

§ 17 Mehrere Wohnungen

- 1 (1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Inland, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung.
- 2 (2) ¹Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. ²Hauptwohnung eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie oder seinem Lebenspartner lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner ³Hauptwohnung eines minderjährigen Einwohners ist die Wohnung der Personensorgeberechtigten; leben diese getrennt, ist Hauptwohnung die Wohnung des Personensorgeberechtigten, die von dem Minderjährigen vorwiegend benutzt wird. ⁴Auf Antrag eines Einwohners, der in einer Einrichtung für behinderte Menschen untergebracht ist, bleibt die Wohnung nach Satz 3 bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres seine Hauptwohnung. ⁵In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. ⁶Kann der Wohnungsstatus eines verheirateten oder eine Lebenspartnerschaft führenden Einwohners nach den Sätzen 2 und 5 nicht zweifelsfrei bestimmt werden, ist Hauptwohnung die Wohnung nach Satz 1.
- 3 (3) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners im Inland.
- 4 (4) ¹Der Meldepflichtige hat bei jeder An- oder Abmeldung zu erklären, welche weiteren Wohnungen nach Absatz 1 er hat und welche Wohnung seine Hauptwohnung ist. ²Er hat der Meldebehörde der neuen Hauptwohnung jeden Wechsel der Hauptwohnung innerhalb einer Woche schriftlich mitzuteilen.
- 1 1. Bedeutung und Anwendungsbereich des § 17
§ 17 regelt die Feststellung der Hauptwohnung für diejenigen Einwohner, die zwei oder mehr Wohnungen im Inland haben. Für diese Fälle ist die Feststellung der Hauptwohnung zwingend vorgeschrieben. Weder die Meldebehörde noch der Meldepflichtige kann auf die Feststellung der Hauptwohnung verzichten. Mehrere Wohnungen desselben Einwohners im Inland müssen stets in das Verhältnis Hauptwohnung/Nebenwohnung(en) gebracht werden. Die Möglichkeit, mehrere Wohnungen eines Einwohners ohne Bestimmung ihres Wohnungsstatus als „gleichrangig“ im Melderegister zu führen, sieht das Melderecht nicht vor.
- 2 Der Hauptwohnungsbegriff ist zwar ein melderechtlicher Begriff (s. Einf. RN 10). Ihm kommt aber, anders als dem zentralen Begriff der Wohnung i. S. des § 16, keine nennenswerte melderechtliche Bedeutung zu. Für den Vollzug des Melderechts könnte auf die Feststellung des Wohnungsstatus verzichtet werden, da weder die Rechte und Pflichten der Meldepflichtigen, noch die Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörden nach dem MG vom Status einer Wohnung abhängen. So ist z. B. Einwohner einer Gemeinde i. S. des Melderechts nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 jeder, der in der Gemeinde eine Wohnung hat, ohne dass es darauf ankommt, ob es sich dabei um seine einzige Wohnung, seine Haupt- oder Nebenwohnung handelt (s. dazu RN 5 zu § 1).
- 3 Seine Bedeutung erlangt der melderechtliche Hauptwohnungsbegriff dadurch, dass er in Rechts- und Verwaltungsvorschriften außerhalb des Melderechts als Zuordnungskriterium verwendet wird, vor allem in Vorschriften über öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten der Einwohner, über behördliche Zuständigkeiten und über die Fortschreibung der Einwohnerzahlen der Gemeinden. Insoweit erfüllt das Melde-recht eine „Servicefunktion“ für andere Rechts- und Verwaltungsbereiche, indem es mit dem Hauptwohnungsbegriff einen Rechtsbegriff zur Verfügung stellt, der eine ausschließliche örtliche Zuordnung in denjenigen Fällen ermöglicht, in denen eine mehrfache Zuordnung eines Einwohners nicht in Betracht kommt oder zumindest unerwünscht ist. Damit trägt das Melderecht auch zur Vereinfachung und Vereinheitlichung in anderen Bereichen bei, in denen bei Verwendung des melderechtlichen

Hauptwohnungsbegriffs auf eigene Kriterien für die örtliche Zuordnung (z. B. Wohnsitz, ständiger Aufenthalt, gewöhnlicher Aufenthalt) verzichtet werden kann. Zugleich wird dadurch die Beweisführung erleichtert, da die Hauptwohnung durch eine Bescheinigung der Meldebehörde nach § 10 Abs. 2 nachgewiesen werden kann, während dies bei anderen Zuordnungskriterien, z. B. beim Wohnsitz i. S. des § 7 BGB, nicht möglich ist!

2. Beschränkung auf Wohnungen im Inland

Die Regelung des § 17 beschränkt sich, wie der entsprechende Zusatz in Abs. 1 und 3 zeigt, auf Wohnungen im Inland. Daher bleiben bei der Feststellung der Hauptwohnung weitere Wohnungen eines Einwohners, die im Ausland liegen, unberücksichtigt². Die „Rangordnung“³ mehrerer Wohnungen als Haupt- bzw. Nebenwoh-nung(en) ist auf Inlandswohnungen beschränkt. Ein Einwohner kann nicht unter Berufung auf eine Auslandswohnung verlangen, dass seine im Inland gelegene Wohn-ung den Status einer Haupt- oder Nebenwohnung erhält⁴.

Dementsprechend muss ein Einwohner nach § 17 Abs. 4 Satz 1 bei jeder An- und Abmeldung nur erklären, welche „weiteren Wohnungen nach Absatz 1“, also im Inland, er hat (s. dazu RN 39). Über Wohnungen im Ausland braucht er der Melde-behörde keine Angaben zu machen. Die Speicherungsbefugnis der Meldebehörde nach § 4 Abs. 1 Nr. 11 und demgemäß auch ihre Erhebungsbefugnis nach § 5 Abs. 1 beschränken sich auf die Anschriften der im Inland gelegenen Wohnungen (s. RN 34 zu § 4 und RN 8 zu § 5). Die fehlende Erhebungsbefugnis verbietet der Meldebehörde die Frage nach einer Auslandswohnung auch dann, wenn sie gleichzeitig auf die Frei-willigkeit der Beantwortung der Frage hinweist. Denn auch eine solche Frage ist eine Datenerhebung (s. RN 3 zu § 5) und setzt deshalb die gesetzliche Erhebungsbefugnis der Meldebehörde oder die formgerechte Einwilligung des Betroffenen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verb. mit § 4 Abs. 2 bis 5 LDSG (s. RN 24 bis 43 zu § 2) voraus, die schon vor Beginn der Datenerhebung, also vor der Fragestellung vorliegen muss.

3. Einzige Wohnung, Haupt- und Nebenwohnung, Wohnungsstatus

Die weit überwiegende Mehrzahl der Einwohner⁵ bewohnt nur eine einzige Wohn-ung. In diesen Fällen ist es verfehlt, von einer Hauptwohnung zu sprechen, da eine solche das Vorhandensein mindestens einer weiteren Wohnung im Inland voraus-setzt, die § 17 Abs. 3 als Nebenwohnung bezeichnet. Die Zahl der Wohnungen, für die ein Einwohner gemeldet sein kann, ist rechtlich nicht begrenzt⁶. Eine tatsächliche Beschränkung ergibt sich daraus, dass der melderechtliche Wohnungsbegriff die zumindest gelegentliche tatsächliche Benutzung voraussetzt (s. RN 4 und 5 zu § 15 und RN 12 und 14 zu § 16).

Dagegen kann jeder Einwohner nur eine einzige Hauptwohnung haben. Dies ergibt sich aus § 17 Abs. 1, wonach von mehreren Wohnungen eines Einwohners im Inland eine die Hauptwohnung ist. Es ist zwar möglich, dass vorübergehend zwei Wohnun-gen eines Einwohners in verschiedenen Melderegistern gleichzeitig als Hauptwoh-nung eingetragen sind. Dann ist jedoch eine der beiden Eintragungen unrichtig und muss nach § 5a Abs. 1 Satz 1 von Amts wegen berichtigt werden.

- 1 S. dazu Medert/Süßmuth, RN 8 zu § 12 MRRG, wo bedauert wird, dass die Anpassung der Terminologie in anderen Rechtsbereichen an den melderechtlichen Hauptwohnungsbegriff (noch) nicht im wünschenswerten Umfang erfolgt sei.
- 2 So auch Medert/Süßmuth, RN 10 zu § 12 MRRG, und BayVGfH, NVwZ-RR 1998, S. 648.
- 3 BayVGfH, aaO (FN 2).
- 4 BayVGfH, aaO (FN 2).
- 5 Nach Medert/Süßmuth, RN 9 zu § 12 MRRG, mehr als 96 % der Einwohner.
- 6 Ebenso Medert/Süßmuth, aaO (FN 5).

