

## Wohnen auf der Baustelle

Ausgabe September 2019

**„Die Meldebehörden haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren...“. Diese Aufgabenbeschreibung aus § 2 Abs. 1 des Bundesmeldegesetzes (BMG) kennt jeder Praktiker. Sofern die Wohnung eine „normale“ Anschrift besitzt, ist das in der Regel kein Problem. Doch wie sieht es aus, wenn es für das „Objekt“, in dem eine oder mehrere Personen wohnen, keine „offizielle“ Anschrift gibt? Ist eine Registrierung dann überhaupt möglich/zulässig?**

### Inhalt

1. [Ausgangsfall](#)
2. [Aufgabe der Meldebehörden](#)
3. [Vorliegen einer Wohnung](#)
4. [Bedeutungslosigkeit der baurechtlichen Zulässigkeit des Wohnens](#)
5. [Bedeutungslosigkeit der ausländerrechtlichen Zulässigkeit des Aufenthalts](#)
6. [Auskünfte an Baubehörden und Ausländerbehörden](#)
7. [Eintragung des Wohngebäudes in das Melderegister](#)
8. [Zusammenfassung](#)

### 1. Ausgangsfall

Vor kurzem hat uns eine Kollegin folgenden Fall geschildert:

Wir haben in unserem Gemeindegebiet eine Autobahnbrücke, die seit einigen Monaten saniert wird. Unter dieser Brücke stehen in einem abgezaunten Bereich einige Wohncontainer. In den Containern wohnen ausländische Arbeiter, die auf der Baustelle arbeiten.

Von Anfang an haben wir diese Personen bei uns angemeldet. Als Meldeadresse wurde einfach die Bezeichnung „An der Autobahnbrücke“ vergeben. Das ist natürlich keine offizielle Straßenbezeichnung. Es gibt keine offiziell gewidmete Straße mit einem solchen Namen.

Vor kurzem ergab sich eine Diskussion mit der örtlichen Polizeiinspektion über Sinn und Unsinn dieser Handhabung. Ein Polizist meinte dabei, dass dies doch so nicht gehen würde. Hier bestehe keine ladungsfähige Anschrift, deshalb sei eine solche Eintragung sinnlos.

(Der Begriff „ladungsfähige Anschrift“ ist gesetzlich nicht definiert. Üblicherweise versteht man darunter eine Anschrift, an der jemand tatsächlich anzutreffen ist, sodass man ihm dort rechtlich relevante Schreiben zustellen kann.)

## 2. Aufgabe der Meldebehörden

„Die Meldebehörden haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können.“ So lautet § 2 Abs. 1 BMG. Selbst erfahrene Praktiker haben diese Vorschrift oft schon lange nicht mehr gelesen. Denn ihr Inhalt erscheint banal.

Der vorliegende Fall zeigt, dass dies nicht zutrifft. Im Gegenteil bildet sie gewissermaßen den „Einstieg“ für den Fall. Aus ihr folgt:

Die Meldebehörde muss grundsätzlich alle (!) Personen registrieren, die im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde wohnhaft sind. Das gilt auch dann, wenn ein Fall nicht in das übliche Schema passt. Gerade dann ist die Registrierung sogar besonders wichtig. Denn solche Personen sind oft besonders schwierig zu finden. Die Pflicht zur Registrierung aller Einwohner ist eine Amtspflicht.

„Registrieren“ bedeutet, dass die Personen in das Melderegister aufzunehmen sind. Das hat auch dann zu geschehen, wenn sich diese Personen nicht von sich aus bei der Behörde melden. Daten, die ihr amtlich bekannt werden, darf die Meldebehörde nicht ignorieren (siehe § 2 Abs. 2 BMG).

Die Registrierung muss so erfolgen, dass die Identität der Personen ebenso nachgewiesen werden kann wie ihre Wohnung oder ihre Wohnungen. Dazu ist es regelmäßig nötig, mit diesen Personen Kontakt aufzunehmen und insbesondere die Vorlage von Ausweispapieren zu verlangen.

Im vorliegenden Fall war es deshalb richtig, dass sich die Meldebehörde um die Anmeldung gekümmert hat, sobald sie Kenntnis davon hatte, dass in den Containern Menschen wohnen. Es kommt nicht darauf an, ob diese Menschen angemeldet werden wollen. Es ist auch gleichgültig, ob dies dem Unternehmen gefällt, bei dem sie beschäftigt sind.

## 3. Vorliegen einer Wohnung

Zu registrieren sind nur Personen, die im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde „wohnhaft“ sind. Nur sie sind als Einwohner zu betrachten. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 2 Abs. 1 BMG.

