

Hinweise
zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für
Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden
in den verschiedenen Gebietskulissen
(Gesetzgebungsstand: 24. Oktober 2015)

beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 15. Dezember 2015

1	Einleitung.....	2
2	Zulässigkeit von Vorhaben	4
2.1	Bauplanungsrechtliche Einordnung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende	4
2.2	Grundstücke im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans nach § 30 Absatz 1 und 2 BauGB.....	5
2.2.1	Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke nach BauNVO	5
2.2.2	Zulässigkeit von Wohnungen und Wohngebäuden nach BauNVO.....	6
2.2.3	Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Sondergebieten und auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen	7
2.2.4	Gebietsverträglichkeit	8
2.2.5	Unzulässigkeit im Einzelfall nach § 15 Absatz 1 BauNVO und Rücksichtnahmegebot	8
2.3	Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 BauGB.....	9
2.3.1	Ausnahmen nach § 31 Absatz 1 und § 246 Absatz 11 BauGB.....	9
2.3.2	Befreiungen nach § 31 Absatz 2 BauGB	10
2.3.3	Befreiungen nach § 246 Absatz 10 BauGB	10
2.3.4	Befreiungen nach § 246 Absatz 12 BauGB	11
2.4	Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB	13
2.5	Grundstücke im Außenbereich nach § 35 BauGB	14
2.5.1	Standortabhängige Außenbereichsbegünstigung nach § 246 Absatz 9 BauGB	14
2.5.2	Standortunabhängige Außenbereichsbegünstigung nach § 246 Absatz 13 BauGB.....	15
2.5.3	Sonstiges Vorhaben im Sinne des § 35 Absatz 2 BauGB	17
2.5.4	Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden (§ 246 Absatz 16 BauGB)	18

2.6	Sonderabweichungstatbestand (§ 246 Absatz 14 BauGB)	18
2.6.1	Anwendungsbereich und Voraussetzungen	18
2.6.2	Verfahren.....	19
2.6.3	Rückbauverpflichtung und zulässige Anschlussnutzung	20
2.6.4	Entschädigungsregelung	20
3	Einvernehmen der Gemeinde (§ 246 Absatz 15 BauGB).....	21
4	Schaffung von Planungsrecht.....	21
4.1	Aufstellung eines neuen Bebauungsplans bzw. Änderung oder Ergänzung eines vorhandenen Bebauungsplans	21
4.2	Satzungen nach §§ 34 und 35 BauGB.....	22

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 Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu finden. Entsprechend dem Anwendungsbereich des § 246 Absatz 8 bis 17 BauGB sind damit Unterkünfte für Ausländer gemeint, die im Bundesgebiet einen Asylantrag gestellt haben oder für deren Unterbringung Bund, Länder oder Kommunen aus sonstigen Gründen Verantwortung tragen. Vorhaben zur dauerhaften Schaffung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge und Asylbegehrende sind nicht Gegenstand dieser Hinweise.

Die oben erwähnten Aufgaben und Zuständigkeiten ergeben sich u.a. aus dem Asylgesetz (AsylG; bislang: Asylverfahrensgesetz). Danach ist bei der Unterbringung von Asylbegehrenden zu unterscheiden zwischen der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen der Länder (§ 44 Absatz 1 AsylG, sog. Erstaufnahmeeinrichtungen) und der daran anschließenden Unterbringung, die in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG) erfolgt. Beide Unterbringungsformen dienen der übergangsweisen Unterbringung. § 50 AsylG 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. Danach kann auch eine fortwirkende Unterbringungspflicht für bereits anerkannte Asylbewerber während der Wohnungssuche bestehen. Diese Unterbringung wird grundsätzlich noch von der Variationsbreite der genehmigten Nutzung als Asylbewerberunterkunft erfasst sein.

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 und
- das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) mit Wirkung vom 24. Oktober 2015

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. Dezember 2019:
 - Bei Umnutzung zulässigweise errichteter baulicher Anlagen (bis zum 23. Oktober 2015 nur: von Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden) in Anlagen der Flüchtlingsunterbringung kann unter bestimmten Voraussetzungen vom Erfordernis des Einfügens abgewichen werden (§ 246 Absatz 8 BauGB).
 - Bauliche Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden können in bestimmten Bereichen des Außenbereichs in unmittelbarem Siedlungszusammenhang als begünstigte Vorhaben zugelassen werden (§ 246 Absatz 9 BauGB).
 - In Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) kann an Standorten, an denen Anlagen für soziale Zwecke zulässig sind oder als Ausnahme zugelassen werden können, bei Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden von den Festsetzungen des Bebauungsplans

