

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr



Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des
Innern, für Bau und Verkehr • Postfach 22 12 53 • 80502 München

Per E-Mail:

Regierungen
Untere Bauaufsichtsbehörden
Staatliche Bauämter

Bayern.
Die Zukunft.

Unser Zeichen
IIB5-4611.10-006/15

München
18.08.2015

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende; bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Fragen

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Errichtung neuer Unterkünfte zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bleibt aufgrund entsprechenden Bedarfs weiterhin ein dringliches Thema. Aufgrund eines Beschlusses des Ministerrats vom 28. April 2015 haben wir über die Regierungen eine Umfrage bei unteren Bauaufsichtsbehörden und Staatlichen Bauämtern zu entsprechenden bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Erfahrungen durchgeführt. Die nachfolgenden Hinweise nehmen die wesentlichen, in der Umfrage genannten Themen auf und verdeutlichen die bestehenden Handlungsspielräume für sachgerechte Lösungen im Einzelfall. Sie ergänzen - zur Vermeidung von Wiederholungen - unsere Rundschreiben vom 1. August 2013 (IIB4-4101-030/13), 11. November 2014 und 6. März 2015 (IIB5-4611.10-004/14).

1. Verfahrensrechtliche Fragen des Bauordnungsrechts:

a) Neubau:

Für Planung und Errichtung von Gebäuden mit Wohnungen für Asylbewerber gelten die Standardanforderungen, die das Bauordnungsrecht an Wohnungen stellt. Weitergehende Anforderungen sind in der Regel nicht veranlasst. Planung und Errichtung von Einrichtungen zur Unterbringung fallen regelmäßig **nicht** in den Anwendungsbereich der Beherbergungsstättenverordnung (BStättV), sondern unter den Sonderbautatbestand des Art. 2 Abs. 4 Nr. 11 BayBO. Je nach Größe der Einrichtung, Anzahl der unterzubringenden Personen und innerer brandschutztechnischer Struktur des Gebäudes können dabei weitergehende oder geringere Anforderungen im Sinn des Art. 54 Abs. 3 BayBO in Betracht kommen. Sie ergeben sich bei diesen unregelmäßig Sonderbauten aus den Umständen des jeweiligen Einzelfalls.

Für die Unterbringung in fliegenden Bauten (auch Traglufthallen) gilt: Fliegende Bauten (u.a. Zelte ab 75 m²) bedürfen einer Ausführungsgenehmigung nach Art. 72 Abs. 2 und 3 BayBO. Sollen sie für einen Zeitraum von mehreren Monaten an derselben Stelle verbleiben, ist zu prüfen, ob ein Bauantrag erforderlich wird. Die wichtigsten Anforderungen an Standsicherheit und Brandschutz ergeben sich in der Regel bereits aus der Ausführungsgenehmigung. Soweit die übliche Nutzung nicht auf die Unterbringung/Übernachtung von Personen ausgerichtet ist, sind vom Betreiber daher insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- Anzahl der unterzubringenden Personen in Abhängigkeit zu den vorhandenen Ausgängen;
- Möglichkeit einer hinreichend sicheren Räumung der Halle, auch zur Nachtzeit;
- Orientierung/Wegeführung zu den Ausgängen, wenn innerhalb der Halle massive Einbauten (z. B. zur Bildung von Wohngruppen) errichtet werden sollen.

Sofern der Standsicherheitsnachweis auf den verminderten Lastansätzen beruht, die speziell für fliegende Bauten hinsichtlich Bodenverankerung,

Schnee- und Windlasten gelten, ist bei einer beabsichtigten Aufstelldauer über längere Zeiträume (s. oben) im Rahmen des dann ggf. erforderlichen Bauantrags auch darzustellen, ob diese Lastansätze beibehalten und ggf. durch geeignete bauliche oder betriebliche Maßnahmen kompensiert werden können.

b) Bestand:

Bei einer Unterbringung in bestehenden Wohngebäuden wird von einer (die Genehmigungsfrage neu aufwerfenden) Nutzungsänderung dann auszugehen sein, wenn in Gebäuden mit ursprünglich nur einzelnen Wohnungen nun auch Gemeinschaftsräume (Koch-, Ess-, Sanitärbereiche etc.) geschaffen werden oder wenn die Belegungsdichte gegenüber der vorherigen deutlich und nicht nur vereinzelt überschritten wird. Bei der Unterbringung in bestehenden Beherbergungsbetrieben ist davon auszugehen, dass die Genehmigungsfrage neu aufgeworfen wird, wenn die Anzahl der je Geschoss unterzubringenden Personen die der genehmigten Gastbetten deutlich übersteigt (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 BStättV) und/oder die bestehende Baugenehmigung bzw. die genehmigten Bauvorlagen einen Betreiber oder eine beauftragte Person im Sinn des § 11 Abs. 5 BStättV voraussetzen, der aber nun nicht mehr vorgesehen ist. Umgekehrt gilt, dass jedenfalls keine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung vorliegt, wenn die Nutzung des Gebäudes durch Asylbewerber in einer Weise erfolgt, die das Gepräge des Gebäudes als Beherbergungsbetrieb unberührt lässt.

