

# Krisenbewältigung durch Bauplanung

Die erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen

Valentine Lemonnier\*

## I. Einleitung

Die Frage, wie und wo Asylbewerber und Flüchtlinge untergebracht werden können, hat aufgrund der anhaltenden Flüchtlingsströme und steigenden Zahl der Asylverfahren eine unbestrittene Relevanz und Brisanz. Laut Franz-Jürgen Weise, Leiter des BAMF, erfasste das EASY-Erfassungssystem im Kalenderjahr 2015 knapp über eine Million Flüchtlinge, wovon nach seinen Angaben etwa 20 Prozent aber keine dauerhafte Bleibe in Deutschland anstreben, sondern in Nachbarländer weiterziehen.<sup>1</sup> Die bisherigen Unterbringungsmöglichkeiten waren damit deutlich überschritten. Um dem wachsenden Bedürfnis nach Unterbringungsmöglichkeiten zu genügen, reagierte der Bundesgesetzgeber im November 2014<sup>2</sup> und ergänzend im Oktober 2015<sup>3</sup> mit Gesetzesänderungen insbesondere im Bauplanungsrecht.

Diese Entwicklung des Bauplanungsrechts nachzuzeichnen und einen Überblick speziell über die aktuelle Rechtslage zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit solcher Unterkünfte zu schaffen, ist Anliegen des Aufsatzes. Die gewonnenen Erkenntnisse werden dann abschließend bewertet.

## II. Chronologie der Gesetzesänderungen

### 1. Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz vom 20. November 2014

Das „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“, kurz „Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz“, vom 20. November 2014 führte neue Regelungen speziell zur Asylbewerber- und Flüchtlingsunterbringung in das BauGB ein. Im Zentrum stehen die bis zum 31. Dezember 2019 befristeten Sonderregelungen für bestimmte Plangebiete (§ 246 Abs. 8-10 BauGB). Die Neuregelungen sollten möglichst schnell und effizient die nahezu ausgeschöpften Kapazitäten der Unterbringung entspannen sowie mehr Flächen und Gebäude der Nutzung zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern erschließen.<sup>4</sup> Keine neue rechtliche Regelung einbringend, sondern nur klarstellend ist die Ergänzung der „Belange von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und ihrer Unterbringung“ als zu berücksichtigender Gesichtspunkt bei der Aufstellung von Bauleitplänen in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB und die explizite Nennung „des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden“ als Grund des Wohls der Allgemeinheit in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.<sup>5</sup>

Im Zuge der Schaffung von Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften rückt deren bauplanungsrechtliche Zulässigkeit in den Fokus. Der Beitrag ordnet die Gesetzesänderungen der letzten Jahre in die §§ 30 ff. BauGB ein und bietet eine systematische Darstellung der aktuellen Gesetzeslage.

\* Die Verfasserin studiert Rechtswissenschaften an der LMU München und dankt PD Dr. Ann-Katrin Kaufhold für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise.

1 Bundesamt für Migration für Flüchtlinge, Interview mit Franz-Jürgen Weise in den Nürnberger Nachrichten v. 29.12.2015, [www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/20151228-NN/interview-weise-node.html](http://www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/20151228-NN/interview-weise-node.html) (Stand: 25.02.2016).

2 Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014, BGBl. I, S. 1748.

3 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 20.10.2015, BGBl. I 2015, S. 1722.

4 Vgl. BT-Drs. 18/2752, S. 7.

5 Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2014, 1609 (1611); vgl. auch BT-Drs. 18/2752, S. 11.

## 2. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015

Elf Monate später machten die stark gestiegenen Flüchtlingszahlen weitere Gesetzesänderungen erforderlich. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 brachte vor allem weitreichende Rechtsänderungen im Asylverfahrensgesetz (neu: Asylgesetz)<sup>6</sup>, jedoch ebenso im Baugesetzbuch. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber in den verschiedenen Plangebieten wurde erneut – zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2019 – gelockert (§ 246 Abs. 8, 11-14 BauGB). Damit einher gingen zudem Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung (§ 246 Abs. 15 und 16 BauGB).

### III. Die aktuelle Rechtslage

#### 1. Bauplanungsrechtliche Einordnung von Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften

Vorab stellt sich die Frage, in welche bauplanungsrechtliche Kategorie im Sinne der §§ 2 ff. BauNVO die Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünfte einzuordnen sind. Die Einordnung ist insofern wichtig, als dass sich anhand der Klassifizierung die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der baulichen Anlage beurteilt.

##### *a) Unterscheidung nach Vorhabenträgern und Funktion der Unterbringung*

Die Begriffe der „Unterbringung“ und „Unterkunft“, wie sie in den §§ 1 Abs. 6 Nr. 13, 31 Abs. 2 Nr. 1, 246 Abs. 8-15 BauGB synonym verwendet werden, erfassen jede Art der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern, das heißt, sowohl in staatlichen und privaten Einrichtungen als auch in gewerblichen Betrieben und privaten Wohnungen.<sup>7</sup> Für die bauplanungsrechtliche Beurteilung kommt es nicht darauf an, ob es sich bei der betreffenden Unterkunft um eine Erstaufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylG oder eine Gemeinschaftsunterkunft bzw. Anschlussunterkunft nach § 53 AsylG handelt.