- befreit werden (§ 246 Absatz 10 BauGB), unabhängig davon ob Grundzüge der Planung berührt werden.
- Soweit Anlagen für soziale Zwecke in den Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO als Ausnahme zugelassen werden können, sollen Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für die Unterbringung von Flüchtlingen in der Regel zugelassen werden (§ 246 Absatz 11).
- Für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte können in allen Baugebieten (Nummer 1) und für die auf längstens drei Jahre zu befristende Umnutzung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen können in Gewerbe-, Industrie und Sondergebieten nach §§ 8 bis 11 BauNVO (Nummer 2) Befreiungen unabhängig davon erteilt werden, ob Grundzüge der Planung berührt werden (§ 246 Absatz 12 BauGB).
- Im Außenbereich werden standortunabhängig die Errichtung mobiler Unterkünfte (auf drei Jahre befristet) und die Umnutzung bestehender Gebäude begünstigt (§ 246 Absatz 13 BauGB).
- Wenn sich auch unter Anwendung von § 246 Absatz 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkünfte anderweitig nicht oder nicht rechtzeitig bereitstellen lassen, kann von Vorgaben des Bauplanungsrechts abgewichen werden (§ 246 Absatz 14 BauGB).
- Verfahrenserleichterungen im Hinblick auf das gemeindliche Einvernehmen und das Benehmen der Naturschutzbehörde werden in § 246 Absatz 15 und 16 BauGB geregelt.
- Absatz 17 enthält eine Klarstellung zur Befristung.

Auf Grundlage des § 246 Absatz 8 bis 16 BauGB kann die zuständige Behörde bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 entsprechende Genehmigungen oder Befreiungen erteilen; ab dem 1. Januar 2020 kann sie von den Regelungen keinen Gebrauch mehr machen. Die Geltungsdauer der auf Grundlage der § 246 Absatz 8 bis 14 BauGB erteilten Genehmigungen bleibt davon unberührt (§ 246 Absatz 17 BauGB). Davon ist die von vornherein vorhabenbezogene Befristung in § 246 Absatz 12 und Absatz 13 Satz 1 Nummer 1 BauGB zu unterscheiden.

Bis zum 31. Dezember 2019 findet § 37 BauGB auf Aufnahmeeinrichtungen der Länder mit Ausnahme des Absatzes 3 keine Anwendung.

2 Zulässigkeit von Vorhaben

2.1 Bauplanungsrechtliche Einordnung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende

Bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, können als Anlagen für soziale Zwecke oder Wohngebäude eingeordnet

werden. In Betracht kommen kann im Einzelfall auch eine Unterbringung in Beherbergungsbetrieben (diese wird in diesen Hinweisen nicht weiter behandelt).

Bauliche Anlagen dienen der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, wenn dort für einen mehr als vernachlässigbaren Zeitraum überwiegend Übernachtungsmöglichkeiten für die Betroffenen bereitgestellt werden. Der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen auch typischerweise mit der Flüchtlingsunterbringung verbundene Nebeneinrichtungen, wie z. B. Registrierungsstellen, Anlagen oder Räume für gesundheitliche und sportliche Zwecke.

Eine neue Nutzungsart ist durch die Sonderregelungen in § 246 Absatz 8 bis 17 BauGB nicht eingeführt worden. Dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zu § 246 BauGB 2014, 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, S. 12).

2.2 Grundstücke im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans nach § 30 Absatz 1 und 2 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 zu legen, 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 insbesondere zwischen der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Anlagen für soziale Zwecke einerseits und in Wohnungen oder Wohngebäuden andererseits zu unterscheiden.

2.2.1 Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke nach BauNVO

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende können in vielen Fällen als Anlagen für soziale Zwecke zu betrachten sein. Dies trifft insbesondere auf Aufnahmeeinrichtungen (§ 44 Absatz 1 AsylG), Gemeinschaftsunterkünfte (§ 53 AsylG) und sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende zu.

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 oder können nicht ausnahmsweise zugelassen werden.

Auf die Einschränkungen aufgrund der Anforderungen zur Gebietsverträglichkeit der Vorhaben (siehe Nummer 2.2.4) und zur Unzulässigkeit im Einzelfall (siehe Nummer 2.2.5) wird hingewiesen.

2.2.2 Zulässigkeit von Wohnungen und Wohngebäuden nach BauNVO

Je nach Ausgestaltung der Räumlichkeiten und Aufenthaltsbedingungen kann es sich bauplanungsrechtlich aber auch um „Wohnen“ handeln.

Der Begriff des Wohnens ist allgemein durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Im Zusammenhang mit Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen wird jedoch der Aspekt der Freiwilligkeit im Sinne von Wahlfreiheit nur von eingeschränkter Bedeutung sein. Kriterien zur Abgrenzung der Anlage für soziale Zwecke zum „Wohnen“ sind vielmehr die Beschränkungen der Lebensführung aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse, die fehlenden räumlichen Rückzugsmöglichkeiten des Einzelnen sowie die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts. Ebenso sprechen zentrale Versorgung, Betreuung oder Gemeinschaftsräume für eine Anlage für soziale Zwecke. Die Frage einer ggf. erforderlichen bauordnungsrechtlichen Genehmigung für die Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ist nicht Gegenstand dieser Hinweise.