8 Für die melderechtliche Qualifizierung einer Wohnung als **einzig⁷** bzw. als **Haupt- oder Nebenwohnung** wird der Begriff „**Wohnungsstatus**“ verwendet, der mit dem 11. AndG auch in die Gesetzessprache eingegangen ist (vgl. § 5 Abs. 1 und § 17 Abs. 2 Satz 6). Von einer **Änderung des Wohnungsstatus (Statusänderung)** spricht man dann, wenn sich der melderechtliche Status einer Wohnung ändert, ohne dass hinsichtlich dieser Wohnung ein Ein- oder Auszug stattfindet. Eine Statusänderung liegt in folgenden Fällen vor:

- Die bisherige **einzig⁷**e Wohnung wird durch Beziehen einer weiteren Wohnung als Nebenwohnung zur Hauptwohnung;
- die bisherige **einzig⁷**e Wohnung wird durch Beziehen einer weiteren Wohnung als Hauptwohnung zur Nebenwohnung;
- die bisherige Hauptwohnung wird durch Aufgabe der Nebenwohnung zur **einzig⁷**en Wohnung;
- die bisherige Nebenwohnung wird durch Aufgabe der Hauptwohnung zur **einzig⁷**en Wohnung;
- eine von mehreren Nebenwohnungen wird durch Aufgabe der bisherigen Hauptwohnung zur Hauptwohnung;
- die bisherige Hauptwohnung wird durch Nutzungsänderung zur Nebenwohnung und gleichzeitig die bisherige Nebenwohnung (oder eine von mehreren Nebenwohnungen) zur Hauptwohnung.

9 Dagegen tritt für die verbleibende Nebenwohnung keine Statusänderung ein, wenn eine von mehreren Nebenwohnungen aufgegeben wird, ohne dass sich an der vorwiegenden Benutzung der Hauptwohnung etwas ändert. Nach § 17 Abs. 3 haben **alle Nebenwohnungen denselben Status**. Es gibt keinen Wohnungsstatus „erste Nebenwohnung“ oder „einzig⁷e Nebenwohnung“.

10 Der Wohnungsstatus kennzeichnet die melderechtliche Beziehung einer **bestimmten Person zu einer bestimmten Wohnung**. Eine Wohnung braucht daher nicht für alle Bewohner denselben Status zu haben. Der Wohnungsstatus ist für **jeden Bewohner** nach seinen persönlichen Verhältnissen an Hand der Kriterien des § 17 Abs. 2 zu bestimmen. Eine Wohnung kann für einen Bewohner die **einzig⁷**e Wohnung, für einen anderen die Hauptwohnung und für einen weiteren die Nebenwohnung sein. Dies gilt auch für Ehegatten. § 17 Abs. 2 Satz 2 und 6 ist nur für diejenigen Ehegatten von Bedeutung, die zwei oder mehr Wohnungen haben. Es ist deshalb verfehlt, die gemeinsame Wohnung von Ehegatten als „gemeinsame Hauptwohnung“ zu bezeichnen, wenn nur einer der Ehegatten neben der gemeinsamen Wohnung, z. B. als Wochenendpendler, eine weitere Wohnung bewohnt. In einem solchen Fall lautet der melderechtliche Status der gemeinsamen Ehemwohnung für den einen Ehegatten „Hauptwohnung“, für den anderen „**einzig⁷**e Wohnung“. Der unterschiedliche melderechtliche Status der gemeinsamen Wohnung hat für die Betroffenen in diesen Fällen keine Nachteile, da sich mit der Hauptwohnung und der **einzig⁷**en Wohnung durchweg **dieselben Rechtswirkungen verbinden⁸**.

7 Blatt 1213 DSMeld verwendet für den Wohnungsstatus den Begriff „**alleinige Wohnung**“, der aus sprachlichen Gründen weniger geeignet erscheint. Den Begriff „**einzig⁷**e Wohnung“ verwenden z. B. auch § 12 Abs. 2 Satz 2 GemO, § 10 Abs. 2 Satz 2 LKrO und § 5 Abs. 4 Satz 1 und 2 und Abs. 5 Satz 2 LPartAusfG (Anh. 2.5).

8 Die Vorschriften, die an den melderechtlichen (Haupt-)Wohnungsbegriff anknüpfen, erwähnen in der Regel beide Alternativen, z. B. § 21 Abs. 2 LWG: „... ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung...“. Ähnlich § 17 Abs. 1 Nr. 1 BWO, § 19 Abs. 3 Satz 1 PassG und § 4 Abs. 1 Satz 1 LPAuswG. Soweit Vorschriften nur auf die Hauptwohnung Bezug nehmen, ohne den „Normalfall“ zu erwähnen, wie z. B. § 39 Abs. 2 Satz 1 EStG bei der Regelung der örtlichen Zuständigkeit für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten, steht außer Zweifel, dass damit auch die **einzig⁷**e Wohnung gemeint ist.

Die Regelungen über Haupt- und Nebenwohnungen in § 17 knüpfen an den **melderechtlichen Wohnungsbegriff** des § 16 an. Nur eine **tatsächlich bestehende Wohnung** i. S. des § 16 kann Haupt- oder Nebenwohnung i. S. des § 17 sein. § 17 gibt nicht die Möglichkeit, eine **fiktive Wohnung** zur Hauptwohnung zu erklären. Die missverständliche Fassung des § 17 Abs. 2 Satz 4 erweckt den unzutreffenden Eindruck, auch eine aufgebene Wohnung eines Behinderten könne seine (fiktive) Hauptwohnung bleiben (s. dazu RN 32).

4. Feststellung der Hauptwohnung (Abs. 2)

a) **Systematik des Abs. 2.** § 17 Abs. 2 bestimmt unter Verwendung mehrerer **unbestimmter Rechtsbegriffe** die Kriterien, nach denen festzustellen ist, welche von mehreren Wohnungen eines Einwohners seine Hauptwohnung ist. Diese Kriterien richten sich sowohl an den **Meldepflichtigen**, der nach § 17 Abs. 4 Satz 1 ggf. bei jeder An- und Abmeldung zu erklären hat, welche Wohnung seine Hauptwohnung ist, als auch an die **Meldebehörde**, die ggf. die Erklärung des Meldepflichtigen zu berichtigen hat. Die in § 17 Abs. 2 verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe sind in vollem Umfang **verwaltungsgerichtlich nachprüfbar**. Sie räumen der Meldebehörde kein Ermessen und keinen Beurteilungsspielraum ein. Auch dem Meldepflichtigen steht hinsichtlich seiner Hauptwohnung, abgesehen von dem eng begrenzten Ausnahmefall des § 17 Abs. 2 Satz 4 (s. RN 34), **keine Wahlfreiheit⁹** zu. Er kann allerdings durch die Gestaltung seiner tatsächlichen Wohnverhältnisse die Feststellung der Hauptwohnung in seinem Sinne beeinflussen.

§ 17 Abs. 2 Satz 1 stellt den **Grundsatz** auf, dass die vorwiegend benutzte Wohnung eines Einwohners seine Hauptwohnung ist. Dieser Grundsatz ist in allen Fällen maßgebend, die nicht unter eine der **Spezialvorschriften** der Sätze 2 bis 4 fallen, nach denen eine nicht vorwiegend benutzte Wohnung die Hauptwohnung ist bzw. in den Fällen des Satzes 4 sein kann. Es ist also vor der Anwendung des Satzes 1 stets zu prüfen, ob der konkrete Fall von einer der vorrangigen Spezialvorschriften der Sätze 2 bis 4 erfasst wird. Die Sätze 5 und 6 geben **Entscheidungshilfen** für diejenigen Fälle, in denen eine zweifelsfreie Bestimmung der Hauptwohnung nach den Sätzen 1 bis 3 nicht möglich ist.

b) **Vorwiegende Benutzung einer Wohnung.** Der in § 17 Abs. 2 mehrfach verwendete Begriff „**vorwiegend benutzte Wohnung**“ knüpft an den in § 16 Satz 1 definierten melderechtlichen Wohnungsbegriff an. Danach kommt als melderechtlich relevant nur die **Benutzung zum Wohnen oder Schlafen** in Betracht, nicht aber die Benutzung zu anderen Zwecken, z. B. zur Ausübung eines Berufs (s. RN 13 zu § 16). Daher kommt es auch für die Feststellung der Hauptwohnung nur auf die Frage an, in welchem Umfang die verschiedenen Wohnungen zum Wohnen oder Schlafen benutzt werden. Alle sonstigen Umstände, z. B. die Lage, Größe und Ausstattung der verschiedenen Wohnungen und ihre Bedeutung für den Meldepflichtigen, müssen bei der Feststellung der vorwiegenden Benutzung außer Betracht bleiben.