Eine Unterscheidung ist aber hinsichtlich der Person des Vorhabenträgers zu machen: Bei baulichen Maßnahmen des Bundes oder der Länder – in Abgrenzung zu Vorhaben von Privatpersonen oder Kommunen – findet § 37 BauGB Anwendung. Zwar gelten auch im Falle solcher Vorhabenträger die §§ 30 ff. BauGB, jedoch gibt es eine zusätzliche, materiell-rechtliche Abweichungskompetenz: Über die Befreiungsmöglichkeit des § 31 Abs. 2 BauGB (ggf. in Kombination mit § 34 Abs. 2 BauGB) hinaus kann ein Vorhaben von den bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen der § 34 Abs. 1 BauGB und § 35 BauGB befreit werden, wenn eine besondere öffentliche Zweckbestimmung dies erforderlich macht. Dieser öffentliche Zweck ergibt sich bei Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften aus der Notwendigkeit der Bereitstellung adäquater Unterkünfte.<sup>8</sup>

6 Art. 1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 20.10.2015, BGBl. I, S. 1722.

7 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1610).

8 *Blechsmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB, 118. EL August 2015, § 37 Rn. 18a.

##### *b) Anlage für soziale Zwecke*

Anerkanntermaßen hat die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen oft wohnähnlichen Charakter,<sup>9</sup> ist aber – vorbehaltlich besonderer Gegebenheiten im Einzelfall – nicht als „Wohnen“, sondern als Anlage für soziale Zwecke im Sinne der BauNVO einzuordnen. Anlagen für soziale Zwecke sind solche, die der sozialen Fürsorge und öffentlichen Wohlfahrt dienen und dabei auf Hilfestellung, Unterstützung und ähnliche fürsorgerische Maßnahmen gerichtet sind.<sup>10</sup>

Zum Teil wird darauf abgestellt, dass die Unterkunft der Flüchtlinge und Asylbewerber nicht „auf Dauer“ sei und daher keinem „Wohnen“ entspreche.<sup>11</sup> Richtigerweise ist aber auf die Fremdbestimmtheit der Unterbringung abzustellen: Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern ist ganz überwiegend fremdbestimmt, da zum einen die jeweilige Unterkunft von Amts wegen zugewiesen wird und zum anderen größtenteils den Bewohnern die eigenständige Haushaltsführung nicht überlassen wird. Damit fehlt es an dem für das „Wohnen“ erforderlichen Merkmal der Eigenbestimmtheit des Aufenthalts.<sup>12</sup>

Speziell im Rahmen des § 246 Abs. 8–17 BauGB kommt es auf die Einordnung aber gar nicht an: Maßgeblich ist dort allein, ob in dem betreffenden Plangebiet „Anlagen für soziale Zwecke“ zugelassen sind.<sup>13</sup> Darin kann ein Votum des Gesetzgebers für die grundsätzliche Einordnung von Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften als „Anlagen für soziale Zwecke“ gesehen werden.

#### 2. Überblick über die aktuelle Rechtslage

Die sich aus den Gesetzesänderungen ergebende Rechtslage wird nach den bodenrechtlichen Anforderungen differenzierend vorgestellt.

##### *a) Vorhaben liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und ist Regelbebauung, § 30 Abs. 1 BauGB*

Gemeinden können aktiv die Verortung und Gestaltung einer Flüchtlings- oder Asylbewerberunterkunft durch Aufstellung eines Bebauungsplans mit entsprechenden Festsetzungen bestimmen. Allgemein zulässig sind Anlagen für soziale Zwecke nach Maßgabe der BauNVO in allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO), Dorfgebieten (§ 5 BauNVO), Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und Kerngebieten (§ 7 BauNVO).

Der Bundesgesetzgeber ermuntert Gemeinden in der Gesetzesbegründung zum Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz ausdrücklich dazu, von ihrer pla-

9 BVerwGE 108, 190 (202).

10 BVerwG v. 13.07.2009 – 4 B 44.09, Rn. 5 – juris; *Stock*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Fn. 8), § 4 BauNVO Rn. 92.

11 *Stock*, in: König/Roesner/Stock (Hrsg.), BauNVO, 3. Auflage 2014, § 8 Rn. 49a m. w. N.

12 BVerwG, NVwZ 1996, 893 (894); vgl. *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1610); *Scheidler*, GewArch 2015, 337 (341).

13 Zuletzt zum Beispiel VG Schwerin v. 19.02.2016 – 2 B 3825 – 15 SN, Rn. 14 – juris.

nerischen Kompetenz Gebrauch zu machen.<sup>14</sup> Die sonstigen Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB sind die gesicherte Erschließung und die Wahrung des Rücksichtnahmegebots gemäß § 15 BauNVO im Einzelfall.

Bei der aktiven Gestaltung durch die Gemeinde ist zu beachten, dass eine Verhinderungsplanung nicht zulässig ist, da sie dann nicht „erforderlich“ im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB ist.<sup>15</sup> Unter Verhinderungsplanungen sind in diesem Zusammenhang solche Planungen zu verstehen, die Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünfte für das Gemeindegebiet oder ein Plangebiet insgesamt gezielt ausschließen wollen. Die Gratwanderung zwischen einer solchen Verhinderungsplanung und einer gezielten Ausweisung auf bestimmten Flächen ist schwierig und fließend.<sup>16</sup>

*b) Vorhaben liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und ist Ausnahmebebauung, § 31 Abs. 1 BauGB*

Die Gemeinde kann gemäß § 31 Abs. 1 BauGB im Bebauungsplan festsetzen, dass Anlagen für soziale Zwecke nur im Ausnahmefall im Plangebiet zulässig sind. Die ausnahmsweise Genehmigung ist planimmanent, die Gemeinde hat eine bewusste positive planerische Entscheidung getroffen<sup>17</sup> und dabei nicht die Ausnahme gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO ausgeschlossen. Nach Maßgabe der BauNVO sind Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) und Industriegebieten (§ 9 BauNVO) zulässig.