Allgemein zulässig sind Wohnungen oder 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 oder 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 nach § 31 Absatz 2 oder § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 2 BauGB eine Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Betracht kommen. Die mit Gesetz vom 20. November 2014 eingeführten, unbefristet geltenden Vorschriften des § 1 Absatz 6 Nummer 13 und § 31 Absatz 2 Nummer 1 BauGB erleichtern bauleitplanerische Schritte und unterstreichen die Bedeutung des Belanges einer Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden.

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 nach § 31 Absatz 2 BauGB oder nach § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 1 auf diesem Weg realisiert werden.

2.2.4 Gebietsverträglichkeit

Selbst wenn ein Vorhaben nach der BauNVO regelmäßig oder ausnahmsweise in dem jeweiligen Gebiet zugelassen werden kann, ist als ungeschriebene Einschränkung zu prüfen, ob es als solches gebietsverträglich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 2002 – 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 Ordnungsgeber vorgesehenen Ausnahmbereich. 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.). Relevant für die Beurteilung der Gebietsunverträglichkeit sind alle mit der Zulassung des Vorhabens nach der Art der Nutzung typischerweise verbundenen Auswirkungen auf die nähere Umgebung. Auf das individuelle Verhalten von untergebrachten Personen kommt es baurechtlich grundsätzlich nicht an (VGH Kassel, Beschluss vom 18. September 2015 – 3 B 1518/15).

2.2.5 Unzulässigkeit im Einzelfall nach § 15 Absatz 1 BauNVO und Rücksichtnahmegebot

§ 15 Absatz 1 BauNVO dient der Erfassung und Bewältigung atypischer Fälle auf der Ebene des Planvollzugs. Die Vorschrift beinhaltet ein planungsrechtliches Korrektur- und Steuerungsinstrument, wonach ein Vorhaben, das nach der Baugebietsfestsetzung an sich der im Plangebiet generell oder ausnahmsweise zulässigen Nutzung entspricht, sich im Einzelfall als unzulässig erweisen kann,

- wenn es nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der baulichen Anlage der Eigenart des Baugebiets in seiner konkreten Ausgestaltung und Entwicklung widerspricht (§ 15 Absatz 1 Satz 1 BauNVO) oder
- wenn die von der baulichen Anlage ausgehenden oder auf sie einwirkenden Belästigungen unzumutbar sind (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BauNVO; Rücksichtnahmegebot).

Rein verhaltensbedingte Störungen ohne bodenrechtliche Relevanz sind kein Gegenstand bauplanungsrechtlicher Betrachtungen (VGH München, Beschluss vom 21. August 2015 – 9 CE 15.1318, Rn. 19 f., OVG Münster, Urteil vom 10. April 2014 – 7 D 100/12 NE).

2.3 Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 BauGB

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende können sowohl als Anlagen für soziale Zwecke als auch als Wohnung oder Wohngebäude ausnahmsweise (§ 31 Absatz 1 und § 246 Absatz 11 BauGB) oder unter Befreiung (§ 31 Absatz 2 und § 246 Absatz 10 und Absatz 12 BauGB) von den Festsetzungen des Bebauungsplans zulässig sein.

2.3.1 Ausnahmen nach § 31 Absatz 1 und § 246 Absatz 11 BauGB

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

Für den Fall, dass in den Baugebieten nach §§ 2 bis 7 der BauNVO (nicht in Gewerbe- und Industriegebieten sowie Sondergebieten) Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können (auch aufgrund von Festsetzungen nach § 1 Absatz 5 BauNVO), sieht § 246 Absatz 11 Satz 1 BauGB vor, dass Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge *in der Regel* genehmigt werden *sollen*. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass bei Zulassung der genannten Einrichtungen in der Regel kein Widerspruch zur Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets besteht („Gebietsverträglichkeit“; siehe Nummer 2.2.4). Zudem soll die Richtung des Ermessens vom Gesetzgeber im Sinne eines intendierten Ermessens vorgezeichnet werden. Anforderungen im Hinblick auf § 15 Absatz 1 BauNVO (siehe Nummer 2.2.5) werden dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt; sie sind jedoch im Lichte der Bedeutung der nationalen Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung zu sehen.

Entsprechendes gilt nach § 246 Absatz 11 Satz 2 BauGB für in übergeleiteten Plänen (vgl. § 233 Absatz 3 BauGB; § 173 BBauG 1960) festgesetzte Baugebiete, die denen nach §§ 2 bis 7 BauNVO vergleichbar sind.

