Nach den Angaben des Abgeordneten S_____ gegenüber der Meldebehörde in Erfurt sei dies aber zum Zeitpunkt der Wahl die Wohnung in St. Augustin gewesen. Ein Zweifelsfall nach § 15 Abs. 2 Satz 5 ThürMeldeG liege nicht vor, so daß es auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Abgeordneten S_____ nicht ankomme. Ebenso wenig komme es auf den gewöhnlichen Aufenthalt in Thüringen an, da die zweite Alternative des § 16 Nr. 2 ThürLWG nur jene Fälle erfasse, in denen Bürger überhaupt keinen festen Wohnsitz hätten.

Diese gesetzliche Regelung entspreche der Ausgestaltungs- und Konkretisierungsermächtigung des Art. 46 Abs. 2 ThürVerf. Ein anderes Verständnis

des Begriffs „Wohnsitz“ in Art. 46 Abs. 2 ThürVerf, insbesondere im Sinne von § 7 BGB, sei nicht geboten.

Ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG, 17 Abs. 1 ThürVerf liege nicht vor.

Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes könnten nicht ausschlaggebend sein, da sonst niemals eine Wahl für ungültig erklärt oder einem Abgeordneten das Mandat entzogen werden könnte.

2. Im verfassungsgerichtlichen Wahlprüfungsverfahren haben der Präsident des Thüringer Landtages, der Abgeordnete S____, der Landeswahlleiter, das Innenministerium, die CDU-Fraktion und die PDS-Fraktion des Thüringer Landtages Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Der Präsident des Thüringer Landtages hat sich in seiner schriftlichen Äußerung auf die Gründe seines Einspruchs vom 4.1.1995 und des Landtagsbeschlusses vom 19.5.1995 bezogen. Er hat auch eine das Gutachten vertiefende Stellungnahme von Prof. Dr. W_____ vorgelegt.

Das Thüringer Innenministerium hat auf seine Stellungnahme im Wahlprüfungsverfahren vom 13.3.1995 verwiesen.

Die CDU-Fraktion hat die Ansicht vertreten, der Abgeordnete S_____ habe zum Stichtag einen Wohnsitz in Thüringen gehabt. Sie folgt im wesentlichen den Argumenten von Prof. Dr. W_____.

3. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Wahlprüfungsbeschwerde am 14.3.1997 mündlich verhandelt.

In der mündlichen Verhandlung hat der Abgeordnete S_____ sich zu seiner Wählbarkeit in den Thüringer Landtag geäußert. Er hat dabei insbesondere seine persönliche und familiäre Lage geschildert.

B

Die Beschwerde ist zulässig.

Die Beschwerde richtet sich gegen den Beschluß des Thüringer Landtages vom 19.5.1995, mit dem der Einspruch des Landtagspräsidenten „gegen die Gültigkeit der Wahl“ des Abgeordneten S_____ zurückgewiesen worden ist. In der Sache handelt es sich bei dem Beschluß des Landtages allerdings um eine konstitutive Feststellung darüber, ob der Abgeordnete S_____ nach der Wahl die Mitgliedschaft im Landtag verliert (§§ 51 Nr. 3, 63 Nr. 6 ThürLWG).

Der Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 80 Abs. 2 ThürVerf, §§ 11 Ziff. 9, 48 ThürVerfGHG, 64 ThürLWG zur Entscheidung über diese Beschwerde berufen.

Die Beschwerdeführerin ist als Fraktion des Thüringer Landtages beschwerdeberechtigt (§ 48 Abs. 1 ThürVerfGHG).

Ihre Beschwerde ist fristgemäß und wirksam eingelegt (§ 48 Abs. 1 ThürVerfGHG).

C.

Die Beschwerde ist unbegründet.

Der angegriffene Beschluß des Thüringer Landtages vom 19.5.1995 ist rechtmäßig. Das Wahlprüfungsverfahren ist ordnungsgemäß durchgeführt worden. Der Abgeordnete S_____ hat bei seiner Wahl in den zweiten Thüringer Landtag die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt.

I.

1. Nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf ist in den Thüringer Landtag wählbar jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz im Freistaat hat, wobei das Nähere dem einfachen Gesetzgeber zur Regelung übertragen ist (Art. 46 Abs. 3 ThürVerf). Diese Regelung wurde im Thüringer Landeswahlgesetz getroffen.

2. Art. 46 Abs. 2 ThürVerf verpflichtet den Gesetzgeber allerdings nicht auf den Wohnsitzbegriff im Sinne von § 7 BGB. Der Begriff „Wohnsitz“ in Art. 46 Abs. 2 ThürVerf ist nicht inhaltsgleich mit dem Wohnsitzbegriff des § 7 BGB. Es handelt sich um einen ausfüllungsbedürftigen Begriff, dessen Konkretisierung unter Beachtung sämtlicher Verfassungsnormen der Verfassungsgeber in Art. 46 Abs. 3 ThürVerf dem einfachen Gesetzgeber überlassen hat.

Die Konkretisierungsbedürftigkeit des verfassungsrechtlichen Wohnsitzbegriffs ergibt sich aus dem Wortlaut, dem Bedeutungszusammenhang und der Entstehungsgeschichte des Art. 46 Abs. 2 ThürVerf.

a) Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist Wohnsitz „der Ort, an dem jemand seine Wohnung hat“ (Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache in acht Bänden, 2. Aufl.). Dies schließt die Möglichkeit mehrerer Wohnungen und mehrerer Wohnsitze ein.

Ein eindeutiger juristischer Sprachgebrauch des Wohnsitzbegriffs besteht nicht:

Ein spezifisch verfassungsrechtliches Verständnis des Begriffs „Wohnsitz“ ist nicht feststellbar. Die Verfassungen der Länder Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt verwenden ebenso wie die Thüringer Verfassung den Begriff des Wohnsitzes im Rahmen der Regelung des aktiven und passiven Wahlrechts, bestimmen jedoch ebenfalls in ihren jeweiligen Landeswahlgesetzen, daß bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz gilt (vgl. § 1 Abs. 2 Berliner Landeswahlgesetz, § 2 Abs. 1 Satz 2 Hessisches Landeswahlgesetz, § 8 Abs. 1 Satz 2

Saarländisches Landeswahlgesetz und § 2 Satz 2 Landeswahlgesetz von Sachsen-Anhalt) bzw. vermutet wird (§ 2 Satz 2 NiedersLWG und § 5 Abs. 1 Satz 2 BrandLWG).

Im bürgerlichen Recht wird der Wohnsitz als „der räumliche Schwerpunkt der Lebensverhältnisse einer Person“ definiert (Palandt/Heinrichs, BGB, 56. Aufl. 1997, § 7 Rdnr. 1). Zu seiner Begründung ist neben der tatsächlichen Niederlassung, die eine eigene Unterkunft voraussetzt, auch ein sogenannter Domizilwille erforderlich, d. h. der rechtsgeschäftliche Wille, den Ort ständig zum Schwerpunkt seiner Lebensverhältnisse zu machen (BGHZ 7, 104, 109; Palandt a.a.O. Rdnr. 6).

