

Flüchtlingsunterbringung



Vor dem Hintergrund eines anhaltenden Zustroms von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und des großen Handlungsdrucks bei den Kommunen gilt es, schnell und unbürokratisch Unterkunftsmöglichkeiten für die Ankommenden zur Verfügung stellen zu können.

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI) ist bei der Flüchtlingsthematik primär durch Fragen zur baurechtlichen Zulässigkeit (Bauplanungs- und Bauordnungsrecht) berührt. Ihm gehen immer wieder Fragen und Forderungen wie beispielsweise nach einem flexibleren Baurecht zu, auch wenn schon jetzt baurechtliche Vorgaben in den meisten Fällen nicht das entscheidende Hindernis bei der Unterbringung von Flüchtlingen bilden. Oft wird bei Verzögerungen auf das Baurecht verwiesen, obwohl bei näherer Betrachtung die jeweilige Fallkonstellation baurechtlich insbesondere durch die Nutzung der Vielzahl von Erleichterungs- und Abweichungsmöglichkeiten pragmatisch zu lösen ist.

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur informiert hier über den aktuellen Entwicklungsstand und antwortet auf wesentliche Fragen zum Thema Baurecht und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden:

Setzt sich das Land für mehr Flexibilität bei der Unterbringung ein?

- **Setzt sich das Land für mehr Flexibilität und für Erleichterungen bei der Zulassung von Unterkünften für die Unterbringung von Flüchtlingen ein?**

Wo sich Regelungen als Erschwernisse für die Unterbringung von Flüchtlingen erweisen, ist das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur bzw. die Landesregierung von Baden-Württemberg auf Bundesebene initiativ geworden, um hier rechtliche Anpassungen an die besonderen aktuellen Herausforderungen zu erreichen.

So hat Baden-Württemberg insbesondere das Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung des BauGB-Maßnahmengesetz vom 26. November 2014 (BGBl. I.S. 1748) im Bundesrat mit initiiert, unterstützt und in der Umsetzung aktiv begleitet. Mit diesem Maßnahmengesetz wurden Erleichterungen für die bauplanungsrechtliche Zulassung von Flüchtlingsunterkünften geschaffen, indem notwendige Klarstellungen in das Baugesetzbuch eingefügt und die Flüchtlingsunterbringung in geeigneten Objekten in Gewerbegebieten und in sog. Außenbereichsinseln ermöglicht wurde.

„Mit dem Inkrafttreten von Artikel 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl.S.1722) sind weitere bauplanungsrechtliche Erleichterungen zur Unterbringung von Flüchtlingen in den einzelnen Baugebieten, im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich geschaffen worden. Das Land hat sich auch für die jüngste Novelle des Baugesetzbuchs zugunsten weiterer Erleichterungen bei den planungsrechtlichen Fragen der Unterbringung von Flüchtlingen inhaltlich und unterstützend eingebracht. Neben Erleichterungen insbesondere zur Errichtung mobiler Unterkünfte und Nutzungsänderungen auch im Außenbereich besteht jetzt zudem eine weit reichende Möglichkeit, zur dringend benötigten Unterbringung von Flüchtlingen von den Vorschriften des Baugesetzbuchs und den aufgrund des Baugesetzbuchs erlassenen Vorschriften abzuweichen. Weiter sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte Erleichterungen hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien vor. Dies gilt insbesondere für den wichtigen Praxisfall der Nutzungsänderung von bereits bestehender öffentlichen Gebäuden.“

Unter Federführung des MVI hat eine interministerielle Arbeitsgruppe konkrete Lösungsmöglichkeiten für spezifische Fragen des Brandschutzes bei der Flüchtlingsunterbringung erarbeitet und in einem [Hinweispapier](#) zusammengestellt.

Unterstützt das Land Behörden bei der Zulassung von Unterkünften?

- **Unterstützt das Land Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden bei der baurechtlichen Zulassung von Unterkünften für die Unterbringung von Flüchtlingen?**

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur als oberste Baurechtsbehörde nutzt immer die bestehenden Möglichkeiten des Baurechts zur Flüchtlingsunterbringung voll aus und unterstützt die nachgeordneten Baurechtsbehörden aktiv bei der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge. Hierfür hat das MVI insbesondere

1. aktualisierte Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit mit einer tabellarischen Darstellung von Rechtsprechung zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge bzw. Asylbegehrende zur Verfügung gestellt.