c) Nutzungsaufnahme vor Durchführung eines bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens:

In allen Fällen, in denen eine bauaufsichtliche Genehmigung erforderlich ist, gilt, dass die zuständige untere Bauaufsichtsbehörde eine Aufnahme der Nutzung vor Erteilung der Genehmigung gestatten kann, wenn anzunehmen ist, dass die maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden können.

d) Befristete Baugenehmigungen:

In geeigneten Fällen (Lage eines in Betracht kommenden Grundstücks am Ortsrand) kann die Möglichkeit einer auf entsprechenden Bauantrag hin befristeten Baugenehmigung in Betracht kommen. Dies gilt insbesondere

dann, wenn ein unbefristet genehmigtes Vorhaben den öffentlichen Belang aus § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB (Darstellung des Flächennutzungsplans) beeinträchtigen würde. Eine auf Antrag befristete Baugenehmigung stellt sicher, dass dieser Belang jedenfalls dann nicht betroffen ist, wenn der Zeitraum, für den das Vorhaben verwirklicht werden soll, so gewählt wurde, dass die Gemeinde ihre Planungsmöglichkeiten hinsichtlich des Grundstücks behält. Auch für die Interessenabwägung im Rahmen einer Befreiung nach § 246 Abs. 10 BauGB (in Gewerbegebieten) kann eine Befristung Relevanz besitzen.

Im Übrigen verweisen wir auf unser Rundschreiben vom 1. August 2013 (IIB4-4101-030/13).

2. Materielle Fragen des Bauordnungsrechts:

a) Brandschutz:

Im Rahmen des für eine Unterbringung in bestehenden Gebäuden ggf. durchzuführenden Baugenehmigungsverfahrens ist es nicht erforderlich, oftmals auch nicht möglich oder sinnvoll, die bestehenden Gebäude in allen baulichen Details auf den aktuellen Stand der bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu bringen. Das gilt auch für die Vorschriften zum Brandschutz. Abweichungen im Sinn des Art. 63 Abs. 1 BayBO sind auch von Brandschutzanforderungen möglich oder sogar geboten, wenn das grundlegende Schutzziel des Art. 12 BayBO – dass bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sein müssen – erfüllt ist. Zu prüfen ist, ob die Beschaffenheit eines bestehenden Gebäudes das konkret beabsichtigte Vorhaben unter Wahrung dieses Schutzziels gestattet. Die ggf. zu treffenden Maßnahmen baulicher, betrieblicher oder anlagentechnischer Art sind immer im Gesamtzusammenhang zu betrachten und auf dieses Schutzziel auszurichten.

Für Wohnungen – ausgenommen in Hochhäusern – regelt das Bauordnungsrecht den Brandschutz abschließend. Die Wohnung ist die Nutzungseinheit, für die nach Art. 31 Abs. 2 Satz 2 BayBO als zweiter Rettungsweg regelmäßig eine von der Feuerwehr anleiterbare Stelle ausreicht, sofern die an Erreichbarkeit und Größe gestellten Anforderungen eingehalten

ten werden. Sollten ggf. einzelne Bewohner die Schlüsselgewalt über „ihr“ Zimmer haben, so ändert sich an der Betrachtung, dass die Wohnung insgesamt eine Nutzungseinheit bildet, nichts; die anleiterbare Stelle muss aber von innen allen Bewohnern zugänglich sein.

