



13. MRZ 1992
Gummersbach

DER
REGIERUNGSPRÄSIDENT
KÖLN

Regierungspräsident, Postfach 10 15 48, 5000 Köln 1

Oberstadtdirektoren

Aachen, Bonn, Köln, Leverkusen

Oberkreisdirektoren

Aachen, Bergheim (Erfk), Düren, Berg.Gladbach,
Euskirchen, Heinsberg, Gummersbach und Siegburg

Dienstgebäude:

Zaughausstr. 43 u. 10

Mohrenstr. 16

Christophstr. 2

Unter Sachsenhäusern 6 u. 29

Zu erreichen mit öffentlichen
Verkehrsmitteln:
Bundesbahn bis Köln-Hbf.
U-Bahn-Linien 3,4,5,9,12,14,
16,17,18 bis Appellhofplatz

Telefon:
(0221) 147-0

Auskunft erteilt:

Herr Lay

Durchwahl:

147-2116
Zimmer:

12

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (bitte immer angeben)

Köln

21.1.4-44/92

12. März 1992

Betreff

Melderecht;

hier: Bestimmung der Hauptwohnung bei Studenten

Anlg.: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.1991

Auf Veranlassung des Innenministeriums NW übersende ich Ihnen
beiliegendes Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 15.10.1991
zur Kenntnis und Beachtung.

Das Innenministerium sieht im wesentlichen die bereits in den
Runderlassen vom 21.05.1985 und 26.11.1986 - Az.: I C 3/41.303 -
ausgeführten Erwägungen bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht
hat in seiner Entscheidung allerdings die in der Praxis häufig
gestellte Frage nach dem Prognosezeitraum offengelassen.
Hierzu schlagen einzelne Bundesländer eine länderübergreifende
einheitliche Verfahrensweis dahingehend vor, daß der Zeitraum
in solchen Fällen regelmäßig ein Jahr betragen solle.

Das Innenministerium steht dieser Verfahrensweise grundsätzlich
positiv gegenüber, möchte jedoch vor einer endgültigen Entschei-
dung hierüber ein Meinungsbild erhalten.

VV-96

Oberweisungen an Regierungshauptkasse Köln:

Landeszentralbank Köln BLZ 370 000 00 Kto. 370 01520

Postgiroamt Köln BLZ 370 100 50 Kto. 106 14-504

Westdeutsche Landesbank,
Girozentrale Köln BLZ 370 500 00 Kto. 96 560

Telex
08 881 451 rp kld
Btx-Nr.:
0221 1633
Telefax
1633 3185

Sprechzeiten:
donnerstags von 8.30 - 15.00 Uhr;
sonst nur nach besonderer Ver-
einbarung

-2-

Ich bitte Sie, mir daher bis spätestens zum 10.04.1992
Ihre Auffassung mitzuteilen.

Zusatz für die Oberkreisdirektoren:

Ich bitte, das beiliegende Urteil mit meinen Ausführungen den
Meldebehörden Ihres Bezirks mitzuteilen.

Im Auftrag


(Willeßen)

Nur für den Dienstgebrauch

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Melderecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

MRRG §§ 2 Abs. 1 Nr. 12, 7 Nr. 2, 9 Satz 2,
12 Abs. 1 bis 3
VwGO § 137 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2
VwVfG § 24 Abs. 1

VOI b.OVG 1 km. Min.
Eing. 23. DEZ. 1991

Stichworte:

Hauptwohnung; Nebenwohnung; Student; Studienort; Heimatort;
Berichtigungsanspruch; vorwiegend benutzte Wohnung; Zwei-
felsfall; Prognose; quantitative Berechnung; prägender Ver-
gleichszeitraum; Angaben des Einwohners; Plausibilitätsprü-
fung; Erfahrungstatsache; Erfahrungssatz; Regelvermutung;
maßgeblicher Zeitpunkt.

Urteil vom 15. Oktober 1991 - BVerwG 1 C 24.90

Leitsätze:

1. Die vorwiegende Benutzung einer von mehreren Wohnungen und damit ihre melderechtliche Qualifikation als Hauptwohnung gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 MRRG bestimmt sich danach, wo sich der Einwohner am häufigsten aufhält. Dazu sind eine rein quantitative Berechnung und ein Vergleich der jeweiligen Aufenthaltszeiten erforderlich. Eine Gewichtung der Aufenthaltszeiten durch die Bildung von prägenden Vergleichszeiträumen findet im Gesetz keine Grundlage.

2. Eine gesetzliche Regelvermutung des Inhalts, daß ein lediger Student während seines Studiums vorwiegend seine Wohnung am Studienort benutzt, läßt sich § 12 Abs. 2 Satz 1 MRRG nicht entnehmen. Es gibt auch keinen allgemeinen Erfahrungssatz dieses Inhalts.

Urteil des 1. Senats vom 15. Oktober 1991 - BVerwG 1 C 24.90

I. VG Trier vom 21.07.1989 - Az.: 1 K 90/88 -
II. OVG Koblenz vom 20.03.1990 - Az.: 7 A 119/89 -

Nur für den Dienstgebrauch

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 1 C 24.90
OVG 7 A 119/89

In der Verwaltungsstreitsache

- 2 -

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 15. Oktober 1991
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
M e y e r , den Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. D i e f e n b a c h , die Richterin am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. S c h o l z - H o p p e
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht G i e l e n
und Dr. K e m p e r

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das
Urteil des Oberverwaltungsgerichts
Rheinland-Pfalz vom 20. März 1990 wird
zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des
Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die im Jahre 1966 geborene, unverheiratete Klägerin ist seit
dem Wintersemester 1987/88 als Studentin der Rechtswissen-
schaft an der Universität Trier immatrikuliert. Im September
1987 bezog sie eine Wohnung in Trier und meldete diese als
Nebenwohnung, ihre bisherige Wohnung im elterlichen Haus in
Köln als Hauptwohnung an, da sie sich vorwiegend in Köln
aufhalte. Die Beklagte teilte der Klägerin mit, bei Studen-
ten könne in der Regel davon ausgegangen werden, daß sie
sich im Verlauf eines Jahres überwiegend am Studienort auf-
hielten. Sollte dies bei der Klägerin nicht zutreffen, möge
sie dies in geeigneter Form nachweisen.

Die Klägerin trug daraufhin vor, daß sie sich unter Berück-
sichtigung der Semesterferien, des verspäteten Vorlesungsbe-
gins im Semester, der Vorlesungsfreiheit an Wochenenden und
Feiertagen sowie sehr häufig auch an Montagen und Freitagen

- 3 -

in Köln aufhalten werde und konkretisierte dies durch Angaben für das Studienjahr 1987/88.

Die Beklagte registrierte gleichwohl die Wohnung in Trier als Hauptwohnung der Klägerin. Sie lehnte einen Antrag der Klägerin auf Berichtigung des Melderegisters ab und wies den gegen diese Entscheidung gerichteten Widerspruch zurück: Nach typischem Verhalten benutze ein Student mit mehreren Wohnungen vorwiegend seine Wohnung am Studienort. Der Semesterbetrieb an der Universität mache etwa 7 1/2 Monate im Jahr aus. Während des Semesters halte sich der Student mindestens 5 Tage in der Woche am Studienort auf; regelmäßige oder gelegentliche Heimfahrten spielten insoweit nur eine untergeordnete Rolle. Diese Einschätzung habe die Klägerin nicht plausibel durch die Darlegung eines atypischen Sachverhalts erschüttert.

Die mit dem Ziel der Eintragung der Trierer Wohnung als Nebenwohnung erhobene Klage ist in den Vorinstanzen erfolgreich gewesen. Das Berufungsgericht hat seine Entscheidung auf im wesentlichen folgende Erwägungen gestützt: Zur Feststellung, welche von mehreren Wohnungen ein Einwohner vorwiegend benutze, komme es nicht auf prägende Vergleichszeiträume, sondern auf die Gesamtzahl der Tage an, die der Einwohner grundsätzlich während eines Jahres an seinen verschiedenen Wohnorten verbringe. Die Meldebehörde habe zu prüfen, ob die Angaben des Einwohners zu seinem Wohnverhalten plausibel, d.h. schlüssig und glaubhaft seien. Nur wenn der Einwohner einen zeitlich überwiegenden Aufenthalt am Ort der von ihm genannten Hauptwohnung gar nicht behauptete, er bei berechtigten Zweifeln der Meldebehörde seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkomme oder seine Angaben nicht glaubhaft mache, dürfe von diesen abgewichen werden. In diesem Zusammenhang dürfe sich die Meldebehörde auch allgemeine Erfahrungstatsachen zunutze machen. Es gebe - jedenfalls in Flächenstaaten - keine allgemeine Erfahrungstatsache, daß sich Studenten vorwiegend am Studienort aufhielten. Aus den

- 4 -

Angaben der Klägerin ergebe sich plausibel, daß sie vorwiegend ihre Kölner Wohnung benutze. Sie habe gegenüber der Beklagten schlüssig dargetan, daß sie unter Berücksichtigung der Vorlesungsferien sowie der Feiertags- und Wochenendheimfahrten beabsichtige, sich insgesamt weniger als fünfeinhalb Monate im Jahre in Trier aufzuhalten und ansonsten weiterhin ihr Elternhaus in Köln zum Wohnen zu benutzen. Angesichts der Art und der Intensität des juristischen Studiums, das noch weitgehend vom Grundsatz der akademischen Freiheit geprägt sei, sowie im Hinblick auf die relativ große Nähe und die günstigen Verkehrsverbindungen zwischen Trier und Köln bestehe auch kein hinreichender Anlaß, an der Glaubwürdigkeit ihrer Angaben, die von ihrem Vater bestätigt würden, zu zweifeln.

Die Beklagte macht mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision geltend: Die vorwiegende Benutzung einer Wohnung beurteile sich anhand objektiver Kriterien allein quantitativ nach deren zeitlicher Benutzung. Für einen Prognosezeitraum von in der Regel einem Jahr seien bei sich ändernden Aufenthaltsgewohnheiten verschiedene Vergleichszeiträume zu bilden. Die vorwiegende Benutzung einer Wohnung bestimme sich nach dem prägenden Vergleichszeitraum. Bei einem Studenten sei auf den Zeitraum des Semesters mit einer Dauer von 7 1/2 Monaten im Jahr abzustellen. Die Annahme des Berufungsgerichts, daß bei ledigen Studenten keine Vermutung für deren Hauptwohnung am Hochschulort bestehe, verletze allgemeine Erfahrungssätze und sei daher für das Revisionsgericht nicht bindend. Die aus der gebotenen generalisierenden Betrachtungsweise resultierende Regelvermutung habe die Klägerin nicht durch eigene, signifikant von der Regel abweichende Angaben zu widerlegen vermocht.