§ 36 BauGB ist im Rahmen des § 246 Absatz 11 – wie auch sonst bei Entscheidungen nach § 31 Absatz 1 BauGB – anwendbar. Zur Modifikation des § 36 Absatz 2 Satz 2 BauGB durch § 246 Absatz 15 siehe Nummer 3.

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung, also einer Nutzung im Anschluss an die Nutzung als bauliche Anlage für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln – ohne Berücksichtigung der zwischenzeitlich allein durch die Sonderregelung nach § 246 BauGB ermöglichten Abweichung vom allgemein geltenden Zulässigkeitsmaßstab. Aus der (Zwischen-)Nutzung als Flüchtlingsunterbringung kann daher in diesen Fällen keine Zulässigkeit anderer zukünftiger Nutzungen, beispielsweise einer Wohnnutzung für einen unbestimmten Personenkreis, abgeleitet werden. Zur Wiederauf-

nahme der vorherigen Nutzung bei Vorhaben nach § 246 Absatz 13 vgl. Nummer 2.5.2.2.

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 im Sinne des § 31 Absatz 2 Nummer 1 bis 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.

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. Auch Befreiungen von anderen Festsetzungen des Bebauungsplans, etwa zum Maß der baulichen Nutzung, können auf § 246 Absatz 10 Satz 1 BauGB gestützt werden. Die Regelung gilt für Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Einrichtungen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen.

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. Der Ausschluss lediglich bestimmter Arten von Anlagen für soziale Zwecke gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 1 i.V.m. § 1 Absatz 9 BauNVO steht der Anwendbarkeit des

§ 246 Absatz 10 BauGB entgegen, wenn 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. Durch diese wohnähnliche Nutzung dürfen auch keine Einschränkungen für gewerbliche und sonstige zulässige Nutzungen einschließlich deren Erweiterungen entstehen. Letztlich werden also Standorte in Gewerbegebieten in Betracht kommen, an denen insbesondere Konflikte mit Lärm- und Geruchsimmissionen nicht zu erwarten sind, bspw. weil es sich um Gewerbegebiete handelt, in denen vor allem nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe zulässig sind.

Nach § 246 Absatz 10 Satz 2 BauGB findet § 36 BauGB entsprechende Anwendung. Zur Modifikation des § 36 Absatz 2 Satz 2 durch § 246 Absatz 15 BauGB siehe Nummer 3.

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1).

2.3.4 Befreiungen nach § 246 Absatz 12 BauGB

Nach § 246 Absatz 12 Satz 1 BauGB ist für folgende Vorhaben bis zum 31. Dezember 2019 eine auf längstens drei Jahre zu befristende Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans auch dann möglich, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden:

- (1) Errichtung von mobilen Unterkünften,
- (2) Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten nach den §§ 8 bis 11 BauNVO in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende.

Sowohl § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 1 als auch Nummer 2 BauGB finden auch in faktischen Baugebieten (§ 34 Absatz 2 BauGB) Anwendung. Die Regelung zur Frist

von drei Jahren dürfte so zu verstehen sein, dass die Befristung nicht an die Genehmigungserteilung, sondern an die Nutzungsdauer anknüpft. Maßgeblicher Fristbeginn ist daher grundsätzlich der Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme; bei besonderen Fallkonstellationen ist auf den Zeitpunkt der Genehmigungserteilung abzustellen, z. B. bei bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung erfolgter Duldung der Nutzung.

Mobile Unterkünfte (z. B. Wohncontainer, Leichtbauhallen, Zelte, soweit es sich um Vorhaben im Sinne des § 29 Absatz 1 BauGB handelt) sind im Regelfall den Anlagen für soziale Zwecke zuzurechnen. Soweit diese in den Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO allgemein zulässig sind oder als Ausnahme zugelassen werden können, bedarf es im Hinblick auf die Art der Nutzung des Rückgriffs auf den Befreiungsbestand im Regelfall nicht. Wenn jedoch innerhalb dieser Baugebiete z.B. Gemeinbedarfsflächen (etwa Parkplätze) festgesetzt sind und die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Absatz 2 - da im konkreten Einzelfall Grundzüge der Planung berührt werden – ausscheiden sollte, kommt eine Genehmigung nach § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 1 BauGB in Betracht. Auch Befreiungen von anderen Festsetzungen des Bebauungsplans, etwa zum Maß der baulichen Nutzung, können in den Fällen der Nummer 1 und Nummer 2 auf § 246 Absatz 12 Satz 1 BauGB gestützt werden.

Befristete mobile Unterkünfte können nach § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 1 BauGB auch in Gewerbegebieten und Industriegebieten sowie in Sondergebieten (§§ 8 bis 11 BauNVO; auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2 BauGB) zugelassen werden. In Gewerbegebieten ist es dabei – anders als in § 246 Absatz 10 BauGB – nicht erforderlich, dass an diesen Standorten Anlagen für soziale Zwecke zugelassen werden können.

In Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten nach §§ 8 bis 11 BauNVO (auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2 BauGB) kommt darüber hinaus eine Nutzung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Betracht. In Betracht kommen sämtliche für die Flüchtlingsunterbringung geeignete Anlagen.

Die Abweichung muss auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein. Insoweit wird zu beachten sein, dass angesichts der nationalen und drängenden Aufgabe bei der Flüchtlingsunterbringung Nachbarn, gerade im Hinblick auch auf die dreijährige Befristung und die regelmäßig eher kurzfristige Verweildauer der jeweils betroffenen Flüchtlinge, vorübergehend auch ein Mehr an Beeinträchtigungen zuzumuten sein kann.

Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind als öffentlicher Belang (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 1 BauGB und Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG) in allen Fällen zu wahren; jedoch kann bei von vornherein auf drei Jahre befristeten Vorhaben, anders als bei dauerhaften Unterkünften, stärker auf die aktuell tatsächlich bestehenden Umwelteinwirkungen abgestellt werden. Bei der Behandlung dieses Belangs kann ferner der Umstand zu beachten sein, dass die unter hohem Zeitdruck zu bewältigende Un-

terbringungsaufgabe dem Schutz der Flüchtlinge und Asylbegehrenden vor Obdachlosigkeit und damit ihrem Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit dient. Hierbei handelt es sich um Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit, deren Schutz nach Nummer 7.1 Satz 1 Var. 1 der TA Lärm eine Überschreitung der Immissionswerte rechtfertigen kann, die abstrakt für die dem Wohnen dienenden Gebiete vorgesehen sind (Nummer 6.1 der TA Lärm).

Nach § 246 Absatz 12 Satz 2 BauGB findet § 36 BauGB entsprechende Anwendung. Zur Modifikation des § 36 Absatz 2 Satz 2 BauGB durch § 246 Absatz 15 BauGB siehe Nummer 3.

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1).

2.4 Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 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 in der Regel 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 BauGB 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 baulicher Anlagen in Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Über die bereits in § 246 BauGB 2014 genannten Verwaltungs-, Büro- und Geschäftsgebäude hinaus kann dies vor allem bei Schulen, sonstigen Bildungszwecken dienenden Gebäuden und Krankenhäusern in Betracht kommen, die sich oftmals auch bereits nach allgemeinen Regeln einfügen können. 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)).

§ 36 BauGB ist anzuwenden. Zur Modifikation des § 36 Absatz 2 Satz 2 durch § 246 Absatz 15 BauGB siehe Nummer 3.

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1). Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass § 34 Absatz 3a BauGB eine Nutzungsänderung zu Wohnzwecken unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht.

2.5 Grundstücke im Außenbereich nach § 35 BauGB

2.5.1 Standortabhängige Außenbereichsbegünstigung nach § 246 Absatz 9 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 in § 35 Absatz 4 Satz 1 genannten öffentlichen Belange (s. auch die Auflistung in 2.5.3) nicht entgegengehalten werden, da die Vorschrift die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB („Begünstigung“) bis dahin für entsprechend anwendbar erklärt.

Voraussetzung ist, 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 Num-

mer 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)).

§ 36 BauGB ist anzuwenden. Zur Modifikation des § 36 Absatz 2 Satz 2 durch § 246 Absatz 15 BauGB siehe Nummer 3.

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1). Hierbei ist auch zu beachten, dass es dem Sinn und Zweck des § 246 Absatz 9 widersprechen würde, wenn z. B. die nach dieser Vorschrift zugelassene Errichtung eines Wohngebäudes im Außenbereich, das ausschließlich dem Wohnen von Flüchtlingen dient, im Anschluss dauerhaft als Wohnraum für die Allgemeinheit genutzt werden soll; dies dürfte bereits bei Genehmigungserteilung zu berücksichtigen sein.

2.5.2 Standortunabhängige Außenbereichsbegünstigung nach § 246 Absatz 13 BauGB

2.5.2.1 Anwendungsbereich und Voraussetzungen

Nach § 246 Absatz 13 Satz 1 BauGB gilt die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB bis zum 31. Dezember 2019 entsprechend für

- (1) die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte (§ 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 1 BauGB) und
- (2) die Umnutzung bestehender Gebäude, auch wenn deren bisherige Nutzung aufgegeben wurde, in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende (§ 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB).

Anders als bei § 246 Absatz 9 BauGB ist eine räumliche Nähe zu nach § 30 Absatz 1 oder § 34 BauGB zu beurteilenden Flächen und eine Belegenheit des Vorhabens innerhalb des Siedlungsbereichs nicht erforderlich.

Bei mobilen Unterkünften gilt – wie bei § 246 Absatz 12 Satz 1 Nummer 1 BauGB – dass sie nur auf drei Jahre befristet zugelassen werden können (§ 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 1 BauGB).