Auch bei Sonderbauten schreibt das Gesetz nicht von vorneherein vor, dass bei Sonderbauten alle Rettungswege stets baulich zu sein hätten. Es verlangt jedoch (im Gegensatz zu Standardbauten) eine Beurteilung des konkreten Falls im Hinblick darauf, ob die Personenrettung über Leitern der Feuerwehr mit hinreichender Wahrscheinlichkeit noch als „möglich“ angenommen werden kann oder nicht. Bei der Unterbringung von Asylbewerbern in bestehenden Gebäuden wird die Beurteilung dieser Frage maßgeblich davon abhängen, ob

- der bauliche Zustand eine schnelle Ausbreitung von Feuer und insbesondere Rauch befürchten lässt, so dass im Brandfall nicht auf das Eintreffen der Feuerwehr gewartet werden kann,
- die Anzahl der unterzubringenden Personen gegenüber der vorherigen Nutzung drastisch steigt, so dass eine Rettung über Leitern der Feuerwehr in vertretbar kurzer Zeit nicht mehr möglich erscheint,
- im Gebäude über längere Zeiträume niemand anwesend ist, der sich soweit verständlich machen kann, dass er z. B. einer Leitstelle der Feuerwehr telefonisch angeben könnte, was passiert ist und wo sich das betreffende Gebäude befindet.

Auch die Frage, ob eine automatische Brandmeldeanlage nach DIN 14675 erforderlich ist (und ggf. mit welchem Schutzzumfang), hängt maßgeblich von den o. g. Verhältnissen ab. Dies sollte stets mit der örtlichen Feuerwehr abgestimmt werden. Ist sie im konkreten Fall zur Alarmierung der Feuerwehr erforderlich, so ist sie gemäß Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb Integrierter Leitstellen (ILSG) auf die zuständige alarmauslösende Stelle aufzuschalten. Mit dem Auslösen des Alarmzustands der Brandmeldeanlage ist dann auch ein interner akustischer Alarm auszulösen.

b) Barrierefreiheit:

Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention fordert Art. 48 BayBO die Herstellung eines Anteils barrierefreier Wohnungen, die Barrierefreiheit von öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen und von baulichen Anlagen, deren Benutzer auf Barrierefreiheit angewiesen sind (z. B. Einrichtungen der Alten- und Behindertenpflege). Art. 48 BayBO stellt keine Anforderungen an die Barrierefreiheit von Einrichtungen zur Unterbringung von Personen. Fallen diese unter den Sonderbautatbestand des Art. 2 Abs. 4 Nr. 11 BayBO, haben die unteren Bauaufsichtsbehörden aber die Möglichkeit, einzelfallbezogen Anforderungen nach Art. 54 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 BayBO zu stellen. Ob und in welchem Umfang eine Barrierefreiheit der Einrichtungen vorgesehen wird, richtet sich nach den Bedürfnissen der künftigen Bewohner.

c) Abstandsflächenrecht:

Für die abstandsflächenrechtliche Neubeurteilung eines Bestandsgebäudes im Fall einer Nutzungsänderung gilt, dass das Abstandsflächenrecht nur bei Sonderbauten im umfassenden Prüfungsverfahren nach Art. 60 BayBO zu prüfen ist. Zudem können auftretende Probleme ggf. über die Erteilung von Abweichungen nach Art. 63 BayBO gelöst werden.

d) Energieeinsparrecht:

Anforderungen aus dem Bereich des Energieeinsparrechts werden sich bei einer reinen Nutzungsänderung in bestehenden Gebäuden in der Regel nicht ergeben (es sei denn, es handelt sich um Gebäude, die bisher aufgrund fehlender oder allenfalls temporärer Beheizung nicht in den Anwendungsbereich der Energieeinsparverordnung (EnEV) fielen).

Bei Neubauten oder baulichen Änderungen bestehender Gebäude stellt die Energieeinsparverordnung:

- keine Anforderungen (unter anderem) an provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren (§ 1 Abs. 3 Nr. 6 EnEV),
- reduzierte Anforderungen an Gebäude aus Raumzellen, die für eine Nutzungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmt sind (§ 8 EnEV).

Unabhängig davon besteht die Möglichkeit einer Befreiung von Anforderungen der EnEV, sofern diese wegen besonderer Umstände, durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen (§ 25 Abs. 1 EnEV). Eine unbillige Härte in sonstiger Weise kann vorliegen, soweit die energetischen Anforderungen der Notwendigkeit, schnell beziehbare Unterkünfte zu schaffen, entgegenstehen. Entsprechendes gilt auch für die Anforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG). Bei Vorhaben i. S. des Art. 73 BayBO entscheiden über Befreiungen die Baudienststellen bzw. Kommunen in eigener Zuständigkeit.