Im Steuerrecht und im Sozialrecht gilt hingegen der in § 8 Abgabenordnung bzw. § 30 Abs. 3 Satz 1 Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil definierte Wohnsitzbegriff. Danach hat jemand einen Wohnsitz dort, „wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, daß er die Wohnung beibehalten und benutzen wird.“

Das Melderecht (MRRG und die Meldegesetze der Länder) benutzt den Begriff „Wohnsitz“ nicht, sondern verwendet nur den Begriff „Wohnung“, wobei es bei Inhabern mehrerer Wohnungen zwischen einer Hauptwohnung und einer oder mehreren Nebenwohnungen unterscheidet (vgl. § 12 MRRG).

Dennoch wird nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch, sondern auch in der juristischen Fachliteratur der Begriff „Hauptwohnsitz“ inhaltsgleich für „Hauptwohnung“ und „Nebenwohnsitz“ für „Nebenwohnung“ gebraucht (Palandt a.a.O. § 7 Rdnr. 5).

b) Aus dem Bedeutungszusammenhang und dem Zweck der Vorschrift ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß die Verfassung in Art. 46 Abs. 2 ThürVerf den Wohnsitzbegriff in einem eindeutigen Sinne, etwa in dem von § 7 BGB, verwandt hätte.

c) Die Entstehungsgeschichte des Art. 46 Abs. 2 ThürVerf bestätigt die Auffassung, daß weder eine Anknüpfung an den Wohnsitzbegriff des BGB, noch eine solche an das Melderecht festgeschrieben werden sollte. Vielmehr wurde der verwandte Wohnsitzbegriff als ausgestaltungsbedürftig angesehen und diese Ausgestaltung bewußt dem Wahlgesetz überlassen (vgl. Protokolle der 16. und 19. Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 20.11.1992 bzw. 16.3.1993).

3. Damit war die Bestimmung dessen, was wahlrechts- oder wählbarkeitsbegründender Wohnsitz im Sinne des Art. 46 Abs. 2 ThürVerf ist, allerdings nicht in das freie Belieben des einfachen Gesetzgebers gestellt. Dieser war bei der Regelung des wahlrechtlichen Wohnsitzes vielmehr gehalten, Wählbarkeit und Wahlrecht mit äußeren Sachverhalten so zu verbinden, daß die Grundentscheidungen der Thüringer Verfassung, insbesondere deren Grundrechte, neben den Grundsätzen des Wahlrechts gewahrt bleiben. Erlaubt Art. 46 Abs. 2 ThürVerf mit dem für die Wahl in Teilgebieten (Bundesländer) des Gesamtstaates typischen Seßhaftigkeitskriterium eine gewisse Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl, dann darf diese doch nur so weit gehen, wie es der Zweck des Seßhaftigkeitskriteriums gebietet.

II.

Der Gesetzgeber hat sich in grundsätzlich zulässiger Weise bei der Bestimmung des wahlrechtlichen Wohnsitzbegriffs an den Regelungen des Melderechts orientiert.

1. Nach § 16 ThürLWG sind wählbar alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG, die am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 16 Nr. 1 ThürLWG), seit mindestens einem Jahr im Wahlgebiet ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt haben (§ 16 Nr. 2 ThürLWG) und nicht nach § 17 von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind (§ 16 Nr. 3 ThürLWG). Für den ersten nach dem ThürLWG zu wählenden Landtag, um den es hier geht, bestimmt die Übergangsregelung in § 73 Abs. 3 ThürLWG, daß abweichend von der in § 16 Nr. 2 getroffenen Regelung für den ersten, nach diesem Gesetz zu wählenden Landtag Personen wählbar sind, die seit mindestens einem Monat nach Verkündung des Gesetzes im Wahlgebiet ihren Wohnsitz (§ 13 Satz 2) oder dauernden Aufenthalt haben und bei denen die weiteren Voraussetzungen von § 16 vorliegen. Das Thüringer Landeswahlgesetz vom 9.11.1993 wurde am 12.11.1993 verkündet.

2. Der Abgeordnete S_____ war am 16.10.1994 51 Jahre alt; auch liegen keine Anhaltspunkte für Ausschlußgründe nach § 17 ThürLWG vor. Zweifelhaft ist für seine Person das Vorliegen der Wählbarkeitserfordernisse der §§ 73 Abs. 3, 16 Nr. 2 ThürLWG. Das Seßhaftigkeitskriterium hat er nicht bereits dadurch erfüllt, daß er sich mindestens seit dem Stichtag 12.12.1993 überwiegend in Thüringen aufhielt. Der dauernde Aufenthalt ist nämlich nur dann wahlrechtsbegründend, wenn jemand überhaupt keinen Wohnsitz hat, nicht jedoch, wenn ein Wohnsitz innerhalb oder außerhalb des Wahlgebiets besteht. Dies ergibt sich aus der Systematik der Vorschrift und aus deren Entstehungsgeschichte (siehe Protokoll der 67. Sitzung des Innenausschusses vom 26.10.1993). Der Wahlbewerber S_____ hatte damals einen Wohnsitz zumindest außerhalb des Wahlgebietes.

3. Daß der Abgeordnete S_____ im Wahlgebiet seinen Wohnsitz im Sinne von § 46 Abs. 2 ThürVerf hatte, folgt nicht ohne weiteres aus § 13 Satz 2 ThürLWG.

Nach § 13 Satz 2 ThürLWG, auf den §§ 73 Abs. 3, 16 Nr. 2 ThürLWG verweisen, gilt bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz. Wenn diese Vorschrift so auszulegen wäre, daß der wahlrechtsbegründende Wohnsitz in jedem Falle zwingend dort besteht, wo der Bürger seine melderechtliche Hauptwohnung hat, wäre der Abgeordnete S_____ allerdings nicht in den Thüringer Landtag wählbar gewesen.

a) Am 12.12.1993 war die Frage, wo der Wahlbewerber S_____ seine Hauptwohnung unterhielt, nach § 12 Abs. 2 und 3 MRRG zu beantworten (Einigungsvertrag, Anl. II, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Nr. 1 c).

§ 12 Abs. 2 und 3 MRRG legen unabhängig vom Willen des Inhabers mehrerer Wohnungen dessen Hauptwohnung fest (OVG NW, DVBl. 1987, 144 ff.; VGH Bad-Württ., DÖV 1987, 117 f.; Medert/Süßmuth/Dette-Koch, Melderecht des Bundes und der Länder, 1981/1996, § 12 MRRG, Rdnrn. 1 und 7). So bestimmt § 12 Abs. 2 Satz 1 MRRG die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners zu seiner Hauptwohnung. Als Hauptwohnung eines verheirateten, nicht dauernd von seiner Familie getrennt lebenden Einwohners bestimmt § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG nicht die Wohnung, in der der Bürger sich selbst überwiegend aufhält, sondern „die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie“. Unter „der Familie“ wird dabei von Rechtsprechung und

Literatur in den Fällen, in denen die nicht dauernd getrennt lebenden Elternteile verschiedene Wohnungen an unterschiedlichen Orten vorwiegend benutzen, der Elternteil mit den bei diesem wohnenden Kindern verstanden (OVG NW, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., a.a.O.; Medert/Süßmuth, a.a.O., § 12 Rdnr. 8).

b) Nach § 12 Abs. 2 MRRG läßt sich für den Wahlbewerber S_____ eine Hauptwohnung in Erfurt nicht begründen.