Daneben muss ein Vorhaben auch die sonstigen Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 BauGB erfüllen, also das Rücksichtnahmegebot des § 15 BauNVO gewahrt<sup>18</sup> und die abstrakte Gebietsverträglichkeit gegeben sein.<sup>19</sup> Die abstrakte Gebietsverträglichkeit speziell von Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten wurde von der Rechtsprechung bislang vorwiegend abgelehnt.<sup>20</sup> Mit Blick auf § 246 Abs. 10 und 11 BauGB ist von dieser Auffassung – vorbehaltlich besonderer Situationen – jedenfalls bis zum 31. Dezember 2019 abzurücken.<sup>21</sup>

Die Genehmigung einer Ausnahmebebauung steht nach § 31 Abs. 1 BauGB im pflichtgemäß auszuübenden Ermessen der Baugenehmigungsbehörde.<sup>22</sup> Dieses Ermessen wurde durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, befristet bis zum 31. Dezember 2019, zu einem „intendierten Ermessen“<sup>23</sup> geformt: Gemäß § 246 Abs. 11 BauGB sollen Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende

in den Baugebieten der §§ 2-7 BauNVO „in der Regel“ zugelassen werden. Im Regelfall wird also nun angenommen, dass kein Widerspruch zur Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets besteht.<sup>24</sup> Der Gesetzgeber kehrt durch § 246 Abs. 11 BauGB das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 31 Abs. 1 BauGB um, da nunmehr besondere Gründe vorliegen müssen, damit im konkreten Fall die Erteilung einer Ausnahme verweigert werden kann.<sup>25</sup> Die Tragweite dieser Norm ist erheblich, als sie nicht nur für zukünftige Bebauungspläne gilt (seit Einführung der Norm kann eine Gemeinde entsprechend auf dieses neue Regel-Ausnahme-Verhältnis planerisch reagieren), sondern insbesondere auf bereits beschlossene Bebauungspläne Anwendung findet. Die Beteiligung der Gemeinden nach § 36 BauGB wird durch die befristete Sonderregelung nicht berührt.<sup>26</sup>

*c) Vorhaben liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, ist aber weder Regel- noch Ausnahmebebauung*

Die Möglichkeit der Befreiung von Festsetzungen im Bebauungsplan gemäß § 31 Abs. 1 BauGB ermöglicht Vorhaben, die zwar Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen, sich jedoch im Einzelfall in verhältnismäßiger Weise gleichwohl mit den planerischen Grundvorstellungen der Gemeinde in Einklang bringen lassen.<sup>27</sup> Das BauGB sah ursprünglich nur eine Möglichkeit der Dispensbebauung vor, nämlich den Fall des § 31 Abs. 2 BauGB. Die bis zum 31. Dezember 2019 befristeten Sonderregelungen der § 246 Abs. 10 BauGB und § 246 Abs. 12 BauGB bieten nunmehr den Baugenehmigungsbehörden weitere Befreiungsmöglichkeiten. Alle Befreiungstatbestände stehen im Ermessen der Baugenehmigungsbehörde, wengleich der Ermessensspielraum auf null reduziert ist, wenn dem Vorhaben nicht zumindest gleichwertige städtebauliche Belange, etwa die geordnete städtebauliche Entwicklung, entgegengesetzt werden können.<sup>28</sup> Das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB ist jeweils einzuholen (§ 36 Abs. 1, § 246 Abs. 10 S. 2, § 246 Abs. 12 S. 2 BauGB).

*(1) Dispensbebauung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB*

Gemäß § 31 Abs. 2 BauGB kann die Baugenehmigungsbehörde von den Festsetzungen eines Bebauungsplans befreien, wenn einer der aufgezählten Befreiungstatbestände des § 31 Abs. 2 BauGB vorliegt, die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und das Vorhaben auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz wurde in § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB als ein explizit genannter Grund des Wohls der Allgemeinheit „der Bedarf

14 BT-Drs. 18/2752, S. 11.

15 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Fn. 8), § 1 Rn. 35 m. w. N.

16 BVerwG v. 24.01.2008 – 4 CN 2/07, Rn. 11.

17 Söfker (Fn. 15), § 31 Rn. 22.

18 Söfker (Fn. 15), § 31 Rn. 25.

19 BVerwG, NVwZ 2012, 825 (826 f.); Söfker (Fn. 15), § 31 Rn. 25.

20 Söfker (Fn. 15), § 31 Rn. 28.

21 So auch VG Augsburg v. 27.11.2014 – Au 5 K 14.649, Rn. 42 – juris.

22 Nebel, jurisPR-UmwR 10/2015, Anm. 1.

23 BT-Drs. 18/6185, S. 54; Nebel, jurisPR-UmwR 10/2015, Anm. 1.

24 Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2015, 1633 (1635); Nebel, jurisPR-UmwR 10/2015, Anm. 1.