Die Klägerin verteidigt das Berufungsurteil.

Der Oberbundesanwalt trägt vor, nach der überwiegenden Auffassung der Bundesländer gebe es keine Regelvermutung, daß

- 5 -

ein Student mit mehreren Wohnungen vorwiegend diejenige am Studienort benutze. Bei geringer Entfernung und günstigen Verkehrsbedingungen zwischen den Wohnorten erscheine die Annahme einer Nebenwohnung am Studienort zutreffend, wenn ein lediger Student angebe, er halte sich außer in den Semesterferien auch während der Vorlesungszeit an den Wochenenden häufig im Elternhaus auf.

II.

Der Senat kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Parteien hiermit einverstanden sind (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die Revision der Beklagten ist nicht begründet.

Das Berufungsurteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht. Die Klägerin hat einen Anspruch darauf, daß die Beklagte ihre Trierer Wohnung im Melderegister als Nebenwohnung einträgt.

1. Rechtsgrundlage für diesen Anspruch sind neben irrevisiblen Bestimmungen des rheinland-pfälzischen Meldegesetzes vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 463) Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429), geändert durch Gesetz vom 24. Februar 1983 (BGBl. I S. 179) - MRRG -. Nach § 23 MRRG haben die Länder ihr Melderecht den Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes anzupassen. Die landesrechtlichen Voraussetzungen für das Vorliegen einer Nebenwohnung und deren Eintragung im Melderegister müssen daher in Übereinstimmung mit dem Melderechtsrahmengesetz stehen. Die Auslegung und Anwendung des Melderechtsrahmengesetzes betrifft Bundesrecht und ist somit nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO revisionsgerichtlicher Nachprüfung zugänglich (Beschlüsse vom 13. Mai 1987 - BVerwG 7 B 72.87 - Buchholz 402.43 § 12 MRRG Nr. 1, vom 16. März 1988 - BVerwG 1 B 25.88 - Buchholz 402.43 § 12 MRRG Nr. 2 und vom 14. Mai 1991

- 6 -

- BVerwG 1 CB 49.90 -). Schon deshalb greift die Rüge der Klägerin nicht durch, die Revision habe nicht zugelassen werden dürfen, weil das Berufungsgericht Vorschriften des Landesmelderechts angewendet habe.

2. Nach §§ 7 Nr. 2, 9 Satz 1 MRRG kann jeder Einwohner die Berichtigung der zu seiner Person im Melderegister gespeicherten Daten verlangen, wenn diese unrichtig sind. Zu den im Melderegister gespeicherten Daten gehören nach § 2 Abs. 1 Nr. 12 MRRG auch die Haupt- und Nebenwohnung. Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen in Deutschland, so ist eine dieser Wohnungen gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 MRRG seine Hauptwohnung, jede weitere Wohnung gemäß § 12 Abs. 3 MRRG seine Nebenwohnung. Hauptwohnung des unverheirateten/Einwohners ist nach § 12 Abs. 2 Satz 1 MRRG dessen "vorwiegend benutzte" Wohnung. Die vorwiegende Benutzung einer Wohnung bedarf als gerichtlich in vollem Umfang nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff näherer Konkretisierung. Dabei ist nach Satz 3 nur in Zweifelsfällen darauf abzustellen, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt (Beschuß vom 16. März 1988 - BVerwG 1 B 25.88 - a.a.O.).

3. Die vorwiegende Benutzung einer von mehreren Wohnungen ist dort anzunehmen, wo sich der Einwohner am häufigsten aufhält. Da es melderechtlich auf die zukünftige Benutzung der Wohnung ankommt, ist - auch im Rahmen eines Berichtigungsanspruchs - eine Einschätzung des zukünftigen Verhaltens des Einwohners geboten. Ob eine derartige Prognose ebenso wie bei einem Wohnungswechsel ohne zeitliche Beschränkung oder, wie das Berufungsgericht meint, mit Rücksicht auf die Ungewißheit der Benutzungsgewohnheiten bei mehreren Wohnungen zunächst für ein Jahr zu erfolgen hat, sofern nicht feststeht, daß die Benutzung einer Wohnung vorher endet, kann offenbleiben, weil dies im vorliegenden Fall zu keiner unterschiedlichen Beurteilung führt.

10/12/07
Prognose
1 Jahr od
länger
Atten

- 7 -

a) Die vorwiegende Benutzung bestimmt sich nicht nach dem Aufenthalt in der Wohnung selbst, sondern nach dem Aufenthalt an dem Ort, in dem sich die Wohnung befindet (in diesem Sinne auch Belz, Meldegesetz für Baden-Württemberg, 3. Aufl., 1987, § 17 MG Rdnr. 20). Das folgt daraus, daß zwischen dem Aufenthalt am Ort und der Wohnungsbenutzung ein unmittelbarer Zusammenhang besteht und die Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Einwohner zu registrieren haben (vgl. § 1 Abs. 1 MRRG).

*unabhängig
3
Büro
mit 1988
- Ort (=Wohnung)
- Benutzung
Wohnungswort*

b) Zur Ermittlung der vorwiegenden Benutzung einer von mehreren Wohnungen ist eine quantitative Berechnung durch Gegenüberstellung der Nutzungszeiten geboten. Diese Betrachtungsweise entspricht dem Wortsinn des Begriffs "vorwiegend" und den Intentionen des Gesetzgebers, die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenwohnung eindeutig festzulegen, weil daran Behördenzuständigkeiten sowie Rechte und Pflichten des Einwohners anknüpfen (BT-Drucks. 8/3825 S. 20 und S. 31). In diesem quantitativen Sinne versteht auch die einhellige Meinung in Rechtsprechung und Literatur die vorwiegende Benutzung einer Wohnung (vgl. OVG Hamburg, Urteile vom 29. Mai 1985 -OVG Bf V 14/85 <S. 12> und 15/85 <DOV 1987, 164> -; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Juli 1986, NJW 1987, 209; Bayer. VGH, Urteil vom 9. Dezember 1988, NVWZ-RR 1989, 365 <366>; Hess. VGH, Urteil vom 13. November 1990, NVWZ-RR 1991, 357 <358>; wohl auch OVG NRW, Urteil vom 4. Juli 1986, DVBl. 1987, 144; VG Gießen, Urteil vom 22. November 1988, NVWZ-RR 1989, 367 <368>; VG Freiburg, Urteil vom 4. Februar 1987, NVWZ 1987, 1017 <1018>; Belz, Meldegesetz für Baden-Württemberg, 3. Aufl. 1987, § 17 Rdnr. 19; Medert/Süßmuth, Melderecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar, Stand: 5. Lieferung Mai 1989, Erläuterungen § 12 MRRG Rdnr. 15; Honnacker, BayVBl. 1983, 481 <483>).

Die vom Gesetz gebotene rein quantitative Betrachtung hat die Konsequenz, daß allen Nutzungszeiten die gleiche Bedeutung zukommen muß (so auch Hess. VGH, Urteil vom

- 8 -

13. November 1990, a.a.O.; VG Giessen, Urteil vom
22. November 1988, a.a.O.; Belz, a.a.O., § 17 Rdnr. 20).

Eine Gewichtung der Aufenthaltszeiten durch die Bildung von prägenden und nicht prägenden Vergleichszeiträumen (so OVG Hamburg, Urteile vom 29. Mai 1985 - OVG Bf V 14/85 und 15/85 - a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 8. November 1988, NVwZ-RR 1989, 364, vom 9. Oktober 1989, NVwZ-RR 1990, 193; und vom 26. November 1990, NVwZ-RR 1991, 359), bei der die Benutzungszeiten des nicht prägenden Vergleichszeitraums unberücksichtigt blieben, findet in § 12 Abs. 2 MRRG keine Grundlage. Sie würde eine vom Gesetzgeber gerade nicht beabsichtigte Wertung erfordern und eine möglichst eindeutige Festlegung der Hauptwohnung erschweren.

Daraus folgt für die hier in Rede stehende Fallgruppe der Hochschulstudenten, die sowohl am Hochschul- als auch am Heimatort eine Wohnung haben, daß die Aufenthaltszeiten am Studienort den Aufenthaltszeiten am Heimatort insgesamt gegenüberzustellen sind und nicht allein auf die Wohnungsbenutzung während des zeitlich überwiegenden Semesters abgestellt werden darf. Wenn der Student insgesamt unter Zusammenrechnung der Benutzungszeiten während der Semesterferien und bei Heimfahrten an Wochenenden und vorlesungsfreien Tagen während des Semesters überwiegend die Wohnung am Heimatort benutzt, ist diese seine Hauptwohnung.

c) Ausgangspunkt für die Bestimmung der Hauptwohnung sind die Angaben des Einwohners. § 12 Abs. 1 Satz 2 MRRG verpflichtet den Einwohner mit mehreren Wohnungen, der Meldebehörde mitzuteilen, welche Wohnung seine Hauptwohnung ist. Der Einwohner entscheidet, wo er eine Wohnung bezieht und - beim Bezug mehrerer Wohnungen - welche der Wohnungen er vorwiegend benutzen wird. Die Meldebehörden haben diesen Tatbestand nach § 1 Abs. 1 MRRG lediglich zu registrieren. Dies bedeutet freilich nicht, daß der Einwohner unabhängig von der zu erwartenden Benutzungsgewohnheit eine seiner Wohnungen als Hauptwohnung auswählen kann. Die Hauptwohnung be-

kein Widerspruch
zur Bestimmung
der Hauptwohnung

- 9 -

stimmt sich vielmehr nach den in § 12 Abs. 2 MRRG genannten Kriterien. Das folgt aus dem Wortlaut, der Systematik und dem der Entstehungsgeschichte zu entnehmenden Sinn und Zweck der Vorschrift: Nach der regierungsamtlichen Begründung und der Stellungnahme des Bundesrates zu § 12 MRRG sollte eine nach früherem Recht bestehende Wahlmöglichkeit des Einwohners in der Bestimmung der Hauptwohnung ausgeschlossen werden, diese sich vielmehr nach "objektiven Merkmalen" beurteilen (vgl. BT-Drucks. 8/3825 S. 20 und S. 30 f. jeweils zu § 12). Anderenfalls wäre die auf Initiative des Bundesrates in § 12 MRRG aufgenommene Legaldefinition der Hauptwohnung überflüssig.

