

B.

Rechtliche Anforderungen an Flüchtlingsunterkünfte

I. Bundesrechtliche Vorgaben

Neben der oben genannten Anforderung in § 53 Abs. 1 AsylG, wonach Asylbewerber in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen, regeln verschiedene weitere Bundesgesetze die Anforderungen an Gebäude, die zur Unterbringung von Asylbewerbern genutzt werden. Teilweise wurden diese Vorschriften angesichts der Flüchtlingskrise überarbeitet. Nachfolgend soll nur ein kurzer Überblick über die wichtigsten Vorschriften gegeben werden.

1. Bauplanungsrecht

Die Vorschriften des BauGB gelten für die Errichtung und Nutzung von Flüchtlingsunterkünften ebenso wie für jede andere bauliche Anlage. Der Gesetzgeber hat allerdings auf den erheblichen Flächenbedarf für Flüchtlingsunterkünfte reagiert und verschiedene Erleichterungen vorgesehen. Diese finden sich zusammengefasst in § 246 Abs. 8 bis 17 BauGB. Diese Sonderregelungen sind zeitlich befristet und erleichtern bis zum 31. Dezember 2019 die Erweiterung, Änderung oder Umnutzung bestehender Bauten, um die Unterbringung von Flüchtlingen zu ermöglichen (Abs. 8), die Errichtung von Unterkünften im Außenbereich (Abs. 9) oder erlauben die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten (Abs. 10). Im Übrigen dürfen bis zum 31. Dezember 2019 in allen Baugebieten, in denen der Bebauungsplan Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme vorsieht, Flüchtlingsunterkünfte zugelassen werden (Abs. 11). Schließlich eröffnet § 246 Abs. 12 BauGB die Möglichkeit, die befristete Errichtung mobiler Flüchtlingsunterkünfte sowie die vorübergehende Nutzungsänderung für längstens drei Jahre durch eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu genehmigen. Im Außenbereich werden Flüchtlingsunterkünfte bis zum 31. Dezember 2019 als privilegierte Vorhaben bestimmt, allerdings wiederum beschränkt auf drei Jahre Nutzungsdauer.

Als Ultima Ratio erlaubt § 246 Abs. 14 BauGB den Gemeinden, in denen dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten nicht in ausreichender Zahl hergestellt werden können, bis zum 31. Dezember 2019 bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften generell die Abweichung von sämtlichen Vor-

schriften des BauGB. Eine solche Abweichung muss von der höheren Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Gemeinde genehmigt werden. Diese bloße Anhörung ersetzt das im Baugenehmigungsverfahren sonst erforderliche gemeindliche Einvernehmen. Auch im Übrigen modifiziert Abs. 15 die Erteilung dieses Einvernehmens für sämtliche Genehmigungsverfahren zu Flüchtlingsunterkünften: Das Einvernehmen gilt als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird. Die vorgenannten Erleichterungen des Baugenehmigungsverfahrens gelten nicht nur für Bauvorhaben der öffentlichen Hand, sondern für jede Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, auch wenn diese durch Private beantragt werden. Die Sondervorschriften sind jeweils bis zum 31. Dezember 2019 befristet – wobei dieser Zeitpunkt nicht das Enddatum einer befristeten Genehmigung nach den Erleichterungsvorschriften bestimmt, sondern den Zeitpunkt, bis zu dem eine Genehmigung nach den erleichterten Regelungen erteilt werden kann. Sollte der Zustrom von Flüchtlingen weiter anhalten, ist eine Verlängerung der Befristung durch den Gesetzgeber natürlich möglich.

2. Vergaberecht

Die Beschaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge kann vergaberechtsrelevant sein. Die bloße Anmietung von geeigneten Räumen ist grundsätzlich vergabefrei, § 107 Abs. 1 Nr. 2 GWB. Dies gilt aber nicht für die Anmietung von Containern.¹² Allerdings kann es sich um einen vergabepflichtigen Vorgang handeln, wenn der Vertragspartner der öffentlichen Hand zu Baumaßnahmen nach den vom Mieter benannten Erfordernissen verpflichtet ist.¹³ Anders formuliert: Die Anmietung bestehender Gebäude ist regelmäßig vergabefrei, wenn keine grundlegenden Umbaumaßnahmen erforderlich sind. Verpflichtet sich der Vermieter hingegen, die anzumietenden Gebäude erst noch neu zu errichten, kann ein Bauauftrag vorliegen, der bei Überschreiten der maßgeblichen Schwellenwerte – derzeit 5.225.000,00 EUR – zur Ausschreibungspflicht führen kann. Dasselbe gilt, wenn ein bestehendes Gebäude umgebaut werden muss, um gerade die Nutzung als Flüchtlingsunterkunft zu ermöglichen – auch dies kann eine Bauleistung darstellen. Nicht nutzungsspezifische Umbauten und Renovierungen, die bei jeder Vermietung erforderlich wären, sind hingegen in der Regel nicht vergabepflichtig.¹⁴

