



Ausarbeitung

Meldepflichten von Soldaten am dienstlichen Wohnsitz



Meldepflichten von Soldaten am dienstlichen Wohnsitz

Verfasserin: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 219/12
Abschluss der Arbeit: 28. August 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG)¹ ist am 28. Juni 2012 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses² vom Plenum des Deutschen Bundestages in 2. und 3. Lesung angenommen worden³. Die erforderliche Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf steht noch aus.

Während der Gesetzentwurf der Bundesregierung in § 27 Abs. 1 Nr. 5 MeldFortG-E für Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit noch eine Ausnahme von der Meldepflicht an ihrem Dienstort vorgesehen hatte, wenn sie bereits für eine Wohnung im Inland gemeldet sind und eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft beziehen, wurde diese Vorschrift in der vom Bundestag angenommenen Fassung so ergänzt, dass die alte Rechtslage nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 MRRG wiederhergestellt wird. Wie bisher kann ein Soldat von einer Meldung an seinem Dienstort nur für den Fall absehen, dass er aus dienstlichen Gründen eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine dienstlich bereitgestellte Unterkunft für einen Zeitraum bis zu sechs Monaten bezieht und für eine andere Wohnung im Inland gemeldet ist.

In Ergänzung der bereits vorliegenden Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 184/12 zur Meldepflicht für Soldaten am dienstlichen Wohnsitz⁴ soll die Vereinbarkeit der vom Bundestag angenommenen Regelung im MeldFortG mit den Grundrechten der Soldaten geprüft werden. Dabei wird auf weitere vorgetragene Argumente eingegangen.

2. Möglicher Verstoß der Meldepflicht am Dienstort gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG wegen der Ungleichbehandlung verheirateter bzw. verpartnerter mit ledigen Soldaten

2.1. Verstoß der melderechtlichen Regelungen gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Die Meldepflicht für Soldaten am Dienstort könnte gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, da sie unverheiratete Soldaten mit Kindern, deren Kinder bei der Partnerin oder geschiedenen Ehefrau leben, gegenüber zwar verheirateten, aber kinderlosen Soldaten benachteiligen: Bei verheirateten Soldaten oder solchen, die in einer Lebenspartnerschaft leben, wird gemäß § 22 Abs. 1 MeldFortG-E als Hauptwohnung die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie oder des Lebenspartners angenommen; bei ledigen Soldaten besteht – unabhängig von der Elternschaft des Soldaten – eine entsprechende Vermutung hingegen nicht. Der Hauptwohnsitz ist daher – wie bei anderen Personen auch – die Wohnung, an der sich der Soldat am häufigsten aufhält, § 22 Abs. 3 MeldFortG-E.

Wie bereits ausgeführt⁵, muss eine gesetzliche Ungleichbehandlung zweier Vergleichsgruppen auf sachgerechten Erwägungen beruhen und bedarf einer sachlichen Rechtfertigung. Nach der

1 BT-Drs. 17/7746.

2 BT-Drs. 17/10158.

3 BT-PIPr 17/187, S. 22470B.

4 [REDACTED], Meldepflicht für Soldaten am dienstlichen Wohnsitz - Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens, WD 3 – 3000 – 184/12, 2012.

5 [REDACTED] (Fn. 4), S. 4.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist der Gesetzgeber zur Ordnung von Massenerscheinungen befugt, „generalisierende, typisierende und pauschalisierende Regelungen“ zu verwenden, ohne allein wegen der damit verbundenen Härten gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen.⁶ Eine Typisierung ist dann zulässig, wenn die stets entstehenden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.⁷ Die Regelung darf nur in besonders gelagerten Fällen Ungleichheiten entstehen lassen und nicht ganze Gruppen von Betroffenen stärker belasten oder bevorzugen.⁸ Der Gesetzgeber hat sachgerecht und **realitätsgerecht** zu typisieren, also die Regelung am typischen Fall zu orientieren.⁹

