Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen (Stand 3. Februar 2015)

beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 3. Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 2
2 Zulässigkeit von Vorhaben 3
2.1 Bauplanungsrechtliche Einordnung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende 3
2.2 Grundstücke im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB 4
2.2.1 Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke nach BauNVO 4
2.2.2 Zulässigkeit von Wohnungen und Wohngebäuden nach BauNVO 5
2.2.3 Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Sondergebieten und auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen 6
2.2.4 Gebietsverträglichkeit 6
2.2.5 Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 Absatz 1 BauNVO 7
2.3 Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans 7
2.3.1 Ausnahmen nach § 31 Absatz 1 BauGB 7
2.3.2 Befreiungen nach § 31 Absatz 2 BauGB 7
2.3.3 Befreiungen nach § 246 Absatz 10 BauGB 8
2.4 Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB 9
2.5 Grundstücke im Außenbereich gemäß § 35 BauGB 10
3 Schaffung von Planungsrecht 11
3.1 Aufstellung eines neuen Bebauungsplans bzw. Änderung oder Ergänzung eines vorhandenen Bebauungsplans 11
3.2 Satzungen nach §§ 34 und 35 BauGB 12
4 Vorhaben des Bundes und der Länder gem. § 37 BauGB 12
5 Hinweise zur Rechtsprechung 14

1 Einleitung

Die deutlich gestiegene Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Deutschland führt dazu, dass bereits bestehende Standorte zu deren übergangsweisen Unterbringung nicht ausreichen, sondern zusätzliche Standorte durch Umnutzung bestehender Gebäude oder Neubau erschlossen werden müssen. Dieser Umstand stellt Bund, Länder, aber insbesondere die Kommunen vor große planerische Herausforderungen.

Gegenstand dieser Hinweise ist es, die bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten aufzuzeigen, die das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung bieten, um Standorte für die übergangsweise Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu finden. Nicht betrachtet wird die Versorgung anerkannter Flüchtlinge und Asylbegehrender mit Wohnraum.

Die oben erwähnten Aufgaben und Zuständigkeiten ergeben sich u.a. aus dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG). Danach ist bei der Unterbringung von Asylbegehrenden zu unterscheiden zwischen der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen der Länder (§ 44 Absatz 1 AsylVfG, sog. Erstaufnahmeeinrichtungen) und der daran anschließenden Unterbringung, die in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften erfolgt (§ 53 AsylVfG). Beide Unterbringungsformen dienen der übergangsweisen Unterbringung. § 50 AsylVfG regelt die landesinterne Verteilung von Asylbegehrenden und ermächtigt die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen, durch Rechtsverordnung die Verteilung zu regeln, soweit dies nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Asylbegehrende werden daher nicht nur in Einrichtungen der Länder untergebracht, sondern abhängig vom jeweiligen Landesrecht auch in Einrichtungen der Kommunen.

Aufgaben zur Unterbringung können darüber hinaus u. a. auch für solche Ausländer entstehen, denen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach §§ 22, 23 und 24 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) Aufenthalt gewährt wird. Auch für unerlaubt eingereiste Ausländer können nach § 15a AufenthG Unterbringungspflichten bestehen.

Im Regelfall ergibt sich der Kreis derjenigen Personen, für deren Unterbringung zu sorgen ist, aus den Flüchtlingsaufnahmegesetzen der Länder.

Die Hinweise berücksichtigen auch die Neuregelungen, Klarstellungen und befristeten Erleichterungen, die durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) mit Wirkung vom 26. November 2014 in das Baugesetzbuch eingefügt worden sind:

- Die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen (§ 1 Absatz 6 Nummer 13 BauGB).
- Es wird klargestellt, dass die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden zu den Belangen des Allgemeinwohls gehört, die eine Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplans erfordern können (§ 31 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BauGB).
- Folgende Regelungen gelten befristet bis zum 31.12.2019:
    - Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende können unter bestimmten Voraussetzungen auch dann im unbeplanten Innenbereich zugelassen werden, wenn sie sich nicht in die nähere Umgebung einfügen (§ 246 Absatz 8 BauGB).
    - Bauliche Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden können unter bestimmten Voraussetzungen im Außenbereich als begünstigte Vorhaben zugelassen werden (§ 246 Absatz 9 BauGB).
    - Unter bestimmten Voraussetzungen kann in Gewerbegebieten bei Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden (§ 246 Absatz 10 BauGB).