12 So Ewer/Mutschler-Siebert, NJW 2016, 11, 16.

13 Vgl. Lageder, Kommjur 2015, 361, 362.

14 So Ewer/Mutschler-Siebert, NJW 2016, 11, 16.

Inwieweit im Einzelfall wegen „faktischer Alternativlosigkeit“¹⁵ auf eine Ausschreibung verzichtet werden kann, weil nur der Eigentümer des Grundstücks zur Errichtung der Flüchtlingsunterkunft in der Lage ist bzw. diese Errichtung gegen seinen Willen nicht möglich wäre, oder ob ausnahmsweise eine Direktvergabe zulässig ist, ist im Einzelfall genau zu prüfen und sorgfältig zu begründen.

II. Ländergesetzliche Vorgaben

1. Überblick über die Gesetze der Bundesländer zu Mindeststandards für die Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung

In einzelnen Bundesländern existieren Vorgaben zu baulichen Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen. Teilweise handelt es sich dabei um verbindliche Vorschriften, teilweise auch nur um Empfehlungen, die allerdings grundsätzlich ebenfalls einzuhalten sein werden. Zahlreiche Bundesländer haben – zumindest bisher – darauf verzichtet, Vorgaben zu derartigen Mindeststandards zu machen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die entsprechenden landesrechtlichen Vorgaben.

Bundesland	Mindeststandards	Verbindlichkeit
Baden-Württemberg	§ 8 FlüAG, § 5 FlüAG-DVO	Grds. verbindlich, teilweise aber nur Soll-Vorschriften
Bayern	Leitlinien zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber	Leitlinien des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen mit der „Bitte um Beachtung“
Berlin	Qualitätsanforderungen für vertragsgebundene Einrichtungen	Verbindliche Vorgaben des Landesamts für Gesundheit und Soziales
Brandenburg	Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zu Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften und die soziale Betreuung nach der Erstattungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz, seit 31. Dezember 2013 außer	Vorgaben mit der „Bitte um Beachtung“ zur Einhaltung der Voraussetzungen für die Erstattung des Erstattungsbetrages für die Unterbringung von Flüchtlingen, seit 31. Dezember 2013 außer Kraft

15 Hierzu etwa VG Augsburg, Urteil vom 13. Juni 2013 – 2 K 12.1237, ZfBR 2014, 79.

B. Rechtliche Anforderungen an Flüchtlingsunterkünfte

Bundesland	Mindeststandards	Verbindlichkeit
	Kraft, an einer Nachfolgeregelung wird gearbeitet.	
Bremen	Keine Mindeststandards. Laut der Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom Dezember 2014 ist es jedoch „Ziel, dass neu zu schaffende Einrichtungen eine Größe von 70 bis 180 Plätzen haben. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit zur eigenständigen Essenszubereitung gegeben sein. Im Idealfall verfügt jede Wohneinheit über eigene Sanitäreinrichtungen.“	
Hamburg	Keine Mindeststandards	
Hessen	Keine Mindeststandards	
Mecklenburg-Vorpommern	GUVO M-V	Verbindliche Vorgaben
Niedersachsen	Keine Mindeststandards	
Nordrhein-Westfalen	Keine Mindeststandards	
Rheinland-Pfalz	Keine Mindeststandards	
Saarland	Keine Mindeststandards	
Sachsen	SächsVwV USozB	Verbindliche Vorgaben
Sachsen-Anhalt	Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport: Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern	Leitlinien mit der „Bitte um Beachtung“
Schleswig-Holstein	Ziffer 3 des Erstattungserlasses 2014 des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten	Vorgaben für die Erstattung von Aufwendungen für leistungsberechtigte Personen an Kreise und kreisfreie Städte, überwiegend Soll-Vorschriften
Thüringen	§ 1 i. V. m. Anlage 1 ThürGUSVO	Verbindliche Vorgaben

2. Landesrechtliche Anforderungen an die Flüchtlingsunterbringung

Einige landesrechtlichen Vorschriften zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden enthalten vor allem eine Generalklausel, nach der auf zunehmende Personen in Unterkünften, die einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigung gewährleisten, unterzubringen sind.¹⁶ Detaillierte Vorgaben bzw. Mindestanforderungen an die Unterkünfte haben nur etwas mehr als die Hälfte der Bundesländer in ihren Ländergesetzen festgeschrieben.