Wie auch die in § 2 Abs. 1 MRRG vorgesehene Befugnis der Meldebehörde ergibt, neben den eigentlichen Daten des Einwohners die zum Nachweis ihrer Richtigkeit" erforderlichen Hinweise im Melderegister zu speichern, darf und muß also die Meldebehörde prüfen, ob die Angaben des Einwohners über den Bezug einer Wohnung und deren Qualifikation als Haupt- oder Nebenwohnung zutreffend sind. Sie wird sich dabei mit Rücksicht auf den Massenbetrieb im Meldewesen und die ihr nicht ohne weiteres zugänglichen persönlichen Verhältnisse und Absichten des Einwohners zumeist auf die Prüfung beschränken können, ob ihr die Angaben des Einwohners plausibel erscheinen, d.h. in sich schlüssig und glaubhaft sind. In diese Prüfung darf die Meldebehörde Erfahrungstatsachen über die Benutzungsgewohnheiten bestimmter Personengruppen einbeziehen. Eine solche generalisierende Betrachtungsweise rechtfertigt es allerdings nicht, den wahren Sachverhalt außer acht zu lassen. Legt der Einwohner substantiiert dar, daß und warum er eine Wohnung vorwiegend benutzt, dann darf die Meldebehörde sich über diese Angaben nicht einfach hinwegsetzen, sondern muß gegebenenfalls den Sachverhalt weiter aufklären (vgl. § 24 Abs. 1 VwVfG). Lassen sich Zweifel an der vorwiegenden Benutzung der einen oder anderen Wohnung nicht ausräumen, hat die Meldebehörde gemäß § 12 Abs. 2

festh. nach
Obj. Merkmale
der vorwiegenden
Nutzung

Ang. Ergänzung:
Evidenz,
allgemeine
Wohnungsgewohnheit

- 10 -

Satz 3 MRRG auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des
Einwohners abzustellen.

Keine Vorunterschiedlichkeit & Hauptwohnung

d) Diese Grundsätze gelten auch, wenn ein Student den Bezug einer Wohnung am Studienort unter Aufrechterhaltung einer weiteren Wohnung am Heimatort mitteilt. Eine gesetzliche Regelvermutung des Inhalts, daß ein lediger Student während seines Studiums vorwiegend seine Wohnung am Studienort benutzt, läßt sich § 12 Abs. 2 Satz 1 MRRG weder ausdrücklich noch aufgrund einer Auslegung der Vorschrift entnehmen. § 12 Abs. 2 Satz 1 MRRG stellt lediglich abstrakt auf die vorwiegende Benutzung einer Wohnung ab, ohne für bestimmte Personengruppen wie z.B. Studenten weitere Regeln oder Grundsätze für die tatsächliche Würdigung vorzusehen.

Die Meldebehörde braucht sich mit der Mitteilung eines Studenten über den Bezug einer Nebenwohnung am Studienort nicht abzufinden, wenn sie aufgrund von Erfahrungstatsachen davon ausgehen darf, daß sich Studenten normalerweise vorwiegend am Studienort und nicht am Heimatort aufhalten. Ob und inwieweit sie dabei gestützt auf derartige Erfahrungstatsachen die Angaben des Einwohners als unglaubhaft einstufen darf, ist eine Frage der Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall. Sie ist revisionsgerichtlicher Nachprüfung grundsätzlich entzogen (§ 137 Abs. 2 VwGO). Im übrigen führen im vorliegenden Fall die Angaben der Klägerin und die vom Berufungsgericht festgestellten Erfahrungstatsachen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß deren Wohnung am Studienort Trier ihre Nebenwohnung ist.

4. Nach den Ausführungen des Berufungsgerichts kommt im Rahmen der Plausibilitätsprüfung von Angaben unverheirateter Personen in der Ausbildung (z.B. Studenten) über ihre Wohnverhältnisse am Ausbildungs- bzw. am Heimatort der Art und Intensität des Ausbildungsbetriebes, der Entfernung zwischen den angegebenen Wohnorten, der üblichen Fahrtzeit zwischen ihnen und der Häufigkeit der Heimfahrten eine wesentliche

- 11 -

Bedeutung zu. Das Berufungsgericht hat darüber hinaus hervorgehoben, daß jedenfalls in Flächenstaaten nicht von einer allgemeinen Erfahrungstatsache ausgegangen werden könne, Studenten hielten sich vorwiegend am Studienort auf. Es hat den Angaben der Klägerin entnommen, daß sie unter Berücksichtigung der Vorlesungsferien sowie der Feiertags- und Wochenendfahrten ihre Trierer Wohnung weniger als 5 1/2 Monate im Jahr und damit nicht vorwiegend benutzt und diese Angaben mit Rücksicht auf das vom Grundsatz der akademischen Freiheit geprägte juristische Studium, die relativ große Nähe sowie die günstigen Verkehrsverbindungen zwischen Trier und Köln für glaubhaft erachtet (BU S. 12 ff.).

a) Diese unter Berücksichtigung von Erfahrungstatsachen erfolgte Würdigung läßt sich als Teil der tatsächlichen Feststellungen im Sinne des § 137 Abs. 2 VWGO revisionsgerichtlich nur darauf überprüfen, ob das Berufungsgericht allgemein verbindliche Beweiswürdigungsgrundsätze, d.h. gesetzliche Beweisregeln, Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze, verletzt hat (BVerwGE 47, 330 <361>; Urteil vom 8. Mai 1984 - BVerwG 9 C 141.83 - Buchholz 310 § 108 VWGO Nr. 147). Die unter Hinweis auf die Revisibilität von allgemeinen Erfahrungssätzen gegen die tatsächliche Würdigung des Berufungsgerichts gerichteten Angriffe der Revision gehen fehl, weil es keinen unzweifelhaft geltenden und durch keine Ausnahme durchbrochenen Erfahrungssatz (vgl. BVerwGE 67, 83 <84>; Urteile vom 25. Oktober 1979 - BVerwG 2 C 7.78 - Buchholz 237.90 § 88 LBG-SH Nr. 1, vom 3. Mai 1974 - BVerwG 4 C 31.72 - Buchholz 406.11 § 128 BBauG Nr. 15 und vom 12. November 1970 - BVerwG 2 C 55.68 - Buchholz 232 § 135 BBG Nr. 41) zur Hauptwohnung eines Studenten am Studienort gibt.

b) Das Berufungsgericht hat auch nicht unberücksichtigt gelassen, daß es für den Erfolg der von der Klägerin im Klagewege erstrebten Berichtigung des Melderegisters maßgebend auf die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Ver-

- 12 -

auf die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ankommt. Das Melderegister hat als ein aktuelles Register die jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse wiederzugeben. Deshalb muß eine Berichtigung grundsätzlich der aktuellen Sachlage entsprechen.

Das Berufungsgericht hat zwar nicht ausdrücklich dargelegt, daß auf die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen sei, und seine Beurteilung der tatsächlichen Benutzungsverhältnisse u.a. auf die von der Klägerin seinerzeit im Widerspruchsverfahren gemachten Angaben gestützt. Mit seiner Feststellung, daß die Klägerin ihre Hauptwohnung in Köln "hat" und vorwiegend diese Wohnung "benutzt" (BU S. 11, 14), hat es jedoch eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß es seiner tatsächlichen Würdigung die Wohnverhältnisse der Klägerin bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung zugrunde gelegt hat. Zur Annahme einer zwischenzeitlich eingetretenen Änderung der Benutzungsgewohnheiten der Klägerin bestand weder nach deren Angaben noch aus sonstigen Gründen für das Berufungsgericht ein Anhaltspunkt. Die Revision hat die tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts insoweit auch nicht angegriffen.

Hat das Berufungsgericht ohne Rechtsverstoß festgestellt, daß die Klägerin ihre Hauptwohnung in Köln hat, während das Melderegister Trier als Hauptwohnsitz ausweist, ist der Berichtigungsanspruch begründet und die Revision zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Meyer

Gielen

Dr. Diefenbach

Dr. Kemper

Dr. Scholz-Hoppe

- 13 -

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 6 000 DM festgesetzt.

Meyer

Gielen

Dr. Kemper

Hauptwohnung/Statuswechsel · II 3.3

Bestimmung der Hauptwohnung; Statuswechsel

RdErl. des Innenministers vom 21. Mai 1985 (MBl. NW. S. 863) – SMBl. NW. 2101

1 Bestimmung der Hauptwohnung

1.1 Zur Interpretation des § 16 des Meldegesetzes NW – MG NW – vom 13. Juli 1982 (GV. NW. S. 474), geändert durch Gesetz vom 6. November 1984 (GV. NW. S. 663), – S.GV. NW. 210 – gebe ich mit der Bitte um Beachtung folgende Hinweise.

1.11 Anders als das bisherige Meldegesetz läßt die Vorschrift dem Einwohner grundsätzlich keine Wahlmöglichkeit, die Hauptwohnung zu bestimmen. Hauptwohnung ist vielmehr nach der gesetzlichen Definition die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners (§ 16 Abs. 2 Satz 1).

Vorwiegend benutzt ist die Wohnung, in der der Einwohner oder, bei Verheirateten, seine Familie hauptsächlich oder überwiegend wohnt. Dabei ist auch der Zeitraum zu berücksichtigen, über den eine Wohnung im Verhältnis zu einer anderen Wohnung benutzt wird. Als Anhalt kann dafür auf den Zeitraum eines Jahres nach der Anmeldung abgestellt werden.

1.12 Erst wenn sich die vorwiegend benutzte Wohnung nicht zweifelsfrei bestimmen läßt, ist auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners abzustellen (§ 16 Abs. 2 Satz 3). Anhaltspunkte für dessen Bestimmung können z. B. sein: Art der Wohnung, Art und Häufigkeit des Aufenthalts, Erreichbarkeit der anderen Wohnung, Mitgliedschaft in Vereinen etc., kommunalpolitische Aktivitäten, familiäre Bindungen. Jeder Einzelfall ist nach den gegebenen Umständen sorgfältig zu prüfen. Dem Einwohner ist Gelegenheit zu geben darzutun, bei welcher Wohnung der Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen liegt. Die Meldebehörde soll in erster Linie prüfen, ob die Darlegungen des Meldepflichtigen zur Bestimmung des Wohnungsstatus glaubhaft erscheinen (Plausibilitätsprüfung).