3. Bauplanungsrechtliche Fragen:

a) Neuregelungen in § 246 Abs. 8-10 BauGB

Durch das Gesetz vom 20. November 2014 (BGBl. I S.1748) wurden diverse bauplanungsrechtliche Erleichterungen für Asylunterkünfte eingeführt, insbesondere die bis 31. Dezember 2019 befristeten Sondertatbestände des § 246 Abs. 8-10 BauGB. Zum Inhalt dieser Neuregelungen verweisen wir auf unsere Rundschreiben vom 11. November 2014 und vom 6. März 2015 (IIB5-4611.10-004/14). Ergänzend hierzu merken wir Folgendes an:

- Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Der Befreiungstatbestand des § 246 Abs. 10 BauGB ist hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereichs weit gefasst, was sich aus der Formulierung „oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende“ ergibt. Gleiches gilt – ungeachtet der abweichenden Formulierung – für die Vorschriften des § 246 Abs. 8 und Abs. 9 BauGB, da auch Unterkünfte für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bauliche Anlagen bzw. Vorhaben sind, die „der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen“. Nach der Gesetzesbegründung zu den Neuregelungen vom 20. November 2014 (vgl. BT-Drs. 18/3070, S. 10 unten) wird „davon ausgegangen, dass das Gesetz auf die Unterbringung von Personen zielt, die im Bundesgebiet einen Asylantrag gestellt haben oder für deren Unterbringung Bund, Länder oder Kommunen aus sonstigen Gründen Verantwortung tragen“. Unbegleitete min-

derjährige Flüchtlinge sind Flüchtlinge im Sinne der Neuregelungen, für ihre Unterbringung tragen Bund, Länder und Kommunen auf Grundlage asyl- bzw. sozialrechtlicher Bestimmungen Verantwortung. Die Eigenschaft als Flüchtling oder Asylbegehrende/r ist nicht an eine Altersgrenze gebunden, dementsprechend ist auch die Zweckbestimmung i.S.d. § 246 Abs. 8-10 BauGB nicht vom Alter der Untergebrachten abhängig.

- Gebäude mit gemischter Zweckbestimmung

Für die Anwendung des § 246 Abs. 8-10 BauGB auf Gebäude, die nicht nur zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, sondern auch anderen Zwecken dienen, ist zu unterscheiden:

- Für die Ersterrichtung einer baulichen Anlage hindert es die Anwendung der neuen Regelungen in § 246 Abs. 9 und Abs. 10 BauGB, wenn die betreffende Einrichtung nicht ausschließlich zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrende bestimmt ist. Ist beispielsweise eine Jugendhilfeeinrichtung geplant, die allgemein der Unterbringung (auch deutscher) Jugendlicher dienen und lediglich zusätzlich auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit aufnehmen soll, dann handelt es sich hierbei nicht um eine Asylunterkunft im Sinne des § 246 Abs. 8-10 BauGB. Grundsätzlich anwendbar für Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplans bliebe dann § 31 Abs. 2 BauGB, eine Sperrwirkung (vgl. Beschluss des BayVGH vom 5. März 2015, Az. 1 ZB 14.2373) würde § 246 Abs. 10 BauGB mangels tatbestandlichen Vorliegens einer Asylunterkunft nicht entfalten.
- Bei der baulichen Änderung / Erweiterung einer bestehenden baulichen Anlage ist weiter zu differenzieren: § 246 Abs. 8 ist anlagebezogen formuliert, d.h. die jeweilige bauliche Anlage muss (insgesamt) der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. § 246 Abs. 9 und Abs. 10 sind hingegen vorhabenbezogen formuliert: Soweit z.B. eine bauliche Erweiterung der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dient, sind diese Regelun-

gen anwendbar, selbst wenn das jeweilige Bestandsgebäude im Übrigen auch andere Nutzungen aufweist.

- Unzulässigkeit von Asylunterkünften in Industriegebieten
Asylunterkünfte sind als Wohn- oder zumindest wohnähnliche Nutzung in Industriegebieten weder allgemein noch ausnahmsweise zulässig, da sie mit Gebietscharakter und Zweckbestimmung eines Industriegebiets nicht vereinbar sind. Die Rechtsprechung zu § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO zur abstrakten Gebietsunverträglichkeit von Asylunterkünften in Gewerbegebieten ist auf Industriegebiete - im Sinne eines Erst-Recht-Schlusses - übertragbar. Der neue Befreiungstatbestand des § 246 Abs. 10 BauGB ändert hieran nichts, weil er explizit nur auf Gewerbegebiete anwendbar ist.

b) § 37 Abs. 1 BauGB:

