

FAQs des BMUB

Was hat der Bund bisher getan, um Erleichterungen im Bauplanungsrecht für die Flüchtlingsunterbringung zu schaffen?

Der Bund hat im vergangenen Jahr, als sich die starke Zunahme von Flüchtlingszahlen mehr und mehr abzeichnete, umgehend reagiert und in einem sehr zügigen Gesetzgebungsverfahren das Baugesetzbuch geändert. Der Bund hat dabei für sämtliche Gebietsarten (Bebauungsplangebiete, nicht beplanter Innenbereich, Außenbereich) erhebliche Erleichterungen für die Schaffung von Flüchtlingsunterkünften eingeführt.

Die Regelungen haben den nachfolgend dargestellten Inhalt, wobei vorab darauf hingewiesen wird, dass die Ausführung des Bauplanungsrechts grundsätzlich Angelegenheit der Länder und Kommunen ist.

Die Belange von Flüchtlingen und ihrer Unterbringung sind nun ausdrücklich bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen (§ 1 Absatz 6 Nummer 13 BauGB).

Der Bund hat klargestellt, dass die Flüchtlingsunterbringung zu den Belangen des Allgemeinwohls gehört, die eine Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplans ermöglichen (§ 31 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BauGB).

Folgende Regelungen gelten befristet bis zum 31.12.2019: Flüchtlingsunterkünfte können unter bestimmten Voraussetzungen auch dann im unbeplanten Innenbereich zugelassen werden, wenn sie sich nicht in die nähere Umgebung einfügen (§ 246 Absatz 8 BauGB).

Die Unterbringung von Flüchtlingen kann auch auf Flächen im Außenbereich gestattet werden, die unmittelbar an einen bebauten Ortsteil anschließen (§ 246 Absatz 9 BauGB).

An geeigneten Stellen in Gewerbegebieten werden Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für die Unterbringung von Asylbegehrenden oder Flüchtlingen im Wege der Befreiung ermöglicht. Voraussetzung dafür ist, dass an den entsprechenden Standorten Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und dass das Vorhaben auch unter Berücksichtigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist (§ 246 Absatz 10 BauGB).

Warum können Flüchtlingsunterkünfte nicht überall gebaut werden?

Die Kommunen können mit dem Bauplanungsrecht und insbesondere mit Bauleitplänen eine nachhaltige Stadtentwicklung gewährleisten. Nachhaltige Stadtentwicklung und hier besonders die Frage, welche baulichen Nutzungen wo hingehören, hat für das Leben und Zusammenleben in unseren Städten und Gemeinden erhebliche Bedeutung – gerade auch für das Leben und Zusammenleben mit den Menschen, die bei uns Zuflucht vor Krieg und Verfolgung suchen.

Es geht hier auch um Fragen der Integration.

Die Kommunen haben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung das Recht und die Aufgabe, die Standortentscheidung ("Wo") zu treffen.

Wo sind Flüchtlingsunterkünfte zulässig?

Die Ausführung des Bauplanungsrechts ist grundsätzlich Angelegenheit der Länder und Kommunen. Allgemein wird auf Folgendes hingewiesen: Die Flüchtlingsunterbringung findet in Wohngebäuden (bauliche Anlagen zum Wohnen) oder in Anlagen für soziale Zwecke statt. In Bebauungsplangebieten richtet sich die Zulässigkeit nach den Festsetzungen im Bebauungsplans i. V. mit der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Im nicht beplanten Innenbereich sind bei faktischen Baugebieten ebenfalls die Vorschriften der BauNVO zu beachten. Im Übrigen muss sich das Vorhaben in die nähere Umgebung einfügen. Bei der Genehmigung aller Bauvorhaben ist das Rücksichtnahmegebot zu beachten (§ 15 BauNVO; § 34 Absatz 1 BauGB). Zu beachten ist auch, dass dem Belang der Flüchtlingsunterbringung durch die BauGB-Änderung von 2014 besonders hervorgehoben worden ist.

Warum kommt es immer wieder zu Nachbarklagen im Zusammenhang mit Flüchtlingsunterkünften?

Es ist sehr bedauerlich, dass Flüchtlingsunterkünfte zum Teil auf Ablehnung oder gar auf Widerstand stoßen.

Gleichwohl ist auch ganz klar: Wir sind ein Rechtsstaat und wenn Grundstücksnachbarn meinen, eine behördliche Baugenehmigung sei rechtswidrig, dann müssen sie die Möglichkeit haben, dies gerichtlich überprüfen zu lassen.

Wir haben einen Rechtsrahmen geschaffen, der eine angemessene Berücksichtigung der betroffenen Interessen sicherstellt; mit dem BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetz vom vergangenen Jahr ist dieser noch optimiert worden.