Teilweise enthalten die Landesgesetze zur Unterbringung von Flüchtlingen weitere bauliche Anforderungen an die Unterkünfte. Beispielsweise bestimmt das FlüAG-BW in § 8 Abs. 1, dass je Unterbringungsplatz eine durchschnittliche Wohn- und Schlaffläche von mindestens 7 m² vorhanden sein soll. Das AufnG-BY bestimmt in Art. 4 Abs. 1, dass die Mindestkapazität von Gemeinschaftsunterkünften 30 Plätze nicht unterschreiten soll. Überwiegend werden Vorgaben an die bauliche Gestaltung von Flüchtlingsunterkünften – wenn überhaupt – aber nur auf untergesetzlicher Ebene gemacht.

3. Bauordnungsrecht

Bauordnungsrechtlich unterliegen Flüchtlingsunterkünfte den allgemeinen Anforderungen der jeweiligen Landesbauordnungen. Erleichterungen der letztlich sicherheitsrelevanten Anforderungen an die Errichtung von Gebäuden sind, soweit ersichtlich, in den Ländern nicht vorgesehen.

Zu beachten ist beispielsweise, dass Wohnungen gemäß den Vorgaben in den jeweiligen landesbauordnungsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Bundesländer mit Rauchwarnmeldern ausgestattet sein müssen. Danach sind regelmäßig Schlafräume, Kinderzimmer und Flure, die Fluchtwiege sind, mit Rauchwarnmeldern auszustatten. Inzwischen haben alle 16 Bundesländer entsprechende Regelungen zur Ausstattung von Wohnungen mit Rauchwarnmeldern erlassen. Zuletzt hat das Bundesland Berlin seine Bauordnung im Juni 2016 entsprechend ergänzt; die Rauchwarnmelderpflicht tritt dort für Neubauten am 1. Januar 2017 in Kraft, während Bestandswohnungen bis zum 31. Dezember 2020 ausgerüstet sein sollen.

Generell lässt sich festhalten, dass die Fristen nach den einzelnen landesrechtlichen Vorschriften zwar unterschiedlich sind, an der Sinnhaftigkeit, Rauchwarnmelder bereits jetzt zu installieren, auch wenn diese bauord-

16 Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 des Hessischen Aufnahmegesetzes.

nungsrechtlich ggf. noch nicht zwingend vorgeschrieben sind, dürfte jedoch kein Zweifel bestehen.

4. Zivilrecht, insbesondere Mietrecht

Die Unterbringung von Flüchtlingen durch die zuständigen Behörden begründet kein zivilrechtliches Nutzungsverhältnis in Form einer Miete oder Raumleihe. Zwar wird den Flüchtlingen Wohnraum zur Nutzung überlassen, dies geschieht jedoch nicht im Wege der privatrechtlich vorgesehenen Rechtsinstitute, sondern in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit. Das Rechtsverhältnis zu den Flüchtlingen stellt dementsprechend ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis dar. Dies wird beispielsweise in § 6 Abs. 3 und § 9 Abs. 5 FlüAG-BW, in Art. 5 Abs. 1 AufnG-BY oder § 6 ThürFlüAG ausdrücklich geregelt. Auch in den Bundesländern, in denen eine solche ausdrückliche Einordnung des Nutzungsverhältnisses im Gesetz nicht getroffen wird, gilt für den Rechtscharakter der Unterbringung nichts anderes.

Davon zu unterscheiden ist das Rechtsverhältnis zwischen der unterbringenden Behörde und – falls die Unterbringungseinrichtung nicht im Eigentum der Behörde steht – dem Eigentümer des Gebäudes. Soweit die Unterbringungseinrichtungen nicht der jeweils mit der Unterbringung betrauten Körperschaft – in der Regel also Landkreisen, Städten oder Gemeinden – gehören, muss sich die Behörde selbst das Recht zur Nutzung der Gebäude verschaffen. Häufig wird dies durch eine Anmietung der Gebäude erfolgen.¹⁷ Für diese Mietverträge findet das allgemeine Mietrecht des BGB Anwendung. Allerdings sind die in den §§ 549 ff. BGB enthaltenen Sondervorschriften für Mietverhältnisse über Wohnraum nicht anwendbar. Zwar handelt es sich bei Flüchtlingsunterkünften durchaus um Räume, die Wohnzwecken dienen. Maßgeblich für die Anwendbarkeit der Vorschriften zur Wohnraummiete ist aber die Verwendungsabsicht des Mieters selbst: Eine Wohnraummiete i. S. d. Gesetzes liegt nur dann vor, wenn der Mieter selbst in den Räumen wohnen will, nicht aber, wenn er die Überlassung zu Wohnzwecken an Dritte beabsichtigt.¹⁸ Insbesondere die Vorschriften zur Anlage von Mietsicherheiten (§ 551 BGB) zur Herstellung der Barrierefreiheit (§ 554a BGB), zu Betriebskosten (§ 556 f. BGB), zu Mieterhöhungen

