



An die

Unteren Bauaufsichtsbehörden
des Landes Brandenburg

Potsdam, den 09. Oktober 2015

Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden – Bauordnungsrecht

Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ist eine dringende Aufgabe für das Land Brandenburg, die Landkreise, die Städte und Gemeinden. In der besonderen Situation gilt es, alle Möglichkeiten des bestehenden Rechtsrahmens zu erkennen und zu nutzen. Häufig müssen Entscheidungen über die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden sehr schnell getroffen werden. Dann bleibt den zuständigen Stellen und Behörden für die üblichen Verfahrenswege keine ausreichende Zeit. Gleichwohl wird von den Entscheidungsträgern verlangt, gesetzliche Anforderungen und Standards zu beachten, insbesondere, wenn diese dem Schutz der betroffenen Menschen dienen. Umso wichtiger ist es, dass die Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit und in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemeinsam handeln.

Wichtigstes Anliegen der Bauaufsichtsbehörden ist es, die Gefahren abzuwehren, die von der Errichtung oder Nutzung baulicher Anlagen ausgehen können, unabhängig davon, aus welchem Anlass die Errichtung oder Nutzung erfolgt.

Maßnahmen zur Unterbringung von Asylbegehrenden, die der Gefahrenabwehr (Verhinderung von Obdachlosigkeit) dienen, z. B. der Notunterbringung in Gebäuden, Turnhallen, Zelten und sonstigen Behelfsbauten, können auf der Grundlage des Ordnungsbehördengesetzes (OBG) durch die zuständigen Ordnungsbehörden angeordnet werden. Auf die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit (§ 4 OBG) wird hingewiesen.

Die Anwendung des OBG bedeutet aber nicht, dass die materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts, insbesondere wenn diese dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen dienen, nicht eingehalten werden müssen. Das gilt insbesondere für die Anforderungen an den baulichen Brandschutz. Im Brandfall muss sichergestellt sein, dass sich die Personen selbst aus der Unterkunft retten - oder dass sie gerettet werden können. Fehlen die baulichen Voraussetzungen, so muss durch wirksame betriebliche und organisatorische Maßnahme sichergestellt werden, dass das Schutzziel der Personenrettung erfüllt wird. Hierfür bedarf es der Abstimmung zwischen der allgemeinen Ordnungsbehörde, der Bauaufsichtsbehörde und der Brandschutzdienststelle.

Zur Gewährleistung schneller und rechtssicherer Verfahren und eines einheitlichen Verwaltungshandels ergehen an die unteren Bauaufsichtsbehörden nachfolgende Hinweise:

I. Verfahren nach der BbgBO

Die Errichtung, die Änderung und die Nutzungsänderung baulicher Anlagen, an die in der BbgBO oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes Anforderungen gestellt sind, bedürfen der Baugenehmigung.

Eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung einer bestehenden baulichen Anlage liegt insbesondere vor, wenn an die neue Nutzung aus Gründen des Brandschutzes an die Feuerwiderstandsdauer der Bauteile und an die Rettungswege weitergehende Anforderungen gestellt werden, als an die bisherige Nutzung, z. B. bei der Unterbringung von Personen in Turn-, Messehallen und Bürogebäuden.

Auf Antrag kann durch Befristung der Baugenehmigung die langfristige Planungsabsicht der Gemeinde geschützt werden.

II. Duldung

Kann wegen der besonderen Dringlichkeit der Nutzungsaufnahme ein Baugenehmigungsverfahren vor Aufnahme der Nutzung nicht durchgeführt werden, so kann die Unterbringung von Flüchtlingen in für diese Nutzung nicht genehmigten baulichen Anlagen für einen von der Bauaufsichtsbehörde zu bestimmenden Zeitraum (befristet) geduldet werden. Die Duldung ist Teil der Aufgabenwahrnehmung nach § 52 Abs. 2 Satz 2 BbgBO. Die Möglichkeit der Duldung entbindet die Bauaufsichtsbehörde aber nicht von der Pflicht, in Wahrnehmung der ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben dafür zu sorgen, dass die maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Für die Entscheidung, ob und für welche Dauer eine nicht genehmigte Nutzung geduldet werden kann, bedarf es der Feststellung, ob die Nutzung nur gegen formelles oder auch gegen materielles Recht verstößt.