Entscheidend ist, auf welche der verschiedenen Wohnungen im Prognosezeitraum (RN 19 bis 21) die **längere** (bei zwei) bzw. die **längste** (bei mehr als zwei) **Benutzungsdauer** entfällt. Bei der Berechnung der auf die einzelnen Wohnungen entfallenden Nutzungszeiten ist **rein quantitativ¹⁰** zu verfahren, ohne dass eine wertende

9 Zu dem bis 1983 bestehenden Recht des Meldepflichtigen zur freien Bestimmung seiner Hauptwohnung s. die **Vorauflage**, RN 9 u. 69-79 zu § 17.

10 **BVerwG**, NJW 2002, S. 2579, 2580, und **DVBf**. 1992, S. 305, und **VGH Bad.-Württ.**, **VBfBW** 1993, S. 23.

16 Unterscheidung zwischen „prägenden und nicht prägenden Vergleichszeiträumen“¹¹ vorgenommen werden darf.

16 Fraglich kann sein, welche Zeiträume bei dem zwischen den verschiedenen Wohnungen anzustellenden Vergleich als **Benutzungszeiten** in Rechnung zu stellen sind. Bei einer engen Auslegung wären nur die Zeiten anzurechnen, die der Einwohner in der jeweiligen Wohnung verbringt. Eine solche Berechnung würde jedoch dem Sinn und Zweck der Vorschriften nicht gerecht und zu unüberwindlichen praktischen Schwierigkeiten führen. Es muss deshalb eine vereinfachte Berechnung erfolgen, bei der nicht auf die Aufenthaltszeiten in den verschiedenen Wohnungen abgestellt wird, sondern in den Orten, in denen sich die Wohnungen befinden¹². Dies soll an dem typischen Fall eines „**Wochenendpendlers**“ verdeutlicht werden, der an dem einen Wohnort in Arbeit oder Ausbildung steht und an dem anderen die Wochenenden verbringt. In diesem Fall gilt als **Benutzungszeit** für die Wohnung am Arbeits- oder Ausbildungsort der Zeitraum vom Eintreffen an diesem Ort am Montagmorgen bis zum Verlassen dieses Ortes am Freitagnachmittag, ohne dass es darauf ankommt, welcher Teil dieser Zeit in der Wohnung, in der Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte oder anderswo verbracht wird. Dementsprechend gilt als **Benutzungszeit** für die „**Wochenendwohnung**“ der Zeitraum vom Eintreffen an diesem Ort am Freitagabend bis zum Verlassen am Montagmorgen. Die **Fahrtzeiten** zwischen den beiden Orten können nicht als **Benutzungszeiten** der einen oder der anderen Wohnung gewertet werden¹³. Bei dieser Berechnungsweise ergibt sich für einen Arbeitnehmer, auch wenn man die Feiertage und die jährliche Urlaubszeit berücksichtigt, in der Regel eine vorwiegende Benutzung der Wohnung am **Arbeitsort**. Anders kann dies jedoch dann sein, wenn ein Arbeitnehmer nicht nur am Wochenende, sondern regelmäßig auch während der Woche seinen Arbeitsort verlässt und sich an seinen anderen Wohnort begibt.

17 Besondere Schwierigkeiten bereitet die Feststellung der vorwiegend benutzten Wohnung im Hinblick auf die Länge der vorlesungsfreien Zeit bei **Studierenden**, die sowohl am Hochschulort als auch an ihrem Heimatort eine Wohnung haben. Hier kommt es in erster Linie darauf an, wo der Studierende die vorlesungsfreie Zeit und die Wochenenden verbringt. Hält er sich zu diesen Zeiten an seinem Heimatort auf, so ist die **Benutzungsdauer** der dortigen Wohnung wesentlich länger als diejenige der Wohnung am Hochschulort.

18 Eine weitere Vereinfachung der Berechnung der Benutzungszeiten der verschiedenen Wohnungen ergibt sich daraus, dass die Rechtsprechung¹⁴ eine nur „**taggenaue**“ Berechnung mit der Maßgabe für ausreichend erklärt hat, dass diejenigen Tage, an denen sich der Einwohner teils an dem einen, teils an dem anderen Wohnort aufhält, jeweils nur bei dem Ort berücksichtigt werden, auf den der größere Teil dieser Tage entfällt. Diese Berechnungsweise ist **rechtlich bedenklich**, da sie im Gesetz keine Stütze findet und zu willkürlicher Nichtberücksichtigung von beträchtlichen Benutzungszeiten führen kann. Es ist daher entgegen der (bisherigen) Rechtsprechung geboten, die Berechnung der Benutzungszeiten „**stundengenau**“¹⁵ vorzunehmen,

11 So die frühere Rechtsprechung des VGH Bad.-Württ., z.B. NVwZ-RR 1991, S. 359, die dieser im Anschluss an die Rechtsprechung des BVerwG mit dem in FN 10 zitierten Urteil ausdrücklich aufgegeben hat.

12 BVerwG, DVBl. 1992, S. 305, 306, und VGH Bad.-Württ., VBIBW 1990, S. 234.

13 Ebenso VGH Bad.-Württ., VBIBW 1993, S. 23, 24.

14 VGH Bad.-Württ., aaO (FN 13). Zustimmend Medert/Süßmuth, RN 17 zu § 12 MRRG. Sollte sich die Befürchtung des VGH Bad.-Württ., aaO (FN 13), „stundengenaue“ Aufenthaltszeiten würden sich vielfach nicht mit hinreichender Sicherheit vorab feststellen lassen

zumal auch bei der Nichtberücksichtigung von Fahrtzeiten (RN 16) in der Regel eine stundengenaue Berechnung erforderlich ist.

c) **Maßgeblicher Prognosezeitraum**. Der Feststellung der Hauptwohnung liegt, soweit nach § 17 Abs. 2 die vorwiegende Benutzung maßgebend ist, eine **Prognose**¹⁶ zu Grunde, welche der verschiedenen Wohnungen der Meldepflichtige in der folgenden Zeit voraussichtlich vorwiegend benutzen wird. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um einen von vornherein begrenzten oder einen unbestimmten Zeitraum handelt.

20 Nicht selten bezieht ein Meldepflichtiger neben seiner „Dauerwohnung“ für einen von vornherein **begrenzten Zeitraum** eine „Zweitwohnung“, z. B. ein Mitarbeiter, der von seinem Unternehmen vorübergehend auswärts eingesetzt wird und während dieser Zeit am Einsatzort wohnt. Beträgt die Dauer des Einsatzes nicht mehr als **zwei Monate**, so entfällt nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 die Meldepflicht für die „Zweitwohnung“, so dass auch keine Hauptwohnung festzustellen ist. Übersteigt die **Benutzungsdauer** dagegen zwei Monate, so wird auch eine **nur kurzfristig bewohnte Wohnung** zur Hauptwohnung, wenn sie in dem betreffenden Zeitraum vorwiegend oder gar ausschließlich benutzt wird. § 17 Abs. 2 stellt nur darauf ab, welche von mehreren gleichzeitig bewohnten Wohnungen der Meldepflichtige vorwiegend benutzt, nicht aber darauf, wie lange die Benutzung der einen oder der anderen Wohnung insgesamt andauert. Wird eine weitere Wohnung für einen begrenzten Zeitraum bezogen, so ist dieser für die Feststellung der Hauptwohnung maßgebende **Prognosezeitraum**, ohne dass es auf dessen Dauer ankommt¹⁷.

