



Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

22. September 2015

Seite 1 von 10

An die
Oberen Bauaufsichtsbehörden
- gemäß Verteiler -

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
VIA 3-100/61 Flüchtlingsunter-
künfte

nachrichtlich:

Ministerium für Inneres und Kommunales

Chef der Staatskanzlei
des Landes NRW
40190 Düsseldorf

MR Hindermann
Telefon 0211 3843-6212
Fax 0211 3843-9601
georg.hindermann
@mbwsv.nrw.de

Flüchtlingsunterkünfte

Anlagen: 2

Zur bauaufsichtlichen Behandlung von Flüchtlingsunterkünften weise ich
auf Folgendes hin:

1. Bauordnungsrecht

a) Zeltunterkünfte und Traglufthallen

Mit Flüchtlingsunterkünften in Traglufthallen soll in gleicher Weise wie
mit den Zeltunterkünften für Flüchtlinge verfahren werden.

Die im Erlass vom 26.08.2015 genannte Frist, innerhalb derer sich die
Bauaufsichtsbehörden mit Flüchtlingsunterkünften in Traglufthallen und
in Zelten nicht befassen sollen, wird zunächst bis zum

01.10.2017

verlängert.

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 3843-0
Telefax 0211 3843-9110
poststelle@mbwsv.nrw.de
www.mbwsv.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Straßenbahnlinien 704, 709,
719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

b) Duldung

Die Unterbringung von Flüchtlingen in für diese Nutzung nicht genehmigten baulichen Anlagen kann grundsätzlich für einen von der Bauaufsichtsbehörde (BAB) zu bestimmenden Zeitraum geduldet werden.

Die Duldung ist Teil des ordnungsbehördlichen Einschreitens der Bauaufsichtsbehörde. Sie umfasst den Zeitraum zwischen Beginn und Ende der illegalen Nutzung, wobei das Ende entweder durch Baugenehmigung der Nutzung oder durch Nutzungsaufgabe herbeigeführt wird.

Um feststellen zu können, ob und für wie lange eine nicht genehmigte Nutzung geduldet werden kann, muss die zuständige BAB zunächst feststellen, ob lediglich die Baugenehmigung fehlt (formelle Illegalität), die bauliche Anlage ansonsten aber zum (dauerhaften) Aufenthalt von Menschen (bzw. zum Wohnen) geeignet erscheint.

Ist dies der Fall, so ist der Betreiber bzw. der Eigentümer der baulichen Anlage aufzufordern, einen Antrag auf Baugenehmigung zu stellen, hierfür ist möglichst einvernehmlich eine Frist festzulegen. Dabei soll auf die Leistungsfähigkeit des Betreibers Rücksicht genommen werden.

Ist von vornherein nur eine kurzfristige Nutzung der baulichen Anlage vorgesehen, ist nur der Zeitpunkt der Nutzungsaufgabe festzulegen, Bauvorlagen sind nicht zu fordern.

Verstößt die vorgesehene Nutzung gegen materielles öffentliches Recht, so ist zu entscheiden, ob und für wie lange dieser Verstoß geduldet werden kann.

Dabei gilt:

- Besteht eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen, kommt eine Duldung nicht in Betracht (eine Gesundheitsgefahr liegt auch vor, wenn die Personen durch Lage oder Beschaffenheit der baulichen Anlage unzumutbaren Immissionen ausgesetzt würden).

- Eine Duldung von Verstößen gegen das Bauplanungsrecht kommt befristet in Betracht, wenn kein Verstoß gegen das Gebot der Rücksichtnahme vorliegt.
- Ein für eine nicht nur vorübergehende Nutzung gedachtes Gebäude muss genehmigungsfähig gemacht werden. Die Dauer der Duldung richtet sich dann danach, in welchem Umfang das Gebäude geändert werden muss (je mehr, desto früher muss der Antrag auf Änderung vorgelegt werden – aber: nach einer Genehmigung muss dann auch für die Dauer sachgemäßer Bauarbeiten weiter geduldet werden!).

c) Genehmigung

Eine Baugenehmigung ist erforderlich, wenn durch eine neue Nutzung baurechtlich relevante Belange erstmals oder anders berührt werden. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn Flüchtlinge an die Stelle der früheren Nutzer treten.