Wie kann man Akzeptanz für Flüchtlingsunterkünfte schaffen?

Wichtig ist es, alle Betroffenen möglichst frühzeitig in die Planungen einzubeziehen. In Bebauungsplanverfahren ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgesehen. Aber auch bei Baugenehmigungsverfahren bietet es sich an, informelle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen.

Braucht man für Container, Zelte und andere Formen der Flüchtlingsunterbringung eine Baugenehmigung?

Dies ist eine Frage des Landesrechts (Landesbauordnung). Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bedarf vielfach, aber nicht stets einer Baugenehmigung; insoweit kommt es je nach der Landesbauordnung auf die Art der Maßnahme und die baurechtliche Situation an. Muss ein

Genehmigungsverfahren eingeleitet werden, sollte es wegen des besonderen öffentlichen Interesses vorrangig durchgeführt werden. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit kann nach Maßgabe des Landesrechts die vorübergehende Duldung einer vorläufigen Belegung z. B. zur Vermeidung von Obdachlosigkeit in Betracht kommen.

Müssen bauliche Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden immer alle Anforderungen des Bauordnungsrechts einhalten, z. B. die Barrierefreiheit oder den Schallschutz?

Dies ist eine Frage der jeweiligen Landesbauordnung. Grundsätzlich können die zuständigen Behörden Abweichungen von den materiell-rechtlichen Anforderungen des Bauordnungsrechts zulassen. Die Landesbauordnungen erlauben im Einzelfall zumeist ein pragmatisches Vorgehen unter Wahrung der Schutzziele.

Wie verhält es sich mit dem Brandschutz bei Flüchtlingsunterkünften?

Der Brandschutz als Teil des Bauordnungsrechts liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer und wird geregelt durch die jeweilige Landesbauordnung. Die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zum Brandschutz gelten auch für Gemeinschaftsunterkünfte, die der vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen oder dem vorübergehenden Wohnen dienen. Der Brandschutz ist eine besonders wichtige Anforderung an Bauwerke zur Gewährleistung der Sicherheit der Nutzer. Die erforderlichen, objektbezogenen Maßnahmen werden von der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde auf Basis der Planungs- und gegebenenfalls Genehmigungsunterlagen festgelegt. Die Bundesregierung empfiehlt, temporäre und dauerhafte Flüchtlingsunterkünfte sowie Wohnungen flächendeckend mit Rauchwarnmeldern auszurüsten. Die Betreiber der Unterkünfte sollten die Betriebsbereitschaft gewährleisten. Eine Brandschutzordnung ist zur Gewährleistung betrieblich organisatorischer Maßnahmen im Brandfall erforderlich. Die Bewohner der Unterkünfte sollten in geeigneter Form über die Rettungswege, Rauchwarnalarmierung, Aushänge der Brandschutzordnung und vorhandene Feuerlöscher sowie das Verhalten im Brandfall informiert werden. Bei der Nutzung von Sonderbauten oder mehrgeschossigen Gebäuden zur Unterbringung von Flüchtlingen kann das Brandschutzkonzept eine Brandmeldeanlage mit Aufschaltung auf eine ständig besetzte Stelle oder zur Feuerwehr erfordern. Die jährliche Wartung und regelmäßige Funktionsüberprüfung der brandschutztechnischen Ausstattung obliegt dem Betreiber, wenn Landesrecht nichts anderes bestimmt.

Ist eine Aussetzung von Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) erforderlich, um vorhandene Gebäude zu schnell beziehbaren Unterkünften für Flüchtlinge umzunutzen?

Nein. Die Anforderungen der EnEV stehen weder der kurzfristigen Schaffung provisorischer Unterkünfte noch der Umrüstung von Bestandsgebäuden in Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende entgegen.

In der aktuellen Situation steht die kurzfristige Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge im Vordergrund. Hierfür kommen in erster Linie bereits bestehende Gebäude in Betracht, weil dort eher kurzfristig Unterbringungsmöglichkeiten als durch längerfristig angelegte Neubaumaßnahmen geschaffen werden können.

Die EnEV stellt keine Anforderungen, wenn es sich um eine reine Nutzungsänderung eines Altbaus in eine Flüchtlingsunterkunft handelt. Etwas anderes gilt, wenn zur Unterbringung erstmals eine Heizung eingebaut oder bestimmte bauliche Maßnahmen an der Außenhülle des Gebäudes durchgeführt werden müssen. Bei Vorliegen einer unbilligen Härte wegen besonderer Umstände auf Grund eines unangemessenen Aufwands oder in sonstiger Weise haben die zuständigen Landesbehörden jedoch eine Befreiung von den Vorgaben der EnEV zu erteilen (§ 25 Absatz 1 EnEV). Eine unbillige Härte kann vorliegen, wenn im Fall einer baulichen Änderung des Altbaus die energetischen Anforderungen einer schnellen Bereitstellung der Flüchtlingsunterkunft entgegenstehen oder die energetischen Maßnahmen wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Die Beurteilung, ob im jeweiligen Einzelfall eine unbillige Härte vorliegt, obliegt den zuständigen Landesbehörden vor Ort.