Auf Grundlage des § 246 Absatz 8 bis 10 BauGB kann die zuständige Behörde bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 entsprechende Genehmigungen bzw. Befreiungen erteilen; ab dem 1. Januar 2020 kann sie von den Regelungen keinen Gebrauch mehr machen. (Die Geltung der auf Grundlage der § 246 Absatz 8 bis 10 BauGB erteilten Genehmigungen bleibt davon unberührt.)

Die Hinweise gehen auch auf den materiellen Befreiungstatbestand des § 37 BauGB ein, der vor allem dann zur Anwendung kommen kann, wenn es sich um Aufnahmeeinrichtungen der Länder i.S.v. § 44 Absatz 1 AsylVfG handelt (s.u. Nummer 4).

2 Zulässigkeit von Vorhaben

2.1 Bauplanungsrechtliche Einordnung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende können in vielen Fällen als Anlagen für soziale Zwecke zu betrachten sein. Je nach Ausgestaltung der Räumlichkeiten und Aufenthaltsbedingungen kann es sich bauplanungsrechtlich aber auch um ein „Wohnen“ handeln.

Der Begriff des Wohnens ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Kriterien zur Abgrenzung der Anlage für soziale

Zwecke zum „Wohnen“ sind namentlich die Zahl der Bewohner, die Beschränkungen der Lebensführung aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse sowie die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts. (Die Frage der Erforderlichkeit einer bauordnungsrechtlich ggfs. erforderlichen Genehmigung für die Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ist nicht Gegenstand dieser Hinweise.)

2.2 Grundstücke im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB

Durch entsprechende Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung können die in § 1 Absatz 2 BauNVO genannten Baugebiete im Bebauungsplan festgesetzt werden. Da die Vorschriften der Baunutzungsverordnung über die Baugebiete Bestandteil des Bebauungsplans werden (§ 1 Absatz 3 BauNVO), ist dem Bebauungsplan jeweils die Fassung der Baunutzungsverordnung zugrunde zulegen, die an dem Tage, an dem die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans begann, in Kraft war (§§ 25 - 25 c BauNVO). Die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende richtet sich dann nach diesen Vorschriften.

Dabei ist zwischen der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Anlagen für soziale Zwecke einerseits und in Wohnungen bzw. Wohngebäuden andererseits zu unterscheiden. Eine weitere neue Nutzungsart ist durch das Gesetz vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) nicht eingeführt worden. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung in der es heißt: „…unberührt bleibt die Zulässigkeit von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den anderen Baugebieten, in denen Wohngebäude und/oder Anlagen für soziale Zwecke vorgesehen sind.“ (BT-Drs. 18/2752).

2.2.1 Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke nach BauNVO

Sofern es sich bei Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende um Anlagen für soziale Zwecke handelt (siehe dazu oben unter Nummer 2.1), gilt Folgendes:

Allgemein zulässig sind Anlagen für soziale Zwecke nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten

(1) allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO)
(2) besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO)
(3) Dorfgebieten (§ 5 BauNVO)
(4) Mischgebieten (§ 6 BauNVO)
(5) Kerngebieten (§ 7 BauNVO)

Ausnahmsweise können Anlagen für soziale Zwecke nach Maßgabe der BauNVO zugelassen werden in durch Bebauungsplan festgesetzten

(1) Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO)
(2) reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO)
(3) Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO)
(4) Industriegebieten (§ 9 BauNVO)

In durch Bebauungsplan festgesetzten reinen Wohngebieten nach Maßgabe der Baunutzungsverordnungen 1962, 1968 und 1977 sind Anlagen für soziale Zwecke nicht allgemein zulässig bzw. können nicht ausnahmsweise zugelassen werden.