Zwar war ausweislich der erteilten Meldebescheinigung der Abgeordnete S_____ seit 30.11.1993, also bereits vor dem Stichtag, mit Hauptwohnung in Erfurt gemeldet. Die Eintragung einer Hauptwohnung im Melderegister ist jedoch nur maßgebend, wenn sie auch den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht. Dies ergibt sich bereits aus der Vorschrift des § 9 MRRG, wonach die Meldebehörden von Amts wegen unrichtige Eintragungen im Melderegister unverzüglich zu korrigieren haben.

Maßgebend sind daher die tatsächlichen Verhältnisse des Abgeordneten S_____.

Der Abgeordnete S_____ ist verheiratet. Er lebt nicht dauernd getrennt von seiner Familie in dem aus § 1567 BGB in das Melderecht übernommenen Sinn der tatsächlichen Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft. Die Hauptwohnung des Abgeordneten S_____ ist daher dort, wo sich die von der Familie S_____ vorwiegend genutzte Wohnung befindet. Das ist in St. Augustin. Dort haben sich vier von fünf Mitgliedern der Familie S_____ zumindest fünf Tage in der Woche regelmäßig aufgehalten. Dies ergibt sich aus dem vom Abgeordneten S_____ ausgefüllten Meldeschein vom 30.11.1993 ebenso wie aus seiner schriftlichen Äußerung vom 7.3.1995, aus seiner Anhörung vor dem Wahlprüfungsausschuß und aus seiner Erklärung in der mündlichen Verhandlung des Verfassungsgerichtshofs.

III.

Würde § 13 Satz 2 ThürLWG für den zur Begründung des aktiven und passiven Wahlrechts erforderlichen Wohnsitz uneingeschränkt und zwingend den Begriff der melderechtlichen Hauptwohnung übernehmen, wäre er mit Art. 46 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 2 Abs. 1 ThürVerf nicht vereinbar.

1. Art. 46 Abs. 1 ThürVerf geht vom Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus.

a) Aufgrund der Allgemeinheit der Wahl haben alle Staatsbürger das Recht zu wählen und gewählt zu werden. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist ein Anwendungsfall des in Art. 2 Abs. 1 ThürVerf, 3 Abs. 1 GG garantierten Gleichheitssatzes. Er untersagt den unberechtigten Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt und verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszunehmen (von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 38 Abs. 1 Rdnr. 119 mRsprN; Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 46 Rdnr. 6). Ausnahmen sind nur aufgrund zwingender rechtfertigender Gründe möglich (BVerfGE 4, 382 f.; 14, 121, 133; 82, 322, 338).

b) Das sogenannte „Seßhaftigkeitserfordernis“ ist zwar bereits als solches eine Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl; es gehört jedoch zu den traditionell zulässigen Begrenzungen der Verfassungsgrundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.

Da diese Grundsätze eine wichtige Ausprägung des Demokratieprinzips sind, dürfen sie nur insoweit eingeschränkt werden, als ein zwingender, sachlich aner kennenswerter Grund hierfür vorliegt (s. BVerfGE 36, 139, 141; 60, 162, 168). Ein solcher Grund ist bereits darin zu sehen, daß die in Wahlen zum Ausdruck kommende demokratische Legitimation eine gewisse Vertrautheit und Verbundenheit der wählenden Bürger mit den Verhältnissen im Wahlgebiet voraussetzt (s. BVerfGE 5, 2, 6; 36, 139, 142; 60, 162, 167).

c) Bei der nach Art. 46 Abs. 3 ThürVerf dem einfachen Gesetzgeber überlassenen Ausgestaltung durfte dieser sich am Melderecht orientieren, weil dieses mit der grundsätzlichen Anknüpfung an den durch eine Wohnungnahme kundbar gemachten dauernden Aufenthaltswillen ein typisches Merkmal lokaler persönlicher Bindung zum Regelungskriterium macht. Indem das Melderecht in Verfolgung seiner spezifischen

Regelungszwecke im Fall des verheirateten, in einer Familie lebenden Bürgers dessen Hauptwohnung zwingend an die Familienwohnung anknüpft, ignoriert das Melderecht im Einzelfall vorhandene und äußerlich zum Ausdruck gebrachte Beziehungen eines Wahlbewerbers zum Wahlbezirk. Damit entfernt sich das Melderecht in einer mit Art. 46 Abs. 1 ThürVerf unvereinbaren Weise von den zentralen Grundsätzen des Wahlrechts, zumal wenn diese in Übereinstimmung mit anderen Prinzipien der Landesverfassung verstanden werden.

2. Denn auch wenn der Gesetzgeber die Allgemeinheit der Wahl durch die Seßhaftigkeitsvoraussetzung einschränken darf, hat er die Beschränkung so vorzunehmen, daß in sonstige Verfassungsnormen nicht mehr eingegriffen wird, als es der Zweck des Seßhaftigkeitserfordernisses verlangt. Mit der uneingeschränkten Übernahme des Hauptwohnungsbegriffes des § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG würde § 13 Satz 2 ThürLWG in die Allgemeinheit der Landtagswahl in einer Weise eingreifen, die den Schutzbereich der Art. 17 Abs. 1 und 2 Abs. 1 ThürVerf betrifft und durch das berechnete Anliegen des Seßhaftigkeitskriteriums nicht gerechtfertigt wird.

Gemäß § 17 Abs. 1 ThürVerf stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.

Die Vorschrift enthält neben einer Institutsgarantie ein Freiheitsrecht und eine wertentscheidende Grundsatznorm (vgl. Linck/Jutzi/Hopfe a.a.O., Art. 17 Rdnr. 2; BVerfGE 80, 81, 92 f. zum wortgleichen Art. 6 Abs. 1 GG).

a) Als Freiheitsrecht verpflichtet sie den Staat, Eingriffe in die Familie zu unterlassen. Sie erlaubt den Familienmitgliedern als Rechtsinhabern, selbst zu bestimmen, wie sie den geschützten Bereich gestalten wollen, wie sie ihre Freiheit nutzen wollen, welche Ziele und Leitbilder maßgeblich sein sollen (Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, S. 67 f.; zustimmend Gröschner, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 1, 1996, Art. 6, Rdnr. 28 m.Fn. 82). Stärker als bei der Bestimmung des Schutzbereichs der grundrechtlichen Garantie der Freiheit der Familie ist die Interpretation des Familienbegriffs auf das Selbstverständnis der Träger der grundrechtlichen Gewährleistung angewiesen. Dies ergibt sich zum einen daraus, daß der Familienbegriff rechtlich weniger exakt definiert ist als etwa derjenige der Ehe. Dies ist aber auch zum zweiten in der tatsächlichen Vielfalt der Erscheinungsformen

begründet, welche familiäres Zusammenleben heute kennt (Morlok, a.a.O., S. 105). So beschreibt die Soziologie als einen der Bereiche, in denen die Prozesse der Individualisierung zu einer Auflösung überkommener sozialer Formen geführt haben, Ehe und Familie: „Was Familie, ... meint, sein sollte oder sein könnte, kann nicht mehr vorausgesetzt werden, abgefragt, verbindlich verkündet werden, sondern variiert in Inhalten, Ausgrenzungen, Normen, Moral, Möglichkeiten, am Ende eventuell von Individuum zu Individuum, Beziehung zu Beziehung, ... Die Individuen selbst, die zusammenleben wollen, sind oder, genauer: werden mehr und mehr die Gesetzgeber ihrer eigenen Lebensform, ...“ (Beck/Beck-Gernsheim, Das ganz normale Chaos der Liebe, 1990, S. 13; Beck, Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in ders./Giddens/Lash, Reflexive Modernisierung, 1996, S. 13 ff., 22, spricht gar von „dem anheimelnden Nischenwort ‘Familie’“.). Die soziale Realität stimmt daher nicht mehr mit dem Familienbild überein, das - soweit erkennbar - der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde liegt (deutlich BayVGh, NVwZ 1985, 846 f.).