21 In den meisten Fällen erfolgt die Feststellung der Hauptwohnung für einen **unbestimmten Zeitraum**, sei es, dass der Meldepflichtige noch nicht weiß, wie lange er die verschiedenen Wohnungen bewohnen wird, sei es, dass er dies gegenüber der Meldebehörde nicht zu erkennen gibt, wozu er nicht verpflichtet ist. Da sich eine **Zukunftsprognose** für einen unbestimmten Zeitraum kaum treffen lässt, muss auch in diesen Fällen ein **überschaubarer Zeitraum** zu Grunde gelegt werden. Da bei der Feststellung der vorwiegenden Benutzung auch die jährlich wiederkehrenden Urlaubs- und Ferienzeiten zu berücksichtigen sind, liegt es nahe, auf den Zeitraum eines Jahres als **Prognosezeitraum**¹⁸ abzustellen, der mit dem Beziehen der Wohnung oder dem sonstigen Tatbestand beginnt, der die Feststellung der Hauptwohnung erforderlich macht. Für diesen Zeitraum sind die Benutzungszeiten der verschiedenen Wohnungen zu ermitteln.

d) **Satz 1 als Auffangvorschrift**. § 17 Abs. 2 Satz 1, wonach die vorwiegend benutzte Wohnung eines Einwohners seine Hauptwohnung ist, hat den Charakter einer **Auffangvorschrift**, deren **beschränkter Anwendungsbereich** sich nicht aus ihrem Wortlaut, sondern aus ihrem Verhältnis zu den folgenden Sätzen 2 bis 4 sowie aus Satz 6 ergibt. Satz 1 ist danach nur auf **volljährige Einwohner** anzuwenden, die

wider Erwarten als begründet erweisen, so müsste dem durch eine Gesetzesänderung Rechnung getragen werden.

16 Die Rechtsprechung betont den Prognosecharakter der Feststellung der Hauptwohnung, z.B. BVerwG, DVBl. 1992 S. 305, 306, und VGH Bad.-Württ., VBIBW 1993, S. 23, NVwZ-RR 1991, S. 359, VBIBW 1990, S. 234, und NJW 1987, S. 209, 210.

17 Vgl. VGH Bad.-Württ., NVwZ-RR 1991, S. 359, zum Fall eines ledigen Umschülers, in dem entsprechend der voraussichtlichen Dauer der Umschulungsmaßnahme ein Prognosezeitraum von drei Jahren zu Grunde gelegt wurde.

18 VGH Bad.-Württ., VBIBW 1993, S. 23, und VBIBW 1990, S. 234. Zustimmend Medert/Süßmuth, RN 18 zu § 12 MRRG. Das BVerwG, DVBl. 1992, S. 305, 306, hat die Länge des Prognosezeitraums in diesen Fällen offen gelassen.

- weder verheiratet sind noch eine Lebenspartnerschaft führen,
- zwar verheiratet sind oder eine Lebenspartnerschaft führen, aber dauernd getrennt leben, keine gemeinsame Wohnung haben oder unter Satz 6 fallen,
- nicht als Behinderte von ihrem Wahlrecht nach Satz 4 Gebrauch machen.

23 Satz 1 gilt auch für Einwohner, die in einer auf Dauer angelegten, eheähnlichen Gemeinschaft leben, da die Spezialvorschrift des Satzes 2 für Ehegatten und Lebenspartner auf diesen Personenkreis nicht entsprechend angewendet werden kann¹⁹. Das dauernde Getrenntleben von Ehegatten und Lebenspartnern, das zur Anwendung des Satzes 1 an Stelle des Satzes 2 führt, ist im Sinne des § 1567 Abs. 1 BGB zu verstehen²⁰ und setzt das Fehlen einer häuslichen Gemeinschaft und die Ablehnung der Lebensgemeinschaft durch mindestens einen der Ehegatten bzw. Lebenspartner voraus. Eine nur tatsächliche Trennung, z. B. während eines längeren Krankenhausaufenthalts eines Ehegatten, ist kein Getrenntleben im Rechtssinne. Die Meldebehörde kann vom Bestehen der Lebensgemeinschaft ausgehen, solange ihr nicht das Getrenntleben mitgeteilt wird²¹. Hierzu ist nach § 17 Abs. 4 Satz 2 derjenige Ehegatte/Lebenspartner verpflichtet, dessen Hauptwohnung sich durch das Getrenntleben ändert.

24 **e) Hauptwohnung von Ehegatten/Lebenspartnern (Satz 2).** Voraussetzung für die Anwendung der Sondervorschrift des Satzes 2 ist das Vorhandensein einer gemeinsam genutzten Wohnung der Familie bzw. der Lebenspartner. Diese Wohnung ist die Hauptwohnung des über eine weitere Wohnung verfügenden Ehegatten/Lebenspartners, unabhängig davon, welche Wohnung er vorwiegend benutzt. Von einer gemeinsamen Hauptwohnung kann man nur dann sprechen, wenn beide Ehegatten/Lebenspartner neben der gemeinsam genutzten Wohnung eine weitere Wohnung bewohnen (s. RN 10). Die Formulierung des Satzes 2 ist insofern irreführend, als dort nur die „vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder der Lebenspartner“ angesprochen wird. Von einer solchen kann aber nur gesprochen werden, wenn die Familie bzw. die Lebenspartner mindestens eine weitere, gemeinsam genutzte Wohnung haben. Ist aber, wie im Regelfall, nur eine gemeinsame Wohnung vorhanden, so ist diese zugleich die Hauptwohnung desjenigen Ehegatten/Lebenspartners, der daneben noch eine andere Wohnung bewohnt, ohne dass sich die Frage nach der vorwiegend benutzten Wohnung der Familie bzw. der Lebenspartner stellt. Zwei gemeinsam genutzte Wohnungen sind z. B. dann vorhanden, wenn ein Ehepaar gemeinsam zwischen Heimort und Arbeitsort pendelt und an beiden Orten eine Wohnung unterhält. In diesen Fällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung die gemeinsame Hauptwohnung beider Ehegatten. Der typische Anwendungsfall des Satzes 2 ist der verheiratete Wochenendpendler, der die Woche über an seinem Arbeitsort wohnt und nur die Wochenenden bei seiner Familie verbringt. Seine Hauptwohnung ist nach Satz 2 die Familienwohnung, obwohl er die Wohnung am Arbeitsort vorwiegend benutzt.

25 **Fehlt es an einer gemeinsam benutzten Wohnung der Familie bzw. der Lebenspartner, ist Satz 2 nicht anwendbar, auch wenn kein Fall des Getrenntlebens (RN 23) vorliegt.** Die Meldepflichtigen sind in der Gestaltung ihrer tatsächlichen Lebens- und Wohnverhältnisse völlig frei. Sie können sich z. B. für eine Ehe in getrennten

Wohnungen²² entscheiden und sich auf gegenseitige Besuche beschränken, die nicht den Tatbestand des Beziehens einer Wohnung i. S. des § 15 Abs. 1 erfüllen (s. dazu RN 2 zu § 15). Da es in diesen Fällen an einer gemeinsamen Wohnung fehlt, kommt auch eine gemeinsame Hauptwohnung nicht in Betracht. § 17 Abs. 2 knüpft bei der Feststellung der Hauptwohnung an die tatsächlich benutzten Wohnungen an und sieht keine fiktiven Wohnungen vor. Für eine Anwendung des neuen Satzes 6 ist in diesen Fällen kein Raum.

26 Zu dem in Satz 2 verwendeten Begriff „Wohnung der Familie“ ist Folgendes zu bemerken: Unzweifelhaft fällt eine von beiden Ehegatten gemeinsam benutzte Wohnung unter diesen Begriff, auch wenn diese kinderlos sind oder die Kinder nicht mehr mit ihnen zusammenleben²³. Unter Familie ist in diesem Zusammenhang die durch die Heirat des betreffenden Einwohners begründete Familie zu verstehen²⁴. Daher ist z. B. eine Wohnung, in der ein Ehepartner mit seinen Eltern²⁵ oder ein Großelternpaar mit seinen Enkeln zusammenlebt, keine Wohnung der Familie i. S. des Satzes 2. Fraglich kann jedoch sein, ob auch eine Wohnung, die nur von einem der Ehegatten zusammen mit gemeinsamen Kindern bewohnt wird, unter den Begriff der Wohnung der Familie fallen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nahe gelegen hätte, den Begriff „Wohnung der Ehegatten“ zu verwenden, wenn der Gesetzgeber eine strikte Beschränkung des Begriffs „Wohnung der Familie“ auf eine von beiden Ehegatten benutzte Wohnung beabsichtigt hätte. Auch wäre es wenig sachgerecht, wenn nach dem Auszug eines Ehegatten Satz 2 auch dann nicht mehr anwendbar wäre, wenn die Wohnung weiterhin von der „Restfamilie“ benutzt wird, weil dann deren einheitliche melderechtliche Behandlung nicht mehr gewährleistet wäre. Aus diesen Gründen ist als Wohnung der Familie i. S. des Satzes 2 in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch auch eine Wohnung anzusehen, in der ein Ehegatte mit mindestens einem gemeinsamen Kind zusammenlebt, auch wenn dieses bereits volljährig ist.