Als umzunutzende, zulässigerweise im Außenbereich errichtete bauliche Anlagen kommen insbesondere solche Anlagen in Betracht, die

- nach § 35 BauGB genehmigt worden sind,

- vor Inkrafttreten des BBauG 1960 auf Grundlage der jeweils einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften genehmigt worden sind und deren Nutzung Bestandsschutz genießt oder
- nach § 37 BauGB genehmigt worden sind (insbesondere ehemalige Militärliegenschaften).

Die unbefristete Begünstigung einer Umnutzung nach § 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB kommt – unabhängig von einem fortwirkenden Bestandsschutz – auch in Betracht, wenn die Nutzung endgültig aufgegeben wurde. Die in einigen Ländern ohnehin aufgehobene 7-Jahres-Frist nach § 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c BauGB findet keine Anwendung.

Als Teil einer Nutzungsänderung im Sinne des § 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB gilt auch eine erforderliche Erneuerung und Erweiterung, ggf. auch eine erforderliche Änderung der vorhandenen baulichen Anlage.

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)).

§ 36 BauGB ist anzuwenden. Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1 und die Anm. unter 2.5.1 a.E.).

2.5.2.2 Rückbauverpflichtung und zulässige Anschlussnutzung

Für Vorhaben nach § 246 Absatz 13 Satz 1 findet § 35 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 und Satz 3 BauGB entsprechende Anwendung (§ 246 Absatz 13 Satz 2 BauGB). Als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist daher eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung als Flüchtlingsunterkunft zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen (§ 35 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB). Durch nach Landesrecht vorgesehene Baulast oder in sonstiger Weise ist die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen (§ 35 Absatz 5 Satz 3 BauGB).

Die Rückbauverpflichtung bezieht sich in ihrem Umfang nur auf die durch das Vorhaben nach § 246 Absatz 13 Satz 1 BauGB veranlassten Baumaßnahmen und Bodenversiegelungen. Von § 246 Absatz 13 Satz 1 BauGB nicht gefordert ist daher z. B. der vollständige Rückbau einer zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung nach § 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB vorhandenen baulichen Anlage; auch ein Rückbau gebäudeinterner Baumaßnahmen, die für sich gesehen keine bodenrechtliche Relevanz haben, ist nicht gefordert. Bei mobilen Unterkünften kann die Rückbauverpflichtung insbesondere im Hinblick auf begleitende Bodenversiegelungen (z. B. Aufschüttungen, Fundamente, Wege) relevant werden.

Nach § 246 Absatz 13 Satz 4 BauGB entfällt die Rückbauverpflichtung im Falle einer zulässigen Anschlussnutzung (Nutzung im Anschluss an die Nutzung als Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder sonstige Unterkunft für Flüchtlinge oder Asylbegehrende). Eine Anschlussnutzung ist in folgenden Fällen zulässig:

- Im Anschluss wird eine Nutzung aufgenommen, die nach allgemeinen Regeln (im Außenbereich) zulässig ist (§ 246 Absatz 13 Satz 3 Halbsatz 2). Die Rückbauverpflichtung entfällt nur, wenn die Anschlussnutzung tatsächlich aufgenommen wird.
- Die zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung nach § 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB zulässigerweise ausgeübte Nutzung wird im Anschluss wieder aufgenommen (§ 246 Absatz 13 Satz 3 Halbsatz 2 BauGB). Konstitutiv wird durch diese Regelung eine Nutzungsänderung für solche Fälle für zulässig erklärt, die nach allgemeinen Regeln nicht möglich wäre. Dies kann der Fall sein, wenn zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung nach § 246 Absatz 13 Satz 1 Nummer 2 BauGB eine Nutzung (erstens) nach § 35 Absatz 4 BauGB oder (zweitens) nach allgemeinen Bestandsschutzregeln zulässigerweise ausgeübt wird. Die Rückbauverpflichtung entfällt nur, wenn die Anschlussnutzung tatsächlich aufgenommen wird.
- Die Zulässigkeit der Anschlussnutzung ergibt sich aus § 30 Absatz 1, 2 oder § 33 BauGB. Anders als in den o.g. Fällen ist hier eine tatsächliche Aufnahme der Nutzung nicht erforderlich.

Die Sicherstellung der Rückbauverpflichtung in entsprechender Anwendung des § 35 Absatz 5 Satz 3 BauGB ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land oder eine Gemeinde ist (§ 246 Absatz 13 Satz 5 BauGB). Ein Verzicht auf die Sicherstellung kann auch bei Gemeindeverbänden in Betracht kommen.

2.5.3 Sonstiges Vorhaben im Sinne des § 35 Absatz 2 BauGB

Im Außenbereich können – unabhängig von den zeitlich befristeten Sonderregelungen des § 246 Absatz 9 und 13 BauGB - 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.