Bei der Regelung von Meldeangelegenheiten handelt es sich um die **Ordnung von Massenerscheinungen**. Dem **Gesetzgeber** steht bei der Regelung von Meldeangelegenheiten ein **weiter Ermessensspielraum** zu, da das **Melderecht in erster Linie Ordnungsaufgaben** erfüllt, die im öffentlichen Interesse liegen, und den Einzelnen allenfalls geringfügig berühren¹⁰, ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz also nicht sehr intensiv ist. Die Regelung des § 22 Abs. 1 MeldFortG-E erlaubt ebenso wie die Vorgängervorschrift des § 12 Abs. 2 MRRG „im Regelfall die rasche und zuverlässige Bestimmung der Hauptwohnung nach dem Ort der vorwiegend benutzten Familienwohnung, ohne dass es eines Rückgriffs auf das wesentlich schwerer zu handhabende Kriterium des Schwerpunktes der Lebensbeziehungen bedürfe.“¹¹ Sollte in bestimmten Einzelfällen die Vermutung nicht zutreffen, würde die Regelung nicht zu einer unzumutbaren Härte für den Betroffenen führen. Ferner könnten solche Härten, die sich aus der Anknüpfung anderer Rechtsvorschriften an das Melderecht ergeben, bei Ausgestaltung und Anwendung dieser Rechtsvorschriften behoben werden.¹²

Zwar bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, bei der Ausübung seines Ermessens besondere Verhältnisse – wie etwa die von Soldaten, die häufig aus dienstlichen Gründen ihren Wohnsitz verlegen müssen – zu berücksichtigen und ggf. Ausnahmenvorschriften einzufügen. In diesem Sinne hat der Gesetzgeber auch weiterhin Versetzungen von Soldaten und Beamten im Polizeivollzugsdienst, die weniger als sechs Monate dauern, privilegiert.¹³ Ferner werden die allgemeinen Meldebestimmungen für Ehepartner, von denen einer einen weiteren Wohnsitz unterhält, auch auf Soldaten angewandt. Die Bevorzugung der Ehe und der eingetragenen Lebenspartnerschaft kann zumindest mit dem besonderen Schutz, unter den Art. 6 Abs. 1 GG die Ehe stellt, gerechtfertigt sein.

Fraglich ist, ob sich aus dem besonderen Schutz der Familie gemäß Art. 6 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers ergibt, unverheiratete Soldaten mit Kindern und verheiratete Solda-

6 BVerfGE 100, 138, 174.

7 BVerfGE 100, 138, 174, st. Rspr.; Kischel in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 116 m.w.N.

8 BVerfGE 71, 39, 50.

9 BVerfGE 27, 142, 150; Osterloh in: Sachs (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 108 m.w.N.

10 BVerwG NJW 2002, 2579, 2580.

11 BVerwG NJW 2002, 2579, 2580; vgl. auch zu § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 Einkommensteuergesetz BFH, NJW 1995, 982, 984.

12 BVerwG NJW 1999, 2688.

13 So zur Rechtslage unter dem MRRG bereits Mallmann, Das Melderecht nach der Novellierung des Melderechtsrahmengesetzes, NJW 1994, 1687, 1689.

ten melderechtlich gleich zu behandeln.¹⁴ Das Grundrecht auf Schutz der Familie berechtigt die Familienmitglieder, ihre Gemeinschaft nach innen in familiärer Verantwortlichkeit und Rücksicht frei zu gestalten. Die Auswirkungen familiärer Freiheit nach außen, insbesondere auf das Berufsleben, das Schulwesen, die Eigentumsordnung und das öffentliche Gemeinschaftsleben, müssen aber mit der verfassungsgemäßen Rechtsordnung übereinstimmen.¹⁵ Einen Eingriff in den Schutzbereich der Familie stellen alle staatlichen Maßnahmen dar, die Ehe und Familie schädigen, stören oder sonst beeinträchtigen. Benachteiligungen, die nur in bestimmten Fällen als unbeabsichtigte Nebenfolge einer im Übrigen verfassungsgemäßen Regelung vorkommen, kann der Eingriffscharakter fehlen, solange sich die Maßnahmen nicht als wirtschaftlich einschneidend darstellen.¹⁶ Einen solchen Eingriffscharakter hat das BVerfG bereits für die Erhebung einer Zweitwohnsteuer für Studierende, die an melderechtliche Vorschriften anknüpft, abgelehnt.¹⁷ Die in Frage stehende melderechtliche Regelung bietet eigenständig betrachtet ebenfalls keinen Anlass für die Vermutung, dass sie das Familienleben der betroffenen Soldaten stören könnte. Soweit steuerrechtliche Regelungen hieran anknüpfen, sind diese Auswirkungen bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden steuerrechtlichen Norm zu prüfen.