27 Dagegen ist Satz 2 nicht mehr anwendbar, wenn eine Ehe durch Scheidung oder durch den Tod eines Ehegatten beendet worden ist. Zwar ist auch in diesen Fällen unter den oben genannten Voraussetzungen vom Fortbestand der Wohnung der Familie auszugehen. Die eindeutige Formulierung des Satzes 2 als Sondervorschrift für verheiratete Einwohner verbietet aber die Anwendung auf Personen, die wegen der Beendigung ihrer Ehe nicht mehr verheiratet sind. Um eine einheitliche melderechtliche Behandlung der „Restfamilie“ auch in diesen Fällen zu ermöglichen, sollte § 12 Abs. 2 Satz 2 MRRG als Sondervorschrift für Familien ausgestaltet werden.

28 Satz 2 verlangt nicht, dass die Wohnung der Familie zumindest für einen der Ehegatten die vorwiegend benutzte Wohnung ist. Ist – wie im Regelfall – nur eine einzige Wohnung der Familie vorhanden, so ist diese auch dann die gemeinsame Hauptwohnung beider Ehegatten, wenn jeder eine andere, von ihm allein bewohnte Wohnung

22 S. zu dieser Fallgestaltung auch Medert/Sußmuth, RN 29 zu § 12 MRRG. Das BVerwG, aaO (FN 21), weist mit Recht darauf hin, dass die melderechtliche Bestimmung der Hauptwohnung den individuellen Lebensentwürfen von der Ehe neutral gegenüber steht und dass die Freiheit ehelicher Lebensgestaltung von der melderechtlichen Typisierung nicht berührt wird.

23 BVerwG, NJW 2002, S. 2579, und VBIBW 1999, S. 373. Das in VBIBW 1999, S. 146, veröffentlichte, anders lautende Urteil des VGH Bad.-Württ. ist durch das zuletzt genannte Urteil des BVerwG aufgehoben worden.

24 BVerwG, NVwZ 1987, S. 976.

25 BVerwG, aaO (FN 24), für den Fall des Zusammenwohnens eines verheirateten Einwohners mit seiner Mutter.

nung vorwiegend benutzt. Dies ist z. B. bei „Wochenenden“ der Fall, in denen beide Ehegatten an verschiedenen Orten beruht sind und während der Woche wohnen. Hier ist die „Wochenendwohnung“ als einzige gemeinsam benutzte Wohnung nach Satz 2 die Hauptwohnung beider Ehegatten, obwohl sie von keinem vorwiegend benutzt wird.

29 f) Hauptwohnung Minderjähriger (Satz 3). Satz 3 stellt eine die Anwendung des Satzes 1 ausschließende Sonderregelung für die Feststellung der Hauptwohnung minderjähriger Einwohner dar. Sie ist auf alle Einwohner anzuwenden, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Maßgebend ist im Interesse der gleichmäßigen melderechtlichen Behandlung stets die Altersgrenze des deutschen Rechts (§ 2 BGB), auch wenn es sich um ausländische Einwohner handelt, nach deren Heimatrecht (vgl. Art. 7 EGBGB) die Volljährigkeit zu einem anderen Zeitpunkt eintritt. Voraussetzung für die Anwendung des Satzes 3 ist, dass der Minderjährige mit mindestens einem der Personensorgeberechtigten eine gemeinsame Wohnung i. S. des § 16 bewohnt. Satz 3 begründet kein fiktive Wohnung, sondern setzt eine tatsächlich benutzte Wohnung²⁶ voraus. Für die Anwendung des Satzes 3 ist deshalb z. B. dann kein Raum, wenn ein Minderjähriger als Auszubildender beim Inhaber des Ausbildungsbetriebs wohnt, ohne daneben die Wohnung der Eltern oder sonstiger Personensorgeberechtigter zu benutzen.

30 Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kommt es für die Bestimmung der Hauptwohnung des Minderjährigen nicht wie in den Fällen des Satzes 1 darauf an, welche Wohnung er selbst vorwiegend benutzt. Seine Hauptwohnung ist vielmehr stets die gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten bewohnte Wohnung, auch wenn er diese nur selten benutzt. So hat z. B. ein Internatsschüler, der teils bei den Eltern, teils im Internat wohnt, seine Hauptwohnung bei den Eltern, auch wenn er sich dort nur in den Ferien und gelegentlich am Wochenende aufhält, die Wohnung im Internat also seine vorwiegend benutzte Wohnung ist.

31 Hat ein Elternteil das alleinige Sorgerecht (s. RN 27 zu § 4), so ist Satz 3 nur anwendbar, wenn der Minderjährige mit diesem gemeinsam eine Wohnung bewohnt, nicht dagegen, wenn er – was allerdings in der Praxis nur selten vorkommen wird – bei dem nicht sorgeberechtigten Elternteil wohnt. Sind beide gemeinsam sorgeberechtigt, leben aber getrennt, so ist, wenn der Minderjährige bei beiden eine Wohnung i. S. des § 16 hat, nach Satz 3 Halbsatz 2 die vorwiegend benutzte seine Hauptwohnung. Der Benutzungsvergleich (s. RN 14 bis 18) ist in diesen Fällen nur zwischen den beiden Wohnungen bei den Personensorgeberechtigten anzustellen. Die dritte Wohnung des Minderjährigen, z. B. im Internat, bleibt dabei außer Betracht. Hat der Minderjährige nur bei einem der Personensorgeberechtigten eine Wohnung, so stellt sich die Frage nach der vorwiegenden Benutzung nicht.

32 g) Hauptwohnung Behinderter (Satz 4). Satz 4 stellt eine Sonderregelung für die Bestimmung der Hauptwohnung behinderter Einwohner dar, die in einer Einrichtung für behinderte Menschen untergebracht sind. Darunter fallen alle öffentlichen und privaten Einrichtungen, die der Betreuung Behinderter dienen, insbesondere alle Formen des betreuten Wohnens²⁷. Weitere Voraussetzung für die Anwendung des Satzes 4 ist, dass der Behinderte außer seiner Wohnung in der Einrichtung eine gemeinsame Wohnung mit einem Personensorgeberechtigten z. B. einem Betreuer (s. dazu

RN 27 zu § 15), bewohnt. Dies ergibt sich daraus, dass Satz 4 eine „Wohnung nach Satz 3“, also eine tatsächlich bestehende Wohnung bei einem Personensorgeberechtigten (s. RN 29), verlangt. Satz 4 begründet, ebenso wie Satz 3, keine fiktive Wohnung. Anders als nach § 15 Abs. 3 Satz 3 (s. dazu RN 28 zu § 15) ist hier nicht erforderlich, dass der Aufgabenbereich des Betreuers oder Plegers die Aufenthaltsbestimmung umfasst. Es reicht aus, wenn er sich auf einen Teil der Personensorge erstreckt.

33 Die Altersgrenze für die Anwendung des Satzes 4 liegt bei der Vollendung des 27. Lebensjahres. Nach diesem Zeitpunkt bestimmt sich die Hauptwohnung eines Behinderten nach den allgemeinen Vorschriften. Bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ist Satz 4 für Behinderte ohne Bedeutung, da insoweit die weitergehende Vorschrift des Satzes 3 anzuwenden ist. Denn nach Satz 4 ist die Unterbringung in einer bestimmten Einrichtung erforderlich, während es nach Satz 3 nicht auf die Art der Wohnung ankommt, die der Minderjährige neben der gemeinsamen Wohnung mit dem Sorgeberechtigten bewohnt.

34 Satz 4 begründet für die Hauptwohnung des Behinderten ein freies Wahlrecht zwischen der Wohnung in der Einrichtung und der Wohnung bei seinem Personensorgeberechtigten. Zur Ausübung dieses Wahlrechts ist die Stellung eines entsprechenden Antrags bei der Meldebehörde der (neuen) Hauptwohnung erforderlich. Er muss erkennen lassen, dass die Wohnung des Personensorgeberechtigten die Hauptwohnung des Behinderten bleiben oder werden soll. Den Antrag kann der Behinderte selbst stellen, sofern er nicht geschäftsunfähig (§ 104 Nr. 2 BGB) ist. Hat das Vormundschaftsgericht nach § 1903 BGB einen Einwilligungsvorbehalt (s. auch RN 30 zu § 4 und RN 28 zu § 15) angeordnet, so bedarf der Behinderte für die Stellung des Antrags der Einwilligung seines Betreuers. Der Betreuer kann den Antrag stellen, wenn sich seine Vertretungsmacht (§ 1902 BGB) hierauf erstreckt. Wird der Antrag nicht gestellt oder zurückgenommen, so richtet sich die Hauptwohnung bei unverheirateten Behinderten nach Satz 1, bei verheirateten nach Satz 2. Der Antrag kann schriftlich, mündlich oder in entsprechender Anwendung des § 18 Abs. 3 Satz 2 elektronisch mit qualifizierter elektronischer Signatur gestellt und zurückgenommen werden.