17 Andere Möglichkeiten werden unter Ziff. III exkursorisch dargestellt.

18 Vgl. BGH NJW 2008, 3361 zur Anmietung einer Wohnung durch eine GmbH für ihren Geschäftsführer; BGH NJW 1996, 2862. Hieran ändert die – etwas missverständlich formulierte – Regelung in § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB nichts, da sie nur das Mietverhältnis zwischen der als Hauptmieter auftretenden öffentlichen Hand und dem Nutzer als Untermieter betrifft, nicht aber das Hauptmietverhältnis zwischen Eigentümer und öffentlicher Hand. Dieses Hauptmietverhältnis ist kein Mietverhältnis über Wohnraum, vgl. Schmidt-Futterer/Blank, Mietrecht, § 549, Rn 17.

(§§ 557 ff. BGB) sowie zum Kündigungsschutz (§§ 568 ff. BGB) sind auf derartige Mietverhältnisse nur anwendbar, soweit dies im Mietvertrag – ausdrücklich oder zumindest stillschweigend – vereinbart wurde, oder soweit § 578 BGB ihre Anwendbarkeit auch auf Mietverhältnisse über andere Räume als Wohnraum vorschreibt.

Die – von Vermietern häufig gefürchtete – Regelung in § 565 BGB zur gewerblichen Zwischenvermietung ist auf Flüchtlingswohnheime regelmäßig aus mehreren Gründen nicht anwendbar. Diese Vorschrift bestimmt, dass im Falle einer gewerblichen Weitervermietung von Wohnraum an Dritte der Vermieter (also regelmäßig der Eigentümer) nach Beendigung seines Mietvertrags mit dem Zwischenvermieter automatisch in die Mietverträge eintritt, die der Mieter mit Dritten über den Wohnraum abgeschlossen hat. Die Anwendbarkeit auf Einrichtungen zur Flüchtlingsunterbringung scheitert schon daran, dass – wie gesagt – mit den Flüchtlingen kein Mietverhältnis begründet wird. Selbst wenn dies im Einzelfall anders sein sollte, scheitert die Anwendung dieser Vorschrift zumindest daran, dass die unterbringende Behörde nicht gewerblich – also insbesondere mit Gewinnerziehungsabsicht – handelt.

II. Alternativen zur Anmietung von Gebäuden zur Flüchtlingsunterbringung

1. Eigene Räume der unterbringenden Behörde

Vorrangig zur Anmietung von Räumlichkeiten werden die unterbringenden Behörden regelmäßig prüfen, ob geeignete Immobilien in ihrem Eigentum stehen. Vielerorts konnten bisher ungenutzte Immobilien in Städten und Kreisen in Flüchtlingsunterkünfte umgewandelt werden. Schwieriger ist die Situation, wenn zwar geeignete Räumlichkeiten im Eigentum der unterbringenden Behörde stehen, diese aber aktuell bereits durch Dritte genutzt werden. In der juristischen Fachliteratur wird diskutiert, ob der Zustrom an Flüchtlingen einen Kündigungsgrund für von den Kommunen vermietete Wohnungen darstellen kann, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Eigenbedarfs. Aktuelle Rechtsprechung hierzu findet sich (noch) nicht. Das AG Göttingen hatte bereits im Jahre 1991 entschieden, dass die Unterbringung von Asylbewerbern einen Grund zur Kündigung von bestehenden Wohnraummietverhältnissen darstellen kann.¹⁹ Zwar handele es sich dabei

¹⁹ AG Göttingen, 25 C 13/91, NJW 1992, 3044; ähnlich auch bereits AG Waldshut-Tiengen, 3 C 70/89, NJW 1990, 1051.