Die Erscheinungsform der Familie hat sich aber nicht nur infolge stärkerer Individualisierung gewandelt, sondern ist auch durch eine zunehmende Differenzierung und Vielfalt ihrer sozialen Ausprägungen gekennzeichnet. Das „Familienbild“ ist in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt durch Berufstätigkeiten der Ehegatten bedingt „auf Distanz gegangen“, ohne daß der räumlichen Entfernung eine emotionale Entfernung der Ehegatten entspräche. Das Bild des sich in *einer* Wohnung und von dort aus entfaltenden Familienlebens prägt zwar weithin die Vorstellung dessen, was im Alltag wie im Recht zu einer Familie gehört. Es trifft jedoch dann nicht mehr zu, wenn beide Ehegatten oder nur einer von ihnen seinen Beruf an einem Ort ausübt, von dem aus er nicht täglich zur „Stammwohnung“ zurückkehren kann, eine Erscheinung, die mit den sich wandelnden Lebens- und Gesellschaftsverhältnissen ebenso in Verbindung steht, wie mit den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes. Einem solchen Ehepartner ist nicht verwehrt, am Ort seines beruflichen Wirkens aus dem Beruf heraus Aktivitäten zu entfalten, die über die eigentliche Berufsausübung hinausgehend ein Engagement für die allgemeinen Belange einschließen. Dies führt dazu, den Ort dieses Engagements als echtes Lebenszentrum zu gestalten. Besteht der berufliche Inhalt eines solchen weiteren Lebenszentrums darin, daß ein Bürger sich mit seinem Beruf in einer sehr

entscheidenden und herausgehobenen politischen Funktion befindet, daß also sein Engagement für die allgemeinen Belange sich gewissermaßen professionalisiert hat, liegt die Unangemessenheit einer Betrachtung auf der Hand, die das Lebenszentrum allenfalls als Nebenwohnung anerkennt. Das hier fragliche Familienbild verdient nicht lediglich als soziale Tatsache Respekt, es ist auch vom Recht zur Kenntnis zu nehmen und im Falle eines rechtlichen Gestaltungsbedarfs zu befriedigen. Ein solcher Bedarf ist stets dort anzuerkennen, wo ohne eine Rechtsregel eine Diskriminierung stattfände. Diese Voraussetzung tritt ein, wenn das Wahlrecht sich weigert, aus der Tatsache des weiteren Lebenszentrums Konsequenzen zu ziehen. Ist demnach der von der Stammwohnung entfernte Aufenthaltsort als weiterer, gewissermaßen öffentlicher Lebensmittelpunkt gestaltbar und im konkreten Fall gestaltet worden, kann er nicht als Wohnung im wahlrechtlichen Sinn ignoriert werden.

Aus diesen Erwägungen hat das Bremer Wahlprüfungsgericht II. Instanz unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (etwa BVerfGE 80, 81, 92) einen derart pluralistischen Familienbegriff seiner Auslegung der entsprechenden Vorschrift des BremMeldeG zugrundegelegt. In einer dem vorliegenden Fall vergleichbaren Konstellation, in der eine Familienwohnung in dem überkommenen melderechtlichen Verständnis neben dem politisch bestimmten Lebensmittelpunkt vorhanden war, kam es zu dem Ergebnis, daß die in dem „Verhalten der Eheleute... erkennbare Funktionsteilung zwischen öffentlich-politischer und häuslicher Sphäre... nicht dazu führen [kann], daß nur die letztere als Lebensäußerung der Familie angesehen wird.“. Wenn die Eheleute, wenn auch nicht ohne Konflikte, eine bestimmte familieninterne Abgrenzung der miteinander in Widerstreit liegenden Formen der individuellen Lebensgestaltung fänden, so verbiete es die Bremische Verfassung dem Gesetzgeber und anderen staatlichen Organen, darin einzugreifen (NJW 1994, 1526 f.; zustimmend BremStGH, DÖV 1994, 517 f.).

Eine derartige Bedeutung kommt auch Art. 17 Abs. 1 ThürVerf zu.

Geschützt ist daher auch eine familiäre Lebensgestaltung, die - wie die der Familie S_____ - unterschiedliche Lebensmittelpunkte der Familienmitglieder beinhaltet.

Bei uneingeschränkter Übernahme des Hauptwohnungsbegriffs des § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG in das Wahlrecht würde § 13 Satz 2 ThürLWG hingegen einseitig eine familiäre Lebensgestaltung berücksichtigen, die möglicherweise das Bild von Ehe und

Familie nach wie vor maßgebend bestimmt, jedoch keineswegs mehr das Gewicht hat, andere Formen familiären Lebens zu verdrängen.

Die Lebensplanung der Familie S_____, nach der der Abgeordnete S_____ sein politisches Wirken in Thüringen entfaltet, während Ehefrau und Kinder (jedenfalls vorerst) in Nordrhein-Westfalen verbleiben, könnte nicht wie vorgesehen durchgeführt werden, wenn dem Abgeordneten S_____ das aktive und passive Wahlrecht in Thüringen nur deshalb versagt würde, weil die Mehrzahl der Familienmitglieder überwiegend eine Wohnung außerhalb Thüringens nutzt. Darin läge ein Eingriff in den Schutzbereich der Freiheit der Familie, da eine derartige Regelung des Wahlrechts an die Differenzierung der häuslichen von der politischen Familienfunktion negative Konsequenzen anknüpfte. Einem Familienmitglied würde nämlich angesonnen, wesentliche Formen politischer Betätigung ausschließlich an dem Ort wahrzunehmen, an dem seine übrigen Familienmitglieder ihren Wohnsitz haben. Auch durchaus einvernehmliche anderweitige Gestaltungen des Familienlebens, die aus zahlreichen Gründen von den Eheleuten mehr oder weniger freiwillig gewählt werden, würden damit ausgeschlossen.