Anschreiben Flüchtlingsunterbringung

Anlage 1 zum Runderlass Flüchtlingsunterbringung - Hinweise zur Rechtsprechung

Anlage 2 zum Runderlass Flüchtlingsunterbringung - Tabellarische Darstellung

Anlage 3 zum Runderlass Flüchtlingsunterbringung - Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten

2. mit dem Ziel, Verzögerungen und Erschwernisse durch bauordnungsrechtliche Vorgaben weitestgehend zu verhindern,

a) in einem **Runderlass an die Regierungspräsidien und unteren Baurechtsbehörden** hat das MVI umfassende Hinweise zur Beschleunigung des Verfahrens bei Nutzungsänderungen baulicher Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden gegeben. Z.B. wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass in den Fällen von besonderer Eilbedürftigkeit zur Vermeidung von Obdachlosigkeit wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der schnellen Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbegehrenden eine vorläufige Belegung von bestehenden Räumlichkeiten auch bereits vor Abschluss eines ggf. erforderlichen Baugenehmigungsverfahrens erfolgen kann,

b) veranlasst, dass die unteren Baurechtsbehörden bei im Einzelfall auftretenden Problemen mit Brandschutzanforderungen und sonstigen bauordnungsrechtlichen Vorgaben (Barrierefreiheit, Stellplätze etc.), sofern diese vor Ort nicht gelöst werden können, umgehend den höheren Baurechtsbehörden berichten, um schnelle zielorientierte Beratung zu gewährleisten,

c) und die bauordnungsrechtlichen Möglichkeiten, um in diesen Fällen zu pragmatischen und vertretbaren Lösungen zu kommen, dargelegt.

Wo können Unterkünfte zugelassen werden?

- **Wo können Unterkünfte für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zugelassen werden?**

Bei der Zulassung von Unterkünften für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden kommt es oft darauf an, in was für einem Baugebiet diese errichtet werden sollen. Die unterschiedlichen Baugebiete wie beispielsweise Allgemeine Wohngebiete oder Gewerbegebiete werden in der Baunutzungsverordnung genau bestimmt und es wird beschrieben, welche Nutzungsarten in den jeweiligen Baugebietstypen möglich sind.

„Ist das Vorhaben zur Unterbringung bauplanungsrechtlich als Anlage für soziale Zwecke einzuordnen – was für die meisten der derzeit notwendigen Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte gilt –, sind diese Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstigen Unterkünfte für Flüchtlinge weitestgehend in allen Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässig. Nach der jüngsten Änderung des BauGB soll in bestimmten Baugebieten sogar eine Zulassung erfolgen, sofern dies zumindest ausnahmsweise möglich ist.

Wenn das Vorhaben zur Unterbringung dagegen bauplanungsrechtlich als „Wohnen“ einzuordnen, so ist es in fast allen Baugebieten – in allen Wohngebieten, Misch- und Kerngebieten sowie Dorfgebieten – zulässig. Nur in Industriegebieten und Sondergebieten, die der Erholung dienen, insbesondere Wochenendhausgebieten, Ferienhausgebieten und Campingplatzgebieten sind solche Vorhaben grundsätzlich nicht zulässig.

Mobile Behelfsunterkünfte können grundsätzlich nunmehr für die Dauer von 3 Jahren in allen Baugebieten und auch im Außenbereich zugelassen werden.

Auch die Umnutzung bestehender Gebäude ist in allen Baugebieten möglich, in bestimmten Gebieten, wie Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten allerdings begrenzt auf 3 Jahre, im Außenbereich dagegen unbegrenzt.

Wenn alle diese erleichterten Zulassungsvoraussetzungen nicht ausreichen, dann besteht für die Zulassung von Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende bis zum 31. Dezember 2019 die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen von den Vorschriften des Baugesetzbuchs und den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften abzuweichen. Die städtebaulichen Grundsätze und Ziele des Baugesetzbuchs, wie insbesondere gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, sind natürlich auch bei allen Unterbringungsfragen zu wahren.“

Was bedeuten die Befristungen nach den neuen Regelungen?

- **Was bedeuten die Befristungen nach den neuen Regelungen des Baugesetzbuchs für die Zulassungen von Unterkünften?**

Nach den neuen Regelungen des BauGB ist

- die erleichterte Zulassung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende in allen Baugebieten und im Außenbereich
- sowie die erleichterte Umnutzung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende

auf drei Jahre zu befristen.