35 h) **Behandlung von Zweifelsfällen (Satz 5 und 6).** Nach Satz 5 ist in Zweifelsfällen die vorwiegend benutzte Wohnung im Sinne der vorhergehenden Sätze dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. Zweifelsfälle sind diejenigen Fälle, in denen die vorwiegend benutzte Wohnung nicht oder nicht eindeutig festgestellt werden kann, z. B. wenn die verschiedenen Wohnungen ungefähr im gleichen Umfang benutzt werden oder der künftige Umfang der Benutzung noch ungewiss ist. Die Formulierung des Satzes 3 ist insofern ungenau, als dort nur vom Schwerpunkt der Lebensbeziehungen „des Einwohners“ die Rede ist. In Zweifelsfällen nach Satz 2, wo es darum geht, unter mehreren Wohnungen der Familie die vorwiegend benutzte festzustellen, kann es nicht auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des über mehrere Wohnungen verfügenden Ehegatten ankommen, sondern nur auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen der Familie insgesamt. Denn auch dann, wenn der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Ehegatten dort liegt, wo sich die von ihm allein benutzte Wohnung befindet, kann nach Satz 2 in keinem Falle diese Wohnung, sondern immer nur eine der Familienwohnungen seine Hauptwohnung sein.

36 Der Begriff „Schwerpunkt der Lebensbeziehungen“ ist ein komplexer, stark subjektiv geprägter unbestimmter Rechtsbegriff. Zu den Lebensbeziehungen eines Menschen gehören in erster Linie die Beziehungen zu Partnern, Freunden, Verwandten, Bekannten und Arbeitskollegen. Aber auch sonstige soziale Bindungen, z. B. in Vereinen und anderen Organisationen, gehören dazu. Von Bedeutung sind auch die

²⁶ Der Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des MRRG, BT-Drucks. 12/2376, S. 12, Nr. 9b, betont, dass für die Entscheidung über die Hauptwohnung der betroffenen Personen nur die von ihnen tatsächlich benutzten Wohnungen in Betracht kommen.

²⁷ Ähnlich Medert/Stüfgen, RN 40 zu § 12 MRRG.

erwaige innere Bindung eines Menschen an eine Gemeinde oder eine Landschaft und sein Verhältnis zu seinen verschiedenen Wohnungen, von denen er eine als sein eigentliches Zuhause betrachten wird. Diese durchaus nicht vollständige Aufzählung zeigt, wie stark der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen durch persönliche Einstellungen und Empfindungen geprägt ist. Der Schwerpunkt liegt dort, wo der Betroffene die intensivsten und für ihn bedeutsameren Beziehungen und Bindungen hat. Allgemeine Regeln darüber, wo in bestimmten Fällen der Schwerpunkt liegt, lassen sich nicht aufstellen. So hängt z. B. die Frage, wo ein Berufstätiger mit mehreren Wohnungen den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen hat, auch von seiner inneren Einstellung zu seiner Arbeit ab. Empfindet er seine Arbeit als seine eigentliche Lebenserfüllung, so kann der Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen durchaus am Arbeitsort liegen.

37

Die Feststellung des Schwerpunktes der Lebensbeziehungen kann nicht durch eine Behörde im Verwaltungsverfahren erfolgen. Hierfür wäre eine weitgehende Ausforschung²⁸ des persönlichen Lebensbereichs des Einwohners erforderlich, die im Hinblick auf den durch Art. 2 Abs. 1 in Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutz der Privatsphäre verfassungsrechtlich bedenklich wäre. Die Entscheidung über den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen muss deshalb dem Betroffenen überlassen werden. Die Meldebehörde muss sich in Zweifelsfällen darauf beschränken, den Betroffenen danach zu befragen, wo er den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen sieht. Die Entscheidung des Betroffenen muss die Meldebehörde respektieren, ohne von ihm eine Begründung dafür verlangen zu können. Auch zu einer Nachprüfung im Sinne einer Plausibilitätsprüfung ist die Meldebehörde²⁹ nicht befugt, da auch eine solche die weitgehende Kenntnis der persönlichen Lebensumstände des Meldepflichtigen voraussetzt. Die Rechtslage unterscheidet sich insoweit grundlegend von der Feststellung der vorwiegenden Benutzung (s. dazu RN 45).

38

Der durch das 11. AndG angefügte Satz 6 enthält eine weitere Vorschrift zur Bewältigung von Zweifelsfällen. Sie gilt ausschließlich für die Fälle des Satzes 2, also die Feststellung der Hauptwohnung verheirateter oder eine Lebenspartnerschaft führender Einwohner. Die praktische Bedeutung dieser Vorschrift ist denkbar gering. Sie soll es ermöglichen, „ausnahmsweise zwei voneinander unterschiedliche Hauptwohnungen der Ehegatten oder Lebenspartner anzunehmen“³⁰, wenn weder nach Satz 2 noch nach der Zweifelsfallregelung des Satzes 5 eine gemeinsame Hauptwohnung festgelegt werden kann. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn zwei gemeinsam benutzte Wohnungen vorhanden sind, aber weder eine vorwiegende Benutzung noch ein (gemeinsamer) Schwerpunkt der Lebensbeziehungen festgestellt werden kann. Dann bestimmt sich nach Satz 6 in Verb. mit Satz 1 für jeden Ehegatten/Lebenspartner die individuelle Hauptwohnung danach, welche Wohnung er selbst vorwiegend benutzt.

28 Das BVerfG, DVBl. 1993, S. 601, 602, hat für das Meldegesetz von Niedersachsen entschieden, dass dieses keine Rechtsgrundlage dafür enthält, die zur Bestimmung des Schwerpunkts der Lebensbeziehungen erforderlichen Daten zu erheben und den Meldepflichtigen auszuforschen. Das Meldegesetz stelle lediglich für Zweifelsfälle eine Entscheidungsregel bereit. Die Rechtslage in Niedersachsen unterscheidet sich insoweit nicht von derjenigen in Bad.-Württ.

29 Entgegen der Auffassung von Medert/Süßmuth, RN 19 Abs. 2 zu § 12 MRRG.
30 Begründung zum 11. AndG, LT-Drucks. 13/5060, S. 45, zu § 17 Abs. 2 Satz 6.

5. Erklärungspflichten des Meldepflichtigen (Abs. 4)

39

a) Bei jeder An- und Abmeldung (Satz 1). Nach § 17 Abs. 4 Satz 1 hat der Meldepflichtige bei jeder An- und Abmeldung zu erklären, welche weiteren Wohnungen im Inland (s. RN 4 und 5) er hat und welche Wohnung ggf. seine Hauptwohnung ist. Dadurch soll sichergestellt werden, dass jede Meldebehörde über weitere Wohnungen eines Einwohners informiert ist, um die Datenübermittlungen nach § 28 durchführen zu können.

40

Die Erklärungspflicht über die Hauptwohnung dient dem Zweck, das Verfahren zu vereinfachen und eine Feststellung der Hauptwohnung durch die Meldebehörde in vielen Fällen entbehrlich zu machen. Nach der jetzigen Fassung der Meldezeichne gibt der Meldepflichtige nicht mehr unmittelbar eine Erklärung über die Haupt- bzw. Nebenwohnung ab, sondern eine Erklärung darüber, welche Wohnung von ihm bzw. von seiner Familie vorwiegend benutzt wird. Diese Regelung hat den Vorteil, dass danach vom Meldepflichtigen nicht mehr wie früher die rechtliche Bewertung von Tatsachen an Hand der Rechtsbegriffe „Hauptwohnung“ bzw. „Nebenwohnung“ verlangt wird. Diese rechtliche Bewertung ist Aufgabe der Meldebehörde. Durch die auf der Rückseite der Meldebestätigungen abgedruckten Erläuterungen wird für den Meldepflichtigen deutlich, welche rechtlichen Schlussfolgerungen die Meldebehörde aus seinen Angaben über die vorwiegende Benutzung ziehen wird. Der Meldepflichtige ist verpflichtet, die Angaben über die vorwiegende Benutzung wahrheitsgemäß zu machen. Er handelt jedoch nicht ordnungswidrig, wenn er eine unzutreffende Erklärung über die vorwiegende Benutzung und damit mittelbar über seine Hauptwohnung abgibt, da § 17 Abs. 4 nach § 36 nicht bußgeldbewehrt ist (s. RN 10 zu § 36).