1.121 Unterhalten kinderlose Ehepaare, die nicht dauernd getrennt leben, aus beruflichen Gründen zwei Wohnungen, von denen aus sie jeweils ihrer Berufstätigkeit nachgehen, und läßt sich nach den Darlegungen der Meldepflichtigen nicht zweifelsfrei bestimmen, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen liegt (§ 16 Abs. 2 Satz 3), so kann es im Einzelfall angezeigt sein, die Wohnung eines jeden der Ehegatten als dessen Hauptwohnung zu bestimmen. Die Zuständigkeit für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten für beide Ehegatten liegt in diesen Fällen bei der Gemeinde (örtliche Landesfinanzbehörde), bei der der ältere Ehegatte mit Hauptwohnung gemeldet ist (§ 39 Abs. 2 letzter Satz EStG).

1.122 Beamte im Vorbereitungsdienst, die eine Fach- oder Fachhochschule für die öffentliche Verwaltung besuchen, halten sich aufgrund der Lehrpläne für den Vorbereitungsdienst lediglich für einen im vornherein feststehenden Zeitraum am Ort der Ausbildungsstätte auf. Von der Bestimmung der Wohnung am Ort der Ausbildungsstätte zur Hauptwohnung sollte daher im allgemeinen abgesehen werden.

II 3.3 · Hauptwohnung/Statuswechsel

1.2 Ergibt sich aus den Angaben des Meldepflichtigen in dem Meldeschein, aufgrund zusätzlicher Befragung oder im Zusammenhang mit einem sonstigen Meldevorgang, daß der von ihm mitgeteilte Wohnungsstatus offensichtlich nicht (mehr) mit den in § 16 Abs. 2 aufgeführten Kriterien in Einklang steht, so hat die Meldebehörde von Amts wegen im Melderegister die nach § 16 Abs. 2 oder 3 zutreffende Wohnung einzutragen. Die Meldebehörde hat den Meldepflichtigen von dieser Eintragung zu unterrichten. Dem Meldepflichtigen steht gegebenenfalls frei, einen Antrag auf Berichtigung des Melderegisters zu stellen (§ 8 Nr. 2, § 10). Eine etwaige Ablehnung dieses Antrags erfolgt durch rechtsbehelfsfähigen Bescheid.

1.3 Erklärt eine Meldebehörde die Wohnung des Meldepflichtigen zur Hauptwohnung, so hat sie dies im Rahmen der Datenübermittlung nach § 30 Abs. 1 oder 2 jeder Meldebehörde einer weiteren Wohnung mitzuteilen und ausreichend zu begründen.

Unterschiedliche Auffassungen wegen der Hauptwohnung sind unmittelbar zwischen den beteiligten Meldebehörden zu klären.

2 Veränderung des Wohnungsstatus

2.1 Teilt der Einwohner eine Änderung der Hauptwohnung nicht der Meldebehörde der neuen Hauptwohnung, sondern der für die Nebenwohnung zuständigen Meldebehörde mit, so unterrichtet diese die andere(n) Meldebehörde(n).

2.2 Nach § 6 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 308), geändert durch Gesetz vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1429), sind die Meldescheine dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik zu übersenden. Da bei der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes ein Einwohner seit dem 1. Januar 1983 am Ort seiner Hauptwohnung gezählt wird, ist es für statistische Zwecke erforderlich, daß das Landesamt auch dann unterrichtet wird, wenn zwar keine (neue) Wohnung an- oder abgemeldet wird, sich aber der Status einer Nebenwohnung verändert. Wird die bisherige Nebenwohnung eines Einwohners Hauptwohnung bzw. alleinige Wohnung, so ist hiervon **ab sofort** das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik zu unterrichten. Dies geschieht durch die Meldebehörde der neuen Hauptwohnung bzw. alleinigen Wohnung unter Angabe und in der Reihenfolge folgender Daten:

1. Datum des Statuswechsels,
2. Familienname, Vornamen,
3. Ort der neuen Hauptwohnung bzw. alleinigen Wohnung (bisherige Nebenwohnung),
 - 3.1 Datum, seit dem diese Wohnung als Nebenwohnung geführt wurde,
4. Ort der bisherigen Hauptwohnung,
5. Geschlecht,
6. Familienstand,
7. Erwerbstätig/nicht erwerbstätig,
8. Geburtsjahr,

Hauptwohnung/Statuswechsel · II 3.3

9. Rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft,
10. Staatsangehörigkeit.

Die Meldungen über Statusänderungen werden dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik zusammen mit den An- und Abmeldescheinen zu den üblichen Terminen übermittelt.

2.3 Aufhebung von Vorschriften

Folgende RdErl. werden aufgehoben:

1. RdErl. v. 15. 7. 1960 (SMBl. NW. 2101),
2. RdErl. v. 6. 12. 1973 (SMBl. NW. 2101),
3. RdErl. v. 19. 6. 1980 - (n. v.) - I C 3/41.441,
4. RdErl. v. 24. 11. 1980 (SMBl. NW. 2101),
5. RdErl. v. 25. 11. 1980 (SMBl. NW. 2101),
6. RdErl. v. 9. 12. 1980 (SMBl. NW. 2101),
7. RdErl. v. 22. 10. 1981 (MBl. NW. S. 2104).

Erl. § 12 MRG - I C

§ 12 Mehrere Wohnungen

(1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung. Der Einwohner hat der Meldebehörde mitzuteilen, welche Wohnung seine Hauptwohnung ist.

(2) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt.

(3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners.

ERLÄUTERUNGEN zu § 12

Übersicht	Rdnrn.
I. Allgemeines	
1. Entstehungsgeschichte	1
2. Bedeutung und Zweck der Vorschrift	2, 3
II. Bestimmung der Hauptwohnung (Absatz 1)	
1. Zahl der Wohnungen	4
2. Geltungsbereich	5
3. Mitteilungspflicht des Einwohners	6-6b
III. Begriff der Hauptwohnung (Absatz 2)	
1. Grundsatz	7-10
2. Hauptwohnung von verheirateten Einwohnern	11-14
3. Hauptwohnung von unverheirateten Einwohnern	15-25
IV. Nebenwohnung (Absatz 3)	26
V. Rechtsnatur der Bestimmung des Wohnungsstatus und Rechtsweg	27-29a
VI. Altfallproblematik	30, 31
VII. Landesrecht	32

I. Allgemeines

1. Entstehungsgeschichte

Die früheren Meldegesetze der Länder kannten – wie im übrigen auch schon die Reichsmeldeordnung – bereits die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenwohnung. Nach den insoweit übereinstimmenden Regelungen hatte der Einwohner im Falle der Beibehaltung einer anderen Wohnung bei der Anmeldung zu erklären, welche Wohnung er als seine Hauptwohnung ansieht. Auch wenn die zu den früheren Meldegesetzen der Länder ergangenen Verwaltungsvorschriften die Hauptwohnung als den Ort definierten, an dem der Meldepflichtige den Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen hat, und – in einigen Ländern – den Meldebehörden aufgegeben war, den Meldepflichtigen auf die Bedeutung der Hauptwohnung als Anknüpfungspunkt für öffentliche Rechte und Pflichten hinzuweisen, so blieb die Bestimmung der Hauptwohnung letzt-

I C · Erl. § 12 MRRG

lich dem Einwohner wahlfrei, d. h. nach freiem Belieben überlassen. Dies hatte in der Vergangenheit im Zuge des verstärkten Trends zu Zweitwohnungen dazu geführt, daß immer mehr Einwohner aus den unterschiedlichsten Motiven heraus eine von den tatsächlichen Verhältnissen abweichende Festlegung vornahmen. Als wesentliche Gründe seien hier nur folgende genannt: Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts in einer anderen Gemeinde als der der tatsächlichen Hauptwohnung; Erlangung von Vorteilen in der Kfz-Versicherung (günstigere Tarife für ländliche Regionen gegenüber Großstädten); Erlangung von steuerlichen und sonstigen finanziellen Vergünstigungen (z. B. Inanspruchnahme von Zuschüssen für Familienheimfahrten oder für Fahrten zur Arbeitsstätte für eine längere Strecke); vgl. auch unten Rdnr. 15.

Die Wahlfreiheit bei der Bestimmung der Hauptwohnung hatte vor allem in den Bereichen Wahlrecht und amtliche Statistik zu Unzuträglichkeiten geführt. So ist z. B. in einer vom Bundesrat in seiner 482. Sitzung am 8. 2. 1980 gefaßten EntschlieÙung zum Entwurf eines Volkszählungsgesetzes 1981 darauf hingewiesen, daß Unterschiede in der Zuordnung der Bevölkerung zu Gemeinden bei den Ausweisungen in den Melderegistern und den Zählungen im Rahmen der Bevölkerungsstatistiken zur Folge hätten, daß die von den Meldämtern bzw. den Statistischen Landesämtern ausgewiesenen Einwohnerzahlen im Einzelfall bis zu 10 v. H. und mehr voneinander abweichen – BT-Drucks. 8/3653 – (gezählt werden im Rahmen der Bevölkerungsstatistiken die Personen in ihrer Wohngemeinde; zur Vermeidung von Mehrfachzählungen werden Personen mit mehreren Wohnungen derjenigen Gemeinde zugeordnet, von der aus sie ihrer Arbeit bzw. Ausbildung nachgehen oder in der sie sich überwiegend aufhalten). In Kenntnis dieses Sachverhaltes war die Bundesregierung bereits im Rahmen ihrer Gesetzentwürfe zu einem Bundesmeldegesetz (EBMG) in der 6. und 7. Wahlperiode (vgl. § 5 der Gesetzentwürfe zu einem Bundesmeldegesetz; BT-Drucks. VI/2654 bzw. 7/1059) bemüht, den Begriff der Hauptwohnung insofern zu objektivieren, als die Hauptwohnung nur dort bestehen kann, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. Einer Anregung des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum EBMG in der 7. Wahlperiode folgend wurde im Zuge der Beratungen im BT-Innenausschuß schließlich eine Fassung gefunden, die die recht allgemein gehaltene Regierungsfassung nach Fallgruppen differenzierte und mit Ausnahme eines Tatbestandsmerkmals für Unverheiratete oder von ihrer Familie dauernd getrennt lebende verheiratete Einwohner der jetzt in § 12 Abs. 2 getroffenen Regelung fast wörtlich entsprach. Die zum Gesetz erhobene Fassung der Vorschrift ist darüber hinaus identisch mit dem Formulierungsvorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf, der seinerseits keine Definition der Hauptwohnung enthielt; vgl. BT-Drucks. 8/3825, S. 12, 20, 30 f.