Alle anderen Zulassungen können grundsätzlich unbefristet erteilt werden. Lediglich der Zeitraum, in dem von den erleichterten Möglichkeiten zur Zulassung im Baugesetzbuch Gebrauch gemacht werden kann, ist bis zum 31. Dezember 2019 befristet. In diesen Fällen kann also noch am letzten Tag der gesetzlichen Frist eine unbefristete Zulassung erteilt werden. Dies wurde gesetzlich ausdrücklich jetzt nochmals klargestellt.

Wie werden die Flächenbedarfe bei der Bedarfsplanung berücksichtigt?

- **Wie werden die Flächenbedarfe für die Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bei der Bauflächenbedarfsplanung berücksichtigt?**

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber erzeugen in den Gemeinden auch Flächenbedarf. Insbesondere dann, wenn der Bedarf nicht im Bestand, auf Flächenpotenzialen in den bestehenden Siedlungsstrukturen oder in bestehenden Bauleitplänen der Gemeinden gedeckt werden kann, kann auch die Ausweisung neuer Bauflächen erforderlich werden. Der zusätzliche Bauflächenbedarf ist von den Gemeinden in ihre jeweilige Bauflächenbedarfsplanung einzustellen und wird selbstverständlich auch entsprechend bei der Genehmigung von Bauleitplänen berücksichtigt. Die verschiedentlich geäußerte Sor-

ge, dieser zusätzliche Bauflächenbedarf würde nicht berücksichtigt oder könnte zulasten der Planungsmöglichkeiten der jeweiligen Gemeinden gehen, ist insofern nicht berechtigt. Allerdings besteht aus naheliegenden Gründen auch für solche zusätzlichen Bauflächenbedarfe das Ziel, diese vorrangig im Innenbereich bzw. in integrierten Lagen der Gemeinden abzudecken.

Müssen alle Standards eingehalten werden? Sind Abweichungen möglich?

- **Müssen auch bei Flüchtlingsunterkünften alle baurechtlichen Standards und Anforderungen eingehalten werden oder sind Erleichterungen und Abweichungen möglich?**

Die Landesbauordnung (LBO) enthält verschiedene Instrumente für eine flexible Handhabung bauordnungsrechtlicher Anforderungen. Welche Vorschrift zur Anwendung kommt, hängt von der Art der beabsichtigten Unterbringung ab:

- Zur schnellen Aufnahme von Flüchtlingen können **provisorische Unterkünfte** durch Nutzungsänderung bestehender baulicher Anlagen (Hallen, Hotels usw.) oder durch Neubau insbesondere von Systembauten (Wohncontainern o.ä.) geschaffen werden. Hier bestehen verschiedene Möglichkeiten zur Abweichung von bauordnungsrechtlichen Anforderungen:
 - Bei **Gemeinschaftsunterkünften, die der vorübergehenden Unterbringung oder dem vorübergehenden Wohnen** dienen, können Ausnahmen von sämtlichen bauordnungsrechtlichen Vorschriften zugelassen werden (§ 56 Abs. 4 Nr. 1 LBO). Diese Ausnahmen können z.B. die Zahl der Kfz- oder Fahrrad-Stellplätze, aber auch z.B. Grenzabstände, den Schallschutz und sogar den Brandschutz betreffen. Bei Kfz-Stellplätzen dürfte es - in Ausnahme von den Vorgaben der VwV Stellplätze – oft ausreichend sein, dass die notwendigen Stellplätze der für die Betreuung vor Ort erforderlichen MitarbeiterInnen/HelferInnen vorhanden sind. [Neugefasst am 04.01.2016]
 - Dasselbe gilt auch für **Behelfsbauten**, d.h. bauliche Anlagen, die nach der Art ihrer Ausführung für eine dauernde Nutzung nicht geeignet sind und die für eine begrenzte Zeit aufgestellt werden (§ 56 Abs. 4 Nr. 2 LBO). Im Übrigen sind solche Behelfsbauten regelmäßig verfahrensfrei möglich, sie bedürfen daher auch keiner Baugenehmigung.
- Bei der **Schaffung von neuem Wohnraum durch Nutzungsänderung oder Umbau** (z.B. Ausbau, Anbau oder Aufstockung) **bestehender Gebäude** können nach § 56 Abs. 2 Nr. 1 LBO Abweichungen von sämtlichen bauordnungsrechtlichen Vorschriften zugelassen werden. So kann insbesondere zugelassen werden, dass für die zusätzlichen Wohnungen deren barrierefreie Herstellung, die Herstellung von weiteren Kfz-Stellplätzen oder ergänzende Kinderspielplatzflächen unterbleiben können.
- Darüber hinaus kann auch im Übrigen bei der **Neuerichtung von dauerhaft genutzten Wohnungen** von der Einhaltung von bauordnungsrechtlichen Vorschriften Befreiung erteilt werden, wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern (§ 56 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 LBO). Satz 2 der Vorschrift regelt ausdrücklich, dass Gründe des allgemeinen Wohls auch bei Vorhaben zur Deckung dringenden Wohnbedarfs vorliegen. Von einem solchen dringenden Bedarf ist bei einer Verwendung der Wohnungen zur Flüchtlingsunterbringung regelmäßig auszugehen, da auf Grund der aktuellen Notsituation neuer Wohnraum möglichst schnell und kostengünstig bereit gestellt