25 Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2015, 1633 (1636).

26 BT-Drs. 18/6185, S. 54.

27 Scheidler, BauR 2015, 1414 (1415).

28 VGH München v. 24.03.2011 – 2 B 11.59, Rn. 48; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 31 Rn. 43; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Fn. 8), § 38 Rn. 84.

zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden“ eingefügt. Die gesetzgeberische Ergänzung schließt sich der bisherigen vorherrschenden Literaturansicht und Rechtsprechung an, die die Belange der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern bereits in der Vergangenheit unter das Tatbestandsmerkmal des Wohls der Allgemeinheit subsumierten.<sup>29</sup>

Das Tatbestandsmerkmal des Nichtberührens der Grundzüge der Planung entspricht dem „Einfügen“ des § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB.<sup>30</sup> Das Vorhaben muss auch mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein: Die insbesondere zu berücksichtigenden Belange ergeben sich aus § 1 Abs. 6 BauGB. Relevant sind naturgemäß die Belange der Flüchtlinge und Asylbegehrenden (§ 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB)<sup>31</sup> wie auch die Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB). Daneben wird die Sicherheit der Wohnbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) genannt.<sup>32</sup> Letzteres kann missverstanden werden: Die Berücksichtigung der „Sicherheit der Wohnbevölkerung“ bezweckt die Vermeidung latenter Gefahren, etwa durch Schaffung von Feuerwehrezufahrten oder Ähnlichem.<sup>33</sup> § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB soll aber nicht vor einer (vermeintlich) steigenden Kriminalität in der Umgebung von Asylbewerber- oder Flüchtlingsunterkünften schützen. Dies ist darüber hinaus auch gar nicht Aufgabe des Bauplanungsrechts, sondern dem Polizei- und Sicherheitsrecht vorbehalten.<sup>34</sup> Die „Würdigung nachbarlicher Interessen“ durch die Baugenehmigungsbehörde ist eine Ausprägung des Rücksichtnahmegebots, wie es sich auch aus § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO i. V. m. § 31 Abs. 1 BauGB ergibt.<sup>35</sup> Hervorzuheben ist hier, dass der Gesetzgeber unter Verweis auf das OVG Hamburg in der Gesetzesbegründung selbst ausdrücklich feststellt, dass „angesichts der nationalen und drängenden Aufgabe bei der Flüchtlingsunterbringung Nachbarn vorübergehend auch ein Mehr an Beeinträchtigungen zuzumuten ist“.<sup>36</sup>

#### (2) *Dispensbebauung gemäß § 246 Abs. 10 BauGB*

§ 246 Abs. 10 BauGB wurde durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz eingefügt. Neben dem Be-

freiungstatbestand des § 31 Abs. 2 BauGB soll die befristete Sonderregelung des § 246 Abs. 10 S. 1 BauGB weitere Befreiungen von Festsetzungen in Bebauungsplänen ermöglichen: In Gewerbegebieten im Sinne des § 8 BauNVO, in denen Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind, soll für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden können, wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Im Unterschied zu § 31 Abs. 2 BauGB kommt es also nicht darauf an, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.<sup>37</sup> Hintergrund dieser Neuregelung war der Wille, nicht genutzte Gewerbeflächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu erschließen.<sup>38</sup> Die Gestaltung als Befreiungstatbestand ähnlich dem § 31 Abs. 2 BauGB verdeutlicht, dass es sich bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Gewerbegebieten weiter um einen atypischen Sonderfall handelt.<sup>39</sup> Die Frage nach dem Verhältnis von § 31 Abs. 2 BauGB und § 246 Abs. 10 BauGB stellt sich nur bei der Prüfung der Zulässigkeit von Unterkünften speziell in Gewerbegebieten. § 246 Abs. 10 BauGB ist dann als speziellere Norm vorrangig.<sup>40</sup>

§ 246 Abs. 10 S. 1 BauGB setzt voraus, dass Anlagen für soziale Zwecke aufgrund der Festsetzungen in dem Bebauungsplan als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind. In Gewerbegebieten im Sinne des § 8 BauNVO können Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise zugelassen werden (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO). § 246 Abs. 10 BauGB findet folglich keine Anwendung, wenn die Gemeinde Anlagen für soziale Zwecke durch Festsetzung im Bebauungsplan generell ausgeschlossen hat,<sup>41</sup> was gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO möglich ist.<sup>42</sup> Daneben hat eine Gemeinde Gestaltungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 BauNVO durch Festsetzung zulässiger Nutzungen und gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO durch Festsetzung bestimmter Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen.<sup>43</sup> Im Einzelfall bereitet die Abgrenzung solcher gezielter Festsetzungen zur Verhinderungsplanung Schwierigkeiten.<sup>44</sup>

Hinsichtlich der insbesondere zu berücksichtigenden öffentlichen Belange ist auf die Ausführungen zu § 31 Abs. 2 BauGB zu verweisen.<sup>45</sup> Klar und unbestritten ist, dass eine Unterkunft für Flüchtlinge oder Asylbegehrende nicht in jedem Gewerbegebiet möglich sein kann: Die Regelung visiert

29 BT-Drs. 17/2752, S. 11; VGH Mannheim NVwZ 1993, 279 = VGH Mannheim v. 17.07.1992 – 8 S 1621/92, Rn. 2 – juris; *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1611); *Scheidler*, BauR 2015, 1414 (1417).