Die damit verbundene erhebliche Einschränkung der grundrechtlich geschützten freien Selbstgestaltung des Familienlebens könnte nur durch gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt werden. Solche Belange, welche durch die fragliche Anknüpfung an die melderechtliche Regelung verfolgt würden, sind jedoch nicht erkennbar. Als solche könnten zwar die den Seßhaftigkeitsregelungen zugrunde liegenden Erwägungen (s.o.) in Betracht kommen. Als Rechtfertigungsgrund nicht ausreichend sind jedoch Überlegungen bloßer melderechtl. Zweckmäßigkeit. Im Gegenteil: Durch das pauschale Anknüpfen der Wählbarkeitsregelung an den melderechtl. Familienwohnsitz wird - wie der vorliegende Fall zeigt - das Anliegen des Seßhaftigkeitserfordernisses, nämlich eine enge Vertrautheit der Abgeordneten mit den Wählern sicherzustellen, verfehlt. Denn da der tatsächliche Lebensmittelpunkt des Abgeordneten S_____ zum maßgeblichen Zeitpunkt ganz eindeutig nicht an dem Wohnsitz der übrigen Familienmitglieder, sondern in Thüringen lag, würde bei Zugrundelegung des engen melderechtl. Begriffs des Familienwohnsitzes das Ziel der Deckung von Lebensmittelpunkt und politischer Aktivität konterkariert.

Die Einschränkung des Begriffs des Familienwohnsitzes durch das Anknüpfen an die melderechtliche Regelung läßt sich auch nicht mit der unvermeidlichen Befugnis des Gesetzgebers zu typisierenden Regelungen gerade bei einer außerordentlich großen Vielzahl und Vielfältigkeit der erfaßten Sachverhalte rechtfertigen. Denn es handelt sich dabei auch nicht um ganz seltene Ausnahmefälle, die der Gesetzgeber aus Gründen der notwendigen Bestimmtheit und Praktikabilität der Vorschrift vernachlässigen dürfte (so aber OVG NW DVBl 1987, 144, 145; BayVGh, BayVBl. 1985, 274). Insbesondere durch die politische und wirtschaftliche Entwicklung nach der Wiedervereinigung Deutschlands haben die Fälle, in denen ein Familienmitglied an einem anderen Ort als dem der von der Familie vorwiegend genutzten Wohnung seinen Lebensmittelpunkt hat, erheblich zugenommen. Außerdem waren die familiären Strukturen in den letzten Jahrzehnten starken Wandlungen unterworfen. Das traditionelle Leitbild der Familie wird zunehmend abgelöst von der Vorstellung einer Vielfalt möglicher Formen des Familienlebens, nicht zuletzt bedingt durch die immer häufigere Berufstätigkeit beider Partner.

b) Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 ThürVerf verbietet ferner die Benachteiligung von Ehegatten gegenüber Unverheirateten, ebenso wie die von Bürgern mit Kindern gegenüber Kinderlosen. Eine derartige Ungleichbehandlung wäre nur dann mit der Verfassung vereinbar, wenn sie sich durch einleuchtende Sachgründe (so BVerfGE 78, 128, 130) oder gar - so die bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „neue Formel“ (zusammenfassend BVerfGE 88, 87, 96 ff.; dazu K. Hesse, Der allgemeine Gleichheitssatz in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsetzungsgleichheit, Festschrift für Lerche, 1993, S. 121 ff.) - nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtfertigen läßt.

Eine solche Ungleichbehandlung würde aber durch die uneingeschränkte Übernahme des melderechtlichen Hauptwohnungsbegriffs in § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG in das Wahlrecht bewirkt. Allein die Tatsache, daß der Abgeordnete S_____ Ehefrau und Kinder hat, die nicht in Thüringen leben, würde ihn daran hindern, eine Hauptwohnung in Thüringen und damit das aktive und passive Wahlrecht zu erlangen.

Ein sachlich anerkennenswerter Grund für diese Ungleichbehandlung liegt nicht vor. Insbesondere rechtfertigt das Bedürfnis nach einfach überprüfbaren Kriterien des

aktiven und passiven Wahlrechts es nicht, Bürgern das Wahlrecht an dem Ort zu versagen, an dem sie nach der Art und Weise ihrer Lebensgestaltung eindeutig und zweifelsfrei ihren persönlichen Lebensmittelpunkt haben, nur weil die anderen Familienmitglieder überwiegend eine Wohnung an einem anderen Ort nutzen. Kommt schon nach dem Maßstab der Sachgerechtigkeit eine Rechtfertigung nicht in Betracht, so kann es dahinstehen, ob die Differenzierung dem strengeren Maßstab der Verhältnismäßigkeit standhält.

IV.

Die Vorschrift des § 13 Satz 2 ThürLWG ist jedoch nicht verfassungswidrig und damit ungültig, weil sie verfassungskonform ausgelegt werden kann.

Die verfassungskonforme Auslegung von § 13 Satz 2 ThürLWG wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß diese Norm des Landesrechts auf eine Norm des Bundesrechts Bezug nimmt. Denn durch diese Verweisung gilt die Norm, auf die verwiesen wird, als Landesrecht (Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, S. 64, 198 f.). Der Verfassungsgerichtshof legt damit insgesamt eine landesrechtliche Norm aus, nicht jedoch - was ihm verwehrt wäre (dazu Steinberg, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrecht, in: 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, hrsg. von Eichel/Möller, 1997, S. 373) - eine Vorschrift des Melderechtsrahmengesetzes als Bundesrecht.

1. Eine Gesetzesbestimmung ist nur dann verfassungswidrig und deshalb ungültig, wenn nach den üblichen Auslegungsmethoden nur eine Auslegung möglich und diese verfassungswidrig ist. Ist hingegen eine Auslegung, die den Verfassungsprinzipien nicht widerspricht, nach den üblichen Auslegungskriterien möglich, so ist sie jeder anderen, bei der die Bestimmung verfassungswidrig sein würde, vorzuziehen (Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., 1995, S. 160). Dabei spielt es keine Rolle, ob dem Willen des Gesetzgebers eine weitergehende als die nach der Verfassung zulässige Auslegung des Gesetzes eher entsprochen hätte (BVerfGE 69, 1, 55). Allerdings darf die Auslegung nicht mit dem Wortsinn und dem

klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten (BVerfGE 71, 81, 105).

2. Dem im Licht der Art. 17 Abs. 1, 2 Abs. 1 ThürVerf gesehene Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl entspricht nur eine Auslegung, die den Wohnsitz im Wahlgebiet als Voraussetzung des aktiven und passiven Wahlrechts zum Thüringer Landtag nicht in dem zwingenden Sinne der Hauptwohnung des Melderechts versteht. Einem solchen Verständnis steht nicht ein im Wortlaut des § 13 Satz 2 ThürLWG eindeutig zum Ausdruck kommender Wille des Gesetzgebers entgegen, an dem eine verfassungskonforme Auslegung scheitern müßte mit der Folge, daß die gesetzliche Bestimmung für verfassungswidrig zu erklären wäre.

Auch die in die Form einer Fiktion gekleidete Verweisung - die in § 13 Satz 2 ThürLWG in dem Wort „gilt“ zum Ausdruck kommt - darf nur so verstanden werden, daß die Norm, auf die verwiesen wird, „entsprechend“ anzuwenden ist (Larenz/Canaris a.a.O., S. 84). Der Inhalt der in Bezug genommenen Regelung ist dem bezugnehmenden Rechtsgebiet anzupassen. Er ist so zu deuten, daß er dessen sonstigem Regelungsgehalt entspricht, nicht aber ihn verändert.