In den Hinweisen der Fachkommission Städtebau zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen (Stand: 3. Februar 2015) wird die Möglichkeit zur Anwendung des § 37 Abs. 1 BauGB auf Asylunterkünfte aufgezeigt. Diese materielle Befreiungsnorm kann im Einzelfall - über eine entsprechende Zustimmungsentscheidung der höheren Verwaltungsbehörde - zur Abweichung von Vorschriften des BauGB oder der BauNVO herangezogen werden. Ihre Anwendung setzt zunächst voraus, dass das betreffende Vorhaben eine bauliche Anlage des Bundes oder eines Landes zum Gegenstand hat. Diese Voraussetzung ist auch bei solchen Asylunterkünften erfüllt, die von Landratsämtern namens und im Auftrag des Freistaats Bayern angemietet oder errichtet werden. Insofern weisen wir darauf hin, dass die Immobilien Freistaat Bayern unter Datum vom 19. Juni 2015 allen Landrätinnen und Landräten eine Vollmacht für den Abschluss von Verträgen zur Anmietung von Asylbewerberunterkünften für die Immobilien Freistaat Bayern, namens und im Auftrag des Freistaats Bayern und auf Rechnung der jeweiligen Regierung im Rahmen der dezentralen Unterbringung gem. Art. 6 AufnG erteilt hat.

Die Anwendung des § 37 Abs. 1 BauGB auf Vorhaben in Zusammenhang mit Asylunterkünften ist rechtlich nicht unumstritten (verneint z.B. von VG Karlsruhe, Beschl. v. 28. September 1998, Az.: 5 K 2079/98, Rn. 33 ff.; zuletzt offen gelassen von VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 15. Juli 2014, Az.: 6 K 2945/13, Rn. 123). Sie bedarf stets einer eingehenden Begründung insbesondere hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Abweichung von Vorschriften des BauGB bzw. der BauNVO im Hinblick auf die besondere öffentliche Zweckbestimmung der baulichen Anlage. Im Rahmen des § 37 Abs. 1 BauGB ist eine Abwägung vorzunehmen, die den Umfang und mögliche Auswirkungen der Abweichung von Vorschriften dem öffentlichen Interesse an der Realisierung des Vorhabens gegenüberstellt. Relevant für die Begründung des Antrags auf Zustimmung i.S.d. § 37 Abs. 1 BauGB sind daher insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Eine öffentliche Zweckbestimmung gem. § 37 Abs.1 BauGB ist gegeben, da Aufgabe gemäß § 44 AsylVfG i.V.m. BayAufnG und DVAsyl erfüllt wird.
- Notwendigkeit, kurzfristig Unterbringungskapazitäten zu schaffen.
- Fehlen adäquater, rechtzeitig bereitstehender Standortalternativen im relevanten Umkreis.
- Fehlende Möglichkeit, z.B. etwaiges Bauleitplanverfahren zur Schaffung von Baurecht abzuwarten.

Auch bei Abweichung von bauplanungsrechtlichen Vorschriften im Rahmen des § 37 Abs. 1 BauGB ist zunächst die Gemeinde um Einvernehmen gemäß § 36 BauGB zu ersuchen; bei Verweigerung kann ggf. eine Ersetzung des Einvernehmens durch Entscheidung der Regierung gem. § 37 Abs. 1 BauGB erfolgen.

Die gemeindliche Interessenlage kann im Einzelfall aber durchaus mit einer Zustimmung nach § 37 Abs. 1 BauGB in Einklang gebracht werden, insbesondere wenn es um befristete Zwischennutzungen geht. Durch eine befristete Zustimmungsentscheidung nach § 37 Abs. 1 BauGB wird die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nur für eine definierte Zeit und beschränkt auf die besondere öffentliche Zweckbestimmung getroffen. Hier-

durch wird also kein bauplanungsrechtliches Präjudiz für andere Folgenutzungen geschaffen - diese würden wiederum eine Nutzungsänderung darstellen und ggf. eine gemeindliche Bauleitplanung voraussetzen. Eine Anwendung des § 37 Abs. 1 BauGB sollte daher stets durch intensive Abstimmung mit der jeweiligen Gemeinde vorbereitet und begleitet werden, damit nach Möglichkeit Konsens mit ihr erzielt werden kann.

Die Landratsämter werden gebeten, diejenigen Gemeinden zu unterrichten, die nicht untere Bauaufsichtsbehörden sind.

Soweit oben Bezug auf Rundschreiben oder Veröffentlichungen des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr genommen wird, sind diese auf unserer Internet-Seite unter „Bauen und Wohnen“, Rubrik „Baurecht und Technik“, Unter rubriken „Bauordnungsrecht“ bzw. „Bauplanungsrecht“ eingestellt. Auch dieses Rundschreiben wird dort abrufbar sein und zudem in die nächste Ausgabe des KIM eingestellt werden.

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration sowie die Kommunalen Spitzenverbände erhalten Abdruck dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Simet
Ministerialdirigentin