werden muss. Damit kann bei der Herstellung neuer Wohnungen z.B. von der barrierefreien Herstellung der Wohnungen eines Geschosses (§ 35 Abs. 1 LBO), der Begrünung des Gebäudes (§ 9 Abs. 1 LBO), der Schaffung von Kinderspielplätzen (§ 9 Abs. 2 LBO), dem Schallschutz (§ 14 LBO), der Herstellung von Kfz- und Fahrrad-Stellplätzen (§ 35 Abs. 4 LBO) oder der Einhaltung der Abstandsvorschriften (§§ 5 und 6) befreit werden. Nicht ganz außerhalb der Betrachtung darf dabei jedoch bleiben, dass eine zu weitgehende Standardreduzierung bei den Neubaumaßnahmen zum Zwecke der kurzfristigen Flüchtlingsunterbringung unter Umständen die Tauglichkeit der so geschaffenen Gebäude für eine anschließende konventionelle Dauernutzung in Frage stellen kann.

- Bei der **Neuerrichtung dauerhaft genutzter Gemeinschaftsunterkünfte** besteht gleichfalls die Möglichkeit, von baurechtlichen Standards abzuweichen, da es sich bei Gemeinschaftsunterkünften im Regelfall um Sonderbauten handelt (§ 38 Abs. 2 Nr. 13 LBO). Bei Sonderbauten können Erleichterungen zugelassen werden (§ 38 Abs. 1 LBO). Im Übrigen kommt auch hier grundsätzlich eine Befreiung von den bauordnungsrechtlichen Vorschriften aus Gründen des öffentlichen Wohls in Betracht (§ 56 Abs. 5 Nr. 1 LBO).
- **Bei der Neuerrichtung von dauerhaft genutzten Wohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften** kann die Pflicht zur Schaffung notwendiger Kfz- oder Fahrrad-Stellplätze bereits nach § 37 Abs. 4 LBO befristet ausgesetzt werden. Solange und soweit nachweislich kein Stellplatzbedarf besteht und die erforderlichen Flächen durch Baulast gesichert sind, besteht nach Satz 2 der Vorschrift darüber hinaus ein Rechtsanspruch auf die Aussetzung der Herstellungspflicht. In diesen Fällen bedarf es daher keiner Befreiung nach § 56 Abs. 5 LBO. [Neugefasst am 04.01.2016]
- **Bei Unterkünften, die nur der vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen dienen** und die in § 39 Abs. 2 LBO aufgeführt sind, ist davon auszugehen, dass mehr als unerhebliche Aufwendungen angesichts der zeitlich begrenzten Nutzung als Unterkünfte regelmäßig einen unverhältnismäßigen Mehraufwand im Sinne des § 39 Abs. 3 LBO darstellen, so dass eine Ausnahme von den Anforderungen der barrierefreien Ausführung zugelassen werden kann. Es wird jedoch empfohlen, dem tatsächlichen Bedarf entsprechend auch ausreichende barrierefrei zugängliche und nutzbare Unterbringungsmöglichkeiten in Erdgeschossen von Unterkünften vorzuhalten. [Neugefasst am 04.01.2016]

Die bestehenden vielfältigen rechtlichen Möglichkeiten zur Abweichung von bauordnungsrechtlichen Anforderungen ermöglichen flexible und auf den jeweiligen Fall zugeschnittene Lösungen. Selbstverständlich ist, dass dabei das Sicherheitsniveau insbesondere bei Statik und Brandschutz im Ergebnis gewährleistet bleiben muss.