Bei formeller Illegalität ist, wenn die Nutzung für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr ausgeübt werden soll, der Bauherr aufzufordern, zeitnah einen Antrag auf Genehmigung der Nutzungsänderung zu stellen. Bei kürzerer Nutzungsdauer ist der Zeitpunkt der Nutzungsaufgabe festzulegen. Auf ein Genehmigungsverfahren kann verzichtet werden.

Bei längerer Nutzungsdauer und bei materieller Illegalität richtet sich die Befristung der Duldung danach, in welchem Umfang das Gebäude ertüchtigt bzw. geändert und hierfür eine Baugenehmigung erteilt werden muss.

Eine Duldung ist nicht möglich, wenn durch die Nutzung einer baulichen Anlage eine Gefahr für das Leben und die Gesundheit von Menschen besteht.

Für die Entscheidung, ob eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen besteht, ist es erforderlich, dass die Bauaufsichtsbehörde unter Beteiligung der Brandschutzdienststelle und der Feuerwehr eine Ortsbesichtigung durchführt. Wird dabei festgestellt, dass die baulichen Mindeststandards, die dem Schutz von Personen dienen, nicht erfüllt werden, sind im Wege der Anordnung die baulichen, sicher-

heitstechnischen oder betrieblichen Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Schutzziele (§ 3 Abs. 1 Nr. 1, § 11 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 BbgBO) zu erfüllen.

Wenn es zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leben oder Gesundheit erforderlich ist, können die Bauaufsichtsbehörden die Vorschriften der Bauordnung oder die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften auch auf bestehende bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen anwenden (§ 78 Abs. 1 BbgBO).

III. Genehmigungsfreie Nutzung von Bestandsbauten

Bei der genehmigungskonformen Nutzung von Bestandsbauten zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden kann davon ausgegangen werden, dass im Brandfall die Personenrettung und die wirksame Brandbekämpfung möglich ist.

a) Wohngebäude

Ein Wohngebäude im Sinne des Bauordnungsrechts liegt vor, wenn das Gebäude ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen in dafür bestimmten Nutzungseinheiten (Wohnungen) dient. Die Abgeschlossenheit der Wohnungen muss erhalten bleiben. Wohnen ist die auf eine längere Dauer angelegte Häuslichkeit, die durch die Eigengestaltung der Haushaltsführung bestimmt ist. Die Nutzung der Wohnungen muss unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Größe und Zahl der Aufenthaltsräume mit Blick auf die Personenzahl angemessen sein. Eine Personenrettung über den zweiten Rettungsweg (§ 29 Abs. 3 BbgBO) muss möglich sein. Bei Gebäuden oder Nutzungseinheiten, die für eine größere Zahl von Personen bestimmt sind, ist ein zweiter baulicher Rettungsweg erforderlich (§ 29 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 3 BbgBO). Für Wohnungen, die in angemessener Personenzahl bewohnt werden, kann die Sicherstellung des zweiten Rettungsweges auch weiterhin über die Rettungsgeräte der Feuerwehr nachgewiesen werden.

b) Beherbergungsstätten

Beherbergungsstätten sind Gebäude oder Gebäudeteile, die ganz oder teilweise für die Beherbergung von Gästen bestimmt sind, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den Bau und Betrieb von Beherbergungsstätten (BbgBeBauV). Die Nutzung von Gästezimmern, Verpflegungs- und Gemeinschaftsräumen in Beherbergungsstätten durch Asylbegehrende ist keine bauordnungsrechtlich genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, solange die Nutzung mit Blick auf die Personenzahl den genehmigten Umfang nicht wesentlich überschreitet und die Personenrettung im Brandfall nach dem genehmigten Brandschutzkonzept möglich ist. Von einer der Genehmigung entsprechenden Nutzung kann ausgegangen werden, wenn die Anzahl der je Geschoss unterzubringenden Personen die der genehmigten Gastbetten nicht deutlich übersteigt. In Beherbergungsstätten mit insgesamt nicht mehr als 60 Gastbetten genügt als zweiter Rettungsweg eine mit Rettungsgeräten der Feuerwehr erreichbare Stelle des Beherbergungsraumes; dies gilt nicht, wenn in einem Geschoss mehr als 30 Gastbetten vorhanden sind (§ 3 Abs. 1 Satz 3 BbgBeBauV).