Vielmehr kommt es darauf an, ob das betreffende Gebäude weiterhin in dem der ursprünglichen Baugenehmigung zugrunde liegenden Rahmen genutzt wird, also als Wohngebäude mit abgeschlossenen Nutzungseinheiten (Wohnungen), als Beherbergungsbetrieb oder als Wohnheim. Dabei führen nicht alle baurechtlich relevanten Belange dazu, dass ein Genehmigungsverfahren erforderlich wird: Sind z.B. bei einem für die Unterbringung genutzten Gewerbebetrieb mehr Stellplätze vorhanden als für die neue Nutzung erforderlich, löst dies kein Genehmigungsbedürfnis aus.

Wenn jedoch eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung vorliegt, gelten für Wohngebäude die Anforderungen der BauO NRW.

Werden Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht, ist Folgendes zu beachten:

- Wird eine Wohnung von einer Familie genutzt, so liegt keine Nutzungsänderung vor.
- Das Gleiche gilt, wenn Personen in der Wohnung zusammenleben, die nicht miteinander verwandt sind (Wohngemeinschaft). Voraussetzung ist, dass die Wohnung eine eigenständige Haushaltsführung ermöglicht und hinreichende Rückzugsmöglichkeiten für ihre Bewohner vorhanden sind.
- Sollen die Räume der Wohnung mit Ausnahme von Küche und Bad mit Betten bestückt werden und/oder werden zentrale Versorgungseinrichtungen und Aufenthaltsräume sowie Verwaltungs- und Personalräume eingerichtet, so ist von einer Änderung der Nutzung von Wohnungen in Wohnheimen auszugehen, für die eine Baugenehmigung zu beantragen ist.

Bei (Gemeinschafts)Unterkünften bzw. Wohnheimen handelt es sich um **Sonderbauten** gemäß § 54 BauO. Für diese können **Erleichterungen** entsprechend der beabsichtigten Nutzung zugelassen werden. Dabei ist auch bedeutsam, für wie lange sich die Flüchtlinge jeweils in dem Gebäude aufhalten sollen.

Entsprechend der beabsichtigten Dauer muss dafür gesorgt werden, dass die Flüchtlinge menschenwürdig nach den geltenden allgemein anerkannten Regeln der Technik untergebracht sind.

Stellplätze sind zwar auch für Flüchtlingsunterkünfte bzw. –wohnungen nachzuweisen, jedoch nur in geringer Zahl für das Aufsichtspersonal und ggf. für Besucher.

In Bezug auf **Barrierefreiheit** gilt, dass Flüchtlingsunterkünfte öffentlich zugängliche bauliche Anlagen sein können, so dass § 55 BauO einschlägig ist. Für Wohnungen stellt § 49 Abs. 2 BauO Anforderungen an die Barrierefreiheit.

Bei befristeten Baugenehmigungen für Gebäude, in denen Flüchtlinge untergebracht werden sollen, können Erleichterungen auch hinsichtlich

der Barrierefreiheit in Betracht kommen, wenn ansonsten die Unterbringung gefährdet wäre und die konkrete Belegung des Gebäudes dies zulässt. Durch Nebenbestimmung (z.B. Widerrufsvorbehalt) ist jedoch sicherzustellen, dass nachträglich etwa erforderliche bauliche Veränderungen durchgesetzt werden können.

d) Nutzungserweiterung

Wird eine vorübergehende Unterbringung von Flüchtlingen in einem Gebäude beantragt, das darauf folgend wieder wie zuvor genutzt werden soll, so kann die Unterbringung als zusätzliche Nutzung zu der bislang legal ausgeübten (auch: bestandsgeschützten) beantragt werden. In Folge dessen bleibt die Baugenehmigung für die vorherige Nutzung erhalten.

e) Störfallbetriebe

Soll eine Flüchtlingsunterkunft innerhalb des Achtungsabstands zu einem Störfallbetrieb eingerichtet werden, so ist im Baugenehmigungsverfahren abzuwägen, ob durch das Vorhaben die Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen im Störfall signifikant erhöht wird.

Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Nähe des Vorhabens zum Störfallbetrieb und seine Lage innerhalb des Achtungsabstandes.
- Art und Ausmaß der bereits vorhandenen Bebauung und die Be-siedlungsdichte.
- Leistungsfähigkeit und Infrastruktur der Rettungsdienste (Polizei, Feuerwehr, Katastrophenschutz etc.; Zahl und Entfernung von geeigneten Kliniken).
- Erwartbares Verhalten der Flüchtlinge (z.B.: bei Alarm instinktiv das Gebäude zu verlassen) – daraus resultierend:

- Ständiges Vorhandensein von Betreuungspersonal, das sich verständigen kann (Übersetzung von Warnhinweisen und Durchsagen).

Auf meinen Erlass vom 26.08.2015 weise ich in diesem Zusammenhang hin.

f) Amtshilfe

Soll eine Kommune in Amtshilfe für das Land eine Erstunterbringungseinrichtung schaffen, dann ist sie selbst Bauherrin und es ist, soweit keine Zeltunterkunft oder Traglufthalle geplant ist, ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen, da die Voraussetzungen des § 80 BauO nicht vorliegen.

g) Baulicher Brandschutz

Bei der Flüchtlingsunterbringung in Gebäuden darf es keine Abstriche bei der Sicherheit geben. Die bauordnungsrechtlichen Vorschriften sind einzuhalten, z.B. in Hinblick auf die Zugänge und Durchfahrten auf den Grundstücken (§ 5 BauO NRW), die Rettungswege (§ 17 BauO NRW) und die Löschwasserversorgung (§ 44 BauO NRW). Bei Sonderbauten gem. § 54 BauO NRW können im Einzelfall zur Verwirklichung der allgemeinen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW besondere Anforderungen gestellt sowie Erleichterungen gestattet werden, soweit es der Einhaltung von Vorschriften wegen der besonderen Art oder Nutzung oder wegen der besonderen Anforderungen nicht bedarf.

Für die brandschutztechnische Bewertung von vier Kategorien von Unterkünften zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern (Wohngebäude, Beherbergungsstätten, Wohnheime und Hallen) füge ich mein Schreiben vom 31.03.2015 an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW bei. Weiterhin ist diesem

Runderlass als Anlage ein Merkblatt „Anforderungen an den Brandschutz bei der Unterbringung von Flüchtlingen in Containergebäuden ohne nachgewiesenen Feuerwiderstand“ beigefügt.

Aufgrund der zwischenzeitlich von BAB vorgelegten Fragen zum vorbeugenden Brandschutz weise ich auf Folgendes hin:

- i. Für jede Nutzungseinheit müssen nach § 17 Abs. 3 BauO in jedem Geschoss mit einem Aufenthaltsraum zwei Rettungswege vorhanden sein. **Vordringliches Ziel, ist bei jeder Flüchtlingsunterkunft den Bewohnern die unverzügliche Selbstrettung zu ermöglichen.** Daher soll der zweite Rettungsweg eine weitere notwendige Treppe sein. Eine Rettung über Fenster bzw. von mit Rettungsgeräten der Feuerwehr erreichbaren anderen Stellen soll nur auf eine wohnungsähnliche Unterbringung oder auf das Erdgeschoss beschränkt sein.
- ii. Bei Sonderbauten können, vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Gebäude, Erleichterungen in Bezug auf die Feuerwiderstandsfähigkeit der Bauteile gestattet werden, wenn im Gegenzug als besondere Anforderungen ein zweiter baulicher Rettungsweg und Maßnahmen zur frühzeitigen Branderkennung und Alarmierung der Bewohner gefordert werden.
- iii. Abweichungen gemäß § 73 BauO im Hinblick auf die Feuerwiderstandsfähigkeit von Bauteilen kommen auch bei der Nutzungsänderung bestehender Gebäude mit Nutzungseinheiten geringer Grundfläche und/oder kleinen Brand- und Rauchabschnitten in Betracht, da auf diese Weise Löscharbeiten einfacher sind.
- iv. In Flüchtlingsunterkünften, die Sonderbauten sind, sind Maßnahmen zur frühzeitigen Branderkennung und Alarmierung der Bewohner zu treffen (besondere Anforderung). In der Regel kann dieses Schutzziel durch Rauchwarnmelder erreicht werden. Im Einzelfall können auch höhere Anforderungen in Form von Brandmelde- und Alarmierungsanlagen

(ggf. mit Aufschaltung auf die Leitstelle der Feuerwehr) erforderlich oder aber geringere Anforderungen in Form von betrieblich-organisatorischen Vorkehrungen wie Brandwachen möglich sein.

