

Neue städtebaurechtliche Regelungen für den Regelungen für den Flüchtlingswohnungsbau

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D., Bonn/Berlin

GuG 2015/Heft 1

1. Erneute Änderungen des Baugesetzbuchs

Am 26. November ist die neueste Änderung des Baugesetzbuchs in Kraft getreten: das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen¹. Das Gesetz geht auf einen erst am 19.9.2014 vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesantrag zurück, der von den Ländern Hamburg, Baden-Württemberg und Bremen eingebracht worden war. Die Bundesregierung nahm dazu am 8.10.2014 Stellung. Im Deutschen Bundestag wurde das Gesetz im Wesentlichen innerhalb einer Woche behandelt und beschlossen: Am 3.11.2014 wurde im Deutschen Bundestag eine Anhörung durchgeführt und am 6.11.2014 fasste der Deutsche Bundestag den Gesetzesbeschluss, so dass der Bundesrat das Gesetz in einem 2. Durchgang am 7.11.2014 abschließende behandelte.

Was war den Anlass für diese zügige politische Entscheidung für eine erneute Änderung des BauGB²? Viele Kommunen in Deutschland sind gegenwärtig mit der Bewältigung der stark angestiegenen Zuwanderung von Flüchtlingen konfrontiert³. Die aktuellen Zuwanderungszahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge lassen vermuten, dass allein im Jahre 2014 mindestens 200.000 Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland kommen. Die Bereitstellung von Unterkünften für diese Menschen, die oft aus Krisengebieten nach Deutschland kommen, stellt in Ballungszentren mit ohnehin angespanntem Wohnungsmarkt ein großes Problem dar. Flächen, die zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum für den Wohnungsbau benötigt werden, stehen dort im Regelfall nicht zur Verfügung. Die zeitnahe Nutzung anderer Flächen – so die Gesetzesbegründung – scheidet vielfach an planungsrechtlichen Vorschriften.

2. Bauleitplanung

a) Einordnung von Flüchtlingswohnungen und Asylunterkünften in die Bauleitplanung

aa) Die übergangsweise Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden kann in *Wohngebäuden* oder *in Anlagen für soziale Zwecke* stattfinden. Teilweise werden auch Beherbergungsbetriebe genutzt. Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind vielfach auch als Anlagen für soziale Zwecke zu betrachten. 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 gekennzeichnet⁴. 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.

bb) Durch entsprechende Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung können die in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebiete *im Bebauungsplan* festgesetzt werden.

Allgemein zulässig sind *Anlagen für soziale Zwecke* nach Maßgabe der BauNVO in durch Bebauungsplan festgesetzten allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), besonderen

Wohngebieten (§ 4a BauNVO), Dorfgebieten (§ 5 BauNVO), Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und Kerngebieten (§ 7 BauNVO)

Ausnahmsweise können Anlagen für soziale Zwecke nach Maßgabe der BauNVO zugelassen werden in durch Bebauungsplan festgesetzten Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) oder auch Industriegebieten (§ 9 BauNVO).

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. Dagegen sind Wohnungen bzw. Wohngebäude in den festgesetzten Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO), Industriegebieten (§ 9 BauNVO) oder Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO), grundsätzlich unzulässig.

cc) Weiterhin besteht die Möglichkeit, *Sondergebiete i. S. v. § 11 Abs. 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 eine Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB in Betracht kommen.

dd) Weiter rechtliche Gesichtspunkte, die bei der Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften eine Bedeutung haben – das wird aus der Praxis auch vor dem Hintergrund von Nachbarklagen berichtet – ist der Grundsatz der *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 ist⁵. Hierfür kommt es auf die spezifische Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets an⁶. 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.