IV. Nutzung von Containergebäuden

Allgemeines

Die hohe Anzahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden im Land Brandenburg erfordert zur Vermeidung einer drohenden Obdachlosigkeit u. a. auch eine Unterbringung in Gebäuden, die in Modulbauweise aus Raumcontainern zusammengesetzt werden.

Containergebäude, die als Sammelunterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende genutzt werden, sind Sonderbauten im Sinne des § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 7 BbgBO, an die im Einzelfall zur Verwirklichung der allgemeinen Anforderungen des § 3 Abs. 1 BbgBO besondere Anforderungen gestellt werden können. Erleichterungen können nach § 44 Abs. 1 Satz 3 BbgBO gestattet werden, soweit es der Einhaltung von Vorschriften wegen der besonderen Art oder Nutzung von baulichen Anlagen oder Räumen oder wegen besonderer Anforderungen nicht bedarf.

Grundsätzlich müssen tragende und aussteifende Bauteile sowie ggf. erforderliche Trennwände und die raumabschließenden Bauteile von Gebäuden geringer Höhe nach §§ 24, 25 BbgBO feuerhemmend sein. Die geforderte Feuerwiderstandsdauer ist nachzuweisen (§ 14 BbgBO).

Allerdings liegen derzeit keine allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassungen als Verwendbarkeitsnachweis für die Feuerwiderstandsdauer der tragenden, aussteifenden und raumabschließenden Bauteile oder als Nachweis für die Bauart vor. Nach allgemeinen Erkenntnissen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es bei der Bauweise im Brandfall nicht zu einem plötzlichen Zusammenbruch des Tragwerks kommt, weil es beim Versagen einzelner Containermodule zu einer Lastumverteilung kommt und die angrenzenden Container in ihrer Position gehalten werden. Es ist aber davon auszugehen, dass im Brandfall die Geschosdecke in kürzester Zeit nicht mehr betretbar ist, so dass die Feuerwehr dann keinen Löschangriff bzw. keine Rettungsmaßnahmen mehr im Innern durchführen kann.

Vor diesem Hintergrund können für ein- und zweigeschossige Containergebäude als Erleichterung tragende Bauteile ohne nachgewiesenen Feuerwiderstand nur gestattet werden, wenn im Gegenzug die weiteren unten aufgeführten besonderen Anforderungen zur frühzeitigen Alarmierung, Befähigung zur Selbstrettung und zur Erleichterung wirksamer Löscharbeiten erfüllt werden.

Die bautechnischen Nachweise an die Standsicherheit und den Brandschutz müssen geprüft sein. Die Prüfberichte über die Prüfung der Brandschutznachweise müssen der Bauaufsichtsbehörde vor Erteilung der Baugenehmigung vorliegen. Die Prüfung der Brandschutznachweise erfolgt bei Sonderbauten durch die Bauaufsichtsbehörde oder einen Prüfsachverständigen für Brandschutz. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Brandschutznachweise ist durch einen Prüfbericht zu bestätigen.

Eine Erleichterung von der Anforderung an die Feuerwiderstandsdauer tragender und aussteifender Bauteile kann nur gestattet werden, wenn im Prüfbericht des Prüfsachverständigen für Brandschutz oder der Bauaufsichtsbehörde die Vollständigkeit und Richtigkeit der Brandschutznachweise unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der örtlichen Feuerwehr bestätigt wird. Der Prüfbericht muss eine klare Aussage

enthalten, dass sich im Brandfall alle betroffenen Personen selbst retten können und dass für die erforderliche Zeit die Standsicherheit des Gebäudes gewährleistet ist. Alle besonderen Anforderungen, die erforderlich sind, um die Erleichterung zu kompensieren, sind im Prüfbericht anzugeben.