- v. Gebäude mit Dachkonstruktionen aus Nagelplattenbindern kommen als Flüchtlingsunterkunft in Betracht, wenn durch einen vorliegenden Standsicherheitsnachweis aufgezeigt wird, dass im Brandfall der Ausfall eines einzelnen Bauteiles oder eines Teiles des Tragwerkes bzw. das Auftreten örtlicher Schädigungen nicht zum Versagen des Gesamttragwerkes führt. Kann dieser Nachweis nicht geführt werden, sind durch bauliche oder technische Maßnahmen Vorkehrungen zu treffen, die eine Minderung der Gefährdung der Dachkonstruktion bewirken, wie z. B. der Einbau von Lüftungsziegeln oder Wärmeabzügen zur Wärme- und Druckentlastung (vgl. Erlass Dachkonstruktionen aus Nagelplattenbindern ohne Brandschutzanforderungen nach der Landesbauordnung NRW vom 28.08.2008, VI.1 – 100/29).

2. Bauplanungsrecht

Die Bundesregierung hat angekündigt, kurzfristig Entwürfe zur Änderung verschiedener Gesetze und Verordnungen vorzulegen, um die Unterbringung der großen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften gewährleisten zu können. Es ist damit zu rechnen, dass im Baugesetzbuch weitere Erleichterungen eingeführt werden. Sobald die Änderungen verabschiedet sind, werden Sie per Erlass unterrichtet.

3. Energieeinsparverordnung

Zu den vom Anwendungsbereich der Energieeinsparverordnung (EnEV) ausgenommenen Gebäuden zählen u.a.:

- Traglufthallen und Zelte sowie
- Gebäude, die dazu bestimmt sind, wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden, und
- provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren.

Für diese Gebäude gelten lediglich § 12 EnEV - Energetische Inspektion von Klimaanlage - und § 13 EnEV - Inbetriebnahme von Heizkesseln und sonstigen Wärmeerzeugersystemen – (§ 1 Absatz 2 EnEV).

Keine Anforderungen ergeben sich bei bestehenden Gebäuden, die baulich nicht verändert werden, es sei denn, es handelt sich um Gebäude, die bisher aufgrund fehlender oder allenfalls temporärer Beheizung nicht in den Anwendungsbereich der EnEV fielen. Ggfs. sind Anlagen oder Geschossdecken gem. § 10 EnEV nachzurüsten.

Bei Gebäuden aus Raumzellen, die für eine Nutzungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmt und aus Raumzellen von jeweils bis zu 50 m² Nutzfläche zusammengesetzt sind, gelten die Anforderungen als erfüllt, sofern die U-Werte der Außenbauteile den Anforderungen der Anlage 3 entsprechen. (§ 8 EnEV).

Unabhängig davon lässt die EnEV Befreiungen zu, soweit die Anforderungen im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen (§ 25 EnEV). Die Bereitstellung von lebensnotwendigem Wohnraum für Menschen in Not muss bei dem anhaltenden Flüchtlingsstrom schnell erfolgen. Wenn energetische Anforderungen in der derzei-

tigen Situation dazu führen, dass die öffentliche Hand im Einzelfall erforderliche bauliche Maßnahmen nicht umgehend umsetzen kann, soll dies als ein Fall der „unbilligen Härte in sonstiger Weise“ bei einer Bewertung der Befreiung von Anforderungen des Energiesparrechts ausgelegt werden.

Über Befreiungen nach § 25 EnEV ist nach Antrag durch die untere Bauaufsichtsbehörde zu entscheiden. In den Fällen des § 80 BauO NRW ist für die Erteilung von Befreiungen die obere Bauaufsichtsbehörde zuständig.

Ich bitte um unverzügliche Weiterleitung des Erlasses an die unteren Bauaufsichtsbehörden.

In Vertretung



Michael von der Mühlen