Stellt die Energieeinsparverordnung (EnEV) Anforderungen an den Neubau provisorischer Gebäude, wie Containerbauten, oder an Zelte, wenn diese zur kurzfristigen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden benötigt werden?

Die EnEV stellt – abgesehen von bestimmten Anforderungen an die Qualität der Anlagentechnik - keine Anforderungen an Zelte (§ 1 Absatz 3 Nr. 5 EnEV).

Auch an Containerbauten mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren werden keine Anforderungen gestellt (§ 1 Absatz 3 Nr. 6 EnEV).

An zu errichtende Gebäude aus Raumzellen/Container bis zu jeweils 50 Quadratmetern, die für eine Nutzungsdauer bis zu fünf Jahren bestimmt sind, stellt die EnEV reduzierte Anforderungen. Diese Anforderungen beziehen sich auf die energetische Qualität der Außenhülle. Je nach Sachlage könnte im Einzelfall auch diesbezüglich eine Befreiung von den Anforderungen wegen unbilliger Härte in Betracht kommen, wenn die EnEV-Anforderungen der Schaffung einer schnell beziehbaren Unterkunft entgegenstehen. Ob die Voraussetzungen für eine Befreiung vorliegen, ist von der zuständigen Landesbehörde vor Ort angesichts des jeweiligen einzelnen Sachverhalts zu beurteilen.

Sind Erleichterungen bei den energetischen Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) erforderlich, um sonstige Neubauten zur zügigen Flüchtlingsunterbringung bereitzustellen?

Bei Neubauten stellt die EnEV generell Anforderungen an die energetische Qualität. Wenn Neubauten unbefristet und auf Dauer genutzt werden sollen, kommt ihnen mit Blick auf die Ziele der Bundesregierung zur Energieeinsparung besondere Bedeutung zu.

Ob angesichts dessen trotzdem im Einzelfall Erleichterungen von den energetischen Neubau-Anforderungen der EnEV im Wege einer Befreiung möglich sind (wegen besonderer Umstände und unbilliger Härte), muss von der zuständigen Landesbehörde beurteilt werden.

Sind zur kurzfristigen Schaffung von Flüchtlingsunterkünften Erleichterungen bei den Anforderungen des Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) erforderlich?

Die Anforderungen des EEWärmeG stehen weder der kurzfristigen Schaffung provisorischer Unterkünfte noch der Umrüstung von Bestandsgebäuden in Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende entgegen.

Das EEWärmeG stellt keinerlei Anforderungen, wenn es sich um eine reine Nutzungsänderung eines Altbaus in eine Flüchtlingsunterkunft handelt. Werden im Zusammenhang mit der Nutzungsänderung bauliche Maßnahmen durchgeführt, so ergeben sich Anforderungen des EEWärmeG nur dann, wenn es sich um öffentliche Gebäude handelt und eine grundlegende Renovierung durchgeführt wird (§ 3 Absatz 2 und Absatz 3 EEWärmeG). Merkmale einer grundlegenden Renovierung sind der Austausch eines Heizkessels bzw. die Umstellung der Heizungsanlage auf einen anderen Energieträger und eine Renovierung von mehr als 20 Prozent der Gebäudehülle (innerhalb eines zeitlichen Zusammenhangs von zwei Jahren). Derartige Fallgestaltungen dürften bei der aktuellen Bereitstellung von Flüchtlingsunterbringungen eher selten vorkommen. Sofern die öffentliche Hand Gebäude nur übergangsweise anmietet oder pachtet, gelten ebenfalls keine besonderen Anforderungen. Gemäß § 3 Absatz 3 Satz 3 EEWärmeG ist es dann nicht erforderlich, dass diese Gebäude den Anforderungen des EEWärmeG genügen oder der Eigentümer des Gebäudes sich verpflichtet, im Falle von grundlegenden Renovierungen diesen zu genügen.

Bei der Errichtung von Neubauten zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden finden die Pflichten des EEWärmeG zur anteiligen Nutzung von erneuerbaren Energien Anwendung. Allerdings werden Neubauten eher selten bei der kurzfristigen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Betracht kommen (siehe Ausführungen zur Frage/Antwort betreffend Neubauten und EnEV). Das EEWärmeG stellt - wie die EnEV - keine Anforderungen an Zelte. Es stellt ebenso wie die EnEV keine Anforderungen an Containerbauten mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren. Sollen die Containerbauten länger als zwei Jahre genutzt werden, gelten die Vorgaben des EEWärmeG uneingeschränkt.