41

b) Beim isolierten Wechsel der Hauptwohnung (Satz 2). Nach § 17 Abs. 4 Satz 2 hat der Meldepflichtige jeden Wechsel der Hauptwohnung der Meldebehörde der neuen Hauptwohnung schriftlich mitzuteilen. Diese Vorschrift bezieht sich nur auf den isolierten Wechsel der Hauptwohnung, der sich aus einer Änderung der Lebensverhältnisse des Meldepflichtigen ergibt, ohne dass ein nach § 15 Abs. 1 oder 2 meldepflichtiger Vorgang stattfindet. Ein solcher Wechsel der Hauptwohnung kann sich insbesondere aus der Änderung des zeitlichen Umfangs der Benutzung der verschiedenen Wohnungen ergeben, durch die eine andere Wohnung zur vorwiegend benutzten Wohnung und damit zur Hauptwohnung wird. Er kann sich ferner daraus ergeben, dass die Voraussetzungen für die Anwendung, der Sondervorschriften des § 17 Abs. 2 Satz 2 bis 4 (s. RN 13) eintreten oder entfallen, so dass die allgemeine Vorschrift des Satzes 1 anzuwenden bzw. nicht mehr anzuwenden ist, z. B. durch Eheschließung bzw. Ehescheidung (s. RN 27) oder durch Erreichen der Altersgrenzen von 18 Jahren bei Jugendlichen (s. RN 29) und von 27 Jahren bei Behinderten (s. RN 33).

42

Mit dem Wechsel der Hauptwohnung wird das Melderegister hinsichtlich des Wohnungsstatus (§ 4 Abs. 1 Nr. 11) unrichtig i. S. des § 5a Abs. 1 Satz 1 und des § 12 Abs. 1 Satz 1. Stellt die Meldebehörde die Unrichtigkeit fest, so hat sie das Melderegister unabhängig davon zu berichtigen, ob sie vom Meldepflichtigen eine Mitteilung über den Wechsel der Hauptwohnung erhält. Es wird allerdings in der Regel zweckmäßig sein, zunächst den Meldepflichtigen an die Mitteilungspflicht zu erinnern, da er nach § 5a Abs. 1 Satz 2 in solchen Fällen stets zu hören ist (vgl. RN 20 zu § 5a).

43 *LV* Mitteilung über den Wechsel der Hauptwohnung muss **schriftlich** erfolgen. Die Verwendung eines Vordrucks ist nicht vorgeschrieben, sondern nur empfohlen³¹. Die Meldebehörde kann daher zwar eine mündliche oder telefonische, nicht aber eine **formlose schriftliche Mitteilung** zurückweisen. Die Frist für die Mitteilung beträgt eine Woche. Zur Berechnung der Frist wird auf RN 7 zu § 15 Bezug genommen. In vielen Fällen wird es schwierig sein, den genauen Zeitpunkt des Wechsels der Hauptwohnung und damit den Beginn der **Wochenfrist** festzustellen. Dies dürfte einer der Gründe sein, aus denen der Gesetzgeber auf eine **Bußgeldbewehrung** des § 17 Abs. 4 verzichtet hat (s. oben RN 40 und RN 10 zu § 36).

6. Feststellung der Hauptwohnung durch die Meldebehörde

44 Maßgebend für die Feststellung der Hauptwohnung sind in erster Linie die **Angaben des Meldepflichtigen** im Meldeschein³² bei der Anmeldung und ggf. bei der Abmeldung (§ 17 Abs. 4 Satz 1) sowie in der Mitteilung über den Wechsel der Hauptwohnung (§ 17 Abs. 4 Satz 2). Die Meldebehörde muss grundsätzlich von der Richtigkeit dieser Angaben ausgehen. Ermittlungen über die Wohnverhältnisse des Meldepflichtigen darf sie nach § 5a Abs. 2 nur anstellen, wenn **konkrete Anhaltspunkte**³³ (s. RN 27 zu § 5a) für die **Unrichtigkeit** seiner Angaben bestehen, z. B. wenn erkennbar ist, dass er den Begriff der vorwiegenden Benutzung verkennt oder von einem Recht zur freien Bestimmung der Hauptwohnung ausgeht.

45 Bestehen derartige konkrete Anhaltspunkte, so ist die Meldebehörde berechtigt, vom Meldepflichtigen nach § 20 **nähere Angaben** über seine Wohnverhältnisse, insbesondere den zeitlichen Umfang der Benutzung der verschiedenen Wohnungen (s. auch RN 12 zu § 20) zu verlangen, um beurteilen zu können, ob er tatsächlich die vorwiegend benutzte Wohnung zutreffend angegeben hat. Auf Grund dieser Angaben hat die Meldebehörde eine **Plausibilitätsprüfung** vorzunehmen, ob die Angaben des Meldepflichtigen in sich schlüssig und glaubhaft erscheinen³⁴. Dabei darf die Meldebehörde **keine Regelvermutungen**³⁵ über das Wohnverhalten bestimmter Personen- oder Berufsgruppen zu Grunde legen, z. B. des Inhalts, dass sich ledige Studenten vorwiegend am Studienort aufhalten. Sie darf jedoch **Erfahrungstatsachen** berücksichtigen, die sich u. a. aus besonderen örtlichen Verhältnissen ergeben können. Im Rahmen der Plausibilitätsprüfung kommt der **Entfernung** zwischen den verschiedenen Wohnungen besondere Bedeutung zu, wenn der Meldepflichtige geltend macht, er benütze wegen häufiger Heimfahrten vorwiegend nicht die Wohnung an seinem Arbeits- oder Ausbildungsort, sondern diejenige an seinem Heimatort.

46 Führt die Plausibilitätsprüfung an Hand der Angaben des Meldepflichtigen nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, so ist die Meldebehörde berechtigt, nach § 20 die **Vorlage von geeigneten Unterlagen** zu verlangen, z. B. eine Bescheinigung des Arbeitgebers über die Verteilung der wöchentlichen Arbeitszeit. Die **Auskunftsspflicht** des Wohnungseigentümers/Wohnungsgebers nach § 19 Satz 2 ist in diesem Zusammen-

31 Nr. 25.2 VwVMG und die Anlage hierzu.

32 So auch Nr. 24.1 Satz 2 VwVMG.

33 Auch Nr. 24.1 Satz 3 VwVMG verlangt für Nachforschungen über die wahren Wohnverhältnisse konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Erklärung des Meldepflichtigen nicht mit § 17 Abs. 2 in Einklang steht. Ähnlich die Begründung zum EMG, LT-Drucks. 8/2236, S. 41, zu § 17, wonach der Erklärung des Betroffenen auch in Zukunft großes Gewicht zukommt und die Meldebehörden nicht verpflichtet und nur in Zweifelsfällen veranlasst sind, Nachforschungen über die wahren Wohnverhältnisse ihrer Einwohner anzustellen. S. dazu BVerwG, DVBl. 1992, S. 305, 307. Zur Plausibilitätsprüfung s. auch Meder/5üßmuth, RN 23 u. 24 zu § 12 MRGG.

34 BVerwG, aaO (FN 34), und VGH Bad.-Württ., VBIBW 1993, S. 23, unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung.

hang ohne Bedeutung, da sie sich nicht auf den zeitlichen Umfang der Benutzung der Wohnung erstreckt (s. dazu RN 21 zu § 19). Unter den engen Voraussetzungen des § 13 Abs. 4 LDStG (s. dazu RN 28 zu § 19) darf die Meldebehörde **Daten bei Dritten erheben**, z. B. bei Hausbewohnern. Dabei sind die **Hinweispflichten** nach § 14 Abs. 4 LDStG zu beachten. Insbesondere sind die befragten Personen auf die **Freiwilligkeit ihrer Angaben** hinzuweisen. Im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen **Schutz der Privatsphäre** ist bei solchen Ermittlungen Zurückhaltung geboten. Sie dürfen sich nur auf den **zeitlichen Umfang der Benutzung** der verschiedenen Wohnungen (s. RN 14 bis 18), aber nicht auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen (s. RN 36 und 37) erstrecken.