Auf die Einschränkungen aufgrund der Anforderungen zur Gebietsverträglichkeit der Vorhaben (siehe Nummer 2.2.4) und zum Rücksichtnahmegebot (siehe Nummer 2.2.5) wird hingewiesen.

2.2.2 Zulässigkeit von Wohnungen und Wohngebäuden nach BauNVO

Sofern es sich bei der Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende um eine Wohnung bzw. um ein Wohngebäude handelt und die Unterbringung rechtlich als „Wohnen“ einzuordnen ist (siehe dazu oben unter Nummer 2.1), gilt Folgendes:

Allgemein zulässig sind Wohnungen bzw. Wohngebäude nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten

(1) Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO)
(2) reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO)
(3) allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO)
(4) besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO)
(5) Dorfgebieten (§ 5 BauNVO)
(6) Mischgebieten (§ 6 BauNVO)
(7) Kerngebieten (§ 7 BauNVO) nach Maßgabe der Festsetzungen des Bebauungsplans

Grundsätzlich nicht zulässig sind Wohnungen bzw. Wohngebäude nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten

(1) Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO)
(2) Industriegebieten (§ 9 BauNVO)
(3) Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO), insbesondere
    (a) Wochenendhausgebieten
    (b) Ferienhausgebieten
    (c) Campingplatzgebieten

2.2.3 Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Sondergebieten und auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen

Es besteht die Möglichkeit, Sondergebiete i. S. v. § 11 Absatz 2 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Sondergebiet für Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende“ und die Art der Nutzung im Einzelnen darzustellen und festzusetzen. Bei Sondergebieten mit einer anderen Zweckbestimmung kann im Einzelfall bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Befreiung gemäß § 31 Absatz 2 BauGB eine Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Betracht kommen.

Sowohl als Anlage für soziale Zwecke als auch als Wohngebäude können Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende auf Gemeinbedarfsflächen (§ 9 Absatz 1 Nummer 5 BauGB) errichtet oder durch Umnutzung einer vorhandenen Bebauung eingerichtet werden. Gemeinbedarfsflächen müssen im Bebauungsplan mit einem exakten, zumindest übergeordneten Zweck festgesetzt werden und einen Gemeinwohlbezug aufweisen, dem ein besonderes Nutzungsinteresse der Allgemeinheit zu Grunde liegt. Sofern die Zweckbestimmung der ausgewählten Gemeinbedarfsfläche nicht auf den Betrieb einer Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende gerichtet ist, kann eine Unterkunft auf dieser Gemeinbedarfsfläche gleichwohl bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans gemäß § 31 Absatz 2 BauGB auf diesem Weg realisiert werden. Die als Anlage beigefügte Einzelfallrechtsprechung (Hinweise dazu unten unter Nummer 5) enthält auch Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen.

2.2.4 Gebietsverträglichkeit

Selbst wenn ein Vorhaben abstrakt nach der BauNVO regelmäßig oder ausnahmsweise in dem jeweiligen Gebiet zugelassen werden kann, ist als ungeschriebene Einschränkung zu prüfen, ob es konkret gebietsverträglich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 2002, Az.: 4 C 1/02; BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2002, 4 B 86/01). Hierfür kommt es auf die spezifische Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets an. Von maßgeblicher Bedeutung für die Bestimmung des jeweiligen Gebietscharakters sind die Anforderungen des Vorhabens an ein Gebiet, die Auswirkungen des Vorhabens auf ein Gebiet und die Erfüllung des spezifischen Gebietsbedarfs. Das Erfordernis der Gebietsverträglichkeit bestimmt nicht nur die regelhafte Zulässigkeit, sondern erst recht den vom Verordnungsgeber vorgesehenen Ausnahmebereich. Zwischen der jeweiligen spezifischen Zweckbestimmung des Baugebietstypus und dem jeweils zugeordneten Ausnahmekatalog besteht ein gewollter funktionaler Zusammenhang. Das bedeutet: Die normierte allgemeine Zweckbestimmung ist auch für die Auslegung und die Anwendung der tatbestandlich normierten Ausnahmen bestimmend (BVerwG, a.a.O.).