Die folgenden Hinweise gelten für Containergebäude, die als Sammelunterkunft (Wohnheim) und nicht als Wohnung genutzt werden und die folgende Bedingungen erfüllen:

1. Es handelt sich um handelsübliche Raumcontainer aus einer Stahlrahmenkonstruktion mit Wänden und Decken in Sandwichbauweise aus Stahlblech, einem Dämmstoffkern und einer Innenbekleidung.
2. Einzelne Raumcontainer werden zu sogenannten Containergebäuden zusammengefasst. Ein Containergebäude stellt im bauordnungsrechtlichen Sinn eine Nutzungseinheit dar.
3. Es handelt sich um Containergebäude im Freien (kein Haus im Haus).
4. Die Containergebäude sind Gebäude geringer Höhe.
5. Die Betriebsbereitschaft von Rauchwarnmeldern, Alarmierungseinrichtungen oder –anlagen sowie von Feuerlöschern wird regelmäßig überprüft.
6. Die Bewohner werden durch den Betreiber auf die Sicherheitseinrichtungen und das Verhalten im Brandfall hingewiesen (Erläuterung der Rettungswege, Rauchwarnalarmierungen, Aushänge der Brandschutzordnung, vorhandene Feuerlöscher).
7. Der Schutz gegen die Verursachung eines Brandes von außen und innen wird durch betriebliche bzw. organisatorische Sicherheitsmaßnahmen gewährleistet. Technische Anlagen werden so geschützt, dass durch sie keine Verursachung eines Brandes von außen zu befürchten ist.
8. Die Belegung in dem Containergebäude erfolgt nur mit Menschen, die zur Selbstrettung fähig sind.

Andere Nutzungen oder Rahmenbedingungen erfordern eine andere Risikobewertung.

Anforderungen an den Brandschutz

a) Eingeschossige Containergebäude

- Die Brutto-Grundfläche (BGF) eines Containergebäudes (Nutzungseinheit) soll nicht mehr als 400 m² betragen. Bei Überschreitung der BGF von 400 m² sind durch mindestens feuerhemmende Wände Rauchabschnitte von nicht mehr als 400 m² BGF zu bilden. Türen in diesen Wänden müssen rauchdicht und selbstschließend sein und Freilauf-Türschließer mit integrierem Rauchmelder haben.
- Es müssen zwei voneinander unabhängige Rettungswege vorhanden sein, wobei der zweite Rettungsweg ein Fenster sein kann. Öffnungen und Fenster, die als Rettungswege dienen, müssen im Lichten mindestens 0,90 m x 1,20 m groß und nicht höher als 1,10 m über der Fußbodenoberkante angeordnet sein (§ 32 Abs. 5 Satz 1 BbgBO). Jeder Aufenthalts-/Schlafraum muss ein Fenster in entsprechender Größe haben.
- Alle Räume und Flure, über die Rettungswege von Aufenthaltsräumen führen, müssen flächendeckend mit vernetzten Rauchwarnmeldern nach DIN EN 14604 ausgestattet sein. Der Einbau

ist gemäß DIN 14676 vorzunehmen. Eine Alarmweitermeldung an eine ständig besetzte Stelle ist zu gewährleisten.

- Der Abstand eines Containergebäudes zu anderen Gebäuden muss aus Brandschutzgründen mindestens 5 m betragen.

b) Zweigeschossige Containergebäude

- Die Brutto-Grundfläche eines Geschosses soll nicht mehr als 400 m² betragen.
- Das Obergeschoss hat zwei voneinander unabhängige bauliche Rettungswege. Im Erdgeschoss kann der zweite Rettungsweg ein Fenster sein. Öffnungen und Fenster, die als Rettungswege dienen, müssen im Lichten mindestens 0,90 m x 1,20 m groß und nicht höher als 1,10 m über der Fußbodenoberkante angeordnet sein (§ 32 Abs. 5 Satz 1 BbgBO). Jeder Aufenthalts-/Schlafraum muss ein Fenster in entsprechender Größe haben.
- Alle Räume und Flure, über die Rettungswege von Aufenthaltsräumen führen, müssen flächendeckend mit vernetzten Rauchwarnmeldern nach DIN EN 14604 ausgestattet sein. Der Einbau ist gemäß DIN 14676 vorzunehmen. Eine Alarmweitermeldung an eine ständig besetzte Stelle ist zu gewährleisten.

V. Nutzung von Hallen als Großschlafraum

Die Empfehlungen zur brandschutztechnischen Bewertung von Unterkünften zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrende (2014-2) des Arbeitskreises Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz (AGBF) sollten beachtet werden. Zusätzlich wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die brandschutztechnischen Eigenschaften der Hallenkonstruktion zu beurteilen.