Auch das in § 15 Abs. 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.

b) Die Neuregelung in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB

In § 1 Absatz 6 BauGB wurde der Katalog der städtebaulichen Belange durch ein neue Nummer 13 ergänzt: „*die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung*.“ Die Vorschrift soll sicherstellen, dass den Belangen von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Asylbewerberinnen und insbesondere deren Unterbringung bei der Bauleitplanung verstärkt Rechnung getragen wird. Dies hat u.a. Bedeutung für die Erforderlichkeit entsprechender Bauleitpläne nach § 1 Abs. 3 des Baugesetzbuchs (BauGB). Die Stellungnahme der Bundesregierung weist zutreffend darauf hin, dass es sich dabei um eine klarstellende Regelung handelt, weil der jetzt ausdrücklich geregelte Belang auch als

sonstiger städtebaulicher Belang Relevanz hätte. Diese Situation ergibt sich im Grunde für alle Belange in § 1 Abs. 6 BauGB. Der Gesetzgeber ergänzt den Katalog aber gleichwohl, um für aktuelle und in ihrer Bedeutung wichtig erscheinenden Anliegen der Planung in den Gemeinden auch einen gewissen Fingerzeig zu geben. Die Regelung gilt – wie auch die Änderung der Befreiungsvorschrift – unbefristet.

Der neu aufgenommene Belang stellt auf die Belange von Flüchtlingen allgemein ab und nicht nur auf die Unterbringung der Flüchtlinge. Schon daraus ergibt sich, dass sich aus der städtebaulichen Neuregelung kein Argument für eine Unterbringung der Flüchtlinge ohne Berücksichtigung der geltenden Standards ableiten lässt. Im Gegenteil wäre nach den Belangen des Städtebaus die Planung einer *unangemessenen* („*menschenunwürdigen*“) *Unterbringung* unzulässig.

Dies gilt entsprechend für die in § 246 Abs. 8 und 10 BauGB vorgesehenen Regelungen zu den § 34 Abs. 3a, § 35 Abs. 4 BauGB sowie § 8 BauNVO, die städtebaulich gerechtfertigt sein müssen und für welche diese Grundsätze daher ebenso gelten.

3. Befreiung

Eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann nach § 31 Abs. 2 BauGB im Einzelfall zulässig sein, wenn u.a. die Grundzüge der Planung sind berührt sind und ein Befreiungstatbestand i.S. d. § 31 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BauGB vorliegt. Die Abweichung vom Bebauungsplan muss weiterhin auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein.

Die Neuregelung sieht in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB vor, dass der Bedarf zur *Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrende* als ein Allgemeinwohlgrund zu sehen ist, der die Erteilung einer Befreiung erfordern kann. Nach der Neuregelung soll das Vorliegen von Gründen des Wohls der Allgemeinheit bei Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Unterbringung Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen sowie bei der Nutzungsänderung von anderen baulichen Anlagen in Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen angenommen werden können.

Unter *Allgemeinwohl* im Sinne dieser Bestimmung werden alle öffentlichen Interessen verstanden, wie sie beispielhaft etwa in § 1 Abs. 5 und 6 aufgeführt sind. Hierunter können also Befreiungen für soziale, kulturelle oder sportliche Einrichtungen (Krankenhäuser, Kindergärten, Theater, Schulen, Badeanstalten, Turnhallen) oder Sicherheits-, Umweltschutz-, Verkehrs-, Versorgungs- oder Entsorgungseinrichtungen (Polizeiwachen, Kläranlagen, Heizkraftwerke, Straßenbahntrassen für den innerörtlichen Verkehr) fallen. Auch ein dringender Wohnbedarf fällt unter den Begriff des Wohls der Allgemeinheit. Dies verdeutlicht, dass die Neuregelung als „Klarstellung“ zu werten ist.

Die Regelung gilt nach dem jetzt geltenden neuen Recht unbefristet⁷.

4. Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich

a) Einordnung in die Zulässigkeitsvorschrift

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind im unbeplanten Innenbereich zulässig, wenn sie sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. 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 Abs. 2 BauGB nach ihrer Art allein nach den entsprechenden Vorschriften der BauNVO. Für Ausnahmen und Befreiungen ist § 31 Abs. 1 und 2 BauGB gemäß § 34 Abs. 2 BauGB entsprechend anzuwenden; auf die Änderung des § 31 Abs. 2 BauGB wurde schon hingewiesen⁸.

b) Die Neuregelung in § 34 Abs. 3a BauGB

§ 34 Abs. 3 a BauGB ermöglicht die erleichterte Genehmigung für die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage dient. Nach der Neuregelung wird der Anwendungsbereich von § 34 Abs. 3a BauGB erweitert auf Nutzungsänderungen zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in Anlagen, die der *Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden* dienen. Die Abweichung muss städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein.

5. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich

a) Einordnung in die Regelungen des § 35 BauGB

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sind keine „privilegierten“ Vorhaben i.S. des § 35 Abs. 1 BauGB. Sie können im Außenbereich ggf. im Einzelfall als sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Öffentliche Belange sind insbesondere auch beeinträchtigt, wenn das Vorhaben dem Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB).

b) Die Neuregelung in § 246 Abs. 9 BauGB

In der neu eingefügten Bestimmung des wird bestimmt, dass bis zum 31. Dezember 2019 die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, entsprechend anzuwenden ist. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll.

Die Neuregelung erweitert somit den Katalog der im Außenbereich „begünstigt“ zulässigen Vorhaben um solche Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Die Zulässigkeit bestimmt sich dabei nach den für „begünstigte Vorhaben“ - § 35 Abs. 4 BauGB – geltenden Bestimmungen. Den „begünstigten“ Vorhaben können danach die entgegenstehende Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung nicht entgegengehalten werden können. § 35 Abs. 4 BauGB schließt im Wesentlichen an Bestandsvorhaben an, die insbesondere erweitert oder ihrer Nutzung nach geändert oder wieder aufgebaut werden sollen. Schon durch die Novelle 2014 – Innenentwicklungsnovelle - wurde die Anwendung dieser Bestimmung zwar auf Fälle des Neubaus erweitert, allerdings zugleich auf solche Fälle beschränkt, bei denen ein schon bestehende Gebäude rückgebaut werden soll; § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB. Die Erweiterung in der „Flüchtlings-Novelle 2014“ erfasst dagegen den Neubaufall selbst.

Voraussetzung für die Zulässigkeit des Vorhabens ist, dass das Vorhaben in *unmittelbaren räumlichen Zusammenhang* mit einem bebauten Ortsteil liegt. Hier kommen sowohl Ortsteile mit Bebauungsplänen i.S. des § 30 Absatz 1 BauGB als auch Innenbereiche nach § 34 BauGB in Betracht. Die Vorschrift zielt damit insbesondere auf Flächen in Ortsteilen, die mangels Bebauungszusammenhang nicht nach § 34 Absatz 1 BauGB bebaubar sind. Der Bundesrat⁹ hat dazu ausdrücklich den sog. „Außenbereich im Innenbereich“¹⁰ benannt. Die Neuregelung umfasst auch Ortsteilerweiterungen.

Die Lage „*innerhalb des Siedlungsbereichs*“ knüpft an einen im BauGB nicht ausdrücklich benannten Tatbestand an. Jedoch knüpft die Rechtsprechung an diesen Begriff an, zuletzt namentlich beim Begriff der „Innenentwicklung“¹¹. Zu denken ist sowohl an Konversionsflächen sowie an Flächen, die nach der städtebaulichen Entwicklung, dokumentiert z.B. im Flächennutzungsplan oder in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept, für eine bauliche Nutzung vorgesehene Flächen, deren tatsächliche Entwicklung eine bauliche Vorprägung aufweist. Auch ein „Außenbereich im Innenbereich“ ist hierunter – wie erwähnt - zu subsumieren.