3. Der Hauptwohnungsbestimmung in § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG liegt der Gedanke zugrunde, daß der verheiratete, nicht dauernd getrennt lebende Einwohner seinen Lebensmittelpunkt typischerweise dort hat, wo die Familie sich überwiegend aufhält. Ob er im Einzelfall tatsächlich seinen Lebensmittelpunkt dort hat, ist melderechtlich unerheblich.

Zwar kennt auch das Melderecht Zweifelsfälle, in denen es für die Bestimmung der Hauptwohnung auf den Schwerpunkt der persönlichen Lebensbeziehungen abstellt (§ 12 Abs. 2 Satz 5 MRRG). Diese Vorschrift erfaßt jedoch nur Zweifel darüber, welche Wohnung die vorwiegend genutzte ist (BVerwG NVwZ 1987, 976; OVG NW, DVBl. 1987, 144 f.; VGH Bad.-Württ., DÖV 1987, 117; ThürVerfGH, Urteil vom 12.6.1997, Az.: VerfGH 5/96).

Diese ausnahmslose Bindung der Hauptwohnung an den Ort der von der Familie vorwiegend genutzten Wohnung mag eine für den Bereich des Melderechts

zulässige Regelung sein. Sie entspricht jedoch nicht den wahlrechtlichen Anforderungen (so auch Huff, Probleme des kommunalen Wahlrechts, NVwZ 1985, S. 809 f.; Gramlich, Der Grundsatz allgemeiner Wahl und das Melderecht, DVBl. 1985, S. 425 ff., 428 f.). Diese gebieten allerdings nicht, den wahlrechtsbegründenden Wohnsitz zwingend als den Ort zu bestimmen, an dem der Bürger seinen persönlichen Lebensmittelpunkt hat. Die durch die Anknüpfung an das Melderecht erstrebte und den praktischen Erfordernissen des Wahlverfahrens entsprechende Orientierung an leicht faßbaren Bestimmungskriterien des aktiven und passiven Wahlrechts stünde dem entgegen. Regelmäßig kann auch davon ausgegangen werden, daß der Bürger am Ort seiner melderechtlichen Hauptwohnung seinen Lebensmittelpunkt hat. Die Erfordernisse des Wahlrechts gebieten es jedoch, daß die von der Regel abweichenden Fälle nicht ignoriert werden. Diese sind daher aus Rechtsgründen des Landeswahlrechts, nicht etwa des Melderechts, als Zweifelsfälle im Sinne von § 12 Abs. 2 Satz 5 MRRG anzusehen und entsprechend zu lösen.

Von einem derartigen wahlrechtlichen Zweifelsfall ist auszugehen, wenn ein Bürger geltend macht, an einem anderen Ort als dem der Familienwohnung seinen Lebensmittelpunkt zu haben.

Der Versuch eines Bürgers, sich mit Hauptwohnung anzumelden, ist - soweit er nicht offensichtlich mißbräuchlich ist - ein gewichtiges Indiz dafür, daß der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Bürgers an diesem Ort liegt, unabhängig davon, ob die Eintragung tatsächlich erfolgte oder nach den melderechtlichen Vorschriften erfolgen durfte. Im übrigen sind die offenkundigen Tatsachen sowie die Angaben des Bürgers - soweit sie in sich schlüssig und nicht offenbar unwahr sind - maßgebend für die Beurteilung, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Bürgers liegt. Das wird auch in der Rechtsprechung zum Teil unter Hinweis auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung zutreffend betont (BVerwG, DVBl. 1992, 305, 307; HessVGH, HSGZ 1991, 456; VG Gießen, HSGZ 1996, 21 ff.).

4. Die hier vorgenommene Auslegung der Wohnsitzregelungen des Thüringer Landeswahlrechts führt auch in der Praxis zu keinen ernsthaften Schwierigkeiten. Es wird eine gewisse Abkoppelung der Wählerverzeichnisse von den Melderegistern eintreten.

Nicht ausgeschlossen werden kann ferner, daß jemand in Zukunft als Folge der unterschiedlichen wahlrechtlichen Regelungen in zwei Bundesländern zur Landtagswahl wahlberechtigt ist. Hiergegen sind jedoch keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken erkennbar.

V.

Der Abgeordnete S_____ hat durch die Anmeldung der Erfurter Wohnung als seiner Hauptwohnung zum Ausdruck gebracht, daß er selbst Erfurt als seinen Lebensmittelpunkt ansieht. Die Art seiner beruflichen Tätigkeit als Mitglied der Thüringer Landesregierung erfordert und bewirkt eine besonders intensive Bindung an das Wahlgebiet. Die tatsächlichen Angaben des Abgeordneten S_____ bezüglich seines fast ausschließlichen Aufenthalts in Thüringen, des beabsichtigten Nachzuges zumindest der Ehefrau und der Verlagerung seiner Freizeitaktivitäten und seines Freundeskreises nach Thüringen sind in sich schlüssig und nicht offensichtlich unwahr.

Der Abgeordnete S_____ hatte somit mindestens seit dem 12.12.1993 den Schwerpunkt seiner persönlichen Lebensbeziehungen nicht am Ort der Familienwohnung, sondern in Erfurt. Gemäß §§ 13 Satz 2 ThürLWG, 12 Abs. 2 Satz 5 MRRG hatte er daher auch seinen wahlrechtlichen Wohnsitz spätestens seit dem Stichtag 12.12.1993 in Thüringen.

D

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung ist mit 7 : 2 Stimmen ergangen.

Becker

Bauer

Ebeling

Lothholz

Morneweg

Neuwirth

Rommelfanger

Scherer

Steinberg

Abweichende Meinung der Richter Becker und Morneweg zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 12. Juni 1997 - VerfGH 13/95 -

Die Entscheidung der Mehrheit beruht auf einer unzutreffenden Auslegung der Vorschrift des § 13 Satz 2 ThürLWG (unten unter Ziff. 1) sowie auf einer unzutreffenden Beurteilung der Anforderungen an den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (vgl. unten Ziff. 2).

1. § 16 Nr. 2 ThürLWG verweist bezüglich des Wohnsitzbegriffs auf die Vorschrift des § 13 Satz 2 ThürLWG. Nach § 13 Satz 2 ThürLWG gilt bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Meldegesetzes der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz. Entgegen der Auffassung der Mehrheit kommt in dem Wort „gilt“ nicht zum Ausdruck, daß die Norm, auf die verwiesen wird, „entsprechend“ anzuwenden sei. Denn Satz 2 nimmt mit dem Wort „gilt“ nicht auf die Regelungen des Melderechts Bezug. Vielmehr ist nach dieser Vorschrift bei mehreren Wohnsitzen zunächst nach den Grundsätzen des Melderechts festzustellen, welcher Wohnsitz die Haupt- und welcher Wohnsitz die Nebenwohnung darstellt. Ein Beurteilungsspielraum besteht hier zunächst nicht. Denn nach dem noch anzuwendenden Melderechtsrahmengesetz (Einigungsvertrag, Anl. II, Kap. II, Sachgebiet C, Abschnitt III, Nr. 1 c) ist die Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, die überwiegend benutzte Wohnung der Familie (§ 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG). Da der Abgeordnete Schuster zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht dauernd getrennt von seiner Familie (Ehefrau und die 1977, 1979 und 1980 geborenen Kinder) lebte, und die überwiegend von seiner Familie in ihrer Gesamtheit benutzte Wohnung in Sankt Augustin in Nordrhein-Westfalen lag, war auch die Hauptwohnung des Abgeordneten Schuster die Familienwohnung in Sankt Augustin. Im Hinblick auf den objektivierten Wohnungsbegriff kann auch die Meldung der Hauptwohnung in Erfurt und die Tatsache, daß der Abgeordnete Schuster das Gästehaus der Landesregierung in Erfurt vorwiegend als Wohnung nutzte und sich auch dort vorwiegend aufhielt, nichts ändern.