Für die Anknüpfung der melderechtlichen Bestimmungen lässt sich auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) geltend machen, dass sich der melderechtliche Status eines Einwohners nicht durch Geburt, Tod oder Volljährigkeit eines Kindes ändern solle. Würde der Gesetzgeber die Hauptwohnung einer Person an die Frage knüpfen, ob diese in familiärer Gemeinschaft mit einem eigenen Kind lebt, würde dies die Meldebehörden mit Aufgaben der Tatsachenermittlung beauftragen, die einem einfachen und zügigen Verwaltungsvollzug – der Aufgabe des Melderechts – entgegenstehen würde. Ferner würde der Auszug des Kindes zu einer Unrichtigkeit des Melderegisters führen, wenn der betroffene Elternteil nicht umgehend seinen melderechtlichen Verpflichtungen nachkäme; auch könnte in dieser Konstellation die Hauptwohnung in einer „nicht zu vernachlässigenden Zahl mehrfach wechseln, was einer einfachen und zweckmäßigen Verwaltungstätigkeit zuwider liefe“.¹⁸

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es ebenfalls **im politischen Ermessen** des Gesetzgebers liegt, andere Erwägungen wie die vorgetragene Minderung der Einwohnerzahl von Kommunen mit Standorten der Bundeswehr und den daraus folgenden finanziellen Einbußen für diese Kommunen schwerer zu gewichten als die Nachteile für die betroffenen Soldaten.

2.2. Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz wegen der Anknüpfung nachteiliger steuerrechtlicher Regelungen an die melderechtlichen Regelungen

Verschiedene steuerrechtliche Regelungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene knüpfen an den Haupt- und Nebenwohnsitz des Steuerbürgers an. So erheben verschiedene Kommunen

14 Die Frage, ob geschiedene Soldaten, deren Kinder bei der geschiedenen Ehefrau wohnen, mit verheirateten Soldaten gleichgestellt werden müssen, wird im Folgenden nicht weiter behandelt, da in einer solchen Konstellation im Regelfall davon auszugehen ist, dass die geschiedenen Ehegatten keine gemeinsame Wohnung mehr aufrechterhalten, an der der betreffende Soldat gemeldet sein könnte.

15 BVerfGE 80, 81, 92.

16 BVerfGE 6, 55, 77; 15, 328, 335; 23, 74, 84.

17 Nichtannahmebeschluss des BVerfG, 1 BvR 529/09, vom 17.2.2010.

18 BVerwG NJW 1999, 2688, 2689.

Zweitwohnungssteuern.¹⁹ Diese knüpfen zwar an die melderechtlichen Regelungen an, die Erhebung der Zweitwohnsteuer liegt aber in der Zuständigkeit der Kommunen. Sollte in der Erhebung der Zweitwohnsteuer für Soldaten, die aus dienstlichen Gründen ihre Hauptwohnung an einem anderen Ort unterhalten, als gleichheitswidrig angesehen werden²⁰, müsste gegen die konkrete kommunale Norm vorgegangen werden.

Ferner können bei einer **doppelten Haushaltsführung** die Kosten für Mehraufwendungen für Heimfahrten im Rahmen des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 EStG²¹ als Werbungskosten von der Einkommensteuer abgesetzt werden, wenn der Steuerpflichtige aus beruflichen Gründen einen weiteren Wohnsitz begründet hat. Allerdings knüpft diese Vorschrift des EStG nicht direkt an die Meldung des Wohnsitzes des Steuerpflichtigen an, sondern lediglich an die Tatsache des „eigenen Hausstandes“. Der Bundesfinanzhof (BFH) greift zur Feststellung allenfalls ergänzend auf die melderechtlichen Vorschriften zurück. Ein nicht verheirateter Arbeitnehmer unterhält nach der neueren Rechtsprechung des BFH einen eigenen Hausstand immer dann, wenn „seine (vom Beschäftigungsort abweichende) bisherige Wohnung sein Lebensmittelpunkt bleibt und er sich dort regelmäßig – im Wesentlichen nur mit Unterbrechungen durch die auswärtige Berufstätigkeit und ggf. Urlaubsfahrten – aufhält.“²² Das Finanzgericht hat hierfür die Anzahl und Dauer der Aufenthalte sowie die Größe der Wohnung zu berücksichtigen; melderechtliche Verhältnisse können ergänzend Bedeutung erlangen. Ein Gleichheitsverstoß der melderechtlichen Regelungen ist daher auch in dieser Konstellation nicht ersichtlich.