VI. Anforderungen zur Energieeinsparung

Hinsichtlich der Anforderungen nach dem Energieeinsparrecht wird auf das Schreiben des Bundes vom 24. August 2015 (- Anlage -) und das in Kürze in Kraft tretende Gesetzespaket zu Asylrechtsänderungen verwiesen. Das **EEWärmeG** wird dahingehend geändert, dass Gebäude für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zunächst für drei Jahre nicht mehr den Vorgaben des EEWärmeG unterliegen. Hinsichtlich der **EnEV** werden Bestandsgebäude von den energetischen Anforderungen für drei Jahre befreit, wenn sie als Aufnahmeeinrichtungen oder als Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden.

VII. Ansprechpartner

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Oberste Bauaufsichtsbehörde
E-Mail: oberste.Bauaufsicht@MIL.Brandenburg.de

gez: Förster



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

- Nur per E-Mail -

den zuständigen Ressorts der
Bundesländer
(Energieeinsparverordnung/
Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz)

nachrichtlich:
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

BETREFF Energieeinsparrecht (EEWärmeG/EnEV)

HIER Rundschreiben zur Anwendung des Energieeinsparrechts im Zusammenhang
mit der Unterbringung von Flüchtlingen

Berlin, 24. August 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Herausforderungen, vor denen die Bundesländer und Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen derzeit tagtäglich stehen, sind enorm. Mit einem Bündel an Maßnahmen vor Ort werden pragmatische Lösungen erarbeitet.

Vor diesem Hintergrund unterstützen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit die Initiative, auch den bestehenden Rechtsrahmen auf unnötige Hindernisse zu untersuchen. Regelungen, die für die jetzige, besonders schwierige Situation einfach nicht geschaffen sind, müssen sehr pragmatisch gehandhabt werden.

Im Hinblick auf die Bereitstellung von Wohnraum haben wir unter diesem Blickwinkel noch einmal die Vorschriften zum Energieeinsparrecht im Gebäude, also das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) und die Energieeinsparverordnung (EnEV) geprüft.

Danach stehen die Anforderungen des Energieeinsparrechtes der Vielzahl der jetzt akut erforderlichen Maßnahmen nicht entgegen. Dies betrifft vor allem die wichtigen Punkte „reine Nutzungsänderung bestehender Gebäude“ und „Errichtung provisorischer Containerunterkünfte“.

Es ist wichtig, möglichst alle unnötigen Hürden zu beseitigen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit möchten daher – und dies natürlich unter voller Wahrung der eigenständigen Vollzugszuständigkeit der Länder bzw. der zuständigen Länderbehörden – folgende Empfehlung zur Auslegung der vorgenannten Bundesvorschriften für alle Fallgestaltungen geben, die über eine reine Nutzungsänderung von Gebäuden hinausgehen:

Sowohl das EEWärmeG als auch die EnEV sehen umfassende Möglichkeiten für Ausnahmen bzw. Befreiungen von den jeweiligen Anforderungen vor. Diese knüpfen jeweils an den Begriff der „unbilligen Härte in sonstiger Weise“ an.

Wir befinden uns in einer Sondersituation. Es geht um lebensnotwendigen Wohnraum für Menschen in Not. Dieser muss schnell zur Verfügung gestellt werden. Die zuständigen Behörden müssen handlungsfähig sein. Wenn energetische Anforderungen dazu führen, dass die öffentliche Hand im Einzelfall erforderliche bauliche Maßnahmen nicht umgehend umsetzen kann, sollte dies als ein Fall der „unbilligen Härte in sonstiger Weise“ bewertet werden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit bitten die Länder, diese Auffassung anhand ihrer Vollzugspraxis zu bewerten und eine entsprechende Ausgestaltung des Vollzugs in diesem eng begrenzten Ausnahmebereich in Betracht zu ziehen. Uns allen ist klar: Energetische Anforderungen sind grundsätzlich wichtig. Aber in der gegebenen Situation müssen die Belange Schutz suchender Menschen Vorrang haben. Dies wird durch die Handlungsfähigkeit der Behörden vor Ort am besten gewährleistet.

im Auftrag



Andreas Jung

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie

Referat II C 2

Rechtsfragen Wärme und
Effizienz in Gebäuden



Jürgen Stock

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Referat B I 4

Gebäudebezogenes Baurecht, Bauordnungsrecht,
Recht der Energieeinsparung in Gebäuden,
Lärmschutz im Gebäudebereich