30 Vgl. BVerwGE 117, 50 (53 f.); VGH Mannheim v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 15.

31 *Fachkommission Städtebau*, Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen v. 15.02.2015, [https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen\\_und\\_Wohnen/Baurecht\\_und\\_Bautechnik/Bauvorschriften/Bauplanungsrecht/MErlass\\_Fluechtlinge\\_10\\_2015.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Baurecht_und_Bautechnik/Bauvorschriften/Bauplanungsrecht/MErlass_Fluechtlinge_10_2015.pdf) (Stand: 25.02.2016), S. 9.

32 *Fachkommission Städtebau* (Fn. 31), S. 9.

33 *Söfker* (Fn. 15), § 1 Rn. 119.

34 St. Rspr., zuletzt zum Beispiel VG München v. 10.06.2015 – M 11 E 15.1984, Rn. 34 – juris.

35 *Scheidler*, BauR 2015, 1414 (1420).

36 OVG Hamburg v. 12.01.2015 – 2 Bs 247/14, Rn. 9; BT-Dr. 18/6185, S. 54; zwar in Bezug auf § 246 Abs. 12 BauGB, jedoch nach Ansicht der Autorin auf alle Fälle der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern übertragbar.

37 VGH Mannheim v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 14.

38 Vgl. BT-Drs. 18/2752, S. 12.

39 *Langenfeld/Weisensee*, ZAR 2015, 132 (134).

40 VGH München, NVwZ 2015, 912 (913 f.).

41 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1612).

42 *Scheidler*, BauR 2015, 1414 (1421); *Scheidler*, NVwZ 2015, 1406 (1407).

43 VGH Mannheim v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 14; VG Augsburg v. 27.11.2014 – Au 5 K 14.649, Rn. 44, Rn. 50 – juris; *Scheidler*, BauR 2015, 1414 (1421).

44 Vgl. BVerwG, NVwZ 2008, 559 (560).

45 *Scheidler*, NVwZ 2015, 1406 (1407).

vielmehr ruhige Gewerbegebiete an, wie es zum Beispiel bei Bürovierteln mit vielen Verwaltungsgebäuden der Fall ist.<sup>46</sup> Weist das Gewerbegebiet aber eine stark industrielle Nutzung, zum Beispiel in Form von Produktionsbetrieben, auf, die viele Emissionen wie Lärm oder Luftverunreinigungen mit sich bringt, ist eine wohnähnliche Nutzung unzumutbar,<sup>47</sup> auch weil die gesunden Wohnverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) nicht gewahrt sind<sup>48</sup> und weil die „Belange der Flüchtlinge und Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung“ gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB zu berücksichtigen sind. Der VGH Mannheim stellt klar, dass die Emissionen, die von der Unterkunft selbst ausgehen und auf die umgebende Gewerbenutzung einwirken, etwa erhöhtes Menschenaufkommen und damit verbundener Lärm, keine Rolle bei der Beurteilung der Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen spielen, da der Gesetzgeber den Unterkünften durch die Sonderregelung eine Sonderposition eingeräumt hat.<sup>49</sup> Dieser Einschätzung ist schwerlich uneingeschränkt zuzustimmen: Den Belangen der Flüchtlinge und Asylbewerber und ihrer Unterbringung wird durch die Regelung zwar unbestritten ein besonderes Gewicht zuerkannt. Die öffentlichen Belange sind aber mit diesen in einen angemessenen Einklang zu bringen – im Einzelfall sollte also ein anderer zu berücksichtigender Belang gemäß § 1 Abs. 6 BauGB schwerer zu gewichten sein können.

Im Gegensatz zu § 31 Abs. 2 BauGB bedarf es für § 246 Abs. 10 S. 1 BauGB keiner Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Planung.<sup>50</sup> Mittelbar wird der planerische Wille der Gemeinde dadurch berücksichtigt, dass an die ausnahmsweise Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke angeknüpft wird.<sup>51</sup>

### *(3) Dispensbebauung gemäß § 246 Abs. 12 BauGB*

Für die Dispensbebauung gemäß § 246 Abs. 12 S. 1 BauGB knüpft der Gesetzgeber primär an die Art des Vorhabens und lediglich sekundär an den Baugebietstyp an: Für die (Neu-)Errichtung mobiler Unterkünfte sowie die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten nach den §§ 8 bis 11 BauNVO in Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende kann von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen werden, sofern die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Alleinstellungsmerkmal des § 246 Abs. 12 S. 1 BauGB ist, dass solche Unterkünfte auf längstens drei Jahre zu genehmigen sind.

46 Scheidler, NVwZ 2015, 1406 (1407).

47 Fachkommission Städtebau (Fn. 31), S. 9; Scheidler, BauR 2015, 1414 (1423).

48 VGH Mannheim v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 15.

49 VGH Mannheim v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 15; Scheidler, BauR 2015, 1414 (1422).

50 BT-Drs. 18/2752, S. 12; Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2014, 1609 (1612); Scheidler, BauR 2015, 1414 (1423).