Öffentliche Belange sind im Allgemeinen insbesondere beeinträchtigt, wenn das Vorhaben

- dem Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 BauGB),
- die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt (§ 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).

Die Zulässigkeit einer Anschlussnutzung richtet sich nach allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln (siehe dazu auch 2.3.1 und die Anm. unter 2.5.1 a.E.).

2.5.4 Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden (§ 246 Absatz 16 BauGB)

Für Vorhaben nach § 246 Absatz 9 und 13 BauGB gilt § 18 Absatz 3 Satz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) entsprechend (§ 246 Absatz 16 BauGB). Somit kann die Genehmigungsbehörde – wie in den Fällen des § 34 BauGB – davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden, wenn sich die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats äußert.

2.6 Sonderabweichungstatbestand (§ 246 Absatz 14 BauGB)

2.6.1 Anwendungsbereich und Voraussetzungen

In Anlehnung an § 37 BauGB, der nach bisheriger Rechtslage auf Aufnahmeeinrichtungen der Länder Anwendung finden konnte, beinhaltet § 246 Absatz 14 BauGB einen Sonderabweichungstatbestand, der es ermöglicht, 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 abzuweichen.

Die Regelung ist auch auf Einrichtungen anwendbar, die aufgrund von Regelungen nach § 50 Absatz 2 AsylG betrieben werden. Welche Körperschaft oder Behörde nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen die Unterbringung übernimmt, spielt insofern keine Rolle. § 246 Absatz 14 BauGB findet daher auch auf Unterkünfte von Kommunen Anwendung, soweit Unterbringungsaufgaben nach § 50 Absatz 1, 2 AsylG wahrgenommen werden. Die Regelung findet zudem auch auf Einrichtungen Anwendung, die im Auftrag eines Landes oder einer Kommune von einem Dritten (z. B. von Landkreisen oder Privaten) betrieben werden.

Diese sehr weitgehende Abweichungsbefugnis ist an die Voraussetzung gebunden, dass auch bei Anwendung von § 246 Absatz 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können. Damit findet sie nur Anwendung, wenn die Unterkunftsmöglichkeit nicht ohnehin bereits nach den geltenden bauplanungsrechtlichen Vorschriften zulässig ist und auch die zeitlich befristeten Sonderregelungen in § 246 Absatz 8 bis 13 BauGB nicht ausreichen, um die Zulässigkeit herbeizuführen. Dieser Nachrang der Anwendung erfährt aber gleichzeitig eine räumliche Eingrenzung auf das Gebiet der Standortgemeinde.

Die Betrachtung des Gemeindegebiets, in der die Unterkunft entstehen soll, ist auch dann ausreichend, wenn Vorhabenträger ein Land oder in dessen Auftrag ein Dritter ist; eine besondere Ortsgebundenheit ist nicht erforderlich.

Die Abweichungsbefugnis gilt zudem inhaltlich nicht unbegrenzt, sondern nur im erforderlichen Umfang. Vergleichbar zu § 37 BauGB werden zur Prüfung der Erforderlichkeit die widerstreitenden öffentlichen Belange, auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen, zu gewichten sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1991 – 4 C 20/88). Ein zentraler Belang und zugleich tatbestandliche Voraussetzung des Absatzes 14 ist hierbei, dass Unterbringungsmöglichkeiten „dringend benötigt“ werden. Der Unterbringungsbedarf ist dringlich, wenn die vorhandene und geplante Unterbringungskapazität nicht mit dem tatsächlichen oder prognostizierten Zustrom von Flüchtlingen und Asylbegehrenden schritthält. Dann kommt dem gesetzlichen Auftrag der staatlichen und kommunalen Unterbringungsbehörden, in einem begrenzten Zeitraum angemessene Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, im Rahmen der Abwägung zur Ermittlung der Erforderlichkeit ein besonderes Gewicht zu. An die Erforderlichkeit sollen dann keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden. Insbesondere muss keine besondere Ortsgebundenheit nachgewiesen werden, denn § 246 Absatz 14 BauGB beschränkt die Betrachtung ausdrücklich auf das jeweilige Gemeindegebiet, in der die Unterkunft entstehen soll (siehe bereits oben). Standortalternativen, die sich innerhalb dieses Gemeindegebiets aufdrängen oder für dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten bei Anwendung der Absätze 8 bis 13 zur Verfügung stehen, lassen die Erforderlichkeit im Sinne des § 246 Absatz 14 BauGB entfallen, wenn das Vorhaben dort keine oder erheblich geringere Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorschriften bedingen würde und gleichermaßen geeignet ist, den dringenden Unterkunftsbedarf rechtzeitig zu decken. Auch können Zweckmäßigkeitserwägungen zur Ausgestaltung der Einrichtung einschließlich ihrer Größe und Nutzungsdauer beachtliche Aspekte hierbei sein.