47 Stellt die Meldebehörde fest, dass die Erklärung des Meldepflichtigen über seine Hauptwohnung nicht mit § 17 Abs. 2 in Einklang steht, so wird sie zunächst versuchen, durch entsprechende Information und Beratung eine **Änderung der Erklärung** zu erreichen. Ist der Meldepflichtige dazu nicht bereit, so ist die Meldebehörde befugt, die Hauptwohnung **abweichend** von der Erklärung des Meldepflichtigen festzustellen. Es liegt im **Ermessen der Meldebehörde**, die Berichtigung des Melderegisters durch **schlichte Verwaltungshandlung** (s. RN 32 bis 34 zu § 1) vorzunehmen und dies dem Betroffenen mitzuteilen (s. RN 41 zu § 1) oder durch einen **feststellenden Verwaltungsakt** eine verbindliche Entscheidung über den Wohnungsstatus zu treffen. Der VGH Bad.-Württ. bejaht in ständiger Rechtsprechung (s. dazu RN 40 zu § 1) die Befugnis der Meldebehörden zum Erlass solcher Verwaltungsakte. Die Befugnis der Meldebehörde zur Feststellung der Hauptwohnung ist auf die Fälle beschränkt, in denen die **vorwiegend benutzte Wohnung** festgestellt werden kann, der Meldepflichtige aber keine entsprechende Erklärung über die Hauptwohnung abgibt. Kann die vorwiegend benutzte Wohnung nicht festgestellt werden, handelt es sich also um einen **Zweifelsfall** i. S. des § 17 Abs. 2 Satz 5, so kommt eine Feststellung durch die Meldebehörde nicht in Betracht, weil nur der Meldepflichtige selbst über den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen entscheiden kann (s. RN 37).

48 **Zuständig** für die Feststellung des Status einer Wohnung als Haupt- oder Nebenwohnung ist diejenige Meldebehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Wohnung liegt (s. auch RN 29 zu § 3). Erlässt die zuständige Meldebehörde einen feststellenden Verwaltungsakt des Inhalts, dass die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende Wohnung die Hauptwohnung ist, so bedeutet dies, dass nach ihrer Auffassung die übrigen Wohnungen Nebenwohnungen sind, da nach § 17 Abs. 1 jeder Einwohner nur eine Hauptwohnung haben kann. Deshalb handelt es sich um einen **Verwaltungsakt mit Doppelwirkung**, der sich nicht nur auf die Wohnung auswirkt, auf die er sich unmittelbar bezieht, sondern auch auf die übrigen Wohnungen des Einwohners im Inland. Im Hinblick auf diese Doppelwirkung **empfeht** es sich, die für die anderen Wohnungen zuständigen Meldebehörden vor dem Erlass des feststellenden Verwaltungsakts zu **beteiligen** und nach Möglichkeit Einvernehmen mit ihnen zu erzielen. Vorgeschrieben ist eine solche Beteiligung jedoch nicht³⁶.

49 Hat die Meldebehörde einen feststellenden Verwaltungsakt über den Wohnungsstatus erlassen, so stellt die anschließende Berichtigung der entsprechenden Eintragung im Melderegister die **Vollziehung dieses Verwaltungsakts** dar. Die Vollziehung darf in entsprechender Anwendung des § 2 LVwVG erst erfolgen, wenn der Verwaltungsakt **unanfechtbar geworden** ist oder die Meldebehörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO seine **sofortige Vollziehung angeordnet** hat.

36 VGH Bad.-Württ., VBIBW 1987, S. 385, 387 („gesetzlich nicht vorgeschrieben und auch nicht durch Verfassungsrecht geboten“).

50 7. Meinungsverschiedenheiten zwischen Meldebehörden

Einwohner einer Gemeinde i. S. des Melderechts ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 jeder, der in der Gemeinde wohnt, auch wenn es sich dabei nur um eine Nebenwohnung handelt (s. RN 4 bis 8 zu § 1). Als „zählender“ Einwohner wird aber bei der auf der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes³⁷ beruhenden Feststellung der Einwohnerzahlen der Gemeinden nur berücksichtigt, wer in der Gemeinde seine einzige oder seine Hauptwohnung i. S. des Melderechts hat (s. auch RN 3). Mit der Feststellung der Hauptwohnung ist daher automatisch die Entscheidung über die Zurechnung zur Einwohnerzahl verbunden. Da die Einwohnerzahlen der Gemeinden u. a. über die Höhe der kommunalen Investitionsausgabe nach § 4 FAG entscheiden, berührt die Feststellung der Hauptwohnung auch die finanziellen Interessen der beteiligten Gemeinden³⁸. Hiervon darf sich die Meldebehörde jedoch nicht beeinflussen lassen. Sie ist verpflichtet, bei der Feststellung der Hauptwohnung unter korrekter Anwendung der melderechtlichen Bestimmungen objektiv zu verfahren.

51 Ergeben sich Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Meldebehörden über die Hauptwohnung eines „gemeinsamen“ Einwohners und lässt sich kein Einvernehmen erzielen, so hat jede Meldebehörde die Möglichkeit sich im Wege einer formlosen Beschwerde (Aufsichtsbeschwerde) an die Aufsichtsbehörde der anderen Meldebehörde zu wenden und diese zu bitten, die Angelegenheit zu überprüfen und ggf. eine Weisung zu erteilen.

52 Zweifelhaft ist, ob einer Gemeinde förmliche Rechtsbehelfe gegen die Feststellung der Hauptwohnung eines gemeinsamen Einwohners durch die „konkurrierende“ Gemeinde zustehen. In Betracht kommen Widerspruch und Anfechtungsklage nach §§ 68 ff. und 42 VwGO gegen einen feststellenden Verwaltungsakt (RN 47) über die Hauptwohnung. Der VGH Bad.-Württ.³⁹ hat die Klagebefugnis i. S. des § 42 Abs. 2 für eine solche Klage mit der Begründung verneint, Rechte einer Gemeinde würden nicht beeinträchtigt, wenn die Meldebehörde einer anderen Gemeinde feststellt, dass die dort gelegene Wohnung die Hauptwohnung des Einwohners ist. Diese Entscheidung vermag nicht zu überzeugen, weil sie die Automatik verkennt, die zwischen der Feststellung der Hauptwohnung, der Ermittlung der Einwohnerzahlen und der Höhe der davon abhängigen Leistungen nach dem FAG besteht. Sie bedeutet, dass den Gemeinden der Rechtsschutz gegen die „Entziehung“ von zählenden Einwohnern verweigert wird, weil sie weder gegen die Feststellung ihrer Einwohnerzahlen, noch gegen die Berechnung der Leistungen nach dem FAG einwenden können, ein feststellender Verwaltungsakt einer anderen Meldebehörde über die Hauptwohnung eines gemeinsamen Einwohners verstoße gegen § 17 Abs. 2 MG. Deshalb ist die Klagebefugnis für eine Anfechtungsklage entgegen der Auffassung des VGH Bad.-Württ. und des BVerwG im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, insbesondere ihre Finanzhoheit, zu bejahen. Für die Bejahung der Klagebefugnis spricht auch die Überlegung, dass dadurch die Gefahr des Erlasses einander widersprechender Verwaltungsakte über den Wohnungsstatus durch die

37 S. dazu § 30 FAG und § 143 GemO.

38 S. dazu den TB 2004 des LfD BW, S. 108–110, unter dem Stichwort „Die begehrteten Einwohner“.

39 VBfW 1987, S. 298, auch veröffentlicht in DÖV 1987, S. 118, DVBl. 1987, S. 138, und BWVPr. 1987, S. 17. Das BVerwG, BWGZ 1987, S. 902, hat die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen und dabei die unzutreffende Auffassung vertreten, es sei für Leistungen aus dem Finanzausgleich unerheblich, ob ein Einwohner in einer Gemeinde seine Haupt- oder Nebenwohnung habe. S. auch VGH Bad.-Württ., NJW 1988, S. 988, und BVerwG, DVBl. 1992, S. 1295.

jeweils zuständigen Meldebehörden weitgehend ausgeschlossen werden könnte. Derzeit besteht mangels einer gesetzlichen Regelung die Gefahr, dass solche Verwaltungsakte mit der Folge bestandskräftig werden, dass ein Einwohner entgegen § 17 Abs. 1 und 3 MG zwei Hauptwohnungen hat⁴⁰.

40 Die in der Voraufgabe, RN 55 u. 67 zu § 17, vertretene Auffassung, der zuerst erlassene Verwaltungsakt entfalte bei unveränderter Sachlage eine Sperrwirkung, die den Erlass eines ihm widersprechenden Verwaltungsakts für eine andere Wohnung desselben Einwohners ausschließt, wird nicht aufrecht erhalten.