2.2.5 Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 Absatz 1 BauNVO

Das in § 15 Absatz 1 BauNVO verankerte Rücksichtnahmegebot ist ein planungsrechtliches Korrektur- und Steuerungsinstrument, um ein Vorhaben, das nach der abstrakten Baugebietsfestsetzung im Bebauungsplan eine generell oder ausnahmsweise zulässige Nutzung darstellt, im Einzelfall jedoch der Eigenart des Baugebiets in seiner konkreten Ausgestaltung und Entwicklung widerspricht, als unzulässig abzulehnen. Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der baulichen Anlage (§ 15 Absatz 1 Satz 1 BauNVO) sowie von der baulichen Anlage ausgehende oder auf sie einwirkende Belästigungen (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BauNVO) können der Zulässigkeit im Einzelfall entgegenstehen. Hier können auch Belange von Grundstücksnachbarn eine Rolle spielen. § 15 Absatz 1 BauNVO dient damit der Erfassung und Bewältigung atypischer Fälle auf der Ebene des Planvollzugs.

2.3 Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende können sowohl als Anlagen für soziale Zwecke als auch als Wohnung bzw. Wohngebäude ausnahmsweise (§ 31 Absatz 1 BauGB) oder unter Befreiung (§ 31 Absatz 2 und § 246 Absatz 10 BauGB) von den Festsetzungen des Bebauungsplans zulässig sein.

2.3.1 Ausnahmen nach § 31 Absatz 1 BauGB

Ausnahmen müssen gemäß § 31 Absatz 1 BauGB im Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen und vom planerischen Willen der Gemeinde umfasst sein.

2.3.2 Befreiungen nach § 31 Absatz 2 BauGB

Eine Befreiung im Einzelfall ist gemäß § 31 Absatz 2 BauGB an das Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen geknüpft:

(1) Die Grundzüge der Planung sind nicht berührt und

(2) es liegt ein Befreiungstatbestand i. S. d. § 31 Absatz 2 Nummer 1 - 3 BauGB vor, und

(3) die Abweichung ist auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar (vgl. zu dieser Anforderung auch Nummer 2.3.3.(2)).

Ob eine Befreiung in Betracht kommt, hängt von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls, etwa von der Größe der Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende im Verhältnis zum Gesamtbaugebiet, von einer etwaigen Vorprägung des Baugebiets (z.B. durch immissionsempfindliche Nutzungen, bereits erteilte Befreiungen) und vom zulässigen Nutzungsspektrum des Baugebiets (z.B. „eingeschränktes Gewerbegebiet“) ab. Dass die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu den Gründen des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des § 31 Absatz 2 Nummer 1 BauGB gehört, ist nunmehr im Gesetz klargestellt.

Die als Anlage beigefügte Einzelfallrechtsprechung (Hinweise dazu unten unter Nummer 5) zeigt u. a. die Grenzen der Befreiungsmöglichkeiten auf. Der weit überwiegende Teil der aufgeführten Rechtsprechung datiert vor der Änderung der Rechtslage, die durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) eingetreten ist, und konnte diese deshalb nicht berücksichtigen.) Sofern nicht der Anwendungsbereich des § 246 Absatz 10 BauGB (dazu Nummer 2.3.3) eröffnet ist, liegt es in Fällen, in denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Grundzüge der Planung berührt werden, nahe, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen bzw. einen vorhandenen Bebauungsplan zu ändern (Näheres dazu unten unter Nummer 3.1.).