6. Gewerbegebiete

Die Neuregelung in § 246 Abs. 10 BauGB

Nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO können in Gewerbegebieten Anlagen für u.a. soziale Zwecke ausnahmsweise zugelassen werden. Nach § 246 Abs. 10 BauGB kann in Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige *Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende* von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden. Voraussetzung dafür ist, dass an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Von dieser Regelung bleibt die Zulässigkeit von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den *anderen Baugebieten* unberührt, in denen Wohngebäude oder Anlagen für soziale Zwecke vorgesehen sind.

Die Vorschrift ist sowohl für Bebauungsplangebiete als auch für *Gebiete i.S. des § 34 Abs. 2 BauGB i.V. mit § 8 BauNVO*, also faktische Gewerbegebiete, anzuwenden.

Die Neuregelung ist vor dem Hintergrund der in der z.T. unterschiedlich behandelten und damit Rechtsprechung nicht geklärten Frage zu sehen, ob u.a. Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber im Sinne der Regelung des § 8 BauNVO „*gebietsverträglich*“ sei: In der Rechtsprechung werden solche Anlagen vielfach nicht als Anlagen für soziale Zwecke angesehen werden, die in Gewerbegebieten nach § 8 Absatz 3 Nummer 2 BauNVO als Ausnahme zugelassen werden¹².

Auch diese Regelung ist befristet anwendbar bis zum 31. Dezember 2019.

7. Hinweis auf weitere baurechtliche Möglichkeiten

Unbeschadet der mit der jüngsten BauGB-Novelle eröffneten Möglichkeiten können in entsprechenden Situationen auch weitere baurechtliche Möglichkeiten in Betracht kommen:

a) Satzungen nach §§ 34 und 35 BauGB

Die Gemeinden können durch Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 BauGB geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bestimmen.

b) Vorhaben des Bundes und der Länder gem. § 37 BauGB

§ 37 Abs. 1 BauGB ist ein materieller Befreiungstatbestand, der ein Abweichen von den materiellen städtebaulichen Vorschriften ermöglicht, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Bauten dies erfordert. Das Gesetz ermöglicht unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 BauGB ein Abweichen auch von solchen Zulässigkeitsvoraussetzungen, von denen selbst die Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht vorgesehen ist. § 37 Abs. 1 BauGB findet auch bei Nutzungsänderungen Anwendung.

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 den Kommunen zuweist.

Der Begriff der „*besonderen öffentlichen Zweckbestimmung*“ i.S.v. § 37 BauGB setzt eine Unmittelbarkeit der öffentlichen Zweckbestimmung voraus. Die besondere öffentliche Zweckbestimmung ergibt sich bei diesen 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 Asylverfahren zu schaffen. Die Einrichtungen unterscheiden sich daher wegen dieser Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkung von sonstigen Verwaltungsbauten.

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 kurzfristig oder aus Kostengründen nicht für eine Nutzung zur Verfügung stehen.

¹ Gesetz vom 20.11.2014 BGBl. I S. 1748

² Zuvor ist das BauGB durch das „Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen“ vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden; dieses Gesetz ist am 1. August 2014 in Kraft getreten.

³ So in der Begründung des Antrags des Bundesrat; BR-Drs. 419/14

⁴ Vgl. Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl., München 2014, § 3, Rn. 18

⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 2002 - 4 C 1/02; BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2002 - 4 B 86/01 -

⁶ Vgl. z.B. beim Gewerbegebiet König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl., München 2014, § 8, Rn. 19

⁷ Nach dem Bundesrat-Vorschlag sollte die Regelung nur bis Ende 2019 gelten; BR-Drs. 419/14

⁸ Vgl. oben 3.

⁹ BR-Drs. 419/14

¹⁰ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 1.12.1971 – 4 C 6.71 -

¹¹ Vgl. z.B. OVG Koblenz, Urt. v. 24.02.2010 – 1 C 10852/09-; OVG Saarlouis, Urt. v. 4.10.2012 - 2 C 305/10 -

¹² So BR-Drs. 419/14gl. z.B. OVG Hamburg, Beschl. v. 17.6.2013 – 2 Bs 151/13 - ; VGH Mannheim, Beschl. v. 14.3.2013 – 8 S 2504/12 -