3. Möglicher Verstoß gegen das Wahlrecht des Soldaten, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG

Ferner könnte ein Verstoß gegen das in Art. 38 GG garantierte Wahlrecht vorliegen. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgt unter anderem die Allgemeinheit der Wahl. Dieser Grundsatz gebietet, dass grundsätzlich jeder Deutsche sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können soll.²³

Gemäß § 14 Abs. 4 BWahlG²⁴ kann jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben. Gemäß § 17 BWahlO²⁵ ist für die Eintragung eines Wahlberechtigten, der

19 Vgl. BVerfGE 114, 316 zur Zweitwohnungssteuer in Hannover.

20 Dies lehnt das BVerfG in seinem Nichtannahmebeschluss 1 BvR 2664/09 vom 17.2.2010 für Beamte, die der Residenzpflicht unterliegen, mit dem Argument ab, dass die Zweitwohnungssteuer als Aufwandsteuer unabhängig von Grund und Anlass für den betriebenen Aufwand erhoben wird.

21 Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

22 BFH VI R 62/90 v. 5. 10. 94, BStBl II 95, 180, m. Anm. Thomas KFR F 6 EStG § 9, 2/95, S. 81; BFH VI R 136/89 v. 6. 10. 94, BStBl II 95, 184; Thürmer in: Blümich, EStG, KStG, GewStG Kommentar, 115. Aufl. 2012, § 9 EStG Rn. 349 m.w.N.

23 BVerfGE 58, 202 (205); Klein in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 64. EL 2012, Art. 38 Rn. 88 (60. EL 2010).

24 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1501) geändert worden ist.

mehrere Wohnungen innehat, die für die Hauptwohnung zuständige Gemeinde zuständig. § 17 BWahlO knüpft damit an die melderechtlichen Bestimmungen zum Hauptwohnsitz an.

Wie bereits ausgeführt²⁶, ist die Anknüpfung des Wahlrechts in § 17 BWahlO an den Wahlbezirk, in dem die Hauptwohnung liegt, in verfassungsgemäßer Weise erfolgt.²⁷ Das Wahlrecht soll nur an dem Wohnort ausgeübt werden, an dem der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen besteht und damit auch die Beziehungen zur örtlichen Gemeinschaft längerfristig und besonders eng sind. Durch den objektivierten Hauptwohnungsbegriff werden Manipulationen bei der Wahl – durch gezielten Zuzug in Wahlkreise, um personelle oder parteiliche Wahlerfolge sicherzustellen – wesentlich erschwert.

Soweit Soldaten den Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen an einem anderem Ort als dem Standort haben und dort auch eine Wohnung nutzen, die sie nach quantitativen Kriterien vorwiegend gegenüber der Unterbringung am Dienstort nutzen, können sie ihre Hauptwohnung dort anmelden und erhalten dort das Wahlrecht. Auch hier gilt wieder, dass der Gesetzgeber eine Typisierung vorgenommen hat, die der Soldat aber durch konkreten Vortrag der jeweiligen Aufenthaltszeiten entkräften kann. Soweit der Soldat tatsächlich überwiegend am Dienstort wohnt, liegt hier auch tatsächlich der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen und das Verhältnis des Soldaten mit der Gemeinde seines Dienstortes wäre damit besonders eng. Zwar könnte der Gesetzgeber wohl im Bereich des Wahlrechts für Soldaten eine Ausnahmeregelung schaffen; verfassungsrechtlich ist er hierzu allerdings nicht verpflichtet.

4. Fazit

Dem Gesetzgeber steht im Bereich des Meldewesens, das der Ordnung von Massenerscheinungen dient, ein weiter Ermessensspielraum zu. Bei der Ausübung seines Ermessens hat er die Auswirkungen seiner Entscheidungen auf den Einzelnen, aber auch auf betroffene Kommunen oder auf Verwaltungsabläufe in seine Erwägungen einzuziehen. Weder aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz noch aus dem Gebot der Wahlgleichheit ergibt sich die Pflicht des Gesetzgebers, für unverheiratete Soldaten Ausnahmenvorschriften hinsichtlich des Melderechts zu erlassen.

25 Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S.1376), zuletzt geändert durch Art. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2378).

26 [REDACTED] (Fn. 4), S. 5.

27 Schreiber, BWahlG – Kommentar, 8. Aufl. 2009, § 12 Rn. 17 mit Nachweisen der umfangreichen Rechtsprechung.