nicht um einen Eigenbedarf im eigentlichen Sinne, die Aufgabe zur Unterbringung von Flüchtlingen könne aber ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses i. S. d. damaligen § 564b Abs. 1 BGB (jetzt § 573 Abs. 1 BGB) begründen. Das Amtsgericht hatte damals auch festgestellt, dass dieses berechtigte Interesse nicht dadurch wegfallen, dass „aufgrund neuer gesetzlicher Vorschriften Asylbewerber vermehrt abgeschoben werden sollen und dass es sich bei 14 der von ihr untergebrachten Personen um abgelehnte Asylbewerber handelt.“²⁰

Die solchen Entscheidungen zugrunde liegende Einschätzung, dass die Unterbringung von Flüchtlingen ein berechtigtes Interesse zur Beendigung von bestehenden Wohnungsmietverträgen darstellen kann, wird in der juristischen Literatur teilweise bezweifelt. Insbesondere Willems hält unter Hinweis auf den Schutz des Mieters eine solche Kündigung allenfalls als Ultima Ratio für zulässig und verlangt von den Kommunen, vorrangig anderweitige Unterbringungsmöglichkeiten für die Flüchtlinge zu schaffen, etwa eben durch die Anmietung von sonstigen Flächen.²¹ Auch mit Blick auf die „Außenwirkung“ solcher Kündigungen und die befürchteten Nachteile für die Integration von Flüchtlingen wird von einem solchen Vorgehen abgeraten.²²

2. Umnutzung anderer Gebäude

In Einzelfällen konnten – unter Berücksichtigung der entsprechenden baurechtlichen Vorschriften – bisher anderweitig genutzte Räume im Eigentum der unterbringungspflichtigen Kommunen in Flüchtlingsunterkünfte umgewandelt werden. Häufig sind derartige Umnutzungen aber mit erheblichen baulichen Investitionen verbunden. Wenngleich bei bisher nicht zu Wohnzwecken genutzten Räumen die besonderen Kündigungsschutzvorschriften des BGB keine Anwendung finden, dürften diese Investitionen regelmäßig von einer Beendigung bestehender Mietverhältnisse, beispielsweise für Büro- oder Gewerbeimmobilien, abgehalten haben. Die häufig erfolgte Nutzung von Sporthallen zur Flüchtlingsunterbringung kann hingegen in aller Regel nur eine kurzfristige Zwischenlösung darstellen.

20 Ebenda.

21 Willems, Kommunale „Eigenbedarfskündigung“ zwecks Flüchtlingsunterbringung?, NZM 2016, 153.

22 Büring, Kündigung von Mieter wegen Flüchtlingen?, IMR 2015, 435, der auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kündigungserklärung hinterfragt.

3. Beschlagnahme von leerstehendem Wohnraum

Die Polizeigesetze der Länder eröffnen den Kommunen als Polizeibehörden grundsätzlich die Möglichkeit, zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Beschlagnahme von Privatbesitz durchzuführen.²³ Für die Unterbringung von Obdachlosen ist anerkannt, dass zur Abwendung der daraus entstehenden Gefahr für die öffentliche Ordnung auch die Beschlagnahme von – insbesondere leerstehenden – Wohnungen möglich ist. Auch für die Unterbringung von Flüchtlingen kann eine Beschlagnahme von geeigneten Räumlichkeiten im Einzelfall in Betracht kommen. Die Rechtsprechung hat allerdings stets klargestellt, dass eine solche Inanspruchnahme privaten Eigentums im Zwangsweg nur als Ultima Ratio in Frage kommt, wenn keine anderen Möglichkeiten zur Verschaffung von Wohnraum bestehen. Wenngleich bereits verschiedene Städte angekündigt haben, die Möglichkeit der Beschlagnahme ungenutzter Wohnungen zu prüfen oder jedenfalls nicht auszuschließen, wurden derartige Zwangsmaßnahmen bisher – soweit ersichtlich – nur ausnahmsweise tatsächlich ergriffen. Die Gerichte prüfen solche Beschlagnahmen durchaus kritisch.²⁴ Überwiegend können solche Beschlagnahmen nur auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel erfolgen; in Hamburg wurde mit § 14a SOG aber eine Sondervorschrift für die Beschlagnahme von Wohnungen zur Flüchtlingsunterbringung geschaffen.

23 Allgemein zur Beschlagnahme von Wohnraum für Flüchtlinge: Fischer, NVwZ 2015, 1644, Dombert, LKV 2015, 529 und Klüver, ZMR 2016, 1.

24 Vgl. etwa OVG Lüneburg, 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164.