Erl. § 12 MRRG · 1 C

2. Bedeutung und Zweck der Vorschrift

Nach dem Ergebnis der Volkszählung 1987 hatten ca. 2,13 Mio Einwohner (= 3,5% der gesamten Wohnbevölkerung der Bundesrepublik nach dem Gebietsstand bis zum 3. 10. 1990) mehr als eine Wohnung inne; Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes über die Volkszählung vom 25. 5. 1987, Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Metzler-Poeschel, Heft 1, Ausgewählte Strukturdaten für Bund und Länder, Stuttgart und Mainz 1989 [S. 28 f.]. Demgegenüber betrug der Anteil von Personen mit mehr als einer Wohnung 1970 noch 5%. Auch wenn die Zuordnung dieser Wohnungen als Haupt- oder Nebenwohnung weitgehend dem Regelungsinhalt des § 12 Abs. 2 entsprechen dürfte, so bleibt nach den in der Praxis der Meldebehörden gewonnenen Erfahrungen ein nicht unerheblicher Teil übrig, in dem die vom Meldepflichtigen als Hauptwohnung deklarierte Wohnung tatsächlich nicht seine Hauptwohnung ist.

Dieses Faktum allein wäre indes unbedenklich, wäre nicht das Meldewesen, und dort insbesondere das Melderegister, als zentrale Informationsquelle für eine Vielzahl von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Anknüpfungspunkt für zahlreiche Verwaltungshandlungen in den verschiedensten Verwaltungsbereichen, um nach der im Melderegister eingetragenen Hauptwohnung Behördenzuständigkeiten sowie ortsgebundene Rechte und Pflichten des Bürgers festlegen zu können (z. B. § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWG i. V. m. § 17 BWO für das Wahlrecht; § 39 Abs. 2 EStG für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten; § 19 Abs. 1 AO 1977 für die örtliche Zuständigkeit des Finanzamtes bei der Besteuerung natürlicher Personen nach dem Einkommen und Vermögen; § 5 und § 5 a Abs. 3 BSeuchG für die Zuständigkeit des Gesundheitsamtes bei der Meldung von meldepflichtigen Krankheiten; die Ausführungsgesetze der Länder zum PAuswG für die Zuständigkeit zur Ausstellung von Personalausweisen - vgl. Medert/Süßmuth, Paß- und Personalausweisrecht, Bd. 1: Personalausweisrecht, 2. Aufl., 1992, Teil C, Erl. Landesrecht, Rn. 5, sowie die Darstellung der heutigen Funktion des Meldewesens bei Dette, Melderegistereintragen von Amts wegen und Verfassungsrecht, Diss., Mainz 1990, S. 64 ff.).

Das nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des MRRG bestehende freie Bestimmungsrecht hinsichtlich der Hauptwohnung, das die jederzeitige nachträgliche Änderung umfaßte und von einer Nachprüfung durch die Meldebehörde ausgeschlossen war, hatte nicht nur zu Verzerrungen in der amtlichen Statistik mit Auswirkungen insbesondere auf die Bevölkerungsfortschreibung, die Festlegung der Einwohnerzahlen und den Finanzausgleich sowie bei den Wahlergebnissen in kleineren und mittleren Universitätsstädten geführt, sondern auch zu ungerechtfertigten Inanspruchnahmen staatlicher Leistungen; vgl. oben Rdnr. 1. Der in § 12 Abs. 2 festgelegte objektivierte, von der Meldebehörde im Einzelfall nachprüfbarer Hauptwohnungsbegriff trägt dazu bei, solche Manipulationen und Mißbräuche zu reduzieren. Die nach Inkrafttreten des MRRG gehegte Hoffnung, die Terminologie in anderen Rechts- und Verwaltungsvorschriften werde

IC · Erl. § 12 MRRG

sich der im Melderecht anpassen, ist noch nicht in wünschenswertem Umfang erfüllt. Die heute noch in einer Vielzahl von Vorschriften benutzten Begriffe wie z. B. „Wohnsitz“, „Hauptwohnsitz“, „ständiger Wohnsitz“, „Aufenthaltsort“, „gewöhnlicher Aufenthaltsort“ sind dann weitgehend untauglich, wenn der Nachweis darüber durch eine Bescheinigung der Meldebehörde erbracht werden soll. Die Meldebehörden können nur über das Bestehen einer Haupt- oder Nebenwohnung, nicht aber z. B. über den Wohnsitz Auskunft geben, der – im Sinne des BGB verstanden – einen durch die Verwaltung nicht nachweisbaren rechtsgeschäftlichen Willen der ständigen Niederlassung „an einem Orte“ voraussetzt, wodurch dort ein Wohnsitz begründet wird; § 7 BGB.

II. Bestimmung der Hauptwohnung (Absatz 1)

1. Zahl der Wohnungen

- 4 Absatz 1 Satz 1 bestimmt zunächst, daß eine von mehreren Wohnungen des Einwohners seine Hauptwohnung ist. Hat ein Einwohner – wie in mehr als 96% aller Fälle – nur eine einzige Wohnung, so ist § 12 nicht anwendbar: Die von ihm bewohnte Wohnung ist nicht etwa seine Hauptwohnung, sondern seine alleinige Wohnung.

Jede einzelne von mehreren Wohnungen muß den Wohnungsbegriff des § 11 Abs. 4 erfüllen, so daß z. B. Geschäftsräume oder Praxen in der Regel weder Haupt- noch Nebenwohnungen sein werden; zum Wohnungsbegriff vgl. Rdrrn. 10ff. zu § 11. Die Zahl der Wohnungen, die ein Einwohner innehaben kann, ist im übrigen melderechtlich nicht begrenzt.

2. Geltungsbereich

- 5 Die Vorschrift stellt des weiteren klar, daß sich die Qualifizierung der jeweiligen Wohnung als Haupt- oder Nebenwohnung ausschließlich auf den Geltungsbereich des MRRG bezieht. Im Verhältnis zum Ausland ist der Hauptwohnungsbegriff daher irrelevant und somit im Hinblick auf das Vorhandensein einer oder mehrerer Wohnungen außerhalb des Geltungsbereichs des MRRG unbeachtlich.

3. Mitteilungspflicht des Einwohners

- 6 Die Meldepflicht des Einwohners nach Satz 2 soll sicherstellen, daß die Meldebehörde über seine Hauptwohnung aktuell unterrichtet ist; vgl. Begr. des RegEntw. zu § 12, in BT-Drucks. 8/3825. Die Erklärung des Einwohners hat dabei lediglich deklaratorischen, nicht konstitutiven Charakter. Die Bestimmung der Hauptwohnung richtet sich also nach den von der Meldebehörde nachprüfbaren Tatbestandsmerkmalen des Absatzes 2. Nach dem in der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des MRRG (BT-Drucks. 11/5111) sollte

Er. § 12 MRRG - 1 C

die bislang in Absatz 1 Satz 2 enthaltene Mitteilungspflicht bzgl. der Hauptwohnung durch die Verpflichtung ersetzt werden, Angaben zur Feststellung der Sachverhalte nach den Absätzen 2 und 3 zu machen. Dadurch wäre unzweifelhaft klargestellt worden, daß die Feststellung der Hauptwohnung auf der Grundlage der vom Betroffenen mitgeteilten Sachverhalts durch die Meldebehörde erfolgt. Demgegenüber enthält der im April 1992 als BT-Drucks. 12/2376 eingebrachte Gesetzentwurf lediglich die Klarstellung: „Der Einwohner hat der Meldebehörde mitzuteilen, welche Wohnung nach den Absätzen 2 und 3 seine Hauptwohnung ist.“

Über den Zeitpunkt der Mitteilung enthält die Vorschrift keine Aussage. Nach den insoweit übereinstimmenden Regelungen der Landesmeldegesetze wird eine Mitteilungspflicht bei jeder An- oder Abmeldung sowie im Falle der Statusänderung ausgelöst; § 17 Abs. 4 bw MG, Art. 16 Abs. 4 bay MG, § 17 Abs. 3 bln MG, § 16 Abs. 3 bra MG, § 16 Abs. 4 bre MG, § 15 Abs. 4 hmb MG, § 16 Abs. 4 he MG, § 13 Abs. 2 nds MG, § 16 Abs. 4 nw MG, § 16 Abs. 4 rp MG, § 16 Abs. 1 sl MG, § 13 Abs. 2 st MG, § 14 Abs. 4 sh MG. Eine Statusänderung liegt z. B. vor, wenn eine bisherige Nebenwohnung als Hauptwohnung benutzt wird, ohne daß ein Beziehen oder ein Auszug in eine neue oder aus einer früheren Wohnung stattfindet.

Die meisten Landesmeldegesetze ahnden die unterlassene Mitteilung über die vorwiegende Nutzung einer Wohnung als Ordnungswidrigkeit; § 35 Abs. 1 Nr. 2 bre MG, § 36 Abs. 1 Nr. 5 hmb MG, § 16 Abs. 1 Nr. 3 he MG, § 37 Abs. 1 Nr. 3 nds MG, § 36 Abs. 1 Nr. 2 b rp MG, § 39 Abs. 1 Nr. 3 sl MG, § 37 Abs. 1 Nr. 3 st MG, § 31 Abs. 1 Nr. 2 sh MG. In Baden-Württemberg hingegen findet sich in § 35 keine entsprechende Regelung. Dies wird jedoch nicht auf einem Versehen des Gesetzgebers beruhen, sondern es ist (auch wenn die Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 8/2236, keine Aussage enthält) davon auszugehen, daß der Landesgesetzgeber die Bußgeldbewehrung bewußt unterlassen hat. Denn die Erklärung über die Hauptwohnung verlangt vom Meldepflichtigen die Bewertung von Tatsachen an Hand von schwer verständlichen Rechtsbegriffen; vgl. dazu Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 44 zu § 17 und RN 10 zu § 35.

III. Begriff der Hauptwohnung (Absatz 2)**1. Grundsatz**

Den Hauptwohnungsbegriff des Absatzes 2 haben entsprechend dem abschließenden Regelungscharakter dieser Vorschrift alle neuen Meldegesetze wörtlich übernommen. Er läßt dem Einwohner keine Wahlmöglichkeit bei der Bestimmung seiner Hauptwohnung. Dem steht nicht entgegen, daß die Meldebehörden im Interesse möglichst weitgehender Zurückhaltung bei der Erforschung persönlicher Lebensumstände und angesichts des Massencharakters der melderechtlichen Vorgänge, aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen also, von Stichproben und Nachprüfungen bei offensichtlichen Unrichtigkeiten abgesehen, vielfach

I C · Erl. § 12 MRRG

kaum in der Lage sein werden, die Tatbestandsmerkmale des Absatzes 2 konkret zu überprüfen. Kann zwischen dem Meldepflichtigen und der Meldebehörde kein Einvernehmen erreicht werden, so ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben; vgl. unten Rdnrn. 27 f.