2.3.3 Befreiungen nach § 246 Absatz 10 BauGB

§ 246 Absatz 10 BauGB enthält einen neben § 31 Absatz 2 BauGB tretenden Sonderbefreiungstatbestand für festgesetzte und faktische Gewerbegebiete (§ 8 BauNVO, auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2 BauGB). Nach § 246 Absatz 10 BauGB können (anders als nach § 31 Absatz 2 BauGB) bis zum 31. Dezember 2019 Befreiungen auch dann erteilt werden, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden. Die Regelung gilt für Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Einrichtungen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Die erst im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vorgenommene Ergänzung um „sonstige Unterkünfte“ zielt darauf, auch andere als die in § 44 Absatz 1 bzw. § 53 AsylVfG genannten Sammelunterkünfte – unabhängig von der Anzahl ihrer Belegplätze – zu erfassen.

Die Befreiung ist an zwei Voraussetzungen gebunden:

(1) An dem betreffenden Standort müssen Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder – aufgrund etwa von Festsetzungen nach § 1 Absatz 6 Nummer 2 BauNVO – allgemein zulässig sein. Zu prüfen ist auch, ob bei einem Ausschluss lediglich bestimmter Arten von Anlagen für soziale Zwecke gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 1 i.V.m. § 1 Absatz 9 BauNVO die betreffende Unterkunft zu diesen ausgeschlossenen Arten gehört.

(2) Die Befreiung muss auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein. Zu den zu berücksichtigenden Belangen gehören insbesondere auch die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse und die Sicherheit der Wohnbevölkerung (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 1 BauGB) sowie die Belange der Flüchtlinge und Asylbegehrenden (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 13 BauGB) etwa im Hinblick auf Integration und Teilhabe. Hierbei wird jeweils zu prüfen sein, ob die beantragte Flüchtlingsunterkunft mit den jeweils zulässigen Nutzungen im Gewerbegebiet verträglich ist. Das kann etwa der Fall sein, wenn die Nutzungen im Gewerbegebiet im Hinblick auf ihre Emissionen und verkehrlichen Auswirkungen so festgesetzt sind, dass es Bereiche gibt, in denen eine wohnähnliche Nutzung nicht unzumutbar gestört wird und durch diese wohnähnliche Nutzung auch keine Einschränkungen für gewerbliche und sonstige zulässige Nutzungen entstehen. Letztlich werden also Standorte in Gewerbegebieten in Betracht kommen, an denen insbesondere Konflikte mit Lärm- und Geruchsimmissionen nicht zu erwarten sind.

2.4 Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB

Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im nicht beplanten Innenbereich richtet sich die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende nach § 34 BauGB.

Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, beurteilt sich die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende gemäß § 34 Absatz 2 BauGB nach ihrer Art allein nach den entsprechenden Vorschriften der BauNVO. Insoweit gelten die Ausführungen oben unter Nummer 2.3 entsprechend.

Für Ausnahmen und Befreiungen ist § 31 Absatz 1 und 2 BauGB gemäß § 34 Absatz 2 BauGB entsprechend anzuwenden. Die Ausführungen oben unter Nummer 2.3 gelten daher entsprechend.

Soweit § 34 Absatz 2 BauGB keine Anwendung findet, also die Eigenart der näheren Umgebung nicht einem der Baugebiete der BauNVO entspricht, sind im unbeplanten Innenbereich Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende zulässig, wenn sie sich gemäß § 34 Absatz 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Dies wird hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung i. d. R. dann der Fall sein, wenn die nähere Umgebung nicht überwiegend durch gewerbliche Nutzung, sondern insbesondere durch Wohn- oder wohnähnliche Nutzung maßgeblich geprägt wird.
In derart geprägter Umgebung werden Nutzungsänderungen bestehender Schulgebäude, Beherbergungsbetriebe und ggfs. auch militärisch genutzter Liegenschaften, soweit sie der Unterbringung von Personen dienen, in Vorhaben zur Unterbringung

von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende dem Einfügungsgebot in der Regel gerecht werden.