51 Scheidler, NVwZ 2015, 1406 (1408).

*d) Vorhaben liegt im unbeplanten Innenbereich, der jedoch einem Baugebietstyp der §§ 2–10 BauNVO entspricht, § 34 Abs. 2, Abs. 1 BauGB*

Für den Fall, dass ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich liegt, dieser jedoch einem Baugebietstyp der §§ 2–10 BauNVO entspricht und ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vorliegt, ist § 34 Abs. 2 BauGB einschlägig: Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit beurteilt sich dann in entsprechender Anwendung von § 30 Abs. 1 und § 31 BauGB.

§ 34 Abs. 2 BauGB hat selbst unmittelbar keine Gesetzesänderung erfahren, wurde aber aufgrund der Sonderregelungen in § 246 Abs. 10 und 12 BauGB ausdrücklich einbezogen. Dies ist letztlich nur klarstellender Natur, da sich die Erstreckung auch auf § 34 Abs. 2 BauGB ohnehin aus der Regelungssystematik ergeben hätte.

*e) Vorhaben liegt im unbeplanten Innenbereich, der keinem Baugebietstyp der §§ 2–10 BauNVO entspricht, § 34 Abs. 1 BauGB*

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem unbeplanten Innenbereich liegen, der keinem der Baugebietstypen der §§ 2–10 BauNVO entspricht, richtet sich nur nach § 34 Abs. 1 BauGB. Ein Vorhaben ist in diesem Fall zulässig, wenn es sich in die nähere Umgebung einfügt, die Erschließung gesichert ist (beide § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB), die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind (§ 34 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 BauGB) und das Ortsbild nicht beeinträchtigt ist (§ 34 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauGB). Von dem Vorhaben dürfen zudem keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein (§ 34 Abs. 3 BauGB).

§ 34 Abs. 3a BauGB lockert demgegenüber die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB, indem im Einzelfall bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung abgewichen werden kann: Die Abweichung muss einem bestimmten Vorhabentyp dienen (§ 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 BauGB), städtebaulich vertretbar (§ 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 BauGB) und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein (§ 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 3 BauGB). Als „Vorhabentyp“ sieht § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 BauGB die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage vor, wobei § 34 Abs. 3a S. 2 BauGB davon wiederum (näher bestimmte) Einzelhandelsbetriebe ausschließt.

Der Gesetzgeber hat sich diese Regelungssystematik zu eigen gemacht und § 246 Abs. 8 BauGB in systematisch ähnlicher Weise verfasst, mit dem Ziel, weitere Flächen und Gebäude für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asyl-

bewerbern zu erschließen.<sup>52</sup> Gemäß § 246 Abs. 8 BauGB gilt § 34 Abs. 3a S. 1 BauGB entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, und für deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung zugunsten von Asylbewerber- oder Flüchtlingsunterkünften. Letztlich wird also – zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2019 – der Kreis der Vorhabentypen nach § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 BauGB vergrößert.

Der Gesetzgeber hatte durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz den Kreis der Vorhabentypen zunächst nur auf zulässigerweise errichtete Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude erweitert.<sup>53</sup> Inzwischen hat er dies mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz aufgegeben: Nunmehr kann die Nutzung aller baulichen Anlagen geändert werden. Dadurch können zum Beispiel auch Schulen, sonstigen Bildungszwecken dienende Gebäude oder Krankenhäuser für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden nutzbar gemacht werden.<sup>54</sup>

*f) Vorhaben liegt im Außenbereich, § 35 BauGB*

Schließlich kann eine Unterkunft für Flüchtlinge oder Asylbewerber auch im Außenbereich errichtet werden. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit richtet sich dann nach § 35 BauGB.

Bei einer Unterkunft für Flüchtlinge oder Asylbewerber handelt es sich nicht um ein privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BauGB. Damit richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Unterkunft nach § 35 Abs. 2 BauGB, das heißt, das Vorhaben kann im Einzelfall zugelassen werden, wenn es in seiner Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.<sup>55</sup> Zur Beurteilung der Frage, wann öffentliche Belange im Sinne der Vorschrift „nicht beeinträchtigt“ sind, stellt der Gesetzgeber dem Rechtsanwender die Regelbeispiele in § 35 Abs. 3 BauGB zur Seite.<sup>56</sup> Als Rückausnahme dazu (sogenanntes teilprivilegiertes Vorhaben)<sup>57</sup> ist § 35 Abs. 4 BauGB einzuordnen, der eine Beeinträchtigung einiger von § 35 Abs. 3 BauGB genannter öffentlicher Belange unter bestimmten Voraussetzungen für unbeachtlich erklärt („kann nicht entgegengehalten werden“).

Genau an die Rechtsfolge dieser Rückausnahme hat der Gesetzgeber im Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz angeknüpft: Gemäß § 246 Abs. 9 BauGB können solchen Unterkünften im Außenbereich ebenso die – in § 35

Abs. 4 S. 1 BauGB genannten<sup>58</sup> – öffentlichen Belange nicht entgegengehalten werden, wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Abs. 1 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll. Solche „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ sind Flächen, die zwar im Siedlungsbereich liegen, aber Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 BauGB nicht erfüllen, etwa weil kein „im Zusammenhang bebauter Ortsteil“ vorliegt.<sup>59</sup> Von den nicht in § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB aufgezählten öffentlichen Belangen befreit § 246 Abs. 9 BauGB hingegen nicht.<sup>60</sup>