Erst wenn unter Anwendung melderechtlicher Vorschriften die Hauptwohnung bestimmt ist, sieht § 13 Satz 2 ThürLWG als Rechtsfolge vor, daß die so ermittelte Hauptwohnung als Wohnsitz im Sinne des § 16 Nr. 2 in Verbindung mit § 73 Abs. 3 ThürLWG gilt. Allein hierauf bezieht sich die „Fiktion“ des § 13 Satz 2 ThürLWG. Eine „entsprechende“ Geltung oder Anwendung der Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes bzw. des Thüringer Meldegesetzes sieht das Gesetz hingegen nicht vor.

Eine andere Auslegung der Vorschrift des § 13 Satz 2 ThürLWG verbietet sich hier im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut dieser Vorschrift. Ist der Normtext klar und eindeutig, fehlt es bereits an der Auslegungsfähigkeit der Norm. Mangels verschiedener Deutungsmöglichkeiten scheidet damit eine von der Mehrheit vorgenommene verfassungskonforme Auslegung aus (vgl. Klein in Umbach/Clemens Bundesverfassungsgerichtsgesetz - Kommentar - § 80 Rdnr. 54 m. w. N. auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungskonformen Auslegung von Normen).

2. Die so vorgenommene, sich am Wortlaut von § 13 Satz 2 ThürLWG orientierende Auslegung führt auch nicht zu einem Verfassungsverstoß. Der in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf normierte Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist nicht verletzt. Dieser bedeutet Gleichheit bezüglich der Fähigkeit zu wählen und gewählt zu werden. Er untersagt den unberechtigten Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl und verbietet damit dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordert, daß grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202/205; Pieroth in Jarass/Pieroth Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage 1995, Anm. 5). Die Allgemeinheit und Gleichheit werden durch staatliche Ungleichbehandlung in Zusammenhang mit der Wahl beeinträchtigt. Das kann durch die Benachteiligung eines Wählers oder Wahlbewerbers oder durch die Begünstigung eines „vergleichbaren Falles“ geschehen (Pieroth a. a. O Rdnr. 11 unter Hinweis auf BVerfGE 64, 301/321). Beeinträchtigungen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl bedürfen eines besonderen

rechtfertigenden Grundes. Dieser kann in einer speziellen Verfassungsvorschrift enthalten sein (Pieroth a. a. O. Rdnr. 18). So durchbricht Art. 46 Abs. 2 ThürVerf diesen Grundsatz. Danach ist wahl- und stimmberechtigt sowie wählbar jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz im Freistaat hat. Das Erfordernis der Seßhaftigkeit im Sinne einer Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl gehörte zu den traditionellen Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl, die der Verfassungsgeber vorgefunden hat (BVerfGE 36, 139/205). Schon die Wahlgesetze der deutschen Länder aus den 20er Jahren kannten die Wählbarkeitsvoraussetzung des Wohnsitzes im Lande (vgl. BVerfGE 5, 2/5 m. w. N.). Diese Begrenzung des Wahlrechts auf die Bewohner des Landes, dessen Verfassungsorgan der zu wählende Landtag sein sollte, war aus praktischen Gründen geboten. Denn das gesamte Reichsvolk kam als Wähler zum Landtag nicht in Betracht. Als einziges eine Abgrenzung ermöglichendes Kriterium bot sich daher die Seßhaftigkeit im Lande an (BVerfGE a. a. O. S. 6). So hat auch der Bundesgesetzgeber in § 12 Abs. 1 Nr. 2 Bundeswahlgesetz -BundeswahlG- die Seßhaftigkeit als Voraussetzung des aktiven Wahlrechts (mit Ausnahmen in § 12 Abs. 2 BundeswahlG) normiert.

Nach Art. 46 Abs. 3 ThürVerf wird das Nähere durch Gesetz geregelt. Eine solche Regelung ist die Vorschrift des § 16 Nr. 2 ThürLWG i. V. m. § 13 Satz 2 ThürLWG. Der Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl ist durch diese Regelung nicht verletzt. Denn hierin liegt nicht ein Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl. Dies gilt auch für den Fall des Abgeordneten Schuster, da dieser jedenfalls an seinem Hauptwohnsitz in Nordrhein-Westfalen wählbar ist (vgl. ebenso VGH München, Urteil vom 5. 12 1984 - 4 b 84 A.2206- NVwZ 1985, S. 846). Ziel des Gesetzgebers ist die Verhinderung von Mehrfachwahlberechtigungen, nicht der Ausschluß von der Wahl selbst. Diesem Gedanken entspricht auch die Regelung, daß ein Wahlberechtigter, der in mehreren Ländern eine Wohnung unterhält, nur in dem Land das Wahlrecht hat, in dem sich seine Hauptwohnung befindet. Gegen den dadurch bewirkten Ausschluß einer mehrfachen Wahlberechtigung bestehen grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. zuletzt Beschluß des 2. Senates des Bundesverfassungsgerichts vom 30.03.1992 - 2 BVR 1269/91 - NVwZ 1992, 55 - 57). Daß dabei der Gesetzgeber auf das Melderecht abgestellt hat, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine Ungleichbehandlung bestimmter Personengruppen ist hierin nicht zu sehen. Eine solche liegt dann vor, wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird oder

wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird. Eine ungleiche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte oder die Gleichbehandlung völlig verschiedenartiger Sachverhalte verletzt nur dann das Gleichheitsgebot und damit auch den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, wenn dies willkürlich geschieht. Dabei braucht der Gesetzgeber grundsätzlich nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung zu wählen (vgl. Jarass/Pieroth a. a. O. Art. 3 Rdnr. 11). Ausreichend ist es vielmehr, wenn sich irgendein sachlich vertretbarer zureichender Grund anführen läßt. Denn der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei, die Merkmale der Vergleichspaare zu wählen, an denen er Gleichheit oder Ungleichheit der gesetzlichen Regelung orientiert. Dabei ist ihm eine weite Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Als Differenzierungsgrund kommt grundsätzlich jede vernünftige Erwägung in Betracht, wobei eine objektive Betrachtung geboten ist, so daß die Erwägung nicht zwingend das Motiv des Gesetzgebers oder der sonstigen staatlichen Stellen gewesen sein muß. Eine zulässige Erwägung bzw. ein zulässiger Differenzierungsgrund kann dabei nicht nur im eigentlichen Zweck der betreffenden Regelung liegen, sondern auch -und dies ist vorliegend von wesentlicher Bedeutung-, in der Praktikabilität der Regelung und in der Rechtssicherheit. Wie weit der Spielraum des Gesetzgebers geht, hängt im Ergebnis davon ab, ob Sachverhalte oder Personengruppen ungleich behandelt werden. Werden Sachverhalte ungleich behandelt, so ist der gesetzgeberische Spielraum wesentlich weiter als in den Fällen, in denen verschiedene Personengruppen eine Ungleichbehandlung erfahren. Eine Ungleichbehandlung verschiedener Personengruppen ist gegeben, wenn die Benachteiligten durchgängig von der Ungleichbehandlung belastet werden, weil sie den begünstigenden Sachverhalt in ihrer Person nicht oder nur schwer erfüllen können, also wenn es sich um personengebundene Merkmale handelt. Dies ist vorliegend zu bejahen. Der Wohnsitz knüpft an die Person des wahlberechtigten bzw. wählbaren Bürgers an. Daher ist vorliegend eine strenge Prüfung geboten. Die Unterschiede zwischen den Personengruppen müssen von solcher Art und solchem Gewicht sein, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen. Die rechtliche Differenzierung muß in sachlichen Unterschieden eine ausreichende Stütze finden, wobei die Ungleichbehandlung und der rechtfertigende Grund im angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Ein solcher ausreichender Differenzierungsgrund ist hier zu bejahen. Denn ein solcher liegt in der Typisierung und Generalisierung von Sachverhalten, wenn der Gesetzgeber ihrer anders nur schwer Herr werden kann. Dies ist insbesondere bei Massenerscheinungen der Fall, zu denen auch die Regelung des Wahlrechts und damit zusammenhängend die Regelung über die Seßhaftigkeit zählt. Denn diese betrifft jeden

Bürger im Land. Will der Gesetzgeber bei Bürgern mit mehreren Wohnungen eine Mehrfachwahlberechtigung verhindern, so ist es zulässig, daß er Gruppen bildet. Die Bildung von Gruppen hat er derart vorgenommen, daß er die Bürger mit Hauptwohnsitz einerseits von den Bürgern mit Nebenwohnsitz andererseits unterscheidet. Voraussetzung einer zulässigen Typisierung ist dabei nur, daß diese sich naturgemäß am typischen Fall orientiert. Bei Bürgern, die nicht dauernd getrennt von ihren Familie leben, befindet sich der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des einzelnen Bürgers regelmäßig in der Gemeinde, in der sich die Familienwohnung befindet. Die Familie vermittelt im allgemeinen eine Vielfalt von soziologischen und anderen Verflechtungen am Ort und in der Gemeinde. Ein Verheirateter, der mit seiner Familie zusammenlebt, hat üblicherweise den gleichen Lebensmittelpunkt wie diese (vgl. VGH München a. a. O.; OVG Münster, Urteil vom 4. September 1986 - 15 A 1274/85 - NVwZ 1987, S. 1005 f.). Dieser Regel folgend normiert § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG als Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie.

Es wird nicht verkannt, daß es von dieser Regel Ausnahmen gibt. Auch bei Verheirateten, nicht dauernd von der Familie getrennt lebenden Ehepartnern sind natürlich Fälle denkbar, in denen der Bürger ausnahmsweise seine Lebensverhältnisse schwerpunktmäßig nicht von seiner Hauptwohnung, sondern von seiner Nebenwohnung aus gestaltet. So mag auch der Fall hier liegen. Solche seltenen Ausnahmefälle darf der Gesetzgeber aus Gründen der notwendigen Bestimmtheit, der Rechtssicherheit und insbesondere der Praktikabilität der Wahlrechtsvorschriften vernachlässigen (vgl. VGH München a. a. O.; OVG Münster a. a. O.). Jede Typisierung oder Bildung von Gruppen setzt Grenzfälle mit für den Einzelnen bedingten Härten voraus. Eine typisierende Behandlung von Sachverhalten ist verfassungsrechtlich aber dann hinzunehmen, wenn nur eine kleine Anzahl von Personen betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz im Einzelfall nicht sehr intensiv ist (vgl. Jarass a. a. O. Rdnr. 21). Selbst eine Ausnahmekquote von 7,5 % wurde vom Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Bedingungen hingenommen (BVerfGE 17, 1/23 f.). Unbestreitbar ist zwar, daß durch die politische und wirtschaftliche Entwicklung nach der Wiedervereinigung Deutschlands die Fälle, in denen ein Familienmitglied seinen beruflichen Lebensmittelpunkt an einen anderen Ort als dem des Familiensitzes wählt, erheblich zugenommen und daß sich die familiären Strukturen in den letzten Jahrzehnten starken Wandlungen unterworfen sahen,

dennoch handelt es sich im Verhältnis zu den übrigen Wahlberechtigten im Freistaat Thüringen um ausgesuchte Einzelfälle. Denn selbst in den Fällen, in denen ein Familienmitglied seinen Beruf an einem anderen Ort als dem Ort ausübt, an dem seine Familie wohnt, wird der Lebensmittelpunkt auch aus der Sicht des Betroffenen regelmäßig dort sein, wo er seine Familie hat. Soweit der Abgeordnete Schuster eine Ausnahme auch von dieser Gruppe, die ihren Beruf an einem anderen Ort als den Wohnsitz der Familie ausübt und dort wegen der zu großen Entfernung zur Familie eine weitere Wohnung bezieht, sein sollte, so muß erst recht von einem ganz seltenen Ausnahme-, möglicherweise sogar von einem Einzelfall ausgegangen werden, der wegen seines Ausnahme- bzw. Einzelfallcharakters sogar einen intensiveren Verstoß gegen den Gleichheitssatz rechtfertigen würde. Dies gilt selbst dann, wenn Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 der ThürVerf mit betroffen sind. Denn für die Beurteilung der Intensität des Eingriffs sind auch die mit der Typisierung verbundenen Vorteile zu berücksichtigen. Die Bestimmungen des individuellen Schwerpunktes der Lebensverhältnisse - diese Prüfung schwebt der Mehrheit der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs im Ergebnis vor - kann wegen dessen subjektiven Einschlags und der Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse im Einzelfall schwer oder auch gar nicht zu beantwortende Fragen aufwerfen (OVG Münster a. a. O.). Diese Schwierigkeiten können in aller Regel dadurch vermieden werden, wenn vorrangig durch das objektive, leichter handhabbare Kriterium des Aufenthalts geprägte Begriff der Hauptwohnung im Sinne des Melderechts maßgebend ist. Die Familienwohnung kann verhältnismäßig leicht und sicher ermittelt werden (OVG Münster a. a. O.; VGH München a. a. O.). Denn der Nachweis, daß die Hauptwohnung nicht Familienwohnung ist, ist durch den eindeutigen Wortlaut im Melderecht ausgeschlossen. Hier wird eine unwiderlegbare Vermutung angestellt, die die Feststellung der Wählbarkeit schnell und einfach ermöglicht. Dieses dient auch der notwendigen Rechtssicherheit.