Auch die übrigen Voraussetzungen des § 34 Absatz 1 sind einzuhalten.

Sofern es sich um eine Nutzungsänderung im Sinne des § 34 Absatz 3a BauGB handelt, also nicht bereits das Einfügungsgebot nach § 34 Absatz 1 BauGB greift, kann unter den dort genannten Voraussetzungen von dem Erfordernis des Einfügens (§ 34 Absatz 1 BauGB) abgewichen werden.

Nach § 246 Absatz 8 BauGB gilt § 34 Absatz 3a BauGB bis zum 31. Dezember 2019 entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Auch hier gilt, dass die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein muss (vgl. hierzu oben unter Nummer 2.3.3.(2)).

2.5 Grundstücke im Außenbereich gemäß § 35 BauGB

Im Außenbereich können Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende als sonstige Vorhaben im Einzelfall nach § 35 Absatz 2 BauGB zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.

Bei Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende kann im Einzelfall auch eine Rolle spielen,

- ob das Grundstück nur befristet zur übergangsweisen Schaffung von Kapazitäten für das Aufstellen von Containern genutzt werden soll bis bspw. an anderer Stelle eine planungsrechtlich abgesicherte Gemeinschaftsunterkunft errichtet werden kann oder ein bestehendes Gebäude als Gemeinschaftsunterkunft hergerichtet werden kann, oder
- ob es sich um ein gemeindeeigenes Grundstück handelt; dies kann eine Befristung oder einen Rückbau des Vorhabens gewährleisten.

Öffentliche Belange sind im Allgemeinen insbesondere beeinträchtigt, wenn das Vorhaben

- dem Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 BauGB)
- die natürliche Eigenschaft der Landschaft beeinträchtigt wird (35 Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 BauGB)
- oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt (§ 35 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 BauGB).

Nach § 246 Absatz 9 BauGB können bis zum 31. Dezember 2019 der Zulässigkeit eines Vorhabens, das der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dient, die o. g. Belange nicht entgegengehalten werden, da die Vorschrift die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB („Begünstigung“) bis dahin für entsprechend anwendbar erklärt. Voraussetzung ist allerdings, dass das Vorhaben in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll. Die Vorschrift zielt insbesondere auf Flächen in Ortsteilen, die von einer baulichen Nutzung – nicht notwendigerweise allseitig – umgeben sind, also innerhalb des Siedlungsbereichs liegen, aber mangels eines Bebauungszusammenhangs nicht nach § 34 Absatz 1 BauGB bebaubar sind.

Auch Abrundungen der vorhandenen Siedlungsentwicklung in Randbereichen kommen in Betracht, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des direkt angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind, vgl. § 34 Absatz 4 Nummer 3 BauGB. Ein „unmittelbarer räumlicher Zusammenhang“ ist insbesondere dann gegeben, wenn die zu bebauende Fläche derart an die bebauten Flächen im Sinne des § 30 Absatz 1 BauGB und § 34 BauGB angrenzt, dass die geplante bauliche Anlage nach Errichtung am Bebauungszusammenhang teilnehmen würde. Unberührt bleibt die Verpflichtung zur Beachtung anderer öffentlicher Belange, einschließlich der in § 1 Absatz 6 Nummer 13 BauGB ausdrücklich genannten Belange der Flüchtlinge oder Asylbegehrenden (vgl. auch Nummer 2.3.3(2)).