Allerdings enthält auch das EEWärmeG eine Befreiungsregelung durch die zuständige Landesbehörde in Fällen der unbilligen Härte (§ 9 Absatz 2 Nr. 2 EEWärmeG). Es obliegt der Beurteilung der zuständigen Landesbehörde, ob eine Befreiung von den Pflichten des EEWärmeG wegen unbilliger Härte in Betracht kommt, wenn die Pflichten zur anteiligen Nutzung erneuerbarer Energien nach dem EEWärmeG der Schaffung einer schnell beziehbaren Unterkunft entgegenstehen. Gemeinden oder Gemeindeverbände können darüber hinaus gemäß § 9 Absatz 2a EEWärmeG beschließen, von der Nutzungspflicht im

Einzelfall abzusehen, wenn die Nutzungspflicht mit Mehrkosten verbunden ist und die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband überschuldet ist oder hierdurch überschuldet würde.

Sieht das Vergaberecht Beschleunigungsmöglichkeiten für die Beschaffung von Leistungen vor, die dringend für die (Erst)Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden benötigt werden?

Ja, eine Freihändige Vergabe ist für Bauleistungen nach § 3 Abs. 5 Nr. 2 VOB/A und für Liefer- und Dienstleistungen nach § 3 Abs. 5 Buchstabe g VOL/A zulässig, wenn die Leistung besonders dringlich ist. Ungeachtet dessen ist die Freihändige Vergabe von Bauleistungen ohne jede weitere Voraussetzung bis zu der Wertgrenze zulässig, die das jeweilige Land für seinen Bereich und/oder seine Kommunen festgelegt hat. (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 2 VOB/A). Auch bei Liefer- und Dienstleistungen kann der jeweilige Landesminister die Freihändige Vergabe ohne weitere Voraussetzungen bis zu einem bestimmten Höchstbetrag zulassen (§ 3 Abs. 5 Buchstabe i VOL/A). Im Übrigen kann für alle Vergabearten im Unterschwellenbereich die Angebotsfrist auf bis zu 10 Kalendertage bei Bauleistungen gekürzt werden (§ 10 Abs. 1 VOB/A) bzw. gibt es bei Liefer- und Dienstleistungen gar keine Mindestfrist (§ 10 Abs. 1 VOL/A).

Was ist mit Aufträgen jenseits der EU-Schwellenwerte?

Im Bereich des EU-Vergaberechts ist ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige öffentliche Vergabebekanntmachung (d. h. die direkte Ansprache eines oder mehrerer Unternehmen) bei Dringlichkeit ebenfalls zulässig, und zwar sowohl bei Bauleistungen (§ 3 Abs. 5 Nr. 4 EG VOB/A) als auch bei Liefer- und Dienstleistungen (§ 3 Abs. 4 Buchstabe d EG VOL/A).

Wann liegt "Dringlichkeit" im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 2 VOB/A und nach § 3 Abs. 5 Buchstabe g VOL/A vor?

Vier Voraussetzungen müssen gegeben sein:

- Es liegt ein unvorhergesehenes Ereignis vor;
- Es liegen dringliche und zwingende Gründe vor, die die Einhaltung der in den anderen Verfahren vorgeschriebenen Fristen nicht zulassen;
- Es besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen dem unvorhergesehenen Ereignis und der Unmöglichkeit der Fristeinhaltung; Die Dringlichkeit darf nicht vom Auftraggeber selbst verursacht worden sein.

Können Maßnahmen zur (Erst)Unterbringung von Flüchtlingen als dringliche und zwingende Gründe angesehen werden?

Das Bundeswirtschaftsministerium hat am 24.08.2015 ein Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen herausgegeben. Darin heißt es:

"Aufgrund des plötzlichen Anstiegs der Flüchtlingszahlen dürften derzeit regelmäßig sowohl das Tatbestandsmerkmal „unvorhergesehenes Ereignis" als auch „dringliche und zwingende Gründe" im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen erfüllt sein. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der jeweilige öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, dass er kurzfristig wesentlich mehr Flüchtlinge aufnehmen und unterbringen muss als zu erwarten war. (...) Dieser unerwartete Anstieg von aufzunehmenden Flüchtlingen wird regelmäßig dazu führen, dass die für die Unterbringung und Versorgung verantwortlichen Kommunen wesentlich mehr Unterbringungsmöglichkeiten und Versorgungskapazitäten zur Verfügung stellen müssen als zu erwarten war."

Woher bekomme ich vorgefertigte Raumsysteme, Container u. ä. für Flüchtlingsunterkünfte?

Hier können die Branchenverbände Auskunft geben.