Damit stellt sich die Frage, ob ein Container als Wohnung angesehen werden kann. Sie beantwortet sich nach den Maßstäben von § 20 Satz 1 BMG. Demnach gilt: „Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird.“ Das ist bei den Containern erkennbar der Fall. Sie bilden einen umschlossenen Raum, in dem die Arbeiter wohnen (also sich aufhalten, essen, ausspannen usw.) und schlafen.

Die Container wären auch dann als Wohnung im Sinn des Melderechts anzusehen, wenn sie beispielsweise nicht über Fenster verfügen. Dann wäre zwar weder eine ausreichende Belichtung noch die notwendige Belüftung gewährleistet. Auf solche Aspekte hebt § 20 BMG jedoch nicht ab. Für das Melderecht ist lediglich entscheidend, ob jemand in einem umschlossenen Raum tatsächlich wohnt oder schläft. Abgesehen davon gibt es durchaus auch spezielle Wohncontainer, die von der Wohnqualität her ohne weiteres mit durchschnittlichen Wohnungen in Häusern vergleichbar sind.

Aus § 20 Satz 3 BMG ergibt sich ebenfalls keine andere Beurteilung. Die Vorschrift lautet: „Wohnwagen und Wohnschiffe sind nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.“. Vom Wortlaut her passt sie zwar nicht direkt, weil in ihr Container nicht erwähnt sind. Es steht jedoch nichts dagegen, bewohnte Container vom Sinn und Zweck der Vorschrift her mit Wohnwagen gleichzusetzen. Den Umständen nach ist auch davon auszugehen, dass die Container nur gelegentlich fortbewegt werden. Nach aller Erfahrung werden sie bei Beginn der Bauarbeiten aufgestellt und erst wieder entfernt, wenn die Bauarbeiten abgeschlossen sind. Bei der Sanierung einer Autobahnbrücke kann man davon ausgehen, dass der dadurch umschriebene Zeitraum meist drei Monate überschreitet (siehe zu diesem Aspekt § 27 Abs. 2 Satz 3 BMG) und sogar Jahre dauern kann.

#### **4. Bedeutungslosigkeit der baurechtlichen Zulässigkeit des Wohnens**

Vieles spricht dafür, dass das Wohnen in den Containern im vorliegenden Fall baurechtlich nicht zulässig ist.

Bauplanungsrechtlich dürfte entgegenstehen, dass die Container im Außenbereich aufgestellt sind. Dies ergibt sich aus § 35 Baugesetzbuch (BauGB), der die Zulässigkeit von Bauvorhaben regelt, die baurechtlich gesehen im sogenannten Außenbereich liegen. Eine der Voraussetzungen, unter denen gemäß § 35 BauGB ausnahmsweise ein Bauen im Außenbereich zulässig ist, liegt nicht vor. Ganz im Gegenteil lässt sich sogar anführen, dass öffentliche Belange beeinträchtigt sind, weil die Entstehung einer Splittersiedlung zu befürchten ist (Fall des § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB).

Aus der Sicht des Bauordnungsrechts kann es je nachdem, wie die Container gestaltet sind, an der Eignung für Wohnzwecke fehlen. Das ist insbesondere der Fall, wenn es an

der ausreichenden Belichtung oder Belüftung fehlt. Die Bauordnungen der Länder regeln diesen Punkt durchweg sehr genau. So heißt es beispielsweise in Art. 45 Abs. 2 Bayerische Bauordnung (BayBO): „Aufenthaltsräume müssen ausreichend belüftet und mit Tageslicht belichtet werden können. Sie müssen Fenster mit einem Rohbaumaß der Fensteröffnungen von mindestens einem Achtel der Netto-Grundfläche des Raums einschließlich der Netto-Grundfläche verglaster Vorbauten und Loggien haben.“

Der Vollzug des Baurechts obliegt den Bauaufsichtsbehörden. In Bayern sind das die Kreisverwaltungsbehörden (siehe Art. 53 Abs. 1 BayBO) als untere Bauaufsichtsbehörden, also die Landratsämter bzw. die kreisfreien Städte. Die anderen Bundesländer haben im Ergebnis ähnliche Regelungen.

In manchen Bundesländern gibt es auch ein eigenes Wohnungsaufsichtsgesetz, auf dessen Basis die Gemeinden (also nicht die Bauaufsichtsbehörden) gegen unzureichende Wohnverhältnisse einschreiten können. Sie haben dabei auch die Möglichkeit, die Benutzung bestimmter Räume für Wohnzwecke zu untersagen. Von Bedeutung ist dies besonders für Nordrhein-Westfalen. Siehe dazu den Text des Wohnungsaufsichtsgesetzes für Nordrhein-Westfalen, abrufbar [hier](#). Auch in Hessen gibt es ein Wohnungsaufsichtsgesetz. Es ist abrufbar [hier](#). Bayern hat ein entsprechendes Gesetz, das dort vorhanden war, dagegen Ende 2004 aufgehoben. Zweck dieser Gesetze ist es, dass Gemeinden gegen unzumutbare Wohnverhältnisse durch entsprechende Anordnungen vorgehen können.