Das im Laufe des Jahres 2015 erheblich gestiegene Flüchtlingsaufkommen hat den Gesetzgeber bewogen, § 246 Abs. 9 BauGB die Regelung des § 246 Abs. 13 BauGB zur Seite zu stellen. § 246 Abs. 13 BauGB lockert die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit für längstens auf drei Jahre zu errichtende mobile Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber (§ 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 1 BauGB) und die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen, auch wenn deren bisherige Nutzung aufgegeben wurde, in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende (§ 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 2 BauGB). Systematisch sind beide Absätze identisch: Sie beide knüpfen an die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB an.<sup>61</sup> Die in § 246 Abs. 13 S. 1 BauGB genannten Vorhaben sind folglich als teilprivilegierte Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB einzuordnen.<sup>62</sup> Die mobilen Unterkünfte gemäß § 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 1 BauGB dürfen nur auf längstens drei Jahre befristet genehmigt werden; hier entspricht § 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 1 BauGB zeitlich § 246 Abs. 12 S. 1 Nr. 1 BauGB. Die Nutzungsänderungen gemäß § 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 2 BauGB unterliegen jedoch keiner zeitlichen Befristung.

Anders als bei § 246 Abs. 9 BauGB ist bei den von § 246 Abs. 13 S. 1 BauGB geregelten Vorhabentypen keine räumliche Nähe zu nach § 30 Abs. 1 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilenden Flächen erforderlich.<sup>63</sup> § 246 Abs. 13 S. 2, S. 4 und S. 5 BauGB stellen durch Verweis auf § 35 Abs. 5 S. 2 Hs. 1 und Satz 3 BauGB ein – unter den dortigen Voraussetzungen vorliegendes – Rückbaugesuch auf.<sup>64</sup> § 246 Abs. 13 S. 3 BauGB ermöglicht die Rückkehr zur vorherigen Nutzung, ohne dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach §§ 29 ff. BauGB zu prüfen ist, wie es bei Nutzungsänderungen eigentlich der Fall wäre.<sup>65</sup>

52 BT-Drs. 18/2752, S. 7.

53 Wortlaut von Abs. 8 im Zeitraum 26.11.2014 bis zum 24.10.2015: „Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 34 Absatz 3a Satz 1 entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, und für deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung.“ (Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20.11.2014, BGBl. I, S. 1748).

54 BT-Drs. 18/6185, S. 54.

55 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1613).

56 *Söfker* (Fn. 15), § 35 Rn. 75 ff.

57 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1613).

58 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1613); vgl. *Fachkommission Städtebau* (Fn. 31), S. 11.

59 *Scheidler*, GewArch 2015, 337 (342); *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1609 (1613).

60 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1613); *Fachkommission Städtebau* (Fn. 31), S. 11.

61 BT-Drs. 18/6185, S. 54.

62 *Nebel*, jurisPR-UmwR 10/2015, Anm. 1.

63 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1633 (1635).

64 BT-Drs. 18/6185, S. 55.

65 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1633 (1635).

g) *Auffangklausel unabhängig vom Gebiet, § 246 Abs. 14 BauGB*

§ 246 Abs. 14 BauGB lehnt sich an den § 37 BauGB an und regelt in einem als Auffangklausel zu qualifizierenden Tatbestand, dass für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftseinrichtungen oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbewerber bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorschriften des BauGB oder den aufgrund des BauGB erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang abgewichen werden kann.<sup>66</sup> § 246 Abs. 14 BauGB findet erst Anwendung, wenn sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nicht bereits aus den §§ 29 ff. BauGB oder den befristeten Sonderregelungen in § 246 Abs. 8-13 BauGB ergibt.<sup>67</sup> Die Erforderlichkeitsprüfung entspricht der des § 37 BauGB.<sup>68</sup> Im Unterschied zu § 37 BauGB muss es sich jedoch nicht um ein Vorhaben von Bund oder Land handeln.

h) *Besondere verfahrensrechtliche Regelungen*

Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz führte der Gesetzgeber zudem zeitlich bis zum 31. Dezember 2019 befristete Sonderregelungen zur Verfahrensbeschleunigung in Angelegenheiten der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ein.

Erhebliche Bedeutung für die Praxis hat die Verkürzung der Frist zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB: In Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, tritt die Genehmigungsfiktion des § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB statt nach zwei Monaten bereits nach einem Monat ein (§ 246 Abs. 15 BauGB). Unberührt davon bleiben jedoch die sonstigen Voraussetzungen, die an die Genehmigungsfiktion zu stellen sind.<sup>69</sup> In Anbetracht dessen, dass die Gemeinden die Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber aufgrund der aktuellen gesellschaftspolitischen Lage „auf dem Schirm“ haben und dahingehend sensibilisiert sind, ein entsprechender Genehmigungsantrag für ein solches Vorhaben also nicht gänzlich überraschend ist, erscheint die doch erhebliche Verfahrensbeschleunigung nicht unangemessen.

Des Weiteren wird durch § 246 Abs. 16 BauGB – befristet bis zum 31. Dezember 2019 – für Vorhaben nach § 246 Abs. 9 und Abs. 13 BauGB die Regelung des § 18 Abs. 3 S. 2 BauGB für entsprechend anwendbar erklärt. Somit kann die Baugenehmigungsbehörde in den Fällen des Abs. 9 und Abs. 13 davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von einem Vorhaben nicht berührt werden, wenn sich die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats äußert.<sup>70</sup>

66 BT-Drs. 18/6185, S. 55.

67 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1633 (1637).