- 8 Nach Satz 1 ist grundsätzlich die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners seine Hauptwohnung. Der unbestimmte, von den Verwaltungsgerichten voll nachprüfbarer Rechtsbegriff „vorwiegend“ bedeutet dabei dem Wortsinne nach etwa soviel wie „hauptsächlich“ oder „überwiegend“. Vorwiegend benutzte Wohnung ist daher die Wohnung, die der Einwohner im Verhältnis zu einer (oder mehreren) anderen Wohnung(en) zeitlich tatsächlich am häufigsten benutzt (so BVerwG, Urt. v. 15. 10. 1991, DVBl. 1991, 305; VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 21. 7. 1986, NJW 1987, 207; BayVGH, Urt. vom 9. 12. 1988, NVwZ-RR 1989, 365 (= BayVBl. 1989, 496); Hess.VGH, Urt. vom 13. 11. 1990, NVwZ-RR 1991, 357; ebenso Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 18 zu § 17). Dabei stellt das BVerwG (Urt. vom 15. 10. 1991, DVBl. 1991, 305) auf den Aufenthalt in dem Ort ab, in dem sich die Wohnung befindet, und nicht etwa auf den Aufenthalt in der Wohnung selbst.
- 9 Berechnungsgrundlage oder Prognosezeitraum ist in der Regel das Kalenderjahr (ausdrücklich offengelassen in BVerwG, Urt. vom 15. 10. 1991, DVBl. 1991, 305). Ausnahmsweise kann aber auch ein längerer Zeitraum in Betracht kommen, z. B. dann, wenn von vornherein die Dauer der gleichzeitigen Benutzung mehrerer Wohnungen feststeht. Dies wird häufig der Fall sein bei Einwohnern, die eine weitere Wohnung am Ort von Fach-(hoch-)schulen der öffentlichen Verwaltung, von Bundeswehruniversitäten und dgl. innehaben. Charakteristisch für diese Fälle ist, daß der Studierende seine Wohnung am Studienort während bestimmter Zeiträume überhaupt nicht nutzen kann, sie also leerstehen läßt, weil er beispielsweise zur Ableistung eines Praktikums in anderen, z. T. auch wechselnden Orten arbeiten und wohnen muß.
- 10 Hat die Meldebehörde zweifelsfrei festgestellt, daß eine von mehreren Wohnungen tatsächlich vorwiegend benutzt wird, ist diese definitionsgemäß die Hauptwohnung. Dies gilt auch dann, wenn der Einwohner einwendet, der Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen (Satz 3) liege an einem anderen Ort. Insofern ist die Vorschrift des Satzes 1 abschließender Natur. Daraus folgt, daß die Meldebehörde weiterer Ermittlungen hinsichtlich des Schwerpunktes der Lebensbeziehungen enthoben ist. Der Regelung in Satz 3 kommt also insoweit nur eine Hilfsfunktion zu. In diesem Sinne enthält Absatz 2 eine „Stufenleiter“ für die Prüfungsreihenfolge, wonach das Kriterium „Schwerpunkt der Lebensbeziehungen“ (Satz 3) gegenüber dem der „vorwiegenden Benutzung“ (Satz 1) zurücktritt und ausschließlich in Zweifelsfällen Anwendung findet (so auch OVG Münster, Beschl. vom 27. 8. 1984 – 15 B 1797/84; OVG Hamburg, Urt. vom 29. 5. 1985, DÖV 1987, 164; BayVGH, Urt. vom 9. 12. 1988; Hess.VGH, Urt. vom 13. 11. 1990, zit. oben bei Rdnr. 8; Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 23, 35 zu § 17; Honnacker, in BayVBl. 1984, 587; Huff, in BayVBl. 1984,

Erl. § 12 MRRG · I C

585, 586). Als **Beurteilungskriterien** für die Bestimmung des Schwerpunktes der Lebensbeziehungen kommen u. a. in Betracht: Kommunalpolitisches Engagement, familiäre oder enge persönliche Bindungen (z. B. Verlobte(r) wohnt im Heimatort), Mitgliedschaft in Vereinen, ständige Mitarbeit im Familienbetrieb.

2. Hauptwohnung von verheirateten Einwohnern

Für verheiratete, von ihrer Familie nicht dauernd getrennt lebende Einwohner (Ehepaare mit ihren Kindern einschl. Stief- und Pflegekindern, Ehepaare ohne Kinder; „Wohnung der Familie“ kann – dagegen – nicht eine solche sein, die ein verheirateter Einwohner mit seiner Mutter begründet: BVerwG, Beschl. vom 13. 5. 1987, NVwZ 1987, 976) gilt nach Satz 2 die **vorwiegend benutzte Wohnung der Familie** als Hauptwohnung. Ferien-, Land- oder Sommerhäuser, in denen sich die Familie, ob gemeinsam oder getrennt, für längere Zeit (z. B. während des gesamten Sommers oder während der Ferien) aufhält, können danach nicht den Hauptwohnungsbegriff erfüllen, weil der Aufenthalt in ihnen nur auf einen vorübergehenden, jedenfalls nicht ständigen Zeitraum angelegt ist. 11

Die Wohnung der Familie ist auch dann Hauptwohnung eines verheirateten, von seiner Familie nicht dauernd getrennt lebenden **Pendlers**, der z. B. jeweils die Wochenarbeitstage in seiner Wohnung am Ort des Arbeitsplatzes und nur das Wochenende oder die Feiertage in der Wohnung der Familie verbringt. Ein Rückgriff auf Satz 3 kann hier in aller Regel nicht in Betracht kommen, da ein Zweifel darüber, wo die Familienwohnung liegt, nicht besteht. 12

Anders kann es sich jedoch bei **kinderlosen**, nicht dauernd getrennt lebenden Ehepaaren verhalten, die z. B. aus beruflichen Gründen zwei Wohnungen unterhalten, von denen aus sie jeweils ihrer Berufstätigkeit nachgehen. In diesen Fällen ist in Ermangelung einer vorwiegend benutzten Familienwohnung ein gemeinsamer Schwerpunkt der Lebensbeziehungen nach Satz 3 zu ermitteln und nötigenfalls (möglichst im Einvernehmen mit den Betroffenen) festzulegen. Nur ganz ausnahmsweise erscheint es gerechtfertigt, in derartigen Fällen von zwei getrennten Hauptwohnungen auszugehen. 13

Verheiratete Einwohner, die **dauernd getrennt** von ihrer Familie leben, sind wie unverheiratete Personen zu behandeln. Der Begriff „dauerndes Getrenntleben“ ist dem Steuerrecht entlehnt. Eine Definition enthält Ziffer 174 (2) der **Einkommensteuer-Richtlinien 1990 (EStR 1990)**; dort heißt es u. a.: „Ein dauerndes Getrenntleben ist anzunehmen, wenn die zum Wesen der Ehe gehörende Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Gesamtbild der Verhältnisse auf die Dauer nicht mehr besteht. Dabei ist unter Lebensgemeinschaft die räumliche, persönliche und geistige Gemeinschaft der Ehegatten, unter Wirtschaftsgemeinschaft die gemeinsame Erledigung der die Ehegatten gemeinsam berührenden wirtschaftlichen Fragen ihres Zusammenlebens zu verstehen (BFH-Urteil vom 15. 6. 1973 – BStBl II S. 640 –)“. 14

1 C · Erl. § 12 MRRG

3. Hauptwohnung von unverheirateten Einwohnern

- 15 Die Bestimmung des Wohnungsstatus von ledigen Einwohnern hat nach Inkrafttreten der auf Grund des MRRG erlassenen Landesmeldegesetze in der Praxis – nicht ganz unerwartet – zu Anlaufschwierigkeiten geführt. Kritik wurde insoweit sowohl von dem betroffenen Personenkreis (Studenten, Fachschüler, Internatsschüler, Zeit- und Berufssoldaten) als auch von kommunaler Seite, insbesondere von Universitätsstädten geäußert. Die Kritik der betroffenen Einwohner bezieht sich sowohl auf den vermeintlichen Abbau von finanziellen Vergünstigungen im Zusammenhang mit Fahrpreisermäßigungen bei der Deutschen Bundesbahn, bei der Kfz-Versicherung oder in der Familienhaftpflicht als auch auf die Auswirkungen hinsichtlich des Wahlrechts bei Landtags- und Kommunalwahlen. Die Universitätsstädte befürchten hingegen in erster Linie Verluste im kommunalen Finanzausgleich, die dadurch entstehen könnten, daß die im Rahmen der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung nunmehr auf der Grundlage des objektivierten Hauptwohnungsbegriffs ermittelte Einwohnerzahl gegenüber der nach der früheren Zählmethode (Wohnbevölkerungsbegriff) festgestellten Einwohnerzahl spürbar sinkt. Hierbei wird nicht ganz unberechtigt davon ausgegangen, daß ein erheblicher Teil von Studenten faktisch mit Nebenwohnung am Hochschulort gemeldet ist; vgl. hierzu auch oben Rdnrn. 1, 3.
- 16 Schließlich wird dem objektivierten Hauptwohnungsbegriff entgegengehalten, daß er „Manipulationsmöglichkeiten“ eröffne und unter dem Aspekt des Persönlichkeitsschutzes (infolge von Nachforschungen der Meldebehörden) bedenklich sei; so Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 16 ff. zu § 17. Zum Stand der Diskussion vgl. im übrigen Weiler/Demaré, Melderecht des Bundes und der Länder, Teil II: Rheinland-Pfalz, Anm. VIII zu § 6 m. w. Nachw.; Wimmer, in DÖV 1984, 453; Honnacker, in BayVBl 1983, 481 und 1984, 587; Huff, in BayVBl 1984, 585; Gramlich, in BayVBl 1985, 598 und Gehrsitz, ebda. S. 600; ferner: Antworten der Bundesregierung auf Fragen der Abg. Dr. Laufs und Penner, BT-Drucks. 10/289 und 10/310.
- 16 a Nach dem Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des MRRG (BT-Drucks. 12/2376) soll damit Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners die vorwiegend benutzte Wohnung des Personensorgeberechtigten sein. Die Änderung soll der besonders engen familiären Bindung zwischen minderjährigen Kindern und den Personensorgeberechtigten – regelmäßig ihren Eltern – Rechnung tragen. Der Grundgedanke des bisherigen Absatzes 2 Satz 2, wonach die Hauptwohnung von Verheirateten nach der Hauptwohnung der Familie bestimmt wird, soll nun auch auf Minderjährige übertragen werden; vgl. hierzu auch Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 31 zu § 17.
- 17 Unbeschadet der z. T. noch divergierenden Auffassungen, die letztlich überwiegend auf Konsequenzen in Rechtsgebieten außerhalb des Melderechts abheben, kann von einer gefestigten, durch die Rechtsprechung (vgl. VGH Mannheim, Urt. vom 24. 3. 1987, NVwZ 1987, 1007; BayVGH, Urt. vom 9. 12. 1988,

Erl. § 12 MRG - I C

BayVBl. 1989, 496; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. vom 19. 1. 1988 - 7 A 55/87 - unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. vom 13. 5. 1987 - 7 B 72/87; Hess. VGH, Urt. vom 13. 11. 1990, NVwZ-RR 1991, 357; BVerwG, Urt. vom 15. 10. 1991, DVBl. 1991, 305; VGH Mannheim, Urt. vom 21. 4. 1992 - 1 S 2186/91) inzwischen abgesicherten und von der Bevölkerung mehr und mehr angenommenen Verwaltungspraxis bei der Bestimmung der Hauptwohnung von ledigen Einwohnern ausgegangen werden. Danach gilt folgendes:

Hauptwohnung von unverheirateten oder dauernd von ihrer Familie getrennt lebenden Einwohnern ist die **vorwiegend benutzte Wohnung** (Satz 1). Erst in den (seltenen) Fällen, in denen eine vorwiegende Benutzung nicht festgestellt werden kann, muß nach Satz 3 geprüft werden, an welchem Ort der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen liegt; vgl. oben Rdnr. 10.