Wir schildern diese baurechtlichen Hintergründe bewusst relativ ausführlich, obwohl sie – siehe dazu gleich – im Ergebnis völlig ohne Bedeutung sind. Immer wieder werden nämlich Meldeämter mit der Behauptung konfrontiert, sie dürften für eine baurechtlich unzulässige Wohnung oder für eine Wohnung, die gegen das Wohnungsaufsichtsgesetz des jeweiligen Bundeslandes verstoße, keine Anmeldungen durchführen. Teils wird ihnen sogar vorgehalten, ansonsten würden sie Beihilfe zu baurechtlichen Ordnungswidrigkeiten oder gar Beihilfe zu Straftaten leisten.

Dem ist mit aller Deutlichkeit entgegenzuhalten: **Solche Aussagen sind schlichter Unfug!** Es ist nicht Sache von Meldebehörden, sich um die Durchsetzung des Baurechts oder des Wohnungsaufsichtsrechts zu kümmern. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV) betont dies in Ziffer 17.1.2 Sätzen 1 und 3 in erfreulicher Deutlichkeit: „Die Meldepflicht besteht unabhängig davon, ob die meldepflichtige Person die Wohnung in rechtlich zulässiger Weise bewohnt. ... Die Meldebehörde hat die Anmeldung auch in diesen Fällen entgegenzunehmen und zu verarbeiten.“

Dies hat einen ganz einfachen Hintergrund: Das Melderecht ist von seiner Struktur her Teil des Sicherheitsrechts. Es soll sicherstellen, dass vor allem Behörden (darunter die Polizei) Personen finden können, wenn dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn im Melderegister alle Einwohner registriert

sind, die im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde wohnen. Auf die rechtliche Zulässigkeit des Wohnens kann es unter diesem Aspekt gerade nicht ankommen.

Meldebehörden sollten daher den Mut haben, jegliche Diskussion der geschilderten Art unter Hinweis auf die klaren Regelungen des Bundesmeldegesetzes sowie der Verwaltungsvorschrift abzulehnen.

## **5. Bedeutungslosigkeit der ausländerrechtlichen Zulässigkeit des Aufenthalts**

Es ist denkbar, dass sich zumindest einzelne Bauarbeiter ausländerrechtlich gesehen überhaupt nicht in Deutschland aufhalten dürften. Auch dies spielt für die Pflicht zur Anmeldung keine Rolle. Dies hebt Ziffer 17.1.2 BMGVwV in ihren Sätzen 2 und 3 ebenfalls klar hervor: „Die meldepflichtige Person muss sich auch dann fristgemäß anmelden, wenn sie eine etwa erforderliche Aufenthaltserlaubnis nicht besitzt. Die Meldebehörde hat die Anmeldung auch in diesen Fällen entgegenzunehmen und zu verarbeiten.“

## **6. Auskünfte an Baubehörden und Ausländerbehörden**

Baubehörden und Ausländerbehörden können problemlos Informationen darüber erhalten, ob auf einem bestimmten Grundstück Menschen wohnen und deshalb im Melderegister registriert sind. Dies bietet für diese Behörden oft die Grundlage dafür, auf der Grundlage der für sie geltenden Rechtsvorschriften eingreifen zu können.

Rechtsgrundlage für eine solche Datenweitergabe ist entweder § 34 Abs. 1 BMG (nämlich dann, wenn die anfragenden Behörden nicht derselben Verwaltungseinheit – also etwa der Gemeindeverwaltung – wie die Meldebehörde angehören) bzw. § 37 BMG (nämlich dann, wenn die anfragenden Behörden derselben Verwaltungseinheit – also etwa der Stadtverwaltung – wie die Meldebehörde angehören).

Das gilt auch dann, wenn die anfragenden Behörden erst die Namen solcher Personen erfahren wollen, weil sie die Namen gerade noch nicht kennen (siehe dazu § 34 Abs. 2 BMG).

## **7. Eintragung des Wohncontainers in das Melderegister**

Überraschende Unklarheiten ergeben sich bei der Eintragung des Wohncontainers in das Melderegister. Maßgeblich ist insoweit Blatt 1205 des Datensatzes für das Meldewesen („Anschrift – Straße“). Er eröffnet zwei Wege, zwischen denen man sich entscheiden muss:

- Eingabe der Bezeichnung „An der Autobahnbrücke“ als Straße

In der „Beschreibung des Feldinhalts“ von Blatt 1205 des Datensatzes für das Meldewesen (DSMeld) heißt es schlicht: „Es ist die Bezeichnung der Straße anzugeben ...“. Leider verrät die Beschreibung nicht, ob damit nur eine offiziell gewidmete Straße gemeint ist oder ob es genügt, dass eine Bezeichnung für eine Straße in der Gemeinde üblich ist. Wäre von der zweiten Variante auszugehen, könnte im vorliegenden Fall die Bezeichnung „An der Autobahnbrücke“ schlicht als Straße eingegeben werden.