68 BT-Drs. 18/6185, S. 55.

69 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1633 (1638).

70 *Nebel*, jurisPR-UmwR 10/2015, Anm. 1.

**IV. Langfristige Folgen der befristeten Bauplanungsregelungen**

Alle mit § 246 Abs. 8 - 16 BauGB neu eingeführten Regelungen sind in ihrer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2019 befristet. § 246 Abs. 17 BauGB stellt klar, dass sich die Befristung nicht auf die Geltungsdauer der Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren von den Vorschriften Gebrauch gemacht werden kann, bezieht. An sich bedurfte es dieser klarstellenden Norm nicht, da sich dieses Verständnis aus Wortlaut und Systematik der Normen ergibt.<sup>71</sup> Jedoch hatte der VGH Mannheim in den Raum gestellt, dass die Befristung auch als Befristung der Genehmigung als solche zu verstehen sein könnte,<sup>72</sup> weswegen sich der Gesetzgeber anscheinend veranlasst sah, die klarstellende Vorschrift zu ergänzen.

Die zeitliche Befristung der Sonderregelungen beruht auf der Hoffnung des Gesetzgebers, dass sich die gesellschaftspolitische Lage bis zum 31. Dezember 2019 soweit wieder entspannt hat, dass „dann wieder nach den normalen Abläufen und Abwägungsprozessen verfahren“ werden kann.<sup>73</sup> Abgesehen von den Unterkünften gemäß § 246 Abs. 12 S. 1 und § 246 Abs. 13 S. 1 Nr. 1 BauGB dürfen die anderen, auf Grundlage der Sonderregelungen geschaffenen Unterkünfte jedenfalls aus bauplanungsrechtlicher Sicht weiter betrieben werden und genießen, sofern sie einmal formell und materiell rechtmäßig errichtet wurden, Bestandsschutz.<sup>74</sup>

**V. Rezeption der Gesetzesänderungen und ihre Umsetzung in die Praxis**

Insbesondere die Regelungen, die die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbewerber in atypischen Plan- oder planähnlichen Gebieten zulassen, stießen zunächst auf Kritik, da befürchtet wurde, dass diese Personkreise in unbewohnbare Gewerbe- oder Industriegebiete „abgeschoben“ würden.<sup>75</sup> Diese Befürchtungen werden zum einen dadurch relativiert, dass immissionsanfällige Plangebiete, zum Beispiel in der Umgebung von Produktionsbetrieben, aufgrund der gesetzlichen Regelung für solche Unterkünfte ohnehin nicht in Betracht kommen. Zum anderen führten die gestiegenen Flüchtlingszahlen letztlich dazu, dass Gewerbegebiete und vergleichbare Gebiete erschlossen werden „mussten“, um eine ansatzweise menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten.

Positiv ist zu bewerten, dass die bauplanungsrechtlichen Regelungen des Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetzes und des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes schnell in der Praxis angewandt werden konnten.<sup>76</sup>

71 Auf den Bestandsschutz abstellend *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1611).

72 VGH Mannheim. v. 11.03.2015 – 8 S 492/15, Rn. 22.

73 So Hamburgs Erster Bürgermeister *Olaf Scholz* in der Plenarsitzung des Bundesrats am 19.09.2014, BR-PlenProt 925. Sitzung, S. 283.

74 *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2014, 1609 (1611); *Langenfeld/Weisensee*, ZAR 2015, 132 (136).

75 *Langenfeld/Weisensee*, ZAR 2015, 132 (137).

76 Seit Inkrafttreten des Flüchtlingsunterbringungsmaßnahmengesetzes.

Der angespannten Lage aufgrund der gestiegenen Flüchtlingszahlen konnte durch gesetzliche Neuregelungen begegnet werden, ohne dass bestehende gesetzliche Regelungen durch Verwaltung oder Gerichte durch Auslegung oder Rechtsfortbildung den Umständen „angepasst“ oder gar umgangen werden mussten. Mit vorhandenen Bebauungsplänen, Innenbereichen und Außenbereichen kann gearbeitet werden und die Genehmigungsfähigkeit von Vorhaben kann sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im Gerichtsverfahren nachvollziehbar geprüft werden.

Einzig wenn die Gemeinde „aktiv“ planerisch tätig werden will, also zum Beispiel einen Bebauungsplan aufstellen oder ändern will, ist das Verfahren weiterhin zeitaufwendig und vor allem fehleranfällig. Hier sah der Gesetzgeber – im Rahmen seiner durch Verfassungsrecht und Europarecht begrenzten gesetzgeberischen Möglichkeiten – keinen Anpassungsbedarf. Mit Blick darauf, wie lange die Aufstellung eines Bebauungsplans dauert und dass die beschlossenen Sonderregelungen nur bis zum 31. Dezember 2019 befristet sind, ist der zeitliche Bereich, in dem Gemeinden von – ggf. beschleunigenden – Regelungen hinsichtlich der Aufstellung von Bebauungsplänen hätten profitieren können, ohnehin vermutlich so gering und vernachlässigbar, dass sich eine entsprechende Gesetzesänderung weder lohnen würde noch im Ergebnis fruchtbar wäre.

---

setzes und des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes sind bereits mehr als dreißig Beschlüsse und Urteil unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage ergangen (Stand 12.02.2016).