Bei **ledigen Einwohnern**, die **erwerbstätig** sind, kann von der (widerlegbaren) **Regelvermutung** ausgegangen werden, daß die Wohnung am Ort der **Arbeitsstätte**, auf die Dauer eines Kalenderjahres bezogen, vorwiegend benutzt wird und somit **Hauptwohnung** ist; vgl. VGH Mannheim, Urt. vom 24. 3. 1987, NVwZ 1987, 1007 - wissenschaftl. Assistent - und VGH Mannheim, Urt. vom 7. 5. 1987, NVwZ 1987, 1010 - alleinerziehender Lehrer -; OVG Lüneburg, Urt. vom 24. 11. 1988, NVwZ-RR 1989, 545 - Polizeibeamter in Gemeinschaftsunterkunft -; vgl. dazu auch Rdnr. 1 zu § 15. Denn diese Wohnung wird in aller Regel nur deshalb bezogen, um die Arbeitsaufnahme erst zu ermöglichen oder um lange Anfahrtszeiten zu vermeiden. Die Darlegungs- und ggf. Beweispflicht für Tatsachen, die eine davon abweichende Bestimmung der Hauptwohnung ermöglichen, obliegt in diesen Fällen dem Meldepflichtigen. **18**

Bei **unverheirateten Einwohnern**, die sich in der **Ausbildung** befinden, erweist sich die **Regelvermutung** (Hauptwohnung ist in der Regel die Wohnung, von der aus der Einwohner seiner Arbeit oder Ausbildung nachgeht) hingegen häufig als untaugliches Mittel zur Bestimmung der Hauptwohnung. Insbesondere hält die sowohl von den Verfassern in der 1. Lieferung (vgl. Rdnr. 8 - alt -) als auch die von der Bundesregierung in ihrer Antwort vom 26. 7. 1983 auf eine Frage des Abg. Dr. Laufs (BT-Drucks. 10/289) vertretene Auffassung einem Vergleich mit den inzwischen in der meldebehördlichen Praxis zu beobachtenden tatsächlichen Verhältnissen nicht immer stand. Ihr wird u. a. entgegengehalten, daß die seit mehreren Jahren praktizierte zentrale Studienplatzvergabe sowie die stetige Vergrößerung des Angebots räumlich dezentralisierter Ausbildungseinrichtungen zu einem noch in den siebziger Jahren nicht in demselben Ausmaß gekannten heimatortsnahen Studium geführt haben, das erhebliche Auswirkungen auch auf die Lebensgewohnheiten von Studenten hat. Hinzu kommt, daß eine strikte Anwendung der **Regelvermutung** in vielen Fällen zu langwierigen **Verwaltungsstreitverfahren** führen kann, die letztlich auch dem Interesse der Verwaltung an einer schnellen, rechtswirksamen und dauerhaften Bestimmung des **Wohnungsstatus** zuwiderlaufen würden. **19**

IC - Erl. § 12 MRRG

- 20 Diese Überlegungen haben die Innenressorts der Länder veranlaßt, sich bei der Bestimmung der Hauptwohnung von ledigen Einwohnern auf eine sog. „Plausibilitätsprüfung“ zu verständigen. Danach soll die Meldebehörde nur noch prüfen, ob die vom Meldepflichtigen gemachten Angaben zu seinen Wohnverhältnissen an Hand von Faktoren wie

- Dauer der jeweiligen Wohnungsnutzung,
- Entfernung der Wohnungen zueinander einschl. Fahrtzeit,
- Häufigkeit der Heimfahrten

generell geeignet sind, den von ihm behaupteten Status der angemeldeten Wohnung objektiv zutreffend darzustellen. Dies wird meist dann zu bejahen sein, wenn aufgrund der geringen Entfernung zur Wohnung am „Heimatort“ vom Meldepflichtigen angegebene häufige Heimfahrten – auch während der Woche – nach allgemeiner Lebenserfahrung wahrscheinlich (plausibel, glaubhaft) sind. Nicht plausibel wäre hiernach z. B. die Erklärung eines Studenten aus München, der in Hamburg studiert, seine vorwiegend benutzte Wohnung befände sich in München. In seiner Entscheidung vom 15. 10. 1991 (DVBl. 1991, 305) hat das BVerwG bestätigt, aus § 12 MRRG lasse sich weder ausdrücklich noch aufgrund Auslegung eine gesetzliche Regelvermutung des Inhalts entnehmen, daß ein lediger Student während seines Studiums vorwiegend seine Wohnung am Studienort nutze.

- 21 Mit Hilfe der Plausibilitätsprüfung kann der jeweilige Wohnungsstatus für das Melderegister und somit auch für Aufgabengebiete, die bestimmte Rechtsfolgen an die melderechtliche Hauptwohnung knüpfen, in den meisten Fällen schnell, unbürokratisch und verwaltungsökonomisch verbindlich festgestellt werden. Insofern dient der hierin zum Ausdruck kommende „weiche Gesetzesvollzug“ auch der Befriedung zwischen Einwohner und Meldebehörde. Freilich darf nicht übersehen werden, daß damit dem ledigen, in der Ausbildung befindlichen Einwohner faktisch eine vom Gesetzgeber so nicht gewollte Restsubjektivität zugebilligt wird, die andere Personengruppen nicht besitzen. Denn einerseits sind die vom Einwohner gemachten Angaben ohnehin zumeist nicht oder nur sehr schwer nachprüfbar, was bei Studenten, die aus welchen Gründen auch immer am Hochschulort mit Nebenwohnung gemeldet sein wollen, dazu führt, daß sie ihre Hauptwohnung nahezu regelmäßig dann in der Heimatgemeinde behalten werden, wenn diese nur nah genug am Hochschulort liegt. Da die Plausibilitätsprüfung andererseits insofern aus der Regelvermutung (Hochschulort = Hauptwohnung) abgeleitet ist, als sie nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Entfernung der Wohnungen zueinander) zu einem anderen Ergebnis führt, wird eine tatsächlich überwiegende Nutzung und damit eine nach objektiven Kriterien zu bestimmende Hauptwohnung nach der jetzigen Gesetzeslage und Verwaltungspraxis kaum feststellbar sein.

Ermittlungen der Meldebehörde zur Feststellung der Hauptwohnung finden ihre Grenze an dem Recht des Meldepflichtigen auf Schutz seiner Privatsphäre. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre es unvereinbar, wollte die Melde-

Erl. § 12 MRRG · I C

behörde unbeschränkt sensible Daten aus dem Bereich der engen Persönlichkeitssphäre des Meldepflichtigen ermitteln; so auch Hess. VGH, Ur. vom 13. 11. 1990, NVwZ-RR 1991, 357; vgl. auch Dettz, Melderegistereintragen von Amts wegen und Verfassungsrecht, Diss., Mainz 1990, S. 104 ff.

Über die Maßstäbe zur Ermittlung der zeitlich vorwiegenden Nutzung einer Wohnung herrschte in der Vergangenheit Streit. Das OVG Hamburg hatte in seinem Urteil vom 29. 5. 1985 (DÖV 1987, 164; ebenso später VGH Mannheim, Ur. v. 9. 10. 1989, NVwZ-RR 1990, 193; OVG Koblenz, Ur. v. 20. 3. 1990, NVwZ-RR 1990, 476; zustimmend die Voraufgabe dieser Kommentierung) erstmals den Benutzungszeiten für verschiedene Wohnungen einem gewichtenden Vergleich zugrundegelegt. Danach wären grundsätzlich die Benutzungszeiten (An- und Abwesenheitszeiten) für zwei oder mehrere Wohnungen miteinander zu vergleichen.

22/24

Diese „gewichtende“ Betrachtungsweise hat das BVerwG in seinem Urteil vom 15. 11. 1991 (DVBl. 1991, 305) für unzulässig erklärt. Die vom Gesetz gebotene rein quantitative Betrachtung habe die Konsequenz, daß allen Benutzungszeiten die gleiche Bedeutung zukomme. Eine Gewichtung der Aufenthaltszeiten durch die Bildung von prägenden und nicht prägenden Vergleichszeiträumen, bei der die Benutzungszeiten des nicht prägenden Vergleichszeitraums unberücksichtigt blieben, findet damit nach Auffassung des BVerwG in § 12 MRRG keine Grundlage. Sie würde eine vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte Wertung erfordern und eine möglichst eindeutige Festlegung der Hauptwohnung erschweren.

25

Daraus folgert das BVerwG für die Fallgruppe der Hochschulstudenten, die sowohl am Hochschulort als auch am Heimatort eine Wohnung haben, daß die Aufenthaltszeiten insgesamt gegenüberzustellen sind und nicht allein auf die Wohnungsbenutzung während des zeitlich überwiegenden Semesters abgestellt werden darf. Das Gericht formuliert wörtlich: „Wenn der Student insgesamt unter Zusammenrechnung der Benutzungszeiten während der Semesterferien und bei Heimfahrten an Wochenenden und vorlesungsfreien Tagen während des Semesters überwiegend die Wohnung am Heimatort benutzt, so ist diese seine Hauptwohnung.“

Der VGH Baden-Württemberg hat sich – unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung – nunmehr im Fall eines Bundeswehrsoldaten den Ausführungen des BVerwG zur Bestimmung der Hauptwohnung angeschlossen; Ur. vom 21. 4. 1992 – 1 S 2186/91.