Eine sich aus der örtlichen Situation ergebende Plausibilität der Erforderlichkeit des Vorhabens ist zur Vermeidung eines ausufernden Gebrauchs dieser Abweichungsbefugnis ausreichend, aus Gründen des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Hinblick auf Artikel 14 (ggf. auch wegen Beeinträchtigung des Gebietserhaltungsanspruchs) und 28 Absatz 2 GG aber auch erforderlich. Eine Missachtung unabdingbarer Mindestanforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse kann allerdings nicht im Sinne des Absatzes 14 sein (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 1 BauGB und Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG).

2.6.2 Verfahren

Zuständig ist wie bei § 37 BauGB die höhere Verwaltungsbehörde. Die Landesregierungen können nach § 203 Absatz 3 BauGB durch Rechtsverordnung eine andere Zuständigkeit festlegen.

Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens muss die dafür zuständige Behörde die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde zu § 246 Absatz 14 BauGB einholen, wenn sie bei der vorrangigen Prüfung der anderen Vorschriften (inkl. § 246 Absatz 8 bis 13) nicht bereits zur Zulässigkeit des Vorhabens gekommen ist. Insofern wird es sich um einen Mitwirkungsakt der höheren Verwaltungsbehörde handeln. Die Zuständigkeit der zuständigen Bauaufsichtsbehörde für die Erteilung der Baugenehmigung bleibt unberührt. Soweit landesgesetzlich ein Zustimmungsverfahren in Betracht kommt, wird auf die entsprechenden Regelungen der jeweiligen Landesbauordnung verwiesen.

Die Gemeinde ist anzuhören; diese Anhörung tritt auch an die Stelle des in § 14 Absatz 2 Satz 2 vorgesehenen Einvernehmens (§ 246 Absatz 14 Satz 3). Dies gilt nach § 246 Absatz 14 Satz 4 BauGB nicht, wenn Vorhabenträger die Gemeinde oder in deren Auftrag ein Dritter ist. Es wird i.d.R. Aufgabe der Gemeinde sein, im Rahmen der Anhörung oder wenn sie selbst oder in ihrem Auftrag ein Dritter Vorhabenträger ist, im Rahmen einer sonstigen Beteiligung dazu Stellung zu nehmen, ob es sich um eine dringend benötigte Unterkunft handelt und ob im Gemeindegebiet Standortalternativen zur Verfügung stehen. § 36 findet keine Anwendung.

2.6.3 Rückbauverpflichtung und zulässige Anschlussnutzung

Auch für Vorhaben nach § 246 Absatz 14 Satz 1 findet § 35 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 und Satz 3 entsprechende Anwendung (§ 246 Absatz 14 Satz 5 BauGB). Die Ausführungen in Nummer 2.5.2.2 gelten insoweit entsprechend.

2.6.4 Entschädigungsregelung

Wenn Vorhabenträger ein Land oder in dessen Auftrag ein Dritter ist, gilt § 37 Absatz 3 entsprechend.

Der Ersatzanspruch nach § 37 Absatz 3 Satz 1 BauGB umfasst Aufwendungen für Entschädigungen, welche die Gemeinde in Folge der Durchführung der baulichen Maßnahme zu leisten hat. Entschädigungspflichten können für die Gemeinde auf Grund planerischer Anpassungsmaßnahmen erwachsen, zu denen sie infolge der Durchführung der baulichen Maßnahme veranlasst ist.

Nach § 37 Absatz 3 Satz 2 kann die Gemeinde hierzu auch den Ersatz der Kosten verlangen, die durch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans infolge der baulichen Maßnahme entstehen. Die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Bebauungsplans kann sich z. B. bei einem öffentlichen Vorhaben ergeben, das unter Abweichung von dem Erfordernis einer Sicherung der ausreichenden Erschließung im Außenbereich zugelassen wird, oder wenn die erforderlichen Flächen im Wege der Enteignung beschafft werden müssen.

Im Übrigen findet § 37 BauGB bis zum 31. Dezember 2019 auf Vorhaben nach Satz 1 keine Anwendung.

3 Einvernehmen der Gemeinde (§ 246 Absatz 15 BauGB)

In Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, gilt bis zum 31. Dezember 2019 das Einvernehmen abweichend von § 36 Absatz 2 Satz 2 (auch in Verbindung mit § 246 Absatz 10 Satz 2 und Absatz 12 Satz 2) BauGB als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird.

Dies gilt auch dann, wenn die baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, nach allgemeinen Regeln genehmigt werden können, es also eines Rückgriffs auf § 246 Absatz 8 bis 14 BauGB nicht bedarf.

4 Schaffung von Planungsrecht

4.1 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). Zur Unterbringung von Flüchtlingen als öffentlicher Belang und 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 oder 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.

4.2 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.