In diese Richtung gehen die Ausführungen in einer Mail des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vom 15. Oktober 2018. Es war an die bayerischen Regierungen zur Weiterleitung an die Meldebehörden gerichtet und befasste sich mit dem Thema „Verfahrenshinweise zum DS-Meld-Blatt 1205“. In einem Anhang zu dieser Mail heißt es: „Liegen in der Gemeinde keine Hinweise auf die Widmung einer Straße vor, ist die Straße in der Schreibweise zu bezeichnen, die in der Gemeinde regelmäßig amtlich verwendet wird.“

Diese praxisnahe Lösung ist für den einzelnen Sachbearbeiter allerdings bei vielen EDV-Systemen nur schwer umzusetzen. Bei ihnen ist ein festes, abschließendes Straßenverzeichnis hinterlegt, das der einzelne Sachbearbeiter nicht individuell ergänzen kann. Auf diese Weise kann dann nur verfahren werden, wenn zuvor das im System hinterlegte Straßenverzeichnis ergänzt wird.

- Eingabe der Bezeichnung „An der Autobahnbrücke“ als Zusatzangabe zur Anschrift

Man kann auch die Auffassung vertreten, dass in Blatt 1205 des Datensatzes für das Meldewesen nur offiziell gewidmete Straßen gemeint sind. Wenn man davon ausgeht, wäre entsprechend nachfolgender Handlungsanleitung in der Beschreibung des Feldinhalts zu Blatt 1205 zu verfahren: „Sind weder Straßenbezeichnung noch Hausnummer vorhanden, so ist „ohne Hausnummer“ anzugeben.“ Demnach wäre im Feld „Anschrift - Straße“ des Melderegisters im vorliegenden Fall einzugeben: „ohne Hausnummer“.

Das bereitet allerdings Probleme, wenn beispielsweise Behörden Schreiben an dort wohnhafte Einwohner richten wollen. Mit der bloßen Angabe „ohne Hausnummer“ kann dies nicht gelingen. Einen Lösungsweg eröffnet folgende Handlungsanleitung in der „Beschreibung des Feldinhalts“ von Blatt 1205: „Soweit Angaben wie z.B. „Weg A 2 und 12“ oder „Weg B“ zur Adressierung benötigt werden, sind diese durch Verwendung des Datenblatts 1211 darzustellen.“

Blatt 1211 des Datensatzes für das Meldewesen („Anschrift - Zusatzangaben“) ordnet in der Rubrik „Feldinhalt“ folgendes an: „Es sind Zusatzangaben zur Anschrift anzugeben. Beispiele: Hinterhaus, Gartenhaus. Diese Angaben sind ggf. sinnvoll abzukürzen.“

Das eröffnet auch die Möglichkeit, inoffizielle (also nicht durch eine Widmung festgelegte) Straßenbezeichnungen aufzunehmen, die eine ausreichende Adressierung möglich machen. Die im Beispielsfall verwendete Angabe „An der Autobahnbrücke“ erscheint insoweit sachgerecht.

## 8. Zusammenfassung

Das Vorgehen der Meldebehörde im Ausgangsfall ist ebenso rechtmäßig wie sachgerecht. Das Melderegister muss die Situation wiedergeben, wie sie tatsächlich anzutreffen ist. Es kommt nicht darauf an, wie sie rechtlich gesehen sein sollte. Dies verbietet es, dass die Meldebehörde in diesem Fall auf baurechtliche oder ausländerrechtliche Aspekte Rücksicht nimmt. Nur so ist gewährleistet, dass insbesondere amtliche Schreiben unter Verwendung der Eintragungen im Melderegister auch zugestellt werden können. Etwas überspitzt gesagt: Eine „erfundene“ Straßenbezeichnung, die in der Praxis funktioniert und Zustellungen ermöglicht, ist allemal besser als die formale Position, dass es hier eben keine offizielle Straßenbezeichnung gebe und deshalb auch keine Straßenbezeichnung (und somit auch der Bürger nicht im Melderegister) eingetragen werden könne.

Wie die Kollegin berichtet hat, die uns den Ausgangsfall mitgeteilt hat, funktionieren Zustellungen im konkreten Fall übrigens gut. Eine Garantie dafür, dass dies überall so reibungslos gelingt, kann freilich niemand geben.

*Dr. Eugen Ehmann und Matthias Brunner*