Es ist anzunehmen, daß die vom BVerwG nun getroffene Interpretation des § 12 erhebliche Auswirkungen auf die Einwohnerzahl einzelner Städte hat, die mit den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers bei Einführung des objektivierten Hauptwohnungsbegriffs (vgl. RegEntw. zu § 12, BT-Drucks. 8/3825) nicht in Einklang stehen. Dies gilt insbesondere für Universitätsstädte, Garnisonstädte und Gemeinden, in deren Bereich Internate liegen, und zwar insbesondere dann, wenn die diese Einrichtungen nutzenden Einwohner überwiegend

I C · Erl. § 12 MRRG

aus einem nähergelegenen Umkreis stammen. Die Behauptung des Einwohners, seine andere Wohnung sei wegen der überwiegenden Nutzung seine Hauptwohnung, ist mit Blick auf das Massengeschäft in der Praxis kaum zu widerlegen; vgl. oben Rdnr. 21.

IV. Nebenwohnung (Absatz 3)

- 26 Die Bedeutung der Vorschrift liegt neben der sich bereits aus Absatz 1 ergebenden Klarstellung, daß ein Einwohner mit mehreren Wohnungen nur eine **Hauptwohnung** innerhalb der Bundesrepublik Deutschland haben kann, darin, daß mit ihr erstmals der Begriff „Nebenwohnung“ im Melderecht gesetzlich eingeführt wird. Die An- und Abmeldeverpflichtung nach § 11 Abs. 1 und 2 bezieht sich auf die **Wohnung schlechthin**, also auch auf Nebenwohnungen. Im Hinblick auf das Fehlen einer § 11 Abs. 2 Satz 2 (für die Abmeldung) entsprechenden Ermächtigung für das Landesrecht ist es rahmenrechtlich bedenklich, wenn der Landesgesetzgeber gleichwohl auf das Erfordernis der **Anmeldung verzichtet**, wenn die zweite oder jede weitere Wohnung in demselben Land liegt; vgl. aber § 12 Abs. 3 hmb MG.

V. Rechtsnatur der Bestimmung des Wohnungsstatus und Rechtsweg

- 27 Die Rechtsnatur der Bestimmung des Wohnungsstatus wird in Rechtsprechung und Literatur noch nicht einheitlich beurteilt. Lange Zeit überwog die Auffassung, wonach die Bestimmung des Wohnungsstatus durch die Meldebehörde ebenso wie Erfassung, Speicherung, Berichtigung und Löschung von Meldedaten als **tatsächliche Verwaltungshandlung (Realakt)** zu qualifizieren seien.
- 28 Die Qualifizierung der Statusbestimmung als Realakt eröffnet dem Betroffenen allein die Möglichkeit, die Berichtigung des Melderegisters im Wege der **allgemeinen Leistungsklage** zu verfolgen. Im Hinblick auf die Auswirkungen der Hauptwohnungsbestimmung auf andere Rechtsgebiete wurde es als sinnvoll erachtet, bei **Ablehnung eines Berichtigungsantrags** die Form des Verwaltungsaktes zu wählen; so die bisher hier vertretene Meinung unter Hinweis auf Weiler/Demaré, Melderecht des Bundes und der Länder, Teil II: Rheinland-Pfalz, Anm. IV zu § 16.

Inzwischen nimmt sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur die Tendenz zu, bereits die Mitteilung über die Bestimmung der Hauptwohnung an den Betroffenen als **feststellenden Verwaltungsakt** zu qualifizieren; so z. B. VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 21. 7. 1986, DÖV 1987, 116 mit Anm. Goerlich; Hess. VGH, Urt. vom 13. 11. 1990; Belz, bw Meldegesetz, 3. Aufl., RN 50 zu § 17; im Ergebnis ebenso: Dette, Melderegistereintragen von Amts wegen und Verfassungsrecht, Diss., Mainz 1990, S. 46 Fn. 108.

- 28 a Diese Auffassung wird sich – gerade wegen der mit der Feststellung verbundnen Rechtsfolgen – wohl durchsetzen. Als Klageart käme danach – nach

Erl. § 12 MRRG · I C

Durchführung eines Widerspruchsverfahrens – die Anfechtungsklage in Betracht.

Zur Frage, ob eine von der Bestimmung des Wohnungsstatus mitbetroffene Meldebehörde im Verwaltungsstreitverfahren beizuladen ist, hat sich noch keine abschließende Meinung gebildet; hinzuweisen ist insoweit auf das Urteil des OVG Hamburg vom 29. 5. 1985, DÖV 1987, 164, das eine Beiladung nicht für erforderlich gehalten hat, weil Rechte der korrespondierenden Meldebehörde durch eine Entscheidung über ein Berichtigungsbegehren nicht unmittelbar und zwangsläufig berührt werden. 29

Nach der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 21. 7. 1986, DÖV 1987, 116, sind Rechte einer Gemeinde nicht beeinträchtigt, wenn die Meldebehörde einer anderen Gemeinde, in der der Einwohner eine weitere Wohnung hat, feststellt, daß diese Wohnung die Hauptwohnung des Einwohners ist.

Obwohl die Meldegesetze der Länder den Hauptwohnungsbegriff des MRRG wörtlich übernommen haben (vgl. oben Rdnr. 7), ist eine Überprüfung der meldebehördlichen Hauptwohnungsbestimmung durch das BVerwG nicht ausgeschlossen. Denn lt. BVerwG (Beschl. vom 13. 5. 1987, NVwZ 1987, 976; bestätigt im Ur. vom 15. 10. 1991, DVBl. 1991, 305) sind auch Vorschriften des Landesrechts, die ihre Regelung in Erfüllung einer rahmenrechtlichen Anpassungspflicht des bundesrechtlichen Rahmenrechts übernehmen, revisibel, sofern eine Verpflichtung zur inhaltlichen Übereinstimmung besteht. 29 a

VI. Altfallproblematik

Unter „Altfällen“ sind die Meldeverhältnisse solcher Einwohner im Geltungsbereich des MRRG zu verstehen, bei denen die Bestimmung des Wohnungsstatus (Hauptwohnung, Nebenwohnung) vor Anpassung des Landesmelderechts an § 12 MRRG erfolgt ist. Da ein erheblicher Teil der Hauptwohnungen nach altem Recht nicht dem objektivierten Hauptwohnungsbegriff entspricht, ergeben sich nicht nur Auswirkungen im Melderecht selbst (= zwei unterschiedliche Gruppen von Hauptwohnungsinhabern): Es werden vor allem Probleme in Rechtsgebieten aufgeworfen, die auf zutreffende Einwohnerzahlen angewiesen sind, z. B. Kommunalwahlrecht, Statistikrecht, Steuerrecht. Das MRRG hat für diese Fälle eine Übergangsregelung nicht getroffen. Daher mußten die Länder die Modalitäten der erforderlich werdenden Umstellung der Melderegister auf den neuen Hauptwohnungsbegriff bestimmen. Dies ist in den Meldegesetzen der meisten Länder dergestalt geschehen, daß den Meldebehörden aufgegeben wurde, die Hauptwohnung von Einwohnern mit mehreren Wohnungen auf der Grundlage der Erhebungen der „nächsten Volkszählung“ oder, wie es in einigen Meldegesetzen heißt, der „Volkszählung 1983“ zu bestimmen; vgl. hierzu auch Rdnr. 57 der Einf. Da nach dem Urteil des BVerfG zum Volkszäh- 30

IC · Erl. § 12 MRRG

lungsgesetz 1983 der darin vorgesehene Melderegisterabgleich (§ 9 Abs. 1 Volkszählungsgesetz 1983) wegen Verstoßes gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht unzulässig ist (BVerfGE 65, 1, 2 – Leits. 5 –, 63 ff.), wurden diese Bestimmungen obsolet und sind z.T. wieder formell aufgehoben (vgl. z.B. Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des bre MG vom 19.11. 1985 – Brem.GBl. S. 207 –) bzw. durch Regelungen ersetzt worden, die die Altfallberichtigung nach gesetzlicher Vorgabe durch Verordnung oder Verwaltungsvorschrift zum Ziel haben; vgl. z.B. § 40 nds MG, § 32 sh MG.

- 31 Eine vom BVerfG im übrigen als zulässig anerkannte (BVerfGE 65, 1, 63), von der Mehrheit der Länder im Arbeitskreis II „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der IMK unterstützte und seitens des Bundesministers des Innern in Erwägung gezogene bundesgesetzliche Vollregelung mit unmittelbar geltender Wirkung zur gleichzeitigen und gleichartigen Berichtigung der Altfälle ist nicht zustandegekommen. Daher mußte die allseits für unabdingbar gehaltene Umstellung der Melderegister auf den neuen Hauptwohnungsbegriff durch Landesrecht und somit gezwungenermaßen nach unterschiedlichen Kriterien und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgen. In den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz beispielsweise wurde von Oktober 1987 bis April 1988 eine Melderegisterbereinigung durch Befragung aller mit mehr als einer Wohnung im Melderegister gespeicherten Einwohner durchgeführt. In Rheinland-Pfalz stellte man dabei einen hohen Anteil von nicht abgemeldeten Nebenwohnungen fest. In mehr als 10% der Antworten bedurfte es zur Feststellung des Wohnungsstatus eines klärenden Gesprächs zwischen Meldepflichtigem und Meldebehörde (Einzelheiten und weitere Nachweise bei Dette, Melderegistereintragen von Amts wegen und Verfassungsrecht, Diss., Mainz 1990, S. 23 ff.). Dies zeigt, daß erhebliche Unrichtigkeiten der Melderegister mit allen daraus resultierenden Nachteilen insbesondere für die amtliche Statistik der Bevölkerungsfortschreibung noch für eine gewisse Zeit hingenommen werden müssen.

VII. Landesrecht

- 32 Landesrechtliche Regelungen, die weitgehend wortgleich mit § 12 sind, finden sich an folgenden Stellen der Landesmeldegesetze (s. Teil I B 2 ff.):

Baden-Württemberg: § 17;

Bayern: Art. 16;

Berlin: § 17;

Brandenburg: § 16;

Bremen: § 16;

Hamburg: § 15;

Hessen: § 16;

Niedersachsen: § 8;

Er. § 12 MRRG · I C

Nordrhein-Westfalen: § 16;

Rheinland-Pfalz: § 16;

Saarland: § 16;

Sachsen-Anhalt: § 8;

Schleswig-Holstein: § 14.