3 Schaffung von Planungsrecht

3.1 Aufstellung eines neuen Bebauungsplans bzw. Änderung oder Ergänzung eines vorhandenen Bebauungsplans

Gemeinden können durch die Aufstellung von Bebauungsplänen bzw. die Änderung oder Ergänzung von vorhandenen Bebauungsplänen geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ausweisen. Je nach Ausgestaltung der Räumlichkeiten und Aufenthaltsbedingungen kann eine Festsetzung als „Anlagen für soziale Zwecke“ oder „Wohnen“ in Betracht kommen (siehe dazu oben unter Nummer 2.1). Zu den Festsetzungsmöglichkeiten in Sondergebieten wird auf Nummer 2.2.3 verwiesen. Bei einer vorgesehenen Befristung der Nutzung sollte eine Festsetzung nach § 9 Absatz 2 BauGB geprüft werden.

Das Bauplanungsrecht bietet verschiedene Möglichkeiten zur Beschleunigung eines Bebauungsplanverfahrens bzw. der Zulassung von Vorhaben:

- Soweit die Voraussetzungen des § 13a Absatz 1 BauGB erfüllt werden, kann ein Bebauungsplan der Innenentwicklung (Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere

Maßnahmen der Innenentwicklung) im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden.
- Bei der Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen wird ggf. das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB in Betracht kommen.
- Unter den Voraussetzungen des § 33 BauGB können Vorhaben während der Planaufstellung zugelassen werden.
- Für Verfahren nach §§ 13 oder 13a BauGB ist nach § 33 Absatz 3 BauGB eine Zulassung von Vorhaben in einem frühen Planungsstand möglich.

3.2 Satzungen nach §§ 34 und 35 BauGB

Die Gemeinden können durch Satzungen nach § 34 Absatz 4 BauGB geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ausweisen; für die Satzungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 und 3 BauGB ist § 31 BauGB entsprechend anwendbar. Sofern es sich bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden um ein Wohnzwecken dienendes Vorhaben handelt, kann außerdem auch die Aufstellung einer Satzung nach § 35 Absatz 6 BauGB Erleichterungen für die Zulassung bewirken.

4 Vorhaben des Bundes und der Länder gem. § 37 BauGB

§ 37 Absatz 1 BauGB ist ein eigenständiger materieller Befreiungstatbestand, der ein Abweichen von den materiellen städtebaulichen Vorschriften ermöglicht, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Bauten dies erfordert (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.07.1981, 4 B 96.81). Der Gesetzgeber hat unter den Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 BauGB ein Abweichen auch von solchen Zulässigkeitsvoraussetzungen ermöglicht, von denen selbst die Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht vorgesehen ist. § 37 Absatz 1 BauGB findet auch bei Nutzungsänderungen Anwendung.

Zumindest bei den Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVfG handelt es sich um bauliche Anlagen eines Landes. Die baulichen Anlagen, die der landesinternen Verteilung i.S.v. § 50 AsylVfG dienen, sind nur dann als Einrichtungen des Landes zu bewerten, wenn diese auch in der Zuständigkeit des Landes betrieben werden und das jeweilige Landesrecht diese Aufgabe nicht bspw. den Kommunen zuweist. (Dies ist abhängig vom jeweiligen Landesrecht.)

Der Begriff der „besonderen öffentlichen Zweckbestimmung“ i.S.v. § 37 BauGB setzt zunächst eine Unmittelbarkeit der öffentlichen Zweckbestimmung voraus.
Durch das Wort „besondere“ wird eine darüber hinausgehende Anforderung an diese Zweckbestimmung gestellt. Die besondere öffentliche Zweckbestimmung ergibt sich bei den o.a. Einrichtungen, bei denen der Bund oder ein Land Bauherr der Maßnahme ist, aus der Notwendigkeit, kurzfristig Erstaufnahmekapazitäten für die räumlich zusammengeführte Unterbringung einer großen Anzahl von Flüchtlingen und

Asylbegehrenden für einen befristeten Zeitraum zum Zwecke der beschleunigten Durchführung bestimmter Asylverwaltungsverfahren zu schaffen. Die Einrichtungen unterscheiden sich daher wegen dieser Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkung von sonstigen Verwaltungsbauten (vgl. zur Atypik bestimmter öffentlicher Bauten i.S.v. § 37 BauGB auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 10.11.2004, 10 K 2105/02, juris, Rn. 33 ff.).

Nur wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung des Vorhabens es erfordert, lässt die Vorschrift des § 37 Absatz 1 BauGB eine Abweichung von den materiellrechtlichen Vorschriften des BauGB zu. Zur Auslegung dieses in § 37 Absatz 1 BauGB aufgenommenen Begriffes der Erforderlichkeit kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf den gleichlautenden Begriff im heutigen § 31 Absatz 2 Nummer 1 BauGB zurückgegriffen werden (Urteil vom 09.06.1978, 4 C 54.75). „Erforderlich“ ist die Abweichung dann, wenn sie „vernünftigerweise“ geboten ist. Da es sich um eine bodenrechtliche Regelung handelt, muss die Zweckbestimmung des Vorhabens in besonderem Bezug zu dem Standort stehen. Das heißt, es muss ein besonderes, bodenrechtliches Interesse daran bestehen, dass die Anlage aus öffentlichem Interesse gerade an dem vorgesehenen Standort verwirklicht wird. Maßgebend sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalles; dabei kann es auch auf Fragen der Zumutbarkeit und Wirtschaftlichkeit ankommen (BVerwG, Beschluss vom 10.07.1991, 4 B 106/91; zur Standortauswahl für Einrichtungen des Maßregelvollzuges vgl. auch VG Gelsenkirchen, a.a.O.). Der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung der Anlage sind entgegenstehende öffentliche Interessen gegenüberzustellen. Es ist eine Gewichtung der widerstreitenden öffentlichen Belange durchzuführen. Je stärker das Gewicht der dem Vorhaben entgegenstehenden Belange ist, umso höher müssen die Anforderungen daran sein, mit dem geplanten Vorhaben von der an sich gegebenen bauplanungsrechtlichen Situation abzuweichen (BVerwG, a.a.O; Urteil vom 03. 12.1992, 4 C 24.90; Urteil vom 14.02.1991, 4 C 20.88). Die für die Abweichungsentscheidung nach Landesrecht zuständige höhere Verwaltungsbehörde wird zu ermitteln haben, ob und welche öffentlichen Belange im konkreten Einzelfall relevant sein können, und eine Gewichtung vorzunehmen haben.

Soweit eine vorhandene Anlage am konkreten Standort umgenutzt werden muss, kann sich die Erforderlichkeit regelmäßig aus der Tatsache ergeben, dass

- sonstige Einrichtungen nicht vorhanden sind bzw. andere Einrichtungen nicht für eine Nutzung zur Verfügung stehen (BVerwG, Beschluss vom 16.07.1981, 4 B 96.81),
- die umzunutzende militärische Einrichtung wegen der dort vorhandenen infrastrukturellen Einrichtungen (Sozialräume, Gemeinschaftsküchen, Gemeinschaftsräume etc.) besonders geeignet ist,
- ein Neubau an anderer Stelle aus Zeit- und Kostengründen nicht in Betracht kommt,

- das Gebiet bereits auf Grund der bisherigen Nutzung vorbelastet ist.

Die nach Landesrecht erforderlichen Verfahrensregelungen bleiben unberührt.

5 Hinweise zur Rechtsprechung

Seit Beginn der 1990er Jahren ist eine Vielzahl einzelfallgeprägter Rechtsprechung zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende in den verschiedenen Gebietskulissen ergangen. Die als Anlage beigefügte Tabelle listet – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Rechtsprechung auf und weist zur besseren Einordnung auf Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls hin.

Die dort aufgeführten gerichtlichen Entscheidungen, die vor dem 26.11.2014 ergangen sind, konnten die Neuregelungen durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) nicht berücksichtigen. Zu beachten ist dies insbesondere bei Entscheidungen, die sich auf Vorhaben in den Gebietskulissen „Gewerbegebiet“ und „Außenbereich“ beziehen.